

## Prinzipal-Agent-Beziehungen und Dritte

US-Kräfteverstärker in Afghanistan und Folgen für die Zivilbevölkerung

*In militärischen Interventionen arbeiten internationale Akteure oftmals mit regierungsfreundlichen bewaffneten Gruppen zusammen. In Afghanistan hat der Einsatz solcher Kräfteverstärker, die internationale Truppen entlasten und im Kampf gegen Aufständische unterstützen sollten, neue Dimensionen angenommen. Insbesondere die USA haben dort drei Typen von Kräfteverstärkern unterstützt und genutzt: private Sicherheitsfirmen, Milizen und Hilfspolizeien. Aufbauend auf der Prinzipal-Agent-Theorie beantwortet dieser Aufsatz die Frage, warum Kräfteverstärker zu einem Problem für die Zivilbevölkerung werden konnten. Er zeigt, dass sich in Afghanistan ein komplexes Netzwerk von Prinzipal-Agent-Beziehungen herausgebildet hat, in dem sich Interessen- und Informationsasymmetrien zwischen den USA, lokalen Prinzipalen und Kräfteverstärkern vervielfacht und eine effektive Kontrolle von Kräfteverstärkern verhindert haben.*

### 1. Einleitung\*

Die Zusammenarbeit mit regierungsfreundlichen bewaffneten Gruppen ist in internationalen militärischen Interventionen weit verbreitet. Eine neue Dimension des Einsatzes solcher »Kräfteverstärker« zeigte sich im Afghanistankrieg, in dem sie internationale Truppen entlasten und im Kampf gegen Aufständische unterstützen sollten. Der wichtigste internationale Akteur in Afghanistan, die USA, haben drei Typen von Kräfteverstärkern unterstützt und genutzt: private Sicherheitsfirmen (PSFs), Milizen und Hilfspolizeien. Sowohl wissenschaftlich als auch politisch sind die negativen Auswirkungen dieser Praxis auf die lokale Bevölkerung bisher vernachlässigt worden. Dieser Aufsatz bietet neue theoretische und empirische Einblicke in diese Problematik. Im Zentrum steht die Frage, warum Kräfteverstärker zu einem Problem für die Zivilbevölkerung in Afghanistan werden konnten.

Die Dringlichkeit dieses Themas liegt in der Bandbreite und Häufigkeit von Menschenrechtsvergehen durch Kräfteverstärker in Afghanistan, die von Verlet-

---

\* Eine frühere Version dieses Aufsatzes wurde auf der Vierten Offenen Sektionstagung der Sektion »Internationale Beziehungen« der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft (DVPW) im September 2014 präsentiert. Für Kommentare und Informationen danken wir Larry Lewis, Thomas Müller, Simon Koschut, den Interviewpartnern, den drei anonymen GutachterInnen und der Redaktion der zib. Elke Krahmann bedankt sich für die Finanzierung ihres Forschungsbeitrags durch den *Economic and Social Research Council* (ESRC) als Teil ihres Projektes »Markets in the Making of Multilateral Military Interventions: International Organizations and Private Military and Security Companies«, Stipendium-Nummer ES/J021091/1.

zungen physischer Integrität bis zu ökonomischer Ausbeutung reichten. Über die Jahre häuften sich Berichte über Gewalttaten und Kriminalität gegen Zivilpersonen (UNAMA 2015; UN 2010; Rønnevik 2012: 55; International Crisis Group 2015). Systematische und offizielle Erhebungen zu zivilen Opfern liegen nur für Pro-Regierungs-Milizen und Hilfspolizeien vor. Laut der *United Nations Assistance Mission in Afghanistan* (UNAMA) waren Pro-Regierung-Milizen im Jahr 2014 nachweislich für 53 Tote und 49 Verletzte mitverantwortlich (UNAMA 2015: 78). Unter den Hilfspolizeien war die größte Gruppe, die 2009 eingerichtete *Afghan Local Police* (ALP), im selben Jahr an 105 Vorfällen beteiligt, bei denen 52 Zivilpersonen getötet und 69 verletzt wurden (UNAMA 2015: 79). Aber nicht nur Milizen und Hilfspolizeien, sondern auch PSFs wurden Entführungen, Vergewaltigung, Folter, Mord und andere Gewaltverbrechen vorgeworfen (Rønnevik 2012: 55; McGreal 2010; UN 2010: 24). Alle drei Kräfteverstärker nutzen ihre Machtpositionen zudem, um Menschen wirtschaftlich auszubeuten, z. B. durch Straßenblockaden, an denen »Zölle« und »Steuern« erpresst wurden, sowie durch Diebstahl, Plünderung und Betrug.<sup>1</sup>

Schon zu Beginn des Afghanistaneinsatzes zeigten sich Probleme bei der Zusammenarbeit mit Kräfteverstärkern. Unter anderem gab es viele Hinweise auf Kriegsverbrechen wie durch die Milizen des usbekischen Machthabers Abdul Rashid Dostum in Nordafghanistan (Risen 2009). Trotzdem arbeiteten die USA weiterhin mit afghanischen Milizen zusammen. Auch bewaffnete Sicherheitsdienstleister agierten oftmals gewalttätig. Der britische Generalmajor Nick Carter konstatierte, dass PSFs in Afghanistan eine »culture of impunity« entwickelt hätten. Präsident Karzai sah sich im Jahr 2010 auch deshalb veranlasst, ein Dekret zu verabschieden, in dem bewaffnete PSFs verboten wurden (Islamic Republic of Afghanistan 2010). An ihrer Stelle sollte eine neu geschaffene *Afghan Public Protection Force* (APPF) unter Aufsicht des afghanischen Innenministeriums gegen Bezahlung die Bewachung von internationalen Akteuren in Afghanistan gewährleisten. Dennoch blieben viele PSFs aktiv, entweder mit einer Ausnahmeerlaubnis der Regierung oder weil die Kapazitäten der APPF nicht ausreichten, um den Bedarf für den Schutz internationaler Einrichtungen zu decken.

Gewalt gegen Zivilpersonen stand in direktem Widerspruch zur Politik der USA wie auch zu den Vorgaben der *North Atlantic Treaty Organization* (NATO), die ab 2003 die formale Leitung der *International Security Assistance Force* (ISAF) übernahm und bis zu ihrem Ende im Jahr 2014 von den USA dominiert war. Laut dem Mandat der Vereinten Nationen sollte die ISAF die afghanische Regierung bei der Herstellung von Sicherheit im Land unterstützen. Vor allem in den Anfangsjahren nach dem Sturz der Taliban haben Militäroperationen der USA im Rahmen der Anti-Terror-Mission *Operation Enduring Freedom* (OEF) auch viele zivile Opfer verursacht. Ab 2007 unterstrichen US-Kommandeure in Direktiven deshalb zunehmend die Notwendigkeit, zivile Opfer zu vermeiden. Mitte 2009 erklärte der US-

1 Lawrence (2012); UN (2010: 22); US House of Representatives (2010: 20); Schmeidl (2008: 29); Rønnevik (2012: 73); UNAMA (2013: 7); Lefèvre (2010: 18).

