

## **Provincial Reconstruction Teams (PRTs) – Deus ex Machina der internationalen Nation-BUILDER?**

Michael G. Schmunk

Angesichts des seit Ende des Kalten Krieges zugenommenen bzw. sichtbarer gewordenen Phänomens der *failing* bzw. *failed states* wurden seit dem Jahr 2003 im Rahmen weltweiter Peace-, Nation- und State-Building (PNSB)-Operationen neue Instrumente zivil-militärischer Kooperation geschaffen, die vor allem die Stabilisierung und den Wiederaufbau gescheiterter Staaten bzw. Gesellschaften unterstützen sollen. In Afghanistan wurden bisher 25 PRTs (seit Anfang 2003) und im Irak 24 PRTs (seit Ende 2005) errichtet. In Bosnien und Herzegowina wurden seit Ende 2004 45 *Liaison and Observation Teams* (LOT) und im Kosovo seit Anfang 2005 31 *Liaison and Monitoring Teams* (LMT) in Dienst gestellt – für Militärs wie Diplomaten gleichermaßen eine Revolution der Friedens-, Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik.

Teilweise bereits in der Komposition der Teams zum Ausdruck kommend, immer aber in ihrer Zielrichtung und Operationsweise, steht der Aufbau einer zivilen Gesellschaft im Vordergrund, die gegen erneutes „Scheitern“ immun werden soll. Dabei haben sich diese Teams, so unterschiedlich konzipiert und strukturiert sie auch sind, zu effizienten Elementen von Frühwarnsystemen und Konfliktprävention entwickelt. Entstanden sind diese Instrumente aus der Entschlossenheit einer Gruppe demokratischer westlicher Staaten, sich bei ihren PNSB-Anstrengungen in „gescheiterten“ Gesellschaften und Staaten nicht vom Problem der Ressourcenknappheit abhalten zu lassen. Das Motto lautete: „Wenn wir Stabilisierung und Wiederaufbau schon nicht flächendeckend leisten können, versuchen wir dieses Engagement der betroffenen Bevölkerung wenigstens von Netzpunkten aus zur Verfügung zu stellen – über die Teams.“

Den PRTs kam und kommt dabei nicht nur die Pilotfunktion, sondern auch die Schlüsselaufgabe zu. Sie sind (anders als LOT und LMT) aufgrund ihrer robusteren Komposition – bei zivilem Anteil – in der Lage, in Post-Konflikt-Gesellschaften eingesetzt zu werden, wie wir sie mehr und mehr erleben: Zum großen Teil befriedet, aber auch mit ständiger Präsenz von gewaltsamen Widerstand. Dabei haben die PRTs aber nicht nur außen- und sicherheitspolitische Entlastung gebracht. PNSB-Auslandseinsätze sind grundsätzlich, wie Bevölkerungsumfragen aus 2007/8 zeigen, mehr und mehr in legitimatorische Bedrängnis geraten. Gerade am Afghanistan-Einsatz ist ablesbar, dass die jahrelange Einsatzdauer der PRTs sowie ihre häufiger werdende, wenn auch ungewollte Berührung mit parallelen Kampfeinsätzen die Innenpolitiken in den Entsendestaaten unter ganz neuen politischen Druck setzen. Die Anschläge islamistischer Aufständischer und Selbstmordattentäter in Folge des Irak-Krieges – unter anderem auch auf PNSB-Operationen – haben einen solchen Meinungswandel (sicherlich intendiert) mit befördert. Dennoch finden sich in den PNSB-Handbüchern und -Werkzeugkästen soweit keine Alternativen zu den Teams. Im geeigneten Umfeld eingesetzt, in der optimalen Zusammensetzung, optimal geschult und von der Ziel-Gesellschaft akzeptiert, können die PRTs dort Stabilität und Wiederaufbau unterstützen, wo diese sonst, nicht zuletzt aus Sicherheitsgründen, nicht möglich wäre.

