

Polizeiaufbau in Afghanistan

Plädoyer für eine weitere Ausdehnung des EU-Engagements

Ronja Kempin

Am 15. Juni 2007 hat die Europäische Union (EU) ihre bislang größte zivile ESVP-Mission begonnen, »EUPOL Afghanistan«. Unter deutscher Führung sollen 195 europäische Polizeibeamte und Rechtsexperten in den kommenden drei Jahren den Aufbau der Afghan National Police (ANP) voranbringen. Ein Blick auf das schwierige Umfeld, in dem der Polizeiaufbau stattfindet, macht jedoch deutlich, dass Befugnisse und personelle Ausstattung von EUPOL Afghanistan nicht ausreichen werden, um die Mission zum Erfolg zu führen. Damit Fortschritte bei der Reform der ANP erzielt werden können, müssen EU und USA zu einer gemeinsamen Strategie des Polizeiaufbaus finden. Parallel zur personellen und finanziellen Aufwertung von EUPOL Afghanistan muss der Rat der EU auch die europäischen Bemühungen, das afghanische Justizwesen und Innenministerium zu reformieren, in einem einheitlichen Konzept zusammenfassen.

Eine Polizei, die rechtsstaatlichen Prinzipien folgt, die die Menschenrechte achtet und das Vertrauen der Bürger genießt, gehört zu den Grundfesten staatlicher Stabilität. In Ländern mit schwacher Staatlichkeit ist der Aufbau einer solchen Polizei eine der wichtigsten Aufgaben der internationalen Staatengemeinschaft.

In Afghanistan hat die EU im Rahmen der ESVP am 15. Juni 2007 von Deutschland die Verantwortung übernommen, die Afghan National Police (ANP) in eine effektiv arbeitende zivile Polizei zu verwandeln. Die Bundesrepublik, die die Polizei in dem Land am Hindukusch bereits in den 1960er und 70er Jahren unterstützt hat, war seit Beginn des Wiederaufbaus Afghanistans im Jahr 2002 als Führungsnation mit der Reform

der afghanischen Polizei betraut. Wichtige Fortschritte konnten seither erzielt werden: Nachdem die zivilen Polizeistrukturen unter der Herrschaft der Mujaheddin und der Taleban in den vergangenen 20 Jahren nahezu vollständig zerschlagen worden waren, wurden – zum Teil gegen den Widerstand der afghanischen Regierung und der Polizei selbst – die Organisation der ANP reformiert, Dienstgradstrukturen zugunsten einer homogenen und effektiven Führung verschlankt, die Leitungspositionen nach Professionalitätskriterien besetzt, ein Mechanismus geschaffen, der die regelmäßige Bezahlung der Polizeikräfte sicherstellt, und in Kabul eine Polizeiakademie eingerichtet, an der Polizeioffiziere des mittleren und gehobenen Dienstes ausgebildet werden.

Probleme bestehen fort

Ungeachtet dieser Erfolge sind die Probleme, die einem effektiven Funktionieren der afghanischen Polizei entgegenstehen, nach wie vor immens: Die Übergangsregierung Karzai, die die Polizeibeamten in den 34 Provinzen und knapp 400 Bezirken ernennen kann, nutzt ihre Befugnis oft dazu, Milizen einflussreicher Warlords und Kommandanten zu legitimieren, die weder über polizeiliche Erfahrungen noch über eine entsprechende Ausbildung verfügen und im Alltag nach eigenem »Recht« handeln. In weiten Teilen des Landes ist der Zustand der Polizeistationen desolat: Oft mangelt es an adäquater Bewaffnung, Munition und Ausrüstung, darunter vor allem an Fahrzeugen, Treibstoff und Kommunikationsmitteln. Darüber hinaus ist die Bezahlung der Polizisten schlecht. Sie reicht nicht aus, eine Familie zu ernähren. Viele Polizisten sind daher korrupt oder in kriminelle Strukturen verwickelt: Mitunter werden an Kontrollpunkten willkürliche »Steuern« erhoben, immer wieder werden Polizisten der Folter und anderer Menschenrechtsverletzungen beschuldigt. In der Bevölkerung wird die ANP daher eher als Teil der Sicherheitsprobleme des Landes denn als Mittel zu deren Lösung wahrgenommen.

