

Overhaus, Marco; Paul, Michael

Research Report

Der Aufbau der nationalen afghanischen Sicherheitskräfte: Stand und Perspektiven der Transition nach dem Nato-Gipfel in Chicago

SWP-Studie, No. S 17/2012

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Overhaus, Marco; Paul, Michael (2012) : Der Aufbau der nationalen afghanischen Sicherheitskräfte: Stand und Perspektiven der Transition nach dem Nato-Gipfel in Chicago, SWP-Studie, No. S 17/2012, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/252810>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit



Marco Overhaus/Michael Paul

Der Aufbau der nationalen afghanischen Sicherheitskräfte

Stand und Perspektiven der Transition nach
dem Nato-Gipfel in Chicago

S 17
August 2012
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

SWP-Studien unterliegen einem Begutachtungsverfahren durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung (*peer review*). Sie geben ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2012

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 1611-6372

Inhalt

- 5 **Problemstellung und Empfehlungen**
- 7 **Transition: Schwierige Rahmenbedingungen und Widersprüche**
- 11 **Die afghanische Nationalarmee (ANA)**
 - 11 Struktur und Fähigkeitsprofile
 - 13 Quantitativer Aufwuchs, qualitative Mängel
 - 15 Perspektiven zur weiteren Entwicklung der ANA
- 17 **Die Afghanische Nationale Polizei (ANP) und das Problem der Milizen**
 - 17 Fähigkeitsprofil, Aufwuchs und Einsatzbereitschaft der ANP
 - 18 Der zivile Polizeiansatz und die fehlende Verbindung zur afghanischen Justiz
 - 20 Die Ausbreitung der Milizen und lokaler »Verteidigungsinitiativen«
 - 22 Die Milizen und der Aufbau der ANSF
- 24 **Regierungsführung und Verwaltungsaufbau**
 - 24 Fragmentierung und Korruption in den Sicherheitsministerien
 - 25 Internationale Beiträge zur Stärkung von Governance im Sicherheitsbereich
 - 27 Leitmotiv: Afghanische Lösungen unterstützen
- 28 **Schlussfolgerungen**
- 30 **Abkürzungen**

*Dr. Marco Overhaus ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der
Forschungsgruppe EU-Außenbeziehungen*

*Dr. Michael Paul ist Senior Fellow der
Forschungsgruppe Sicherheitspolitik*

**Der Aufbau der nationalen afghanischen Sicherheitskräfte.
Stand und Perspektiven der Transition nach dem Nato-Gipfel in Chicago**

Die Verantwortung für die Sicherheit Afghanistans soll bis Ende 2014 in allen Provinzen vollständig von den Nato-Streitkräften auf die afghanischen Sicherheitskräfte, das heißt in erster Linie Armee und Polizei, übergeben werden. So beschlossen es die afghanische Regierung und ihre internationalen Partner anlässlich der Konferenz in Kabul im Juli 2010 sowie des Lissaboner Nato-Gipfels im November des gleichen Jahres. Der Nato-Gipfel im Mai 2012 hat diesen Fahrplan zum wiederholten Mal bestätigt.

Der Prozess zur Übergabe der Sicherheitsverantwortung (transition) bedeutet in mehrfacher Hinsicht einen grundlegenden Aufgabenwandel für die internationale Schutztruppe der Nato (International Security Assistance Force, ISAF) und damit auch für die Bundeswehr, die mit etwa 4700 Soldatinnen und Soldaten weiterhin das drittgrößte ISAF-Kontingent stellt. So ist vorgesehen, bis Ende 2014 alle Nato-Truppen mit Kampfauftrag aus Afghanistan abzuziehen und die ISAF in eine Ausbildungsmission zu überführen. Bereits 2012 wird die internationale Militärpräsenz signifikant verringert werden. Mit dem Beginn des neuen Afghanistan-Mandats der Bundeswehr Anfang 2012 wurde das deutsche militärische Engagement erstmals zurückgefahren, weitere Reduzierungen sind geplant. Parallel zum Abbau der militärischen Präsenz soll der zivile Aufbau afghanischer Institutionen stärker in den Vordergrund treten. Das Konzept der Transition wird dominiert von sicherheitspolitischen Überlegungen. Es ist jedoch zugleich geknüpft an Verbesserungen in den Bereichen der afghanischen Regierungsführung und der wirtschaftlichen Entwicklung des Landes, die die Übergabe der Sicherheitsverantwortung dauerhaft und unumkehrbar machen sollen. Dabei ist die bisherige internationale Afghanistan-Politik jedoch von Widersprüchen gekennzeichnet, die auch die Übergabe der Sicherheitsverantwortung bis 2014 und darüber hinaus prägen werden: Widersprüche zwischen den ambitionierten Zielsetzungen beim Aufbau des Sicherheitssektors und den politischen Realitäten in Afghanistan sowie den innenpolitischen Zwängen in den ISAF-Entsendestaaten.

Was den aktuellen Stand und die Perspektiven beim Aufbau der afghanischen Sicherheitskräfte betrifft, so sind neben dem zahlenmäßigen Aufwuchs und der operativen Entwicklung der afghanischen Armee und Polizei noch zwei weitere kritische Bereiche zu beachten: erstens die Problematik der Milizen, die dem Aufbau eines staatlichen Gewaltmonopols in Afghanistan entgegenstehen drohen, und zweitens die Stärkung der Regierungsstrukturen (governance). Letztere ist eine Voraussetzung dafür, dass die staatlichen Institutionen die Kontrolle über die Sicherheitskräfte besser ausüben können. Vor diesem Hintergrund sind die Ziele und Prioritäten zu hinterfragen, die die internationalen Partner beim Aufbau der afghanischen Sicherheitskräfte während der Transition setzen.

Als Ergebnis der vorliegenden Analyse ergeben sich folgende Empfehlungen:

- ▶ Der Aufbau der Afghan National Security Forces (ANSF) muss über 2014 hinaus auf eine dauerhafte personelle und finanzielle Grundlage gestellt werden. Im Rahmen der Ausbildungshilfe sollten die Sicherheitskräfte auch nach diesem Datum weiter qualifiziert und die Ministerien mit Hilfe ziviler Berater weiter professionalisiert werden. Angesichts einer absehbar reduzierten Gesamtstärke der Afghan National Army (ANA) und der Afghan National Police (ANP) sollte ausscheidenden Angehörigen der ANSF der Übergang in alternative Beschäftigungsmöglichkeiten ermöglicht werden. Der wirtschaftlichen Entwicklung Afghanistans kommt damit auch hier eine zentrale Rolle in der »Transformationsdekade« nach 2014 zu.
- ▶ Mit dem schrittweisen Abzug der internationalen Truppen stellt sich auch die Frage nach dem weiteren Fortgang des Kapazitätsaufbaus im afghanischen Innen- und Verteidigungsministerium. Die Transition wird ohne personelle Unterstützung durch die ISAF-Partnerstaaten nicht tragfähig sein. Neben dem Mentoring von Armee und Polizei sollte das Programm zur Mobilisierung ziviler Berater in den Sicherheitsministerien ausgebaut und verstetigt werden. Je weniger Berater in Afghanistan tätig sind, desto wichtiger werden ihre Fähigkeiten in der interkulturellen Kommunikation.
- ▶ Auf dem Nato-Gipfeltreffen in Chicago haben die Bündnispartner bestätigt, dass die internationale Gemeinschaft die ANSF für den Zeitraum nach der Übergangsperiode absichern wird. Vorgesehen ist eine reduzierte Sollstärke von 228 500 Angehörigen für Armee und Polizei zu jährlichen Kosten von

4,1 Milliarden US-Dollar. Bisher sind aber noch keine Planungen beschlossen und Gelder bewilligt worden. Die Zukunft der afghanischen nationalen Sicherheitskräfte hängt jedoch in starkem Maße von der verlässlichen Zusage eines längerfristigen – insbesondere finanziellen – Engagements der Gebergemeinschaft ab.

- ▶ Der weitere Aufbau der Afghan Local Police (ALP) bzw. der Afghan Public Protection Force (APPF) sollte von Maßnahmen begleitet werden, die eine bessere Auswahl und Ausbildung der Rekruten und die Kontrolle dieser Sicherheitskräfte garantieren. Eine Ausweitung oder Verstetigung der Programme sollte nur dann in Erwägung gezogen werden, wenn die effektive Einbindung der ALP und APPF in formale afghanische Polizeistrukturen gewährleistet werden kann. Auch die afghanische Regierung strebt die Integration dieser Hilfskräfte in die ANP an.
- ▶ Die Interessen und die Eigenverantwortung der Afghanen müssen stärker in den Blick rücken und auch tatsächlich als Leitmotiv des weiteren Engagements in der Transformationsdekade dienen. Daher dürfen sich die internationalen Partner mit ihren Maßnahmen nicht nur auf die Gründung und Ausgestaltung formaler Institutionen und die Verabschiedung von Gesetzen und Verordnungen beschränken, sondern sie sollten weitere Investitionen in die Verbesserung der Regierungsführung und den Aufbau einer funktionierenden Verwaltung im Sicherheitssektor davon abhängig machen, dass diese Maßnahmen auch wirklich umgesetzt und mit Leben gefüllt werden.
- ▶ Der Aufbau der ANSF und die Hilfe bei der Stärkung von Regierungskapazitäten (governance) in Afghanistan sollten systematischer miteinander verbunden werden. Die weitere Ausgestaltung der afghanischen Sicherheitsministerien darf nicht isoliert durch das amerikanische Verteidigungsministerium bzw. im Rahmen der Nato-Mission vorgenommen werden. Ratsam wäre eine bessere Zusammenarbeit aller internationalen Geber, die sich im Bereich Governance engagieren.

Die Anstrengungen bei der Errichtung der Verwaltungen und bei der Ausbildung geeigneten Fachpersonals in den Sicherheitsministerien sollten verstärkt und dabei mehr Augenmerk auf die Justizinstitutionen gerichtet werden. Deutschland sollte seine bestehenden Initiativen entsprechend ausweiten und verstetigen.

Transition: Schwierige Rahmenbedingungen und Widersprüche

Der Prozess der schrittweisen Übergabe der Sicherheitsverantwortung schließt sich an zehn Jahre dauernde Bemühungen an, in Afghanistan einen funktionsfähigen und legitimen Sicherheitssektor zu etablieren. Während dieser Zeit wurde deutlich, dass die internationale Afghanistan-Politik von Widersprüchen und politischen Zwängen geprägt ist, die auch die Transition bis 2014 und das weitere Engagement danach kennzeichnen werden.

Die Rahmenbedingungen der Transition bleiben weiterhin schwierig. Weniger als ein Drittel der afghanischen Bevölkerung über 15 Jahre kann lesen und schreiben.¹ Trotz wirtschaftlicher Fortschritte bleibt Afghanistan einer der ärmsten Staaten der Erde. Gleichzeitig wurde das Land zum weltweit größten Opium-Produzenten. Wirtschaft und Staatshaushalt hängen auf lange Sicht von internationalen Hilfsleistungen ab. Diese Abhängigkeit setzt auch der Größe und Qualität der afghanischen Sicherheitskräfte enge Grenzen, sofern sie nicht dauerhaft aus dem Ausland finanziert werden sollen.

Vor allem aber ist weiterhin kaum absehbar, wie sich das politische und sicherheitspolitische Umfeld in Afghanistan entwickeln wird. Nach einer Einschätzung des amerikanischen Verteidigungsministeriums vom April 2012 hat sich die Sicherheitslage in weiten Teilen des Landes verbessert. Gemessen wurde dies anhand der monatlichen Anzahl der Angriffe von Seiten der Taliban, die 2012 gegenüber dem Vorjahr um 16 Prozent zurückgegangen seien.² Ob dies tatsächlich eine »Trendwende« bedeutet, wie von der militärischen Führung des Bündnisses behauptet, ist keineswegs sicher.³ Insbesondere im Osten Afghanis-

tans, an der Grenze zu Pakistan, bleiben die Aufständischen stark.

Im Verlauf der Bonner Afghanistan-Konferenz im Dezember 2011 wurde erstmals sichtbar, dass alle internationalen Partner mittlerweile für Friedensverhandlungen zwischen der afghanischen Regierung und den Taliban eintreten. Der Ausgang solcher Verhandlungen wird fundamentale Auswirkungen auf die zukünftige Rolle, den Umfang und die nötigen Qualitäten der afghanischen Sicherheitskräfte haben.

Die ISAF-Truppensteller und die internationalen Organisationen haben aufgrund ihrer massiven Präsenz in Afghanistan die dortigen Rahmenbedingungen nicht bloß vorgefunden, sondern auch selbst mit geschaffen. Im Hinblick auf die realen Möglichkeiten ausländischer Akteure und auf den geplanten Zeithorizont der Transition lässt sich die weitere Entwicklung dieser Bedingungen allerdings immer schwerer von außen beeinflussen.

Aus diesem Grund sollten sich die externen Partner darauf konzentrieren, die bisherigen Inkonsistenzen in den Zielsetzungen der internationalen Afghanistan-Politik zu beseitigen bzw. so weit wie möglich aufzulösen. In Bezug auf die Übergabe der Sicherheitsverantwortung stehen insbesondere drei Bereiche im Mittelpunkt.

Erstens gibt es Widersprüche zwischen den normativen Grundlagen der Transition, den gesellschaftlich-politischen Realitäten in Afghanistan und dem tatsächlichen Handeln der internationalen Akteure. Deren Politik war nach dem Sturz der Taliban 2001 stark darauf ausgerichtet, in Afghanistan Sicherheitsinstitutionen als Teil einer umfassenderen »Statebuilding«-Agenda aufzubauen. Dieser Prozess ist in hohem Maße vom Konzept zur Reform des Sicherheitssektors (SSR) geprägt gewesen (siehe hierzu die Info-box 1 zur SSR auf Seite 9). Nach mehr als einem Jahrzehnt des Engagements wurden die »Statebuilding«-Ambitionen zwar deutlich zurückgeschraubt, der Anspruch, in Afghanistan den Sicherheitssektor in

1 Vgl. Central Intelligence Agency (CIA), *The World Factbook, Afghanistan*, Stand: 8.5.2012, <www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/af.html> (Zugriff am 15.5.2012).

2 U.S. Department of Defense, *Report on Progress toward Security and Stability in Afghanistan. United States Plan for Sustaining the Afghanistan National Security Forces*, Washington, D.C., April 2012, S. 1, <www.defense.gov/pubs/pdfs/Report_Final_SecDef_04_27_12.pdf> (Zugriff am 23.7.2012). Vgl. auch Nikolas Busse, »Trendwende am Hindukusch«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (FAZ), 7.5.2012.

3 Ronald E. Neumann/Michael O'Hanlon, »NATO's Undue Optimism on Afghanistan«, in: *Washington Post*, 18.5.2012.

einem umfassenderen Sinne aufzubauen und zu hinterlassen, bleibt aber weiterhin bestehen.⁴

Bislang wurden die Probleme, die bei der Übertragung des SSR-Konzepts auf Afghanistan aufgetreten sind und noch auftreten, nur unzureichend thematisiert. So konnte die zivile Kontrolle des militärischen Apparats in Afghanistan bislang weder personell noch strukturell etabliert werden. Weiterhin werden Schlüsselpositionen in den Sicherheitsministerien auf der Basis persönlicher und ethnischer Loyalitäten an ehemalige Kommandeure vergeben.⁵ Die internationalen Militärkräfte haben diese Entwicklung zum Teil auch selbst mit forciert, indem sie beispielsweise die formalisierten Entscheidungsprozesse in den afghanischen Ministerien umgangen haben.⁶

Der zweite Widerspruch besteht zwischen den umfassenden zivil-militärischen Zielen der Transition und der bislang einseitigen Fokussierung auf die Aufstellung und Bewaffnung von Polizei- und Militärkräften. Dementsprechend ging es in den vergangenen Jahren vor allem um den quantitativen Aufwuchs der ANSF. Im Februar 2002 waren die Vorgaben noch verhältnismäßig bescheiden – Armee und Polizei sollten damals auf jeweils 62 000 Mann anwachsen. Die aktuelle Planung sieht nun vor, dass die ANSF bis Oktober 2012 auf insgesamt 352 000 Kräfte verstärkt werden, wovon 195 000 der Armee und 157 000 der Polizei angehören sollen.

Diese Vorgaben wurden bereits Mitte 2012 nahezu erreicht, nicht zuletzt, weil die USA ihre Ressourcen für den Aufbau der afghanischen Sicherheitskräfte in den letzten Jahren massiv aufgestockt haben. In den Haushaltsjahren 2006–2011 stellte Washington zwölfmal mehr finanzielle Mittel für diesen Zweck bereit

als im Zeitraum zwischen 2002 und 2005.⁷ Der weitest- aus größte Teil der Gelder wird dabei weiterhin vom amerikanischen Verteidigungsministerium kontrolliert.

