

AUS POLITIK UND WISSENSCHAFT

Die Sicherheitssektor-Reform in Afghanistan mit tragender Rolle Deutschlands

Von *Hans-Joachim Vergau*, Berlin¹

Das am 5. Dezember 2001 auf dem Petersberg bei Bonn unterzeichnete Abkommen über vorläufige Regelungen in Afghanistan bis zur Einsetzung dauerhafter Regierungsinstitutionen, das sich der VN-Sicherheitsrat mit Resolution 1383 vom 6. Dezember 2001 zu eigen gemacht hat, ist die Grundlage der afghanischen und internationalen Maßnahmen mit dem Ziel einer umfassenden Sicherheitssektor-Reform in dem durch eine 23-jährige Folge von Kriegen zerstörten und zerrütteten Lande. In diesem Aufsatz erstatte ich Bericht über den Sachstand im Juli 2004, unmittelbar nach dem Ende meiner neun-monatigen Mission als Sonderbeauftragter für den Beitrag Deutschlands zu dieser Reform. Mein Dienstsitz während dieser neun Monate war die Deutsche Botschaft in Kabul.

Sicherheitslage im Umfeld

Afghanistan steht in friedlichen Beziehungen zu seinen Nachbarn im Norden Turkmenistan, Usbekistan und Tadschikistan sowie auch zur Volksrepublik China, an die es über einen Landzipfel im Nordosten heranreicht. Auch das Verhältnis zum Iran ist zunehmend auf konstruktive Zusammenarbeit ausgerichtet. Ich selbst konnte seit Oktober 2003 mithelfen, ein konkretes Projekt in der ansonsten noch viel zu unterentwickelten grenzübergreifenden Polizeizusammenarbeit auf den Weg zu bringen: Zur Zeit baut Teheran auf der afghanischen Seite der Grenze 25 Grenzstationen für die Afghanen; zehn davon sind bereits fertig und übergeben. Dass in erster Linie von Pakistan erhebliche Störungen der Sicherheit ausgehen, kann man nach meiner Einschätzung gegenwärtig nicht einem nach-

¹ Der Verfasser war als Botschafter a.D. in den Jahren 2003/04 vom Auswärtigen Amt als Sonderbotschafter nach Afghanistan entsandt. Der Beitrag gibt ausschließlich seine persönlichen Erfahrungen und Meinungen wieder. Die persönliche Berichtsform wurde auf ausdrücklichen Wunsch des Verfassers beibehalten.

weisbaren bösen Willen der Regierung in Islamabad zuschreiben. Im Mai 2004 hat Pakistan zugesagt, beim Aufbau von Fernstraßenpolizei im Südosten Afghanistans erheblich mitzuhelfen.

Tatsache ist nur leider, dass hauptsächlich vom pakistanischen Grenzgebiet aus ständig Taliban-Guerillas und auch Al-Qaida-Elemente eindringen, um überwiegend im Süden und Südosten zu agieren. Sie tauchen aber auch anderswo auf. Ganz sicher vor ihnen ist man nirgends, auch in Kabul nicht. Die Taliban können keine offenen Kriegsaktionen in nennenswerten Verbänden mehr unternehmen. Dazu sind sie längst zu schwach und ist die US-geführte Koalition "Enduring Freedom" zu stark. Aber wir erfahren ständig sowohl von blutigen Schlägen des Guerilla-Terrorismus, als auch von gezielten Ermordungen und von Selbstmordanschlägen.

Die Ziele der Gegner des Aufbaus eines stabilen Rechtsstaats

Ziel aller feindlichen Kräfte ist ein Klima der Unsicherheit in der gesamten Bevölkerung, damit die Autorität der Zentralgewalt schwach bleibe und damit diese Gewalt nicht etwa aus demokratischen Wahlen mit wesentlich gestärkter Autorität hervorgehe. Dieses destruktive Ziel verfolgen alle, für die eine demokratische Entwicklung zum Rechtsstaat das Ende ihres Umsturzkonzepts oder ihrer gegenwärtigen lokalen Macht bedeutet, also nicht nur die radikalen Taliban, sondern auch lokale Kriegsherren in Afghanistan, die vom Angebot der fairen Integration nichts wissen wollen, sowie sonstige Drogenbarone.