## **Thesen**

1. Peace-, Nation- und State-Building, nicht nur als Konflikt-Nachsorge (Sicherheit und Stabilität), sondern auch als Konflikt-Überwindung (Wiederaufbau und Transformation) und Konflikt-Prävention, bestimmen zunehmend den Aufgaben-Katalog und die Ressourcen-Generierung westlicher Außen- und Sicherheitspolitiken. Sie binden in bislang nicht gekanntem Maß personelle, finanzielle und politisch-legitimatorische Ressourcen – jetzt wie auf absehbar lange Zeit.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Die Thesen sind Ergebnis der Erfahrungen des Autors aus seiner Zeit als deutscher Sonderbotschafter und Beauftragter für Afghanistan, in die die Entwicklung des deutschen PRT-Konzepts fiel, sowie einer Reihe von Studien und Untersuchungen zur

2. Die politische Bereitschaft und die Leistungsfähigkeit der relativ kleinen Gruppe von Staaten, die immer wieder PNSB-Aufgaben, einschließlich der Entsendung von Soldaten, übernehmen, sind begrenzt. Die fortbestehenden und neu hinzu kommenden Engagements müssen mit den Ressourcen auskommen, die verfügbar sind – und das auch auf einen längeren oder gar sehr langen Zeitraum.<sup>2</sup> Knappheit an Ressourcen und Zeitdauer sind heute entscheidende Bestimmungsgrößen für internationale PNSB-Operationen und deren innen- wie globalpolitischen Legitimität.
  
3. Die zweite Bestimmungsgröße ist der Grad der Eignung und Diversifizierung des verfügbaren „Werkzeugkastens“. Das Instrumentarium muss die Forderung an die Koalitionen der „Willigen und Fähigen“, zur Stabilisierung und zum Wiederaufbau beizutragen, mit möglichst geringem Aufwand und mit größtmöglicher Effizienz umsetzen können. Entscheidend ist dabei die Akzeptanz des PNSB-Einsatzes sowohl im Entsendestaat als auch bei der betroffenen Bevölkerung in der Krisenregion. Für die Mehrzahl der PNSB-typischen Stabilisierungs-, Wiederaufbau-, Reform- und Transformations-Aufgaben sind

---

Problematik und Fortentwicklung des PRT-Instruments sowie anderer PNSB-Instrumente in der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP, Berlin) und am Weatherhead Center for International Affairs der Harvard University (Cambridge, MA). Siehe im Einzelnen:

Michael Schmunk, Provincial Reconstruction Teams: Taugliche Helfer beim Nation-Building? Zur Entstehung, Zielsetzung und Perspektive des deutschen PRT-Konzepts. Studie im Auftrag des Auswärtigen Amtes. Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Materialien, Berlin, Juli 2005.

Michael Schmunk, Neu im Werkzeugkasten der Nation Builder: Berlins zivil-militärische Wiederaufbauteams am Hindukusch. Entstehung, Konzept und Erfolgchancen deutscher Provincial Reconstruction Teams, in: Claudia Gommernsting/Annett Günther (Hrsg.), Unterwegs in die Zukunft. Afghanistan – drei Jahre nach dem Aufbruch vom Petersberg. Grundlagen und Perspektiven deutsch-afghanischer Sicherheitskooperation. Bundesakademie für Sicherheitspolitik, Berlin, Februar 2005, S. 329-361 (Berliner Wissenschafts-Verlag). Michael Schmunk, Die deutschen Reconstruction Teams. Ein neues Instrument zum Nation-Building. Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Studie S 33 , Berlin, November 2005. URL: <http://www.swp-berlin.org/Studien/2005/Schmunk>.

<sup>2</sup> Das internationale PNSB-Engagement in Bosnien und Herzegowina geht in das 13. Jahr; im Kosovo befindet es sich im neunten. Jahr; in Afghanistan im siebten.

die Handbücher und Werkzeugkästen mittlerweile gut mit bewährten Anweisungen und Instrumenten bestückt.<sup>3</sup> Für einige Schlüsselprobleme, die die Konflikt- und Post-Konflikt-Situationen seit Beginn der Neunziger Jahre charakterisieren, sind Erfolg versprechende Konzepte und Ansätze jedoch eher rar oder gar nicht vorhanden. Vor allem für das Management und die Lösung von Konflikten, die ihren Ursprung in ethnischen Auseinandersetzungen haben, zumal, wenn mit religiösen Spannungen sowie Macht- und territorialen Ansprüchen verknüpft,<sup>4</sup> fehlt es immer noch an effektiven Hilfestellungen für die betroffenen Gesellschaften. PRTs (sowie etwa LOTs und LMTs) können bei der Stabilisierung ethnisch tief gespaltener, verfeindeter Gesellschaften einen Beitrag leisten; mit der Beteiligung an nachhaltiger Überwindung solcher Situationen sind sie aber weit überfordert.

