

DD&R in Afghanistan

WENN STAATENBILDUNG UND UNSICHERHEIT KOLLIDIEREN

Kapitel 9 beschäftigt sich mit der Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration (*disarmament, demobilisation, reintegration*, DD&R) der afghanischen Militärstreitkräfte (*Afghan Military Forces*, AMF) und der Auflösung von illegalen bewaffneten Gruppen im post-Taliban Afghanistan. Obwohl die angewandten Programme unter extrem widrigen Umständen viel erreicht haben, haben sie ihr ursprünglich angepeiltes Ziel nur teilweise erreicht: die historischen Beziehungen zwischen den lokalen Kommandeuren – entweder ehemalige AMF- oder andere Führer – und ihren Milizen zu zerstören. Auch 2009 vertreten diese Kommandeure, wie seit Generationen, die lokale Autorität in weiten Teilen des Landes.

Afghanistan stellt für DD&R ein äusserst herausforderndes Umfeld dar. Das liegt zum Teil an den Umständen, unter denen 2001 die jetzige Regierung an die Macht kam, aber auch am Umfang der Herausforderungen, unter denen der neue Staatsapparat geschaffen werden musste. Der Krieg vereinte eine internationale Koalition und die einheimischen Milizen unter ihren jeweiligen Kommandeuren – unter dem Banner der Nordallianz – gegen die Regierung der Taliban. Die Nordallianz war eine heterogene Mischung von Mudschaheddin-Fraktionen, Kriegsherren, und auf Eigenständigkeit bedachten Kommandeuren mit eigenem Anhang und eigenen Interessen. Viele der Milizkommandeure kamen erst mit der Niederlage der Taliban an die Macht, und verfolgten ihre eigenen Ziele; ihre jeweiligen Truppen bildeten die Basis der AMF, einer Übergangstruppe als Vorstufe der afghanischen Nationalarmee.

Als 2002 die neue Interimsregierung gebildet wurde, übernahmen diese Milizkommandeure wichtige Positionen im Kabinett und kontrollierten fortan Schlüsselministerien. Dabei besonders problematisch: sie sollten die Demobilisierung ihrer eigenen Milizen planen und durchführen. Das ging soweit, dass Kommandeure, die Positionen in der nationalen Regierung innehatten, sich entscheiden mussten, ob sie die Auflösung ihrer eigenen Milizstützpunkte anordnen oder auf ihre Regierungspositionen verzichten wollten. Dieser Prozess einer ‚Entmilitarisierung‘ der Regierung erfolgte entsprechend langsam; jeder Schritt wurde durch innere Hindernisse erschwert.



Mitglieder der afghanischen Miliz weisen ihre DD&R-Ausweise vor, nachdem sie aus Anlass einer Entwaffnungszeremonie in Herat im Juli 2004 ihre Waffen abgegeben haben. © Marcelo Salinas / WPN

Tabelle 9.4 DD&R-Phasen in Afghanistan und ausgewählte Ergebnisse

| Phase | Startbeginn | Ende | Insgesamt entwaffnet | Insgesamt demobilisiert |
|------------------|-------------------|------------------|----------------------|-------------------------|
| Pilotphase | 1. Oktober 2003 | 31. Mai 2004 | 6.271 | 7.550 |
| Hauptphase 1 | 1. Juni 2004 | 30. August 2004 | 8.551 | 7.257 |
| Hauptphase 2 | 1. September 2004 | 30. Oktober 2004 | 7.169 | 3.733 |
| Hauptphase 3 | 1. November 2004 | 31. März 2005 | 22.440 | 20.375 |
| Hauptphase 4 | 1. April 2005 | 31. Juli 2005 | 18.949 | 23.461 |
| Insgesamt | | | 63.380 | 62.376 |

Quelle: UNDDR (2008)

Das *Afghan New Beginnings Programme*, wie DD&R genannt wurde, begann im Oktober 2003 und endete im Juli 2005. Das Programm operierte auf freiwilliger Basis und wandte sich ausschliesslich an AMF-Milizen, es bestand aus einer Pilotphase und vier Hauptphasen, die im Auftrag der Regierung vom UN-Entwicklungsprogramm durchgeführt wurden (s. Tabelle 9.4). Angeboten wurde ein Training zur Reintegration, aber ohne jede Garantie auf eine Anstellung der Teilnehmer nach Abschluss des Programms.