Oberbefehlshaber in Afghanistan die Sicherheit der afghanischen Bevölkerung sogar zum Missionsziel der internationalen Truppen (Center for Civilians in Conflict 2014: 3-4).

Warum konnten Kräfteverstärker die Sicherheit der Zivilbevölkerung in Afghanistan bedrohen, obwohl dies im Gegensatz zu den Interessen und Direktiven der USA stand? Unser Aufsatz sucht eine Antwort auf dieses Puzzle. Eine Antwort bietet die Prinzipal-Agent-Theorie, indem sie das institutionalisierte zweckrationale Handeln der USA und dessen Schwächen aufzeigt. Laut dieser Theorie bringt die Delegation von Aufgaben von einem Prinzipal an einen Agenten einen Kontrollverlust mit sich, der problematisch sein kann, wenn es große Interessen- und Informationsdifferenzen zwischen beiden Parteien gibt. Die klassische Prinzipal-Agent-Theorie befasst sich dabei vor allem mit den negativen Folgen einer Aufgabendelegation für den Prinzipal. Dieser Aufsatz ergänzt neuere Arbeiten, welche die Prinzipal-Agent-Theorie im Hinblick auf die Konsequenzen einer Prinzipal-Agent-Beziehung für Dritte weiterentwickelt haben (Martens et al. 2002; Mitchell et al. 2014; Salehyan et al. 2014).

Zunächst sind einige begriffliche und methodologische Klärungen nötig. Der Begriff »Kräfteverstärker« lehnt sich aus dem englischen Begriff *force multiplier* ab. Damit bezeichnet das US-Verteidigungsministerium

»[...] a capability that, when added to and employed by a combat force, significantly increases the combat potential of that force and thus enhances the probability of successful mission accomplishment« (US Department of Defense, undatiert).

Drei Typen von Kräfteverstärkern waren in Afghanistan zentral: Sicherheitsfirmen, Milizen und Hilfspolizeien. Dabei definieren wir private Sicherheitsfirmen, wie die US-Regierung, als Unternehmen, die »personal security, convoy security, and static security missions« anbieten (CENTCOM 2014).

Hinsichtlich Milizen untersuchen wir Gruppen, die sich für die Regierung einsetzen oder von dieser unterstützt werden, nicht Teil der regulären Sicherheitskräfte sind, bewaffnet sind und über einen gewissen Organisationsgrad verfügen (Carey et al. 2013: 250). Wir bezeichnen als Milizen Gruppen dieser Art, die nicht gesetzlich verankert, also *de jure* illegal sind.

Dies unterscheidet Milizen von Hilfspolizeien, unserem dritten Kräfteverstärker, die durch eine gesetzliche Basis und eine Kontrolle durch zentralstaatliche Institutionen stärker institutionalisiert sind. Diese Kontrolle ist aber größtenteils nur eine formale und damit weniger ausgeprägt als im Falle der afghanischen Armee und der (regulären) afghanischen Polizei. Wir behandeln Hilfspolizeien daher als Kräfteverstärker.

Die Unterscheidung zwischen privaten Sicherheitsfirmen, Milizen und Hilfspolizeien ist eine analytische, keine empirische. In Wirklichkeit, wie weiter unten dargestellt, überlappen diese Gruppen. So schreibt Schetter: In Afghanistan haben sich »Gewaltstrukturen herausgebildet, die eine ganze Gesellschaft prägen« (Schetter 2007: 147). Damit kann auch die Unterscheidung zwischen »öffentlichen« und »privaten« Akteuren nur heuristischen Zwecken dienen. Sie vereinfacht zwangsläufig die Gegebenheiten in Afghanistan und anderen Staaten mit fehlendem staatli-

chen Gewaltmonopol und ausgeprägten Patronagesystemen, die Personen in »öffentlichen« und in »privaten« Funktionen einschließen.

Ebenso bedürfen die Begriffe »Bevölkerung« und »Zivilpersonen« einer Erklärung. Wir verwenden sie, ohne die Komplexität des damit Bezeichneten zu bestreiten. Gruppen innerhalb der Bevölkerung haben unterschiedliche Interessen; so unterstützten viele AfghanInnen Aufständische. Als Zivilpersonen bezeichnen wir Personen, die nicht direkt an Kampfhandlungen im Rahmen eines bewaffneten Konfliktes teilnehmen.

Weiterhin muss betont werden, dass unsere Darstellung von Gewalt und Prinzipal-Agent-Beziehungen keinen Anspruch auf Vollständigkeit erhebt. Um die Situation in Afghanistan so genau wie möglich zu beschreiben, verwenden wir unterschiedliche Quellen. Hierzu zählen neben offiziellen Dokumenten, der Sekundärliteratur und Medienberichten auch nichtstrukturierte Hintergrundinterviews mit Vertretern internationaler Akteure und der Zivilgesellschaft in Afghanistan, wie auch persönliche Beobachtungen einer der Autoren in unterschiedlichen Landesteilen Afghanistans, die zwischen 2009 und 2013 im Rahmen von fünf Reisen und einer Gesamtaufenthaltsdauer von drei Monaten gemacht wurden.

Unser Aufsatz ist in sechs Abschnitte unterteilt. Nach dieser Einleitung untersuchen wir im zweiten Abschnitt den Widerspruch zwischen dem Anspruch der USA, Zivilpersonen in Afghanistan zu schützen, und den negativen Folgen des Einsatzes von Kräfteverstärkern. Der dritte Abschnitt umreißt die Prinzipal-Agent-Theorie und zeigt, wann und warum Prinzipal-Agent-Beziehungen negative Auswirkungen auf Dritte haben können. Im vierten Abschnitt beschreiben wir die Rolle der USA bei der Schaffung, Unterstützung und dem Einsatz von PSFs, Milizen und Hilfspolizeien. Der fünfte Abschnitt untersucht, wie sich in Afghanistan ein komplexes Netzwerk aus Speichen- und Kettenbeziehungen zwischen Prinzipalen und Agenten herausbildete, das aufgrund von Interessen- und Informationsasymmetrien zu einer Bedrohung für die Zivilbevölkerung werden konnte. Im Fazit diskutieren wir auf der Basis der Prinzipal-Agent-Theorie neue theoretische Erkenntnisse und die Frage, wie die Risiken von internationalen Militärinterventionen für Dritte begrenzt werden können.

