

Die politische Bedeutung von „Polizeihilfe“ in Afghanistan zwischen den fünfziger und siebziger Jahren des 20. Jahrhunderts

Lars Ostermeier

ABSTRACT

The Political Meaning of “Police Assistance” in Afghanistan between the 1950s and 1970s

Following World War II, the Afghan government asked the Federal republic of Germany for German police advisors, initiating the longest period of German-Afghan “technical collaboration” within the field of police assistance. This period came to an end in the aftermath of Soviet invasion of Afghanistan in 1979. Based on archival resources from the Political Archive of the Federal foreign Office, this article analysis the performative construction of German police assistance for the period between 1952 and 1979 and discusses this type of “technical collaboration” by drawing on analytical insights from the field of “translation studies”. It is argued that the political meaning of police assistance was more based upon abstract theoretical assumptions regarding development and social transformations processes than on an evaluation of the content, objectives and impact of this form of technical collaboration.

1. Einleitung

Seit Beginn der deutsch-afghanischen Beziehungen zu Beginn des 20. Jahrhunderts wird häufig eine große Freundschaft zwischen beiden Ländern beschrieben. Sie geht auf einen fehlgeschlagenen Versuch des Deutschen Reichs zurück, Afghanistan während des Ersten Weltkriegs zu einem Einmarsch in Britisch-Indien zu bewegen.¹ Seitdem bestanden

1 O. von Niedermeyer, Unter der Glutsonne Irans: Kriegserlebnisse der deutschen Expedition nach Persien und Afghanistan; mit vielen Bildern und 1 Kt.-Skizze, Dachau bei München 1925; T. L. Hughes, The German Mission to Afghanistan, 1915-1916, in: German Studies Review, 25 (2002), 3, 447-476.

zwischen beiden Ländern zunächst auf dem militärischen und wirtschaftlichen Sektor Beziehungen, die für wenige Jahre während und nach dem Zweiten Weltkrieg unterbrochen wurden. Seit den fünfziger Jahren fand auch eine polizeiliche Zusammenarbeit zwischen der Bundesrepublik Deutschland (BRD) und Afghanistan statt, die nach dem Einmarsch der Sowjetunion durch die Deutsche Demokratische Republik (DDR) fortgesetzt und während der Herrschaft der Taliban abgebrochen wurde. Die Zusammenarbeit der BRD und Afghanistans im polizeilichen Bereich hat damit über zahlreiche Regime- und Regierungswechsel angedauert. Sie begann in den frühen fünfziger Jahren in Afghanistan unter der Herrschaft von König Mohammad Zahir Shah und Premierminister Mohammad Daoud Khan. Khan war in seiner Regierungszeit maßgeblich daran interessiert, Afghanistan durch Entwicklungshilfe sowohl aus den USA als auch aus der Sowjetunion zu modernisieren.² Shah führte 1963 eine Verfassungsreform durch, die Afghanistan die Staatsform einer konstitutionellen Monarchie gab und ein Zweikammerparlament einführte sowie die Gründung von Parteien ermöglichte. In den darauffolgenden zehn Jahren standen der afghanischen Regierung fünf Premierminister vor, bis im Jahr 1973 Daoud einen Putsch durchführte und einen autoritären Regierungsstil einführte. Daoud wiederum wurde bei einem Putsch afghanischer Parteien (Khalq, Parcham) im April 1978 ermordet. Im Dezember 1979 schließlich marschierten sowjetische Soldaten in Afghanistan ein, infolgedessen wurde die polizeiliche Zusammenarbeit der BRD mit Afghanistan abgebrochen.

Angesichts der zahlreichen politischen Richtungswechsel in diesem Zeitraum stellen sich eine Reihe von Fragen des Einflusses der politischen Veränderungen auf die polizeiliche Zusammenarbeit: Ging die „Polizeihilfe“ ungehindert weiter? Wer nahm wie Einfluss auf die Gestaltung der Zusammenarbeit? Wurden Organisationsstrukturen und Ausbildungsinhalte angepasst? Fand ein Transfer bzw. eine Anpassung des deutschen Polizeimodells an afghanische Verhältnisse statt? Wie wurde beurteilt, ob die Polizeihilfe „erfolgreich“ ist? Was war die Grundlage für die vielbeschworene „Freundschaft“ der BRD mit Afghanistan?

Aktuelle Diskurse über den Zusammenhang demokratischer Polizeiorganisationen mit der Entstehung und Stabilisierung von moderner Staatlichkeit bieten zur Beantwortung dieser Fragen widersprüchliche theoretische Annahmen an. In offiziellen Dokumenten beispielsweise der OECD zu Sicherheitssystemreformen³ und von einigen Wissenschaftlern wird die These vertreten, dass ein funktionaler Zusammenhang zwischen der Förderung demokratischer Polizeiorganisationen nach angelsächsischem Vorbild, der Stabilisierung von Staatlichkeit und nachhaltiger Entwicklung bestehe: „A professional police service that has the trust and confidence of people and responds adequately to the needs of all sections of society is essential to increasing community safety and providing an

2 C. Schetter, *Kleine Geschichte Afghanistans*, München 2007; T. J. Barfield, *Afghanistan. A Cultural and Political History*, Princeton 2012.

3 OECD, *Organisation for Economic Co-Operation and Development, The OECD DAC Handbook on Security System Reform. Supporting Security and Justice*, Paris 2007.

enabling environment for sustainable development.“⁴ Andere Wissenschaftler hingegen kritisieren den ethnozentrischen Gehalt dieser These,⁵ warnen dass dahinter eher ein Polizeimythos statt ein empirisch gesichertes Bild von Polizei stehe⁶ und vertreten die These, dass Polizeiorganisationen eher ein Ausdruck politischer Ordnungen statt deren Voraussetzung seien: „The key point is that police reproduce, rather than manufacture, construct, or produce order. For this reason, the re-emergence of police is indicative of the re-emergence of order.“⁷

