

## POLIZEIEMISSIONEN IN KRISENLÄNDERN

ZIVILER SCHUTZ VON ENTWICKLUNG

FACHTAGUNG DES GESPRÄCHSKREISES „VERNETZTE SICHERHEIT“, BERLIN, 12. MAI 2010

### EINFÜHRUNG

Die Polizei als Instrument der Staatsgewalt wird in modernen Demokratien mehr und mehr in der Rolle des Ansprechpartners, des Hilfeleistenden oder des Vermittlers zwischen den Bürgern wahrgenommen. Ihre essentielle Funktion als Eckpfeiler der Staatlichkeit wird aber häufig erst sichtbar, wenn sie nicht mehr in der Lage oder nicht Willens ist, ein Minimum an Sicherheit zu gewährleisten. Besonders in Staaten oder Gebieten, in denen die staatliche Autorität erodiert, andere Akteure die Macht an sich reißen und damit Rechtsstaatlichkeit nicht mehr gewährleistet ist, schwindet die Fähigkeit des Staates, regelnd in die Gesellschaft einzugreifen und illegitime Akteure in ihre Schranken zu verweisen. Die Notwendigkeit, fragile Staaten und Staatengemeinschaften von außerhalb zu stabilisieren, hat, wie das Beispiel Afghanistan zeigt, viele neue Herausforderungen mit sich gebracht. In diesem Zusammenhang sollen etwa Polizeimissionen in Krisenländern die dortigen Exekutivorgane bei ihrer Aufgabe unterstützen, den Staatszerfall aufzuhalten, neue Staatlichkeit aufzubauen bzw. innerstaatliche Stabilität herzustellen. Erst dieses Minimum an innerer Sicherheit ist die Voraussetzung für eine stabile Entwicklung des bedrohten Staates und liegt damit auch im sicherheitspolitischen Interesse der Staatengemeinschaft.

In der öffentlichen Diskussion hat das Thema Polizeiaufbau eine immer größere Bedeutung erlangt. Deshalb hat sich der Gesprächskreis „Vernetzte Sicherheit“ diesem Thema im Rahmen seiner Fachtagung „Ziviler Schutz durch internationale Polizeimissionen“ sowohl in Bezug auf Afghanistan als auch darüber hinaus angenommen und analysierte in zwei Panels die Chancen und Risiken des Polizeiaufbaus als wesentliches Instrument der vernetzten Sicherheit in Krisenregionen.



*Eckehart Wache,  
Abteilungsleiter  
Internationale  
Angelegenheiten  
im Bundespolizei-  
präsidium Potsdam*

Wie kaum eine andere Institution wird die Polizei gemeinhin mit der Idee des souveränen Nationalstaates in Verbindung gebracht, repräsentiert sie doch das Gewaltmonopol und damit das klassische Signum der Staatlichkeit. In Räumen schwacher oder zerfallender Staatlichkeit (Failed States) ist die Sicherung bzw. der Neuaufbau des staatlichen Gewaltmonopols eine der zentralen Herausforderungen einer jeden Stabilisierungsmission. Missionen von UNO, OSZE oder EU, an denen Polizeikräfte teilnehmen, gewinnen immer mehr an Bedeutung. Damit hat die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Polizei einen neuen Charakter erhalten.

Die erste deutsche Polizeimission führte im Jahre 1989 Beamte des damaligen Bundesgrenzschutzes im Rahmen einer eher ungefährlichen United Nations Transitional Assistance Group (UNTAG) Mission zur Wahlvorbereitung nach Namibia, später mit ähnlicher Aufgabenstellung nach Kambodscha (1992/93) und in die Westsahara (1993-96). Mit den militärischen Auseinandersetzungen im ehemaligen Jugoslawien setzte eine neue Phase internationaler Polizeimissionen ein.

*Michael Borchard, Leiter der Hauptabteilung Politik und Beratung eröffnet das Panel I: „Herausforderung Internationale Polizeimissionen - Entwicklung, Sachstand und Perspektiven-“*



Von der Polizei wurde nun mehr erwartet als Wahlbegleitung und -sicherung, vielmehr ging es um die Überwachung eines Wirtschaftsembargos (gegen Restjugoslawien), um den Wiederaufbau und das Training von Polizeikräften. Im Kosovo schließlich beschränkten sich die Aufgaben der Beamten nicht mehr auf die Beratung und Ausbildung lokaler Polizeikräfte, sondern umfassten von der Gefahrenabwehr bis zu Strafverfolgung und Grenzschutz die gesamte Breite herkömmlicher Polizeiarbeit.

Neben dieser qualitativen Ausweitung der Aufgaben kam es auch zu einer quantitativen Ausdehnung des Einsatzes. Waren bis dahin nur in begrenztem Umfang deutsche Beamte der Bundes- und Länderpolizeien eingesetzt, so erreichte die eingesetzte Personalstärke der deutschen Polizei im Kosovo bis März 2008 bereits mehr als 2.500 Polizeikräfte. Eine ähnliche quantitative Entwicklung steht uns voraussichtlich auch in Afghanistan bevor, wo sich die Bundesrepublik seit 2002 mit der Projektgruppe Polizeiliche Ausbildungshilfe Afghanistan (PGPAA) in Kooperation mit der EU-Polizeimission (EUPOL) mit bisher deutlich weniger Polizeikräften (2008: 28 PGPAA, 33 EUPOL) um den Aufbau und die Ausbildung der afghanischen Polizei bemüht.

Es ist offensichtlich, dass zur Festigung fragiler staatlicher Strukturen internationale Stabilisierungsmissionen in immer stärkerem Umfang erforderlich werden. Die Rolle des Militärs beschränkt sich in solchen Einsätzen auf die Bewahrung des Friedens durch die Trennung von Konfliktparteien bzw. die Unterbindung kriegerischer bzw. terroristischer Aktionen sowie die Aus- und Weiterbildung lokaler militärischer Kräfte. Zivile Akteure übernehmen dagegen die Aus- und Weiterbildung der zivilen Polizeikräfte sowie die Reform des Justiz- und Vollzugswesens. Geschieht dies in Ländern, in denen keine bürgerkriegsähnlichen Zustände zu beklagen sind, spricht man von einer Sicherheitssektorreform (Security Sector Reform – SSR).