## 2. Schutz der Zivilbevölkerung: Anspruch und Wirklichkeit

Im Gegensatz zum Irakkrieg war die Schaffung innerer Sicherheit von Anfang an eines der Ziele der internationalen Intervention in Afghanistan. Resolution 1386 des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen (*United Nations*, UN) vom Dezember 2001 mandatierte die Entsendung der ISAF, um die afghanische Übergangsregierung bei Sicherheitsaufgaben in Kabul und Umgebung zu unterstützen (UN 2001). Resolution 1510 des UN-Sicherheitsrates vom Oktober 2003 weitete die ISAF-Mission auf ganz Afghanistan aus, aber diese Vorgabe konnte erst drei Jahre später erfüllt werden (UN 2003). Während zunächst das Ziel der öffentlichen Sicherheit im Zentrum der Operationen stand, gewann ab 2007 der Schutz der Zivilbevölkerung

zunehmend an Gewicht (Center for Civilians in Conflict 2014). US-Generäle zeigten sich besorgt über die Folgen, die zivile Opfer für die Legitimität der internationalen Präsenz in Afghanistan haben könnten. Im Irak hatten die USA gelernt, dass durch militärische Operationen verursachte zivile Opfer und der fehlende Schutz der Bevölkerung vor Gewalt die Erfüllung einer Mission gefährden können. Das US-Militär unterstrich daher in seiner neuen Aufstandsbekämpfungsdoktrin den Schutz der Zivilbevölkerung (US Army/US Marine Corps 2007).

Auch in Afghanistan wurde diese Strategie richtungsweisend für US-Truppen und für die NATO insgesamt. Es war zunehmend offensichtlich, dass zivile Opfer Aufständischen die Rekrutierung erleichterten (Condra et al. 2010). Ab 2007 erließen US-Oberbefehlshaber in Afghanistan daher Direktiven zum Schutz der Zivilbevölkerung. Der neue Kommandeur der ISAF- und US-Truppen in Afghanistan, US-General Stanley McChrystal, machte Mitte 2009 den Schutz der Zivilbevölkerung zu einem expliziten Hauptziel der internationalen militärischen Präsenz. Er wies seine SoldatInnen an: »Protecting the Afghan people is the mission« (ISAF 2009a: 1). Für McChrystal hatte Schutz zwei Aspekte. *Erstens* sollten internationale Truppen die Zivilbevölkerung proaktiv vor der Gewalt anderer Akteure, insbesondere Aufständischer, schützen (eine positive Schutzverpflichtung). *Zweitens* sollten sie bei eigenen Militäroperationen zivile Opfer vermeiden (eine negative Schutzverpflichtung). Für McChrystal hatte es die ISAF bis dahin kaum vermocht, das eine oder andere zu tun:

»Pre-occupied with protection of our own forces, we [die internationale Militärpräsenz] have operated in a manner that distances us – physically and psychologically – from the people we seek to protect. In addition, we run the risk of strategic defeat by pursuing tactical wins that cause civilian casualties or unnecessary collateral damage. The insurgents cannot defeat us militarily; but we can defeat ourselves« (ISAF 2009b: 1-2).

Um der afghanischen Bevölkerung positiven Schutz anzubieten, griff McChrystal auf das klassische Aufstandsbekämpfungskonzept von *clear-hold-build* zurück, also das Vertreiben von Aufständischen aus Distrikten (*clear*), die Kontrolle der Distrikte durch Pro-Regierungs-Truppen (*hold*) sowie wirtschaftliche Entwicklung und (gute) Regierungsführung (*build*) (Ucko 2013). Um zivile Opfer zu vermeiden, wies McChrystal seine Kommandeure an, insbesondere bei der Verwendung schwerer Waffen wie Artillerie und bei Luftschlägen vorsichtiger zu sein. Für die Sammlung von Daten über zivile Opfer und auch für Kompensationszahlungen schuf die ISAF Institutionen wie das *Civilian Casualty Mitigation Team* und arbeitete dabei eng mit den Vereinten Nationen, dem Roten Kreuz und Nichtregierungsorganisationen (*non-governmental organizations*, NGOs) zusammen (Center for Civilians in Conflict 2014). Freilich war McChrystal, als ehemaliger langjähriger Kommandeur von Spezialkräften, die vor allem im Irak jede Nacht Aufständische festnahmen oder töteten, kein Menschenrechtsaktivist; dies zeigte sich auch an einem Anstieg solcher *capture-and-kill*-Operationen in Afghanistan nach der Übernahme des ISAF-Kommandos durch McChrystal (Hastings 2012: 175). Allerdings konnte McChrystal eine Reduktion ziviler Opfer durch Truppen der ISAF und der

OEF erreichen, zumindest proportional zum Anstieg militärischer Operationen und der Truppenstärke (Sewall/Lewis 2010: 9).<sup>2</sup>

Das Jahr 2007 stellte auch eine Zäsur bezüglich der Regulierung von privaten Sicherheitsfirmen dar. In den USA wurde der *Uniform Code of Military Justice* erweitert, um Angestellte von PSFs unter bestimmten Voraussetzungen vor Militärgerichte stellen zu können (De Winter-Schmitt 2013: 91). Bereits seit 2004 waren Angestellte von PSFs und deren Subunternehmer dem *Military Extraterritorial Jurisdiction Act* (MEJA) unterstellt, wonach zivile Straftaten im Ausland, die in den USA mit über einem Jahr Haft geahndet werden, in den USA gerichtlich verfolgt werden können. Ab 2008 sammelten die USA Informationen über Dienstleister des Außen-, Verteidigungs- und Entwicklungshilfeministeriums in Auslandsmissionen in der Datenbank *Synchronized Pre-deployment Operational Tracker* (SPOT) (De Winter-Schmitt 2013: 18). Vom Verteidigungsministerium beauftragte PSFs wurden dazu verpflichtet, alle Fälle zu melden, in denen ihre Angestellten Personen töteten oder verwundeten. Die afghanische Regierung sah im selben Jahr die Registrierung und Lizenzierung aller in Afghanistan tätigen PSFs vor. Im September 2010 erklärte General Petraeus die Auswahl und Überwachung von lokalen Militärdienstleistern der ISAF zur »Chefsache«. Ziel sei es, Korruption, die finanzielle Unterstützung von Aufständischen und die Stärkung von kriminellen Patronage-netzwerken zu verhindern und sicherzustellen, dass »[...] those with whom we contract work for the best interest of the Afghan people« (ISAF 2010: 1).

Trotz der Priorisierung des Schutzes der Zivilbevölkerung bei Militäroperationen und einer verstärkten Kontrolle blieben PSFs, Milizen und Hilfspolizeien zwischen 2007 und dem Ende der ISAF-Mission im Dezember 2014 ein wesentlicher Unsicherheitsfaktor für die Zivilbevölkerung in Afghanistan. Die Bandbreite ihrer Vergehen reichte von wirtschaftlicher Ausbeutung bis hin zu körperlicher Gewalt.

