

HSFK-Report Nr. 1/2013

Flexible Sicherheitskräfte für Auslandseinsätze

Afghanistan und die Grenzen deutscher
Sicherheitspolitik

Cornelius Friesendorf/Christopher Daase/Thomas Müller

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse:

HSFK · Baseler Straße 27-31 · 60329 Frankfurt am Main

Telefon: +49(0)69 95 91 04-0 · Fax: +49(0)69 55 84 81

E-Mail: friesendorf@hsfk.de · daase@hsfk.de · muellerth81@aol.de

Internet: www.hsfk.de

ISBN: 978-3-942532-49-5

Euro 6,-

Zusammenfassung

Seit dem Ende des Kalten Krieges sind Militär- und Polizeikräfte in viele Konflikt- und Postkonfliktstaaten entsandt worden. In solchen Staaten verschwimmen Unterscheidungen zwischen Krieg und Frieden, Krieg und Kriminalität, Kämpfern und Zivilisten. Internationale Sicherheitskräfte sind mit so unterschiedlichen Akteuren wie staatlichen Sicherheitskräften, Aufständischen, Terroristen, Kriminellen, Milizen und Demonstranten konfrontiert. Eine zentrale Herausforderung für internationale Militär- und Polizeikräfte in Auslandseinsätzen ist es, die ihnen zur Verfügung stehenden Zwangs- und Gewaltmittel flexibel einzusetzen, um sich selbst und Zivilisten vor Ort zu schützen.

Die Notwendigkeit von Flexibilität – verstanden als die Fähigkeit, auf ein breites Repertoire sicherheitspolitischer Maßnahmen zurückzugreifen – entsteht auf drei Ebenen. Auf der Ebene der Einsatzgebiete kann sich die Sicherheitslage schnell ändern. Dies ist insbesondere in asymmetrischen Kriegen der Fall, wo Soldaten und Polizisten zur schnellen Eskalation und Deeskalation fähig sein müssen. Sowohl ein Einbunkern in Lagern als auch disproportionaler, wahlloser Gewalteininsatz untergräbt die Unterstützung der Bevölkerung für die internationale Präsenz. Auf internationaler Ebene verlangen internationale Normen und internationale Akteure, Zivilisten vor Ort zu schützen und zivile Opfer zu vermeiden. In Entsendestaaten stehen insbesondere die Regierungen von Demokratien unter öffentlichem Druck, Opfer bei den eigenen Sicherheitskräften, aber auch zivile Opfer zu vermeiden.

Soldaten und Polizisten sind flexibel, wenn sie ihre materiellen, operativen und organisatorischen Eigenschaften der Umgebung anpassen, d.h. bezüglich ihrer Bewaffnung, der Übernahme von Aufgaben und der Größe operativer Einheiten variieren können. Diese Flexibilität impliziert eine Konvergenz traditioneller militärischer und polizeilicher Rollen.

Es ist schwierig, eine solche Flexibilität zu erreichen, weil dies umfangreiche Reformen von Sicherheitskräften erfordert. Auch kann Flexibilität das Risiko für Sicherheitskräfte kurzfristig erhöhen. Darüber hinaus kann eine Konvergenz militärischer und polizeilicher Rollen die demokratische Kontrolle von Sicherheitskräften erschweren.

Dieser Report untersucht die Schwierigkeiten Deutschlands, in Afghanistan flexibel militärische und polizeiliche Mittel einzusetzen. In den Anfangsjahren nach dem Sturz der Taliban konnte Deutschland die Beteiligung an Kämpfen weitgehend vermeiden. Als sich die Sicherheitslage in Nordafghanistan aber verschlechterte, zeigten sich die Grenzen des deutschen Festhaltens am Konzept des Stabilisierungsansatzes und der Priorisierung von Selbstschutz. Die Bundeswehr konnte durch die Fixierung auf Selbstschutz die eigenen Risiken nicht nachhaltig reduzieren und darüber hinaus der afghanischen Bevölkerung zu wenig Schutz bieten. Was den Einsatz deutscher Polizisten angeht, so war deren Aktionsradius stark eingeschränkt; sie hatten damit wenig Möglichkeiten, die afghanische Bevölkerung vor Gewalt, Kriminalität und Korruption zu schützen.

Der Report bietet weiterhin eine Erklärung an, warum Deutschland Schwierigkeiten hatte und hat, in Afghanistan flexibel Zwangs- und Gewaltmittel einzusetzen. Bedingungen in Einsatzgebieten, internationale Normen und Demokratie determinieren nicht allein, wie

Entsendestaaten vorgehen. Kulturelle Handlungsbedingungen von Entsendestaaten beeinflussen, wie flexibel ihre Sicherheitskräfte in Auslandsmissionen sind.

Diese Handlungsbedingungen haben es Deutschland erschwert, in Afghanistan ebenso anpassungsfähig zu sein wie die Gegner. Die strategische Kultur Deutschlands ist von Risikoaversion geprägt, nicht zuletzt deshalb, weil die deutsche Bevölkerung Kampfeinsätze, die nicht primär der eigenen Verteidigung dienen, mehrheitlich ablehnt. Darüber hinaus ist Risikoaversion auch ein Merkmal der Organisationskultur der Bundeswehr auf der Führungsebene. In den Anfangsjahren des Afghanistaneinsatzes schränkte diese politische und militärische Risikoaversion den Einsatz von Zwangs- und Gewaltmitteln ein. Deutschland hielt weiter an der Norm fest, militärische Gewalt nur in Ausnahmefällen, vor allem zu Verteidigungszwecken, einzusetzen. Spätestens ab 2009 war nicht mehr zu leugnen, dass Deutschland in Afghanistan an einem Krieg teilnimmt. Soldaten hatten nun mehr Möglichkeiten, Zwangs- und Gewaltmittel flexibel einzusetzen. Allerdings gab es hierfür nur verhaltenen Rückhalt auf politischer Ebene.

Auch der deutsche Polizeieinsatz ist ein Ausdruck besonderer kultureller Handlungsbedingungen. Deutsche Polizisten haben in Afghanistan keine exekutiven Kompetenzen, exportieren bei der Unterstützung der afghanischen Polizei das eigene zivile Modell und operieren nur in relativ sicheren Gebieten. Deutschland hat dem Druck der USA weitgehend standgehalten, die Aufstandsbekämpfung polizeilich zu unterstützen.

Auf der Grundlage dieser Ergebnisse formuliert der Report Empfehlungen für zukünftige Auslandseinsätze deutscher Sicherheitskräfte. Deutschland sollte sich – nicht zuletzt aufgrund der eigenen Geschichte – bei Operationen weiterhin zurückhalten, die viele Opfer auf der gegnerischen Seite kosten, das Risiko ziviler Opfer mit sich bringen und deren Effektivität fragwürdig ist. In Afghanistan betrifft dies die gezielte Tötung mutmaßlicher Aufständischer, Terroristen und Drogenhändler. Auch sollte Deutschland nicht das US-amerikanische Modell übernehmen, demokratisch kaum kontrollierte lokale Kräfte in Einsatzgebieten zu unterstützen, die nur kurzfristige Sicherheitsgewinne versprechen. Die Stärkung solcher Kräfte in Staaten wie Afghanistan, in denen rechtstaatliche Strukturen schwach sind, kann Menschenrechtsverletzungen verschlimmern.

Allerdings müssen deutsche Sicherheitskräfte in Auslandseinsätzen das gesamte Spektrum – von Kampfoperationen gegen militärische Gegner bis zur bürgernahen Polizeiarbeit – abdecken können. Ziel sollte hierbei weniger das Verfechten eng definierter deutscher Sicherheitsinteressen sein, sondern vielmehr der Schutz der örtlichen Zivilbevölkerung vor Unterdrückung und Ausbeutung durch staatliche und nicht-staatliche Akteure. Um die entsprechenden Kapazitäten bei Bundeswehr und deutscher Polizei zu schaffen und einzusetzen, sollten Politiker, Vertreter von Sicherheitskräften und gesellschaftliche Akteure öffentlich die Ziele deutscher Auslandseinsätze und das Verhältnis zwischen Selbstschutz und Fremdschutz diskutieren.

Weiterhin plädiert der Report für eine Stärkung demokratischer Kontrolle von Auslandseinsätzen. Die Bundesregierung sollte über den Einsatz von Spezialeinheiten transparenter informieren. Auch sollte sie mehr Informationen darüber sammeln und bereitstellen, wie Empfängerstaaten deutsche Militär- und Polizeihilfe nutzen.

Inhalt

1.	Einleitung	1
2.	Flexible Sicherheitskräfte und Auslandseinsätze	3
2.1	Debatten über flexible Sicherheitskräfte	4
2.2	Die Notwendigkeit flexibler Sicherheitskräfte	5
2.3	Die Flexibilität von Militär und Polizei	7
2.4	Kulturelle Bedingungen in Entsendestaaten	11
3.	Die Bundeswehr in Afghanistan	12
3.1	Die Notwendigkeit von Flexibilität	12
3.2	Handlungsbedingungen der Bundeswehr	13
3.3	Eigenarten in Afghanistan	16
4.	Die deutsche Polizei in Afghanistan	21
4.1	Die Notwendigkeit von Flexibilität	22
4.2	Handlungsbedingungen der deutschen Polizei	24
4.3	Eigenarten in Afghanistan	27
5.	Empfehlungen	30
	Literatur	35
	Abkürzungen	40

1. Einleitung

In vielen Konflikt- und Postkonfliktstaaten sind internationale Militär- und Polizeikräfte präsent.¹ Eine zentrale Herausforderung für internationale Sicherheitskräfte ist der flexible Einsatz von Zwangs- und Gewaltmitteln. Faktoren in Einsatzgebieten, auf internationaler Ebene und in Entsendestaaten verlangen eine solche Flexibilität.

Während und nach innerstaatlichen Kriegen sind internationale Sicherheitskräfte mit Akteuren konfrontiert, die so unterschiedlich sind wie innerstaatliche Sicherheitskräfte, Aufständische, Terroristen, Kriegsverbrecher, kriminelle Gruppen, Milizen und Demonstranten. Internationale Militär- und Polizeikräfte müssen sich selbst und die Zivilbevölkerung schützen und sich hierbei an schnell ändernde Sicherheitslagen anpassen können. Sowohl ein zu langes Abwarten als auch blinder Aktionismus führen zu Vertrauensverlust bei der Bevölkerung. Auf internationaler Ebene fordern internationale Normen (wesentlich im internationalen Recht kodifiziert) die Vermeidung ziviler Opfer bei Operationen und zunehmend den aktiven Schutz von Zivilisten. Auf der Ebene von Entsendestaaten stehen Regierungen von Demokratien unter öffentlichem Druck, vor allem eigene Opfer, aber auch zivile Opfer, in Einsatzgebieten zu vermeiden (Schörnig 2009: 6; Watts 2008).

Flexibilität kann als die Fähigkeit verstanden werden, auf ein breites Repertoire von sicherheitspolitischen Maßnahmen zurückzugreifen. Militärkräfte, die darauf fixiert sind, konventionelle Kriege zu führen, sind weniger flexibel als Militärkräfte, die darüber hinaus in der Aufstandsbekämpfung geübt sind. Eine Polizei, die über Spezialkommandos für die Terrorismusbekämpfung verfügt, ist flexibler, als eine, die gegebenenfalls auf reguläre Polizisten zurückgreifen muss. Flexibilität impliziert damit eine gewisse Konvergenz militärischer und polizeilicher Rollen: Das Militär und die Polizei müssen sich in ihren Eigenschaften an die Bedingungen in Konfliktgebieten anpassen. Soldaten müssen nicht nur gegen militärische Gegner kämpfen, sondern auch deeskalieren können, Aufgaben wie die Bekämpfung von Terrorismus und organisierter Kriminalität sowie den Schutz von Zivilisten übernehmen und in kleinen Einheiten operieren. Polizisten in Auslandseinsätzen dürfen nicht nur Freund und Helfer sein, sondern müssen lernen, mit Waffen größeren Kalibers umzugehen, an Hochrisikoeinsätzen teilzunehmen und in größeren Einheiten zu operieren.

Eine solche Konvergenz militärischer und polizeilicher Rollen (Haltiner 2001) ist allerdings schwierig umzusetzen, da sie tiefgreifende Reformen von Militär und Polizei in den Entsendestaaten verlangen kann. Hinzu kommt das politische Problem eines zumindest kurzfristig hohen Eigenrisikos der Sicherheitskräfte. Auch kann die

¹ Für Informationen und Hinweise danken wir allen Interviewpartnern, wie auch Matthias Dembinski, Major Henning Loß, Sabine Mannitz, Berthold Meyer, Generalmajor a.D. Christian Millotat, Marius Müller-Hennig, Klaus Naumann, Nora Roehner, Hans-Joachim Schmidt, Niklas Schörnig, Maren Tomforde, Frank Vornholt, Simone Wisotzki und drei weiteren Lesern. Cornelius Friesendorf dankt der Vereinigung der Freunde und Förderer der Goethe-Universität Frankfurt für die Finanzierung einer Forschungsreise nach Afghanistan im Sommer 2011.

Überlappung militärischer und polizeilicher Rollen demokratische Kontrolle und die Reform des Sicherheitssektors in Einsatzgebieten untergraben.

Für deutsche Soldaten und Polizisten ist der Afghanistaneinsatz der bisher gefährlichste und verlustreichste Auslandseinsatz seit dem Zweiten Weltkrieg. In diesem asymmetrischen Krieg müssen internationale Sicherheitskräfte schnell zwischen Gewaltniveaus wechseln können; in einem Moment trinken sie Tee mit Dorfältesten, im nächsten liefern sie sich Gefechte mit militärisch organisierten und bewaffneten Gegnern.

Dieser Report hat drei Ziele. Erstens beschreibt er empirisch die Schwierigkeiten Deutschlands, in Afghanistan das ‚richtige‘ Maß beim Einsatz von Zwangs- und Gewaltmitteln zu finden. Während die meisten Arbeiten zur deutschen Sicherheitspolitik die politisch-strategische Ebene untersuchen, analysiert dieser Report auch die operative und taktische Ebene, auf der Entscheidungen implementiert werden und wo sich nationale Eigenarten besonders deutlich zeigen. Politiker und auch die Bundeswehrführung haben versucht, die Beteiligung an Kämpfen so weit wie möglich zu vermeiden. Diese Strategie war aber wenig geeignet, um die örtliche Bevölkerung – und mittel- und langfristig auch die Bundeswehr – zu schützen. Auch die deutsche Polizei wollte das eigene Risiko reduzieren, nicht zuletzt durch den Fokus auf ein ziviles Polizeimodell. Daraus ergab sich das Problem eines stark eingeschränkten Aktionsradius deutscher Polizisten.

Zweitens diskutiert der Report Gründe, warum die Bundeswehr und deutsche Polizei Schwierigkeiten beim Einsatz von Zwangs- und Gewaltmitteln haben. Bedingungen in Einsatzgebieten, internationale Normen und Demokratie determinieren die Ausgestaltung militärischer und polizeilicher Einsätze nicht, sondern lassen Staaten viel Spielraum. Strategische Kulturen, Organisationskulturen und in diesen Kulturen verankerte Normen beeinflussen wesentlich, wie Sicherheitskräfte in Konfliktgebieten handeln. Die Konvergenz militärischer und polizeilicher Rollen kollidiert mit der strategischen Kultur Deutschlands und den Organisationskulturen von Bundeswehr und deutscher Polizei.

Auf militärischer Seite beeinflusste die Norm, militärische Gewalt in erster Linie zu Verteidigungszwecken einzusetzen, das Handeln der Bundeswehr. Auf polizeilicher Seite beeinflusste die Norm, deutsche Polizisten nicht im Krieg einzusetzen, das deutsche Polizeiprogramm. Beide Normen wirkten einem proaktiven, flexiblen und risikobereiten Vorgehen entgegen, das für die Aufstandsbekämpfung unabdingbar ist.

Das dritte Ziel des Reports ist es, vor dem Hintergrund des Afghanistaneinsatzes Empfehlungen für zukünftige Auslandseinsätze zu entwickeln. Die deutsche Zurückhaltung beim Einsatz von Zwangs- und Gewaltmitteln ist gerechtfertigt bei Operationen, bei denen viele Gegner getötet werden, das Risiko vieler ziviler Opfer hoch ist und deren Effektivität fragwürdig ist. Deutschland sollte nicht die Praktiken der USA bei der Bekämpfung von Aufständischen, Terroristen und Kriminellen oder auch bei der Unterstützung ausländischer Sicherheitskräfte übernehmen.

Gleichzeitig sollten Bundeswehr und deutsche Polizei flexibler werden. Das Hauptziel sollte nicht eine bessere Verteidigung eng definierter deutscher Sicherheitsinteressen sein, sondern der bessere Schutz der Zivilbevölkerung in Konflikt- und Postkonfliktstaaten. Neben der Schaffung der entsprechenden Kapazitäten ist hierfür ein offener politischer

und gesellschaftlicher Diskurs über das Verhältnis von Selbstschutz und Fremdschutz nötig. Weiterhin sollte die Bundesregierung eine bessere demokratische Kontrolle von Auslandseinsätzen ermöglichen, etwa bezüglich des Einsatzes von Spezialkräften und der Verwendung deutscher Militär- und Polizeihilfe.

Dieser Report basiert auf der Annahme, dass der Einsatz von Zwangs- und Gewaltmitteln notwendig sein kann, damit Menschen sicherer leben können.² Allerdings ist ihr Einsatz – selbst wenn er hochgradig effektiv ist und demokratischen Grundsätzen gehorcht – nicht ausreichend, um menschliche Sicherheit und nachhaltige Stabilität zu erreichen. Faktoren wie wirtschaftliche Entwicklung und gesellschaftliche Integration sind ebenso wichtig. Auch ist Konfliktprävention besser als feuerwehrartige Reaktion. Da die Konfliktprävention aber weiterhin vernachlässigt wird, ist eine bessere Planung für Einsätze nötig.

Der Einsatz von Zwangs- und Gewaltmitteln ist vor allem eine Herausforderung, wenn internationale Akteure exekutive Kompetenzen haben. Aber auch die internationale Unterstützung für die Sicherheitskräfte von Gaststaaten birgt Risiken für internationale und einheimische Sicherheitskräfte sowie für Zivilisten. Oftmals verschwimmt die Unterscheidung zwischen exekutiven und unterstützenden Einsätzen, etwa wenn deutsche Soldaten gemeinsam mit afghanischen Soldaten im Feld sind. Dieser Report untersucht daher sowohl exekutive Einsätze (der Bundeswehr) als auch Unterstützungsprogramme (der deutschen Polizei).

