

# Wer schließt die Sicherheitslücke?

Die in Angriff genommene Reform des Sicherheitssektors entscheidet über die langfristigen Entwicklungschancen Afghanistans

Mark Sedra

**Aktuelle politische Diskussionen kreisen in Afghanistan momentan immer wieder um ein Thema - die Sicherheitslücke. Dieser Fokus afghanischer und internationaler Entscheidungsträger reflektiert zudem auch die Einschätzungen der afghanischen Bevölkerung, die immer wieder die prekäre Sicherheitslage als ihr wichtigstes Anliegen benennt.**

Die Ursachen der Unsicherheit in Afghanistan können trotz der gegebenen und wechselseitigen Verflechtungen auf fünf wesentliche Faktoren zurückgeführt werden (vgl. Kasten 1): Milizen wie etwa die Taliban, der Drogenhandel und die aufkommende Drogenmafia, die Einmischung benachbarter Regionalmächte sowie die allgemeine Kriminalität. So wurde in Anerkennung der zentralen Bedeutung von Sicherheit für den Wiederaufbau die Maxime „Sicherheit zuerst!“ ausgegeben. Die Stabilisierung der Sicherheitslage soll schließlich das Fundament für alle weiteren Entwicklungsziele Afghanistans bilden. Jedoch reichen die bisherigen Anstrengungen bei weitem nicht aus, um das Ausmaß der Probleme bewältigen zu können. Da die internationale Gemeinschaft bislang keine Ausweitung des Mandats der *International Security Assistance Force* (ISAF) über Kabul und Umgebung hinaus beschlossen hat, ruht die Hauptlast allein auf dem Prozeß der Sicherheitssektorreform (SSR).

Die Sicherheitssektorreform ist ein recht neuer Begriff im Vokabular der Staatenbildung. Sie soll alle relevanten Bereiche - Ministerien, Institutionen sowie Sicherheitskräfte und -dienste - einschließen und diese effektiver und effizienter sowie zugleich auch rechenschaftspflichtig machen.

Die ist ein langwieriger Prozeß, der sicherlich ein Jahrzehnt in Anspruch neh-

men wird, bevor er umfassend Früchte trägt. In Afghanistan ist die Sicherheitssektorreform bislang die einzige relevante Karte im Spiel. Somit ist dieser Prozeß, der bislang noch nicht in Situationen eines Sicherheitsvakuums eingesetzt worden ist, einem enormen Erwartungsdruck ausgesetzt. Es kann deshalb nicht überraschen, daß bisher nur wenige Fortschritte erreicht wurden. Die Sicherheitssektorreform ist für die langfristige Entwicklung Afghanistans entscheidend. Nur mit ihr können nationale Strukturen und Institutionen als rechtmäßige Sicherheitsgaranten eingerichtet werden. Allerdings fehlen bisher viele der erforderlichen Voraussetzungen.

## Die fünf Säulen der Sicherheitssektorreform

Die Agenda der afghanischen Sicherheitssektorreform stützt sich auf fünf Säulen: Reform von Armee, Polizei und Justiz; die Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration der ehemaligen Milizionäre (*disarmament, demobilization, reintegration*: DDR), sowie die Anti-Drogenpolitik. Als kurzfristig erreichbare Schwerpunkte wurden die Reform von Armee und Polizei sowie die DDR-Maßnahmen identifiziert. Die bisherigen Ergebnisse in diesen Feldern zeigen aber eher die Fehler dieses Denksatzes auf.

## Warlords der ersten und zweiten Linie

Afghanistans *Warlords*, lokale oder regionale Milizführer und Herrscher, sind eine amorphe Gruppe. Unter ihnen gibt es etwa fünf bis acht der „ersten Linie“, die aufgrund ihrer Macht durchaus die Übergangsregierung militärisch und wirtschaftlich bedrohen könnten. Paradoxerweise stellen aber die *Warlords* der „zweiten Linie“ faktisch eine größere Herausforderung und Bedrohung dar. Sie unterhöhlen vor allem auf lokaler Ebene die Autorität Kabuls. Darüber hinaus sind sie oftmals im Drogenhandel involviert und aufgrund von Willkür und Mißhandlungen bei der Bevölkerung unbeliebt. Gegenüber den einflußreichen *Warlords* der ersten Linie, sind sie schwerer zu isolieren oder gar zu integrieren. Die „großen“ wie Ismail Khan oder Dostum haben sich mittlerweile vielmehr im neuen System weitgehend etabliert und können ihre Macht nun ohne den ständigen Kampf mit Rivalen ausüben. Gegenüber den lokalen *Warlords* wird wohl einzig eine jeweils individuelle Kombination von Anreizen und Drohungen erforderlich sein, um sie in den allgemeinen Prozeß einbinden zu können. Hierzu sind aber noch intensive Studien zur Struktur sowie zu den kriegs-ökonomischen und sozialen Grundlagen des Milizwesens erforderlich, Bereiche zu denen noch keine adäquaten Arbeiten vorliegen.