Angesichts dieser Probleme ist es nur konsequent, dass der Rat für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen der EU am 30. Mai 2007 beschlossen hat, das bisherige Engagement Deutschlands beim Polizeiaufbau über EUPOL Afghanistan auf eine breitere finanzielle und personelle Grundlage zu stellen und auf das gesamte Staatsgebiet Afghanistans auszudehnen. Während sich die Arbeit der 40 deutschen Polizei- und Rechtsexperten in den vergangenen fünf Jahren auf Kabul und die Nordprovinzen konzentrierte, sollen die 195 Spezialisten der EU Angehörige der ANP und des afghanischen Innenministeriums auch in den gefährlichen südlichen und östlichen Provinzen des Landes ausbilden, beraten und betreuen. Etwa 44 Millionen Euro aus dem GASP-Haushalt stellt Brüssel bereit, um bis Ende März 2008 die

volle Funktionsfähigkeit von EUPOL Afghanistan herzustellen und die Mission mit der nötigen Ausstattung (Büroräume, Computer, gepanzerte Fahrzeuge) zu versorgen.

Ausreichendes Engagement der EU?

Damit steht Brüssel jedoch weit hinter dem Engagement der USA zurück. Im Vergleich zur EU plant Washington, allein im laufenden Haushaltsjahr 2,5 Milliarden US-Dollar für den Polizeiaufbau in Afghanistan aufzuwenden. Die amerikanischen Pläne für die Reform der ANP und die Ausbildung der Polizeirekruten werden vom Pentagon erarbeitet. In dessen Auftrag sind gegenwärtig etwa 100 US-Soldaten und 500 Angestellte der Sicherheitsfirma DynCorp mit dem Training afghanischer Polizeirekruten befasst. Während die Bundesregierung in den vergangenen fünf Jahren etwa 5000 Polizistinnen und Polizisten des mittleren und gehobenen Dienstes an der Polizeiakademie in Kabul aus- und weitere 14 000 im Rahmen von Kurzlehrgängen fortgebildet hat, nahmen über 60 000 Streifenpolizisten an den US-Kursen teil.

Das Wiedererstarken der Taleban im Süden und Osten des Landes hat Washington im vergangenen Jahr dazu bewegt, sein Engagement noch auszuweiten: Ende 2006 kamen die USA zu dem Schluss, dass die ANP deutlich mehr Polizisten umfassen müsse als bislang vorgesehen. Im Januar 2006 hatte sich die internationale Gemeinschaft im Rahmen des Afghanistan Compact darauf verständigt, bis zum Jahr 2010 eine »in vollem Umfang verfügbare, professionelle, funktionsfähige und ethnisch ausgewogene Nationale Afghanische Polizei und eine Afghanische Grenzpolizei mit insgesamt bis zu 62 000 Bediensteten« aufzubauen. Angesichts der sich verschärfenden Sicherheitslage im Land forderte Washington eine Ausweitung dieser Obergrenze auf 82 000 Polizeikräfte. Darüber hinaus bilden die USA in zehntägigen Kursen Rekruten der Afghan National Auxiliary Police (ANAP) aus. Diese 2006 auf Drängen des afghanischen Präsidenten Karzai geschaf-

fene Hilfspolizei, die nicht Teil der ANP ist, soll etwa 12 000 Personen umfassen. Ihre Aufgabe besteht allein darin, in den besonders unsicheren Provinzen des Landes gegen Taliban-Aufständische zu kämpfen.