Andere internationale Akteure, wie die Vereinten Nationen oder die Europäische Union, haben sich den zivilen Wiederaufbau Afghanistans auf die Fahnen geschrieben. Sie konnten mit der beachtlichen Vermehrung der Ressourcen zum Aufbau der ANSF jedoch nicht Schritt halten. Dies trug zu der erheblichen Diskrepanz bei zwischen den Mitteln, die unter militärischen Vorzeichen eingesetzt wurden, und jenen, die den zivilen bzw. entwicklungspolitischen Dimensionen der SSR dienen. Im Verhältnis zur afghanischen Armee bleiben Polizei, Regierungsinstitutionen und der Justizbereich unterentwickelt.

Angesichts der langfristigen Herausforderung, die die Entwicklung des afghanischen Sicherheitssektors bedeutet, stellt die bisherige Vernachlässigung dieser qualitativen und eben vor allem zivilen Aspekte der SSR eine große Bürde für die Transition in Afghanistan dar. Die entscheidende Frage lautet daher, ob die internationale Gemeinschaft den nötigen langen Atem haben wird, um die Übergabe der Sicherheitsverantwortung tatsächlich »unumkehrbar« zu machen.

Drittens schließlich haben sich Widersprüchlichkeiten in der internationalen Afghanistan-Politik aus konkurrierenden Zielsetzungen ergeben. Das Fehlen eines gemeinsamen strategischen Rahmens und die andauernd schlechte Sicherheitslage hatten zur Folge, dass die von den USA geführte internationale Koalition in Afghanistan gleichzeitig den SSR-Ansatz verfolgte, militärische Aufstandsbekämpfung (Counterinsurgency, COIN) betrieb und auf lokaler Ebene durch Ad-hoc-Vereinbarungen mit »power brokers« versuchte, Stabilität zu schaffen.

Da sich diese verschiedenen Ansätze zum Teil direkt widersprechen, führten sie im Endeffekt weder zu mehr Sicherheit noch zum Aufbau legitimer Sicherheitsorgane.⁸ Im Zuge der fortlaufenden Transition

⁴ Vgl. hierzu die Schlussfolgerungen der Bonner Afghanistan-Konferenz vom Dezember 2011: *Afghanistan and the International Community. From Transition to the Transformation Decade, Conference Conclusions*, <www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/603684/publicationFile/162776/Conference_Conclusions_-_International_Afghanistan_Conference_Bonn_2011_engl.pdf> (Zugriff am 20.6.2012).

⁵ Terrence Kelly/Nora Bensahel/Olga Oliker, *Security Force Assistance in Afghanistan: Identifying Lessons for Future Efforts*, Santa Monica, Calif.: Rand, 2011, S. 27; International Crisis Group (ICG), *A Force in Fragments: Reconstituting the Afghan National Army*, Kabul/Brüssel, Mai 2010 (Asia Report, Nr. 190), S. 1.

⁶ Kelly u.a., *Security Force Assistance in Afghanistan* [wie Fn. 5], S. 75.

⁷ Vgl. hierzu die entsprechenden Daten unter: Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction (SIGAR), *Quarterly Report to the United States Congress*, 30.1.2012, S. 6 und S. 10, <www.sigar.mil/pdf/quarterlyreports/2012-01-30qr.pdf> (Zugriff am 22.5.2012).

⁸ Zur Widersprüchlichkeit der Zielsetzungen der internationalen Afghanistan-Politik vgl. Christian Denny, *Watching while the Frog Boils: Strategic Folly in the Afghan Security Sector*, Waterloo, Ontario (Kanada): Centre for International Governance Innovation (CIGI), Oktober 2011 (The Afghanistan Papers, Nr. 9).

werden die Regierung in Kabul und die ISAF-Truppensteller ihre Prioritäten stärker auf den längerfristigen Aufbau des afghanischen Sicherheitssektors richten müssen. Auch die nach 2014 von den USA geplanten Antiterroroperationen sollten sich diesem Ziel unterordnen.⁹

Während des Nato-Gipfels in Chicago Ende Mai 2012 konnten die Staats- und Regierungschefs zwar den allzu offensichtlichen Eindruck vermeiden, sie befänden sich in einem Wettlauf um einen möglichst schnellen Abzug ihrer jeweiligen Truppen. So wurde dort der bereits 2010 beschlossene Plan noch einmal bekräftigt, die Transition bis Ende 2014 abzuschließen. Bis Mitte 2013 soll dieser Prozess allerdings bereits so weit vorangeschritten sein, dass die ANSF landesweit die Führung der Sicherheitsverantwortung übernommen haben. Dabei ist offensichtlich, dass die Umsetzung dieses Fahrplans mittlerweile in erster Linie von innenpolitischen Erwägungen der internationalen Partner bestimmt wird und nicht, wie eigentlich vorgesehen, von den tatsächlichen Entwicklungen in Afghanistan. In den ISAF-Ländern lässt sich der Einsatz immer weniger vermitteln. Die Fälle von Fehlverhalten der Nato-Truppen, wie die Verbrennung von Exemplaren des Korans, haben den Druck auch auf die afghanische Regierung erhöht, auf einen möglichst frühzeitigen Abzug der ausländischen Soldaten hinzuwirken.¹⁰

In Chicago ging es vor allem um zwei Fragen, nämlich um die längerfristige Finanzierung der ANSF und um die internationale Militärpräsenz nach 2014, wenn die ISAF-Mission in ihrer jetzigen Form endet. Die Nato geht für die Zeit nach 2014 von einer Größe der ANSF von 228 500 Personen sowie jährlichen Kosten in Höhe von 4,1 Milliarden US-Dollar für den

⁹ Thomas Ruttig, einer der besten deutschen Afghanistan-Kenner, meint dazu: »Der Teilabzug [der Nato-Truppen] Ende 2014 ist [...] eher ein Formationswechsel, der das Gewicht derjenigen Einsatzkräfte stärkt, die am drastischsten für die gegenwärtige Polarisierung in Afghanistan verantwortlich sind« (Thomas Ruttig, »Die Nato und ihr Bürgerkrieg«, in: *tageszeitung*, 22.5.2012.)

¹⁰ Rod Nordland/Elisabeth Bumiller/Matthew Rosenberg, »Karzai Calls on U.S. to Pull Back as Taliban Cancel Talks«, in: *New York Times*, 15.3.2012, <www.nytimes.com/2012/03/16/world/asia/taliban-call-off-talks-as-karzai-urges-faster-us-transition.html?_r=1> (Zugriff am 23.7.2012).

Infobox 1

Sicherheitssektorreform (SSR)

Die internationalen Zielsetzungen, die mit dem Aufbau afghanischer Sicherheitskräfte verbunden werden, sind seit 2002 stark geprägt vom Konzept der Sicherheitssektorreform (SSR), das seit Ende der 1990er Jahre im Rahmen der OECD formuliert wurde.^a 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. Dazu zählen neben Polizei und Militär auch Milizen, private Sicherheitsfirmen, sicherheitsrelevante Ministerien, die Zivilgesellschaft, Parlamente und der gesamte Justizbereich. 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 zeichnet sich insbesondere durch drei normative Prämissen aus.

1. Es geht nicht nur um die Effektivität von Sicherheitskräften, sondern in erster Linie um deren Einbindung in und Kontrolle durch funktionsfähige und legitime Regierungsinstitutionen (governance). Dazu zählt auch die zivile Kontrolle von militärischen Akteuren.
2. Das SSR-Konzept folgt der Vorgabe, dass polizeiliche und militärische Aufgaben möglichst stark getrennt zu sein haben. Polizeiarbeit soll demnach einen zivilen Charakter haben und sich auf die Durchsetzung von Recht und Gesetz im Innern beschränken.
3. Der Reformansatz zielt auf die Wahrung bzw. Wiederherstellung des staatlichen Gewaltmonopols ab und schließt daher unter anderem Maßnahmen zur Entwaffnung und Demobilisierung »irregulärer« militärischer Verbände mit ein.

^a Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), *Security System Reform and Governance*, Paris 2005; OECD, *Helping Prevent Violent Conflict*, Paris 2001; OECD, *Security System Reform and Governance: Policy and Good Practice*, Paris 2004, <www.oecd.org/dataoecd/40/58/31526562.pdf> (Zugriff am 17.1.2012).

Unterhalt dieser Sicherheitskräfte aus.¹¹ Was die Mannschaftsstärke betrifft, würde dies im Verhältnis zu der aktuellen Zielgröße (352 000) eine Reduzierung um mehr als ein Drittel bedeuten. Dahinter steht die Annahme – bzw. Hoffnung –, dass die Aufständischen in Zukunft deutlich geschwächt sein werden¹² oder es zu einer politischen Lösung des Konflikts kommt. Klar ist, dass die internationale Gemeinschaft auf absehbare Zeit den weitaus größten Teil der Kosten für die ANSF tragen müssen.

Die Nato hat sich in Chicago erneut zu ihrer Verpflichtung für ein längerfristiges militärisches Engagement auch nach 2014 bekannt. Flankiert wird diese Entscheidung von bilateralen Abkommen zwischen einzelnen Truppenstellern und der afghanischen Regierung. Sowohl die USA als auch Deutschland haben bereits ein solches Abkommen abgeschlossen. Die Details des zukünftigen militärischen Engagements wurden jedoch auch in Chicago noch nicht festgelegt. Klar ist bislang nur, dass die ISAF-Nachfolge mission keinen Kampfauftrag mehr haben wird und sich stattdessen dem Training, der Beratung und allgemein der Unterstützung der ANSF widmen soll. Bisherigen Überlegungen in der Nato zufolge könnte die Nachfolge mission 10 000 bis 30 000 Soldaten umfassen und bei der Ausbildung ausschließlich der höheren Kommando-Ebenen der ANA bzw. ANP helfen.¹³

11 Nato, *Chicago Summit Declaration on Afghanistan*, Brüssel, 21.5.2012, <www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_87595.htm> (Zugriff am 25.5.2012). Das Dokument enthält kein konkretes Datum im Zusammenhang mit dieser Zielgröße. Tempo und genauer Umfang der ANSF-Reduzierung sollen gemäß der Gipfelerklärung von der Entwicklung der Sicherheitslage in Afghanistan abhängen.

12 Karen DeYoung/Sayed Salahuddin, »Afghan Officials Stress Need for U.S. Security Presence beyond 2014 Withdrawal«, in: *The Washington Post*, 11.4.2012; CJ Radin, »US Funding Request Calls for Reduction in Afghan Security Forces after 2014«, in: *The Long War Journal*, 29.3.2012, <www.longwarjournal.org/threat-matrix/archives/2012/03/president_obama_appeals_for_fu.php> (Zugriff am 24.7.2012).

13 Nikolas Busse, »Die Nato will auch nach 2014 in Afghanistan präsent sein«, in: FAZ, 22.5.2012.

Die afghanische Nationalarmee (ANA)

Die Geschichte des (Wieder-)Aufbaus der afghanischen Nationalarmee ist von jahrelangen Versäumnissen und fortbestehenden Defiziten gekennzeichnet. Strukturell richteten sich die Bemühungen der ISAF zunächst auf die Aufstellung einer infanteristischen Hilfstruppe. Dementsprechend waren die Investitionen zunächst gering und das Training rudimentär.¹⁴ Anfängliche Planungen der USA, die im Jahr 2002 als Leitnation die Verantwortung für die Entwicklung, die Ausbildung und die Ausrüstung der ANA übernahmen, liefen zunächst nur auf eine Truppenstärke von 50 000 Mann hinaus. Die aktuelle Zielgröße für Oktober 2012 sieht nun eine Sollstärke der ANA von 195 000 Soldaten vor.

Erst seit 2011 konzentrieren sich die Aktivitäten der ISAF verstärkt auf die Bildung jener Kapazitäten, die über reine Infanteriefähigkeiten hinausgehen, also insbesondere die Logistik, Führung sowie Einsatz- und Kampfunterstützung (dazu zählen technische Aufklärung und Close Air Support).¹⁵ So soll nun in relativ kurzer Zeit die anspruchsvolle Entwicklung von einer infanteristischen Hilfstruppe zu einer Nationalarmee gelingen. Eine solche Armee muss neben Infanteriekräften auch über Verbände verfügen, die Informationen über den Gegner beschaffen oder die eigenen Truppen im Einsatz versorgen können, soll sie eines Tages ohne fremden Beistand die Sicherheit in und für Afghanistan gewährleisten. Die afghanische Nationalarmee wird in diesen kritischen Bereichen nach amerikanischer Einschätzung noch bis ins Jahr 2017 von der Hilfe der Nato-Staaten abhängig bleiben.¹⁶

¹⁴ Vgl. Antonio Giustozzi, »Auxiliary Force or National Army? Afghanistan's ANA and the Counter-Insurgency Effort«, in: *Small Wars and Insurgencies*, 18 (2007) 1, S. 48 und S. 55; Anthony H. Cordesman/Adam Mausner/David Kasten, *Winning in Afghanistan. Creating Effective Afghan Security Forces*, Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies (CSIS), Mai 2009, S. 59ff.

¹⁵ James A. Schear/Wiliam B. Caldwell/Frank C. Digiovanni, »Developing Capacity for an Enduring Security Force«, in: *PRISM*, 2 (2011) 2, S. 135–144 (143).

¹⁶ Siehe Spencer Ackerman, »Six More Years: U.S. General Wants to Train Afghans until ›2017‹«, *Wired.com*, 6.6.2011, <www.wired.com/dangerroom/2011/06/six-more-years-u-s-general-wants-to-train-afghans-until-2017/> (Zugriff am 24.7.2012).

Seit 2009¹⁷ ist ein Wandel beim Aufbau der afghanischen Armee festzustellen. Die wachsende Zahl afghanischer Sicherheitskräfte entspricht zwar noch keiner ebenso starken Verbesserung ihrer Qualität, aber die Truppe hat mittlerweile bei diversen Einsätzen ihre Fähigkeit zur weitgehend eigenständigen Operationsführung bewiesen, zuletzt bei Gelegenheit des Angriffs der Taliban in Kabul im April 2012.

Struktur und Fähigkeitsprofile

Die ANA ist dem seit Dezember 2004 amtierenden Verteidigungsminister Abdul Rahim Wardak unterstellt und besteht im Wesentlichen aus sechs Korps und einer Division (RC Capital). Die Luftfahrzeuge sind in der Afghan Air Force (AAF) zusammengefasst. Jedes Korps setzt sich aus drei bzw. vier Brigaden zusammen, die in sechs bis sieben »Kandaks«, der paschtunischen Bezeichnung für ein Bataillon, mit bis zu 650 Soldaten organisiert sind. Eine Brigade besteht in der Regel aus vier Infanterie-Kandaks, einem Kandak zur Kampfunterstützung, einem Logistik-Kandak und einem weiteren GSU-Kandak (Garrison Support Unit). Hinzu kommt ein Kommando-Kandak je Korps, das – in Abstimmung mit dem jeweiligen Regionalkommando – zentral vom Verteidigungsministerium in Kabul geführt wird.

Auf afghanischer Seite werden alle Ausbildungsmaßnahmen vom »ANA Training Command« koordiniert, zu dem unter anderem das »Kabul Military Training Centre« (KMTC) sowie die Truppschulen und die Verteidigungsakademie gehören.¹⁸ Das amerikanische Combined Security Transition Command-

¹⁷ Siehe Michael Paul, »Licht am Ende des Tunnels? Der Aufbau der Afghanischen Nationalarmee«, in: *Sicherheit und Frieden*, 28 (2010) 1, S. 42–48.

¹⁸ Vgl. Vishal Chandra, »Making of the New Afghan National Army: Challenges and Prospects«, in: *Strategic Analysis*, 33 (Januar 2008) 1, S. 55–70 (56).

Infobox 2

Unsichere Datenlage: Fähigkeitsprofile der ANSF

Die Bewertung der Fähigkeiten der afghanischen Sicherheitskräfte – sowohl der Armee als auch der Polizei – ist mit zahlreichen Unsicherheiten behaftet. Zunächst wurden alle Verbände und Stäbe sowie die Sicherheitsministerien anhand von definierten »Capability Milestones« (CM) beurteilt. Dabei ist »CM-1« die höchste von insgesamt vier Kategorien. Sie bedeutet die Fähigkeit zu autonomem Handeln.

Allerdings stellte sich heraus, dass dieses System zur Bewertung der ANSF-Einsatzbereitschaft an vielen Punkten ein verzerrtes Bild der Realität lieferte. So gab es Berichte, dass selbst manche als »CM-1« klassifizierte Einheiten kein Einsatztraining als ganzer Verband erfahren hatten. Manche Operationen erwiesen sich zudem als einfache Patrouillen. Die Ursache für die geringe Zuverlässigkeit der Daten lag nicht zuletzt darin begründet, dass sie von den ANA-Einheiten selbst generiert wurden und die ISAF sie häufig nicht verifizieren konnte.^a

Wegen der Kritik am CM-System wurde im April 2010 ein weiteres Bewertungsinstrument eingeführt – das »Commanders Unit Assessment Tool« (CUAT). Die entsprechenden Stufen reichen von »Nicht bewertet« über »Effektiv mit Unterstützung«, »Effektiv mit Beratern« bis hin zu »Unabhängig mit Beratern«.