Oft können die notwendigen vielfältigen Aufbaumaßnahmen jedoch nicht ohne adäquaten (militärischen) Schutz gewährleistet werden. Dies beschreibt exakt ein solches Szenario, welches im Rahmen der Erörterungen dieses Gesprächskreises immer wieder als „vernetzte“ Sicherheit beschrieben wird. Dabei erscheint es immer wieder erforderlich, „Entwicklung“ im Sinne von (Wieder-)Aufbau demokratischer staatlicher Strukturen zu schützen, sodass der Staatsaufbau und die (innere) Sicherheit nachhaltig gewährleistet werden können.

Dabei stellt sich die Frage, wer diese „Schutzfunktion“ am ehesten gewährleisten kann. Militärische Kräfte, die auf die Ausschaltung gegnerischer Ziele ausgelegt sind, verfügen nicht über die zur Gewährleistung einer solchen Schutzfunktion notwendigen Kenntnisse bzw. Erfahrungen im Kampf gegen Attentäter (Terroristen) und gegen die organisierte Kriminalität, beispielsweise bei Hausdurchsuchungen und sonstigen polizeilichen Ermittlungen. Polizeikräfte sind dagegen für die Bekämpfung politisch motivierter Gewalttäter (Terroristen) weder hinreichend ausgebildet noch ausgerüstet.

Die deutsche Bundesregierung hat sich jüngst wieder zu einem verstärkten zivilen Engagement in Afghanistan bekannt. Sie misst der zivilen Komponente der internationalen Stabilisierungsmission weiterhin eine besondere Bedeutung bei. Nicht zuletzt deshalb hat sie sich vorgenommen, das deutsche Engagement beim Polizeiaufbau in Afghanistan noch einmal erheblich auszuweiten. Im Rahmen des in verschiedenen Debatten skizzierten Strategiewechsels des deutschen Einsatzkontingents in Afghanistan liegt der Schwerpunkt nun auf dem Schutz der afghanischen Bevölkerung und der Ausbildung der afghanischen Sicherheitskräfte. Während eine Aufstockung um 500 Soldaten ein „Mehr“ an Präsenz in der Fläche ermöglichen soll, wird gleichzeitig angestrebt, die Anzahl der deutschen



*Rainer Kühn, Polizeidirektor,  
Leiter der Missionsbetreuung  
der Geschäftsstelle der Bund/  
Länder-Arbeitsgruppe Inter-  
nationale Polizeimissionen*

*Eckehart Wache, Abteilungs-  
leiter Internationale Ange-  
legenheiten, Bundespolizei-  
präsidium Potsdam*

Polizeiausbilder zu verdoppeln. Dies würde bedeuten, dass rund 100 zusätzliche Polizeibeamte für einen solchen Einsatz in Deutschland rekrutiert werden müssten.

Gleichzeitig geht es aber auch um die Frage, ob die gewünschte Ausbildung der afghanischen Polizeikräfte nur in entsprechend zu sichernden Polizeischulen erfolgen soll, oder ob die Ausbildung etwa auch im Wege des partnering, also unter Einsatzbedingungen, erfolgen soll.

Die Erfahrungen unserer Arbeit in einschlägigen Krisenländern bestärken uns in der Auffassung, dass Sicherheit sowie ökonomische und politische Entwicklung einander bedingen, ja untrennbar miteinander verknüpft sind. Ohne die Wiederherstellung von Sicherheit im Land wird die internationale Gemeinschaft nicht bereit sein, den betroffenen Staat bei seinen Entwicklungsbemühungen zu unterstützen.

## **1. ZIVILER SCHUTZ DURCH INTERNATIONALE POLIZEIEMISSIONEN**

Polizeidirektor Rainer Kühn, Leiter der Missionsbetreuung der Geschäftsstelle der Bund/Länder-Arbeitsgruppe Internationale Polizeimissionen, ging nach einer kurzen Darstellung der historischen Entwicklung deutscher Polizeimissionen, von Namibia 1989 unter VN Mandat bis zum aktuellen Afghanistaneinsatz, näher auf die Aufteilung der Personalgestellung zwischen dem Bund und den Ländern, sowie den Wandel der Mandate und der geforderten polizeilichen Fähigkeiten ein. So werde derzeit ein Drittel der Beamten vom Bund und zwei Drittel von den Ländern gestellt. Die Aufteilung folgt dem sogenannten „Königsberger Schlüssel“, wobei ab einer Gesamtzahl von 450 Beamten die Stellen durch Bund und Länder paritätisch besetzt werden. Gleichzeitig zeichnet sich eine deutliche Tendenz von VN-Missionen hin zu EU-geführten Missionen ab. Dies

führe vor allem bei der zielgerichteten Auswahl von Bewerbern und bei der Einbindung ihrer Fähigkeitsprofile zu erheblichen Verbesserungen. Den wohl deutlichsten Wandel konstatiert Kühn in den Anforderungen an die entsandten Polizeikräfte. Während in früheren Missionen oftmals robuste Kräfte in hoher Zahl mit der Ausübung von Exekutivbefugnissen betraut waren, sind heute kleinere Kontingente von Spezialisten und Führungskräften gefordert. Diese sollen die strategische und strukturelle Ausrichtung der auszubildenden Polizeikräfte unterstützen, Aus- und Fortbildungen durchführen, Spezialkenntnisse vermitteln und insbesondere Führungskräfte in ihrer Arbeit unterstützen.

Dabei sei die Gefährdung der einzelnen Beamten im Verlauf der Polizeimissionen deutlich gestiegen. Kühn zeigte sehr nachdrücklich auf, dass der Einsatz von Polizeikräften dort aufhören müsse, wo sich Terroristen mit militärischen Mittel gegen sie wenden. Die Polizei könne in einem solchen feindlichen Umfeld nicht operieren. Daher müsse vor jeder Mission die Frage beantwortet werden, welchem Risiko Polizeikräfte in der jeweiligen Krisenregion ausgesetzt werden.