Einfluss der Mission stärken

Um dem vorrangig auf kurzfristige militärische Erfolge ausgerichteten Handeln Washingtons Einhalt zu gebieten, ist es notwendig, EUPOL Afghanistan personell deutlich zu verstärken und mit eigenen Projektmitteln auszustatten. Die Ziele des Afghanistan Compact werden nur erreicht, wenn die EU mehr Experten mit dem Aufbau der ANP betraut und den eigenen Einfluss auch im Bereich der Justizreform steigert. Dafür gibt es drei Gründe:

Erstens zeigen die jüngsten Initiativen der USA, dass ein »auf Masse« setzender Ansatz nicht geeignet ist, eine bürgernahe Polizei zu schaffen, die rechtsstaatlichen Prinzipien gerecht wird. Den USA ist zugute zu halten, dass sie auf die Verschlechterung der Sicherheitslage insbesondere im Süden des Landes reagieren müssen. Die beschlossenen »Quick Fix«-Maßnahmen drohen jedoch die bisherigen Bemühungen der internationalen Gemeinschaft um eine Reform des afghanischen Sicherheitssektors zu unterminieren: Da das Pentagon der afghanischen Polizei eine entscheidende Rolle im Kampf gegen Aufständische zuschreibt, unterweist es die Rekruten lediglich im Rahmen kurzer Trainingseinheiten: Nach drei- bis neunwöchiger Ausbildung werden die Polizisten in den Dienst entlassen. Eine magere Leistungsbilanz und die hohen Opferzahlen, die die ANP in den letzten Monaten zu verzeichnen hatte, zeigen, dass die amerikanischen Kurse die Polizeieinheiten nicht ausreichend auf ihre Aufgaben vorbereiten. Nach Angaben des afghanischen Innenministeriums sind allein zwischen Ende März und Anfang Juni 2007 mehr als 200 Polizisten getötet worden. Diese traurige Statistik hat zur Folge, dass sich immer weniger Afghanen zum Dienst in der ANP bereit erklären – zu groß

ist die Angst, als bloßes »Kanonenfutter« im Kampf gegen Terrorgruppen herhalten zu müssen. Während es der ANP an Rekruten fehlt, verzeichnet die ANAP regen Zulauf: Sie verspricht nach nur zehn Tagen Training ein reguläres Gehalt und eine Dienstwaffe. Mitglieder illegaler Milizen im Süden des Landes melden sich zum Dienst in der ANAP, um ihrer Entwaffnung durch die internationale Staatengemeinschaft zu entgehen. Die ANAP steht auch im Verdacht, von Taliban-Kämpfern unterwandert zu sein. Schließlich bindet die von Washington durchgesetzte personelle Aufstockung der afghanischen Polizei auf 82 000 Beschäftigte finanzielle Mittel, die an anderer Stelle dringend benötigt werden.

Zweitens wird die afghanische Polizei nur dann effizient agieren können, wenn sie auf ein funktionierendes Justizwesen zurückgreifen kann. Bisher ist es Angehörigen der ANP nicht möglich, verdächtige Personen an eine Justiz zu übergeben, die Verbrechen untersucht, ahndet und die Inhaftierung von Straftätern anordnet. Dies liegt zum einen daran, dass sich die Reform des afghanischen Justizsektors ausgesprochen schwierig gestaltet. Denn es gilt, den bestehenden Rechtspluralismus (Stammesrecht, islamisches und staatliches Recht) in einem System zusammenzuführen. Wie diese Aufgabe bewältigt werden soll, gibt Juristen Rätsel auf. Zum anderen erweist sich die im Jahr 2002 eingeführte »Säulenstruktur« der Sicherheitssektorreform als sperrig. Sie hat zur Folge, dass die Reform des Justizwesens und die der Polizei getrennt voneinander verlaufen, wichtige Synergieeffekte somit nicht erzielt werden können und keine übergeordnete Strategie zur Schaffung rechtsstaatlicher Strukturen existiert.

Drittens wird die Glaubwürdigkeit der ANP nicht allein dadurch untergraben, dass sich Verdächtige aus der Untersuchungshaft freikaufen können. Auch der Handel mit Polizeiposten, der im Innenministerium betrieben wird, delegitimiert die afghanische Polizei. Die Mehrheit der Beamten des Innenministeriums ist in den Drogenhandel verwickelt: Polizeidienststellen werden an Clans

verkauft, die so die ungehinderte Durchleitung ihrer Drogen sicherstellen. Die internationale Gemeinschaft ist in den vergangenen Jahren zu keinem Zeitpunkt entschieden gegen diesen Missstand vorgegangen.