Kapitel 2 diskutiert das Problem von flexiblen Sicherheitskräften in Auslandseinsätzen. Kapitel 3 untersucht innenpolitische Hindernisse bei der Flexibilität der Bundeswehr in Afghanistan. In Kapitel 4 erfolgt das Gleiche für die deutsche Polizei. Kapitel 5 formuliert Empfehlungen für den Einsatz von Sicherheitskräften in zukünftigen Auslandseinsätzen. Neben der Sekundärliteratur und offiziellen Dokumenten stützt sich der Report auf persönliche Beobachtungen und auf Interviews und Hintergrundgespräche, die vor allem im Norden Afghanistans und in Kabul zwischen 2009 und 2012 geführt wurden.

2. Flexible Sicherheitskräfte und Auslandseinsätze

Der erste Abschnitt dieses Kapitels skizziert Debatten über flexible Sicherheitskräfte. Der zweite Abschnitt untersucht die Gründe, warum es wichtig ist, dass internationale Sicherheitskräfte in Auslandseinsätzen flexibel beim Einsatz von Zwangs- und Gewaltmitteln sind. Die Notwendigkeit von Flexibilität in Auslandseinsätzen hat für das Militär und die Polizei weitreichende Folgen, die der dritte Abschnitt analysiert. Demokratien stehen unter besonderem Druck, Flexibilität zu zeigen, haben bei der Mittelwahl aber Spielraum.

2 Die Begriffe Gewalt, Zwangs- und Gewaltmittel und Gewalteinsatz beziehen sich auf den Einsatz oder die Androhung von physischem Zwang. Diese Begriffe implizieren kein Urteil über die Legitimität des Einsatzes militärischer und polizeilicher Mittel im einzelnen Fall. Das Englische unterscheidet zwischen *use of force* und *violence*. Der Einsatz von Zwangs- und Gewaltmitteln ist hier gemeint als *use of force*.

Der vierte Abschnitt unterstreicht, dass kulturelle Handlungsbedingungen von Entsendestaaten deren Interventionspraktiken beeinflussen.

2.1 Debatten über flexible Sicherheitskräfte

Das Problem der Eskalation und Deeskalation von Gewaltmitteln ist nicht neu. So sah während des Kalten Krieges das NATO-Konzept der flexiblen Reaktion im Gegensatz zum Vorgängerkonzept der maximalen Vergeltung vor, die militärische Antwort je nach Art einer Aggression durch den Warschauer Pakt zu kalibrieren. Solche Konzepte, wie auch Debatten über offensive und defensive Doktrinen (Kier 1995), blieben aber einer militärischen Logik verhaftet, die nicht auf Interventionen unterhalb der Schwelle eines zwischenstaatlichen Konfliktes anwendbar ist. Kleine Kriege und Terrorismus wurden sowohl politisch als auch wissenschaftlich von Panzerschlachten und Atomraketen überschattet. Das Gleiche galt für Friedensoperationen, bei denen sich das Problem von flexibler Gewaltanwendung zumindest nach dem Kongo-Konflikt der 1960er Jahre (bei der die VN zur Kriegspartei wurden) ohnehin kaum stellte.

Nach dem Kalten Krieg stieg die Bedeutung transnationaler Sicherheitsrisiken wie Terrorismus und organisierte Kriminalität. Damit veränderten sich auch die Rollen von Sicherheitskräften: Die ‚Verpolizeilichung des Militärs‘ ging mit der ‚Militarisierung der Polizei‘ einher. Manche Autoren zeigen diese Konvergenz im Inland und an den nationalen Grenzen auf (Andreas/Price 2001), andere in Auslandseinsätzen. Mary Kaldor (2005: 10-11; unsere Übersetzung) argumentiert, dass „die neuen Kriege eine Art Mix von Krieg, Kriminalität und Menschenrechtsverletzungen darstellen, und dass die Akteure kosmopolitischer Strafverfolgung daher eine Mischung aus Soldaten und Polizisten sein müssen.“ John Mueller (2004: Kapitel 7-8) plädiert für „Polizeikriege“, um Pseudo-Kombattanten wie Paramilitärs an Mord und Plünderung zu hindern. Die Literatur zu Aufstandsbekämpfung fordert einen gezielten Gewalteinsatz (U.S. Army and Marine Corps 2007: 45-46) und die Integration ziviler und militärischer Elemente (Kilcullen 2009: 266).

Untersuchungen konzentrieren sich auf das Problem der USA, das Militär zu verpolizeilichen und robuste Polizeieinheiten zu entsenden (Perito 2004). Die negativen Folgen mangelnder Flexibilität der US-Streitkräfte zeigten sich etwa in Bosnien-Herzegowina nach dem Dayton-Abkommen, im Kosovo nach dem Einmarsch der Kosovo Force und in Afghanistan und im Irak nach den US-geführten Invasionen. Sicherheitslücken resultieren aus dem Unwillen und den mangelnden Fähigkeiten internationaler Streitkräfte, polizeiähnliche Aufgaben zu übernehmen; der späten und unsystematischen Entsendung internationaler Polizeikräfte; und der Unzuverlässigkeit oder fehlenden Präsenz lokaler Sicherheitskräfte (Oakley et al. 1998). Wenig ist aber darüber bekannt, ob und wie andere Staaten Sicherheitslücken schließen. Auch ist nur wenig bekannt über die Faktoren, die Flexibilität begünstigen oder behindern. Nur wenige Arbeiten vergleichen und erklären die Vorbehalte von Staaten beim Einsatz von Zwangs- und Gewaltmitteln in multinationalen Auslandseinsätzen (Saidemann/Auerswald 2012). Indem dieser Report die kulturellen Handlungsbedingungen von Sicherheitskräften

untersucht (Legro 1997), trägt er zu einem besseren Verständnis der Idiosynkrasien internationaler Interventionen bei.

Die Debatte über die deutsche Beteiligung an Auslandseinsätzen beschäftigt sich vor allem mit der Frage, warum Deutschland an Einsätzen teilnimmt. Ebenso interessant ist aber, wie Deutschland auf der Implementierungsebene interveniert und wie deutsche Vorbehalte zu erklären sind (Müller/Wolff 2012; Münch 2011). Indem der Report die kulturellen Handlungsbedingungen von Bundeswehr und deutscher Polizei und ihre Auswirkungen in Einsatzgebieten untersucht, erhellt er einen bisher unterbelichteten Aspekt deutscher Sicherheitspolitik.

2.2 Die Notwendigkeit flexibler Sicherheitskräfte

Bedingungen auf drei Ebenen erfordern von internationalen Sicherheitskräften Flexibilität beim Einsatz von Zwangs- und Gewaltmitteln: Bedingungen in Einsatzgebieten, internationale Normen und demokratische Rechtsstrukturen in Entsendestaaten.

Bedingungen in Einsatzgebieten

Friedenssicherung während des Kalten Krieges war durch Konsens der Konfliktparteien, Neutralität und den Einsatz von Gewalt nur zur Selbstverteidigung gekennzeichnet. Diese Trinität ist in innerstaatlichen Kriegen kaum gegeben. Nach dem Ende des Kalten Krieges nahm die Bedeutung solcher Kriege (von denen viele internationalisiert sind) zu (Daase 2012). In innerstaatlichen Kriegen hat der Staat kein Gewaltmonopol, und manche Konfliktparteien lehnen eine internationale Präsenz ab.

Auch stoßen Neutralität und der Gewalteininsatz nur zum Selbstschutz an Grenzen. In innerstaatlichen Kriegen betrachten Kriegsparteien Zivilisten (vor allem die der Gegenseite) als leichte Ziele. Neben ideologischen, ethnischen und religiösen Motiven geht es Kriegsparteien hierbei auch um Bereicherung. Angreifer sind so unterschiedlich wie staatliche Sicherheitskräfte, aufständische, terroristische und kriminelle Gruppen und Mobs.

Beim Einsatz von Zwangs- und Gewaltmitteln müssen internationale Sicherheitskräfte vorsichtig sein. Wenn sie Zivilisten töten, nimmt die Unterstützung durch die Bevölkerung ab und die Zahl ihrer Gegner zu. Die Anpassung der Mittel an die Lage vor Ort ist zentral. Wenn Sicherheitskräfte es mit gewalttätigen Demonstranten zu tun haben, können sie nicht einfach auf diese schießen. Wenn sie versuchen, militärische Gegner zu töten, können sie nicht einfach Dörfer bombardieren. Die Festnahme von Aufständischen oder Terroristen hat den Vorteil, dass Festgenommene Informationen liefern können. Auch können Sicherheitskräfte ihre Gegner auf dem Feld der Legitimität schlagen, indem sie diese als Verbrecher und nicht als militärische Gegner behandeln.

Im Krieg zwischen gegnerischen Armeen hat derjenige üblicherweise einen Vorteil, der in der Lage ist, mehr Gewalt einzusetzen. In asymmetrischen Konflikten wie dem in Afghanistan zeigen sich jedoch viele Widersprüche, wie das US-Militär (U.S. Army and Marine Corps 2007: 47-51) feststellt:

- Je mehr sich Sicherheitskräfte schützen, desto gefährdeter sind sie.
- Ein höheres Gewaltniveau kann Effektivität reduzieren.
- Eine Taktik mag hier und jetzt erfolgreich sein, morgen und anderswo aber nicht.
- Taktischer Erfolg garantiert keinen strategischen oder politischen Erfolg.

In asymmetrischen Konflikten hängt militärischer Erfolg wesentlich von politischer Legitimität ab. Sicherheitskräfte müssen engen Kontakt zur Bevölkerung halten, diese schützen und so ‚Köpfe und Herzen‘ für sich gewinnen. Dies bringt kurzfristige Risiken mit sich, aber auch die Aussicht auf langfristigen Erfolg. Blaupausen für den Einsatz gibt es nicht; eine ständige Neujustierung ist gefragt.

Internationale Normen

In zwischenstaatlichen und innerstaatlichen Konflikten reguliert das humanitäre Völkerrecht den Einsatz von Gewalt (*use of force*). Zentral sind die Prinzipien der Proportionalität, der militärischen Notwendigkeit und der Unterscheidung zwischen Kombattanten und Nicht-Kombattanten. Diese Prinzipien verbieten zwar keine Operationen, bei denen Zivilisten und zivile Einrichtungen geschädigt werden können; allerdings müssen Schäden im Verhältnis zu einem konkreten und direkten militärischen Vorteil stehen. Auch internationale Instrumente zur Sicherung der Menschenrechte fordern die Einhaltung vor allem des Proportionalitätsprinzips.

Über das Völkerrecht hinaus ist seit dem Ende des Kalten Krieges der Schutz von Menschenrechten zu einer zentralen internationalen Norm geworden. Sicherheitsdiskurse und -praktiken zielen nicht nur auf die Sicherheit von Staaten vor militärischen Angriffen ab, sondern auch auf die Sicherheit von Individuen. Die Bedeutung von Menschenrechten spiegelt sich in robusteren Interventionspraktiken wider, etwa im Rahmen friedensschaffender Einsätze nach Kapitel 7 der VN-Charta. Internationale Akteure haben dabei oftmals exekutive Kompetenzen. Die Verteidigung von Menschenrechten ist eine wichtige Legitimationsgrundlage für Interventionen, ob im Rahmen von humanitären Interventionen oder – aktueller – der Schutzverantwortung (*Responsibility to Protect*).

Einerseits ermöglicht die wachsende Bedeutung von Menschenrechten also den Einsatz von Zwangs- und Gewaltmitteln. Andererseits sind zivile Opfer immer schwieriger zu rechtfertigen, vor allem wenn der Schutz von Menschenrechten das Ziel von Intervention ist. Die Anwendung von Gewalt gegen diejenigen, die Menschenrechte verletzen, und die Vermeidung ziviler Opfer ist ein Balanceakt, der flexible Sicherheitskräfte erfordert.

Internationale Akteure spielen eine wesentliche Rolle bei der Verbreitung von Normen. Neben den VN mandatieren und implementieren regionale Organisationen Auslandseinsätze. Zivile und militärische Repräsentanten internationaler Organisationen sind verpflichtet, internationales Recht zu schützen. Internationale Organisationen wie auch nicht-staatliche Normunternehmer entwickeln darüber hinaus Normen weiter und kontrollieren ihre Einhaltung. Auf militärischem Gebiet werden Regeln zum Gewalteinsatz immer engmaschiger (Gardam 2006), und auf polizeilichem Gebiet fordern internationale Organisationen minimalen Gewalteinsatz (United Nations 1979).

Demokratie

Beim Einsatz von Zwangs- und Gewaltmitteln in Auslandseinsätzen müssen insbesondere die Sicherheitskräfte demokratischer Staaten mit Zurückhaltung vorgehen. Demokratische Regierungen stehen unter dem Druck von Wählern, eigene Opfer zu vermeiden, aber auch im Falle massiver Menschenrechtsverletzungen zu intervenieren, ohne dabei Zivilisten zu töten. Die Medien, Nichtregierungsorganisationen und einzelne Bürger nutzen neue Kommunikationstechnologien und üben so Druck auf Regierungen aus, einerseits zu intervenieren und andererseits nur als legitim wahrgenommene Ziele anzugreifen.

Weiterhin zeigen Demokratien eine grundsätzliche Neigung, internationales Recht zu respektieren und zu seiner Ausbildung beizutragen. So sind Prinzipien wie Proportionalität in demokratischen Verfassungen, Gesetzen und Statuten von Sicherheitskräften verankert. Dies ist besonders der Fall bei innerstaatlichen Einsätzen von Sicherheitskräften, weil hier die Sicherheit der eigenen Bürger betroffen ist. Aber auch bei Auslandseinsätzen formuliert das Recht Handlungsrahmen. So tragen nationale Rechtsberater zur Entwicklung von Einsatzregeln (*rules of engagement*) bei, die mit internationalen Gesetzen und den Gesetzen von Entsende- und oder Gaststaaten vereinbar sein müssen. Darüber hinaus haben Demokratien formale Institutionen, die den Einsatz militärischer und polizeilicher Gewalt kontrollieren. Hierzu zählen – neben der Zivilgesellschaft – parlamentarische Ausschüsse, Gerichte und Ombudspersonen. Diese erschweren es Regierungen, Operationen zu verheimlichen, und erhöhen die Wahrscheinlichkeit, dass Sicherheitskräfte im Falle von Fehlverhalten belangt werden.

2.3 Die Flexibilität von Militär und Polizei

Die Steigerung der Flexibilität von Militär und Polizei ist aus praktischen und politischen Gründen schwierig. Praktisch stellt sie die Arbeitsteilung von Sicherheitskräften in Demokratien in Frage. Idealtypisch ist das Militär spezialisiert auf die Verteidigung der Sicherheit vor militärischen Angriffen von außen, während sich die Polizei auf die Abwehr von Gefahren niedriger Intensität im Innern konzentriert.

Diese Arbeitsteilung führt zu Unterschieden beim Einsatz von Zwangs- und Gewaltmitteln, die sich an mehreren Eigenschaften von Militär und Polizei zeigen. Bezüglich ihrer materiellen Eigenschaften verwenden Soldaten Waffen und Technologien, die zum Kampf gegen militärische Gegner geeignet sind. Operativ ist Kampf der Hauptauftrag für das Militär, während die Polizei Kriminalität verhindern und verfolgen und Bürger unterstützen soll. Organisatorisch unterscheiden sich Soldaten und Polizisten, weil erstere in größeren Einheiten operieren und Befehlsstrukturen hierarchischer sind als bei letzteren.

Diese Arbeitsteilung hat sich im Zuge der Entstehung moderner Nationalstaaten über Jahrhunderte herausgebildet (Tilly 1975). Volkskriege, industrielle Kriege und Abschreckung im Atomzeitalter erforderten hochspezialisierte Militärkräfte. Im Innern dagegen waren Regierungen nach der Pazifizierung von renitenten Gruppen weniger existentiell bedroht; Polizeieinsätze reichten meist aus. Neben externen militärischen Bedrohungen war Demokratisierung förderlich für die Arbeitsteilung von Militär und Polizei. Militärische Gewalteinsätze im Innern bergen das Risiko disproportionaler

Gewalt und damit einer Schwächung militärischer Moral und staatlicher Legitimität (Bayley 1990: 97).

Freilich sind externe Bedrohungen und ein demokratisches politisches System weder hinreichende noch notwendige Bedingungen für eine Arbeitsteilung zwischen Militär und Polizei. Eine solche gab und gibt es aus Gründen von Effektivität und Effizienz auch in autoritären Systemen und im Falle eines friedlichen internationalen Umfeldes. Darüber hinaus sind die skizzierten Eigenschaften idealtypisch und variieren von Staat zu Staat. Demokratien setzen Streitkräfte im Innern (Schnabel/Krupanski 2012) und militarisierte Polizei im In- und Ausland ein. Allerdings hat das Zusammentreffen einer externen Bedrohung und der Konsolidierung von Demokratie Unterschiede zwischen Militär und Polizei gefördert.

In vielen Auslandseinsätzen verschwimmen binäre Unterscheidungen zwischen innerer und äußerer Sicherheit, Krieg und Frieden, Krieg und Kriminalität, Kombattanten und Nicht-Kombattanten und staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren. Damit ist der traditionelle Orientierungsrahmen für die Sicherheitskräfte von Demokratien verloren gegangen (Müller 2012), und Militär und Polizei müssen in der Lage sein, ihre Eigenschaften zu verändern. Soldaten bekommen nicht-tödliche Waffen, suchen nicht automatisch den Kampf und operieren in kleinen, von ‚strategischen Unteroffizieren‘ geführten Einheiten (und im Falle militärischer Spezialeinheiten mitunter sogar in Zivilkleidung). Soldaten können dadurch das Gewaltniveau reduzieren und besser zwischen Kombattanten und Nicht-Kombattanten unterscheiden. Die Polizei lernt, mit Waffen größeren Kalibers umzugehen, an Hochrisikoeinsätzen teilzunehmen, in größeren Einheiten innerhalb zentralisierter Kommandostrukturen zu operieren und eng mit dem Militär zusammenzuarbeiten. Polizisten können dadurch das Gewaltniveau erhöhen und gegen militarisierte Gegner vorgehen.

Die Veränderung ihrer Eigenschaften ermöglicht es Sicherheitskräften also, den Einsatz von Zwangs- und Gewaltmitteln zu skalieren und auf verschiedenen Punkten entlang des militärisch-zivilen Kontinuums zu operieren.

Reguläre Streitkräfte und zivile Polizeikräfte (uniformiert und in Zivilkleidung) markieren die jeweiligen Pole des Kontinuums. Flexible Militärkräfte bewegen sich in Richtung des polizeilichen Endes des Kontinuums und flexible Polizeikräfte sind zur Eskalation fähig. Darüber hinaus gibt es weitere Sicherheitskräfte, die in der Mitte des Kontinuums zu finden sind oder ihre Position verändern können: militärische und polizeiliche Spezialkräfte, Militärpolizeien, Gendarmerien und formierte Polizeieinheiten.