Zudem solle die Zahl der deutschen Experten bei EUPOL auf 60 und bei den bilateralen Polizeiberater-teams (German Police Project Team – GPPT) auf 200 Beamte steigen. Da diese Beamten, deren Zahl sich unter Einbeziehung des notwendigen Rotationssystems und der Vor- und Nachbereitung noch deutlich erhöht, an ihrem jeweiligen Arbeitsplatz in Deutschland fehlen, bedürfe es auch einer entsprechenden Stellenplanung im Inland.

Eckehart Wache, Abteilungsleiter Internationale Angelegenheiten im Bundespolizeipräsidium Potsdam, betonte zu Beginn seines Vortrages, dass die Gewährleistung eines Minimums an Sicherheit Voraussetzung für einen Einsatz von Polizeikräften sein muss. Die



*Peter Eitel M.Sc  
Policy Officer,  
Result Group GmbH*

Bundespolizei entsendet u.a. für das Auswärtige Amt permanent 400 Beamte in 75 Länder. Durch das Rotationsprinzip ergibt sich daraus ein Personalbedarf von 1.000 Beamten. Ihr Einsatzspektrum reicht von der Wahrnehmung von Sicherheitsaufgaben (230-240 Beamte) über die Tätigkeit als Verbindungsbeamte, bis zum Einsatz in internationalen Polizeimissionen (100 Beamte). Die Rekrutierung, Auswahl und Ausbildung dieses Personals gestaltet sich zunehmend schwieriger. Angesichts des steigenden Bedarfes an Spezialisten und Führungskräften muss oftmals erst sehr intensiv ausgebildet und vorbereitet werden, bevor entsprechendes Personal entsandt werden kann.

Mittel- und langfristig prognostiziert Wache einen noch deutlich steigenden Personalbedarf, da insbesondere in der Konfliktnachsorge weniger Militär, dafür aber umso mehr Polizeikräfte benötigt würden.

Auf die Frage, ob den Beamten durch die Auslandseinsätze Karriere Nachteile entstünden, verwies Wache auf die unterschiedliche Wahrnehmung innerhalb der verschiedenen Länderpolizeien. Er räumte ein, dass diese Probleme in einigen Fällen durchaus bestehen. Innerhalb der Bundespolizei sei dies jedoch weniger der Fall, vielmehr sei ein Auslandseinsatz fester Bestandteil des beruflichen Aufstiegs.

Peter Eitel, Policy Officer der Result Group GmbH, sieht in der Debatte um den Afghanistaneinsatz eine zu starke Polarisierung zwischen dem Einsatz von Kampftruppen einerseits und Gendarmeriekräften andererseits. Vielmehr bedürfe es in allen solchen Fällen eines auf die Situation zugeschnittenen Fähigkeitspaketes, bei dem auch deutsche Privatunternehmen einen wertvollen Beitrag leisten könnten. Die von ihm vertretene Result Group biete, gestützt auf 100 Spezialisten, als erstes deutsches Unternehmen im Bereich Governance and Security Consultancy Beratungs- und Ausbildungsleistungen zu nahezu allen Aspekten der

Vernetzten Sicherheit an. In Verbindung mit dem wachsenden Personalbedarf der Behörden und dem Mangel an Spezialisten sei daher ein Beitrag von Privatunternehmen in allen Bereichen, in denen keine Hoheitsrechte ausgeübt werden, möglich.

Besonders problematisch erscheine ihm, so Eitel, die fehlende Evaluation der im Rahmen des jeweiligen Auslandseinsatzes gewonnenen Erfahrungen, die – in letzter Konsequenz – zu einem Mangel an Strategiefähigkeit führe. Zudem könne, in Ermangelung eines qualifizierten Personalpools, nicht hinreichend flexibel auf akute Entwicklungen reagiert werden. Ziel müsse daher die Schaffung von Stabilization Units in Form einer Public Private Partnership unter staatlicher Federführung sein. Hierfür bedürfe es jedoch klarer und vor allem einheitlicher Standards für alle Akteure.

In der anschließenden Diskussion wurde vor allem der Strategiewechsel in Afghanistan in Form des Partnering und dessen Auswirkungen auf die Polizeiausbildung thematisiert. Hier sei eine strikte Unterscheidung zwischen dem militärischen Ansatz des Partnering und der Polizeiausbildung, die nach dem System des Monitoring funktioniere, zu treffen.

Bei der Polizeiausbildung, insbesondere innerhalb des Focused District Development (FDD), nehmen die Polizisten, im Gegensatz zu den militärischen Ausbildern, keine hoheitlichen Aufgaben wahr. Dem hohen Risiko, dem die eingesetzten Beamten dabei trotzdem unterliegen, muss durch eine fundierte Ausbildung Rechnung getragen werden. So durchlaufen alle deutschen Polizisten vor ihrem Auslandseinsatz eine landesspezifische Unterweisung, einen zweiwöchigen Basislehrgang und ein vierwöchiges Vorbereitungsseminar. Im Anschluss an den Einsatz folgt ein Nachbereituungsseminar, dessen Erkenntnisse in die Vorbereitung der anderen Beamten eingehen.





*Peter Eitel, Michael Borchard, Rainer Kühn, Eckehart Wache*

In welchen Fällen statt Polizisten Soldaten eingesetzt werden, werde maßgeblich von den Mitteln und Methoden der beteiligten Konfliktparteien bestimmt. Daher werden derzeit in Afghanistan deutsche Polizisten auch zusammen mit Feldjägern der Bundeswehr eingesetzt. Die grundsätzliche Frage, welche Art von Polizei mit welchen Fähigkeiten überhaupt benötigt werde und wie die unterschiedlichen Polizeikonzepte im Rahmen internationaler Polizeimissionen zu koordinieren sind, zeige, dass die Notwendigkeit des Polizeiaufbaus und seine strukturelle und inhaltliche Ausgestaltung sehr lange unterschätzt wurden. Daher bedürfe es nicht nur konzeptioneller Überlegungen, wie die einzelnen Fähigkeiten und Mittel eingesetzt werden, sondern, wie Rainer Meyer zum Felde betont, auch einer neuen Kultur der internationalen Zusammenarbeit in der Polizei. Gleichzeitig müsse auch die Entscheidung getroffen werden, ob auf europäischer Ebene jeder Staat alle Ausbildungskapazitäten abbilden sollte oder diese unter den Nationen aufgeteilt werden könnten. Hierfür bedürfe es einer deutlich stärkeren Koordination und Abstimmung der Europäer über die Ausgestaltung ihrer Polizeimissionen, da diese oftmals, wie Kühn betont, lediglich den kleinsten gemeinsamen Nenner der Politik widerspiegeln.

