

Michael Bartscher

State-Building

Die Rolle von Streitkräften am Beispiel
der Bundeswehr in Afghanistan





ISPK-Studien zur Konfliktforschung

herausgegeben vom

Institut für Sicherheitspolitik
an der Universität Kiel gGmbH (ISPK)

Band 7

Michael Bartscher

State-Building

Die Rolle von Streitkräften am Beispiel
der Bundeswehr in Afghanistan



Nomos

Gedruckt mit der Genehmigung der Philosophischen Fakultät der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn.

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Bonn, Univ., Diss., 2023

ISBN 978-3-7560-1394-4 (Print)

ISBN 978-3-7489-1936-0 (ePDF)



Onlineversion
Nomos eLibrary

1. Auflage 2024

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2024. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort

Was für die USA als Folge der terroristischen Angriffe am 11. September 2001 auf ihr Territorium mit dem Kampf gegen den Terror und die Eliminierung von al-Qaida begann, endete nach 20 Jahren am 15. August 2021 mit der erneuten Machtübernahme der Taliban in Kabul. Die NATO-Verbündeten erklärten im Jahr 2001 zum ersten und bisher einzigen Mal in der Geschichte der Allianz den Bündnisfall nach Artikel 5 des Vertrags von Washington und formulierten als gemeinsames Ziel: al-Qaida und all diejenigen, die die Vereinigten Staaten am 11. September angegriffen haben, entgegenzutreten sowie Terroristen daran zu hindern, Afghanistan als Rückzugsgebiet zu nutzen, um NATO-Mitglieder anzugreifen.

Am 14. April 2021 erklärte der Ministerrat des NATO-Nordatlantikkrates, „dass es für die Herausforderungen, vor denen Afghanistan steht, keine militärische Lösung gibt“ und beschlossen den Abzug sämtlicher US-Streitkräfte und der Streitkräfte der Mission *Resolute Support*. Ein Paradigmenwechsel für die afghanische Gesellschaft als auch für die westliche Staatengemeinschaft, die im Rahmen des Internationalen Krisen- und Konfliktmanagement einen *State-Building* Prozess in Afghanistan initiierten, der zum Zeitpunkt des Abzuges der westlichen Alliierten noch nicht beendet war und somit die Hoffnung der afghanischen Gesellschaft auf eine demokratisch legitimierte Regierung und auf wirtschaftliche Prosperität zerstörten.

Die Narrative für eine militärische Intervention und einen nachfolgenden Staatsaufbau wurden seitens der Verbündeten als erfüllt betrachtet. Was bleibt ist die Trauer um die Gefallenen sowie die physischen als auch psychischen Verwundungen, die eine große Anzahl von Afghanistanrückkehrern zu erleiden hatten. Gleiches gilt für die weit größere Anzahl an Gefallenen und Verwundeten der afghanischen Sicherheitskräfte; ihnen allen ist dieses Buch gewidmet.

Dieses Buch soll dazu beitragen, Lehren aus dem deutschen Engagement in Afghanistan für die künftige Außen- und Sicherheitspolitik zu ziehen. Dabei wurde der Fokus der Untersuchung auf die Reform eines Sicherheitssektors gelegt und die besondere Rolle der Bundeswehr im Afghanistanereinsatz analysiert. Die vorliegende Untersuchung basiert auf dem wissenschaftlichen Forschungsstand und den normativen Vorgaben, Grundsätzen und Prinzipien

en der Strategien multilateraler Organisationen und der Bundesrepublik Deutschland zur Reform eines Sicherheitssektors.

Ziel dieser Untersuchung ist es, durch einen diachronen Vergleich der drei Phasen des Afghanistaneinsatzes sowie durch leitfadengestützte Experteninterviews mit militärischem Führungspersonal, Akteuren der Entwicklungszusammenarbeit, der Außenpolitik und Entscheidungsträgern des Deutschen Bundestages eine Forschungslücke zu schließen und Folgerungen abzuleiten.

Dieses Buch ist im Zeitraum 2020 bis 2023 als Dissertation an der Philosophischen Fakultät der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität zu Bonn entstanden. Mein besonderer Dank gilt meinem dortigen Betreuer Herrn Professor Dr. Tilman Mayer, Institut für Politische Wissenschaft und Soziologie, der mir ermöglichte, dieses Forschungsfeld zu erschließen und mich mit wertvollen Hinweisen und Anregungen unterstützte. Ebenfalls danke ich Herrn Professor Dr. Ulrich Schlie, Henry-Kissinger-Professor für Sicherheits- und Strategieforschung am Institut für Politische Wissenschaft und Soziologie, der mir wichtige Impulse gab und mich an seinen Erfahrungen als ehemaliger Leiter des Planungsstabes und Politischer Direktor im Bundesministerium der Verteidigung teilhaben ließ. Besonderer Dank gilt allen Interviewpartnern, die mich offen und umfassend mit ihrer Expertise unterstützt und somit maßgeblich zum Erkenntnisgewinn beigetragen haben.

Ein weiterer Dank gilt dem Institut für Sicherheitspolitik an der Universität Kiel, welches mir die Herausgabe des Buches in der Nomos Verlagsgesellschaft ermöglichte.

„Das Volk Afghanistans hat mehr als 23 Jahre lang Krieg und Elend erduldet, und der Konflikt hat auch auf die Nachbarländer übergegriffen. Er hat ihre innere Stabilität bedroht und ihre ohnehin nur begrenzten Mittel einer schweren Belastungsprobe unterzogen. Ich appelliere an alle, dem Volk Afghanistans zu zeigen, dass wir es dieses Mal nicht im Stich lassen werden und dass wir echte Solidarität und wahrhafte Großzügigkeit walten lassen werden.“

Vereinte Nationen (VN), Unterrichtung des Sicherheitsrats,
Lakhdar Brahimi, Sonderbeauftragter
des Generalsekretärs für Afghanistan,
Dienstag, 13. November 2001, New York.¹

Inhaltsverzeichnis

1 Einführung	15
1.1 Der Afghanistaneinsatz	19
1.2 Forschungskonzept	21
1.3 Methoden und Forschungswerkzeuge	29
2 State-Building: das Konzept	37
2.1 Der Staatsbegriff und seine Relevanz für den State-Building-Prozess	49
2.1.1 Staat versus Nation und die afghanische Realität	55
2.1.2 Stabilität und Fragilität von Staatlichkeit	63
2.1.3 Rentierstaatlichkeit und Staatsfinanzierung	68
2.1.4 Interventionen zur Wiederherstellung von Staatlichkeit	74
2.2 Sicherheit und Entwicklung: zwei Seiten einer Medaille und ihre Berücksichtigung im State-Building-Prozess in Afghanistan	81
2.3 Sicherheitssektorreform: eine zentrale Säule des State-Building	88
2.3.1 Faktoren für einen erfolgreichen State-Building-Prozess	97
2.3.2 Das Prinzip des „Comprehensive Approach“	101
2.3.3 Einrichtung einer Koordinationsinstanz und Berücksichtigung der Prinzipien „Local Ownership“ und „Do-No-Harm“	109
2.3.4 Methoden, Instrumente und Herausforderungen für ein State-Building	116
2.3.5 Evaluation und Monitoring eines State-Building-Prozesses	122
3 Konzeptionelle Überlegungen, multilaterale und nationale Perspektiven zur Reform eines Sicherheitssektors	131
3.1 Multilaterale Organisationen	131
3.2 Die Bundesrepublik als nationaler Akteur	149

4 State-Building, Security Sector Reform und der Einsatz der Bundeswehr in Afghanistan im Spiegel der nationalen und multilateralen Entscheidungsprozesse 2001 bis 2021	167
4.1 Fallstudie Phase I (November 2001 bis Dezember 2009)	167
4.2 Fallstudie Phase II (Januar 2010 bis Dezember 2014)	239
4.3 Fallstudie Phase III (Januar 2015 bis August 2021)	284
5 Experteninterviews: Datenerhebung und Analyse	353
5.1 Relevanz	354
5.1.1 Waren die Maßnahmen zielführend?	354
5.1.2 Berücksichtigten die Bundestagsmandate das Local Ownership?	362
5.1.3 Berücksichtigten die Bundestagsmandate die Bedürfnisse der afghanischen Bevölkerung?	365
5.1.4 Verbesserten die Änderungen der Mandate die Wahrnehmbarkeit des deutschen Beitrags?	368
5.2 Kohärenz	371
5.2.1 War der militärische Beitrag abgestimmt mit den Aktivitäten ziviler Organisationen?	371
5.2.2 Wurden die Beiträge erfolgreich koordiniert?	377
5.2.3 Waren die Standards der internationalen Akteure kohärent?	379
5.3 Wirksamkeit	383
5.3.1 Wurden die Ziele sachgerecht, eindeutig, messbar, realisierbar und zeitlich erreichbar formuliert?	383
5.3.2 Konnten die Ziele erreicht werden?	387
5.4 Effizienz	390
5.4.1 Wie wirtschaftlich waren die Investitionen in Sicherheit und Entwicklung?	390
5.4.2 Wie zeitgerecht waren die Investitionen in Sicherheit und Entwicklung?	392
5.5 Auswirkungen	393
5.5.1 Wie wirkte sich der Bundeswehreinsatz auf die afghanische Gesellschaft aus?	393

5.5.2 Wie nachhaltig waren die Maßnahmen deutscher Sicherheitskräfte?	395
6 Folgerungen	399
6.1 Interpretation und Reflexion der Ergebnisse	399
6.1.1 Vereinte Nationen	400
6.1.2 Bundesregierung/Bundestag	404
6.1.3 Afghan Interim Authority/Afghanische Regierung	412
6.1.4 Rentierstaatlichkeit	413
6.1.5 Local Ownership/„Do-No-Harm“	415
6.1.6 Sicherheitssektorreform	416
6.1.7 Bundeswehr	422
6.2 Erfolgsfaktoren für einen effektiven und effizienten Einsatz der Bundeswehr im Rahmen der Reform eines dysfunktionalen Sicherheitssektors in einem Drittstaat	424
6.2.1 Konzeptionelle Grundlagen	428
6.2.2 Organisation	429
6.2.3 Führung	430
6.2.4 Personal	431
6.2.5 Material	433
6.3 Ausblick und weiterer Forschungsbedarf	433
7 Anhang	437
7.1 Abkürzungsverzeichnis	437
7.2 Auflagen BMVg FüSK III 3	445
7.3 Interviewleitfaden	446
7.4 Vereinte Nationen (2001c), UN Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA), Petersberger Abkommen	452
7.5 Vereinte Nationen (2002b), UNRIC, Regionales Informationszentrum der VN. Final Communique of the Conference of Foreign Ministers, Annex 1, Petersberg, 2 December 2002, New York.	465
8 Quellen- und Literaturverzeichnis	469
8.1 Quellenverzeichnis	469

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Afghanistan Geographie	7
Abbildung 2: Ethnische Gruppen in Afghanistan und Pakistan	58
Abbildung 3: Missionshierarchie, Interventionsspektrum und Elemente nationaler Einflussnahme	206
Abbildung 4: International Security Assistance Force – Regional Commands (Stand: 2013)	213
Abbildung 5: Inteqal: Transition to Afghan lead	255
Abbildung 6: Innentäterangriffe 2012-2014	275
Abbildung 7: Resolute Support Mission Placement (Stand: 2015)	285
Abbildung 8: Nationale Einsatzkontingentstärken ISAF/RS	294
Abbildung 9: Machtübernahme der Taliban 13. April bis 6. September 2021	338
Abbildung 10: Zerfallsprozess Afghanistan und Übernahme der einzelnen Provinzen durch die Taliban	343

1 Einführung

Am 15. August 2021 gelang es den Taliban Kabul weitgehend gewaltlos einzunehmen und den 2018 gewählten afghanischen Präsidenten Ashraf Ghani zur Flucht zu zwingen. Die *Afghan National Defense and Security Forces* (ANDSF)³ vermochten den Taliban keinen wirksamen Widerstand entgegenzubringen. Sie waren nach dem Abzug der USA und ihrer Verbündeten nicht mehr einsatzfähig und ihnen fehlte der Wille zum Kampf. Wenige Wochen später wurde die „Islamische Republik“ in „Islamisches Emirat“ umbenannt und eine Übergangsregierung durch die Taliban gebildet.

Der Abzug der letzten US-Truppen aus Kabul am 31. August 2021 bedeutete das Ende des internationalen Militäreinsatzes in Afghanistan. Das hieß auch, dass sich nicht erfüllt hatte, was der VN-Sondergesandte für Afghanistan, Lakhdar Brahimi, sich erhofft hatte, als er am 13. November 2001 in New York versprach, dem „Volk Afghanistans zu zeigen, dass wir es dieses Mal nicht im Stich lassen“. Am Tag des Abzugs der letzten US-Truppen stellte der damalige Bundesminister des Auswärtigen, Heiko Maas, die grundsätzliche Frage, „ob militärische Interventionen geeignet sind, um die von uns bevorzugte Staatsform zu exportieren“ und legte damit nahe, dass dies das Hauptziel gewesen sei. Maas folgerte: „[D]as ist ganz offensichtlich in Afghanistan gescheitert.“⁴

Für die USA waren jedoch nach dem 11. September 2001 der Kampf gegen den Terror und die Eliminierung von al-Qaida die primären Ziele in Afghanistan. Sie wurden 2002 auch in die Nationale Sicherheitsstrategie der USA aufgenommen.⁵ Nach dem schnellen Sieg über die Taliban standen die USA vor der Wahl, Afghanistan dauerhaft zu besetzen, um ein Wiedererleben des Terrorismus zu unterbinden oder das Land beim Aufbau eines stabilen, demokratischen Staatswesens (*State-Building*) zu unterstützen. Die Idee war, Afghanistan zu einem effektiven Sicherheitssektor zu verhelfen, der Terroristen in Schach halten könnte, bevor sie für die westliche Welt

3 Die *Afghan National Defense and Security Forces* (ANDSF) bestehen aus der *Afghan National Army* (ANA), der *Afghan Air Force* (AAF) und der *Afghan National Police* (ANP).

4 Vgl. Tagesschau: Maas zur Lage in Afghanistan: „Wir haben die Lage falsch eingeschätzt“, 16.08.2021a.

5 Vgl. White House: *The National Security Strategy*, September 2002, 2002.

zur Gefahr würden. Die USA und ihre Verbündeten entschieden sich für den Aufbau eines souveränen demokratischen Staatswesens in Verbindung mit einer Reform des Sicherheitssektors (*Security Sector Reform*, SSR). Erst nach Abschluss dieses Projekts sollten sich die internationalen Truppen aus Afghanistan zurückziehen.