Auch dieses neue Bewertungsverfahren bleibt jedoch umstritten, auch wenn es als eine Verbesserung gegenüber dem CM-System gilt. Experten bezweifeln, dass sich damit die tatsächliche Einsatzeffizienz abbilden lässt. CUAT stützt sich nach wie vor primär auf quantitative (Umfang, Ausrüstung, Training) und nicht auf qualitative Indikatoren (z.B. Korruption).^b

^a Anthony H. Cordesman, *Afghan National Security Forces. What It Will Take to Implement the ISAF Strategy*, Washington D.C.: Center for Strategic & International Studies (CSIS), November 2010, S. 46; Antonio Giustozzi, »The Afghan National Army. Unwarranted Hope?«, in: *The RUSI Journal*, 154 (Dezember 2009) 6, S. 40–41; Kelly u.a., *Security Force Assistance in Afghanistan* [wie Fn. 5], S. 58.

^b Anthony H. Cordesman, *Transition in the Afghanistan-Pakistan War: How Does This War End?*, Washington, D.C.: CSIS, Januar 2012, S. 98.

Afghanistan (CSTC-A)¹⁹ und die 2009 etablierte Nato Training Mission-Afghanistan (NTM-A) werden von einem gemeinsamen Kommandeur geführt. Sie haben die Aufgabe, mittels Training, Mentoring und Ausrüstung professionelle und durchhaltefähige afghanische Sicherheitskräfte aufzubauen, die in der Lage sind, Sicherheit für die Bevölkerung zu gewährleisten.

Nach Einschätzung der USA bzw. der ISAF wuchs im Zeitraum September 2010 bis Februar 2011 die Zahl der Kandaks, die als »effektiv mit Unterstützung« eingestuft wurden, von 49 auf 85 und derjenigen, die als »effektiv mit Beratern« gelten, von 42 auf 61. Keine Einheit war bis zu diesem Zeitpunkt aber als »unabhängig« – im Sinne einer von ISAF-Unterstützung unabhängigen Aktionsfähigkeit – bewertet worden.²⁰ Neuere Zahlen sind vielversprechender: So wurde laut Fortschrittsbericht der Bundesregierung 2011 der erste afghanische Verband im 209. ANA-Korps durch ISAF zur eigenständigen Operationsführung zertifiziert.²¹ Daten vom März 2012 erkennen insgesamt 13 Kandaks die Fähigkeit zu, »unabhängig mit Beratern« agieren zu können; die Mehrheit der 156 evaluierten Verbände benötigt jedoch weiterhin Unterstützung.²²

Weiterhin geben die hohen personellen Verluste durch Tod oder Desertieren (attrition) Grund zur Besorgnis und konterkarieren den quantitativen Aufwuchs. Als Hauptursachen der Desertion werden schlechte Führung und fehlende Rechenschaftspflicht der Kommandeure, Trennung von der Familie und das hohe operative Tempo genannt. Die Quote der Deserteure lag 2009 bei 12–19 Prozent, erreichte im Sommer 2011 jedoch zeitweise einen Höchststand von 35 Prozent.²³

¹⁹ Als Leitnation für den ANA-Aufbau etablierte die USA zunächst das amerikanisch geführte Office of Military Cooperation – Afghanistan (OMC-A), das später unter dem neuen Namen Office of Security Cooperation – Afghanistan (OSC-A) reorganisiert wurde, siehe ICG, *A Force in Fragments* [wie Fn. 5], S. 7.

²⁰ U.S. Department of Defense, *Report on Progress toward Security and Stability in Afghanistan*, Washington, D.C., April 2011, S. 38.

²¹ Die Bundesregierung, *Fortschrittsbericht Afghanistan zur Unterrichtung des Deutschen Bundestags*, Berlin: Presse- und Informationsamt, 2011, S. 22.

²² SIGAR, *Quarterly Report to the United States Congress* [wie Fn. 7], S. 69; U.S. Department of Defense, *Report on Afghanistan* [April 2012, wie Fn. 2], S. 38 und S. 43.

²³ Joshua Partlow, »Afghan Army's Dropout Rate Rises«, in: *The Washington Post*, 4.9.2011, S. A01; U.S. Department of Defense, *Report on Progress toward Security and Stability in Afghanistan*, Washington, D.C., Oktober 2011, S. 22f.

Die Anwerbungszahlen neuer Rekruten wie auch die Rate der Rückkehrer (retention) haben sich aufgrund einer Erhöhung des Solds (von 100 bis 110 US-Dollar im Jahr 2004 auf 165 US-Dollar seit November 2009) verbessert. Der Sold kann nun auch verlässlicher per elektronischer Überweisung ausgezahlt werden, so dass Soldaten nicht längere Zeit abwesend sein müssen, weil sie den Lohn persönlich zu ihren Familien in andere Landesteile bringen, und sich korrupte Vorgesetzte dessen nicht mehr so leicht bemächtigen können.²⁴

Neben der landesweit grassierenden Korruption stellt der Analphabetismus – nur 18 Prozent der Rekruten können Lesen und Schreiben – nach wie vor ein gravierendes Hindernis dar bei dem Bemühen, den Soldaten auch nur die grundlegendsten Fähigkeiten zu vermitteln. Darüber hinaus lassen sich komplexe Einsätze und Aufgaben wie zum Beispiel im Bereich Logistik sowie die Bedienung von komplizierten Waffensystemen nicht anhand von Piktogrammen erklären. Afghanische Lehrer helfen diesen Mangel seit März 2010 zu beseitigen, selbst diese für eine Nationalarmee mit einem umfassenden Aufgabenspektrum so offensichtliche und zwingend notwendige Investition kam aber erst spät zustande.²⁵

Schließlich stellt auch die Motivation und Loyalität der afghanischen Sicherheitskräfte eine potentiell große – wenn auch in ihrer Tragweite schwer einzuschätzende – Herausforderung dar. Im Februar 2012 erregte der persönliche Bericht eines US-Offiziers beträchtliche Aufmerksamkeit, in dem er konstatierte, dass ANSF-Angehörige weder fähig noch bereit zum Kampf gegen die Aufständischen seien.²⁶ Selbst schlecht ausgebildete und ausgerüstete Einheiten können Beachtliches leisten, wenn sie motiviert sind. Insofern ist Motivation nicht zwingend von Ausbildung und Ausrüstung abhängig. Zweifellos ist aber die Frage, ob die Sicherheitskräfte loyal gegenüber dem afghanischen Zentralstaat und damit auch bereit sind, das Gewaltmonopol des Staates durchzusetzen, von grundlegender Bedeutung.

²⁴ Siehe Civil-Military Fusion Centre, *Mobile Phone-Based Banking: Status & Prospects in Afghanistan*, September 2011; ICG, *A Force in Fragments* [wie Fn. 5], S. 19.

²⁵ U.S. Department of Defense, »DOD News Briefing with Lt. Gen. Caldwell via Telefonconference from Afghanistan«, 26.9.2011 <www.defense.gov/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=4888> (Zugriff am 16.5.2012).

²⁶ Daniel L. Davis, »Truth, Lies and Afghanistan. How Military Leaders Have Let Us down«, in: *Armed Forces Journal*, Februar 2012.

Quantitativer Aufwuchs, qualitative Mängel

Im Februar 2002 hatten die USA noch eine ANA-Truppenstärke von 62 000 angestrebt. Seit 2008 wuchsen die Zielgrößen rapide von 86 000 über 134 000 bis auf 171 600, eine Marke, die im Januar 2010 festgelegt wurde. Die aktuell gültige, im Juni 2011 beschlossene Sollstärke der afghanischen Armee in Höhe von 195 000 soll Ende Oktober 2012 erreicht werden.²⁷

Solche enormen Zuwächse in relativ kurzer Zeit stellen hohe Anforderungen an die Ausbilder. Die Unterstützung der Nato in diesem Bereich zielt auf die Schulung der afghanischen Trainer und der militärischen Führer (mentoring). Rekruten erhalten zunächst an der zentralen Militärschule in Kabul (KMTC) ihre infanteristische Grundausbildung (basic warrior training), die seit Dezember 2009 nur mehr acht (statt seit 2007 zehn und zuvor 14) Wochen dauert. Etwa ein Drittel der dort instruierten Soldaten absolviert danach in weiteren fünf (zuvor sechs bis acht) Wochen eine Spezialausbildung in einem von zehn Bereichen wie Artillerie oder Logistik.²⁸ Weitere fünf (zuvor neun)²⁹ Wochen lang durchläuft jede ANA-Einheit ein taktisches Training, außerdem gibt es ein einsatzvorbereitendes Training, das von einem amerikanischen Team (Embedded Training Team, ETT) oder einem ISAF-Team (Operational Mentoring and Liaison Team, OMLT) in einem Einsatzzentrum betreut wird.

²⁷ Kelly u.a., *Security Force Assistance in Afghanistan* [wie Fn. 5], S. XV und S. 57; Nato, *Afghan National Security Forces (ANSF): Training and Development*, Brüssel: Nato Public Diplomacy Division, April 2012, <www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_topics/20120418_120418-Background-ANSF-en.pdf> (Zugriff am 30.7.2012); SIGAR, *Quarterly Report to the United States Congress* [wie Fn. 7], S. 7.

²⁸ Ali Ahmad, *Briefing: Kabul Military Training Center (KMTC)*, Kabul, 29.9.2008; TAG/KMTC Mentor Group/CSTC-A, *Command Brief*, Kabul 2008; ICG, *A Force in Fragments* [wie Fn. 5], S. 17f; CJ Radin, »Afghan National Security Forces Order of Battle. Afghan National Army (ANA)«, *The Long War Journal* (online), April 2011 <www.longwarjournal.org/oob/afghanistan/index.php> (Zugriff am 30.7.2012); Obaid Younossi u.a., *The Long March: Building an Afghan National Army*, Santa Monica, Calif.: Rand, 2009, S. 32.

²⁹ Auch das taktische Training (Unit tactical training) wurde zugunsten schnellen Aufwuchses im Januar 2010 auf nun fünf Wochen reduziert, Radin, »Afghan National Security Forces Order of Battle« [wie Fn. 28].

Die Zeit dafür wurde im Juni 2010 von acht auf nun neun Wochen erhöht.³⁰

Die Mitglieder der Teams (ETT/OMLT)³¹ bestehen aus erfahrenen Offizieren und Unteroffizieren der Nato-Länder. Sie begleiten und beraten die afghanischen Soldaten im täglichen Dienst und im Einsatz, ermöglichen den Zugriff auf ISAF-Ressourcen wie Luft- und Feuerunterstützung sowie medizinische Hilfe und koordinieren die Versorgung der Truppe. Darüber hinaus beraten sie die militärischen Führer und überprüfen kontinuierlich die Einheiten. Ihre Stationierung orientiert sich an den Standorten der zu betreuenden ANA-Einheiten sowie der Ausbildungseinrichtungen. Im Generalstab und im Ministerium stehen sie auch den Abteilungsleitern beratend zur Seite, zudem begleiten sie Generäle und Stabsoffiziere etwa bei Inspektionen und Truppenbesuchen.

Die hohen Aufwuchszahlen – speziell die Verdopplung der Zahl der rekrutierten Sicherheitskräfte in den letzten Jahren bei gleichzeitiger Reduzierung der Ausbildungszeiten (und künftig auch der ISAF-Ausbilder) – weisen auf ein weitreichendes Problem hin: je höher das Ausbildungstempo, desto geringer die Qualität. Die Folge kann sein, dass sich schlecht geschulte und ausgerüstete Einheiten auflösen, sobald sie in Kampfeinsätze geraten. Die Kehrseite der Konzentration auf hohe Aufwuchszahlen war stets die Verkürzung der Ausbildungszeiten. So wurde die Grundausbildung³² von zunächst 14 auf acht Wochen reduziert. Dies geschah vor dem Hintergrund einer zunehmenden Zahl lese- und schreibunkundiger Rekruten, die damit immer weniger Zeit erhielten, um Vertrauen in die eigenen Fähigkeiten – oder die der Einsatztruppe als Einheit – bilden zu können.

Darüber hinaus ist es nicht gelungen, eine ausreichende Zahl militärischer Führer hervorzubringen. Die Defizite in der Ausbildung und in der Verfügbarkeit afghanischer Offiziere und Unteroffiziere führten zu dem Vorschlag, größere und dafür weniger Verbände zu schaffen. Das Offizierskorps sollte nicht erweitert, sondern die vorhandenen militärischen

30 Amerikanische ETTs wurden 2003, OMLTs unter ISAF-Kommando 2005 eingeführt, auch um die Defizite in der Polizeiausbildung auszugleichen, siehe ICG, *A Force in Fragments* [wie Fn. 5], S. 8 und S. 18.

31 Im Rahmen der Unterstützung im Transitionsprozess sollen kleinere Beraterteams (Partnering and Advising Task Force, PATF) mehr Flexibilität ermöglichen.

32 Hier handelt es sich um das »Basic Warrior Training«, siehe Kelly u.a., *Security Force Assistance in Afghanistan* [wie Fn. 5], S. 40.

Führer sollten besser ausgebildet werden.³³ Auch im Fortschrittsbericht der Bundesregierung wird die Bedeutung der Qualität der Kräfte bezüglich Führung, Ausbildung, Ausstattung und Einsatzwert hervorgehoben.³⁴ Es bedarf also auch hier eines fortdauernden, wenn auch im Zeitverlauf abnehmenden Engagements.

Die ANA sei schlechter ausgerüstet als die Mudschaheddin im Bürgerkrieg, bemängelte der afghanische Verteidigungsminister schon vor Jahren.³⁵ Nach und nach hat die Armee moderne US-Gewehre sowie Granatwerfer und gepanzerte Mehrzweckfahrzeuge des Typs »Humvee« eingeführt.³⁶ Um den Ausrüstungszustand zu verbessern, wurden Programme aufgelegt wie das »Nato-ANA Equipment Donation Programme« zur Koordination der Ausrüstungsunterstützung (2006) sowie der »Nato-ANA Trust Fund«, der Betriebs- und Transportkosten übernimmt, Ausrüstung finanziert und Auslandstrainings organisiert (2007). Hervorzuheben ist der im März 2011 eingerichtete »Nato-Russia Council (NRC) Helicopter Maintenance Fund«, der die afghanische Luftwaffe (AAF) befähigen soll, eine eigenständige Operationsführung der afghanischen Streitkräfte zu unterstützen. Allerdings ist auch hier die Ausbildung defizitär und erfordert weitere Hilfe und Förderung durch die internationalen Partner bis mindestens ins Jahr 2016.³⁷

Prinzipiell schafft neuere Ausrüstung noch keine bessere Armee und der stetige Zufluss von Waffen und Material hat in einem von Armut und Mangel gekennzeichneten Land fast schon zwangsläufige Folgen: So

33 Weiterhin fehlen über 10 000 Unteroffiziere, siehe Jeff Haynes, *Reforming the Afghan National Army (ANA)*, Philadelphia, Pa.: Foreign Policy Research Institute, November 2009, <www.fpri.org/enotes/200911.haynes.reformingafghannationalarmy.html> (Zugriff am 16.5.2012), und CJ Radin, »Afghan National Army Update, May 2011«, *The Long War Journal* (online), Mai 2011,

<www.longwarjournal.org/archives/2011/05/afghan_national_army_4.php> (Zugriff am 30.7.2012); U.S. Department of Defense, *Report on Afghanistan* [April 2012, wie Fn. 2], S. 22.

34 Die Bundesregierung, *Fortschrittsbericht Afghanistan* [wie Fn. 21], S. 22.

35 Chandra, »Making of the New Afghan National Army« [wie Fn. 18], S. 61.

36 Antonio Giustozzi, »The Afghan National Army. Unwarranted Hope?«, in: *The RUSI Journal*, 154 (Dezember 2009) 6, S. 37; U.S. Department of Defense, *Progress toward Security and Stability in Afghanistan: Report to Congress in Accordance with the National Defence Authorization Act*, Washington D.C., Juni 2009, S. 32 und S. 99.

