

Uwe Hartmann (Hrsg.)

Lernen von Afghanistan

Innovative Mittel und Wege für Stabilisierungseinsätze

Standpunkte und Orientierungen: Ban
Herausgegeben von Uwe Hartmann

Lernen von Afghanistan

**Innovative Mittel und Wege
für Stabilisierungseinsätze**

Uwe Hartmann (Hrsg.)

2015

Carola Hartmann Miles-Verlag

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Nationalbibliothek: Uwe Hartmann (Hrsg.): Neues aus Afghanistan. Innovative Mittel und Wege für Stabilisierungseinsätze, Berlin 2015.

Carola Hartmann Miles-Verlag, Berlin 2015
ISBN 978-3-937885-87-2

Titelbild: Miles-Verlag

Herstellung: Books on Demand, Norderstedt

© Carola Hartmann Miles-Verlag,
George-Caylay-Str. 38, 14089 Berlin
(email: Miles-Verlag@t-online.de; www.miles-
verlag.jimdo.com)

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (durch Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung des Verlages reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme gespeichert, verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Printed in Germany

Inhaltsverzeichnis

Seite

Einleitung

Uwe Hartmann

Security Force Assistance

Marc-André Walther

Information und Kommunikation in Einsätzen

Frank Pieper

Reintegration von Gegnern

Uwe Hartmann

Rolle des ausländischen Militärs beim Peacebuilding

Fouzieh Melanie Alamir

96-120

Autoren

Register

Rolle des ausländischen Militärs beim Peacebuilding

Fouzieh Melanie Alamir

Schwierige Aussichten nach 2014

Der Kampfauftrag der NATO-geführten Internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe in Afghanistan (*International Security Assistance Force*, ISAF) lief Ende 2014 aus. In 2011 begann ein sukzessiver Prozess der Übergabe von Sicherheitsverantwortung an die afghanischen Sicherheitskräfte (*Afghan National Security Forces*, ANSF), der im Sommer 2013 offiziell abgeschlossen war. Mit Jahresablauf 2014 endete auch das Mandat der im Rahmen der Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik durchgeführten EU Polizeimission (*European Union Police Mission*, EUPOL); die Zukunft von EUPOL über 2014 hinaus ist noch ungewiss. Während die NATO bereits die Nachfolge mission *Resolute Support* plante, die sich allein auf Training, Beratung und Unterstützung der ANSF konzentriert und keine Stabilisierungsaufgaben mehr übernimmt, stellte sich die Frage, ob und in wieweit die afghanische Regierung für die Übernahme der herausfordernden Sicherheitsaufgaben des Landes bereit ist.

Diese Aufgaben umfassen die Behauptung und Wahrung des staatlichen Gewaltmonopols im ganzen Land; die Herstellung öffentlicher Sicherheit und Ordnung angesichts wachsender Kriminalität; den Schutz und die Kontrolle der Landesgrenzen, vor allem an der östlichen Grenzlinie zu Pakistan; und schließlich die Bekämpfung regierungsfeindli-

cher militanter Kräfte, die in Teilen des Landes beträchtlichen politischen Einfluss ausüben oder ganze Landstriche kontrollieren. Politische Fragilität auf nationaler Ebene; Machtkämpfe und Konflikte um regionale und lokale Einflusssphären; Konflikte über die Rolle des Islam im politischen Leben; schwache und rivalisierende Regierungsinstitutionen; ein in hohem Maße von ausländischen Gebern abhängiger Staatshaushalt sowie eine Wirtschaft, die den massiven Rückbau internationaler Präsenz als wichtigen Wirtschaftsfaktor verkraften muss, bilden die schwierigen Rahmenbedingungen für diese Herkulesaufgabe.

Unzweifelhaft bleibt der Wiederaufbau in Afghanistan eine Herausforderung, die nur mit konzentrierten zivilen und militärischen Mitteln zu bewerkstelligen ist. Vor dem Hintergrund der Reduzierung militärischer internationaler Präsenz und des Rückgangs der Präsenz internationaler ziviler Organisationen erscheint ein kohärentes Handeln der verbleibenden zivilen und militärischen Akteure wichtiger denn je. Wie aber ist es um die Zukunft des vernetzten Ansatzes in Afghanistan bestellt und welche Rolle wird das Militär künftig in vergleichbaren *Peacebuilding*¹-Prozessen spielen? Um dieser Frage

¹ *Peacebuilding* wird hier verstanden als Summe aller zivilen und militärischen Maßnahmen zur Schaffung struktureller Bedingungen für Konfliktransformaion und dauerhaften Frieden. Dieser Begriff ist abzugrenzen von *Peacekeeping*, das militärische Maßnahmen zur unmittelbaren Umsetzung von Friedensabkommen beschreibt, und *Peace Enforcement*, welches Zwangsmaßnahmen zur Wiederherstellung von Sicherheit und Bedingungen für längerfristigen Frieden beinhaltet.

nachzugehen, werden zunächst ausgewählte Handlungsfelder im afghanischen Wiederaufbau aufgezeigt, in denen generische zivil-militärische Schnittstellen bestehen. Hierbei wird besonderes Augenmerk auf die Rollen und Aufgaben des Militärs jenseits kinetischer Operationen gerichtet. In einem weiteren Schritt werden die künftigen Arbeitsbedingungen ziviler Organisationen in Afghanistan antizipiert und ein Blick auf zivil-militärisches Schnittstellenmanagement in Afghanistan geworfen. Abschließend wird reflektiert, welche Schlussfolgerungen für kohärentes zivil-militärisches Handeln, auch für andere komplexe *Peacebuilding*-Szenarien, daraus zu ziehen sind.