Heute müssen sich die internationalen Akteure fragen lassen, warum ein *State-Building* nach westlichen Vorstellungen keinen Erfolg hatte. Nach zwanzig Jahren Einsatz in Afghanistan ist eine Antwort auf diese Frage auch für die beteiligten Vertreter des Auswärtigen Amtes (AA), des Bundesinnenministeriums (BMI)⁶, des Bundesministeriums der Verteidigung (BMVg) und des Bundesministeriums für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) von Relevanz. Sie kann helfen, künftige Bemühungen zur Stabilisierung fragiler Staatlichkeit effektiver zu gestalten.

Die vorliegende Studie untersucht die Effektivität der Aktivitäten der Bundeswehr bei der Reform des afghanischen Sicherheitssektors in Kooperation mit den anderen nationalen Ressorts. Im Fokus steht somit die Rolle der Bundesrepublik Deutschland als Akteur in einem *State-Building*-Prozess, den die Vereinten Nationen mit Afghanistan vereinbart hatten, der gesamtstaatlich angelegt war und sich nicht auf die Reform des afghanischen Sicherheitssektors beschränkte.⁷ Deutschland beanspruchte in diesem Prozess seit 2002 die Führungsrolle beim Wiederaufbau der afghanischen Polizei „aufgrund früherer, langjähriger bilateraler Kooperation im Polizeibereich“.⁸

Die Intervention war von kriegerischen Auseinandersetzungen geprägt, in denen 2.443 US-Truppen, 1.144 alliierte und circa 66.000 afghanische Soldaten⁹ sowie 48.000 afghanische Zivilisten getötet wurden und zahlreiche Soldaten und Zivilisten physische und psychische Verwundungen

6 Zur Vereinfachung wird in dieser Arbeit die Kurzform (Bundesinnenministerium) verwendet.

7 Vgl. Vereinte Nationen: UN Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA), Petersberger Abkommen: Übereinkommen über vorläufige Regelungen in Afghanistan bis zur Wiederherstellung dauerhafter staatlicher Institutionen, Schlussdokument, 5. Dezember 2001. Bonn 2001b, S. 1–4, 10, Anlage 3.

8 Vgl. Bundesministerium des Innern: Bericht über die deutsche Unterstützung für den Wiederaufbau der afghanischen Polizei, P 6 – 645 400 AFG, 2002.

9 Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird auf die Verwendung der weiblichen und diversen Sprachformen verzichtet. Alle Personenbezeichnungen gelten gleichermaßen für alle Geschlechter.

erlitten.¹⁰ Nach zwanzig Jahren beendeten die USA ihr Engagement in Afghanistan durch ein Abkommen mit den Taliban. In der Folge verließ die internationale Gemeinschaft fluchtartig das Land, begleitet von circa 125.000 Afghanen, die mit dem Westen kooperiert oder für Internationale und Nichtregierungsorganisationen gearbeitet hatten und sich deshalb von den Taliban bedroht fühlten.¹¹

Mit der Entscheidung zum Abzug der internationalen Truppen war auch die Strategie eines Staatsaufbaus gescheitert. Es stellt sich die Frage, warum dieses komplexe Befriedungs-, (Wieder-)Aufbau- und Modernisierungsprojekt so abrupt beendet wurde, wodurch die Ergebnisse weitestgehend in sich zusammenfielen. Es ergeben sich auch die Fragen, welche Bedeutung Streitkräfte in einem gesamtstaatlichen *State-Building*-Prozess haben und welche Rolle sie übernehmen sollten.

Stabilisierungseinsätze sind im Strategischen Konzept des Nordatlantikpakts (NATO)¹² und im Strategischen Kompass der Europäischen Union (EU)¹³ weiterhin vorgesehen. Für künftige Missionen erscheint es deshalb sinnvoll, die Ausgangslage nach dem terroristischen Angriff auf die USA am 11. September 2001 zu analysieren, ursprüngliche und ergänzende Ziele des Afghanistaneinsatzes zu identifizieren und seine Entwicklung nachzuzeichnen. Aus nationaler Perspektive ist eine Analyse von Rolle und Verantwortung der Bundesregierungen und des Deutschen Bundestages für den Bundeswehreininsatz in Afghanistan relevant, um Zielsetzungen und Abhängigkeiten zu erkennen.

Für diese Studie wurden Akteure der für die Reform des afghanischen Sicherheitssektors verantwortlichen Ressorts befragt. Durch die Analyse

10 Vgl. SIGAR: What We Need to Learn: Lessons from Twenty Years of Afghanistan Reconstruction, 2021a, S. 1.

11 Nach dem Abzug der NATO- und US-Truppen und der Machtübernahme der Taliban sind viele Menschen aus Afghanistan und innerhalb des Landes geflohen. Circa 125.000 Menschen mit internationalen Reisepässen konnten 2021 durch eine von den USA koordinierte Luftbrücke evakuiert werden. Die genaue Zahl ist nicht bekannt. Die Gesamtzahl der Geflüchteten inklusive Binnenvertriebener, die ihre Heimat seit Beginn der Kriegshandlungen verlassen mussten, beträgt laut Schätzungen der Welthungerhilfe etwa 3,4 Millionen. Vgl. Welthungerhilfe: Fluchtursachen in Afghanistan – ein Land in der andauernden Krise, 2023.

12 Vgl. Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der NATO: NATO Strategisches Konzept 2022. 2022, Ziffer 36–41.

13 Vgl. Rat der Europäischen Union: Strategischer Kompass für Sicherheit und Verteidigung – Für eine Europäische Union, die ihre Bürgerinnen und Bürger, Werte und Interessen schützt und zu Weltfrieden und internationaler Sicherheit beiträgt. Brüssel 2022, S. 27.

und Bewertung dieser Erfahrungen und Einschätzungen können die Ursachen für Abweichungen vom ursprünglichen Ziel identifiziert werden. Daraus sollen Handlungsempfehlungen für zukünftige SSR-Projekte abgeleitet werden. Diese Arbeit soll zeigen, welche Rolle Streitkräfte in einem *State-Building*-Prozess wahrnehmen können und welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit die Erwartungen von Politik, Gesellschaft und anderen Akteuren bei künftigen SSR-Einsätzen erfüllt werden.

Der Verfasser dieser Studie kann auf langjährige Erfahrung als Soldat und regelmäßige Aufenthalte in Afghanistan zurückblicken. Er kann somit den *State-Building*-Prozess und insbesondere die Reform des afghanischen Sicherheitssektors aus dem persönlichen Erleben beurteilen.

Bereits im Jahr 2004 sowie im Folgejahr nahm er als Adjutant des Stellvertretenden Generalinspektors und Inspektors der Streitkräftebasis an mehreren Besuchen im Hauptquartier der International *Security Assistance Force* (HQ ISAF) sowie in den Einsatzorten des deutschen Einsatzkontingentes in Kabul, Kunduz, Mazar-e-Sharif und Feyzabad teil. Als Abteilungsleiter Logistik im Einsatzführungskommando der Bundeswehr (EinsFüKdoBw) war er von 2005 bis 2008 verantwortlich für die logistische Versorgung, den Transport sowie den Aufbau der Infrastruktur für das deutsche Einsatzkontingent in Afghanistan. In dieser Funktion war er mehrmals vor Ort, um Erkenntnisse für eine stetige Effektivitätssteigerung zu gewinnen. In seiner Nachfolgeverwendung als Kommandeur eines Logistikregimentes war er von Juli 2010 bis Januar 2011 Abteilungsleiter *Combined Joint 4* im Stab des *Regional Commands North* (RC-N) in Mazar-e-Sharif. Neben der Verantwortung für die logistische Unterstützung des deutschen Einsatzkontingentes war eine zentrale Aufgabe, die *Afghan National Army* (ANA) mit Versorgungsgütern zu unterstützen. In dieser Funktion konnte der Verfasser unmittelbare Erkenntnisse über den Leistungsstand der ANA gewinnen. Dies betraf sowohl die Eigenversorgung als auch die Befähigung, mit den von den USA bereitgestellten Fahrzeugen sachgerecht umzugehen. Diese Erkenntnisse führten zu einem Einweisungsprogramm für die Bediener, das durch seine Abteilung verantwortet wurde. Auch den Leistungsstand der ANA und die wechselnden Parameter in den Jahren 2010/2011 kann er aus eigener Erfahrung beurteilen. Darüber hinaus führten ihn halbjährliche Führereinweisungen nach Afghanistan, da sein Logistikregiment regelmäßig Kräfte für ein *Operational Mentoring and Liaison Team* (OMLT) sowie für das Logistische Unterstützungsbataillon in Mazar-e-Sharif stellte.

Im Juli 2014 übernahm er bis zum Ende der ISAF-Mission im Dezember 2014 als Militärberater die Aufgabe des *Deputy Advisor* für den afghani-

schen Generalstabschef im Hauptquartier ISAF. In dieser Funktion gewann er unmittelbare Erkenntnisse über die Handlungsweisen der obersten militärischen und politischen Führung der ANA. Mit dem Wechsel zur *Resolute Support Mission* übernahm er von Januar 2015 bis Juli 2015 die Rolle des Abteilungsleiters für Personalgewinnung, Ausbildung und Training von ANA und *Afghan National Police* (ANP). Die besonderen Herausforderungen der Personalrekrutierung und Qualifizierung bei steigendem Bedarf und abnehmender Verfügbarkeit geeigneter Kandidaten bestimmten sein Tätigkeitsfeld. Im Rahmen dieser Aufgabe wurde das Spannungsfeld zwischen den Zielen der internationalen Gemeinschaft und den Realitäten der afghanischen Führungskräfte offensichtlich. Durch seine Zuständigkeit für die Personalgewinnung und Ausbildung der ANP kann der Verfasser auch das deutsche Engagement beim Polizeiaufbau aus erster Hand beurteilen.

Die gesammelten Erfahrungen und Erkenntnisse waren Auslöser und Motivation, die Rolle von Streitkräften in einem *State-Building*-Prozess wissenschaftlich zu analysieren, die Handlungsweise in Afghanistan zu bewerten und Folgerungen für einen zukünftigen Einsatz von Streitkräften abzuleiten.

1.1 Der Afghanistaneinsatz

Nach dem 11. September 2001 war das primäre Ziel der USA und ihrer Verbündeten die Eliminierung jeglicher terroristischer Bedrohung, die von al-Qaida und ihrem Anführer Osama bin Laden in Afghanistan ausging. Dieses Ziel veränderte sich im Verlauf des Einsatzes. US-Präsident Joe Biden führte zum Abschluss der Evakuierungsmission aus Kabul am 31. August 2021 aus:

„If we had been attacked on September 11, 2001, from Yemen instead of Afghanistan, would we have ever gone to war in Afghanistan — even though the Taliban controlled Afghanistan in 2001? I believe the honest answer is no. [...] To me, there are two that are paramount. First, we must set missions with clear, achievable goals — not ones we’ll never reach. And second, we must stay clearly focused on the fundamental national security interest of the United States of America. This decision about Afghanistan is not just about Afghanistan. It’s about ending an era of major military operations to remake other countries. [...] We saw a mission of counterterrorism in Afghanistan — getting the terrorists

and stopping attacks — morph into a counterinsurgency, nation building — trying to create a democratic, cohesive, and unified Afghanistan -- something that has never been done over the many centuries of [Afghanistan's] history.”¹⁴

Biden zeichnete die Entwicklung von einem „Counterterrorism“- über einen „Counterinsurgency“- zu einem „Nation-Building“-Einsatz nach und stellte fest, dass ein Paradigmenwechsel in der Außen- und Sicherheitspolitik notwendig ist. Moderne Waffentechnologien, sogenannte *Over-the-Horizon Capabilities*,¹⁵ machten den Einsatz von größeren Truppenkontingenten im Kampf gegen den Terror zukünftig entbehrlich.¹⁶ Die US-Streitkräfte sollten in Zukunft vor allem für die nationale Sicherheitsvorsorge eingesetzt werden. Dies bedeute das Ende von großen Militäroperationen mit dem Ziel eines *State-Building*.

Die Abkehr der USA von einer Interventionspolitik bedeutet jedoch nicht, dass der Einsatz von Streitkräften zum Schutz von Menschenrechten, Freiheit, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit als universelle Werte künftig obsolet wird. Streitkräfte können weiterhin zur Sicherung des Umfeldes eingesetzt werden und selbst als Akteure bei Sicherheitssektorreformen tätig werden.

Aus Sicht der westlichen Staatengemeinschaft waren nach den Anschlägen am 11. September 2001 zunächst die Bündnispolitische Solidarität und die Sicherheit der eigenen Bevölkerung für den Einsatz von Streitkräften ausschlaggebend.¹⁷ Bereits mit der ersten Petersberg-Konferenz im Dezember 2001 und den Folgekonferenzen, bekam der Einsatz jedoch eine neue Dimension. Nachdem vom afghanischen Territorium keine terroristische Bedrohung mehr ausging, rückten neue Ziele in den Fokus: Die Wahrung der Menschenrechte und die Schaffung humanitärer Rahmenbedingungen sowie eines sicheren Umfeldes für die afghanische Gesellschaft.

14 Vgl. White House: Remarks by President Biden on the End of the War in Afghanistan, 2021a.

15 Fähigkeit, Ziele in sehr großen Entfernungen mit speziellen Radarsystemen zu erkennen und mit Langstreckensystemen zu bekämpfen.

16 Vgl. The White House 2021a.

17 Oft zitiert wird in diesem Zusammenhang der damalige Bundesverteidigungsminister Peter Struck, der im Bundestag am 20. Dezember 2002 erklärte: „Die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland wird heute auch am Hindukusch verteidigt.“ Vgl. Bundesregierung: Rede des Bundesministers der Verteidigung, Dr. Peter Struck, zur Fortsetzung der Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an dem Einsatz einer Internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe in Afghanistan vor dem Deutschen Bundestag am 20. Dezember 2002 in Berlin, 2002.

Die Sicherheitslage in Afghanistan blieb jedoch ein Problem. Regelmäßig griffen Aufständische¹⁸ die internationalen Streitkräfte, die afghanische Bevölkerung, Regierungsmitglieder und die afghanischen Sicherheitskräfte an. Die Anschläge hatten zahlreiche Tote und Verletzte zur Folge. Die internationale Gemeinschaft setzte sich deshalb das Ziel, den afghanischen Sicherheitssektor zu reformieren und die Sicherheitskräfte zu befähigen, Aufstände effektiv zu bekämpfen. Mittel- bis langfristig sollten sie den Schutz der afghanischen Zivilgesellschaft eigenständig gewährleisten und dadurch den Militäreinsatz der internationalen Gemeinschaft zeitlich begrenzen.

