

Herbert Sahlmann

# Menschliche Sicherheit im Schatten des Militärs

## Das Beispiel ziviler Entwicklungsarbeit in Afghanistan

**A**fghanistan ist ein Least Developed Country, das nach dem UNDP Human Development Report beim Index für die menschliche Entwicklung von 178 Ländern an 173. Stelle steht.

Von etwa 25 Millionen Einwohnern leben etwa 70 % unter der Armutsgrenze von 2 US-Dollar am Tag. Die Analphabetenrate beträgt über 70 %, bei Männern über 60 %, bei Frauen über 80 %. Die Lebenserwartung liegt bei nur 44 Jahren, fast 20 Jahre unter dem Durchschnitt der in den Nachbarländern. Das Gesundheitswesen und die öffentliche Verwaltung einschließlich des Rechtswesens sind nur rudimentär ausgebildet. Die illegalen Einnahmen aus dem Drogenanbau und dem Drogenhandel betragen ein Vielfaches der Staatseinnahmen, die ohnehin kaum die Steuereinnahmen einer mittleren deutschen Stadt erreichen.

Afghanistan ist ein großer Flächenstaat (etwa doppelt so groß wie die Bundesrepublik) mit großen regionalen Unterschieden von unzugänglichen Hochgebirgslagen und großen Wüstensteppen bis zu fruchtbaren Flusslandschaften mit Bewässerungslandwirtschaft. Es ist ein altes Kulturland mit großartigen Landschaften, das mit vielen Ethnien und Sprachen weitgehend noch in Stämmen (Paschtunen, Tadschiken, Hasara, Usbeken, Turkmenen u. a.) organisiert ist.

Die islamisch geprägte Bevölkerung folgt mehrheitlich dem sunnitischen Glauben, eine bedeutende Minderheit sind Schiiten.

Nach 25 Jahren internationaler Isolierung, nach Krieg, Bürgerkrieg und Taliban-Gewaltherrschaft war ein großer Teil der ohnehin dürrtigen physischen und sozialen Infrastruktur zerstört oder nicht mehr funktionsfähig. Viele Menschen sind traumatisiert. Tiefe gesellschaftliche Brüche und große Migrations- und Rückkehrbewegungen zeichnen die Gegenwart. Machtkämpfe zwischen lokalen Gruppen, Konflikte um Land und Wasser sind an der Tagesordnung, »alte Rechnungen« werden noch immer beglichen. Das traditionelle Waffentragen der meisten männlichen Afghanen und die langen Kriegswirren erschweren die Entwicklung einer Kultur der friedlichen Konfliktlösung erheblich.

Armut und Hunger sind insbesondere in abgelegenen Landesteilen weit verbreitet.

Konservativ islamische Wertvorstellungen treffen auf moderne emanzipatorische Entwicklungsvorstellungen. Ein Neo-Feudalismus wird durch

den um sich greifenden Mohnanbau und immer noch vorhandene Milizen begünstigt. Die Schere zwischen arm und reich und Stadt und Land öffnet sich dramatisch. Eine Nehmermentalität macht sich breit.

Tatsächlich ist Afghanistan gesellschaftlich gesehen weithin im Jahr 1386 (eigentlich das Jahr der afghanischen Zeitrechnung), allerdings mit Kalaschnikow, Auto, Handy und Fernsehen.

### Die Herausforderungen für Sicherheit und Entwicklung

Sicherheit und Entwicklung sind Zwillinge, die sich gegenseitig bedingen: Ohne Sicherheit kann es keine nachhaltige Entwicklung geben, ohne Entwicklungsperspektive kann Sicherheit nicht geschaffen oder aufrechterhalten werden.