Je weniger voraussehbar ein Konflikt ist, desto wichtiger ist es für Sicherheitskräfte, beim Gewalteinsatz flexibel zu sein. Auf dem Balkan gab es eine gewisse Linearität. So übernahm in Bosnien und im Kosovo seit Ende der 1990er Jahre die Polizei bei Einsätzen das Kommando über eine innere sogenannte ‚Blue Box‘ und das Militär über die äußere ‚Green Box‘. Die Sicherheitslage in Afghanistan dagegen beschrieb ein italienischer Carabinieri folgendermaßen: „Hier kann jederzeit überall alles passieren.“³ Jeder Soldat

3 Interview, Kabul, Juli 2011.

und Polizist müsste theoretisch daher fähig sein, innerhalb von Sekunden die Position auf dem Kontinuum zu verändern.

Dies verlangt am meisten von regulären Militärkräften und zivilen Polizeikräften. Aber auch die Herausforderungen für andere Sicherheitskräfte sind hoch. Militärische Spezialkräfte sind ausgebildet, in kleinen Einheiten zu operieren und die strategischen Folgen taktischen Handelns zu bedenken. Ihr Auftrag ist aber nicht die bürgernahe Polizeiarbeit. Gendarmerien sind hybrid, können aber nur eingeschränkt an militärischen Gefechten teilnehmen.

Zu diesen praktischen Problemen kommen politische. Manche zivile und militärische Entscheidungsträger befürchten, die Verpolizeilichung des Militärs schwäche seine Fähigkeiten zur Landesverteidigung; untergrabe die soldatische Moral wegen der Unmöglichkeit, kriminelle Märkte zu besiegen; und bedeute *military mission creep*, also eine Ausweitung bei den Aufgaben und der Dauer von Einsätzen. Darüber hinaus besteht ein Risiko, dass Flexibilität zu einer Überlappung von Kompetenzen führt; damit wird unklar, wer bei Fehlverhalten verantwortlich ist. Auch konterkariert eine solche Überlappung internationale Versuche, die Trennung militärischer und polizeilicher Aufgaben in fragile Staaten zu exportieren.

Das größte politische Problem ist, dass Flexibilität das Risiko für Sicherheitskräfte erhöhen kann. Luftangriffe sind sicherer, als Fußpatrouillen – die ein wichtiges Element bei der Aufstandsbekämpfung sind – zu entsenden. Das Problem ist vor allem ein kurzfristiges; mittel- und langfristig kann eine Zurückhaltung beim Gewalteininsatz die Sicherheitslage verbessern. Die Regierungen von Demokratien müssen aber in erster Linie eigene Opfer vermeiden (Schörnig 2009: 6) und haben Schwierigkeiten damit, die Vorteile einer kurzfristigen Risikoerhöhung zu erklären.

Demokratien können eigene Risiken durch Technologie und den Transfer von Risiken auf ausländische Sicherheitskräfte verringern (Shaw 2005). Diese Risikovermeidungsstrategien haben aber Grenzen. So sind ‚intelligente Bomben‘ in asymmetrischen Konflikten nicht intelligent genug, um zivile Opfer zu vermeiden. Die Unterstützung lokaler Sicherheitskräfte birgt das Risiko, dass diese Menschenrechte verletzen. Der Einsatz eigener, flexibler Sicherheitskräfte ist oftmals unvermeidlich. Flexibilität ist notwendig selbst bei der Unterstützung ausländischer Sicherheitskräfte, etwa um diese im Feld zu begleiten.

Demokratien stehen damit vor einem Dilemma: Sie müssen sowohl eigene Opfer als auch zivile Opfer vermeiden, und beides passt nicht immer zusammen. Wie Regierungen damit umgehen, hängt von der Art des Konfliktes ab. Demokratien sind besonders opfer-sensibel, wenn nationale Interessen nicht eindeutig bedroht sind und wenn das Erreichen des Einsatzzieles unwahrscheinlich ist (Schörnig 2009: 6).

Auch die Sicherheitslage in Einsatzgebieten, internationale Normen und der Druck von Wählern schränken – wie oben dargestellt – die Handlungsoptionen demokratischer Regierungen ein. Allerdings determinieren diese Bedingungen den Gewalteininsatz nicht, wie der Rest dieses Abschnittes zeigt.

Bezüglich der Bedingungen in Einsatzgebieten ist die Vermeidung ziviler Opfer eine Minimalanforderung. Darüber hinaus sind die Erwartungen der Bevölkerung vor Ort bezüglich der Effektivität und Gerechtigkeit des Einsatzes von Zwangs- und Gewaltmitteln aber komplex. So unterstützen manche Bürger selbst brutale und korrupte Sicherheitskräfte, sofern diese entschlossen gegen Kriminelle vorgehen (Giustozzi/Isaqzadeh 2011: 16; Hills 2008: 229). Auch die Vorstellung, alle Bürger wollten eine klare Trennung zwischen Militär und Polizei oder ein staatliches Gewaltmonopol, mag eine westliche Projektion sein. In Afghanistan bezeichnen viele Bürger jeden Bewaffneten als „Soldaten“.⁴ Sie wollen Sicherheit, wer Sicherheit wie anbietet, ist weniger wichtig.

Auch Bedingungen auf internationaler Ebene lassen viel Spielraum (Friesendorf 2012: 19). Ab welchem Gewaltniveau müssen internationale Akteure intervenieren? Den Tod von wie vielen Mitgliedern von Osama Bin Ladens Entourage hätte US-Präsident Bill Clinton in Kauf nehmen dürfen, als er Ende der 1990er erwog, den Befehl zu geben, Bin Ladens Lager in Afghanistan unter Raketenbeschuss nehmen zu lassen? Wenn das militärische Mandat die Schaffung eines ‚sicheren Umfeldes‘ fordert, wird dann die Auflösung gewalttätiger Demonstrationen zur militärischen Aufgabe? Grauzonen zeigen sich an juristischen Debatten über Proportionalität, die Gewaltanwendung gegen nicht-staatliche Akteure im Ausland, gezielte Tötungen, Terrorismus und ein *jus post bellum*.

Viele internationale Normen zum Einsatz von Zwangs- und Gewaltmitteln in freiwillig geführten Kriegen (*wars of choice*) sind relativ neu, wenig spezifisch oder gar widersprüchlich. Dies ist vor allem der Fall bei positiven Verpflichtungen zum Schutz von Zivilisten. Formeln, wie viele eigene Opfer intervenierende Staaten in Kauf nehmen müssen, um Zivilisten in Einsatzgebieten zu schützen, oder wie sie gegen Menschenrechtsverletzer vorgehen sollen, gibt es nicht. Zwischen dem Zuschauen beim Genozid und massiven Militäreinsätzen gibt es viele Optionen.

Internationale Organisationen bieten ebenfalls keine Blaupausen für den Gewalteininsatz. Mandate sind oftmals vage gehalten, nicht zuletzt weil Staaten die Kontrolle über ‚ihre‘ Sicherheitskräfte behalten wollen, selbst wenn diese einer multinationalen Mission unterstellt sind. Regierungen formulieren nationale Vorbehalte, die den Spielraum der Kommandeure multinationaler Truppen einschränken (Saideman/Auerswald 2012). Auch normative Vorgaben sind vage. So lehnt die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung in Europa robuste Polizeikräfte nicht ab, verlangt aber ihre demokratische Kontrolle (OECD 2007: 164, 171).

Schließlich lässt auch Demokratie Spielraum beim Einsatz von Sicherheitskräften. Demokratien unterscheiden sich wesentlich bezüglich der militärischen Kompetenzen im Innern, der Struktur von Polizeikräften, militärisch-polizeilichen Beziehungen und dem Einsatz militärischer und polizeilicher Mittel im Ausland.

Wenn Bedingungen in Einsatzgebieten, internationale Normen und Demokratie Interventionspraktiken nicht determinieren, welche anderen Faktoren spielen dann eine Rolle?

4 Interviews mit NGOs in Jalalabad, Juli 2009.

Der nächste Abschnitt unterstreicht die Bedeutung kultureller Faktoren in Entsendestaaten.

2.4 Kulturelle Bedingungen in Entsendestaaten

Für die Erklärung von Interventionspraktiken kann auf Konzepte der strategischen Kultur und der Organisationskultur zurückgegriffen werden. Strategische Kultur umfasst die Vorstellungen in erster Linie politischer Eliten über die Angemessenheit des Einsatzes militärischer (und in Erweiterung polizeilicher) Zwangs- und Gewaltmittel (Johnston 1995; Daase/Junk 2012). Bei Organisationskultur geht es um die Definition von Zwecken und Mitteln einer Organisation durch ihre Mitglieder (Wilson 1991: Kapitel 6).

Im Falle von Deutschland gibt es große Überlappungen zwischen der strategischen Kultur und den Organisationskulturen deutscher Sicherheitskräfte. Ein Grund sind Mechanismen demokratischer Kontrolle, die es Politikern erlauben, Interventionspraktiken selbst auf operativer Ebene zu beeinflussen. So hat die Bundeswehr im Vergleich zu Streitkräften anderer NATO-Staaten eine geringere Autonomie bei der Entwicklung von Doktrinen und der Durchführung von Einsätzen. Der Bundestag hat weitgehende Kompetenzen bei der Kontrolle der Bundeswehr und der Mandatierung von Auslandseinsätzen – die Bundeswehr ist eine Parlamentsarmee. Diese Kompetenzen sollen einen Missbrauch militärischer Gewalt durch die Exekutive wie im Nationalsozialismus verhindern und gesellschaftliche Zustimmung zu Auslandseinsätzen, stellvertretend durch Parteien, sicherstellen. Die militärische Führung akzeptiert das Primat der Politik, äußert zumindest öffentlich kaum Kritik an politischen Entscheidungen und setzt diese weitgehend im Sinne politischer Entscheidungsträger um. Wichtig ist auch das Prinzip der Inneren Führung, das sicherstellen soll, dass „Staatsbürger in Uniform“ gesellschaftliche Werte absorbieren (deren Repräsentation auf politischer Ebene durch Wahlen sichergestellt werden soll).

Die Risikoaversion der militärischen (wie auch der polizeilichen) Führung ist allerdings auch Resultat praktischer Erwägungen. Hohe Offiziere und Polizeiführer müssen Konsequenzen wie Nichtbeförderungen befürchten, wenn sie Entscheidungen treffen, die für Politiker Nachteile haben – etwa im Falle von Operationen, die zu eigenen Opfern führen.

Strategische Kultur und Organisationskultur sind auf vielfache Weisen institutionalisiert. Das Grundgesetz, Bundesgesetze (und bei der Polizei Landesgesetze) sowie die Doktrinen und Vorschriften von Militär und Polizei definieren die Aufgaben der Streitkräfte und deren Umsetzung. Auch die Organisationsstruktur, Mittelverteilung, Beförderungspraxis und die Ausbildung von Soldaten und Polizisten spiegeln die Definitionen der Aufgaben von Sicherheitskräften und ihre Umsetzung wider (Mannitz 2012).

Von zentraler Bedeutung sind dabei historische Erfahrungen. Streitkräfte weisen zwar markante Ähnlichkeiten auf, da Staaten die Modelle militärisch erfolgreicher anderer Staaten übernehmen (Farrell 2005). In ähnlichen politischen Systemen sind die institutionellen Ähnlichkeiten besonders ausgeprägt. So zeigen westliche Demokratien Gemeinsamkeiten bezüglich der Herausbildung von Militär- und Polizeikräften (Tilly 1975)

und der Opfersensibilität (Schörning 2009: 5). Doch die historischen Pfade von Demokratien unterscheiden sich voneinander. So konzentriert sich die *US Army* aufgrund der Traumata von Vietnam und Somalia traditionell auf große Kriege und überlegene Feuerkraft. Die *British Army* dagegen sieht Aufgaben wie die Terrorismusbekämpfung eher als Teil des militärischen Auftrags und zieht aus kleinen Kriegen im Ausland und in Nordirland den Schluss, dass die Vorteile eines zurückhaltenden Gewalteinsatzes kurzfristig höhere Risiken, einschließlich eigener Opfer, aufwiegen (Van Creveld 2008: 229-235). Weil sich die strategischen Kulturen von Staaten und die Organisationskulturen von Sicherheitskräften unterscheiden, handeln die nationalen Kontingente in Auslandseinsätzen unter ähnlichen externen Handlungsbedingungen durchaus unterschiedlich.

In Afghanistan können Entsendestaaten zu einem gewissen Grad selbst entscheiden, wer ein militärischer Gegner, Terrorist, Krimineller oder Störer ist; wie, wo und welche eigenen Sicherheitskräfte eingesetzt und fremde Sicherheitskräfte unterstützt werden; und wie Sicherheitskräfte mit dem Dilemma zwischen kurzfristigen Risiken und Nähe zur Bevölkerung umgehen. Wie Staaten diesen Spielraum nutzen, hängt wesentlich von ihren kulturellen Handlungsbedingungen ab. Für Deutschland ist der flexible Einsatz von Zwangs- und Gewaltmitteln besonders schwierig, wie die folgenden beiden Kapitel zeigen.

3. Die Bundeswehr in Afghanistan

Dieses Kapitel zeigt in einem ersten Schritt, wie die Bundeswehr in Afghanistan auf die Notwendigkeit reagierte, beim Einsatz militärischer Mittel flexibel vorzugehen. Der zweite Abschnitt illustriert, wie kulturelle Handlungsbedingungen einer Flexibilität im Weg stehen. Darauf folgt eine Darstellung deutscher Vorbehalte beim Einsatz der Bundeswehr.

3.1 Die Notwendigkeit von Flexibilität

Nach der militärischen Niederlage der Taliban im Jahr 2001 sickerten verbleibende Taliban-Kämpfer wieder nach Afghanistan ein und reaktivierten alte Netzwerke in der Bevölkerung. Sie predigten in Moscheen, mobilisierten in den Gemeinschaften und bauten neue Netzwerke auf. Zudem installierten sie auf der Provinz- und Distriktebene Schattengouverneure, Verwaltungsstrukturen und mobile Gerichte. Wo sie die Bevölkerung nicht für sich gewinnen konnten, kam es zu Einschüchterung, Vertreibung und Mord.

Auch militärisch wurden bewaffnete Gruppen stärker. Sie rekrutierten Kämpfer und bildeten sie aus, infiltrierten staatliche Institutionen, errichteten Zellen zu Aufklärungs-, Operations- und Unterstützungswecken und akquirierten Finanzmittel und externe Unterstützung. Zwischen 2007 und 2009 weiteten bewaffnete Gruppen im Einsatzgebiet der Bundeswehr Angriffe auf schwierige Ziele wie hochrangige Regierungsmitglieder und internationale Truppen einschließlich der Bundeswehr aus. 2009 kontrollierten

bewaffnete Gruppen knapp die Hälfte aller Provinzen Afghanistans ganz oder teilweise.⁵ Mit zunehmender Stärke veränderte sich ihr taktisches Vorgehen; es gab nicht nur Guerilla-Attacken, sondern auch offene Gefechte. Bewaffnete Gruppen griffen Polizei und Militär an, kontrollierten an Straßensperren Fahrzeuge nach Mitarbeitern und Sympathisanten der Regierung und erhoben Steuern und Zölle. 2010 gab es 34 Schattengouverneure im ganzen Land, auch im Einsatzgebiet der Bundeswehr.⁶

Das Einrücken amerikanischer Spezialkräfte in das Einsatzgebiet der Bundeswehr im Jahre 2010 machte größere Gruppen von Aufständischen verwundbar. Allein in der zweiten Hälfte des Jahres 2010 wurden in 7100 Einsätzen der Spezialkräfte etwa 2000 Aufständische getötet und 4100 gefangen genommen.⁷ Aufständische veränderten daher ihre Struktur; ab 2011 umfassten Gruppen selten mehr als 25 Personen. Da eine Übernahme der Nordprovinzen nicht gelang, koordinierten bewaffnete Gruppen ihre Tätigkeiten unter einer losen Dachorganisation.⁸ Kommandeure waren relativ unabhängig und konnten sich daher schnell an die Bedingungen in ihren Gebieten anpassen. Auch verhinderten aus einzelnen Zellen bestehende Netzwerke die Zerschlagung der Gesamtstruktur durch gezielte Angriffe auf Schlüsselpersonen.

Taktisch vermieden bewaffnete Gruppen nun offene Feuergefechte mit internationalen Truppen und griffen vor allem afghanische Sicherheitskräfte an. Die Quetta-Shura in Pakistan gab die Direktive aus, sich auf improvisierte Sprengsätze und Überraschungsangriffe auf Checkpoints afghanischer Sicherheitskräfte zu konzentrieren. Dies sollte eigene Verluste vermeiden und Effizienz steigern helfen.⁹ Wie der nächste Abschnitt zeigt, hatte die Bundeswehr Schwierigkeiten, ebenso flexibel zu sein wie ihre Gegner.

3.2 Handlungsbedingungen der Bundeswehr

Die strategische Kultur Deutschlands, die Organisationskultur der Bundeswehr und die bundesdeutsche Norm, militärische Gewalt in erster Linie zur Selbstverteidigung einzusetzen, erschwerten den Bundeswehreinsatz in Afghanistan.

5 Regierungsdokumente belegen Stärke der Taliban, in: Zeit online 6.8.2009, www.zeit.de/online/2009/33/afghanistan-karsai-taliban (6.6.2012).

6 Soldaten töten Talibanführer, in: Focus online 26.4.2010, www.focus.de/politik/ausland/afghanistan/afghanistan-soldaten-toeten-talibanfuehrer_aid_502314.html (29.4.2010).

7 Special Operation Forces deal blow to Taliban ranks, in: Long War Journal 9.12.2009, www.longwarjournal.org/archives/2010/12/special_operations_f.php (13.1.2010).

8 In Nordafghanistan operierten im Jahr 2012 Alt-Taliban und mit ihnen sympathisierende Gruppierungen, Kämpfer der Islamic Movement of Usbekistan (IMU), Hizb-e-Islami Gulbuddin, kriminelle Gruppen, lokale Stämme und bewaffnete Milizen lokaler Machthaber. Die unter Regierungskontrolle operierenden Milizen der Afghan Local Police (ALP) und des Critical Infrastructure Protection (CIP)-Programm verkomplizierten die Lage zusätzlich; ihre Loyalitäten waren oft unklar und veränderten sich. Taliban, kriminelle Gruppen und regierungsfreundliche Milizen rekrutierten sich oft aus denselben Netzwerken und wechselten zwischen diesen Kategorien.