4. Angesichts dieser Zwänge hat sich gezeigt, dass das überkommene Instrumentarium klassischer Außen- und Sicherheitspolitik (die „Werkzeuge“ der diplomatischen Auslandsvertretungen und multilateralen Missionen; herkömmliche Militäreinsätze; Strukturen staatlicher bzw. nicht-staatlicher Entwicklungszusammenarbeit) den PNSB-Anforderungen, mit denen wir es seit Beginn der Neunziger Jahre zu tun haben, nicht (mehr) entspricht – schon gar nicht hinsichtlich des mit ihnen verbundenen hohen Personal- und Zeitbedarfs.

---

<sup>3</sup> Aus der großen Zahl der Handbücher und Studien siehe insb. James Dobbins/Seith Jones/Keith Crane/Beth Cole DeGrasse (Hrsg.), *The Beginner's Guide to Nation-Building*, RAND Corporation, Santa Monica, CA, 2007; Robert C. Orr (Hrsg.), *Winning the Peace. An American Strategy for Post-Conflict Reconstruction*, CSIS, Washington, D.C., 2004; Ho-Wong Jeong, *Peacebuilding in Postconflict Societies. Strategy and Process*, London (Lynne Rienner), 2005; William Durch (Hrsg.), *Twenty-First-Century Peace Operations*, USIP/The Henry Stimpson Center, Washington, D.C., 2006; Robert I. Rotberg (Hrsg.), *When States Fail. Causes and Consequences*, Princeton (Princeton University Press), 2004; Jennifer Milliken (Hrsg.), *State failure, Collapse and Reconstruction*, Oxford (Blackwell), 2003.

<sup>4</sup> Nahezu alle Konflikte bzw. Post-Konflikt-Situationen, in denen Partner der euroatlantischen Gemeinschaft im Wege des PNSB heute engagiert sind, sind solchermaßen klassifizierbar.

5. Mit den PRTs wurde für den PNSB-Sektor der Außen- und Sicherheitspolitik ein neues Instrument entwickelt, das sowohl der Knappheit wie den besonderen Qualitätsanforderungen Rechnung tragen soll. PRTs sind diplomatisch-sicherheitspolitische Auslandsvertretungen neuen Typs, in denen zivile und militärische Konzepte und Vorgehensweisen so integriert sind, dass für Stabilisierung und Wiederaufbau hohe Synergieeffekte entstehen. Wie auch die artverwandten LOTs und LMTs können PRTs als „Knotenpunkte“ eines über das Einsatzland gespannten „Netzes“ helfen, einen flächendeckenden Effekt zu erzielen – zumal dann, wenn höhere Zahlen internationaler PNSB-Kräfte politisch nicht rekrutierbar sind.
6. Der vom deutschen Außenamt 2002 zunächst für den deutschen PNSB-Einsatz im Rahmen von ISAF/NATO entwickelte, so genannte „deutsche Typ“ der PRTs (politisch-militärische „Doppelspitze“ aus einem Diplomaten und einem Offizier, die die PNSB-Operationen gemeinsam führen) steht *neben* dem US-amerikanischen Ursprungsmodell. Ein wirklicher Gegensatz zwischen beiden Varianten hat nie bestanden. Alle anderen Typen (britisch; kanadisch; „nordic“) sind allein durch eine „Überklassifizierung“ in der Literatur entstanden. Im Grunde sind sie Spielarten des amerikanischen Ausgangsmodells. Das deutsche Modell kommt mehr und mehr zum Einsatz. Im Panjshir-Tal haben die USA seit 2005 erstmals ein US-PRT „deutschen Typs“ aufgebaut – unter gemeinsamer Führung eines US-Offiziers und eines balkanerfahrenen US-Diplomaten. Aus US-Sicht hat sich das Modell bewährt – mit dem einschränkenden Hinweis, dass die Sicherheitslage im Panjshir-Tal soweit sehr stabil geblieben ist und nur so ein solcher PRT-Typ zum Einsatz kommen konnte. Im Rahmen der Ausgestaltung zivil-militärischer Operationen sind die PNSB-Instrumente der PRTs, LOTs und LMTs inzwischen fester Bestandteil des ESVP-„Werkzeugkastens“.
7. Eine „Verschmelzung“ des bisherigen OEF-Mandats mit dem ISAF-Mandat zugunsten eines „einheitlichen“ NATO-PRT-Typs wirft mehr politische wie sicherheitspolitische Probleme auf, als sie lösen könnte. Ein solches PRT-Hybrid, das mit der einen Hand gezielt Terroristen im Kampfeinsatz liquidieren, mit der anderen der afghani-

