Bericht zum Symposium

HUMAN SECURITY UNDER STRESS?

Afghanistan

Herausforderung für eine Politik menschlicher Sicherheit

7. Dezember 2005

Nassrin Sadeghi, Carlos Steinfeld, Sascha Werthes

Bericht zum Symposium

HUMAN SECURITY UNDER STRESS?

Afghanistan

Herausforderung für eine Politik menschlicher Sicherheit

Eine Veranstaltung der

AG Human Security
a.d. Universität Marburg

und des

Zentrum für Konfliktforschung
Universität Marburg

mit freundlicher Unstützung des

Institut für Entwicklung und Frieden, INEF
der Universität Duisburg-Essen

7. Dezember 2005

Nassrin Sadeghi, Carlos Steinfeld, Sascha Werthes

Am 7. Dezember 2005 fand im Kanadasaal der Universität Marburg ein Symposium zu *Human Security* und aktuellen Entwicklungen in Afghanistan statt, zu dem die AG Human Security und das Zentrum für Konfliktforschung, der Universität Marburg eingeladen hatten. Zentrales Thema der Veranstaltung waren mögliche Strategien der Verbesserung der menschlichen Sicherheit in Afghanistan. „Menschliche Sicherheit", ist ein zurzeit in Politik und Wissenschaft viel beachtetes und viel diskutiertes Konzept, welches im Gegensatz zu bisherigen Sicherheitskonzepten in ersten Linie nicht auf die Sicherheit des Staates, sondern auf die Sicherheit des Einzelnen fokussiert. Vor allem die kanadische aber auch die japanische Regierung haben das Konzept zum Leitmotiv ihrer aktuellen Außenpolitik erklärt. „Freedom from fear", die Freiheit von Angst (vor physischer Gewalt), und „Freedom from Want", die Freiheit von Not, beschreiben die enge und die weite Auslegung dieses Konzeptes. In jüngster Zeit überlegt auch die Europäische Union ihre gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik immer stärker an dieses Konzept anzulehnen.

Im Rahmen des Symposiums gab es drei Vorträge. Kathrin Weber sprach zu menschlicher Sicherheit im Kontext internationaler Strafgerichtsbarkeit und *Transitional Justice*, Max Nonnenmacher und Gregor Springs analysierten die Bedeutung von Demokratisierung als Voraussetzung für menschliche Sicherheit. Schließlich beschrieb Rainer Glassner die aktuelle Situation in Afghanistan und verdeutlichte anschaulich, wo die Kernaufgaben und Herausforderungen für eine Politik menschlicher Sicherheit in den verschiedenen Regionen Afghanistans liegen könnten.

Das Symposium wurde von **Sascha Werthes**, (Mitarbeiter am Institut für Entwicklung und Frieden, INEF) Gründungsmitglied der AG Human Security, eröffnet. Er stellte noch einmal kurz die Entstehungsgeschichte und zentralen Ziele der AG vor:

Die AG Human Security, AG HumSec an der Universität Marburg, wurde 2003 von Promotionsstudierenden der Philipps-Universität Marburg gegründet. Sie beschäftigt sich interdisziplinär mit verschiedenen Themen im Bereich von Sicherheitspolitik, Zusammenhängen zwischen Entwicklung, Frieden und menschlicher Sicherheit in Entwicklungsländern, globalen Interdependenzen von Wirtschaft, Umwelt und Sicherheit, sowie mit menschlicher Sicherheit als politischem Leitmotiv. Zentrale Ziele der AG, so hob er hervor, seien u.a. den nationalen, europäischen und internationalen Dialog über *Human Security* mitzugestalten und Anstöße für politisches Handeln aus globaler Verantwortung in Nord und Süd, Ost und West zu geben.

Zudem bemühe sich die AG in Kooperation mit nationalen sowie internationalen Partnern, eigene Forschungsprojekte durchzuführen und systematisch internationale Expertise in den Themenfeldern Friedens- und Konfliktforschung, Internationale Sicherheits- und Entwicklungspolitik zu erschließen. Das Symposium sei eine erste Veranstaltung mit der man diesem Bemühen Rechnung tragen wolle. Zugleich bedankte er sich noch einmal für die freundliche Unterstützung und Kooperation des Zentrums für Konfliktforschung, welche diese Veranstaltung erst ermöglicht habe.

Für die Zukunft plane die AG weitere Veranstaltungen dieser Art sowie eine kleine Schriftenreihe zum Themenfeld *Human Security* herauszugeben. Nach dieser kurzen Einführung und einigen Erläuterungen zum *Human Security* Ansatz überreichte er das Wort an die eingeladen Referenten.