9 Interview mit einem ehemaligen Offizier des afghanischen Geheimdienstes, Nordafghanistan, Mai 2012.

Während des Kalten Krieges war der Hauptauftrag Abschreckung und, falls nötig, das Zurückschlagen eines Angriffs des Warschauer Pakts. Bezüglich ihrer Ausstattung, Aufgaben und Strukturen war die Bundeswehr auf die statisch-lineare Verteidigung der NATO-Ostgrenze ausgerichtet. Nach dem Ende des Kalten Krieges erweiterte sich das Einsatzgebiet der Bundeswehr über die Landes- und Bündnisgrenzen hinaus. 1994 legitimierte das Bundesverfassungsgericht *out of area*-Einsätze verfassungsrechtlich, und Auslandseinsätze wurden zu einer wichtigen Aufgabe der Bundeswehr. Im Kosovokrieg wurde militärische Gewalt als legitim betrachtet, um einen Massenmord zu verhindern. Allerdings präsentierte die Bundesregierung erst mit den Verteidigungspolitischen Richtlinien von 2003 ein erweitertes Verständnis von Verteidigung (Longhurst 2004: 128-129).

Mit der bis dahin geltenden Territorial- und Bündnisverteidigung als Hauptaufgabe der Bundeswehr ging die regulierende Norm einher, militärische Gewalt zu vermeiden und, falls sie nicht vermieden werden konnte, nur zur Verteidigung und in humanitären Extremsituationen wie im Kosovo einzusetzen; militärische Gewalt durfte kein normales Mittel sein, um außenpolitische Interessen zu fördern. Diese regulierende Norm hatte auch einen konstitutiven Effekt: Sie definierte die Identität von Bundeswehrsoldaten als Landesverteidiger. Diese normative Orientierung entspricht den sicherheitspolitischen Orientierungen der deutschen Öffentlichkeit. Untersuchungen zeigen, dass Deutsche etwa im Vergleich zu Briten den Einsatz militärischer Mittel als Instrument der Außenpolitik und Kampfeinsätze in Afghanistan mehrheitlich ablehnen, und auch den Einsatz der Streitkräfte zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus und Aufrechterhaltung der inneren Ordnung skeptisch betrachten (Biehl et al. 2011: Kapitel 4 und 5).

Zu dem Zeitpunkt, als sich die Sicherheitslage in Nordafghanistan verschlechterte (etwa ab dem Jahr 2006), hatte die Bundeswehr nur geringe Erfahrungen beim realen und opferintensiven Einsatz militärischer Gewalt. Bei früheren Einsätzen hatten Bundesregierungen und die militärische Führung Risiken minimieren können. In Kambodscha und Somalia stellte die Truppe vornehmlich Sanitäts-, Logistik- und Einsatzunterstützungskräfte. Das deutsche Kontingent der ersten NATO-Mission in Bosnien-Herzegowina war größtenteils in Kroatien stationiert. 1999 unternahm die Bundeswehr ihren ersten Kriegseinsatz, allerdings nur im Rahmen von Luftangriffen. Die Schwierigkeiten des deutschen Kontingentes der Kosovo Force, flexibel vorzugehen, zeigten sich während der Unruhen vom März 2004, als sich die Bundeswehr in die befestigten Lager zurückzog. Beim Einsatz im Kongo im Jahr 2006 sollten 780 Bundeswehrsoldaten im Rahmen einer europäischen Mission helfen, die Wahlen abzusichern. Die meisten Soldaten waren im benachbarten Gabun stationiert, und das Einsatzgebiet der Bundeswehr war auf die Hauptstadt Kinshasa begrenzt.

Die politische und militärische Führung zog aus der bundesrepublikanischen Geschichte den Schluss, dass glaubwürdige Abschreckung den Einsatz militärischer Gewalt verhindern und damit eigene Risiken reduzieren kann. Die Bewaffnung, die Aufgaben und die Größe von Einheiten sollte Abschreckung ermöglichen, selbst wenn die reflexartige Suche nach Abschreckung den Bedingungen in Auslandseinsätzen nicht entsprach.

Bei Anpassungen des Afghanistan-Mandates durch den Bundestag ging es folglich weniger um operative als vielmehr um innenpolitische Notwendigkeiten (Nachtwei 2011: 3).

Aufstandsbekämpfung bringt das Risiko eigener und ziviler Opfer mit sich und kollidiert daher mit der hohen Opfersensibilität in Deutschland (Schreer 2010: 99). Auch wurden der Sinn und die Erfolgsaussichten des Afghanistaneinsatzes über die Jahre immer unklarer, was die geringe öffentliche Zustimmung zum Einsatz mit erklärt (Daxner/Neumann 2012). Als der Bundestag im Jahre 2008 abermals über die Erhöhung der Mandatsobergrenze auf eine Truppenstärke von 4500 Soldaten entschied, standen Truppen der *International Security Assistance Force* (ISAF) bereits in offenen Gefechten mit Aufständischen. Die Regierung berichtete dem Parlament zwar über die Erfolge des Wiederaufbaus, verschwieg aber das Ausmaß der Kämpfe. Bis ins Jahr 2009 hinein – nun stand auch die Bundeswehr in offenen Gefechten – machte die Bundesregierung keine klaren Aussagen über das gestiegene Risiko, sondern hielt am Paradigma des Stabilisierungseinsatzes fest (Chauvistré 2009).

Das Leitbild der Inneren Führung, ein zentraler Bestandteil der soldatischen Identität, ist in den Gesetzen und Vorschriften, der Struktur und der Ausbildung der Bundeswehr institutionalisiert und führt zu Risikoaversion auch innerhalb der Bundeswehr. Laut diesem Leitbild ist die Bundeswehr fest in die deutsche Demokratie eingebunden, nach welcher militärische Gewalt *ultima ratio* ist und der Sicherung des Friedens zu dienen hat. Soldaten sind „Staatsbürger in Uniform“, die wertorientiert handeln und nicht „Frontkämpferdenken“ verklären sollen (Rühl 1987). Der Soldat ist nicht nur Kämpfer, sondern auch „Helfer, Schützer und Vermittler“ (Bundesministerium der Verteidigung 2006: 70). Untersuchungen zeigen, dass der Kampf und das Töten von Gegnern nicht im Zentrum der soldatischen Identität der Bundeswehr stehen (Bake/Meyer 2012: 75-76). In Bosnien beispielsweise sahen sich deutsche Soldaten in erster Linie als „Helfer in Uniform“, während US-amerikanische und britische Soldaten sich eher als Kämpfer verstanden (Tomforde 2005). Deutsche (Berufs-)Soldaten betonen, Teil der Gesellschaft zu sein; sie gingen abends nach Hause, und in der Ausbildung sind zivile Elemente wichtig (Bake/Meyer 2012: 82).

Diese Akzentuierung ziviler Eigenschaften schränkt die Anwendung tödlicher Gewalt ein. Zwar soll die Innere Führung kritisches Denken fördern; in der Tat schreibt die Bundeswehr das Prinzip „Führen mit Auftrag“ groß. Die sich daraus ergebende Flexibilität (Bake/Meyer 2012: 79) betrifft aber weniger den Einsatz von Zwangs- und Gewaltmitteln. Prinzipien der Bundeswehr kann Risikoaversion sogar verstärken. So kann die Fürsorgepflicht von Befehlshabern für ihre Untergebenen dazu führen, dass Offiziere ihre Truppen keiner Gefahr aussetzen wollen (einen Hinweis darauf liefern Bake/Meyer 2012: 79).

Auch das Trennungsgebot zwischen Militär und Polizei wirkt Flexibilität bei militärischen Einsätzen entgegen. Es geht aus der Erfahrung des Dritten Reiches hervor, in dem ein Konglomerat aus Militär, Polizei und hybriden Institutionen wie die SS Terror ausübte. Das Trennungsgebot äußert sich unter anderem darin, dass das deutsche Recht militärische Einsätze im Innern stärker eingrenzt als das Recht anderer Demokratien (siehe etwa Artikel 87a des Grundgesetzes). Die Bundeswehr hat das Trennungsgebot internalisiert und geht auf Distanz zu Aufgaben in Auslandseinsätzen, für die in Deutschland die Polizei zuständig ist.

Diese kulturellen Handlungsbedingungen führten in Afghanistan zu einer Priorisierung von militärischem Eigenschutz. Der nächste Abschnitt beschreibt diese Tendenz.

3.3 Eigenarten in Afghanistan

Die Besonderheiten des deutschen Vorgehens in Afghanistan zeigen sich auf vielerlei Weise. Geographisch beschränkte das Bundeswehrmandat den Operationsradius auf Kabul und Nordafghanistan, wo es über viele Jahre relativ sicher war. Für Einsätze außerhalb dieses Gebiets brauchte es eine Ausnahmebestätigung durch den Verteidigungsminister. Eine solche wurde unter anderem für Soldaten der Truppe für elektronische Aufklärung auf dem Flugplatz des südlichen Kandahar erteilt. Wegen der Stationierung auf dem hochgesicherten Flughafengelände und der Art des Auftrages war deren Risiko gering (Saideman/Auerswald 2012: 76). Die Beschränkung auf den Norden führte mitunter zu Situationen, in denen die Bundeswehr Partnerarmeen nicht unterstützte (Gebauer/Weiland 2006). Auch konnten deutsche Soldaten Einheiten der afghanischen Armee nicht außerhalb des eigenen Einsatzgebietes im Rahmen des *partnering* begleiten.

In ihrem Vorgehen war die Bundeswehr auf Eigenschutz fixiert. Bundeswehrpatrouillen durften meist nur bei Tage das Camp verlassen, und Kommandeure verboten Patrouillen in unsicheren Gebieten (Jones 2009: 251). Deutsche Soldaten führten ihre Handwaffen am Mann und fertiggeladen. Der Vergleich zur *British Army*, die zeitweilig in denselben Gebieten wie die Bundeswehr operierte, ist frappierend. Britische Soldaten vermieden es, wenn immer möglich, ihre Waffen offen zu tragen, um so den Kontakt zur Bevölkerung zu erleichtern. Die Größe von Bundeswehrpatrouillen überstieg die der Briten in der Regel um den Faktor drei. Britische Patrouillen fuhren (zu einer Zeit, als dies noch möglich war) oft in ungeschützten Fahrzeugen, während die Deutschen nur geschützt, mit Sanitätsfahrzeugen und militärischen Kräften zur Eigensicherung das Lager verließen (Larsdotter 2008: 359ff).

Die Einordnung der Afghanistanmission als Stabilisierungseinsatz hatte auch Auswirkungen auf die Bewaffnung. Verteidigungsminister Franz Josef Jung (von 2005 bis 2009 im Amt) beharrte darauf, die Bundeswehr führe in Afghanistan keinen Krieg, weswegen bestimmte Waffensysteme „zu kriegerisch“ aussähen (Friederichs 2009). Es mangelte der Bundeswehr folglich an leichten Infanterieverbänden und Kapazitäten zur strategischen und taktischen Luftbeweglichkeit, und auch an Waffensystemen wie Kampfhubschraubern, Kampfpanzern und Mörsern.¹⁰ Hubschrauber der Bundeswehr mussten auf Grund fehlender Nachtflugfähigkeiten bei Einbruch der Dunkelheit wieder in das Lager zurückkehren und konnten Partnerkräfte nicht unterstützen (Mushbarash 2007).

Die Norm, militärische Gewalt nur zum Selbstschutz einzusetzen, schränkte die Möglichkeiten proaktiven Handelns ein. Seit 2006 erlaubte das ISAF-Mandat auch offensive Gewaltanwendung gegen Personen und Gruppen, die die ISAF bei der Auftrags Erfüllung

10 Bundeswehr in Afghanistan. Kugeln und Geschütze ohne Kraft, in: n-tv.de 7.4.2010, www.n-tv.de/politik/Kugeln-und-Geschuetze-ohne-Kraft-article811661.html (10.4.2010).

stören. Deutschland legte hiergegen jedoch explizit einen Vorbehalt ein. Deutsche Soldaten durften tödliche Gewalt nur bei einem Angriff oder einem unmittelbar bevorstehenden Angriff ausüben. Die Bundeswehr durfte also auch dann nicht gegen bewaffnete Gruppen vorgehen, wenn diese erkennbar ein Gefecht vorbereiteten (Rath 2009; Koelb/Szandar 2008). Insbesondere in den immer stärker umkämpften Nordostprovinzen war dieser Ansatz problematisch. Bei einem Feuergefecht in dem Distrikt Chahar Darreh der Provinz Kunduz waren Soldaten der Annahme, sie müssten erst den feindlichen Beschuss abwarten, um selbst schießen zu dürfen.¹¹ Andernorts durften Scharfschützen nicht auf Aufständische schießen, die Waffen für einen Angriff gegen ein *Provincial Reconstruction Team* (PRT) in Stellung brachten, weil deren vorherige Warnung gemäß den rechtlichen Bestimmungen der Bundeswehr nicht möglich war (Löwenstein 2009). Selbst die Flexibilität der 2008 von der Bundeswehr gestellten *Quick Reaction Force* (QRF) war begrenzt; sie durfte Waffengewalt nur zum Zweck der Selbstverteidigung einsetzen. Die QRF hatte damit einen militärischen Auftrag, aber ohne ein entsprechendes Mandat.

Die Entscheidung, den Einsatz von tödlicher Gewalt nur bei unmittelbarer Selbstgefährdung zu erlauben, ging einher mit der Orientierung am deutschen Strafrecht anstatt am humanitären Völkerrecht. Für die Bundeswehr galt damit beim Einsatz von Zwangs- und Gewaltmitteln der gleiche Rechtsrahmen wie für die Polizei in Deutschland. Erst 2012 beschloss das Bundeskabinett die Einrichtung einer Schwerpunktstaatsanwaltschaft. Diese Entscheidung sollte das Problem beheben, dass Soldaten juristische Untersuchungen durch zivile Staatsanwälte drohten, die über keinerlei Einsatz- und Afghanistanenerfahrung verfügten. Viele Soldaten sagten: „Mit einem Bein im Grab, mit einem Bein im Knast“ (Friederichs 2009).

Auch trennte Deutschland so weit wie möglich zwischen der *Operation Enduring Freedom* (OEF) und der ISAF. Als die Bundesregierung den Einsatz von Tornado-Kampfflugzeugen zu Aufklärungszwecken beschloss – den Einsatz der Waffensysteme für *close air support* schloss das Mandat aus – verweigerte die Bundeswehr die Weitergabe von Tornado-Aufklärungsbildern an OEF-Einheiten (Reuter 2007). Diese Trennung erhöhte die Schwierigkeiten von strategischer und operativer Koordination und lief dem militärischen Grundsatz des *unity of command* entgegen. Zudem war die Trennung zwischen ISAF und OEF nicht immer eindeutig. Gemeinsame Einsätze der QRF mit OEF-Einheiten, beispielsweise als Ausbildungsteams für die afghanische Armee, waren ebenso möglich wie Einsätze im Rahmen der Nothilfe (Deutscher Bundestag 2008). Bundeswehreinheiten, die auf der rechtlichen Grundlage der Einsatzregeln des ISAF-Stabilisierungsmandats operierten, konnten somit theoretisch in Kämpfe verwickelt werden, für deren operativen Bedarf das Mandat nur unzureichende Mittel bereithielt.

Deutsche Zurückhaltung offenbarte sich ebenso bei der Drogenbekämpfung. Eine Beteiligung hätte als Verletzung des Trennungsgebotes von Militär und Polizei

11 Zähne für die Schildkröte. Spiegel online 6.7.2009, www.spiegel.de/spiegel/print/d-65954981.html (6.7.2009).

interpretiert werden können und einen Konflikt mit Kriegsfürsten und Profiteuren des Drogengeschäfts bedeutet. Das unter deutschen Befehl stehende ISAF-Regionalkommando Nord (RC-North) grenzte an Turkmenistan, Usbekistan und Tadschikistan, und der Drogenhandel boomte in diesem Gebiet. Hochrangige Militärs anderer Partnerländer forderten immer wieder ein Vorgehen der Bundeswehr gegen Drogen. Verteidigungsminister Jung wollte aber allenfalls afghanische Sicherheitskräfte im Kampf gegen Drogen mit Ausbildung und Logistik unterstützen (Löwenstein 2008).

Deutsche Vorbehalte erleichterten es aufständischen Gruppen, in Nordafghanistan Unterstützungs- und Logistikstrukturen aufzubauen. Dieser Aufbau blieb der Bundeswehr größtenteils verborgen oder wurde ignoriert.¹² Ein frühes offensives Eingreifen hätte der späteren militärischen Eskalation entgegenwirken können. Allerdings hätte dies das Risiko für die Bundeswehr zu einem Zeitpunkt erhöht, als bewaffnete Gruppen die Bundeswehr noch nicht direkt bedrohten.¹³ Hierfür fehlten das Mandat und der politische Wille, ein entsprechendes Mandat zu schaffen.

Spätestens ab 2007 häuften sich die Anzahl und das Ausmaß an Kämpfen so, dass die Beteiligung Deutschlands an einem Krieg offensichtlich war. Diese Eskalation traf die Bundeswehr weitgehend unvorbereitet.¹⁴ Aufgrund der eskalierenden Situation rückten zunehmend amerikanische Spezialeinheiten nach Nordafghanistan ein. Als diese um Gul Tepa in der Provinz Kunduz Offensivoperationen gegen Aufständische planten, boten die USA der Bundeswehr eine Beteiligung an. Diese lehnte ab, und die Afghanische Nationalarmee (ANA) sprang ein. Zuvor hatte der Gouverneur der Provinz Kunduz bereits mehrfach das „zahme Vorgehen“ der Deutschen in der Provinz kritisiert (Germund 2009). Auch die USA kritisierten die Bundeswehr dafür, durch Risikominimierung Operationsräume für Aufständische geschaffen zu haben.¹⁵

2009 wurden die Einsatzregeln geändert. Soldaten mussten jetzt nicht mehr ein milderer Gewaltmittel einsetzen, wenn sie sich dadurch einer erheblichen Bedrohung aussetzten (Gebauer 2009). Im Jahr 2010 sprach Außenminister Westerwelle bezüglich Afghanistans von einem nicht-internationalen bewaffneten Konflikt und bestätigte damit, dass das humanitäre Völkerrecht der gültige Rechtsrahmen war.

Verschiedene Faktoren führten zu diesem Paradigmenwechsel: die Verschlechterung der Sicherheitslage, die Kritik von Partnerstaaten, die Verkündigung der Aufstandsbe-kämpfungstrategie durch die USA im Jahr 2009 und Forderungen deutscher Soldaten vor Ort an Entscheidungsträger in Deutschland, die Realitäten in Afghanistan anzuerkennen. Auch die von Oberst Klein im September 2009 angeordnete Bombardierung von gekaperten Tanklastzügen im Raum Kunduz gab einen wichtigen Anstoß zu der veränderten Einstufung des Einsatzes (Noetzel 2011). Die Bombardierung der

12 Interview mit NGO-Mitarbeiter, Nordafghanistan, April 2012.

13 Gespräch mit J2-Offizier, Nordafghanistan, 2012.

14 Interview mit ISAF-Offizier mit Einsatzerfahrung seit dem ersten Kontingent, Mazar-e Sharif, Juni 2012.

15 Guttenberg nimmt seine Soldaten in Schutz, in: Welt online 10.1.2010, www.welt.de/politik/article5923251/Guttenberg-nimmt-seine-Soldaten-in-Schutz.html (21.3.2010).

