KOMMENTAR 15.03.2017 | Steffen Eckhard & Dionys Zink

Hat sich stets bemüht

Die Sicherheitslage in Afghanistan ist verheerend, auch die EU-Polizei-Trainingsmission konnte daran nichts ändern.

„Nach knapp einem Jahrzehnt erfolgreicher Unterstützung der zivilen Polizeiarbeit in Afghanistan wird die ‚European Union Police Mission in Afghanistan' (EUPOL Afghanistan) heute beendet." So beginnt der letzte Facebook-Eintrag der EUPOL, die seit 2007 in Afghanistan stationiert war. Die offizielle Webseite war schon Anfang 2017 nicht mehr verfügbar, unmittelbar nach dem offiziellen Ende von EUPOL am 31. Dezember 2016 wurde sie abgeschaltet. Vermutlich wünschten sich die Verantwortlichen – der Europäische Rat und die 23 Mitgliedsländer, die an der Mission beteiligt waren – einen eher stillen Abgang. Es bleibt zu fragen, worin die eingangs zitierten Erfolge bestehen sollen.

Nicht zuletzt die aktuelle Debatte in Deutschland über die Rückführung von afghanischen Geflüchteten zeigt deutlich, wie prekär die Sicherheitslage in Afghanistan wirklich ist. Zwar werden einige Gebiete, vor allem im Norden Afghanistans, von der Bundesregierung als sicher eingestuft und Geflüchtete aus einigen Bundesländern dorthin zurückgeführt, doch auch in diesen Regionen sind staatliche Strukturen, wie etwa die Polizei, nur minimal und meist in derart desolatem Zustand präsent, dass radikale, staatsfeindliche Gruppierungen wie die Taliban ein leichtes Spiel haben, diese auszuhebeln oder zu umgehen.

Auch in vermeintlich sicheren Regionen sind staatliche Strukturen, wie etwa die Polizei, nur minimal und meist in desolatem Zustand präsent.

Dies zeigte sich zuletzt Anfang Januar, als ein Student von Taliban-Kämpfern öffentlich gehängt wurde. Der Vorfall ereignete sich nur etwa 60 Kilometer von Kabul entfernt, in einem Gebiet, auf das sich ein Großteil der sicherheitspolitischen Maßnahmen konzentriert, und stellt keineswegs einen Einzelfall dar. Noch schlimmer ist die Lage im Süden Afghanistans. Die USA werden nun erstmals seit dem Rückzug 2014 wieder ein größeres Truppenkontingent in die Provinz Helmand entsenden, ein Gebiet, das fast vollständig von den Taliban kontrolliert und in

dem etwa 70 Prozent des weltweit gehandelten Heroins und Opiums produziert wird.

Aber auch in Teilen des vermeintlich sicheren Nordens kommt es zunehmend zu grausamen Zwischenfällen, zuletzt Anfang Februar, als sechs afghanische Mitarbeiter des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK), einer Organisation, die bis dahin von allen Parteien als unparteiisch akzeptiert wurde, gezielt getötet wurden.

Wenn der damalige Verteidigungsminister Karl-Theodor zu Guttenberg im Jahr 2009 von „kriegsähnlichen Zuständen“ in Afghanistan sprach, dann kann heute ohne Zweifel von Krieg gesprochen werden. Der Unterschied ist nur, dass Deutschland das Kämpfen heute der afghanischen Polizei und dem afghanischen Militär überlässt. Insgesamt steigt die Zahl der kriegs- oder konfliktbedingten Opfer seit 2009 kontinuierlich an und verdoppelte sich im Vergleich zu 2013 auf ein neues Rekordhoch von mehr als 17 000 Toten im Jahr 2015. Im Jahr 2016, so schätzen die Vereinten Nationen, waren es etwa 18 000 Tote.

Insgesamt steigt die Zahl der konfliktbedingten Opfer seit 2009 kontinuierlich an und stieg auf ein neues Rekordhoch von mehr als 17 000 Toten im Jahr 2015.

