

Lehrgebiet Politikwissenschaft II: Internationale Politik und Systemvergleich

Teilgebiet: Internationale Konflikte und Kooperation

Präsenzseminar "Lang lebe Leviathan? Scheitern und Wiederaufbau von Staaten"
vom 17.-19. Juni 2005 in Münster

Dr. Martin List

Leistungsnachweis im Hauptstudium
im ersten Hauptfach Politikwissenschaft
(Magisterstudiengang)

Sommersemester 2005

Abgabetermin: 10. Oktober 2005

Deutschland und das State Building in Afghanistan

Ulrike Bajohr

INHALT

1.	Einleitung	2
2.	International unterstütztes State Building in Afghanistan unter schwerpunktmäßiger Berücksichtigung des deutschen Engagements	4
	2.1 Diskussion über Staatsaufbau nach Konflikten	4
	2.2 Vorgehensweise beim State Building in Afghanistan	6
	2.3 Sicherheitssektorreform	8
	2.4 Regionale Wiederaufbauteams	10
3.	Deutschlands Engagement beim Neuaufbau der Polizeikräfte in Afghanistan	13
	3.1 Ausgangslage	13
	3.2 Ziele und Umsetzung konkreter Maßnahmen	14
	3.3 "Lessons Learned"	15
4.	Analyse der deutschen Außenpolitik sowie der deutschen Motive und Interessen beim State Building in Afghanistan	17
5.	Zusammenfassung der Ergebnisse, Schlussfolgerung, Ausblick	23
6.	Anhang	25
	6.1 Übersichtskarte Afghanistan	25
7.	Quellen- und Literaturverzeichnis	26
	7.1 Hintergrundgespräche	26
	7.2 Interne Dokumente	26
	7.3 Quellen	26
	7.4 Literatur	27

1. Einleitung

Die Terroranschläge vom 11. September 2001 rückten Afghanistan, ein in den 1990er Jahren in Vergessenheit geratenes Krisengebiet, wieder schlagartig in das Rampenlicht des Weltgeschehens. Ein Rückblick in die Geschichte Afghanistans zeigt, dass der dortige permanente Konflikt zwischen zwei nach Afghanistan importierten, fremden und nicht verwurzelten politischen Systemen – dem Kommunismus und dem Islamismus – verschiedene Phasen durchlaufen hat, die Auswirkungen auf die derzeitige Situation im Lande haben.¹ In den Jahren 1978/79 bis 1989 kam es zur Machtübernahme durch das kommunistische Regime und zum Einmarsch sowjetischer Truppen, gegen den sich Widerstand im ganzen Land erhob. Während der 1980er Jahre dominierten die mit westlicher Unterstützung aufgebauten Mudjahedin-Fraktionen das Geschehen (Stellvertreterkrieg im Ost-West-Konflikt²), die nach dem Rückzug der sowjetischen Truppen um die Herrschaft in der Hauptstadt Kabul kämpften.³ 1996 übernahmen die sogenannten "Religionsstudenten" (Taliban) die Macht. Diese brachten fast 90 Prozent des Landes unter ihre Kontrolle und gerieten in eine militärische Konfrontation mit der Nordallianz⁴. Nach den Terrorattentaten am 11. September 2001 in den USA, für die Al-Qaida⁵ unter der Patronage der Taliban verantwortlich gemacht wurden, stürzte die internationale Anti-Terror-Koalition⁶ in Zusammenarbeit mit der afghanischen Nordallianz das Talibanregime.⁷

Nach vielen Jahren des Krieges und dem Zusammenbruch des Taliban-Regimes stand und steht die internationale Gemeinschaft vor der Aufgabe, entsprechend krisenreaktiv zu agieren und das Land zu befrieden. Für den Befriedungsprozess ist dabei entscheidend, dass Afghanistan, insbesondere unter dem Taliban-Regime, eindeutig nicht die Kriterien eines "funktionierenden" Staates erfüllt hat, und somit ein

¹ Vgl. Wieland-Karimi, Almut: Krisenmanagement in Afghanistan, in: Blanke, Ursula (Hrsg.): Krisen und Konflikte Berlin 2004, S. 256.

² Während die Sowjetunion militärisch vor Ort beteiligt war, beschränkten sich die USA auf eine massive Finanzierung des Widerstands (vgl. Schetter, Conrad: Kleine Geschichte Afghanistans. München 2004, S. 102).

³ Vgl. Wieland-Karimi 2004, S. 256-257.

⁴ Die Nordallianz ist ein fragiles Bündnis einstiger Mujahedin-Parteien und Warlords, das erst seit dem Fall der Taliban in Afghanistan einen Machtzuwachs erfahren hat (vgl. Schetter 2004, S. 137).

⁵ Mit Al-Qaida wird ein Netzwerk islamistischer Terrororganisationen beschrieben, dem Anschläge in Kenia, Tansania, Djerba, Sharm El-Sheikh sowie die Terroranschläge am 11. September 2001 in den USA zur Last gelegt werden (vgl. http://de.wikipedia.org/wik/Al_Qaida, Zugriff am 13.09.05).

⁶ *Coalition against Terrorism*: USA-gestütztes Bündnis, das die NATO-Mitglieder, die Russische Föderation und die der Taliban nahestehenden Länder wie z.B. Saudi-Arabien und Pakistan umfasst (vgl. Schetter 2004, S. 138).

⁷ Vgl. ebda.

gescheiterter Staat (*failed state*) ist.⁸ Funktionierende staatliche Institutionen und eine verantwortungsvoll agierende Zivilgesellschaft müssen nun von der internationalen Gemeinschaft wieder aufgebaut werden.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass Afghanistan seit seiner Entstehung ein Vielvölkerstaat ist, in dem unzählige ethnische Gruppen leben.⁹ Diese vielfältige Ethnizität kann sich konfliktverschärfend auf Afghanistan auswirken. Die politische Instrumentalisierung ethnischer Zugehörigkeit ist zwar ein Phänomen, das vor allem in den 1990er Jahren in ausgeprägter Form zu beobachten war.¹⁰ Aber auch heute noch besteht die Gefahr, dass sich die Staatsgewalt in Händen einer ethnischen oder regionalen Gruppierung konzentriert, durch die sich weite Teile der Bevölkerung nicht vertreten fühlen. Die internationale Gemeinschaft und auch die deutsche Bundesregierung haben es sich daher zum Ziel gesetzt, staatliche Institutionen (Regierung, Verwaltung, Armee, Polizei) zu schaffen, die religiös, ethnisch und regional ausbalanciert sind.¹¹

Deutschland, das auf eine fast 90 Jahre bestehende partnerschaftliche Beziehung mit Afghanistan zurückblicken kann und auf der afghanischen Seite als "ehrlicher Makler" gilt, der keine neokolonialen Eigeninteressen verfolgt, erklärte sich bereit, auf dem Petersberg bei Bonn Gastgeber für die afghanischen Friedensgespräche zu sein.¹²

Zum ersten Mal engagiert sich die Bundeswehr in großem Umfang innerhalb eines internationalen Friedenseinsatzes in einem außereuropäischen Land. So stellt die Bundeswehr seit Ende 2001 das Gros der Internationalen Sicherheitstruppe (*International Security Assistance Force* - ISAF) in Afghanistan. Derzeit sind etwa 2.250 deutsche Soldaten der ISAF in der Hauptstadt Kabul sowie in den Regionalen

⁸ Die drei Kernfunktionen des Staates sind Sicherheit, Wohlfahrt und Legitimität/Rechtstaatlichkeit, wobei der Sicherheit eine zentrale Bedeutung zukommt: "keine Entwicklung ohne Sicherheit" (vgl. Schneckener, Ulrich (Hg.): *States at Risk. Fragile Staaten ...* . SWP-Studie. Berlin 2004, S. 12-14).

⁹ Darunter sind die Paschtunen die größte ethnische Gruppe, gefolgt von den Tadschiken. Darüber hinaus gibt es die turko-mongoloid aussehenden Hazaras, die turkstämmigen Qizilbasch, die sunnitischen Usbeken sowie die ethnisch fragmentierten Hindukusch-Bewohner, die als Nuristani bezeichnet werden (vgl. Schetter 2004, S. 26-27).

¹⁰ In den 1990er Jahren versuchte beispielsweise die politische Bewegung *jam'iat islami-ye afghanistan* (Islamische Gemeinschaft Afghanistan) über die ethnische Identität Kämpfer unter den Tadschiken, Usbeken und Hazaras zu mobilisieren (vgl. ebda. S. 120-121).

¹¹ Vgl. ebda. S. 144-145.

¹² Zwischen Deutschland und Afghanistan bestand schon im 20. Jahrhundert ein enges und einzigartig partnerschaftliches Verhältnis. Mit Deutschland zeigte sich erstmals eine europäische Macht an einem gleichberechtigten Bündnis mit Afghanistan interessiert, ohne koloniale Ansprüche zu erheben. Fundamente deutsch-afghanischer Kooperation wurden bereits in den 1920er Jahren gelegt: durch bildungspolitische Zusammenarbeit, durch den Staatsbesuch Amanullahs 1929 in Deutschland, durch intensivierte Handelskontakte sowie durch eine enge wissenschaftliche Verzahnung mittels Universitätspartnerschaften in den 1970er Jahren (vgl. ebda. S. 14-15).

Wiederaufbauteams im nördlichen Kundus und Faisabad stationiert.¹³ Ebenso ist die deutsche Regierung erstmals als eine der Führungsnationen im großen Stil am Staatsaufbau in Afghanistan beteiligt.

Dieser umfassende deutsche Einsatz innerhalb des international unterstützten Staatsaufbaus in Afghanistan soll in meiner Arbeit untersucht werden. Wichtig ist dabei die allgemeine Diskussion über den Staatsaufbau nach Konflikten sowie die Vorgehensweise der internationalen Gemeinschaft und speziell der Bundesregierung bei der Umsetzung der Sicherheitssektorreform und bei der Entwicklung der Regionalen Wiederaufbauteams.

Des Weiteren wird auf das deutsche Engagement beim Neuaufbau der Polizeikräfte in Afghanistan eingegangen. Wie ist die Bundesregierung hier vorgegangen und was hat sie bislang erreicht? Zudem soll die deutsche Außenpolitik hinsichtlich des Falles "Afghanistan" untersucht werden. Dabei geht es in erster Linie um die Analyse der Beweggründe und Interessen der Bundesregierung beim Staatsaufbau in Afghanistan. Abschließend soll die Frage erörtert werden, ob es mittlerweile einen ganzheitlichen Ansatz der Bundesregierung beim Umgang mit einem gescheiterten Staat wie Afghanistan gibt, der die Politikfelder der Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik bündelt.

2. International unterstütztes State Building in Afghanistan unter schwerpunktmäßiger Berücksichtigung des deutschen Engagements

2.1 Diskussion über Staatsaufbau nach Konflikten

In der Diskussion über Staatszerfall (*state failure*) und Staatsaufbau (*state building*) herrscht häufig Begriffsverwirrung. *State building* in Abgrenzung zu *nation building* oder *peace building* ist der enger gefasste Begriff. Er nimmt die staatliche Ebene und die politisch wichtigen Akteure in den Blick, während etwa *nation building* die gesellschaftliche Entwicklung als Ganzes umfasst, insbesondere auch die Herausbildung einer nationalen Identität.¹⁴ Im Konflikt-Kontinuum ist *state building* zwar auch als Stabilisierung oder Reform noch vor dem Konflikthöhepunkt oder Staatskollaps

¹³ Der UN-Sicherheitsrat erteilte am 20.12.2001 das ISAF-Mandat. Der deutsche Bundestag stimmte der Entsendung der Bundeswehr im Rahmen der ISAF am 22.12.2001 zu. Am 20.12.2002 wurde das Mandat nach dem Willen aller Fraktionen um ein weiteres Jahr verlängert und am 27.08.2003 erweitert (Regional Wiederaufbauteams) sowie erneut um ein Jahr verlängert. Am 30.09.2004 votierte der Bundestag mit den Stimmen von Rot-Grün und Union für die erneute Verlängerung des Bundeswehreinsatzes um ein weiteres Jahr. Am 13. Oktober 2005 wird der Bundestag zu einer Sondersitzung zusammenkommen, um erneut für die Verlängerung des Afghanistan-Mandats abzustimmen (vgl. "Die Bundeswehr in Afghanistan", Süddeutsche Zeitung vom 30.08.2005, S. 7).

¹⁴ Vgl. Schneckener 2004, S. 20-21.

denkbar. Hier soll *State Building*¹⁵ aber ausschließlich auf die Phase nach einem kriegerischen Konflikt bzw. Staatszerfall, d.h. auf den Wiederaufbau staatlicher Strukturen und Institutionen bezogen werden.

Was die Prioritäten beim Staatsaufbau nach Konflikten anbelangt, so herrscht weitgehend Konsens darüber, dass der Verbesserung der Sicherheitslage in gescheiterten Staaten Vorrang zukommt.¹⁶ Dabei ist die Herstellung innerer und äußerer Sicherheit Voraussetzung für Fortschritte auf anderen Gebieten, wie etwa bei der Armutsbekämpfung, Demokratisierung und beim Wiederaufbau des Wirtschaftssystems in einem gescheiterten Staat.¹⁷

Ein wesentlicher Bestandteil der inneren Stabilität ist der Aufbau einer nach rechtstaatlichen Grundsätzen funktionierenden Polizei.¹⁸ Während die militärischen Kontingente einer Friedensmission¹⁹ für die Überwachung und Einhaltung der Waffenstillstände zuständig sind, kommt der Polizei die Aufgabe zu, die öffentliche Sicherheit und Ordnung aufrechtzuerhalten und damit die nachhaltige Friedenskonsolidierung zu sichern, deren Ziel es ist, Konflikte künftig ohne Anwendung von Gewalt zu lösen.²⁰

Der Wiederaufbau staatlich-administrativer Strukturen ist eng mit der sicherheitspolitischen Dimension verknüpft, d.h. mit Demilitarisierungs- und Demobilisierungsmaßnahmen sowie mit der Neuformierung des Sicherheitsapparates bzw. -sektors.²¹ Ausgangspunkt für Reformvorhaben im Sicherheitssektor ist die im Zuge zahlreicher Missionen der Vereinten Nationen gewonnene Erkenntnis, dass ein nicht-reformierter Sicherheitssektor gewaltsam ausgetragene Konflikte kaum verhindern kann. Deshalb empfehlen die Vereinten Nationen in fragilen Staaten, Polizei und Militär mit internationaler Hilfe zu reformieren. Dieses Konzept, das zunächst unter dem

¹⁵ Der Begriff *state building* wird der Einfachheit halber im Text ab jetzt nur noch in Großschreibung *State Building* verwendet.

¹⁶ Vgl. Mair, Stefan: Intervention und „state failure“: Sind schwache Staaten noch zu retten? In: Internationale Politik und Gesellschaft. Heft 3/2004, S. 97-98.

¹⁷ Wimmer, Andreas/Schetter, Conrad: Staatsbildung zuerst ZEF-Discussion Paper No. 45. Bonn 2002, S. 16.

¹⁸ Vgl. Diwell, Lutz: Die deutsche Führungsrolle beim Aufbau der afghanischen Polizei, in: Gommernsting, Claudia/Günther, Annett (Hrsg.): Unterwegs in die Zukunft Berlin 2005, S. 381.

¹⁹ Da in meiner Arbeit in erster Linie die zivilpolizeilichen Komponenten von Friedensmissionen untersucht werden sollen, die friedenssichernde und -konsolidierende Aufgaben wahrnehmen, wird nachfolgend der Begriff *Peace Operation* bzw. Friedensmission verwendet (vgl. Stodiek, Thorsten: Internationale PolizeiBaden-Baden 2004, S. 34.)

²⁰ Vgl. ebda.

²¹ Vgl. Matthies, Volker: Friedenskonsolidierung ..., in: E+Z, Entwicklung und Zusammenarbeit, 10/1997, S. 256.

Stichwort *Security First* bekannt wurde, gab den Anstoß für eine breite Diskussion zum Verhältnis von Sicherheit, nachhaltiger Entwicklung und Friedenskonsolidierung.²² Mittlerweile haben sich Reformen im staatlichen Sicherheitssektor zu einem zentralen Baustein im *State Building* entwickelt.²³

So spielen die Bereiche der Sicherheitssektorreform (Demobilisierung von Kombattanten, Aufbau einer verantwortlichen Polizei und Armee) und der Rechtsstaatsaufbau (Schaffung einer starken und unabhängigen Judikative, einschließlich Verfahren zur Aufarbeitung vergangenen Unrechts) eine zentrale Rolle zu Beginn einer *State Building*-Operation sowie bei der Friedenskonsolidierung.²⁴

2.2 Vorgehensweise beim State Building in Afghanistan

Das Fundament für das deutsche Engagement in Afghanistan bilden das Petersberg-Abkommen vom Dezember 2001, die Geberkonferenz von Tokyo im Januar 2002 und die Berliner Afghanistan-Konferenz Ende März/Anfang April 2004.²⁵

Auf dem Petersberg bei Bonn hat die internationale Gemeinschaft im Rahmen der "Talks on Afghanistan" vom 27. November bis 05. Dezember 2001 unter der Federführung der Vereinten Nationen eine Übergangsregierung für Afghanistan berufen.²⁶ Die Bundesregierung war hierbei nicht nur Gastgeber der afghanischen und internationalen Delegationen und Beobachter, sondern sie hat auch einen Sieben-Punkte-Plan für Afghanistans Zukunft formuliert. In diesem ging es im Wesentlichen um die Ausarbeitung einer Verfassung, humanitäre Hilfe, die Erstellung eines Wiederaufbauprogramms und um die Einberufung einer *Loya Jirga* (Große Ratsversammlung).²⁷ Der Petersberg-Prozess stellt das strategische Gesamtkonzept für den Wiederaufbau Afghanistans dar und bietet gleichzeitig den Rahmen für die Afghanistanpolitik der Bundesregierung. Letztere hat es sich zum Ziel erklärt, durch personelle, finanzielle, zivile und militärische Unterstützungsmaßnahmen innerhalb der internationalen Gemeinschaft den Wiederaufbau Afghanistans so weit zu fördern bis

²² Vgl. GTZ (Hg.): Reform des Sicherheitssektors Eschborn 2000, S. 15-16.

²³ Vgl. Debiel, Tobias/Klingebl, Stephan ...: Zwischen Ignorieren und Intervenieren..... SEF-Policy Paper 23, Bonn 2005, S. 8.

²⁴ Vgl. ebda. sowie Schneekener 2004, S. 23.

²⁵ Vgl. Auswärtiges Amt: Engagement Deutschlands in Afghanistan, www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/friedenspolitik/afghanistan/deutsches_engagement.html, Zugriff am 03.08.05.

²⁶ Vgl. Baraki, Matin: Stationen deutscher Afghanistan-Politik, in: Alnasseri, Sabah (Hrsg.): Politik jenseits der Kreuzzüge. Münster 2004, S. 35.

²⁷ Vgl. Hippler, Jochen: Die Konzeptionslosigkeit wird sich langfristig rächen, in: Frankfurter Rundschau, 22.10.2001, S. 6.

sich staatliche, private und zivilgesellschaftliche Strukturen entwickelt und etabliert haben.²⁸

Auf der internationalen Geber-Konferenz in Tokyo im Januar 2002 stellten die Geberstaaten Afghanistan einen Wiederaufbaubeitrag in Höhe von 50,7 Mrd. Dollar zur Verfügung.²⁹ Deutschland beteiligte sich daran mit 80 Mio. Euro jährlich für den Zeitraum 2002-2005. Es übernahm die Führungsverantwortung beim Polizeiaufbau, beteiligte sich an der Internationalen Schutztruppe ISAF und übernahm gemeinsam mit den Niederlanden die ISAF-Führung von Februar bis August 2003. Im Dezember 2002 richtete die Bundesregierung die zweite Petersberg-Konferenz aus, die die bis dahin erreichten Ergebnisse überprüfte und die nächsten Schritte festlegte.³⁰

Vom 31. März bis 1. April 2004 luden Bundesaußenminister Fischer und sein afghanischer Amtskollege Abdullah Abdullah zu einer internationalen Konferenz nach Berlin ein, in der die Fortführung der Stabilisierungs- und Aufbaumaßnahmen für Afghanistan beschlossen wurde.³¹ Die zentrale Botschaft dieser Konferenz war, dass gemeinsame Anstrengungen der internationalen Gemeinschaft und Afghanistans unter dem Dach der Vereinten Nationen notwendig sind, um den *State Building*-Prozess erfolgreich fortführen zu können. Der deutschen Regierung war es dabei wichtig, dass der Wiederaufbauprozess mehr in afghanische Hände übergeht. Dies wurde auch symbolisch durch den gemeinsamen deutsch-afghanischen Vorsitz der Konferenz ausgedrückt.³²

Was die Herangehensweise der internationalen Gemeinschaft beim *State Building* in Afghanistan anbelangt, so wurden hierfür die sicherheits- und entwicklungspolitischen

²⁸ Vgl. sog. "Afghanistan-Konzept der Bundesregierung" (liegt der Verfasserin vor). In Berlin wurde vom Auswärtigen Amt und dem Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) unter Beteiligung des Bundesministeriums des Inneren (BMI) und der wirtschaftlichen Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) ein politischer Rahmen mit den Zielsetzungen deutscher Afghanistan-Politik erarbeitet und vom Bundeskabinett am 2. September 2003 verabschiedet (vgl. Schmunk, Michael: Berlins zivil-militärische Wiederaufbauteams ..., in: Gomm-Ernsting, Claudia/Günther, Annett (Hrsg.): *Unterwegs in die Zukunft* Berlin 2005, S.341-342).

²⁹ Krech, Hans: *Der Afghanistan-Konflikt* Berlin 2004, S. 48-49.

³⁰ Vgl. www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussepolitik/friedenspolitik/afghanistan/deutsches_engagement.html, Zugriff am 03.08.05.

³¹ Konferenz-Titel: "Afghanistan und die internationale Gemeinschaft – eine Partnerschaft für die Zukunft" (vgl. ebda.).

³² Vgl. ebda.

Konzepte des *light footprint approach*³³ und *conflict ownership*³⁴ entwickelt. Diese haben zum Ziel, die internationale Präsenz und Einmischung im Land zu begrenzen und den Wiederaufbau in afghanische Hände zu legen. Die Afghanen sollen so befähigt werden, ihre Konflikte selbst zu lösen. Die internationale Gemeinschaft war angehalten, bei diesem Prozess lediglich Hilfestellung zu leisten. Aus diesem Grund wurde bereits Ende 2001 eine Übergangsregierung eingesetzt, die durch die ISAF unterstützt wird.³⁵

2.3 Sicherheitssektorreform

Der auf der Petersberger Konferenz vom Dezember 2001 eingeleitete Wiederaufbauprozess geht von einem erweiterten Sicherheitsbegriff aus, wie er auch im 2004 verabschiedeten Aktionsplan der Bundesregierung für zivile Krisenprävention definiert ist. Er beinhaltet strategische Ansatzpunkte wie die Herstellung staatlicher Strukturen, die Schaffung und Stärkung der Zivilgesellschaft und die Sicherung der Lebenschancen der Menschen, Abrüstung und Demobilisierung sowie die Verrechtlichung der Konfliktaustragung.³⁶

Im Jahr 2002 wurde von der afghanischen Übergangsregierung, den Vereinten Nationen und der internationalen Gemeinschaft eine Reform des Sicherheitssektors vereinbart, die den unmittelbaren Sicherheitsapparat (Aufbau einer neuen afghanischen nationalen Armee, einer multi-ethnischen Polizei) umfasste, aber auch die Neuordnung der Justiz, die Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration ehemaliger Kombattanten sowie die Drogenbekämpfung mit einschloss.³⁷ Die fünf Säulen der Reform wurden sogenannten *lead nations* (Führungsnationen), für die Koordination zuständige Länder, zugeordnet.³⁸ Die Neugestaltung der afghanischen Armee wurde den USA, der Wiederaufbau einer nationalen Polizei und Grenzpolizei Deutschland, die Justizreform Italien und die Drogenbekämpfung Großbritannien übertragen. Die Demobilisierung, Entwaffnung und Reintegration ehemaliger Milizen (bekannt unter dem Akronym

³³ Brahimi-Ansatz des "leichten Fußabdrucks" (vgl. Stanzel, Volker: Deutschlands Verteidigung am Hindukusch ..., in: Gomm-Ernsting, Claudia/Günther, Annett (Hrsg.): *Unterwegs in die Zukunft* Berlin 2005, S. 36).

³⁴ "Besitznahme" des Aufbauprozesses durch die Angehörigen des zu rehabilitierenden Staatswesens, in diesem Fall der Afghanen selbst (vgl. ebda. S. 37-38).

³⁵ Wilke, Boris: *Wie weiter in Afghanistan?* SWP-Aktuell. Berlin 2003, S. 5-6.

³⁶ Vgl. Bundesregierung (Hg.): *Aktionsplan "Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung"*. Berlin 2004, S. 2-4.

³⁷ Vgl. Steck, Rainald: *Die Reform des Sicherheitssektors ...*, in: Gomm-Ernsting, Claudia/Günther, Annett (Hrsg.): *Unterwegs in die Zukunft* Berlin 2005, S. 364.

³⁸ Vgl. Kühn, Florian: *Afghanistans schwieriger Weg zur Stabilisierung*, in: Ratsch, Ulrich/Mutz, Reinhard ... (Hrsg.): *Friedensgutachten 2005*. Münster 2005, S. 63.

DDR) wurde Japan in Zusammenarbeit mit der Sondermission der Vereinten Nationen für Afghanistan (UNAMA) überantwortet.³⁹

Die fünf Bereiche umfassende Sicherheitssektorreform und die große Anzahl der beteiligten Akteure erfordert eine effiziente Koordinierung zwischen den *lead nations* sowie im Verhältnis zwischen afghanischer Regierung und der internationalen Gebergemeinschaft. Aus diesem Grund wurden eine Reihe von Koordinierungsmechanismen geschaffen.⁴⁰ So verfügt jede Säule der Sicherheitssektorreform über ein Steuerungsgremium, ein sogenanntes *Steering Committee*, in denen die jeweils engagierten Geber unter Vorsitz der zuständigen *lead nation* und die afghanische Regierung vertreten sind. Diese Gremien tagen regelmäßig und legen die wesentlichen Konzepte und Aktionen im jeweiligen Sicherheitspfeiler fest. Zusätzlich zu diesen Gremien gibt es regelmäßig Treffen der Vertreter der *lead nations* (meist Diplomaten mit Botschafterrang) und der jeweiligen afghanischen Partner mit dem Präsidenten, in denen die grundsätzlichen Fragen der Koordinierung und Abstimmung der einzelnen Konzepte erörtert und festgelegt werden.⁴¹

Darüber hinaus gibt es weitere Instrumente, die Koordinierungsfunktionen wahrnehmen, wie beispielsweise das *Steering Committee*⁴² für die *Provincial Reconstruction Teams* (PRTs), das die Arbeit der regionalen Wiederaufbauteams koordiniert.⁴³ Hinzu kommen Abstimmungsmechanismen innerhalb der Gebergemeinschaft wie z.B. G8-Treffen, EU-Abstimmungen in Kabul und in den Hauptstädten, Koordinierungstreffen zwischen Deutschland, Großbritannien und Italien zur Abstimmung der Maßnahmen in den jeweiligen Bereichen der Sicherheitssektorreform Polizei, Drogenbekämpfung und Justiz.⁴⁴

Die Sicherheitssektorreform ist eine umfassender Ansatz im *State Building*, der speziell auf Afghanistan zugeschnitten ist. Die deutsche Regierung hat mit der Übernahme der Polizeiausbildung und somit eines Pfeilers der Reform die Möglichkeit, neue Verfahren beim Aufbau von zerfallenen Staaten zu erproben und neue Koordinierungswege

³⁹ Vergau, Hans-Joachim: Die Sicherheitssektor-Reform in Afghanistan ..., in: Verfassung und Recht in Übersee, 37. Jahrgang – 3. Quartal 2004, S. 373-375.

⁴⁰ Vgl. Steck 2005, S. 378.

⁴¹ Vgl. ebda.

⁴² Die polizeiliche Aufbauarbeit im Verantwortungsbereich des deutsch geführten ISAF-PRTs in Kundus wird z.B. in diesem Komitee sowie im ansonsten für die Polizeiarbeit zuständigen Steering Committee erörtert (vgl. Steck 2005, S. 378).

⁴³ Vgl. ebda.; zum Begriff PRT siehe nächstes Kapitel.

sowohl innerhalb der Bundesregierung (zwischen den beteiligten Ressorts) als auch im multinationalen Rahmen mit den anderen *lead nations* zu entwickeln. Es ist denkbar, dass dieses Konzept der Sicherheitssektorreform auch bei eventuell weiteren Missionen der Friedenskonsolidierung zum Einsatz kommt.⁴⁵

2.4 Regionale Wiederaufbauteams

Afghanistan ist für die deutsche Regierung und für die internationale Gemeinschaft ein Pilotprojekt, da man sich mit grundsätzlichen Verfahrensfragen im *State Building* auseinandersetzen muss. So galt es zu Beginn der Operation zu entscheiden, ob *State Building* eine militärische oder zivil-politische Aufgabe ist und ob man Sicherheit und Wiederaufbau voneinander trennen soll, oder ob hier ein kohärentes Vorgehen zielführender ist.⁴⁶ Aus dieser Überlegung heraus ist das Konzept der regionalen Wiederaufbauteams (PRTs⁴⁷) zunächst auf Initiative der USA entstanden.⁴⁸ Mit den regionalen Wiederaufbauteams soll die internationale Präsenz stärker in den Provinzen verankert werden. Ziel ist es, „Inseln größerer Sicherheit“ zu schaffen, von denen aus der Wiederaufbau des Landes vorangetrieben und durch die die Autorität der Zentralregierung in den Provinzen gestärkt werden soll.⁴⁹

Die Amerikaner versuchten im Verlauf der zweiten Petersberg-Konferenz im Dezember 2002 auch die deutsche Seite für die Übernahme von PRTs zu gewinnen. Die Bundesregierung war sich dabei mit den USA einig, dass ein Scheitern des "afghanischen Experiments" auch einen Rückfall des Landes in Bürgerkriegswirren wie unter den Mudjahedin-Fraktionen in den 1980er Jahren bedeuten würde.⁵⁰ Das Projekt "Verteidigung der Sicherheit des Westens am Hindukusch"⁵¹ sollte aber keinesfalls scheitern, deshalb erklärte sich die deutsche Seite im September 2003 zunächst zur

⁴⁴ Vgl. ebda.

⁴⁵ So auch Frau Dr. Lechler, Referentin im Ref. 312 – Sonderstab Afghanistan, Auswärtiges Amt, im Hintergrundgespräch vom 08.08.2005.

⁴⁶ Vgl. Schmunk 2005, S. 331-332.

⁴⁷ Die vom englischen Begriff *Provincial Reconstruction Teams* abgeleitete Abkürzung PRT wird in den nachfolgenden Kapiteln im Wechsel mit dem deutschen Begriff Regionale Wiederaufbauteams verwendet.

⁴⁸ Vgl. Schmunk 2005, S. 331-332.

⁴⁹ Vgl. Wilke 2003, S. 5.

⁵⁰ Vgl. Schmunk 2005, S. 340.

⁵¹ Am 05.12.2002 hatte Verteidigungsminister Struck auf einer Pressekonferenz in Berlin wörtlich gesagt: "Die Sicherheit der Bundeswehr wird eben auch am Hindukusch verteidigt. In der Diskussion wurde dieser Satz dann auf die Sicherheit Deutschlands übertragen. Struck selbst sagte später in einer Pressekonferenz am 21.02.2003 erneut wörtlich: "Deutschland wird am Hindukusch verteidigt" (vgl. Wagener, Martin: Auf dem Weg zu einer "normalen Macht"? Trierer Arbeitspapiere zur Internationalen Politik. Nr. 8, 2004, S. 14-15).

Übernahme des amerikanischen PRTs in Kundus im Nordosten Afghanistans bereit.⁵² Ein zweites PRT in Faisabad, ebenfalls im Nordosten des Landes, wurde 2004 eröffnet. Beide PRTs "deutschen Modells" sollten unter dem friedensunterstützenden Mandat der ISAF durchgeführt und zusätzlich unter NATO-Führung gestellt werden.⁵³

Vor diesem Hintergrund wurde im Auswärtigen Amt ein erstes grundsätzliches Konzept⁵⁴ einer deutschen Beteiligung am PRT-Netzwerk entwickelt.⁵⁵ Die PRTs bestehen aus einer zivilen (Diplomaten, Polizeiausbilder, Wiederaufbauhelfer) und einer militärischen Komponente (Bundeswehr), wobei die deutschen PRTs in erster Linie nicht für die Sicherheit, sondern für Wiederaufbaumaßnahmen verantwortlich sind, an denen sich auch afghanische Hilfskräfte beteiligen. Dies erhöht auch die Akzeptanz in der Bevölkerung.⁵⁶

Was die Organisationsformen der PRTs anbelangt, so unterliegen die zivilpolitischen und militärischen Berater einer Doppelkopf-Führung. Neben dem zivilen Leiter, einem Diplomaten aus dem Auswärtigen Amt, steht ein militärischer Kommandeur, ein Offizier aus der Bundeswehr, an der Spitze der deutschen PRTs. Zudem sind die deutschen Wiederaufbauteams zwar eine Art verlängerter Arm der Bundesregierung, also eine Art Auslandsvertretung, jedoch multilateral integriert. Sie müssen sich daher mit den anderen *lead nations* abstimmen.⁵⁷

Das deutsche Polizeiprojektbüro Kabul entsendet Berater in die PRTs, die den Aufbau der neuen nationalen Polizei vor Ort unterstützen sollen.⁵⁸ Zur Zeit sind je drei Polizeiausbilder in den deutschen PRTs Kundus und Faisabad tätig. Zu ihren Aufgaben gehört insbesondere die Aufnahme des Ist-Zustandes in Bezug auf Ausbildung, Personal und Ausstattung der Grenzpolizei in den Nordprovinzen. Zudem halten die Polizeiberater Trainingsprogramme zur Vermittlung polizeilicher Grundkenntnisse ab.⁵⁹ Die deutschen PRTs unterstützen aber nicht nur den Aufbau der Polizei, sondern sind

⁵² Vgl. Schmunk 2005, S. 340.

⁵³ Vgl. ebda S. 344-345.

⁵⁴ Vgl. Afghanistan-Konzept der Bundesregierung (siehe Kap. 7.2 Interne Dokumente).

⁵⁵ Vgl. Schmunk 2005, S. 340-341.

⁵⁶ Vgl. Wilke 2003, S. 5.

⁵⁷ Vgl. Schmunk 2005, S. 347.

⁵⁸ Vgl. ebda. S. 353.

⁵⁹ Vgl. Auswärtiges Amt: Stabilität und Aufbau. Aktivitäten der deutschen PRTs ..., www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/friedenspolitik/afghanistan/factsheets/prts_kundus_faisabad.pdf, Zugriff am 23.08.05).

auch in weiteren Bereichen aktiv, wie u.a. in der Drogenbekämpfung⁶⁰ und der Bekämpfung des Terrorismus, in der Öffentlichkeitsarbeit (Betreiben von Radiosendern) sowie im *Monitoring* (Sammeln von Informationen aus den Bereichen Politik und Militär). Die PRTs haben zudem die Funktion, frühzeitig nachhaltige Strategien für den Wiederaufbau zu entwickeln, damit der militärische Ausstieg später erleichtert wird. Darüber hinaus werden in den PRTs Kundus und Faisabad Wiederaufbauprojekte umgesetzt. Dazu gehören die entwicklungsorientierte Nothilfe, Ernährungssicherung, Förderung von Privatwirtschaft, Schaffung von Arbeitsplätzen, Stärkung der Menschenrechte und Ausbau der Infrastruktur.⁶¹

Diese bewusste Verknüpfung ziviler und militärischer Aufgaben, d.h. ein Zusammenspiel politischer, militärischer, wirtschaftlicher, entwicklungspolitischer und gesellschaftlicher Aufbau- und Modernisierungsprogramme, ist ein spezifisch deutsches Konzept und dient mittlerweile auch anderen PRT-Führungsnationen als Vorbild.⁶²

Die regionalen Wiederaufbauteams nach deutscher Konzeption stellen im *State Building* für Post-Konflikt-Gesellschaften ein neues Instrument dar und sind deshalb auch noch nicht ganz ausgereift. Das gemeinsame Auftreten von Zivilisten und Militärs, die sich in enger Zusammenarbeit am Aufbau beteiligen, wirkt noch unvertraut und wird von internationalen Nichtregierungsorganisationen kritisiert.⁶³ Gerade von Hilfsorganisationen werden solche gemeinsamen zivil-militärischen Einsätze als problematisch angesehen, weil sie die Grenze zwischen militärischem und zivilem Personal verschwimmen lassen und somit letztere einer erhöhten Anschlaggefahr ausgesetzt werden. Fraglich ist, ob das eingesetzte Militär in der Lage ist, zivile Helfer im Ernstfall effektiv zu schützen.⁶⁴

⁶⁰ Für die Drogenbekämpfung ist zwar die lead nation Großbritannien zuständig, dennoch ist es Usus, dass sich andere Staaten oder lead nations beteiligen sowie generell in allen Pfeilern der Sicherheitssektorreform eng zusammenarbeiten. So beteiligen sich ebenfalls die USA am Polizeiaufbau in Afghanistan. Dieses Vorgehen bekräftigte auch Frau Plank, Referatsleiterin GF 11-9 – Polizeiaufbau Afghanistan, Auswärtiges Amt, im Hintergrundgespräch vom 30.06.05.

⁶¹ Vgl. www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/friedenspolitik/afghanistan/factsheets/prts_kundus_faisabad.pdf, Zugriff am 23.08.05.

⁶² Vgl. Chrobog, Jürgen: Sicherheit umfassend denken Rede zur Eröffnung der Konferenz: Den Frieden gewinnen Berlin 2005, www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/presse/presse_archiv?archiv_id=7034, Zugriff am 24.08.05.

⁶³ Vgl. Schmunk 2005, S. 354.

⁶⁴ Vgl. Kühn 2005, S. 65-66.

Für eine abschließende Bewertung der PRTs ist es noch zu früh. Ob sich daraus ein reguläres Instrument für künftige deutsche Beteiligungen am *State Building* entwickeln lässt, hängt vom jeweiligen Einsatzort und den dortigen Gegebenheiten ab.⁶⁵

3. Deutschlands Engagement beim Neuaufbau der Polizeikräfte in Afghanistan

3.1 Ausgangslage

Die enge Zusammenarbeit, zwischen Afghanistan und Deutschland bis zum sowjetischen Einmarsch 1979, hatte auch zu vertieften Beziehungen im Polizeibereich geführt. Zahlreiche afghanische Polizeioffiziere waren in den 1950er und 1960er Jahren in Deutschland ausgebildet worden.⁶⁶ Es lag daher nahe, dass Deutschland eine der fünf Führungsfunktionen zur Sicherheitssektorreform übernahm und die afghanische Übergangsregierung beim Wiederaufbau einer neuen, rechtsstaatlich orientierten und multi-ethnischen Polizei unterstützte.⁶⁷

Innerhalb der Sicherheitssektorreform kommt der Polizei, mehr als der Armee und den Nachrichtendiensten, eine primäre Bedeutung zu, da sie im Bewusstsein der Bürger eine zentrale Rolle spielt. Sie fungiert als der sichtbarste Repräsentant des Staates im täglichen Leben der Bevölkerung.⁶⁸

Ende 2001 sowie Anfang 2002 wurden von einer "*Fact Finding-Gruppe*", bestehend aus Mitarbeitern des Auswärtigen Amtes und des Bundesinnenministeriums, in Kabul Bestandsaufnahmen vorgenommen. Dabei wurde festgestellt, dass eine polizeilichen Infrastruktur so gut wie nicht mehr vorhanden war.⁶⁹ Dies betraf sämtliche Organisationsstrukturen ebenso wie die materielle und finanzielle Ausstattung der Polizei. Fast alle zu diesem Zeitpunkt eingesetzten sogenannten "Polizisten" hatten entweder niemals die für ihre Aufgabe erforderliche Ausbildung erhalten oder waren nie offiziell mit polizeilichen Aufgaben betraut worden. Der Mangel an Professionalität, die Verwischung zwischen Milizen und Polizei, Machtmissbrauch, fehlende rechtliche Grundlagen sowie Korruption und Inkompetenz hatten das Bild der Polizei in der

⁶⁵ Vgl. Schmunk 2005, S. 361.

⁶⁶ Bis Ende der 70er Jahre stellte die Bundesrepublik knapp 360 Mio. DM für die Entwicklungszusammenarbeit mit Afghanistan zur Verfügung. Die Ausbildung der Polizei sowie der Aufbau des Gesundheitswesens etablierten sich als Eckpfeiler der deutsch-afghanischen Entwicklungszusammenarbeit (vgl. Schetter 2004, S. 16).

⁶⁷ Vgl. Steck 2005, S. 365.

⁶⁸ So die Einschätzung von Frau Plank im Hintergrundgespräch vom 30.06.2005.

⁶⁹ Vgl. Plank, Irene: Mission in Afghanistan. In: Deutsche Polizei 4/2003, S. 6.

afghanischen Öffentlichkeit nachhaltig zerstört.⁷⁰ Die Zentralregierung, deren Einfluss zu Beginn der Übergangszeit 2001 im wesentlichen auf Kabul beschränkt war, hatte kaum Kontrolle über diese sogenannten "Polizisten". Hinzu kam, dass sich regionale Machthaber (*Warlords*) in großen Teilen des Landes für die Sicherheit zuständig fühlten und dort ihre eigenen Milizen im Einsatz hatten.⁷¹

3.2 Ziele und Umsetzung konkreter Maßnahmen

In dieser schwierigen Lage galt es, eine neue Polizei zu schaffen, die nach einem Dekret des afghanischen Übergangspräsidenten, Hamid Karzai, 50.000 Polizisten und Polizistinnen umfassen sollte. Hinzu kamen 12.000 Angehörige der Grenzpolizei, für die zunächst das Verteidigungsministerium zuständig war, bevor sie in die Obhut des Innenministeriums und damit unter deutsche Führung kamen.⁷²

Gemeinsam mit dem neuen afghanischen Innenministerium wurden folgende Ziele für die Neuformierung des Polizeiapparates definiert:

- die Reorganisation der Polizei (Rückführung auf Kernaufgaben, Organisationsreform, Besoldung, Ausbildung eines neuen Bestandes an professionellen Polizisten)
- die Restrukturierung der entsprechenden Abteilungen des Innenministeriums
- der Wiederaufbau der zerstörten Gebäude und ihrer Ausstattung
- die Ausweitung des Polizeiaufbaus auf alle Landesteile und die Schaffung einer landesweiten Polizeistruktur
- die Durchsetzung einer polizeilichen Ethik, die am Rechtsstaat orientiert sein und das Bild der Polizei in der Öffentlichkeit verändern soll
- die Durchsetzung des Gewaltmonopols des Staates und der Autorität der Regierung im ganzen Land.⁷³

Der Aufbau der Polizeikräfte sollte in drei Stufen erfolgen. Zunächst musste eine einsatzfähige Polizei in Kabul geschaffen werden. Diese sollte dann zu einem späteren Zeitpunkt auf die Provinzen ausgedehnt werden. Auf diese Weise sollte eine regelmäßig bezahlte, ethnisch ausgewogene und professionell ausgebildete, einsatzfähige Polizei im ganzen Land unter afghanischer Verantwortung formiert werden. Die *lead nation* Deutschland sollte sich dann schrittweise aus ihrer Verantwortung zurückziehen. Der ursprüngliche Zeitplan, der den Abschluss dieses Prozesses für das Jahr 2005 vorsah,

⁷⁰ Vgl. ebda.

⁷¹ Vgl. Steck 2005, S. 366.

⁷² Vgl. ebda.

⁷³ Vgl. ebda. sowie Plank 2003, S. 6.

musste allerdings vor allem wegen der anhaltenden schlechten Sicherheitslage deutlich nach hinten verschoben werden.⁷⁴

Das im April 2002 eröffnete Polizeiprojektbüro Kabul ist für die Beratung der afghanischen Regierung bei der Umsetzung dieser Aufgaben zuständig. Darüber hinaus ist es mit der Koordinierung der Wiederaufbaumaßnahmen und der Ausstattung vor Ort sowie der internationalen Beteiligung an der Ausbildung der afghanischen Polizisten befasst. Es ist mit 15 deutschen Polizeibeamten aus Bund und Ländern und zwei Sprachmittlern besetzt. Die Projektgruppe Polizeiaufbau Afghanistan (PGPAA) im Bundesinnenministerium unterstützt das Projektbüro hierbei von Berlin aus und arbeitet eng mit einer dafür eingerichteten Arbeitseinheit „Polizeiaufbau Afghanistan“ im Auswärtigen Amt zusammen.⁷⁵ Das Auswärtige Amt wirbt internationale Beteiligung (Mittel, Ausstattung, Ausbildung) am Polizeiprojekt ein, vertritt die Anliegen des afghanischen Polizeiaufbaus in den entsprechenden internationalen Gremien und koordiniert das Vorgehen mit den Aufbaustrategien der anderen „lead nations“, insbesondere im Sicherheitsbereich.⁷⁶

3.3 "Lessons Learned"

Bislang wurden erhebliche Fortschritte erzielt. Die Polizei erfüllt wieder ihre eigentlichen Aufgaben. Alle wichtigen Polizeistrukturen in Kabul konnten wieder hergestellt werden. Bis Mitte 2004 waren sieben Provinzen in die Wiederaufbauarbeit miteinbezogen, weitere elf Provinzen sollen bis Ende 2005 folgen. An den Wiederaufbaumaßnahmen haben sich neben Deutschland zahlreiche Staaten⁷⁷ sowie die Vereinten Nationen und die Europäische Union mit personeller, materieller und finanzieller Unterstützung beteiligt.⁷⁸

Dennoch konnten nicht alle Ziele erreicht werden. Die Einbeziehung der Provinzen in den Polizeiaufbau verlief langsamer als geplant und gestaltete sich aus

⁷⁴ Vgl. Steck 2005, S. 366-367.

⁷⁵ Vgl. Plank 2003, S. 7.

⁷⁶ Vgl. ebda.

⁷⁷ Namentlich USA, Australien, China, Finnland, Frankreich, Großbritannien, Indien, Iran, Irland, Japan, Kanada, Katar, die Niederlande, Norwegen, die Schweiz, die Türkei und Ungarn (Steck 2005, S. 367).

⁷⁸ Vgl. Steck 2005, S. 367. Es wurden darüber hinaus 2.100 Polizeioffiziere der gehobenen und mittleren Laufbahn aus- und mehr als 3.500 fortgebildet sowie mehr als 25.000 Streifenpolizisten trainiert. Die Grenzpolizei wurde in acht Brigaden und drei Flughafenabteilungen gegliedert. Der Aufbau und die Ausbildung der Flughafenabteilung Kabul und zweier Brigaden sind abgeschlossen. Insgesamt wurden bis Ende 2004 rund 2.600 Grenz- und Autobahnpolizisten aus- und fortgebildet. Neben der allgemeinen Polizei wurden Kriminalpolizisten, Autobahnpolizisten, Grenzpolizisten und Drogenpolizisten ausgebildet. (ebda.).

Sicherheitsgründen schwierig und zäh. Letztlich ist der Polizeiaufbau von militärischen Maßnahmen gegen die *Warlords* und Drogenbarone in den Provinzen abhängig.⁷⁹

Die Reform des Innenministeriums machte bislang nur sehr bescheidene Fortschritte. Die regelmäßige und angemessene Bezahlung der Polizei und Grenzpolizei, die durch den beim Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) eingerichteten Law and Order Trust Fund (LOFTA) sichergestellt werden sollte, stockt, hauptsächlich wegen der unsicheren Mittelzuflüsse durch die Geberländer. Eine regionale Zusammenarbeit mit den Nachbarländern ist nur in Ansätzen vorhanden.⁸⁰

Diese teilweise unbefriedigende Situation nahm die Bundesregierung zum Anlass, gemeinsam mit Afghanistan und mit der Regierung von Katar als Gastgeber eine spezielle Polizeikonferenz in Doha einzuberufen. Vor dem Hintergrund der Ergebnisse der Berliner Afghanistan-Konferenz 2004 sollten auf der Polizeikonferenz die polizeiliche Zusammenarbeit intensiviert sowie eine regionale Polizeikooperation fortentwickelt und vertieft werden. So konnten auf der Doha-Konferenz vom 18. und 19. Mai 2004 erhebliche finanzielle Mittel in Höhe von über 350 Mio. US-Dollar für die Polizei bereitgestellt und eine Reihe von konkreten grenzüberschreitenden Projekten vereinbart werden.⁸¹ Die teilnehmenden Staaten haben sich verpflichtet, den Wiederaufbau der afghanischen Polizei und Grenzpolizei durch ein langfristiges finanzielles Engagement und zwischenstaatliche Vereinbarungen im Bereich der grenzüberschreitenden polizeilichen Zusammenarbeit zu unterstützen.⁸² Für November 2005 ist eine zweite Konferenz in Doha geplant, die sich mit dem weiteren Ausbau der grenzpolizeilichen Zusammenarbeit in der Region sowie mit der Bekämpfung der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität, insbesondere mit der Drogenkriminalität, beschäftigen soll.⁸³

Für den Erfolg des Polizeiaufbaus kommt es darauf an, dass auch die anderen Sektoren der Sicherheitsreform parallele Fortschritte machen. Gleichzeitig mit der Rekonstruktion einer modernen, rechtsstaatlichen Polizei müssen Verbesserungen der allgemeinen Sicherheitslage, bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität (hauptsächlich Drogenhandel) und beim Aufbau eines funktionierenden Justizsystems

⁷⁹ So Frau Plank im Hintergrundgespräch vom 30.06.2005.

⁸⁰ Vgl. Steck 2005, S. 368.

⁸¹ Vgl. ebda.

⁸² Vgl. Auswärtiges Amt: Regionale Konferenz zum Wiederaufbau der Polizei in Afghanistan in Katar, www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussepolitik/friedenspolitik/afghanistan7pm_doha.html, Zugriff am 24.08.05.

erfolgen. Gerade verlässliche juristische Verfahren sind Voraussetzung für Investitionen und wirtschaftlichen Fortschritt.⁸⁴ Darüber hinaus wird der Polizeisektor auch vom sogenannten "DDR-Prozess" beeinflusst, insbesondere wenn es um die Einbeziehung ehemaliger Milizangehöriger und Kommandeure in die neue Polizei geht.⁸⁵

Wichtig ist auch ein weiterer Ausbau der internationalen Beteiligung am Polizeiprojekt. Deutschland allein kann die erforderlichen 170 Mio. Euro für den Aufbau einer landesweit funktionierenden Polizei und ihrer Ausstattung und die ca. 200 Mio. Euro für den Aufbau der Grenzpolizei nicht aufbringen. Im Rahmen des Stabilitätspakts Afghanistan stehen der Bundesregierung bis zum Jahr 2005 jährlich ca. 12 Mio. Euro zur Verfügung, so dass eine Beteiligung anderer Nationen durch Übernahme von Aufbau- und Ausstattungsprojekten, Entsendung von Ausbildern und Beiträge zum LOFTA unabdingbar für einen erfolgreichen Polizeiaufbau sind.⁸⁶

In der bisherigen Planung war vorgesehen, dass alle aktiv im Dienst stehenden Polizeikräfte mit Ablauf des Jahres 2005 die entsprechenden Ausbildungsmaßnahmen durchlaufen haben. Auch sollten die afghanischen Ausbildungskapazitäten bis dahin ausreichend sein, einen geordneten Ausbildungsbetrieb ohne fremde Hilfe sicherzustellen und die notwendige internationale Unterstützung selbst zu koordinieren.⁸⁷ Auf US-Initiative hin sollen die bereits ausgebildeten Polizisten auf ihrem Weg in den neuen Beruf für einige Zeit durch sogenannte *embedded trainer teams* (integrierte Ausbildungsteams) begleitet werden.

Aller Voraussicht nach wird sich der ursprünglich für Ende 2005 geplante Abschluss des polizeilichen Wiederaufbaus aber bis Ende 2007 hinziehen, sofern sich die allgemeine Sicherheitslage nicht noch weiter verschlechtert.⁸⁸

4. Analyse der deutschen Außenpolitik sowie der deutschen Motive und Interessen beim State Building in Afghanistan

Seit dem Regierungswechsel 1998 hat es in der deutschen Außenpolitik zwar einige neue Akzente und Schwerpunktverlagerungen gegeben, aber es kam zu keinem

⁸³ Vgl. ebda.

⁸⁴ Vgl. Kühn 2005, S. 68.

⁸⁵ Vgl. Steck 2005, S. 369.

⁸⁶ So Frau Plank auf Grundlage eines internen Papiers des Auswärtigen Amtes ("Nation building in Afghanistan – zur Rolle des Polizeiaufbaus" vom 07.07.2005) im Hintergrundgespräch vom 30.06.2005.

⁸⁷ Vgl. Plank 2003, S. 8.

⁸⁸ Vgl. Steck 2005, S. 368.

radikalen Richtungswechsel.⁸⁹ Die rot-grüne Regierung hielt weiterhin an den bisherigen außenpolitischen Eckpunkten Kooperation, Integration und Multilateralismus fest⁹⁰, entwickelte aber ein neues Selbstbewusstsein, das besonders dort auffällt, wo es um den Gewinn und die Absicherung eines größeren Einflusses Deutschlands auf die internationale Politik geht. So erhebt Deutschland bis heute einen Anspruch auf einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen und ist nach den USA der zweitgrößte Truppensteller für internationale Einsätze im Rahmen von Friedensmissionen der Vereinten Nationen.⁹¹ Dabei gelten die Einsätze der Bundeswehr nicht mehr als Ausnahme, sondern sind seit den Terroranschlägen vom 11. September 2001 sicherheitspolitische Normalität geworden. Deutschland unter der Schröder-Fischer-Regierung versteht sich sicherheitspolitisch als unterstützende und implementierende Kraft internationaler Krisenbewältigungsmaßnahmen. Ein Beispiel hierfür sind die knapp 1.500 deutschen Soldaten, die an dem Antiterror-Einsatz "Enduring Freedom" in Afghanistan partizipieren.⁹²

Einen Schwerpunkt im Umgang mit fragilen Staaten legt die rot-grüne Bundesregierung auf den Bereich der Krisen- und Konfliktprävention, deren wichtigster Pfeiler die veränderte Entwicklungspolitik darstellt, die sich als Teil der Friedenspolitik versteht.⁹³ Darüber hinaus ist die deutsche Außenpolitik in die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik mit eingebunden. Unter Beteiligung der deutschen Seite wurde am 12. Dezember 2003 die Europäische Sicherheitsstrategie verabschiedet.⁹⁴ Diese nimmt Bezug auf die wachsende Bedrohung, u.a. durch den internationalen Terrorismus, regionale Konflikte sowie das Ineinanderwirken von gescheiterten Staaten. Da kein Land in der Lage ist, diese Probleme im Alleingang zu lösen, bleibt als Ausweg nur ein verstärkter Multilateralismus mit zentraler Rolle der Vereinten Nationen.⁹⁵

Das gegenwärtige Engagement der deutschen Bundesregierung in Afghanistan muss daher als Teil der Herausforderung gesehen werden, vor der die internationale Gemeinschaft zur Zeit steht, nämlich die Bekämpfung des internationalen Terrorismus

⁸⁹ Vgl. Varwick, Johannes: Deutsche Außenpolitik in globaler Perspektive ..., in: Woyke, Wichard (Hrsg.): Neue deutsche Außenpolitik. Politische Bildung, Jahrgang 36/2003, S. 25.

⁹⁰ Vgl. Hacke, Christian: Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland Frankfurt/M./Berlin 2003, S. 549.

⁹¹ Vgl. Varwick 2003, S. 24

⁹² Vgl. Hacke 2003, S. 555.

⁹³ Vgl. Hacke 2003, S. 491; siehe hierzu auch den Aktionsplan der Bundesregierung.

⁹⁴ Vgl. Europäische Sicherheitsstrategie vom 12.12.2003: "Ein sicheres Europa in einer besseren Welt", www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/friedenspolitik/ess.pdf, Zugriff am 31.08.05.

und die Wiederherstellung staatlicher Strukturen in gescheiterten Staaten. Nach den Einsätzen auf dem Balkan setzt sich die internationale Gemeinschaft sowie die deutsche Regierung in Afghanistan erneut auf breiter Basis mit dem Phänomen des Staatszerfalls und dem darauffolgenden *State Building* auseinander.⁹⁶

Einer der deutschen Beweggründe für ein verstärktes und langfristiges Engagement in Afghanistan ist die besondere Beziehung zwischen Deutschland und Afghanistan. Deutschland gehört zu den wenigen internationalen Partnern, die keine geopolitischen Interessen in der Region verfolgen, und denen die Afghanen vertrauen.⁹⁷ Die deutsche Regierung hat diese Position mit einer Vielzahl von Maßnahmen gefestigt. So ist Deutschland größter Truppensteller innerhalb der ISAF⁹⁸, hat sich beim Aufbau der Polizei und Grenzpolizei verdient gemacht sowie kontinuierlich hohe finanzielle Wiederaufbau-Beiträge geleistet.⁹⁹ Zudem hat die Bundesregierung nach der ersten Petersberg-Konferenz zwei weitere internationale Afghanistan-Konferenzen¹⁰⁰ durchgeführt und sich dadurch den Ruf der "Hüterin des Petersberg-Prozesses" erworben.¹⁰¹

Das Vorgehen der deutschen Regierung in Afghanistan muss auch vor dem Hintergrund des Aktionsplans der Bundesregierung für "Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung"¹⁰² gesehen werden. In diesem Konzept der Krisenprävention und Konfliktbearbeitung geht es darum, wie mit zivilen Maßnahmen weitgehend ohne militärische Mittel auf auswärtige Konflikte und fragile Staaten eingewirkt werden kann.¹⁰³ So müssen verlässliche staatliche Strukturen (Rechtssicherheit, Demokratie, Menschenrechte, aber auch Sicherheit) geschaffen, Friedenspotenziale gefördert

⁹⁵ Vgl. ebda.

⁹⁶ Vgl. Gomm, Claudia/Günther, Annett: Einführung der Herausgeberinnen, in: Gomm-Ernsting, Claudia/Günther, Annett (Hrsg.): *Unterwegs in die Zukunft ...* Berlin 2005, S. 7.

⁹⁷ Vgl. Schmunk 2005, S. 339.

⁹⁸ Mit rund 2000 Soldaten ist die Bundesrepublik Deutschland größter Truppensteller innerhalb der ISAF (insgesamt ca. 6000 Soldaten), www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/friedenspolitik/afghanistan/deutsches_engagement.html, Zugriff am 24.08.05).

⁹⁹ Rund 320 Mio. Euro sind allein in den Jahren 2002 bis 2004 für den Wiederaufbau und die humanitäre Hilfe in das Land geflossen (vgl. Chrobog, Jürgen: Geleitwort, in: Gomm-Ernsting, Claudia/Günther, Annett (Hrsg.): *Unterwegs in die Zukunft ...* Berlin 2005, S. 7).

¹⁰⁰ Am 2. Dezember 2002 auf dem Petersberg bei Bonn und vom 31. März bis 1. April 2004 in Berlin, www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/friedenspolitik/afghanistan/deutsches_engagement.html, Zugriff am 24.08.05.

¹⁰¹ Vgl. Schmunk 2005, S. 339.

¹⁰² Aktionsplan der Bundesregierung, Berlin. 2004.

(Zivilgesellschaft, Medien, Kultur, Bildung) und Lebenschancen (Wirtschaft und Soziales, Umwelt) gesichert werden, um eine Krise beizulegen.¹⁰⁴ Diese Maßnahmen erfüllt die Bundesregierung in ihrem Engagement in Afghanistan, in dem sie sich nicht nur in Punkto Sicherheit (Polizeiaufbau) engagiert, sondern auch Wiederaufbau-Projekte vorantreibt, wie beispielsweise wirtschaftliche und soziale Infrastrukturprojekte, Förderung im Bereich Bildung, Gesundheit und Privatwirtschaft sowie Stärkung der Menschen- und Frauenrechte.¹⁰⁵

Mit dem Aktionsplan existiert zwar bereits ein Gesamtkonzept der Bundesregierung für die Konfliktbeilegung und Friedenskonsolidierung in zwischen- und innerstaatlichen Konflikten, also auch für gescheiterte Staaten wie Afghanistan. Allerdings liegt der Schwerpunkt des Aktionsplanes auf der Krisenprävention und –früherkennung und weniger auf der Krisennachsorge und dem *State Building* nach Konflikten, wie es in Afghanistan erforderlich ist. Es handelt sich dabei also nicht – und dies wird auch von Seiten der Wissenschaft angeprangert – um ein einheitliches Konzept der Bundesregierung zum Umgang mit fragilen Staaten.¹⁰⁶

Dennoch hat die Bundesregierung den Versuch unternommen, mit ihrem Afghanistan-Konzept¹⁰⁷ einen speziell auf das Land angepassten Ansatz des *State Building* zu entwickeln. So wurden in diesem Konzept drei Schwerpunkte identifiziert: die politische Arbeit (Dialog mit der afghanischen Zentralregierung und der internationalen Gemeinschaft), die Sicherheitssektorreform (deutscher Beitrag zum Polizeiaufbau sowie deutscher Truppeneinsatz innerhalb der ISAF) und die Durchführung von Programmen der Entwicklungszusammenarbeit. Diese drei Säulen deutschen Engagements umfassen somit eine außen-, sicherheits- und entwicklungspolitische Komponente. Jedes Politikfeld soll dabei seine Aktivitäten im Rahmen des gemeinsam festgelegten Vorgehens eigenverantwortlich steuern, gemäß dem Prinzip "Gemeinsame Verantwortung – getrennte Verantwortlichkeit".¹⁰⁸

¹⁰³ Vgl. Weller, Christoph: Zivile Konfliktbearbeitung im Aufwind?..., in: Ratsch, Ulrich/Mutz, Reinhard/Schoch, Bruno/Hauswedell, Corinna/Weller, Christoph (Hrsg.): Friedensgutachten 2004. Münster 2004, S. 279.

¹⁰⁴ Vgl. ebda. S. 285.

¹⁰⁵ Vgl. www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/friedenspolitik/afghanistan/deutsches_engagement.html, Zugriff am 24.08.05.

¹⁰⁶ Vgl. Deibel 2005, S. 10, sowie Herr Dr. Wittig, Leitungsebene GF-V, Auswärtiges Amt, im Hintergrundgespräch vom 22.06.2005.

¹⁰⁷ Vgl. Afghanistan-Konzept der Bundesregierung (Kap. 7.2 Interne Dokumente).

Darüber hinaus wurden Konzeptionen in Teilbereichen entwickelt, wie z.B. bei der Polizeiausbildung. So gibt es eine gemeinsame sogenannte *road map* zwischen dem Auswärtigen Amt und dem Bundesinnenministerium, was das Vorgehen beim Aufbau der Polizeikräfte angeht. Dazu finden Abstimmungen in wöchentlichen Besprechungen sowie nach Bedarf bei speziellen Anliegen zwischen allen in Afghanistan tätigen Ressorts statt (also auch mit dem Bundesverteidigungsministerium sowie mit dem Ministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung). Die gemeinsame Finanzierung der Maßnahmen erfolgt über den Afghanistan-Stabilitätspakt. Zudem besteht eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Ressorts und Nichtregierungsorganisationen, die sich vor allen Dingen auf die Arbeit in den PRTs Kundus und Faisabad bezieht.¹⁰⁹

Das im Afghanistan-Konzept beschriebene ganzheitliche Konzept, das die Politikfelder der Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik bündelt, findet sich auch im Aktionsplan wieder. So heißt es dazu auf der Homepage des Auswärtigen Amtes:

Zivile Krisen- und Konfliktbewältigung erfordern eine national und international koordinierte, auf die jeweilige Situation zugeschnittene politische Gesamtstrategie, die Instrumente, insbesondere der Außen-, Sicherheits-, Entwicklungs-, Finanz-, Wirtschafts-, Umwelt-, Kultur- und Rechtspolitik verzahnt. Sie bedarf individueller Lösungsansätze und einer sorgfältigen Koordination, auch zwischen militärischen und zivilen Mitteln.¹¹⁰

Dieses Konzept wurde im Falle Afghanistans in Ansätzen bereits umgesetzt. Deutschland engagiert sich in verschiedenen Politikfeldern, bündelt vor allem seine Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik und vereint militärische und zivile Mittel in den deutschen PRTs in Kundus und Faisabad.

Bei der Polizeiausbildung setzt die deutsche Regierung den *light footprint approach*-Ansatz um. So wird in einem internen Papier des Auswärtigen Amtes zum Polizeiaufbau in Afghanistan hervorgehoben, dass die deutsche Rolle im *Afghan ownership* darin besteht, den Afghanen beratend und unterstützend bei der Implementierung des Reformprozesses zur Seite zu stehen, die Reformen aber keinesfalls den Afghanen auferlegt werden dürfen.¹¹¹ Dieser Ansatz, der die

¹⁰⁸ Vgl. Schäfer-Preuss 2005, S. 411.

¹⁰⁹ So auch Frau Dr. Lechler im Hintergrundgespräch vom 05.08.05.

¹¹⁰ Gesamtkonzept der Bundesregierung: "Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung", www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/friedenspolitik/ziv_km/konfliktpraev.html, Zugriff am 24.08.05.

¹¹¹ Vgl. Papier des Auswärtigen Amtes vom November 2003: Building the Security Sector in Afghanistan – role of the Police, Kap. 3: Focus of German Efforts. Frau Plank im Hintergrundgespräch vom 30.06.2005 bekräftigte ebenfalls diese Vorgehensweise.

Verantwortlichkeit der Konfliktparteien selbst betont und externen Akteuren die Aufgabe zuweist, friedensschaffende und –erhaltende Prozesse zu unterstützen, ist ebenfalls Teil des Aktionsplanes und somit offizielles Konzept der Bundesregierung.¹¹²

Ein Novum für deutsche Regierungseinsätze im Ausland sind die PRTs, in denen Zivilisten und Militärs gleichrangig integriert sind und bei Stabilisierung und Wiederaufbau in Afghanistan eingesetzt werden.¹¹³ Gerade der spezielle Wiederaufbau-Charakter der PRTs als *State Building*-Instrument wurde von der deutschen Seite befürwortet. So wirkt die Bundeswehr, ähnlich wie beim Engagement auf dem westlichen Balkan, an der Schaffung und Erhaltung eines "sicheren Umfeldes" für den politisch-institutionellen Wiederaufbau mit. Sie soll aber keine an militärische Besatzung erinnernde Präsenz zeigen, also nicht an Kampfhandlungen beteiligt werden. Es wird dabei bewusst auf eine auf friedenskonsolidierende Maßnahmen ausgerichtete politisch-zivile Strategie gesetzt. Im Gegensatz dazu setzen die Amerikaner unter dem Dach der Mission *Operation Enduring Freedom* ihre PRTs ein. Stabilisierungs- und Wiederaufbau-Operationen werden von ihnen dabei lediglich als militärisch notwendige flankierende Maßnahmen angesehen.¹¹⁴

Die deutschen PRTs in Kundus und Faisabad verbinden aber nicht nur die zivile mit der militärischen Komponente, sondern stellen speziell das entwicklungspolitische Engagement in den Vordergrund und verknüpfen dadurch die nationale mit der lokalen Ebene.¹¹⁵ Auch im Aktionsplan wird die enge Verzahnung zwischen zivilen und militärischen Komponenten betont und ein ganzheitliches Sicherheitskonzept vorgeschlagen, das politische, diplomatische, humanitäre und militärische Mittel umfasst. Dadurch soll eine Konfliktnachsorge mit zugleich krisenpräventivem Charakter erreicht werden.¹¹⁶

Durch die Einführung des spezifisch deutschen PRT-Modells ist der Bundesregierung zudem ein außenpolitischer Erfolg mit positiver Wirkung auf das deutsch-amerikanische Verhältnis gelungen. Zum einen, weil das deutsche PRT-Konzept auf Grundlage eines Mandats der Vereinten Nationen gestellt wurde und so Akzeptanz bei der afghanischen Seite sowie bei den ISAF-Partnerländern erfuhr und andererseits, weil

¹¹² Vgl. Aktionsplan der Bundesregierung 2004, S. 9.

¹¹³ Vgl. Schmunk 2005, S. 332.

¹¹⁴ Vgl. ebda, S. 343.

¹¹⁵ Vgl. Schäfer-Preuss 2005, S. 406.

¹¹⁶ Vgl. Aktionsplan der Bundesregierung 2004, S. 7-8.

das militärische Engagement der USA entlastet wurde.¹¹⁷ Zudem konnte dadurch die erforderliche Zustimmung für die gesamte PRT-Strategie beim Deutschen Bundestag erreicht werden.¹¹⁸

5. Zusammenfassung der Ergebnisse, Schlussfolgerung, Ausblick

Afghanistan gehört zu den multinationalen Friedensmissionen, an denen Deutschland auf vielfältige Weise und in großem Umfang beteiligt ist. Schwerpunkte des deutschen Engagements in Afghanistan liegen im politischen, militärischen und zivilen Bereich:

So hat Deutschland politisch den Petersberg-Prozess durch Einberufung mehrerer Konferenzen unterstützt, hat sich im militärischen (ISAF) und zivil-militärischen Bereich (PRTs) engagiert sowie den Aufbau der Polizeikräfte übernommen.

Die umfassende Reform des Sicherheitssektors steht dabei als gemeinsame Strategie der internationalen Gemeinschaft bei den Bemühungen um Aufbau staatlicher Strukturen sowie rechtstaatlicher und demokratischer Verhältnisse im Vordergrund.

Die deutsche Regierung hat zum ersten Mal eine Führungsrolle beim Aufbau einer nationalen Polizei übernommen und konnte dadurch neue Verfahren und Instrumente beim Umgang mit gescheiterten Staaten entwickeln. So wurde eine getrennt vom Militär agierende multi-ethnische, nach rechtstaatlichen Grundsätzen funktionierende Polizei ausgebildet, die der zivilen Kontrolle unterliegt.

Mit den spezifisch deutschen PRTs wurde ein neues militärisch-zivil-politisches Konzept entwickelt, das die Schaffung von Sicherheit und Wiederaufbaumaßnahmen miteinander verbindet. Dieses könnte, wenn es sich weiterhin bewährt, als neues Instrument im *State Building* bei möglichen weiteren Friedensmissionen mit deutscher Beteiligung zum Einsatz kommen.

Es gab mehrere Gründe, warum sich Deutschland in Afghanistan so umfassend engagiert hat. Dazu gehören die historische Verbundenheit Deutschlands mit Afghanistan, die veränderte Situation nach dem 11. September 2001 und damit die verstärkte Bekämpfung des internationalen Terrorismus sowie die Einbindung in die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) und somit auch in das Konzept der Europäischen Sicherheitsstrategie.

¹¹⁷ Vgl. Schmunk 2005, S. 345.

¹¹⁸ Im Oktober 2003 stimmte der Bundestag der Erweiterung des Bundeswehrmandats zu. Daraufhin wurden 250 zusätzliche Soldaten zur Sicherung des zivilen Wiederaufbaus in Kundus stationiert (vgl. "Die Bundeswehr in Afghanistan", Süddeutsche Zeitung vom 30.08.2005, S. 7).

Beim Umgang mit dem gescheiterten Staat Afghanistan stellte sich heraus, dass es zwar keine einheitliche Strategie der Bundesregierung beim *State Building* gibt, aber dennoch Fortschritte beim einheitlichen Vorgehen innerhalb der Bundesregierung erzielt werden konnten. Die beteiligten Ministerien arbeiten in Teilbereichen eng zusammen. Insbesondere der Polizeiaufbau fördert die enge Zusammenarbeit zwischen den Ressorts. Beeinflusst wurde diese Entwicklung auch durch den maßgeblich durch das Auswärtige Amt forcierten Aktionsplan, der auf ein einheitliches kohärentes Vorgehen nicht nur bei der Krisenprävention, sondern auch bei der Friedenskonsolidierung in einem gescheiterten Staat setzt und dafür verschiedene Politikbereiche bündelt. Ebenso stellt das Afghanistan-Konzept der Bundesregierung einen ganzheitlichen Ansatz dar, der insbesondere die Politikfelder Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik miteinander verbindet. Man hat erkannt, dass die Nachhaltigkeit des *State Building* nur gewährleistet ist, wenn gleichzeitig mit entwicklungspolitischen Maßnahmen die wirtschaftliche und soziale Entwicklung eines Landes gefördert wird. Deshalb werden nun auch verstärkt nichtstaatliche Akteure, insbesondere Nichtregierungsorganisationen, in den Prozess des *State Building* miteinbezogen.

Die Bundesregierung trägt somit im multilateralen Verbund dazu bei, eine neue Form von staatlichem Wiederaufbau zu entwickeln. Dies erfordert aber nicht nur eine nationale, sondern auch eine internationale Koordination der betroffenen Politikbereiche. Auch hier können nur mit Hilfe eines ganzheitlichen Ansatzes mehrere Politikfelder gebündelt, die knapper werdenden finanziellen Mittel konzentriert und Schwerpunkte richtig gesetzt werden, um dauerhaft stabile demokratische Fortschritte in einem gescheiterten Staat zu erzielen.

Es ist absehbar, dass sich Deutschland dem *State Building* in fragilen Staaten, vor allem in Nachkriegsgesellschaften, künftig nicht mehr entziehen kann. Es wird dazu notwendig sein, ständig aufs Neue in der Öffentlichkeit und im Bundestag für die Akzeptanz militärischer und ziviler Auslandseinsätze in Krisengebieten zu werben. Darüber hinaus werden die sogenannten "Alt-Fälle" wie Afghanistan die deutsche Politik auf Jahre und Jahrzehnte hin beschäftigen und finanzielle Ressourcen binden. Die Hauptaufgabe beim Wiederaufbau von Staaten bleibt dabei weiterhin die Herstellung von Sicherheit und Stabilität als Voraussetzung für nachhaltiges *State Building*.

Ich versichere, dass ich die Hausarbeit selbständig verfasst und keine andere(n) als die angegebenen Quellen und Literatur verwendet habe.

Berlin, 16. September 2005

6. Anhang

6.1 Übersichtskarte Afghanistan

nach Schetter 2004, S. 20.

7. Quellen- und Literaturverzeichnis

7.1 Hintergrundgespräche im Auswärtigen Amt

Frau Irene Plank, Leiterin des Referats GF 11-9 – Polizeiaufbau Afghanistan im Auswärtigen Amt. Gespräch vom 30.06.2005.

Frau Dr. Silke Lechler, Referentin im Referat 312 – Sonderstab Afghanistan im Auswärtiges Amt. Gespräch vom 08.08.2005.

Herr Botschafter Dr. Peter Wittig, stellvertretender Beauftragter für Globale Fragen (GF), Vereinte Nationen, Menschenrechte und Humanitäre Hilfe, Referat GF-V Auswärtiges Amt. Gespräch vom 22.06.2005.

7.2 Interne Dokumente

Auswärtiges Amt, Bundesministerium der Verteidigung, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bundesministerium des Inneren: Afghanistan-Konzept der Bundesregierung vom 01.09.2003.

Auswärtiges Amt, Hintergrundpapier vom 07.07.2005: Nationbuilding in Afghanistan – zur Rolle des Polizeiaufbaus, Verfasserin: Irene Plank, Ref. GF 11-9.

Auswärtiges Amt, Hintergrundpapier vom 06.06.2003: Building the Security Sector in Afghanistan – the role of the Police, Verfasserin: Irene Plank, Ref. GF 11-9.

7.3 Quellen

Auswärtiges Amt: Das deutsche Engagement in VN-Friedensmissionen, www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/vn/vereinte_nationen/dt-friedensmiss_html#5, Zugriff am 03.08.05.

Auswärtiges Amt: Engagement Deutschlands in Afghanistan, www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/friedenspolitik/afghanistan/deutsches_engagement_html, Zugriff am 03.08.05.

Auswärtiges Amt: Stabilität und Aufbau. Aktivitäten der deutschen ISAF-Provincial Reconstruction Teams (PRTs) in Kundus und Faisabad. Stand: Juni 2005, www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/friedenspolitik/afghanistan/factsheets/prts_kundus_faisabad.pdf, Zugriff am 23.08.05.

Auswärtiges Amt: Regionale Konferenz zum Wiederaufbau der Polizei in Afganistan in Katar, www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/friedenspolitik/afghanistan7pm_doha_html, Zugriff am 24.08.05.

Auswärtiges Amt: Europäische Sicherheitsstrategie vom 12.12.2003: "Ein sicheres Europa in einer besseren Welt", www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/friedenspolitik/ess.pdf, Zugriff am 31.08.05.

Auswärtiges Amt: Gesamtkonzept der Bundesregierung: "Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung", www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/friedenspolitik/ziv_km/konfliktpraev_html, Zugriff am 24.08.05.

Chrobog, Jürgen (Staatssekretär im Auswärtigen Amt): Sicherheit umfassend denken: Herausforderungen des Krisenmanagements im 21. Jahrhundert. Rede zur Eröffnung der Konferenz: "Den Frieden gewinnen: Herausforderungen, Konzepte und Mittel des Krisenmanagements im 21. Jahrhundert", veranstaltet von Auswärtigem Amt und George C. Marshall Center am 6. April 2005 im Auswärtigen Amt, www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/presse/presse_archiv?archiv_id=7034, Zugriff am 24.08.05.

dpa: "Die Bundeswehr in Afghanistan", in: Süddeutsche Zeitung vom 30.08.2005, S. 7.

Hippler, Jochen: Die Konzeptionslosigkeit wird sich langfristig rächen, Frankfurter Rundschau, 22.10.2001, S. 6.

Wikipedia. Die Freie Enzyklopädie. Stichwort: Al_Qaida, http://de.wikipedia.org/wik/Al_Qaida, Zugriff am 13.09.2005.

7.4 Literatur

BARAKI, Matin: Stationen deutscher Afghanistan-Politik, in: Alnasseri, Sabah (Hrsg.): Politik jenseits der Kreuzzüge. Münster 2004, S. 19-47.

BUNDESREGIERUNG (Hg.): Aktionsplan "Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung". Berlin 2004.

CHROBOG, Jürgen: Geleitwort, in: Gomm-Ernsting, Claudia/Günther, Annett (Hrsg.): Unterwegs in die Zukunft. Afghanistan – drei Jahre nach dem Aufbruch vom Petersberg. Berlin 2005, S. 7-8.

DEBIEL, Tobias/Klingebl, Stephan/Mehler, Andreas/Schneckener, Ulrich: Zwischen Ignorieren und Intervenieren. Strategien und Dilemmata externer Akteure in fragilen Staaten. SEF-Policy Paper 23, Bonn 2005.

DIWELL, Lutz: Die deutsche Führungsrolle beim Aufbau der afghanischen Polizei, in: Gomm-Ernsting, Claudia/Günther, Annett (Hrsg.): Unterwegs in die Zukunft. Afghanistan – drei Jahre nach dem Aufbruch vom Petersberg. Berlin 2005, S. 381-398.

GOMM, Claudia/Günther, Annett: Einführung der Herausgeberinnen, in: Gomm-Ernsting, Claudia/Günther, Annett (Hrsg.): Unterwegs in die Zukunft. Afghanistan – drei Jahre nach dem Aufbruch vom Petersberg. Berlin 2005, S. 13-26.

GTZ (Hg.): Reform des Sicherheitssektors in Entwicklungsländern. Eine Analyse der internationalen Diskussion und Implementierungsmöglichkeiten der Reform mit Empfehlungen für die Technische Zusammenarbeit. Eschborn 2000.

HACKE, Christian: Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder. Frankfurt/M./Berlin 2003.

KRECH, Hans: Der Afghanistan-Konflikt (2002-2004). Fallstudie eines asymmetrischen Konflikts. Band 15. Berlin 2004.

KÜHN, Florian: Afghanistans schwieriger Weg zur Stabilisierung, in: Ratsch, Ulrich/Mutz, Reinhard/Schoch, Bruno/Hauswedell, Corinna/Weller, Christoph (Hrsg.): Friedensgutachten 2005. Münster 2005, S. 60-69.

MAIR, Stefan: Intervention und „state failure“: Sind schwache Staaten noch zu retten? In: Internationale Politik und Gesellschaft. Heft 3/2004, S. 82-98.

MATTHIES, Volker: Friedenskonsolidierung. Neue Aufgaben einer friedensorientierten Entwicklungspolitik, in: E+Z, Entwicklung und Zusammenarbeit, 10/1997, S. 256-258.

PLANK, Irene: Mission in Afghanistan. In: Deutsche Polizei 4/2003, S. 6-10.

SCHÄFER-PREUSS, Ursula: Beiträge der Entwicklungspolitik zu langfristigem Wiederaufbau und Friedenskonsolidierung in Afghanistan, in: Gomm-Ernsting, Claudia/Günther, Annett (Hrsg.): Unterwegs in die Zukunft. Afghanistan – drei Jahre nach dem Aufbruch vom Petersberg. Berlin 2005, S. 399-415.

SCHETTER, Conrad: Kleine Geschichte Afghanistans. München 2004.

SCHNECKENER, Ulrich (Hg.): States at Risk. Fragile Staaten als Sicherheits- und Entwicklungsproblem. SWP-Studie S 43, Berlin 2004.

SCHMUNK, Michael: Berlins zivil-militärische Wiederaufbauteams am Hindukusch. Entstehung, Konzept und Erfolgchancen deutscher Provincial Reconstruction Teams. In: Gomm-Ernsting, Claudia/Günther, Annett (Hrsg.): Unterwegs in die Zukunft: Afghanistan – drei Jahre nach dem Aufbruch vom Petersberg. Berlin 2005, S. 329-361.

STANZEL, Volker: Deutschlands Verteidigung am Hindukusch. Das Experiment Afghanistan. In: Gomm-Ernsting, Claudia/Günther, Annett (Hrsg.): Unterwegs in die Zukunft. Afghanistan – drei Jahre nach dem Aufbruch vom Petersberg. Berlin 2005, S. 27-38.

STECK, Rainald: Die Reform des Sicherheitssektors – *Conditio sine qua non* für den Wiederaufbau Afghanistans. In: Gomm-Ernsting, Claudia/Günther, Annett (Hrsg.): Unterwegs in die Zukunft. Afghanistan – drei Jahre nach dem Aufbruch vom Petersberg. Berlin 2005, S. 362-380.

STODIEK, Thorsten: Internationale Polizei. Ein empirisch fundiertes Konzept der zivilen Konfliktbearbeitung. Baden-Baden 2004.

WAGENER, Martin: Auf dem Weg zu einer "normalen Macht"? Die Entsendung deutscher Streitkräfte in der Ära Schröder. Trierer Arbeitspapiere zur Internationalen Politik. Nr. 8, Universität Trier, Februar 2004.

WELLER, Christoph: Zivile Konfliktbearbeitung im Aufwind? Regierung und Nichtregierungsorganisationen formulieren ehrgeizige Pläne, in: Ratsch, Ulrich/Mutz, Reinhard/Schoch, Bruno/Hauswedell, Corinna/Weller, Christoph (Hrsg.): Friedensgutachten 2004. Münster 2004, S. 279-288.

WIELAND-KARIMI, Almut: Krisenmanagement in Afghanistan, in: Blanke, Ursula (Hrsg.): Krisen und Konflikte. Von der Prävention zur Friedenskonsolidierung. Berlin 2004, S. 253-274.

WILKE, Boris: Wie weiter in Afghanistan? Regionale Wiederaufbauteams als möglicher Einstieg in ein größeres internationales Engagement. SWP-Aktuell. Berlin 2003.

WIMMER, Andreas/Schetter, Conrad: Staatsbildung zuerst. Empfehlungen zum Wiederaufbau und zur Befriedung Afghanistans. ZEF-Discussion Papers on Development Policy, No. 45. Bonn 2002.

VARWICK, Johannes: Deutsche Außenpolitik in globaler Perspektive: Kooperativer Multilateralismus und die Rolle der Vereinten Nationen, in: Woyke, Wichard (Hrsg.): Neue deutsche Außenpolitik. Politische Bildung, Jahrgang 36/2003, S. 18-30.

VERGAU, Hans-Joachim: Die Sicherheitssektor-Reform in Afghanistan mit tragender Rolle Deutschlands. In: Verfassung und Recht in Übersee, 37. Jahrgang – 3. Quartal 2004, S. 371-379.