Tanklastzüge durch US-Kampffjets, bei der viele Zivilisten getötet wurden, zeigte der deutschen Öffentlichkeit auf schockierende Weise, dass Deutschland an einem Krieg teilnahm. Darüber hinaus offenbarte der Angriff das Problem, Alternativen zwischen massiver Feuerkraft und Nichtstun zu finden. Ein besser skalierter Einsatz gelang insbesondere nicht wegen fehlender Erkundung vor Ort, da geschützte und gepanzerte Fahrzeuge wie auch Waffensysteme hierfür nicht ausreichten.

Die Ermittlungen gegen Oberst Klein und die öffentliche Diskussion über den Fall bestätigten für viele Soldaten den fehlenden politischen und gesellschaftlichen Rückhalt für die Bundeswehr bei ihrem schwierigsten Auftrag. Allerdings war der deutsche Ansatz in Afghanistan nicht nur auf politische Vorsicht zurückzuführen, sondern spiegelte auch die Vorsicht der Bundeswehrführung in Deutschland wider, deren Äußerungen bis 2009 beschwichtigend waren (Naumann 2012: 60). Versuche innerhalb der Bundeswehr, eine Doktrin für Aufstandsbekämpfung zu entwickeln, stießen auf Widerstand der Bundeswehrspitze, vertreten durch den Generalinspekteur (Schreier 2010: 105). Auch Entscheidungen, dass Patrouillen bei größerer Entfernung von Feldlagern durch Sanitäter begleitet werden mussten, offenbart die Verquickung von Deutschlands strategischer Kultur und der Organisationskultur der Bundeswehr.

Mit dem Paradigmenwechsel vom Stabilisierungs- zum Kriegseinsatz agierte die Bundeswehr proaktiver als zuvor. So unternahmen Soldaten Fußpatrouillen selbst in unsichere Gebiete. Diese Phase dauerte jedoch nicht lange. Aufständische passten sich an die Aufstandsbekämpfung der NATO an und agierten zunehmend asymmetrisch. Ein Bundeswehroffizier sagte: „Jetzt könnten wir kämpfen, aber jetzt wollen die anderen nicht mehr kämpfen.“¹⁶ Sprengfallen wurden zum Hauptproblem von Sicherheitskräften und waren äußerst effektiv, um deren Bewegungsradius zu verringern.

Zu dem gestiegenen Risiko kam die Entscheidung der NATO von 2010, die Verantwortung für die Sicherheit bis 2014 an Afghanen abzugeben. Diese Entscheidung wirkte einer kurzfristig höheren Risikoakzeptanz der Bundeswehr entgegen. So wurden nach gewaltsamen Unruhen im Februar 2012 die Soldaten des Standorts in Taloqan in das besser geschützte PRT Kunduz verlegt. Auch bewegte sich die Bundeswehr im Jahr 2012 wenn immer möglich auf geschützten und asphaltierten Straßen, um das Risiko von Sprengfallen zu reduzieren.¹⁷ Im Zuge der Übergabe der Sicherheitsverantwortung wurden Ausbildungs- und Beratungsfunktionen zur Kernaufgabe der Bundeswehr. Mittlerweile sind für Kampfaufträge fast ausschließlich Afghanen zuständig. „Unser jetziger Auftrag besteht eigentlich darin, Risiken zu vermeiden“, kommentierte ein deutscher Stabsoffizier.¹⁸

Dieser Ansatz ging allerdings auf Kosten eigener Aufklärungsmöglichkeiten. Laut einem deutschen Offizier war die Bundeswehr abseits von Hauptverkehrs- und

16 Gespräch, Mazar-e Sharif, Juli 2011.

17 Aussage ISAF Soldat, Mazar-e Sharif, Juni 2012.

18 Gespräch, Nordafghanistan, 2012.

Nachschubwegen weitgehend „blind“.¹⁹ Gegen Ende 2012 war eine eigene Nachrichtengewinnung in Nordafghanistan in weiten Teilen kaum noch möglich. Das Lagebild beruhte in großen Teilen auf den Informationen des afghanischen Militärs, der Polizei und des Geheimdienstes. Dies erhöhte die Schwierigkeit und das Risiko, Operationen zu planen und durchzuführen, nicht zuletzt, weil sich die Sicherheitssituation in einigen der übergebenen Provinzen zuspitzte.²⁰ Um handlungsfähig zu bleiben, wurden alternative Informationskanäle wichtiger. So arbeiteten in der Provinz Faryab, wo internationale Truppen nicht mehr dauerhaft präsent sind, im Herbst 2012 weiterhin mehr als 300 Mitarbeiter von NGOs.²¹ Deren Informationen waren für das Militär sehr bedeutend.²²

Eine weitere Folge der fehlenden Präsenz in der Fläche war, dass die Bundeswehr die afghanische Bevölkerung kaum schützen konnte. Viele Afghanen unterstützten Konfliktparteien nicht aus ideologischen, sondern aus praktischen Gründen – sie warteten ab und ergreifen dann Partei für die stärkere Seite.²³ Gelegentliche Operationen gegen bewaffnete Gruppen verdrängen Aufständische nur kurzzeitig aus ihren Rückzugsräumen. Eine dauerhafte Präsenz hingegen erschien zu risikoreich für eigene Truppen.

Die USA hatten eigene Methoden, mit dem Problem einer geringen NATO-Präsenz in der Fläche umzugehen. Eine Methode war (und ist) die Unterstützung lokaler Milizen. Diese verletzen aber häufig Menschenrechte, waren in Kriminalität verstrickt und wechselten die Seiten. Ein Dorfältester sagte: „Nachts kommen die Taliban und verlangen Steuern, tagsüber kommen die Milizen und verlangen Steuern, und die deutschen Soldaten kommen nie.“²⁴ Die Milizprogramme hatten allerdings für deutsche Entscheidungsträger innenpolitische Vorteile. Die Bundeswehr meldet in erster Linie Vorfälle, in die eigene Truppenteile involviert sind.²⁵ Angriffe vor allem auf lokale, international unterstützte Milizen werden dagegen kaum berücksichtigt. Offizielle Statistiken tendieren daher dazu, die Sicherheitslage zu beschönigen.

Spezialkräfte

Der umfangreiche Einsatz militärischer Spezialkräfte war eine weitere Methode der USA, Afghanistan zu stabilisieren. Die Einheiten (oftmals in Zugstärke) lebten und operierten gemeinsam mit afghanischen Spezialkräften in kritischen Distrikten. Sie finanzierten Miniprojekte, bildeten lokale Sicherheitskräfte aus und knüpften Netzwerke mit der Bevölkerung, um Strukturen bewaffneter Gruppierungen zu untergraben. Die hochmobile und flexible Präsenz in der Fläche durch kleine, spezialisierte Truppenteile führt zu verdichteten Lagebildern und dadurch mittel- und langfristig zu mehr Sicherheit. Die

19 Gespräch, Nordafghanistan, März 2012.

20 Eigene Beobachtung und Hintergrundgespräche mit NGOs und Sicherheitsberatern in Nordafghanistan, 2012.

21 Gespräch mit NGO-Mitarbeiter, Nordwestafghanistan, September 2012.

22 Aussage CIMIC Offizier, Nordafghanistan, September 2012.

23 Interview mit Vorsitzendem einer lokalen Ortsgemeinschaft in Nordwestafghanistan im Mai 2012.

24 Gespräch mit Dorfältesten aus Balkh Provinz, Mazar-e Sharif, Juni 2012.

25 Gespräch mit ISAF Offizier im RC North, Juni 2012.

Operationen der Spezialkräfte waren laut deren Aussage durch Informationen zur Feindlage, der Kenntnis des Geländes, dem Überraschungsmoment und der technischen Überlegenheit vergleichsweise sicher.²⁶

Wie die regulären Truppenteile, so gingen auch deutsche Spezialkräfte anders als vergleichbare Einheiten anderer Staaten vor. Dies zeigte sich gleich zu Beginn des Afghanistan-Einsatzes. Beim Kampf um die Festung Tora Bora 2001 stellten Soldaten des Kommando Spezialkräfte (KSK) den äußeren Sicherungsring; ihr Auftrag war Aufklärung und Meldung. Den gleichen Auftrag hatten sie bei der Operation *Anaconda*. In einem Fall entdeckten Spezialkräfte einen Schafhirten und brachen ihren Einsatz ab, nachdem sie den Hirten mandatsgerecht ziehen gelassen hatten. Anschließend warfen ihnen US-Offiziere vor, den Hirten nicht getötet zu haben, um somit den Auftrag fortsetzen zu können.²⁷ Auch bei militärischen Zielen unterlagen KSK-Soldaten Beschränkungen. Während Spezialkräfte der Partnerländer militärische Einzelziele gezielt töteten, durften deutsche Spezialkräfte Personen nur festnehmen. Ebenso schloss das Mandat das Angreifen der Infrastruktur von Aufständischen und das Töten von Flüchtenden aus.²⁸

Ab 2007 operierten KSK-Soldaten auch im Rahmen der Task Force 47 im Norden Afghanistans. Auftragsschwerpunkt war, das „Lagebild über gegnerische Netzwerke im Einsatzraum zu verdichten“, um gegebenenfalls auch in Zusammenarbeit mit afghanischen Sicherheitskräften zum Zweck der „Festsetzung“ Operationen gegen diese Personen durchzuführen (Deutscher Bundestag 2010c). Damit wurde das gezielte Töten von Aufständischen explizit auch für die Task Force 47 ausgeschlossen. Entsprechend wies auch das Verteidigungsministerium darauf hin, dass durch die Task Force 47 noch niemand getötet worden sei, obgleich das humanitäre Völkerrecht die gezielte Tötung gegnerischer Kombattanten zuließe. Das Verteidigungsministerium sprach von einer „nationalen Selbstbeschränkung“.²⁹

4. Die deutsche Polizei in Afghanistan

Dieses Kapitel beschreibt in einem ersten Schritt das Dilemma der deutschen Polizei, in einem gefährlichen Umfeld zivile Polizeiarbeit zu fördern. Anschließend untersucht das Kapitel die Hindernisse einer Beteiligung deutscher Polizisten an der Aufstandsbekämpfung. Vor diesem Hintergrund stellt ein dritter Abschnitt die Zurückhaltung Deutschlands bei der Flexibilität der Polizeiarbeit in Afghanistan dar.

26 Gespräch mit Soldat der Task Force 47, Nordafghanistan, 2012.

27 Die Profis, in: Stern online 4.11.2004, www.stern.de/investigativ/projekte/ruestungundmilitaer/kommando-spezialkraefte-die-profis-1769899.html (19.8.2011).

28 Für ein Beispiel, siehe: Deutsche dürfen nicht töten: Taliban-Kommandeur entkommt KSK-Zugriff, in: RP online 17.5.2008, www.rp-online.de/politik/ausland/taliban-kommandeur-entkommt-ksk-zugriff-1.2305970 (23.5.2008).

29 Tot oder Lebendig gilt für die Bundeswehr nicht, in: Freie Allgemeine 4.5.2011, www.freie-allgemeine.de/artikel/news/tot-oder-lebendig-gilt-nicht-fuer-die-bundeswehr/ (12.4.2012).

4.1 Die Notwendigkeit von Flexibilität

Anfang 2002 wurde Deutschland Führungsnation beim Aufbau der Afghan National Police (ANP). Deutschland investierte in den ersten Jahren nach dem Sturz der Taliban nur rund 10 Millionen Euro pro Jahr und entsandte wenige Polizeiexperten als Ausbilder und Mentoren an die Afghan National Police Academy und in das afghanische Innenministerium (Friesendorf/Krempel 2010). Das Ziel war, durch die Ausbildung von afghanischen Polizeioffizieren und -unteroffizieren einen Multiplikationseffekt zu erzielen.

Dieser Ansatz vernachlässigte aber den Bedarf an regulären Polizisten. Korruption, Menschenrechtsverletzungen, Drogenkonsum und Analphabetismus schwächten die Effektivität und Legitimität der afghanischen Polizei (Wilder 2007). Der desolate Zustand der ANP lag auch daran, dass Kriegsfürsten Teile ihrer Milizen in die ANP integrierten. Hinzu kam, dass die USA auf den Kampf gegen al Kaeda fixiert waren. Viele Bürger, die keinen Schutz vor der Ausbeutung durch den Staat und kriminelle Gruppen fanden, unterstützten aufständische Gruppen.

Ab 2003 begannen die USA, reguläre Polizisten auszubilden, in erster Linie durch Mitarbeiter der privaten Sicherheitsfirma DynCorp. Ab 2005 übernahm das Pentagon de facto die Führungsrolle beim Polizeiaufbau in Afghanistan. Washington investierte nun 50-100 Mal so viel Geld und entsandte mehr als zehn Mal so viel Personal für den ANP-Aufbau wie Deutschland (Wilder 2007: 25). Ab dem Jahr 2010 dominierte die NATO-Trainingsmission (*NATO Training Mission Afghanistan*) den Polizeiaufbau, größtenteils mit Mitteln und Personal aus den USA.

Das Pentagon baute auf der Militarisierung der ANP auf, die eine lange Tradition hatte (Giustozzi/Isaqzadeh 2011). Viele Polizeiausbilder waren Soldaten, ob Militärpolizisten, Nationalgardisten oder Marines. Diese operierten unter militärischem Befehl „Schulter an Schulter“ (wie das Motto der NATO-Trainingsmission lautete) mit ANP-Einheiten im Feld. Auch reformierten aktive und pensionierte US-Offiziere das afghanische Innenministerium nach militärischem Muster. Die Dominanz des Pentagon zeigte sich deutlich an den Trainingsinhalten. So wurden Kenntnisse über Spurensicherung, Menschenrechte oder bürgernahe Polizeiarbeit von militärischen Elementen während der meist nur sechs Wochen kurzen Ausbildung verdrängt (Cordesman 2010: 113). Darüber hinaus lieferten die USA leichte und schwere Waffen an die ANP.

Andere Staaten trieben die Militarisierung der ANP ebenfalls voran. So unterstützten britische militärische Spezialkräfte afghanische ANP-Spezialkräfte, die Drogenhändler bekämpften.³⁰ Italien und Frankreich entsandten Gendarmerien zur Ausbildung und Ausstattung der militarisierten *Afghan National Civil Order Police* (ANCOP).

Internationale Akteure militarisierten die ANP aus drei Gründen. Erstens wollten sie die sehr hohen Opferzahlen innerhalb der ANP reduzieren. Diese blieben aber hoch; zwar waren die ausgebildeten ANP-Einheiten robuster, bekamen aber gefährlichere Aufträge.

30 Interview mit Brigadegeneral Jefforey Smith, U.S. Army und NTM-A, Camp Eggers, Kabul, 23.7.2011.

Allein im Juni 2011 wurden durchschnittlich acht afghanische Polizisten pro Tag getötet.³¹ Im Jahr 2012 gab es bei den afghanischen Sicherheitskräften, vor allem der Polizei, 30 Prozent mehr Tote als im Vorjahr (Bundesregierung 2012: 12f). Laut Schätzungen sind zwischen 2002 und 2012 knapp 10.000 afghanische Polizisten getötet worden (Ulrich 2012).

Zweitens war die ANP ein Bestandteil der von den USA ab 2009 verfolgten Aufstandsbekämpfung. Diese sah die Rolle der ANP vor allem bei der ‚hold‘-Phase vor, also dem Halten von Gebieten, aus dem Aufständische vertrieben wurden. Eine Polizeistrategie von Anfang 2010 trennte die Aufgaben der regulären Polizei von den Aufgaben von Elitekräften wie ANCOP (Afghan Ministry of Interior Affairs 2010). In der Praxis nahmen sich internationale und afghanische Entscheidungsträger aber oftmals die ANP-Kräfte, die gerade verfügbar waren. Bei der Verwendung der ANP für die Aufstandsbekämpfung hatten die USA im afghanischen Innenministerium einen willigen Partner: Dort dominierten frühere Mudjahiddin, die auf Kampf anstatt auf zivile, demokratische Polizeiarbeit fixiert waren.³²

Drittens argumentierten internationale Vertreter, dass Probleme wie Analphabetismus, mangelnde Aufnahmefähigkeit, geringe physische Leistungen und Drogenkonsum eine umfassende Polizeiausbildung nicht zuließen. Allerdings lagen die Defizite der ANP nicht zuletzt daran, dass die USA auf Quantität anstatt auf Qualität setzten. Während es im Jahr 2009 rund 90.000 ANP-Angehörige gab, wollte Washington die Zahl bis Ende 2012 auf 157.000 steigern. Diese Strategie war kaum geeignet, polizeiliche Inkompetenz, Korruption und disproportionale Gewaltanwendung zu verringern.

Deutsche Polizisten und Polizeiexperten arbeiteten in Kabul und Nordafghanistan innerhalb von zwei Programmen: der Europäischen Polizeimission EUPOL und dem bilateralen German Police Project Team (GPPT). Ab 2008, als die Defizite von EUPOL deutlich wurden, stockte Deutschland die Mittel für das GPPT wieder auf. Im Jahr 2009 investierte Deutschland rund 53 Millionen Euro in das Programm und entsandte ab 2010 knapp 200 Polizeiexperten (Friesendorf/Krempel 2010). Ende 2012 hatte Deutschland rund 56.000 afghanische Polizisten ausgebildet und 380 Millionen Euro für das Polizeiprogramm ausgegeben (Ulrich 2012).

Wie auch EUPOL hatte das GPPT keine exekutiven Kompetenzen, sondern die Aufgabe, die ANP auszubilden und auszustatten. Trotzdem war dies die bisher schwierigste Polizeimission für Deutschland. Im Gegensatz zu den Missionen etwa auf dem Balkan musste das Bundesministerium des Innern (BMI) Polizisten entsenden, ihnen Aufgaben zuweisen und sich um die Logistik kümmern. Das größte Problem war das Risiko von Angriffen durch nicht-staatliche Gruppen und auch durch afghanische Polizisten, die persönliche Ressentiments hegten oder den Aufstand unterstützten. Es stellte sich daher die Frage, wie sich deutsche Polizisten selbst schützen und wie das GPPT

31 Joshua Partlow, Afghan Police Casualties Soar, in: The Washington Post 31.8.2011, www.washingtonpost.com/world/middle-east/afghan-police-casualties-soar/2011/08/22/gIQAHXN7qJ_story.html (6.11.2011).

32 Interview mit EUPOL-Polizist in Kabul im Oktober 2010 und mit NTM-A-Offizier in Kabul im Juli 2011.

die afghanische Polizei unterstützen sollte. Die USA übten Druck auf Deutschland aus, direkter zur Aufstandsbekämpfung beizutragen.³³ Aufgrund innenpolitischer Hindernisse konnte und wollte Deutschland sich diesem Druck aber nicht beugen.