Plünderung, Diebstahl, Erpressung und illegale Besteuerung waren beliebte Mittel von Kräfteverstärkern, um Profite zu machen. Die Bevölkerung beklagte insbesondere das Errichten von Straßenblockaden, an denen Kräfteverstärker illegale Abgaben erhoben (US House of Representatives 2010: 20; Schmeidl 2008: 30). Laut der UNAMA erpressten regierungsfreundliche Milizen und die ALP nicht nur islamische Steuern (*ushr*), sondern zwangen die Bevölkerung auch zur Abgabe von Lebensmitteln, Feuerholz und Arbeitskräften (UNAMA 2014b: 52; UNAMA 2013: 7, 55; Lefèvre 2010: 18). PSFs und Milizen waren zudem am Drogen- und Waffenhandel sowie an Prostitution beteiligt.<sup>3</sup>

Zusätzlich zu wirtschaftlicher Ausbeutung wandten US-unterstützte Kräfteverstärker physische Gewalt gegen Zivilpersonen an. PSFs, Milizen und Hilfspolizeien

2 Insgesamt erhöhte sich die Zahl ziviler Opfer in Afghanistan ab 2009 bis zum Ende der ISAF-Mission im Jahr 2014 dramatisch. Die NATO ist dafür mitverantwortlich, weil ihre Militäroperationen zwar gezielter wurden, aber für die Zivilbevölkerung negative Entwicklungen beschleunigten, insbesondere die Radikalisierung von Aufständischen und deren Verwendung asymmetrischer Taktiken (Bell/Friesendorf 2014).

3 Ronnevik (2012: 54, 73); Sherman/DiDomenico (2009: 1); Human Rights Watch (2011: 21).



übten in vielen Fällen sexuelle Gewalt gegen Frauen, Kinder und Männer aus (Rønnevik 2012: 55; Cecchinell 2013; UN 2013: 4-5). Alle Kräfteverstärker, einschließlich der internationalen PSF *DynCorp*, wurden des Missbrauchs von sogenannten »Tanzungen« (*bacha bazi*) beschuldigt (Cavendish 2011; Boone 2010). Im Jahr 2014 berichtete die UNAMA (2015: 4) von steigenden Zahlen sexueller Gewalt gegen Kinder – in vier verifizierten Fällen auch durch Mitglieder der ALP. Andere Formen physischer Gewalt wie Entführung, illegale Festnahme, Zwangsarbeit und Folter kamen hinzu (UNAMA 2014a; UNAMA 2015; Rønnevik 2012: 55). Beispielsweise weist ein interner UN-Bericht auf viele Straftaten von Miliz-Kommandeur Azizullah<sup>4</sup> im Distrikt Bermal in der Provinz Paktika hin. Seine Männer erbrachten Schutzleistungen für das US-Militär und wurden in offiziellen Dokumenten als afghanischer Sicherheitsdienst bezeichnet (Cavendish 2011). Unter anderem wurden Azizullah Leichenschändung, illegale Festnahmen und Durchsuchungen von Häusern vorgeworfen (Rønnevik 2012: 55; Cavendish 2011). Die UNAMA äußerte sich in ihren halbjährlich veröffentlichten Berichten zur Menschenrechtssituation in Afghanistan zunehmend besorgt über die Brutalität von Milizen und dokumentierte eine Vielzahl von Verbrechen.<sup>5</sup> Auch Hilfspolizeien waren oftmals gewalttätig. Das Risiko für Zivilpersonen war besonders hoch, wenn bestehende Milizen zu Hilfspolizeien oder PSFs umfunktioniert wurden. Geschützt durch ihre Verbindung mit den USA und ihre offizielle Position als Hilfspolizei konnten sie bestehende Lokalkonflikte weiter austragen (Oxfam 2011: 14). Ein NGO-Mitarbeiter in der Unruheprovinz Kunduz sagte über die ALP: »Everybody is afraid of the ALP.«<sup>6</sup>

Am schwersten wiegen durch Kräfteverstärker verursachte zivile Opfer. Allein im Distrikt Maywand in der Provinz Kandahar haben Sicherheitsdienstleister des US-Militärs zwischen 2006 und 2009 in Auseinandersetzungen mit Aufständischen mehr als 30 Zivilpersonen getötet oder verwundet (Schwartz 2011: 14). PSFs waren laut Berichten sogar an gezielten Morden beteiligt (McGreal 2010; UN 2010: 24; Rønnevik 2012: 54). Milizen waren ebenso brutal, etwa solche, die ISAF-Transporte schützen sollten. Die Milizen von Kommandeur Ruhullah beispielsweise waren bekannt dafür, Zivilpersonen zu töten, wenn letztere Transporte behinderten oder für Aufständische gehalten wurden (Filkins 2010; UNAMA 2014a: 47). Laut eines Vertreters des afghanischen Innenministeriums legte Ruhullah ganze Dörfer in Schutt und Asche (Filkins 2010). Nach einem UNAMA-Bericht (2015: 78) gingen im Jahr 2014 mindestens 53 Tote und 49 Verletzte auf das Konto von regierungsfreundlichen Milizen. Auch die ALP verursachte durch Exekutionen und Vergeltungsaktionen eine wachsende Zahl von zivilen Opfern. Im Jahr 2012 war die ALP für 17 tote und 17 verwundete Zivilpersonen verantwortlich; 2013 waren es 32 Tote und 89 Verwundete (UNAMA 2013: 9). Für das Jahr 2014 zeigte sich ein weiterer Anstieg auf 52 tote und 69 verwundete Zivilpersonen mit ALP-Beteiligung (UNAMA 2015: 79).

4 In Afghanistan haben viele Menschen nur einen Namen.

5 Siehe UNAMA (2011; 2012; 2013; 2014a; 2014b; 2015).

6 Interview mit einem NGO-Mitarbeiter am 29.7.2013 in Kunduz-Stadt.

Warum konnten von den USA unterstützte Kräfteverstärker zu einer solchen Gefahr für die Zivilbevölkerung in Afghanistan werden? Die Prinzipal-Agent-Theorie bietet eine Antwort.

### 3. Die Prinzipal-Agent-Theorie und Dritte

Im Zentrum der Prinzipal-Agent-Theorie steht das Problem der Delegation von Funktionen von einem Prinzipal an einen Agenten. Die neue Institutionenökonomie definiert eine Prinzipal-Agent-Beziehung als

»[...] a contract under which one or more persons (the principal[s]) engage another person (the agent) to perform some services on their behalf which involves delegating some decision making authority to the agent« (Jensen/Meckling, zit. nach Van Puyvelde et al. 2011: 432).

Prinzipale delegieren Aufgaben aus verschiedenen Gründen (Kümmel 2005: 153-159; Byman/Kreps 2010: 3-6; Mitchell 2004). Hierzu gehören Kostensenkung, Effektivitätsgewinne sowie Expertise und Kontakte des Agenten. Agenten haben ein Interesse an einer Delegation, weil sie dadurch Geld, politische Unterstützung, Legitimität und andere materielle oder ideelle Ressourcen erhalten.