Menschliche Sicherheit im Kontext internationaler Strafgerichtsbarkeit

Die Vortragsreihe wurde von **Kathrin Weber** (Master Program Peace & Conflict Studies, Uni Marburg) eröffnet, die sich in ihrem Vortrag mit der Rolle von *Human Security* im Rahmen von Strafverfolgung und Transitional Justice beschäftigte. Im Zentrum

ihres Vortrages stand die Frage, wie durch Verfahren und Varianten von Übergangsgerichtsbarkeit (Transitional Justice) - auch unter Berücksichtigung der Möglichkeiten von Internationaler Strafgerichtsbarkeit - langfristig Frieden gesichert werden könnte. Immer wieder würden Staaten, aber auch die internationale Gemeinschaft vor der Herausforderung stehen, Recht und Gerechtigkeit in Post-Konfliktsituationen herstellen und gewährleisten zu müssen. Wie solle man mit den Verbrechern des vorangegangen Konflikts umgehen, ohne die Spaltung in bereits (ethno-)politisierten Konflikten weiter zu vertiefen und ohne Bestrebungen hin zur Selbstjustiz zu stärken? Wie könne man das Verhältnis zwischen Bestrafung, Sühne und Versöhnung konstruktiv ausbalancieren? Wie lasse sich letztlich die Gefahr eines Wiederauflebens des Konflikts durch die Etablierung von Recht und Gerechtigkeit begrenzen? Welche Rolle könnten hierbei Wiedergutmachungsmaßnahmen, Wahrheitskommissionen oder auch traditionelle Rechtsverfahren spielen? Und wie könnte man das Verhältnis dieser Maßnahmen in Bezug zum Konzept der Menschlichen Sicherheit setzen?

Wichtige positive Aspekte von Maßnahmen der *Transitional Justice* aus einer *human security*- Perspektive seien die Verhinderung von Gewalt (bspw. in Formen von Lynchjustiz), die Förderung der Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte sowie ihr Beitrag zu Versöhnung zwischen Opfern und Tätern. Einem Generalverdacht und allgemeiner Strafverfolgung (*retributive justice*) stehe die Notwendigkeit des Wiederaufbaus gegenüber, die mithin die Reintegration von Täter notwendig mache könne (*restorative Justice*). Hierbei wären Wahrheitskommissionen beispielsweise potentiell hilfreich.

Diese theoretisch formulierten Ziele im Hinblick auf *Transitional Justice* bei besonderer Berücksichtigung der Strafverfolgung wurden von Weber am Beispiel Ruandas explorativ untersucht. Hierbei kam sie zu dem ernüchternden Urteil, dass nicht generell davon ausgegangen werden könne, dass Strafverfolgung zu einer Verhinderung von Gewalt und mehr menschlicher Sicherheit beitrüge.

Aus ihrer Sicht sollte *Transitional Justice* stets mehrdimensional angelegt sein, sich also durch eine spezifische Kombination von Elementen der Strafverfolgung, von Wahrheits- und Versöhnungskommissionen, aber auch von Entschädigungsprogrammen für die Opfer auszeichnen. Aus einer Perspektive menschlicher Sicherheit müsse konkret entschieden werden, wie eine Balance zwischen dem kurzfristigen Ziel der Stabilisierung der aktuellen Sicherheitssituation und dem langfristigen Ziel eines nachhaltigen Friedens gefördert werden könnte.

So müssten zwar nationale Strukturen gestärkt, aber zugleich eine konkrete Strategie der Strafverfolgung festgelegt werden, damit beispielsweise nicht die Entscheidungsträger in hohen Positionen völlig unbelangt bleiben oder aber im anderen Extremfall massenweise Menschen weggesperrt würden, die für einen Aufbauprozess unabdingbar seien. Des Weiteren sei es wichtig sowohl ein Vertrauen in die Rechtsstaatlichkeit (wieder) aufzubauen, als auch eine Entschädigung der Opfer zu leisten.

Abschließend veranschaulichte Weber die Forderung nach *Transitional Justice* im Hinblick auf die Situation in Afghanistan: unabhängige Menschenrechtskommissionen seien zwar eingerichtet worden, aber in punkto Strafverfolgung blieben bisher noch viele Fragen offen. Beispielsweise wer und in welcher Form vor Gericht gestellt werden solle oder wie traditionelle Konfliktregelungsmechanismen eingebaut werden könnten.

