

Die Reform des Sicherheitssektors in Afghanistan

Stand 12.03.2002

1. Ausgangslage

Die allgemeine Lage in Afghanistan ist noch immer sehr gespannt und die Interimsregierung von Hamid Karzai steht vor einer Vielzahl von bisher noch nicht bewältigten Problemen und Aufgaben. So führen derzeit die USA und ihre alliierten Partner nur 150 Kilometer südlich von Kabul heftige Gefechte gegen noch immer kampfkraftige Taliban- und Al-Quaida-Einheiten. Die in den Provinzen bestehenden Gewaltmärkte sind momentan noch nicht zu kontrollieren, und es scheint so, dass nach dem Fall der Taliban-Herrschaft (in bestimmten Regionen) sofort wieder damit begonnen wurde, Mohn für die Rauschgiftproduktion anzubauen, von der Flüchtlingsproblematik, dem Wiederaufbau des Landes und der sehr schlechten Versorgungslage gar nicht zu reden.

Während die Interimsregierung Karzai zwar formal die Regierungsgewalt ausübt (unter dem symbolischen Schutz der International Security Assistance Force – ISAF), ist ihr tatsächlicher Einflussbereich auf das Stadtgebiet von Kabul beschränkt – in den Provinzen, die von der Fläche her betrachtet fast doppelt so groß wie das Bundesgebiet sind, gelten nach wie vor die Regeln der Provinzgouverneure und „Warlords“.

Deshalb geht es in Afghanistan momentan nicht um eine Reform des Sicherheitssektors, sondern um den schnellstmöglichen Aufbau und die Installierung eines funktionierenden zentralstaatlichen Sicherheitssystems¹, das durch demokratische Gremien kontrolliert wird.

Der Sicherheitssektor besteht gemeinhin aus Polizei, Militär, Sicherheitsdiensten, Zoll- und Grenzschutzorganen. Unverzichtbar für eine auf demokratischen Prinzipien beruhende Effektivität ist seine Kontrolle ist seine **Kontrolle durch demokratische Gremien**, in Regierung, Parlament und teilweise auch der öffentlichen Meinung. Außerdem besteht ein enger Zusammenhang mit der Justiz, vor allem mit den für die Strafermittlung verantwortlichen Staatsanwaltschaften. Das Grundprinzip eines jeglichen Sicherheitssektors ist im staatlichen Gewaltmonopol angelegt, das darin besteht, dass nur speziell dazu befugte staatliche Institutionen in bestimmten Situationen Gewalt ausüben dürfen, und dies unter der strikten Beachtung der nationalen Gesetze und der internationalen Menschenrechte. Hinzu kommt das Gebot, dass die staatlichen Ordnungskräfte in erster Linie zum Wohle und zur Sicherheit der Bürger agieren. Die Situation des afghanischen Sicherheitssektors stellt sich derzeit folgendermaßen dar:

1.1. Situation des Sicherheitssektors

Die Streitkräfte bestehen zurzeit nur aus einem Ministerium, das mithilfe der ISAF eine ethnisch gemischte Truppe von 600 Mann neu ausbildet. Für diese Truppenteile stehen noch keine Unterkünfte bereit, Ausrüstung, Bewaffnung und Bezahlung sind noch unklar. Das Hauptproblem sind die Kleinarmeen der „Warlords“, deren Größe insgesamt zwischen 50 000 und 20 000 Mann

¹ Die internationale Gemeinschaft hat sich zwar ohne Abstriche auf ein zentrales Regierungssystem in Afghanistan festgelegt, die Frage, ob diese zentralistische Staatsform in Afghanistan zukunftsfähig ist oder ob bestimmte Regierungsfunktionen nicht auch besser auf regionaler Ebene ausgeübt werden sollten und könnten, steht nach wie vor im Raum und sollte vom Anfang bei der Planung von Maßnahmen und Projekten miteinbezogen werden.

geschätzt wird und die theoretisch ihre Verbände unter die Kommandogewalt der zentralen Regierung stellen müssten. Die Verhandlungen darüber haben mit allen nach Kabul geladenen Kommandanten am 6. März 2002 begonnen, als Ergebnis liegen bisher nur unverbindliche Aussagen vor, verbunden mit dem unwidersprochenen Statement, dass ein „Gotteskrieger“ in jedem Fall mehr wert sei als ein General.