- Hunger, große Armut, epidemische Krankheiten, Analphabetentum, Geschlechterungleichbehandlung müssen überwunden werden;
- große Waffenvorräte trotz Demobilisierung vieler Milizen müssen beseitigt werden;
- eine ineffektive oder weithin nicht existierende und korrupte Verwaltung auf zentraler und lokaler Ebene muss von Grund auf entwickelt werden (capacity development);
- die Staatseinnahmen müssen drastisch gesteigert werden, um die dringendsten staatlichen Aufgaben wahrnehmen zu können;
- ein nicht angemessen funktionierendes Parlament muss Entscheidungs- und Kontrollrechte wahrnehmen;
- die Drogenwirtschaft muss drastisch reduziert werden;
- ethnische und religiöse Spannungen müssen ausgeglichen, Kämpfe um Ressourcen und Macht müssen friedlich ausgetragen werden;
- gewalttätige Infiltration von Taliban- und Al Qaida-Kämpfern aus dem benachbarten Pakistan muss verhindert werden;
- der afghanische Staat muss zu angemessenen Staatseinnahmen kommen, um seine Aufgaben wahrnehmen zu können;
- die Hilfe von außen muss erheblich ausgeweitet, besser abgestimmt werden und eine deutliche afghanische »Ownership« erhalten;
- die afghanische Regierung braucht eine Anerkennung durch die religiöse afghanische Füh-

rungsschicht , die sich marginalisiert fühlt;

– die wachsende Opposition aus den Nachbarländern Afghanistans, aber auch aus der afghanischen Bevölkerung selbst gegen die Anwesenheit und Operationen des amerikanischen Militärs in Afghanistan muss eine Antwort finden.

### ■ **Militärisches Herangehen an die Aufgaben**

Die USA hatten nach der Vertreibung des Taliban-Regimes, weil eine landesweite militärische Besetzung und eine flächendeckende Entwicklung des großen und gebirgigen Flächenstaates Afghanistan nicht möglich war, die Provincial Reconstruction Teams (PRTs) in Form von Militärcamps in Provinzhauptstädten geschaffen, von denen aus die Sicherheit und Entwicklung unter militärischer Führung in die Fläche ausgehen und ausstrahlen sollte. Von ihnen aus wurden Kampfeinsätze im Rahmen der amerikanischen »Operation Enduring Freedom« (OEF) ebenso wie UNO-mandatierte ISAF-Aufgaben und Entwicklungsmaßnahmen ausgeführt.

Die deutschen PRTs arbeiten nur im Rahmen des UNO-Mandates. Die deutschen Entwicklungsmaßnahmen gehen nicht vom Militärcamp aus, sondern von zivilen Büros, um die ungehinderte Zusammenarbeit mit den Afghanen auf gleicher Augenhöhe zu ermöglichen.

Das Bundeswehrkontingent hat wie jedes Militär einen hierarchischen Aufbau, Befehlsstränge von oben nach unten, autonome Kommunikation und Versorgung und einen kurzfristigen Zeithorizont. Die Auftrags- und Befehlsgeber sind vielfältig: Die Anforderung der afghanischen Regierung, der VN-Sicherheitsratsbeschluss, Bundeskabinetts- und Bundestagsbeschlüsse setzen den Rahmen; NATO, ISAF- und Bundeswehrführungskommando geben die Befehle.

Die Bundeswehr hat in Kunduz bis zu 400, in Faisabad bis zu 100 Soldaten im Einsatz. Sie hat ein eigenes großes Militärcamp in Kunduz für etwa 30 Millionen Euro errichtet und verfügt über eine große Zahl gepanzerter Fahrzeuge, Transportflugzeuge und Hubschrauber. Die laufenden Kosten betragen ca. 100 Millionen Euro pro Jahr nur für den Einsatz in Kunduz und Faisabad.

Laut Kabinettsbeschluss soll die Bundeswehr die Sicherheitslage in den Provinzen Kunduz, Takhar und Faisabad verbessern, die Reform des afghanischen Sicherheitssektors unterstützen, die Zentralregierung in die Lage versetzen, das staatliche Gewaltmonopol in der Fläche durchzusetzen und dazu beizutragen, Milizen und andere bewaffnete Kräfte zu demobilisieren und in zivile Arbeit zu integrieren.

Die Bundeswehr tut dies durch Präsenz, Kontroll- und Informationsfahrten in die Fläche der drei Provinzen, durch Dialoge mit den Machthabern und Opinionleadern und eine offensive Infor-

mationspolitik mit Radio, Fernsehen und einer Zeitung in den beiden Hauptsprachen Paschtu und Dari in den drei Provinzen.

Die Bundeswehr operiert aus dem geschützten Militärcamp heraus und isoliert sich von der Bevölkerung durch Panzerung und Bewaffnung. Sie verschafft sich damit Respekt, verändert Machtstrukturen auf afghanischer Seite, was aber auch zu bewaffnetem Widerstand beitragen kann.