## Armeereform

Das zentrale Element der afghanischen Militärreform ist die Gründung der afghanischen Nationalarmee (*Afghan National Army*, ANA). Deren Rekrutierung und Ausbildung gilt vielfach als Lakmestest für den gesamten Prozeß der Staatswerdung. Da der afghanischen Übergangsregierung (*Afghanistan Transitional Administration*, ANA) von Hamid Karzai bislang jegliche Instrumente zur Durchsetzung ihrer Politik außerhalb Kabuls fehlen, werden die Erwartungen an diese junge Truppe jedoch ins Unermessliche geschraubt.

Die Ausbildungsprogramme der USA stießen auf vielfältige Probleme, vor allem bei der Rekrutierung und der „ethnischen Komponente“ sowie hinsichtlich der verfügbaren Ressourcen. So wurden bis August 2003 nur rund 5.000 bis 6.000 Soldaten ausgebildet. Auch wenn sich die ersten afghanischen Verbände dem Vernehmen nach im Einsatz bewährt haben, so stellt die Armee vorerst nur ein sehr

begrenztes Sicherheitspotenzial dar. Bis zur Erreichung der Sollstärke von etwa 70.000 Soldaten werden noch fünf bis zehn Jahre vergehen.

## Polizeireform

Im Rahmen der übernommenen Aufgabe, die afghanische Polizeireform zu unterstützen, stellt die Wiedereinrichtung der Kabuler Polizeiakademie die bisher wichtigste Leistung Deutschlands dar. Im August 2002 begann der erste Jahrgang mit rund 1.500 Polizeianwärtern die Offiziersausbildung. Diese Akademie und ihre Ausbildung gilt als einer der bisher wichtigsten Erfolge der Sicherheitssektoreformen und wird mittlerweile durch Folgeprogramme ergänzt. So unterstützen die USA die Einrichtung des Kabuler Polizeitrainingszentrums, um auch die unteren Dienstgrade, die meist keinerlei strukturierte Polizeiausbildung und oftmals selbst keine grundlegende Schulbildung absolviert haben, zu erreichen. Bei insgesamt 73.000 Polizisten in Afghani-

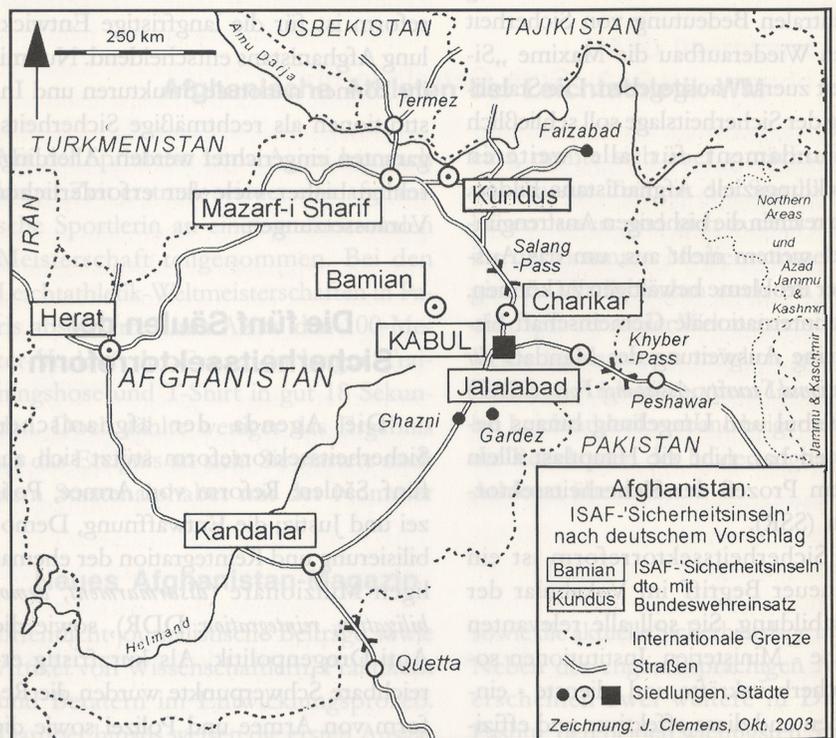
stan bleibt auch diese Maßnahme nur ein erster Schritt, um das Polizeidilemma des Landes zu beheben.

