



Zentrum für
EUropäische Friedens- und
Sicherheitsstudien

Manfred Permanseder

***Das deutsche Engagement bei der Sicherheitssektorreform in
Afghanistan am Beispiel des Polizeiaufbaus
Reformkonzept oder Etikettenschwindel?***

Working Paper 5 | November 2013

Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/
Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg
Beim Schlump 83, 20144 Hamburg
Tel: +49 40 866 077-0 - Fax: +49 40 866 36 15

Über ZEUS

Nach Problemfeldern gliedert sich das IFSH in drei Arbeitsbereiche. Das Zentrum für Europäische Friedens- und Sicherheitsstudien (ZEUS) legt seinen Schwerpunkt auf Untersuchungen über die konzeptionelle und operative Gestaltung des Beitrages der Europäischen Union zur Stärkung von Frieden und Sicherheit in den Wirkungsfeldern der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik diesseits wie jenseits der Grenzen der Union.

Kontakt: Hans-Georg Ehrhart, ehrhart@ifsh.de

Über den Autor

Manfred Permanseder ist Stabsoffizier der Bundeswehr und zurzeit Referent im Auswärtigen Amt. Er hat ein Studium der Politikwissenschaften an der Universität der Bundeswehr in Hamburg absolviert, einen Master of Science in Militärwissenschaften am „Command and Staff College“ in Quetta, Pakistan erhalten und im Jahr 2013 einen Master of Arts im Rahmen des Postgraduiertenstudiengangs „Peace and Security Studies“ am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg verliehen bekommen.

Manfred Permanseder war in nationalen und multinationalen Verwendungen insbesondere im Bereich der Sicherheitspolitik eingesetzt.

In seiner jetzigen Position ist er Verbindungsoffizier zum Bundesministerium der Verteidigung in Fragen der zivilen Krisenprävention und der Umsetzung des Ausstattungshilfeprogramms der Bundesrepublik Deutschland mit ausländischen Streitkräften.

**Das deutsche Engagement bei der Sicherheitssektorreform
in Afghanistan am Beispiel des Polizeiaufbaus
Reformkonzept oder Etikettenschwindel?**

Manfred Permanseder

Stabsoffizier der Bundeswehr und zurzeit Referent im Auswärtigen Amt

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis.....	6
1. Einleitung.....	8
1.1. Ausgangslage – Problemdiagnose.....	8
1.2. Leitende Fragestellung und Absicht.....	9
1.3. Politische und wissenschaftliche Relevanz.....	9
1.4. Untersuchungsanstoß und Forschungsstand zum Thema der Arbeit.....	10
1.5. Vorgehensweise der eigenen Untersuchung.....	11
1.6. Inhaltlicher Aufbau.....	12
2. Das Konzept der Sicherheitssektorreform.....	12
2.1. Zur Definition des Begriffs „Sicherheitssektorreform“.....	12
2.2. Entstehungsgeschichte und Stand der Entwicklung.....	12
2.3. Zielsetzung.....	14
2.4. Prämissen.....	14
3. Deutschland und SSR.....	15
3.1. Ziele und Inhalte Deutschlands.....	15
3.2. Implementierung.....	15
3.3. Abstimmung des Vorgehens Deutschlands auf politisch-strategische Ebene.....	20
4. Eigenarten von SSR in Afghanistan.....	20
4.1. Rahmenbedingungen in Afghanistan.....	20
4.2. Ziele und Inhalte der Strategie der Geberländer in Afghanistan.....	22
4.3. Aufbau der Afghanischen Nationalpolizei (Afghan National Police – ANP).....	23
4.4. Kernprobleme beim Polizeiaufbau.....	24
4.5. Mangelnder Justizaufbau als flankierendes Problem beim Polizeiaufbau.....	25
5. Multinationale Strukturen des Polizeiaufbaus in Afghanistan.....	25
5.1. International Contact Group (ICG).....	25
5.2. Joint Coordination and Monitoring Board (JCMB).....	25
5.3. International Police Coordination Board of Afghanistan (IPCB).....	26
5.4. Ministry of Interior Coordination Cell (MICC).....	26
5.5. NATO Training Mission Afghanistan (NTM-A) – Combined Security Transition Command – Afghanistan (CSTC-A).....	27
5.6. European Union Police Mission in Afghanistan (EUPOL).....	27
5.7. Law and Order Trust Fund (LOFTA).....	28
5.8. Fazit.....	28

6.	Deutschlands Rolle im Gesamtkontext der Polizeireform	28
6.1.	Die Anfangsphase des Polizeiaufbaus in Afghanistan.....	29
6.2.	Beschleunigung des quantitativen Aufbaus der ANP	31
6.3.	Weitere Faktoren deutscher Polizeiaufbauarbeit in Afghanistan	32
6.4.	Deutsche Binnenfaktoren beim Polizeiaufbau	33
7.	Schlussbetrachtung	34
7.1.	Umsetzung von SSR in Afghanistan im Bereich der Polizeireform	34
7.2.	Die Kernprobleme bei der Umsetzung der Polizeireform in Afghanistan	35
7.3.	Möglichkeiten der Überwindung der Probleme	36
8.	Literaturverzeichnis	38
9.	Anhang.....	45
9.1.	Anhang I: Grafiken zur Struktur des Polizeiaufbaus in Afghanistan.....	45
9.2.	Anhang II: Darstellung der geplanten Übergabe der Verantwortung an ANSF	49
9.3.	Anhang III: Organisationsstruktur des International Police Coordination Board of Afghanistan mit Vakanzen;.....	50
9.4.	Anhang IV: Entwicklung der sicherheitsrelevanten Zwischenfälle 2008 – März 2013, Stand April 2013	51
9.6.	Anhang VI: Vergleichende Darstellung der Vorkommnisse, die Aufständischen (Armed Opposition Groups AOG) zugerechnet werden.....	52
9.7.	Anhang VII: Afghan National Security Forces Command, Control and Communication	53
9.8.	Anhang VIII: Organisationsstruktur GPPT.....	53

Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
ABP	Afghan Border Police
ANA	Afghan National Army
ANCOP	Afghan National Civil Order Police
ANDS	Afghanistan National Development Strategy
ANP	Afghan National Police
ANPA	Afghan National Police Academy
ANPS	Afghan National Police Strategy
ANSF	Afghan National Security Forces
AUCP	Afghan Uniformed Civilian Police
AUP	Afghan Uniformed Police
BMI	Bundesministerium des Innern
BMJ	Bundesministerium der Justiz
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BND	Bundesnachrichtendienst
BSR	Bundessicherheitsrat
CCTP	Criminal Counter Terrorism Police
COIN	Counter Insurgency
CTC	Central Training Center
CNPA	Counter Narcotics Police of Afghanistan
CSTC-A	Combined Security Transition Command - Afghanistan
DAC	Development Assistance Committee (OECD)
DCAF	Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces
DDR	Disarmament, Demobilisation and Reintegration
DFID	Department for International Development (Vereinigtes Königreich)
DPKO	Department of Peacekeeping Operations (UN)
EUPOL	European Union Police Mission in Afghanistan
ENÜH	Entwicklungsorientierte Not- und Übergangshilfe
FDD	Focused District Development
GPPT	German Police Project Team
GIZ	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
IASSRTF	Inter-Agency Security Sector Reform Task Force (UN)
IATF	Inter-Agency Task Force

ICG	International Contact Group
IET	Initial Entry Training
IFSH	Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg
IPCAG	Interagency Police Coordinated Action Group
IPCB	International Police Coordination Board
ISAF	International Security Assistance Force
JCMB	Joint Coordination and Monitoring Board
JSSR	Judicial Security Sector Reform
LOFTA	Law and Order Trust Fund
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KMTC	Kabul Military Training Center
OECD	Organisation for Economic Co-Operation and Development
OROLSI	Office of the Rule of Law and Security Institutions (UN)
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NRO	Nichtregierungsorganisation
NTM-A	NATO Training Mission Afghanistan
PDF	Provincial Development Fund
PMT	Police Monitoring Teams
POLMT	Police Operational Mentoring and Liaison Team
PRT	Provincial Reconstruction Team
PTC	Police Training Center
RSM-A	Resolute Support Mission in Afghanistan
RTC	Regional Training Center
SSR	Security Sector Reform
SWP	Stiftung Wissenschaft und Politik
TF	Task Force
UNAMA	United Nations Assistance Mission in Afghanistan
UNDP	United Nations Development Programme
VENRO	Verband Entwicklungspolitik Deutscher Nichtregierungsorganisationen
ZKP	Zivile Krisenprävention

1. Einleitung¹

1.1. Ausgangslage – Problemdiagnose

Mit der Aussage „Unsere Sicherheitskräfte übernehmen die Führung!“ (SPIEGEL Online 2013) läutete der Präsident der Islamischen Republik Afghanistan am 18.06.2013 die letzte Phase der Übernahme der alleinigen Verantwortung für die Sicherheit im eigenen Land durch die afghanischen Sicherheitskräfte (*Afghan National Security Forces* – ANSF) bis Ende 2014 ein. Diese phasenweise Überführung der Verantwortung wird auf Grundlage der Entscheidungen der Konferenz der afghanischen Regierung und ihrer internationalen Partner vom Juli 2010 in Kabul, des Lissabonner Gipfels der *North Atlantic Treaty Organization* (NATO) im November desselben Jahres und dem NATO-Gipfel in Chicago (NATO 2013, Aufzählung 7ff.) vom Mai 2012 durchgeführt.

Zudem traf die internationale Gemeinschaft auf den Internationalen Afghanistan-Konferenzen in Bonn (Dezember 2011) und in Tokio (Juli 2012) Regelungen zur zivilen und militärischen Unterstützung nach dem Jahr 2014 für Afghanistan (Bundesregierung 2013, S. 64ff.). Auch für den deutschen Verantwortungsbereich soll sich im Anschluss an diese Transition eine Transformationsdekade (2015 – 2024) anschließen, in der Deutschland eine fortgesetzte Unterstützung im Aufbau von polizeilichen und militärischen Fähigkeiten ab dem Jahr 2015 leisten soll (Auswärtiges Amt und Bundesministerium des Innern 2012, S. 5). Deutschland hat sich im Rahmen der International Security Assistance Force (ISAF) bis Dezember 2014, bei der unmittelbar darauf folgenden Mission, der Resolute Support Mission in Afghanistan (RSM-A) sowie bei der *United Nations Assistance Mission in Afghanistan* (UNAMA), der *European Union Police Mission in Afghanistan* (EUPOL), aber auch bilateral zu Unterstützungsleistungen für die afghanische Regierung verpflichtet. Alle Maßnahmen Deutschlands dienen dem Aufbau von demokratischen und politisch stabilen Strukturen in Afghanistan (Bundesregierung 2012a, S. 2) und können dem Konzept der Sicherheitssektorreform (*Security Sector Reform* – SSR) zugeschrieben werden.

Seit den 1990er Jahren ist die SSR „zu einem bedeutenden Konzept der Außen-, Entwicklungs- und einer umfassend verstandenen Sicherheitspolitik westlicher Geberländer geworden“ (Hänggi 2005, S. 119). Der Schwerpunkt des Konzepts liegt in der Etablierung demokratischer Strukturen in Post-Konflikt-Szenarien. Dennoch zeigen gerade die Erfahrungen in Afghanistan, dass es erhebliche Herausforderungen bei der Umsetzung von SSR (Sedra 2010a, S. 17) gibt. Zudem wird um die „richtige“ Implementierung gerungen, die mit der Interpretation bzw. der Eingrenzung der Begriffe „Sicherheit“ und „Sicherheitssektor“ einhergeht. Die Diskussion über die SSR, gerade in letzter Zeit im Hinblick auf Afghanistan, wird von der Frage begleitet, ob eine selektive SSR-Unterstützung einem holistischen Ansatz vorzuziehen sei (Friesendorf und Krempel 2012, S. 4).

Deutschland zeigte sich in den vergangenen Jahren bei der konzeptionellen Weiterentwicklung und bei der Umsetzung von SSR sowohl im internationalen Umfeld als auch auf nationaler Ebene eher zurückhaltend (Friesendorf und Krempel 2012, S. 4ff.; Rotmann 2012), was auch für Afghanistan gilt. Hier will die vorliegende Arbeit ansetzen und hinterfragen, ob Deutschland dieses Ziel, das ein Schlüsselfaktor für die Schaffung und die Erhaltung von Frieden, die Achtung und den Schutz der Menschenrechte, die nachhaltige Entwicklung und den strategischen Ansatzpunkt der Krisenprävention (Bundesregierung 2006b, S. 3) ist, vernachlässigt.

1 Dieses Zeus Working Paper ist die leicht veränderte Version meiner Masterarbeit, die ich im Rahmen des Studiengangs „Master of Peace and Security Studies“ 2013 am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH) angefertigt habe.

Eine Untersuchung des gesamten Themenbereichs SSR in Afghanistan und die Rolle des politischen Akteurs Deutschland wäre im Rahmen dieses Arbeitspapiers nicht durchführbar. Deshalb beschränkt sich die Abhandlung auf den Polizeiaufbau als Teil der SSR in Afghanistan.

1.2. Leitende Fragestellung und Absicht

Die Bundesrepublik Deutschland ist seit dem Jahr 2001 in Afghanistan aktiv, aber nach Einschätzung der internationalen Gemeinschaft sind die Fortschritte beim Militär und bei der Polizei noch nicht weit genug vorangekommen, um der ANSF die alleinige Sicherheitsverantwortung übertragen zu können (Wörmer 2013, S. 1). Diese Bereiche stehen aber an erster Stelle, in denen es nach Aussagen aller politischen Akteure in Afghanistan bis 2014 Fortschritte zu erzielen gilt, damit die gegenwärtige Vorgehensweise zum Erfolg geführt werden kann (Wörmer 2013, S. 2). Gerade im Polizeisektor haben die afghanische Regierung und die internationalen Kräfte seit 2008 erhebliche Anstrengungen unternommen, um einige der Defizite zu beheben (Overhaus und Paul, S. 17ff.). Aber während die Armee in großen Teilen bereits selbständig operiert und bei Missionen nur unterstützt werden muss, kann die Polizei Aufträge nur mit umfangreicher Hilfe der internationalen Gemeinschaft erfüllen (US-Department of Defence 2011, S. 16f.). Ein hierbei entscheidender Umstand ist die disharmonische, nicht abgestimmte Vorgehensweise Deutschlands und der USA bei der Polizeireform im Rahmen der SSR (Dobbins 2008, S. 123f.). Diese, für das Konzept der SSR so entscheidende Abstimmung (Sedra 2012, S. 105) wird in dieser Arbeit untersucht.

Die herausragende Bedeutung des Polizeiaufbaus zeigt sich auch an den Ergebnissen einer Befragung der afghanischen Bevölkerung aus dem Jahr 2009, in der es unter anderem um die notwendigen Prioritäten des Präsidenten nach den Wahlen desselben Jahres ging. Von den Befragten sahen 42 % die Sicherheit als wichtigsten Faktor an, gefolgt von 12% mit dem Wunsch nach wirtschaftliche Entwicklung sowie 7% mit Fokus auf Rechtsstaatlichkeit als wichtigste Aufgabe des Präsidenten (Williams, S. 51).

Die Gewährleistung von innerer Sicherheit und somit der Leistungsfähigkeit von Polizeikräften ist ein Schlüsselfaktor für eine erfolgreiche SSR. Deshalb versucht diese Arbeit, mit Blick auf die Umsetzung des Konzepts der SSR in Afghanistan, folgende Fragen zu beantworten:

- 1) Wie setzt Deutschland als politischer Akteur die SSR in Afghanistan im Bereich des Polizeiaufbaus um?
- 2) Was sind die Kernprobleme Deutschlands bei der Umsetzung der SSR in Afghanistan im Bereich des Polizeiaufbaus?
- 3) Kann Deutschland als politischer Akteur diese Probleme überwinden?

1.3. Politische und wissenschaftliche Relevanz

Im politischen Bereich und in wissenschaftlichen Institutionen und Foren gab es zuletzt intensive Diskussionen über die Weiterentwicklung bzw. Reform von SSR (Schnabel und Farr 2012). Unter anderem wird betont, dass man bei der Anwendung des Konzepts der SSR erhebliche Probleme sähe, die hierfür verantwortlichen Organisationen und Institutionen vom eigentlichen Kurs abgekommen wären und teilweise die Ziele von SSR aus dem Auge verloren hätten (Schnabel und Farr 2012). Die Forderung, „zurück zu den Wurzeln von SSR“² zu kommen und nachhaltige Entwicklungspolitik durchzusetzen, ist auch für die deutsche Politik in Afghanistan von Relevanz. Dennoch ist bisher kein Umdenken im politischen Bereich festzustellen und die spezifischen Ressorts sehen anscheinend keinen Reformbedarf. Viel-

2 Eigene Übersetzung aus dem Englischen von Teilen des Buchtitels von Schnabel und Farr (2012).

mehr sind die verantwortlichen Ministerien auf ihren jeweiligen Bereich fokussiert. Die Arbeitsgruppe SSR (AG SSR) im interministeriellen Ressortkreis „Zivile Krisenprävention“ (ZKP) war de facto im Zeitraum 2008-2012 untätig und das Bundeskanzleramt nimmt keine Leitungsfunktion wahr (Friesendorf und Krempel 2012, S. 6). Dies liegt überwiegend an dem, dem SSR-Konzept konträr entgegenstehenden, innenpolitischen Ressortprinzip. Zudem ging Deutschland auch nicht die konzeptionellen Weiterentwicklungen der SSR der letzten Jahre mit. Dadurch erscheint das interministerielle Rahmenkonzept für die SSR in Deutschland veraltet und bedarf einer Überarbeitung (Schröder 2013). Aber es gibt auch intensive Diskussionen um die Bedeutung und die Anwendung des SSR-Konzepts im politischen Bereich in Deutschland. So wurde zum Beispiel im Jahr 2012 in der AG SSR eine Initiative zur konzeptionellen Weiterentwicklung von SSR lanciert. Es soll eine Untersuchung zur Bewertung des Beitrags der Bundesrepublik Deutschland zur SSR am Beispiel „Sudan/Südsudan“ in Auftrag gegeben werden (Interview mit Vertretern des AA am 30.05.13 und BMVg am 07.06.13).

Vor diesem Hintergrund ist die Beschäftigung mit der Thematik SSR und eine Darlegung möglicher Reformansätze, die exemplarisch am Einzelfall „Polizeiaufbau in Afghanistan“ erörtert werden, aktuell und relevant.

1.4. Untersuchungsanstoß und Forschungsstand zum Thema der Arbeit

Die einschlägige Literatur zum Thema der SSR generell und zu speziellen Teilgebieten ist sehr umfangreich. Es gibt zahlreiche Institutionen und Organisationen³, die sich mit dem Sachgebiet auseinandersetzen. Und auch im deutschsprachigen Raum wird die Thematik der SSR, vor allem im Zusammenhang mit *State Building* und *Governance*-Projekten erforscht und weiterentwickelt. Trotz der kaum überschaubaren Menge an Untersuchungen zum Gesamtthemenbereich und zur SSR in Afghanistan, gibt es relativ wenige Veröffentlichungen, die sich spezifisch mit der Rolle Deutschlands bei der SSR in Afghanistan auseinandersetzen. Diese beschäftigen sich hauptsächlich mit Themenfeldern, die den deutschen Anteil an SSR in Afghanistan nur teilweise tangieren oder geben nur einen sehr groben Überblick des deutschen Engagements in diesem Themenfeld. Zum Polizeiaufbau in Afghanistan ist zwar schon viel veröffentlicht worden, aber überwiegend als Bestandsaufnahme zum Zustand der ANSF oder der Rolle der USA und weniger zur Rolle des politischen Akteurs Deutschland (Friesendorf und Krempel 2010, S. 2).

Insbesondere die Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) hat zahlreiche Studien und Arbeitspapiere zur SSR, über Afghanistan und den Polizeiaufbau in Afghanistan vorgelegt (u.a. Wörmer 2013, Wörmer 2012, Overhaus/Paul 2012, Weiland 2012, Tettweiler 2012, Münch 2011, Maaß/Ruttig 2011, Rudolf 2011, Kaim 2011, Steinberg/ Wörmer 2010), die von besonderem Interesse sind, weil die SWP „auf der Basis eigenständiger, praxisorientierter Forschung sowohl den Deutschen Bundestag als auch die Bundesregierung in den Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik berät“ und „durch Analysen und Veröffentlichungen sowie ihre Mitwirkung an nationalen wie internationalen Fachdialogen zur Meinungsbildung in ihrem Arbeitsgebiet“ beiträgt (Stiftung Wissenschaft und Politik 2013).

3 Das sind u.a. the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), the Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), the Royal United Services Institute for Defence and Security Studies (RUSI), the Center for Strategic and International Studies (CSIS), Centre for International Governance Innovation (CIGI), the International Center for Transitional Justice (ICTJ), die Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HFSK), die Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), das Düsseldorfer Institut für Außen- und Sicherheitspolitik (DIAS) und die Bundesakademie für Sicherheitspolitik (BAKS).

Hervorzuheben ist auch die Arbeit „Sicherheit und Entwicklung in der Weltgesellschaft – Liberales Paradigma und Statebuilding in Afghanistan“ von Florian P. Kühn (Kühn 2010), die, wie Annette Jünemann im Vorwort des Buches darlegt, „dem öffentlichen, dem wissenschaftlichen und dem politischen Diskurs über die westliche Interventionspolitik im Allgemeinen und in Afghanistan im Besonderen neue Perspektiven“ aufzeigt (Kühn 2010, S. 9).

Zum Aspekt des Polizeiaufbaus in Afghanistan gibt speziell der Report von Cornelius Friesendorf und Jörg Krempel „Militarisierung statt Bürgernähe: Das Missverhältnis beim Aufbau der afghanischen Polizei“ einen sehr guten Überblick über die Entwicklung in diesem Sektor (Friesendorf und Krempel 2010).

1.5. Vorgehensweise der eigenen Untersuchung

Die leitenden Fragestellungen sollen mit Hilfe einer Einzelfallstudie beantwortet werden. Die vorhandenen Informationen wurden ausgewertet und mit verschiedenen Quellen abgeglichen, um zu aussagefähigen Resultaten zu kommen. Zudem wurden Hintergrundgespräche mit ausgesuchten Personen durchgeführt. Dennoch ist das Thema politisch so aktuell und sensibel, dass Akten teilweise nicht zugänglich sind und involviertes Personal sich nicht öffentlich äußern darf oder will. Für die Untersuchung der ressortgemeinsamen Umsetzung von SSR wurden Gespräche mit Mitarbeitern des Auswärtigen Amtes (AA) und des Bundesministeriums der Verteidigung (BMVg) geführt. Die Bitte um ein Interview mit verantwortlichen Mitarbeitern des Bundesministeriums des Innern (BMI) wurde zurückgewiesen, aber die Möglichkeit eingeräumt Fragen schriftlich zu beantworten. Der übersendete Fragebogen blieb aber leider unbeantwortet. Die Interviewanfrage an das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) wurde an die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)⁴ weitergeleitet. Die GIZ gab aus dem „Kompetenzcenter Sicherheitssektor“ der Abteilung Sicherheit, Wiederaufbau, Frieden zahlreiche Auskünfte zur Aufgabenwahrnehmung der GIZ als Implementierungspartner der Bundesregierung und konzeptionelle Hinweise. Im Bereich der Nichtregierungsorganisationen (NRO) habe ich mit dem Verband Entwicklungspolitik Deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V. (VENRO) Kontakt aufgenommen, um deren Kooperation mit Regierungsorganisationen im Bereich SSR zu analysieren. Auf internationaler Ebene erhielt ich leider keinen Zugang zur Datenbank des *International Police Coordination Board of Afghanistan* (IPCB). Auch die Mission der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) in Duschanbe, Tadschikistan antwortete leider nicht auf meine Anfrage nach der Ausbildung von afghanischen Grenzpolizisten. Mit den erhaltenen Daten und Informationen, vorhandener Sekundärliteratur und einer theoriegeleiteten Analyse kann aber eine aussagekräftige Untersuchung der vorhandenen Empirie erfolgen.