Demokratie und menschliche Sicherheit

In einem zweiten, stärker theoretisch orientierten, Vortrag diskutierten **Max Nonnenmacher** (Bild) und **Gregor Springs** (beide im Master Program Peace & Conflict Studies, Uni Marburg) Demokratisierung als Voraussetzung für menschliche Sicherheit. Nonnenmacher formulierte zunächst die These, dass die Konsolidierung von Demokratie ein Zugewinn an Sicherheit für den Einzelnen beinhalten könne.

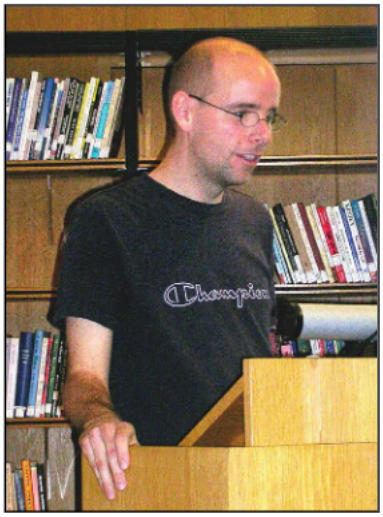
Er verdeutlichte, dass man aus diesem Grunde Phasen der Transition und Konsolidierung aus einer Perspektive der menschlichen Sicherheit zunächst als positiv bewerten könnte. Zur besseren Veranschaulichung grenzte Nonnenmacher zunächst die defekte Demokratie von der Autokratie ab, in der nicht einmal die Möglichkeit zu allgemeinen, freien und gleichen Wahlen bestehe und die den Prozess einer Transition erst durchlaufen müsste, bevor man überhaupt von einer Demokratie in Ansätzen sprechen könne. Allerdings garantiere die defekte Demokratie noch keine Achtung der Menschenrechte oder gar Rechtsstaatlichkeit. Defekte in Demokratien könnten in vielerlei Formen auftreten. Häufig beobachtbare Defekte seien z.B. eine Einschränkung des Wahlrechts, mangelnde Gewaltenteilung oder auch eine unspezifizierte Ineffizienz der Regierungsgewalt. Defekte Demokratien könnten sich allerdings langfristig zu einer liberalen Demokratie entwickeln. Diesen Prozess bezeichne man gemeinhin als Phase der Konsolidierung. Eine idealtypisch konsolidierte liberale Demokratie, die so genannte *embedded democracy*, zeichne sich vor allem durch eine eindeutige, horizontale Trennung der drei Gewalten, effektive Regierungsgewalt und Rechtsstaatlichkeit aus.

Die sich hieran anschließenden Ausführungen von Gregor Springs beschrieben anschaulich, wie Prozesse der Konsolidierung die Sicherheit in so unterschiedlichen Bereichen wie z.B. persönlicher Sicherheit (Schutz vor Verbrechen), ökonomischer Sicherheit

(Schutz vor Armut), Umweltsicherheit (verbesserte Umweltschutzmaßnahmen) oder der gemeinschaftlichen Sicherheit (Einführung und Durchsetzung von Minderheitenrechten) verbessern könnten.

Embedded democracies, so Springs, verzeichneten ein eher geringes Risiko im Hinblick auf Staatszerfallsprozesse. Zumeist seien die Kennwerte für physische und innerstaatliche Gewalt niedrig. Auch ließe sich eine größere Verteilungsgerechtigkeit konstatieren. Die Ausbildung eines Umweltbewusstsein sowie eines funktionierenden Bildungs- und Sozialsystems ließe sich vor allem in gefestigten, also konsolidierten Demokratien beobachten.

Gemeinhin könne man zwei Konsolidierungsstrategien unterscheiden: eine evolutionär-reformistische und eine revolutionäre. Springs beschäftigte sich vor allem mit der evolutionär-reformistischen. Diese orientiere sich in erster Linie an den Defekten des politischen Systems. So könne man dem Defekt „Exklusion“ durch eine Stärkung von Minderheitenrechten und neuen Beteiligungsformen begegnen; einem Defekt wie „Illiberalität“, könne man durch die Bekämpfung von Korruption oder der Verbesserung von Transparenz im politischen Prozess



begegnen; in einer so genannten Enklavendemokratie, müssen man die Professionalisierung der Polizei erhöhen und damit einhergehend das staatliche Gewaltmonopol wieder etablieren und stärken. Bei der Behebung verschiedener Defekte komme, so Springs, gerade der Zivilgesellschaft eine wichtige Aufgabe zu. Eine Stärkung dieser sei daher in vielen Fällen eine wichtige Voraussetzung für Konsolidierungsprozesse.