37 U.S. Department of Defense, *Report on Afghanistan* [April 2012, wie Fn. 2], S. 26.

wurden in der Vergangenheit zahlreiche Fälle der Unterschlagung von Ausrüstungsmaterial wie Winterbekleidung und der fahrlässigen oder mutwilligen Beschädigung von Fahrzeugen dokumentiert. Verantwortliche wurden indes weder von den Kommandeuren noch seitens des Ministeriums zur Rechenschaft gezogen.³⁸

Perspektiven zur weiteren Entwicklung der ANA

Seit dem ersten größeren Einsatz im Juli 2003 finden militärische Operationen in Afghanistan zunehmend unter einheimischer Leitung statt; derzeit führt die ANA 90 Prozent aller Einsätze gemeinsam mit ISAF durch, davon über 40 Prozent unter afghanischer Regie.³⁹ Die ANA ist in der Lage, Operationen bis zur Kompanieebene (etwa 120 Mann) selbst zu leiten. Allerdings kämpft in Afghanistan bisher kein einziges afghanisches Bataillon (Kandak) – als nächstgrößere militärische Einheit – ohne die Unterstützung durch amerikanische Soldaten oder ISAF-Truppen. Selbst wenn manche Einheiten als fähig zum »unabhängigen« Operieren eingestuft werden, bleiben auch diese auf Hilfe bei Wartung, Logistik und Sanitätswesen angewiesen. Und bei der überwiegenden Zahl der bisherigen Operationen soll es sich um einfache Patrouillen oder die Besetzung von Checkpoints gehandelt haben. Schätzungen zufolge ist die ANA noch bis mindestens zum Jahr 2017 auf fremden Rückhalt angewiesen.⁴⁰

Die ANA wird daher in einem überschaubaren Zeitraum noch nicht in der Lage sein, in vollem Umfang und eigenständig Sicherheit in Afghanistan zu gewährleisten. Sie ist weiterhin abhängig von ausländischen Ausbildern, die oberhalb der Kompanieebene häufig als militärische Führer fungieren und durch die ISAF militärische Fähigkeiten wie Aufklärung, medizinische Hilfe (MedEvac), Luftunterstützung und Logistik zur Verfügung stellen können. Zwar wird die afghanische Luftwaffe auf Basis eines Heeres-

fliegerkorps aufgebaut, doch wird die ANA weiter auf Luftnahunterstützung durch internationale Kräfte angewiesen bleiben.⁴¹ Zweifellos wird die ANA nicht über alle Elemente einer modernen Armee verfügen müssen, um Sicherheit im Lande herstellen zu können. Schließlich stützt sich auch die Bundeswehr im Einsatz auf amerikanische Luftnahunterstützung. Dennoch muss die afghanische Armee mehr sein als eine »leichte Infanterie«. ⁴² Erst wenn sie mit ausreichend Gerät und ausgebildeten Truppen ausgestattet ist und selbständig handeln kann, ist ein wichtiges Erfolgskriterium dafür erfüllt, die ISAF-Streitkräfte als stabilisierendes Element abzuziehen.

Ein wirklicher Erfolg wäre es, wenn die Armee zu einem konstituierenden Element einer afghanischen Nation werden würde. Im Idealfall hinterlässt die Nato eine des Lesens und Schreibens kundige, relativ disziplinierte und gut ausgebildete Truppe, die im Vergleich zur politischen Führung in Kabul und zu den Polizeikräften ein hohes Ansehen und Vertrauen in der Bevölkerung genießt. Selbst bei Annahme eines solch positiven, fortwirkenden Verhältnisses stellt sich jedoch die Frage, wem die Loyalität der ANA-Soldaten und des Offizierskorps gehört und ob diese durch Vertrauen in die politische und militärische Führung dauerhaft aufrechtzuerhalten sein wird.

Im Gegensatz zu der Situation vor dem Bürgerkrieg besteht das Offiziers- und Unteroffizierskorps nun hauptsächlich aus Tadschiken, gefolgt von Paschtunen als größter Bevölkerungsgruppe. Zwar wurden seit Oktober 2010 die Bemühungen verstärkt, insbesondere Paschtunen aus dem Süden des Landes anzuwerben⁴³, das grundlegende Strukturproblem der überproportionalen Repräsentation der Tadschiken unter den Offizieren bleibt jedoch bestehen. Es erklärt sich damit, dass die internationalen Partner von Anfang an auf die Einbindung der früheren, gegen die Taliban agierenden Nordallianz gesetzt haben.

In der Nordallianz waren zwar alle wichtigen ethnischen Gruppen (Paschtunen, Tadschiken, Hasara, Usbeken, Turkmenen) vertreten. Weil sich die Taliban

³⁸ U.S. Department of Defense, *Report on the Assessment of US and Coalition Plans to Train, Equip, and Field the Afghan National Security Forces*, Washington, D.C., 30.9.2009, S. 57f.

³⁹ U.S. Department of Defense, *Report on Afghanistan* [April 2012, wie Fn. 2], S. 13.

⁴⁰ Ackerman, »Six More Years« [wie Fn. 16]; Giustozzi, »The Afghan National Army« [wie Fn. 36], S. 40; U.S. Department of Defense, »DOD News Briefing with Lt. Gen. Caldwell« [wie Fn. 25].

⁴¹ Ackerman, »Six More Years« [wie Fn. 16]; Nato, *Afghanistan Report 2009*, Brüssel: Nato Public Diplomacy Division, 2009, S. 15; Younossi u.a., *The Long March* [wie Fn. 28], S. 26.

⁴² »At the moment these forces are built as lighter-than-light infantry,« Gen. Wardak said.« (Yaroslav Trofimov, »Afghan General Sounds Alarm«, in: *The Wall Street Journal*, 18.2.2012, <<http://online.wsj.com/article/SB10001424052970204059804577229081438477796.html>> [Zugriff am 24.7.2012].)

⁴³ U.S. Department of Defense, *Report on Afghanistan* [April 2012, wie Fn. 2], S. 25.

aber mehrheitlich aus Paschtunen rekrutieren, blieben unter den Verantwortlichen für den Armeeaufbau Vorbehalte gegen Angehörige dieser Volksgruppe bestehen, speziell gegen jene aus den Grenzregionen nahe Pakistan. Da sich die andauernden Kämpfe besonders auf diesen Paschtunengürtel im Süden und Osten Afghanistans konzentrieren, in denen schon afghanische Soldaten aus dem Norden als Fremde gelten, wäre es besonders geboten, hier Kräfte anzuwerben. Allerdings besteht aus historischen und aktuellen Gründen – wie der Infiltration durch Taliban – die Tendenz, gerade dort bei der Anwerbung von Rekruten sehr selektiv vorzugehen.⁴⁴ In der Folge bleiben Paschtunen in der Armee – wie auch in der ANP – nach wie vor unterrepräsentiert.⁴⁵

Zu berücksichtigen ist darüber hinaus, dass bei den hohen Aufwuchszahlen die meisten Rekruten aus besonders gering entwickelten Landesteilen kommen, die oft am weitesten vom Gedanken einer kulturell, wirtschaftlich und politisch integrierten Nation entfernt sind. Hier erweist sich die Erhöhung des Soldes um 45 US-Dollar im November 2009 als ausschlaggebend für den großen Anteil von Rekruten aus armen Regionen innerhalb der Armee.⁴⁶

Darüber hinaus droht die rasche Aufstockung auch die innere Kohäsionskraft der ANA als »nationale« Sicherheitsorganisation zu überfordern: »Zunehmend besteht das Risiko, dass sie in den Sog einer politischen, ethnischen und tribalen Fragmentierung Afghanistans« gerät.⁴⁷

Afghanistan wird auf lange Sicht darauf angewiesen sein, dass die ausländischen Geber die Kosten für die Aufrechterhaltung der nationalen Sicherheitskräfte übernehmen. Die Wiedereinführung einer allgemeinen Wehrpflicht wäre im Falle der ANA eine erwägenswerte Option, weil sie der Armee eine längerfristige Perspektive eröffnen würde. Allerdings ent-

schieden sich schon die Taliban zu diesem Schritt, was sie noch unbeliebter machte: Sie sahen sich im Januar 1997 in der Region Kandahar wegen der »Zwangswehrpflicht« sogar fast einer Revolte gegenüber.⁴⁸ Jeder afghanische Präsident dürfte daher nur unter bestimmten Umständen zu diesem Mittel greifen.⁴⁹

Angesichts der auf mittlere und lange Sicht absehbaren Reduzierung der ANA müssen auch Überlegungen angestellt werden, was mit den Soldaten geschieht, die jetzt ausgebildet werden, dann aber nicht in der Armee bleiben. Falls die Sicherheitslage im kritischen Zeitraum 2014–2017 eine Minderung der Truppenstärke erlauben sollte, bedarf es eines weiteren Rückgriffs auf Demobilisierungs- und Reintegrationsprogramme, um ehemalige Soldaten in staatliche oder wirtschaftliche Strukturen zu überführen. Allerdings waren Bemühungen, ehemalige Kämpfer zu entwaffnen und zu demobilisieren, im Falle der Milizen schon in der Vergangenheit erfolglos: Innerafghanische Widerstände und die Politik der Nato-Staaten, die auf Einbindung statt auf Auflösung der Milizen setzte, sind dafür maßgeblich verantwortlich.

⁴⁴ Aus den als »sicher« eingeschätzten Landesteilen wird nahezu jeder Rekrut aufgenommen, aus Aufstandsgebieten dagegen 5 bis 6 von 20 Bewerbern, siehe Laura King, »Afghan Army Troubles Come into Sharper Focus«, in: *Los Angeles Times*, 20.2.2012, S. A-1.

⁴⁵ Anthony H. Cordesman, *Afghan National Security Forces. What It Will Take to Implement the ISAF Strategy*, Washington, D.C.: CSIS, November 2010, S. 101; vgl. ICG, *A Force in Fragments* [wie Fn. 5], S. 19.

⁴⁶ Giustozzi, »The Afghan National Army« [wie Fn. 36], S. 38; ICG, *A Force in Fragments* [wie Fn. 5], S. 19.

⁴⁷ Citha D. Maaß/Thomas Ruttig, *Afghanistan vor neuem Bürgerkrieg? Entwicklungsoptionen und Einflussfaktoren im Transitionsprozess*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2011 (SWP-Aktuell 40/2011), S. 4.

⁴⁸ Ahmed Raschid, *Taliban. Afghanistans Gotteskämpfer und der neue Krieg am Hindukusch*, München: C. H. Beck, 2010, S. 165.

⁴⁹ Siehe Ronald E. Neumann, »Afghans, Report for Duty«, in: *New York Times*, 14.1.2008, S. A25; Barnett R. Rubin/Humayun Hamidzada, »From Bonn to London: Governance Challenges and the Future of Statebuilding in Afghanistan«, in: *International Peacekeeping*, 14 (2007) 1, S. 8–25.

Die Afghanische Nationale Polizei (ANP) und das Problem der Milizen

Fähigkeitsprofil, Aufwuchs und Einsatzbereitschaft der ANP

Im Aufbau der nationalen afghanischen Polizei (Afghan National Police, ANP) liegt ein Schlüssel für langfristige Stabilität in Afghanistan, denn die Gewährleistung der Sicherheit nach innen sollte auf Dauer nicht von der Armee übernommen werden. Trotz ihrer zentralen Bedeutung ist die ANP während der ersten Jahre des internationalen Afghanistan-Engagements stark vernachlässigt worden. Die Einheiten der Polizei erhielten weniger Training, Ausrüstung und Lohn als die der ANA. Gleichzeitig dienten sie den USA und anderen Nato-Kräften in erster Linie als militärische Hilfstruppe im Kampf gegen die Aufständischen.⁵⁰ Die Kombination aus unzureichender Ausbildung, schlechter Ausrüstung und operativer Überforderung führte dazu, dass die afghanische Polizei bisher einen besonders hohen Preis für die Aufstandsbekämpfung zahlen musste.⁵¹ So wurden noch 2010 mehr als 1500 Polizisten in Afghanistan getötet, etwa doppelt so viele wie Soldaten der afghanischen Nationalarmee.⁵²

Die afghanische Regierung und die internationalen Kräfte haben seit 2008 verstärkt Anstrengungen unternommen, um einige der Defizite zu beheben. Mit erheblichem Ressourcenaufwand haben sie das »Focused District Development«-Programm (FDD) ins Leben gerufen, um die Qualität der afghanischen Polizei in den Distrikten verbessern. Dazu wurden die lokalen Polizeieinheiten für acht Wochen in regionalen Trainingszentren ausgebildet und ausgerüstet. In

dieser Zeit wurden sie von Einheiten der Afghan National Civil Order Police (ANCOP) ersetzt. Bei der ANCOP handelt es sich um eine paramilitärische Truppe, die auch Teil der afghanischen Polizei ist. Sie konnte sich zu einer relativ effektiven Komponente innerhalb der ANP entwickeln, nicht zuletzt, weil sie besonders intensiv von der Nato trainiert wurde.⁵³

Noch andere Maßnahmen wurden ergriffen, um die Qualität der Polizei zu verbessern: die Angleichung der Polizistengehälter an das Niveau der ANA und, ab Oktober 2011, die Verlängerung der Grundausbildung von sechs auf acht Wochen. Parallel dazu wurden die Trainingskapazitäten ausgebaut.⁵⁴ Auch bei der Ausrüstung gab es Fortschritte, etwa im Hinblick auf die Zahl der gepanzerten Fahrzeuge (Humvees), die der Polizei zur Verfügung gestellt wurden.⁵⁵

Die Nato und die deutsche Bundesregierung sehen in Umfragen der afghanischen Bevölkerung eine Bestätigung für den Erfolg dieser Anstrengungen. Das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) kommt zu dem Ergebnis, dass die ANP zwischen 2009 und 2011 an Zustimmung und Vertrauen in der Bevölkerung gewonnen hat. Demnach stehen zwischen 74 und 81 Prozent der Befragten der afghanischen Polizei grundsätzlich positiv gegenüber und äußern Vertrauen in deren Fähigkeiten.⁵⁶ Die Asia Foundation kommt in ihrer Erhebung von 2011 zu ähnlichen Schlussfolgerungen.⁵⁷

Die Resultate der Meinungsforscher müssen allerdings mit Vorsicht bewertet werden, da auch deutlich Widersprüche zu erkennen sind. Trotz der positiven Gesamteinschätzung betrachtet jeweils eine Mehrheit der befragten Afghanen ihre Polizei weiterhin als korrupt, unprofessionell und schlecht ausgebildet.⁵⁸

⁵⁰ Cornelius Friesendorf/Jörg Krempel, *Militarized versus Civilian Policing: Problems of Reforming the Afghan National Police*, Frankfurt a. M.: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, 2011 (PRIF-Report, Nr. 102), S. 30.

⁵¹ Peter Dahl Thruelsen, »Striking the Right Balance: How to Rebuild the Afghan National Police«, in: *International Peacekeeping*, 17 (2010) 1, S. 80–92; Antonio Giustozzi/Mohammad Isaqzadeh, *Afghanistan's Paramilitary Policing in Context. The Risks of Expediency*, Afghanistan Analysts Network, 2011 (AAN Thematic Report, 07/2011) <http://aan-afghanistan.com/uploads/AAAN-2011-Police_and_Paramilitarisation.pdf> (Zugriff am 6.1.2012).

⁵² Joshua Partlow, »Afghan Police Bear Brunt of Casualties«, in: *The Washington Post* (online), 1.9.2011.

⁵³ U.S. Department of Defense, *Report on Progress in Afghanistan* [Oktober 2011, wie Fn. 23], S. 35.

⁵⁴ Ebd., S. 36.

⁵⁵ Partlow, »Afghan Police Bear Brunt of Casualties« [wie Fn. 52].

⁵⁶ United Nations Development Programme (UNDP), *Police Perception Survey – 2011. The Afghan Perspective*, Kabul, Dezember 2011, S. 3.

⁵⁷ Ruth Rennie, *Afghanistan in 2011. A Survey of the Afghan People*, San Francisco: The Asia Foundation, Oktober 2011, S. 40.

⁵⁸ Ebd.; UNDP, *Police Perception Survey* [wie Fn. 56], S. 5.

Dieser Widerspruch lässt sich teilweise damit erklären, dass andere Staatsbedienstete – etwa im Justizbereich – als noch korrupter gelten. Hinzu kommt, dass die Befragungsergebnisse je nach Region und Bevölkerungsgruppe variieren. So ist das Ansehen der ANP bei Paschtunen, die in Afghanistan die Mehrheit der Bevölkerung stellen, deutlich geringer als bei anderen Gruppen.⁵⁹ Wie in der Armee sind Paschtunen in der ANP unterrepräsentiert, selbst wenn sie auch hier prozentual gesehen leicht vor den Tadschiken rangieren (nämlich 43% Paschtunen und 42% Tadschiken, gefolgt von Hasara 5% und Usbeken 5%).⁶⁰

Auch wenn Teile der ANP – wie etwa die ANCOP – ihre Fähigkeiten verbessern konnten, so bleiben die Defizite bei einem Großteil der regulären uniformierten Polizei doch gravierend. Viele Polizisten sind nach wie vor Analphabeten, der Kauf und Verkauf von hohen Polizeiposten war zumindest bis vor kurzem noch verbreitete Praxis.⁶¹ Der Polizei wird weiterhin vorgeworfen, dass sie ihre Macht missbraucht und nicht selten im Dienst von lokalen Milizenführern und Kriegsherren steht. Der Schwund der Polizeikräfte durch Desertieren, Tod und Verwundung stellt nach wie vor ein großes Problem bei dem Vorhaben dar, eine stabile Truppe aufzubauen.⁶² Trotz der Ausweitung der entsprechenden Kapazitäten fehlen der Polizei gleichermaßen einheimische wie ausländische Trainer und Mentoren.

