

Gefährliche Gemengelage

Polizei, Militär und Probleme der Sicherheitssektorreform in Afghanistan

EDITORIAL

Die Menschen in Afghanistan sind kriegsmüde. Seit 30 Jahren leiden sie unter den Folgen kriegerischer Auseinandersetzungen. Invasion, Bürgerkrieg und die Herrschaft der Taliban blockierten die Weiterentwicklung des Landes und brachten oft genug mühsam erworbenen Besitz wieder in Gefahr. Und auch nach dem Sturz der Taliban konnten bislang keine großen Fortschritte erzielt werden. Noch immer sind 70% der Afghanen Analphabeten, ca. 90% aller Frauen.

Die Asia Foundation befragte kurz vor den Präsidentschaftswahlen im August 2009 die afghanische Bevölkerung. Dafür wurden 6 400 Afghanen (zu etwa gleichen Teilen männliche und weibliche) in allen 32 Provinzen interviewt. Die Untersuchung bringt zutage, dass die schlechte Sicherheitslage nach wie vor als das größte Problem empfunden wird. Fast 20% geben an, dass sie oder ein Familienmitglied im letzten Jahr Opfer von Gewalt und Kriminalität wurden.

Noch sehen 78% der Afghanen die Demokratie als die beste mögliche Regierungsform, erhoffen sie sich doch von ihr vor allem Sicherheit und Frieden. Doch das Vertrauen in die Vorzüge der Demokratie nimmt schleichend ab (um 6% seit 2006). Das zeigt, dass die täglichen, praktischen Erfahrungen vielerorts zu Desillusionierung und Frustration geführt haben – und legt dringlich nahe, wie wichtig es ist, dass die Afghanen Vertrauen in ihre Regierung und ihre Sicherheitskräfte gewinnen. Denn die Afghanen wollen Frieden. Und bietet ihre Regierung ihnen keine Perspektive auf eine tragfähige Zukunft, dann lieber ein Frieden mit den Taliban als gar keinen. *Karin Hammer*



Wird es internationalen Akteuren gelingen, Afghanistan zu stabilisieren und der afghanischen Regierung und den afghanischen Sicherheitskräften zu Handlungsfähigkeit und Vertrauenswürdigkeit zu verhelfen? Noch glauben 42% der afghanischen Bevölkerung, dass ihr Land auf dem richtigen Weg ist. Das ist ein Anstieg um 4% im Vergleich zum Jahr 2008. Flug eines Soldaten der NATO über den Chai-ber-Pass, dem wichtigsten Bergpass des Hindukusch. Er verbindet die afghanische Hauptstadt Kabul mit der pakistanischen Grenzstadt Peschawar.

Foto: © NATO

Cornelius Friesendorf

Das Leben ist gefährlich in Afghanistan. Am gefährlichsten ist es für afghanische Polizisten. Allein im Jahr 2008 sind nach offiziellen Angaben 1290 Mitglieder der *Afghan National Police* (ANP) getötet und 2393 verwundet worden, insgesamt also geschätzte 4,5 Prozent des damaligen Gesamtpersonals. Damit ist das Risiko getötet zu werden bei der ANP sehr viel höher als bei der *Afghan National Army* (ANA).

In der Theorie sollen reguläre Polizeikräfte Alltagskriminalität bekämpfen, den Verkehr regeln und andere normale Polizeiaufgaben übernehmen. In der Praxis sind reguläre afghanische Polizisten aber direkt am Krieg beteiligt. Sie werden an Orte geschickt, aus denen das Militär Aufständische vertrieben hat, die aber weiter-

hin unsicher sind. Bewaffnete Oppositionsgruppen wollen verhindern, dass die Polizei der Bevölkerung Sicherheit anbietet und damit die Legitimität des Staates stärkt. Die ANP ist daher immer wieder Angriffsziel – und ein schwacher Gegner, weil Polizisten im Vergleich zu Soldaten schlechter ausgebildet und ausgerüstet sind. Auch geht die ANP direkt gegen Kriminelle und auch Aufständische vor, was die Gefahr für Polizisten zusätzlich erhöht.

Der Einsatz der ANP als leichte Infanterie auf der einen Seite ging einher mit der Verpolizeilichung internationaler Streitkräfte auf der anderen Seite. Die USA und die NATO-geführte *International Security Assistance Force* (ISAF) schicken ihre Soldaten zunehmend in den Kampf gegen Drogenhändler und andere Kriminelle. Die massive Präsenz des afghanischen Geheimdienstes und ausländischer Dienste schafft



Ruinen aus den kriegesischen Auseinandersetzungen der letzten 30 Jahre sind in Afghanistan an vielen Stellen zu finden. Hier ist ein zerstörter Sicherheitsposten aus den 80er Jahren zu sehen. Vor allem isolierte Polizeiposten sind in den vergangenen Jahren Ziele von Angriffen gewesen.

Foto: Friesendorf/HSFK

zusätzliche Unklarheit über Verantwortungsbereiche.

Diese Verwischung von Aufgaben ist eine Improvisation, die kurzfristig notwendig ist. Polizeiarbeit in Afghanistan erfordert heute paramilitärische Mittel; *community policing* (bürgernahe Polizeiarbeit) wäre an vielen Orten zu riskant. Auch wären ohne eine Verpolizeilichung des Militärs aufständische Gruppen noch präsenter und könnten sich noch leichter durch Kriminalität finanzieren.

Allerdings muss diese pragmatische Sicherheitspolitik selbst in einem komplexen und eskalierenden Krieg wie in Afghanistan ihre Grenzen haben; kurzfristige Gewinne dürfen langfristige Kosten nicht überwiegen. Vor allem Taktiken der USA wie die Schaffung von Hilfspolizei-Milizen und die Zusammenarbeit mit dubiosen örtlichen Machthabern sind höchst problematisch.

Dieser Beitrag plädiert deshalb auch für eine langfristige Strategie. Internationale Akteure sollten jetzt die Weichen für die Stärkung einer zivilen, demokratisch kontrollierten ANP und für eine bessere Aufgabentrennung zwischen Polizei und Militär stellen – eine Politik, wie sie das Konzept der Sicherheitssektorreform (SSR) vorsieht.

Das SSR-Konzept ist in den späten 1990er Jahren entwickelt worden und wird immer populärer bei Regierungen, internationalen

Organisationen und zivilgesellschaftlichen Akteuren. Das SSR-Konzept bietet einen analytischen, normativen und praktischen Rahmen für internationale Intervention in Konflikt- und Postkonfliktländern. Es sollte wesentlicher Bestandteil einer sicherheitspolitischen Strategie für die nachhaltige Stabilisierung Afghanistans sein.

Dieser Beitrag beschreibt in einem ersten Schritt das SSR-Konzept und die notwendige Trennung von Polizei und Militär. Anschließend werden die Militarisierung der ANP und die Verpolizeilichung internationaler Streitkräfte untersucht. Darauf folgt eine Skizze von Hindernissen für eine Sicherheitssektorreform in Afghanistan. Die abschließenden Teile enthalten Empfehlungen für eine Verbesserung kurzfristiger Taktiken und für die Entwicklung einer langfristigen Strategie.

Die Trennung polizeilicher und militärischer Aufgaben

Das Ziel einer Sicherheitssektorreform ist es, Sicherheit für den Bürger und den Staat zu gewährleisten. Dafür muss ein effektiver, effizienter und demokratisch kontrollierter Sicherheitssektor geschaffen werden. Der Sicherheitssektor schließt alle staatlichen und nicht-staatlichen Akteure ein, die Sicherheit – und Unsicherheit – schaffen. Zentrale SSR-Felder sind die Polizeireform,

die Verteidigungsreform und die Nachrichtendienstreform. Die Unterstützung ausländischer Sicherheitskräfte durch Ausbildung und Materialhilfe ist dagegen nicht gleichzusetzen mit einer SSR. Ohne die Stärkung demokratischer Kontrolle stellen solche Programme lediglich traditionelle Sicherheitspolitik dar.

Das SSR-Konzept zielt auf eine genaue Definition der unterschiedlichen Aufgaben von Polizei und Militär, also auf eine Aufgabentrennung. Deshalb müssen demokratisch kontrollierte, zivile Polizeikräfte geschaffen werden. Das SSR-Standardwerk, ein Handbuch der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) von 2007, fordert, dass folgendes Prinzip die Definition von Aufgaben leiten sollte: Die Polizei ist erstverantwortlich für innere Sicherheit und das Militär für äußere Sicherheit. Im Innern sollte das Militär nur in genau definierten Ausnahmefällen (wie z.B. einem nationalen Notstand) eingesetzt werden, unter gemeinsamem polizeilich-militärischen oder unter polizeilichem Kommando. Der Rahmen militärischer Gewaltanwendung müsse präzise definiert werden.