Das DDR-Programm führte zur Demobilisierung von 62.376 AMF-Mitgliedern und zur Einsammlung von 63.380 Waffen. Am Schluss der Reintegrationsphase hatten 88 Prozent der demobilisierten Soldaten einen Vorteil aus diesem Programm gezogen: sie erhielten eine berufliche Ausbildung in der Landwirtschaft, im Kleinhandel oder ähnlichem. Die Auflösung dieser AMF-Einheiten hatte unbestreitbar eine positive Wirkung auf die allgemeine Sicherheit. Sicherheitskontrollpunkte und AMF-Einheiten, die zu rivalisierenden ethnischen oder Milizgruppen gehörten und in lokalen Gemeinschaften stationiert waren, wurden aufgelöst und die Bedrohung somit aufgehoben. Viele AMF-Soldaten wurden von ihren Kommandeuren aus dem Dienst entlassen, und die Kassen der Regierung wurden entlastet, weil der Sold eingespart wurde. Trotz einer Strategie von Zuckerbrot und Peitsche konnten leider aber nicht alle Kommandeure davon überzeugt werden, zukünftig auf die Druckmittel von Obstruktion, Manipulation und Betrug zu verzichten, von denen sie im Verlauf des Prozesses profitiert hatten.

Es stellte sich bald heraus, dass, trotz aller Erfolge, DD&R die Bindungen zwischen den Milizen und ihren Kommandeuren nicht zerstören konnte und dass weitere Demobilisierungsanstrengungen notwendig werden würden. Ein weiterer Nachteil: DD&R richtete sich nur an Einheiten der AMF, alle anderen Formen der Miliz florierten auch weiterhin. Das *Disbandment of Illegal Armed Groups* (DIAG)-Programm wurde nach dem Muster von DD&R vorgenommen und richtete sich gegen AMF-Einheiten, die nicht dem DDR-Programm gefolgt oder ‚durch die Maschen gefallen‘ waren, aber auch an andere illegale bewaffnete Einheiten. Das Programm begann Ende 2005 und ist bis heute nicht abgeschlossen.

Die DIAG-Taktiken unterscheiden sich von den Methoden des DD&R-Programms. Entwaffnung und die Durchsetzung von Mechanismen zur Einhaltung von Gesetz und Ordnung sollen helfen, die Verbindungen zwischen Kommandeuren und ihren Milizen zu schwächen; ein besonderer Akzent wird auf das Trennen von Bindungen zwischen gewählten Regierungsbeamten und deren assoziierten Milizen gesetzt. Wo DD&R individuelle Vorteile zusicherte, bieten Entwicklungs- und Förderungshilfen der DIAG ganzen Dorfgemeinschaften einen erstrebenswerten Anreiz. DIAG schliesst auch die Androhung von Zwang nicht aus, hat es dazu aber, wenn überhaupt, nur selten kommen lassen.

Bis Dezember 2008 hat das Programm, wie berichtet wird, 382 illegale bewaffnete Gruppen aufgelöst und 42.369 Waffen eingesammelt. Die meisten der demobilisierten Gruppen stellten sich als AMF-Einheiten heraus, auf die erneut abgezielt wurde, und nicht als illegale Gruppen – die meisten dieser neu demobilisierten Einheiten stammten aus dem Einzugsbereich der Nordallianz. Die zur Belohnung versprochene Entwicklungshilfe ist nur selten eingetroffen. Bis heute sind ganze fünf Entwicklungsprojekte der DIAG abgeschlossen.

Seit der Einführung von DD&R und DIAG hat sich der Einfluss von ex-AMF-Einheiten und illegalen bewaffneten Gruppen, der vor vier bis sechs Jahren ihren Höhepunkt erreichte, verringert. Noch stellen ihre Anführer eine Bedrohung von Sicherheit, Recht und Ordnung dar, aber ihr militärischer und politischer Einfluss ist reduziert, besonders auch im Regierungskabinett. Auf den unteren Regierungsebenen hat eine bedeutende Anzahl von Mitgliedern aber noch immer Verbindungen zu ex-AMF und anderen illegalen bewaffneten Gruppen.

Die Zunahme eines vielschichtigen Rebellentums stellt DIAG vor immer neue Probleme. Angesichts einer sich immer schneller ausweitenden Welle der Gewalt und der Unfähigkeit des Staates, die allgemeine Sicherheit durch Einsatz ihrer Armee und Polizei zu garantieren, zeigen sich viele Kommandeure abgeneigt, mit Entwaffnungs- und Demobilisierungsprogrammen zu kooperieren. Es gibt Hinweise darauf, dass einige, die sich anfänglich gefügt hatten, sich inzwischen wieder bewaffnen. Die Kommandeure dieser Einheiten wollen fraglos ihre Autorität und ihre Unterstützung davon abhängig machen, ob wirksame, fraktionsübergreifende Sicherheitseinrichtungen in ihrem Einflussbereich eine Realität werden – und das ist in absehbarer Zukunft nicht zu erwarten. ■