Hinter diesen konträren Annahmen stehen auf der einen Seite ein institutionenzentriertes und auf der anderen Seite ein prozesszentriertes theoretisches Modell von Staatlichkeit. Beide Modelle begründen analytische Perspektiven, die unterschiedliche Aspekte von Polizei, ihren Zusammenhang mit gesellschaftlicher Ordnung und schließlich auch von internationalen Polizeihilfeprojekten in den Fokus rücken. Während die institutionenzentrierte Perspektive auf Polizeimodelle und Organisationen gerichtet ist, nimmt die prozesszentrierte Perspektive die Handlungen der Akteure der Polizeihilfe in den Blick. Aus diesen unterschiedlichen Perspektiven können zwei Konzepte von Polizeihilfe abgeleitet werden: ein Transferkonzept, bei dem Wissen über die Polizei verbreitet wird, und ein Übersetzungskonzept, bei dem Wissen übersetzt, d.h. übertragen und angepasst bzw. verändert wird. Letzteres wird in der Literatur häufig als Verhandlungsprozess geschildert: „[P]olice models actually develop out of the political conflicts and negotiations that occur as patterns of order emerge.“⁸ Das Transferkonzept bietet eine klare Vorgabe zur Bewertung von Polizeihilfeprojekten; es wird gemessen, ob bzw. inwieweit die jeweilige Polizeiorganisation dem jeweiligen Idealmodell von Polizeiorganisationen entspricht. Dieses Idealmodell ist zugleich die Quelle der normativen Legitimation der Polizeihilfeprojekte. Das Übersetzungskonzept ist hier offener; es muss jeweils empirisch ermittelt werden, welche Ziele mit der Polizeihilfe verbunden sind, wie sie bewertet wird und welche Polizeiorganisationen dabei entstehen. Und auch die normative Legitimation der Polizeihilfe kann hier variieren und muss daher empirisch bestimmt werden.

Beides – die Ziele, die Bewertung, die Ergebnisse einerseits und die normative Legitimation der Polizeihilfe andererseits – stehen in der folgenden Analyse von Akten über die Polizeihilfeprojekte der BRD in Afghanistan aus dem Politischen Archiv des Auswärtigen Amts von den fünfziger bis zu den siebziger Jahren des 20. Jahrhunderts im Mittelpunkt.

4 Ebenda, S. 163; Vgl. D. H. Bayley, *Democratizing the Police Abroad: What To Do and How To Do It*, Washington 2001; ders., *Changing the Guard: Developing Democratic Police Abroad*, Oxford 2006.

5 P. K. Manning, *The Study of Policing*, in: *Police Quarterly*, 23 (2005), 8, 23-43; *Democratic Policing in a Changing World*, Boulder 2010.

6 R. Reiner, *Myth vs. Modernity: Reality and unreality in the English model of policing*, in: J. P. Brodeur (Hg.), *Comparisons in Policing: An international Perspective*, Aldershot 1995, 16-48; *The Politics of the Police*, Oxford 2010.

7 A. Hills, *Policing Post-Conflict Cities*, London/New York, 2009. Für eine Diskussion der daraus resultierenden Probleme für gegenwärtige internationale Polizeiaufbauprojekte siehe O. Marenin, *Restoring Policing System in Conflict Torn Nations: Process, Problems, Prospects*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces Occasional Paper No. 7, Genf 2005; RUSI, *Royal United Services Institute for Defence and Security Studies, Reforming the Afghan National Police*, Appendix A: Literature Review, London/Philadelphia 2009, S. 156-182.

8 Hills, *Policing* (Anm. 4), S. 51; M.-M. Müller, *Public Security in the Negotiated State. Policing in Latin America and Beyond*, Basingstoke/New York, 2012.

Konzeptionell basiert die Analyse auf theoretischen Begriffen von Performanz und Übersetzungsprozessen. Die performative Dimension der Texte liegt darin, dass ihre Autoren Darstellungen Afghanistans, der afghanischen Polizei, der deutschen Polizeihelfer, der Polizeihilfeprojekte sowie deren Ergebnisse entwerfen⁹ Butler hat den Effekt dieser performativen Sprechakte als „Anschein von Substantialität“¹⁰ bezeichnet um darauf hinzuweisen, dass durch die performativen Akte keineswegs ein Abbild der Realität, sondern vielmehr eine Realität geschaffen wird, neben der weitere Realitäten bestehen können.¹¹ Die Vermittlung dieser Realitäten wiederum kann mithilfe des Begriffs der Übersetzung theoretisch gefasst werden.¹² Im Gegensatz zum Transferkonzept, in dem davon ausgegangen wird dass Wissen einfach verbreitet wird, geht das Übersetzungsmodell von der Gleichzeitigkeit der Verbreitung und Veränderung von Wissen aus: „A translation usually not only transforms the travelling idea and its new environment, but also the mediator and the context from where the idea originated.“¹³ Diese Annahme ermöglicht es, eine positivistische Lesart der Akten zu vermeiden und stattdessen zu rekonstruieren, wie in den Akten unterschiedliche Realitäten der Polizeihilfeprojekte konstruiert und vermittelt werden.

2. Beginn der Polizeihilfe: Konsens über die politische Bedeutung

Nachdem die afghanische Polizei 1954 formell vom Militär getrennt wurde (davor gab es statt einer eigenständigen Polizei eine Art Gendarmerie), nahmen bereits 1956 afghanische Armeeeoffiziere „anknüpfend an ältere Verbindungen“ an Polizeilehrgängen an der Polizeiakademie in Münster-Hiltrup teil.¹⁴ Zugleich warb das afghanische Kulturstamt in München deutsche Fachkräfte an, darunter auch bayerische Polizeibeamte, die vom Dienst beurlaubt wurden und als Polizeilehrer an die Polizeischule in Kabul gingen. Obwohl die Beamten offiziell unter der Weisungsbefugnis der afghanischen Regierung standen, berichteten sie direkt an das Bundesinnenministerium in Bonn und die deutsche

9 J. L., Austin, Zur Theorie der Sprechakte, Stuttgart 1962. Eine ausführliche Diskussion des Performanzbegriffs in den Geschichtswissenschaften findet sich bei J. Martschukat/S. Patzold (Hg.), Geschichtswissenschaft und „performative turn“. Ritual, Inszenierung und Performanz vom Mittelalter bis zur Neuzeit, Köln 2003.

10 J. Butler, Performative Akte und Geschlechterkonstitution. Phänomenologie und feministische Theorie, in: U. Wirth (Hg.), Performanz zwischen Sprachphilosophie und Kulturwissenschaften, Frankfurt am Main 2002, 301-320.