Die Ziele der SSR spiegeln die Geschichte und Erfahrungen westlicher Staaten wider. Im Zuge der Demokratisierung im 20. Jahrhundert gingen diese davon aus, dass die Polizei aufgrund ihrer Ausbildung und Ausrüstung den Schutz der Bürger im Innern und Strafverfolgung besser als das Militär bewältigen kann. So ist die Polizei dazu ausgebildet, Beweise gerichtsverwertbar zu sichern und die Rechte von Bürgern, inklusive mutmaßlichen Straftätern, zu schützen. Das Militär dagegen soll auf Angriffe mit überlegener Gewalt reagieren. Soldaten haben größere Schwierigkeiten mit gradueller Eskalation, die für den Umgang mit Bürgern statt mit Feinden erforderlich ist. Auch kann das Militär militärische Geheiminformationen oftmals nicht für Strafverfahren verwertbar machen. Militärische Einsätze im Innern bergen daher das Risiko, ineffektiv zu sein und nationales Recht oder internationale Standards zu verletzen. Eine Arbeitsteilung ist auch deshalb wichtig, da verwischte Kompetenzen es erschweren, Fehlverhalten von Sicherheitskräften zu verhindern oder zu sanktionieren.

Allerdings ist ein Staat mit einer zivilen Polizei, die nur im Inland operiert, und

Streitkräften, die weder im Inland noch im Ausland Aufgaben ‚innerer‘ Sicherheit wahrnehmen, ein Idealtyp. Schon während des Ost-West-Konfliktes haben westliche Demokratien Sicherheitskräfte unangemessen eingesetzt. Beispiele sind Einsätze der Nationalgarde in den USA in den 1960er Jahren und britischer Soldaten in Nordirland in den frühen 1970er Jahren. Die Transnationalisierung von Sicherheitsrisiken erschwert Kompetenzabgrenzungen immer mehr. Der Terrorismus etwa hat Wurzeln auch im Ausland. Zur Bekämpfung sind militärische Mittel aber unzureichend. Gleichzeitig hat der Terrorismus Auswirkungen im Inland, und die Bekämpfung ist teilweise jenseits der Möglichkeiten regulärer Polizeikräfte.

Staaten tendieren deshalb dazu, die Polizei zu militarisieren und zu internationalisieren und das Militär zu verpolizeilichen. Gleichzeitig werden Aufgabendefinitionen von ausländischen, militärischen und polizeilichen nachrichtendienstlichen Einheiten schwammiger. Die seit Jahren währende Debatte über den Einsatz der Bundeswehr im Inland illustriert die konzeptionelle Verwirrung, die Folge veränderter sicherheitspolitischer Rahmenbedingungen ist.

Eine SSR ist besonders drängend und gleichzeitig besonders schwierig in Konfliktregionen. Der dominante Kriegstyp unserer Zeit ist der interne, kriminalisierte Konflikt. Bewaffnete Gruppen sind oftmals von einer Gemengelage aus Ideologie und materiellen Interessen getrieben, und Krieg wird asymmetrisch geführt: Angriffe richten sich weniger gegen große militärische Verbände, sondern auf Schwachpunkte des Gegners wie Polizisten oder Zivilisten der ‚anderen‘ Seite. Unkontrollierte staatliche Sicherheitskräfte sind ein wesentlicher Grund für den Ausbruch und das Andauern von Kriegen. Daher hat die SSR zum Ziel, nach Kriegsende aus Quellen von Unsicherheit Quellen von Sicherheit zu machen. Ergänzende Komponenten sind *Disarmament, Demobilization and Reintegration* (DDR), also die Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration von Kombattanten; die Räumung von Minen; Programme gegen Kleinwaffen; und Initiativen wie die Aufarbeitung von Menschenrechtsverletzungen in Wahrheitskommissionen.

Natürlich ist eine SSR nicht alles: Wirtschaftliche Entwicklung und soziale Integration sind ebenso wichtige Komponenten der Friedenskonsolidierung. Aber wenn Militär, Polizei, Geheimdienste und Milizen Bürger ermorden oder ausrauben, wenn Hilfsdienste oder Nichtregierungsorganisationen (NROs) Schutzgeld zahlen müssen oder Kriegsfürsten nur sich selbst und ihre eigene Klientel versorgen, wird wirtschaftliche Erholung und soziale Integration unmöglich. Eine SSR ist daher notwendig für Stabilisierung und Frieden.

Innerstaatliche Kriege sind eine große Herausforderung für eine SSR, denn in solchen Kriegen kopiert das Militär Methoden asymmetrischer Kriegführung und operiert oftmals in leichten Verbänden, während die Polizei über militärisches Gerät und Wissen verfügt. Dazu gesellen sich irreguläre paramilitärische Gruppen, die oft in enger Verbindung zu offiziellen Sicherheitskräften stehen und Menschenrechte verletzen. Die Entmilitarisierung von Polizei durch eine Polizeireform soll das Vertrauen der Bürger in die Polizei stärken. Parallel dazu soll die Verteidigungsreform das Militär aus der ‚inneren Sicherheit‘ herausdrängen.

In Friedensmissionen mögen Kompromisse notwendig sein. SSR-Experten bestreiten nicht die Existenz polizeilich-militärischer Graubereiche und das Recht von Staaten, Gendarmeriekräfte oder Spezial-Polizeikräfte zu schaffen. Nötig ist aber die Regulierung solcher Kräfte. So sollen paramilitärische Polizeien im engen Austausch mit demokratischen Kontrollinstitutionen stehen, Menschenrechte schützen und nur ein notwendiges Minimum an Gewalt anwenden. Auch muss es einen Übergang von einer militärisch dominierten zu einer polizeilich dominierten Sicherheitspolitik geben.

Internationale Geberländer sind rechtlich nicht verpflichtet, auf eine zivile Polizei und die Trennung von Polizei und Militär hinzuwirken. Zwar ist oft von SSR-Normen die Rede, aber es handelt sich (noch?) nicht um völkerrechtliche Normen. Allerdings unterstützen immer mehr Regierungen, internationale Organisationen und NROs Prinzipien der Sicherheitssektorreform, die, wie z.B. die Trennung polizeilicher und militärischer Aufgaben, zunehmend handlungsleitend sind. Internationale Akteure handeln SSR-Prinzipien zuwider, wenn sie

Die Sicherheitssektorreform

Security is a core aspect of the vulnerability of the poor. Security sector reform aims to develop a secure environment based on development, rule of law, good governance and local ownership of security actors.

Grundsatzerklärung des Global Facilitation Network for Security Sector Reform, www.ssrnetwork.net/about/what_is_ss.php (4.12.09)

der nationalen Polizei militärische Aufgaben und den nationalen Streitkräften polizeiliche Aufgaben übertragen, ohne diese Aufgaben genau zu definieren und ohne eine Aufgabentrennung zu planen. Internationale Akteure untergraben SSR-Prinzipien und ihre eigene Glaubwürdigkeit ebenso, wenn sie eine Aufgabentrennung predigen, dann aber eine Verwischung der Kompetenzen von internationalen Sicherheitskräften zulassen.

Die folgenden Abschnitte sollen zeigen, wie und mit welchen Folgen das SSR-Konzept in Afghanistan vernachlässigt wurde.

Die Militarisierung der Afghan National Police

Die Beteiligung der afghanischen Polizei an der Aufstandsbekämpfung ist hauptsächlich eine Folge der US-Politik. Die USA versuchen seit 2005, die ANP durchsetzungsfähiger zu machen im Kampf gegen die vielen bewaffneten Oppositionsgruppen im Land. Neben den Taliban (einem Sammelbegriff für unterschiedliche Kräfte) sind dies vor allem die von Gulbuddin Hekmatyar geführte Hezb-i-Islami, das Haqqani-Netzwerk und verschiedene primär kriminell motivierte Gruppen.