Abschließend betonte er noch einmal, dass man defekte Demokratien durchaus als eine Bedrohung menschlicher Sicherheit begreifen könne. Jedoch hänge das Ausmaß der Bedrohung letztlich von der Art des oder der Defekte ab. Konsolidierung trüge daher in vielen Fällen durchaus zu einer Verbesserung der menschlichen Sicherheit bei.

Mit Blick auf Afghanistan hob er noch einmal hervor, dass es hier noch nicht um Schritte der Konsolidierung gehe, sondern letztlich um Transition. Regionen mit auto-

kratisch-autoritären Herrschaftsstrukturen und Regionen faktischer Anarchie wären gerade erst am Anfang eines langen Weges hin zu einer stabilen Demokratie. Man könne heute noch nicht einmal sagen, dass die Phase der Transition abgeschlossen sei, geschweige den eine Phase der Konsolidierung begonnen habe. Daher, so Springs, sei es auch noch verfrüht zu erwarten, dass sich menschliche Sicherheit im Hinblick auf erste Demokratisierungserfolge tatsächlich und nachweislich verbessert haben könne.

Afghanistan: Herausforderung und Verantwortung für eine Politik menschlicher Sicherheit

Im dritten und letzen Vortrag des Symposiums berichtete **Rainer Glassner** vom Institut für Entwicklung und Frieden (INEF; Uni Duisburg-Essen) zunächst über die aktuelle Situation in Afghanistan. Hieran anschließend beschrieb Glassner in Anlehnung an die sieben Sicherheitsbereiche des UNDP Berichts von 1994 (persönliche, ökonomische, gesundheitliche, umweltspezifische, politische, gemeinschaftliche, ernährungsspezifische Sicherheit) die allgemeine Situation menschlicher Sicherheit in Afghanistan. Im Folgenden konzentrierte er sich auf drei zentrale Herausforderungen in Afghanistan: die kürzlich durchgeführten Wahlen und die schwierige Stabilisierung eines vor allem von Außen koordinierten Demokratisierungsprozesses, die Verbesserung der persönlichen Sicherheit im Hinblick auf Entwaffnungs-, Demobilisierungs-, und Reintegrationsprozesse (DDR: *Disarmament-Demobilization-Reintegration*), und schließlich die Problematik des Drogenanbaus bzw. der Drogenbekämpfung.

Gerade die Bekämpfung des Drogenanbaus veranschauliche exemplarisch, so Glassner, die vielschichtigen Schwierigkeiten und die zum Teil kontraproduktiven Ef-

fekte, welche eine unreflektierte Politik menschlicher Sicherheit zur Folge haben könnte. So habe sich die internationale Gemeinschaft, denn auch ganz bewusst, zunächst für eine Strategie der Kooption lokaler Kriegsherren bzw. Warlords, welche in vielen Fällen auch im Drogenhandel involviert seien, entschieden. Denn eine Befriedung und Stabilisierung des Landes würde um einiges erschwert werden, ginge man gegenüber den Warlords auf „radikalen" Konfrontationskurs.

Mit Blick auf die letzten Parlaments- und Provinzwahlen zeige sich diese Strategie auch in Teilen als erfolgreich. So hätten viele Warlords durchaus versucht, ihre Machtposition auch im neuen System zu erhalten und gezielt ihre Netzwerke und ihr Kapital genutzt, um in den Wahlen erfolgreich abschneiden zu können.

Ein anschauliches Bild der regional durchaus verschiedenen Sicherheitslagen zeichnete Glassner indem er mittels „Mapping" (Präsentation von geographisch aufbereiteten Daten) beispielsweise den Einfluss und die regionale Verteilung der Warlords, oder den Aufbau so genannter *Provincional Reconstruction Teams* (PRTs) darlegte. Diese sogenannten PRTs, bemühen sich um die Stabilisierung der jeweiligen Provinz indem sie den Aufbau staatlicher Institutionen betreuen und unterstützen. In einigen Fällen unterstützen sie auch die Polizei, um ein Mindestmaß an Sicherheit zu etablieren. Auch wenn sich hier erste Erfolge im Hinblick auf eine Verbesserung der menschlichen Sicherheit beobachten ließen, so seien diese Prozesse noch äußerst instabil.

Glassner betonte, dass die Sicherheits-Sektor-Reform noch weiter vorangetrieben werden müsse, um die Sicherheit in Afghanistan weiter zu erhöhen und zu stabilisieren. Die von unterschiedlichen Ländern übernommenen Aufgaben, wie z.B. Ausbildung von Armee und Polizei oder eine Justizreform, reichen bisher bei Weitem noch nicht aus. Auch fehle es in vielen Fällen an wichtigen koordinierenden und strategischen Absprachen sowohl zwischen den einzelnen Akteuren per se (zivil-militärisch) als auch zwischen den, die verschiedenen PRTs betreuenden, Nationen.