11 Das bedeutet nicht, dass hier eine relativistische Position eingenommen wird. Law und Urry haben zu diesem Vorwurf angemerkt: „The move here is to say that reality is a relational effect. It is produced and stabilized in interaction that is simultaneously material and social. ... This means that we are not saying is that reality is arbitrary. The argument is neither relativist nor realist.“ J. Law /J. Urry, Enacting the Social, in: Economy and Society, 33 (2005), 3, 395; siehe dazu auch R. Rottenburg, Übersetzung und ihre Dementierung, in: G. Kneer/M. Schroer/E. Schüttelpelz (Hg.), Bruno Latours Kollektive, Frankfurt am Main 2008a, S. 401-424.

12 Rottenburg hat den Begriff von der Wissenschafts- und Technikforschung übernommen und zur (ethnografischen) Analyse von Projekten der Entwicklungszusammenarbeit angewendet. R. Rottenburg, Far-Fetched Facts. A Parable of Development Aid, Cambridge/London 2009.

13 R. Rottenburg, From Transfer to Translation, 2008, S. 9.

14 PAA, Bericht Nr. 494/77; 302 445-AFG-01-445-AFG-11 103725 1977.

Botschaft in Kabul über ihre Tätigkeit. Das Auswärtige Amt (AA) übernahm die Kosten für Lohnausgleichszahlungen. Ab dem Jahr 1958 erhielt die polizeiliche Zusammenarbeit einen formellen Rahmen durch ein deutsch-afghanischen Regierungsabkommen, das als „Technische Hilfe“ die Ausbildungstätigkeit sowie die Beratung der afghanischen Regierung in Polizeifragen regelte. In einem Planungsdokument des AAs von 1957 wird berichtet, dass es dabei auch um den Transfer des deutschen Polizeisystems ging: „Die Afghanen haben den Wunsch, sich bei der Reorganisation des Polizeiwesens das deutsche System zum Muster zu nehmen. Sie haben daher um die Entsendung deutscher Lehrkräfte an die Polizeischule Kabul gebeten.“¹⁵

Afghanistan war zu diesem Zeitpunkt politisch neutral und versuchte, die politische Einflussnahme durch Geberländer dadurch auszugleichen, dass sowohl Projekte durch die Sowjetunion (die damals bereits das Militär ausbildete) als auch durch die USA und andere westliche Staaten finanziert wurden.¹⁶ Die BRD nahm hier eine besondere Rolle ein, da einerseits an umfangreiche Beziehungen vor dem Zweiten Weltkrieg angeknüpft wurde. Andererseits bot sie sich als Partner für den Polizeibereich an, da von ihr keine große politische Einflussnahme erwartet wurde. So findet sich in den ausgewerteten Akten aus dem Jahr 1957 der Hinweis auf Berichte eines Journalisten, der die Gründe für die Wiederbelebung der deutsch-afghanischen Beziehungen nach dem Zweiten Weltkrieg auf den Punkt brachte: Deutschland sei wirtschaftlich stark genug, um effektive Entwicklungshilfe leisten zu können und gleichzeitig schwach genug, um Afghanistan keine weitreichenden politischen Bedingungen stellen zu können.¹⁷

Zu Beginn der Polizeihilfe in den 50er Jahren wird die politische Bedeutung der Polizeihilfe in zahlreichen ausgewerteten Dokumenten als Teil einer Konfrontation des „Ostblocks“ und der „freien Welt“ beschrieben und legitimiert. Als wichtigstes Projekt galt damals jedoch die Bildungszusammenarbeit, die vor allem in Form der Nejat-Schule in Kabul seit Jahrzehnten institutionalisiert war und auf Projekte im Hochschul- und Kulturbereich ausgedehnt wurde. Die Polizeihilfe selbst hatte vor allem strategische Bedeutung für die BRD und Afghanistan. So konnten die Afghanen dem sowjetischen Einfluss auf das Militär „westlichen“ Einfluss auf die Polizei entgegenstellen, während die BRD, damals außenpolitisch nicht souverän, ihre Anpassung an die westlichen Alliierten unterstreichen konnte.

3. Interministerieller Streit über die politische Bedeutung der Polizeihilfe

So kann auch erklärt werden, weshalb der damalige Botschafter Schmidt-Horix in den sechziger Jahren bereits davon sprach, man besetze mit der Polizeihilfe (die damals aus

15 PAA, B56 Band 64.

16 B. R. Rubin, *The Fragmentation of Afghanistan. State Formation and Collapse in the International System*, New Haven & London 1994; Barfield, *Afghanistan* (Anm. 2). Ursprünglich hatte Daud die USA um Militärhilfe gebeten, was mit Verweis auf die bereits bestehenden militärischen Beziehungen mit Pakistan abgelehnt wurde.

17 PAA, B 12 Band 912.

vier Polizeilehrern bestand) eine „Bastion“ im Kalten Krieg. Das AA sollte durch eine derartige Rhetorik davon überzeugt werden, an den Ausgleichszahlungen für die Polizeilehrer festzuhalten. Zugleich offenbart diese Zeit jedoch, wie unterschiedlich die Wahrnehmung der Polizeihilfe bei den Akteuren war. Die afghanische Regierung wollte eine direkte Finanzierung der Polizeilehrer durch das AA verhindern, um dem Anspruch der Neutralität gerecht zu werden. Davon, dass man der BRD eine „Bastion“ im Kalten Krieg überlasse, sprach man in afghanischen Regierungskreisen daher nicht. Das AA wiederum wollte eine größere Kontrolle über die Mittelverwendung, das Bundesinnenministerium (BMI) wollte diese Kontrolle jedoch nicht stärken. Als Lösung entwickelte sich eine zunehmende Abwicklung der Polizeihilfe über die Vorläuferorganisation der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), die Deutsche Fördergesellschaft für Entwicklungsländer (GAWI). Formell wurden die Polizeilehrer fortan von der afghanischen Regierung und der GAWI angestellt und entlohnt, informell berichteten sie jedoch an das BMI und das AA, letzteres stellte der GAWI zudem die Mittel für die Polizeihilfe bereit.