Der wichtigste Motor der ANP-Stärkung wurde ab 2005 das *Combined Security Transition Command Afghanistan* (CSTC-A), eine von der US-Armee geführte Instituti-

on. Das Ziel von CSTC-A war es, die Zahl der afghanischen Sicherheitskräfte zu erhöhen und sie leistungsstärker zu machen. Ende 2007 begann das *Focused District Development Programme* (FDD). Dieses Ausbildungsprogramm für afghanische Polizisten setzt auf der zuvor vernachlässigten untersten Verwaltungsebene, den Distrikten, an. Polizisten werden aus ihren Operationsgebieten herausgeholt und ausgebildet. Hierfür sind neben internationalen Polizeikräften vor allem US-Soldaten und Angestellte von privaten Sicherheitsfirmen zuständig. Im Norden Afghanistans beteiligen sich auch Feldjäger der Bundeswehr an der Polizeiausbildung. Die Polizeiausbildung im Rahmen des FDD-Programmes dauert nur acht Wochen (und wird möglicherweise bald noch kürzer sein). Die Polizisten bekommen vor allem militärische Grundkenntnisse vermittelt, um sich gegen Angriffe wehren zu können. Über Gesetze, Beweissicherung oder Probleme wie z.B. häusliche Gewalt erfahren die meisten Polizisten wenig oder gar nichts. Um mehr Polizei für den Schutz der ersten Runde der Präsidentschaftswahl im August 2009 abzustellen, wurde die Ausbildung gar auf drei Wochen verkürzt.

Die bedeutende Rolle von CSTC-A, also des amerikanisch geprägten Polizeiaufbaus, spiegelt die Schwäche deutscher und europäischer Politik wider. Anfang 2002 wurde die Verantwortung für die SSR auf verschiedene Staaten verteilt. Während

sich die USA um die Verteidigungsreform kümmern sollten, war Deutschland für den Polizeiaufbau zuständig, Italien für die Justizreform, Großbritannien für die Drogenbekämpfung und Japan für DDR, also die Entwaffnung, Demobilisierung und die Reintegration. Dieses Führungsnationen-Konzept wurde zu einem Debakel. Zwar erwies sich Deutschland als gründlicher bei der Polizeireform als etwa Italien bei der Justizreform. Aber der Aufbau der ANP ging sehr schleppend voran: Es fanden sich nicht genug Polizeiexperten, die nach Afghanistan gehen wollten. Auch konzentrierte sich Deutschland auf die Ausbildung höherer Kader. Afghanistan brauchte aber auch schnell einfache Polizeikräfte.

Die USA sahen die deutsche Gründlichkeit immer mehr als Teil des Problems. Als sich die Sicherheitslage verschärfte, boten die USA schnell personelle und finanzielle Mittel auf, die den deutschen Beitrag bei der Polizeireform in den Schatten stellten. Auch die Europäische Polizeimission (EUPOL), die sich 2007 neben das bilaterale deutsche Programm stellte, konnte an der Dominanz der USA nichts mehr ändern. Seit dem Sturz der Taliban sind rund 10 Milliarden US-Dollar in die Polizeihilfe geflossen – der Großteil in den vergangenen Jahren von den USA investiert.

Nach einer chaotischen Anfangsphase ist EUPOL mittlerweile handlungsfähiger. Allerdings hat die Mission weiterhin Schwächen. Die Brüsseler Bürokratie macht aus Polizisten Verwaltungsangestellte, und bei der Koordination der verschiedenen EU-Instrumente hakt es weiterhin. Es gibt immer noch Personalmangel – die Obergrenze von 400 EUPOL-Mitarbeitern ist bei weitem nicht erreicht. Auch wollen einzelne Mitgliedstaaten das Mandat von EUPOL ständig erweitern, ohne die Mittel aufzustocken. Dazu können EUPOL-Mitarbeiter wegen der schlechten Sicherheitslage oft nicht mal ihr festungsartiges Hauptquartier neben einer Kabuler Ausfahrtsstraße verlassen. In den Provinzen, in denen EUPOL-Mentoren innerhalb der Regionalen Wiederaufbauteams arbeiten, sieht es meist nicht besser aus.

Seit Beginn des EUPOL-Mandates hat sich die Zusammenarbeit bei der Polizeireform stetig verbessert. In Gremien wie dem *International Police Coordination Board* (IPCB) stimmen sich nationale und internationale

Nationale und internationale Sicherheitskräfte in Afghanistan

Ende 2009 waren in Afghanistan etwa 68 000 Soldaten der USA und 42 000 Soldaten anderer Staaten stationiert. Um die Bevölkerung zu schützen, die Taliban zu bekämpfen und die nationalen Sicherheitskräfte effektiv stärken zu können, hatte McChrystal im August 2009 die Entsendung von mindestens 40 000 zusätzlichen Soldaten nach Afghanistan vorgeschlagen. Die Entscheidung Obamas, diesem Vorschlag nur teilweise nachzukommen, erhöht den Druck auf Deutschland und andere Partner der USA, ihre Kontingente aufzustocken. McChrystal will die ANP auf 160 000 Mitarbeiter vergrößern (im Herbst 2009 hatte die ANP rund 93 000 Mitarbeiter). Er plädiert auch für eine Truppenstärke der ANA von 134 000. Laut des afghanischen Verteidigungsministers Wardak soll die Stärke der Armee auf 240 000 Mann ansteigen, von unter 100 000 Ende 2009. Die Zeit drängt, da Obama schon Mitte 2011 mit dem Truppenabzug beginnen will. In Afghanistan sind über 900 Soldaten der USA und knapp 600 Soldaten von Partnerstaaten gefallen (Stand Anfang Dezember 2009).

Siehe: COM ISAF's Initial Assessment, Headquarters ISAF, Kabul, 30 August 2009. http://media.washingtonpost.com/wp-srv/politics/documents/Assessment_Redacted_092109.pdf (10.12.09)



Sehnsucht nach Frieden. Militärische Operationen der afghanischen Regierung und internationaler Streitkräfte treffen oft auch die Zivilbevölkerung und tragen zur Zerstörung der Infrastruktur bei. Auf dem Foto im Hintergrund ist schrottreifes russisches Kriegsgerät zu sehen.

Foto: Friesendorf/HSFK

Akteure ab. Auch akzeptieren Deutschland und die EU die US-Strategie einer Militarisierung der afghanischen Polizei mittlerweile gegenüber der Öffentlichkeit, wenn auch nicht intern. Die EU und die USA sind sich einig, dass die Ausbildung der ANA und der ANP eine Voraussetzung für einen geordneten Rückzug aus Afghanistan ist. Für die ISAF werden Ausbildungs- und Mentorenprogramme immer wichtiger. Die Einrichtung eines integrierten Hauptquartiers von CSTC-A und der *NATO Training Mission Afghanistan* unterstreicht die Bedeutung von Ausbildung ebenso wie ein Bericht von General Stanley McChrystal an den US-Verteidigungsminister vom August 2009. McChrystal kommandiert die ISAF und auch Truppen der US-geführten *Operation Enduring Freedom* (OEF). Auch die Anfang Dezember 2009 von Präsident Obama angekündigte Entsendung von 30 000 zusätzlichen US-Soldaten soll die Übernahme von Verantwortung durch afghanische Sicherheitskräfte beschleunigen.

Neben regulären Polizeieinheiten verfügt das Innenministerium in Kabul über spezialisierte Kräfte. Bei diesen zeigt sich der Trend zur Militarisierung noch deutlicher. Die Grenzpolizei und die Antidrogenpolizei stehen vor der unmöglichen Aufgabe, die Grenze gegen Aufständische und

Schmuggler zu sichern bzw. die Drogenindustrie zu bekämpfen. Die afghanische Gendarmerie *Afghan National Civil Order Police* (ANCOP) soll gegen gewalttätige Demonstranten vorgehen und Gebiete sichern, in denen gekämpft wurde oder aus denen reguläre ANP-Einheiten zwecks FDD-Ausbildung abgezogen wurden. ANCOP-Beamte sind besser ausgestattet und ausgebildet als reguläre Polizisten. Bei der Bevölkerung ist die ANCOP beliebter als die reguläre Polizei, weil ANCOP als weniger korrupt gilt. Gründe sind eine bessere Bezahlung und auch der landesweite Einsatz, der einer Beteiligung von ANCOP-Beamten an Korruptionsnetzwerken in Distrikten und Provinzen einen Riegel vorschiebt. Viele Bürger ziehen also den fremden Gendarm dem bekannten, ausbeuterischen Polizisten vor – eine weitere schlechte Voraussetzung für *community policing*. In Südafghanistan sollen Dorfeinwohner damit gedroht haben, im Falle der Rückkehr lokaler regulärer Polizeikräfte für die Taliban zu kämpfen.