Bei der Beurteilung, inwieweit die Ausbildung der deutschen Beamten von den afghanischen Polizisten angenommen wird, wurde festgestellt, dass das Anlegen deutscher Maßstäbe nicht immer zielführend sei. Vielmehr müsse primär die öffentliche Sicherheit gewährleistet werden. Hierfür bedürfe es auch einer klaren Darlegung der eigenen politischen Interessen und des dahinter stehenden politischen Willens.

Abschließend wurde die Frage der Einbindung nicht-staatlicher Sicherheitsakteure in das Spektrum der Krisenprävention, der Krisenbewältigung und der Krisennachsorge diskutiert. Insbesondere die Frage, ob staatliche Sicherheitsakteure im „Kampf um die not-

wendigen Spezialisten und Experten“ gegenüber den nicht-staatlichen Sicherheitsakteuren das Nachsehen hätten, wurde von den Teilnehmern sehr unterschiedlich bewertet. Während einerseits die Befürchtung, dass damit ein staatlicher Einflussverlust und Einschränkungen in der staatlichen Handlungsfähigkeit verbunden wären, geäußert wurde, wiesen andere Teilnehmer darauf hin, dass es sich bei diesem „Wettbewerb um die besten Köpfe“ keineswegs um ein kontraproduktives Element handle.

## 2. ZIVILER SCHUTZ VON STAATSAUFBAU

Europäische und insbesondere deutsche Erfahrungen mit Internationalen Polizeimissionen standen im zweiten Teil der Veranstaltung im Mittelpunkt. Am Fallbeispiel Afghanistan erläuterten die Referenten die bisherigen Erfolge bei der Wahrnehmung polizeilicher Aufgaben und erörterten davon ausgehend die Chancen und Herausforderungen beim zivilen Schutz von Staatsaufbau.

Florian Reindel, Leiter des Arbeitsstabs Afghanistan/Pakistan im Auswärtigen Amt, zählte die Stärkung des Sicherheitssektors zu den wichtigsten Voraussetzungen für den Aufbau eines stabilen Staats. Ziel in Afghanistan sei es, tragfähige Sicherheitsstrukturen zu etablieren, die der gesamten Bevölkerung ausreichenden Schutz gewährleisten könnten. Der Aufbau eines effizienten polizeilichen Apparates, für den Deutschland auf der Petersberger Konferenz im Jahr 2001 die Verantwortung übernommen habe, spiele hierbei eine entscheidende Rolle. Deutsche Polizisten beteiligen sich deshalb nicht nur an der europäischen Polizeimission EUPOL Afghanistan, sondern unterstützen die afghanische Polizei auch im Rahmen eines bilateralen Polizeiberaterenteams (GPPT) bei ihren Aufgaben auf Distrikt- und Provinzebene. Um eine sukzessive Übergabe von Verantwortung an die Afghanen auch im Sicherheitssektor zu ermöglichen, müssten vor



allem afghanische Multiplikatoren ausgebildet werden, die nach dem Abzug der internationalen Truppen die weitere Ausbildung afghanischer Polizisten übernehmen könnten. Um zu verhindern, dass ausgebildete afghanische Polizisten von terroristischen Gruppen rekrutiert werden, müsse auch die Besoldung der afghanischen Polizei weiter verbessert werden. Das Ziel der graduellen Übergabe von Verantwortung an die Afghanen gelte auch für den fiskalischen Bereich, so Reindel. Der afghanische Staat müsse in die Lage versetzt werden, zumindest einen Teil der Besoldung der afghanischen Polizei in Zukunft selbst zu übernehmen.

Zu den zentralen Herausforderungen beim Aufbau effizienter polizeilicher Strukturen zähle neben der kurzen Ausbildungsdauer der afghanischen Polizisten auch deren hohe Analphabetenquote. Die Zusammensetzung der Polizei sei in Afghanistan – ebenso wie in anderen Ländern – allerdings immer auch ein Spiegelbild der jeweiligen Gesellschaft, so Reindel. Für Afghanistan bedeute dies, dass rund siebenzig Prozent der afghanischen Polizisten aufgrund eines fehlenden bzw. maroden Schulsystems nicht lesen und schreiben können.

Um nachhaltige Sicherheitsstrukturen aufzubauen, sei auch das Vertrauen der Bevölkerung in die afghanische Polizei von großer Bedeutung. Dazu müssten die afghanischen Polizisten der Bevölkerung in verstärktem Maße aktiv Hilfe leisten.

Um all diesen Problemen im Zusammenhang mit dem afghanischen Polizeiaufbau angemessen begegnen zu können, sei eine enge Abstimmung aller internationalen Partner unabdingbar. Als denkbar wurde in diesem Zusammenhang auch eine engere Kooperation zwischen EUPOL und der NATO Training Mission Afghanistan (NTMA), die ebenfalls dem Aufbau der afghanischen Polizeikräfte dient, betrachtet.

Jan Schürmann, Polizeidirektor a. D., ehemaliger EUPOL Berater des afghanischen Justizministers und des stellvertretenden Innenministers in Fragen der Europäischen Polizeimission in Afghanistan, berichtete von konkreten praktischen Erfahrungen im Zusammenhang mit der Europäischen Polizeimission EUPOL in Afghanistan. Ziel der Mission sei es weiterhin, die afghanische Regierung bei der Weiterentwicklung und Umsetzung einer kohärenten und umfassenden Strategie zur Reformierung der polizeilichen Strukturen im Land zu unterstützen. EUPOL habe dabei keinerlei exekutive Befugnisse.