4.2 Handlungsbedingungen der deutschen Polizei

Die strategische Kultur Deutschlands und die Organisationskultur der deutschen Polizei schränken die Flexibilität der deutschen Polizei in Auslandseinsätzen ein. Für die deutsche Polizei ist die Hauptaufgabe der Schutz der Sicherheit im Innern. Eine solche Aufgabendefinition geht mit der Norm einher, Polizisten nicht im Krieg einzusetzen. Diese regulierende Norm hat den konstitutiven Effekt, die polizeiliche Identität als zivile Identität zu definieren.

Damit zusammen hängt eine starke Opferaversion, die sowohl auf politischer als auch auf polizeilicher Ebene die Planung und Durchführung polizeilicher Auslandseinsätze beeinflusst. Die Militarisierung der ANP hätte das Risiko für deutsche Polizisten erhöht und wäre daher mit dem Primat der Opfervermeidung kollidiert. Es hätte unter anderem bedeutet, mehr Zeit für die Schießausbildung zu verwenden, an schwereren Waffen als an Pistolen und der AK-47 auszubilden und Afghanen nicht nur in befestigten Lagern auszubilden, sondern sie auch über lange Zeit hinweg im Feld zu begleiten. Dass die Arbeit außerhalb von befestigten Lagern gefährlich ist, zeigte etwa der Tod von drei deutschen Polizisten im Jahr 2007, die auf dem Weg zu einem Schießstand gewesen waren und im Osten Kabuls durch eine ferngezündete Mine umkamen.³⁴ Während der Selbstschutz oberste Priorität hatte, musste das BMI auch vermeiden, die Risiken für afghanische Polizisten zu erhöhen, etwa verhindern, dass sie gefährlichere Aufgaben übernahmen.

Für afghanische Bürger kann die Gefahr ebenso zunehmen, falls die Polizei ihre robusteren Mittel und Kenntnisse falsch einsetzt. Das GPPT und deutsche Polizisten in Afghanistan waren äußerst besorgt über negative Berichterstattung bezüglich der Folgen deutscher Polizeiarbeit in Afghanistan durch deutsche Medien.³⁵ Zwar war es unwahrscheinlich, dass es bekannt würde, falls von Deutschland ausgebildete afghanische Polizisten sich fehlverhalten würden. Schließlich gab es keine funktionierenden Personal-datenbanken, und ausgebildete Polizisten wurden oftmals in Hochrisikogebiete versetzt, wo es kaum mehr möglich war zu verfolgen, wer wie arbeitete, wer überlebte, und wer von welchem Staat ausgebildet worden war. Trotzdem versuchte das GPPT, durch zivile Polizeiarbeit Risiken zu reduzieren.

Die Beteiligung vieler Akteure steht einer Militarisierung der deutschen Polizeiarbeit in Afghanistan ebenso im Weg. Zivile Polizeiarbeit ist der kleinste gemeinsame Nenner in

33 Siehe etwa: Gates Slams Germany Over Afghanistan Role, in: Spiegel online 12.12.2007, www.spiegel.de/international/world/0,1518,522904,00.html (13.12.2011).

34 Drei deutsche Polizisten in Afghanistan getötet, in: Focus 15.8.2007, www.focus.de/politik/ausland/anschlag_aid_69818.html (23.3.2012).

35 Interviews mit Beamten des BMI und Mitarbeitern des GPPT, Berlin, Kabul und Mazar-e Sharif, 2009-2011.

einer äußerst komplexen Akteurskonstellation. Auf Bundesebene sind neben dem BMI auch andere Ministerien an der deutschen Polizeihilfe beteiligt, in erster Linie das Auswärtige Amt, das Bundesministerium der Verteidigung und das Bundesministerium für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit.

Die meisten Polizeibeamten werden jedoch von den Ländern ins Ausland entsandt. Die Dezentralisierung der deutschen Polizei hat eine jahrhundertealte Tradition. Die Alliierten forderten in ihrem Polizeibrief vom 14. April 1949, an diese Tradition anzuknüpfen. Das Ziel war, ein Wiederaufleben einer zentralisierten, repressiven politischen Polizei zu verhindern, die ein wesentlicher Bestandteil von Hitlers Machtapparat gewesen war. Die politische und polizeiliche Führung, wie auch Personalräte, sträubten sich oftmals gegen polizeiliche Auslandseinsätze, weil entsandte Beamte zu Hause gebraucht werden.³⁶ Die Länder haben eine Veto-Position; so hat Bayern viele Jahre lang keine Beamten ins Ausland entsandt. Besonders stark ist der Widerstand, wenn das wahrgenommene Risiko hoch ist. Im Herbst 2010 gab der brandenburgische Innenminister bekannt, er werde keine Beamten mehr nach Afghanistan entsenden, weil dort Krieg herrsche.³⁷ Ein deutscher Polizist war vor seiner Abreise nach Afghanistan von seinem Landesinnenminister gefragt worden, ob er sich über die hohen Risiken der Polizeiarbeit in Afghanistan bewusst sei.³⁸

Im Gegensatz zu Soldaten können Polizisten nicht gegen ihren Willen ins Ausland entsandt werden. Die als hoch wahrgenommenen Risiken führen dazu, dass sich viele Polizisten nicht für den Afghanistan-Einsatz bewerben, obwohl ein Einsatz im GPPT finanziell äußerst lukrativ ist. Die Einschätzung, der eigenen Karriere sei durch die Arbeit zu Hause besser gedient (eine Einschätzung, die eher bei Landes- als bei Bundespolizisten verbreitet ist), verstärkt Widerstände. Polizisten, die in Afghanistan arbeiten, sind durch ihre Arbeit in Deutschland geprägt, wo Polizisten nur in Ausnahmefällen Opfer tödlicher Angriffe werden. Insbesondere Landespolizisten, die im Gegensatz zu Bundespolizisten ihre Karriere generell in demselben Land und oftmals demselben Ort beginnen und beenden, suchen die Nähe zur Bevölkerung (in deutschen Polizeiunterkünften im Ausland sind Landesflaggen mindestens so häufig zu sehen wie der Bundesadler). Sie brauchen Räume, in denen zivile Polizeiarbeit möglich ist – in Afghanistan innerhalb befestigter Lager oder in relativ sicheren Distrikten.

Interessensvertretungen der Polizei, also Gewerkschaften und Personalräte, tragen zur Wahrnehmung des Afghanistaneinsatzes als Hochrisikoeinsatz bei. Sie sind einflussreich und üben Druck auf Politiker aus, das Risiko zu reduzieren (Gewerkschaft der Polizei 2011: 5; Bund Deutscher Kriminalbeamter 2010) und so schnell wie möglich aus Afghanistan abzuziehen (Ulrich 2012).

36 Interviews mit Polizeibeamten im hessischen Innenministerium, Wiesbaden, Mai 2011.

37 Brandenburg weigert sich Polizisten zu schicken, in: Zeit online 5.9.2010, www.zeit.de/politik/ausland/2010-09/afghanistan-polizei-brandenburg (3.11.2011).

38 Interview, Polizeitrainingszentrum Mazar-e Sharif, Juli 2011.

Die zivile Orientierung der deutschen Polizei hat sich erst im Laufe des Kalten Krieges herauskristallisiert. In der Frühphase der Bundesrepublik war die (west-)deutsche Polizei stark militarisiert. Der 1951 gegründete Bundesgrenzschutz (BGS) sollte die Grenze zur DDR gegen Angriffe aus kommunistischen Ländern sichern und Aufständische im Innern bekämpfen, und war für diese Zwecke unter anderem mit Panzern ausgerüstet (Scholzen 2006: 10-103). Auch die Länder hatten mit den kasernierten Bereitschaftspolizeien robuste Optionen.

Die Gründung der Bundeswehr, die schwindende Wahrscheinlichkeit kommunistischer Aufstände, die Notstandsgesetze von 1968 (die der Bundeswehr Kompetenzen im Innern einräumten) und die sozialen Umwälzungen ab den 1960er Jahren förderten die Entmilitarisierung der deutschen Polizei. Der BGS, dessen gesetzliche Grundlage Anfang der 1970er Jahre den Länderpolizeien angeglichen wurde (Peilert/Kösling 2008: 555-590), und die Länderpolizeien standen damit unter Druck, Zwangsmittel proportional einzusetzen, auch um eine Gewaltspirale zu verhindern. Demonstrationen und der RAF-Terrorismus führten zu Gewalt auf allen Seiten. Die Gewalt blieb aber unter der Schwelle eines Bürgerkrieges; die deutsche Polizei war damit weniger mit dem Problem der Skalierung von Zwangs- und Gewaltmitteln konfrontiert als etwa die *Royal Ulster Constabulary* in Nordirland und die afghanische Polizei. Ausnahmen waren Spezialeinheiten, vor allem die im Jahr 1972 gegründete Grenzschutzgruppe 9 (GSG9) des BGS und Spezialkräfte der Länderpolizeien. Da diese aber keine regulären Polizeiaufgaben übernahmen, war der Rollenwechsel eingeschränkt; es ging nicht darum, in einem Moment Streife zu laufen und sich im nächsten Moment Gefechte zu liefern oder Geiseln zu befreien.

Auslandsmissionen der deutschen Polizei während des Kalten Krieges waren beschränkt auf die Entsendung von Verbindungsbeamten des Bundeskriminalamtes (BKA), Operationen der GSG9 und die materielle Unterstützung ausländischer Polizeikräfte. Mit dem Ende des Kalten Krieges internationalisierte sich die deutsche Polizei zunehmend. Das BKA bekam mehr Verbindungsbeamte, und es gab viele Einsätze deutscher Polizisten im Rahmen von Friedensmissionen. Die größten Programme waren bisher das bilaterale GPPT und die Missionen der VN und der EU im Kosovo (bei letzteren hatten deutsche Polizisten auch exekutive Kompetenzen).

In den meisten Einsätzen stellte sich das Problem des flexiblen Gewalteinsetzes kaum. Die Hauptaufgabe der deutschen Polizei war die Beratung, Ausbildung und Ausstattung lokaler Polizeikräfte. Mit Ausnahme von Afghanistan und den Unruhen im Kosovo im März 2004 war die Sicherheitslage relativ stabil. Auch reduzierten Bund und Länder Risiken durch einen Fokus auf zivile Polizeiarbeit, anstatt es etwa Gendarmeriekräften gleichzutun und den Fokus auf Demonstrationenkontrolle oder Hochrisikozugriffe zu legen. So waren deutsche Polizisten im Kosovo nicht direkt mit der Kontrolle von Demonstrationen betraut.³⁹

Dieser zivile Fokus lag nicht zuletzt am Trennungsgebot zwischen militärischen und polizeilichen Aufgaben. Kritiker verweisen auf eine immer engere und bedenkliche

39 Interview mit Bundespolizisten, Hamburg, November 2011.

Zusammenarbeit zwischen Militär, Polizei und auch Nachrichtendiensten im Zuge der Terrorismusbekämpfung (Darnstädt 2009). Es gibt aber auch gegenläufige Entwicklungen. So verlor der BGS im Jahr 1994 seinen Kombattantenstatus und wurde 2005 in Bundespolizei umbenannt. Der Präsident der Bundespolizei bekräftigt, von der früheren militärischen Kultur der Bundespolizei sei nichts übrig geblieben (Weisswange 2011). Die Bundesregierung versucht, das Trennungsgebot in Krisengebiete zu exportieren, auch wenn dort Demonstrationen oder Festnahmen mutmaßlicher Straftäter schnell zu quasi-militärischen Auseinandersetzungen werden können. Der Export innenpolitischer Praktiken zeigt sich deutlich daran, dass deutsche Polizisten auch im Ausland nicht unter militärisches Kommando gestellt werden. Die Bundesregierung hält am Trennungsgebot fest, weil die politischen Risiken einer Vermischung von Aufgaben zu hoch sind.⁴⁰ Schließlich betrachten viele das Trennungsgebot auch in Auslandseinsätzen als Verfassungsprinzip (Fischer-Lescano 2009).

Die geringe deutsche Erfahrung in militärisch-polizeilichen Grauzonen hat praktische Folgen. Im Jahr 2008 führten Kommunikationsprobleme innerhalb der Polizei und zwischen Militär und Polizei zum Abbruch einer Operation gegen Piraten am Horn von Afrika.⁴¹ Auch hat sich die Aufstellung von Hundertschaften der Bundespolizei verzögert, mit denen Deutschland zu robusten Polizeieinsätzen der VN und EU beitragen will.

Wären diese Probleme nur bürokratischer Art, könnten sie behoben werden. Sie spiegeln aber tiefliegende Vorbehalte gegen eine Militarisierung polizeilicher Auslandseinsätze wider. Neben Polizisten selbst warnen Parlamentarier und gesellschaftliche Akteure vor der Militarisierung von Auslandseinsätzen und den Rückwirkungen auf das Inland (Deutscher Bundestag 2010; Schürkes 2010). In Afghanistan stand die Bundesregierung vor allem unter Druck der Partei Die Linke, die genau die Einhaltung der Regel kontrollierte, deutsche Polizisten nicht unter militärisches Kommando zu stellen (Deutscher Bundestag 2010b).

Der nächste Abschnitt beschreibt, wie die deutsche Polizei vor dem Hintergrund dieser kulturellen Handlungsbedingungen in Afghanistan ein ziviles Polizeimodell einem militarisierten Modell vorgezogen hat.

4.3 Eigenarten in Afghanistan

Die Verschlechterung der Sicherheitslage und die von den USA angeführte Aufstandsbekämpfung stellte das deutsche Konzept einer zivilen Polizei in Frage. Die Bundesregierung und die GPPT-Führung hielten am deutschen Polizeikonzept trotzdem so weit wie möglich fest; Ziel war der nachhaltige, nicht schnelle und militarisierte Aufbau der ANP. GPPT-Mitarbeiter kritisierten daher US-Entscheidungen, Ausbildungszeiten zu

40 Interview mit General a.D. Egon Ramms, Führungsakademie der Bundeswehr Hamburg, 17.11.2011.

41 Bedingt angriffsbereit, in: Spiegel online 11.5.2009, www.spiegel.de/spiegel/print/d-65330391.html (26.8.2011).

kürzen, und fanden es bedenklich, nahezu keinen Rekruten vom Dienst auszuschließen, nur weil Afghanistan mehr Polizisten braucht.⁴²

Wie weiter oben dargestellt, haben Staaten Spielraum beim Einsatz der eigenen Sicherheitskräfte. Deutschland nutzte diesen Spielraum in vielfacher Weise. Deutschland war einer der wesentlichen Unterstützer von bürgernaher Polizeiarbeit.⁴³ Das GPPT unterstützte in erster Linie die reguläre afghanische Polizei (*Afghan Uniformed Civilian Police*, AUCP). Gegenüber ANCOP musste das GPPT Distanz wahren, weil diese militarisierte Gendarmerietruppe in Deutschland skeptisch betrachtet wurde. So untersagte das BMI im Jahr 2011 trotz Protesten der USA dem GPPT, ANCOP in Kabul auszubilden.⁴⁴ Deutschland unterstützte auch die militarisierte afghanische Grenzpolizei, allerdings nur durch zivilpolizeiliche Elemente. Offen lehnten deutsche Entscheidungsträger die *Afghan Local Police* (ALP) ab. Deutschland musste es dulden, dass die USA die ALP auch im Bereich des Regionalkommandos Nord unterstützte, kritisierte aber mangelnde staatliche Kontrolle über die Milizen.⁴⁵

Auch bei den Ausbildungsinhalten zeigten sich deutsche Eigenarten. Ab 2009 bemühten sich internationale Akteure stärker darum, die ANP-Ausbildung zu vereinheitlichen. Deutschland war eine treibende Kraft hinter zivilen Ausbildungselementen wie Informationen über Menschenrechte, häusliche Gewalt und Alphabetisierung. Ein Vertreter des BMI sagte, die deutsche Polizei solle als zivile Polizei eine Vorbildrolle für die ANP übernehmen und Menschenrechte in den Mittelpunkt stellen.⁴⁶ Das GPPT vermittelte dieses Wissen aufgrund des durchschnittlich niedrigen Bildungsstandes der ANP-Mitglieder vor allem praktisch, etwa indem deutsche Polizisten zeigten, Handschellen nicht zu fest zusammenzudrücken. Die Norm, die Polizei nicht am Krieg zu beteiligen, bedingte ebenso, nicht wie andere Staaten an Waffen wie Maschinengewehren, Handgranaten oder Mörsern auszubilden, und keine Waffen an die ANP zu liefern. Außer an der Schießbahn durften ANP-Auszubildende innerhalb des Polizeitrainingszentrums nahe Camp Marmal in Mazar-e Sharif keine scharfen Waffen tragen. Auch überließ dort das GPPT schwedischen und kroatischen Sicherheitskräften die Ausbildung von ANP-Spezialeinheiten für die Terrorbekämpfung und den VIP-Schutz.⁴⁷ Ein deutscher Diplomat fasste den deutschen Ansatz folgendermaßen zusammen: „Die USA schaffen eine grüne [militarisierte] und wir eine blaue [zivile] Polizei.“⁴⁸

42 Interviews mit GPPT-Angehörigen, Mazar-e Sharif, Juli 2011.

43 Interview mit Vertreter des Entwicklungsprogrammes der VN, Kabul, 12.7.2011.

44 Interview mit GPPT-Vertreter, Kabul, Juli 2011.

45 Julian Borger: US reliance on Afghan paramilitaries in rural areas worries European allies, in: *The Guardian* 8.1.2012. www.guardian.co.uk/world/2012/jan/08/afghan-local-police-us-europe. Ende 2011 veränderten die USA einmal mehr den Namen des Programmes, das in Nordafghanistan nun Critical Infrastructure Project hieß.

46 Interview, BMI, Berlin, 9.12.2010.

47 Persönliche Beobachtung, Juli 2011.

48 Interview, Kabul, Juli 2011.

Diese Arbeitsteilung war für Deutschland auch wegen des Primats des Selbstschutzes deutscher Polizisten alternativlos. Die deutsche Polizei war nicht direkt an Operationen beteiligt – im Gegensatz etwa zu Polizisten der US-amerikanischen Drogenkontrollbehörde *Drug Enforcement Administration*, deren paramilitärische Einheiten zusammen mit dem US-Militär operierten und mitunter an Gefechten teilnahmen.⁴⁹ Das GPPT hielt auch Distanz zum *embedded partnering*, also der Unterstützung und Begleitung der ANP an ihren Einsatzorten. Restriktive Regeln, die etwa die Übernachtung außerhalb befestigter Lager verboten oder bei Fahrten von mehr als einer Stunde vom Lager medizinische Begleitung vorschrieben, reduzierten den Aktionsradius des GPPT auf Distrikte, die in der Nähe der Militärcamps und Polizeitrainingszentren lagen. Wenn diese nicht sicher waren, besuchte das GPPT diese nicht.