Die Verpolizeilichung des Militärs

Multilaterale Einsätze in Konfliktländern haben seit Ende des Ost-West-Konfliktes das militärische Aufgabenspektrum erweitert. Soldaten organisieren Hilfsgütertransporte, bohren Brunnen, bauen Schulen, reparieren Kirchen und Moscheen und kümmern sich um die öffentliche Verwaltung. Auch unterstützen Soldaten zunehmend die Polizei oder übernehmen selbst Polizeiaufgaben. Militärkritiker erklären das mit der Suche des Militärs nach neuen Aufgaben. Dieses Argument unterschlägt aber, wie unbehaglich sich Soldaten meist auf polizeilichem Terrain fühlen. Ein Krieg kann gewonnen werden. Polizeiarbeit dagegen ist ein Kampf ohne Ende – der nächste Fall wartet schon. Die Polizei arbeitet mit anderen Techniken, anderem Material und anderen Vorschriften als das Militär. Offiziere und ihre zivilen Vorgesetzten in den USA bezeichnen Polizeiarbeit daher als *mission creep*, also als schleichende Erweiterung des Aufgabenspektrums.

Allerdings haben Einsätze in Bosnien, im Kosovo, in Haiti, dem Irak und auch in Afghanistan die Notwendigkeit der Ver-

Stimmen aus Afghanistan I

Die Amerikaner bringen der ANP bei, wie sie schießen sollen. Die Europäer bringen der ANP bei, wann sie nicht schießen soll.

(Kabuler Bonmot)

Wir müssen unbedingt die Rolle der ANP definieren.

(ISAF-Offizier)

Es ist furchtbar.

(NATO-Planer, auf die Probleme von EUPOL angesprochen, mehr Ausbilder nach Afghanistan zu entsenden)

Quelle aller Zitate in den Randspalten: Hintergrundgespräche des Autors in Kabul und Jalalabad im Juli 2009 und in Brüssel, Kabul und Kandahar im September und Oktober 2009.

polizeilichung des Militärs unterstrichen.¹ Wenn Militärverbände in ein Land einrücken, müssen sie oft lange darauf warten, bis internationale Polizeikräfte, Staatsanwälte, Richter und Vollzugsbeamte eintreffen. Nationale Polizeikräfte und andere Institutionen dagegen sind oftmals schwach, korrupt, parteiisch oder gar nicht existent. Auch sind unter Umständen militärische Fähigkeiten und Mittel wie Aufklärungsdrohnen, Transporthubschrauber und schwere Waffen nötig, um gegen Kriegsverbrecher, Privatmilizen oder kriminelle Gruppen vorzugehen. Selbst Demonstrationen können in Konflikt- und Postkonfliktgebieten zu quasi-militärischen Auseinandersetzungen führen. Zivile Polizeikräfte geraten in Friedensoperationen schnell an ihre Grenzen.

Internationale Streitkräfte in Afghanistan nehmen zunehmend die Kriminalität ins Visier. Das ist nötig, da sich bewaffnete Oppositionsgruppen teilweise durch Kriminalität finanzieren. Die Einkünfte aus dem Drogenhandel sind in Afghanistan, wo rund 90 Prozent des weltweit illegal produzierten Opiums herkommt, besonders wichtig (die Produktion von Haschisch boomt ebenso). Laut den Vereinten Nationen haben die Taliban von 2005 bis 2008 zwischen 450 und 600 Millionen US-Dollar allein durch die Besteuerung des Opiumanbaus und -handels verdient (hinzu kommen weitere Einkünfte aus dem Drogengeschäft). Manche

mit Drogen beladene Karawanen kehren mit Waffenladungen zurück. Zusätzliche Einkommensquellen bewaffneter Oppositionsgruppen sind Entführungen, Schutzgelderpressung, der Handel mit Edelsteinen und Holz sowie Zuwendungen aus dem Nahen Osten.

Ein Meilenstein hin zu militarisierter Strafverfolgung war das NATO-Gipfeltreffen in Budapest im Jahr 2008. Dort wurde beschlossen, dass die ISAF militärische Mittel gegen Kriminelle einsetzen kann, wenn diese Aufständische finanzieren. Seitdem unterstützt die NATO vermehrt die afghanischen Sicherheitskräfte gegen Kriminelle, etwa durch Aufklärungsarbeit und die Absicherung des Operationsgebietes. Militär wird auch direkt eingesetzt. Ausländische Truppen haben schon viele Drogenlabors zerstört und beachtliche Mengen an Opium und Heroin sichergestellt. Auch bei der Korruptionsbekämpfung hilft das Militär mit. Informationen über korrupte Politiker oder Polizeichefs werden an die Öffentlichkeit gespielt oder als Druckmittel verwendet. Das Militär und die Nachrichtendienste haben bisher von Fall zu Fall entschieden, welchen Weg sie gehen.

Um seine mangelnden Kenntnisse über die Vorbereitung von Operationen gegen Kriminalität, die Sicherung von Beweisen und das Verhör von Verdächtigen auszugleichen, arbeitet das Militär eng mit ausländischen Polizisten und Nachrichten-

diensten zusammen. So tauschen sich auf deutscher Seite Offiziere der Bundeswehr mit Beamten des Bundeskriminalamtes und des Bundesnachrichtendienstes aus. Bei den USA bestehen enge Kontakte zwischen dem militärischem Geheimdienst, der *Drug Enforcement Administration* (DEA) und der CIA. Allein die DEA hatte im Herbst 2009 rund 80 Beamte in Afghanistan. Vor allem im Süden ist sie an Aktionen gegen mutmaßliche Drogenhändler beteiligt. Da unter anderem Kampfhubschrauber verwendet werden, beschreibt der Begriff ‚Drogenkrieg‘ die Situation treffend.

Für den formellen und informellen Austausch und die Planung und Durchführung von Einsätzen sind Einrichtungen wie *fusion cells* geschaffen worden. Diese tragen den verschwommenen Grenzen von militärischer, polizeilicher und nachrichtendienstlicher Arbeit in Afghanistan Rechnung. Denn eine kriminelle Gruppe, die mit Waren oder Menschen handelt, kann gleichzeitig Aufständische finanzieren, und damit für den militärischen Nachrichtendienst relevant sein. Und wenn Schmuggel und Handel Kriminalität oder Terrorismus außerhalb von Afghanistan fördern, sind zivile Nachrichtendienste auf dem Plan.

Freilich ist zu Beginn einer Operation oft nicht klar, um welche Art Gegner es sich handelt. Daher kann es vorkommen, dass militärische Mittel gegen Kriminelle eingesetzt werden, die gar keinen Aufstand finanzieren. Mit der Bekämpfung „reiner“ Kriminalität will nicht nur die Bundeswehr nichts zu tun haben. Die Lage in Afghanistan lässt aber keine genaue Aufgabentrennung zu.

Hindernisse bei der Sicherheitssektorreform

Das SSR-Konzept ist angelehnt an ein idealtypisches westliches Staatsmodell. Afghanistan kam diesem Modell nur selten nah. Beispielsweise hatte Afghanistan auch vor den Zerwürfnissen der 1970er Jahre keine zivile Polizei, die demokratisch legitimierten Kräften unterstellt war. Selbst wenn die Sicherheitssektorreform gleich nach dem Sturz der Taliban systematisch angegangen worden wäre, wären in Afghanistan weiterhin Kompromisse zwischen SSR-Prinzipien und lokalen Realitäten nötig.



Kleines Budget, große Wirkung: In den vergangenen Jahren ist viel Geld nach Afghanistan geflossen - und viel versickert. Es gibt aber auch positive Beispiele nachhaltiger Friedenspolitik. So lernen in Kabul Jungen und Mädchen Skateboard-Fahren. Die Initiative Skateistan (www.skateistan.org) hat mit drei Skateboards begonnen, mit denen Oliver Percovic, der Direktor der Initiative, und eine Freundin in Afghanistan ankamen. Mittlerweile eröffnet die Initiative vielen hundert Kindern und Jugendlichen Freizeit- und Bildungsmöglichkeiten. So bieten Lehrer in einer neuen Skateboard-Halle unter anderem Straßenkindern Gratis-Schulunterricht an.