schen Bevölkerung durch Wiederaufbau und Vermittlung von „human security“ unter die Arme zu greifen versucht, führt das Konzept ad absurdum. Irak zeigt, wohin dieser Ansatz führt. PRTs sind prinzipiell Post-Konflikt-PNSB-Instrumente – sie sind sicherheitsmäßig nur zu vertreten und können auch nur dann ihre Wirkung entfalten, wenn das Einsatzland weitestgehend und nachhaltig befriedet ist, gleichzeitig aber regional begrenzte bewaffnete Konflikte andauern bzw. weiterhin punktuell mit gewaltsamen Aktionen oder auch Formen gewaltbereiter organisierter Kriminalität (z.B. sich auf kriegerische Banden stützende Drogen-Barone) gerechnet werden muss. Im Ersteinsatzland der PRTs, Afghanistan, war zumindest bis Anfang 2005 ein entsprechendes Operationsumfeld vorhanden. Seitdem (Zunahme schwerer Taliban-Übergriffe und Selbstmordanschläge erstmals im ganzen Land) hat der Konfliktanteil deutlich zugenommen. Die PRTs, insbesondere die europäischen und zumal die „deutschen Typs“ stehen immer häufiger vor der Wahl, sich aus Gründen des Selbstschutzes in ihre Camps zurückzuziehen und sich gegenüber der Bevölkerung, der der PNSB-Einsatz gilt, abzuschotten. Oder aber sich an Einsätzen mit Kampftruppen zu beteiligen, wofür sie weder legitimiert noch ausgerüstet sind. Beide Situationen sind nicht PRT-gerecht.

8. Naturgemäß sind die deutschen PRTs mit ihrer Doppelspitze komplexer im Aufbau und haben daher höhere Ansprüche an die Struktur und Qualität der Führung. In ihrer neuartigen Kombination von „hard power“ und „soft power“ sollten sie besser auf komplexe Stabilisierungs- und Wiederaufbau-Herausforderungen antworten können. Anders als rein militärische oder rein diplomatisch-entwicklungspolitische Strukturen setzen sie zur Erlangung optimaler Wirkungsfähigkeit ein ganzheitliches Operations-Konzept voraus. Dieses umfasst (a) die integrierte Planung, (b) integrierte Missionsvorbereitung (Training), (c) ein integriertes Vorgehen (unter Wahrung der jeweiligen komparativen Vorteile) im Einsatzgebiet sowie (d) eine anschließende zentrale Auswertung der „lessons learned“ zur fortlaufenden Optimierung des Konzepts und der Vorbereitung des zum Einsatz kommenden Personals. Dieses vierstufige Modell sollte

auf nationaler und künftig auch auf multilateraler Ebene (NATO; ESVP) zur Anwendung kommen.<sup>5</sup>

9. PRTs sind Ausdruck der Entschlossenheit der Hauptlastenträger externer PNSB-Strategien, kreativ auf Ressourcen-Mangel und Komplexitätsanforderungen zu reagieren – und nicht durch Beiseitestehen zu resignieren. Sie sind und bleiben „Notlösungen“. Ein „Deus ex machina“ sind sie keinesfalls – anderen Weltordnungsstrukturen und breiteren Ressourcen für diese letztlich auch wieder präventiven Aufgaben (Bezüglich des Problems der *states-at-risk* bzw. schwacher und scheiternder Staaten) wäre der Vorzug gewiss.
10. Der Forderung nach Messbarkeit des Wirkungsgrades von PRTs als Bestimmungsgröße für den End- und Ausstiegspunkt eines PNSB-Einsatzes, wie immer wieder von Politikern, Militärs, Diplomaten und vor allem von Sozialwissenschaftlern geäußert, wird nur sehr ansatzweise und nur in wenigen Sektoren Rechnung getragen werden können. Letztlich bleibt dies eine politische Bewertung, in die viele Faktoren einfließen. Das gilt auch für „Bilanzen“ und „Funktionsbescheinigungen“ in diesem Bereich. Peace-, Nation- und State-Building haben keine Skalen, an denen das Niveau erreichter Sicherheit, Rechtsstaatlichkeit und Demokratisierung abgelesen werden kann, schon gar nicht, was die Intensität und die Nachhaltigkeit einer solchen Operation auf den Qualitäts- und Zeitachsen anbelangt.
11. Bei der Bewältigung von Krisen sowohl im Post-Konflikt- als auch in Post-Katastrophen-Situationen gehört integrierten zivil-