Dies war der Fall in Kunduz, wo das GPPT aufgrund des höheren Risikos nicht am Konzept der gezielten Distriktentwicklung (*Focused District Development*, FDD) teilnahm. Das FDD-Konzept war ab 2008 die Hauptsäule der ANP-Ausbildung. Es sah die Ausbildung von ANP-Einheiten in einem Distrikt durch ein Rotationsprinzip vor. Deutschland beteiligte sich ab Anfang 2009 am FDD-Programm. Da dies der risikoreichste Teil der Polizeiarbeit war, waren die beteiligten Polizisten mit G36-Gewehren der Bundeswehr ausgerüstet. Allerdings wählte Deutschland relativ sichere Distrikte in den Provinzen Balkh, Tahar und Badakshan aus und verweigerte sich dem Druck der USA, das Programm auch in von der NATO als *key terrain districts* definierten Distrikten durchzuführen, in denen das Risiko generell hoch war. Ein deutscher Polizist im BMI rechtfertigte diese Selektivität, indem er sagte: „Wir sind keine Soldaten.“⁵⁰ Laut einem deutschen Diplomaten würde die Entsendung deutscher Polizisten in Hochrisikodistrikte eine Militarisierung erfordern, die das Trennungsgebot zwischen Militär und Polizei verletzen würde.⁵¹ Auch stellte das GPPT sicher, dass sich die Polizisten von der Bundeswehr visuell unterschieden, sowohl bezüglich der Uniformen als auch der Fahrzeuge.

Ab 2011 nahmen die Risiken selbst im relativ sicheren Mazar-e Sharif zu. Nur noch wenige deutsche Polizisten durften nun das Militärlager und das Polizeitrainingszentrum verlassen, und generell nur unter Auflagen wie der Begleitung durch Feldjäger der Bundeswehr. Am ursprünglichen Konzept des FDD-Programmes hielt Deutschland dagegen fest, auch wenn das Programm auslief, da es immer weniger relativ sichere Distrikte gab, in denen das GPPT noch nicht ausgebildet hatte. Die USA dagegen setzten ab 2010 rotierende, von Soldaten dominierte Trainingsteams ein. ANP-Einheiten erhielten damit weniger intensive Betreuung. Dafür beschleunigte sich das bis dato relativ langsame FDD-Programm; die NATO konnte dem Problem der zu geringen Zahl an internationalen Ausbildern entgegenwirken; und die begehrte ANCOP, die reguläre Polizeieinheiten während der Ausbildung ersetzte, konnte direkter für die Aufstandsbekämpfung verwendet werden. Deutschland machte diese Strategieänderung nicht mit, sondern setzte weiterhin auf Qualität anstatt Quantität.

49 Interview mit früherem DEA-Agenten, Kabul, 10.7.2011.

50 Telefongespräch, September 2010.

51 Interview, Kabul, Oktober 2010.

Die meisten deutschen Polizisten gewöhnten sich relativ schnell an die militarisierte Arbeitsumgebung Afghanistans, in der Soldaten, schwere Waffen und Begriffe wie „Gefechtsstand“ und „Feindlage“ allgegenwärtig waren. Die Autonomie des GPPT erleichterte diese Anpassung: deutsche Polizisten standen weder unter dem Kommando der Bundeswehr noch der ISAF. Das Militär hatte keine andere Wahl, als diese Autonomie zu respektieren. Die schriftliche Kommunikation der Bundeswehr mit dem GPPT ähnelte eher höflichen Briefen als militärischen Befehlen,⁵² und erstaunt beobachteten Bundeswehrsoldaten, dass Polizisten Anweisungen ausführlich diskutierten. Das GPPT betonte, ihr Training überlappe nicht mit der Arbeit der Feldjäger, die die ANP etwa bei der Errichtung von Kontrollpunkten ausbildete.

Manche deutsche Polizisten fanden aber selbst die relative Distanz des GPPT zur Bundeswehr zu nah. Sie wollten so unauffällig wie möglich sein und zogen es daher vor, sich in kleinen Jeeps zu bewegen anstatt in den großen gepanzerten Fahrzeugen Eagle, die ab 2011 zur Verfügung standen, oder unter Begleitung der Dingos der Bundeswehr.⁵³ Insgesamt wollte sich die deutsche Polizei nicht dem militärischen Zweck unterordnen lassen; sie lehnte Aufstandsbekämpfung für sich ab.

Im Zuge der Übergabe der Sicherheitsverantwortung an die afghanischen Sicherheitskräfte und der Reduzierung der ISAF-Präsenz veränderte auch die deutsche Polizei ihren Ansatz. 2012 bewegte sich diese kaum noch außerhalb der gesicherten Feldlager (Ulrich 2012). Ein weiterer Verbleib selbst weniger deutscher Polizisten in Afghanistan hängt davon ab, wie viele ISAF-Soldaten noch im Land bleiben werden.

5. Empfehlungen

In Afghanistan haben deutsche Soldaten in einem Krieg gekämpft und deutsche Polizisten ihren bisherigen risikoreichsten Einsatz erlebt. So kamen von den 52 Opfern auf Seiten der Bundeswehr 34 bei Anschlägen und Angriffen ums Leben.⁵⁴ Der Einsatz ist eine mindestens so erstaunliche Zäsur für die deutsche Sicherheitspolitik wie die Stabilisierungseinsätze in den 1990er Jahren und der Kosovokrieg.

Allerdings zeigen sich neben der „Enttabuisierung des Militärischen“ (Geis 2005) auch Besonderheiten beim deutschen Vorgehen. Ein genauer Blick auf die operative und taktische Ebene des Afghanistaneinsatzes offenbart, dass die Ansicht, Deutschland habe ein besonderes Verhältnis zum Einsatz von Zwangs- und Gewaltmitteln (siehe etwa Duffield 1999), teilweise noch gültig ist. Einsätze, die für die eigenen Sicherheitskräfte und Zivilisten opferreich sind, stehen unter starken Vorbehalten. Die Organisationskulturen von Bundeswehr und deutscher Polizei, die strategische Kultur politischer Eliten und – noch allgemeiner – die „postheroische“ (Münkler 2007) politische Kultur

52 Interview mit GPPT-Polizisten, Camp Marmal, Juli 2011.

53 Interviews in Kabul im Oktober 2010 und in Mazar-e Sharif im Juli 2011.

54 Stand Anfang 2013. Siehe: Militärs preisen Sicherheitslage: 2012 fällt kein Bundeswehrsoldat, in: n-tv 1.1.2013, www.n-tv.de/politik/2012-faellt-kein-Bundeswehrsoldat-article9877251.html (12.1.2013).

Deutschlands erschweren ein flexibles Vorgehen auf dem gesamten Spektrum von Kampfeinsätzen bis zur bürgernahen Polizeiarbeit.

Historisch gewachsene Handlungsmuster sind wandelbar. So hätte ein Schock wie ein großer Terroranschlag gegen Deutsche und eine direkte Bedrohung nationaler Interessen Auswirkungen auf die strategische Kultur Deutschlands. Was die Organisationskulturen von Bundeswehr und deutscher Polizei angeht, so verändern sich diese aufgrund von Einsatzerfahrungen im Ausland. Allerdings sind kulturelle Idiosynkrasien langlebig. Die meisten Deutschen sahen Afghanistan nicht als eine direkte Bedrohung, wie die Kritik an der Aussage, Deutschland werde auch am Hindukusch verteidigt, gezeigt hat. Der Afghanistaneinsatz wird die Selektivität deutscher Außenpolitik und die Fixierung auf Selbstschutz verstärken. Trotzdem wird Deutschland dem Problem des flexiblen Gewalteinsatzes in zukünftigen Auslandseinsätzen nicht ganz ausweichen können. Wie kann Deutschland damit umgehen?

Flexibilität zum Schutz von Zivilisten

Anders als etwa die USA, Großbritannien oder Frankreich setzt Deutschland militärische Gewalt nicht als normales Mittel der Politik ein. Dies ist vor dem Hintergrund der deutschen Geschichte verständlich und gut so. Deutschland sollte nicht an Kriegen und Operationen teilnehmen, deren Ziel die Tötung einer großen Zahl von militärischen Gegnern ist, die für die Zivilbevölkerung vor Ort risikoreich sind und deren Effektivität in Frage steht. In Afghanistan haben Strategien der USA wie die Jagd nach mutmaßlichen Aufständischen, Terroristen und Drogenhändlern und die Unterstützung von Milizen allenfalls taktische Erfolge gebracht, viele Zivilisten getötet und zu Gewaltspiralen geführt. Forderungen wie etwa die von Vertretern der Regierung George W. Bush, „die Deutschen müssen das Töten lernen“, sind höchst problematisch.⁵⁵

Deutschland sollte die Flexibilität der eigenen Sicherheitskräfte nicht primär deshalb verbessern, um eigene Interessen besser zu verfolgen, sondern um in Auslandseinsätzen die Zivilbevölkerung besser zu schützen. Dies ist im Sinne der Konzepte der menschlichen Sicherheit und der Schutzverantwortung, deren Umsetzung im extremen Fall bedeutet, dass das Leben Fremder so viel zählt wie das Leben der eigenen Bürger (Kaldor 2005: 130).

Um Zivilisten vor der Gewalt und Ausbeutung staatlicher und nicht-staatlicher Gruppen zu schützen, ist Gewalteinsatz nur zur Selbstverteidigung unzureichend. Die Schaffung und der Einsatz entsprechender operativer Fähigkeiten ist weniger eine praktische als vielmehr eine politische Herausforderung. Erforderlich ist ein Diskurs über die Ziele deutscher Auslandseinsätze und über das Verhältnis zwischen Selbstschutz und Fremdschutz, an dem sich Politiker, Sicherheitskräfte und gesellschaftliche Akteure beteiligen. Sollte Einigkeit bestehen, dass der Schutz der eigenen Sicherheitskräfte wichtiger ist als der Schutz der örtlichen Bevölkerung in Einsatzgebieten, sollte die

⁵⁵ So die Titelgeschichte des Spiegel Nr. 47 vom 20.11.2006.

Bundesregierung dies offen kommunizieren, um gegenüber Partnerstaaten und der Bevölkerung in Einsatzgebieten keine unrealistischen Erwartungen zu wecken.

Die Flexibilität der Bundeswehr steigern

Die verteidigungspolitische Planung hat die Notwendigkeit von Flexibilität erkannt. Trotzdem beruhen Doktrin und Dienstvorschriften immer noch zu sehr auf Szenarien von Landesverteidigung und klassischen Stabilisierungseinsätzen. Die Bundeswehr sollte schwere Waffensysteme wie die Panzer Leopard II und Puma noch konsequenter reduzieren. Zudem sollte es im Dialog mit der Rüstungsindustrie das Ziel sein, Flexibilität beim Kauf von Material zu erreichen. Manche Systeme wie der Kampfhubschrauber Tiger, die jetzt geliefert werden, sind eher für Panzerschlachten als für asymmetrische Konflikte geeignet.

Die Verschlankung des Heeres sollte mit einer noch konsequenteren Aufstockung leichter, flexibler und vielseitiger Einheiten wie Feldjägern, Spezialkräften und Jägern einhergehen. Reguläre Militärkräfte sollten in der Einsatzvorbereitung noch mehr als bisher auf Aufgaben wie Demonstrationskontrolle vorbereitet werden. Fortschritte zeigen sich etwa im Kosovo: Anders als im März 2004 setzte die Bundeswehr bei den Ausschreitungen im Nordkosovo Ende 2011 nicht-lethale Mittel ein. Auch sollte die Bundeswehr die vernetzte Operationsführung weiter verbessern. Hierbei sollten technische Systeme und die Ausbildung nicht nur einigen wenigen Truppenteilen zugutekommen.

Die Aussetzung der Wehrpflicht erschwert die Rekrutierung qualifizierten soldatischen Nachwuchses. Das Personalstrukturmodell 185 zur Neustrukturierung der Streitkräfte schafft wichtige Impulse, um gutes Personal anzuwerben. Planer sollten aber noch konsequenter Verpflichtungszeiten flexibilisieren und Wiedereinstiege erleichtern. Auch sollten sie die Standortsicherheit erhöhen. Um die diversen Aufgaben in Auslandseinsätzen zu bewältigen, muss die Bundeswehr kulturell vielseitig sein, etwa indem sie mehr Staatsbürger unterschiedlicher kultureller und religiöser Herkunft für den Dienst gewinnt. Einrichtungen ähnlich der Koordinierungsstelle Interkulturelle Kompetenz (ZKikK) und der Interkulturellen Einsatzberatung (IEB) sollten stärker ausgebaut und weiter professionalisiert werden. Zudem sollte es mehr Austauschprogramme geben zwischen Bundeswehr und anderen staatlichen Einrichtungen, wie auch Nichtregierungsorganisationen und internationalen Organisationen. Vor allem die Einsatzvorbereitung sollte noch stärker auf die Zusammenarbeit mit zivilen Stellen abzielen. Die Bundeswehr sollte Erfahrungen aus früheren Einsätzen dokumentieren und in Reformen einfließen lassen. Das in Afghanistan entwickelte Konzept des vernetzten Ansatzes litt aufgrund der geringen zivilen Präsenz an der Dominanz des Militärischen und konnte die Probleme, die sich aus dem Ressortprinzip ergeben, nicht beseitigen. Dennoch hat der Ansatz den Blick der Bundeswehr für die politischen Konsequenzen militärischen Handelns geschärft und ist daher vielversprechend für zukünftige Einsätze.

Entscheidend ist für Reformen zudem, konstruktive Kritik zuzulassen. Der junge und kreative soldatische Nachwuchs sollte aktiv an der Entwicklung der Bundeswehr teilnehmen können, anstatt von höheren Dienstgraden ignoriert zu werden. Vor allem

Einheiten mit Einsatz- und Gefechtserfahrung sollten die Dienstvorschriften, Ausbildungskonzepte und Doktrinen der Bundeswehr beeinflussen können.

Die Flexibilität der deutschen Polizei steigern

Viele BMI-Vertreter und Polizisten sind besorgt über die Praxis der Bundesregierung, die Entsendung von Polizisten zu versprechen. Solche Versprechen sind außenpolitisch opportun und innenpolitisch relativ unproblematisch, weil die Öffentlichkeit über die Entsendung von Polizisten weniger besorgt ist als über die von Soldaten.⁵⁶ Die Bundesregierung sollte keine Zusagen machen, ohne vorher das BMI und die Länder zu fragen. Es macht nicht immer Sinn, wenige deutsche Polizisten an ferne Einsatzorte zu entsenden, in denen die Polizisten kaum etwas verändern können. Auch sollte die Bundesregierung bedenken, dass Zusagen angesichts der Personalknappheit vielleicht nicht eingehalten werden können. Polizisten im Ausland fehlen zu Hause – Landespolizeien und die Bundespolizei sind überlastet. Der allgegenwärtige Sparzwang wird dieses Problem in Zukunft noch verstärken.

Noch schwieriger ist die Frage der Robustheit. Die Bereitstellung von Hundertschaften innerhalb der Bundespolizei ist der Schaffung einer deutschen Gendarmerie vorzuziehen, aufgrund von Befürchtungen, dass eine Gendarmerie das Trennungsgebot zwischen Polizei und Militär aufweichen und im Innern eingesetzt werden könnte. Dass Deutschland damit keine Integrated Police Unit (IPU) haben wird, die wie im Falle der italienischen Carabinieri unter militärischen Befehl gestellt werden kann, ist eine akzeptable Einschränkung. Deutschland würde es damit nicht anders machen als viele der Staaten, die den Vereinten Nationen *Formed Police Units* anbieten.

Doch selbst die Schaffung der Hundertschaften ist schwierig. Es gibt zu wenige Bewerber, wegen Unklarheit über die Aufgaben der Einheiten und der Gültigkeit des Freiwilligkeitsprinzips bei polizeilichen Auslandseinsätzen, und wegen der (berechtigten) Befürchtung von Dauereinsätzen in verschiedensten Krisenregionen. Die Bundesregierung sollte diese Fragen im Rahmen einer Debatte klären, an der die Länder, Polizeivertreter und auch Kritiker robuster Polizeiarbeit beteiligt sind.

Allerdings wird eine solche Debatte unter dem Vorzeichen der Aversion gegen eigene Opfer stehen. Deutschland kann polizeilich daher auch in Zukunft wenig dazu beitragen, Sicherheitslücken in Konfliktregionen auf der Basis exekutiver Kompetenzen zu füllen. Opferaversion schränkt auch die Möglichkeiten ein, durch die Unterstützung lokaler Polizeien Sicherheit zu schaffen, da hierzu etwa deutsche Polizisten ihre Kollegen im Feld begleiten müssten. Nicht nur bei Militäreinsätzen, sondern auch bei Polizeieinsätzen wird es weiterhin deutsche Vorbehalte geben. Die Bundesregierung sollte diese Vorbehalte und ihre Gründe offen kommunizieren.

56 Interviews mit Landes- und Bundespolizisten und BMI-Vertretern, 2010-2012.

Vorsicht bei Militär- und Polizeihilfe

Deutschland sollte zurückhaltend bei der Unterstützung von Sicherheitskräften sein, die im Verdacht stehen, systematisch Menschenrechte zu verletzen. In Fällen, in denen deutsche Hilfe bei Ausbildung, Ausstattung und institutioneller Reform Menschenrechtsverletzungen entgegenwirken kann, mag auch eine Zusammenarbeit mit problematischen Empfängern gerechtfertigt sein. In vielen Staaten sind die Bedingungen für extern induzierte Reformen aber nicht gegeben. Deutschland sollte es nicht Staaten wie den USA gleichtun, die im Rahmen von ‚train and equip‘-Programmen demokratische Grundsätze oftmals vernachlässigen. Dies kann freilich Deutschlands Möglichkeiten einschränken, internationale militärische und polizeiliche Netzwerke auszubauen.

Demokratische Kontrolle stärken

Zu wenig ist bekannt über den Einsatz deutscher militärischer und polizeilicher Eliteeinheiten, die flexibel beim Einsatz von Zwangs- und Gewaltmitteln sind (in erster Linie das KSK und die GSG9). Für Spezialkräfte gelten viele nationale Vorbehalte nicht, die für reguläre Sicherheitskräfte gelten, und Regierungen müssen weniger Informationen über ihre Tätigkeiten veröffentlichen. Die französische Regierung hat in Afghanistan deshalb wesentlich auf militärische Spezialkräfte gesetzt (Saidemann/Auerswald 2012:78f). Die Bundesregierung geht zu weit mit der Geheimhaltung. Demokratische Kontrolle bedeutet nicht die Veröffentlichung geheimer Informationen. Es geht um eine Kommunikation der Risiken, die sich aus dem Einsatz von Spezialkräften sowohl für deren Mitglieder als auch für die Bevölkerung in Einsatzgebieten ergeben.