Zivil-militärische Schnittstellen in *Peacebuilding*-Prozessen

Sicherheitssektorreform

Die prominenteste zivil-militärische Schnittstelle in *Peacebuilding*-Szenarien betrifft den Aufbau bzw. die Reform des Sicherheitssektors. Sicherheitssektorreform (SSR) ist eine der herausforderndsten Aufgaben im *Peacebuilding*, weil sie sehr komplex ist und weit über die Schaffung von Sicherheit hinaus in den Aufbau des strukturellen Gefüges des künftigen Staatswesens hineinreicht. Internationales Militär und Polizei können Beiträge zur Ausstattung, Operationsfähigkeit und Professionalität der lokalen Sicherheitskräfte leisten. Da sie oft den Löwenanteil der internationalen SSR-Unterstützung übernehmen, wird der Aspekt der Herstellung von Sicherheit mittels operationeller Handlungsfähigkeit oft auf Kosten der politischen Kontrolle und institutionellen

Effizienz des Sicherheitssektors überbetont. Die mangelnde Bereitschaft zu mehr internationalem entwicklungspolitischem Engagement im Sicherheitssektor verstärkt diese Tendenz.

Dabei ist der Charakter des im Aufbau befindlichen Sicherheitssektors nicht nur entscheidend für die Fähigkeit des künftigen Staates zur Gewährleistung von Sicherheit und Ordnung, sondern prägt auch das künftige ordnungspolitische Gefüge des Landes maßgeblich. Die frühzeitige Einhegung des Sicherheitssektors durch politisch-administrative Steuerungs- und Kontrollmechanismen stellt wichtige Weichen für die Chancen auf eine politische Ordnung, die demokratische Machtwechsel und einen Primat der Politik erlaubt. Gut ausgestattete und handlungsfähige Sicherheitskräfte, die – wie in Afghanistan – kaum politischer Kontrolle durch Ministerialbürokratie, Parlament, Justiz oder kritische Öffentlichkeit unterworfen sind, bilden ein Risiko im *Peacebuilding*-Prozess.² SSR ist daher eine zivil-militärische, multisektorale Herausforderung, wird aber häufig auf eine Aufgabe von Militär und Polizei verkürzt.

Während Sicherheitsaufgaben wie z.B. die Überwachung von Waffenstillständen, Abschreckung durch militärische Präsenz oder das Training von Soldaten eindeutig militärische Aufgaben sind, erscheint die Rollenteilung hinsichtlich anderer Aufga-

² Auf diese Gefahr hat Paul Miller hingewiesen. Paul Miller: Afghanistan's Coming Coup? The Military Isn't Too Weak -- It's Too Strong, in: Foreign Affairs, 2 April 2014: <http://www.foreignaffairs.com/articles/141092/paul-d-miller/afghanistans-coming-coup> (geladen am 08.06.2014).

ben weniger klar. Öffentliche Ordnung und Sicherheit, Verkehrssicherheit, Strafverfolgung und Kriminalitätsbekämpfung sind in friedlichen Kontexten Aufgabe der Polizei. In Ländern, wo das staatliche Gewaltmonopol nicht garantiert oder brüchig ist, gibt es oft fließende Übergänge zwischen Kriminalität, öffentlichem Protest, politisch motivierter Gewalt oder militanten Aufständen. Hier verschwimmen auch die Grenzen zwischen internationalen polizeilichen und militärischen Zuständigkeiten. So ist ISAF in Afghanistan der gewichtigste Akteur beim Aufbau der afghanischen Polizei, während es keine systematische Aufgabenteilung zwischen ISAF und EUPOL beim Polizeiaufbau gibt.

Noch weniger klar zugeordnet sind die Aufgaben, die sich auf den institutionellen Aufbau des Sicherheitssektors beziehen. Damit Sicherheitskräfte funktionieren und ihre Sicherheitsaufgaben nachhaltig wahrnehmen können, bedarf es eines hinreichenden rechtlichen Rahmens, einer realistischen Finanzplanung und Budgetierung im Staatshaushalt sowie entsprechender Verkehrs- und Energieinfrastruktur. Zudem sind die Unterstützung des organisationalen Aufbaus und die Verbesserung von Managementfähigkeiten, die Rekrutierung geeigneten Personals, die Entwicklung von Standards und Verwaltungsverfahren oder Budgetplanung und Finanzkontrolle querschnittliche Aufgaben, die für das Funktionieren des Sicherheitssektors unabdingbar sind. Ob diese Aufgaben vom Militär, der Polizei oder zivilen Entwicklungsorganisationen wahrgenommen werden, wird meist weniger nach Kriterien der funktionalen Spezialisierung und Eignung entschieden, sondern folgt Konventionen, politischen

Setzungen oder Dynamiken des Geberengagements. So sind in der Beratung des afghanischen Innenministeriums sowohl militärische (US-Militär/ISAF), polizeiliche (EUPOL) als auch zivile Berater aus unterschiedlichen Organisationen tätig. Die Beratung des afghanischen Verteidigungsministeriums dagegen wird ausschließlich von militärischem Personal wahrgenommen. Auch der Aufbau der ANA gilt als Ägide von US-Militär und ISAF. Sie arbeiten zwar in Teilen mit zivilen Consultants, aber entwicklungspolitische Organisationen sind im Bereich der Militärreform nicht engagiert. Auf dem Feld der Polizeireformen engagieren sich Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit in den Bereichen Alphabetisierung, Bau und Infrastruktur, Training, Menschen- und Frauenrechte sowie an den Schnittstellen zwischen Polizei- und Justizreform. Insgesamt aber sind zivile Organisationen bei der Polizeireform nicht systematisch eingebunden.

