

## Fragile Fortschritte

Afghanistans Sicherheitskräfte brauchen weiterhin internationale Unterstützung

Henning Riecke | **Ohne die USA bleiben auch die anderen NATO-Staaten nicht länger in Afghanistan. Das zeigt der angekündigte schnellere Abzug deutscher Soldaten als Reaktion auf die Pläne von Präsident Obama. Werden die bisher erzielten Fortschritte durch westliche Zurückhaltung gefährdet? Sicher ist: Das Land braucht auch nach 2016 „Resolute Support“.**

Den Irak haben die Amerikaner bereits sich selbst überlassen, nun soll Afghanistan folgen. Ende Mai legte US-Präsident Barack Obama seine Pläne für die künftige Präsenz in Afghanistan dar: Amerika wird dort ab Januar 2015 noch mit knapp 10 000 Mann für Ausbildungs- und Beratungsfunktionen im Einsatz sein, als Teil der NATO-Mission „Resolute Support“. Eine separate Einheit mit Sondereinsatzkräften soll Al-Qaida bekämpfen. Bis Ende 2015 wird die amerikanische Afghanistan-Truppe halbiert und nur noch in und um Kabul stehen. Nach 2016 – zum Ende von Obamas Amtszeit – gibt es dann nur noch eine Schutztruppe für die Botschaft. „Wir müssen erkennen, dass Afghanistan kein perfekter Ort sein wird, und dass es nicht in Amerikas Verantwortung liegt, es zu einem zu machen“, so Obama nüchtern.<sup>1</sup>

2014 ist ein Schicksalsjahr für Afghanistan. Im Laufe des Sommers wird ein neuer Präsident bestimmt. Im Dezember endet die Präsenz der Internationalen Stabilisierungsoperation ISAF, die unter NATO-Kommando steht. Im Januar nächsten Jahres wird die kleinere Folgemission für Ausbildung, Beratung und Unterstützung der afghanischen Sicherheitskräfte eingesetzt. Die afghanischen Streitkräfte und Polizeieinheiten (Afghan National Security Forces / ANSF) gehen zwar schon jetzt meistens eigenständig gegen die Taliban und deren Verbündete vor, doch der afghanische Sicherheitssektor ist noch nicht in der Lage, ohne Hilfe von außen dauerhaft für den Schutz der Bürger und der politischen Ordnung zu sorgen.

Die internationale Militärpräsenz, auch in kleinerem Format, schafft die

---

<sup>1</sup> The White House, Office of the Press Secretary: Statement by the President on Afghanistan, 27.5.2014.

Bedingungen, damit die Fortschritte beim Ausbau der ANSF weitergehen. Zwar wird Afghanistan auch ohne NATO-Mission und selbst bei verschärften gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen den ANSF und den Aufständischen nicht sofort zusammenbrechen – dafür sind die Beharrungskräfte des jungen Staates dann doch zu stark. Aber die innere Sicherheit ist eine Voraussetzung dafür, dass es insgesamt bergauf geht,

### Die Verantwortung ist groß für eine Armee in Kinderschuhen

dass das Vertrauen in die eigene Staatlichkeit wächst, externe Förderer weiter zahlen, internationale Helfer sich weiterhin ins Land trauen und sich die bescheidenen wirtschaftlichen Fortschritte verstetigen. Viel Verantwortung für eine Armee in Kinderschuhen.

Im Hinblick auf die Rückstände im afghanischen Sicherheitsapparat ist die knappe Planung der USA besorgniserregend, denn sie setzt auch den Rahmen für das Engagement der anderen NATO-Staaten. Ohne die USA bleiben sie nicht am Hindukusch. Deutschland hat schnell angekündigt, früher aus Afghanistan abzuziehen. Eine Mission im Regionalkommando Nord, die eigentlich erst 2017 hätte beendet werden sollen, läuft nun ein Jahr früher aus.

Zwar ist Engagement nicht mit militärischer Präsenz gleichzusetzen, aber Resolute Support soll bei der Reform des Sicherheitssektors wichtige Funktionen erfüllen. Kann westli-

che Zurückhaltung nun die Fortschritte in Afghanistan gefährden? Welche Erfolge gibt es beim Aufbau der afghanischen Sicherheitskräfte zu verzeichnen, welche Lücken sind zu füllen? Wie viel Resolute Support braucht das Land?