### ■ **Entwicklungspolitisches Herangehen an die Aufgaben**

Entwicklungspolitik setzt partizipativ bei den Menschen, ihren Bedürfnissen und den staatlichen, gesellschaftlichen und privatwirtschaftlichen Strukturen an und versucht, sie bei ihrer eigenen Entwicklung zu unterstützen und zu qualifizieren. Sie versucht, möglichst weitgehend lokale Kräfte und lokale Materialien bei der Entwicklung einzusetzen. Sie ist langfristig angelegt, weil Entwicklung von innen kommen muss und Aus- und Fortbildung bedeutet.

Die deutsche Entwicklungspolitik finanziert in den drei Nord-Ost-Provinzen Afghanistans zurzeit 30 bis 50 deutsche bzw. internationale Fachkräfte. Sie setzt dafür jährlich etwa 15 Millionen Euro ein in den Schwerpunkten Verbesserung der wirtschaftliche Rahmenbedingungen und Strukturen, Entwicklung der Wasserwirtschaft (Trinkwasser, Sanitation und Bewässerung), Grund- und Berufsbildung und Frauenförderung.

Der Kabinettsbeschluss definiert ihre Aufgabe wie folgt: Wiederaufbau der wirtschaftlichen und sozialen Infrastruktur, die Wiederbelebung der Wirtschaftstätigkeit und die Stärkung der Rolle der Frauen und die Verwirklichung ihrer Rechte. Wesentlich dabei sei es, frühzeitig und weitgehend die Verantwortung für alle Aufbauprozesse den Afghanen und ihren legitimierten staatlichen, zivilgesellschaftlichen und privatwirtschaftlichen Institutionen zu überlassen.

Keine entwicklungspolitische Maßnahme wird ohne Abstimmung mit der afghanischen Regierung bzw. auf Provinz- und Distriktebene mit der jeweiligen Gouverneursverwaltung und den Provincial Development Councils beschlossen und ohne lokalen Partner durchgeführt.

Die deutschen Entwicklungsfachkräfte arbeiten und wohnen in angemieteten Häusern und hatten im ersten Jahr vor Ort ganz auf einen bewaffneten Schutz verzichtet und ihn durch Integration in die afghanische Nachbarschaft erreicht. Inzwischen werden diese Häuser auch durch bewaffnete afghanische Kräfte geschützt. Die Fachkräfte sind selbst unbewaffnet und bewegen sich im Land auch ohne Polizei- oder Militärschutz, eine wichtige Voraussetzung zum Aufbau von Vertrauen und Zusammenarbeit »auf gleicher Augenhöhe«.

### ■ Was funktioniert gut, wo bestehen Mängel und wo und wie treten schädliche Wirkungen auf?

Sowohl die Bundeswehr als auch die deutschen entwicklungspolitischen Träger haben rasch die für ihre Arbeit notwendigen Vor-Ort-Strukturen und Logistik aufgebaut, allerdings mit sehr unterschiedlichem finanziellem und personellem Aufwand. Die Partnerorientierung ist auch bei der Bundeswehr in den letzten Jahren gewachsen. Die Bundeswehr hat keinen Kampfauftrag und geht militärisch sehr viel defensiver und transparenter an die gestellten Aufgaben als Amerikaner und Briten. Allerdings hat die KSK der Bundeswehr zusammen mit amerikanischen Einheiten Kampfaufträge im Geheißen ausgeführt und damit m. E. das Mandat überschritten und die klare Trennung zwischen ISAF (International Security Assistance Force, die Frieden und Stabilität sichern soll) und OEF (Operation Enduring Freedom = Kampfauftrag gegen Taliban und Al Qaida) aufgehoben.

Die Kommunikation zwischen den verschiedenen deutschen Ressorts und Institutionen vor Ort hat sich wesentlich verbessert. Die gemeinsame Verantwortung für die deutschen Beiträge zur afghanischen Sicherheit und Entwicklung bei unterschiedlichen eigenen Verantwortlichkeiten der beteiligten Ressorts für ihre jeweiligen Aufgaben und Maßnahmen ist inzwischen von allen Beteiligten akzeptiert. Eine Komplementärstrategie mit gemeinsamen Zielvereinbarungen und sich ergänzendem kohärenten, eigen verantwortetem Handeln hat sich m. E. am besten bewährt. Nicht Hierarchien, sondern Teamwork führt zu guten Arbeitsergebnissen!