4 Die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) ist eine staatliche Entwicklungsorganisation der Bundesrepublik Deutschland. Sie ist 2011 aus der Verschmelzung der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), der Internationalen Weiterbildung und Entwicklung GmbH (InWEnt) und dem Deutschen Entwicklungsdienst (DED) hervorgegangen. Die wichtigsten Auftraggeber der GIZ sind in erster Linie das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) sowie weitere Ministerien wie das Auswärtige Amt, das Bundesumweltministerium und das Bundesministerium für Bildung und Forschung. Hinzu kommen Bundesländer, Kommunen und weitere öffentliche sowie private Auftraggeber, wie etwa Regierungen anderer Länder, die Europäische Kommission, die Vereinten Nationen und die Weltbank. Vgl. hierzu Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH 2013.

1.6. Inhaltlicher Aufbau

Im Anschluss an dieses einleitende Kapitel folgt die Darlegung des Konzepts der Sicherheitssektorreform, das der Untersuchung als theoretische Basis dient. Hierbei geht es um eine Betrachtung des grundlegenden Ansatzes der SSR aus theoretischer Perspektive und eine definitorische Annäherung an den Begriff. Im dritten Kapitel wird die generelle Absicht Deutschlands als politischer Akteur bei der Sicherheitssektorreform anhand der gültigen Strategiepapiere, Verlautbarungen und Ergebnissen von Hintergrundgesprächen und Interviews beleuchtet. Das soll es ermöglichen, die Ziele Deutschlands als politischer Akteur zu identifizieren und deren Umsetzung bewerten zu können. Das vierte Kapitel beschäftigt sich mit den Rand- und Rahmenbedingungen in Afghanistan und deren Auswirkungen auf die Implementierung von Reformen im Sicherheitssektor. Dies ist erforderlich, weil die Bedingungen vor Ort nachhaltige Wirkungen auf die Zielerreichung und die Dauer von Unterstützungsmaßnahmen haben. Im fünften Kapitel werden mittels eines Problemaufrisses auf Basis von Einschätzungen und Bewertungen der Rolle Deutschlands als politischer Akteur bei SSR in Afghanistan, die Problemlagen bei der Umsetzung der Ziele von SSR am Beispiel des Polizeiaufbaus aufgezeigt. Im abschließenden Kapitel wird die Fallanalyse zusammengefasst, auf der Grundlage der Ergebnisse ein Fazit gezogen, Folgerungen abgeleitet und Möglichkeiten für zukünftige Untersuchungen angedeutet.

2. Das Konzept der Sicherheitssektorreform

2.1. Zur Definition des Begriffs „Sicherheitssektorreform“

Das Konzept der SSR, wie es durch die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (*Organisation for Economic Cooperation and Development* OECD) entwickelt wurde, basiert auf einer breit angelegte Definition des Sicherheitssektors (OECD 2007) und wird in drei Kontexten umgesetzt: im entwicklungspolitischen, im post-autoritären und im Post-Konflikt-Kontext. Ziel ist nicht nur die Professionalisierung der Sicherheitskräfte (Heiduk 2009, S. 7). Vielmehr geht es darum, demokratische Institutionen zu schaffen bzw. zu verbessern sowie den Primat der Politik und die Kontrolle der Sicherheitskräfte zu implementieren und zu institutionalisieren (Wulf 2011, S. 338ff.). Somit kann SSR als umfassender Prozess verstanden werden. Brzoska stellt dazu fest:

„Security Sector reform can be understood as an attempt to connect, in one concept, the opportunities of expanding development assistance into security-related fields and the challenges of new demands on development donors, and to provide both with a common vision.“ (Brzoska 2003, S. 4)

2.2. Entstehungsgeschichte und Stand der Entwicklung

Die Aussicht auf Mitgliedschaft in der NATO und der Europäischen Union (EU) hat nach Ende des Kalten Krieges den Staaten Mittel- und Osteuropas einen wichtigen Anreiz geliefert, ihre Sicherheitssektoren umzustrukturieren. Im Rahmen des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (*United Nations Development Programme* – UNDP) und der OECD wurde ab den 1990er Jahren der Zusammenhang zwischen Sicherheit und Entwicklungsstand erforscht. Die britische Regierung verfolgte die Thematik ebenfalls und die damalige Ministerin für Entwicklung, Claire Short, soll den Begriff SSR 1998 auch eingeführt haben (Poulet 2005, S. 139).

Insbesondere betrieb der Entwicklungsausschuss der OECD (*Development Assistance Committee* – DAC) umfassende Studien und veröffentlichte im Jahr 2001 eine Richtlinie zur Internationalen Entwicklung mit dem Titel „Helping Prevent Violent Conflict“ (OECD 2001). Dort wurden erste grundlegende Erkenntnisse zum Thema „Reformen im Sicherheitssektor“ beschrieben und festgehalten. Schließlich wurde im Jahr 2004 das Grundlagendokument „*Security Sector Reform and Governance*“ (OECD 2005) von der OECD-DAC vorgelegt, das in politischen und wissenschaftlichen Kreisen anerkanntermaßen normativen Charakter hat. Auch das UNDP trieb das Konzept thematisch weiter voran und veröffentlichte im Jahr 2002 ein Papier zur Justiz- und Sicherheitssektorreform (*Judicial Security Sector Reform* – JSSR) (United Nations Development Programme 2002). Die Vereinten Nationen haben in den letzten Jahren sowohl normative als auch institutionelle Schritte unternommen. Unter anderem schufen sie im Jahr 2007 im Bereich der Hauptabteilung für Friedenssicherungseinsätze (*Department for Peacekeeping Operations* – DPKO) eine Einheit für SSR, das *Office of the Rule of Law and Security Institutions* (OROLSI) (Vereinte Nationen 2013b) und der UN-Generalsekretär richtete im selben Jahr eine behördenübergreifende Einsatzgruppe, die *Inter-Agency Security Sector Reform Task Force* (IASSRTF) ein. Seit 2009 besteht auch eine Arbeitsgruppe (*Inter-Agency Task Force IATF*), in der die 14 SSR-Akteure des VN-Systems – von den Krisendiplomaten der Politischen Abteilung bis zu den Vertretern von Entwicklungsprogramm und Kinderhilfswerk – unter DPKO-Vorsitz gemeinsam an praxisorientierten Konzepten arbeiten (Rotmann 2012, S. 4), um eine integrierte, holistische und kohärente Vorgehensweise bei der SSR zu entwickeln. Die DPKO unterstützt SSR in einer Vielzahl von Missionen⁵ der Vereinten Nationen, ausgenommen die United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA)⁶, um im Rahmen von Friedensmissionen offiziellen Stellen den nationalen Dialog zu erleichtern, Sicherheits- und Verteidigungsstrategien zu entwickeln, Kapazitäten einzusetzen, Ressourcen für SSR-Projekte zu mobilisieren, Institutionen aufzubauen, Ausbildung und Bildung voranzutreiben und schließlich Programme und Ergebnisse zu evaluieren. (UN Department of Peacekeeping Operations 2013)

In jüngster Zeit gibt es eine angeregte wissenschaftliche und politische Diskussion über SSR und deren Entwicklungsmöglichkeiten. Diese ist vor allem dem Umstand geschuldet, dass ernüchternd festgestellt wurde, dass „die Kluft zwischen einem SSR-Idealmodell und der Realität in den vergangenen Jahren immer deutlicher wurde.“ (Friesendorf und Krempel 2012, S. 2) In der Wissenschaft haben insbesondere der von Mark Sedra herausgegebene Sammelband „*The Future of Security Sector Reform*“ von 2010 (Sedra 2010b), der Sammelband von Albrecht Schnabel und Vanessa Farr „*Back to the Roots: Security Sector Reform and Development*“ von 2012 (Schnabel und Farr 2012) und die Beiträge „*Security Sector Reform in Challenging Environments*“ von 2009 (Born und Schnabel 2009) und „*Security Sector Reform Narrowing the Gap between Theory and Practice*“ (Schnabel und Born 2011) von 2011 von Hans Born und Albrecht Schnabel entscheidende Impulse gegeben.

5 United Nations Integrated Peace-building Office in the Central African Republic (BINUCA), United Nations Office in Burundi (BNUB), United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo (MONUSCO), United Nations Integrated Peace-building Office in Guinea-Bissau (UNIOGBIS), United Nations Mission in Liberia (UNMIL), United Nations Mission in the South Sudan (UNMISS), United Nations Integrated Mission in Timor-Leste (UNMIT), United Nations Office to the African Union (UNOAU), United Nations Operation in Côte d'Ivoire (UNOCI), United Nations Office for West Africa (UNOWA), United Nations Political Office for Somalia (UNPOS) (Vereinte Nationen 2013a).

6 Die UNAMA wird seitens der Vereinten Nationen nicht als Peacekeeping-Mission, sondern als „special political mission“ eingestuft und deshalb nicht durch DPKO unterstützt (Vereinte Nationen 2013a).

2.3. Zielsetzung

Das SSR-Konzept ist vor dem Hintergrund eines westlichen Staatsbegriffs entstanden, beansprucht aber als normativer Referenzrahmen prinzipiell universale Gültigkeit. Im Fokus stehen dabei nicht einzelne Sicherheitskräfte, sondern das gesamte Sicherheitssystem mit allen darin tätigen Akteuren und Institutionen (Sedra 2010b, S. 16ff.). Dazu zählen neben Polizei und Militär auch Milizen, private Sicherheitsfirmen, sicherheitsrelevante Ministerien, die Zivilgesellschaft, Parlamente und der gesamte Justizbereich (OECD 2005, S. 21).

Zugleich gibt es in Postkonflikt-Kontexten eine Vielzahl von Akteuren, die sich dem unmittelbaren staatlichen Zugriff entziehen, die aber Einfluss auf den Sicherheitssektor haben. Zu diesen „Non-statutory security forces“ zählen zum Beispiel irreguläre Truppen, private Militär- und Sicherheitsfirmen, Aufständische und bewaffnete, dem Spektrum der Organisierten Kriminalität zuzuordnende Gruppen (Council General Secretariat 2005, S. 8).

Hinter diesem umfassenden Ansatz steht die Erkenntnis, dass der Aufbau beständiger und verantwortlich handelnder Sicherheitskräfte nur gelingen kann, wenn diese in funktionsfähige und von der Bevölkerung als legitim angesehene staatliche Institutionen eingebettet sind.

Das SSR-Konzept baut somit auf der Grundidee des erweiterten Sicherheitsbegriffs auf und verfolgt das langfristige Ziel

„[to] contribute to an accountable, effective and efficient security system, operating under civilian control consistent with democratic norms and principles of good governance, transparency and the rule of law, and acting according to international standards and respecting human rights, which can be a force for peace and stability, fostering democracy and promoting local and regional stability.“ (Council General Secretariat 2005, S. 4)

Daraus leiten sich eine Vielzahl von möglichen Aufgaben und Maßnahmen für die in einem Land tätigen SSR-Akteure ab. Eine besondere Rolle kommt hierbei der Koordination der beteiligten Akteure (Hänggi 2005, S. 121ff.) zu, um Reibungsverluste zu minimieren.

2.4. Prämissen

Es geht nicht nur um die Effektivität von Sicherheitskräften, sondern in erster Linie um deren Einbindung in und Kontrolle durch funktionsfähige und legitime Regierungsinstitutionen. Dazu zählt auch die zivile Kontrolle von militärischen Akteuren. Das SSR-Konzept folgt auch der Vorgabe, dass polizeiliche und militärische Aufgaben möglichst klar getrennt sein sollten. Polizeiarbeit soll demnach einen zivilen Charakter haben und sich auf die Durchsetzung von Recht und Gesetz im Innern beschränken. Der Reformansatz zielt auf die Wahrung bzw. Wiederherstellung des staatlichen Gewaltmonopols ab und schließt daher unter anderem Maßnahmen zur Entwaffnung und Demobilisierung ein. Insgesamt sind die Projekte und Programme für SSR vielfältig, treten in verschiedenen Formen auf und haben länderspezifische Ausprägungsformen (Schnabel und Born 2011, S. 11ff.).

Hauptinstrumente der SSR sind u. a. Justiz-, Polizei- und Militärreformen, die Aufsicht und Kontrolle des staatlichen Sicherheitsapparats, die Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration (*Disarmament, Demobilisation and Reintegration – DDR*) von Ex-Kombattanten, die Förderung von Menschenrechts- und Geschlechtergerechtigkeit sowie Grenzkontrollen. Die Durchführung der Maßnahmen geschieht entweder durch multi- bzw. bilaterale Programme oder durch internationale Missionen (Heinemann-Grüder 2011).

Aber die Gesamtheit der Maßnahmen im Rahmen der SSR lässt sich nicht mehr eindeutig dem sicherheits- oder entwicklungspolitischen Feld zuordnen. In dieser Eigenschaft als Quer-

schnittsaufgabe liegen nicht nur die Chancen, sondern zugleich auch die Herausforderungen von SSR-Maßnahmen (Schröder 2013, S. 1).

3. Deutschland und SSR

Die Darlegung der grundlegenden Problematik von SSR in Deutschland bedarf sowohl der Erschließung der erklärten Umsetzung von SSR in den maßgeblichen Strategiepapieren der relevanten Ressorts bzw. der Bundesregierung als auch der Analyse der faktischen Umsetzung. In der Zusammenschau ergibt sich eine Einschätzung der generellen Rolle Deutschlands als politischer Akteur bei SSR.

3.1. Ziele und Inhalte Deutschlands

Die theoretische Grundlage für SSR in Deutschland ist das „Interministerielle Rahmenkonzept zur Unterstützung von Reformen des Sicherheitssektors in Entwicklungs- und Transformationsländern“ (Bundesregierung 2006b). Dieses Konzept unterscheidet sich in der normativen Zielsetzung nur wenig von den internationalen Konzepten, ist aber kaum ausdifferenziert und findet wenig Anwendung (Friesendorf und Krempel 2012, S. 4). Dennoch wird der holistische Ansatz betont, wenn aufgezeigt wird, dass in Reformen die gesamte Bandbreite von Sicherheitsbedürfnissen der spezifischen Gesellschaften einbezogen wird und diese demokratischen und rechtsstaatlichen Normen, den Kriterien von guter Regierungsführung sowie Menschenrechtsprinzipien entsprechen müssen (Bundesregierung 2006b, S. 6f.).

Zudem wurde die SSR in den Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ (ZKP) von 2004 (Bundesregierung 2004), im Weißbuch der Bundesregierung zur deutschen Sicherheitspolitik von 2006 (Bundesministerium der Verteidigung 2006), im Weißbuch zur Entwicklungspolitik 2008 und im Entwicklungspolitischen Konzept des BMZ „Chancen schaffen – Zukunft entwickeln“ von 2011 (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 2011) integriert.

Das zentrale Dokument für die SSR in Deutschland ist der Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“. In diesem Konzept der Krisenprävention und Konfliktbearbeitung geht es darum, wie mit zivilen Maßnahmen weitgehend ohne militärische Mittel auf auswärtige Konflikte und fragile Staaten eingewirkt werden kann (Bundesregierung 2010b, S.5ff.). So müssen verlässliche staatliche Strukturen (Rechtssicherheit, Demokratie, Menschenrechte, aber auch Sicherheit) geschaffen, Friedenspotenziale gefördert (Zivilgesellschaft, Medien, Kultur, Bildung) und Lebenschancen (Wirtschaft und Soziales, Umwelt) gesichert werden, um eine Krise beilegen zu können (Weller 2004, S. 279).

Im August 2012 wurden erstmalig ressortgemeinsame Ziele und Prinzipien staatlichen Handelns und konzeptionelle und organisatorische Empfehlungen durch die ressortübergreifende Leitlinie „Für eine kohärente Politik der Bundesregierung gegenüber fragilen Staaten“ der Planungsstäbe des AA, BMZ und BMVg formuliert (Auswärtiges Amt und Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 2012, S. 4).

3.2. Implementierung

Trotz der multinationalen Einbindung von SSR sind für die Abstimmung des gemeinsamen Vorgehens und der Ressortkooperation die nationalen Strukturen wesentlich (Zapfe, S. 163).

Im Rahmen des interministeriellen Ressortkreises ZKP finden regelmäßige Treffen statt und werden Berichte über die Umsetzung des Aktionsplans von 2004 erstellt.

Wegen mangelnder Personal- und Mittelausstattung und niedriger politischer Aufhängung dient der Ressortkreis dem Informationsaustausch und nur punktuell der Koordination. Für laufende Lageanalysen, Evaluierung und *lessons learned* gibt es keine integrierten Strukturen (Finckh 2012, S. 7).

Mit dem Ziel, „[...] die Schwerpunktsetzung auf Sicherheitssektorreform zu verdeutlichen und deutsche Beiträge möglichst effektiv und kohärent zu gestalten sowie die Abstimmung mit anderen Gebern zu optimieren“ (Bundesregierung 2006a), wurde 2006 im Rahmen des Ressortkreises ZKP eine interministerielle „Arbeitsgruppe Sicherheitssektorreform“ (AG SSR) aus Vertretern des AA, des BMI, des BMVg, des BMZ, des Bundesministeriums der Justiz (BMJ) und des Bundeskanzleramtes (BKA) eingerichtet, die das „interministerielle Rahmenkonzept für deutsche Beiträge zur Sicherheitssektorreform“ (Auswärtiges Amt et al. 2006) entwickelte.

Das Konzept sieht folgende Aufgaben für die AG SSR vor:

- (Sie) dient als zentrale Plattform für die gegenseitige Unterrichtung der Ressorts über ihre Maßnahmen zur Unterstützung von SSR,
- befasst sich mit konzeptionellen Grundsatzfragen und internationalen Entwicklungen im Bereich SSR,
- unterstützt die Entwicklung deutscher Positionen zu SSR im Hinblick auf Verhandlungen in europäischen und internationalen Gremien,
- trägt zur konzeptionellen Kohärenz zwischen den einzelnen deutschen Beiträgen zu SSR-Projekten und im multinationalen Rahmen bei,
- bietet den Ressorts Unterstützung bei der Planung ihrer Vorhaben an, insbesondere im Hinblick auf die Berücksichtigung europäischer und internationaler Leitlinien,
- unterstützt die Ressorts bei der Abstimmung ihrer Vorhaben untereinander und mit Maßnahmen anderer Geber,
- trägt zur ressortübergreifenden Evaluierung von Vorhaben („lessons learned“) bei und
- führt auf Beschluss des Ressortkreises „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ in besonderen Fällen SSR-Pilotprojekte durch, die neben der erstrebten Wirkung im Partnerland auch Verbesserungen der ressortübergreifenden Zusammenarbeit innerhalb der Bundesregierung bzw. mit anderen Gebern zum Ziel haben. Die AG SSR kann dabei Vertreter der Zivilgesellschaft und wissenschaftliche Einrichtungen in die Planung und Evaluierung einbinden. Die AG SSR berichtet dem Ressortkreis „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ regelmäßig über Verlauf und Ergebnisse der Pilotprojekte (Auswärtiges Amt et al. 2006, S. 9).

Allerdings beschränkte sich die weitere Zusammenarbeit in diesem Gremium fast nur auf das SSR-Pilotprojekt Indonesien und im Zeitraum 2008-2012 tagte die Arbeitsgruppe nicht (Interview mit einem Vertreter des AA v. 30.05.2013 und BMVg v. 07.06.13). Zurzeit erfolgt durch eine gemeinsame Initiative des AA und des BMVg der Versuch dieses Gremium wiederzubeleben, um die Koordination des deutschen SSR-Engagements zu verbessern. Eine erste Sitzung fand im Herbst 2012 statt, bei der man sich einigte, eine Bestandsaufnahme der Beiträge der Bundesrepublik Deutschland zur SSR vorzunehmen. Mit Stand von Februar 2013 liegt nun eine Übersicht zu Projekten für die Regionen Afrika, Europa, Lateinamerika und Asien mit Angaben zu dem jeweils zuständigen Ressort, den spezifischen Implementierungspartnern und den unterschiedlichen Handlungsfeldern vor.⁷ Insgesamt gibt es 210 Pro-

7 Die Übersicht wurde nur auf Ebene der Ministerien verteilt. Dem Autor wurde für die Untersuchung Einsicht durch das BMVg gewährt.

jekte, von denen 67 in Afrika, 36 in Europa, 19 in Lateinamerika und 88 in Asien durchgeführt werden.

In Afrika spielt im Handlungsfeld „Polizeiaufbau“ das „Polizeiprogramm Afrika“⁸, das von der GIZ im Auftrag des AA durchgeführt wird, die herausragende Rolle. Seit 2008 finden im Rahmen dieses Programms Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau der Polizeinstitutionen in sieben⁹ Ländern der Subsahara-Region statt. Zudem fördert das Vorhaben die Entsendung von afrikanischen Polizisten in afrikanische und internationale Friedensmissionen sowie den Aufbau der Polizeikompetenz der afrikanischen Friedens- und Sicherheitsarchitektur (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit 2003).

In Europa und Lateinamerika sind beim Polizeiaufbau relativ wenige Projekte zu verzeichnen: in Europa im Kosovo und Serbien; in Lateinamerika in Guatemala und Nicaragua.

In Asien gibt es neben den in dieser Arbeit angesprochenen Projekten in Afghanistan folgende Programme: ein GIZ-Projekt im Auftrag des AA in Pakistan, vier Projekte in Palästina im Auftrag des AA, implementiert durch die GIZ, das Bundeskriminalamt (BKA), das *Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces* (DCAF) und das Land Brandenburg sowie ein GIZ-Projekt in Singapur im Auftrag des BMI.

Für Oktober 2013 ist eine nächste Sitzung der AG SSR anberaumt, um dann die weitere Vorgehensweise in diesem Gremium abzusprechen (Interview mit einem Vertreter des AA v. 30.05.13 und BMVg v. 07.06.13). Eine koordinierende Rolle von Projekten bei SSR, wie im Aufgabenpaket des interministeriellen Rahmenkonzepts für deutsche Beiträge zur SSR festgehalten, kommt der AG SSR zurzeit nicht zu.