### Sicherheitsreform im Schnelldurchlauf

Erst relativ spät haben die ISAF-Staaten mit einem systematischen Aufbau des Sicherheitssektors in Afghanistan begonnen.<sup>2</sup> Heute versteht die NATO die Bildung afghanischer Sicherheitsinstitutionen umfassender als in früheren Jahren, als es um verwendbare Truppen für US- und NATO-Operationen ging. Dies ist eine komplexe Aufgabe, denn es gibt nicht nur eine Armee, in der Reformen unterstützt werden müssen. Die ANSF bestehen aus der nationalen Armee (ANA), der Luftwaffe (AAF), der nationalen Polizei (ANP), einer paramilitärischen Zivilschutzpolizei (ANCOP) und aus lokalen Polizeikräften (ALP); ein weiterer relevanter Akteur ist der Inlandsgeheimdienst (NDS).

Heute sind nicht nur anvisierte Truppenzahlen ein Maßstab für Erfolg, sondern auch funktionierende institutionelle Mechanismen und Strukturen, die selbständiges Operieren von Armee und Polizei ermöglichen und Nachhaltigkeit versprechen. Schon länger findet diese „Begleitung“ durch westliche Militärberater immer weniger auf der taktisch-operativen Ebene statt. Vielmehr arbeiten die Beraterstäbe von ISAF, US-Armee

<sup>2</sup> Vgl. Marco Overhaus und Michael Paul: Der Aufbau der nationalen afghanischen Sicherheitskräfte. Stand und Perspektiven der Transition nach dem NATO-Gipfel in Chicago, Stiftung Wissenschaft und Politik (Studie S 17), Berlin, August 2012.

und NATO als Security Force Assistance in den ANSF und in den Ministerien für Verteidigung und Inneres, um die Handlungsfähigkeit auszubauen und zu verbessern.<sup>3</sup>

Die ISAF nennt acht zentrale Aufgaben der afghanischen Sicherheitspolitik:

- Planung und Umsetzung von Budgets und Ausgabenplänen;
- interne Kontrollen für Transparenz und Übersicht;
- zivile Steuerung der Sicherheitsinstitutionen und Rechtsstaatlichkeit;
- Aufbau, Ausbildung, Aufrechterhaltung, Verwaltung und Weiterentwicklung von professionellen ANSF;
- Aufrechterhaltung der Streitkräfte durch Liegenschafts- und Materialverwaltung, medizinische und logistische Systeme;
- Planung, Ausstattung und Durchführung von Operationen, Koordination zwischen Sicherheitsinstitutionen und Waffengattungen;
- Lagebeurteilung und geheimdienstliche Fähigkeiten;
- interne und externe strategische Kommunikation.

Alle diese Anforderungen sind seit Langem bekannt, aber ihre Reihenfolge sagt einiges: Oben stehen die Leistungsbereiche, bei denen noch die meiste Arbeit seitens der Regierung in Kabul getan werden muss. Erkennbare Fortschritte gibt es jedoch bei der

operativen Einsatzfähigkeit und der Ausbildung.

### Immer besser im Einsatz

Die afghanischen Streitkräfte haben rasche Fortschritte beim Aufbau und bei der Einsatzfähigkeit gemacht. Die Zielgrößen für die ANA und die ANP (195 000 und 157 000, die aktuellen Zahlen liegen etwas darunter) wurden schon im Herbst 2012 erreicht – sie entstanden im Kontext der amerikanischen Truppenaufstockung unter Präsident Obama. Die Luftwaffe soll erst 2017 selbständig einsatzbereit sein.<sup>4</sup> Der NATO-Gipfel in Chicago 2012 hatte auch aus Kostengründen eine neue, niedrigere Zielgröße von 228 000 Sicherheitskräften bis 2017 anvisiert.

Heute operieren die ANSF an vorderster Front im Bürgerkrieg. Anders als 2011, als ANSF-Truppen nur an einem von zehn sicherheitsrelevanten Zusammenstößen mit den Aufständischen allein beteiligt waren (bei allen anderen Fällen hatte ISAF die Führungsrolle), hat sich dieses Verhältnis bis Anfang 2014 beinahe umgekehrt. Die ANSF sind seit Juni 2013 in ganz Afghanistan mit der Führung ihrer Einsätze betraut. Zwar gibt es weiterhin Anschläge der Taliban und Schusswechsel, doch Explosionen von Sprengfallen (IED) sind weniger

### Heute operieren die ANSF an vorderster Front im Bürgerkrieg

<sup>3</sup> Die Einschätzungen hier beruhen auf Briefings im Rahmen der NATO TOLA XXIII Tour nach Kabul und Helmand im April 2014. Vgl. auch Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction (SIGAR): Quarterly Report to Congress, 30.4.2014.