Aufbau von Rechtsstaatlichkeit

Der Aufbau von Rechtsstaatlichkeit ist eng verknüpft mit dem Aufbau des Sicherheitssektors. Auch wenn das Konzept der Rechtsstaatlichkeit (*Rule of Law*) schillernd und nicht präzise definiert ist, so erscheint unstrittig, dass ein tragender Pfeiler funktionierender Rechtsstaatlichkeit neben der Rechtsformulierung und der Rechtsprechung die Rechtsdurchsetzung (*Law Enforcement*) darstellt. Rechtsdurchsetzung ist funktional gesehen vor allem Aufgabe der Polizei sowie der Strafvollzugsbehörden, in spezifischen Bedrohungslagen auch des Militärs. Hier überschneiden sich im *Peacebuilding*-Kontext SSR und

Rechtsstaatsaufbau unmittelbar, da über Polizei- und Strafvollzugsreform ein direkter Beitrag zum Aufbau von Rechtsstaatlichkeit geleistet wird. Umgekehrt ist ein klarer rechtlicher und prozeduraler Rahmen eine Voraussetzung für den Aufbau eines demokratisch kontrollierten, effektiven und effizienten Sicherheitssektors.

Im Unterschied zu SSR spielt das Militär beim Aufbau von Rechtsstaatlichkeit in der Regel nur eine indirekte Rolle. Diese ergibt sich zum einen aus seinen Aufgaben bei der Militärreform. Internationales Militär hat hier die Verantwortung, nicht nur militärische Standards umzusetzen, sondern auch auf die Konformität der im Aufbau befindlichen Militärorganisation mit Recht und Gesetz des Landes zu achten. Dazu gehören auch internationale Verträge und Verpflichtungen, die das Land ratifiziert hat. Zum anderen unterstützt das internationale Militär den Aufbau von Rechtsstaatlichkeit indirekt durch Schaffung von Sicherheitsbedingungen, die Aufbau- und Reformaktivitäten auf diesem Feld ermöglichen.

Wenn das internationale Militär wie im Fall von Afghanistan jedoch eine maßgebliche Rolle beim Polizeiaufbau spielt, wirkt es direkt in den Aufbau von Rechtsstaatlichkeit hinein. Diese Konstellation ist für den Charakter der sich herausbildenden Polizei und ihre Rolle als Hüterin des Rechts und Inhaberin des staatlichen Gewaltmonopols mit hohen Risiken behaftet. Das Militär ist weder von seinem professionellen Selbstverständnis noch von seinen Verfahren und Strukturen her geeignet, eine zivile Polizei aufzubauen. Sachzwänge der sich verschlechternden Sicherheitslage und mangelnde Be-

reitschaft der Geberstaaten, sich mit den notwendigen polizeilichen und entwicklungspolitischen Ressourcen im Polizeiaufbau in Afghanistan zu engagieren, haben dazu geführt, dass zunächst das US-Militär von Beginn an und später ISAF stark in den Aufbau der *Afghan National Police* (ANP) involviert war. Dies hat einen Fokus auf operationelle Handlungsfähigkeit und Aufstandsbekämpfung beim Polizeiaufbau begünstigt. Die Polizei ist immer noch mit erheblichen Imageproblemen in der Bevölkerung belastet, genießt kaum Vertrauen und ist von den vielfach paramilitärischen Aufgaben im Kontext der Aufstandsbekämpfung überfordert. Gleichzeitig wurde die Befähigung zu zivilen Ordnungsaufgaben vernachlässigt. Aufgrund der sich stetig verschlechternden Sicherheitslage konnte diese Ausrichtung beim Polizeiaufbau bis heute schwer korrigiert werden.

Aufbau von Regierungsstrukturen

Unterstützung beim Aufbau von Regierungsstrukturen in *Peacebuilding*-Prozessen ist eine Aufgabe, die primär von Entwicklungsorganisationen und je nach Ressort entsprechenden Fachexperten zu leisten ist. Hierbei geht es um den organisationalen Aufbau der Ministerialbürokratie, um Entwicklung von Geschäftsordnungen und Verfahrensabläufen, um Rekrutierung und Ausbildung von Personal und um politikfeldbezogene Fach- und Politikberatung. Das internationale Militär ist in dieses Handlungsfeld von *Peacebuilding* nur insofern direkt involviert, als es im Rahmen von Militärreformen auch das Verteidigungsministerium unterstützt und berät. Allerdings

leistet es hier weniger querschnittliche Organisations- und Managementberatung, sondern konzentriert sich in der Regel auf Fach- und Politikberatung und teilweise noch die Rekrutierung von Personal.

Die Reform des Verteidigungsministeriums genießt bei internationalen zivilen Organisationen oft nicht die Aufmerksamkeit, die ihr als integraler Bestandteil des Aufbaus von Regierungsstrukturen gebührt. Die Reform der Sicherheits- und Verteidigungsinstitutionen wird meist vollständig dem Militär überlassen. Umgekehrt konzentrieren sich internationale militärische Akteure oft nur auf die militärfachlichen Aspekte der Reform des Verteidigungsministeriums. In der Folge entsteht auch hier ein Ungleichgewicht auf Kosten sicherheits- und verteidigungspolitischer Regierungsfähigkeit.