Die Abstimmung mit und Verantwortung von afghanischen Trägern ist angesichts ihrer strukturellen, personellen und finanziellen Schwäche oft mühsam und gelegentlich unmöglich.

Z. T. schädlich waren zu Anfang die vielen Gespräche der Bundeswehr in allen Distrikten der Region, die der Information der Bundeswehr dienen sollten, teils auch im Auftrag der NATO, weil sie bei den örtlichen Würdenträgern trotz sehr begrenzter Entwicklungsressourcen unerfüllbare Erwartungshaltungen und Fehlorientierungen über Verfahren und Ziele der deutschen Entwicklungsbeiträge geschaffen haben. Das hat z. T. zu großen Enttäuschungen bei der afghanischen Bevölkerung geführt.

Schädlich hat sich auf die Mietpreise für Grundstücke und Häuser die finanzstarke Nachfrage der Bundeswehr und auch der Entwicklungsorganisationen ausgewirkt, so dass afghanische Familien die drastisch gestiegenen Mieten im Stadtbereich nicht mehr aufbringen konnten.

### ■ Wie beeinflusst militärische Anwesenheit zivile Maßnahmen und umgekehrt?

Die Zusammenarbeit der Bundeswehr mit oder die Duldung lokaler, nicht staatlich legitimierter militärischer Machthaber stärkt diese und schwächt staatlich und zivile Strukturen vor Ort. Das militärische Auftreten in zivilen Veranstaltungen trägt nicht zur Zivilisierung der afghanischen Gesellschaft bei, die angestrebt ist und von der afghanischen Bevölkerung dringend gewünscht wird, sondern perpetuiert die Vorstellung bei den Menschen, dass ohne Militär Gesellschaft nicht friedlich zusammenleben kann.

Gespräche und Zusammenarbeit zwischen zivilen Fachkräften und Soldaten können zum gegenseitigen Verständnis der Ziele, Möglichkeiten und Grenzen des jeweils anderen beitragen und schädliche Wirkungen durch Handlungen und Verhalten des jeweils anderen auf Sicherheit und Entwicklung einander bewusst machen.

Auf unbeabsichtigte Wirkungen auf die Erwartungshaltung der afghanischen Bevölkerung durch umfangreiche Informationssammlung des Militärs habe ich schon hingewiesen.

### ■ Was muss verbessert werden, damit menschliche Sicherheit für die afghanische Bevölkerung erreicht wird?

Bei allen Militäreinsätzen muss unbedingt sichergestellt werden, dass dabei die Zivilgesellschaft nicht getroffen und die afghanische Infrastruktur und Umwelt geschont wird.

Bei den personellen, strukturellen und finanziellen auswärtigen Interventionen in Afghanistan sollte der Schwerpunkt umgehend von militärischen auf polizeiliche und entwicklungspolitische verlagert werden. Ressourcen sollten entsprechend von militärischen auf zivile Maßnahmen umgeschichtet werden.

Die Operation Enduring Freedom (OEF) sollte eingestellt und die Nato-geführten Truppen sollten in UN-geführte Truppen überführt werden, die nur im Verbund mit afghanischen Truppen operieren.

Das auswärtige Militär sollte sich auf Ausbildungsmaßnahmen für die afghanische Armee konzentrieren und diese bei Befriedungsoperationen unterstützen, aber keine selbständigen, nicht mit der afghanischen Regierung abgestimmte Militäroperationen führen.

Die afghanischen Partner müssen im Mittelpunkt von Sicherheit und Entwicklung stehen und dürfen bei keinen Maßnahmen zu Objekten werden.

Insbesondere im Süden und Osten des Landes sollten die Entwicklungsmaßnahmen drastisch er-

hört werden und zwar so, dass die Bevölkerung dadurch eine Verbesserung ihrer Lebenssituation erlebt.