Auch sollte die Bundesregierung mehr Informationen sammeln und bereitstellen über die Empfänger deutscher militärischer und polizeilicher Unterstützung. Antworten der Bundesregierung auf parlamentarische Anfrage enthalten oftmals nur vage Informationen darüber, welche lokalen Sicherheitskräfte wie ausgebildet und ausgerüstet wurden und was aus diesen nach der Ausbildung wurde. Dies liegt vor allem an der fehlenden Sammlung oder Weitergabe von Daten durch die Gaststaaten. Deshalb sollte die Bundesregierung gegenüber Gaststaaten darauf drängen, die entsprechenden Daten zu sammeln und weiterzugeben, und die dazu nötigen Mittel bereitstellen. Die Bundesregierung muss zeigen können, dass deutsche Unterstützung von Partnerstaaten nicht zur Verletzung von Menschenrechten führt.

Literatur

- Afghan Ministry of Interior Affairs* 2010: Afghan National Police Strategy, Kabul.
- Andreas, Peter/Price, Richard* 2001: From War Fighting to Crime Fighting: Transforming the American National Security State, in: *International Studies Review* 3:3, 31-52.
- Auerswald, David P.* 2000: *Disarmed Democracies: Domestic Institutions and the Use of Force*, Ann Arbor, MI.
- Bake, Julika/Meyer, Berthold* 2012: The German Bundeswehr Soldier Between Constitutional Settings and Current Tasks, in: *Mannitz, Sabine (Hrsg.): Democratic Civil-Military Relations: Soldiering in 21st Century Europe*, Abingdon und New York, 67-84.
- Bayley, David H.* 1990: *Patterns of Policing: A Comparative International Analysis*, 1. gebundene Ausgabe, New Brunswick, NJ.
- Biehl, Heiko/Fiebig, Rüdiger/Giegerich, Bastian/Jacobs, Jörg/Jonas, Alexandra* 2011: Strategische Kulturen in Europa. Die Bürger Europas und ihre Streitkräfte: Ergebnisse der Bevölkerungsbefragungen in acht europäischen Ländern 2010, Strausberg, Sozialwissenschaftliches Institut der Bundeswehr, September.
- Bund Deutscher Kriminalbeamter* 2010: Polizeiausbildung in Afghanistan, in: www.bdk.de/der-bdk/positionspapiere/polizeiausbildung-in-afghanistan (29.10.2012).
- Bundesministerium der Verteidigung* 2003: Auftrag: Frieden, Juli.
- Bundesministerium der Verteidigung* 2006: Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr, Berlin.
- Bundesregierung* 2012: Fortschrittsbericht Afghanistan zur Unterrichtung des Deutschen Bundestages, Berlin, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, November.
- Chauvistré, Eric*: 2009: The Bundeswehr abroad: Don't shoot, We're German, in: *Spiegel online* 8.10, www.spiegel.de/international/germany/0,1518,641444,00.html (18.6.2010).
- Cordesman, Anthony H* 2010: *Shaping Afghan National Security Forces*, review draft, Washington DC.
- Daase, Christopher* 2012: Globalisierung und politische Gewalt: Trends und Entwicklungen seit dem Ende des Ost-West-Konflikts (HSFK, BICC, FEST, IFSH: Friedensgutachten), Berlin, 60-73.
- Daase, Christopher/Junk, Julian* 2012: Strategische Kultur und Sicherheitsstrategien in Deutschland, in: *S+F Sicherheit und Frieden*, 30:3, 152-157.
- Darnstädt, Thomas* 2009: *Der globale Polizeistaat: Terrorangst, Sicherheitswahn und das Ende unserer Freiheiten*, München.
- Daxner, Michael/Neumann, Hannah (Hrsg.)* 2012: *Heimatsdiskurs – Wie die Auslandseinsätze der Bundeswehr Deutschland verändern*, Bielefeld.
- Deutscher Bundestag* 2008: Kleine Anfrage, Aufgabe und Bedeutung der Quick Reaction Force für die Einsatzstrategie der ISAF und die Implikationen für den Bundeswehreinsatz in Afghanistan, Drucksache 16/8279 (26.2.), Berlin.
- Deutscher Bundestag* 2010: Kleine Anfrage, Internationale gemeinsame Übungen der Bundespolizei mit zivil-militärischen Verbänden und ihre Bedeutung für die zukünftige Entwicklung der Polizei, Drucksache 17/3032 (17.9.), Berlin.

- Deutscher Bundestag* 2010b: Antwort der Bundesregierung: Deutsche Polizeiarbeit in Afghanistan, Drucksache 17/2878 (8.9.), Berlin.
- Deutscher Bundestag* 2010c: Informationspolitik zum Afghanistan-Einsatz, Drucksache 17/2884 (8.9.), Berlin.
- Duffield, John S.* 1999: Political Culture and State Behavior: Why Germany Counfound Neorealism, in: *International Organization* 53: 4, 765-803.
- Farrell, Theo* 2005: World Culture and Military Power, in: *Security Studies* 14: 3, 448-488.
- Fischer-Lescano, Andreas* 2009: Bundesmarine als Polizei der Weltmeere? Völker-, europa- und verfassungsrechtliche Grenzen der Pirateriebekämpfung, in: *Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland*, 12: 2, 49-55.
- Friederichs, Hauke* 2009: Bundeswehr in Afghanistan: Kaum Einsatzbereit 16.9., www.tagesspiegel.de/politik/international/bundeswehr-in-afghanistan-kaum-einsatzbereit/1600802.html (18.6.2010).
- Friesendorf, Cornelius* 2012: International Intervention and the Use of Force: Military and Police Roles, SSR Papier Nr. 4, Genf, DCAF.
- Friesendorf, Cornelius/Krempel, Jörg* 2010: Militarisierung statt Bürgernähe: Das Missverhältnis beim Aufbau der afghanischen Polizei, HSFK-Report, Nr. 9, Frankfurt a. M.
- Gardam, Judith* 2006: *Necessity, Proportionality and the Use of Force by States*, 3. Auflage, Cambridge.
- Gebauer, Matthias/Weiland, Severin* 2006: USA und Briten überziehen Deutschland mit Kritik- Kampagne, in: *Spiegel online* 17.11., www.spiegel.de/politik/deutschland/afghanistan-einsatz-usa-und-briten-ueberziehen-deutschland-mit-kritik-kampagne-a-449160.html (12.8.2012).
- Gebauer, Matthias* 2009: Neue Regeln für Afghanistan-Einsatz: Bundeswehr darf jetzt schneller schießen, in: *Spiegel online* 27.7., www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,638605,00.html (18.6.2010).
- Geis, Anna* 2005: Die Zivilmacht Deutschland und die Enttabuisierung des Militärischen, HSFK-Standpunkte, Nr. 2, Frankfurt a. M.
- Germund, Willi* 2009: US-Offensive im Bundeswehrgebiet: Gegen Taliban, in: *Frankfurter Rundschau online* 9.11., www.fr-online.de/politik/us-offensive-im-bundeswehrgebiet-gegen-taliban,1472596,3293438.html (12.8.2010).
- Gewerkschaft der Polizei* 2011: Grundsätze der Gewerkschaft der Polizei zu Einsätzen der Deutschen Polizei im Ausland, 15.9.2011.
- Giustozzi, Antonio/Isaqzadeh, Mohammad* 2011: Afghanistan's Paramilitary Policing in Context: The Risks of Expediency, Kabul, Afghanistan Analysts Network.
- Haltiner, Karl W.* 2001: Policemen or Soldiers? Organizational Dilemmas of Armed Forces in Peace Support Operations, in: Kümmel, Gerhard (Hrsg.): *The Challenging Continuity of Change and the Military: Female Soldiers, Conflict Resolution*, South Africa, Strausberg: Sozialwissenschaftliches Institut der Bundeswehr, 359-384.
- Hills, Alice* 2008: The Dialectic of Police Reform in Nigeria, in: *Journal of Modern African Studies* 46: 2, 215-234.
- Hope, Ian* 2008: Unity of Command in Afghanistan: A Forsaken Principle of War, in: www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/pub889.pdf (21.5.2012).

- Human Rights Watch* 2011: „Just Don't Call It a Militia“: Impunity, Militias, and the „Afghan Local Police“, in: www.hrw.org/sites/default/files/reports/afghanistan0911webwcover.pdf, New York, NY (5.5.2012).
- Johnston, Alastair Iain* 1995: Thinking about Strategic Culture, in: *International Security* 19:1, 32-64.
- Jones, Seth G.* 2009: *In the Graveyard of Empires: America's War in Afghanistan*, New York, NY.
- Kaldor, Mary* 2005: *New & Old Wars: Organized Violence in a Global Era*, With an Afterword, Cambridge.
- Kier, Elizabeth* 1995: Culture and Military Doctrine: France between the Wars, in: *International Security* 19:4, 65-93.
- Kilcullen, David* 2009: *The Accidental Guerilla: Fighting Small Wars in the Midst of a Big One*, Oxford.
- Koelbl, Susanne/Szandar, Alexander* 2008: Not Licensed to Kill: German Special Forces in Afghanistan let Taliban Commander Escape, in: *Spiegel online* 19.5., www.spiegel.de/international/world/0,1518,554033,00.html (18.4.2010).
- Larsdotter, Kersti* 2008: Exploring the Utility of Armed Force in Peace Operations: German and British Approaches in Northern Afghanistan, in: *Small Wars & Insurgencies* 19:3, 352-373.
- Legro, Jeffrey* 1997: Which Norms Matter? Revisiting the ‚Failure‘ of Internationalism, in: *International Organization* 51:1, 31-63.
- Longhurst, Kerry* 2004: *Germany and the Use of Force: The Evolution of German Security Policy 1990-2003*, Manchester.
- Löwenstein, Stephan* 2006: Vorbild für andere EU-Missionen, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 8.6., www.faz.net/aktuell/politik/ausland/kongo-einsatz-vorbild-fuer-andere-eu-missionen1328068.html (11.10.2011).
- Löwenstein, Stephan* 2008: Isaf – Einsatz ohne Awacs und Drogenbekämpfung, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 1.10., www.faz.net/aktuell/politik/ausland/bundeswehr-isaf-einsatz-ohne-awacs-und-drogenbekaempfung-1708548.html (12.8.2010).
- Löwenstein, Stephan* 2009: Attacke mit Fußnoten, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 7.12. www.faz.net/aktuell/politik/ausland/afghanistan-attacke-mit-fussnoten-1893515.html (12.8.2010).
- Mannitz, Sabine (Hrsg.)* 2012: *Democratic Civil-Military Relations: Soldiering in 21st Century Europe*, Abingdon und New York.
- Mueller, John* 2004: *The Remnants of War*, Ithaca, NY.
- Müller, Harald* 2012: Transformation Stress: Democratic Soldiers between Ideals and Mission Impossible, in: Mannitz, Sabine (Hrsg.): *Democratic Civil-Military Relations: Soldiering in 21st Century Europe*, London and New York, 271-290.
- Müller, Harald/Wolff, Jonas* 2012: *A Civilian Power at War: An analysis of Germany's military engagement in Afghanistan since 2001*, Paper presented to the 2012 Annual ISA Convention, April 1-4, 2012, San Diego, CA.

- Münch, Philipp* 2011: Strategielos in Afghanistan: Die Operationsführung der Bundeswehr im Rahmen der International Security Assistance Force, SWP Studie Berlin: Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, November.
- Münkler, Herfried* 2007: Heroische und postheroische Gesellschaften, in: *Merkur* 61:8/9, 742-752.
- Musharbash, Yassin* 2007: Massive Vorwürfe gegen die Bundeswehr, in: *Spiegel online* 18.11., www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,518062,00.html (12.8.2012).
- Nachtwei, Winfried* 2011: Der Afghanistan Einsatz der Bundeswehr: Von der Friedenssicherung zur Aufstandsbekämpfung, in: Seiffert, Anja/Langer, Phil C./Pietsch, Carsten (Hrsg.): *Der Einsatz der Bundeswehr in Afghanistan: Sozial- und politikwissenschaftliche Perspektiven*, Wiesbaden, 33-48.
- Naumann, Klaus* 2012: A Troubled Partnership: Zum Verhältnis von Politik und Militär im ISAF-Einsatz, in: Seiffert, Anja/Langer, Phil C./Pietsch, Carsten (Hrsg.): *Der Einsatz der Bundeswehr in Afghanistan: Sozial- und politikwissenschaftliche Perspektiven*, Wiesbaden, 49-62.
- Noetzel, Timo* 2011: The German Politics of War: Kunduz and the War in Afghanistan, in: *International Affairs* 87:2, 397-417.
- Oakley, Robert B./Dziedzic, Michael/Goldberg, Eliot M. (Hrsg.)* 1998: *Policing the New World Disorder: Peace Operations and Public Security*, Washington, DC.
- OECD* 2007: *The OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- Peilert, Andreas/Kösling, Willy* 2008: Bundespolizei – vormals Bundesgrenzschutz, in: Groß, Hermann/Frevel, Bernhard/Dams, Carsten (Hrsg.): *Handbuch der Polizeien Deutschlands*, Wiesbaden.
- Perito, Robert M.* 2004: *Where is the Lone Ranger When We Need Him? America's Role for a Postconflict Stability Force*, Washington DC.
- Rath, Christian* 2009: Bomben in Kundus: Bundeswehr längst offensiv, in: *TAZ online* 15.12. www.taz.de/!45391/ (12.8.2010).
- Reiter, Dan/Stam, Allan C.* 2002: *Democracies at War*, Princeton, NJ.
- Reuter, Christoph* 2007: Das Dilemma der Bildsperre, in: *Stern online* 12.10., www.stern.de/politik/ausland/tornadoeinsatz-in-afghanistan-das-dilemma-der-bildersperre-600016.html (5.8.2011).
- Rühl, Lothar* 1987: Soldat für Frieden und Freiheit., in: *Zeit online* 8.5., www.zeit.de/1987/20/soldat-fuer-frieden-und-freiheit (12.8.2012).
- Saideman, Stephen M./Auerswald, David P.* 2012: Comparing Caveats: Understanding the Sources of National Restrictions upon NATO's Mission in Afghanistan, in: *International Studies Quarterly* 56:1, 67–84.
- Schnabel, Albrecht/Krupanski, Marc* 2012: Mapping Evolving Internal Roles of the Armed Forces, SSR Papier Nr. 7, Genf, DCAF.
- Scholzen, Reinhard* 2006: *Der BGS: Geschichte der Bundespolizei*, Stuttgart.
- Schörnig, Niklas* 2009: In der Opferfalle: Die Bundesregierung und die zunehmenden Gefallenen der Bundeswehr in Afghanistan, HSKF-Standpunkte Nr. 2, Frankfurt a. M.

- Schreer, Benjamin* 2010: Political Constraints: Germany and Counterinsurgency, in: *Security Challenges* 6:1, 97-108.
- Schürkes, Jonna* 2010: Bodentruppen der Besatzung: Polizeiaufbau in Afghanistan, in: *Bürgerrechte & Polizei/CILIP* 96:2, 50-56.
- Schwegmann, Christoph/Rühe, Volker (Hrsg.)* 2011: *Bewährungsproben einer Nation: Die Entsendung der Bundeswehr ins Ausland*, Berlin.
- Seiffert, Anja/Langer, Phil C./Pietsch, Carsten (Hrsg.)* 2012: *Der Einsatz der Bundeswehr in Afghanistan: Sozial- und politikwissenschaftliche Perspektiven*, Wiesbaden.
- Shaw, Martin* 2005: *The New Western Way of War: Risk-Transfer War and its Crisis in Iraq*, Cambridge.
- Szandar, Alexander/Musharbash, Yassin* 2007: Bundeswehr an Gefechten in West-Afghanistan beteiligt, in: *Spiegel online* 9.11., www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,516455,00.html (12.9.2012).
- Tilly, Charles (Hrsg.)* 1975: *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton, NJ.
- Tomforde, Maren* 2005: Motivation and Self-Image among German Peacekeepers, in: *International Peacekeeping* 12:4, 576-585.
- Ulrich, Andreas* 2012: Ineffective and Unsustainable: Failure Threatens Afghan Police Training Mission, in: *Spiegel online* 28.12.2012, www.spiegel.de/international/world/failure-threatens-german-afghan-police-training-mission-a-874825.html (13.1.2013).
- United Nations* 1979: Code of Conduct for Law Enforcement Officials, Adopted by General Assembly Resolution 34/169 of 17 December 1979.
- U.S. Army and Marine Corps* 2007: *Counterinsurgency Field Manual*, With Forewords by Petraeus, David H./Amos, James F./Nagl, John A., Chicago.
- Van Creveld, Martin* 2008: *The Changing Face of War: Combat from the Marne to Iraq*, New York, NY.
- Vennesson, Pascal/Breuer, Fabian/de Franco, Chiara/Schroeder, Ursula C.* 2009: Is There a European Way of War? Role Conceptions, Organizational Frames, and the Utility of Force', in: *Armed Forces & Society* 35:4, 628-645.
- Watts, Stephen* 2008: Air War and Restraint: The Role of Public Opinion and Democracy, in: *Evangelista, Matthew/Müller, Harald/Schörnig, Niklas (Hrsg.): Democracy and Security: Preferences, Norms and Policy-making*, London und New York, NY, 53-71.
- Weisswange, Jan-Phillipp* 2011: 60 Jahre Bundespolizei, in: *Strategie & Technik* 54:5 (Mai), 79-82.
- Wilder, Andrew* 2007: *Cops or Robbers? The Struggle to Reform the Afghan National Police*, Kabul, Afghanistan Research and Evaluation Unit, Juli.
- Wilson, James Q.* 1991: *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*, New York, NY.

Abkürzungen

ALP	Afghan Local Police
ANA	Afghanische Nationalarmee
ANP	Afghan National Police
ANCOP	Afghan National Civil Order Police
AUCP	Afghan Uniformed Civilian Police
BGS	Bundesgrenzschutz
BKA	Bundeskriminalamt
BMI	Bundesministerium des Inneren
CIP	Critical Infrastructure Protection
EUPOL	European Police Mission in Afghanistan
FDD	Focused District Development
GPPT	German Police Project Team
GSG9	Grenzschutzgruppe 9
IEB	Interkulturelle Einsatzberatung
IMU	Islamic Movement of Usbekistan
IPU	Integrated Police Unit
ISAF	International Security Assistance Force
KSK	Kommando Spezialkräfte
NATO	North Atlantic Treaty Organization
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
OEF	Operation Enduring Freedom
PRT	Provincial Reconstruction Team
QRF	Quick Reaction Force
RC North	Regional Command North
VN	Vereinte Nationen
ZKikK	Zentrale Koordinierungsstelle Interkulturelle Kompetenz