Ein weiterer Aspekt des Aufbaus von Regierungsstrukturen betrifft die Abhaltung von Wahlen oder im Falle Afghanistans von großen Ratsversammlungen (*Loya Jirgas*). Hier spielt das internationale Militär je nach Kapazitäten und Handlungsfähigkeit der lokalen Sicherheitskräfte temporär eine wichtige Rolle mit Blick auf logistische Unterstützung, Gewährleistung von allgemeiner Sicherheit und Ordnung sowie Schutz prominenter Personen.

Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration von Ex-Kombattanten

Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration (*disarmament, demobilization and reintegration, DD&R*) von Ex-Kombattanten ist ein durchgehend zivil-militärisches Unterfangen, gleichwohl die Aufgaben und Rollen ziviler und militärischer Akteure in den drei

Phasen stark variieren. Vor Beginn der Entwaffnung bedarf es der Erarbeitung einer politischen Strategie unter Einbeziehung militärischer Expertise, die festlegt, wer wo wann und in welcher Reihenfolge entwaffnet werden und wer den Prozess wie überwachen soll. In der Entwaffnungsphase leistet internationales Militär das Gros der anfallenden logistischen und Sicherungsaufgaben, angefangen von der Zusammenführung ehemaliger Kämpfer in Lager, über den Schutz und die Sicherung der Lager bis hin zur Registrierung, dem Einsammeln und der sicheren Verwahrung/Lagerung von Waffen und Munition. Zivile Akteure wie humanitäre Organisationen oder spezialisierte Nichtregierungsorganisationen können bei der Versorgung der Ex-Kombattanten mit Nahrung und medizinischer Hilfe oder beispielsweise bei der Registrierung und Verwahrung von Waffen und Munition in dieser Phase eine unterstützende Rolle spielen. In der Phase der Demobilisierung arbeiten militärische und zivile Akteure idealerweise Hand in Hand, da in dieser Phase bestehende Kampfverbände aufgelöst und erste Schritte unternommen werden, um ehemalige Kämpfer auf ein ziviles Leben vorzubereiten (Gesundheitschecks, Ausgabe von Papieren, Festlegung über eine Zukunft als Zivilist oder Überführung in reguläre Sicherheitskräfte, etc.). Die Rolle des Militärs bleibt unter Sicherungs- und Schutzgesichtspunkten in der Demobilisierungsphase unverändert, aber auch mit Blick auf die Überführung von Ex-Kombattanten in die regulären Sicherheitskräfte. In dieser Perspektive sollte DD&R auch mit laufenden Sicherheitssektorreformen abgestimmt sein. In der Reintegrationsphase kommen Entwicklungsorganisationen zum Zuge, die Ex-

Kombattanten durch Aus- und Fortbildung auf einen zivilen Broterwerb vorbereiten, medizinische Versorgung leisten und vor allem die aufnehmenden Gemeinden bei der sozialen Integration und Vergangenheitsbewältigung unterstützen.

Unter Bedingungen fortdauernder Kampfhandlungen und in schwierigen Kontexten wie in Afghanistan bleiben DD&R Prozesse leicht auf halbem Wege stehen, weil die Kriegsökonomie eine stete Nachfrage nach Kombattanten generiert, weil die lokale Kultur Entwaffnungsbemühungen erschwert oder weil der zivile Arbeitsmarkt größere Zahlen von zusätzlich auf den Arbeitsmarkt drängenden ehemaligen Kämpfern nicht absorbieren kann. Unter solchen Umständen wäre eine enge Verzahnung von DD&R mit entwicklungspolitischen Programmen der Arbeitsmarktförderung und wirtschaftlichen Entwicklung geboten. Diese Verknüpfung ist jedoch in den meisten Fällen stark vernachlässigt oder gar nicht gegeben.

Künftige Arbeitsbedingungen ziviler Organisationen in Afghanistan

Die internationalen Geber und truppenstellenden Nationen haben auf der Tokioter Geberkonferenz im Juli 2012 versichert, den Wiederaufbau in Afghanistan auch nach 2014 weiterhin zu

unterstützen.³ Die Geberstaaten sagten mehr als 16 Mrd. USD an Entwicklungshilfe für die nächsten vier Jahre zu. Mit Unterstützungszusagen über 2016 hinaus ist zu rechnen. Die Geberstaaten knüpften dabei ihre Unterstützungszusagen an konkrete Reformfortschritte der afghanischen Regierung und Bedingungen, die im sogenannten *Tokyo Mutual Accountability Framework* (TMAF) festgeschrieben wurden. Demzufolge sollen Fortschritte regelmäßig anhand konkreter Indikatoren gemessen werden. Die Ausgaben Deutschlands sollen bis mindestens 2016 weiterhin jährlich bis zu 430 Mio. Euro im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit betragen, heißt es im Fortschrittsbericht 2013 der Bundesregierung zu Afghanistan. Allerdings ist - entgegen der Rhetorik, man werde Afghanistan nicht im Stich lassen - das politische Interesse an Afghanistan seit der Entscheidung für den militärischen Rückzug faktisch zurückgegangen. Andere Krisen haben längst die Aufmerksamkeit für Afghanistan in den Hintergrund gedrängt und konkurrieren um finanzielle Mittel.