---

<sup>5</sup> Siehe hierzu das vom Autor skizzierte Modell: Michael Schmunk, A Joint Transatlantic Nation-Building Task-Force, in: Peter Schmidt (Hrsg.), A Hybrid Relationship. Transatlantic Security Cooperation beyond NATO. Internationale Sicherheit Bd.7 (Verlag Peter Lang), Frankfurt a.M., 2008, S. 265-274; ferner: Michael Schmunk, Afghanistan. Elements of a Transatlantic Nation-Building Strategy, in: Ivo Daalder/Nicole Gnesotto/Philip Gordon (Hrsg.), Crescent of Crisis, U.S.-European Strategy for the Greater Middle East, Brookings Institution/European Union Institute for Security Studies, Washington, D.C., 2006 (Brookings Institution Press), S. 163-181.

militärischen Strukturen und Instrumenten die Zukunft.<sup>6</sup> Im durch die stark steigenden Bevölkerungszahlen enger und durch die Zunahme von Krisen (innerstaatliche Auseinandersetzungen; asymmetrische Konflikte; Natur- und Gesundheitskatastrophen) komplexer gewordenen „Globalen Dorf“ ist das symbiotische Vorgehen ziviler und militärischer Unterstützungskräfte nicht mehr wegzudenken. Dabei müssen diese integrierten Instrumente nicht unbedingt die Form von PRTs annehmen, im Kern muss aber ein verschränktes zivil-militärisches Element stehen.

12. Seit ihrem Ersteinsatz<sup>7</sup> sind die PRTs zum Gegenstand zahlreicher politikwissenschaftlicher Studien geworden – aber auch umfangreicher politischer Kritik. Naturgemäß kommen die kritischen bis ablehnenden Untersuchungen vor allem aus dem Bereich von NGOs, die in den PRTs nicht nur einen „illegitimen“ und für die Aufgabe unqualifizierten „Konkurrenten“ sehen, sondern auch eine Bedrohung für ihre Sicherheit. Aufgrund ihres militärischen Anteils, so die Argumentation, ziehen PRTs Anschläge auf sich und auf ihr Umfeld, in dem die NGOs operieren. Hinzu kommt, dass gegenüber der Leistungsfähigkeit der PRTs, zumal im Bereich des Wiederaufbaus und der Transformation der „gescheiterten“ Gesellschaft, unberechtigt hohe Erwartungen gestellt werden. Sie sind weder Ersatz für Kampftruppen, für eine Polizeitruppe noch für nachhaltige Entwicklungsarbeit. Sie bleiben Scouts, Informationssammler, Vertrauensschaffer, Wegbereiter für PNSB, schlagen erste Anker ein und bauen – gerade auch politisch-psychologisch – erste Brücken. Sie sollen das Umfeld für die eigentliche Wiederaufbau- und Reformarbeit öffnen und vorbereiten – die systematischen Projekte müssen dann von Experten durchgeführt werden. Das PRT-Konzept ist kein statisches Modell. Es muss landes-, situations- und entwicklungsbedingt, aber im Lichte der Erfahrungen auch fortlaufend grundsätzlich angepasst werden.

---

<sup>6</sup> Ein Vorschlag für die Optimierung der multilateralen zivil-militärischen Zusammenarbeit findet sich in Schmunk, A Joint Transatlantic Nation-Building Task Force, wie oben, Fn. 4.

<sup>7</sup> In Afghanistan US-PRT Gardez, 1. Februar 2003; im Irak die US-PRTs Ninawa, Ta'mim und Babil, 1. November 2005.