Foto: Friesendorf/HSFK

Dazu genügt ein Blick auf den Zustand der afghanischen Polizei. Über ihre genaue Größe gibt es nur Schätzungen. Dies liegt unter anderem an einer hohen Desertionsrate und daran, dass manche Vorgesetzte die Gehälter von Polizisten, die es nur auf dem Papier gibt, einstreichen. Eine systematische Datenerhebung zur Kriminalitätslage gibt es nicht. Viele afghanische Polizisten können nicht lesen und schreiben (insgesamt sind rund 80 Prozent der afghanischen Bevölkerung Analphabeten). Auch konsumieren viele regelmäßig Drogen, verkaufen Waffen und Munition an Aufständische oder wechseln die Seite. Der reguläre Polizeidienst war bisher so schlecht bezahlt und riskant, dass sich viele sonst Chancenlose gemeldet haben. Höhere Positionen sollen oftmals zum Verkauf angeboten worden sein. Manche Machthaber auf der Provinz- und Distriktebene behalten ihre Privatmilizen, indem sie diese in die ANP eingliedern. Die Fähigkeiten zu auswertungsbasierter Polizeiarbeit (*intelligence-led policing*) sind nahe Null. Frauen sind in der ANP noch seltener als in anderen Berufen. Es gibt viele Berichte über Menschenrechtsverletzungen (unter anderem auch über sexuellen Missbrauch an Kindern). Und anstatt Bürger zu schützen, verlangen viele Polizisten Geld.

Angesichts dieser Bedingungen ist es nicht erstaunlich, dass der Sicherheitschef einer deutschen Entwicklungshilfeorganisation in Ostafghanistan sagt: „Die ANP ist die letzte Institution, die ich um Informationen bitten würde. Ich vertraue auf mein familiäres Netzwerk, den NDS [afghanischer Geheimdienst] und die ISAF.“

SSR-Versuche stehen unter weiteren ungünstigen Vorzeichen. Afghanistan ist sehr arm, sehr groß und sehr zerklüftet. Der Gegensatz von Stadt und Land, Spannungen zwischen Pashtunen, Tajiken, Hazaras und anderen Volksgruppen und die politische Instrumentalisierung religiöser Unterschiede erschweren es, die Herrschaft der Hauptstadt im ganzen Land durchzusetzen. Die wichtigsten Entscheidungen über Krieg und Frieden werden außerhalb von Afghanistan getroffen. Dazu ist Afghanistan Spielball des Konfliktes zwischen Pakistan und Indien (Teile der pakistanischen Sicherheitskräfte unterstützen weiterhin die Taliban, da sie sich dadurch Vorteile in Kashmir, bei einem möglichen Krieg mit

Indien und auch bei dem Konflikt in Baluchistan versprechen).

Auch spielen in Afghanistan manche klassische Adressaten und Multiplikatoren des SSR-Konzepts eine problematische Rolle. Im Parlament in Kabul sitzen viele Abgeordnete, mit denen keine Demokratie zu machen ist. Das gleiche gilt für viele Provinzgouverneure und Polizeichefs. Der afghanische Geheimdienst, dessen Kader sowjetisch geschult sind, gilt zwar als effektiv, aber Berichte über geheime NDS-Gefängnisse und Folter unterstreichen den Unterschied zwischen Aufstandsbekämpfung und der demokratischen Kontrolle von Sicherheitskräften.²

Unter dieser Bedingung ist die Umsetzung eines weiteren SSR-Prinzips, *local ownership*, schwierig. Nur wenn innerstaatliche Akteure Reformen unterstützen und vorantreiben hat die SSR eine Chance. Die afghanischen Sicherheitskräfte fordern mehr Hilfe bei der Ausbildung, Ausstattung und Informationsgewinnung, wehren sich teilweise aber gegen demokratische Kontrolle. Bei vielen afghanischen Politikern fehlt politischer Wille zu Reformen ebenso. So versucht der Westen verzweifelt, Korruption zu bekämpfen. Aber Korruption ist zu profitabel. Es scheint, dass viele afghanische Politiker eine Machtübernahme der Taliban (die durch Korruption wahrscheinlicher wird) Profitverlusten vorziehen. Vor allem gegenüber Politikern und Beamten, die wohlhabend im Ausland leben könnten, hat der Westen kaum Druckmittel.

Ein weiteres Problem ist die Schwäche der afghanischen Zivilgesellschaft. Der Direktor einer afghanischen Nichtregierungsorganisation, im Sommer 2009 von unzähligen Morddrohungen berichtend, wirkt im Gespräch fast erstaunt, dass er noch am Leben ist; und er sagt, dass die Abwerbung seiner Mitarbeiter durch internationale Organisationen, die mit hohen Gehältern locken, ein viel größeres Problem als die Drohungen sei.

Die Liste von Herausforderungen für eine SSR ist noch länger. Klientelistische Netzwerke sind unvereinbar mit westlichen Vorstellungen von rationaler Bürokratie; manche Entscheidungen von Scharia-Gerichten verstoßen gegen internationale Menschenrechtsbestimmungen; Stammesmilizen kollidieren mit der westlichen Idee eines staatlichen Gewaltmonopols.

Das Leid der Zivilbevölkerung

Obwohl die internationalen Truppen der Vermeidung ziviler Opfer oberste Priorität eingeräumt haben, gab es in den ersten sechs Monaten 2009 einen Anstieg bei den getöteten Zivilisten um 24% verglichen mit dem Vorjahreszeitraum.

59% der getöteten Zivilisten waren Opfer von Anti-Regierungstruppen, für 30,5% waren Pro-Regierungsgruppen verantwortlich. Nach einem Bericht der UNAMA, der Unterstützungsmission der Vereinten Nationen in Afghanistan, waren Luftangriffe internationaler Truppen die Hauptursache für den Tod der 30,5% Zivilisten. Von Januar bis Juli 2009 kosteten 40 Zwischenfälle mit Luftangriffen 200 Zivilisten das Leben.

Quelle: <http://unama.unmissions.org/Default.aspx?tabid=1783&ctl=Details&mid=1882&Itemid=4981> (10.12.09).



Zerklüftete Gebirgslandschaft, schlecht befestigte Straßen - Afghanistan ist größtenteils Gebirgsland. Weniger als 10 % der Landesfläche liegen unterhalb von 600 m Meereshöhe. Die meisten Grenzen nach Pakistan sind weit offen, so dass der Schmuggel von Waffen, Drogen und anderen Waren über die Grenze kaum Risiken bietet.

Foto: Friesendorf/HSFK

von Sicherheitskräften vorantreiben und die richtigen afghanischen Partner systematischer unterstützen.

Ein besseres Verständnis von Traditionen

Manche afghanische Traditionen setzen Versuchen, westlich geprägte Konzepte wie das der SSR in Afghanistan einzuführen, enge Grenzen. Wichtig ist aber, zwischen Traditionen und politisch-wirtschaftlich motivierten Perversionen dieser Traditionen zu unterscheiden. Klientelismus bedeutet ein Geben und Nehmen; derzeitige Korruptionsnetzwerke sind jedoch auf Nehmen ausgerichtet. Traditionelle Konfliktlösung ist in den Flüchtlingslagern Pakistans durch radikale Ideen des politischen Islam ergänzt worden. Milizen haben in den vergangenen Kriegsjahrzehnten Bürger angegriffen anstatt geschützt.

Internationale Akteure sollten zur Verfolgung kurzfristiger Interessen keine vermeintlichen ‚Traditionen‘ instrumentalisieren, die die meisten Afghanen nicht als solche betrachten. Beispielsweise sagt der derzeitige Rückgriff auf ‚traditionelle‘ Gerichtsbarkeit mehr aus über das internationale Versagen bei der Justizreform als über afghanische Traditionen. Laut Umfragen will eine große Mehrheit der Afghanen Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Zwar hat der Westen viel Vertrauen verspielt. Internationale Akteure können aber immer noch offene Türen einrennen – falls sie vor den richtigen Häusern stehen.

Besonders gefährlich ist die Unterstützung von Stammesmilizen. Als zusätzliches Bollwerk gegen Aufständische versorgen die USA Dorfbewohner mit Ausbildung, Waffen und Geld. Dann werden sie – kurzzeitig von US-Spezialeinheiten unterstützt – mit der Verteidigung ihrer Gebiete beauftragt. Die USA haben diese Taktik unter anderem verfolgt mit dem *Afghan National Police Auxiliary* (ANAP)-Programm, dem *Afghan Public Protection Force Programme* und der *Community Defense Initiative*. Selbst in Kunduz im Norden Afghanistans sollen die USA ohne Absprache mit der Bundeswehr Milizen unterstützen.

Diese Förderung von Milizen ist ein drastisches Beispiel für den Unterschied zwischen kursichtigen Aktionen und einer Si-

Keine Chance für eine SSR?

Angesichts dieser Bedingungen stellen sich viele Bürger und Politiker auch in Deutschland die Frage, ob internationale Stabilisierungsbemühungen in Afghanistan nicht zum Scheitern verurteilt sind. Die Frage greift aber zu kurz. Sie unterschlägt, dass die desolante Lage in Afghanistan auch Konsequenz einer verfehlten internationalen Politik ist.