1.2 Forschungskonzept

Das Vorgehen der internationalen Staatengemeinschaft wird in der politikwissenschaftlichen Forschung als Sicherheitssektorreform bezeichnet. In der Forschung gewann das Konzept seit den 1990er Jahren an Relevanz. Die Bundesregierung griff das Thema allerdings erst sehr spät auf, in der 2019 veröffentlichten „Ressortgemeinsamen Strategie zur Unterstützung der Sicherheitssektorreform (SSR) im Kontext von Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung“.¹⁹ Grundlage für dieses Strategiepapier waren die 2017 veröffentlichten Leitlinien „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“. In ihnen wurden die Dimensionen von Fragilität, das staatliche Gewaltmonopol, die Erbringung grundlegender staatlicher Dienstleistungen und die Legitimität staatlicher Herrschaft beschrieben. Für den Erfolg einer SSR wurde die Notwendigkeit hervorgehoben, dass die verantwortlichen Ressorts in einem vernetzten Ansatz zusammenarbeiten sollten.²⁰ Die vorliegende Untersuchung fußt auf diesen nationalen Grundlagendokumenten für den Einsatz der Bundeswehr, der Polizeien des Bundes und der Länder sowie weiterer Organisationselemente der Ressorts AA, BMI und BMZ. Dass die Auseinandersetzung mit dem Thema

18 Zu den regierungsfeindlichen Gruppen gehören: Taliban, Hezb-i-Islami, das Haqqani Netzwerk, fremde Kämpfer, lokale Milizen und kriminelle Organisationen. Vgl. Jones, Seth G.: Counterinsurgency in Afghanistan. RAND Counterinsurgency Study – Volume 4. RAND Corporation: Santa Monica, CA/Arlington, VA/Pittsburgh, PA 2008.

19 Vgl. Bundesregierung: Ressortgemeinsame Strategie zur Unterstützung der Sicherheitssektorreform (SSR) im Kontext von Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung. Berlin 2019a, S. 17-22.

20 Vgl. Bundesregierung: Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern. Leitlinien der Bundesregierung, Auswärtiges Amt. Berlin 2017, S. 20-21 und S. 110-112.

State-Building in Deutschland erst sehr spät begann, lässt sich auf den langwierigen Prozess der nationalen Selbstbestimmung zurückführen.

Streitkräfte sind ein wesentliches Instrument der Außen- und Sicherheitspolitik. Diese Studie untersucht, was Streitkräfte im Rahmen eines *State-Building*-Prozesses zur Reform eines dysfunktionalen Sicherheitssektors beitragen können. Herausgearbeitet werden soll dies am Beispiel des Einsatzes der Bundeswehr bei der Reform des afghanischen Sicherheitssektors. Aus der operativen Perspektive ist zu klären, ob die Bundeswehr über die Befähigung, die Ressourcen und die Zeit zur Erfüllung ihrer Aufgabe verfügte. Zuletzt ist zu bewerten, welche Wirkungen ihr Handeln erzeugte.

Zur Beantwortung dieser Fragen wird zunächst ein analytischer Rahmen entwickelt, mit dem die Wirksamkeit einer Sicherheitssektorreform in fragilen Staaten bewertet werden kann. Grundlage hierfür sind der wissenschaftliche Forschungsstand und die normativen Vorgaben, Grundsätze und Prinzipien der SSR-Strategien multilateraler Organisationen und der Bundesrepublik Deutschland. Daran anschließend wird der Beitrag der Bundeswehr beim Aufbau eines demokratisch legitimierten Sicherheitssektors im Zusammenwirken mit nationalen Akteuren des AA, BMI und BMZ sowie mit multinationalen Streitkräften am Beispiel des Afghanistaneinsatzes von 2001 bis 2021 analysiert und bewertet. Die theoriegeleitete Untersuchung soll Erfolgsfaktoren für einen effektiven und effizienten Einsatz der Bundeswehr bei der Reform eines Sicherheitssektors identifizieren und Optimierungspotenzial aufzeigen.²¹

Ausgangspunkt dieser Studie sind die Terroranschläge auf das Territorium der Vereinigten Staaten von Amerika am 11. September 2001. Bemerkenswert ist die Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland am daraufhin ausgerufenen Kampf gegen den Terrorismus. Im Rahmen dieser Studie soll deshalb das Narrativ zur Begründung der deutschen Beteiligung herausgearbeitet werden. Dabei ist der Wandel der politischen Kultur der Bundesrepublik Deutschland, beginnend mit einer Politik der Zurückhaltung in den Anfangsjahren über ein Zivilmachtstreben während der sogenannten Bonner Republik hin zu einer aktiven sicherheitspolitischen Rolle nach der Wiedervereinigung zu reflektieren.

21 Ein Fallstudiendesign erlaubt eine holistische Betrachtungsweise und ermöglicht die Prüfung der Validität eines Konzeptes, hier das der SSR, anhand von Indikatoren, die sich aus der bisherigen Forschung zum Thema SSR ergeben. Während des Forschungsprozesses können auch neue Variablen und Kausalmechanismen identifiziert werden. Vgl. Bennet, Andrew/George, Alexander L.: *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. MIT Press: Cambridge, MA 2005, S. 74–75.

Um Entwicklungsprozesse in drei Phasen dieses Einsatzes miteinander zu vergleichen, wird ein diachrones Fallstudiendesign verwendet. Als Forschungswerkzeuge dienen qualitative Quellen- sowie Dokumentenanalysen, beispielsweise Protokolle von Bundestagsdebatten, Bundestagsmandate zum Bundeswehreinsatz in Afghanistan, Berichte der Bundesregierung zur Lage in Afghanistan und die Medienberichterstattung. Darüber hinaus werden empirische Befunde aus leitfadengestützten Experteninterviews ausgewertet.²² Die jährliche Mandatierung der Einsätze der Bundeswehr in Afghanistan durch die Exekutive lassen Rückschlüsse auf die Absichten der Bundesregierung bei der Umsetzung der VN-Resolutionen zu. Sie beschreiben den Weg vom Kampf gegen den Terrorismus hin zu einer Reform des afghanischen Sicherheitssektors.

Die Terroranschläge und der Kampf gegen den Terrorismus stehen also nicht im Zentrum dieser Untersuchung und somit auch nicht die Frage, ob der Einsatz von militärischer Gewalt ethisch legitim war respektive ist. Gleichwohl werden Auswirkungen des Kampfes gegen den Terrorismus auf den *State-Building*-Prozess benannt und bewertet, insbesondere weil ein sicheres Umfeld Voraussetzung für einen *State-Building*-Prozess ist. Weiterhin soll die politische und mediale Diskussion und ihre Auswirkung auf den Afghanistaneinsatz betrachtet werden.

Damit bereichert die vorliegende Studie die Forschungslandschaft, denn der bisherige Fokus der Studien zu Sicherheitssektorreformen liegt auf Einsätzen der USA²³ und des Vereinigten Königreichs²⁴. Zur Rolle der Bundeswehr und zu ihrem Zusammenwirken mit Streitkräften anderer Nationen bei Sicherheitssektorreformen liegt bisher keine umfassende wissenschaftliche Untersuchung vor. Analog gilt dies auch für die Kooperation der Bundeswehr mit nationalen Akteuren der Entwicklungszusammenarbeit, der Polizei und Justiz, die bei einer SSR ebenfalls einen maßgeblichen Beitrag leisten.

22 Vgl. Blatter, Joachim K./Janning, Frank/Wagemann, Claudius: Qualitative Politikanalyse. Eine Einführung in Forschungsansätze und Methoden. Springer: Wiesbaden 2007, S. 60–84.

23 Vgl. Wadhams, Caroline/Cookman, Colin/Katulis, Brian/Korb, Lawrence: Realignment: Managing a Stable Transition to Afghan Responsibility, Recommendations for the United States and its Allies. Center for American Progress: Washington 2010.

24 Vgl. Ministry of Defence, Foreign & Commonwealth Office, Department for International Development (Hrsg.): GCPP SSR Strategy 2004–2005, Security Sector Reform Strategy. London 2004.

Es existiert eine Vielzahl von Untersuchungen zum Themenbereich des internationalen Krisenmanagements. Gleichwohl liegt keine systematische Untersuchung vor, die sich spezifisch mit der Rolle der Bundesrepublik Deutschland im Politikfeld Sicherheit und hier insbesondere mit der Bundeswehr als Akteur im nationalen und multinationalen Rahmen beim Aufbau von Sicherheitsarchitekturen empirisch auseinandersetzt. Bisher existiert für die Bundesrepublik Deutschland lediglich eine sektorale Evaluation, die primär das Politikfeld Entwicklung fokussiert.²⁵ Für das Politikfeld Sicherheit liegen sektorale Untersuchungen vor. Genannt sei an dieser Stelle Robin Schroeders und Stefan Hansens Studie zur Anwendung der COIN-Strategie.²⁶ Weiterhin existieren umfassende Erfahrungsberichte der deutschen Einsatzkontingente, die allerdings als Verschlussache nicht öffentlich zugänglich sind. Darüber hinaus liegen Sammelbände vor wie der von Jochen Maurer und Martin Rink über den Einsatz in Afghanistan.²⁷ Auch zahlreiche ehemalige Angehörige der deutschen Einsatzkontingente in Afghanistan haben Berichte veröffentlicht, zum Beispiel Rainer Buske und Kurt Helmut Schiebold.²⁸

Für die Bundesrepublik existiert bislang keine Untersuchung, die alle für Sicherheitssektorreformen relevanten Politikfelder betrachtet, die Formulierung entsprechender Politiken sowie deren Umsetzung in Strategien und Konzepte analysiert und die umgesetzten Maßnahmen evaluiert. Hieraus resultiert konkreter Forschungsbedarf: Es gilt, die Herausforderungen und Handlungsoptionen aller Akteure der betreffenden Ressorts für einen gemeinsamen kohärenten Aufbau der Sicherheitsarchitektur eines fragilen Staates zu identifizieren und in den multinationalen Kontext einzuordnen.

Diese Untersuchung verfolgt das Ziel, diese Forschungslücke durch einen diachronen Vergleich der drei Phasen des Afghanistaneinsatzes und

25 Vgl. Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (Hrsg.): *Evaluierungen der Deutschen Entwicklungszusammenarbeit mit Afghanistan*. DEval Policy Brief 1/2015. Bonn 2015.

26 Vgl. Hansen, Stefan/Schroeder, Robin (Hrsg.): *Stabilisierungseinsätze als gesamtstaatliche Aufgabe, Erfahrungen und Lehren aus dem deutschen Afghanistaneinsatz zwischen Staatsaufbau und Aufstandsbewältigung (COIN)*. Nomos: Baden-Baden 2015.

27 Vgl. Maurer, Jochen/Rink, Martin (Hrsg.): *Einsatz ohne Krieg*. Vandenhoeck & Ruprecht: Göttingen 2021.

28 Vgl. Buske, Rainer: *KUNDUZ: Ein Erlebnisbericht über einen militärischen Einsatz der Bundeswehr in AFGHANISTAN im Jahre 2008*. Miles-Verlag: Berlin 2015; Vgl. Schiebold, Kurt H.: *99 Tage in Afghanistan: Wie der deutsche Einsatz 2003 im Nordosten Afghanistans begann*. Aus meinem Tagebuch. Miles-Verlag: Berlin 2022.

durch leitfadengestützte Experteninterviews mit militärischem Führungspersonal, Akteuren der Entwicklungszusammenarbeit, der Außenpolitik und Entscheidungsträgern des Deutschen Bundestages zu schließen. Dies ermöglicht einen ganzheitlichen Blick auf die Aufgaben der Bundeswehr bei Sicherheitssektorreformen von der Mesoebene (Bundesregierung, Bundestag, Parteien) bis zur Mikroebene (Angehörige der Bundeswehr, Akteure der Ressorts in Afghanistan, einer Beraterin aus den USA und einem ehemaligen Angehörigen der ANA).

Dafür ist es notwendig, existierende SSR-Strategien von VN, NATO, *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD), *Organization for Security and Co-Operation in Europe* (OSCE) und Europäischer Union (EU) einzuordnen. Darüber hinaus gilt es, den normativen Rahmen, die Grundsätze, Prinzipien und Strategien einer SSR auf nationaler Ebene zu bewerten und ihre Anwendung durch die Bundesrepublik Deutschland zu prüfen. Besonderes Augenmerk gilt dabei dem Beitrag des Verteidigungsressorts, der mit der Arbeit aller Ressorts in einen Gesamtkontext zu stellen ist. In diesem Zusammenhang sind die bestehenden Mechanismen des im Artikel 65 Grundgesetz (GG) verankerten Ressortprinzips und seiner Auswirkungen zu bewerten und Folgerungen abzuleiten.

Abhängige und unabhängige Variablen für den Einsatz der Bundeswehr in Afghanistan sollen durch einen diachronen Vergleich identifiziert werden. Hierzu wird zunächst untersucht, wie politische Vorgaben die personellen und materiellen Ressourcen der Bundeswehr beeinflussten, um sie danach ins Verhältnis zum „*Outcome*“ zu setzen, also die Wirkung einzelner Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheitslage und ihren Beitrag für einen effektiven afghanischen Sicherheitssektor zu bewerten.²⁹ Für die Fallstudien wird der zwanzigjährige Einsatzzeitraum in drei Phasen gegliedert, in denen wesentliche Entscheidungen getroffen wurden. Die Abfolge ergibt sich aus den Vereinbarungen zwischen der internationalen Gemeinschaft und Afghanistan zum *State-Building*-Prozess.