Die intern konstruierte politische Bedeutung der Polizeihilfe wurde demzufolge institutionell verschleiert, woraus die offizielle Bezeichnung als „Technische Hilfe“ resultierte, auch wenn alle beteiligten Akteure damit mehr als den Transfer „technischen“, d. h. neutralen, Wissens verknüpften. Politischen Nutzen hat die afghanische Regierung damals aus der Zusammenarbeit insofern gezogen, als dass sie über Berater für den Aufbau moderner Sicherheitsinstitutionen verfügte. Innerhalb der Regierung der BRD führte die Existenz einer internen politischen Bedeutung und einer offiziellen politischen Bedeutung dazu, dass die beteiligten Ministerien, beide Bedeutungen als Ressource zur performativen Konstruktion von Realitäten der Polizeihilfe nutzen konnten, woran auch die Botschaft in Kabul und die Polizeilehrer beteiligt waren.

Anhand der Konstellation der Akteure in den Diskussionen über Ausrüstungshilfe für die afghanische Polizei in den 60er Jahren beispielsweise kann rekonstruiert werden, dass sich für die Akteure auf den verschiedenen Ebenen des Projekts – die Koordination der Ministerien in Bonn, die diplomatische Tätigkeit der Botschaft und die Durchführung des Projekts durch das BMI und das Personal vor Ort – unterschiedliche Probleme stellten. Die Polizeiberater vor Ort arbeiteten in einem diplomatisch und politisch sensiblen und bürokratisch überreguliertem Umfeld, das den Bedingungen für den Transfer von Wissen und Techniken der Polizeiarbeit im Rahmen der Schulung von Ausbildern und der Beratung der afghanischen Polizei und Regierung enge Grenzen setzte. Jede Entscheidung zur Gestaltung des Projekts erforderte die Erörterung der politischen Folgen auf allen Ebenen. Die Botschaft war vor allem um Ansehen und Glaubwürdigkeit bei der afghanischen Regierung und anderen diplomatischen Vertretungen vor Ort bemüht. Die Ministerien in Bonn verfolgten jeweils unterschiedliche Ansätze zum Erreichen übergreifender politischer Ziele.

Für das BMI standen bei der Polizeihilfe offensichtlich sicherheitspolitische Interessen wie die Verbreitung eigener Wissensformen und Techniken der Polizei, die Erlangung von Informationen über das Polizeiwesen anderer Länder und die Etablierung von in-

ternationalen Kontakten im Mittelpunkt. Für das AA war die Polizeihilfe ein politisches Instrument für übergeordnete Interessen. Ziel der Afghanistanpolitik war es, die afghanische Regierung von einer Anerkennung der DDR abzuhalten, den sowjetischen Einfluss zurückzudrängen und Anschluss an westliche Bündnispartner zu finden. Für das 1961 unter der Führung Walter Scheels gegründete Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ) wiederum stellte sich vor allem die grundsätzliche Frage, ob Kooperation im militärischen und polizeilichen Bereich überhaupt als Projekte der „Technischen Hilfe“ im Bereich der Entwicklungspolitik angesiedelt sein sollte.

Diese Grundsatzfrage eskalierte vor allem in den siebziger Jahren den Kampf um die politische Bedeutung der deutschen Polizeihilfe sowohl in Afghanistan als auch in der BRD. Seit 1971 waren deutsche Polizisten in Afghanistan vor allem als Berater für die afghanische Polizei und die afghanische Regierung mit dem Ziel tätig, polizeiliches Fachwissen stärker in der Praxis der afghanischen Polizei zu verankern. Zeitweise hatte das Projekt einen Umfang von bis zu zehn Polizisten. Ein Referent des Bundesinnenministeriums beschrieb 1973 die Tätigkeit der Polizeiberater in Kabul:

*Sie beraten die afghanische Polizei in allen Fachfragen. Die Lehrtätigkeit an der Akademie ist aufgegeben. Besonderes Gewicht wird jetzt auf die Unterweisung in der Durchführung des praktischen Dienstes gelegt. Hierdurch soll die Umsetzung des an der Polizei-Akademie gelehnten Fachwissens in die polizeiliche Praxis erreicht werden.*¹⁸

Im Rahmen dieser Neuausrichtung hatten sich die Projektziele deutlich erweitert. Die Ausweitung des Projekts dürfte im Interesse der Projektbefürworter gewesen sein, die Anfang der siebziger Jahre unter starke Kritik durch das BMZ gerieten.¹⁹ Der Streit um Ausstattungshilfe für die afghanische Polizei führte dazu, dass das BMZ die Einstellung des gesamten Polizeiprojekts forderte, die vom Interministeriellen Lenkungsausschuss auch für Ende 1972 beschlossen wurde.

Die gesamten siebziger Jahre sind dem interministeriellen Kampf um die politische Bedeutung und die Effektivität der Polizeihilfe geschuldet, es gelingt dem BMI jedoch trotz allem das Projekt bis kurz nach dem Einmarsch der Sowjetunion im Dezember 1979 fortzuführen. Die damaligen Konflikte um die Beurteilung des Projekts erinnern an die heutigen Debatten unter den Vorzeichen von Rule of Law, Security Sector Reform und Counterinsurgency, die jeweils unterschiedliche Aspekte von Polizeiprojekten zu deren Beschreibung und Beurteilung heranziehen. Im Zentrum der Diskussionen über die politische Bedeutung der Polizeihilfe stand vor allem um die Frage, ob das Polizeiprojekt einen Beitrag zur Entwicklung Afghanistans leisten kann – eine Frage, die bis heute sehr unterschiedlich beantwortet wird. In einem Brief des BMZ an das AA und das BMI aus dem Jahr 1971 findet sich eine ausführliche Auseinandersetzung mit den Argumenten der Befürworter des Polizeiprojekts:

18 PAA, Brief des BMI an den Botschafter in Kabul vom 31.01.1973, ÖS 7 – 642 101 A 1/1.

19 Die Ausweitung des Projekts als Reaktion auf die Forderung nach der Einstellung des Projekts ist eine interessante Parallele zur gegenwärtigen deutsch-afghanischen Zusammenarbeit im Polizeibereich.