Zu den Aufgaben EUPOLs gehörten vielmehr die Ausbildung der Polizei sowie der Aufbau einer Grenzpolizei. Durch den Bau von Polizeitrainingszentren sollen immer mehr afghanische Polizisten in die Lage versetzt werden, gegen Terrorismus, Drogenhandel und organisierte Kriminalität vorzugehen. Besonders anschaulich wurden Schürmanns Ausführungen an einem konkreten Beispiel zur Unterstützung der polizeilichen Arbeit durch deutsche Polizisten: So wurde u.a. mit Mitteln von EUPOL der Ausbildungsstand der afghanischen Polizisten im polizeilichen Erkennungsdienst deutlich verbessert, ein polizeilicher Erkennungsdienst in Form eines Verfahrens zur Abnahme von Fingerabdrücken eingerichtet, der seitdem die Arbeit der Polizisten im Bereich der Identifikation von Straftätern erheblich erleichtert. Im Bereich der Justizreform sei EUPOL vor allem bei der Korruptionsbekämpfung und der Etablierung des Rechtsstaatsprinzips mit Hilfe entsprechender Institutionen unterstützend tätig. Die Ausbildung von Justizpersonal, Strafverteidigern, Staatsanwälten und Richtern sei ein weiterer Schwerpunkt der Arbeit von EUPOL, ebenso wie die Stärkung der Rechte von Frauen und Familien. Zudem müssten weiterhin Anstrengungen mit dem Ziel unternommen werden, die allgemeinen Haftbedingungen zu verbessern und willkürliche Verhaftungen zu unterbinden. Viele Menschen- und Bür-



*Panel II zum Thema:  
„Ziviler Schutz von  
Staatsaufbau am Beispiel  
Afghanistan“; Panellisten:  
Florian Reindel, Kristina  
Eichhorst, Jan Schürmann,  
Andreas Clausing*

gerrechte seien zwar in der afghanischen Verfassung verankert, es fehle jedoch an deren konsequenter Durchsetzung.

Das Verbot der Todesstrafe (Art. 29), die Unschuldsvermutung (Art. 25) und das Zeugnisverweigerungsrecht (Art. 29/30) sind einige prominente Beispiele für die Verankerung grundsätzlicher Menschen- und Bürgerrechte in der afghanischen Verfassung. Nun bleibe es Aufgabe der Polizei und der Justiz, für die Einhaltung und Durchsetzung dieser Rechte zu sorgen.

Als notwendige Schwerpunkte der Aufbauhilfe identifizierte Schürmann folgende Aspekte: die Entwicklung einer Organisations- und Personalkultur, die Etablierung des Gesetzmäßigkeitprinzips und den Ausbau von Management- und Delegationsfähigkeiten. Insgesamt erscheine ihm eine verbesserte Koordination aller am Polizei- und Justizaufbau beteiligten Organisationen unabdingbar. Dies müsse auch bei der Vorbereitung auf die Missionen beachtet werden.

Nur durch eine gemeinsame staatenübergreifende Einsatzvorbereitung könne den afghanischen Bedürfnissen angemessen Rechnung getragen werden, so Schürmann.

Der konzeptionelle Ansatz der vernetzten Sicherheit wurde, so Andreas Clausing, Leiter des Büros der Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GtZ) in Afghanistan, durch den Koalitionsvertrag im Oktober 2009 als Instrument der Konfliktbewältigung in Afghanistan politisch vorgegeben. Dies bedeute für den zivilen Aufbau Nordafghanistans, dass nachhaltige Entwicklung nur durch die Gewährleistung von Sicherheit und Stabilität ermöglicht werden könne.

Als Bundesunternehmen der internationalen Zusammenarbeit für nachhaltige Entwicklung trage auch die GTZ deshalb zur Verstärkung des Aufbaus und der

Ausbildung afghanischer Sicherheitskräfte bei. Konkret äußere sich dies in der Unterstützung des GPPT, in dessen Rahmen die GTZ mit der Schaffung von polizeilicher Infrastruktur sowie der Umsetzung ausgewählter inhaltlicher Maßnahmen betraut ist. Den Auftrag hierzu erhielt sie vom Auswärtigen Amt. Die Laufzeit des Projektes betrage vier Jahre und laufe Ende 2011 aus.

Zu den bisherigen Ergebnissen zählten der Bau der Polizeitrainingszentren (PTC) in Mazar-e-Sharif (200 Ausbildungsplätze) und Kundus (100 Ausbildungsplätze) sowie der Neubau des Hauptquartiers der Bereitschaftspolizei (ANCOP) und die Rehabilitierung des Provinzhauptquartiers in Faizabad. Außerdem hätten bisher über 1.700 Absolventen das Alphabetisierungsprogramm der GTZ durchlaufen, so Clausing. Zukünftig werden die polizeilichen Infrastrukturmaßnahmen weiter ausgebaut und die Ausbildungskapazitäten weiter erhöht werden.

Auf der Internationalen Afghanistan-Konferenz im Februar 2010 in London seien zudem noch weitere politische Vorgaben für die zukünftige Stärkung des afghanischen Sicherheitssektors gemacht worden: Bis 2012 sollen jährlich etwa 5.000 afghanische Polizisten und insgesamt 500 afghanische Polizeitrainer ausgebildet werden. Der EUPOL-Expertenpool soll um sechzig Mitarbeiter und das Polizeitrainerkontingent auf 200 entsandte Polizisten erhöht werden.

Um die Nachhaltigkeit in der Polizeiausbildung sicherzustellen, müsse jedoch auch das wirtschaftliche und soziale Umfeld stabilisiert werden. Ein möglicher Ansatz könne, so Clausing, die Ergänzung der Polizeiausbildung nach dem Prinzip des „Focused District Development“ (FDD) um ausgewählte entwicklungspolitische Maßnahmen sein. Dazu müssten die durch die Bundesregierung beschlossenen strategischen Leitlinien erweitert werden. Clausing skizzierte dann einige Elemente eines derartigen „FDD-PLUS“ Ansatzes und





nannte als Hauptziel dieses Ansatzes die Stärkung der Partizipation der Bevölkerung („local ownership“) sowie die Verbesserung lokaler Governancestrukturen. Der Schwerpunkt müsse dabei seiner Meinung nach aber immer auf der Förderung der landwirtschaftlichen Produktion sowie dem Ausbau der lokalen Infrastruktur (z.B. Trinkwasser, Bewässerung) liegen. Zur Entscheidung über die Mittelverwendung böten sich demokratisch zusammengesetzte lokale Gremien (Gemeindeentwicklungsräte) an, an denen Vertreter der deutschen Seite, u.a. des Bundesministeriums des Innern, des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, des Auswärtigen Amtes sowie der GTZ, partizipieren sollten, so Clausing.