Ein weiteres Gremium zur Unterstützung von SSR im Rahmen des ZKP ist der „Beirat ZKP“, der zur Einbeziehung relevanter nichtstaatlicher Akteure dienen soll. Die derzeit 19 Mitglieder kommen aus den Bereichen Wissenschaft, Sicherheitspolitik und Politikberatung, Entwicklungspolitik, Menschenrechte und humanitäre Fragen, Umwelt, Kirchen, Wirtschaft und Politische Stiftungen oder sind Persönlichkeiten mit besonderer krisenpräventiver Expertise.

Darüber hinaus werden federführend durch das AA länderspezifische, ressortübergreifende Krisenstäbe, sogenannte *Task Forces* (TFs) gebildet¹⁰, um „die umfassenden Aufgaben in der Bundesregierung noch stärker zu bündeln“ (Westerwelle 2012).

Hier zeichnet sich eine Überschneidung von Verantwortlichkeiten zwischen der AG SSR und den jeweiligen TF ab, die in der Praxis jedoch als nicht relevant eingeschätzt wird (Interview mit einem Vertreter des BMVg v.07.06.13). Denn der zeitkritische Handlungsbedarf und die Tagesaktualität der Themenfelder, mit denen sich solche TFs beschäftigen, würden die Aufgabenwahrnehmung der AG SSR überlagern. In den letzten Jahren ergaben sich zudem auch deshalb keine Probleme, weil die AG SSR faktisch nicht tätig war.

Eine weitere koordinierende Funktion für den Aufbau in Afghanistan kommt dem Sonderbeauftragten der Bundesregierung für Afghanistan und Pakistan, Botschafter Dr. Michael Koch zu, der die diplomatischen Aktivitäten in der Region konzentrieren und verstärken soll. Er steht dazu in engem Austausch mit internationalen Partnern und Verbündeten in der Region selbst und hat darüber hinaus seit April 2012 die Leitung der internationalen Kontaktgruppe zu Afghanistan und Pakistan (*International Contact Group* – ICG) inne. Zu den Aufgaben des Sonderbeauftragten gehört auch die Vorlage eines jährlichen Fortschrittsberichts Afghanistan, der in Zusammenarbeit aller am Afghanistan-Einsatz beteiligten Ressorts der Bundes-

8 Bis 2012 hieß dieses Projekt „Stärkung der Funktionsfähigkeit von Polizeistrukturen in Afrika“.

9 Diese sieben Länder sind Burundi, Elfenbeinküste, DR Kongo, Niger, Mauretanien, Südsudan und Tschad.

10 Dies sind aktuell u.a. die TFs für Jemen, Iran und Syrien.

regierung zur Information der Mitglieder des Deutschen Bundestages erstellt wird (Auswärtiges Amt 2013c).

Im AA arbeitet dem Sonderbeauftragten der Arbeitsstab Afghanistan-Pakistan zu, der zum Leitungsbereich des Auswärtigen Amtes gehört und Botschafter Koch direkt zugeordnet ist. Zurzeit beschäftigt der Arbeitsstab 24 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Unter ihnen sind, neben den Mitarbeitern des AA, ein militärpolitischer Berater des BMVg, eine Mitarbeiterin der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)¹¹, ein Mitarbeiter der GIZ und ein Austauschbeamter aus dem amerikanischen Außenministerium¹² (Auswärtiges Amt – Arbeitsstab / Task Force Afghanistan und Pakistan 2013).

Die ressortübergreifende Kooperation, vor allem zwischen den „Afghanistan-Ressorts“ des AA, des BMVg, des BMI, des BMZ und des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMWi) sowie dem Bundeskanzleramt, wird durch regelmäßige Besprechungen in unterschiedlicher Besetzung und zweiwöchentliche Videokonferenzen sichergestellt. Wichtigste Ressortbesprechung ist die monatlich stattfindende Staatssekretärsrunde zu Afghanistan. Daran nehmen außer den schon genannten Häusern auch der Bundesnachrichtendienst (BND) und das BMF teil (Auswärtiges Amt – Arbeitsstab / Task Force Afghanistan und Pakistan 2013).

Der Sonderbeauftragte sieht seine Hauptaufgabe in der Koordinierung der in Afghanistan beteiligten Ministerien, um aktiv an nachhaltigen Lösungen für Afghanistan mitzuwirken. „Dabei besitzt er keine Weisungsbefugnis, sondern soll seinen Einfluss über die alleinige Vertretung nach außen und Informationspolitik nach innen ausüben.“ (Zapfe, S. 177)

Das Thema ZKP ist seit 2010 auch durch die Einrichtung eines Unterausschusses „Zivile Krisenprävention und vernetzte Sicherheit“ des Auswärtigen Ausschusses des Deutschen Bundestages institutionalisiert. Für SSR wurde aber kein Gremium im Deutschen Bundestag geschaffen.

Auf Ebene der Bundesregierung wurde zum Informationsaustausch ein Kabinettsausschuss ohne Entscheidungskompetenz zu Afghanistan eingerichtet, dem die Minister der relevanten Ressorts angehören. Zudem finden Treffen mit allen verantwortlichen Ressortministern sowie dem Sonderbeauftragten der Bundesregierung für Afghanistan und Pakistan im Bundeskanzleramt statt (Zapfe, S. 167).

Für SSR ist wie bei allen Aktivitäten in Konfliktregionen das Ressortprinzip das bestimmende Strukturprinzip für die staatliche Seite in Deutschland (Finckh 2012, S. 4). Der 14. Bericht der Bundesregierung zur Entwicklungspolitik stellte fest, dass

„die enge Zusammenarbeit zwischen Sicherheits- und Entwicklungspolitik in Afghanistan zeigt, dass die Koordination der Fachpolitiken vielfache Synergien zum Wohle der Entwicklung des Landes erzeugt.“ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 2013, S. 7)

Allerdings bewertete die Arbeitsgruppe „Ziviles und militärisches Engagement in Konflikten“ die Kooperation der beteiligten Ressorts gegensätzlich (Finckh 2012, S. 10), auch auf Grundlage einer Umfrage der AG „Vernetzte Sicherheit“ des Zentrums für internationale Friedenseinsätze (ZIF) von 2011 (Wittkowsky et al. 2011). Die unterschiedlichen Interessen-

11 Das ist insofern von Bedeutung, da die KfW für die Bundesregierung, insbesondere für das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), prüft, ob Vorhaben entwicklungspolitisch sinnvoll und förderungswürdig sind. Ist das der Fall, stehen die KfW-Experten den Partnern mit Rat und Tat zur Seite und begleiten die Projekte über die gesamte Laufzeit. Vgl. hierzu Kreditanstalt für Wiederaufbau 2013.

12 Bis vor Kurzem gab auch einen französischen Austauschbeamten.

lagen der Ressorts, unflexibles Handeln und kontroverse politische Forderungen wirken sich grundsätzlich in Einsatzgebieten und somit auch speziell auf SSR nachteilig aus (Finckh 2012, S. 10). Zudem existiert keine zentrale Stelle, die sämtliche deutschen SSR-Programme und -Projekte koordiniert, führt, evaluiert, Erfahrungen sammelt und Weiterentwicklungen steuert. Und es gibt keine Institution, die Initiativen zur konzeptionellen Weiterentwicklung bearbeitet (Friesendorf und Krempel 2012, S. 5f). Vielmehr ist das Vorgehen von Alleingängen der Ministerien geprägt, wie zum Beispiel die Herausgabe des ministeriell nicht abgestimmten Entwicklungspolitischen Konzepts „Chancen schaffen – Zukunft entwickeln“ des BMZ zeigt. Auch der Umstand, dass das BMI die Leitlinie „Für eine kohärente Politik der Bundesregierung gegenüber fragilen Staaten“ (Auswärtiges Amt und Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 2012) nicht mitgetragen hat, spiegelt die Disparität der Ressorts wider. Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die für SSR relevanten Ministerien größtenteils ihre eigenen Interessen durchsetzen wollen und sich gegen die Aufweichung des Ressortprinzips sträuben. Die Bundesregierung hat anscheinend auch wenig Interesse an einer möglichst frühzeitigen Ressortabstimmung bezüglich SSR. Der bestehende Bundessicherheitsrat (BSR) wird folglich nicht als formelles Koordinierungsgremium für die SSR, als Teil der ressortübergreifenden Sicherheitspolitik genutzt. Obgleich dieser dazu dienen könnte „auf Ministerienebene ressortübergreifende Angelegenheiten zu behandeln, die zwar nicht oder noch nicht einer Erörterung im Gesamtkabinett bedürfen, aber wegen ihrer Komplexität Beratungsbedarf im Kreis der betroffenen Ressorts erfordern.“ (Behme 2009, S. 2)

Andererseits gibt es auch erfolgreiche Kooperationen zwischen den Ressorts. Ein Beispiel für funktionierende, strukturell implementierte Kooperation zwischen den Ministerien stellt der seit 2006 eingeführte *Provincial Development Fund* (PDF) dar.¹³ Der PDF ist ein Vorhaben der entwicklungsorientierten Not- und Übergangshilfe (ENÜH) und wird vom AA, dem BMZ und dem BMVg gemeinsam finanziert. Über die Verwendung der Mittel des PDF entscheiden Gremien aus gleichberechtigten Vertretern der drei Ministerien sowie Vertretern der afghanischen Gemeinden und Verwaltungsbehörden. Der PDF wurde im Jahr 2008 aus den Mitteln des BMVg mit 4,72 Millionen und aus jenen des BMZ mit 3,5 Millionen finanziert. ENÜH ist diejenige Tätigkeit, die Grundlagen für die spätere Entwicklungsarbeit legen soll. Der größte Teil der Mittel für den PDF kam aus dem BMZ-Titel für ENÜH, die ab 2013 größtenteils in den Titel Humanitäre Hilfe des AA übergegangen ist. Daher läuft der PDF voraussichtlich Ende 2013 aus (Information durch einen Mitarbeiter GIZ 2013).

Auch das „Ausstattungshilfeprogramm der Bundesregierung für ausländische Streitkräfte“ ist eine bewährte Kooperationsform zwischen dem BMVg, dem AA und dem BMF im Bereich des Sicherheitssektors. Hier finden regelmäßige Absprachen zwischen den verantwortlichen Referaten der Ressorts und Tagungen der Leiter der sogenannten Beratergruppen¹⁴ unter Federführung des BMVg statt. Hierbei geht es um eine partnerschaftliche Zusammenarbeit mit ausgewählten afrikanischen Ländern, insbesondere bei der gemeinsamen Förderung von *Peacekeeping*-Fähigkeiten, durch Lieferung von Überschussmaterial der Bundeswehr, ausgenommen Waffen und Munition (Bundesregierung 2012b, S. 4). In diesem Programm werden laufende Projekte bewertet, der Grad der Zielerreichung bemessen und zukünftige Maßnahmen koordiniert (Auskunft Mitarbeiter AA v. 13.06.13).

13 Daneben gibt es seit 2010 den Regionalen Kapazitätsentwicklungsfonds (Regional Capacity Development Fund, RCDF) des BMZ, den die GIZ betreut. Mit den Mitteln werden Kompetenzen, Ressourcen und Leistungsfähigkeit der Provinzregierungen in Badakhshan, Baghlan, Balkh, Kunduz und Takhar gefördert. Ergänzend hat die KfW Entwicklungsbank, ebenfalls im Auftrag des BMZ, den Regionalen Infrastrukturentwicklungsfonds (Regional Infrastructure Development Fund, RIDF) aufgelegt. Vgl. hierzu GIZ 2012.

14 Die nächste Tagung findet in Zeitraum 25.-29.11.13 in Berlin statt (Auskunft seitens BMVg v. 13.06.13).

Als nachteilig für die nachhaltige Implementierung bzw. Harmonisierung und Koordinierung von SSR-Programmen und Projekten ist auch das Rotationsprinzip beim Personal in den Ministerien einzuschätzen (Finckh 2012, S. 7).

3.3. Abstimmung des Vorgehens Deutschlands auf politisch-strategische Ebene

Die Bemühungen der verantwortlichen Ressorts, Institutionen und Organisationen, einen ganzheitlichen Ansatz bei SSR generell und spezifisch für Afghanistan realisieren zu können, erfolgen zurzeit u.a. in folgenden Foren und Formaten:¹⁵

Bezeichnung	Terminierung
Ressortkreis „Zivile Krisenprävention Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“	halbjährlich ¹⁶
AG „Sicherheitssektorreform“	halbjährlich ¹⁷
Länderspezifische „Task Forces“	anlassbezogen
Arbeitsstab Afghanistan / Pakistan	dauerhaft
Gespräche auf Staatssekretärsbene zu AFG, mit AA, BMVg, BMZ und BMI	monatlich
Arbeitsgruppe „AFG“, Referatsleiter AA, BMVg, BMZ und BMI	wöchentlich
Arbeitsgruppe zur Erstellung Fortschrittsbericht zu AFG, bestehend aus Mitgliedern des AA, BMVg, BMI und BMZ	jährlich
Ressortübergreifende Provincial Development Funds durch AA, BMZ, BMVg	anlassbezogen
Übergreifende Lehre, Ausbildung und Übungen an der BAKS, am ZIF, an der FüAkBw, am VN-AusbZBw, der AKNZ und Einrichtungen der Polizei	verschieden
Beirat Ressortkreis	halbjährlich
Austausch- und Verbindungspersonal zwischen AA, BMVg, BMI, BMZ	dauerhaft

4. Eigenarten von SSR in Afghanistan

Die Schaffung bzw. Stärkung von demokratischen Institutionen ist wie bereits erwähnt abhängig von länderspezifischen Begebenheiten und SSR variiert in der Praxis von Land zu Land (Hänggi 2004). Deshalb werden in diesem Abschnitt die spezifischen Faktoren beleuchtet, die als Problemfelder für SSR in Afghanistan und für Deutschland als politischen Akteur ausschlaggebend sind.

4.1. Rahmenbedingungen in Afghanistan

Um eine effektive SSR durchführen zu können bedarf es gemäß „OECD-DAC Handbook on Security System Reform“ (OECD 2007) und dem Bericht des UN-Generalsekretärs „*The Role of the United Nations in Supporting Security Sector Reform*“ (United Nations Secretary General 2008) bestimmter Voraussetzungen. Nach Sedra (Sedra 2012, S. 103) sind dies: erstens ein Mindestmaß an Sicherheit, zweitens ein Konsens über Struktur, Inhalt und Richtung des

15 Diese Übersicht wurde erstellt nach Zapfe (2011), Finck et al. (2012) und aus Informationen von Gesprächen mit Vertretern des AA und BMVg.

16 Für 2013 wird es nach einer Sitzung am 15.05.13 erst im Herbst – nach den Bundestagswahlen – wieder eine Sitzung geben (Auskunft eines Vertreters des BMVg v. 13.06.13).

17 Im Zeitraum 2008- 1. HJ 2012 keine offiziellen Besprechungen.

Reformprozesses bei den einheimischen Eliten, drittens ein Mindestmaß an institutionellen und menschlichen Kapazitäten und viertens ein gewisses Maß an Koordination und Zusammenarbeit bei den Interessen, Zielen und Strategien der Geberländer.¹⁸ Hinzu kommt noch die Notwendigkeit einer Trennung von Militär und Polizei (Friesendorf und Krempel 2010, S. 1). Laut OECD ist die Polizei ein Dienstleister für die Bevölkerung (OECD 2007, S. 172) und soll durch bürgernahe Polizeiarbeit (*community policing*) Verbrechen vorbeugen. Das Prinzip einer zivilen Polizei impliziert eine Trennung zwischen polizeilichen und militärischen Aufgaben. Vertrauensbildung und Informationsgewinnung ergeben sich, weil die Polizei dafür ausgebildet und ausgerüstet ist, nah am Bürger zu arbeiten und nur minimale Gewalt anzuwenden. Das Militär dagegen ist die Institution der maximalen Gewaltanwendung und hat aufgrund von Kasernierung meist wenig Alltagskontakt mit der Bevölkerung (Friesendorf und Krempel 2010, S. 4).

Im Jahr 2010 stellte die OECD für Afghanistan fest, dass fast jedes der Merkmale zutrifft, das fragile Staaten kennzeichnet (OECD, S. 55). Zudem belegen die Berichte zu sicherheitsrelevanten Vorfällen des *Afghanistan NGO Safety Office* (siehe Anlage IV) oder die Anzahl der durch Aufständische getöteten Zivilisten (siehe Anlage V), dass in Afghanistan kein Mindestmaß an Sicherheit vorhanden ist. Vielmehr ist in letzter Zeit eine erhebliche Verschlechterung der Sicherheitslage in Teilen Afghanistans festzustellen, auch im Verantwortungsbereich Deutschlands, im Operationsgebiet des Regionalkommandos Nord und im Bereich des Regionalen Wiederaufbauteams Kunduz (*Provincial Reconstruction Team – PRT Kunduz*) (siehe Anlage VI).¹⁹ Vor allem die hohe Anzahl an getöteten Polizisten zeichnet ein erschreckendes Bild des Ausmaßes an Gewalt in Afghanistan (Livingston und O’Hanlon 2013, S. 14).

Die Interessenlage der unterschiedlichen Ethnien, insbesondere zwischen den Volksgruppen der Paschtunen, Usbeken, Tadschiken und Hazara steht einem Reformprozess entgegen. Die Gegensätze zwischen den verschiedenen Ethnien sind althergebracht und haben historische, soziale, religiöse und politische Gründe (Tate 1911, S. 14 ff.). Die Stammbesysteme und deren spezifische Verhaltensregeln, wie das Pashtunwali sind teilweise konträr zu den Strukturen, die westlich geprägte Geberländer im Sicherheitssektor umsetzen möchten. Die einheimischen Eliten, zu denen u.a. Warlords, Stammesführer und Älteste zählen, haben gut organisierte Parallelstrukturen eingerichtet, die mittels Zahlungen und Diensten funktionieren und aus rechtsstaatlicher Sicht als Korruption und Bestechung anzusehen sind. Dieser hartnäckige und teilweise gewaltsame Widerstand lokaler Machthaber gegen die Errichtung eines staatlichen Gewaltmonopols wird als „*Warlordismus*“ bezeichnet und stellt eine der größten Herausforderungen beim Aufbau von staatlichen Strukturen dar (Schetter 2004, Abstract). Das im *Afghan Compact* erhobene Ziel, eine demokratische Zentralregierung für ganz Afghanistan zu etablieren, „[...] wird vermutlich auf Dauer von einem Großteil der gesellschaftlichen Kräfte als Gefährdung ihrer Autonomie wahrgenommen werden.“ (Ehrhart und Kästner 2008, S. 6)

Auch das erhebliche Stadt-Land-Gefälle bezüglich der Sicherheitslage, der Lebensqualität und den Ausbildungsmöglichkeiten ist ein Strukturproblem, das das Vertrauen der Landbevölkerung in die Zentralregierung und deren Institutionen untergräbt (Gauster 2006, S. 190f.).

Zudem gibt es aufgrund der kriegerischen Auseinandersetzung und unzähliger Gräueltaten zwischen Stämmen und Ethnien in den letzten Jahrzehnten ein erhebliches Grundmisstrauen zwischen den oben genannten Volksgruppen (Rashid 2010; Maley 2009).

18 Eigene Übersetzung aus dem Englischen.

19 Das Regionalkommando Nord (Regional Command North - RC-N) umfasst die Provinzen, Faryab, Sar-i-Pol, Jowzjan, Balkh, Samangan, Kunduz, Baghlan, Takar und Badakhshan und hat sein Hauptquartier in Mazar-e Sharif, Provinz Balkh.

In Afghanistan gab es nach Ende des 23 Jahre dauernden Bürgerkriegs und der Talibanherrschaft kaum ausgebildetes, qualifiziertes Personal und intakte Infrastrukturen. Viele der schulisch und akademisch gebildeten Personen sind entweder getötet worden oder aus Afghanistan emigriert. Bis heute hält aufgrund der schlechten Lebensumstände die Abwanderung der Menschen an (Hossaini 2013).

Aber auch die hohe Analphabetenquote von über 70% bei Personen über 15 Jahren (USA Central Intelligence Agency 2013) hat erhebliche Auswirkungen, gerade bei der Ausbildung und Schulung von qualifiziertem Personal in der Justiz, der Verwaltung und im Sicherheitssektor.

Auf die mangelnde Koordination und Zusammenarbeit der Geberländer wird im Weiteren noch ausführlich eingegangen.

Zusammenfassend kann man feststellen, dass die Hindernisse für eine zivile Polizeireform in Afghanistan von Anfang an bestanden und sich in der Folgezeit nicht verringert haben, weil erwiesenermaßen systemimmanente und reformresistente Strukturen vorhanden sind.

So wie der gesamtstrategische Ansatz der internationalen Gemeinschaft an der realen Lage in Afghanistan vorbeigeht (Ehrhart und Kästner 2008, S. 7), erscheint bis heute auch keine eingehende Analyse der Rahmenbedingungen für SSR in Afghanistan erfolgt zu sein. Legt man nämlich die konzeptionellen Vorgaben der OECD zugrunde, müsste im Rahmen einer solchen Bestandsaufnahme geschlussfolgert werden, dass die Voraussetzungen für SSR in Afghanistan noch nicht gegeben sind.

4.2. Ziele und Inhalte der Strategie der Geberländer in Afghanistan

Am 27.11.2001 begann auf dem Petersberg bei Bonn die Konferenzreihe, in der sich die Weltgemeinschaft über die Zukunft Afghanistans austauschte. Zu Beginn standen die Ziele eine ethnisch breit angelegte Interimsregierung einzusetzen und eine militärische Absicherung zu gewährleisten (Meienberg 2012, S. 101). Folgt man Feichtinger und Jurekovi ist SSR zu den wichtigsten Vereinbarungen für Afghanistan zu zählen, die 2002 bei der Geberkonferenz von Tokyo getroffen wurden (Feichtinger und Jureković 2006, S. 203). In Afghanistan ging es hierbei um den von Grund auf neuen Aufbau sicherheitsrelevanter Sektoren.

Zu Beginn der Mission in Afghanistan verfolgte die internationale Gemeinschaft – vor allem die Vereinigten Staaten – eine Doppelstrategie: Zum einen sollten Al-Qaida und die Taliban besiegt werden. Zum anderen sollte die Gesellschaft in Afghanistan durch den Aufbau dauerhafter und leistungsfähiger staatlicher Strukturen von Grund auf reformiert werden. Das Ziel beider Strategien war vor allem, terroristischen Gruppen auf dem Territorium Afghanistans den Boden zu entziehen (Brzoska und Ehrhart 2009, S. 61). Ab dem Jahr 2006 erfolgte eine Erweiterung dieser Strategien mit der Verabschiedung der *Afghanistan National Development Strategy* (ANDS) und der *Afghanistan Compact*²⁰ mit drei maßgeblichen Zielen:

1. Schaffung und Gewährleistung von Sicherheit,
2. gute und transparente Regierungsführung (*good governance*) sowie die Achtung der Menschenrechte und
3. wirtschaftliche und soziale Entwicklung (Wulf 2010, S. 161f.).