Natürlich ist es schwierig, SSR-Prinzipien wie die Trennung von Polizei und Militär nach Afghanistan zu exportieren. Aber der Umstand, dass es acht Jahre nach dem Sturz der Taliban nur zarte SSR-Pflänzchen gibt, widerlegt nicht das Konzept an sich oder die Möglichkeiten, durch eine Sicherheitssektorreform Afghanistan zu stabilisieren. Vielmehr ist die SSR schwach ausgeprägt, weil externe Akteure zu wenig in sie investieren, und weil kurzfristige Sicherheitspolitik die wenigen genuinen SSR-Ansätze untergraben haben. Die Vernachlässigung der SSR hat die Sicherheitslage verschlechtert und erschwert derzeitige SSR-Versuche.

Nach dem 11. September 2001 haben Agenten der CIA und militärische Spezialkräfte Kriegsfürsten finanziert und ausgerüstet, um die Taliban zu besiegen und al Qaeda-Mitglieder zu fassen. Kriegsfürsten haben in der Bevölkerung – außerhalb ih-

rer eigenen Klientel – wenig Ansehen, nicht zuletzt wegen der Zerstörungen und Morde durch die Mujahiddin im Bürgerkrieg in den frühen 1990er Jahre. Auch vertrauten die USA den leeren Versprechungen Pakistans, die Stabilisierung Afghanistans zu fördern. Hinzu kam die *light footprint*-Strategie von Ende 2001. Diese zielte darauf ab, den Wiederaufbau und die Gewährleistung von Sicherheit den Afghanen zu überlassen. In der Praxis bedeutete diese Strategie aber, den Afghanen die nötigen Mittel zur Selbsthilfe zu verweigern. Sie spiegelte die Abneigung der Regierung Bush gegen Staatsaufbau wider und wurde durch die Irak-Invasion alternativlos. Im Vergleich etwa zu Bosnien und dem Kosovo wurde in Afghanistan, obwohl dort viel mehr auf dem Spiel steht, wenig investiert. Neben den USA ist dafür auch Europa verantwortlich. In Kombination waren alle diese Elemente desaströs. Obama und seine Generäle Petraeus und McChrystal haben von Bush, Cheney und Rumsfeld eine riesige Baustelle übernommen.

Es gilt nun, Fehler nicht zu wiederholen und Handlungsoptionen zu nutzen. Trotz der derzeitigen verfahrenen Situation gibt es noch Handlungsoptionen. Gefordert ist sowohl eine Verbesserung kurzfristiger Taktiken als auch die Entwicklung einer langfristigen Strategie. Internationale Akteure sollten Traditionen besser verstehen, die Stärkung *und* demokratische Kontrolle

cherheitssektorreform. Sie konterkariert DDR; macht den afghanischen Sicherheitssektor noch komplexer; erhöht die Gefahr ethnischer Spannungen; und kann dazu führen, dass Milizen Menschenrechte verletzen und gelieferte Waffen und Munition verkaufen. Die Versuchung ist groß, unter Bezug auf die fehlende Tradition eines staatlichen Gewaltmonopols lokale Gruppen zu unterstützen, die kurzfristige Gewinne versprechen. Diese Gruppen können sich aber gegen ihre früheren Unterstützer wenden. Externe Einwirkungen in komplexe lokale Zusammenhänge haben oftmals negative Folgen. Das Risiko wird potenziert, wenn internationale Akteure wenig über lokale Bedingungen wissen und daher durch lokale Akteure getäuscht werden, und wenn sie sich nur kurzfristig engagieren.

Stärkung und demokratische Kontrolle von Sicherheitskräften

Die Taliban regieren nicht nur durch Angst und Schrecken. Sie bieten auch Sicherheit gegen Kriminelle, ausbeuterische Staatsangestellte und eigene unkontrollierte Kämpfer an. Die Quetta-Shura, das angebliche Leitungsgremium der Taliban, hat Sharia-Gerichte und sogar Ombuds-Institutionen geschaffen, an die sich Bürger wenden können und die Täter bestrafen. Der afghanische Staat hat den Wettbewerb um das Vertrauen der Bürger an manchen Orten verloren. Die Afghanen wissen, dass der Staat nicht jeden gleich behandelt. So hat Präsident Karzai vor der Präsidentenwahl fünf verurteilte Drogenhändler begnadigt, die als politisch einflussreich gelten. Da der afghanische Staat bisher Bürger kaum gegen Gewalt und Ausbeutung schützte, konnte er nicht an Legitimität gewinnen.

Internationale Akteure haben zu wenig getan, um Strafverfolgung und Rechtssicherheit zu garantieren. Anstatt neue Einheiten wie Stammesmilizen aufzubauen, sollten internationale Akteure die afghanische Armee und Polizei stärken. Sie sollten auch auf eine bessere demokratische Kontrolle hinwirken, insbesondere durch eine klarere Aufgabenteilung von Polizei und Militär.

Da es nicht genug afghanische Gendarmen und Soldaten gibt, müssen reguläre Polizeikräfte kurzfristig weiterhin in gefährlichen

Gebieten stationiert werden. Damit sie sich schützen können, ist eine militärische Grundausbildung und militärisches Gerät unerlässlich. Deutschland und andere Staaten sollten aber darauf hinwirken, dass reguläre Polizisten nicht an Angriffsoperationen beteiligt sind.

EU-Mitgliedstaaten und europäische Institutionen sollten sich gleichzeitig stärker beim Aufbau einer zivilen ANP engagieren, um ein Gegengewicht zur US-Militarisierung zu bilden. Schon vor Jahrzehnten hat Deutschland zum Aufbau einer zivilen afghanischen Polizei beigetragen. Darauf, und auf Programmen seit dem Sturz der Taliban, gilt es aufzubauen. Deutschland hat in den vergangenen Jahren vermehrt in die ANP investiert, im Rahmen von EUPOL und bilateral. Im Dezember 2009 arbeiteten 120 deutsche Experten im bilateralen Polizeiprojekt und 50 innerhalb von EUPOL. Im Jahr 2009 standen für das bilaterale Programm rund 43 Millionen Euro zur Verfügung. Weitere Aufstockungen sind möglich. Sie wären ein Schritt in die richtige Richtung.

Nach den Prinzipien des SSR-Konzepts ist es problematisch, wenn Soldaten (einschließlich der Militärpolizei) Polizisten ausbilden und dadurch militärisches Denken in polizeiliche Doktrin einfließen. In Afghanistan ist diese Praxis aufgrund der oben beschriebenen Dominanz der USA im Polizeisektor aber die Regel. Die Entsendung zusätzlicher ziviler Polizeixperten würde das ändern. Es ist relativ einfach, die Polizei zu militarisieren. Sie aber später zum Freund und Helfer zu machen, ist nicht einfach. Weiteres Zögern bei der Polizeireform wird zukünftige Probleme verstärken.

Afghanen sollten unterscheiden können zwischen Polizisten, die sich um Alltagskriminalität oder Verkehrskontrolle kümmern und solchen, die bei Demonstrationen, der Bewachung kritischer Infrastruktur in gefährlichen Gebieten und der Unterstützung von Aufstandsbekämpfung eingesetzt werden. Auf polizeilicher Seite sollten Gendarmen so schnell wie möglich reguläre Polizisten in Hochrisikogebieten ablösen. Das Training der afghanischen Gendarmerie ANCOP oder einer Nachfolgeinstitution kann unter anderem die zurzeit vorbereitete European Gendarmerie Force (EGF) übernehmen, die unter NATO-Komman-

Stimmen aus Afghanistan II

Die Stärke der Kriegsfürsten und Kriminellen ist Folge unserer Politik. Wir haben sie zu Partnern im Kampf gegen die Taliban und al Qaeda gemacht. Aber die Afghanen wissen, wer Blut an den Händen hat.
(ISAF-Offizier)

In den USA haben wir auch Nachbarschaftsmilizen. Unsere Programme hier sind das gleiche, nur auf Stereoiden und mit Kalashnikovs.
(ISAF-Offizier)

ISAF sollte damit aufhören, schnelle Erfolge erzielen zu wollen. Der Aufbau von Institutionen erfordert viel Zeit.
(UN-Beamter)

do stehen wird. Wichtig ist, die Aufgaben der Gendarmerien und anderer Sondereinheiten der Polizei genau zu definieren. Sobald die Sicherheitslage und die Stärke internationaler Polizeikräfte es zulassen, sollten sich letztere zwischen internationales Militär und die afghanische Polizei schieben. In Bosnien und im Kosovo hat sich dieses Modell bewährt.