Ähnlich wie bei der afghanischen Nationalarmee lag der Fokus der Nato bzw. der USA lange auf dem quantitativen Aufwuchs der Kräfte. Der Aufbau der essentiellen Unterstützungsfunktionen wurde dagegen außer Acht gelassen. So begann die Trainingsmission der Nato beispielsweise erst 2011 damit, die logistischen Fähigkeiten der Polizei stärker in den Blick zu nehmen.⁶³

Die Einschätzungen zur tatsächlichen Einsatzfähigkeit der afghanischen Polizei bleiben weiterhin insgesamt ernüchternd. Zwar konstatiert die internationale Afghanistan-Schutztruppe, dass die ANP heute besser in der Lage sei, begrenzte Polizeioperationen

selbstständig durchzuführen. Gleichzeitig wird jedoch festgestellt, dass die Mehrzahl der Polizeieinheiten in den unsicheren Gebieten noch immer stark auf internationalen Beistand angewiesen sei. Noch im August 2011 wurde keine von insgesamt 218 nach dem CUAT-System bewerteten Polizeieinheiten als »unabhängig« einsatzfähig eingestuft.⁶⁴ Im Januar 2012 waren es 39 von 435 evaluierten Einheiten, also zirka 9 Prozent.⁶⁵ Auf die Unschärfen der von den internationalen Militärförkften genutzten Systeme zur Beurteilung der Einsatzfähigkeit von afghanischer Polizei und Armee wurde bereits hingewiesen (siehe hierzu die Infobox 2 auf Seite 12.)

Der zivile Polizeiansatz und die fehlende Verbindung zur afghanischen Justiz

Die weitaus gravierendste Herausforderung beim Aufbau der afghanischen Polizei ist deren Neuausrichtung weg von der Aufstandsbekämpfung und hin zur zivilen Polizeiarbeit. Darunter fallen die Bekämpfung der Kriminalität, die Schlichtung von Streitigkeiten, die Zusammenarbeit mit der afghanischen Justiz und die Pflege eines engen Kontakts mit der Bevölkerung. Die Nato hat sich diese Neuausrichtung als Teil der Übergabe der Sicherheitsverantwortung an die Afghanen auf ihre Fahnen geschrieben, zuletzt während ihres Gipfeltreffens im Mai 2012 in Chicago.⁶⁶

Auch wenn man nicht die hohen Polizeistandards entwickelter Industriestaaten als Maßstab wählt, ist die ANP noch weit davon entfernt, flächendeckend zivile Polizeiaufgaben wahrnehmen zu können. Neben ihren inhärenten Defiziten und der schlechten Sicherheitslage in vielen Landesteilen liegt das Problem vor allem im desolaten Zustand der afghanischen Justiz und der Regierungsinstitutionen auf Ebene der Provinzen und Distrikte.⁶⁷ Bis 2012 wurden zudem keine Daten erfasst, die es erlaubt hätten, die zivile

⁵⁹ Rennie, *Afghanistan in 2011* [wie Fn. 57], S. 40.

⁶⁰ Deutscher Bundestag, *Stand des Aufbaus der afghanischen Polizei*, Drucksache 17/5665, 26.4.2011, S. 17, <<http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/056/1705665.pdf>> (Zugriff am 24.7.2012).

⁶¹ Cordesman, *Afghan National Security Forces* [wie Fn. 45], S. 153.

⁶² U.S. Department of Defense, *Report on Progress in Afghanistan* [Oktober 2011, wie Fn. 23], S. 34.

⁶³ Ebd., S. 38.

⁶⁴ Dabei wurde die Definition des Begriffs »unabhängig« (independent) bereits gelockert, um der Tatsache gerecht zu werden, dass die meisten ANSF-Kräfte auch langfristig auf internationale Unterstützung angewiesen sein werden, vgl. U.S. Department of Defense, *Report on Progress in Afghanistan* [Oktober 2011, wie Fn. 23], S. 43 und S. 45.

⁶⁵ U.S. Department of Defense, *Report on Afghanistan* [April 2012, wie Fn. 2], S. 51.

⁶⁶ Nato, *Chicago Summit Declaration* [wie Fn. 11].

⁶⁷ U.S. Department of Defense, *Report on Progress in Afghanistan* [Oktober 2011, wie Fn. 23], S. 46.

Polizeiarbeit in Afghanistan systematischer zu bewerten.⁶⁸

Die afghanische Regierung und die internationalen Geber haben gerade erst damit begonnen, den zivilen Charakter der ANP stärker in den Vordergrund zu rücken und die Polizeitätigkeit mit der formellen sowie informellen afghanischen Justiz zu verknüpfen.⁶⁹ Das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) unterstützt die ANP über den »Law and Order Trust Fund for Afghanistan« (LOTFA). Im April 2012 eröffnete das neue Sekretariat für »Community Policing« innerhalb des afghanischen Innenministeriums mit Unterstützung von UNDP.⁷⁰ Darüber hinaus wird angestrebt, der Bevölkerung in jenen Gebieten, in denen die Aufständischen vertrieben werden konnten, einen Zugang zu einer funktionierenden Justiz zu verschaffen.⁷¹

Der Aufbau eines formalen Justizsystems in Afghanistan war bislang von wenig Erfolg gekrönt. Die Schwierigkeiten rühren nicht nur daher, dass es sich dabei mindestens um eine Generationenaufgabe handelt. Hinzu kommt, dass sich das bisherige Engagement stark an westlichen Modellen orientiert hat, die in der afghanischen Gesellschaft nicht auf ungeteilte Akzeptanz stoßen. Es ist völlig unstrittig, dass die afghanische Polizei ohne Anbindung an eine halbwegs funktionierende Rechtsprechung auf Dauer nicht überlebensfähig ist. Vieles deutet darauf hin, dass zukünftig die informelle bzw. traditionelle Justiz mehr Aufmerksamkeit erhalten wird. Sie besteht aus Räten (Ältestenräte, Dschirgas, Schuras) auf lokaler Ebene und ist bislang kaum mit dem zentralstaatlichen Justizwesen verbunden.⁷²

68 Erst ab Anfang 2012 sollten die »CUAT-Berichte« (Commander's Unit Assessment Tool) spezifische Angaben zu dem Thema »community policing« beinhalten. U.S. Department of Defense, *Report on Progress in Afghanistan* [Oktober 2011, wie Fn. 23], S. 42.

69 Anthony H. Cordesman, *The Afghan War 10 Years on: Transition and the Coming Resource Crisis*, Washington, D.C.: CSIS, November 2011, <http://csis.org/files/publication/111011_Afghan_War_10_years.pdf> (Zugriff am 8.3.2012), S. 6–7.

70 UNDP Afghanistan, »Police-E-Mardumi Secretariat Opens in Ministry of Interior, Signals Progressive Change to Community-Based Policing«, Press Release, Kabul, 10.4.2012.

71 *Security Sector Reform Monitor: Afghanistan*, No. 4, Waterloo, Ontario (Kanada): CIGI, September 2010, <www.cigionline.org/sites/default/files/SSRM%20Afghanistan%20v4.pdf> (Zugriff am 9.1.2012), S. 14.

72 Der Ansatz, die informelle Justiz in Afghanistan zu fördern, ist jedoch umstritten. Befürworter sehen darin einen Weg, um beispielsweise Eigentums- oder familiäre Streitigkeiten effektiv zu schlichten, solange der formale Justizsektor

Vor dem Hintergrund der Defizite im Justizbereich ist der zivile Ansatz Deutschlands und der Europäischen Union zum Aufbau der ANP prinzipiell richtig. Die Bundesrepublik entsandte 2011 im Rahmen des bilateralen Polizeiprojekts (German Police Project Team, GPPT) bis zu 200 Polizeibeamte sowie bis zu 60 Polizeixperten in die europäische Mission (EUPOL Afghanistan).⁷³ Deutschland unterstützt dabei ausschließlich Einheiten der ANP, die polizeiliche Aufgaben wahrnehmen.

Die Arbeit von EUPOL-Afghanistan soll 2012 im Zuge einer Revision des Mandats auf drei thematische Schwerpunkte fokussiert werden: erstens auf die institutionelle Reform des afghanischen Innenministeriums, zweitens auf die Professionalisierung der ANP und drittens auf die Verknüpfung der Polizei- und Justizreform.⁷⁴ Im November 2011 fassten die Außenminister der Europäischen Union den Grundsatzbeschluss, die Mission im Einklang mit dem Fahrplan der Transition bis Ende 2014 zu verlängern.⁷⁵ Im April 2012 verfügte EUPOL-Afghanistan über 350 internationale und 200 afghanische Mitarbeiter.⁷⁶

Die deutschen bzw. europäischen Beiträge zum Polizeiaufbau in Afghanistan haben in den vergangenen Jahren nicht die kritische Masse erreicht, um diese Aufgabe effektiv voranzutreiben. Sie sind angesichts der gewaltigen Herausforderung zu gering

nicht funktionsfähig ist. Gegner meinen, dass die traditionelle Justiz oft gegen afghanisches und internationales Recht verstößt und dabei insbesondere Frauen systematisch ausschließt. Zu der entsprechenden Debatte siehe ICG, *Reforming Afghanistan's Broken Judiciary*, Kabul/Brüssel, 17.11.2010, S. 30–31 (Asia Report, Nr. 195); *Security Sector Reform Monitor: Afghanistan* [wie Fn. 71], S. 9; Noah Coburn/John Dempsey, *Informal Dispute Resolution in Afghanistan*, Washington D.C.: United States Institute For Peace (USIP), August 2010 (Special Report, Nr. 247), S. 1.

73 Die Bundesregierung, *Fortschrittsbericht Afghanistan* [wie Fn. 21], S. 22f; Projektgruppe Polizeiliche Aufbauhilfe Afghanistan. German Police Project Team (GPPT), *Informationsblatt*, März 2011, <www.bundespolizei.de/DE/06Die-Bundespolizei/Aufgaben-Verwendungen/International/IPM/Infoblaetter/GPPT_AFG_pdf.pdf?__blob=publicationFile> (Zugriff am 15.1.2012).

74 Die Bundesregierung, *Fortschrittsbericht Afghanistan* [wie Fn. 21], S. 26; *EU Police Mission in Afghanistan (EUPOL Afghanistan): Factsheet*, Brüssel, April 2012, S. 2.

75 Die Bundesregierung, *Fortschrittsbericht Afghanistan* [wie Fn. 21], S. 26.

76 *EU Police Mission in Afghanistan* [wie Fn. 74], S. 1.

geblieben.⁷⁷ Die personelle Obergrenze des EUPOL-Mandats wurde im Mai 2008 zwar auf 400 Mitarbeiter verdoppelt.⁷⁸ Diese Zielgröße wurde jedoch nicht erreicht.⁷⁹ Die USA haben circa 90 Prozent der Lasten für den Aufbau der ANP getragen⁸⁰ – angesichts dieser deutlichen Proportionen fehlte den Europäern schlicht das Gewicht, um ihren zivilen Ansatz glaubwürdig zu vertreten. Mit ihren sehr begrenzten Ressourcen konnte sich die europäische Mission nur auf die strategischen und strukturellen Ebenen des Polizeiaufbaus konzentrieren, nicht jedoch auf die einfachen Polizeikräfte vor Ort.⁸¹

Solange Amerikaner und Europäer unterschiedliche Ziele bei der Entwicklung der ANP vertraten – Aufstandsbekämpfung versus ziviler Polizeiaufbau – und solange die afghanischen Partner in erster Linie »Objekt« dieser divergierenden Vorstellungen blieben, war ein kohärenter Aufbau der Polizei kaum möglich. Erst jetzt, mehr als zehn Jahre nach dem Beginn des Afghanistan-Engagements, gibt es Anzeichen dafür, dass die USA und die EU zu einem gemeinsamen Ansatz finden, der beispielsweise die Verknüpfung mit der afghanischen Justiz stärker ins Visier nimmt. Ob angesichts des nahenden Termins für den Abschluss der Transition die Zeit für einen Kurswechsel noch ausreicht, ist indes fraglich.

Wahrscheinlicher ist, dass die politischen Realitäten ein pragmatisches Vorgehen erzwingen werden.⁸² Dieses könnte so aussehen, dass die internationalen Kräfte ihre Unterstützung in Abstimmung mit der afghanischen Regierung auf einige Kernelemente der ANP (z.B. ANCOF) konzentrieren, die numerischen Zielgrößen der ANP signifikant reduzieren und mit Blick auf deren Qualität weniger westliche als afghanische Standards anlegen.

⁷⁷ Ronja Kempin/Stefan Steinicke, »EUPOL Afghanistan: Europas ziviles Engagement am Rande des Glaubwürdigkeitsverlustes«, in: Muriel Asseburg/Ronja Kempin (Hg.), *Die EU als strategischer Akteur in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Eine systematische Bestandsaufnahme von ESVP-Missionen und -Operationen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2009 (SWP-Studie 32/2009), S. 150–163 (160).

⁷⁸ Ebd., S. 157.

⁷⁹ Friesendorf/Krempel, *Militarized versus Civilian Policing* [wie Fn. 50], S. 20.

⁸⁰ Kempin/Steinicke, »EUPOL Afghanistan« [wie Fn. 77], S. 159.

⁸¹ Friesendorf/Krempel, *Militarized versus Civilian Policing* [wie Fn. 50], S. 13.

⁸² Vgl. hierzu Cordesman, *Afghan National Security Forces* [wie Fn. 45], S. 147, 162 und 173.

Die Ausbreitung der Milizen und lokaler »Verteidigungsinitiativen«

Der desolate Zustand der afghanischen Polizei hat wesentlich zum Wiedererstarben lokaler Gewaltakteure beigetragen, die nicht oder nur teilweise mit dem afghanischen Staat verbunden sind. Dabei ist die Trennung zwischen »irregulären bewaffneten Gruppen«, kriminellen Organisationen, kommerziellen Sicherheitsakteuren und formal anerkannten Selbstverteidigungskräften in vielen Fällen verschwommen. Auch im deutschen Verantwortungsbereich haben lokale Milizen wieder stark an Einfluss gewonnen.⁸³

Die Milizen stellen eine der zentralen Herausforderungen für den langfristigen Aufbau einer afghanischen Sicherheitsordnung dar. Nach dem Sturz der Taliban verfolgten die internationalen Partner zunächst das Ziel, in Afghanistan ein (zentral)staatliches Gewaltmonopol unter einer demokratisch legitimierten Regierung zu verankern.⁸⁴ Dies entspricht dem modernen Verständnis eines souveränen Staates und gehört zu den tragenden Säulen des SSR-Konzepts. Gleichzeitig stützten sich die internationalen Militärskräfte von Anfang an auf lokale Kommandeure und sogenannte Kriegsfürsten sowie deren bewaffnete Gruppen, um ihre eigene Präsenz abzusichern und um kurzfristig Stabilität zu schaffen. Diese Kräfte agierten zumeist völlig unabhängig von der afghanischen Regierung. Die Beschlüsse der ersten Bonn-Konferenz 2001 blieben im Hinblick auf die Rolle der Milizen ambivalent.⁸⁵ Die in den folgenden Jahren durchgeführten Programme zur Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration (DDR) der Milizen bzw. zur Auflösung illegaler bewaffneter Gruppen haben sich aufgrund innerafghanischer Widerstände und mangelnder internationaler Unterstützung als ineffektiv erwiesen.⁸⁶

⁸³ Rachel Reid/Sahr Muhammedally, »Just Don't Call It a Militia«. *Impunity, Militias, and the »Afghan Local Police«*, New York: Human Rights Watch, September 2011, S. 2.

⁸⁴ Thomas Ruttig, *Afghanistan: Institutionen ohne Demokratie. Strukturelle Schwächen des Staatsaufbaus und Ansätze für eine politische Stabilisierung*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2008 (SWP-Studie 17/2008), S. 16 und S. 21.

⁸⁵ Kelly u.a., *Security Force Assistance in Afghanistan* [wie Fn. 5], S. 18.

⁸⁶ Reid/Muhammedally, »Just Don't Call It a Militia« [wie Fn. 83], S. 17; Chandra, »Making of the New Afghan National Army« [wie Fn. 18], S. 59.

Die Herausbildung »alternativer Machtzentren«⁸⁷ untergräbt die Herstellung des staatlichen Gewaltmonopols und trägt stattdessen zur Entstaatlichung des Sicherheitsapparats bei. Die ISAF-Streitkräfte unter Führung der USA haben selbst zu diesem Problem maßgeblich beigetragen, weil sie sich in dem Bestreben, die Sicherheitslage schnell zu stabilisieren, auf lokale Machthaber gestützt haben. Um dieses Dilemma zwischen kurz- und langfristigen Zielsetzungen aufzulösen, haben die afghanische Regierung und das US-amerikanische Militär seit 2006 den Aufbau sogenannter lokaler Verteidigungskräfte (local defense forces) vorangetrieben.⁸⁸ Sie sollen die Sicherheit dort gewährleisten, wo die nationalen afghanischen Sicherheitskräfte bislang noch nicht hinreichend präsent sind, also in erster Linie in den ländlichen Gebieten. Formal stehen sie unter der Kontrolle des Innenministeriums.