Die Argumentation der Botschaft, das Polizeiprojekt sei deshalb das wichtigste Projekt unserer Technischen Hilfe in Afghanistan, „weil es dazu beiträgt, in dem seit Jahrhunderten feudalistisch regierten Lande Verständnis für soziale Gerechtigkeit zu schaffen, die bestehenden Klassengegensätze zu überbrücken und die Grundlage für eine rechtsstaatliche Ordnung zu legen“, kann hier nicht geteilt werden: Eine rechtsstaatliche Ordnung entfaltet sich in Verfassung, Gesetzen, Rechtsprechung und darüber hinaus in der gesellschaftlichen Wirklichkeit, kaum durch die Polizei. Zur „Überbrückung von Klassengegensätzen“ ist die afghanische Polizei gewiß kein geeignetes Instrument. Verständnis für soziale Gerechtigkeit kann sicher auch in Afghanistan kaum mit Hilfe der Polizei geschaffen werden.²⁰

Diese Debatte zeigt, dass die Versicherheitlichung der Entwicklungspolitik, d. h. die Verbreitung der Annahme, dass Entwicklung das Vorhandensein von Sicherheit voraussetze, bereits spätestens seit den sechziger Jahren im Gange war. So schrieb das BMZ in demselben Brief aus dem Jahr 1971:

Die in England gewonnene, als Auffassung der britischen Seite bezeichnete Erkenntnis von Polizeidirektor Diekmann, „daß die Entwicklungspolitik von der Sicherheitspolitik abhängig (!) sei und daß eine Erhöhung des Lebensstandards ohne Sicherheit für die innere Struktur des Entwicklungslandes nicht möglich ist“, gehört nicht zu den Grundsätzen der Entwicklungspolitik der Bundesregierung.²¹

So eindeutig, wie es in diesem Zitat erscheinen mag, war die Position der Bundesregierung in dieser Frage offensichtlich nicht, denn das AA betonte in der Fortsetzung der Debatte zwei Jahre später:

Das Auswärtige Amt hat sich für die Durchführung [von Polizeiprojekten, Anm. L.O.] nur dann eingesetzt, wenn sie sich politisch und entwicklungspolitisch als förderungswürdig erwiesen. Die entwicklungspolitische Förderungswürdigkeit von Polizeiprojekten in Entwicklungsländern kann insbesondere dann bejaht werden, wenn bezweckt wird, die innerstaatliche Ordnung als Voraussetzung für eine stete wirtschaftliche und soziale Entwicklung aufrechterhalten zu helfen.²²

Die Argumentation des AA baut auf der Annahme auf, dass zur Aufrechterhaltung von innerstaatlicher Ordnung eine Polizei notwendig sei, d.h. dass Entwicklungsprojekte notfalls mit Gewalt gegen die Bevölkerung abgesichert und durchgesetzt werden müssen. Das BMZ setzt dem die Argumentation entgegen, dass innerstaatliche Ordnung nicht die Voraussetzung, sondern das Ziel von Entwicklungshilfe sei.²³ So zeichnen sich zwei unterschiedliche Modelle von Entwicklungszusammenarbeit mit jeweils eigenen Schwä-

20 PAA, I A 2 – T 2032 Afgh – 73/71.

21 PAA, I A 2 – T 2032 Afgh – 73/71.

22 PAA, B 37 ZA B 37 lfd. Nr. 10045 TH Polizeiprojekt 1973-1974, Dezember 1973.

23 I A 2 – T 2032 Afgh – 73/71.

chen ab: Einerseits ein realpolitisches Modell der Projektion gesellschaftlicher Ordnung; andererseits ein Modell des Transfers von neutralem Expertenwissen.

Die damit verbundenen konzeptionellen Fragen waren für die Botschaft und das Polizeiprojekt insofern relevant, dass die Modalitäten der Finanzierung und der Umfang des Projekts von diesen Fragen abhing. Umgekehrt hing die Entscheidung über die Fortsetzung und die Gestaltung des Projekts in den Ministerien nur zu geringem Maße von den Bedürfnissen der Projektverantwortlichen vor Ort und der afghanischen Regierung ab. Für die Akteure vor Ort ergaben sich aus den bürokratischen Kämpfen zwischen den Ministerien starke Einschränkungen bei der Durchführung des Projekts und die Notwendigkeit, bei den zuständigen Referenten in Bonn die Darstellung der Polizeihilfe den jeweiligen Präferenzen anzupassen. Die polizeiliche Zusammenarbeit war insofern über die gesamte Laufzeit von externen Prioritäten dominiert und die afghanischen Regierungen hatten – strukturell angelegte – Schwierigkeiten damit, eigene Interessen in dem Projekt durchzusetzen.

4. Umfang und Bewertung der Polizeihilfe jenseits ihrer politischen Bedeutung

Der Umfang der Polizeihilfe bestand von den fünfziger Jahren bis 1973 überwiegend aus der Tätigkeit der deutschen Polizeilehrer und -berater in Afghanistan und der (teilweise mehrjährigen) Ausbildung afghanischer Polizisten bei deutschen Sicherheitsinstitutionen. Zudem erstreckte sich die Polizeihilfe in den 60er Jahren auf die Ausbildung von afghanischen Polizisten im Bereich des Nachrichtendienstes. Im November 1975 übermittelt der Leiter des Polizeiprojekts in Kabul die Bitte der afghanischen Regierung ans BMI, mit der Ausbildung im Nachrichtendienstlichen Bereich fortzufahren. Der entsprechende Bericht enthält den Hinweis, dass „in den letzten 20 Jahren ungefähr 300 Angehörige des afghanischen Nachrichtendienstes, welches dem Amt des Ministerpräsidenten untersteht, beim BND und MAD ausgebildet worden“ seien.²⁴

Die Bereitstellung von Ausrüstung, im Laufe der Zusammenarbeit zunehmend von der afghanischen Regierung gefordert, wurde über Jahre hinweg von der Bundesregierung abgelehnt – obwohl vor allem die Botschaft, das AA und Das BMI sich dafür einsetzten. Mit der Gründung des BMZ und dessen Zuständigkeit für Projekte der Technischen Hilfe im Jahr 1961 beginnt eine Diskussion im Interministeriellen Lenkungsausschuss darüber, ob auch Ausrüstungshilfe für Polizei im Rahmen von Technischer Hilfe für Polizei gewährt werden sollte. Dazu bestätigte der Ausschuss 1961 eine Grundsatzentscheidung, der zufolge Mittel aus dem Entwicklungsfonds nicht für Polizeiprojekte verwendet werden sollen. Die afghanische Regierung wiederum war von dieser Entscheidung verstimmt und machte sich ihre neutrale Position zu Nutze, indem sie Druck auf die

24 PAA, Bestand 302 Band 414 Afg 01-06 10141495 AA, 15.0.74-31.12.75; BND steht für Bundesnachrichtendienst, MAD für Militärischer Abschirmdienst.