Um es nochmals zu unterstreichen: Für die Verbesserung der Sicherheitslage sind kurzfristige Kompromisse nötig. Die Entsendung der ANP in gefährliche Gebiete ist ein solcher Kompromiss (die Unterstützung von Milizen dagegen ist ein gefährliches Spiel mit dem Feuer). Ein weiterer kurzfristig notwendiger, wenn auch heikler Kompromiss ist der Rückgriff auf Privatunternehmen. Angestellte der US-Sicherheitsfirmen DynCorp und MPRI spielen eine zentrale Rolle bei der Ausbildung der afghanischen Armee und Polizei. Grund ist Personalmangel bei internationalen Militär- und Polizeikräften. Die Firmen und die USA, die hinter dieser Privatisierung stehen, betonen die nicht-militärische, beratende Rolle. In der Tat sind den Firmen in Afghanistan die Hände enger gebunden, als dies im Irak der Fall war. In der Realität verschwimmen die Feinheiten aber. Geberstaaten sollten mehr in die Regulierung von privaten Sicherheitsfirmen und die Implementierung von Kontrollmechanismen investieren. Neben internationalen Sicherheitsfirmen sollten Geberstaaten auch auf die bessere Kontrolle afghanischer Sicherheitsfirmen drängen und deren Rolle so weit wie möglich zurückdrängen. Afghanische Sicherheitsfirmen werden bisher kaum kontrolliert. Manche ähneln Privatmilizen und dienen einflussreichen Afghanen dazu, ihren Reichtum zu vergrößern.

Zukünftige polizeilich-militärische Zusammenarbeit in Afghanistan sollte von den Prinzipien der Subsidiarität und Proportionalität geleitet sein. Subsidiarität bedeutet, dass das Militär bei der Verbrechensbekämpfung nur unterstützend wirken soll. Proportionalität bedeutet, Gewaltmittel einzusetzen, die der Gefahrenlage angemessen sind. Selbst wenn der Kampf gegen bewaffnete Oppositionsgruppen nicht eindeutig eine Aufgabe innerer Sicherheit ist: Zivile Opfer oder die Verletzung afghanischer Tabus bei Durchsuchungsaktionen offenbaren mangelnde Proportionalität und

mangelndes interkulturelles Verständnis. Internationale Akteure müssen beim Einsatz von Gewalt im Innern die Regeln des humanitären Völkerrechts zum proportionalen Einsatz von Gewaltmitteln beachten. Dies schreibt auch eine Direktive von McChrystal vor.

Herrschaft des Rechts

Solange eine strikte Trennung polizeilicher und militärischer Aufgaben nicht möglich ist, sollten Soldaten auch polizeiliche Grundkenntnisse vermittelt werden – ein weiterer kurzfristiger Kompromiss einer SSR in Kriegsgebieten. Polizeiarbeit durch das Militär ist problematisch. Der Trend zu verpolizeilichtem Militär wird aber zunehmen, aufgrund des Mangels an zivilen Polizei- und Justizkräften wie auch größer werdenden Grauzonen von Krieg und Frieden sowie innerer und äußerer Sicherheit. Es gibt viele Plädoyers dafür, die Bekämpfung von Terroristen und Aufständischen als Polizeiarbeit zu begreifen. Das Militär muss dafür aber mehr von der Polizei lernen. Manche Fertigkeiten können innerhalb von einem Tag gelehrt werden, wie etwa das Vermeiden der unwissentlichen Vernichtung von Beweisen an Tatorten. Freilich sollten Regierungen auch im Falle einer Optimierung der militärischen Ausbildung für Einsätze in zivil-militärischen Grauzonen weiterhin versuchen, mehr zivile Polizei für Friedensoperationen bereitzustellen.

Eine zentrale Bedeutung bei der Ausbildung afghanischer Sicherheitskräfte muss der Schutz von Menschenrechten haben. Ein ISAF-Offizier berichtet beispielsweise von einem Fall, bei dem Soldaten der ISAF und afghanische Sicherheitskräfte Mitte 2009 in Südafghanistan einen Taliban gefangen genommen haben. Nach einer kurzen Befragung erschossen die Afghanen ihren Gefangenen kurzerhand.

Von zentraler Bedeutung ist ein effektiveres Justiz- und Strafvollzugssystem. Die Entsendung von mehr Soldaten, wie von Obama beschlossen, ist notwendig, aber nicht hinreichend. Ohne die (rechtmäßige) Verurteilung und Bestrafung von Straftätern könnten auch eine halbe Million Soldaten nicht nachhaltig Frieden schaffen. Geberstaaten sollten mehr Anreize für die

Anwerbung von Justiz- und Strafvollzugsexperten schaffen. Auch muss der Justizsektor besser mit anderen Sektoren verzahnt werden. In erster Linie ist das die Polizei, aber auch die ISAF.

Bekämpfung von Korruption

Vertiefte Zusammenarbeit zwischen internationalen Sicherheitskräften würde unter anderem helfen, Korruption zu bekämpfen. Die neue Regierung Karzai steht unter großem Druck, mehr als Lippenbekenntnisse zu liefern. Die NATO als wichtigster internationaler Akteur in Afghanistan hat daher laut Medienberichten vom November 2009 beschlossen, systematisch Informationen über Korruptionsfälle zu sammeln. Diese sollen dann einer afghanischen Einheit übergeben werden, deren Mitglieder von Kriminalexperten der USA und Großbritanniens ausgebildet werden. Die Macht der NATO soll einflussreiche Afghanen daran hindern, durch politische Interventionen Ermittlungen und die Bestrafung von korrupten Staatsangestellten zu vereiteln.

Korruptionsbekämpfung hat weitere Facetten. Der afghanischen Verwaltung fehlen das Personal, Wissen und die technischen Mittel, um eigenständig ordentliche Buchhaltung zu betreiben und Fälle von Korruption aufzudecken. Sie sind auf ausländische Hilfe angewiesen. Auch sollten internationale Akteure eingestehen, dass viele Afghanen die internationale Gemeinschaft als korrupte Gemeinschaft wahrnehmen. Ein ausländischer Berater, der einem afghanischen Ministerium zugeordnet ist, kann Geberländer 40 000 Dollar im Monat kosten (Gehalt, Hausmiete, Heimflüge, Sicherheit, etc.). Viele afghanische Ministerialbeamte verdienen unter 100 Dollar im Monat. Die zunehmende Anstellung von Beratern aus der Region, die weniger Geld kosten und mehr kulturelle Expertise haben, setzt ein richtiges Zeichen.

Die Unterstützung afghanischer Partner

In Afghanistan wird noch lange unklar sein, wie Verbrechen, Bedrohungen, Risiken und angemessene Gegenstrategien definiert werden können. Diese Definiti-

Das transnationale Geschäft mit dem Tod

„Afghanistan is now the source for more than 90 per cent of the world’s deadliest drug. This generates a yearly income estimated at US\$ 65 billion, most of which is pocketed by criminals outside of Afghanistan. More than 60 per cent of all drug treatment demand in Asia and Europe is related to opiate abuse. The Afghan drug trade spreads crime, corruption, addiction and HIV. It is a major source of revenue for insurgents, criminals and terrorists. It undermines governance, public health, and public security within Afghanistan and along trafficking routes. In short, it poses a major transnational threat to health and security.“

Quelle: www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Afghanistan/Afghan_Opium_Trade_2009_web.pdf (10.12.09)

onsarbeit müssen vor allem Afghanen leisten. Geberstaaten können *local ownership* vorantreiben unter anderem durch Investitionen in Fonds, die von Afghanen und internationalen Akteuren gemeinsam verwaltet werden. Der wichtigste Fond für die Polizeiarbeit war in den vergangenen Jahren der *Law and Order Trust Fund for Afghanistan* (LOFTA). Zu oft haben Geberstaaten es vorgezogen, an Fonds vorbei bilateral Geld zu verteilen, um ihre eigenen Interessen durchzusetzen.

Wichtig ist, dass Sicherheitspolitik nicht Sache von Sicherheitskräften und Ministern bleibt. Geberstaaten sollten Kontrollinstitutionen wie Ombudspersonen und auch die afghanische Zivilgesellschaft stärken. Die westliche Politik und Diskussion vernachlässigt ‚bottom-up‘-Ansätze. Doch sind es gerade afghanische Schüler, Studenten, Journalisten und Menschenrechtsaktivisten, bei denen der Schlüssel zu mehr Sicherheit durch Demokratisierung liegt. Wie in der Entwicklungspolitik, kann auch in der Sicherheitspolitik mit relativ geringem Aufwand viel erreicht werden. Mehr Geld sollte vorbei an regierungsamtlichen Korruptionsnetzwerken direkt in die Zivilgesellschaft kanalisiert werden. Dies erfordert unter anderem einen flexibleren Umgang mit bürokratischen Vorgaben.