Noch ist ungewiss, wie viele der in Tokio zugesagten Mittel tatsächlich im Land ankommen werden. Auch bleibt abzuwarten, wie die Geberstaaten angesichts einer weiterhin sehr prekären Sicherheitslage, die die Arbeit von internationalen Regie-

³ The Tokyo Declaration. Partnership for Self-Reliance in Afghanistan. From Transition to Transformation, 8 July 2012; <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Tokyo%20Conference%20on%20Afghanistan%20The%20Tokyo%20DeclarationPartnership%20for%20Self-Reliance%20in%20Afghanistan%20From%20Transition%20to%20Transformation.pdf>, geladen am 08.06.2014.

rungsorganisationen sowie internationalen und lokalen Nichtregierungsorganisationen (NRO) erheblich erschwert, ihre finanziellen Zusagen in Programme und Projekte überführen und umsetzen können. Umso größerer Druck und Erwartungen werden auf den zivilen Organisationen lasten, die künftig im Land arbeiten.

Durch die zahlenmäßige Reduzierung und Veränderung des künftigen Profils des internationalen Militärs und die zurückgehenden internationalen Gebermittel werden auch die sicherheitsbezogenen, finanziellen und sektoralen Handlungsbedingungen für zivile Organisationen schwieriger. Zum einen wird sich der Trend zur Konzentration von Geberaktivitäten in den Regionen und Distrikten fortsetzen, die von der Sicherheitslage her zugänglich sind. Dies macht eine Verstärkung der Disparitäten in den lokalen Lebensbedingungen wahrscheinlich, die wiederum die Arbeit der verbleibenden zivilen Organisationen weiter erschwert und für den *Peacebuilding*-Prozess des Landes insgesamt nicht zuträglich ist. Zum anderen ist in den letzten Jahren ein Trend zum Rückzug internationaler staatlicher Entwicklungsorganisationen zu verzeichnen mit der Folge, dass ein Teil der zugesagten Gelder nicht hinreichend abfließen können. Zudem ist eine Hinwendung zur Umsetzung zugesagter Mittel über die wenigen verbleibenden internationalen staatlichen Entwicklungsorganisationen, die noch in Afghanistan arbeiten, über UN-Institutionen, die Weltbank oder über die afghanische Regierung direkt wahrscheinlich, um die Unwägbarkeiten einer Direktbeauftragung von NRO und lokalen Organisationen zu umgehen. Dies verschlechtert die Arbeits-

chancen vor allem für internationale und nationale NRO insgesamt erheblich.

Die beiden letztgenannten Trends führen insgesamt zu einer Reduzierung internationaler Experten vor Ort ohne dass bisher abschätzbar ist, inwiefern afghanische Kapazitäten ausreichen, um vielfach noch laufende komplexe Programme erfolgreich fortzuführen. Schließlich ist zu erwarten, dass Geberstaaten ihre Mittel zunehmend auf Kernsektoren wie Verwaltungsaufbau, Bildung und landwirtschaftliche Entwicklung konzentrieren werden. Weniger im Lichte der politischen Aufmerksamkeit stehende Sektoren könnten dadurch vernachlässigt werden. Für diejenigen Regierungsorganisationen und NRO, die bisher in unterschiedlichen Formen und Intensitätsgraden mit ISAF zusammengearbeitet oder regelmäßige Beziehungen gepflegt haben, wird das Ende der ISAF-Operation auch die Opportunitäten zur Zusammenarbeit mit dem internationalen Militär auf ein Minimum reduzieren und Organisationen in Einzelfällen somit um wichtige Ressourcen beschneiden.⁴

Die ISAF-Nachfolgemission *Resolute Support* wird sich auf Training und Unterstützung beim Aufbau der ANSF fokussieren, aber inwiefern dies auch die ohnehin vernachlässigten querschnittlichen organisationalen und managerialen Fähigkeiten des

⁴ Vgl. Transition and Non-Government Organizations in Afghanistan: An Assessment and Prospects, Afghanistan Public Policy Research Organization, January 2014;

<http://appro.org.af/preview/transition-and-ngos-in-afghanistan-an-assessment-and-prospects/>, geladen am 08.06.2014.

afghanischen Innen- und Verteidigungsministeriums sowie der Verwaltungsapparate von *Afghan National Army* (ANA) und ANP einbezieht, ist noch nicht abschbar. Es ist davon auszugehen, dass der Aufbau der ANA bis auf weiteres von der NATO unterstützt werden wird. Anders sieht es auf dem Strang des Polizeiaufbaus aus. Mit dem möglichen Abzug von EUPOL ist noch offen, ob es weiterhin eine hinreichende polizeiliche Unterstützung des Aufbaus der ANP geben wird. Zivile Organisationen könnten zwar den Bedarf hinsichtlich Organisations- und Managementberatung decken und Trainings organisieren, blieben aber auf polizeifachliche Expertise angewiesen, die sie überwiegend auf dem freien Markt rekrutieren müssten. Zudem würden sie im Falle eines stärkeren Engagements auf dem Feld des Polizeiaufbaus ganz unmittelbar zum Angriffsziel bewaffneter regierungsfeindlicher Kräfte werden – in einer Zeit, in der Schutz, Unterstützung und Evakuierung in Notsituationen durch das ausländische Militär kaum mehr gewährleistet werden können.