Zentraler Ausgangspunkt für Phase I ist die Einsatzentscheidung der Bundesregierung und die Mandatierung der *Operation Enduring Freedom* (OEF) am 16. November 2001. OEF hatte das primäre Ziel, den internationalen Terrorismus zu bekämpfen (*Counter Terrorism*, CT). Die erste Petersberg-Konferenz, bei der sich Vertreter Afghanistans, der VN und der in-

29 Vgl. Bennet, Andrew/George, Alexander L.: *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Redbrain: Massachusetts 2005, S. 79–83, 205–212.

ternationalen Gemeinschaft auf einen Friedensprozess verständigten, fand vom 27. November bis 5. Dezember 2001 statt.³⁰ Der Sicherheitsrat der VN verabschiedete am 20. Dezember 2001 die Resolution 1386 zur Etablierung einer Internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe in Afghanistan (*International Security Assistance Force*, ISAF).³¹ Bereits am 22. Dezember 2001, also sechs Wochen nach dem ersten OEF-Mandat, erteilte der Deutsche Bundestag das Parallelmandat für den Einsatz der Bundeswehr im Rahmen der ISAF-Mission. Ihr Auftrag bestand vor allem darin, die afghanische Regierung bei der Aufrechterhaltung der Sicherheit im Großraum Kabul zu unterstützen. Insbesondere galt es, internationales Zivilpersonal zu schützen, das Aufgaben beim Wiederaufbau und bei der humanitären Hilfe übernehmen sollte.³² 2003 übernahm die NATO das Oberkommando von ISAF. Deutschland bot an, die Führung der ISAF-Mission in Kabul und zusätzliche Verantwortung für die Nordregion Afghanistans zu übernehmen. Zur konzeptionellen Unterlegung dieser Entscheidung gab die Bundesregierung im selben Jahr ein Afghanistankonzept und 2004 den Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ heraus. Mit diesen Dokumenten wurde der Einsatz der Bundeswehr in Afghanistan nachträglich legitimiert.³³

Phase II beginnt mit der Afghanistankonferenz in London am 28. Januar 2010. Die Vertreter der afghanischen Regierung sagten dort zum wiederholten Mal zu, mit internationaler Unterstützung alle politischen, ökonomischen und sozialen Schritte zu unternehmen, um einen demokratischen Staat aufzubauen und irreguläre Gewalt, Korruption und Kriminalität zu bekämpfen. Phase II wird weiterhin determiniert durch den Beginn der Übergabe der Verantwortung für die Sicherheit Afghanistans in allen Provinzen an die afghanischen Sicherheits- und Verteidigungskräfte bis zum 31. Dezember 2014. Dieser Entscheidung vorausgegangen war die Verkün-

30 Der damalige US-Botschafter James Dobbins beschreibt in seinem Buch „After the Taliban: Nation-Building in Afghanistan“ detailliert die Positionen der Konferenzteilnehmer und den Konferenzverlauf. Vgl. Dobbins, James F.: After the Taliban – Nationbuilding in Afghanistan. Potomac Books: Washington 2008, S. 4, 71–76.

31 Vgl. United Nations Security Council: Resolution 1386. New York 2001.

32 Vgl. Bundestags-Drucksache 14/7930.

33 Vgl. Bundesregierung: Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“. Berlin 2004a, S. 34.

derung eines neuen strategischen Konzeptes für Afghanistan und Pakistan durch US-Präsident Barack Obama am 29. November 2009.³⁴

Die Umsetzung der neuen US-Strategie zur Bekämpfung der Taliban erforderte einen signifikanten Aufwuchs der Streitkräfte und einen strukturierten Aufbau der afghanischen Sicherheitskräfte. Die afghanische Regierung sollte in die Lage versetzt werden, die Verantwortung für Afghanistan und für die Sicherheit im Land zu übernehmen. Für die internationale Gemeinschaft eröffnete sich daraus die Perspektive, ihre Truppen aus Afghanistan in absehbarer Zeit zurückziehen zu können. Phase II endete am 31. Dezember 2014 mit dem Abschluss der NATO-Mission ISAF und der bis zu diesem Zeitpunkt andauernden US-Operation OEF. Die afghanische Regierung und die internationale Gemeinschaft kamen zu der Bewertung, dass die ANDSF die Sicherheit Afghanistans nunmehr eigenverantwortlich gewährleisten könnten und lediglich die ministerielle und höhere Kommandoebene weitere Unterstützung benötigte.

Am 1. Januar 2015 begann die NATO-geführte *Resolute Support Mission* (RSM) und somit Phase III. In dieser Phase sollte mit einem signifikant reduzierten Kräfteansatz von lediglich 12.000 Soldaten ein Beratungs- und Unterstützungseinsatz (*Training, Advising, Assisting, TAA*)³⁵ für die ministerielle und strategische Ebene der afghanischen Sicherheitskräfte in Kabul und auf Korpsbene³⁶ durchgeführt werden. Die USA implementierten parallel die *Operation Freedom's Sentinel* (OFS), die durch den US-Commander geführt wurde. Am 29. Februar 2020 vereinbarten die USA mit den Taliban in Doha (Katar) den Abzug der Truppen der USA und der interna-

34 Vgl. Woodward, Bob: *Obamas War's. The Inside Story*. Simon & Schuster: London/New York/Sydney/Toronto 2010, S. 385–390.

35 Training umfasst alle Aktivitäten, die bestimmte Personen und Einheiten in taktischem Einsatz zum Umgang mit Land-, Luft- und Seefähigkeiten beherrschen müssen. Designierte Führungskräfte werden in Taktik, Technik und Verfahren zum Einsatz von Land-, Luft- und Seefähigkeiten qualifiziert. Eine Beratung beinhaltet alle Aktivitäten, die die Leistung bestimmter Akteure verbessert, indem sie eine aktive Beteiligung ermöglicht und Fachwissen bereitstellt, um strategische oder operative Ziele zu erreichen. *Mentoring/Partnering/Assisting* sind Aktivitäten, die von kleinen Expertenteams durchgeführt werden, die eng mit designiertem Personal zusammenarbeiten und Anweisungen und Anleitungen geben, die die Durchführung von Militär- oder Sicherheitsoperationen betreffen. Vgl. NATO: *Allied Joint Doctrine for Security Force Assistance*. Allied Joint Publication-3.16. Brüssel 2016a, S. XII-X.

36 Ein Korps bezeichnet einen militärischen Großverband der ANA mit einem Personalumfang von 7.000 bis 17.000 Soldaten. Das Korps gliedert sich in Brigaden und Kandaks. Ein Kandak entspricht einem Bataillon.

tionalen Gemeinschaft.³⁷ In der Folge beschloss die NATO am 14. April 2021 den Abzug der NATO-Truppen, der am 1. Mai 2021 begann.³⁸ Das deutsche Einsatzkontingent beendete seinen Einsatz am 30. Juni 2021, die Bundeswehr beteiligte sich aber danach noch bis zum 26. August 2021 an der komplexen Evakuierung in Kabul. Die letzten US-Soldaten verließen Afghanistan am 31. August 2021. Dieses Datum markiert das Ende von Phase III.

Kern dieser Studie ist die Analyse der politischen Entscheidungsprozesse, deren Umsetzung durch die zuständigen Ressorts und die vor Ort eingesetzten Diplomaten, Soldaten, Polizisten und Mitarbeiter von Entwicklungsorganisationen sowie deren Wirkungen auf die Reform des afghanischen Sicherheitssektors. Diese Prozesse sind aus deutscher Sicht im Spannungsfeld eines abnehmenden Atlantizismus und zunehmenden Eurozentrismus zu betrachten.³⁹ Übergeordnetes Ziel dieser Untersuchung ist es, Interdependenzen aufzuzeigen und Variablen zu identifizieren, mit denen künftige Einsätze der Bundeswehr im Rahmen von Sicherheitssektorreformen effektiver gestaltet werden können. Fragilen Staaten können solche Einsätze langfristig Sicherheit und Entwicklung ermöglichen. Obwohl Deutschland sich mittlerweile nicht mehr nur mit dem internationalen Terrorismus konfrontiert sieht, sondern auch mit einer gewachsenen militärischen Bedrohung, wird es Aufgabe der Bundeswehr bleiben, fragile Staaten zu unterstützen, zu stabilisieren und aufzubauen.⁴⁰ Auch aus diesem Grund ist eine vertiefende Analyse dieser Thematik notwendig.

37 Vgl. United States Department of State: Agreement for Bringing Peace to Afghanistan between the Islamic Emirate of Afghanistan which is not recognized by the United States as a state and is known as the Taliban and the United States of America. Doha 2020a; Die Streitkräfte der USA sollten spätestens zum symbolträchtigen Datum des 11. September 2021 aus Afghanistan abziehen. Vgl. White House: Remarks by President Biden on the Way Forward in Afghanistan. Washington 2021b.

38 Vgl. Auswärtiges Amt: Gemeinsame Ministererklärung des NATO-Nordatlantikrates zu Afghanistan, 2021a.

39 Vgl. Mayer, Tilman: Zwischen Atlantizismus und Abkopplung. In: Politische Studien 51, H. 4, 2000, S. 49–57.

40 Vgl. Deutsche Atlantische Gesellschaft: Die Strategische Lage zum Jahresbeginn 2021, 2021.

1.3 Methoden und Forschungswerkzeuge

Die Struktur dieser Studie ergibt sich aus den Ursachen und Folgen fragiler Staatlichkeit und aus den Bemühungen der internationalen Gemeinschaft, durch Interventionen ein Mindestmaß an Staatlichkeit und wirtschaftlicher Entwicklung zu schaffen. Vorgaben und Ziele von Stabilisierungseinsätzen wurden in der Resolution des VN-Sicherheitsrats vom 3. Dezember 2020 festgelegt (UNSCR 2553). In ihr wird betont, dass sich Entwicklung, Frieden, Sicherheit und Menschenrechte gegenseitig bedingen.⁴¹ Die Resolution ist das vorläufige Ergebnis eines langwierigen Prozesses, in dem zahlreiche Organisationen, Nationen und Institutionen mit unterschiedlicher Zielsetzung Konzepte für das *State-Building* und für Sicherheitssektorreformen publizierten.⁴² Auch im deutschsprachigen Raum wird die Thematik im Zusammenhang mit *State-Building*- und *Governance*-Projekten⁴³ erforscht und weiterentwickelt.⁴⁴

Die Wissenschaft analysiert im Wesentlichen anhand von Fallstudien Erfolg oder Misserfolg von *Peace-Building*-Operationen seit Mitte der 1990er-Jahre.⁴⁵ Erst seit wenigen Jahren ist die Bedeutung von Reformen des Sicherheitssektors in den Fokus gerückt. Hervorzuheben ist eine Studie des *Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces* (DCAF)⁴⁶, die sich 2011 mit den Herausforderungen einer solchen Reform in Afghanistan

41 Vgl. United Nations Security Council: Resolution 2553. New York 2020a.

42 Multinational sind dies beispielsweise die OECD, das *Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces* (DCAF), das *Royal United Services Institute for Defence and Security Studies* (RUSI), das *Center for Strategic and International Studies* (CSIS), das *Centre for International Governance Innovation* (CIGI) und das *International Center for Transitional Justice* (ICTJ).

43 Gute Regierungsführung/*Governance* ist verantwortungsvolle Regierungsführung und hat unter anderem folgende Charakteristika: Sie ist transparent und effektiv. Sie legt Rechenschaft ab. Sie beteiligt alle Menschen und berücksichtigt die Meinung von Minderheiten und die Bedürfnisse von Schwachen. *Governance* beschränkt sich nicht auf die Regierung, sondern gilt für alle Betroffenen und Beteiligten. Vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: Glossar, 2020.

44 Beispielsweise durch die Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), das Düsseldorfer Institut für Außen- und Sicherheitspolitik (DIAS) und die Bundesakademie für Sicherheitspolitik (BAKS).

45 Vgl. Fukuyama, Francis: Staaten bauen. Die neue Herausforderung internationaler Politik. Propyläen Verlag: Stuttgart 2004a.

46 Das DCAF, inzwischen *Geneva Centre for Security Sector Governance*, in Genf/Schweiz „erstellt innovative Wissensprodukte, fördert Normen und bewährte Verfahren und bietet Rechts- und Politikberatung. DCAF unterstützt den Kapazitätsaufbau von staatlichen, zivilgesellschaftlichen und privatwirtschaftlichen Akteuren, indem

umfassend auseinander gesetzt hat.⁴⁷ Zu erwähnen ist auch eine Studie der *Research and Development (RAND) Corporation* aus dem Jahr 2013, die den Fokus auf die US-amerikanischen Streitkräfte und ihren Beitrag beim Kapazitätsaufbau in Partnerländern richtet und Hypothesen zu relevanten Faktoren validiert.⁴⁸ Als wichtiges Forum für den nationalen, aber auch internationalen Austausch von Politik, Wissenschaft, Praxis und Gesellschaft hat sich der *PeaceLab*-Blog des *Global Public Policy Institute (GPPi)* etabliert, der mit finanzieller Unterstützung des Auswärtigen Amtes regelmäßig zu den Themenfeldern SSR, *Transitional Justice* und Rechtsstaatförderung publiziert.⁴⁹ Zur COIN-Strategie in Afghanistan verfasste Seth G. Jones 2008 eine umfassende Studie, die von der RAND *Cooperation* veröffentlicht wurde.⁵⁰ Aus deutscher Perspektive beleuchtet Robin Schroeder das Thema in einer Auftragsstudie für das BMVg.⁵¹ Er reflektiert insbesondere die Rolle der deutschen Akteure der Entwicklungszusammenarbeit, der Polizei und der Bundeswehr. Mit Erfolgen und Misserfolgen des PRT-Konzeptes setzt sich Conor Keane in seinem Buch „US-Nation-Building in Afghanistan“ kritisch auseinander, die deutsche Perspektive beleuchtet der Diplomat Michael Schmunck in seiner Studie „Die deutschen *Provincial Reconstruction Teams*, ein neues Instrument zum *Nation-Building*“.⁵²

Die Forschung konnte aus vergangenen Interventionen eine Reihe von Erfolgsfaktoren für das *State-Building* ableiten. Diese können somit als Soll-Wert betrachtet werden, dem das Ergebnis des *State-Building* beziehungsweise einer SSR als Ist-Wert gegenübergestellt werden kann. Im Falle Afghanistans sind dies als Soll die Ziele der internationalen Gemeinschaft,

es Zugang zu unabhängigem Fachwissen und Informationen zu *Governance* und Reform des Sicherheitssektors (SSG/R) bietet“. Vgl. DCAF: What is DCAF?, 2021.

47 Vgl. DCAF: Afghanistan's Security Sector Governance Challenges. Genf 2011.

48 Vgl. RAND Corporation: What Works Best. When Building Partner Capacity and Under What Circumstances? Santa Monica 2013.

49 Vgl. Global Public Policy Institute: PeaceLab, 2021.

50 Vgl. Jones 2008.

51 Vgl. Schroeder, Robin: Über das Zusammenwirken von Sicherheit, Wiederaufbau und Entwicklung im Kontext von Stabilisierungseinsätzen. In: Hansen, Stefan, Schroeder, Robin (Hrsg.): Stabilisierungseinsätze als gesamtstaatliche Aufgabe. Erfahrungen und Lehren aus dem deutschen Afghanistaneinsatz zwischen Staatsaufbau und Aufstandsbewältigung (COIN). Nomos: Baden-Baden 2015, S. 65–90.

52 Vgl. Keane, Conor: US-Nation-Building in Afghanistan. London/New York 2016, S. 193–203; Schmunck, Michael: Die Deutschen Provincial Reconstruction Teams: ein neues Instrument zum Nation-Building. SWP-Studie. Berlin 2005.

wie sie im Petersberg-Abkommen⁵³ und darauf aufbauenden Vereinbarungen beschrieben sind, und als Ist die Machtübernahme der Taliban im August 2021 und deren Folgen.