BRD mit der Drohung ausübte, sich Kommunikationsausrüstung von der Sowjetunion finanzieren zu lassen. Die Botschaft verstärkte die Drohung in ihrem entsprechenden Bericht vom April 1964:

*Das würde den Einsatz östlicher Nachrichtenspezialisten bei der afghanischen Polizei nach sich ziehen und den deutschen Einfluss auf die afghanische Polizei weitgehend neutralisieren.*²⁵

Trotz der Betonung der politischen Bedeutung der Polizeihilfe wurde die Wirkung des deutschen Polizeiprojekts 1965 von der Botschaft durchaus kritisch bewertet:

*Der siebenjährige Einsatz deutscher Lehrkräfte an der Polizeiakademie und am Landeskriminalamt hat nicht die grundlegenden Verbesserung auf dem Gebiete des Polizeiwesens gebracht, die an sich das Ziel unserer Hilfe sein sollten.*²⁶

Als Ursachen dafür wurden Probleme beim deutschen Projekt und bei der afghanischen Regierung ausgemacht. So mangle es den deutschen Beratern an „Durchschlagkraft“ und die Afghanen stünden vor „grossen Schwierigkeiten, die persönlicher, administrativer und gesetzlicher Art sind.“²⁷ Ein Bericht der Botschaft vom Juni 1965 bezeichnet den „Einsatzwert“ der afghanischen Polizei als „gering“.²⁸ Als Ursachen dafür wurden genannt:

*a. 90 % der Polizei sind Wehrpflichtige, die zwei Jahre in der Polizei statt in den Streitkräften dienen; b. die Polizei ist auf die postalischen Fernmeldeverbindungen angewiesen; sie verfügt über kein eigenes Fernmeldenetz; c. Sie besitzt nur wenige Kfz; d. Sie ist nur schwach und nur mit veralteten Mustern bewaffnet; e. Die polizeiliche Ausbildung steckt erst in den Anfängen.*²⁹

Der erhoffte Aufbau der afghanischen Polizei nach deutschem Vorbild war dieser Darstellung zufolge nicht allein durch die Schulung von Ausbildern zu erreichen, sondern erforderte umfassende organisationale und gesetzliche Reformen, die auch Investitionen der afghanischen Regierung notwendig machen.³⁰ Diese Darstellungsweise impliziert die Annahme, dass organisationale und gesetzliche Reformen sowie eine stärkere finanzielle Beteiligung der afghanischen Regierung an der Polizeihilfe die Voraussetzung für den Erfolg der Projekte sei und zudem die Bereitstellung von Ausrüstung erforderlich machten.

Andere Beobachter hingegen äußerten sich dazu kritischer. In einem Vermerk des Auswärtigen Amts vom März 1965 ist zu lesen, dass sich ein in Afghanistan tätiger Re-

25 PAA, Fiche Bestand B 36 Band 99.

26 PAA, B 36 – IB 4 Naher Osten und Nordafrika 30.

27 PAA, B 36 – IB 4 Naher Osten und Nordafrika 30.

28 PAA, B 36 Band 177.

29 PAA, B 36 Band 177.

30 In den ausgewerteten Akten sind keine Angaben zu den Ausgaben der afghanischen Regierung für die Polizei vorhanden. Rubins Aufstellung der Haushalte zeigt jedoch, dass von den 50er bis 70er Jahren jeweils rund 1/3 der Staatsausgaben in Verteidigung und Sicherheit investiert wurde (vgl. Rubin 2002: 67f.).

gierungsberater aus Deutschland vehement gegen Ausstattungshilfe für die afghanische Polizei aussprach. Demnach sei

*1. die Polizei Schlußlicht des Staates, bestechlich, dumm und sogar oft dem Gelächter ausgesetzt, 2. in der numerischen Relation zu den Streitkräften hoffnungslos unterlegen.*³¹

Vor allem zwei Gründe sprächen dem Berater zufolge gegen Ausstattungshilfe für die Polizei. Erstens provoziere man unnötigerweise die Sowjetunion, auch wenn man eine ohnehin unterlegene Polizei ausrüste. Zweitens sei die „Polizei bei der afghanischen Bevölkerung denkbar unbeliebt ... Der höhere Polizeidienst sei in den Augen der Afghanen etwa das, was hier früher der „SD“ gewesen sei. Tatsächlich hätten da wohl auch Querverbindungen bestanden, der verstorbene afghanische General Ataula sei z. B. in Deutschland als SS-Offizier ausgebildet worden.“³² Der Berater empfahl dem AA daher, sich auf den Einsatz von Beratern in der Polizeiakademie, bei der Verkehrspolizei und im Innenministerium zu beschränken.

Interessant ist die Betonung unterschiedlicher Voraussetzungen für die Lieferung von Ausrüstung an die afghanische Polizei: Während die Botschaft die Reform des afghanischen Polizeirechts als Voraussetzung sieht, betrachtet der Berater die tatsächliche Leistung und das Ansehen der Polizei als entscheidende Kriterien. Tatsächlich beschloss der Interministerielle Lenkungsausschuss im Juni 1965 erneut, die Polizeihilfe fortzuführen, für die Ausstattung der afghanischen Polizei jedoch keine Mittel bereit zu stellen.³³ In der zweiten Hälfte der sechziger Jahre war die afghanische Polizei zunehmend an der blutigen Unterdrückung von politischen Protesten in Kabul beteiligt, weshalb es auch in den folgenden Jahren trotz weiterer Bemühungen der Botschaft nicht zu einem Beschluss für Ausrüstungshilfe kam.