## Demobilisierung

Das Programm zu Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration der zahlreichen Milizen und Kampfverbände ist das wohl weltweit bekannteste, auch wenn die Maßnahmen bis zum August 2003 noch nicht begonnen wurden. Für den Programmtitel *Afghan New Beginnings Program* (ANBP - Afghanistanprogramm für den Neuanfang) sind alle technischen und finanziellen Voraussetzungen erfüllt, jedoch liegt das Problem im politischen Bereich. Vor allem die Nominierung des Panjshir-Tajiken Fahim zum Verteidigungsminister und die Dominanz der ehemaligen Nordallianz oder *United Front* hat dieses Programm sehr behindert. So übertrifft es nicht wirklich, wenn die wichtigsten Milizgruppen es weiter ablehnen, ihre Waffen an eine zuvor als Gegner erlebte Fraktion abzugeben.

## Provozierte Pashtunen

Die Taliban profitieren momentan vom anwachsenden Ärger und von der Unzufriedenheit unter den Pashtunen im Süden und Osten des Landes. Für diese Unzufriedenheit sind mehrere Gründe verantwortlich. Neben der unzureichenden Vertretung in der nationalen Übergangsregierung ist es das Unvermögen der Kabuler Regierung, die Pashtunen im Norden des Landes vor Menschenrechtsverletzungen zu schützen. Darüber hinaus haben die Pashtunen bislang noch keine wirkliche Friedensdividende erlangt, da in ihrem Siedlungsgebiet weiterhin Unsicherheit an der Tagesordnung ist. Der vielleicht wichtigste Grund ist aber in den militärischen Aktionen der von den USA angeführten Koalition gegen Terrorgruppen in paschtunischen Dörfern zu suchen. Hierbei wird vor allem die mangelnde kulturelle Sensibilität der US-Einheiten kritisiert. Nach afghanischen Zeitungsberichten kam es bei US-Routineeinsätzen wiederholt zu Mißhandlungen und Zerstörungen von Eigentum unter den Pashtunen und selbst zu Durchsuchungen von Frauen durch US-Soldaten - ein Punkt, der nicht mit dem Ehrenkodex der Pashtunen vereinbar ist.



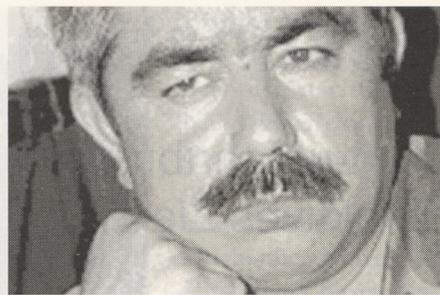
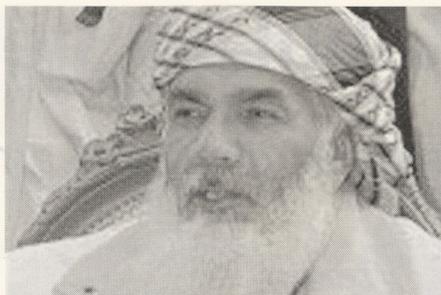
## Die Reformhindernisse

Für die Umsetzung der Sicherheitssektorreform ist ein Minimum an Sicherheit und Stabilität im Land erforderlich. Dieses Niveau ist in Afghanistan aufgrund einer fehlenden „robusten“ Friedenssicherungspräsenz internationaler Kräfte aber noch nicht erreicht worden. In früheren Fällen solcher Reformprogramme konnte entweder auf starke nationale Streitkräfte, etwa in Angola, oder auf starke internationale Verbände, wie in Bosnien, zurückgegriffen werden.