Die Verteidigungsfähigkeit des gesamten Landes ist noch nicht einmal im Ansatz gegeben. Der Generalstabschef, General Delawar, verwies auf angebliche Zusagen der internationalen Gemeinschaft in Kyoto und rechnet mit der Finanzierung einer Neuaufstellung der Streitkräfte. Inzwischen hat der stellvertretende Missionschef der UNSMA (UN Special Mission to Afghanistan), Dr. Karl Fischer, die Versammlung der Kommandanten über geeignete Kanäle wissen lassen, dass eine Armeegröße von 250 000 Mann völlig unrealistisch sei und bei der Gebergemeinschaft auf eine Revision der Gesamtansätze stoßen könne.

Fazit: Insgesamt noch völlig unklare Aussichten für die militärische Grundlagenplanung des Landes.

Die Aussichten für eine Reform der **Polizei** sind erheblich günstiger. Entscheidender Faktor ist dabei die seit den 50er Jahren bestehende und fast einzigartig zu nennende Zusammenarbeit zwischen der deutschen und der afghanischen Polizei. Das Bundesinnenministerium hat nach verschiedenen Fact-finding-missions und Spezialkonferenzen die konkrete Unterstützung der Polizei eingeleitet. Die erste Lieferung von acht Polizeiwagen (VW-Bussen) ist bereits in Kabul eingetroffen, die nächste Lieferung wird gerade verschifft. Eine zwölfköpfige Beratungsgruppe unter Leitung des BMI wird in diesen Tagen in Kabul erwartet. Die Unterstützung der afghanischen **Feuerwehr** wurde – mit Unterstützung des BMI – eingeleitet. Der Bereich **Zoll und Grenzschutz** ist so gut wie nicht vorhanden. Der nationale **Geheimdienst** (offiziell: Amt für Sicherheit) ist nach Aussage seines stellvertretenden Leiters praktisch funktionsunfähig.

Fazit: Der wichtigste Faktor bei der Betrachtung des Sicherheitssektors ist seine Kontrolle durch demokratische Institutionen. Eine derartige zivile und legitimierte Kontrolle ist in Afghanistan bis auf Weiteres nicht absehbar. Es kommt daher darauf an, sozusagen im Vorstadium der demokratischen Strukturierung, unmittelbare und punktuelle Unterstützungsmaßnahmen, die der Einrichtung eines Sicherheitssektors förderlich sind, zu identifizieren. Schließlich sind dabei auch die engen Kontaktflächen zu den Bereichen „Krisenprävention“, „Good Governance“ und „Öffentliches Finanzwesen“ aufzuzeigen und die bereits heute erkannten Synergieeffekte zu nutzen.

1.2. Zentrale Problembereiche

Von menschlicher Sicherheit kann in Afghanistan seit mehr als 20 Jahren nicht mehr gesprochen werden. Eine ganze Generation ist ohne Frieden und Sicherheit aufgewachsen. Durch die Taliban-Herrschaft in den letzten Jahren sind ganz allgemeine afghanische kulturelle Werte, aber auch eine ordnungsgemäße staatliche Verwaltung außerhalb der Scharia sowie der individuelle Anspruch auf Freiheit und Gerechtigkeit negiert worden.

Das zentrale Problem ist damit der Aufbau einer staatlichen Ordnung, die dem Einzelnen, der Familie, der Dorfgemeinschaft, dem Clan, der Ethnie und schließlich der gesamten Bevölkerung im Rahmen eines stufenweisen Modernisierungsprogramms den Anschluss an die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Errungenschaften des 21. Jahrhunderts ermöglichen könnte. Dabei geht es gleichermaßen um die theoretische wie auch die konkrete materielle Umsetzung. Die Erwartungen der afghanischen Seite besonders in die Unterstützung aus Deutschland sind groß, um nicht zu sagen überstiegen. Dies hat sich mittlerweile auch auf