20 Übereinkommen zwischen der islamischen Republik Afghanistan und der internationalen Staatengemeinschaft vom 31. Januar 2006 über die Zusammenarbeit beim Aufbau Afghanistans, welches konkrete Zielvorgaben für die Entwicklung des Landes festlegte, die beide Seiten bis März 2011 erfüllen sollten. Vgl. auch AA unter http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/Afghanistan/Bilateral_node.html.

Zwar sind somit die Vorstellungen für eine wirksame Gesamtstrategie deklaratorisch größtenteils kohärent. Bei der faktischen Umsetzung gibt es wegen der konträren Stabilisierungsstrategien weiterhin erhebliche Diskrepanzen (Feichtinger und Jureko-viç 2006, S. 196). Im Rahmen der SSR wurde jedem Sektor eine Führungsnation (*Lead Nation*) zugewiesen. Die fünf Säulen der SSR für Afghanistan waren der Aufbau einer Armee (Zuständigkeit USA), der Aufbau einer Polizei (Zuständigkeit Deutschland), die Drogenbekämpfung (Zuständigkeit UK), Aufbau des Justizwesens (Zuständigkeit Italien) und „Disarmament, Demobilization and Reintegration“ (DDR) (Zuständigkeit Japan; operativ durch die UNAMA geführt). Die SSR erwies sich jedoch als zu unkoordiniert. In allen früheren vergleichbaren internationalen Projekten nahm eine internationale Organisation wie die UN die Führungsrolle ein. Die Zersplitterung des Sicherheitssektors führte zu einem wenig kohärenten Vorgehen der internationalen Gemeinschaft. Jede „*Lead Nation*“ verfolgte ihre eigenen Konzepte und die mangelhafte Koordination zwischen den Ländern sorgte für Friktionen. Beispielhaft ist hier die im Weiteren thematisierte Militarisierung der Polizei durch die USA, die ohne Abstimmung mit Deutschland, der *Lead Nation* für Polizeiaufbau, erfolgte. Insgesamt wurden für jede der fünf Säulen sehr ambitionierte Ziele gesetzt, denen die Geberländer nicht gerecht wurden (Daase und Friesendorf 2010, S. 89).

Anlässlich der Konferenz in Kabul im Juli 2010 sowie des Lissaboner Nato-Gipfels im November des gleichen Jahres beschlossen die afghanische Regierung und die Geberländer den Prozess zur Übergabe der Sicherheitsverantwortung in Afghanistan. Nach mehr als einem Jahrzehnt des Engagements wurden die Ambitionen zwar deutlich zurückgeschraubt und der Fokus liegt nicht mehr auf einer Reform der Gesellschaft von Grund auf, sondern ist nun – wie in der Gipfelerklärung von Chicago vom 21.05.12 zu lesen ist – die „Erfüllung des Lissaboner Fahrplans und der Ausbau der dauerhaften Partnerschaft“ (Bundesregierung 2013, S. 49). Der Anspruch, in Afghanistan den Sicherheitssektor in einem umfassenderen Sinne aufzubauen und zu hinterlassen, bleibt aber weiterhin bestehen (The International Afghanistan Conference in Bonn 2011).

4.3. *Aufbau der Afghanischen Nationalpolizei (Afghan National Police – ANP)*

Auf Grundlage des Dekrets „Zur Verbesserung der Effektivität der Polizeistruktur wurde am 07.04.2003 mit der Reform der ANP begonnen. Seit 2006 wird das „Tashkil“²¹ umgesetzt, ein Präsidialdekret mit Gesetzescharakter, das die Struktur und Leistungsfähigkeit der Polizeikräfte verbessern soll.

Als Ziele für die Neuformierung der Polizei wurden definiert (Steck 2005, S. 366):

- die Reorganisation der Polizei, mit Rückführung auf Kernaufgaben, Organisationsreform,
- Besoldung, Ausbildung eines neuen Bestandes an professionellen Polizisten,
- die Restrukturierung der entsprechenden Abteilungen des Innenministeriums,
- der Wiederaufbau der zerstörten Gebäude und ihrer Ausstattung,
- die Ausweitung des Polizeiaufbaus auf alle Landesteile und die Schaffung einer landesweiten Polizeistruktur,
- die Durchsetzung einer polizeilichen Ethik, die am Rechtsstaat orientiert sein und das Bild der Polizei in der Öffentlichkeit verändern soll und
- die Durchsetzung des Gewaltmonopols des Staates und der Autorität der Regierung im ganzen Land.

21 Tashkil bedeutet „Organisation“ bzw. Struktur und stammt vom arabischen Wort „shakl“, was Form oder Gestalt bedeutet (Afghanistan Analyst Network 2011).

Für den Zeitraum 2010-2015 wurde die *Afghan National Police Strategy* (ANPS) durch das Innenministerium festgelegt, die zur Verbesserung der Ausbildung, Erziehung und Führungsfähigkeit und zur Bekämpfung von Korruption beitragen soll. Zudem soll im Rahmen der ANPS das Tashkil einer Reform unterzogen werden (Islamic Republic of Afghanistan – Ministry of Interior Affairs 2013).

Die ANP hat mit Stand vom Oktober 2012 einen Gesamtumfang von ca. 157.000²² Polizisten, bestehend aus dem für die täglichen Polizeiaufgaben zuständigen Teilbereich der *Afghan Uniformed Police* (AUP) mit 84.000 Beamten, der Grenzpolizei, (*Afghan Border Police* – ABP) mit 22.500 Beamten und der *Afghan National Civil Order Police* (ANCOP) (16.500 Beamte), Polizeieinheiten mit gendarmerieähnlichen Befugnissen. Diese drei Teilbereiche bilden den Hauptkörper der ANP. Daneben gibt es die *Counter Narcotics Police of Afghanistan* (CNPA), die *Criminal Counter Terrorism Police* (CCTP), einige kleinere Einheiten und den Anteil von Polizisten im Innenministerium und in Ausbildungseinrichtungen, die zusammen ca. 18.000 Beamte zählen (NATO Allied Command Operations 2013). Zudem gibt es noch etwa 16.000 Angehörige von milizähnlichen lokalen Polizeieinheiten, meist als *Afghan Local Police* (ALP) bezeichnet.

4.4. Kernprobleme beim Polizeiaufbau

Anders als die *Afghan National Army* (ANA) wurde die ANP nicht von Grund auf neu aufgebaut und durchlief keinen DDR-Prozess. Vielmehr wurde die Polizei in Provinzen und Distrikten außerhalb Kabuls durch Milizen einschließlich derer Kommandeure gebildet. Da die internationale Gemeinschaft jahrelang die Präsenz im Sicherheitssektor nicht über Kabul hinaus ausdehnte, konnte die Polizei landesweit durch diese Milizen unterwandert werden (International Crisis Group 2007, S. 5), was von Anfang an zum mangelnden Vertrauen in die ANP beitrug. Überdies hat die Polizei wegen der weit verbreiteten Korruption, mit der die Polizisten ihr geringes Einkommen aufbessern (Cordesman und Mausner 2009, S. 41f.), wenig Ansehen in der Bevölkerung.

Die ANP ist bis dato nicht fähig, Kriminalität effektiv zu bekämpfen und für die Sicherheit der Bevölkerung zu sorgen. Gerade der hohe Anteil an Analphabeten unter den Polizisten wirkt sich negativ auf grundlegende Polizeiarbeit aus (Royal United Services Institute for Defence and Security Studies 2009, S. 11ff). Noch dazu gibt es nur sehr niedrige Rekrutierungsstandards und die Eingliederung von Kriminellen, regierungsfeindlichen Kräften sowie Drogenabhängigen trägt weiter dazu bei, die Fähigkeiten und das Ansehen der ANP zu unterminieren (Royal United Services Institute for Defence and Security Studies 2009, S. 104ff.).

So stellt D'Souza 2012 die ANP betreffend fest, dass

“the chronic deficiencies and problems of funding, equipment, training, desertion, ethnic balancing and infiltration cannot be overlooked.” (D'Souza 2012, S.7f.)

Außerdem mangelt es der ANP an grundlegenden Fähigkeiten und Kenntnissen von effektiver Polizeiarbeit (Brast 2009, S. 36), was u.a. auf die unterschiedliche Herangehensweise in deren Ausbildung seitens der USA und EUPOL zurückzuführen ist.

22 Die Angaben zu Umfängen der ANP und deren Teilbereichen wurden in der Vergangenheit häufig in Frage gestellt, geben aber eine ungefähre Darstellung der Struktur der Polizei in Afghanistan.

4.5. *Mangelnder Justizaufbau als flankierendes Problem beim Polizeiaufbau*

Der Aufbau eines funktionierenden Justizsektors hat unmittelbare Auswirkungen auf das Polizeiwesen. Auch an diesem Punkt wird in Afghanistan weniger engagiert verfahren als in anderen Einsätzen. Während 40 Bündnispartner hier kaum etwas bewegen, entsendet die EU in das kleine Kosovo die 2000-köpfige EULEX-Mission²³, um das gesamte Justizsystem zu überarbeiten. Die Justizreform in Afghanistan erfährt nicht nur zu wenig personelle, sondern auch eine zu geringfügige finanzielle Unterstützung (International Crisis Group 2007, S. 20f.).

5. **Multinationale Strukturen des Polizeiaufbaus in Afghanistan**

Der deutsche Beitrag zur Polizeireform im Rahmen der SSR in Afghanistan ist eingebettet in multinationale Strukturen, in denen es zahlreiche Koordinierungs- und Abstimmungsformate gibt. Dieser Abschnitt will einen Teilausschnitt des bestehenden Geflechts beleuchten, ohne letztendlich eine vertiefende Analyse der Beziehungsmuster und Einflussgrößen dieses komplexen Systems geben zu können. Insbesondere können die afghanischen Strukturen in ihrer Gänze und deren Einflussgrößen nicht bemessen werden.

5.1. *International Contact Group (ICG)*

Die ICG ist das Hauptforum für die politische Koordinierung der internationalen Bemühungen um Frieden und Stabilität in Afghanistan und der Region. Den Vorsitz der Gruppe hat der deutsche Sonderbeauftragte für Afghanistan und Pakistan, Botschafter Michael Koch, inne. Die Gruppe, die im Februar 2009 gegründet wurde, umfasst heute etwa 50 Länder und internationale Organisationen wie die VN, die NATO, die EU und die *Organisation für Islamische Zusammenarbeit* (OIC). Weiterhin gehören ihr die internationalen Truppensteller in Afghanistan, Geberländer und regionale Akteure an (Auswärtiges Amt 2013a). Beim letzten Treffen der ICG in Berlin im Mai 2013 wurde über das Thema „gute Regierungsführung“ und langfristige zivile Unterstützung im Rahmen des „*Tokyo Mutual Accountability Framework*“²⁴ beraten. Weitere Themen waren die Übergabe der Sicherheitsverantwortung an Afghanistan, die Vorbereitung der Präsidentschaftswahlen 2014, eine vertiefte regionale Zusammenarbeit sowie der politische Prozess der innerafghanischen Aussöhnung (Auswärtiges Amt 2013b).

5.2. *Joint Coordination and Monitoring Board (JCMB)*

Das JCMB ist ein gemeinsamer Koordinations- und Überwachungsausschuss und wurde 2006 im Zuge der Londoner Konferenz implementiert, um die Umsetzung des „*Afghanistan Compact*“ und der ANDS auf strategischer Ebene zu koordinieren (United Nations 2006). Das JCMB ist das Hauptgremium für die Koordinierung des Wiederaufbaus auf strategischer Ebene. Dort sind neben afghanischen Ministerien die wichtigsten Geberländer, die relevanten

23 Die European Union Rule of Law Mission der EU im Kosovo ist eine Mission der Europäischen Union, in deren Rahmen seit Februar 2008 ca. 2.000 Polizisten, Richter, Gefängnisaufseher und Zollbeamte in den Kosovo entsandt wurden, um dem Land beim Aufbau von Polizei, Justiz und Verwaltung zu helfen. Dabei haben die Beamten weitreichende, von der Administration des Kosovo unabhängige Befugnisse. Vgl. auch EULEX Kosovo unter <http://www.eulex-kosovo.eu/en/front/>.

24 Im sogenannten Tokyo Mutual Accountability Framework hat sich die afghanische Regierung zu Reformschritten verpflichtet, die anhand von 16 Indikatoren in den Bereichen Regierungsführung, Rechtsstaatlichkeit, Frauen- und Menschenrechte, Transparenz öffentlicher Finanzen und Privatwirtschaftsentwicklung überprüfbar sind. Vgl. hierzu Bundesregierung 2013, S. 9.

internationalen Organisationen sowie die direkten Nachbarstaaten Afghanistans vertreten (Wiese 2008). Im Februar 2013 tagte das JCMB zum 19. Mal. Deutschland bringt sich hauptsächlich über die UNAMA beim JCMB ein (Bundesregierung 2008, S. 23).

5.3. *International Police Coordination Board of Afghanistan (IPCB)*

Das IPCB ist auf Grundlage des Mandats des „*Afghanistan Compact*“, angenommen bei der Afghanistan-Konferenz vom Februar 2006 in London und den Ergebnissen der *International Civilian Police Conference on Afghanistan* vom Oktober 2006 beauftragt, die gesamten polizeilichen Reformbemühungen in Afghanistan zu koordinieren, zu priorisieren und zu leiten. Des Weiteren bietet es Unterstützung für das afghanische Innenministerium bei der Entwicklung von Strategien und Plänen in den Bereichen der Polizeireform und der Zusammenarbeit von Polizei und Justiz in Übereinstimmung mit dem Mandat des IPCB.

Allerdings gibt es in der Organisationsstruktur des IPCB erhebliche Vakanzen (siehe Anhang III), insbesondere fehlt der Verbindungsoffizier zu ISAF, EUPOL, UN Police Development und zum ISAF Joint Command (IJC). Ein Verbindungsorgan zum deutschen Polizeiprojekt (*German Police Project Team – GPPT*) und weiteren bilateralen Projekten verschiedener Länder sind in der Organisationsstruktur nicht vorgesehen. Beispielsweise fehlt eine Verbindung zu Kanadas umfangreichen Polizeiprojekt, der *Canadian Civilian Police (CIVPOL)* (Canada et al.) oder zum bilateralen Programm Indiens, in dessen Rahmen umfangreiche Mittel für den Polizeiaufbau zur Verfügung gestellt werden (The Associated Press – AP 2013).

Seit Mai 2012 gibt es unter afghanischer Führung vier Arbeitsgruppen (1. Professionalisierung der Polizei, 2. Kooperation Polizei-Justiz, 3. Reform des Innenministeriums, 4. bürger-nahe Polizeiarbeit – *community policing*), die eine Reformstrategie für die Zeit nach Übernahme der vollen Verantwortung durch die ANP erarbeiten sollen (Bundesregierung 2013, S. 18).

Inwiefern die Zusammenarbeit mit Deutschland, insbesondere mit dem GPPT erfolgt und effizient gestaltet und harmonisiert wird, konnte nicht in Erfahrung gebracht werden. Eine Anfrage auf Zugang zur Datenbank des IPCB wurde trotz mehrmaliger Nachfrage nicht gewährt. Somit war eine intensivere Recherche zur Arbeit des IPCB nicht möglich.

Allerdings ist der deutsche Ministerialrat Gerald Stöter seit Juli 2013 Leiter des Sekretariats des IPCB, was gewiss positive Auswirkungen auf den deutschen Einfluss im IPCB haben wird.

Das IPCB kann das Mandat und die Koordinierung der Polizeireform nur eingeschränkt wahrnehmen.

Ein weiteres Indiz hierfür ist die mit der Unterstützung der USA seit 2010 bestehende Koordinierungsstelle im Innenministerium, die *Ministry of Interior Coordination Cell (MICC)*.

5.4. *Ministry of Interior Coordination Cell (MICC)*

Die MICC ist ein US-amerikanisch dominiertes Verbindungselement zur Koordinierung der gesamten Initiativen zum Kapazitätsaufbau zwischen dem afghanischen Innenministerium und den Geberländern, insbesondere zur *NATO Training Mission Afghanistan (NTM-A)* (US-Department of Defence 2010, S. 36).

Durch dieses Organisationselement wird das IPCB im Bereich der Polizeiausbildung von den USA umgangen und die Aufgabenwahrnehmung und Koordinierungshoheit des IPCB dadurch geschwächt.

5.5. *NATO Training Mission Afghanistan (NTM-A) – Combined Security Transition Command – Afghanistan (CSTC-A)*

Die NTM-A ist die personell und finanziell stärkste Mission. Im Bereich des Polizeiaufbaus liegen die Schwerpunkte auf der Grundausbildung, dem Bau polizeilicher Infrastruktur, der Lieferung von Ausstattung und im Mentoring²⁵ des Innenministeriums sowie der höheren Polizeiführungsebene. Außerhalb der durch Deutschland abgedeckten Nordregion ist NTM-A der Hauptakteur.

Unter dem Kommando des CSTC-A²⁶ werden im Rahmen der NTM-A und unter maßgeblichen Einfluss der US-Streitkräfte die ANSF, also Militär und Polizei ausgebildet. Seit 2005 bestimmt das Pentagon durch diese Institution die Strategie der Polizeireform in Afghanistan (Friesendorf und Krempel 2010, S. 14).

5.6. *European Union Police Mission in Afghanistan (EUPOL)*

Seit 2007 werden durch EUPOL bis zu 400 Polizeibeamte aus 25 Ländern²⁷ abgestellt, um in Afghanistan Aufbauarbeit zu leisten. EUPOL Afghanistan ist in Kabul und zwölf weiteren Provinzen präsent. Der Schwerpunkt der Aktivitäten liegt im Mentoring sowie der Aus- und Fortbildung von Führungspersonal der Polizei und des Innenministeriums. Außerdem fördert die Rechtsstaatsabteilung von EUPOL die Stärkung des Justizsystems sowie die Verzahnung zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft. Als Leitbild der Ausbildung dient das Muster von ziviler Polizei der westeuropäischen Staaten, es umfasst: Ausbildung des Führungspersonals der afghanischen Polizei, Weiterentwicklung der Führungsstrukturen der Kriminalpolizei, Verbesserung der Zusammenarbeit von Polizei und Staatsanwaltschaft, Professionalisierung, Bürgernähe und Korruptionsbekämpfung (European Union Police Mission in Afghanistan – EUPOL 2013a).

Deutschland stellt mit etwa 60 Polizisten das größte Kontingent und zurzeit auch den Chef des Stabes bei EUPOL.

Zu Beginn lag das Budget für EUPOL aus dem Haushalt der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik bei 43,6 Mio. Euro (Deutscher Bundestag 2007: 3-5), heute bei 108 Mio. Euro (Council of the European Union 2013).

Von Anfang an gab es bei EUPOL erhebliche Rekrutierungsprobleme. Im März 2008 waren statt der 195 geplanten Polizeiexperten nur 95 im Land (Deutscher Bundestag 1999, S. 4), momentan sind etwa 40 Dienstposten (European Union Police Mission in Afghanistan – EUPOL 2013b) unbesetzt.²⁸

Die EUPOL-Mission ist besonders auf den militärischen Schutz durch ISAF angewiesen, gerade bei Einsätzen außerhalb der Feldlager. Dadurch ergibt sich eine Vermischung von Militär und Polizei, die das angestrebte zivil-polizeiliche Auftreten negativ beeinflusst.

Zudem ist es EUPOL nicht gelungen das eigene Profil zu stärken, da noch 2010 „hochrangige Vertreter des afghanischen Innenministeriums das GPPT und EUPOL oftmals verwechselten oder gleichsetzten“ (Friesendorf und Krempel 2010, S. 21).

25 Tätigkeit eines Experten bzw. einer Expertin, der/die ihr fachliches Wissen und ihre Erfahrungen an eine unerfahrene Person weitergibt. Ziel ist die Unterstützung bei der beruflichen und persönlichen Entwicklung.

26 Bis 2006 als Office of Security Cooperation – Afghanistan bezeichnet.

27 Die damals 23 EU-Mitgliedstaaten, Kroatien und Canada.

28 Der exakte Besetzungsstand bei EUPOL ist auf der Homepage nicht ersichtlich und eine diesbezügliche Anfrage beim Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) vom 05.06.13 wurde nicht beantwortet.

Am 14.06.13 legte die Hohe Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik das Arbeitspapier „*Comprehensive EU Action to support Afghan efforts in strengthening civilian policing and rule of law post 2014*“ vor. Dabei wird aufgezeigt, dass die Transformationsdekade 2014-2025 für EUPOL die Chance zur Verbesserung des Erfolges ermöglichen könnte. Die EUPOL-Mission wird den Schwerpunkt weiterhin auf zivilpolizeiliche Inhalte und nachhaltige Wirkung des Engagements legen. Die Unterstützung des Polizeiaufbaus muss an die Rahmenbedingungen angepasst sein:

“Our cooperation must be tailored to the situation on the ground, with a wide degree of built-in-flexibility. It should respect our commitment to on-going support for the running of Afghanistan civilian police; continue to target the justice sector through both assistance and political dialogue; and seek to preserve EUPOL’s achievements.” (Hohe Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik 2013; S. 1)

5.7. Law and Order Trust Fund (LOFTA)

Der vom Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) verwaltete Treuhandfond für Recht und Ordnung in Afghanistan (*Law and Order Trust Fund – LOTFA*) trägt bislang die Kosten der Gehälter und Verpflegung („*food allowance*“) der afghanischen Polizei. Die 15 Geberländer²⁹ haben sich bisher verpflichtet über 1,4 Mrd. US-Dollar bereitzustellen. Im Rahmen des LOFTA gibt es fünf definierte Bereiche mit festgelegten Unterzielen, in denen die Fortschritte bemessen werden, die durch den Fond erzielt worden sind (United Nations Development Programme 2013).

5.8. Fazit

Die Verständigung auf gemeinsame Ziele und die Harmonisierung der Aufgabenwahrnehmung wird mit steigender Anzahl der Akteure schwieriger oder ist nach Wittkowsky (Wittkowsky 2012, S. 4) mit sehr hohen Transaktionskosten verbunden. Gründe hierfür sind:

- ein erhöhter Koordinierungsaufwand;
- unterschiedliche gesetzliche Vorgaben, Mandate, Haushaltsverfahren, Zeithorizonte, nationale Vorbehalte (*caveats*) und Kulturen der beteiligten Organisationen;
- unterschiedliche Berichtswesen, uneinheitlicher Zugang zu Informationen; institutionelle Trägheit und Egoismen;
- unterschiedliche Einstellungen zum Einsatz militärischer Mittel und
- unterschiedliche Interessen.

Der Polizeiaufbau in Afghanistan ist eingebettet in ein Geflecht aus einer Vielzahl internationaler Akteure und alle oben aufgeführten Gründe treffen in beispielhafter Weise zu. Des Weiteren herrscht eine erhebliche Dominanz des militärischen Sektors der USA. Deshalb stellt sich die Frage, wie und mit welchen Ansprüchen der politische Akteur Deutschland im Gesamtkontext des Polizeiaufbaus einzuordnen ist.