Trotz wiederholter Forderungen nach einer landesweiten Ausdehnung der ISAF-Einsätze (vgl. die Meldungen hierzu in der Rubrik „Im Überblick“ dieser Ausgabe) bleiben diese auch nach der Übernahme der ISAF-Kommandos durch die NATO weiterhin auf Kabul und Umgebung begrenzt. Jedoch bietet die nun erfolgte NATO-Führung die Möglichkeit der ISAF-Expansion, wobei aber die nachdrücklichen Bitten an die Mitgliedsstaaten um Truppenentsendungen die Aussichten als ungewiß erscheinen lassen.

So wird mittlerweile verstärkt das Instrument der *Provisional Reconstruction Teams* (PRT, vorläufige Wiederaufbaugruppen) als Weg zur Ausdehnung der militärischen Sicherheit im Land aufgegriffen. Die US-Armee hat dieses militärisch-zivile Konzept vor allem in den paschtunischen Siedlungsgebieten eingesetzt, um die Herzen und Gemüter der Bevölkerung zu gewinnen. Unter dem militärischen Schutz sollen zivile Hilfsmaßnahmen ein sicheres Umfeld finden. Allerdings mangelt es den bisherigen PRT-Programmen an Personal und Ausstattung, sodaß sie weder einen wirksamen Einfluß auf die regionale Sicherheit noch für den Wiederaufbau vor Ort leisten konnten.

Zwischenzeitlich ist die Diskrepanz zwischen dem notwendigen Bedarf und den tatsächlichen internationalen Hilfszusagen wohl bekannt; diese schließen auch die als von zentraler Bedeutung betrachteten Sicherheitsstrukturen ein. Ein deutliches Beispiel hierfür ist der vom UN-Entwicklungsprogramm (UNDP) für die laufenden Kosten der Polizei eingerichtete *Law and Order Trust Fund for Afghanistan* (LOFTA). Bis Juli 2003 waren von den geplanten 75 Millionen US-Dollar einzig elf Millionen US-Dollar zugesagt



Warlords der ersten Linie:  
Dostum (links) und Ismail Khan (rechts)  
(Foto: Archiv)

worden. Um das zentrale Ziel professioneller und loyaler Sicherheitskräfte tatsächlich zu erreichen, müssen deren Gehälter angemessen sein und vor allem auch pünktlich ausgezahlt werden.

## Politische Zersplitterung

Die Sicherheitssektorreform wird entscheidend durch interne politische Faktoren behindert. Dies ist insbesondere die ethnisch fokussierte Fraktionenbildung innerhalb der Übergangsregierung sowie die Dominanz der Panjshir-Tajiken in den Sicherheitskräften. Solange diese Sicherheitskräfte als Instrument einer einzigen ethnisch-politischen Gruppe aufgefaßt werden, kann kein öffentliches Vertrauen aufgebaut und deren politische Legitimität erreicht werden. Solange werden sich auch die zahlreichen Milizen nicht in die Zivilgesellschaft integrieren lassen. Konsequenterweise müssen die Maßnahmen der Sicherheitssektorreform deshalb auch die Führung und Strukturen im Verteidigungs- und im Innenministerium umfassen.

Der politische und humanitäre Spielraum, der für den Fortschritt der Staatsbildung benötigt wird, erfordert demzufolge neue, andere Ansätze, um das Sicherheitsdilemma überwinden zu können. Ungeachtet der Summen an Geld, welche in den Prozeß der Sicherheitssektorreform fließen, bleibt solange eine Sicherheitslücke bestehen, bis die neuen afghanischen Sicherheitskräfte ihre volle Einsatzbereitschaft erreicht haben werden. Eine realistische Einschätzung muß von fünf bis zehn Jahren ausgehen. Um diese Sicherheitslücke zu überbrücken, ist

eine internationale Sicherheitspräsenz mit einem klaren Mandat zumindest für die regionalen Zentren außerhalb Kabuls von großer Wichtigkeit. Andernfalls drohen die bisherigen Erfolge der Übergangsregierung Karzais zu scheitern.

(Übersetzung: J. Clemens)

### ► Zum Autor:

Mark Sedra ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter des Bonn International Center for Conversion (BCCI). Dieser Beitrag erschien zuvor in *Crosslines Afghanistan Monitor*, Issue 4, Sept. 2003, S. 4-7.