Empfehlungen

Um den Herausforderungen des Aufbaus einer zivilen afghanischen Polizei gerecht zu werden, sollte die EU ihr Engagement in den kommenden Wochen in zwei Richtungen ausweiten: Mit Washington muss eine gemeinsame Zielvorstellung über Aufgaben und Ausbildung der ANP erarbeitet werden. Diesen Prozess sollte Brüssel ebenso anstoßen wie eine Korrektur der parallelen »Säulenstruktur« der Sicherheitssektorreform.

Afghanische Gendarmerie aufbauen: Die USA und die EU müssen ihre jeweiligen Engagements zum Polizeiaufbau in Afghanistan unter ein gemeinsames Konzept fassen. Die EU muss erkennen, dass die Zuspitzung der Sicherheitslage in den südlichen und östlichen Provinzen Afghanistans Reformbemühungen in diesen Landesteilen derzeit faktisch unmöglich macht. Die USA müssen sich eingestehen, dass ihre bisherige Ausbildungspraxis nicht nur die ANP schwächt, der die Rekruten davonlaufen, sondern auch die Bestrebungen der internationalen Gemeinschaft unterminiert, die militanten Gruppen zu entwaffnen und damit eine langfristige Stabilisierung zu ermöglichen. Dem Wunsch Washingtons, die Unruheprovinzen zu befrieden, und den Anstrengungen Brüssels, eine zivile Polizei aufzubauen, könnte durch die Schaffung einer afghanischen Gendarmerie Rechnung getragen werden. Aufgabe dieser Einheit sollte es sein, die afghanische Verwaltung gegen Angriffe von Taleban und anderen Aufständischen zu schützen und selbst gegen diese Kräfte vorzugehen. Die abschreckende Wirkung, die eine gut ausgerüstete und trainierte Gendarmerie auf Aufständische ausübt, würde es der Polizei erlauben, ihrer eigentlichen Aufgabe – der Sicherung von Recht und Ordnung – nach-

zugehen. Damit wäre die ANAP ihrer Funktion beraubt, die USA könnten die Ausbildung der Hilfspolizei einstellen. In der EU werden die Widerstände gegen eine Gendarmerie zweifellos groß sein. Die Mitgliedstaaten, deren Verfassung den Einsatz militärischer Kräfte im Inland verbietet, sollten jedoch bedenken, dass mit der Gendarmerie an eine afghanische Tradition angeknüpft würde: Bis 1992 nahmen die unteren Ränge der Polizei Gendarmerie-Aufgaben wahr. Brüssel und Washington sollten sich daher im Internationalen Polizei-Koordinierungsausschuss (IPCB) schnell über Personalstärke und Angliederung (Verteidigungs- oder Innenministerium) sowie über die gemeinsame Finanzierung von Ausbildung und Ausrüstung einer afghanischen Gendarmerie verständigen. Das bevorstehende Treffen des Gemeinsamen Koordinierungs- und Überwachungsausschusses für den Wiederaufbau Afghanistans (JCMB VI) am 27. September 2007 wäre eine gute Gelegenheit, den Aufbau einer solchen Einheit gemeinsam zu präsentieren.

Reform der rechtsstaatlichen Strukturen und des Innenministeriums anstoßen: Darüber hinaus sollte Brüssel den bisher nebeneinander verlaufenden Aufbau von Polizei und Justiz zusammenführen und eine umfassende Reform der rechtsstaatlichen Strukturen in Afghanistan anstreben. Ein erster Schritt wäre getan, wenn Rat und Kommission der EU ihre Bemühungen verbinden würden. Während der Rat über EUPOL Afghanistan wacht, beschloss die Kommission im Juli auf der Justizkonferenz in Rom, ihr Engagement bei der Justizreform auszuweiten. Das Mandat von EUPOL Afghanistan sieht zwar die Koordination von Polizei- und Justizbereich vor. Eine Ausweitung der laufenden Mission um die Reform des Justizwesens würde das Handeln der EU jedoch deutlich kohärenter und effizienter machen.

Schließlich sollte Brüssel der internationalen Gemeinschaft den Vorschlag unterbreiten, jegliche weitere finanzielle Unterstützung der Regierung Karzai an konkrete Reformmaßnahmen im afghanischen Innenministerium zu knüpfen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2007
Alle Rechte vorbehalten

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364