6. Deutschlands Rolle im Gesamtkontext der Polizeireform

Die enge Zusammenarbeit, zwischen Afghanistan und Deutschland bis zum sowjetischen Einmarsch 1979 hatte auch zu vertieften Beziehungen im Polizeibereich geführt. Zahlreiche afghanische Polizeioffiziere waren in den 1950er und 1960er Jahren in der Bundesrepublik

²⁹ Dänemark, Deutschland, EU, Finnland, Großbritannien, Italien, Japan, Kanada, Niederlande, Norwegen, Polen, Schweiz, Südkorea, Tschechien und USA,.

Deutschland ausgebildet worden. Bis Ende der 1970er Jahre stellte die Bundesrepublik knapp 360 Mio. DM für die Entwicklungszusammenarbeit mit Afghanistan zur Verfügung. Die Ausbildung der Polizei etablierte sich als Eckpfeiler der deutsch-afghanischen Entwicklungszusammenarbeit (Schetter 2010, S. 17f.). Diese Tradition setzte sich fort, als Deutschland 2002 im Rahmen der SSR begann, die afghanische Übergangsregierung beim Wiederaufbau einer neuen, rechtsstaatlich orientierten und multi-ethnischen Polizei zu unterstützen.

6.1. Die Anfangsphase des Polizeiaufbaus in Afghanistan

Die ersten deutschen Polizisten begannen im März 2002 mit ihrer Arbeit und richteten ein Koordinationsbüro (*German Coordination Office*) ein. Im gleichen Jahr folgte das deutsche Polizeiprogramm (*German Police Project Office*, später in *German Police Project Team – GPPT* umbenannt), das im August 2002 mit der Ausbildung von 1.500 Offizieren und 500 Unteroffizieren an der Polizeiakademie in Kabul (*Afghan National Police Academy – ANPA*) begann (Perito 2009, S. 3).

Die ANPA gilt als Herzstück der afghanischen Polizeiausbildung und bietet Platz für bis zu 2.100 Offiziers- und Unteroffiziersanwärter. Deutschland übernahm mit Hilfe der Bundesanstalt Technisches Hilfswerk (THW)³⁰ den Aufbau und unterhält eine Patenschaft mit der Bundespolizeiakademie in Lübeck (Auswärtiges Amt und Bundesministerium des Innern 2012, S. 15). Daneben gibt es 12 regionale Einrichtungen (siehe Anhang I, Folie 3), von denen aber nur acht unter Leitung der *NATO Training Mission Afghanistan* (NTM-A) stehen. Die Einrichtungen von Südkorea in Parwan, EUPOL in Bamyán, Japan in Ghor und das der ABP unter Führung der USA sind eigenständige Projekte. Inwiefern diese durch das IPCB geführt oder deren Ausbildungsinhalte koordiniert und abgestimmt werden, konnte nicht ermittelt werden. Der Zugang zu den notwendigen Datensätzen des IPCB wurde nicht ermöglicht.

Zudem entsteht momentan auf dem Gelände der ANPA das *Police Staff College* als Ausbildungseinrichtung für höhere und höchste Offiziersränge. Auch hier unterstützt Deutschland im Rahmen des *EUPOL Training Component* (ETC) und der GPPT zum einen den infrastrukturellen Ausbau sowie zum anderen den Aufbau von Fähigkeiten.

Das Ausbildungsengagement der GPPT liegt neben Kabul in der Nordregion Afghanistans, im deutschen Verantwortungsbereich der ISAF-Mission. Die Schwerpunkte liegen in der Ausbildung afghanischer Polizisten sowie in der Schaffung von Ausbildungskapazitäten in Form von Trainingsinfrastruktur und Trainerausbildung. Etwa 200 deutsche Polizisten sind in dem bilateralen Projekt vor Ort engagiert (Bundesministerium des Innern 13.01.13). Die deutschen Polizisten im GPPT sowie in der EUPOL-Mission haben nur ein beratendes, kein exekutives Mandat (Polizeispiegel – Zeitschrift der Deutschen Polizeigewerkschaft im DBB 2012, S. 7).

Der Kern des bilateralen Projekts GPPT Deutschlands bildet ein Infrastrukturprogramm, in dessen Rahmen Einrichtungen für die Ausbildung wie Polizeitrainingszentren, die Polizeiakademie und für den Polizeidienst wie Polizeihauptquartiere und Stationen errichtet wurden und werden. Für den Zeitraum 2008-2014 wurde die *Project Implementation Unit* (PIU) der GIZ mit der Durchführung der Baumaßnahmen vor Ort beauftragt. Des Weiteren werden Polizisten in den von Deutschland errichteten Polizeitrainingszentren in Masar-e-Sharif,

30 Das Technische Hilfswerk ist eine nicht rechtsfähige Bundesanstalt im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern. Es besteht aus ehrenamtlichen Helferinnen und Helfern und hauptamtlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Vgl. hierzu das THW-Gesetz vom 22. Januar 1990, zuletzt geändert am 29. Juli 2009, Online verfügbar unter http://www.thw.de/DE/THW/Bundesanstalt/Auftrag/auftrag_node.html, zuletzt geprüft am 26.06.13.

Kunduz und Faisabad ausgebildet. Insgesamt verfügen die von Deutschland erbauten Trainingszentren über rund 2.000 Ausbildungsplätze. Deutschland unterstützt die afghanische Regierung bei der Finanzierung der Gehälter für die Polizei des Landes mit 30 Millionen Euro pro Jahr. Damit trägt Deutschland als viertgrößter internationaler Geber nach den USA, Japan und der Europäischen Union etwa fünf Prozent der Kosten der afghanischen Polizeigehälter (Bundesministerium des Innern und Auswärtiges Amt 2012). Insgesamt sind im Einzelplan 05 (Auswärtiges Amt) des Bundeshaushalts 2012 170 Millionen €³¹ für Leistungen im Rahmen des Stabilitätspakts Afghanistan der Bundesregierung vorgesehen (Bundesministerium der Finanzen 2013).³²

Deutschland bildete von Anfang an schwerpunktmäßig Führungspersonal und Multiplikatoren aus, um die Führungsfähigkeit der Polizei zu schaffen (International Crisis Group 2007, S. 7). Die EU setzte diese Vorgehensweise mit der EUPOL-Mission fort. Deutschland engagiert sich bei der Verfolgung dieser Ziele konsequent für eine zivil ausgerichtete afghanische Polizei (Auswärtiges Amt und Bundesministerium Innern 2012). Wobei die eingesetzten Mittel und das beordnete Personal im Vergleich zu anderen Polizeisektor-Reformen, wie im Kosovo (Deutsche Bundespolizei 2013)³³, bis heute eher gering waren.

Allerdings wurden nicht genug einfache Streifenpolizisten ausgebildet. Diese Aufgabe übernahmen seit 2003 vermehrt die USA. Deren Ausbildungsschwerpunkt lag jedoch auf paramilitärischen Fähigkeiten, um die Polizeikräfte im Rahmen von *Counter Insurgency* (COIN) einsetzen zu können. Durch hohen Mitteleinsatz und viele Ausbilder wurde so eine erhebliche Anzahl an Polizisten ausgebildet. Diese Polizeikräfte durchlaufen aber meistens nur ein *Initial Entry Training* (IET) am *Central Training Center* (CTC) oder an einem der *Regional Training Centers* (RTC), das durch US-Soldaten und den US-amerikanischen privaten Sicherheits- und Militärunternehmen *DynCorp International* durchgeführt wird. So gab es folglich schon sehr früh zwei diametral entgegengesetzte Ausbildungsprogramme, die in weitgehend inkompatible Kräfterdispositive mündeten (Waltemate 2012, S. 7ff.).

Darüber hinaus konnten auch die konzeptionellen Unterschiede der wichtigsten internationalen Akteure beim Polizeiaufbau bis heute nicht in Einklang gebracht werden (Kempin, S. 39f), weil deren Vorstellungen laut Wilder zu verschieden sind:

„*In particular, there is a need to reconcile the German vision of the police as a civilian law and order force, and the US vision of the police as a security force with a major counter insurgency role.*“ (Wilder 2007, S. 43)

Im Zeitraum 2002 bis 2006 beliefen sich die Zahlungen der US-Regierung für den Polizeiaufbau gemäß CSTC-A auf 2,1 Mrd. Dollar (International Crisis Group 2007, S. 7).³⁴ Bis 2006 wuchs die Anzahl der Mitarbeiter der CSTC-A, die mit Polizeiaufbau beschäftigt waren, auf ca. 100 an, zusätzlich gab es etwa 500 vertraglich gebundene Ausbilder und Mentoren in ganz Afghanistan. Im gleichen Zeitraum umfasste die GPPT etwa 40 Polizisten in Kabul und Nordafghanistan und Deutschland investierte 70 Millionen Euro in die Polizeireform (International Crisis Group 2007, S. 7).

Von 2002 bis 2012 haben die Vereinigten Staaten ca. 11,7 Mrd. US-Dollar im Rahmen des *Afghanistan Security Forces Fund* (ASFF) für den Aufbau der ANP aufgewendet. Zusätzlich wurden ca. 800 Millionen US-Dollar über den *Law and Order Trust Fund for Afghanistan*

31 12,62 % des gesamten Einzelplans 05.

32 Für die Unterstützung der UNAMA sind keine expliziten Zuweisungen im Bundeshaushalt vorgesehen.

33 Im Rahmen der EULEX-Mission werden zurzeit etwa 180 Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte eingesetzt.

34 Dies teilt sich auf das jeweilige Fiskaljahr wie folgt auf: \$28 Millionen 2002; \$20 Millionen 2003; \$187 Millionen 2004; \$565 Millionen 2005; \$1.3 Milliarden 2006.

(LOFTA) für Gehälter und den Aufbau des Innenministeriums gezahlt (Cordesman 2012, S. 12).

Im Zeitraum 2002-2012 hat Deutschland ca. 377 Millionen Euro in den Aufbau der Polizeikräfte investiert und engagiert sich im Rahmen des GPPT, unterstützt die EUPOL und die NTM-A bei der Polizeireform (Auswärtiges Amt 2012).

Der Vergleich der Zahlen veranschaulicht deutlich, dass die Vereinigten Staaten ein erhebliches Übergewicht im Bereich der Ausbildung ANP haben und so faktisch auch den größten Einfluss. Dadurch wurde die Rolle Deutschlands und EUPOL stark minimiert. Auch die Einbettung von Polizeikräften in die Kommandostruktur der US-dominierten ISAF-Missionen (siehe Anhang VI) zeigt eine institutionalisierte Militarisierung der Polizeikräfte.

6.2. Beschleunigung des quantitativen Aufbaus der ANP

Zur Verbesserung der Fähigkeiten der Polizei wurde ab Ende 2007 das *Focused District Development* (FDD) Programm durchgeführt. Hierbei wurden alle Angehörigen der AUP eines Distrikts für acht Wochen gemeinsam im PTC ausgebildet und im Anschluss durch internationale Mentoren, *Police Mentor Teams* (PMT), betreut.³⁵ Der Schwerpunkt des FDD-Trainings lag beim Umgang mit Waffen, Errichten von Straßensperren und dem Erkennen von *Improvised Explosive Devices* (IED). Ab Ende 2008 beinhaltete die Ausbildung kaum noch zivil-polizeiliche, sondern überwiegend militärische Anteile (Cordesman 2010, S. 113).

Ogleich dies der Vorgehensweise Deutschlands im Sinne einer Trennung zwischen Polizei und Militär widersprach, beteiligte sich Deutschland ab 2009 am FDD-Programm und stellte im deutschen Verantwortungsbereich des Regionalkommandos Nord 45 Feldjäger ab, um „der ANP militärische Fähigkeiten zu vermitteln und die deutsche Polizei außerhalb der Feldlager zu schützen.“ (Friesendorf und Krempel 2010, S. 18). Das Trennungsgebot von Militär und Polizei konnte aufgrund der Rand- und Rahmenbedingungen und der Ausbildungsinhalte trotz umfassender Bemühungen nur teilweise aufrechterhalten werden. Zum Beispiel konnte eine optische Unterscheidung zwischen Feldjägern und Polizisten nur durch die Uniformfarbe erfolgen, weil die Anzugsordnung von allen Teilnehmern bei Verlassen eines befestigten Feldlagers das Tragen einer schusssicheren Weste der Schutzklasse 4, einer militärischen Langwaffe und eines Gefechtshelms verlangt (Ritter 2010).

Im Jahr 2010 wurde das FDD-Programm durch die NTM-A verändert und die AUP, statt langwierig durch PMTs, nur kurz durch sogenannte *Provincial Response Companies* betreut. Deutschland hielt aber am ursprünglichen FDD-Konzept der PMTs fest, da die Bundesregierung das Projekt ohne intensives Mentoring als sinnlos einschätzte (Friesendorf und Krempel 2010, S. 25).

Ab dem Jahr 2010 diente das COIN-Konzept der US-Streitkräfte³⁶ als konzeptionelle Grundlage zur Integration der ANP in die Aufstandsbekämpfung. So wurden in der Folge die Masse der Rekruten der AUP nicht an der ANPA, sondern an der *COIN-Academy* in Kabul ausgebildet. Entgegen der Konzeption der GPPT und EUPOLs wurde die AUP nicht in zivilpolizeilichen Fähigkeiten ausgebildet, sondern darin „... schnell zwischen polizeilichem und militärischem Modus wechseln zu können.“ (Friesendorf und Krempel 2010, S. 22) Durch den

35 Während der Abwesenheit am PTC ersetzte die ANCOP die AUP.

36 Das COIN-Konzept „meets the contested population’s needs to the extent needed to win popular support while protecting the population from the insurgents“ U.S. Army Field Manual FM 3-24 2006, S. Zif. 2-1. Durch die Elemente Gestalten (shape), Säubern (clear), Halten (hold), und Aufbauen (build) sollten Aufständische vertrieben, Gebiete gehalten und der Wiederaufbau begonnen werden. In den Abschnitten 6-90 bis 6-106 des FM 3-24 wird die Rolle der Polizei bei COIN explizit beschrieben und die Integration von Polizei in diesbezügliche Operationen als unerlässlich bezeichnet.

Einsatz von ANP-Einheiten im Rahmen von COIN kam es seit 2010 zu einem erheblichen Anstieg an Todesopfern bei den Polizisten. Waren es im Jahr 2009 noch 646 getötete Polizisten, stieg die Opferzahl bei der ANP bis ins Jahr 2012 auf über 2.200, etwa doppelt so viele wie bei der ANA (Livingston und O'Hanlon 2013, S. 14).

Auch die Initiativen zur Einrichtung von milizähnlichen Polizeieinheiten auf lokaler Ebene, wie die *Afghan National Auxiliary Police*, die *Community Defense Initiative* und das *Afghan Public Protection Programme* und das umfangreichste Programm, die *Afghan Local Police* (ALP) hat zur Förderung der Militarisierung der Polizei beigetragen. Seit dem Jahr 2007, vor allem aber seit dem Jahr 2010, als General David H. Petraeus, einer der beiden Vordenker des modernen COIN-Konzeptes³⁷, das Kommando der ISAF übernahm, wurde die Formierung von ALP-Einheiten forciert. Die ALP wird durch militärische US-Spezialeinheiten angewiesen, ausgebildet, unterstützt und beaufsichtigt und ist für ihr jeweiliges Dorf als Sicherheitskraft verantwortlich. Teilweise agieren die ALP-Einheiten ohne Kontrolle durch die ANP und unterstehen faktisch dem jeweiligen Dorfältesten (Rector 2012). Auch im deutschen Verantwortungsbereich des Regionalkommandos Nord wurden ALP-Einheiten aufgestellt (Friesendorf und Krempel 2010, S. 28). Wegen zahlreicher Vorkommnisse, wie Überfälle auf Zivilisten, Amtsmissbräuchen, Angriffen von ALP-Mitgliedern auf ISAF-Kräfte (*Green-on-Blue-attacks*) und erheblichen Ausbildungsmängeln (Lawrence 2011; Bruce 2012, S. 21), ist die weitere Ausbildung der ALP durch die NTM-A seit Herbst 2012 ausgesetzt (Frankfurter Allgemeine Zeitung 2012).

6.3. Weitere Faktoren deutscher Polizeiaufbauarbeit in Afghanistan

Auch die schlechte Sicherheitslage in Afghanistan wirkte sich erheblich auf die Ausbildung aus. Beim Verlassen der Feldlager war das Verhältnis von Polizisten zu Soldaten bei Besuchen in ANP-Distrikten oft 1:5. Die Polizeibeamten mussten also stark gesichert werden, um die Ausbildung durchführen zu können. Zum anderen ergaben sich Rekrutierungsprobleme bei deutschen Polizeibeamten. Im Jahr 2010 waren statt der Zielvorgabe von 200 Polizisten nur 165 Beamte bei der GPPT im Einsatz. Schließlich war der Einsatz auch eingeschränkt, weil Polizisten nur in befestigten Feldlagern übernachten durften, man nur in Distrikten in der Nähe der Feldlager arbeiten konnte und sich das Engagement auf relativ sichere Distrikte beschränkte (Friesendorf und Krempel 2010, S. 20). In den Problemdistrikten Kunduz, Pol i Khomri, Baghlan oder Meymaneh gibt es kein Engagement der deutschen Polizei in Nordafghanistan (siehe Anhang VIII).

Gerade in den Reihen der deutschen Ausbilder wurden die Rand- und Rahmenbedingungen kritisiert. Neben der Bedrohungslage wurde vor allem die mangelnde Tauglichkeit der dortigen Rekruten, die weder körperlich noch geistig für den Polizeidienst geeignet seien und sich aus Not und nicht aus Überzeugung bewürben, bemängelt (Diehl 2010).

Deutschland setzte ab 2009 verstärkt auf Alphabetisierungskurse, die von der GIZ im Auftrag des AA durchgeführt wurden. Allerdings standen diese Maßnahmen den Forderungen eines quantitativen raschen Anstiegs und nach paramilitärischen Fähigkeiten der AUP entgegen.

Durch den starken Einfluss des US-Verteidigungsministeriums kam es zu weiteren Maßnahmen, die eine Abkehr von der deutschen Vorgehensweise beim Polizeiaufbau bedeuten. Zum Beispiel verkürzte die NTM-A die Offiziersausbildung an der ANPA im Jahr 2010 von drei Jahren auf sechs Monate (Friesendorf und Krempel 2010, S. 24).

Auch die Forderung nach einer Ausgewogenheit der Geschlechter im Polizeidienst wird von Deutschland gefördert. Allerdings zeigen die Rekrutierungszahlen und Fortschrittsberichte

37 Der zweite war General JAMES F. AMOS.

immer noch ein erhebliches Defizit. Zum Beispiel waren von 12.900 Teilnehmern an von Deutschland durchgeführten Langzeit-Alphabetisierungskursen seit 2009 nur 166 Frauen (Bundesregierung 2013, S. 17) und der jährliche Fortschrittsbericht 2012 des LOFTA im Bereich „*Improved capacity of the police force with enhanced gender balance*“ stellt fest, dass in ganz Afghanistan nur eine Anzahl von 2.050 Polizistinnen zu verzeichnen war und von sieben vorgegebenen Zielen für 2012 nur zwei erreicht wurden.

Seit 2009 führt Deutschland in Kooperation mit den Niederlanden zwei Projekte durch. Zum einen das landesweite „Programm zur Koordinierung der Arbeit von Polizei und Staatsanwaltschaft im Rahmen der EUPOL sowie ein bilaterales Programm zur bürgernahen Polizeiarbeit in der Provinz Kunduz, in dessen Rahmen bisher über 8.000 Polizisten geschult wurden (Bundesregierung 2013, S. 25).

Seit 2012 hat Deutschland seine Unterstützung für die ABP verstärkt, zum einen durch Hilfe bei der Ausbildung sowie durch Training und Ausstattung einer Entschärfergruppe am Flughafen in Kabul.

Zudem fördert Deutschland auch durch ein kofinanziertes Projekt der OSZE (Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa – OSZE 2013) die Verbesserung von Fähigkeiten afghanischer Grenzpolizisten. Bis heute durchliefen etwa 150 afghanische Polizisten die in Duschanbe durchgeführte Ausbildung (Bundesregierung 2013, S. 17). Eine Abstimmung mit der EUPOL oder dem GPPT findet nicht statt. Eine Anfrage bei der OSZE-Mission in Duschanbe zu detaillierten Informationen oder möglichen Kooperationsvereinbarungen mit EUPOL oder GPPT blieb leider erfolglos.

Deutschlands Rolle im Gesamtkontext des Polizeiaufbaus in Afghanistan ist geprägt vom Bemühen um Nachhaltigkeit und zivilpolizeiliche Orientierung der Strukturen und der Ausbildungsinhalte. Die Rand- und Rahmenbedingungen in Afghanistan, die verstärkte Einbindung der Polizei in Aufstandsbekämpfung und die Dominanz des US-Militärs in den Ausbildungsstrukturen führten aber zu einer Militarisierung des Polizeikörpers. Auch wenn sich in letzter Zeit beobachten lässt, dass in einigen wichtigen Städten die AUP und die ANCOF mehr auf zivilpolizeiliche und nicht auf paramilitärische Fähigkeiten hin ausgebildet werden (Royal United Services Institute for Defence and Security Studies 2012, S. 7), eine zivilpolizeiliche Ausrichtung im Sinne des deutschen Engagements ist in Afghanistan zum jetzigen Zeitpunkt nicht zu erkennen.

6.4. Deutsche Binnenfaktoren beim Polizeiaufbau

Neben diesen Einflussgrößen vor Ort in Afghanistan ist bei der Umsetzung des Polizeiaufbaus im Verantwortungsbereich Deutschlands auch das Ressortprinzip ein bestimmender Faktor. Die Zusammenarbeit und Vernetzung in Afghanistan könnten unproblematischer und pragmatischer funktionieren, werden aber „durch tatsächliche oder wahrgenommene Abgrenzungen der Ministerien in Deutschland beeinträchtigt“ (Wittkowsky et al. 2011, S. 1).

Vor allem das Meldewesen von und nach Afghanistan und die Übermittlung von Weisungen erfolgen in ressortspezifischen, vertikalen Managementsystemen (Zapfe, S. 162ff). Die Koordination zwischen den Vertretern der Ressorts vor Ort hängt letztendlich von Konzepten, Entscheidungen und Abstimmungen der Ministerien in Deutschland ab, die im Kapitel 3 (Deutschland und SSR) dargestellt wurden.

Die Arbeitsabläufe im RC-N waren bis Sommer 2010 überwiegend militärisch geprägt und die Vertreter des AA und BMZ (jeweils einer) nicht in die Stabsstruktur des RC-N integriert. Eine ressortgemeinsame Koordination konnte somit nicht stattfinden. Die Zusammenarbeit mit der militärischen Führung unterlag auch dem persönlichen Führungsstil des Komman-

deurs und dessen Verhältnis zu den zivilen Vertretern (Zapfe, S. 177ff.). Seit Sommer 2010 gibt es einen integrierten, hochrangigen Vertreter, einen *Senior Civilian Representative* (SCR) des BMZ und einen Stabsanteil von zehn Beamten des AA im RC-N. Zudem ist der SCR auch Leiter der Außenstelle Masar-e-Sharif der Deutschen Botschaft in Kabul (Nachtwei 2012).