Unverhohlen kommen Todesdrohungen an die, welche sich jetzt für die Wahlen registrieren lassen oder später zur Urne gehen. Besonders scharf richtet sich die Einschüchterung gegen Frauen. Dies wirkt sich gravierend aus auf den Prozess der Registrierung vor allem im Süden und Südosten, also den Gebieten, in denen der Mehrheitsstamm der Paschtunen überwiegend wohnt. Die Folgen können für den inneren Frieden sehr gefährlich werden, wenn nämlich auf diese Weise die Paschtunen im Parlament nur in unangemessener Schwäche zur Geltung kommen.

Das Wagnis der Wahlen

Von den knapp 10 Millionen Wählern haben sich etwa 90 % registrieren lassen, ein unerwartet gutes Ergebnis. Nur 40 % davon sind Frauen. Wer sich fragt, wieso bei einer Bevölkerung von 23 bis 25 Millionen weniger als 10 Millionen wählen dürfen, sollte berücksichtigen, dass heute 55 % aller Afghanen unter 18 Jahren alt, also nicht wahlberechtigt sind.

Noch bei der NATO-Konferenz in Istanbul hielt Präsident Karzai am 29. Juni 2004 daran fest, die Wahlen im September 2004 stattfinden zu lassen. Im Juli hat nun die Regierung Präsidentschaftswahlen für Oktober 2004 angekündigt. Karzai befürwortet diesen Termin ohne Rücksicht auf die dann zu erwartende tatsächliche Wahlbeteiligung. Es heißt, ihm sei die demokratische Legitimation selbst bei enttäuschender Teilnahme lieber als der Fortbestand der jetzigen Übergangssituation.

Zugleich will er soweit wie möglich die destabilisierenden Kräfte neutralisieren, indem er um die Unterstützung gemäßiger Taliban und möglichst vieler einigermaßen rehabilitierbarer Lokalherren wirbt. Er stellt einigen von ihnen beachtliche Stellungen in der künftigen Administration in Aussicht, – eine verständlicherweise umstrittene Taktik.

Präsident Karzai war für gleichzeitige Veranstaltung von Präsidentschafts- und Parlamentswahlen. Die Verfassung schreibt dies nicht zwingend vor. Artikel 160 Absatz 2 ist eine Sollvorschrift: "Jede Anstrengung soll unternommen werden, um die ersten Präsidentschaftswahlen zugleich mit den Parlamentswahlen durchzuführen."

Karzai wollte also nicht zunächst einmal nur selbst vom Volk gewählt sein. Er wollte von Anfang an parlamentarische Unterstützung. Auch diese normalerweise einleuchtende Haltung stieß bei nicht wenigen auf Bedenken, die unter afghanischen Verhältnissen nicht ganz unverständlich sind. Zum einen erfordern Parlamentswahlen eine ungleich kompliziertere Vorbereitung, u.a. weil bisher weder die Grenzen aller Wahlkreise feststehen, noch Akteure in Gestalt kampffähiger politischer Parteien sichtbar sind. Zum anderen erscheint die Fairness solcher Wahlen nicht gesichert, solange sich lokale Milizenführer und Drogenkriminelle in erheblicher Zahl in Positionen halten, aus denen sie auf die Wahlen manipulierend einwirken können. Es komme, so die Kritiker, auf eine wenigstens teilweise Ausschaltung solcher Elemente durch einen eigenständig vorgehenden, in seiner Autorität wesentlich gestärkten Präsidenten an. Der Nachteil einer gewissen Verzögerung der vollen parlamentarischen Legitimation wiege bei weitem leichter als der eines Miteinzugs krimineller Schwergewichte in Parlament und Führung. Dieser Miteinzug sei sonst so gut wie sicher. – In der Tat sind die Parlamentswahlen nun auf das Jahr 2005 verschoben.

Die Sicherheitssektor-Reform

Im Lichte der bisherigen Betrachtungen kann an der zentralen Bedeutung der Sicherheitssektor-Reform (SSR) kein Zweifel bestehen. Was genau ist darunter zu verstehen ?