internationale Partner übertragen, die uns, nach den USA, eine führende Rolle bei der Reform des Sicherheitssektors beimessen. Problematisch ist auch, dass die afghanischen Militärs und Milizen völlig irrealen Erwartungen im Bezug auf die Vollfinanzierung von neuen Streitkräften an die internationale Gemeinschaft vorbringen. Unbekannt sind in diesem Zusammenhang auch die langfristigen Perspektiven der USA, deren Interessenlage in der gesamten Region von überragender Bedeutung ist. Schließlich ist die gesamte Problematik auch unter ökonomischen Aspekten zu betrachten. Die bisher zugesagten Mittel für den Aufbau des stark zerstörten Landes sind vorrangig für den Anschlag der Wirtschaft und die Linderung großflächig bestehenden sozialen Elends zu verwenden.

2. Ansatzpunkte für die deutsche TZ

Da eine nachhaltige Unterstützung des afghanischen Sicherheitssektors **vor** der anstehenden Nationalversammlung „Loya Jirga“ (Mitte Juni 2002) wenig sinnvoll erscheint, und **nach** der Versammlung zunächst seine politische Gestaltungskraft beurteilt werden muss, sind zunächst kurzfristige Perspektiven ins Auge zu fassen, die geeignet sein müssen, die schwächliche Interimsregierung und die Anstrengungen der internationalen Gemeinschaft zu stabilisieren beziehungsweise zu unterstützen.

Zur Einrichtung eines Sicherheitssystems, das der afghanischen Bevölkerung eine - wenn auch langfristige - positive Entwicklung in Aussicht stellen würde, sind enorme Anstrengungen vonnöten, die auch die Möglichkeiten der deutschen EZ/TZ weit übersteigen. Dies gilt auch für das wohl dringlichste Thema in der vorliegenden Post-Konflikt-Situation: die Demobilisierung ehemaliger Kämpfer und der sogenannten Kindersoldaten. Aufgrund des übergroßen Bedarfs an Unterstützung bietet sich der TZ derzeit nur der Weg an, im gesamten Aufgabenkontext nach **Kooperations-Nischen** zu suchen, über die sowohl aktuell drängende Problembereiche gelindert als auch mittel- und langfristig der Einstieg in eine umfassende Reform des Sicherheitssektors in Afghanistan gefunden werden kann.

2.1. Zielsetzung, Perspektiven und erwartete Wirkungen

Mittelfristige Zielsetzung ist ein signifikanter Beitrag der TZ zur Stabilisierung der fragilen Staatsstruktur, um somit den Einstieg in eine berechenbare gesellschaftliche Erneuerung zu ermöglichen. Dabei kommt es vor allem darauf an, den Legitimationsschub der von der „Loya Jirga“ ernannten Regierung (Juni 2002) zu nutzen. Diese Regierung, die im gesamten Land auf hohe Zustimmung stoßen wird, sollte durch gezielte materielle Hilfe und fachbezogene Beratung zur erfolgreichen Ausübung ihrer grundsätzlichen Aufgaben unterstützt werden.

Als **erwartete Wirkung** ist mittelfristig (ein bis drei Jahre) zu erwarten, dass der ISAF-Patrouillendienst durch die nationale Polizei übernommen werden kann; dass die Milizverbände der regionalen Machthaber in Abstimmung mit dem Verteidigungsministerium eine gemeinsame Doktrin/Ausbildungsplanung übernehmen; dass der Grenzschutz, in Kooperation mit dem Zoll, unter einheitlicher Führung steht und in allen Grenzbereichen die durchgängige Grenzkontrolle eingeleitet hat; dass der nationale Sicherheitsdienst damit begonnen hat, erstmalig Daten über seine Aufgabenstellung/Struktur zu veröffentlichen und zugleich seine Rolle neu in Richtung auf eine Unterstützung der Bevölkerung definiert hat; dass in Polizei, Militär und anderen Organen der staatlichen Sicherheit die Beachtung der Menschenrechte in ersten Ansätzen diskutiert wird.

Insgesamt beginnt sich in der öffentlichen Meinung eine erste Vorstellung von staatlicher Sicherheit herauszubilden, die dem Schutz der Bürger verpflichtet ist. Die Sicherheitsorgane werden nicht mehr durchgängig als Bedrohungsfaktor wahrgenommen.