Auch die Arbeitsabläufe im PRT spiegeln die Abstimmungsprobleme der deutschen ressortgemeinsamen Kooperation wider. An der Spitze des PRT steht eine Doppelspitze aus einem Vertreter des AA und einem militärischen Kommandeur. Dennoch herrscht eine klare Dominanz des militärischen Anteils, sowohl personell als auch materiell, was zu faktischen Abhängigkeiten führt (Zapfe, S. 182f.). Gerade bei Verlassen des Feldlagers sind die Angehörigen des AA, BMZ und die Polizeikräfte auf die militärische Schutzkomponente angewiesen. Die Zusammenarbeit zwischen militärischer und ziviler Führung ist auch stark vom persönlichen Verhältnis abhängig. Die vorhandenen Strukturen bieten keinen festen Rahmen für eine nachhaltige Kooperation (Zapfe, S. 187). In der Wahrnehmung des PRT bei den afghanischen Partnern, auch der Polizeiverbände, ist der militärische Führer der erste Ansprechpartner und dem zivilen Leiter obliegt allein die finanzielle Unterstützung.

Zusammenfassend kann zum Polizeiaufbau mit den Worten von Martina Meienberg festgestellt werden, dass „die Deutschen in den ersten Wiederaufbaujahren aufgrund jahrzehntelanger deutsch-afghanischer Beziehungen von einem großen Vertrauensbonus profitieren konnten. Diesen büßten die Deutschen jedoch aufgrund der Lageentwicklung, aber auch ihres eigenen Verhaltens mehr und mehr ein.“ (Meienberg 2012, S. 249).

7. Schlussbetrachtung

Wie setzt Deutschland als politischer Akteur in Afghanistan die Sicherheitssektorreform im Bereich des Polizeiaufbaus um? Was sind im Bereich Polizeiaufbau die Kernprobleme Deutschlands bei der Umsetzung von SSR in Afghanistan? Und kann Deutschland als politischer Akteur diese zuvor identifizierten Problemfelder überwinden? Diese Fragen bildeten den Ausgangspunkt der Untersuchung und sollen im Folgenden beantwortet werden.

7.1. Umsetzung von SSR in Afghanistan im Bereich der Polizeireform

In Zuge des Polizeiaufbaus in Afghanistan geht es auf Grundlage des SSR-Konzepts um die Professionalisierung dieser Sicherheitskräfte und um die Schaffung einer demokratisch geleiteten, staatlichen Institution. Von Beginn an versuchte Deutschland als politischer Akteur durch Projekte des GPPT und EUPOL eine nachhaltige, zivilpolizeiliche Ausrichtung der ANP zu erreichen. Die Umsetzung wurde durch eine Vielzahl von Projekten und Finanzierungshilfen gewährleistet. Zusätzlich unterstützte Deutschland den LOFTA mit erheblichen Mitteln und brachte sich in internationale Gremien und Foren wie die ICG und das IPCB ein.

Zwar bemühte sich Deutschlands, die ANP nach qualitativen Kriterien aufzubauen und auszubilden, aber die divergierende Vorgehensweise des US-amerikanischen Militärs setzte eine primär quantitative Ausrichtung bei der Polizeireform durch.

Weder die internationale Gemeinschaft noch Deutschland führten im Zuge der Polizeireform ein DDR-Programm durch. Das ist ein Mangel, der bis heute erhebliche Auswirkungen auf die ANP hat und auch dem Konzept der SSR zuwiderläuft.

Bis dato ist es nicht gelungen, die ANP als eine von der Bevölkerung als legitim angesehene staatliche Institution zu etablieren, auch nicht in Nordafghanistan, wo die GPPT Aufbauhilfe

leistet. Somit ist auch nicht erkennbar, dass die bisherigen Anstrengungen dem langfristigen Ziel von SSR Genüge tun können.

Der besonderen Rolle der Koordinierung der beteiligten Akteure bei SSR wird in Afghanistan weder auf nationaler noch auf internationaler Ebene Rechnung getragen. Hier ist auch eine eher quantitative Strategie – die Einrichtung immer neuer Koordinierungsmechanismen – als eine qualitative Ausrichtung zu erkennen. Insbesondere in der internationalen Zusammenarbeit sind Strukturen geschaffen worden, die eine harmonisierte, koordinierte Vorgehensweise nicht gewährleisten können.

Deutschland wendet die Hauptinstrumente von SSR auf multilateralen und bilateralen Ebenen an. Aber den diesbezüglichen Projekten und Programmen eine länderspezifische Ausprägung zu verleihen, gelang dem politischen Akteur Deutschland bis heute nicht, obgleich das *Ownership*-Prinzip häufig betont wird (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 2011).

Aber auch im nationalen Bereich sind die organisatorischen Aspekte der SSR in Afghanistan von Koordinierungsproblemen geprägt, die hauptsächlich auf die Dominanz des Ressortprinzips zurückzuführen sind.

Die Implementierung des Aktionsplans ZKP, die Schaffung des Ressortkreises ZKP und die Einsetzung der AG SSR haben bisher keine Auswirkungen auf die Koordinierung von Maßnahmen bei SSR und somit auch nicht auf den Polizeiaufbau in Afghanistan.

Vor Ort sind die Koordinierungsmaßnahmen vom Ressortprinzip überlagert und Kooperationen zu sehr von persönlichen Vertrauensverhältnissen abhängig. Das Fehlen von festgelegten Organisationsstrukturen und Stabsmechanismen wirkt sich negativ auf Projekte und Programme aus, verhindert die Nachhaltigkeit von Maßnahmen und verursacht zusätzliche, unnötige Koordinierungsmaßnahmen und Reibungsverluste.

Eine Integration aller beteiligten staatlichen Institutionen, Nichtregierungsorganisationen und relevanter Organisationen ist nicht gewährleistet und eine „*common vision*“ (Brzoska 2003, S. 4) nicht erkennbar. Folglich ist der konzeptionell geforderte umfassende Prozess bei SSR nicht gegeben.

7.2. Die Kernprobleme bei der Umsetzung der Polizeireform in Afghanistan

Die zentralen Probleme bei der Umsetzung der SSR im Bereich der Polizei sind offensichtlich. Von Beginn an waren die Voraussetzungen für einen Aufbau einer von Grund auf neuen Polizei in Afghanistan nicht gegeben. Insbesondere das gemäß OECD bei SSR erforderliche Mindestmaß an Sicherheit fehlt bis heute. Von einer Post-Konflikt-Situation kann in Afghanistan nicht die Rede sein, vielmehr herrschen ein andauernder gewaltsamer Aufstand und somit denkbar ungünstige Bedingungen für den Aufbau einer zivil ausgerichteten Polizeistruktur.

Des Weiteren setzte die internationale Gemeinschaft, dominiert durch das US-Verteidigungsministerium, auf eine Militarisierung der Polizei und auf die Zentralregierung in Kabul. Der erste Aspekt ist als Konsequenz auf die aus US-amerikanischer Sicht notwendigen Maßnahmen zur Aufstandsbekämpfung zu sehen. Allerdings greifen diese Maßnahmen zu kurz und haben die Möglichkeit, dass die Bevölkerung Vertrauen zur Polizei fasst, verschlechtert. Das Vorgehen, auf Quantität statt auf Qualität in der Polizeiausbildung zu setzen, hat weitreichende und langfristig negative Auswirkungen auf den Polizeiapparat. Der zweite Aspekt hat einen noch größeren Einfluss auf das Ziel, eine funktionsfähige ANP aufzustellen. In Afghanistan können aufgrund der Stammesstrukturen, die seit Jahrhunderten am besten funktionieren, keine Maßnahmen Erfolg haben, die sich nicht durch eine afghanistanspezifische

sche Ausrichtung (*afghan face*) und keine länderspezifische Entwicklungsgeschwindigkeit (*afghan pace*) auszeichnen.

Im Bereich der Koordinierung der Maßnahmen der SSR sind die Problemfelder auch deutlich erkennbar. Zu allererst mangelt es an klaren politischen Vorgaben und einer ressortübergreifenden Strategie zur Implementierung von SSR. Dies basiert hauptsächlich auf dem nachhaltigen Festhalten an der bisherigen Ausgestaltung des Ressortprinzips. Ob strukturelle Konsequenzen im Sinne einer Abkehr vom Ressortprinzip eine Verbesserung bringen würden oder die funktionale Arbeitsteilung mehr Vorteile hätte, kann im Rahmen dieser Bewertung nicht abgeschätzt werden. Allerdings bedarf es zur Verbesserung der SSR, und das belegt der Polizeiaufbau in Afghanistan, einer verbesserten „...Führung und gemeinsame(r) Analyse-, Koordinierungs- und Steuerungsinstanzen.“ (Wittkowsky 2012, S. 5).

Auch fehlt eine ressortübergreifende Strategie für die koordinierte Unterstützung von Transformationsprozessen unter Einbindung nichtstaatlicher Akteure, wie sie von der BAKS bereits empfohlen wurde (Bundesakademie für Sicherheitspolitik 2012, S. 21).

Das Rotationsprinzip beim Personal der verantwortlichen Ministerien und deren Durchführungsorganisationen führt ohne nachhaltige Datensicherung und fehlendem Informationsmanagement zum Verlust von Erfahrungen und Kompetenzen.

Vor Ort in Afghanistan dominiert auch im deutschen Verantwortungsbereich der militärische Aspekt des Wiederaufbaus und die zivilen Vertreter haben es schwer, größeren Einfluss geltend zu machen. Dies ist vor allem auf den erheblich geringeren Personalansatz und die Abhängigkeit vom militärischen Schutz zurückzuführen.

7.3. Möglichkeiten der Überwindung der Probleme

Wie dargestellt waren die internationale Gemeinschaft und Deutschland beim Polizeiaufbau im Rahmen der SSR mit vielfältigen Herausforderungen konfrontiert, die sie jedoch auch teilweise selber verursachten. Ausgehend von dieser Untersuchung lassen sich eine Reihe von Folgerungen und Möglichkeiten für das zukünftige Engagement ableiten.

Das Hauptproblem ist die Sicherheitslage, die den Wiederaufbau in Gänze und die Polizeireform im Speziellen verhindert. Der Schlüssel zum Erfolg ist die Schaffung von Sicherheit, dieser kann aber nur dann eintreten, wenn die internationale Gemeinschaft ihre Gesamtstrategie in Afghanistan verändert; diese Strategie wird sich dann auch auf den Polizeiaufbau auswirken. Dabei muss auf der Grundlage der politischen, gesellschaftlichen, sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse in Afghanistan eine länderspezifische SSR implementiert werden. Dies bedeutet auch, mit Rückschlägen umgehen zu können, den Schwerpunkt nicht auf kurzfristige Ziele zu setzen, der Bevölkerung in Afghanistan mehr Autonomie zuerkennen und für die weitere Entwicklung einen langen Zeitraum, wahrscheinlich über mehrere Generationen, einzurechnen. Die Entwicklungsstrategie muss nachhaltig sein und die Stärkung lokaler Akteure zum Ziel haben. Dieses Prinzip wird auch von der OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development 2007, S. 170) betont:

“Internal demand for reform, from the public, government or police services, is the best guarantor of success and sustainability. However, even with wholehearted political support, police reform is a difficult undertaking. Experience shows that foreign assistance cannot produce democratic police reform against the will of the host government, though programme managers and donors might sometimes wish otherwise.”

Eine Evaluierung des Engagements Deutschlands bei SSR erscheint dringend geboten und könnte grundlegende Erkenntnisse dahingehend erbringen, welche Maßnahmen für länderspezifische Ziele geeignet erscheinen. Zudem könnte dann in Zukunft sichergestellt werden,

dass möglichst realistische Ziele für SSR formuliert und die dafür erforderlichen Ressourcen bereitgestellt werden.

Überdies sollte der Aktionsplan ZKP zu einem politisch-strategischen Konzept weiterentwickelt werden. Hierzu bedarf es eines unabhängigen Expertengremiums unter Heranziehung einer nationalen und internationalen Fachexpertise.

In diesem Zusammenhang sollte auch über die Implementierung eines permanenten Planungs- und Führungsstabes im Sinne einer behördenübergreifenden Einsatzgruppe wie die IASSRTF der VN nachgedacht werden. Auf längere Sicht könnte eine grundsätzliche Reform des Bundessicherheitsrats in Betracht gezogen werden und dabei positive Impulse für SSR gesetzt werden.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass Sicherheitssektorreform weiterhin eines umfassenden Ansatzes im Sinne einer Gesamtstrategie (mit Teilstrategien und Programmen) bedarf, auch wenn zunächst nur in wenigen ausgewählten Sektoren Reformen möglich sind.

Das Ziel Deutschlands als politischer Akteur muss eine verbesserte ressortübergreifende Zusammenarbeit bei SSR sein, die durch klare Leitungsvorgaben der Bundesregierung nachhaltig ihre Wirkung zeigen kann. Das Ergebnis wäre ein wirkliches Reformkonzept, das den hohen Ansprüchen von SSR gerecht wird.

Und erst dann kann davon gesprochen werden, dass Deutschland SSR, diesen Schlüsselfaktor für Schaffung und Erhaltung von Frieden, Achtung und Schutz der Menschenrechte, nachhaltige Entwicklung und strategischen Ansatzpunkt der Krisenprävention (Bundesregierung 2006b, S.3) nicht vernachlässigt.

8. Literaturverzeichnis

- Afghanistan Analyst Network (2011): Khalil Lula and His Friends or: Bad Dari spoken. Kabul. Online verfügbar unter <http://www.aan-afghanistan.org/index.asp?id=1523>, zuletzt geprüft am 13.06.2013.
- Auswärtiges Amt et al. (2006): Interministerielles Rahmenkonzept zur Unterstützung von Reformen des Sicherheitssektors in Entwicklungs- und Transformationsländern. Berlin.
- Auswärtiges Amt (2012): Deutsches Engagement beim Wiederaufbau der afghanischen Polizei. Online verfügbar unter http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/RegionaleSchwerpunkte/AfghanistanZentralasien/Polizeiaufbau-dt-Engagement_node.html, zuletzt geprüft am 20.06.13.
- Auswärtiges Amt (2013a): Internationale Kontaktgruppe. Berlin. Online verfügbar unter http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/RegionaleSchwerpunkte/AfghanistanZentralasien/Bonn_Konferenz_2011/Kontaktgruppe_node.html, zuletzt aktualisiert am 13.06.2013, zuletzt geprüft am 13.06.2013.
- Auswärtiges Amt (2013b): Internationale Kontaktgruppe zu Afghanistan und Pakistan. Berlin. Online verfügbar unter http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Meldungen/2013/130513-AFG_Pak.html, zuletzt geprüft am 13.06.2013.
- Auswärtiges Amt (2013c): Sonderbeauftragter der Bundesregierung für Afghanistan und Pakistan. Berlin. Online verfügbar unter <http://www.auswaertiges-amt.de/DE/AAmt/Koordinatoren/AfghanistanPakistan/Afg-Pak-Beauftragter.html>, zuletzt geprüft am 13.06.2013.
- Auswärtiges Amt – Arbeitsstab / Task Force Afghanistan und Pakistan (2013): Auskunft zur Zusammensetzung des Arbeitsstabes Afghanistan-Pakistan. Berlin.
- Auswärtiges Amt; Bundesministerium Innern (2012): Deutsches Engagement beim Polizeiaufbau in Afghanistan. Berlin.
- Auswärtiges Amt, Bundesministerium der Verteidigung; Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2012): Für eine kohärente Politik der Bundesregierung gegenüber fragilen Staaten. Berlin.
- Behme, Christian (2009): Der Bundessicherheitsrat. Deutscher Bundestag – Wissenschaftliche Dienste. Berlin.
- Born, Hans; Schnabel, Albrecht (Hg.) (2009): Security Sector Reform in Challenging Environments. Genf.
- Brast, Benjamin (2009): Die Rolle des Polizeiaufbaus beim State Building durch externe Akteure am Beispiel Afghanistans 2001 - 2008. Bielefeld.
- British and Irish Agencies Afghanistan Group et al. (2012): Afghan civilian protection during security transition. Online verfügbar unter <http://www.oxfam.org/en/pressroom/press-release/2012-05-16/afghan-security-forces-need-urgent-reforms-say-agencies>, zuletzt geprüft am 23.05.2013.
- Bruce, Malcolm et al (2012): Afghanistan: Development progress and prospects after 2014. Sixth Report of Session 2012–13. London.
- Brzoska, Michael (2003): Development donors and the concept of security sector reform. Genf.
- Brzoska, Michael; Ehrhart, Hans-Georg (2009): Kriegsbeendigung in Afghanistan? Konsequenzen für das deutsche Engagement. In: Jochen Hippler (Hg.): Friedensgutachten 2009. Münster. S. 60–72.
- Bundesakademie für Sicherheitspolitik (2012): Vernetzte Sicherheit. Eine Auswahl sicherheitspolitischer Handlungsempfehlungen. Berlin.
- Bundesministerium der Finanzen (2013): Bundeshaushalt 2013. Berlin. Online verfügbar unter <http://www.bundeshaushalt-info.de/startseite/#/2013/soll/ausgaben/einzelplan/050268779.html>, zuletzt aktualisiert am 28.12.2012, zuletzt geprüft am 05.06.2013.
- Bundesministerium der Verteidigung (2006): Weissbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr. Berlin.
- Bundesministerium des Innern (2013): Deutsche Beteiligung an internationalen Polizeiemissionen. Berlin.

- Bundesministerium des Innern; Auswärtiges Amt (2012): Deutsches Engagement beim Polizeiaufbau in Afghanistan. Berlin.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2011): Ownership. Berlin.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) (2011): Chancen Schaffen – Minds for Change; Zukunft entwickeln – Enhancing Opportunities. Berlin.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2013): 14. Entwicklungspolitische Bericht der Bundesregierung. Weißbuch zur Entwicklungspolitik - Kurzfassung. Berlin.
- Bundesregierung, Die (2004): Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“. Berlin.
- Bundesregierung, Die (2006a): Sicherheit und Stabilität durch Krisenprävention Gemeinsam Stärken. 1. Bericht der Bundesregierung über die Umsetzung des Aktionsplans „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“. Berlin.
- Bundesregierung, Die (2006b): Interministerielles Rahmenkonzept zur Unterstützung von Reformen des Sicherheitssektors in Entwicklungs- und Transformationsländern. Berlin.
- Bundesregierung, Die (2008): Das Afghanistan-Konzept der Bundesregierung. Berlin.
- Bundesregierung, Die (2010a): Fortschrittsbericht Afghanistan zur Unterrichtung des Deutschen Bundestags. Berlin, zuletzt geprüft am 17.06.2013.
- Bundesregierung, Die (2010b): 3. Bericht der Bundesregierung über die Umsetzung des Aktionsplans „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“. Berlin.
- Bundesregierung, Die (2012a): Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Islamischen Republik Afghanistan über die bilaterale Zusammenarbeit. Berlin.
- Bundesregierung, Die (2012b): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage zu Rüstungsexporten durch das BMVg. Berlin (BT-Drucksache, 17/8565).
- Bundesregierung, Die (2013): Fortschrittsbericht Afghanistan November 2012. Berlin.
- Royal Canadian Mounted Police; Policing, International: Current Operations – Royal Canadian Mounted Police. Ottawa. Online verfügbar unter <http://www.rcmp-grc.gc.ca/po-mp/missions-curr-cour-eng.htm>, zuletzt geprüft am 03.06.2013.
- Coginta (2013): Coginta Police Reforms - Missions & Projects. Genf. Online verfügbar unter <http://www.coginta.org/en/missions>, zuletzt geprüft am 19.06.2013.
- Cordesman, Anthony (2010): Shaping Afghan National Security Forces. Washington, DC.
- Cordesman, Anthony (2012): The U.S. cost of the Afghan war: FY 2002 - FY 2013. Washington, DC.
- Cordesman, Anthony H.; Mausner, Adam (2009): Afghan National Security Forces. Shaping host country forces as part of armed nation building. Washington, DC.
- Council General Secretariat of the European Union (2005): EU Concept for ESDP support to Security Sector Reform (SSR). Brüssel.
- Council of the European Union (2013): EU police mission in Afghanistan extended. Brüssel.
- D'Souza, Shanthie Mariet (2012): Transition in Afghanistan: Winning the War of Perceptions? Singapur.
- Daase, Christopher; Friesendorf, Cornelius (Hg.) (2010): Rethinking security Governance. The problem of unintended consequences. London.
- Deutsche Bundespolizei (2013): Bundespolizei – Mandate der Europäischen Union – European Union Rule of Law Mission (EULEX). Potsdam. Online verfügbar unter http://www.bundespolizei.de/DE/06Die-Bundespolizei/Aufgaben-Verwendungen/International/IPM/EU/EULEX_Kosovo/EULEX_anmod.html?nn=2115654, zuletzt geprüft am 06.05.2013.
- Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (2003): Stärkung der Funktionsfähigkeit von Polizeistrukturen in Afrika. Bonn/Eschborn. Online verfügbar unter <http://www.giz.de/Themen/de/29562.htm>, zuletzt aktualisiert am 08.01.2013, zuletzt geprüft am 20.06.2013.

- Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (2012): Regionaler Kapazitätsentwicklungsfonds (RCDF). Bonn/Eschborn. Online verfügbar unter <http://www.giz.de/themen/de/34850.htm>, zuletzt aktualisiert am 08.09.2012, zuletzt geprüft am 17.06.2013.
- Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (2013): Profil. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit. Bonn/Eschborn. Online verfügbar unter http://www.giz.de/de/ueber_die_giz/1689.html, zuletzt geprüft am 20.06.2013.
- Deutscher Bundestag (1999): Antwort der Bundesregierung (BT Drucksache, 16/8452): Stand und Perspektiven des Polizeiaufbaus in Afghanistan. Berlin.
- Diehl, Jörg (2010): Ausbildungseinsatz in Kriegsgebiet: Afghanistan-Mission frustriert deutsche Polizisten. SPIEGEL ONLINE. Hamburg. Online verfügbar unter <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/ausbildungseinsatz-in-kriegsgebiet-afghanistan-mission-frustriert-deutsche-polizisten-a-676729.html>, zuletzt aktualisiert am 15.02.2010, zuletzt geprüft am 17.06.2013.
- Dobbins, James (2008): After the Taliban. Nation-building in Afghanistan. Washington, DC.
- Ehrhart, Hans-Georg; Kaestner, Roland (2008): Afghanistan: Scheitern oder Strategiewechsel? Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg. Hamburg.
- Ehrhart, Hans-Georg, Gareis, Sven Bernhard; Pentland, Charles (Hrsg.) (2012). Afghanistan in the Balance. Counterinsurgency, Comprehensive Approach, and Political Order, Montreal & Kingston: McGill-Queens University Press.
- European Union Police Mission in Afghanistan - EUPOL (2013a): EUPOL Tasks and Strategic Objectives. Kabul. Online verfügbar unter <http://81.17.241.206/?q=about-us>, zuletzt geprüft am 17.06.2013.
- European Union Police Mission in Afghanistan - EUPOL (2013b): Recruitment. Kabul. Online verfügbar unter <http://www.eupol-afg.eu/?q=Recruitment>, zuletzt geprüft am 05.06.2013.
- Feichtinger, Walter; Jureković, Predrag (Hg.) (2006): Internationales Konfliktmanagement im Fokus. Kosovo, Moldova und Afghanistan im kritischen Vergleich. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos.
- Finckh-Krämer et al (2012): Politisches Engagement in Konflikten: Optimierung der Interaktion zwischen zivilen und militärischen Akteuren. Berlin. Online verfügbar unter http://www.baks.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Stichwort/PolEng_in_Konflikten.pdf?__blob=publicationFile, zuletzt geprüft am 20.05.2013.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung GmbH: Nach Anschlägen: Nato setzt Polizeiausbildung in Afghanistan aus - Politik - FAZ. Frankfurter Allgemeine Zeitung GmbH. Online verfügbar unter <http://www.faz.net/aktuell/politik/nach-anschlaegen-nato-setzt-polizeiausbildung-in-afghanistan-aus-11876658.html>, zuletzt geprüft am 19.06.2013.
- Friesendorf, Cornelius; Krempel, Jörg (2010): Militarisierung statt Bürgernähe. Das Missverhältnis beim Aufbau der afghanischen Polizei. Frankfurt am Main.
- Friesendorf, Cornelius; Krempel Jörg (2012): Sicherheitssektorreform und Friedensförderung. Internationale Trends und deutsche Möglichkeiten. Berlin.
- Gauster, Markus (2006): Konflikttransformation und Staatsbildung in Afghanistan. In: Walter Feichtinger und Predrag Jureković (Hg.): Internationales Konfliktmanagement im Fokus. Kosovo, Moldova und Afghanistan im kritischen Vergleich. Baden-Baden. S. 187–238.
- Hänggi, Heiner (2004): Conceptualising Security Sector Reform and Reconstruction. In: Alan Bryden und Heiner Hänggi (Hg.): Reform and reconstruction of the security sector. Münster, New Brunswick. S. 3–18.
- Hänggi, Heiner (2005): Sicherheitssektorreform (SSR) - Konzept und Kontexte. In: Michael Brzoska et al (Hg.): Sicherheit und Frieden. Sicherheitssektorreform. Hamburg. (Sicherheit und Frieden, 3/2005), S. 119–125.
- Heiduk, Felix (2009): Stand und Perspektiven der Sicherheitssektorreformen in Südostasien. Indonesien, Thailand und die Philippinen im Vergleich. Berlin
- Heinemann-Grüder, Andreas (2011): Reformen im Sicherheitssektor. Bundeszentrale für politische Bildung. Berlin.

- Herbert Wulf (2004 / 2011): Security Sector Reform in Developing and Transitional Countries. In: David Bloomfield, Martina Fischer und Beatrix Schmelzle (Hg.): Berghof handbook for conflict transformation. Berlin. S. 338–356. Online verfügbar unter <http://www.berghof-handbook.net/articles/section-iv-structural-reforms-institutionbuilding-and-violence-control/>.
- Hohe Vertreter der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik (2013): Comprehensive EU Action to support Afghan efforts in strengthening civilian policing and rule of law post 2014. Brüssel.
- Hossaini, Sayed Asef (2013): Afghanische Diaspora und Brain Drain. Berlin. Online verfügbar unter <http://www.bpb.de/internationales/asien/afghanistan-das-zweite-gesicht/153504/afghanische-diaspora-und-brain-drain?p=all>, zuletzt geprüft 25.06.2013.
- International Crisis Group (2007): Reforming Afghanistan's Police. Brüssel.
- International Police Coordination Board of Afghanistan (2013): Police Training Installations Overview. Online verfügbar unter <http://www.ipcbafghanistan.com/>, zuletzt aktualisiert am 21.05.2013, zuletzt geprüft am 21.05.2013.
- Islamic republic of Afghanistan - Ministry of Interior Affairs (2013): Afghan National Police Strategy. Kabul. Online verfügbar unter <http://moi.gov.af/en/page/5076>, zuletzt geprüft am 13.06.2013.
- Kempin, Ronja: Polizeiaufbau in Afghanistan. In: SWP-Studie 2008/S 23. Berlin, S. 37–42.
- Kreditanstalt für Wiederaufbau (2013): Jahresbericht über die Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern 2012. Frankfurt am Main.
- Kühn, Florian P. (2010): Sicherheit und Entwicklung in der Weltgesellschaft. Liberales Paradigma und Statebuilding in Afghanistan. Wiesbaden.
- Lawrence, Michael (2011): "Just don't call it a Militia": Human Rights Watch Reports on the Abuses of the Afghan Local Police. Waterloo, Ontario. Online verfügbar unter <http://www.ssrresourcecentre.org/2011/09/16/just-dont-call-it-a-militia-human-rights-watch-reports-on-the-abuses-of-the-afghan-local-police/>, zuletzt geprüft am 20.06.2013.
- Livingston, Ian S.; Michael O'Hanlon, Michael (2013): Afghanistan Index. Brookings. Washington, DC.
- Maley, William (2009): The Afghanistan Wars. 2. Auflage. New York.
- Meienberg, Martina (2012): Nation-Building in Afghanistan. Legitimitätsdefizite innerhalb des politischen Wiederaufbaus. Wiesbaden.
- Muzik, Thomas (2013): ANSO Quarterly Data report. Kabul. Online verfügbar unter <http://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CDIQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.ngosafety.org%2Fstore%2Ffiles%2FANSO%2520Q1%25202013.pdf&ei=hTfIUyYaPEMnKtQbcrID4Dg&usq=AFQjCNHa9ytW-OTMST060pB3z2PEtw6wgc&sig2=k8uC2LuVEqVklAWDrjUhfq&bvm=bv.48293060,d.Yms&cad=rja>, zuletzt geprüft am 24.06.13.
- Nachtwei, Winfried (2012): Bericht von der 17. Afghanistanreise: Rückzug aus der Verantwortung? Online verfügbar unter <http://nachtwei.de/index.php/articles/1183?theme=print>, zuletzt geprüft am 25.06.2013.
- NATO (2013): NATO - Official text: Chicago Summit Declaration on Afghanistan Issued by the Heads of State and Government of Afghanistan and Nations contributing to the NATO-led International Security Assistance Force (ISAF), 21-May.-2012. NATO. Online verfügbar unter http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_87595.htm, zuletzt aktualisiert am 01.01.2013, zuletzt geprüft am 23.05.2013.
- NATO Allied Command Operations (2013): Afghan National Police. Mons, Belgien. Online verfügbar unter <http://www.aco.nato.int/page265731236.aspx>, zuletzt geprüft am 03.06.2013.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2001): The DAC Guidelines. Helping Prevent Violent Conflict. Paris.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2005): DAC Guidelines and Reference Series. Security Sector Reform and Governance. Paris.

- Organisation for Economic Co-operation and Development (2007): OECD DAC Handbook on Security Sector Reform. Supporting Security and Justice. OECD. Paris.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2010): Monitoring the principles for good international engagement in fragile states and situations. Paris.
- Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa - OSZE (2013): Office trains Afghan police and Tajik troops in advanced border patrol - OSCE Office in Tajikistan. Wien. Online verfügbar unter <http://www.osce.org/tajikistan/97114>, zuletzt geprüft am 05.06.2013.
- Overhaus, Marco; Paul Michael (2012): Der Aufbau der nationalen afghanischen Sicherheitskräfte, Stand und Perspektiven der Transition nach dem Nato-Gipfel in Chicago. Berlin.
- Perito, Robert (2009): Afghanistan's Police. The Weak Link in Security Sector Reform. Washington.
- Polizeispiegel - Zeitschrift der Deutschen Polizeigewerkschaft im DBB (2012): Polizeiausbildung in Afghanistan. Was geschieht nach dem Abzug der deutschen Aufbauhelfer? In: *Polizeispiegel* 46 (7/8), S. 6–8, online verfügbar unter: http://www.dpolg.de/front_content.php?idcat=59, zuletzt geprüft am 17.06.2013.
- Poulet, Wolf (2005): Reformen des Sicherheitssektors als Voraussetzung für Internationale Entwicklungszusammenarbeit. In: Michael Brzoska et al (Hg.): *Sicherheit und Frieden. Sicherheitssektorreform*, 3/ 2005. Hamburg. S. 138–143.
- Rashid, Ahmed (2010): Taliban. Afghanistans Gotteskämpfer und der neue Krieg am Hindukusch. München.
- Rector, Don (2012): Afghan Local Police-An Afghan Solution To An Afghan Problem. United States Army Combined Arms Center. Fort Leavenworth, Kansas.
- Ritter, Markus (2010): Das Deutsche Polizeiberatersteam in Afghanistan. In: *Europäische Sicherheit* 59 (11), S. 12–17.
- Rotmann, Philipp (2012): Sicherheitssektorreform und die Vereinten Nationen: Erfahrungen und Chancen für deutsches Engagement. Berlin.
- Royal United Services Institute for Defence and Security Studies (2009): *Reforming the Afghan National Police*. London.
- Royal United Services Institute for Defence and Security Studies (2012): *Towards a stable Afghanistan. The way forward*. London.
- Schetter, Conrad (2004): *Kriegsfürstentum und Bürgerkriegsökonomien in Afghanistan*. Köln.
- Schetter, Conrad J. (2010): *Kleine Geschichte Afghanistans*. 3. Aufl. München.
- Schnabel, Albrecht; Born Hans (2011): *Security Sector Reform: Narrowing the Gap between Theory and Practice*. Genf.
- Schnabel, Albrecht; Farr Vanessa (2012): *Back to the roots. Security sector reform and development*. Zürich / Münster.
- Schröder, Ursula (2013): *Die Europäische Union und Sicherheitssektorreform. Erfolge, Defizite und Potenziale für deutsches Engagement*. Berlin.
- Sedra, Mark (2010a): Introduction: The Future of Security Sector Reform. In: Mark Sedra (Hg.): *The Future of Security Sector Reform*. Waterloo, Kanada, S. 16–28.
- Sedra, Mark (Hg.) (2010b): *The Future of Security Sector Reform*. The Centre for International Governance Innovation. Waterloo, Kanada.
- Sedra, Mark (2012): Why Orthodox Forms of Security Sector Reform Assistance Are Bound to Fail. In: Hans-Georg Ehrhart, Sven Gareis und Charles Pentland (Hg.): *Afghanistan in the balance. Counterinsurgency, comprehensive approach, and political order*. Montreal. S. 97–110.
- SPIEGEL ONLINE (2013): Afghanistan: Karzai verkündet Übernahme militärischer Führung - SPIEGEL ONLINE. Hamburg. Online verfügbar unter <http://www.spiegel.de/politik/ausland/afghanistan-karzai-verkuendet-uebernahme-militaerischer-fuehrung-a-906292.html>, zuletzt aktualisiert am 18.06.2013, zuletzt geprüft am 18.06.2013.
- Statistisches Bundesamt (2012): *Statistisches Jahrbuch 2012*. Wiesbaden.

- Steck, Rainald (2005): Die Reform des Sicherheitssektors – *Conditio sine qua non* für den Wiederaufbau Afghanistans. In: Claudia Gomm-Ernsting / Günther Annett (Hg.): *Unterwegs in die Zukunft. Afghanistan – drei Jahre nach dem Aufbruch vom Petersberg*. Berlin, S. 362–380.
- Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) - Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit (2013): *Unsere Aufgaben*. Berlin. Online verfügbar unter <http://www.swp-berlin.org/de/ueberuns/aufgaben.html>, zuletzt aktualisiert am 08.03.2013, zuletzt geprüft am 12.06.2013.
- Tate, G.P (1911): *The Kingdom of Afghanistan. A historical sketch*. Bombay.
- The Associated Press - AP (2013): *India offers more aid for rebuilding Afghanistan*. New York. Online verfügbar unter <http://bigstory.ap.org/article/karzai-expected-look-for-indian-military-aid>, zuletzt geprüft am 03.06.2013.
- The International Afghanistan Conference in Bonn (2011): *International Afghanistan Conference in Bonn, 5 December 2011 - Conference Conclusions*, verfügbar unter: http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/RegionaleSchwerpunkte/AfghanistanZentralasien/Bonn_Konferenz_2011/Uebersicht_node.html, zuletzt geprüft 24.06.13.
- U.S. Army Field Manual (FM) 3-24 (2006): *Counterinsurgency*. Washington, DC,
- United Nations (2006): *Joint Coordination and Monitoring Board. Terms of References*. New York. Online verfügbar unter <http://thekabulprocess.gov.af/index.php/76-hot-news/194-19th-jcmb-hotnews>, zuletzt geprüft am 05.06.2013.
- United Nations (2013a): *Current peacekeeping operations*. New York. Online verfügbar unter <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/current.shtml>, zuletzt geprüft am 12.06. 2013.
- United Nations (2013b): *Department for Peacekeeping Operations*. New York. Online verfügbar unter <http://www.un.org/en/peacekeeping/about/dpko/>, zuletzt geprüft am 23.05.2013.
- United Nations Secretary General (2008): *Securing peace and development. The role of the United Nations in supporting security sector reform*. Vereinte Nationen. New York (S/2008/39). Online verfügbar unter <http://daccess-ods.un.org/TMP/5079176.42593384.html>, zuletzt geprüft am 03.06.2013.
- United Nations Department of Peacekeeping Operations (2013): *Security sector reform*. Online verfügbar unter <http://www.un.org/en/peacekeeping/issues/security.shtml>, zuletzt geprüft am 23.05.2013.
- United Nations Assistance Mission in Afghanistan (2013): *Annual Report 2012: Protection of Civilians in Armed Conflict*. Kabul.
- United Nations Development Programme (2013): *Law and Order Trust Fund for Afghanistan (LOTFA) 2012 Annual Project Progress Report*. New York. Online verfügbar unter http://www.undp.org.af/undp/index.php?option=com_content&view=article&id=108&Itemid=57&limitstart=1, zuletzt geprüft am 26.06.13.
- United Nations Development Programme (2002): *Justice and Security Sector Reform*. New York.
- USA Central Intelligence Agency (2013): *The World Factbook*. Online verfügbar unter <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/af.html>, zuletzt aktualisiert am 06.06.2013, zuletzt geprüft am 13.06.2013.
- US-Department of Defence (2010): *Report on Progress toward Security and Stability in Afghanistan*. Washington, DC.
- US-Department of Defence (2011): *Report on Progress toward Security and Stability in Afghanistan*. Washington, DC.
- US-Department of Defence (2013): *Assessment of U.S. Efforts to Develop the Afghan National Security Forces Command, Control, and Coordination System*. Washington, DC. Online verfügbar unter <http://www.dodig.mil/pubs/index.cfm?start=1&searchkey=Afghan+national+security+forces&submit1=Search>, zuletzt geprüft 25.06.2013.
- Verband Entwicklungspolitik Deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V. (2011): *VENRO-Satzung neu ab 2011*. Bonn.
- Verband Entwicklungspolitik Deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V. (2013): *Empfehlungen zur Interaktion zwischen VENRO-Mitgliedsorganisationen und der Bundeswehr*. Bonn.

- Waltemate, Sascha (2012): Focused District Development und Sicherheit. Düsseldorf.
- Weller, Christoph (2004): Zivile Konfliktbearbeitung im Aufwind? In: Christoph Weller (Hg.): Friedensgutachten 2004. Münster, S. 279–288.
- Westerwelle, Guido (2012): Erklärung des deutschen Außenministers zur Aufstellung der Task Force Syrien am 03.08.2012. Berlin. Online verfügbar unter http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Meldungen/2012/120803-TF_SYR.html, zuletzt geprüft 25.06.2013.
- Wiese, Inken (2008): "Afghanistans Nationale Entwicklungsstrategie: Perspektiven für Stabilisierung und Wiederaufbau". Berlin.
- Wilder, Andrew (2007): Cops or Robbers? The Struggle to Reform the Afghan National Police. Kabul.
- Williams, David E (2009): Afghanistan Public Opinion Survey: July 16-26, 2009. Washington, DC.
- Winfried Nachtwei: Reisebericht: Flackernde Lichtblicke. Online verfügbar unter <http://www.nachtwei.de/index.php/articles/1067?theme=print>, zuletzt geprüft am 18.06.2013.
- Wittkowsky, Andreas (2012): Vernetzte Sicherheit: Begriff, Einordnung und Umsetzung in der Konfliktbearbeitung. Thesenpapier zur Anhörung des Unterausschusses „Zivile Krisenprävention und vernetzte Sicherheit“. Zentrum für Internationale Friedenseinsätze. Berlin.
- Wittkowsky, Andreas; Hummel, Wanda; Meierjohann, Jens Philip; Pietz, Tobias (2011): Vernetztes Handeln auf dem Prüfstand: Einschätzungen aus deutschen Ressorts. Berlin.
- Wörmer, Nils (2013): Afghanistan am Scheitelpunkt der Transitionsphase. Defizite im Übergabeprozess und verbleibende Optionen westlicher Politik. Berlin.
- Wulf, Herbert (2011): Security Sector Reform in Developing and Transitional Countries Revisited. In Berghof: Handbook for Conflict Transformation Berlin. S. 338-356. Online verfügbar unter <http://www.berghof-handbook.net/articles/section-iv-structural-reforms-institutionbuilding-and-violence-control/>, zuletzt geprüft 01.07.2013.
- Zapfe, Martin (2011): Sicherheitskultur und Strategiefähigkeit: Die ressortgemeinsame Kooperation der Bundesrepublik Deutschland für Afghanistan. Konstanz.

9. Anhang

9.1. Anhang I: Grafiken zur Struktur des Polizeiaufbaus in Afghanistan

POLICE TRAINING INSTALLATIONS OVERVIEW

- ✗ 30 formal training sites
- ✗ Approximately 17.000 training seats

Zone 101 (ANPA , CTC , Staff College )

Zone 202 (Bamyan TC , Parwan TC , Laghman RTC , Pacheragram TC , Nangarhar RTC )

Zone 303 (Fayzabad TC , Kunduz TC  , Kunduz RTC , Marmal TC , MeS RTC    , Shaheen TC , Sheberghan TC )

Zone 404 (Tarin Kowt TC , Spin Boldak TC  , RTC Kandahar , Kandahar TC )

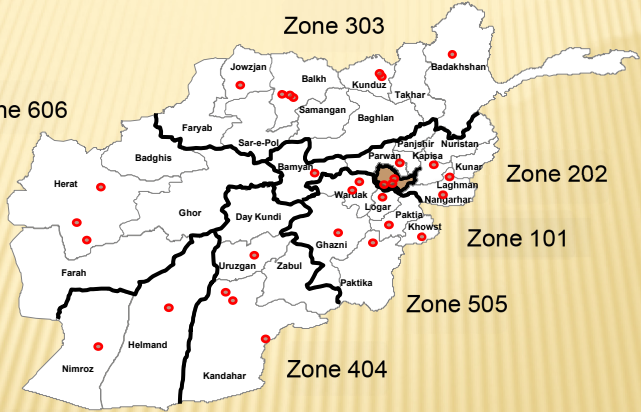
Zone 505 (Logar TC , Khost TC , Gardez RTC  , NPTC Wardak    , Wardak TC , Paktika TC , Ghazni TC )

Zone 606 (RTC Heart , Adraskan TC  , Souz TC )

Zone 707 (Lashkar Gah TC , Nimroz - Afghan Border Police TC under construction)

Folie 1

POLICE TRAINING INSTALLATIONS MAP



The map displays the geographical distribution of 30 formal training sites across Afghanistan. The sites are grouped into seven zones, each associated with specific international partners as detailed in the overview. The zones are: Zone 101 (northern central), Zone 202 (northern), Zone 303 (northern and northwestern), Zone 404 (southern), Zone 505 (eastern), Zone 606 (western), and Zone 707 (southern). Red dots on the map represent the locations of these training installations within their respective zones.

Folie 2

POLICE TRAINING INSTALLATIONS

(2014-PROJECTED, TRAINING CAPACITY OF 14K-18K NTM-A REQUIRED)

Training installations in Kabul (CTC, Kabul Staff College, National police Academy)

Regional Training Centers:
 NPTC Wardak
 RPTC North MeS (Balkh)
 RPTC South (Kandahar)
 RPTC East (Parwan) under consideration due to land dispute
 RPTC West Shindand (Heart)

Regional satellite sites:
 Lashkar Gah
 Kunduz
 Feyzabad

Long term training installations out of NTM-A's scope:
 South Korean TC in Parwan
 EUPOL TC in Bamyan
 ABP TC in Nimroz
 Japan TC in Ghor (under consideration)?