<sup>4</sup> Department of Defense (DoD): Progress Toward Security and Stability in Afghanistan, April 2014, Report to Congress, S. 23 sowie Anthony H. Cordesman: The Afghan War in 2013. Meeting the Challenges of Transition. Volume III Security and the ANSF, Center for Strategic and International Studies, Washington 2013, S. 88 f.

geworden. Die Gewalt konzentriert sich auf den Osten und Südosten des Landes.<sup>5</sup> Im Jahr 2013 blieben die ANSF-Einheiten in fast allen Zusammenstößen mit Aufständischen siegreich und sie verloren kein Territorium an den Gegner.<sup>6</sup>

Die wachsende Kompetenz der Streitkräfte zeigt sich auch beim Schutz von Großereignissen mit Gefahrenpotenzial, wie im März beim Staatsbegräbnis von Vizepräsident

### Im Vergleich zu 2009 war es 2014 an beiden Wahltagen relativ ruhig

Mohammed Kasim Fahim, aber vor allem bei den Präsidentschaftswahlen im April und Juni – rund 6200

Wahlbüros mussten geschützt werden. In den Wochen vor dem ersten Wahlgang gab es einige schwere Anschläge der Taliban. Trotzdem gingen sieben Millionen Afghanen zur Wahl, das entspricht einer Wahlbeteiligung von 54 Prozent. Am ersten Wahltag selbst kam es zu zahlreichen Angriffen und Störungen vor allem in Ostafghanistan (das US-Militär bezifferte sie auf 286), bei denen 17 Sicherheitskräfte, 141 Taliban sowie (je nach Schätzung) 26 bis 31 Zivilisten ums Leben kamen. Doch weitaus mehr Übergriffe wurden verhindert und im Vergleich zu den Übergriffen von 2009 war dieser Wahltag relativ ruhig.<sup>7</sup>

Die Präsidentschaftswahl sei ein klares Signal für die Zugkraft der Demokratie und die Leistungsfähigkeit der ANSF gewesen, hieß es in den

Hauptquartieren und Regierungsstellen in Kabul. Gleichzeitig war man dort aber auch sehr nervös vor dem zweiten Wahlgang am 14. Juni, denn viele Taliban kehren erst später im Jahr aus ihren Winterquartieren in Pakistan nach Afghanistan zurück.

Die Vorbereitung auf die Wahl hat gezeigt: Die ANSF sind in der Lage, landesweit auch komplexe Operationen zu planen und durchzuführen. Es geht darum, Dörfer zu durchsuchen, Sprengkörper einzusammeln, Stützpunkte, Waffenlager und Drogenfabriken der Aufständischen auszuheben, humanitäre Hilfe zu leisten und strategisch wichtige Straßen zu sichern. Auch die Kommunikation der Akteure auf lokaler Ebene zu fördern, gehört zu den Aufgaben der ANSF, die doch bislang nur die städtischen Räume schützen – dort lebt der Großteil der Bevölkerung.

### Fähigkeiten ausbauen

Aber es bestehen noch große Lücken, vor allem in den Bereichen, in denen nicht vorhandene Fähigkeiten eine taktische Überlegenheit der beweglichen Taliban schaffen. So fehlt mit einer eigenständigen Luftwaffe auch die Lageaufklärung aus der Luft und über Satelliten. Luftunterstützung für Truppeneinsätze am Boden und der Transport durch die Luft gehören ebenfalls nicht zu den afghanischen Fähigkeiten. Die Spezialkräfte bei Armee und Polizei schultern zwar bereits den größten Teil der Einsätze im

<sup>5</sup> Vgl. die Grafiken in: Department of Defense, S. 10 f., a.a.O. (Anm. 4).

<sup>6</sup> Vgl. Kenneth Katzman: Afghanistan: Post-Taliban Governance, Security, and U.S. Policy, Congressional Research Service (CRS Report 7-5700) 9.4.2014, S. 28; sowie für die Vorjahre Cordesman, a.a.O. (Anm. 4), S. 26–30.

<sup>7</sup> Joshua Partlow: Violence data show spike during Afghan presidential election, Washington Post, 14.4.2014.