Um die momentane Sicherheit zu gewährleisten, seien zurzeit ca. 20.000 US, 11.000 ISAF und 20.000 afghanische Soldaten im Einsatz. Als komplexe dringend anstehende Aufgabe stehe die Entwaffnung illegaler Gruppen an. Der formal abgeschlossene und als erfolgreich bewertete *DDR*-Prozess der legalen Milizen zeige aber wie schwierig ein solcher Prozess werden wird. Zentral, allerdings bisher nur wenig überzeugend realisiert, bliebe vor allem die Problematik der wirklichen Reintegration der ehemaligen Kämpfer.

Im Zusammenhang mit dieser Problematik stehe die Herausforderung der Bekämpfung des illegalen Drogenanbaus. Afghanistan ist der weltweit größte Opiumproduzent. Der Opiumanbau und der Opiumhandel sichere vielen Afghanen überhaupt erst ein Einkommen. Alternative ernstzunehmende Einkommensmöglichkeiten seien bisher kaum vorhanden und würden sich auch nur sehr langsam entwickeln. Schwierig zu bewerten bleibe, so betonte Glassner, ob Afghanistan sich nun zu so etwas wie einem „*Narco-state*" entwickle bzw. ob es schon als solcher bezeichnet werden könne.

In seinen Schlussbemerkungen hob Rainer Glassner noch einmal hervor, dass das Konzept Menschlicher Sicherheit zwar durchaus nützlich sei, um zentrale Herausforderungen und Probleme im Hinblick auf fragile oder zerfallene Staaten anschaulich darstellen zu können. Zugleich aber verweise das Konzept noch zu wenig auf politische, der Komplexität angepasste Handlungsoptionen.

Abschlussdiskussion

In der sich anschließenden lebhaften Abschlussdiskussion wurden noch einmal verschiedene Aspekte aus den Einzelvorträgen aufgegriffen und kritisch hinterfragt. Kontrovers und länger wurden aber vor allem zwei Fragestellungen behandelt.

Zum einen wurde diskutiert, in wieweit man im Hinblick auf Afghanistan überhaupt von einem Staat sprechen könne, in dem/welchem sich Strategien der Demokratisierung und der *Transitional Justice* viel versprechend anwenden ließen. Glassner verwies in diesem Zusammenhang noch einmal darauf, dass Afghanistan zwar durchaus als zerfallener oder fragiler Staat bezeichnet werden könne, aber im Gegensatz zu anderen zerfallenen Staaten, identifiziere sich die Bevölkerung durchaus mit dem nur in Ansätzen vorhandenen Staat und seinen Territoriumsgrenzen. Man müsse honorieren, dass sich die Situation - außer im Südosten des Landes (dem Gebiet der so genannten Neo-Taliban) - stabilisiere, wenn auch nur in einem geringen Maße, und auch die Strategie der Kooption der Warlords zeige sich im Moment als durchaus viel versprechend.

Der zweite Diskussionsstrang entwickelte sich um die Problematik einer fehlenden einheitlichen wissenschaftlichen Definition von *Human Security*. In wieweit könne man noch von einem analytischen Mehrwert ausgehen, wenn sich das Konzept in Teilen nur sehr schwer von anderen Konzepten wie universellen Menschenrechten und nachhaltiger Entwicklung abgrenzen ließe. Sascha Werthes wies in diesem Zusammenhang darauf hin, dass neuere Ansätze durchaus aufzeigten, wie sich menschliche *Un*sicherheit systematisch messen ließe und wie dies dazu beitragen könne, Prioritäten zu setzen und

an diese angelehnt Handlungsempfehlungen geben zu können. Zudem würde *Human Security* (im Sinne eines politischen Leitmotivs) gerade aufgrund seiner definitorischen Mehrdeutigkeit, die man positiv auch als Flexibilität verstehen könnte, die Chancen erhöhen, verschiedene Akteure im Hinblick auf konzertierte Politikprojekte zusammen zu bringen. Dies zeige der Ottawa-Prozess sehr anschaulich. Nicht unterbewerten dürfe man zudem, dass mit einem Diskurs über *Human Security* wichtige Ursachen von Konflikten und Gewalt erst „versicherheitlicht" würden. Dies könne man zwar im Hinblick auf eine Überforderung oder Aushöhlung von Sicherheitspolitik kritisieren. Es gebe aber auch genügend Gründe dies zumindest in Ansätzen zu begrüßen.