Die Anzahl dieser lokalen Sicherheits- und Verteidigungsinitiativen ist mittlerweile kaum noch zu überblicken. Die Community Defense Initiative (CDI) wurde im Juli 2009 von amerikanischen Spezialkräften ins Leben gerufen und später in Local Defense Initiative (LDI) umbenannt.⁸⁹ Bei diesem Modell patrouillierten autonome Zwölf-Mann-Teams der US-Spezialkräfte gemeinsam mit Einheimischen in afghanischen Gemeinden, um insbesondere kleinere Aufbauprojekte zu betreuen bzw. zu schützen.⁹⁰ Im August 2010 wurden die einheimischen Kräfte der LDI in die Afghan Local Police (ALP) integriert.⁹¹

Das ALP-Programm sollte ursprünglich eine Laufzeit zwischen zwei und fünf Jahren haben, mittlerweile wird jedoch an eine Verstetigung gedacht. Die afghanische Regierung visiert eine Endstärke der ALP von 30 000 Kräften an, verteilt auf circa 100 Distrikte. Bis Ende 2011 wurden bereits 10 000 ALP-Angehörige ausgebildet, überwiegend durch US-Spezialkräfte.⁹² Dem Konzept zufolge sollen Gemeindeversammlungen (Schuras) in den betreffenden Gebieten die ALP-

Kandidaten auswählen, die dann vom afghanischen Innenministerium überprüft und bei Eignung biometrisch erfasst werden.⁹³ Zudem ist vorgesehen, geeignete Kandidaten später in die ANSF zu integrieren.

Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang schließlich auch die Afghan Public Protection Force (APPF). Mit dem Aufbau dieser Truppe wurde ebenfalls 2009 begonnen. Kernaufgabe der APPF sollte es sein, Infrastrukturobjekte, Wiederaufbauprojekte und das jeweils dort beschäftigte Personal zu schützen. Sie soll in naher Zukunft die zahlreichen Dienste wahrnehmen, die bislang noch von privaten afghanischen Sicherheitsfirmen erfüllt werden.⁹⁴ In der Realität handelt es sich bei diesen privaten Unternehmen jedoch oft um nichts anderes als Milizen lokaler Machthaber.⁹⁵ Bis vor kurzem haben allein die ISAF und ausländische diplomatische Vertretungen mehr als 30 000 Angehörige privater Sicherheitsfirmen beschäftigt.⁹⁶ Die Stärke der APPF betrug Ende 2011 etwa 6400 Mann und soll auf bis zu 25 000 Angehörige anwachsen.⁹⁷ Nach Einschätzung des Pentagon ist die APPF noch weit davon entfernt, die für sie vorgesehenen Aufgaben effektiv zu übernehmen.⁹⁸

Angehörige der lokalen Sicherheits- bzw. Verteidigungskräfte erhalten selbst im Vergleich zur afghanischen Polizei oder Armee nur eine rudimentäre Ausbildung, die im Falle der APPF und der ALP gerade einmal drei Wochen dauert. Zudem bekommen sie im Vergleich zu den nationalen Sicherheitskräften ein deutlich geringeres Salär. Deshalb ist der Aufbau dieser lokalen Sicherheitsstrukturen billiger als der der ANSF. Im Gegenzug haben die lokalen Hilfskräfte weniger Befugnisse als die offizielle Polizei. So dürfen Mitglieder der ALP keine Verhaftungen vornehmen oder außerhalb ihrer jeweiligen Distrikte patrouillieren.

Die hier beschriebenen Initiativen zum Aufbau lokaler Milizen bzw. »Selbstverteidigungskräfte« sind innerhalb und außerhalb Afghanistans heftig umstritten. Die Gegner und die Befürworter interpretieren dabei die historischen Erfahrungen des Landes mit

⁸⁷ Ruttig, *Afghanistan: Institutionen ohne Demokratie* [wie Fn. 84], S. 13.

⁸⁸ Reid/Muhammedally, »Just Don't Call It a Militia« [wie Fn. 83], S. 15.

⁸⁹ Ebd., S. 23.

⁹⁰ Joshua Foust/Paul Meinshausen, »Afghanistan Needs Local Politics, Not Local Militias«, in: *World Politics Review*, 28.7.2010, <www.worldpoliticsreview.com/articles/6149/afghanistan-needs-local-politics-not-local-militias> (Zugriff am 21.5.2012).

⁹¹ Reid/Muhammedally, »Just Don't Call It a Militia« [wie Fn. 83], S. 24.

⁹² Dion Nissenbaum, »U.S. Commander Backs Afghan Militia Program«, in: *The Wall Street Journal*, 12.12.2011.

⁹³ U.S. Department of Defense, *Report on Progress in Afghanistan* [Oktober 2011, wie Fn. 23], S. 68–69.

⁹⁴ ISAF, »Afghan Public Protection Force Adds New Members to Its Ranks«, ISAF Releases, 23.11.2011, <www.isaf.nato.int/article/isaf-releases/afghan-public-protection-force-adds-new-members-to-its-ranks.html> (Zugriff am 10.1.2012).

⁹⁵ Ruttig, *Afghanistan: Institutionen ohne Demokratie* [wie Fn. 84], S. 21.

⁹⁶ U.S. Department of Defense, *Report on Progress in Afghanistan* [Oktober 2011, wie Fn. 23], S. 70.

⁹⁷ Ebd., S. 71.

⁹⁸ Ebd., S. 72.

Milizen und die Bedeutung lokaler Machtstrukturen in Afghanistan jeweils in ihrem Sinne.⁹⁹ Wenn es so etwas wie ein »afghanisches Modell« gebe, so lautet eine vermittelnde Position, dann könnte dies aus einem fein austarierten Mix aus lokalen Milizen, die auf tribalen oder geographischen Merkmalen basieren, und einer ethnisch ausgewogenen nationalen afghanischen Armee bestehen.¹⁰⁰ Denn Afghanistan hat zwar eine lange Armeetradition, eine weit längere Erfahrung hat es aber mit Milizen.¹⁰¹

Die Gegner des Aufbaus lokaler Sicherheitstruppen, die nicht Teil der ANSF sind, sehen darin in erster Linie eine kurzsichtige Maßnahme, die die langfristige Etablierung eines effektiven und legitimen Sicherheitssektors unterminiert, indem sie Ressourcen von der ANP und der ANA abzieht.¹⁰² Darüber hinaus habe die unzureichende Ausbildung, Ausstattung und Kontrolle der ALP und vergleichbarer Einheiten massive Menschenrechtsverletzungen zur Folge, so dass diese Initiativen am Ende zu weniger anstatt zu mehr Sicherheit geführt hätten.¹⁰³

Befürworter halten dem entgegen, dass die Local Defense Initiative und die ALP die Sicherheitslage insbesondere dort verbessert hätten, wo die Präsenz der ANSF bislang fehlt oder schwach ist. Dies würde auch die Autorität der afghanischen Regierung in den ländlichen und schwer zugänglichen Landesteilen im Sinne eines dezentralen Sicherheitsansatzes festigen. Dementsprechend seien diese lokal ausgerichteten Initiativen komplementär zur Stärkung der ANSF zu sehen.¹⁰⁴

99 Luke Mogelson, »Bad Guys vs. Worse Guys in Afghanistan«, in: *The New York Times*, 19.10.2011.

100 Duncan Barley, »Rebuilding Afghanistan's Security Forces. Security Sector Reform in Contested State-Building«, in: *RUSI Journal*, 153 (2008) 3, S. 52–57 (54–55).

101 Vgl. Younossi u.a., *The Long March* [wie Fn.28], S. 5–7.

102 Chandra, »Making of the New Afghan National Army« [wie Fn. 18], S. 64; Dennys, *Watching while the Frog Boils* [wie Fn. 8], S. 17.

103 Reid/Muhammedally, »Just Don't Call It a Militia« [wie Fn. 83], S. 8; Rebecca Barber, *No Time to Lose. Promoting the Accountability of the Afghan National Security Forces*, Oxford: Oxfam, Mai 2011, S. 8; *Promoting the Accountability of the Afghan National Security Forces: Update*, Oxford: Oxfam, September 2011, S. 3.

104 U.S. Department of Defense, *Report on Progress in Afghanistan* [Oktober 2011, wie Fn. 23], S. 67; Sven Mikser, *Transition in Afghanistan: Assessing the Security Effort*, DSC 11 E, Brüssel: Nato Parliamentary Assembly, Frühjahr 2011, <www.nato-pa.int/default.asp?SHORTCUT=2434> (Zugriff am 9.1.2012). Die Nato kommt in einem eigenen Bericht zu dem Ergebnis, dass lediglich einige der von Human Rights Watch dokumentierten

Die unterschiedlichen Argumente sind schwer zu überprüfen, weil umfassende Bewertungen der bestehenden Programme fehlen. So ist derzeit keineswegs klar, ob die vorgesehenen Mechanismen tatsächlich in ausreichender Form eine Kontrolle der ALP durch die Schuras und die afghanische Regierung gewährleisten oder ob sich diese Kräfte zu bewaffneten Milizen unter der Kontrolle örtlicher Kommandeure entwickeln.

Deutlich wird in jedem Fall, dass es einen Trend zur Verstetigung und Verfestigung lokaler Verteidigungsinitiativen gibt, die somit zu einer Dauerlösung werden könnten. So misst die Nato der APPF auch in Zukunft eine hohe Bedeutung zu.¹⁰⁵ Darüber hinaus erwägen die Regierungen in Afghanistan und den USA offenbar, das ALP-Programm bis über das Jahr 2015 hinaus zu verlängern.¹⁰⁶

Die Milizen und der Aufbau der ANSF

Die innere Gewaltordnung Afghanistans befindet sich auf absehbare Zeit im Fluss. Das Verhältnis der ANSF zu lokalen Machthabern – ob diese nun offizielle Ämter bekleiden oder nicht – bleibt in vielen Landesteilen ungeklärt. Damit stellt sich langfristig jedoch die Frage nach dem staatlichen Gewaltmonopol in Afghanistan. Idealerweise müssten die weiter bestehenden Milizen aufgelöst oder in die nationalen Sicherheitskräfte integriert werden.

Stattdessen wurden Dorfmilizen auf Betreiben der USA seit 2006 neu etabliert oder weiter ausgebaut, auf jeden Fall aber ausgerüstet und ausgebildet. Damit wird aber das Problem defizitärer Polizeistrukturen kaum behoben, sondern eher verschärft. Auch Präsident Karzai bezeichnete private Milizen, die jenseits von afghanischer Armee stehen und nicht vom Innenministerium kontrolliert werden, als zentrale Herausforderung.¹⁰⁷

Die Debatte über das Verhältnis zwischen »nationalen« und »lokalen« Polizeikräften ist weiterhin

Missbrauchsfälle glaubwürdig seien, Alissa J. Rubin, »American Military Report Finds Abuses by Afghan Local Police Forces«, in: *The New York Times Reprints*, 15.12.2011.

105 ISAF, *Afghan Public Protection Force Adds New Members to Its Ranks* [wie Fn. 94].

106 Nissenbaum, »U.S. Commander Backs Afghan Militia's Role« [wie Fn. 92].

107 Interview mit Präsident Karzai »Für immer bleiben«, in: *Der Spiegel*, Nr. 49, 5.12.2011.

offen.¹⁰⁸ Den Ansatz, die ANSF zu »föderalisieren«, betrachten die deutsche Bundesregierung und andere internationalen Partnern sehr skeptisch, weil sie damit die Gefahr einer Begünstigung zentrifugaler Kräfte verbunden sehen, die zu einer regionalen Spaltung und Schwächung des afghanischen Staates führen könnten.¹⁰⁹ Gleichzeitig wird anerkannt, dass ethnische Fragen in Afghanistan eine wichtige Bedeutung haben und die Zusammensetzung der Sicherheitskräfte dies widerspiegeln muss.

Angesichts der Realitäten in Afghanistan erscheint eine Mischung aus zentraler und dezentraler Gewaltordnung langfristig der einzig gangbare Weg zu sein. Die Schwierigkeit besteht darin, dies zu bewerkstelligen, ohne dass dabei der afghanische Staat geschwächt und lokale Kommandeure und Autoritäten weiter gestärkt werden.¹¹⁰ Die Bewältigung dieser Herausforderung kann letztendlich nur mit afghanischen Lösungen gelingen, die den unterschiedlichen Gegebenheiten in den Landesteilen gerecht werden. Der Versuch, etwa der US-Spezialkräfte, direkt in lokale Machtgefüge einzugreifen, mag kurzfristig und in einigen Fällen einen stabilisierenden Effekt haben, auf längere Sicht jedoch konterkariert er eher die Herstellung einer tragfähigen Gewaltordnung. Ausländische Soldaten können nicht als »power-broker« fungieren, weil sie weder dauerhaft präsent sein werden, noch vor Ort über die erforderliche Legitimität und die nötigen Kenntnisse verfügen.

Um sicherzustellen, dass die afghanischen Sicherheitskräfte ebenso wie neu gebildete Dorfmilizen nicht von den Interessen einzelner Gruppen oder Personen missbraucht werden, ist es unerlässlich, mit größerem Nachdruck lokale Regierungsstrukturen aufzubauen. Gouverneuren und Verwaltungen auf Provinz- bzw. Distriktebene fehlen aber noch immer die Mittel, um lokale und regionale Politik umzusetzen.¹¹¹ Das so entstehende Vakuum ermöglicht es lokalen Machthabern jenseits des afghanischen Staates ihre Autorität

auszuweiten, indem sie beispielsweise »Steuern« eintreiben und Privatmilizen unterhalten.¹¹²

Auf lange Sicht müssen sich Afghanistan und seine internationalen Partner zudem erneut mit dem Problem der Entwaffnung und Auflösung von bewaffneten Gruppen auseinandersetzen. Hier liegt eine gewaltige Herausforderung für die Zukunft. Sie betrifft nicht nur die Demobilisierung Aufständischer, die mit dem 2010 begonnenen Afghan Peace and Reintegration Program (APRP)¹¹³ erreicht werden soll, sondern auch die Verkleinerung der Milizen und der ANSF. Letztere sollen nach 2014 wieder deutlich unter die aktuelle Zielmarke von 352 000 Kräften zurückgeführt werden.

Solange die nationalen afghanischen Militär- und Polizeikräfte nicht stark genug sind, um auch in den ländlichen Gebieten Afghanistans für Sicherheit zu sorgen, mögen lokale Milizen ein notwendiges Übel sein.¹¹⁴ Nichtregierungsorganisationen wie Human Rights Watch oder Refugees International fordern daher, mehr Ressourcen und Aufmerksamkeit in die Rekrutierung, das Training und die Kontrolle dieser lokalen Gruppen zu investieren.¹¹⁵ Die Vorschläge sind dabei zumeist sehr ambitioniert und richten sich auf die Bildung neuer Strukturen, wie zum Beispiel eines unabhängigen Gremiums zur Überwachung der Afghan Local Police.¹¹⁶ Dabei muss freilich das Machbare im Auge behalten werden. Auch wäre zu klären, warum die Bemühungen, Kontrollinstitutionen zu stärken, in der Vergangenheit fehlgeschlagen sind. Zumindest implizit wird häufig gefordert, die internationalen Partner müssten der Regierung in Kabul nur genügend Druck machen, um Veränderungen durchzusetzen. Ein solcher Druck von außen wird allein jedoch nicht ausreichen, denn ohne echte afghanische Eigenverantwortung werden alle Versuche in diese Richtung scheitern.

108 Zur Debatte über den Aufbau »nationaler« versus »lokaler« Polizeiorganisationen vgl. Barley, »Rebuilding Afghanistan's Security Forces« [wie Fn. 100], S. 56.

109 Ein starker Zentralstaat wurde nicht zuletzt aufgrund der Erfahrung im Jugoslawien-Krieg befürwortet, siehe Thomas Barfield, »Afghanistan's Ethnic Puzzle. Decentralizing Power before the U.S. Withdrawal«, in: *Foreign Affairs*, 90 (September/Okttober 2011) 5, S. 54–65.

110 Mark Sedra, »Security Sector Reform in Afghanistan: The Slide towards Expediency«, in: *International Peacekeeping*, 13 (2006) 1, S. 94–110 (102f).

111 Die Bundesregierung, *Fortschrittsbericht Afghanistan* [wie Fn. 21], S. 37.

112 Sedra, »Security Sector Reform in Afghanistan« [wie Fn. 110], S. 102f.

113 Nach Angaben der Nato haben seit Beginn des Programms 2010 zirka 3900 Aufständische das Angebot, das Amnestie und eine Geldzahlung einschließt, angenommen. Das Programm trug allerdings auch zur Polarisierung innerhalb Afghanistans bei, vgl. Yaroslav Trofimov, »Jobs for Ex-Militants Feed Distrust of Afghan State«, in: *The Wall Street Journal*, 2.4.2012.