Im November 1972 reiste der für das Polizeiprojekt zuständige Referent des Innenministeriums Dr. Pioch nach Afghanistan, um das Polizeiprojekt zu überprüfen und mit der afghanischen Regierung über die Fortsetzung des Projekts zu verhandeln.³⁴ Der Bericht dieser Reise ist der umfassendste Evaluationsbericht des Projekts, der in den Akten zu finden war, weshalb auf dieses Dokument ausführlicher eingegangen wird. Pioch betont, es müsse berücksichtigt werden, „daß bei Beginn der Projektarbeit in Afghanistan von einer „Polizei“ im deutschen oder europäischen Sinne nicht gesprochen werden konnte.“³⁵ Zudem habe die Polizei zu Beginn des Projekts „in einem schlechten Ruf“ gestanden, da „sie korrupt und ihren Aufgaben nicht gewachsen war.“³⁶ An diesen Zuständen sei, so Pioch, ein „gewisser Wandel zum Bessern eingetreten“:

31 PAA, B 36 Band 178.

32 PAA, B 36 Band 178; SD steht für Sicherheitsdienst, den Geheimdienst der NSDAP und der SS.

33 PAA, B 36 Band 177.

34 PAA, B 37 ZA B 37 lfd. Nr. 10045 TH Polizeiprojekt 1973–1974, Juli 1973.

35 PAA, ÖS 7 – 642 101 A 1/1 vom 31. Januar 1973.

36 PAA, ÖS 7 – 642 101 A 1/1 vom 31. Januar 1973.

Mit der durch die deutschen Lehrer und Berater in Afghanistan ausgebildeten Polizei und mit den in der Bundesrepublik geschulten Polizeioffizieren sowie mit der durch deutsche Initiative aufgebauten Bereitschaftspolizei verfügt die afghanische Regierung über Polizeikräfte, die in der Lage sind, die öffentliche Sicherheit und Ordnung mit polizeilichen Mitteln nach den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit aufrecht zu erhalten.³⁷

Zudem führe die afghanische Polizei Streifendienst durch, die polizeiliche Verkehrsregelung und die Verkehrsüberwachung machten Fortschritte, in der Kriminalitätsbekämpfung seien Erfolge festzustellen und die landesweite Errichtung von Lehrzentren sei vorgesehen. Schließlich sei die Polizei „im Gegensatz zu früher von der Bevölkerung anerkannt und in Anspruch genommen.“³⁸ Mit dieser einleitenden Argumentation scheint Pioch vor allem darauf abzielen, seine Erfahrungen so darzustellen – sie zu übersetzen – dass sie von deutschen Rezipienten wohlwollend zur Kenntnis genommen werden.

Selbst wenn diese Beobachtungen zutreffen sollten, so vermutlich nur für Kabul, wo die Polizeihilfe bis in die siebziger Jahre zu sichtbaren Veränderungen des Erscheinungsbildes der Polizei geführt hatte. Wilder beschreibt die Rolle der Polizei im Afghanistan der 60er und 70er vorsichtiger: „Their main task was protecting what could be termed the “government’s space”, and consisted primarily of guarding government buildings and officials at the district and provincial levels, and manning check posts on the main roads and border crossings. Elsewhere, in the “people’s space”, the police had a limited formal role and from the perspective of many Afghans, were best avoided.“³⁹ Zudem gab es damals eine öffentliche Diskussion über die Beteiligung der afghanischen Polizei am Drogenhandel. Anlass dafür waren entsprechende Berichte der New York Times und des Stern in denen es hieß, mit deutscher Hilfe sei die bestorganisierte kriminelle Vereinigung Afghanistans geschaffen worden.

Als Hindernis für die Umsetzung der Polizeihilfe beschreibt Pioch mehrere Gründe. Erstens herrsche ein Mangel an rechtlichen Grundlagen für die Polizei. Es sei ein „beachtlicher Erfolg der deutschen Hilfe für die afghanische Polizei“, dass 15 Jahre nach Beginn der Polizeihilfe unter „maßgeblicher Beteiligung der deutschen Berater“ entstandene Gesetze erlassen werden sollen: „Ein Polizeigesetz, ein Verkehrsgesetz, eine Verordnung über das afghanische Landeskriminalamt und die Laufbahnverordnung für Wachtmeister.“⁴⁰ Die Ursachen dafür, dass die „Erwartungen der deutschen Seite bisher nicht erfüllt werden“ seien zweitens zudem bei der afghanischen Regierung und der afghanischen Polizei zu suchen. So seien die „zur Selbstüberschätzung neigenden afghanischen Counterparts überfordert“, dazu komme eine „bei den Afghanen vorhandene Scheu vor der Technik.“ Drittens wurden Probleme bei der Ausbildung afghanischer Polizeioffiziere damals ebenso wie es heute häufig geschieht mit orientalistischen Argumenten erklärt:

37 PAA, ÖS 7 – 642 101 A 1/1 vom 31. Januar 1973.

38 PAA, ÖS 7 – 642 101 A 1/1 vom 31. Januar 1973.

39 A. Wilder, Cops or Robbers? The Struggle to reform the Afghan National Police, AREU Report, Kabul 2007, S. 48.

40 PAA, ÖS 7 – 642 101 A 1/1 vom 31. Januar 1973.

Bei der Aus- und Fortbildung sowie bei der Organisation der afghanischen Polizei erschwert die auf Tradition beruhende und eine durch die Religion beeinflusste Abneigung gegen alle Neuerungen einen Fortschritt in normalen Zeiträumen.⁴¹

Nach der Darstellung der Wirkung des Projekts und der Problemdefinition fällt der Ausblick am Ende am Ende des Berichts optimistisch aus:

Zusammenfassend ist zu sagen, daß die afghanische Polizei ... auf dem Wege ist, ein brauchbares Instrument zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im Lande zu werden. Es wird allerdings noch viel Zeit nötig sein, um sie in die Lage zu versetzen, ihre Stellung auszubauen und zu festigen und sich endgültig durchzusetzen. Hierzu sollte auch weiterhin von deutscher Seite die erforderliche Hilfe geleistet werden.

Interessant an dieser Beurteilung ist die Formulierung einer vagen Zielsetzung des Polizeiprojekts, in der eine andere politische Bedeutung zum Ausdruck kommt, als das Ziel dem Einfluss der Sowjetunion etwas entgegenzusetzen: Die Schaffung eines „brauchbaren“ Instruments zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sowie der Ausbau und Festigung der „Stellung“ der afghanischen Polizei und ihre „endgültige Durchsetzung“. Einem Brief des Polizeiprojekts an das Auswärtige Amt zufolge ging es dabei nicht zuvorderst um die Übertragung europäischer Standards, sondern darum, die afghanische Polizei „nach regionalen Standards wie in Iran, Pakistan und Indien zu professionalisieren.“⁴² Die Verknüpfung von Entwicklung mit staatlich gewährter Sicherheit hatte in diesem Fall bereits Anfang der siebziger Jahre dazu geführt, dass der Zeithorizont des deutschen Polizeiprojekts auf Jahrzehnte ausgedehnt wurde.