Eine Delegation ist aber problematisch, weil Agenten selten so handeln, wie es die Prinzipale an ihrer Stelle täten. Die Prinzipal-Agent-Theorie nennt dafür zwei Hauptgründe. Ein Grund sind unterschiedliche Interessen des Prinzipals und des Agenten. In ökonomischen Delegationsbeziehungen will »der Auftragnehmer [...] für möglichst wenig Dienstleistungen möglichst viel an Bezahlung erhalten, während es sich bei dem Auftraggeber genau umgekehrt verhält« (Kümmel 2007: 5). In politischen oder sozialen Prinzipal-Agent-Beziehungen spielen andere Interessensgegensätze eine Rolle, wie das Interesse des Prinzipals daran, Verantwortung an den Agenten abzuwälzen, eigene politische oder persönliche Ziele des Agenten oder Konkurrenz um Macht und Einfluss (Byman/Kreps 2010: 7).

Ein zweiter Grund für Prinzipal-Agent-Probleme ist die Informationsasymmetrie. Schwierig für den Prinzipal ist schon die Auswahl eines Agenten, da Agenten verborgene Interessen haben können. Danach stellen sich Probleme der Kontrolle und Überwachung des Agenten. Der Prinzipal muss zwischen Kontrollverlust einerseits und den Vorteilen einer Delegation andererseits abwägen (Byman/Kreps 2010: 9). Schränkt er die Autonomie des Agenten zu sehr ein, lohnt sich Delegation oft nicht mehr. Gibt er dem Agenten zu viel Freiheit, steigt das Risiko, dass der Agent seine eigenen Interessen über die des Prinzipals stellt. Zudem ist eine intensive Kontrolle schwierig und kostspielig. Um effizient zu sein, dürfen die Kontrollkosten nicht den Gewinn einer Delegation übersteigen. Die Prinzipal-Agent-Theorie legt also nahe, dass der Einsatz und die Kontrolle von Agenten immer einer Interessenabwägung unterliegen, bei der die Kosten – auch hinsichtlich anderer Interessen wie dem Schutz der Zivilbevölkerung – im Vergleich zum Nutzen betrachtet werden.

Der Agent kann seinerseits versuchen, die Kontrolle des Prinzipals auf zwei Arten zu begrenzen (Rauchhaus 2009: 872; Cooley/Ron 2002: 17): Er kann den Prin-



zipal unzureichend oder inkorrekt über seine Interessen und seine Beziehungen zu anderen Akteuren informieren, und er kann seine Tätigkeiten vor dem Prinzipal verbergen oder falsch darstellen.

Die Kernfrage der Prinzipal-Agent-Theorie ist daher, welche Anreizstrukturen und Kontrollmechanismen rein eigeninteressiertes Handeln des Agenten verhindern und eine passgenaue Umsetzung der Interessen des Prinzipals durch den Agenten fördern. AutorInnen weisen auf unterschiedliche Mechanismen hin, wie Prinzipale die Wahrscheinlichkeit erhöhen können, dass Agenten in ihrem Sinne handeln. Wichtig ist insbesondere, dass 1) Prinzipale die Einhaltung bindender Regeln und Normen kontrollieren und Verstöße sanktionieren; 2) Abmachungen spezifisch sind; und 3) Agenten Anreize haben, entsprechend der Vorgaben von Prinzipalen zu handeln.<sup>7</sup>

Damit betrachtet die Prinzipal-Agent-Theorie die möglichen Probleme einer Delegation fast ausschließlich aus Sicht des Prinzipals. Weniger bekannt ist, welche Probleme sich aus einer Übertragung von Aufgaben für Dritte ergeben, warum diese Probleme entstehen und wie sie gelöst werden können. Dritte werden entweder als übergeordnete Prinzipale oder als externe »Feuermelder« konzeptualisiert, die auf den eigentlichen Prinzipal einwirken können (Gilardi/Braun 2002: 155; Cockayne 2007: 199; van Puyvelde et al. 2011: 440). Ein Beispiel für übergeordnete Prinzipale ist die Wahlbevölkerung in parlamentarischen Demokratien. Durch regelmäßige Wahlen fungiert sie als Prinzipal über das Parlament (ihren Agenten), welches wiederum Prinzipal der Regierung und ihrer implementierenden Institutionen ist. Feuermelder sind beispielsweise NGOs, die Prinzipale über Versäumnisse ihrer Agenten informieren (Cockayne 2007: 198).

Die Folgen einer Delegation für Dritte sind weniger bekannt. Zwar gibt es auch bezüglich bewaffneter Gruppen viele Einzelfallstudien, die die Gefahren einer Delegation von Aufgaben an kaum kontrollierte Gruppen für die örtliche Bevölkerung aufzeigen (s. etwa Schneckener 2014). Unklarheit herrscht aber nach wie vor darüber, welche Faktoren im Rahmen der Prinzipal-Agent-Theorie die Gefahren für Dritte erhöhen können. Wegweisend sind hier die Arbeiten von Martens et al. (2002), Mitchell et al. (2014) und Salehyan et al. (2014). Ihre Studien haben bisher vier mögliche Ursachen für negative Auswirkungen einer Prinzipal-Agent-Beziehung auf Dritte identifiziert.

Die *erste* Ursache kann fehlende Autorität des Dritten über den Prinzipal oder dessen Agenten sein. Ein Prinzipal kann insbesondere die Interessen von Dritten in einem anderen Land ignorieren, weil Dritte oft nur geringen Einfluss auf den Prinzipal oder dessen Agenten haben (Martens 2002: 14-16; Cooley/Ron 2002: 15). Prinzipale haben generell kaum Anreize, negative Auswirkungen auf Dritte zu beachten, wenn letztere keine Bedeutung für oder Macht über sie haben. Ebenso haben Agenten keinen Grund, auf die Belange Dritter einzugehen, da diese sie – im Gegensatz zu Prinzipalen – nicht für ihre Dienste belohnen.

7 Gilardi/Braun (2002: 148); Cockayne (2007: 197); Byman/Kreps (2010: 9-11); Kümmel (2007: 8); Stöber (2007: 123).

Eine *zweite* Ursache kann sein, dass Dritte ihrer Kritik am Verhalten des Agenten nur schlecht beim Prinzipal Gehör verschaffen können. Auch dies ist wahrscheinlicher, wenn sich der Prinzipal in einem anderen Land befindet. So schreibt Martens in Bezug auf die Ineffektivität vieler entwicklungspolitischer Programme und Projekte:

»[G]eographical and political separation between beneficiaries and taxpayers blocks the normal performance feedback process: beneficiaries may be able to observe performance but can not modulate payments (rewards to the agents) in function of performance« (Martens 2002: 14).