In dieser Arbeit soll weiterhin der sogenannte *Input* untersucht werden, für den die in Afghanistan investierten Ressourcen an Menschen, Material und Finanzmitteln als Messgrößen herangezogen werden können. Diesem stehen als „*Output*“ der Aufbau einer Sicherheitsarchitektur sowie die Anzahl qualifizierter Angehöriger des Sicherheitssektors gegenüber. Das sogenannte „*Outcome*“ beschreibt dagegen die Wirkungen der Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheitslage und der Achtung rechtsstaatlicher Grundsätze. Als Messgrößen können zum Beispiel die Zahl der Gewaltaktionen gegen Zivilisten und Sicherheitskräfte sowie Art und Anzahl von Verstößen gegen die Rechtsstaatlichkeit herangezogen werden. Im Falle Afghanistans ist trotz erheblicher personeller und finanzieller Unterstützung über einen Zeitraum von mehr als zwanzig Jahren ein negativer Outcome zu konstatieren, der sich wiederum auf die Entwicklung des Staates negativ auswirkte und zu verstärkten Flucht- und Migrationsbewegungen führte.⁵⁴

Diese Untersuchung ist von einer Forschungsfrage geleitet, die helfen soll, das Ziel des Einsatzes (Soll) mit dem Ergebnis (Ist) zu vergleichen und Abweichungen zu erklären: Auf welche Ursachen sind die Abweichungen zwischen Zielen und Ergebnissen und somit das Scheitern der SSR in Afghanistan zurückzuführen? Vier Hilfsfragen sollen die Beantwortung der Forschungsfrage erleichtern:

- Wie wirkten sich das Selbstverständnis und die Sicherheitskultur der Bundesrepublik Deutschland auf Strategie und Ziele des *State-Building* in Afghanistan aus? Inwieweit wurde der im Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ und in den Leitlinien „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“ formulierte Nexus von Frieden, Sicherheit und Entwicklung im Verlauf des Afghanistaneinsatzes der Bundeswehr berücksichtigt? Welche Folgerungen ergeben sich hieraus?
- Wurden existierende Theorien und Prinzipien für eine Reform des Sicherheitssektors während des Afghanistaneinsatzes angemessen berücksichtigt?

53 Vgl. Vereinte Nationen 2010, S. 1–4, 10.

54 Vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: Deutsche Zusammenarbeit mit Afghanistan, Flucht & Migration in Afghanistan. Bonn 2021a.

- Waren die politischen Vorgaben in den Afghanistanmandaten so operationalisiert, dass die Ergebnisse qualifizier- und quantifizierbar waren?
- Wurden die erforderlichen militärischen Fähigkeiten qualitativ, quantitativ und zeitlich ausreichend verfügbar gemacht?

Als Faktoren für die SSR in Afghanistan sind auch die historische Entwicklung, die Rolle des Islams, die Heterogenität der Ethnien und die Vielzahl an Machtakteuren innerhalb und außerhalb Afghanistans zu reflektieren. Weiterhin sind die gesellschaftlichen Ziele der afghanischen Regierungen zwischen 2001 und 2021 zu berücksichtigen: die Verwirklichung der Einheit des Landes, eine Modernisierung der Gesellschaft, verbunden mit dem Ziel Bildungsdefizite zu beseitigen, und die Initiierung wirtschaftlicher Prosperität.

Für die Studie wurden sowohl Primär- als auch Sekundärquellen analysiert. Die 30-jährige Schutzfrist für Archivgut des Bundes ließ es nicht zu, die Dokumentation der verantwortlichen Ressorts für diesen Einsatz einzusehen. Die von der Bundesregierung herausgegebenen „Fortschrittsberichte Afghanistan“ zur Information des Bundestags und der Öffentlichkeit vermitteln die offizielle Sicht. Sie wurden quellenkritisch für diese Arbeit ausgewertet. Hilfreich war hier unter anderem die Langzeitstudie von Anja Seiffert und Julius Heß vom Zentrum für Militärgeschichte und Sozialwissenschaften der Bundeswehr (ZMSBw).⁵⁵ Sie befragten Angehörige des deutschen Einsatzkontingents, die 2010 für sechs Monate in Afghanistan waren. Drei Jahre nach ihrer Rückkehr beschreiben die Soldaten und Veteranen differenziert, wie sich der Einsatz, aber auch das Erleben von Gewalt, Tod und Verwundung noch immer auf sie und ihre Familien auswirkt. Die Studie ermöglicht dadurch einen Vergleich der Perspektiven von Beteiligten und von offiziellen politischen Dokumenten.

Ergänzend wurde ein leitfadengestütztes Experteninterview mit offenen und geschlossenen Fragen erstellt (vgl. Anhang 4, Interviewleitfaden). Die Fragestellungen waren angelehnt an die Evaluationskriterien der OECD⁵⁶

55 Vgl. Seiffert, Anja/Heß, Julius: *Leben nach Afghanistan. Die Soldaten und Veteranen der Generation Einsatz der Bundeswehr. Ergebnisse der sozialwissenschaftlichen Langzeitbegleitung des 22. Kontingents ISAF*. ZMSBw: Potsdam 2020.

56 Das OECD DAC *Network on Development Evaluation* (EvalNet) hat sechs Bewertungskriterien – Relevanz, Kohärenz, Effektivität, Effizienz, Auswirkung und Nachhaltigkeit – und zwei Grundsätze für deren Anwendung definiert. Diese Kriterien bilden einen normativen Rahmen, der verwendet wird, um den Nutzen oder Wert einer Intervention (Politik, Strategie, Programm, Projekt oder Aktivität) zu bestimmen. Sie

und konnten durch die Vergabe von Skalierungswerten beantwortet werden. Die Orientierung an den OECD-Kriterien hat sich in zahlreichen Untersuchungen bewährt. Indem sich der Fragenkatalog an diesen Kriterien orientierte, konnte eine hohe Validität sichergestellt werden, obwohl Einstellung und Meinungen gemessen wurden. Bei den offenen Fragen sollten die Experten selbst zusammenfassen, wie sie ihren Beitrag im Kontext der internationalen Bemühungen zur Reform des afghanischen Sicherheitssektors bewerten. Teilweise fanden diese Einschätzungen auch Eingang in die Fallstudien. Der Erhebungszeitraum erstreckte sich vom 1. Oktober 2020 bis zum 30. September 2022. Bei der Auswertung der Antworten ist also zu berücksichtigen, dass das Scheitern der Reform bereits absehbar und die Machtübernahme der Taliban im August 2021 bereits vollzogen war. Insofern ist ein negativer Bias möglich. Die umfassenden, teilweise sehr differenzierten und mit hohem Aufwand gegebenen Antworten sind jedoch ein Indikator für eine hohe Qualität. Die Befragten waren sich der Tragweite ihrer Antworten für die Ableitung von Handlungsoptionen und Korrekturen für künftige Sicherheitssektorreformen bewusst.⁵⁷ Die gebundenen Fragestellungen bezogen sich auf die Relevanz, die Kohärenz, die Wirksamkeit, die Effizienz und die Auswirkungen des deutschen militärischen Beitrages für die Reform des afghanischen Sicherheitssektors. Die Antworten wurden für das 5. Kapitel dieser Arbeit ausgewertet, ihre grafische Darstellung lässt Entwicklungstrends erkennen.

Die Auswahl der Befragten ergab sich aus persönlichen Kontakten und Empfehlungen anderer Interviewteilnehmer. Die Stichprobe für eine Teilnahme am Interview wurde maßgeblich durch Vorgaben der Ressorts bestimmt. Während die Angehörigen des Ressorts BMVg unter Berücksichtigung der Auflagen eine ausgeprägte Bereitschaft zeigten, sich an der Studie schriftlich zu beteiligen, reagierten andere Ressorts zurückhaltender. Im Gespräch wurde die Sorge einer Evaluation durch einen Externen als Hauptargument angeführt. Schriftliche Äußerungen wurden teilweise abgelehnt, sodass die Antworten im Wesentlichen aus nicht zitierfähigen informellen Gesprächen stammen. Von den angefragten 88 Teilnehmern, denen ein Fragebogen zugeleitet wurde, antworteten 69 Prozent.

dienen als Grundlage für wertende Urteile. Vgl. OECD: Evaluation of development programmes, Evaluation Criteria.

57 Vgl. Rothbart, Charliklia: Meinung oder Methode? Potenzielle Fehler in quantitativen Befragungen der Bundeswehr. In: Elbe, Martin/Biehl, Heiko/Steinbrecher, Markus (Hrsg.): Empirische Sozialforschung in den Streitkräften. Positionen, Erfahrungen, Kontroversen. Berliner Wissenschafts-Verlag: Berlin 2021, S. 198–199, 212–216.

1 Einführung

Organisation	Anfrage	Rückläufer
Deutscher Bundestag	12	5
Auswärtiges Amt	5	3
BMI	5	3
BMVg	55	43
BMZ	5	4
Externe	6	3
Summe	88	61

Die militärischen Informationsgeber waren in den jeweiligen Phasen in unterschiedlichen Funktionen auf Ebene des BMVg, in nationalen und internationalen Kommandobehörden oder als Berater von Entscheidungsträgern im afghanischen Verteidigungsministerium und im afghanischen Generalstab eingesetzt. Die Informationsgeber aus der Gruppe der Generale, aber auch einige Oberste, waren im Laufe von ISAF oder RSM sowohl in Deutschland in Ministerien und Kommandobehörden mit Bezug zum Afghanistaneinsatz als auch in Führungsfunktionen in Afghanistan eingesetzt und konnten somit zu mindestens zwei Phasen aus unterschiedlichen Perspektiven antworten und auf Entwicklungen hinweisen. Sechs Interviews wurden mit Angehörigen des *Multinational Civil Military Cooperation Command* (MN CIMIC CMD) der NATO geführt. Sie waren in die zivil-militärische Zusammenarbeit in Afghanistan unmittelbar eingebunden. Weitere Informationsgeber kamen aus den Ressorts des AA, des BMI und des BMZ. Ihre aktive Tätigkeit wurde ebenfalls den drei Phasen zugeordnet. Das Primat der Politik erforderte die Berücksichtigung der mandatierenden Instanz, weswegen Interviews mit aktiven und ehemaligen Bundestagsabgeordneten geführt wurden. Weitere Gespräche wurden mit einem Vertreter einer politischen Stiftung in Afghanistan und mit einem Vertreter der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) geführt, die Entwicklungsprojekte in Afghanistan finanzierte.

In Einzelfällen wurden Telefoninterviews durchgeführt und die Ergebnisse transkribiert, dies betraf vor allem ehemalige und aktive Bundestagsabgeordnete und Vertreter des BMI. Die Mehrzahl der Interviews wurde aufgrund der Coronapandemie durch Übersendung des Leitfadens und Rücksendung des Fragebogens unter Beachtung der Auflagen des BMVg (vgl. Anhang 3) durchgeführt. Die Befragten erhielten den Fragebogen elektronisch und konnten individuell, ohne Zeitdruck, in einer für sie günstigen Interviewsituation, ohne externen Einfluss die offenen Fragestel-

lungen des ersten Teils schriftlich beantworten und die gebundene Fragestellung des zweiten Teils durch die Vergabe eines Skalierungswertes beantworten. Hierdurch konnte auch eine mögliche Messfehlerquote reduziert werden. Weiterhin war es ein Garant für eine hohe Reliabilität, da die Interviewten ihre Antworten später nicht mehr ändern konnten. Die Vorgabe, personenbezogene Daten nicht zu verarbeiten und die erhobenen Daten sicher und geordnet aufzubewahren, lässt eine Veröffentlichung der Rückläufer nicht zu. Auch ist die Dissertation vor Veröffentlichung dem BMVg zur Prüfung vorzulegen, inwieweit Aspekte der militärischen Sicherheit berührt werden.⁵⁸

Die Datenqualität wird maßgeblich durch die Glaubwürdigkeit der Befragten beeinflusst. Dabei ist ergänzend zu berücksichtigen, dass die Zusammensetzung der Stichprobe durch die individuelle Bereitschaft der Befragten, sich an der Befragung zu beteiligen, bestimmt wurde. Darüber hinaus erfolgte ein Gedankenaustausch zu den gewonnenen Erfahrungen mit einem ehemaligen Staboffizier der ANA (Mentee), der mittlerweile aufgrund der Bedrohungslage in Pakistan lebt, sowie mit einer US-amerikanischen Beraterin, die während der RSM in Afghanistan tätig war.

In den folgenden Kapiteln wird zunächst das Konzept des *State-Building*, ausgehend von den Begriffen Staat und Nation und den Ursachen fragiler Staatlichkeit, herausgearbeitet und auf sicherheitspolitische Herausforderungen verwiesen. Aus den Risiken für die internationale Staatengemeinschaft resultieren die Kriterien der Vereinten Nationen, wann eine Intervention mit dem Ziel der Wiederherstellung von Staatlichkeit legitim sein kann. In den weiteren Kapiteln wird der Zusammenhang von Sicherheit und Entwicklung und ihre Bedeutung für die Stabilität von Staatlichkeit dargestellt. Vertieft betrachtet werden die konzeptionellen Überlegungen multilateraler Organisationen und der Bundesrepublik Deutschland zu Sicherheitssektorreformen als Instrument zur Verbesserung der Resilienz eines fragilen Staates. Aus der wissenschaftlichen Forschung zu den Rahmenbedingungen für einen erfolgreichen *State-Building*-Prozess können Prinzipien abgeleitet werden, deren jeweilige Berücksichtigung bei der Reform des afghanischen Sicherheitssektors in den Folgekapiteln dargestellt wird. Zum Verständnis der Rahmenbedingungen für den *State-Building*-Prozess

58 Der Veröffentlichung der vorgelegten Arbeit wurde im Rahmen der fachlichen Zuständigkeit am 11. August 2023 zugestimmt. Vgl. BMVg: FüSK III 3, Az 35-15-00, Klassifizierung: ÖFFENTLICH/PersDat Schutzbereich 1, Email vom 11.08.2023. Berlin 2023.

wird ausgehend von Kultur und Geschichte Afghanistans eine chronologische Untersuchung des internationalen Engagements unternommen, ergänzt durch eine Analyse der Debatten im Bundestag über die Mandate und durch die persönliche Perspektive der in Afghanistan eingesetzten Akteure. Im 5. Kapitel dieser Studie werden die erfahrungsbasierten Meinungen und Einstellungen der Interviewteilnehmer in Bezug auf die drei Phasen ausgewertet. Der deutsche Beitrag lässt sich so in Bezug auf Relevanz, Kohärenz, Wirksamkeit und Effizienz diachron vergleichen und seine Auswirkung auf den *State-Building*-Prozess in der jeweiligen Phase gewichten. Der abschließende Teil dieser Studie befasst sich mit der Interpretation und Reflexion der Ergebnisse, um hieraus Erfolgsfaktoren für einen effektiven und effizienten Einsatz der Bundeswehr bei Reformen eines dysfunktionalen Sicherheitssektors abzuleiten. Aus diesen Erfolgsfaktoren ergeben sich politische Handlungsfelder für die Umsetzung einer gesamtstaatlichen SSR-Strategie sowie Hinweise auf weiteren Forschungsbedarf.