Nach der Petersberg-Konferenz 2001 hat sich die Organisation dieser Reform in Richtung auf eine Aufgabenverteilung unter fünf Hauptakteuren als Partner der afghanischen Übergangsregierung zu bewegt. Heute sprechen wir von den fünf "Säulen", auf denen das

Sicherheitsgefüge seinen zuverlässigen Halt haben soll. Jene Hauptpartner werden in Kabul "Lead Nations" (LN) genannt. Es sind Deutschland, die USA, Japan, Großbritannien und Italien.

(1) Deutschland ist LN für den *Polizeiaufbau*. Dazu unten Näheres.

(2) Die USA sind zuständig für den Aufbau der *Afghan National Army (ANA)*. Bisher ist man vor allem infolge unerwartet großer Schwierigkeiten bei der Rekrutierung unterer Ränge von der Zielzahl für Dezember 2004 von 24.000 enttäuschend entfernt. Bis 2007 soll eine Armee von 100.000 stehen.

(3) Japan hat das Projekt *Demilitarisation/Demobilisation/Reintegration (DDR)* der außerhalb der Kontrolle der Zentralregierung vielerorts im Lande von Lokalherren eigenmächtig weiter befehligen Milizen übernommen. Deren Zahl wird auf 60.000 geschätzt. Erwartungsgemäß kommt DDR besonders schleppend voran, weil die – an sich Kooperationsbereitschaft vorgebenden – Lokalherren nicht ganze Verbände mit ihren Waffen freigeben, sondern von ihnen ausgewählte Individuen. Darunter sind in Wahrheit nicht mehr aktive Veteranen in Uniform, bewaffnet mit Altmaterial.

(4) Großbritannien hat die LN-Bürde des *Antidrogenkampfs* auf sich genommen. Kurzformel für diese langfristige Aufgabe ist "Couter Narcotics" (CN). Afghanistan ist der weltweit stärkste Produzent von Rohopium. Im Jahre 2003 sind von 80.000 ha 3.600 t geerntet worden. Für 2004 wird eine Zunahme um 20 % befürchtet. 80.000 ha sind nur 1 % der landwirtschaftlich nutzbaren Fläche des Landes. In Europa gehandeltes Heroin kommt zu 80 % von dieser Ernte, in GB sogar zu 95 %, ein wesentliches Motiv für das britische Engagement. Weniger bekannt ist, dass 80 % der aus dieser Ernte gewonnenen Heroin- und Opiumproduktion heute in Afghanistan selbst, im Iran, in Pakistan und in zentralasiatischen Staaten konsumiert werden. Der Erfolg bisher ergriffener Maßnahmen ist leider gering. Afghanische und internationale Experten sind sich einig, dass in einer realistischen Strategie vier parallel einzusetzende Programme zur Wirkung kommen müssen: Anbaubeseitigung, Anbauverbotsdurchsetzung durch effiziente Polizei und Justiz, Angebot überzeugender Anbaualternativen und sonstiger Berufsoptionen, nachhaltige Kampagne zur Konsumreduktion. Deutschland ist hier mitverantwortlich für den Aufbau der CN-Polizei. Wir haben für die leitende Zentralbehörde in Kabul (CNPA) die Gebäude erstellt und die Informationseinheit schon 2003 ausgebildet und ausgerüstet. Erst jetzt werden die anderen Haupteinheiten (Ermittlung und Zugriff) funktionsfähig infolge grober Nachlässigkeiten der hierfür verantwortlichen VN-Organisation UNODC.

(5) Italien ist LN für die Entwicklung einer rechtsstaatlichen *Justiz*. Es gibt fast keine im Sinne der neuen Verfassung brauchbar ausgebildeten Staatsanwälte und Richter. Zur Aus- und Fortbildung solchen Justizpersonals wie auch zur Milderung des sehr gravierenden

Mangels an Gerichtsgebäuden wird nun mit Nachdruck bei den internationalen Gebern geworben. Ein Dilemma besteht darin, dass kaum menschenrechtlich vertretbare Gefängnisse existieren und bisher kein Geber bereit ist, solche Projekte zu übernehmen. Hiergegen gibt es bei allen, offenbar auch in Rom und in Berlin, eine Art ideologischer Barriere. Gemeinsam mit Italien und GB beginnen wir, um einen Ausweg aus dieser unlogischen Stagnation zu kämpfen. Wie sich zeigt, sind die Überschneidungen in den Sektoren CN und Justiz mit dem Polizeisektor besonders ausgeprägt, weshalb wir drei Botschaften in Kabul eine trilaterale Arbeitsgruppe gegründet haben.