Die afghanische Regierung pocht auf die Souveränität des Landes. In der Tat: Internationale Akteure haben vor allem bei der Kriminalitätsbekämpfung weniger Freiheiten in Afghanistan als in ‚Protektorat‘ wie dem Kosovo. Geberländer können Politik aber durch die Macht des Geldes mitsteuern. Wichtig ist, nicht nur den afghanischen Zentralstaat aufzubauen. Die

Hoffnung ausländischer Geber, dass Kabul für Sicherheit und Entwicklung in allen Landesteilen sorgen würde, scheiterte an fehlenden internationalen Investitionen, Korruption und der traditionellen Autonomie von Dörfern, Regionen und Stämmen. Sicherheits- und entwicklungspolitische Strategien ohne die Einbindung der Distriktebene werden nicht aufgehen.

Eine öffentliche sicherheitspolitische Debatte in Afghanistan und in den Geberstaaten würde den Druck auf die Sicherheitskräfte erhöhen, transparent zu handeln. Zu oft wird Strafverfolgung in Friedensoperationen anderen Interessen untergeordnet. Staaten fürchten unter anderem Instabilität durch die Festnahme politisch einflussreicher Personen. Auch stellen sich Regierungen in manchen Fällen vor Personen, die früher nützlich waren oder es noch sind. Vor allem Nachrichtendienste tendieren dazu, mutmaßliche Kriminelle als Informanten zu nutzen. Laut der New York Times bezahlt die CIA seit vielen Jahren einen Bruder von Präsident Hamid Karzai, Ahmed Wali Karzai. Dieser ist ein einflussreicher Politiker in Kandahar und wird verdächtigt, vom Drogenhandel zu profitieren. Er werde unter anderem für Vermittlungsdienste zwischen den USA und den Taliban und den Unterhalt einer paramilitärischen Truppe entlohnt.³

Sicherheitskräfte benötigen für Terrorismus- und Aufstandsbekämpfung Informationen. Zugang zu relevanten Informationen besitzen in erster Linie Personen, die keine reine Weste haben. Auch mag es notwendig sein, Gegnern Anreize wie Geld und Posten anzubieten, damit sie die Seite wechseln. Beispielsweise versu-

Anmerkungen

- 1 Siehe Cornelius Friesendorf: *The Military and Law Enforcement in Peace Operations: Lessons from Bosnia-Herzegovina and Kosovo* (Vienna and Geneva: LIT and DCAF, 2010).
- 2 Siehe Thomas Wiegold, *Deutsche Folter-Komplizen am Hindukusch?*, in: Fokus, 12. November 2007, www.focus.de/politik/ausland/afghanistan_aid_138952.html (4.12.09).
- 3 Dexter Filkins, Mark Mazzetti and James Risen: *Brother of Afghan Leader Said to Be Paid by C.I.A.*, in: *The New York Times*, 28 October 2009.

chen internationale Akteure, nicht nur einfache Bürger und Dorfälteste, sondern auch „moderate Taliban“ auf ihre Seite zu ziehen. Pragmatische Sicherheitspolitik sollte aber Grenzen haben. Wenn sie die Herrschaft des Unrechts am Leben erhält, besiegt sie sich selbst. Bürger liefern keine Informationen, wenn sie Angst haben müssen, dass diese in falsche Hände geraten, wenn sie also kein Vertrauen in Sicherheitskräfte haben. Bei der Auswahl von Partnern sollten Polizisten, Militärs und Nachrichtendienstler im Blick haben, wie Afghanen diese wahrnehmen. Sie müssen der Versuchung widerstehen, kurzfristige taktische Erfolge durch Vertrauensverlust bei der afghanischen Bevölkerung zu erkaufen.

Für kurzfristige Verbesserungen und langfristiges Engagement

Patentrezepte für die Stabilisierung Afghanistan gibt es nicht. Die Zahl der Hindernisse für die Umsetzung von Reformen scheint unendlich zu sein. Dafür sind internationale Akteure mitverantwortlich. Trotz vieler verpasster Chancen gibt es aber weiterhin Möglichkeiten, Stabilität durch bessere zivil-militärische Zusammenarbeit nach Prinzipien der SSR voranzutreiben. Nötig ist die Entwicklung einer langfristigen SSR-Strategie und eine Verbesserung kurzfristiger Kompromisstaktiken dahingehend, dass sie nicht langfristigen Zielen das Wasser abgraben. Eine Aufgabentrennung von Polizei und Militär sollte Teil

dieser Strategie sein. Das SSR-Konzept ist besser als weiteres *muddling through* oder ein Abzug aus Afghanistan. Es geht nicht nur darum, durch jetziges Handeln gegenwärtigen Gefahren zu begegnen, sondern auch darum, zukünftige Gefahren zu vermeiden. Die Versuchung ist groß für internationale Akteure, kurzfristige (Schein-)Sicherheit vor eine Sicherheitssektorreform zu stellen. Langfristig bedingt aber das eine das andere.

Nachhaltiges internationales Engagement in Afghanistan wird viel Geld und auch Menschenleben kosten und einen langen Atem erfordern (die Taliban sagen westlichen Staaten: „Ihr habt die Uhren, wir haben die Zeit.“). Für die meisten Afghanen wäre das schlimmste Szenario, dass internationale Akteure das Land den Taliban und Kriegsfürsten überlassen. Für sie wäre ein „Raus aus Afghanistan“ ein Zurück in eine blutige Vergangenheit. Auch die Si-

cherheit westlicher Geberländer hängt von einem weiteren Engagement ab. Für ein Szenario der Folgen weiterer kurzfristiger Interessenpolitik und eines verfrühten Abzugs genügt ein Blick in die jüngere Geschichte.



Dr. Cornelius Friesendorf ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der HSFK und an der Frankfurter Goethe-Universität. Einer seiner Arbeitsschwerpunkte ist Sicherheitssektorreform in Konfliktgebieten.

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung
Baseler Str. 27-31, 60329 Frankfurt am Main
Postvertriebsstück D 43853, Entgelt bezahlt, ISSN-0945-9332

HSFK-Standpunkte

erscheinen mindestens sechsmal im Jahr mit aktuellen Thesen zur Friedens- und Sicherheitspolitik. Sie setzen den Informationsdienst der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung fort, der früher unter dem Titel „Friedensforschung aktuell“ herausgegeben wurde.

Die HSFK, 1970 als unabhängige Stiftung vom Land Hessen gegründet und seit 2009 Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft, arbeitet mit rund 45 wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in vier Programmbereichen zu den Themen: „Sicherheits- und Weltordnungspolitik von Staaten“, „Internationale Organisationen und Völkerrecht“, „Private Akteure und Just Peace Governance im transnationalen Raum“ sowie zu „Herrschaft und gesellschaftlicher Frieden“. Außerdem gibt es einen fünften Programmbereich „Information, Beratung und Vermittlung“, zu dem das Projekt „Raketenabwehrforschung International“, der Arbeitsbereich Friedenspädagogik sowie die Institutsbibliothek und die Angebote der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit zählen.

Die Arbeit der HSFK ist darauf gerichtet, die Ursachen gewaltsamer internationaler und innerer Konflikte zu erkennen, die Bedingungen des Friedens als Prozess abnehmender Gewalt und zunehmender Gerechtigkeit zu erforschen sowie den Friedensgedanken zu verbreiten. In ihren Publikationen werden Forschungsergebnisse praxisorientiert in Handlungsoptionen umgesetzt, die Eingang in die öffentliche Debatte finden.

V.i.S.d.P.: Karin Hammer, Redakteurin an der HSFK, Baseler Straße 27-31, 60329 Frankfurt am Main, Telefon (069) 959104-0, Fax (069) 558481, E-Mail: info@hsfk.de, Internet: www.hsfk.de.

Für den Inhalt der Beiträge sind die Autorinnen und Autoren verantwortlich. Ein Nachdruck ist bei Quellenangabe und Zusendung von Belegexemplaren gestattet. Der Bezug der *HSFK-Standpunkte* ist kostenlos, Unkostenbeiträge und Spenden sind jedoch willkommen. Bitte geben Sie Ihre Adresse für die Zuwendungsbestätigung an.

Bankverbindung: Frankfurter Sparkasse, BLZ 500 502 01, Konto 200 123 459

Design: David Hollstein, www.hollstein-design.de · Layout: HSFK · Druck: CARO Druck
ISSN 0945-9332