2 State-Building: das Konzept

State-Building hat sich zu einem zentralen Thema in der sozialwissenschaftlichen Forschung entwickelt. Dabei besteht Übereinstimmung, dass politische Gemeinwesen bestimmte Leistungen in den Bereichen Sicherheit, Wohlfahrt, Legitimität und Rechtsstaatlichkeit zu erbringen haben. Sofern diese Leistungen nicht oder nur eingeschränkt gewährleistet werden, kann eine Stabilisierungs- und Wiederaufbaumission erforderlich sein, um die Gesellschaft zu schützen. Diese Missionen erfolgen grundsätzlich durch multilaterale Organisationen oder durch einen Zusammenschluss von Staaten, deren Handeln durch eine VN-Resolution legitimiert ist. Die OECD definieren *State-Building* als „an endogenous process to enhance capacity, institutions and legitimacy of the state driven by state-society relations.“⁵⁹

Kritiker von Stabilisierungs- und Wiederaufbaumissionen fokussieren primär die Misserfolge und verweisen auf Vietnam, den Irak und aktuell auf Afghanistan. Demgegenüber gab es aber auch Erfolge. Hier sind die Bundesrepublik Deutschland, Japan und Südkorea zu nennen – sowie in jüngerer Zeit Bosnien-Herzegowina und das Kosovo.⁶⁰ Satish Nambiar, der ehemalige *Force Commander* und *Head of Mission der United Nations Protection Force in the former Yugoslavia* (UNPROFOR), stellte als zentrale Herausforderung für *State-Building*-Prozesse heraus:

„One of the key problems that representatives from developed countries face when trying to re-establish the judiciary and law and order mechan-

59 Vgl. OECD: *Supporting Statebuilding in Situations of Conflict and Fragility: Policy Guidance, DAC Guidelines and Reference Series*. OECD Publishing: Paris 2011, S. 20.

60 Vgl. Howk, Jason C./Hyde, Andrew/Pforzheimer, Annie: *Four Lessons for Security Sector Reform in Afghanistan*. With Afghan peace negotiations ongoing, efforts to build a post-settlement Afghan security sector should begin now. United States Institute for Peace: Washington 2020; Francis Fukuyama etwa rekurriert auf die Kolonialzeit und nennt als positives Beispiel Großbritannien, das die Zivilverwaltung Indiens und die Rechtssysteme Honkongs und Singapurs maßgeblich beeinflusst habe, sowie Thailand und Korea, die japanische Institutionen kopiert hätten. Gleichwohl überwögen die Fehlschläge, unter anderem in Kuba, den Philippinen, Mexiko und Panama. Vgl. Fukuyama 2004a, S. 60–62.

isms [in countries emerging from conflict] is that they try to apply their rules and their standards to the local community, which won't work."⁶¹

Auch der Politikwissenschaftler Carlo Masala weist auf das spezifische Eigeninteresse von Interventen hin⁶² und betont, dass bestimmte Faktoren für einen Kapazitätsaufbau notwendig seien, darunter kulturelle und strukturelle.⁶³ Sind diese nicht gegeben, sei ein Scheitern des *State-Buildings* wahrscheinlich.

Der Konflikt- und Friedensforscher Ulrich A. Schneckener verweist darauf, dass *State-Building* eine Mehr-Ebenen-Politik ist: Sie umfasst die Interaktion zwischen den lokalen Akteuren, aber auch die Beziehungen zwischen lokalen und intervenierenden Akteuren, die Interaktion der externen Akteure untereinander sowie die Binnenstruktur der externen Akteure. Zu letzteren zählen die nationalen Regierungen der Interventen und ihre Ressorts, multilaterale Organisationen (VN, NATO, EU, OSCE und OECD), die Weltbank sowie NGOs. Insbesondere aus dieser Binnenstruktur der externen Akteure können sich weitere Probleme des *State-Buildings* entwickeln. Schneckener definiert drei Stufen, die externe Interventionen mit dem Ziel eines *State-Building* durchlaufen können:

- Stufe 1: Stabilisierung staatlicher Strukturen,
- Stufe 2: Reform staatlicher Strukturen und
- Stufe 3: (Wieder-)Aufbau staatlicher Strukturen.⁶⁴

Der kanadische Historiker und Politiker Michael Ignatieff betont, dass die lokalen Eliten von den Interventen befugt und in die Lage versetzt werden müssen, die Macht zu übernehmen, sobald die Ordnung wiederhergestellt und der Staatsaufbau gelungen ist. Das *State-Building* müsse imperiale

61 Vgl. DCAF: SSR in a nutshell: Manual for Introductory Training on Security Sector Reform. Genf 2012.

62 Vgl. Masala, Carlo: Weltunordnung – Die globalen Krisen und das Versagen des Westens. C. H. Beck: München 2016, S. 21–22.

63 Masala bezieht sich hier auf die vier von Fukuyama genannten Faktoren: Aufbau und Management von Organisationen, Aufbau des politischen Systems, Legitimationsbasis sowie kulturelle und strukturelle Faktoren. Vgl. Fukuyama 2004a, S. 41–51.

64 Vgl. Schneckener, Ulrich: Fragile Staatlichkeit und State-building. Begriffe, Konzepte und Analyserahmen. In: Beisheim, Marianne/Schuppert, Gunnar F. (Hrsg.): Staatszerfall und Governance. Nomos: Baden-Baden 2007, S. 98–121.

Macht und lokale Selbstbestimmung stets mit einer Ausstiegsstrategie in Einklang bringen.⁶⁵

Generell ist das Thema *State-Building* in das Feld der Internationalen Beziehungen (IB) einzuordnen. Die Theorien der IB betrachten primär das Verhalten von Staaten sowie von internationalen Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen. Es werden die Ursachen von Konflikten analysiert und Wege zu ihrer Lösung gesucht. Dies kann auch in eine militärische Intervention münden. Bei der Analyse kann das Theorem des „Demokratischen Friedens“ hilfreich sein, das Immanuel Kant 1796 in seinem Werk „Zum ewigen Frieden“ entwickelte.⁶⁶ Kant betrachtet die „innere[n] Verfasstheit von Staaten und ihr[em] Außenverhalten“ und zieht daraus den Schluss: „Zum ewigen Frieden kann das allein führen, daß die Entscheidung über Krieg und Frieden in die Hände des Hauptbeteiligten, des ganzen Volkes, gelegt wird.“⁶⁷ Vertreter dieser Denkrichtung argumentieren, dass Demokratien sich friedfertiger verhalten und selten Kriege gegeneinander führen. Sie tragen ihre Normen und Konfliktlösungsverfahren nach außen und werden somit zum Vorbild für andere Akteure. Voraussetzung für den Erfolg solcher Prozesse ist, dass der Intervent sein Gegenüber akzeptiert und ihm eine Demokratisierungsfähigkeit zuschreibt.⁶⁸ Der Erste und Zweite Weltkrieg zeigten, dass Kants Theorie nur eingeschränkt auf die Realität zu übertragen ist. Mit zunehmender Globalisierung wurden internationale Institutionen etabliert, die ihr Verhalten in einem „vertrauensorientierten Rahmen“ abstimmen, auf ihre Mitgliedsstaaten konfliktreduzierend wirken und im Falle eines Konfliktes etablierte Lösungsmechanismen anwenden.⁶⁹

65 Vgl. Ignatieff, Michael: The American Empire, The New York Times Magazine, 05.01.2003.

66 Vgl. Kant, Immanuel: Zum ewigen Frieden (1796), Mit Ergänzungen aus Kants übrigen Schriften und einer ausführlichen Einleitung über die Entwicklung des Friedensgedankens herausgegeben von Karl Vorländer (1919). Leipzig 1919.

67 Ebd., S. XXIII (Einleitung).

68 Vgl. Scheel, Constanze: Die liberale Theorie des Demokratischen Friedens. Frieden durch weltweite Demokratisierung? In: Sicherheit + Frieden 25, H. 4, 2007, S. 208–213.

69 Vgl. Czempel, Ernst-Otto: Kants Theorem. Oder: Warum sind Demokratien (noch immer) nicht friedlich? In: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 3, H. 1, 1996, S. 79–102; Kahl, Martin/Teusch, Ulrich: Ein Theorem mit Verfallsdatum? Der »Demokratische Frieden« im Kontext der Globalisierung. In: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 8, H. 2, 2001, S. 287–320.

Die Theorien der IB weisen eine enge Verbindung zu Theorien der Soziologie, der Ökonomie sowie der politischen Geografie auf und sind stets in den realpolitischen Kontext einzuordnen. Als Beispiele nennen die Politikwissenschaftler Siegfried Schieder und Manuela Spindler die Herausbildung des bipolaren Systems nach dem zweiten Weltkrieg, die Entkolonialisierung Ende der 1950er Jahre, den Vietnamkrieg und die Ölkrise in den 1970er Jahren. Wie komplex die Zusammenhänge sind, zeigt das Beispiel der mit dem Ende des Ost-West-Konfliktes beginnenden Globalisierung, die einherging mit dem Bedeutungsverlust von Nationalstaaten und dem Bedeutungsgewinn von nichtstaatlichen Akteuren wie NGO, Unternehmen und internationalen Organisationen. Das hat wiederum zu neuen Herausforderungen, wie den internationalen Terrorismus sowie die ökonomischen und ökologischen Bedrohungen der Weltgemeinschaft, geführt.⁷⁰ Schieder und Spindler arbeiten heraus, dass das Fehlen einer übergeordneten Instanz die Zusammenarbeit staatlicher und nichtstaatlicher Akteure auf der Grundlage ihrer Macht oder gemeinsamer Werte und Interessen erfordere, um Sicherheit, Wohlfahrt, Legitimität und Rechtsstaatlichkeit zu gewährleisten. Dies fördere die Verrechtlichung und stelle die grenzüberschreitende Interaktion staatlicher und nichtstaatlicher Akteure sicher.⁷¹

State-Building impliziert häufig eine externe Einflussnahme auf Institutionen eines anderen Staates. Zu diesem Gegenpol einer internen Veränderung liegt jedoch noch keine eigenständige Theorie vor. Hier können allgemeine Transformationstheorien gute Ausgangs- und Bezugspunkte sein. Transformationstheorien sind als Oberbegriff für Theorien zu verstehen, die einen Systemwechsel oder einen -wandel, aber auch einen Regimewechsel oder -wandel fokussieren. Während bei einem Wandel der Ausgang prinzipiell offen ist, setzt ein Wechsel einen teilweise gewaltsam induzierten Transformationsprozess, beispielsweise durch eine militärische Intervention, voraus. Voraussetzung für einen Regime- oder Systemwechsel ist die Veränderung des Herrschaftszugangs, der Herrschaftsstruktur, des Herrschaftsanspruchs und der Herrschaftsweise.⁷² Grundsätzlich sind politische

70 Vgl. Schieder, Siegfried/Spindler, Manuela (Hrsg.): *Theorien der Internationalen Beziehungen*. Opladen & Farmington Hills 2010, S. 9–11.

71 Vgl. Schieder/Spindler 2010, S. 19–20.

72 Vgl. Merkel, Wolfgang: *Systemtransformation. Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung*. 2., überarb. und erw. Aufl., Springer: Wiesbaden 2010, S. 66. Vgl. auch Polany, Karl: *The Great Transformation, Politische und ökonomische Ursprünge von Gesellschaften und Wirtschaftssystemen* Suhrkamp: Wien 1973, S. 277–292.

Systeme ständig mehrdimensionalen Wandlungsprozessen unterworfen, die zu einem Zusammenbruch führen oder neue Strukturen und Prozesse hervorbringen können.

Der Politikwissenschaftler und Ostasien-Experte Eberhard Sandschneider widmet sich in seinem Werk „Stabilität und Transformation politischer Systeme“ dem Stand und den Perspektiven politikwissenschaftlicher Transformationsforschung. Dabei differenziert er zwischen einer aktiven, revolutionären Veränderung eines Systems nach einem Zusammenbruch und einem passiven, evolutionären Systemwandel. Einen solchen Systemwandel versteht er als ständigen, allmählichen und konstruktiven Entwicklungs- und Optimierungsprozess mit dem Ziel, die Stabilität des Systems zu erhalten. Stabilität sieht er als dynamisches Gleichgewicht, das durch endogene und exogene Anreize beeinflusst und hinsichtlich der Kompatibilität der Teilsysteme mit dem Gesamtsystem bewertet wird.⁷³ Es kann vorkommen, dass ein evolutionärer Systemwandel nicht ausreicht, um dysfunktionale Anreize zu kompensieren. Ein derart delegitimiertes System verliert seine Identität, ist keine geschlossene Einheit mehr und vom Zerfall bedroht. In diesen Fällen sei ein Systemwechsel mit Maßnahmen, die massiv in existierende Strukturen eingreifen, erforderlich. Systemwechsel können Folgen eines Zusammenbruchs sein und werden in der Regel durch externe Akteure induziert.

Solche radikalen Systemwechsel, insbesondere von autoritären Systemen, teilt der Politikwissenschaftler Hans Binnendijk in vier Typen ein:

1. De[r] Typ unkontrollierten revolutionären Zusammenbruchs, in dem mit militärischen Mitteln und zum Teil erhebliche[m] Blutvergießen das autoritäre Regime und alle es tragenden Institutionen und Eliten beseitigt werden;
2. [der] Typ revolutionärer Erneuerung, in dem durch eine grundsätzlich systemkonforme Teilelite eine Restrukturierung und Restabilisierung des alten Systems erreicht wird;
3. de[r] Typ des Militärputsches, in dem das jeweilige Militär die politische Macht direkt übernimmt; und schließlich

⁷³ Vgl. Sandschneider, Eberhard: *Stabilität und Transformation politischer Systeme: Stand und Perspektiven politikwissenschaftlicher Transformationsforschung*. Springer: Opladen 1995, S. 125–126.