Site	Capacity
ANPA	2500
NPTC Wardak	3000
RPTC MeS	1380
RPTC Kandahar	2400
RPTC Shindand	2400
RPTC Parwan	2400
Lashkar Gah TC	850
Kunduz TC	480
Feyzabad TC	200
Total	15610

Folie 3

POLICE TRAINING INSTALLATIONS MAP

(2014-PROJECTED, TRAINING CAPACITY OF 14K-18K NTM-A REQUIRED)

Long term training installations out of NTM-A's scope

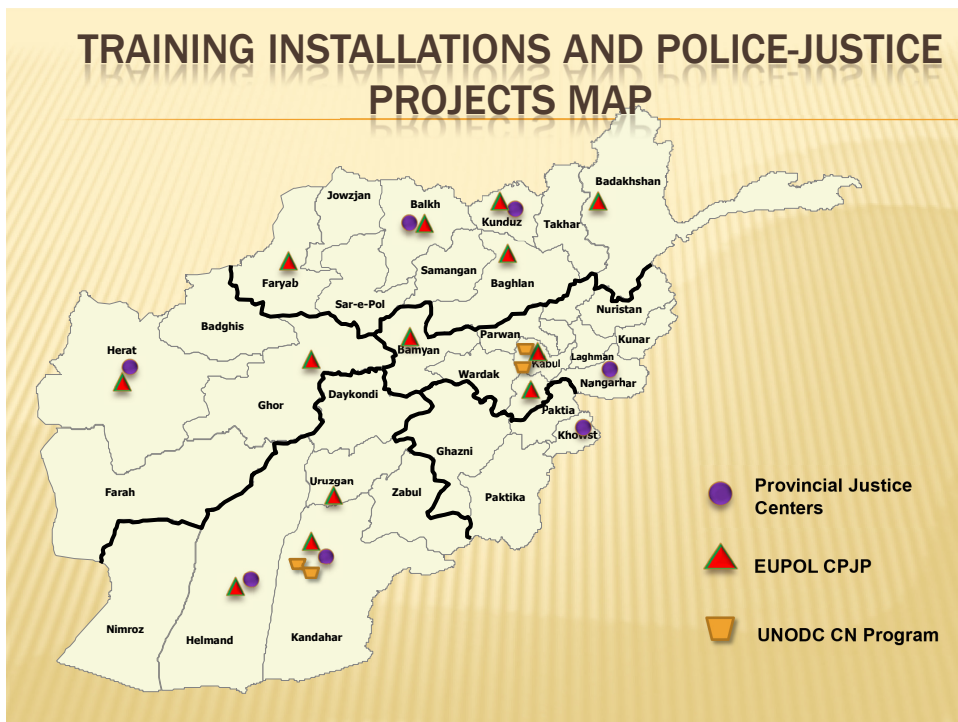
- ✕ Major training installations in Kabul (ANPA, CTC, Staff College)
- ✕ Regional Training Centers
- Regional satellite sites

Folie 4

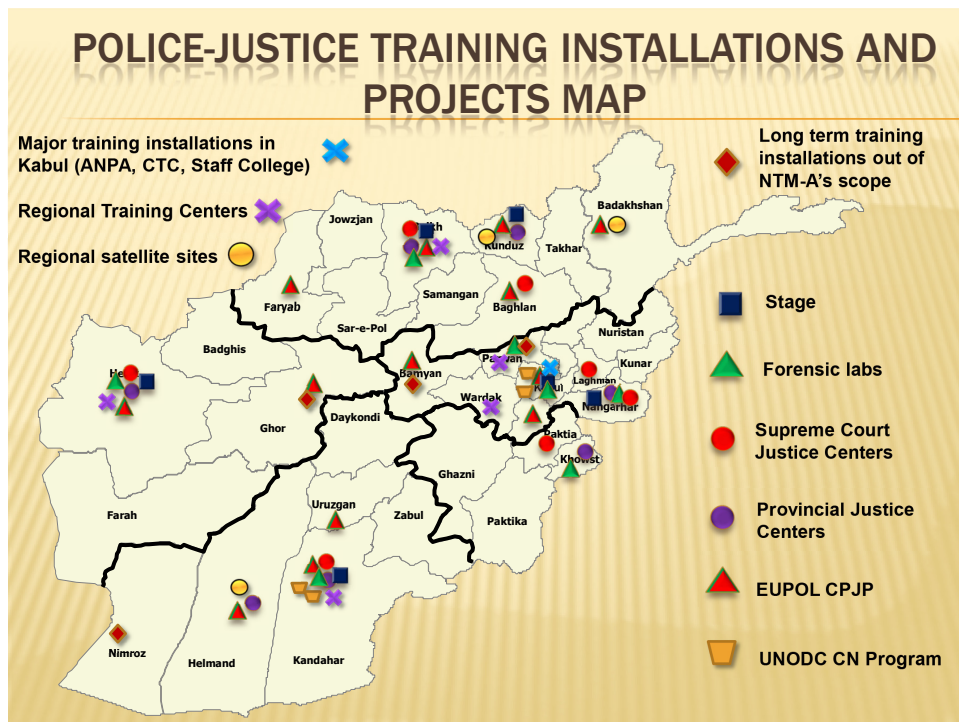
TRAINING INSTALLATIONS AND POLICE-JUSTICE PROJECTS OVERVIEW

<p>Afghan Provincial Justice Centers (not installation but more a project type activity): Nangarhar (supported by US) Khost (supported by US) Kandahar (supported by US) Herat (supported by US) Balkh (supported by US)</p> <p>Kunduz (supported by GER) Helmand (supported by UK)</p> <p>UNODC counter narcotics program: Kabul (Counter Narcotics Training Academy and Counter Narcotics Police of Afghanistan HQ) Kandahar (CNPA Regional HQ and Training Centre)</p>	<p>EUPOL CPJP (not installation but more a project type activity) : Kabul (Kabul) Kandahar (Kandahar) Bamyan (Bamyan) Mazar-e-Sharif (Balkh) Herat (Herat) Pol-e-Alam (Logar) Kunduz (Baghlan) Meymaneh (Faryab) Chagcharan (Ghor) Feyzabad (Badaghshan) Pol-e-Khomri (Baghlan) Tarin Kowt (Uruzgan) Lashkar Gah</p>
---	--

Folie 5



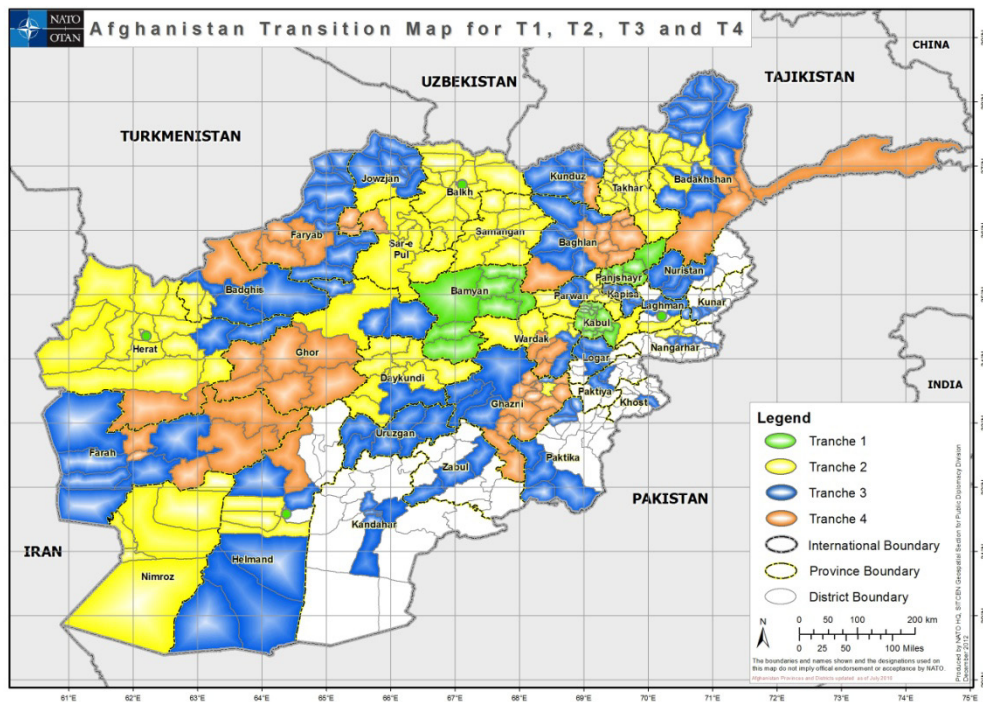
Folie 6



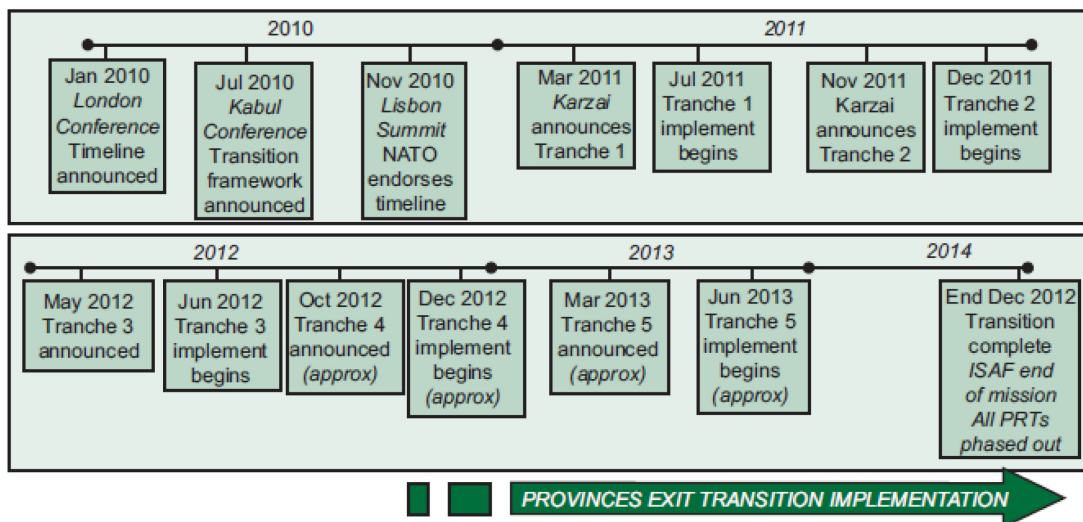
Folie 7

Quelle: (International Police Coordination Board of Afghanistan 2013), abrufbar unter: <http://www.ipcbafghanistan.com/>, Zugriff am 22.05.2013.

9.2. Anhang II: Darstellung der geplanten Übergabe der Verantwortung an ANSF

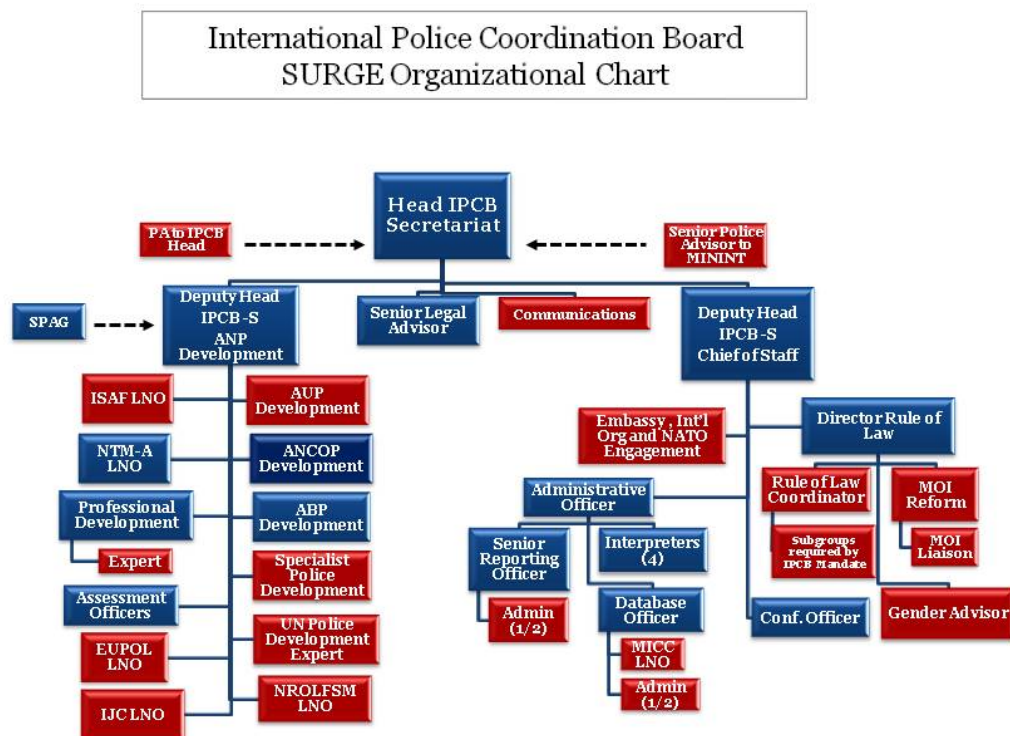


Quelle: North Atlantic Treaty Organisation (NATO), Afghanistan Transition Map for T1, T2, T3 and T4. Online verfügbar unter http://www.nato.int/nato_static/assets/pictures/stock_2012/20130103_121219-ISAF_Transition_T4.jpg, Zugriff am 10.06.13.



Quelle: (Bruce 2012, S. 18)

9.3. Anhang III: Organisationsstruktur des International Police Coordination Board of Afghanistan mit Vakanzen;

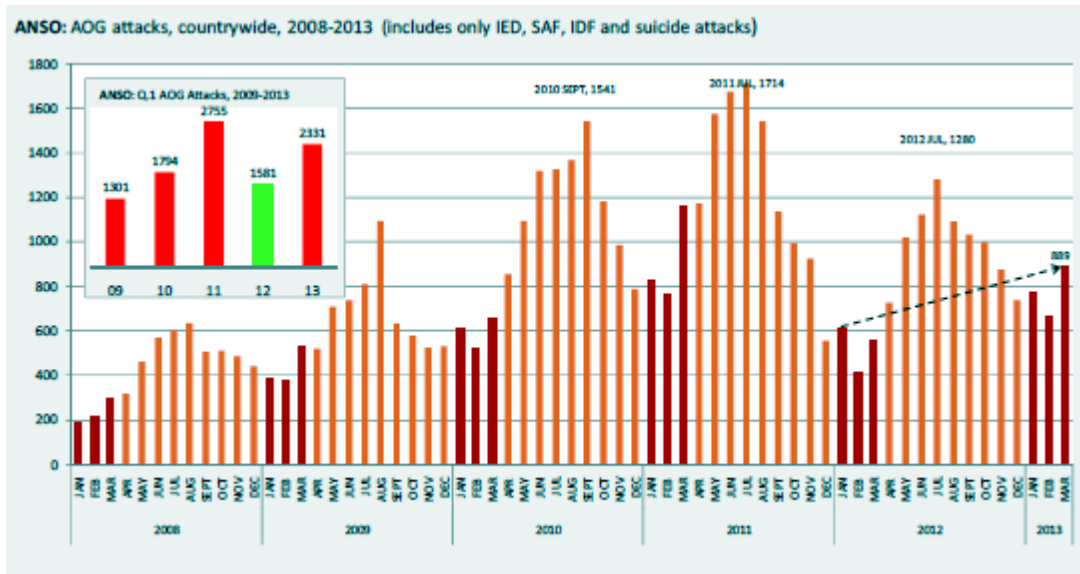


Red Box = position open
Blue Box = position filled

Nov 22, 2012

Quelle: International Police Coordination Board of Afghanistan (IPCB). Online verfügbar unter <http://www.ipcbafghanistan.com/>, Zugriff am 22.05.2013.

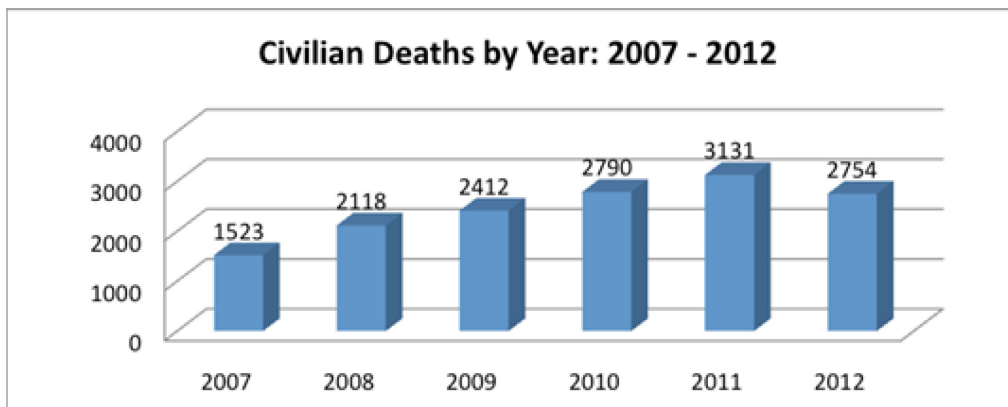
9.4. Anhang IV: Entwicklung der sicherheitsrelevanten Zwischenfälle 2008 – März 2013, Stand April 2013



Quelle: (Muzik 2013, S. 9)

9.5. Anhang V: Getötete Zivilisten durch Aufständische 2007 – 2012

Quelle: (United Nations Assistance Mission in Afghanistan 2013)



9.6. Anhang VI: Vergleichende Darstellung der Vorkommnisse, die Aufständischen (Armed Opposition Groups AOG) zugerechnet werden

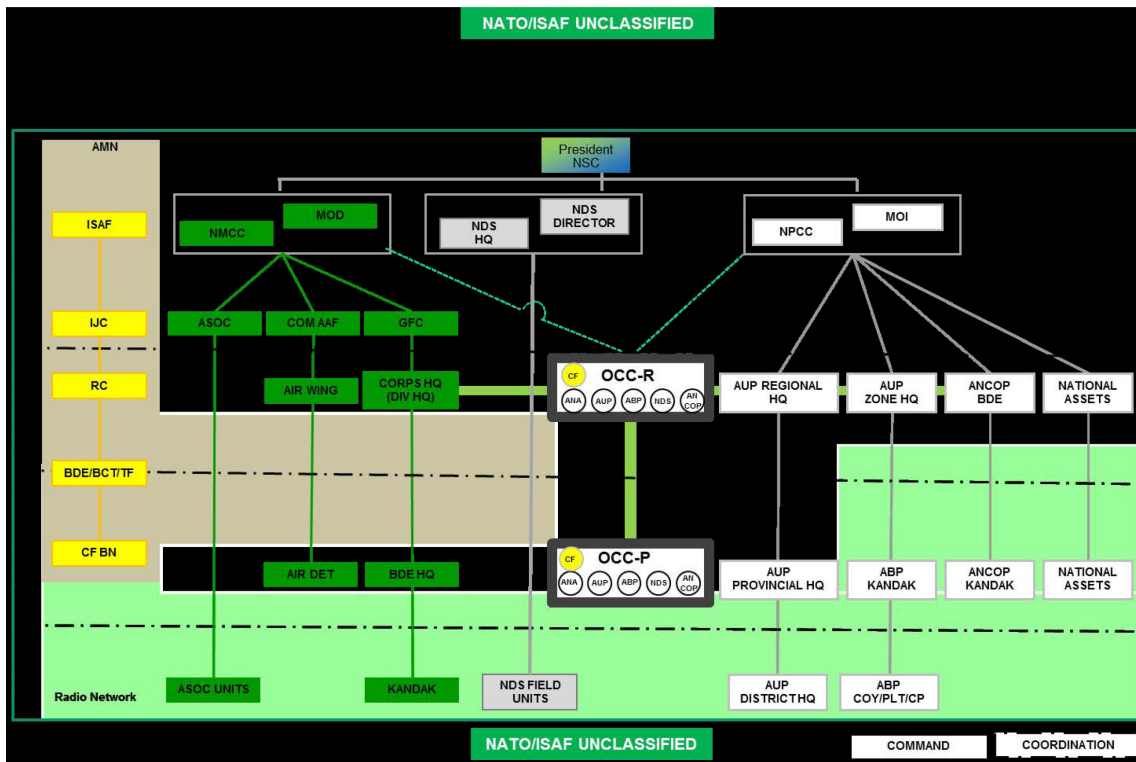
2.2 AOG Incident Volume Comparison

This table provides a comparison of raw AOG incident data (all types of kinetic and non-kinetic events) per province for the Q1 periods 2011-2013. It shows the percentage change over the last two years' first quarters and the absolute figure. The 'average' referred to is the 47% country rate. When using for independent analysis, readers are reminded that a low incident volume can indicate AOG dominance and that a small absolute change can be large when stated as a percentage.

PROVINCE	AOG INCIDENTS Q1 2011	AOG INCIDENTS Q1 2012	AOG INCIDENTS Q1 2013	% CHANGE 2012/2013	ACTUAL CHANGE 2012/2013	
Kabul	22	2	12	500%	10	ABOVE AVERAGE GROWTH
Laghman	32	42	147	250%	105	
Parwan	15	5	17	240%	12	
Takhar	5	4	12	200%	8	
Daykundi	7	1	3	200%	2	
Wardak	43	15	43	187%	28	
Badakhshan	11	7	20	186%	13	
Jawzjan	33	12	29	142%	17	
Helmand	672	143	325	127%	182	
Nuristan	21	16	34	113%	18	
Herat	58	40	81	103%	41	
Ghazni	152	96	192	100%	96	
Balkh	31	16	30	88%	14	
Ghor	3	7	13	86%	6	
Faryab	55	57	105	84%	48	
Nangarhar	128	135	244	81%	109	
Kunduz	46	13	23	77%	10	
Badghis	97	73	120	64%	47	
Zabul	55	22	33	50%	11	
Paktya	140	16	24	50%	8	
Farah	58	71	97	37%	26	BELOW AVERAGE GROWTH
Kunar	338	254	307	21%	53	
Kandahar	249	161	188	17%	27	
Nimroz	14	10	11	10%	1	
Sar-e Pul	19	10	11	10%	1	
Panjshir	0	0	0	0%	0	NEGATIVE GROWTH
Paktika	48	91	82	-10%	-9	
Uruzgan	93	66	58	-12%	-8	
Logar	23	20	15	-25%	-5	
Baghlan	16	15	11	-27%	-4	
Kapisa	19	38	23	-39%	-15	
Khost	326	188	94	-50%	-94	
Samangan	2	2	1	-50%	-1	
Bamyan	0	2	0	-100%	-2	

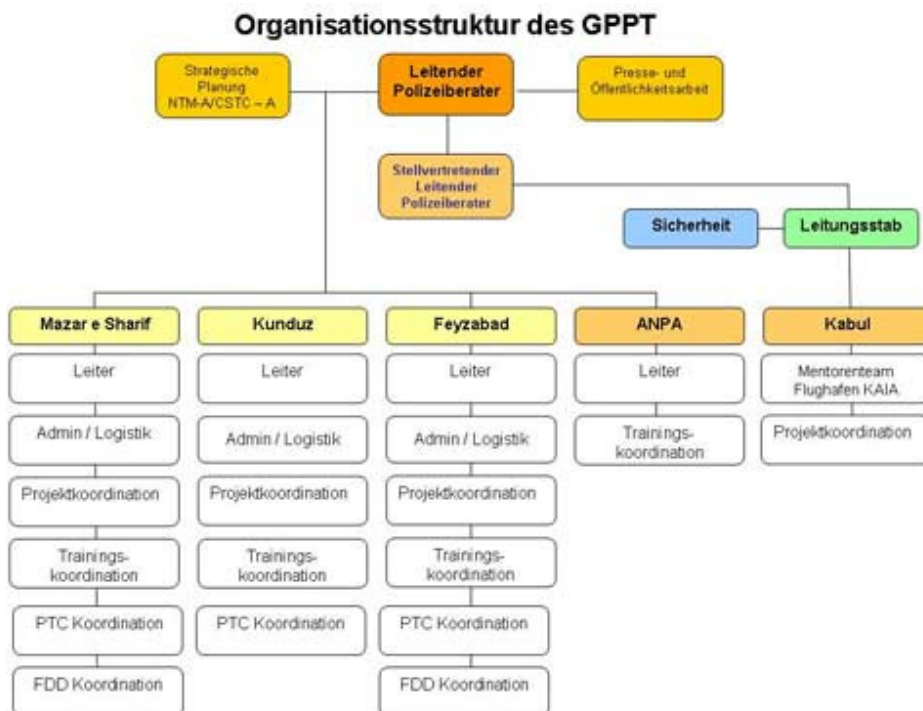
Quelle: (Muzik 2013, S. 10)

9.7. Anhang VII: Afghan National Security Forces Command, Control and Communication



Quelle: (US-Department of Defence 2013)

9.8. Anhang VIII: Organisationsstruktur GPPT



Quelle: (Ritter 2010)

ZEUS WORKING PAPERS

Manfred Permanseder: Das deutsche Engagement bei der Sicherheitssektorreform in Afghanistan am Beispiel des Polizeiaufbaus – Reformkonzept oder Etikettenschwindel?

Working Paper 5 / November 2013

Alexander Abdel Gawad: E pluribus unum? Palestinian authority and statehood in an environment of legal pluralism

Working Paper 4 / August 2013

Hans-Georg Ehrhart: Maritime security and piracy as challenges for the EU and Asia: Lessons from EU experiences

Working Paper 3 / April 2013

Amanda Guidero: Humanitarian, Development, and Private Security Actors in the Field: A Security Analysis in Somalia

Working Paper 2 / December 2012

Hans-Georg Ehrhart: Quo vadis EU: Force for Peace or Military Power?

Working Paper 1 / October 2011