Speichennetzwerke, also ein Beziehungsgeflecht, in dem mehrere Prinzipale einen Agenten kontrollieren, sind *eine weitere* Ursache für negative Auswirkungen auf Dritte (Seabright 2002: 46). Diese Struktur ermöglicht nicht nur vielfache Interessendifferenzen; eine Delegation von Aufgaben durch mehrere Prinzipale verwässert auch die Anforderungen an den Agenten. Der Agent kann dadurch nur Forderungen derjenigen Prinzipale erfüllen, deren Interessen am ehesten mit seinen eigenen übereinstimmen.<sup>8</sup> Zudem können Prinzipale versuchen, die Kosten oder Verantwortung für die Kontrolle des Agenten aufeinander abzuschieben (*free riding*) (Rauchhaus 2009: 873). Die Interessen von Dritten werden hierbei vernachlässigt, weil sich keiner der Prinzipale für die Aufsicht des Agenten verantwortlich fühlt und Beschwerden über das Verhalten des gemeinsamen Agenten auf den anderen Prinzipal abgewälzt werden können. Auch ist es aufgrund einer Konkurrenz zwischen Prinzipalen möglich, dass die Belange von Dritten nicht an erster Stelle stehen.

Kettennetzwerke können eine *vierte* Ursache für negative Auswirkungen auf Dritte sein, da solche Netzwerke die Informationsasymmetrie zwischen einem Prinzipal und seinem Agenten verstärken. Bei langen Ketten stehen viele Akteure zwischen dem ersten Prinzipal und dem letzten Agenten. Akteure, die zwischen dem ersten Prinzipal und dem letzten Agenten stehen, sind sowohl Prinzipal (des untergeordneten Agenten) als auch Agent (des übergeordneten Prinzipals). Diese Vielzahl an Akteuren ist problematisch für Dritte, weil Akteure nicht nur unterschiedliche Interessen haben, sondern weil der erste Prinzipal unzureichende Informationen und Kontrolle über die Agenten am anderen Ende der Kette hat. Wie Bertin Martens für die Entwicklungshilfe unterstreicht (s. a. Seabright 2002: 46):

»Each of these principal-agent interfaces in the long chain of command creates a potential for incentive misalignment and moral hazard. As such, the final outcome of the aid process may be quite different from the original objective envisaged by the taxpayer, the aid agency or the recipients« (Martens 2002: 18).

Für Dritte sind Kettennetzwerke risikoreich, da Prinzipale oft nicht genug über die Tätigkeiten und Interessen von niedergeordneten Agenten in der Kette wissen. Letztere können Partikularinteressen verfolgen, die weder mit den Interessen des Prinzipals noch mit den Belangen von Dritten vereinbar sind. Dabei werden Infor-

8 Cockayne (2007: 209); Martens (2002: 21); Mitchell (2004: 45); Saleyhan et al. (2014: 643).

mationsasymmetrien umso größer, je länger die Kette zwischen dem ersten Prinzipal und dem letzten Agenten ist.

In Afghanistan haben diese Faktoren Kräfteverstärker entgegen dem Interesse der USA zu einer Bedrohung für die Zivilbevölkerung werden lassen. Neu ist unser Argument insofern, als dass wir zeigen, dass ein komplexes Netzwerk aus Prinzipal-Agent-Beziehungen, bei dem sich Speichen- und Kettenbeziehungen vielfacher Akteure überlagert haben, die negativen Auswirkungen auf Dritte verstärkt hat. Die USA sind für uns der Hauptprinzipal, den wir als Blackbox behandeln, um uns auf das innerafghanische Prinzipal-Agent-Netzwerk konzentrieren zu können.<sup>9</sup> Die USA trugen zur Ausformung dieses Netzwerkes bei, indem sie mit PSFs, Milizen und Hilfspolizeien eine zunehmende Zahl von Agenten mit Sicherheitsaufgaben beauftragten. Diese Agenten wurden nicht nur von weiteren Prinzipalen, wie z. B. der afghanischen Regierung und lokalen Clans, kontrolliert (Speichennetzwerke). Insbesondere PSFs agierten auch selbst als Prinzipale, indem sie Milizen oder sogar die Taliban als »Subunternehmer« für Sicherheitsdienste bezahlten (Kettennetzwerk).

Wir stellen deshalb folgende Hypothese für die Auswirkungen der Delegation von Aufgaben an Dritte auf:

*Selbst wenn ein Prinzipal Dritte schützen will, erhöhen die Präsenz von überlappenden Speichen- und Kettennetzwerken und sich daraus ergebende Interessen- und Informationsasymmetrien das Risiko für Dritte.*

Obwohl die USA explizit und durch konkrete Schritte die Zivilbevölkerung in Afghanistan schützen wollten, erklärt die Existenz eines solchen Prinzipal-Agent-Netzwerkes durch die Multiplikation und Kombination von Interessen- und Informationsasymmetrien, warum Kräfteverstärker für die Zivilbevölkerung gefährlich werden konnten. Der folgende Abschnitt skizziert, wie die USA zur Entwicklung eines solchen Netzwerkes in Afghanistan beigetragen haben.

#### 4. US-amerikanische Unterstützung von Kräfteverstärkern

Die Gründe für den Einsatz von Kräfteverstärkern wie privaten Sicherheitsfirmen in internationalen Militärinterventionen sind vielfältig und je nach Kontext unterschiedlich. Sie reichen von strategischen, taktischen und entwicklungstechnologischen Erwägungen bis zu institutionellen und politischen Faktoren.<sup>10</sup> Für die USA

<sup>9</sup> Zu Prinzipal-Agent-Beziehungen innerhalb des US-Regierungssystems siehe Miller (2005) und Downs/Rocke (1994). Wir klammern unterschiedliche Interessen zwischen Akteuren innerhalb der US-Regierung aus. So ordneten in den ersten Jahren nach dem Sturz der Taliban das Pentagon und die *Central Intelligence Agency* (CIA) den Schutz der Zivilbevölkerung dem Kampf gegen Terroristen und Aufständische unter, im Gegensatz zu dem *US Department of State* und der *US Agency for International Development* (US AID), deren Mittel aber nur einen Bruchteil des Militärbudgets darstellten (Rashid 2008: 185). Mit der Zeit konvergierten diese Prioritäten jedoch, weil das US-Militär den Schutz der Zivilbevölkerung als Voraussetzung für das Erreichen militärischer Ziele begriff.

<sup>10</sup> Siehe etwa Singer (2003); Avant (2005); Wulf (2005); Krahmann (2010); Shaw (2005).

hatte der Einsatz von Kräfteverstärkern in Afghanistan viele Vorteile. Letztere ermöglichten der Regierung Bush jr. die Vermeidung des ungeliebten *statebuilding* und *nationbuilding* und stattdessen eine Intervention mit einem »kleinen Fußabdruck« (Rashid 2008: 132-138). Dies entsprach der Vision von US-Verteidigungsminister Rumsfeld, kleinere und schnellere Expeditionstreitkräfte zu schaffen. Eine geringe Truppenstärke reduzierte auch die physischen Risiken für US-SoldatInnen und damit die politischen Risiken für die US-Regierung. Die Zusammenarbeit insbesondere mit Milizen, wie auch der Einsatz von Hightech-Waffen, waren ein Paradebeispiel für Risikotransfer: Opferscheue liberale Demokratien wälzen so Risiken auf andere Gesellschaften ab (Shaw 2005). Zusätzlich boten Kräfteverstärker Expertise, an der es dem US-Militär mangelte, und erlaubten es US-Truppen, sich auf Kampfeinsätze zu konzentrieren, anstatt Aufgaben wie statische Sicherung zu übernehmen.