Langfristige Zielsetzung (drei bis fünfzehn Jahre) ist die Etablierung eines Sicherheitssektors, der die Lebensumstände in Stadt und Land nachhaltig stabilisiert und verbessert. Dazu ist es notwendig, dass das staatliche Gewaltmonopol in Ansätzen auch in den Provinzen anerkannt wird und durchgesetzt werden kann.

Als Wirkung wird erwartet, dass sich die Rolle der Polizei als Garant der öffentlichen Sicherheit auszuprägen beginnt; dass eine zuverlässige Kriminalstatistik eingeführt wird; dass die Polizei nach anerkannten Prinzipien der Gefahrenabwehr und Kriminalprävention verfährt; dass der Wechsel von Kindersoldaten in die Jugendkriminalität durch Reintegrationsmaßnahmen weitgehend aufgehalten werden konnte und dass das staatliche Gewaltmonopol in den meisten Landesteilen durchgesetzt ist.

2.2. Gestaltung des Vorhabens für 2002

a) Durchführung einer **Konfliktstudie** über die Sicherheitssituation/Möglichkeiten der Konfliktprävention primär in den zugänglichen Provinzen, in Kooperation mit SV Krisenprävention. Dauer: 4-6 Wochen, 2FK.

b) Pilotprojekte (2) im Bereich **Demobilisierung/Reintegration** von ehemaligen Kämpfern. Zusammenarbeit mit UNICEF in Kabul, Antrag wird demnächst übersandt. Weiterhin zu prüfen ist nördlich von Kabul eine Kooperation mit der Welthungerhilfe (Antrag liegt BMZ vor) zur ländlichen Rehabilitation.

c) **Unterstützung und direkte Beratung des Innenministeriums**, Organisation durch **UNDP**, Abstellung eines sicherheitspolitischen Beraters zum Thema Sicherheitssektorreform, Dauer: 4 Wochen.

d) **Unterstützung des Verteidigungsministeriums**, Durchführung einer Informationsreise nach Deutschland für fünf Armeeeoffiziere, Thema: zivil-militärische Zusammenarbeit, zivile Kontrolle der Sicherheitskräfte etc.

e) Durchführung einer **Konferenz** zur Definition des Sicherheitssektors in Afghanistan. Durchführung: BICC.

f) **Unterstützung des Polizeiprogramms** des BMI, das heißt Abstellung eines „civil advisers“ zur Polizei-Beratergruppe in Kabul. Dauer: Rest des Jahres.

g) Unterstützung eines Aufbau- und Lehrprogramms des BMI für die **Feuerwehr** in Kabul.

3. Organisatorische Einbindung und Trägerstruktur

In jedem Fall sollte eine Stärkung der einheimischen Trägerstruktur vorgesehen sein. Bisher wurden mündliche Vereinbarungen getroffen mit dem Innenministerium (2.2. c,g und 2.2. f), mit dem Verteidigungsministerium (2.2. d) sowie mit der Kabuler Feuerwehr.

4. Kooperation mit anderen Institutionen

Dies ist geplant mit BICC (Bonn International Conversion Center), mit UNICEF, mit UNDP, gegebenenfalls mit WHH (Welthungerhilfe)

5. Annahmen und Risiken

a) Annahmen:

1) Die von der „Loya Jirga“ neu gewählte Regierung (Juni 2002) wird den bisher eingeleiteten Reformkurs beibehalten, gegebenenfalls verstärkt vorantreiben.

2) Die Geberländer werden die umfassende Unterstützung Afghanistans zumindest wie bisher weiter fortsetzen.

3) Die ethnischen Gruppen und die regionalen Machthaber werden den sich entwickelnden Friedensprozess nicht gewaltsam unterbrechen.

b) Risiken:

Die Risiken sind in jedem Fall hoch, wenn eine oder mehrere der oben genannten Annahmen nicht gewährleistet werden können.

Wolf Poulet

Anmerkung:

Bestätigung: Vom Originaldokument „Wolf Poulet: Kabul-Protokoll (Stand 12.03.2002)“ wortgleich übertragen am 24.08.2021.

Berlin, den 27.08.2021

Dr. Nicole Nottelmann