# Bild nur in Printausgabe verfügbar

Zusammenspiel mit ISAF, sie müssen ihre Fähigkeiten aber noch ausbauen. Die Logistik in dem bergigen Land mit rückständiger Infrastruktur ist ein dauerhaftes Problem, es muss viel improvisiert werden.<sup>8</sup> Auch die medizinische Versorgung im Einsatz ist nicht ausreichend.

Die Rekrutierung afghanischer Soldaten zielt heute auf intelligente, leistungsfähige junge Männer und Frauen, denn die Ausbildung ist anspruchsvoll. Inhärente Probleme bestehen aber fort: Die Analphabetenrate ist immer noch recht hoch. Auch gibt es nach wie vor einen großen Personalschwund von zuletzt durchschnittlich 1,8 Prozent im Jahr – durch Tod und Verwundung, aber auch durch Desertion. Das liegt zum Teil an den Einsatzorten fern der Familie. Aber es ist auch schwer, Fach-

kräfte wie Mechaniker, die anderswo eine Stelle finden könnten, an die Streitkräfte zu binden. So wird Personalknappheit zu einem Problem für die Durchhaltefähigkeit im Einsatz und im Umgang mit komplexen Waffensystemen.<sup>9</sup>

Die ANA bildet ihre Rekruten inzwischen selbst aus. Eine nationale Verteidigungsuniversität in Qargha nördlich von Kabul ist das Dach für verschiedene Ausbildungseinrichtungen. Die Universität, die sich die britische Militärakademie Sandhurst zum Vorbild nimmt, ist seit 2010 in Betrieb und bildet in drei Zyklen von 14 Wochen insgesamt 1200 Rekruten gleichzeitig für die Offizierslaufbahn aus – darunter künftig auch rund 100 Frauen.

Die Überwindung der ethnischen Spannungen ist auch in dieser Ausbil-

<sup>8</sup> Vgl. Richard W. Weitz: Dilemmas for US Strategy. Transition in Afghanistan, Parameters (Strategic Studies Institute), Herbst 2013, S. 29–41, hier S. 33.

<sup>9</sup> Department of Defense: Progress Toward Security and Stability in Afghanistan, a.a.O. (Anm. 4), S. 36 f.

derung ein Thema. Tadschiken bekleiden in der Armee noch immer überproportional Führungspositionen; Vertreter der unterschiedlichen Volksgruppen werden aber gemeinsam ausgebildet. Die Sprache ist Farsi – Paschtunen müssen sich also besonders anstrengen, um dem Unterricht zu folgen. Zum Ausbildungspersonal gehören zwar auch Inder, aber vor allem sind es Afghanen, die Afghanen ausbilden: nicht nur in der Hauptstadt, sondern auch in den Schulungszentren der sieben regionalen Armeekorps. Dort wird an bestimmten Waffensystemen, in der IED-Erkennung und im Bereich der medizinischen Erstversorgung ausgebildet.

### Mängel in den Ministerien

Ohne einen besseren administrativen Unterbau kann es keine einsatzfähigen afghanischen Sicherheitskräfte geben. Das Verteidigungs- und das Innenministerium befinden sich noch in der Lernphase, wenn es um langfristige Bedarfsermittlung, Budgetplanung und Beschaffung geht.

Zusammen mit den Beraterteams der US-Armee hat man zwar gerade eine mehrjährige Budgetplanung erstellt; doch allein funktioniert das noch nicht. Fehlende Transparenz, unklare Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten sind Probleme, wenn Finanz- und Waffenhilfen aus dem Ausland verwaltet werden müssen. Korruptionsbekämpfung und interne Auf-

sichtsverfahren kommen nur langsam voran.<sup>10</sup>

Ähnlich unterentwickelt ist der Ausbau von Fähigkeiten bei Logistik und Materialverwaltung. Komplexe Großgeräte können in der Armee kaum eingesetzt werden, weil sachgerechter Betrieb und Wartung noch nicht gewährleistet sind. Viele Mängel sind eine Folge von fehlendem Fachpersonal, aber auch Ausdruck einer anderen Organisationskultur, in der Vetternwirtschaft und Korruption allgegenwärtig sind. Trotzdem beklagen sich die Afghanen oft, dass die westlichen Partner zu wenig Rüstungsgüter und Ausrüstung liefern. Die ISAF-Soldaten wissen aber, dass die Lebensdauer von modernen Fahrzeugen oder Hubschraubern ohne ausreichende Wartung sehr kurz ist.