Darüber hinaus erschien den USA der Einsatz von Kräfteverstärkern auch rascher und kostengünstiger als der Aufbau eines funktionierenden staatlichen Militär- und Polizeiapparates in Afghanistan. Dieser ging nur schleppend voran, da sowohl die *Afghan National Army* (ANA) als auch die *Afghan National Police* (ANP) nach dem afghanischen Bürgerkrieg von 1992 bis 1996 und der Taliban-Herrschaft bis Ende 2001 neu geschaffen werden mussten (Giustozzi 2008). Insbesondere die ANP genoss bei vielen AfghanInnen kein Vertrauen (Friesendorf 2011). Die geringe Legitimität des afghanischen Staates, wie auch die Unterstützung der Taliban insbesondere durch pakistanische Netzwerke, förderten den Beginn einer Aufstandsbewegung ab 2004 (Rashid 2008: Teil 3).

Die folgenden Abschnitte zeigen, dass die USA in Afghanistan drei verschiedene Kräfteverstärker unterstützten und nutzten: PSFs, Pro-Regierungs-Milizen und Hilfspolizeien.

#### 4.1. Private Sicherheitsfirmen

Die Rolle privater Sicherheitsfirmen in US-Interventionen hatte bereits vor dem Afghanistaneinsatz massiv an Bedeutung gewonnen (Dunigan 2011; Stanger 2011; Krahmann 2010). Während im amerikanischen Bürgerkrieg das Verhältnis von privaten Dienstleistern zu US-Soldaten im Kampfgebiet noch eins zu sechs betrug, hatte sich dies im Irakkrieg bereits auf eins zu eins erhöht (Congressional Budget Office 2008: 13). In Afghanistan gab es vor der internationalen Intervention Ende 2001 keine PSFs; diese kamen erstmals durch Verträge der USA und der ISAF in das Land. Bereits 2007 gab es 57 internationale und 18 nationale Firmen (Sherman/DiDomenico 2009: 4); im Jahr 2010 lag die geschätzte Zahl der afghanischen PSFs bei 90 (CNN 2010). Neu war der breitflächige Einsatz von PSFs für bewaffnete und unbewaffnete Wachdienste auf Militärbasen und bei Militärtransporten (Schwartz 2011: 1). Zwischen 2008 und 2012 erhöhte sich die Zahl des vom US-Militär beschäftigten Sicherheitspersonals in Afghanistan um das Zehnfache – von 2.745 auf

28.686 Personen (CENTCOM 2014). Von diesen waren schätzungsweise 90 Prozent bewaffnet (Schwartz 2011: 2).

Der Einsatz bewaffneter Sicherheitsdienstleister gewann dadurch an Prägnanz, dass die USA PSFs dazu ermächtigten, tödliche Gewalt nicht nur zur Selbstverteidigung, sondern auch im Rahmen ihrer vertraglichen Schutzaufgaben anzuwenden (US Department of Defense 2006: 34826). In Afghanistan nahmen PSFs deshalb zunehmend auch an Kampfhandlungen teil (Aikins 2012: 6). Insbesondere beim Schutz von militärischen Logistikkonvois entlang der wichtigen Verbindungsstraße Kabul-Kandahar kam es häufig zu Auseinandersetzungen zwischen PSFs und Aufständischen. In einzelnen Fällen mussten PSFs ihre Konvois gegen bis zu 200 Angreifer der Taliban verteidigen (WikiLeaks 2009). Bei vielen Kämpfen gab es auch zivile Opfer aus den umliegenden Ortschaften (Filkins 2010).

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen erließ der afghanische Präsident Karzai im Jahr 2010 ein Dekret, das vorsah, bewaffnete PSFs zu verbieten und durch eine vom Innenministerium kontrollierte *Afghan Public Protection Force* zu ersetzen (APPF 2012). Aufgrund von Übergangs- und Ausnahmeregelungen sowie des langsamen Aufbaus der APPF blieben viele PSFs dennoch aktiv (SIGAR 2013a: 4-5). Bis 2014 war die APPF auf nur fünf von 43 US-Militärbasen präsent, während PSFs weiterhin die anderen Stützpunkte bewachten (SIGAR 2014: 96). Im März 2014 entschloss sich die afghanische Regierung schließlich, die Truppe aufzulösen (Hodge 2014).

#### 4.2. Milizen

Ein weiterer Kräfteverstärker, den die USA in Afghanistan einsetzten, waren Milizen. Nach dem Sturz der Taliban Ende 2001 durch die US-geführte OEF-Mission gab es in Afghanistan keine offiziellen Sicherheitskräfte, dafür aber zehntausende Milizen der Nordallianz. Die US-Regierung entsandte anfangs nur wenige US-Spezialkräfte nach Afghanistan, die bei der Bekämpfung verbliebener Taliban und *Al-Qaida*-Kämpfer auf die Nordallianz angewiesen waren. Diese Abhängigkeit von afghanischen Partnern verstärkte sich durch den Irakkrieg ab 2003, der die meisten militärischen Kapazitäten der USA band, wie auch die sich verschlechternde Sicherheitslage. Die Zusammenarbeit mit Milizen unterminierte internationale Demobilisierungsprogramme von Kämpfern und schwächte das Ansehen des afghanischen Staates und der internationalen Präsenz (Giustozzi 2008: 166-173). Ein Beispiel war die Kollaboration mit Ahmad Wali Karzai, Halbbruder von Präsident Hamid Karzai und eine einflussreiche Persönlichkeit in der Provinz Kandahar. Trotz wiederholter Anschuldigungen, dass Ahmad Wali Karzai im Drogengeschäft aktiv sei, unterstützten ihn die USA bei der Schaffung einer Anti-Taliban-Miliz, der *Kandahar Strike Force* (Filkins et al. 2009).

### 4.3. Hilfspolizeien

Im Jahr 2006 entstand zudem eine neue Form von Kräfteverstärkern: Hilfspolizeien. Diese hatten im Gegensatz zu irregulären Milizen eine gesetzliche Basis und wurden formal dem afghanischen Innenministerium unterstellt. Als erste Hilfspolizei schuf die afghanische Regierung mit Unterstützung der USA die *Afghan National Auxiliary Police* (ANAP). Die ANAP sollte durch die Übernahme begrenzter polizeilicher Aufgaben in ihren Distrikten die afghanischen Sicherheitskräfte unterstützen. Die US-Regierung förderte den Aufbau der ANAP durch Training, durchgeführt von der privaten Sicherheitsfirma *DynCorp*.