Mit einem unblutigen Coup kam im Juli 1973 Daoud Khan erneut an die Macht. Seine Regierung teilte der Botschaft wenige Monate nach dem Coup mit, dass man kein Interesse mehr an den Beratern, sondern an Materialhilfe hätte. Der Polizeidirektor Ernst Diekmann, 1973 seit einigen Jahren Projektleiter in Kabul, berichtete bereits kurz nach dem Coup, dass die afghanische Regierung keinerlei Interesse mehr an deutschen Beratern habe, man müsse sich aufdrängen und werde nicht mehr gefragt. Er empfahl, das Projekt zu unterbrechen oder abubrechen, bis mit der afghanischen Regierung eine neue politische Lösung gefunden wurde. Um den politischen Einfluss, der dem Polizeiprojekt zugeschrieben wurde nicht zu riskieren, beschlossen das AA und das BMI an dem Projekt festzuhalten. Daher sollte zunächst versucht werden, den Afghanen entgegen zu kommen, um einen für beide Seiten erfolgreichen Abschluss des Projekts zu ermöglichen. In Folge dieses Politikwandels gelang es den Afghanen, die deutsche Seite

41 PAA, ÖS 7 – 642 101 A 1/1 vom 31. Januar 1973.

42 PAA, II b 6 – 87. SPT 4. Bericht Nr. 683/73 – Die genannten Staaten waren und sind nicht dafür bekannt, vorbildliche zivilpolizeiliche Institutionen zu betreiben, konnten aber damals durchaus effektiv die öffentliche Ordnung aufrechterhalten. Zu Irans Polizei gibt es durchaus Parallelen; seit den fünfziger Jahren unterlief die Polizei ein Demilitarisierungsprogramm mit Unterstützung durch die USA, das bis Mitte der siebziger Jahre andauerte. Vgl. G. T. Kurian, Iran, in: ders. (Hg.), *World Encyclopedia of Police Forces and Correctional Systems*, Detroit 2006, 489–492. In Hinsicht auf Pakistan und Indien ist der Vergleich jedoch problematisch, da die Polizeiorganisationen hier ein koloniales Vermächtnis sind.

zu einer Verlagerung des Polizeiprojekts auf Material- und Ausrüstungshilfe zu bewegen – allerdings nicht in dem Umfang, den sich die Afghanen gewünscht haben.⁴³ Das BMZ bewilligte für die Förderphase von 1974 bis 1976 Personalkosten in Höhe von 465.000 DM und Sachkosten von 80.000 DM, weshalb bis 1976 nur in geringem Umfang Materialhilfe durch die Überlassung von ausgemusterter Ausrüstung (Funkgeräte und Waffen) aus deutschen Beständen erfolgte.⁴⁴ Nach 1976 wurden weitere Sachmittel in Höhe von fünf Millionen DM vereinbart, aus den ausgewerteten Akten geht jedoch nicht hervor ob und für welche Art der Ausrüstung diese Mittel abgerufen wurden. Nach dem Putsch von 1978 kam es zu erheblichen Verzögerung bei der Lieferung von Polizeiuniformen, daher kann angenommen werden, dass die gesamte Lieferung von Ausrüstung ins Stocken geriet und bis zur Einstellung der Polizeihilfe 1979 nicht vollständig abgewickelt wurde.

5. Fazit

Die Analyse des Wandels der Konstruktion politischer Bedeutungen und der Darstellungsweisen des Umfangs und der Bewertungen der Polizeihilfe hat gezeigt, dass das eingangs hergeleitete Transferkonzept für wichtige Entscheidungen und die Fortsetzung der Polizeihilfe entscheidend war. Das Übersetzungskonzept findet sich lediglich ansatzweise in der Argumentation des BMZ. In den unterschiedlichen Darstellungsweisen des Projekts auf den verschiedenen Ebenen gerät der eigentliche Gegenstand der Polizeiprojekte – der Transfer von Wissen und Techniken der Polizeiarbeit – in den Hintergrund. Die Wirkung des Projekts wurde nicht anhand der Anzahl ausgebildeter Polizisten oder anhand der Performance und der Akzeptanz der afghanischen Polizei gemessen, sondern anhand der politischen Bedeutung.

Vor dem Hintergrund heutiger Entwicklungen der internationalen Polizeieinsätze in Afghanistan betrachtet, zeichnete sich damit bereits seit den fünfziger Jahren ein Muster der Darstellung von Polizeihilfe ab, das beliebig herausgegriffene inhaltliche Aspekte der Projekte – je nach dem zugrunde liegenden Konzept – mit Annahmen über die politische Bedeutung verknüpft. Die Dominanz des Transferkonzepts kann erklären, weshalb an der Polizeihilfe über die zahlreichen Regime- und Politikwechsel hinweg festgehalten wurde. Da es den Beitrag der Polizeihilfe zu einer Anpassung der afghanischen Polizei an Verhältnisse in den Geberländern unhinterfragt voraussetzt, wird die Veränderung der Wissensformen über Polizei in beiden beteiligten Ländern ausgeblendet. Unerwünschte Entwicklungen werden nicht der Polizeihilfe selbst, sondern anderen – vor allem afghanischen – Faktoren zugeschrieben. Das führt zu der paradoxen Entwicklung, dass die Projekte trotz ihres offensichtlichen Scheiterns tendenziell sowohl inhaltlich und finanziell intensiviert als auch zeitlich ausgeweitet werden.

43 Vgl. diverse Schreiben in den Akten PAA, B 37 ZA B37 lfd. Nr. 10045 TH Polizeiprojekt 1973–1974.

44 PAA, 100 – T 2032 Afgh – 276/74.

Das Übersetzungskonzept hingegen geht von einer Veränderung aller Akteure der Polizeihilfe aus, wie das fast ein Jahrzehnt währende Sträuben des BMZ gegen die Verknüpfung von Entwicklung mit Sicherheit zeigt – lange, bevor in den neunziger Jahren die Sicherheitssystemreform zur Mainstreampolitik wurde. Es betont zudem, dass gesellschaftliche Ordnungen nicht einfach projiziert werden können, sondern dass die Polizeiprojekte mit Verhandlungen und Anpassungen einhergehen, die unvorhersehbar sind und ihre Ziele ad absurdum führen können.