Die PRTs sollten in dem Maße, wie die afghanischen Strukturen gestärkt und funktionsfähig sind, abgebaut werden. Sicherheit und Entwicklung müssen so schnell wie möglich von afghanischen verfassungskonformen und nicht von ausländischen Strukturen ausgehen. Die PRTs bilden eine fremde Doppelstruktur.

Mit gemäßigten Talibanführern sollte ein Dialog aufgenommen werden mit dem Ziel, sie an der Macht zu beteiligen und sie in die Entwicklung des Landes einzubinden. Dies hätte schon von Anfang an geschehen sollen.

Der Aufbau der Polizei und eines afghanischen Rechtswesens müsste besser koordiniert mit viel größerem Engagement angegangen werden.

Die Drogenwirtschaft müsste mit umfassenden Maßnahmen eingeschränkt werden.

Alle auswärtigen Entwicklungsmaßnahmen müssen in die afghanischen Entwicklungskonzepte eingepasst und mit den zuständigen afghanischen Stellen abgestimmt werden; zumindest müssen diese darüber unterrichtet werden.

Eine unabhängige und vor Korruption geschützte Steuer- und Zollbehörde muss rasch aufgebaut werden, um die Finanzierung der notwendigen staatlichen Aufgaben zu ermöglichen.

## Ullrich Hahn

# Verteilungsgerechtigkeit statt Militärkonzepte!

### Zur Eröffnung der Jahrestagung des Versöhnungsbundes 2007

**D**er Titel unserer Tagung – »Kampf um Energie-Ressourcen? Verteilungsgerechtigkeit statt Militärkonzepte!« – beschreibt bereits die Situation, wie wir sie vorfinden: Eine ungerechte Verteilung der Ressourcen, aufrechterhalten u. a. durch weltweite militärische Einsätze, die dazu dienen, Rohstoffquellen und Handelswege für die reichen Industriestaaten abzusichern zu Gunsten eines Lebensstils, der auf Dauer auch zur Katastrophe des Weltklimas führt, unter der dann wiederum diejenigen am meisten leiden müssen, die noch am wenigsten zu dieser Entwicklung beigetragen haben.

In unserem Tagungsthema bündeln sich damit, wie bei kaum einem anderen Thema, alle Anliegen

## Was ist vom Einsatz der deutschen Tornados zu halten?

Viele Experten meinen, dass die Amerikaner über eigene Aufklärungsflugzeuge mit ähnlicher Qualität wie die deutschen Tornados verfügen. Deshalb würde Deutschland unnötig, aber willentlich, in Kampfeinsätze im Süden und Osten von Afghanistan hineingezogen mit der Gefahr der zusätzlichen Gefährdung deutscher Soldaten und der weiteren Aufhebung der unterschiedlichen Aufträge von OEF und ISAF. Deutschland sollte sich m. E. auf keinen Fall in OEF-Kampfeinsätze hineinziehen lassen, weil das die Sicherheit in Afghanistan nicht erhöht und auch die Stabilität und Entwicklung nicht voranbringt, ganz abgesehen von dem immensen finanziellen zusätzlichen militärischen Kosten, die damit auf Deutschland zukommen. Die sollten wir besser in die afghanische Entwicklung investieren.

*Herbert Sahlmann war Repräsentant des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung im Provincial Reconstruction Team Kunduz. Der Text ist das Manuskript seines Vortrags bei der Jahrestagung des Bundes für Soziale Verteidigung am 3. März 2007 in Bielefeld.*

FP

9

des konziliaren Prozesses um Frieden, Gerechtigkeit und Bewahrung der Schöpfung.

Beim »Kampf um Energie-Ressourcen« wird deutlich, dass wir keines dieser drei Ziele für sich allein erreichen werden: Kein Frieden nur für die Reichen, keine Bewahrung der Umwelt ohne Gerechtigkeit usw. – sie gehören jeweils zusammen.

Bei näherem Hinsehen können wir die gesamte weltpolitische Situation auch als vielschichtige Gewalt in all ihren Ausdrucksformen wahrnehmen:

Die direkte Gewalt des Militärs und der so genannten Sicherheitskräfte, seien es fremde oder eigene, sind zumeist nur sichtbarer Ausdruck der dahinter bestehenden strukturellen Gewalt in Form von Ausbeutung, Unterdrückung und dem Entzug