Der Aufbau der Polizei

Es geschah auf Ersuchen der Delegierten Afghanistans und der Vereinten Nationen auf dem Petersberg 2001, dass Deutschland die Führungsverantwortung für den Aufbau der Polizei übernommen hat. Das Ersuchen lag nahe, denn schon bis 1975 hatte es eine enge afghanisch-deutsche Partnerschaft in diesem Bereich gegeben und hatte Deutschland die Polizei-Akademie betreut.

Unverzüglich hat die Bundesregierung in Kabul ein Projektbüro eingerichtet mit 15 deutschen Polizeioffizieren von BKA und BGS (Experten u.a. für Lehrpläne/ Training, Führungspraxis, Kripo, Grenzpolizei, Drogen, Verkehrspolizei, Funktechnik, Logistik). Seit April haben wir uns über Kabul hinaus ausgedehnt: Drei weitere Beamte arbeiten in der Zweigstelle Kunduz und drei in der von Herat. 2003 bin ich (ohne meine Frau) entsandt worden als "Senior Diplomat" zum Verhandeln mit der Regierung, vor allem dem zuständigen Innenminister, und zum höflichen, aber bestimmten Umgang mit Botschaftern, damit nicht immer wieder Projekte ohne Koordinierung in den Sand gesetzt werden und man sich durch Doppelarbeit in die Quere kommt, etwa wenn ein Land Kommunikationstechnik installieren will, die mit schon eingepfanter nicht kompatibel ist, oder Fahrzeuge anbietet, für die es keine Werkstätten gibt. Ich hatte Arbeitsgruppen und Konferenzen vorzubereiten und zu leiten. Gewiss. Aber bei allem war diese Polizeigruppe für mich die unentbehrliche Stütze. Ohne deren Sachkunde und ständige Einsatzbereitschaft hätte ich zu keinen Erfolgen gelangen können.

Der Einsatz in Kabul, in dessen Luft fast immer der Ruinenstaub schwebt, ist nicht einfach. An Sicherheitsprobleme habe ich fast nie gedacht. Aber wenn dauernd der Strom ausfällt, der Computertext abstürzt, die Generatoren erdonnern, das Wasser wegbleibt, das Telefon nicht funktioniert, nichts – nichts klappt, – dann hilft einem doch oft am besten die Kameradschaft mit denen in gleicher Lage. Der Mannschaft des Projektbüros, zu der zwei Beamtinnen gehören, bleibe ich für immer dankbar.

Deutschland hat die Akademie schon im Jahre 2002 wieder hergestellt und erweitert. Sie kann 1600 Kadetten aufnehmen. Der Präsident und alle regulären Lehrer sind heute Afghanen. Die meisten haben ihre unseren Standards entsprechende Ausbildung noch in unserer früheren Akademie erhalten. Zu den heutigen Anforderungen entsprechenden Sonderkursen werden deutsche und andere ausländische Trainergruppen herangezogen, so für Menschenrechte, Frauenrechte, Verkehrs-, Grenz-, Flughafen-, Antidrogenpolizei.

Die Akademie bildet nur Offiziere und Unteroffiziere aus. Offiziere (gehobener Dienst) lernen in der Akademie drei Jahre lang mit Unterbrechung durch je ein Jahr Praxis nach dem ersten und nach dem zweiten Jahr. Unteroffiziere (mittlerer Dienst) trainieren jetzt (bis zu den Wahlen) drei Monate in der Akademie und werden dort danach neun Monate nachholen. Bis zu den Wahlen wird die Akademie über 5.000 Polizeikräfte bereitstellen können. Leider werden darunter weniger als 100 Frauen sein. Frauen war unter dem Taliban-Regime jegliche Schulausbildung verwehrt. Ferner besteht in dieser moslemischen Gesellschaft weiterhin eine radikale Aversion gegen Frauen in Uniform. Jetzt wird ein separates Frauenhaus mit Kinderhort errichtet, was die Lage verbessern dürfte.