Die Zukunft zivil-militärischen Zusammenwirkens in Afghanistan wird zum einen von der Entwicklung der Sicherheitslage abhängen, zum anderen sind ihr mit dem künftigen Kräftedispositiv von *Resolute Support* ohnehin enge Grenzen gesetzt. Die zivilen Organisationen, die im Lande verbleiben und weiterarbeiten, werden neue, autarke Wege mit Blick auf medizinische Versorgung und Evakuierung im Notfall beschreiten müssen. Während die meisten NRO auch in den vergangenen Jahren nicht auf militärische Unterstützung in medizinischen oder sonstigen Notlagen gesetzt haben, so war die Nutzung sanitätsdienstlicher Einrichtungen von ISAF oder

die Option von Rettungs- und Evakuierungseinsätzen im Notfall ein wichtiges Element im Risiko- und Sicherheitsmanagement staatlicher Entwicklungsorganisationen. Dies wird künftig mit kommerziellen Anbietern oder in Zusammenarbeit mit den afghanischen Sicherheitskräften zu regeln sein, da *Resolute Support* weder über die Mannstärke noch über die Präsenz in der Fläche verfügen wird, um zivilen Organisationen annähernd verlässliche Unterstützung anbieten zu können. Für den Schutz von Personal und Liegenschaften haben die in Afghanistan tätigen Entwicklungsorganisationen seit Jahren unterschiedliche Lösungsansätze entwickelt. Diese waren jedoch auf eine Sicherheitslage zugeschnitten, in der zivile Organisationen nicht systematisch Ziel von aufständischen Angriffen waren. Ob und inwieweit sich das mit dem Abzug des ausländischen Militärs ändern wird und inwiefern die entwickelten Sicherheitskonzepte auch unter veränderten Bedingungen tragen, muss abgewartet werden.

Wie sich die zahlenmäßige Reduzierung internationaler Akteure insgesamt und der drastische zahlenmäßige Abbau internationalen Militärs auf die allgemeine Stimmungslage im Lande gegenüber Ausländern auswirken, kann ebenfalls noch nicht abgeschätzt werden. Sollte es einen negativen Stimmungstrend geben, wird das die Arbeitsbedingungen der verbleibenden zivilen Organisationen zusätzlich erheblich erschweren. Der Wegfall von ISAF wird in den Handlungsfeldern des Aufbaus von Rechtsstaatlichkeit, des Aufbaus von Regierungsstrukturen sowie Disarmament, Demobilization & Reintegration (DD&R) spürbare Lücken hinterlassen. Die Rolle, die das internationale Militär jeweils in diesen Hand-

lungsfeldern gespielt hat, wird absehbar weder von den ANSF noch von internationalen zivilen Akteuren hinreichend übernommen werden können. Ein kohärenter *Peacebuilding*-Prozess, in dem zivile und militärische Akteure koordiniert vorgehen, wird damit künftig noch unwahrscheinlicher.

Zivil-militärisches Schnittstellenmanagement in Afghanistan

Stabilisierung und Wiederaufbau in Afghanistan waren von Anfang an ein komplexes zivil-militärisches Unterfangen. Gleichwohl hat es zu keinem Zeitpunkt seit 2002 eine annähernde Balance zwischen der zivilen und der militärischen Dimension dieses Unterfangens gegeben. Dies gilt sowohl mit Blick auf die zahlenmäßige Präsenz, die Kosten wie auch die politische Aufmerksamkeit insgesamt. Das internationale Engagement in Afghanistan war vor allem in den Anfangsjahren in hohem Maße auf die militärische Dimension fokussiert. Dieses Ungleichgewicht konnte auch nach Verabschiedung des *Afghanistan Compact* in 2006, der Stabilisierung und Wiederaufbau ausdrücklich als Gesamtheit konzipierte, nicht gänzlich aufgelöst werden, obwohl es seitdem deutliche Fortschritte hin zu verbesserter zivil-militärischer Balance und Kohärenz zu verzeichnen gab. Dies ist in der Genese und den spezifischen Dynamiken des internationalen Engagements in Afghanistan begründet, die detailliert an

anderer Stelle analysiert wurden.⁵

Herkömmliche Aufgaben- und Zuständigkeitsgrenzen ziviler und militärischer Akteure sind in einigen Wiederaufbaufeldern in Afghanistan erodiert. Das gilt besonders für den Polizeiaufbau, aber auch für die Drogenbekämpfung oder die Aufgaben öffentlicher Sicherheit und Ordnung. Heute hat zwar die ANP theoretisch die Zuständigkeit für innere Sicherheit übernommen, und die ANA konzentriert sich auf Verteidigungsaufgaben, aber die Realität sieht anders aus. Vielfach werden Polizeikräfte auch in die Aufstandsbekämpfung mit einbezogen und tragen einen besonders hohen Blutzoll. Die ANP ist folglich eine hinsichtlich ihrer Organisationsstruktur und Verfahren stark militärisch geprägte Polizeitruppe. In vielen zentrumsfernen Provinzen und Distrikten, in denen die zentralstaatlichen Akteure oftmals nur schwach oder gar nicht präsent sind, herrscht wiederum eine andere Realität. Hier sind aufgrund der andauernden gewaltsamen Auseinandersetzungen - sei es im Rahmen von Konflikten um die Macht, um lokale oder auch kriminelle Interessen und unter unterschiedlichen Herrschaftskonstellationen - polizeiliche und militärische Aufgaben eng verquickt. Dies spiegelt sich auch in dem Zuschnitt westlicher Unterstützung für den Aufbau der ANSF.