Der „Fragile State Index“, der die Stabilität von staatlichen Strukturen misst, setzt Afghanistan im Jahr 2016 auf den neuntschlechtesten Platz, nur Somalia, Syrien und fünf zentralafrikanische Länder sind noch schlechter aufgestellt. Die Menschenrechtslage präsentiert sich ebenfalls in düsteren Farben. Die Internationale Organisation für Migration und das UN-Flüchtlingshilfswerk UNHCR geben an, dass im letzten Jahr allein aus Pakistan 370 000 registrierte Flüchtlinge nach Afghanistan zurückkehren mussten. Was zunächst als positives Zeichen erscheint, ist in Anbetracht des katastrophalen Zustands der afghanischen Behörden und der Überforderung der im Land vertretenen Hilfswerke eher ein Vorzeichen für eine drohende humanitäre Katastrophe.

Dies alles steht in starkem Kontrast zu den internationalen Bemühungen um das Land. Im Jahr 2014 floss laut der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) fast genauso viel Geld für Konflikt-, Friedens- und Sicherheitsunterstützung nach Afghanistan, wie in die anderen neun instabilsten Länder weltweit zusammen. Deutschland leistete zwischen 2002 und 2015 insgesamt 4,3 Milliarden US-Dollar Entwicklungshilfe an Afghanistan, die EU 3,3 Milliarden und

die USA sogar 24,8 Milliarden US-Dollar. Vielleicht mit Ausnahme des amerikanischen Marshallplans nach dem Zweiten Weltkrieg (etwa 130 Milliarden US-Dollar) wurde nie zuvor in einem Konfliktland in ähnlichem Ausmaß finanziell in Entwicklung investiert wie in Afghanistan. Geändert hat das jedoch wenig.

Die entscheidenden Strategieänderungen erfolgten in zu kleinen Schritten, waren von kurzfristigem Aktionismus geprägt und selten von Willen zur Weitsicht getragen.

Im Grunde mangelte es der internationalen Gemeinschaft in Afghanistan seit der US-Intervention im Jahr 2001 an politischem Willen. Die entscheidenden Strategieänderungen erfolgten in zu kleinen Schritten, waren von kurzfristigem Aktionismus geprägt und selten von Willen zur Weitsicht getragen. Daher hinken die westlichen Geber der sicherheitspolitischen Entwicklung in Afghanistan hinterher. Es dominiert Reaktion, anstelle von Gestaltung.

Dies war bereits 2001 der Fall, als die USA – bereits intensiv mit den Planungen für den Sturz Saddam Husseins beschäftigt – die Organisation des Wiederaufbaus in Afghanistan nicht etwa in einer Hand bündelten, beispielsweise einer UN-Friedensmission, sondern auf eine Reihe von unabhängigen Führungsnationen verteilten. Mit durchschnittlich 40 Polizisten übernahm Deutschland Verantwortung für den Aufbau der afghanischen Polizei. Wo anderswo Blauhelmsoldaten im ganzen Land stationiert werden, beschränkte sich die internationale militärische Schutztruppe ISAF bis 2005/2006 auf eine Präsenz ausschließlich in Kabul, was letztlich auch für die Reichweite des neuen afghanischen Staates galt.

Deutschland rief 2006 die EU für den Polizeiaufbau zur Hilfe. Dies kann einerseits als die realistische Erkenntnis interpretiert werden, dass deutlich mehr Ressourceneinsatz in dem zunehmend gefährlichen Land notwendig waren. Andererseits ist es aus heutiger Sicht schlicht nicht nachvollziehbar, warum bis 2005 maximal 80 deutsche Polizeitrainer nach Kabul geschickt wurden, für eine afghanische Polizei, deren Umfang einmal über 100 000 Polizisten betragen sollte. Der damalige deutsche Polizeikoordinator in Kabul beschrieb das deutsche Polizeireformmandat dann auch treffend als „zu kleinteilig und vorsichtig, zu sehr auf Pragmatismus ausgelegt“.