Die USA bilden in acht Lagern die Polizei der unteren Dienstgrade aus. Sie nennen sie "patrolmen". In Achtwochen-Kursen werden sie bis zu den Wahlen etwa 15.000 ins Feld stellen. Damit kann das zur Sicherung der Wahlen von der Regierung gesteckte Nahziel von insgesamt 20.000 erreicht werden. Mehr ist kaum zu schaffen.

Im Präsidenten-Dekret von 2003 ist verordnet, daß als definitives Polizeiaufgebot Afghanistans 62.000 Polizeikräfte heranzubilden sind. Innerhalb weiterer drei Jahre werden wir das zusammen mit den USA und anderen Gebern erreichen.

Gern berichte ich an dieser Stelle, dass die Amerikaner sich uns gegenüber freundschaftlich und in vorbildlicher Weise loyal verhalten. Dies ist bemerkenswert im Lichte der Tatsache, dass Washington im Jahre 2004 nur für Polizei 160 Mio USD bereitgestellt hat, wir dagegen 14 Mio USD. Ich fand durchaus nicht selbstverständlich, dass ständig in jeder Hinsicht unsere Führungsverantwortung für den Aufbau einer kohärenten Gesamtpolizei respektiert wird und wir eingeladen worden sind, auch für die US-Ausbildungslager Berater zu stellen, was geschieht.

Neben dem Training ist Deutschland gefordert, dem landesweiten Mangel an Gebäuden abzuhelfen und sich um die den Bedingungen vor Ort angemessene Ausrüstung zu kümmern. Auch dafür sind Werbung bei Gebern, weitblickende Koordinierung, Kontrolle des Einsatzes und Wartungsvorsorge geboten. An erster Stelle ist hier der vordringliche Bedarf an Kommunikationstechnik und an tausenden von Fahrzeugen zu nennen.

Die Rolle der International Security Assistance Force (ISAF / NATO)

Bis 2004 hat ISAF zum Schutz des zivilen Aufbaus nur im Raume Kabul operiert. Jetzt sind dort etwa 6.500 Soldaten aus über 20 Staaten stationiert, darunter zur Zeit etwa 1.000 Deutsche.

Die USA haben im Schutze ihrer Koalitionstruppen bisher 10 Provincial Reconstruction Teams (PRTs) in wehrfähigen Stützpunkten eingerichtet. Unter deren Leitung und Hilfe werden überaus wichtige Aufbauprojekte vorangetrieben. Nicht so wie im Irak, aber doch deutlich spürbar werden die US-Truppen auch in Afghanistan als "Besatzung" mit Abneigung hingenommen. Deshalb und um die Aufbaupartnerschaft mit den Afghanen deutlicher zu manifestieren, wird zunehmend eine schrittweise Übernahme der PRTs durch die populäre ISAF befürwortet. Im Einvernehmen mit den USA kommt ein solcher Prozess nun in Gang. Diese Perspektive gehört zu den Motiven für die NATO-Grundsatzentscheidung von Istanbul für eine Verstärkung von ISAF. Mit NATO-Zustimmung hat Deutschland hier den ersten Schritt getan. Seit April 2004 haben deutsche ISAF-Soldaten das PRT Kunduz übernommen, zunächst mit einer Mannschaft von 250.

Über den Bonner Petersberg hinaus

Im Polizeibereich ist das aktuelle Soll der Mannschaftsstärke erfüllt und wird, wie gesagt, auch das abschließende Ziel von 62.000 in den nächsten drei Jahren erreicht werden. Die internationale Gemeinschaft mit Deutschland als LN wird aber noch lange darüber hinaus ihr gegenwärtiges Engagement fortsetzen müssen. Schwerpunkte bleiben dabei die von Afghanistan selbst noch lange nicht finanzierbaren Gehälter der Polizeikräfte und der weite Bereich des verbleibenden Bedarfs an Infrastruktur insbesondere bei Gebäuden und Ausrüstung.

Die aufgezeigte Situation in den anderen vier Bereichen des Sicherheitssektors legt diese Perspektive dort erst recht nahe.

Diese Abhängigkeit ohne Gebergarantie für eine feste Absicherung der weiten Wegstrecke hatte unvermeidlich die Entschlossenheit zu langfristig gestaltenden Konzepten auf afghanischer Seite zu beeinträchtigen begonnen.