Neben der Unterstützung des GPPT arbeite die GTZ mit insgesamt 162 entsandten und 958 lokalen Mitarbeitern heute vornehmlich in den Bereichen nachhaltige Wirtschaftsentwicklung, Bildung, Energieversorgung und Governance. Im Laufe dieses Jahres werde die GTZ zudem ein zweites Büro in Afghanistan eröffnen, das sich ausschließlich der Entwicklungszusammenarbeit mit Partnern im Norden Afghanistans befassen wird.

In der anschließenden Diskussion wurden Chancen und Herausforderungen einer zukünftigen, deutlich verstärkten US-amerikanischen Beteiligung an der Polizeiausbildung im Norden Afghanistans diskutiert.

Während einige Diskutanten in der Verlegung von US-Streitkräften in den Norden Afghanistans eine Erweiterung der Aktionsspielräume im Rahmen der Polizeiausbildung sahen, betonten andere, dass dann sowohl die inhaltliche, wie auch die strategische Ausrichtung der Polizeiausbildung durch die Bündnispartner einer gemeinsamen Ausrichtung bedürfe.

Uneinigkeit herrschte auch über die Fortschritte im Hinblick auf die Koordinierung internationaler Entwicklungszusammenarbeit. Einige Teilnehmer meinten, dass ein geschlossenes Auftreten der EU im Zusammenhang mit der Polizeiausbildung nicht erkennbar sei, während andere Diskutanten die internationale Koordinierung lobten und die erfolgreiche regionale Aufteilung (britische Entwicklungszusammenarbeit konzentriert sich zum Beispiel auf die Region um Kandahar) als Beispiel anführten.

Einigkeit bestand indes darin, dass der zivile Schutz des Staatsaufbaus, nach Abzug der internationalen Truppen, von den Afghanen selbst übernommen werden müsse.





*Referenten (v.l.n.r.):  
Florian Reindel, Michael  
Lange, Jan Schürmann,  
Michael Borchard, Andreas  
Clausing, Rainer Kühn,  
Eckehart Wache*

## **THESEN ZUM ZIVILEN SCHUTZ VON ENTWICKLUNG:**

### **THESE: ABSTIMMUNG**

Krisen- und Postkonfliktszenarien machen in immer stärkerem Umfang auch (entwicklungspolitische) Einsätze von Polizeikräften erforderlich. Da die Herstellung eines sicheren Umfeldes sowohl den Einsatz des Militärs, als auch den Einsatz von Polizei und anderen Sicherheitskräften erfordert und diese Einsätze oft gleichzeitig erfolgen müssen, um die gewünschte Stabilisierung zu erreichen, bedarf es einer Abstimmung des gemeinsamen Handelns bereits vor der Entsendung der Sicherheitskräfte in das Einsatzgebiet.

Dabei gilt es, sowohl mit den anderen internationalen staatlichen und privaten Akteuren im Einsatzgebiet Einvernehmen zu erzielen (Mandatierung), als auch sich mit allen zuständigen nationalen Behörden (Bund – Länder) auf ein gemeinsames Vorgehen zu einigen.

### **THESE: PERSONALMANGEL**

Die Personaldecke der deutschen Länderpolizeibehörden ist angesichts angespannter Länderhaushalte bereits sehr dünn. Es fehlen momentan mehr als 10.000 Polizeibeamte. Deshalb mangelt es in einigen Bundesländern an der Bereitschaft, zusätzliche Beamte für den Auslandseinsatz abzustellen. Aus diesem Grund kommt der Bundespolizei bei der Bereitstellung von Personal eine besondere Bedeutung zu. Auch wenn die Bundespolizei derzeit mit 61 Beamten bereits den Großteil der bisherigen Polizeiausbilder und -berater stellt, ist absehbar, dass die Bundespolizei aus den genannten Gründen in Zukunft noch mehr Verantwortung übernehmen muss. Der inzwischen begonnene Aufbau auf den Auslandseinsatz spezialisierter Einsatzhundertschaften der Bundespolizei ist deshalb zu begrüßen.

## **THESE: PERSONALREKRUTIERUNG**

Die Beschränkung des Einsatzes auf freiwillige Kräfte macht eine Erfüllung der eingegangenen Kontingentverpflichtungen schwierig. Die Lasten der Kontingentverpflichtungen sollten vor der Zustimmung innerhalb der Bund-Länder Abstimmung einvernehmlich verteilt werden. Eine Totalverweigerung einzelner Bundesländer erscheint nicht hinnehmbar. Die unter Umständen nicht ausreichende Zahl von Freiwilligen darf aber auch nicht zu einer „Aufweichung“ der Auswahlkriterien (Eignung) führen. Dies würde den Erfolg der Mission gefährden und der Reputation des deutschen Beitrags schaden.

### **THESE: AUSBILDUNG**

Die Ausbildung ausländischer Polizeikräfte erfordert ein umfassendes Verständnis der landesspezifischen und kulturellen Besonderheiten der jeweiligen Einsatzländer sowie der vor Ort genutzten traditionellen Konfliktlösungsverfahren. Deutsche Polizeiausbilder und -berater stehen dabei oft vor der besonderen Herausforderung, ohne die Ihnen vertrauten Grundlagen der modernen Polizeiarbeit wie IT-Systeme, Melderegister, moderne kriminalistische Verfahren und unter sehr schwierigen Rahmenbedingungen ihren Dienst verrichten zu müssen. Daher erscheint eine auf das jeweilige Einsatzszenario vorbereitende Weiterbildung dieser Polizeiausbilder und -berater schon vor Einsatzbeginn d.h. also bereits in Deutschland unabdingbar. Dies gilt in besonderem Maße für Einsätze, die gemeinsam mit Polizeikräften aus anderen Ländern (EUPOL) durchgeführt werden sollen.