4. de[r] Typ geregelter Übergänge (manage transition[s]), in dem der jeweilige autoritäre Führer selbst die Notwendigkeit des Wandels einsieht.⁷⁴

Der Neuaufbau eines stabilen Systems oder Staates, also ein radikaler Umbau, kann erst dann als gelungen betrachtet werden, wenn die dysfunktionalen Anreize eliminiert sind und die neuen Strukturen und Prozesse geeignet sind, einen Stabilitätszustand zu erreichen.⁷⁵ Generell stellt dies die größte gesellschaftliche Herausforderung dar. Anders als in Demokratien, in denen dieser Wandel ein nachhaltiger und solidarischer Entwicklungsprozess durch demokratische Willensbildung ist, an dem die Gesellschaft aktiv beteiligt wird, wird die Gesellschaft nach einem gewalttätigen Umsturz oder Systemwechsel in fragilen Staaten meist nicht demokratisch beteiligt. Erschwerend kommt hinzu, dass die Gesellschaft demokratische Formen der Mitbestimmung, etwa durch freie Wahlen, erst lernen muss; Normen und Regeln müssen sich verfestigen. Insofern ist eine Transformation von einem fragilen, autoritären Staatssystem zu einer freiheitlich demokratischen Gesellschaft ein langwieriger Lernprozess, der bei einem *State-Building* zwingend zu beachten ist.⁷⁶

Zu diskutieren ist die Frage, ob das Ziel eines *State-Buildings* immer eine Demokratie nach „westlichem“, also europäischen oder US-amerikanischem Vorbild, sein sollte. Westliche Demokratien sind durch Kapitalismus sowie Individualismus geprägt und auf ökonomischen Erfolg ausgerichtet. Die hierfür erforderlichen volkswirtschaftlichen Produktionsfaktoren Boden, Arbeit, Kapital und Wissen sind in anderen Regionen nicht gleichermaßen ausgeprägt vorhanden, insofern ist eine unmittelbare Übertragung eines westlichen Demokratiemodells nicht geeignet und es bedarf eines individuellen Konzeptes. In jüngster Zeit muss sich das europäische und amerikanische Konzept von Wohlstand, Wachstum und sozialer Wohlfahrt in Sicherheit zudem angesichts neuer Herausforderungen wie Klimawandel, Bevölkerungswachstum, zunehmender soziale Ungleichheit und Migration beweisen.⁷⁷

74 Vgl. Binnendijk, Hans, in: Sandschneider Eberhard: Stabilität und Transformation politischer Systeme, Springer: Wiesbaden 1995, S. 67–68.

75 Ebd., S. 133–134.

76 Vgl. Reißig, Rolf: Gesellschaftstransformation im 21. Jahrhundert: Ein neues Konzept sozialen Wandels. Verlag für Sozialwissenschaften: Wiesbaden 2009, S. 165–166.

77 Vgl. Müller, Hans-Peter: Eine neue Soziologie für eine neue große Transformation? In: Becker, Karina/Bose, Sophie/Dörre, Klaus/Rosa, Hartmut/Seyd, Benjamin

Die Frage, ob ein politisches System gegenüber der eigenen Bevölkerung rechenschaftspflichtig sein sollte, ist eine Kernfrage, die für die Stabilität von Herrschaft entscheidend ist. Die politische Kultur einer Gesellschaft bestimmt ihre Gewaltbereitschaft. In Demokratien ist die politische Kultur der Gewalt grundsätzlich eher abgeneigt und auch die Regierenden orientieren sich an dieser Linie. Gewaltenteilung sowie freie und geheime Wahlen garantieren, dass sich Machtverhältnisse nicht verfestigen, sondern evolutionär entwickeln. Neben der politischen Kultur ist die normativ-kulturelle Prägung ein weiterer Faktor. Jede Gesellschaft etabliert eigene Konfliktlösungsmechanismen und überträgt diese auf ihre Außen- und Sicherheitspolitik. Für liberale Theoretiker liegt deshalb der Schluss nahe, dass Demokratien ihr Herrschaftssystem in die Welt tragen sollten, um kriegerische Konflikte zu minimieren.⁷⁸

Dies bedeutet nicht, dass Demokratien keine militärische Macht zur Durchsetzung ihrer Interessen einsetzen können, sondern nur, dass ihre innenpolitische Verfasstheit zu einem geringeren Gewaltpotenzial führt. Nach diesem Erklärungsansatz senken strukturelle und institutionelle Mechanismen in Demokratien also die Wahrscheinlichkeit von Kriegen. Die Wähler können somit durch ihre meist zurückhaltende Position gegenüber aktiver Außenpolitik und dem Einsatz militärischer Gewalt politische Entscheidungen beeinflussen.

Vor diesem Hintergrund gewinnt die Argumentation der damaligen rot-grünen Regierung für das erste Afghanistanmandat im Jahr 2001 eine besondere Bedeutung. Die Beteiligung Deutschlands am Afghanistaneinsatz wurde mit der Verpflichtung im NATO-Bündnis sowie der Solidarität gegenüber den USA begründet. Dabei wurde explizit auf eine ausschließlich „unterstützende Rolle“ der Bundeswehr verwiesen. Obwohl die Regierung in ihrer Argumentation die Einstellung der Wähler gegenüber kriegerischen Interventionen berücksichtigte, bleibt zu konstatieren, dass die Mehrheit

(Hrsg.): Große Transformation? Zur Zukunft moderner Gesellschaften. Springer VS: Wiesbaden 2019, S. 549–551.

78 Vgl. Hasenclever, Andreas: Liberale Ansätze zum „demokratischen Frieden“. In: Schieder, Siegfried/Spindler, Manuela (Hrsg.): Theorien der Internationalen Beziehungen. Opladen & Farmington Hills 2010, S. 223–227. Zur Geschichte und zum Wandel des Krieges: Hippler, Jochen: Krieg im 21. Jahrhundert. Promedia Druck- und Verlagsgesellschaft m. b. H: Wien 2019, S. 15–24, S. 161–217.

der deutschen Bevölkerung auch nach 20 Jahren den Einsatz unverändert ablehnte.⁷⁹

Der Politikwissenschaftler Jonas Wolff erläutert in seiner Analyse des Deutungsmusters „Frieden durch Demokratie?“ die Interdependenz- und Kooperationsneigung von Demokratien.⁸⁰ Ihnen sei ein politisches Interesse inhärent, in fragilen Staaten die Demokratie zu fördern, um die eigene Friedensneigung verwirklichen zu können und so zu einem „nachhaltigen wie gesicherten Weltfrieden zu kommen“. Dabei verweist er darauf, dass die Forschung gezeigt habe, dass eine Demokratieförderung keine sicheren Erfolge verspreche und sich erst langfristig auszahle und teilweise konfliktträchtig sei. Weiterhin setzt ein Systemwandel zu einem demokratischen Staat ein Verfahren voraus, in dem die gesellschaftliche Mehrheit in freien Wahlen über den Machterwerb konkurrierender Eliten entscheidet. Dies kann jedoch nur gelingen, wenn in der Gesellschaft ein humanitäres Menschenbild verbreitet ist und sie zu dessen Schutz bestimmte Normen mitträgt.

Seymour Martin Lipset, ein Vertreter der modernisierungstheoretischen Demokratieforschung, hat basierend auf den Überlegungen des US-amerikanischen Soziologen Talcott Parson Faktoren für den Erfolg von Demokratisierungsprozessen herausgearbeitet. Die wichtigste Voraussetzung sei demnach wirtschaftliche Entwicklung und die Beseitigung von Armut und individueller Not. Lipsets Theorie, dass wirtschaftliche Entwicklung zu mehr Sicherheit führe, beruht auf der Annahme, dass Steuereinnahmen es dem Staat ermögliche, soziale Leistungen zu erbringen und dadurch seine

79 Das Zentrum für Militärgeschichte und Sozialwissenschaften der Bundeswehr (ZMS-Bw) stellte 2021 in einer Befragung unter dem Einfluss des Ukraine-Krieges und des Endes des Afghanistaneinsatzes zum sicherheits- und verteidigungspolitischen Meinungsbild in der Bundesrepublik Deutschland fest, dass nur noch eine Mehrheit von 53 Prozent der Befragten sich dafür ausspricht, dass Deutschland eine aktive Außenpolitik verfolgen und bei der Bewältigung von Problemen, Krisen und Konflikten mithelfen sollte. Dieser Wert stellt eine Abnahme von minus fünf Prozentpunkten im Vergleich zum Vorjahr dar. Um zwei Prozentpunkte auf 38 Prozent nahm die Meinung zu, dass Deutschland sich eher aus Problemen, Krisen und Konflikten heraushalten sollte. Vgl. Zentrum für Militärgeschichte und Sozialwissenschaften der Bundeswehr: Sicherheits- und verteidigungspolitisches Meinungsbild in der Bundesrepublik Deutschland, Ergebnisse und Analysen der Bevölkerungsbefragung 2020. Potsdam 2020, S. 59.

80 Vgl. Wolff, Jonas: Theorie des Demokratischen Friedens-Politik der internationalen Demokratieförderung. In: Dülffer, Jost/Niedhart, Gottfried (Hrsg.): Frieden durch Demokratie? Genese, Wirkung und Kritik eines Deutungsmusters. Klartext: Essen 2011, S. 227–237.

Legitimation zu stärken.⁸¹ Lipset erkennt somit eine eindeutige Korrelation zwischen wirtschaftlicher Prosperität und Demokratiefähigkeit eines Staates. Entwicklungspolitik ist für das *State-Building* also wesentlich und trägt zur Legitimierung junger Demokratien bei. Es besteht jedoch kein unmittelbarer Zusammenhang, denn nicht in allen autoritären Systemen herrscht wirtschaftliche Not. In den erdölexportierenden arabischen Staaten beispielsweise basiert das hohe pro Kopf-Einkommen auf überproportionalen rentenbasierten Einnahmen aus dem Ölverkauf. Sie kommen allerdings nur einer bestimmten gesellschaftlichen Schicht zugute.

Als weiterer Indikator und Voraussetzung für einen Demokratisierungsprozess wird in der Demokratisierungsforschung das allgemeine Bildungsniveau genannt. Bildung fördere die soziale Mobilität, den technischen Fortschritt, die Urbanisierung und die Transition zu demokratischen Strukturen. Wesentlich seien weiterhin gemeinsame Werte, eine verbindende Kultur und ein hoher Partizipationsgrad der Gesellschaft.⁸²

Jedoch gibt es auch Kritiker, die bezweifeln, dass jede Gesellschaft demokratisiert werden kann. Ende des 20. Jahrhunderts wurde die Frage der kulturellen und zivilisatorischen Voraussetzungen für eine Demokratisierung aktuell. Ausgelöst wurde die Debatte durch Samuel P. Huntingtons Essay „The Clash of Civilizations“ von 1993, in dem er religiös-kulturelle Traditionen als wesentliche Hindernisse für Demokratisierungsprozesse herausarbeitet. Diese Traditionen, wie sie etwa in konfuzianischen Gesellschaften zu finden sind, würden die Legitimität staatlicher Strukturen infrage stellen. Diese These war umstritten, da die konfuzianische Lehre durchaus

81 Vgl. Lipset, Seymour Martin: Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy. In: *The American Political Science Review* 53, H.1, 1959, S. 69-195. Auch die Politikwissenschaftler Roland Paris und Timothy D. Sisk nennen Kernfunktionen, die durch ein *State-Building* wiederhergestellt werden müssen: Security, the rule of law, basic services and at least a rudimentary ability to formulate and implement budget plans and to collect revenues through taxation. Vgl. Paris, Roland/Sisk Timothy D.: *The Dilemmas of Statebuilding. Confronting the contradictions of postwar peace operations*. Routledge: London 2009, S. 14–15. Die Bereiche Steuern und Finanzen sind ein grundsätzliches Problem fragiler Staatlichkeit. Fragile Staaten können häufig nur durch externe Zuwendungen oder organisierte Kriminalität existieren (Vgl. Kapitel 2.1.3 Rentierstaatlichkeit und Staatsfinanzierung). Der Politikwissenschaftler Francis Fukuyama kritisiert, dass die Entwicklung einer starken Wirtschaft in bisherigen Konzepten vernachlässigt werde. Vgl. Fukuyama, Francis: *The Imperative of State-Building*. In: *Journal of Democracy* 15, H. 2, 2004b, S. 17–31.

82 Vgl. Merkel 2010, S. 70–75.

demokratiefördernde Elemente enthält und auch in Asien Demokratien existieren. Durch die Konflikte im Nahen und Mittleren Osten wurde die Frage der „Demokratiefähigkeit“ zunehmend für islamische Gesellschaften diskutiert. Der Politikwissenschaftler Wolfgang Merkel sieht insbesondere den Islamismus als fundamentalistische Zuspitzung des Islams „im klaren Widerspruch zur Demokratie“. Religiös-fundamentalistisch begründete Positionen wie die Rollenzuweisung der Frau, die ihr bürgerliche Rechte verwehrt und ihre politische Partizipation einschränkt, seien mit demokratischen Werten unvereinbar. Hieraus folgert Merkel: „[...] die Säkularisierung der Gesellschaft sowie die Trennung von Kirche und Staat sind [...] günstige Voraussetzungen für die Demokratie.“⁸³

State-Building ist somit ein politischer, aber auch kultureller – und eventuell sogar religionspolitischer – Transformationsprozess, an dem alle für die nationale Souveränität relevanten Institutionen beteiligt sein sollten. Hieraus resultieren sowohl für die Akteure als auch für den Staat Chancen und Risiken, die es vor einem *State-Building*-Prozess zu identifizieren gilt. Die folgenden Kapitel geben einen Überblick über Erfolgsfaktoren und mögliche Herausforderungen für das *State-Building*. Im Folgenden sollen jedoch zunächst einige der in der Literatur zum *State-Building* vorkommenden Termini erläutert und abgegrenzt werden, da viele Begriffe nebeneinander oder synonym verwendet werden.