⁵ Vgl. F. M. Alamir: The international Approach to Afghanistan – Could We Have Done Better? In: Heinz-Gerhard Justenhoven, Ebrahim Afsah (Hrsg.): Das internationale Engagement in Afghanistan in der Sackgasse?, S. 11-27, http://www.alamir.de/Page_DEU/Page_DEU/Publikationen-1_assets/2011-The_international_Approach_to_Afghanistan.pdf

Unterstützung für den Aufbau der Polizei leisten in Afghanistan mit dem weitaus größten Personal- und Ressourcenaufwand die USA über das *Combined Security Transition Command-Afghanistan* (CSTC-A) und ISAF im Rahmen der *NATO Training Mission to Afghanistan* (NTM-A), daneben EUPOL und bilaterale Geber mit polizeilichen und zivilen Mitteln.

Die Rolle von ISAF im Wiederaufbau Afghanistans ging und geht bis 2014 faktisch weit über herkömmliche Sicherheitsaufgaben hinaus. ISAF war in anderen als sicherheitsbezogenen Handlungsfeldern zwar formal immer nur eine unterstützende Kraft. Faktisch aber hat ISAF ungefähr ab 2006 eine Rolle als Fazilitator und *enabler*, teilweise auch als Motor eingenommen, die in einigen Wiederaufbauprozessen jenseits des Sicherheitsbereichs kaum wegzudenken war. Diese Rolle wurde erst mit dem beginnenden zahlenmäßigen Abbau der ISAF-Truppenstärke seit 2011 sukzessive reduziert.

Die Verfahren zivil-militärischen Zusammenwirkens in Afghanistan gleichen einem dichten Netz von Konsultations-, Abstimmungs- und Koordinationsformaten und -beziehungen mit einer Vielzahl sich teilweise überlappender, teilweise ergänzender, teilweise nebeneinander bestehender Knotenpunkte. Charakteristisch für dieses Netz ist, dass es dem Bedarf vor Ort folgend und in hohem Maße abhängig von handelnden Personen entstanden und aufgewachsen ist, d.h. primär von Akteuren und Dynamiken im Einsatzland angestoßen und geprägt wurde. Dementsprechend ist es an einigen Stellen besonders dicht, wie beispielsweise auf der strategischen Ebene bezogen auf den Bereich Wiederaufbau und Entwicklung oder sektoral bezogen auf Po-

liziereform. An anderen Stellen ist es nur lose geknüpft, so etwa auf den regionalen, Provinz- oder Distriktebenen. Dieses Netz ist in seiner Substanz trotz institutionalisierter oder informell geregelter Knotenpunkte maßgeblich von persönlichen Beziehungen und Konstellationen getragen. Insgesamt fehlt es an einer systematischen Arbeitsteilung und Koordinierung zwischen zivilen und militärischen Akteuren in Afghanistan. Allerdings bestand und besteht in Afghanistan kein prinzipieller Mangel an zivil-militärischer Abstimmung und Koordination. Auch wenn die bestehenden Verfahren und Formate sukzessive, wild und von unten nach oben, statt in einem geordneten, langfristig geplanten Prozess, aufgewachsen sind, gewährleisteten sie Abstimmung und Koordination im Rahmen des politisch Möglichen. Dort, wo sie nicht hinreichen, fehlt es an zivil-militärischer Kohärenz auf politisch-strategischer Ebene.

Der Impetus zu verbesserter zivil-militärischer Kohärenz ging vor ca. einer Dekade klar vom Militär aus. Hintergrund war der Ansatz, über die *Provincial Reconstruction Teams* einen Beitrag zur Stärkung von Staatlichkeit auch in den Landesteilen zu leisten, in denen ISAF nicht präsent sein konnte. Die deutsche Diskussion um Vernetzte Sicherheit und die Debatte um den *Comprehensive Approach* im NATO-Rahmen hatten ihren Höhepunkt zwischen 2006 und 2010. Diese Diskurse haben viel dazu beigetragen, gegenseitige Vorbehalte abzubauen und vor allem ein besseres gegenseitiges Verständnis der jeweiligen Instrumente und Herangehensweisen zu etablieren. Heute ist unstrittig, dass zivile und militärische Instrumente eng aufeinander abgestimmt zum

Einsatz kommen müssen, um im *Peacebuilding* langfristig erfolgreich zu sein. In der Praxis allerdings hat vor allem das Militär Schritte unternommen, die Ausbildung, Doktrinen und Verfahren stärker auf einen vernetzten Ansatz hin auszurichten. Vor allem ISAF war innovativ und proaktiv mit Blick auf die Entwicklung von Verfahren und Formaten verbesserter zivil-militärischer Zusammenarbeit, weil das Militär nach Entlastung und Abgabe von Aufgaben und Verantwortlichkeiten strebte. Demgegenüber scheuten die Geberstaaten, UNAMA und viele zivilen Organisationen lange eine engere politisch-strategische Abstimmung mit der NATO/ISAF, weil dies nationale und organisationale Partikularinteressen oder Sorgen vor Vereinnahmung berührt.

Für künftiges zivil-militärisches Zusammenwirken in Afghanistan bedeuten die Ausrichtung von *Resolute Support* und die sich verändernden Arbeitsbedingungen für zivile Organisationen ein nahendes Ende des vernetzten Ansatzes. Künftig wird es einfach sehr viel weniger zivil-militärische Schnittstellen geben. Damit dürften viele der mühsam erreichten Kohärenzfortschritte hinsichtlich der erweiterten Rolle des Militärs im *Peacebuilding* sowie der zivil-militärischen Koordinierungsformate der Boden entzogen werden. Dabei bleibt der Bedarf unverändert bestehen.