Letzten Endes hängt alles am Geld. Eine Lehre aus der Zeit nach der sowjetischen Besatzung war, dass die Stabilität nur so lange andauerte, wie die UdSSR den afghanischen Staat finanziell über Wasser hielt. Auch Resolute Support muss den Zufluss von Fördermitteln sichern. Aktuell finanzieren die ISAF-Staaten die ANSF fast vollständig. Auf dem NATO-Gipfel 2012 warfen die USA einen Kostenrahmen von jährlich 4,1 Milliarden Dollar in die Diskussion, für einen Zeitraum von zehn Jahren.

Dieser Betrag wird weithin als zu niedrig eingeschätzt und beruht auf der Annahme eines stabilen Sicherheitsumfelds.<sup>11</sup> Afghanistan hat sich während des Chicago-Gipfels verpflichtet, 500 Millionen Dollar zu die-

Ohne Transparenz und Verantwortung kann Hilfe nicht verwaltet werden

<sup>10</sup> Department of Defense: Progress Toward Security and Stability in Afghanistan, a.a.O. (Anm. 4), S. 27 f.

<sup>11</sup> Vgl. Cordesman, The Afghan War in 2013, a.a.O. (Anm. 4), S. 48 f.



sem Budget beizutragen; eine Steigerung dieses Anteils ist vorgesehen. Allerdings wird das einem Land schwer fallen, das zu geringe Einkünfte hat und dem ein funktionierendes Steuer- und Zollwesen noch fehlt. Werden die westlichen Staaten weiter Hilfgelder an die afghanische Armee und Polizei zahlen, wenn sie die Kontrolle über ihre Investitionen verlieren?

Ein weiteres Problem ist die interne Zusammenarbeit und Koordinierung der afghanischen Sicherheitskräfte. Das Zusammenspiel funktioniert bei befristeten Missionen gut, sollte aber verstetigt werden, etwa zum Informationsaustausch über den Gegner. Dies geschieht am ehesten unter Anleitung der ISAF-Regionalkommandos, die aber ab kommendem Jahr in dieser Form nicht mehr zur Verfügung stehen. Resolute Support als ein Wachdienst in Kabul kann diese Aufgabe kaum leisten.

Dass die Wahlen einigermaßen glimpflich abgelaufen sind, heißt nicht, dass der Bürgerkrieg vorbei wäre. Die Aufständischen können neu Position beziehen und durch größere Anschläge den vorsichtigen Optimismus im Lande untergraben. Die Taliban signalisieren schon jetzt: „Die Amerikaner lassen Afghanistan im Stich, wir aber bleiben.“ Gerade deshalb ist es wichtig, dass die Regierungskräfte ihren Vorteil gegenüber den Aufständischen behalten.

Die internationale Präsenz ist weiter notwendig, um das Erreichte zu sichern. Die Aussicht auf den Abzug der Schutztruppe mag die Politiker in Kabul unter Druck setzen, Reformen energischer anzugehen. Es fällt aber schwer zu glauben, dass die Ministerien ihre Funktionen bereits nach ein-

bis zwei Jahren zufriedenstellend ausfüllen können. Resolute Support ist also eine essenzielle Vorbedingung, um Fortschritte zu sichern und auszubauen. Die Mission ist auch ein Symbol für die Selbstverpflichtung des Westens, Afghanistan zur Seite zu stehen. Es wird dort für Unverständnis sorgen, dass das Engagement nicht mehr dem Bedarf in dem Krisenland folgt, sondern wohl auch dem amerikanischen Wahlkalender.

Aber auch nach 2016 besteht eine Nachfrage nach westlicher Beratung und Unterstützung. Um Kampftruppen geht es dabei nicht mehr. Es wäre sinnvoll, in der NATO nach Wegen zu suchen, um Afghanistan auch nach 2016 durch eine schmalere und vielleicht stärker zivile Beratermission bei der Fortsetzung seiner Reformen zu helfen. Das könnte sich Deutschland zum Ziel setzen, das ja den Fähigkeitsausbau von Partnern in Krisengebieten zum sicherheitspolitischen Instrument machen will. Die politischen Bedingungen dafür könnten sich bis dahin verbessern, wenn es den afghanischen Sicherheitskräften und den zuständigen Ministerien gelingt, leistungsfähiger zu werden. Vielleicht ist Afghanistan eines Tages kein Himmelfahrtskommando mehr.

**Internationale Präsenz ist notwendig, um das Erreichte zu sichern**



Dr. Henning Riecke leitet das Programm USA/Transatlantische Beziehungen im Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP).