



Sachstand

Polizeiaufbau in Afghanistan



Polizeiaufbau in Afghanistan

Verfasser/in: [REDACTED]
Aktenzeichen: WD 2 – 3000 – 005/10
Abschluss der Arbeit: 15. Januar 2010
Fachbereich: WD 2: Auswärtiges, Völkerrecht, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und humanitäre Hilfe
Telefon: [REDACTED]

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
1.1.	Grundlagen des deutschen Engagements in Afghanistan	4
1.2.	Zivil-militärischer Ansatz	4
1.3.	Mandate	4
1.4.	Polizeiarbeit	5
2.	Abgrenzung Bundeswehr und Bundespolizei	5
2.1.	Bundeswehr	5
2.1.1.	Auslandseinsatz der Bundeswehr	6
2.1.2.	Streitkräfteeinsatz im Landesinnern	6
2.2.	Bundespolizei	6
2.2.1.	Aufgaben der Bundespolizei	6
2.2.2.	Auslandseinsatz der Bundespolizei	7
3.	Probleme vor Ort	7
4.	Wiederaufbau der afghanischen Polizei	8
4.1.	Deutsches Engagement	8
4.2.	Internationale Aufbauhilfe	9
4.3.	Intensivierung des Polizeiaufbaus	9

1. Einleitung

1.1. Grundlagen des deutschen Engagements in Afghanistan

Im November 2001 wurde die erste Konferenz auf dem Petersberg in Bonn ausgerichtet, die sich mit dem Wiederaufbau Afghanistans befasste. Der begonnene Friedensprozess wurde mit einer internationalen Geberkonferenz in Tokio (Januar 2002) und einer zweiten Konferenz in Bonn (Dezember 2002) fortgesetzt.

In Berlin fand ein drittes Treffen (Frühjahr 2004) statt. Auf den genannten Konferenzen wurden mehrere Beschlüsse für den Wiederaufbau und die Stabilisierung Afghanistans gefasst, so z.B. der Aufbau staatlicher Strukturen im Land oder die Stationierung internationaler Truppen.

In London wurde im Februar 2006 der „Afghanistan Compact“ verabschiedet. Das nächste Zusammenkommen der internationalen Gemeinschaft und Vertreter Afghanistans fand im Juni 2008 in Paris statt. Das Engagement der internationalen Gemeinschaft wurde durch die Afghanistan – Konferenz in Den Haag im März 2009 und die Beschlüsse des Nato-Gipfels in Straßburg und Kehl im April 2009 bekräftigt.

Am 28. Januar 2010 findet in London die nächste internationale Afghanistankonferenz statt.

1.2. Zivil-militärischer Ansatz

Entscheidend für den Wiederaufbau von Afghanistan sind die regionalen Wiederaufbauteams (Provincial Reconstruction Teams – PRTs). Hierbei werden enge Abstimmungen zwischen zivilen (Diplomaten, Polizeiausbilder, Wiederaufbauhelfer) und militärischen Komponenten für Sicherheit und Wiederaufbau in den Provinzen vorgenommen. Von den fünf PRTs werden zwei von Deutschland im Norden von Afghanistan – Kundus und Falsabad – geleitet.

1.3. Mandate

Der Begriff Mandat bezeichnet im Völkerrecht im weiteren Sinn den einem Staat oder Staatenbund erteilten Auftrag, die staats- und völkerrechtlichen Interessen eines bestimmten fremden Gebiets zu vertreten. Hierbei sind folgende Mandate bekannt:

Isaf: Die International Security Assistance Force (Isaf) basiert auf einer Folge von auf Kapitel VII der Vereinte Nationen-Charta (VN-Charta) gestützten Resolutionen des VN-Sicherheitsrates. Die afghanische Regierung soll bei der Herstellung und Aufrechterhaltung der Sicherheit unterstützt werden.

Das Ziel ist in der Schaffung eines sicheren Umfeldes für die afghanischen Behörden, VN- und internationales Personal zu sehen. Seit August 2003 wird Isaf von der Nato geführt. Derzeit sind ungefähr 4.400 Soldatinnen und Soldaten der Bundeswehr im Einsatz.

Im Dezember 2009 hat der Deutsche Bundestag das Mandat bis zum 13. Dezember 2010 verlängert. Hierbei wurde die personelle Obergrenze auf 4.500 Soldatinnen und Soldaten festgeschrieben.

OEF: Die Operation Enduring Freedom (OEF) beruht auf dem Recht auf Selbstverteidigung gegen einen bewaffneten Angriff. In Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen wird dieses Recht ausdrücklich bestätigt.

Der Auftrag von OEF liegt darin, Führungs- und Ausbildungseinrichtungen von Terroristen auszuschalten, Terroristen zu bekämpfen und vor Gericht zu stellen und Dritte von der Unterstützung terroristischer Aktivitäten abzuhalten. OEF wird durch die USA geführt. Im Rahmen der OEF ist die Bundeswehr nicht in Afghanistan eingesetzt.

Unama: Die United Nation Assistance Mission in Afghanistan (Unama) wird durch Deutschland derzeit durch die Entsendung eines Militärbeobachters unterstützt. Hierdurch werden der Ausbau und Aufbau rechtsstaatlicher Strukturen gefördert.

1.4. Polizeiarbeit

Seit April 2002 hat Deutschland die führende Rolle im Polizeiaufbau. Im Rahmen eines bilateralen Abkommens zwischen Deutschland und Afghanistan bilden deutsche Beamte ihre afghanischen Kollegen aus. Seit Juni 2007 wird der Polizeiaufbau zusätzlich im Rahmen der Europäischen Polizeimission (Eupol AFG) ausgeweitet und intensiviert.

2. Abgrenzung Bundeswehr und Bundespolizei

2.1. Bundeswehr

Unter dem Begriff Bundeswehr sind die Streitkräfte der Bundesrepublik Deutschland und die zivile Bundeswehrverwaltung zu verstehen. Die Bundeswehr hat gemäß Art. 87a Abs. 1 GG den Auftrag, Deutschland zu verteidigen, d.h. das Territorium und seine Staatsbürger sind gegen Angriffe, äußere Gefahren und politische Erpressung zu schützen. Seit 1990 hat sich das Aufgabenspektrum verschoben und die Auslandseinsätze sind in den Vordergrund getreten.

Gemäß dem Weißbuch 2006¹ hat die Bundeswehr den Auftrag

- die außenpolitische Handlungsfähigkeit zu sichern,
- einen Beitrag zur Stabilität im europäischen und globalen Rahmen zu leisten,
- die nationale Sicherheit und Verteidigung zu gewährleisten,
- zur Verteidigung der Verbündeten beizutragen und
- die multinationale Zusammenarbeit und Integration zu fördern.

¹ Weißbuch zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr 2006 (<http://www.weißbuch.de>)

2.1.1. Auslandseinsatz der Bundeswehr

Eine direkte Folge der sich seit 1990 veränderten Sicherheitslage ist der Einsatz der Bundeswehr zu friedenserhaltenden und –sichernden Maßnahmen außerhalb der Bundesrepublik Deutschland. Hierzu gehört der seit Januar 2002 bestehende ISAF-Einsatz in Afghanistan zur Friedenssicherung unter NATO-Kommando.

2.1.2. Streitkräfteeinsatz im Landesinnern

Das Grundgesetz sieht den Einsatz der Bundeswehr vorrangig zur Außenverteidigung vor. Nach Art. 87a Abs. 2 GG sind die Behörden für die Verwendung der Bundeswehr auf deutschem Staatsgebiet an grundgesetzliche Regelungen gebunden. Sind die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen erfüllt, kann die Bundeswehr unterstützende Funktionen in Bezug auf bereits laufende polizeiliche Sicherungsmaßnahmen erfüllen. Hier sind zwei Fälle denkbar:

- Nach Art 35 Abs. 2 Satz 2 GG kann ein Land die Streitkräfte „zur Hilfe bei einer Naturkatastrophe oder bei einem besonders schweren Unglücksfall“ anfordern.
- Gemäß Art 87a Abs. 4 GG in Verbindung mit Art 91 Abs. 2 GG können zur „Abwehr einer drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes“ die Streitkräfte eingesetzt werden.

2.2. Bundespolizei

Die Bundespolizei untersteht dem Bundesministerium des Innern. Im Sicherheitssystem der Bundesrepublik Deutschland nimmt sie umfangreiche und vielfältige polizeiliche Aufgaben wahr, die im Gesetz über die Bundespolizei (BPolG), aber auch in zahlreichen anderen Rechtsvorschriften, wie z. B. im Aufenthaltsgesetz, im Asylverfahrensgesetz und im Luftsicherheitsgesetz geregelt sind.

2.2.1. Aufgaben der Bundespolizei

Die Aufgaben der Bundespolizei sind im Einzelnen genau festgelegt, siehe §§ 2 ff. BPolG. Vor allem gehört zu den Aufgabenbereichen der Bundespolizei der grenzpolitische Schutz des Bundesgebietes, (§ 2 BPolG). Dabei kann der grenzpolitische Einzeldienst jedoch von den Ländern übernommen werden. Durch den Wegfall der Binnengrenzen in der EU und die damit entstandene Reisefreiheit, haben sich die Aufgaben im Hinblick auf die Landesgrenzen verändert. Der Schutz der Bundesorgane (§ 5 BPolG), entstehende Aufgaben auf See (§ 6 BPolG) und Aufgaben im Notstands- und Verteidigungsfall (§ 7 BPolG) fallen unter die Hauptaufgaben der Bundespolizei. Dabei unterstützt die Bundespolizei die Behörden des Landes in besonderen Fällen, wie z.B. Geiselnahmen. Dabei werden Spezialeinheiten der Bundeseinheit extra für diese Fälle hinzugezogen. Ebenfalls unterliegen der Bundespolizei Einsätze bei Naturkatastrophen, schweren Unglücksfällen oder zur Abwehr bei einer drohenden Gefahr für die freiheitlich demokratische Grundordnung (§ 11 BPolG). Diese unterstützenden Einsätze beruhen auf Grund der in Art. 35 GG festgehaltenen Amtshilfe.

2.2.2. Auslandseinsatz der Bundespolizei

Das Aufgabenfeld der Polizei erweitert sich im Zuge der Zeit auch über die Grenzen der Bundesrepublik hinaus. Maßgebliche Impulse für diese Entwicklung sind das Zusammenwachsen der Staaten in der EU und die Globalisierung der Kriminalität und des Terrorismus.

Im Rahmen internationaler Organisationen wie der EU und der VN haben internationale Polizeimissionen in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen. Neben der Bundeswehr gehen auch die Bundes- bzw. die Landespolizeien in Auslandseinsätze. Verfassungsrechtlich liegen den Auslandseinsätzen zwei Elemente zu Grunde. Zum einen eine auf einer zwischenstaatlichen Institution beruhende Mandatierung und zum anderen eine Einsatzmöglichkeit aufgrund bi- bzw. multilateraler, völkerrechtlicher Vereinbarungen. Im Rahmen von VN-Mandaten werden die deutschen Kräfte gemäß Art. 24 Abs. 2 GG tätig. Bei den Vereinten Nationen handelt es sich um ein System der kollektiven Sicherheit, an dessen Beitritt auch die Pflicht zur Beteiligung geknüpft ist. Bei den gemeinsamen Aktionen der EU im Zuge der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU-Staaten (kurz: GASP) handelt es sich um Maßnahmen nach Art. 28 EUV², deren Teilnahme für die Mitgliedsstaaten gemäß Art. 28 Abs. 2 EUV bindend ist. Auch hier liegen dieser gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtung der Mitgliedsstaaten gemäß Art. 37 EUV völkerrechtliche Vereinbarungen zu Grunde. Diese gemeinschaftsrechtlich unmittelbar geltende Verpflichtung wurde für die Bundespolizei in § 8 BPolG und § 123a BRRG umgesetzt.

3. Probleme vor Ort

Die Reform der afghanischen Polizei hat große Fortschritte gemacht. In den vergangenen 20 Jahren sind die alten Polizeistrukturen unter der Herrschaft der Mujaheddin und der Taleban nahezu vollständig zerschlagen worden und es wurde die Organisation der Afghan National Police (ANP) reformiert. Hierbei wurden Dienstgradstrukturen zugunsten einer effektiven Führung verschlankt, Leitungspositionen wurden nach Professionalitätskriterien besetzt, eine regelmäßige Bezahlung der Polizeikräfte sichergestellt und in Kabul eine Polizeiakademie eingerichtet.

Dennoch bestehen die Probleme³, die ein effektives Funktionieren der afghanischen Polizei erschweren, fort. Die Regierung Karzai, die die Polizeibeamten in den 34 Provinzen und knapp 400 Bezirken ernennen darf, nutzt ihre Befugnis oft dazu, Milizen einflussreicher Warlords und Kommandanten zu legitimieren, die weder über polizeiliche Erfahrungen noch über eine entsprechende Ausbildung verfügen und nach eigenem „Recht“ handeln. Der Zustand der Polizeistationen ist in weiten Teilen des Landes desolat. So fehlt sehr häufig die adäquate Bewaffnung, Munition und Ausrüstung, insbesondere Fahrzeuge, Treibstoff und Kommunikationsmittel. Weiterhin ist die Bezahlung der Polizisten so schlecht, dass sie nicht ausreicht eine Familie zu ernähren. Daher sind viele Polizisten korrupt oder in kriminelle Strukturen verwickelt. Dies zeigt

² EU-Vertrag (Vertrag über die Europäische Union) Fassung aufgrund des am 1.12.2009 in Kraft getretenen Vertrages von Lissabon (Konsolidierte Fassung bekanntgemacht im ABl. EG Nr. C 115 vom 9.5.2008, S. 13)

³ Kempin, Polizeiaufbau in Afghanistan in: SWP-Aktuell 47, 1 (2)

sich daran, dass an Kontrollpunkten oft willkürliche „Steuern“ erhoben werden und Polizisten immer wieder der Folter und anderer Menschenrechtsverletzungen beschuldigt werden. Durch diesen Umstand wird die ANP in der Bevölkerung eher als Teil der Sicherheitsprobleme des Landes denn als Mittel zu deren Lösung gesehen.

4. Wiederaufbau der afghanischen Polizei

4.1. Deutsches Engagement

Deutschland ist das europäische Land, das sich am stärksten für den Polizeiaufbau in Afghanistan einsetzt. Bis 2007 vor allem bilateral, seither ergänzend zum europäischen Projekt EUPOL.

Die afghanische Regierung wird beim Aufbau einer Polizei, die das Vertrauen der Bürger besitzt und rechtsstaatlichen Prinzipien folgt, unterstützt. Das Ziel ist, dass die afghanische Polizei in zunehmendem Maße eigenständig arbeiten und die innere Sicherheit gewährleisten kann.

Im Nachgang der Petersberg-Beschlüsse hat die Bundesrepublik Deutschland auf Wunsch der afghanischen Übergangsregierung und der Vereinten Nationen zu Beginn des Jahres 2002 die internationale Führungsrolle für den Wiederaufbau der afghanischen Polizei übernommen. Bereits seit den 60er und 70er Jahren existiert eine enge und kooperative Beziehung zu Afghanistan.

Seit April 2002 waren in dem in Kabul eingerichteten deutschen Polizeiprojektbüro sowie in seinen Außenstellen in Mazar-e Sharif, Kunduz, Feyzabad und Herat (bis Ende 2005) durchschnittlich 40 Polizeivollzugsbeamte und -beamtinnen aus Bund und Ländern tätig. Zusätzlich wurden jährlich etwa 25-40 Kurzzeitexperten für die Durchführung von Aus- und Fortbildungsveranstaltungen entsandt.⁴

Anfang 2002 baten die Vereinten Nationen und die afghanische Übergangsregierung Deutschland, als Schlüsselpartner bei der Reform der afghanischen Polizei (Afghan National Police - ANP) zu fungieren. Das German Police Project Office (GPPT) übernahm die Aufgabe, die Polizei bei ihrer Reform zu beraten und die Beiträge der internationalen Partner zu koordinieren. Seit Juni 2007 wird der Polizeiaufbau im Rahmen der europäischen Polizeimission EUPOL Afghanistan ausgeweitet und intensiviert. Deutschland stellt dabei das größte Kontingent. Ergänzend unterstützt Deutschland den Polizeiaufbau bilateral über das German Police Project Office (GPPT) mit Infrastruktur-, Ausbildungs- und Ausbildungsmaßnahmen

Für 2008 wurden die Mittel für den Aufbau der afghanischen Polizei auf 35,7 Millionen Euro verdreifacht und 2009 noch einmal um 7,5 Millionen Euro erhöht. Von 2002 bis 2009 wurden damit insgesamt 160,9 Millionen Euro für Ausbildung, Beratung und Ausstattungshilfe bereitgestellt.⁵

⁴ Quelle BMI, Polizeiliche Aufbauhilfe in Afghanistan, Artikel vom 07.01.2010

⁵ Quelle: Auswärtiges Amt, Internationales Engagement für eine funktionsfähige afghanische Polizei, Stand: 08.10.2009

Aus diesem Budget leistete Deutschland außerdem einen finanziellen Beitrag für einen internationalen Fonds (Law and Order Trust Fund for Afghanistan, LOTFA), aus dem Gehaltszahlungen an Polizei und Grenzpolizei bestritten wurden. An diesem Fonds, der vom Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) verwaltet wird, beteiligte sich Deutschland 2009 mit 6 Millionen Euro und anteilig an den EU-Zahlungen⁶.

4.2. Internationale Aufbauhilfe

Afghanistan soll in die Lage versetzt werden, selbst für die innere Sicherheit zu sorgen. Daher ist die Schaffung einer funktionierenden afghanischen Polizei eine der wichtigsten Prioritäten der Bundesregierung, der EU und der internationalen Gemeinschaft. Ausbildung, Beratung und Ausstattungshilfe sind die Säulen der deutschen und internationalen Unterstützungsarbeit.

Aufbauend auf dem bisherigen deutschen Engagement erfolgt die Unterstützung der afghanischen Polizei seit dem 15. Juni 2007 unter europäischer Flagge. Diese "EUPOL Afghanistan" benannte Mission hat das Ziel, die afghanische Regierung beim Aufbau einer nationalen Polizei und Staatsanwaltschaft zu unterstützen.

Der Rat der Europäischen Union beschloss am 26. Mai 2008, die Mission zu verstärken. Ziel ist es, die Anzahl der Polizisten und Experten auf 400 zu verdoppeln. Für die erweiterte EUPOL-Mission ist Deutschland bereit, bis zu 120 Polizisten zur Verfügung zu stellen. Zusätzlich wird Deutschland EUPOL durch ein erweitertes bilaterales Engagement unterstützen.

EUPOL Afghanistan ist Teil der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP).

4.3. Intensivierung des Polizeiaufbaus

Deutschland wird sein Engagement beim Aufbau der afghanischen Polizei noch einmal deutlich erhöhen. Im bilateralen deutschen Projekt will das Bundesministerium des Innern den Personaleinsatz bis Mitte 2010 auf rund 200 Polizeivollzugsbeamtinnen- und beamtete aufstocken, was etwa eine Verdreifachung des bisherigen Ansatzes bedeutet⁷.

Der Schwerpunkt wird neben der Aus- und Fortbildung das Focused District Development Programm (FDD-Programm) sein, an dem sich Deutschland in enger Partnerschaft mit den USA und zahlreichen europäischen Ländern beteiligt.

⁶ Quelle: Auswärtiges Amt, Deutsches Engagement beim Wiederaufbau der afghanischen Polizei, Stand: 08.10.2009

⁷ Quelle BMI, Deutschland intensiviert den Polizeiaufbau in Afghanistan, Artikel vom 03.07.2009

Mit diesem nachhaltigen Programm wird die Polizei eines Distrikts über einen Zeitraum von knapp einem Jahr evaluiert, ausgebildet und intensiv nachbetreut. So soll sichergestellt werden, dass das Erlernete auch tatsächlich von den afghanischen Polizisten in die Praxis umgesetzt wird. Die Unterstützungsarbeit wird durch vertrauensvolle Kontakte zum Dorfältesten und soziale Projekte für die Bevölkerung begleitet. Bis Mitte 2010 wird Deutschland auf diese Weise in 20 Distrikten aktiv werden.

Um auch die Bereiche Grenzsicherung und Bekämpfung der Organisierten Kriminalität zu stärken, wird Deutschland nach Bestandsaufnahmen vor Ort bei der Errichtung von Schwerpunktdienststellen helfen.

Des Weiteren wird das Training zur Eigensicherung für die afghanische Polizei verstärkt. Seit dem Frühjahr 2009 werden entsprechende Lehrgänge in Mazar-e Sharif durchgeführt, um noch in 2009 1.000 afghanische Polizisten in diesem Bereich auszubilden. Eine Ausdehnung auf die Provinzen Kunduz und Badakhshan ist angedacht.

Logistisch werden hierfür die deutschen Ausbildungskapazitäten in Trainingszentren von derzeit 250 Plätzen auf 700 erhöht.

Neben dem bilateralen Polizeiprojekt wird sich Deutschland auch weiterhin personell an der Europäischen Polizeimission EUPOL Afghanistan beteiligen. Hier hat Deutschland zurzeit rund 50 Experten eingesetzt. Auch hier steigt die Anzahl deutscher Polizeiexperten kontinuierlich in dem Rahmen, in dem die EU die Mission ausweitet.