### **THESE: GEFÄHRDUNG**

Der Einsatz deutscher Polizeiausbilder und -berater im Ausland ist gefährlich und birgt immer besondere Risiken.

Die Fürsorgepflicht des Entsenders erfordert es, dass er diesen Freiwilligen nicht nur die bestmögliche Ausrüstung zur Verfügung stellt, sondern ihre Einsatzbereit-



Mitglieder des  
Gesprächskreises:  
Vernetzte Sicherheit  
(Bild rechts)

schaft auch in besonderer auch materieller Weise honoriert. Dies gelingt durch zeitlich befristete Einsatz-/Auslandszuschläge wie durch eine Beschleunigung des Beförderungsaufstiegs. Auf keinen Fall dürfen dem Freiwilligen Beförderungsnachteile aus seinem Auslandseinsatz erwachsen. Es gilt zudem, eventuell auftretende versicherungsrechtliche Schadensfälle im Einsatzgebiet vorab zu regeln und die betreffenden Personen in besonderer Weise gegen die Risiken abzusichern (Unterhalt für Hinterbliebene etc.).

#### **THESE: ZIVILE VS. MILITÄRISCHE ZUSAMMENARBEIT**

Kritiker bemängelten in der Vergangenheit das Verhältnis des Umfangs der zivilen Hilfe gegenüber dem jährlichen Aufwand für den militärischen Einsatz. Die Bundesregierung hat nicht zuletzt deshalb im Rahmen ihres neuen Afghanistan-Konzepts die Mittel für den zivilen Wiederaufbau sehr stark erhöht und bleibt sowohl im Rahmen der EUPOL Mission als auch im Rahmen der bilateralen Ausbildungshilfe des GPPT einer Intensivierung der Polizeiausbildung in Afghanistan verpflichtet.

#### **THESE: KOORDINATION**

In Afghanistan kommt es in immer stärkerem Umfang zu einem gleichzeitigen, parallelen Einsatz von Militär und Polizei. Um den notwendigen Wiederaufbau des Landes zu sichern bzw. zu beschleunigen, bedarf es vor allem der Abstimmung des gemeinsamen Handelns mit den zuständigen Behörden und Institutionen des Einsatzlandes, aber auch mit den anderen internationalen staatlichen und privaten Akteuren vor Ort. Dabei muss man den Hinweisen internationaler humanitärer Hilfsorganisationen (NGO's) Rechnung tragen, dass eine Prononcierung der Kooperation ziviler mit militärischen Akteuren im Einsatzgebiet im Rahmen der neuen Einsatzstrategie zu einer erhöhten Gefährdung ihrer Mitarbeiter führen könne.

#### **THESE: STRATEGIEWECHSEL**

Der geplante Strategiewechsel hin zu einem verstärkten gemeinsamen Lehr- und Ausbildungseinsatz (*Mentoring*) erweitert den bisherigen Ansatz einer vornehmlich in gesicherten Camps bzw. Polizeiakademien erfolgenden Aus- und Weiterbildung afghanischer Polizeikräfte. Kritiker sehen diese Ausweitung des Einsatzgebietes mit Sorge, erscheint Ihnen doch die hohe Anzahl im Dienst getöteter afghanischer Polizisten ein Indiz dafür zu sein, dass auf diesem Wege auch die Gefährdung der Polizeiausbilder deutlich wachsen würde. Deshalb wenden sich Interessenverbände gegen eine Veränderung des Ausbildungsansatzes, sehen sich also nicht als aktive Partei in bürgerkriegsähnlichen Auseinandersetzungen und lehnen deshalb diese Form eines gemeinsamen Lehr- und Ausbildungseinsatzes ab.

#### **THESE: KOORDINATION**

Derzeit ist in Afghanistan eine Vielzahl von zum Teil sehr heterogenen Akteuren im Rahmen der Ausbildung der *Afghan National Army* (ANA) und der *Afghan National Police* (ANP) aktiv. Dies führt zu Reibungsverlusten, Redundanzen und einem erhöhten Mitteleinsatz der Geberländer. Neben den Hauptakteuren der afghanischen Polizeiausbildung, dem Zusammenschluss des *Combined Security Transition Command-Afghanistan* (CSTC-A) und der *NATO Training Mission-Afghanistan* (NTM-A) sowie der *EU Police Mission in Afghanistan* (EUPOL) unterhalten nahezu alle Truppenteile ausgehend von den jeweiligen PRTs binationale Ausbildungsmissionen. Hinzu kommt, dass auch die Ausbildung durch *Private Military Companies* (PMCs) nur unzureichend koordiniert wurde. Der Versuch im Rahmen des *International Police Coordination Board* (IPCB), alle Anstrengungen zu bündeln, gestaltet sich auf Grund der starken Fragmentierung der Ausbildungslandschaft als schwierig.



### **THESE: STRATEGISCHE ZIELE**

Die verstärkte Konzentration auf die Ausbildung von afghanischen Polizeikräften wirft die Frage nach den strategischen Zielen, d.h. den Leitbildern und damit den Inhalten einer solchen Ausbildung auf. Es müsste deshalb vorab entschieden werden, welche Art von Polizeikräften Afghanistan benötigt (Verkehrs-, Kriminal- oder Geheimpolizei oder doch eher paramilitärische Gendarmenkräfte). Kritiker bemängeln, dass diese Festlegung nicht zu Beginn, sondern erst im laufenden Einsatz getroffen wurde.

In Ermangelung eines einheitlichen afghanischen Leitbildes für die Polizeiausbildung wurde bisher in den bilateralen und nationalen Ausbildungsanstrebungen häufig das jeweilige Leitbild des eingesetzten Polizisten und des jeweiligen Entsenderlandes auf die Ausbildung projiziert. Dabei stellt sich die grundsätzliche Frage, inwieweit die Grundlagen der polizeilichen Arbeitsweise, etwa in Deutschland, überhaupt auf Afghanistan übertragbar sind. Mit der Veröffentlichung der *Afghan National Police Strategy* im März 2010 hat das afghanische Innenministerium diese Unsicherheit beseitigt. Jetzt liegt es in der Hand der Entsendungen, der NTM-A/CSTC-A und von EUPOL, diese Zielvorstellungen mit Leben zu füllen. Insbesondere für die binationalen deutschen Ausbildungsanstrebungen ergibt sich die Herausforderung, dass in den afghanischen Zielvorstellungen für den Polizeiaufbau eine Mischung aus polizeilichen, militärischen und nachrichtendienstlichen Fähigkeiten erforderlich ist. Dem muss von deutscher Seite, insbesondere bei der Personalauswahl Rechnung getragen werden, da diese Fähigkeiten in Deutschland einem strikten Trennungsgebot unterliegen.