Als problematisch erwiesen sich ein fehlendes Sicherheitskonzept,

In einer sich drastisch verschlechternden Sicherheitslage und innerhalb einer Afghanistanhilfe, die zunehmend zum Kampfeinsatz mutierte, übernahm mit der EU

komplexe und starre Finanzierungsregeln sowie ein zentralisiertes System administrativer Verantwortung.

stattdessen ein Akteur die Polizeiunterstützung, dessen Krisenmanagementstrukturen damals noch in den Kinderschuhen steckten. Afghanistan war die vierte EU-Mission überhaupt. Als problematisch erwiesen sich ein fehlendes Sicherheitskonzept, komplexe und starre Finanzierungsregeln sowie ein zentralisiertes System administrativer Verantwortung, bei dem der operative Kommandant der zivilen Krisenmission nicht vor Ort in Afghanistan arbeitet, sondern im EU-Hauptquartier in Brüssel. Weder konnte die EUPOL so den Bedürfnissen der afghanischen Regierung nach einer „robusteren" Form der Polizeiausbildung gerecht werden noch eine flexible Aufgabenverteilung mit anderen internationalen Partnern abstimmen. Trotz der teilweise knapp 400 eingesetzten Polizisten und einem Budget von 450 Millionen Euro zwischen 2007 und 2015 ist der Einfluss von EUPOL letztlich als gering einzuschätzen.

Erst eine seit 2009 zusätzlich im Land befindliche NATO-Trainingsmission, mit mehr als 1000 Polizeitrainern, konnte etwas Wirkung entfalten. Doch gerade als sich ein Wendepunkt abzeichnete und sich die US-Regierung und die Taliban-Führung in Katar an den Verhandlungstisch setzten, zogen die NATO-Kampftruppen ab. Seitdem setzen die Taliban auf einen militärischen Sieg, der afghanische Staat erodiert, afghanische Eliten verschieben ihr Kapital ins Ausland und Monat für Monat werden immer mehr Zivilisten gezwungen zu fliehen.

Frieden und Stabilität lassen sich nicht erkaufen und auch nicht ein funktionierendes Sicherheitswesen. Diese Erkenntnis kann nach 15 Jahren Engagement in Afghanistan wohl als gesichert gelten. Belastbare Friedensverträge entstehen besonders in Situationen mit einem lang anhaltenden militärischen Patt zwischen zwei Konfliktparteien. Dann sind Verhandlungen und bestenfalls eine Vereinbarung über die Teilung der Macht möglich. In Afghanistan kann diese Situation am ehesten durch erneute Truppenentsendungen herbeigeführt werden. Die USA haben noch unter Präsident Barack Obama ihren Abzug bereits gestoppt. Ob und wie sich diese Position unter Donald Trump ändert, ist, wie vieles an der Agenda des neuen Präsidenten, äußerst unklar.

Was noch? Die EU zieht ihre Lehren. In Baden-Württemberg wurde ein EU-Materiallager für eine schnellere Entsendung von Krisenmissionen

eingerichtet. Flexible Projektmittel stehen heutigen Missionen zur Verfügung. Und verstärkte Bemühungen, sich den politischen Interessen des Gastgeberlands anzupassen, sind beispielsweise bei der neuen Ukraine-Mission der EU zu erkennen. Ob in transatlantischen Hauptstädten ähnliche Lernprozesse stattfinden, ist fraglich. Zumindest die Bundesregierung hat nie eine öffentliche Evaluation des Afghanistan-Engagements durchgeführt. Stattdessen nahm das Bundeskanzleramt seine seit Jahren bestehende Webseite zur deutschen Afghanistan-Politik ebenso leise aus dem Netz wie die EU ihre Webseite der Mission EUPOL. Optimismus sieht anders aus.



Steffen Eckhard
München

Dr. Steffen Eckhard ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Ludwig-Maximilians-Universität München und Non-Resident Fellow am Global Public Policy Institute (GPPi) in Berlin. Zuletzt veröffentlichte er International Assistance to Police Reform (2016) und gemeinsam mit der Friedrich-Ebert Stiftung eine Studie (2014) zu Trends und Erfahrungen bei der externen Sicherheitssektorreform-Unterstützung.



Dionys Zink
München

Dionys Zink studiert und arbeitet am Geschwister-Scholl-Institut für

Politikwissenschaft der Ludwigs-Maximilians-Universität München. Dort beschäftigt er sich hauptsächlich mit sicherheitspolitischen Fragestellungen, insbesondere mit Staatsaufbau in Post-Konflikt-Gesellschaften.