Der ehemalige Generalsekretär der Vereinten Nationen, Boutros-Boutros Ghali prägte in seinem Dokument „für den Frieden“ die Termini „*Preventive Diplomacy*, *Peace-making* und *Peace-keeping*“. „*Preventive Diplomacy*“ umfasst demnach alle Maßnahmen zur Vermeidung von Streitigkeiten zwischen Parteien sowie alle Maßnahmen zur Konfliktreduzierung und Begrenzung einer regionalen Ausbreitung noch bevor konkrete Gewaltaktionen erfolgen. Im Falle eines gewaltsamen Konfliktes greift das Instrument „*Peace-making*“, um die Konfliktparteien zu einer Einigung mit bevorzugt friedlichen Instrumenten gemäß Kapitel VI der Charta der Vereinten Nationen zu bewegen. „*Peace-keeping*“ umfasst wiederum alle Maßnahmen, um einen Frieden zu schließen und abzusichern. Mit der grundsätzlichen Zustimmung der beteiligten Parteien entsenden die Vereinten Nationen Militär- und/oder Polizeipersonal sowie Zivilpersonal in die Konfliktregion,

83 Vgl. Merkel 2010, S. 80–83.

um den Prozess der Friedensschaffung und -sicherung zu unterstützen.⁸⁴ Nach einem internationalen gewaltsam ausgeführten Konflikt schließt sich ein „*Peace-Building*“ Prozess an, der primär der Schaffung von umfassender Sicherheit dient.⁸⁵

Vom *Peace-Building* ist wiederum das *State-Building* abzugrenzen. Das *Peace-Building* geht dem *State-Building* voran, denn ein sicheres Umfeld ist eine wesentliche Voraussetzung für einen effektiven Staatsaufbau. Die Politikwissenschaftler Roland Paris und Timothy D. Sisk verdeutlichen aus politisch-historischer Perspektive, dass ein *Peace-Building* die Rahmenbedingungen schaffen würde, in denen die Gefahr unkontrollierter Gewalt nicht mehr bestehen würde. Die Autoren regen ein bestimmtes Vorgehen beim nachfolgenden *State-Building*-Prozess an. Einerseits gelte es, *Top-down* die Regierungsorganisation zu entwickeln respektive zu stärken und andererseits *Bottom-up* die Zivilgesellschaft einzubeziehen, sodass sie die Legitimität staatlicher Organisationen anerkennen.

Der Begriff des *State-Building* ist wiederum vom *Nation-Building* abzugrenzen. Das *Nation-Building* ist der umfassendere Begriff, so zielt er in seinem Verständnis auf die nationale Identität und Einheit einer Gesellschaft ab. *Nation-Building* umfasst die gesellschaftliche Entwicklung und bezieht sich auf den normativen Kontext einer Gesellschaft, was generell einen evolutionären Prozess voraussetzt. *State-Building* fokussiert den Aufbau und die Stärkung von Kapazitäten, Institutionen und die Legitimität eines Staates, was sowohl extern als auch intern durch eine revolutionäre Aktion induziert werden kann. Die Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft gewinnen beim *State-Building* eine besondere Relevanz und sind idealerweise Ausgangspunkt für ein *Nation-Building*.

Ebenfalls abzugrenzen vom Terminus *State-Building* ist als integraler Bestandteil eines *State-Building* die Reform eines Sicherheitssektors (*Security Sector Reform*, SSR), die sich an normativen Standards, der sogenannten *Security Sector Governance* (SSG) orientiert. Eine SSG basiert auf konkreten konzeptionellen Vorgaben und definiert den strategischen Rahmen für die institutionelle Ertüchtigung des Sicherheitssektors. Wissenschaftler und Praktiker sind sich einig, dass eine Reform des Sicherheitssektors ein zentraler Beitrag für die Etablierung von legitimer Staatlichkeit, wirt-

84 Vgl. United Nations Secretary General: An Agenda for Peace, Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992. New York 1992, S. 11–12.

85 Vgl. United Nations Secretary General 1992, S. 32.

schaftlicher Prosperität und gesellschaftlichem Zusammenhalt sein kann.⁸⁶ Während einer solchen Reform werden die Ex-Kombattanten entwaffnet, demobilisiert und reintegriert (*Disarmament, Demobilization and Reintegration*, DDR). Die Strukturen und das Verhalten von Streitkräften, Polizei und Justiz werden den neuen Anforderungen angepasst. Die Reform des Sicherheitssektors nimmt beim *State-Building* die bedeutendste Rolle ein, da alle weiteren Reformen Sicherheit voraussetzen. Kernforderungen, über die in der Literatur weitestgehend Einigkeit herrscht, sind demokratische Kontrolle und die institutionelle Ertüchtigung von Streitkräften, Polizei, Justiz, Nachrichtendiensten, Zivil- und Katastrophenschutz. Als Grundelemente einer regelbasierten Ordnung gewährleisten sie die Einhaltung rechtsstaatlicher Normen.

In der Praxis zeigt sich, dass sich das Verständnis über eine SSR häufig auf ein *Capacity Building* reduziert. Eine funktionale Beschränkung auf einen Kapazitätsaufbau durch die Bereitstellung von Ressourcen und einer Ausbildung zur Entwicklung von Fähigkeiten versprechen kurzfristige Erfolge. Neben dem Aufbau von Kapazitäten ist jedoch eine Transformation des gesamten Sicherheitssektors, einschließlich der Führungsstrukturen unabdingbar, um Denkweisen und Einstellungen zu korrigieren und langfristig aufrechtzuerhalten. Es griffe zu kurz, die Reform auf die Anpassung von Organisation, Strukturen und Prozessen zu beschränken, denn die betroffenen Menschen müssen in die Veränderungen einbezogen werden. Kern dieses Prozesses ist die Korrektur von dysfunktionalen Verhaltensmustern und eine Adaption funktionaler Verhaltensweisen.⁸⁷ Dies umfasst auch die Aufarbeitung vergangenen Unrechts durch die Verletzung von Menschenrechten, der sogenannten *Transitional Justice*, die auf eine konkrete Versöhnungsarbeit ausgerichtet ist. Eine wesentliche Basis für eine SSR ist die Förderung von Rechtsstaatlichkeit, an der die Sicherheitsorgane ihr Handeln ausrichten. Die Bedeutung von Sicherheitssektorreformen und verschiedene SSR-Konzepte werden in Kapitel 2.3 dieser Studie ausführlich erläutert.

86 Siehe Sedra, Mark (Hrsg.): *The Future of Security Sector Reform*. CIGI: Waterloo, Ontario 2010 und Born, Hans/Schnabel, Albrecht (Hrsg.): *Security Sector Reform. Narrowing the Gap between Theory and Practice*. SSR Paper 1. DCAF: Genf 2011, S. 8, 10–13.

87 Dieser Prozess lässt sich anhand des Drei-Phasen-Modells des deutschen Sozialwissenschaftlers Kurt Lewin verdeutlichen. Vgl. Lewin, Kurt: *Feldtheorie in den Sozialwissenschaften*. Ausgewählte theoretische Schriften. Hans Huber: Bern 1963, S. 258–262.

2.1 Der Staatsbegriff und seine Relevanz für den State-Building-Prozess

In der Literatur existiert keine einheitliche Definition des Begriffes „Staat“, gleichwohl beziehen sich viele Erklärungen auf den Soziologen Max Weber. In „Wirtschaft und Gesellschaft“ definiert Weber den Staat als Gebilde, in dem eine menschliche Gemeinschaft, das „Staatsvolk“, lebt und das in einem bestimmten Gebiet, dem „Staatsgebiet“, das „Monopol legitimer physischer Gewalt für sich beansprucht“. Weber schreibt: „Der Staat ist ebenso wie die ihm geschichtlich vorausgehenden politischen Verbände ein auf das Mittel der legitimen [...] Gewaltsamkeit gestütztes Herrschaftsverhältnis von Menschen über Menschen“.⁸⁸ Legitimität sei notwendig, so Weber, damit ein Beherrscher die Autorität des Herrschenden anerkennt. Legitimität geht auch dem Begriff der Souveränität voran, die als entscheidendes Merkmal des Fürstenstaates gesehen wurde. Weiterhin verweist er auf die Bedeutung einer funktionierenden und loyalen Verwaltungsorganisation.⁸⁹ Hieraus ergibt sich, dass ein Staat ein Staatsvolk, ein Staatsgebiet sowie eine Staatsgewalt erfordert. Weiterhin verfügt ein Staat über das Monopol, physische Gewalt innerhalb klar definierter territorialer Grenzen legitim auszuüben. Macht ist im Sinne Max Weber die „Möglichkeit, den eigenen Willen dem Verhalten anderer aufzuzwingen“. Wird sie institutionalisiert, etabliert sich Herrschaft. Demokratisierungsprozesse können der Herrschaft Grenzen setzen, indem ein politischer Anführer und ein repräsentatives Parlament gewählt und zeitlich befristet ernannt werden.⁹⁰

Klaus Schlichte skizziert die Genese der modernen Staatsidee, und stellt sie in den historischen Kontext. Er verweist darauf, dass die Wurzeln des Ideals moderner Staatlichkeit „die Reflexion der europäischen Erfahrung der inneren und äußeren Expansion politischer Herrschaft“ sind. Die Monopolisierung des Gewaltmonopols, die Idee der Souveränität und die territoriale Abgrenzung sind die konstituierenden Elemente des aktuellen Staatsverständnisses.⁹¹

88 Vgl. Weber, Max: Wirtschaft und Gesellschaft. In: Winkelmann, Johannes (Hrsg.): Weber Max, Wirtschaft und Gesellschaft, Studienausgabe. Mohr-Siebeck: Tübingen 2002, S. 822–824.

89 Ebd.; siehe auch Grell, Gert: Staat-Souveränität-Nation. Beiträge zur aktuellen Staatsdiskussion. Working paper No. 5. Springer: Gießen 2011.

90 Vgl. Winkelmann 2002, S. 837–838.

91 Vgl. Schlichte, Klaus: Der Staat in der Weltgesellschaft, Politische Herrschaft in Asien, Afrika und Lateinamerika. Campus: Frankfurt 2005, S. 84–98.

Der Soziologe Stefan Breuer skizziert die Entwicklungsstufen zum modernen Staat, den er als „rationalen Staat“ bezeichnet. Kernelemente sind Legitimität und Souveränität im Sinne Webers verbunden mit einer eindeutigen Rollenzuweisung an Parteien und Verbände als Akteure und einer als legitim anerkannten Rechtsordnung, die prinzipiell angepasst werden kann.⁹² Der Politikwissenschaftler Francis Fukuyama sieht vier Bereiche, in denen sich Staatlichkeit vollzieht: erstens Aufbau und Management von Organisationen, also eines effektiven Verwaltungsapparates, zweitens Aufbau eines politischen Systems, das Repräsentanz und Regierbarkeit gewährleistet, drittens eine legitime, normenbasierte und von der Gesellschaft anerkannte Staatlichkeit, deren Regierung transparent und effizient handelt. Viertens sei es wesentlich, eine Legitimationsbasis unter Berücksichtigung kultureller und struktureller Faktoren zu etablieren.⁹³

Im Wesentlichen fokussiert *State-Building* auf die drei Gewalten eines Staates, Exekutive, Legislative und Judikative, damit Kontrollen und Gegenkontrollen möglich sind. Weiterhin stellt sich die Frage, ob ein zentralistischer oder föderalistischer Staatsaufbau strukturell geeigneter ist. Nach Fukuyama bleibt die Legitimation Kern jeglichen Staatsaufbaus. Ein durch die Gesellschaft legitimierter und anerkannter Staat könne somit nur ein demokratischer Staat sein.⁹⁴

Zu berücksichtigen ist, dass Staaten nicht nur eine Ordnungsfunktion innerhalb ihrer Territorialgrenzen haben, sondern immer auch Teil des internationalen Systems sind.⁹⁵ Die Auswirkungen fragiler Staatlichkeit auf beide Bereiche werden ausführlich in Kapitel 2.1.1 dargestellt. Die Terroranschläge in den USA am 11. September 2001 machten deutlich, dass aus lokalen Risiken – wie in Afghanistan – globale Bedrohungen erwachsen können, was sich dann auch in den Sicherheitsstrategien der USA, der NATO und der EU niederschlug. Das Herrschaftssystem des afghanischen Staates bedeutete für die westlichen Demokratien keine originäre Bedrohung. Allerdings gestattete das herrschende Taliban-Regime jihadistischen Gruppen, darunter auch al-Qaida, ihre Hauptquartiere und Trainingslager auf afghanischem Boden einzurichten. Vom Territorium des afghanischen Staates ging also durch den internationalen Terrorismus eine erhebliche

92 Vgl. Breuer, Stefan: Der Staat, Entstehung, Typen, Organisationsstadien. Rowohlt: Hamburg 1998, S. 162–163.

93 Vgl. Fukuyama 2004a, S. 41–51.

94 Ebd., S. 44–45.

95 Vgl. Schneckener 2007, S. 98–121.

Bedrohung für die USA und die europäischen Staaten aus. Die USA und ihre Verbündeten entschieden sich für eine militärische Intervention, um den Zusammenbruch des Taliban-Regimes herbeizuführen.⁹⁶ Dieses Interventionsziel hätte es erfordert, parallel eine Strategie zur Wiederherstellung staatlicher Strukturen in Afghanistan zu verfolgen, um das entstehende Machtvakuum zu füllen. Das Ziel eines umfassenden *State-Buildings* wurde allerdings erst im zweiten Schritt in die Verhandlungen der Petersberg-Konferenz eingebracht, was zwangsläufig zu einem Zielkonflikt führen musste.

Mit dem Petersberg-Abkommen wurden die wesentlichen Aufgaben eines Staates wie ihn Max Weber definiert für die Zukunft Afghanistans beschrieben und als strategische Ziele der VN formuliert. Das Abkommen sollte Sicherheit gegen Bedrohung von außen sowie Freiheit und Stabilität nach innen gewährleisten, verbunden mit der Chance auf gerechte Teilhabe an ökonomischer Wohlfahrt. Der afghanische Staat sollte die entsprechenden Aufgaben schrittweise verantworten und mittelfristig autark umsetzen.

Aus dieser Logik heraus war das zentrale Ergebnis der Petersberger Gespräche vom 27. November 2001 bis zum 5. Dezember 2001 über die Zukunft Afghanistans die Etablierung legitimierter staatlicher Institutionen. Als erster Schritt erfolgte die Einsetzung einer provisorischen Regierung mit dem Auftrag, eine Verfassung auszuarbeiten und Wahlen vorzubereiten.⁹⁷ Die folgenden Reformen waren primär durch das Machtvakuum in Afghanistan bestimmt. Das Fehlen einer Regierung sowie eines funktionierenden Verwaltungsapparates in Afghanistan erforderten eine externe Instanz, in diesem Falle die Vereinten Nationen, die den Demokratisierungsprozess unterstützte und aktiv förderte.

Gleichwohl waren die Rahmenbedingungen für die provisorische Regierung ungünstig. Innere und äußere Sicherheit wurden maßgeblich durch die internationale Gemeinschaft gewährleistet. Gleiches galt für die ökonomische Wohlfahrt. Zudem verteilten die afghanischen Akteure die finanziellen und materiellen Unterstützungsleistungen der internationalen Gemeinschaft von Beginn an ungerecht, Korruption war weit verbreitet und Gelder wurden auf allen Ebenen der Interimsregierung und in allen gesellschaftlichen Gruppierungen veruntreut, was erhebliche Konflikte mit sich brachte.⁹⁸

96 Typ 1 nach Hans Binnendijk, vgl. Kapitel 2 der vorliegenden Arbeit.

97 Vgl. Vereinte Nationen 2001b, S. 1–4, 10.

98 Vgl. SIGAR 2021a, S. 76–77.