### **THESE: GANZHEITLICHER ANSATZ**

Neben dem Auf- bzw. Ausbau der Polizei müssen auch die rechtlichen Rahmenbedingungen geschaffen und umgesetzt werden. Dabei muss neben der originalen Polizeiarbeit auch das Gesamtsystem der

Strafverfolgung gestärkt werden. Ohne den konsequenten Ausbau des Gesamtsystems, kann es nicht gelingen, das Vertrauen der Bevölkerung in die polizeiliche Arbeit herzustellen. Gleichzeitig müssen die traditionellen lokalen Streitschlichtungssysteme in ein afghanisches Polizeikonzept eingebunden werden, da mit ihrer Marginalisierung oder ihrem Zerfall das soziale Gefüge in diesen Regionen empfindlich gestört werden würde.

### **THESE: QUALITÄT DER AUSBILDUNG**

Die Arbeit eines afghanischen Polizisten ist sehr gefährlich. Die Verlustrate der afghanischen Polizei ist deutlich höher als die der afghanischen Armee. Auch scheinen viele der bereits ausgebildeten afghanischen Polizeikräfte den Anforderungen im Einsatz nicht gewachsen zu sein. Bisherige Erfahrungen zeigen, dass die Ausbildungsanstrebungen bisher allenfalls die Anzahl der im Einsatz ums Leben gekommenen afghanischen Polizisten ausgleichen konnten. Ein „Mehr an Sicherheit“ durch eine signifikant höhere Anzahl besser ausgebildeter Polizeikräfte konnte also nicht erreicht werden.

### **THESE: ANREIZSYSTEM**

Ein wesentliches Element der Rekrutierung afghanischer Polizeibewerber ist die Realisierung von Einkommen. Viele schlecht ausgebildete, oft nicht des Lesens und Schreibens mächtige Bewerber dienen sich den afghanischen Rekrutierungsbehörden an. Andererseits kann es wenig überraschen, dass zahlreiche ausgebildete Polizisten wegen der regelmäßigeren bzw. sogar besseren Bezahlung entweder in die Reihen privater Sicherheitsunternehmen und zu Milizen oder sogar zu den Taliban überwechseln. Ohne die Entwicklung einer tragfähigen Loyalitätsbeziehung zum afghanischen Staat, eine hinreichende materielle Absicherung und die Überzeugung von der Sinnhaftigkeit ihrer Arbeit, kann zwar ein quantitativer Aufwuchs, aber kein Gewinn an Sicherheit erreicht werden.





## BUNDESMINISTER DE MAIZIÈRE VERABSCHIEDET ERSTEN KOLLEGJAHRGANG „VERNETZTE SICHERHEIT“ (2008-2010)

Seit 2008 förderte die Konrad-Adenauer-Stiftung eine Gruppe von Nachwuchspolitikern im Kolleg „Vernetzte Sicherheit im 21. Jahrhundert“. Jetzt wurden die Teilnehmer im Rahmen eines Festaktes in der Akademie der Konrad-Adenauer-Stiftung feierlich verabschiedet.

Anlässlich der Verabschiedung des ersten Kollegjahrgangs betonte der Vorsitzende der Konrad-Adenauer-Stiftung, Dr. Hans-Gert Pöttering, die Konrad-Adenauer-Stiftung habe es sich zur Aufgabe gemacht, junge Multiplikatoren durch Seminarveranstaltungen, Forschungsaufenthalte und individuelle Beratung mit dem Themenfeld vertraut zu machen und auf diese Weise gezielt zu fördern.

Marius Kahl bestätigte im Namen aller Kollegiaten, dass diese die Wochenendseminare als höchst interessant und nützlich empfunden hätten, um die eigenen sicherheitspolitischen Kenntnisse zu vervollständigen. Viele Kollegiaten erhoffen sich eine bleibende Beziehung zur KAS und den dort fortgesetzten Programmen und wünschen sich einen andauernden Austausch sowohl mit der KAS als auch mit den neuen Kollegiaten.

In seinem Festvortrag würdigte der Bundesinnenminister de Maizière das Engagement der KAS für die sicherheitspolitische Nachwuchsförderung – ein Projekt, zu dem auch er selbst angeregt hatte. Er verwies auf die unterschiedlichen Formate, in denen dies inzwischen geschehe und an denen er wann immer möglich teilhabe. Für de Maizière ist das Konzept der Vernetzten Sicherheit das innen- und außenpolitisch bestimmende Element der deutschen Sicherheitspolitik. Es diene dem Ziel, die immer knapper werdenden finanziellen Ressourcen durch Bündelung noch effektiver zum Einsatz zu bringen. Dabei folge der Ansatz der Vernetzung der Erkenntnis, dass Sicherheit mehr ist, als die Summe ziviler, militärischer und entwicklungs-politischer Maßnahmen. Dazu bedürfe es sicherheitspolitischer Expertise und innovativer Strategien. Er begrüße daher besonders das vielseitige Engagement der Konrad-Adenauer-Stiftung bei der Diskussion der unterschiedlichen Perspektiven des Ansatzes der Vernetzten Sicherheit.



### Herausgeber

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.  
Rathausallee 12  
53757 Sankt Augustin

### Text

Michael Lange  
Marcel Häbler  
Philipp Müller

### Redaktion

Michael Lange

### Fotos

Tobias Fresenius  
Henning Lüders (S.12)

*Das Werk ist in allen seinen Teilen urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung in und Verarbeitung durch elektronische Systeme.*

© 2010

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.,  
Sankt Augustin/Berlin

ISBN 978-3-941904-76-7

[www.kas.de](http://www.kas.de)