114 Cordesman u.a., *Winning in Afghanistan* [wie Fn. 14], S. 140.

115 Lynn Yoshikawa/Matt Pennington, »Afghan Local Police: When the Solution Becomes the Problem«, *Foreign Policy* (online), 27.10.2011, <http://afpak.foreignpolicy.com/posts/2011/10/27/afghan_local_police_when_the_solution_becomes_the_problem>, (Zugriff am 2.2.2012).

116 Vgl. Reid/Muhammedally, »Just Don't Call It a Militia« [wie Fn. 83], S. 96–101.

Regierungsführung und Verwaltungsaufbau

Die Übergabe der Sicherheitsverantwortung soll unumkehrbar und der Aufbau der afghanischen nationalen Sicherheitskräfte dauerhaft sein. Dies haben die Delegierten der Bonner Afghanistan-Konferenz im Dezember 2011 noch einmal bekräftigt. Dieses Ziel lässt sich jedoch nur erreichen, wenn es gelingt, in Afghanistan eine Regierungsführung auf allen Ebenen des Staates zu etablieren, die Mindeststandards hinsichtlich der Leistungsfähigkeit, der Transparenz und der Legitimität genügt. Eine solche Regierungsführung muss sich wiederum auf eine funktionierende Verwaltung stützen können.

Vor diesem Hintergrund ist die Schwäche staatlicher Institutionen in Afghanistan ein wesentliches Hemmnis für den Prozess der Übergabe der Sicherheitsverantwortung. Willkürliche Entscheidungsprozesse und unzureichende personelle Kapazitäten, so auch die Einschätzung der Bundesregierung, »beeinträchtigen weiterhin die effektive Ausübung der Staatsgewalt« in Afghanistan.¹¹⁷

Ohne eine funktionierende Verwaltung können weder Polizei noch Armee ihr Mandat erfüllen, insbesondere dann nicht, wenn die internationale Unterstützung nach und nach reduziert wird. Diese Prämisse gilt nicht zuletzt für die Bereiche der Logistik, des Personalwesens, der Ausbildung und der Budgetverwaltung. Darüber hinaus müssen Verwaltungen und Regierungsstrukturen so weit gestärkt werden, dass sie einen Beitrag zur Kontrolle des Sicherheitsapparats leisten können. Umgekehrt hängt das Ansehen von Polizei und Armee in der Bevölkerung auch von der Legitimität der Regierung in Kabul und der Regierungsinstitutionen auf der Ebene der Provinzen und Distrikte ab.

Der Aufbau der ANSF kann nicht dauerhaft sein, wenn er in der Bevölkerung in erster Linie mit dem Machtausbau einer als korrupt wahrgenommenen

Regierung in Verbindung gebracht wird.¹¹⁸ Schließlich besteht die Gefahr, dass die afghanischen Sicherheitskräfte ohne die Einbettung in funktionierende Regierungsstrukturen nach dem Abzug internationaler Kampftruppen schnell wieder in Milizen zerfallen.¹¹⁹

Fragmentierung und Korruption in den Sicherheitsministerien

Der enorme Aufwuchs der afghanischen Sicherheitskräfte in den vergangenen Jahren hat die Frage, wie diese einer wirksamen politischen Kontrolle unterworfen werden können, zunehmend dringlicher gemacht.¹²⁰ Das Problem in Afghanistan ist nicht das völlige Fehlen eines bürokratischen Apparats, sondern – insbesondere im Falle des Verteidigungsministeriums – das Erbe eines zentralisierten Systems aus der Zeit der sowjetischen Besatzung in Verbindung mit dessen ausgeprägter Politisierung.¹²¹

Bereits unmittelbar nach dem Sturz des Taliban-Regimes 2001 konnten sich die Kommandeure der Nordallianz die Kontrolle über das bestehende Verteidigungsministerium und den Generalstab sichern.¹²² Schlüsselpositionen sowohl im Verteidigungs- als auch im Innenministerium wurden vor dem Hintergrund persönlicher Loyalität und ethnischer Zugehörigkeit an ehemalige Kommandeure vergeben, nicht aufgrund von deren Befähigung.¹²³ Im afghanischen Verteidi-

¹¹⁷ Die Bundesregierung, *Fortschrittsbericht Afghanistan* [wie Fn. 21], S. 35.

¹¹⁸ Cindy Jebb/Richard Lacquement, »Building a Sustainable, Legitimate, Effective Afghanistan Security Force: A Holistic Perspective«, in: *Small Wars Journal*, Januar 2010, S. 1–16 (6), <<http://smallwarsjournal.com/jrnl/art/building-a-sustainable-legitimate-effective-afghanistan-security-force>> (Zugriff am 24.7.2012).

¹¹⁹ Michael Paul, *Der (Wieder)Aufbau der Afghanischen Nationalarmee. Ausweg für die NATO oder Menetekel für Afghanistan?*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2009 (SWP-Aktuell 60/2009), S. 3.

¹²⁰ Steve Bowman/Catherine Dale, *War in Afghanistan: Strategy, Military Operations, and Issues for Congress*, Washington, D.C.: Congressional Research Service, Dezember 2009, S. 63–64.

¹²¹ ICG, *A Force in Fragments* [wie Fn. 5], S. 9f.

¹²² Kelly u.a., *Security Force Assistance in Afghanistan* [wie Fn. 5], S. 27; ICG, *A Force in Fragments* [wie Fn. 5], S. 1.

¹²³ Schear u.a., *Developing Capacity for an Enduring Security Force* [wie Fn. 15], S. 138.

gungsestablishment verschärfte sich zudem die Rivalität zwischen dem Generalstab und der »politischen« Führung des Ministeriums.

Eine zivile Kontrolle des militärischen Apparats konnte in Afghanistan weder personell noch strukturell etabliert werden. Ansätze dazu wurden durch die internationale Schutztruppe der Nato sogar selbst unterlaufen, weil diese nicht selten formelle Kanäle umgangen und in der Regel direkte Kontakte zum Generalstab gesucht hat.¹²⁴ Die zur Koordinierung einer nationalen Sicherheitspolitik geeignete Sicherheitsagentur (Office of National Security Council, ONSC) wurde nach anfänglichen operativen Problemen von der Gebergemeinschaft marginalisiert. Dies mag auch mit dem Selbstverständnis von Präsident Karsai als Oberkommandierendem der Streitkräfte zusammenhängen, der an diesem amerikanischen Modell wenig Interesse zeigte.¹²⁵

Auch die Reform des afghanischen Innenministeriums ist mit großen Schwierigkeiten behaftet. Eine mit dieser Aufgabe befasste, im Sommer 2010 lancierte Arbeitsgruppe afghanischer und ausländischer Berater kam zu dem Ergebnis, dass es insbesondere in zwei Bereichen unmittelbaren Handlungsbedarf gebe: Zum einen müssten Strukturen und Prozesse zur Kontrolle der afghanischen Polizei gebildet werden – etwa in Form einer Dienstaufsicht und eines verbindlich durchsetzbaren Verhaltenskodex. Zum anderen fehle es an der Trennung zwischen ministeriellen Aufgaben und der Durchführung von Polizeioperationen. Eine solche Trennung würde die politische Einflussnahme auf die Polizei und damit auch Korruption erschweren.¹²⁶

Ein noch grundlegenderes Defizit bei der Reform des afghanischen Innenministeriums ist, dass der Aufbau der Polizei weiterhin keinem klaren Modell folgt. So gibt es weder unter afghanischen Akteuren noch ausländischen Beratern einen Konsens darüber, wie zentralisiert die Polizeistrukturen sein und welchen Stellenwert paramilitärische im Vergleich zu zivilen Polizeifunktionen haben sollen.¹²⁷

Internationale Beiträge zur Stärkung von Governance im Sicherheitsbereich

Die ausländischen Partner Afghanistans haben sich erst sehr spät, seit dem Ende der vergangenen Dekade, ernsthaft um eine Verbesserung der Regierungsführung und die Errichtung einer funktionierenden Verwaltung im Sicherheitssektor gekümmert.¹²⁸ Die Federführung bei der Entwicklung ministerieller Kapazitäten in diesem Bereich liegt hier beim US-geführten »Combined Security Transition Command Afghanistan« (CSTC-A) und der Nato-Trainingsmission (NTM-A).¹²⁹ Es kann daher kaum verwundern, dass der Aufbau von Regierungsstrukturen im Sicherheitsbereich bisher stark von operativen Zielsetzungen dominiert wurde.¹³⁰

Als besonders fragwürdig hat sich erwiesen, dass es überwiegend Armeeeoffiziere – und wiederum fast ausschließlich US-amerikanische – sind, die die afghanischen Partner, bis zur Ebene des jeweiligen Ministers, berieten. Insbesondere in den Bereichen Finanzverwaltung, Management, Politikformulierung und Logistik mangelte es an Experten mit einem zivilen Hintergrund.¹³¹

Um diesem Problem entgegenzuwirken, startete das amerikanische Verteidigungsministerium 2009 ein Programm, mit dem ziviles Fachpersonal in die afghanischen Sicherheitsministerien entsendet wird. Dabei handelt es sich um eine Art institutionelles »Partnering«, da die zivilen Mitarbeiter ihre Expertise aus der Arbeit für die amerikanische Administration direkt in den afghanischen Kontext einbringen sollen. 2010/11 wurden im Rahmen des Ministry of Defense Advisor (MoDA)-Programms 56 zivile Fachkräfte aus dem amerikanischen Verteidigungsministerium in die Nato-Mission integriert, davon 26 als Berater für das afghanische Verteidigungsministerium, 24 für das Innenministerium und 6 für beide Ministerien. Bis November 2011 sollten 30 weitere Berater mobilisiert werden.¹³²

¹²⁸ Barber, *No Time to Lose* [wie Fn. 103], S. 2; Lewis, »The Importance of Developing Government in Afghanistan« [wie Fn. 126], S. 2; Kelly u.a., *Security Force Assistance in Afghanistan* [wie Fn. 5], S. 30.

¹²⁹ Lewis, »The Importance of Developing Government in Afghanistan« [wie Fn. 126/126], S. 2.

¹³⁰ Zur Definition des Auftrags von »ministerial development« im Nato-Kontext vgl. ebd., S. 1–2.

¹³¹ Ebd., S. 9.

¹³² U.S. Department of Defense, *Report on Progress in Afghanistan* [Oktober 2011, wie Fn. 23], S. 19. Für eine detaillierte Beschreibung des Programms vgl. auch Schear u.a., *Developing Capacity for an Enduring Security Force* [wie Fn. 15].

¹²⁴ Kelly u.a., *Security Force Assistance in Afghanistan* [wie Fn. 5], S. 75.

¹²⁵ Siehe ICG, *A Force in Fragments* [wie Fn 5], S. 24.

¹²⁶ Scott R. Lewis, »The Importance of Developing Government in Afghanistan«, in: *Small Wars Journal*, November 2011, S. 6, <<http://smallwarsjournal.com/sites/default/files/lewis.pdf>> (Zugriff am 24.7.2012).

¹²⁷ Giustozzi/Isaqzadeh, *Afghanistan's Paramilitary Policing in Context* [wie Fn. 51], S. 2.

Das Pentagon greift wie für die afghanische Armee und Polizei auf das umstrittene Bewertungssystem der Capability Milestones (CM) zurück, um die Fortschritte beim Aufbau des Innen- und Verteidigungsministeriums zu bewerten. Die Skala reicht dabei von »CM-4« (die Abteilung bzw. Institution kann ihre Aufgabe nicht erfüllen) bis »CM-1A« (die Abteilung bzw. Institution kann ihre Aufgabe autonom, das heißt ohne internationale Unterstützung erfüllen).¹³³

Seit Oktober 2010 wird das afghanische Verteidigungsministerium in die Kategorie »CM-2B« eingestuft, was bedeutet, dass es seine Aufgaben im Wesentlichen erfüllen kann, dabei jedoch weiterhin Hilfe der internationalen Koalition benötigt. Diese Gesamtschätzung hat sich bis Februar 2012 wegen des Hinzukommens neuer Abteilungen nicht geändert.¹³⁴ Bislang erhielt keine Abteilung im afghanischen Verteidigungsministerium die höchste Bewertung, die die Fähigkeit zu autonomem Handeln bedeutet.¹³⁵

Insgesamt vier Abteilungen wurden in die Kategorie CM-1B eingestuft und sind folglich fähig, »Funktionen unter Aufsicht« (»capable of executing functions with coalition oversight only«) durchzuführen.¹³⁶ Dazu zählen das Büro des Verteidigungsministers und die für die ANA-Rekrutierung zuständige Stelle. Somit ist gegenüber 2011 eine Verbesserung zu verzeichnen, denn in jenem Jahr fiel nur eine Abteilung in die zweitbeste Kategorie.

Gemäß den Zielen des Pentagons soll das afghanische Verteidigungsministerium bis Anfang 2013 die Stufe »CM-1B« erreichen (»capable of executing functions with coalition oversight only«), und Mitte 2014 sollen fast alle Abteilungen eigenständig arbeiten können.¹³⁷

Das afghanische Innenministerium wurde Anfang 2012 wie im Vorjahr weiterhin in die Kategorie »CM-3« eingestuft, benötigt also in signifikantem Umfang internationale Unterstützung.¹³⁸

Fortschritte gab es bei der Ausbildung afghanischer Verwaltungskräfte,¹³⁹ bei der Errichtung neuer Strukturen zur Bekämpfung der Korruption und des Miss-

brauchs der Befugnisse durch die Sicherheitskräfte (z.B. durch die Berufung eines Ombudsmanns für die Polizei) und bei den Reformen im Bereich der Militärjustiz.¹⁴⁰

Die Nato-Berater haben ihre Aktivitäten zunehmend weniger auf Einzelpersonen und spezifische Büros in den Sicherheitsministerien und mehr auf die Entwicklung übergreifender Fähigkeiten, einer horizontalen Zusammenarbeit und eines strategischen Managements ausgerichtet. Aus Sicht Washingtons führte dieser Ansatz bereits zu konkreten Erfolgen. So sei die afghanische Regierung in der Lage gewesen, eine nationale Militärstrategie auszuarbeiten sowie ein Dreijahresbudget aufzustellen. Darüber hinaus habe die afghanische Seite bereits eine zentrale Rolle bei der Planung und Beaufsichtigung der beiden ersten Phasen des Prozesses zur Übergabe der Sicherheitsverantwortung gespielt.¹⁴¹

Die tatsächliche Aussagekraft dieser Fortschrittsberichte bleibt strittig. Ein wesentliches Problem liegt in dem weiterhin bestehenden Gegensatz zwischen der Errichtung formaler Institutionen und der Verabschiedung von Gesetzen bzw. Kodexen einerseits und der Realität fortwirkender informeller Machtstrukturen und Patronagenetzwerke andererseits.¹⁴²

Auch wenn beispielsweise der Aufbau einer Militärjustiz schon selbst einen Erfolg darstellt, so ist diese doch weiterhin stark anfällig für politische Einflussnahme und Korruption. Für Vergehen und Missbrauch bestraft werden so meist nur Armeeinghörige unterer Ränge und ohne politische Verbindungen, während höhere Kommandeure nur selten für ihr Fehlverhalten verfolgt oder gar verurteilt werden.¹⁴³ Der Umgang mit dem Machtmissbrauch durch die afghanische Polizei, der in die Verantwortung des Innenministeriums fällt, lässt aus ähnlichen Gründen noch zu wünschen übrig.¹⁴⁴

133 Für die Definition der anderen »Capability Milestones« siehe U.S. Department of Defense, *Report on Afghanistan* [April 2012, wie Fn. 2], S. 14.

134 Ebd.

135 Ebd., S. 16.

136 Ebd., S. 14.

137 Ebd., S. 16.

138 Ebd.

139 Vitalino Canas, *Governance Challenges in Afghanistan*, Brüssel: Nato Parliamentary Assembly, 2010.

140 Barber, *No Time to Lose* [wie Fn. 103], S. 31.

141 U.S. Department of Defense, *Report on Progress in Afghanistan* [Oktober 2011, wie Fn. 23], S. 15.

142 Kelly u.a., *Security Force Assistance in Afghanistan* [wie Fn. 5], S. 75.

143 Barber, *No Time to Lose* [wie Fn. 103], S. 23–24.

144 *Promoting the Accountability of the Afghan National Security Forces* [wie Fn. 103], S. 5–6.