In dieser Lage hat die Berliner Afghanistan-Konferenz von 31. März /1. April 2004 ermutigende Impulse gebracht. Hier sind die Afghanen der Forderung nachgekommen, zunächst ihrerseits die geplanten Eigenleistungen inhaltlich und zeitlich im Sinne der Selbstverpflichtung zu umreißen. Dadurch unterschied das Treffen sich von üblichen "Pledging-Konferenzen". Dies war die Grundlage für ein Engagement der internationalen Gemein-

schaft, das Afghanistan nun zu der Erwartung berechtigt, für den gesamten Aufbau innerhalb der nächsten fünf Jahre Unterstützung im Werte von etwa 8 Mrd.USD zu erhalten (2 Mrd. mehr als allgemein erwartet). Deutschland hat in Aussicht gestellt, das für 2004 für die gesamte Afghanistan-Hilfe vorgesehene Volumen von 80 Mio.USD auch in den anschließenden vier Jahren aufzubringen.

In Doha/Qatar hat auf deutsche Initiative und unter gemeinsamem Vorsitz von Bundesinnenminister Schily, dem Afghanischen Innenminister Jalali und dem Sonderbeauftragten des VN-Generalsekretärs für Afghanistan, Jean Arnault, am 18./19. Mai 2004 eine Regionalkonferenz zum Polizeiaufbau in Afghanistan stattgefunden unter Teilnahme der Nachbarn Afghanistans, der Golfstaaten Saudi-Arabien, Oman, Qatar, Vereinigte Emirate und Kuwait, der fünf Lead Nations und anderer wichtiger Geber. Im Gegensatz zur Berlin-Konferenz ging es hier nur um Polizei. Zwar sind leider von den Golf-Staaten fast nur grundsätzliche Zusagen finanzieller Unterstützung gegeben worden, jedoch ergibt sich hinsichtlich der politischen Zielsetzung der Konferenz eine positive Bilanz: Erstens haben alle Teilnehmer – deutlich motiviert durch die alle verunsichernden Bedrohungen durch den Terrorismus – ausdrücklich ihr starkes gemeinsames Interesse festgestellt, Afghanistan im Sicherheitssektor zu unterstützen. Zweitens haben Afghanistan und seine Nachbarn den Beginn einer aktiven und kohärenten grenzübergreifenden Polizeizusammenarbeit beschlossen und eine Folgekonferenz zu diesem Thema für Herbst 2004 ins Auge gefasst.

Ausblick

Trotz bedrohlicher Widerstände und ernster organisatorischer Mängel sehe ich doch eine Chance, dass noch im Laufe dieses Jahres anerkenbare Wahlen zustande kommen und eine stabilere Zentralgewalt unter Präsident Karzai herbeiführen. Vielleicht muss man in diesem Lande gelebt haben, um das Augenmaß für die Grenzen der Störkräfte zu wahren.

Diesen Kräften zum Trotz hat 2003 eine Verfassungsgebende Versammlung stattgefunden. Dort haben Vertreter der größten Volksgruppen Paschtunen und Tadschiken sowie anderer im Kräftespiel des Übergangs relevanter Kräfte heftig miteinander debattiert, um schließlich am 4. Januar 2004 – in würdiger Form – eine von allen hinnehmbare Verfassung zu beschließen. Die überwältigende Mehrheit aller Afghanen sehnt sich nach Ordnung in Frieden und ist sichtlich entschlossen, den harten Anstieg zum Neuaufbau des Landes mitzugehen. Gegenüber dieser Lebenseinstellung wird es den Saboteuren des rechtsstaatlichen Projekts nicht gelingen, die diesen Aufbruch durch Wahlen proklamierende Willenserklärung zu unterbinden.

Der Neuaufbau eines lebensfähigen Staates kann jedoch nur gelingen, wenn die internationale Gemeinschaft noch lange, wohl noch über ein Jahrzehnt, unvermindert ihre tragende

Rolle des partnerschaftlichen Helfens und Mitgestaltens weiterführt. Auch ISAF und die US-geführte Koalition müssen diese Entwicklung noch lange begleiten zum Schutz eines verwundbaren und hier ja so unerprobten Ansatzes zu Rechtsstaat und zu Frieden im Lande.