Allerdings sollte nicht übersehen werden: Auch wenn in Afghanistan zivil-militärische Kohärenz über die Jahre deutlich verbessert wurde, hat es zu keinem Zeitpunkt einen vernetzten Ansatz gegeben, der den Namen wirklich verdiente. Vernetzung beschreibt eine Qualität von Politik auf der Umsetzungsebene, die besagt, w i e Akteure zusammenwir-

ken sollen. Diese Qualität kann aber nur dann voll zum Tragen kommen, wenn es unter den Mitwirkenden eine kohärente strategische Zielsetzung gibt, also *wofür* die Akteure zusammenarbeiten. Diese Kohärenz mit Blick auf das konkrete Ziel der internationalen *Peacebuilding*-Bemühungen in Afghanistan bestand unter den Geberstaaten und truppenstellenden Nationen noch nie. Während das Rational des internationalen Engagements in Afghanistan in den Anfangsjahren eher im Anti-Terror-Kampf begründet lag, verschoben sich die Begründungsmuster immer mehr hin zum Wiederaufbau, freilich ohne konkrete Vorstellung, wie ein Afghanistan der Zukunft aussehen sollte und wann dieses Ziel als erreicht gelten könnte. Mit Ankündigung des ISAF-Abzugs wurde einfach der Zeitpunkt definiert, um Verantwortung in afghanische Hände zu geben. Die Debatte um den vernetzten Ansatz hat sich zu stark auf das ‚Wie‘ fokussiert, statt zu reflektieren, ob das internationale Engagement auf dem richtigen Weg ist. Die nächsten Jahre werden zeigen, wie nachhaltig dieses Engagement war.

Lernen aus Afghanistan

Der Überblick über zivil-militärisches Schnittstellenmanagement in Afghanistan hat klar gemacht, dass Kohärenzfortschritte unter internationalen zivilen und militärischen Akteuren im *Peacebuilding* möglich, aber begrenzt sind, solange sie von unten nach oben aufwachsen und keiner gemeinsamen politischen Strategie folgen. Mit Blick auf die Ausgangsfrage nach der Zukunft des vernetzten Ansatzes in Afghanistan wurde festgestellt, dass er aufgrund der

geringer werdenden zivil-militärischen Schnittstellen immer mehr Bedeutung verlieren wird. Der vernetzte Ansatz war nie ein Erfolgsrezept in Afghanistan, wenngleich sich irrtümlicherweise viele Hoffnungen damit verbanden. Die Entscheidung zum weitgehenden militärischen und polizeilichen Rückzug aus Afghanistan bei gleichzeitiger Beteuerung, den zivilen Wiederaufbau weiterhin zu unterstützen, ohne zu reflektieren, welche Konsequenzen das für den gesamten Wiederaufbauprozess hat und wie die verbleibenden zivilen Organisationen allein leisten sollen, was bisher nicht geschafft wurde, zeigt, wie wenig *Peacebuilding* in Afghanistan als umfassende zivil-militärische Aufgabe begriffen wurde. Der vernetzte Ansatz in Afghanistan erscheint im Rückblick vor allem als rhetorisches Konzept, das weitergehende Fragen nach Ziel und Sinnhaftigkeit des Engagements in Afghanistan kanalisiert und absorbiert hat. In einem Jahr wird bezogen auf Afghanistan niemand mehr darüber sprechen.

Welche Schlussfolgerungen sind daraus für das übergeordnete Thema der Rolle des internationalen Militärs in *Peacebuilding*-Prozessen zu ziehen? Oben wurden generische zivil-militärische Schnittstellen in ausgewählten Handlungsfeldern von *Peacebuilding* aufgezeigt. Dabei wurde zum einen deutlich, dass die Frage ziviler, polizeilicher und militärischer Aufgaben und Rollen keineswegs eindeutig geklärt sind. Vielfach bestimmen politische Dynamiken internationaler Krisenmanagementprozesse über Aufgaben- und Rollenaufteilung zwischen den eingesetzten Instrumenten und Akteuren im Einsatzland. Dabei geht es bei der Frage, wer was wieviel und wo macht, meist eher um politische Interessen und Pro-

flierung des Gebers als um den Bedarf vor Ort oder eine funktional sinnvolle und praktisch machbare Aufgabenteilung. Das gilt für den Einsatz ziviler, polizeilicher und militärischer Ressourcen ebenso wie für die Arbeitsteilung zwischen nationalen Gebern oder multilateralen Organisationen. Zum anderen wurde dargelegt, dass das internationale Militär weit über Sicherheitsaufgaben hinausgehende direkte und indirekte Beiträge zum *Peacebuilding* in Handlungsfeldern wie Sicherheitssektorreform, Aufbau von Rechtsstaatlichkeit, Aufbau von Regierungsstrukturen, sowie DD&R leisten kann und muss.

Ob und wie das Militär diese Aufgaben in künftigen *Peacebuilding*-Szenarien wahrnimmt, hängt entscheidend von der Zielsetzung und politisch-strategischen Abstimmung der Geberstaaten und truppenstellenden Nationen und deren *level of ambition* ab. Nach den Erfahrungen in Irak und Afghanistan scheint die internationale Bereitschaft zu langfristigem Engagement in komplexen *Peacebuilding*-Vorhaben gebremst. Insofern kann nicht vorhergesagt werden, ob Afghanistan ein Modellszenario für künftige Einsätze war, aber Skepsis erscheint angebracht. Es bleibt zu hoffen, dass die einmaligen Erfahrungen und Erkenntnisse aus Afghanistan, besonders über zivil-militärisches Schnittstellenmanagement und über die vielfachen Beitragsmöglichkeiten des Militärs im *Peacebuilding*, nicht verloren gehen.

www.miles-verlag.jimdo.com