Leitmotiv: Afghanische Lösungen unterstützen

Die Unterstützung der Regierungsführung und der Aufbau einer funktionierenden Verwaltung im Sicherheitssektor stehen erst seit relativ kurzer Zeit wieder stärker im Fokus der internationalen Afghanistan-Politik. Vor dem Hintergrund der Versäumnisse in der Vergangenheit und auch in Anbetracht des für die Transition vorgesehenen Terminkalenders stellt sich die Frage, ob die ausländischen Partner Afghanistans tatsächlich die notwendige Ausdauer haben werden, diese essentiellen Prozesse noch für lange Zeit zu begleiten. Die Reform – oder besser: die Bildung – des afghanischen Sicherheitssektors war schließlich schon seit 2002 das erklärte Ziel und das zentrale Problem, einen »Staatsaufbau ohne Staat« betreiben zu müssen, seit langem bekannt.¹⁴⁵

Wie fragil allerdings selbst das relativ zurückhaltende internationale Engagement ist, wurde infolge des landesweiten Aufruhrs offenbar, den eine Koranverbrennung am 21. Februar 2012 auf dem US-Luftwaffenstützpunkt Bagram ausgelöst hatte. Nachdem zwei US-Offiziere im Innenministerium erschossen worden waren, wurden als vorübergehende Sicherheitsmaßnahme alle Nato-Berater aus den Ministerien abgezogen.¹⁴⁶ Ohne funktionierende staatliche Institutionen besteht indes kaum Aussicht darauf, dass der Aufbau der ANSF dauerhaft bzw. »nachhaltig« sein wird.

Die Bewältigung dieser Probleme ist kostenintensiv und wird viel Zeit in Anspruch nehmen. Es geht dabei nicht nur um die Bereitstellung personeller und finanzieller Ressourcen. Wenn der Aufbau von Institutionen und Bürokratien nur oberflächlich ist, birgt dies auch Risiken, da ein solches Vorgehen unter bestimmten Bedingungen sogar zu mehr Korruption führen kann. Formale Strukturen können von informellen Machthabern missbraucht werden, insbesondere wenn politische Begünstigung und Nepotismus fortbestehen.¹⁴⁷ Aus diesem Grund muss die Ausgestaltung

der relevanten Sicherheitsministerien noch stärker als bisher in den breiteren Prozess der internationalen Bemühungen zur Stärkung guter Regierungsführung in Afghanistan eingebettet werden. Diese Aufgabe sollte nicht allein den Beratern unter dem Kommando der US-Streitkräfte bzw. der Nato überlassen werden, so wichtig deren Beitrag auch ist. Die Dimensionen von Sicherheit, Regierungsführung und Verwaltungsaufbau müssen daher systematisch miteinander verknüpft werden.

Unter den ausländischen Partnern Afghanistans herrscht heute ein hohes Maß an Ernüchterung gegenüber den »Allmachtsphantasien«,¹⁴⁸ die anfänglich mit dem von außen betriebenen Statebuilding verbunden gewesen sind. Gute Regierungsführung, so die Erkenntnis, kann nur aus Afghanistan selbst erwachsen. Von außen oktroyierte Reformen im Bereich des Sicherheitssektors führen zu wenig, wenn wichtige Adressaten dieser Politik ein Interesse daran haben, sie systematisch zu unterlaufen.

Realismus ist daher geboten bei der Umsetzung normativer Vorstellungen, etwa in puncto Gestaltung der zivil-militärischen Beziehungen oder »Entpolitisierung« der Sicherheitskräfte. In der Vergangenheit sind internationale Akteure wiederholt daran gescheitert, ebendiese normativen Vorstellungen den afghanischen Gegebenheiten aufzwingen zu wollen.¹⁴⁹ Das Eintreten für »afghanische Lösungen« bedeutet allerdings, von westlichen Idealvorstellungen abzuweichen und Kompromisse einzugehen. So wird es wohl nicht möglich sein, die politische Einflussnahme auf die Sicherheitskräfte völlig zu unterbinden und informelle Machtstrukturen – die sich den internationalen Agenturen häufig kaum erschließen – ganz zu beseitigen.¹⁵⁰ Auf längere Sicht muss das Ziel jedoch lauten, jene Kräfte in Afghanistan zu unterstützen, die ihre Interessen über die jeweils eigene Gruppe und ethnische Grenzen hinweg im Sinne einer afghanischen Nation definieren. Formale Institutionen müssen mit demokratischen Inhalten gefüllt und prodemokratische Akteure gestärkt werden.¹⁵¹

145 Vgl. Citha D. Maaß, *Afghanistan: Staatsaufbau ohne Staat*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2007 (SWP-Studie 4/2007).

146 Vgl. »Nato zieht Mitarbeiter ab«, in: *Süddeutsche Zeitung*, 25.2.2012, S. 1.

147 Jebb/Lacquement, »Building a Sustainable, Legitimate, Effective Afghanistan Security Force« [wie Fn. 118], S. 5; Shahrbanou Tadjbakhsh/Michael Schoiswohl, »Playing with Fire? The International Community's Democratization Experiment in Afghanistan«, in: *International Peacekeeping*, 15 (2008) 2, S. 252–267 (259).

148 So die Formulierung eines hohen deutschen Diplomaten während einer Diskussionsveranstaltung in Berlin im Januar 2012.

149 Rory Stewart/Gerald Knaus, *Can Intervention Work?*, New York: W.W. Norton & Company, 2011, S. 12–25.

150 Richard Ponzio/Christopher Freeman, »Conclusion: Rethinking Statebuilding in Afghanistan«, in: *International Peacekeeping*, 14 (2007) 1, S. 173–184 (175).

151 Ruttig, *Afghanistan: Institutionen ohne Demokratie* [wie Fn. 84], S. 30.

Schlussfolgerungen

Erfolg oder Misserfolg bei der Transition werden in Zukunft nicht nur von den afghanischen und internationalen Anstrengungen abhängen. Entscheidend wird vor allem auch sein, ob es gelingt, eine tragfähige politische Lösung in Afghanistan zu finden. Solange sich das Land im Kriegszustand befindet, ist ein nachhaltiger Aufbau der afghanischen Sicherheitskräfte kaum möglich. Auch das haben die vergangenen zehn Jahre des internationalen Engagements in dem Land gezeigt. Ob eine solche Lösung im Verhandlungsprozess zwischen der afghanischen Regierung, deren ausländischen Partnern und den Taliban zustande kommt, wie sie beschaffen und welche Wirkung sie haben wird, ist derzeit nicht absehbar.

Die Regierung in Kabul und die internationalen Geber kommen nicht umhin, bereits heute Planungen für die ANSF nach 2014 anzustellen. Erst die Ergebnisse eines politischen Prozesses werden jedoch den längerfristigen Rahmen für die ANSF, ihre Aufgaben, Strukturen und ihre Größe bieten. Selbst bei einem günstigen Ausgang der Verhandlungen mit den Aufständischen werden kaum alle Gewaltakteure eingebunden werden können, so dass die afghanischen Sicherheitskräfte es auf absehbare Zeit mit regierungsfeindlichen Kräften zu tun haben werden. Ein Abkommen mit den Taliban kann das Ziel, »entpolitisierte« und professionelle Sicherheitskräfte zu schaffen, sogar in noch weitere Ferne rücken, da erstere versuchen werden, ihre eigenen politischen Vorstellungen durchzusetzen, und somit die vorhandene Fragmentierung noch weiter verstärken könnten.

Während der vergangenen zehn Jahre scheiterte der Aufbau des afghanischen Sicherheitssektors auch daran, dass die internationalen Akteure zum Teil widersprüchliche Ziele verfolgten. Dazu zählen die kurz- und mittelfristig ausgerichtete Stabilisierung der politischen und sicherheitspolitischen Lage in einzelnen Landesteilen, der Kampf gegen den internationalen Terrorismus und das Ziel der Aufstandsbekämpfung (COIN).¹⁵² Kurzfristige Stabilisierungsbemühungen beispielsweise gingen oft damit einher, dass lokale Machthaber oder »Warlords« kooptiert

wurden. Diese Politik läuft dem langfristigen Ziel, einen Sicherheitssektor zu etablieren, zuwider.¹⁵³

Der Kampf gegen den Terrorismus hat der Entwicklung des Sicherheitssektors ebenfalls nicht gedient, da in seinem Verlauf das Gebot guter Regierungsführung in der Regel hintangestellt worden ist. Die Gleichzeitigkeit unterschiedlicher Zielsetzungen hat wesentlich dazu beigetragen, dass dem Aufbau der afghanischen Sicherheitskräfte bisher ein schlüssiger strategischer Rahmen fehlte.

Stattdessen werden finanzielle Erwägungen zunehmend zum Treiber des Transitionsprozesses: Die Kosten einer 352 000 Personen umfassenden ANSF werden auf sechs Milliarden US-Dollar veranschlagt.¹⁵⁴ Die afghanische Wirtschaft ist zu 97 Prozent von Hilfsgeldern oder von der durch die ausländischen Streitkräfte entstandenen Kriegswirtschaft abhängig. Der afghanische Staat kann kaum damit rechnen, bald landesweit Steuern einzutreiben.¹⁵⁵

Die mit Hilfe des Auslands aufgebauten Kräfte kann sich Afghanistan nicht leisten. Die ANSF werden daher in der bis 2012 vorgesehenen Größenordnung nur so lange existieren, wie sie von den internationalen Partnern finanziert werden. Danach werden die nationalen Sicherheitskräfte, wie ausgeführt, voraussichtlich signifikant reduziert werden. Das ändert indessen nichts daran, dass die bereits rekrutierten Soldaten und Polizisten weiter qualifiziert werden müssen und parallel zur sicherheitspolitischen auch eine wirtschaftspolitische »Transitions«-Planung vorgenommen werden muss.¹⁵⁶

Neben der Ungewissheit, ob der Krieg in Afghanistan politisch gelöst werden kann, lautet die zweite zentrale Frage, ob die ISAF-Truppensteller und inter-

153 Hamish Nixon/Richard Ponzio, »Building Democracy in Afghanistan: The Statebuilding Agenda and International Engagement«, in: *International Peacekeeping*, 14 (2007) 1, S. 26–40 (35); Dennys, *Watching while the Frog Boils* [wie Fn. 8], S. 15.

154 U.S. Department of Defense, »DOD News Briefing with Lt. Gen. Caldwell« [wie Fn. 25].

155 Siehe Andrea Spalinger, »Angst vor dem wirtschaftlichen Kollaps in Afghanistan«, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 9.9.2011, S. 9.

156 »The security transition strategy needs a complementary strategy for economic transition. An army without an economy is doomed« (Robert B. Zoellick, »The Afghan Economic Test«, in: *Washington Post*, 24.7.2011, S. A17.)

152 Vgl. Dennys, *Watching while the Frog Boils* [wie Fn. 8].

nationalen Geber tatsächlich ein hinreichendes Interesse an dem Land haben, um für den Aufbau und die Reform des Sicherheitssektors auch langfristig die erforderlichen Mittel aufzubringen.¹⁵⁷ Es zeichnet sich bereits ab, dass sich die Transition und die Ausgestaltung der ANSF eher nach den engen zeitlichen und finanziellen Vorgaben der westlichen Hauptstädte als nach objektiven Bedingungen in Afghanistan richten werden.¹⁵⁸ Der Trend sowohl in der afghanischen Regierung als auch in den Nato-Mitgliedstaaten scheint zu sein, den in Lissabon 2010 festgelegten Zeitplan für die Transition zu beschleunigen.¹⁵⁹ Aus politischen wie militärischen Gründen wäre davon dringend abzuraten, denn sowohl die Regierung in Kabul als auch die Sicherheitskräfte wären im Falle einer noch früheren Übergabe der Sicherheitsverantwortung klar überfordert.¹⁶⁰

Für das Engagement Deutschlands und der Bundeswehr in Afghanistan bedeutet der bislang vorgesehene Transitionsprozess eine allmähliche Verlagerung des Engagements auf die Beratung (mentoring) von Stäben und Ministerien, vor allem in der Führung und Planung von Einsätzen. Die einsatzbegleitende Rolle (partnering) wird daher sukzessive reduziert. In der Folge werden die Ausbildungs- und Schutzbataillone sowie (P)OMLTs aufgelöst und in neue, kleinere Beraterereinheiten für ANA und ANP überführt. Wichtige Fragen sind aber noch offen: So ist nicht klar, was passiert, wenn sich die Sicherheitslage verschlechtert und wie sich die USA als stärkster Truppensteller bei einem solchen Szenario verhalten werden.

Prinzipiell ist der Abzug der ISAF-Truppen beschlossen. Sein konkreter Ablauf und das Ausmaß des personellen und finanziellen Engagements nach 2014 müssen aber noch ausgeplant werden. Bisher gibt es

nur Konzeptionen und Absichtserklärungen, aber es sind noch keine Planungen beschlossen und Gelder bewilligt worden (»Concepts are not plans, and intentions are not money«).¹⁶¹ Von der verlässlichen Zusage eines längerfristigen – insbesondere finanziellen – Engagements der Gebergemeinschaft hängt jedoch in besonderem Maße die Zukunft der afghanischen nationalen Sicherheitskräfte ab.

Die Übergabe der Verantwortung an die schwache Zentralregierung in Kabul bleibt ein riskantes Unterfangen, zumal die Sicherheit im Lande noch nicht in vollem Umfang durch afghanische Kräfte gewährleistet werden kann. Pakistan weiterhin sichere Rückzugsgebiete für die Taliban bietet und eine Lösung zentraler Probleme des Landes – die Versöhnung der Bürgerkriegsparteien und die wirtschaftliche Entwicklung – höchst ungewiss bleibt. Deutschland und die USA haben ihre Unterstützung über 2014 hinaus zugesagt. Ohne diese – auch militärische – Unterstützung wäre die Übergabe der Sicherheitsverantwortung in Afghanistan nicht von Dauer. Ihre tatsächliche Umsetzung wird mindestens noch ein weiteres Jahrzehnt – im Sinne der in Bonn 2011 beschlossenen Transformationsdekade – in Anspruch nehmen.

157 Ponzio/Freeman, *Conclusion: Rethinking Statebuilding in Afghanistan* [wie Fn. 150], S. 180.

158 Vgl. Paul Yingling, »ISAF Exit Strategy: Neither International nor an Exit nor a Strategy«, in: *Small Wars Journal* (online), Oktober 2011, <<http://smallwarsjournal.com/blog/the-gentile-yingling-dialogue-isaf-exit-strategy-neither-international-nor-an-exit-nor-a-strate>> (Zugriff am 30.7.2012).

159 David S. Cloud, »U.S. Commander Relying Request for More Troops to Advise Afghans«, in: *Los Angeles Times*, 25.11.2011; Adam Entous/Julian E. Barnes, »U.S. Explores Faster Afghan Handover«, in: *Wall Street Journal* (online), 3.11.2011.

160 Siehe Leslie H. Gelb, »Why Obama Won't Speed U.S. Troop Withdrawal in Afghanistan«, in: *The Daily Beast*, 19.3.2012, <www.thedailybeast.com/articles/2012/03/18/why-obama-won-t-speed-u-s-troop-withdrawal-in-afghanistan.html> (Zugriff am 24.7.2012).

161 Anthony H. Cordesman, »The Real Issue in Afghanistan: Looking beyond Undefined Policy Statements and Slogans«, *CSIS Commentary* (online), 2.2.2012, <<http://csis.org/publication/real-issues-afghanistan-looking-beyond-undefined-policy-statements-and-slogans>> (Zugriff am 24.7.2012).

Abkürzungen

| | |
|-------|---|
| AAF | Afghan Air Force |
| ALP | Afghan Local Police |
| ANA | Afghan National Army |
| ANAAF | Afghan National Army Air Force |
| ANCOP | Afghan National Civil Order Police |
| ANP | Afghan National Police |
| ANSF | Afghan National Security Forces |
| APPF | Afghan Public Protection Force |
| ASB | Ausbildungs- und Schutzbataillon |
| AWOL | Absent Without Leave |
| CDI | Community Defense Initiative |
| CIA | Central Intelligence Agency |
| CIGI | Centre for International Governance Innovation |
| CM | Capability Milestone |
| COIN | Counterinsurgency |
| CSIS | Center for Strategic and International Studies |
| CSTCA | Combined Security Transition Command – Afghanistan |
| CUAT | Commanders Unit Assessment Tool |
| ETT | Embedded Training Team |
| FDD | Focused District Development |
| GPPT | German Police Project Team |
| HMMWV | High Mobility Multipurpose Wheeled Vehicle (»Humvee«) |
| ICG | International Crisis Group |
| ISAF | International Security Assistance Force |
| JCMB | Joint Coordination Monitoring Board |
| KMTC | Kabul Military Training Centre |
| LDI | Local Defense Initiative |
| Nato | North Atlantic Treaty Organization |
| NRC | Nato-Russia Council |
| NTM-A | Nato Training Mission – Afghanistan |
| OECD | Organization for Economic Cooperation and Development |
| OMC-A | Office of Military Cooperation – Afghanistan |
| OMLT | Operational Mentoring and Liaison Team |
| ONSC | Office of National Security Council |
| OSC-A | Office of Security Cooperation – Afghanistan |
| PATF | Partnering and Advising Task Force |
| POMLT | Police Operational Mentoring and Liaison Team |
| SIGAR | Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction |
| SSR | Security Sector Reform |
| UNDP | United Nations Development Programme |