Ab 2009, also ab dem Jahr, in dem die international angeführte Aufstandsbekämpfung unter General McChrystal begann, forcierten die USA Hilfspolizeiprogramme. Eine wesentliche Komponente der US-Aufstandsbekämpfung waren die oben erwähnten *clear-hold-build*-Operationen. Vor allem für die *hold*-Phase mangelte es an regulärem Militär- und Polizeipersonal, und Hilfspolizeien sollten helfen, diese Lücken zu füllen. Diese Höhephase der Aufstandsbekämpfung dauerte bis 2011, als die USA anfangen, ihre Truppen abziehen.

Zunächst begannen die USA ein Pilotprojekt, das *Afghan Public Protection Program* (AP3), in der strategisch wichtigen Provinz Wardak westlich von Kabul. Das US-Militär bezahlte Mitglieder der Truppe und bildete sie aus (Lefèvre 2010: 8). So sollten Dorfbevölkerungen ihre Dörfer und auch kritische Infrastrukturen wie Straßen und öffentliche Gebäude sichern und gegen Aufständische verteidigen können. Auf AP3 folgten eine Vielzahl ähnlicher US-Initiativen zum Aufbau lokaler paramilitärischer Hilfspolizeien, darunter die *Community Defense Initiative*, die *Local Defense Initiative* und das *Critical Infrastructure Program* sowie *Community-Based Security Solutions*, *Interim Security for Critical Infrastructure* und *Village Stability Operations*.

Das größte Hilfspolizei-Programm wurde die *Afghan Local Police*. US-General Petraeus, der McChrystal Mitte 2010 als Kommandeur der ISAF und aller US-Truppen in Afghanistan ablöste, setzte sich gleich nach seiner Kommandoübernahme bei der afghanischen Regierung für die Schaffung der ALP ein (International Crisis Group 2015: 6). Die ALP hatte eine anvisierte Stärke von 30.000 Mitgliedern und sollte die meisten der bis dato geschaffenen Hilfspolizeiprogramme integrieren. Wie zuvor schon die AP3, sollte auch die ALP die Infiltration von Distrikten durch Taliban verhindern. Bis Januar 2015 konnte die ALP auf eine Stärke von 27.950 Mitgliedern und eine Präsenz in fast allen Provinzen ausgebaut werden (UNAMA 2015: 79). Der wichtigste internationale Partner war das US-Militär, das Ausbildung, Geld, Ausrüstung und Waffen lieferte (SIGAR 2014: 100; UNAMA 2011: 41).

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die USA mit der Unterstützung und Nutzung von Kräfteverstärkern eine wesentliche Rolle bei der Proliferation von regierungsfreundlichen bewaffneten Gruppen in Afghanistan spielten. Die USA waren jedoch nicht der einzige Prinzipal solcher Gruppen. Neben der afghanischen Regierung, die auch als ein formaler Prinzipal dieser Kräfteverstärker agierte, gab

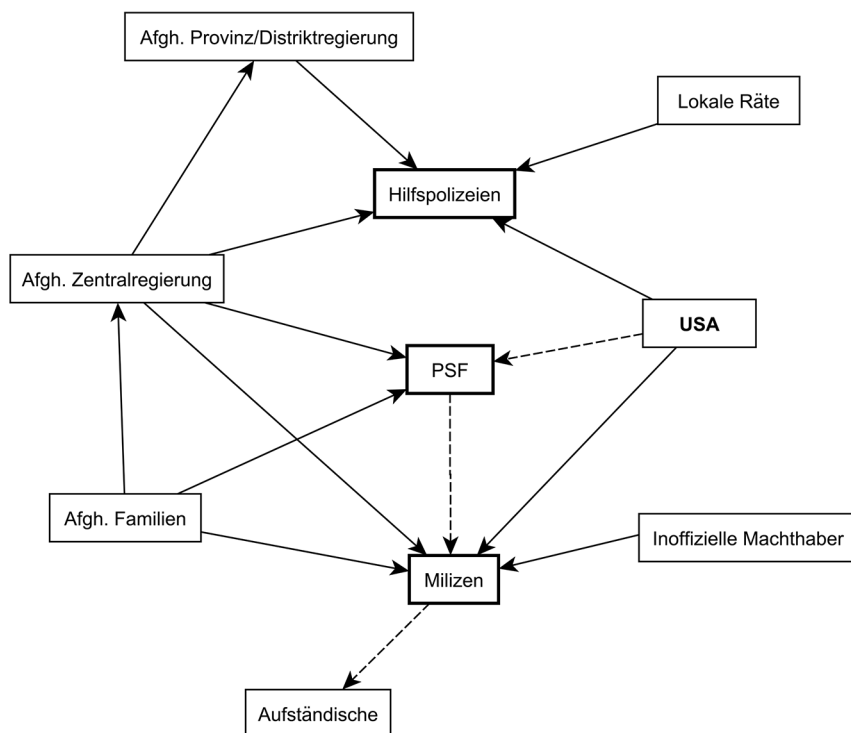


es eine Reihe weiterer Akteure, die Einfluss auf PSFs, Milizen und Hilfspolizeien ausüben. Der nächste Abschnitt untersucht, wie sich aus diesem Beziehungsgeflecht Interessen- und Informationsasymmetrien ergaben, und wie diese Asymmetrien eine effektive Kontrolle der Kräfteverstärker unterminierten.

## 5. Probleme eines Prinzipal-Agent-Netzwerks

In Afghanistan handelten PSFs, Milizen und Hilfspolizeien nicht nur als Agenten der USA, sondern agierten selbstinteressiert innerhalb eines komplexen Prinzipal-Agent-Netzwerks von überlappenden Speichen- und Kettenbeziehungen (s. Grafik 1). Dabei standen alle drei Kräfteverstärker im Zentrum von Speichennetzwerken, bei denen mehrere Prinzipale gleichzeitig versuchten, Kontrolle über sie auszuüben. Zu diesen Speichennetzwerken kam ein Kettennetzwerk (in der Grafik als gebrochene Linie dargestellt), das von den USA über PSFs und Milizen bis zu aufständischen Gruppen reichte.

Grafik 1: Prinzipal-Agent-Netzwerk in Afghanistan



### 5.1. Private Sicherheitsfirmen

Das Problem überlappender Speichen- und Kettenbeziehungen zeigte sich insbesondere am Beispiel von PSFs, die von den USA in Afghanistan genutzt wurden. Zum einen standen diese Unternehmen im Zentrum eines Speichennetzwerks von multiplen Prinzipalen: den USA, politisch einflussreichen afghanischen Familien auf nationaler Ebene und der afghanischen Zentralregierung. Die unterschiedlichen und konfligierenden Interessen der Akteure dieses Speichennetzwerks ermöglichten es PSFs, ihre eigenen Ziele zu verfolgen. Zum anderen agierten internationale PSFs selbst als Prinzipale von nationalen PSFs, welche wiederum Milizen sowie lokale und regionale Machthaber als »Subunternehmer« für Sicherheitsleistungen beschäftigten. In einigen Fällen zahlten diese Agenten Schutzgeld an die Taliban, damit diese von Angriffen absahen. Das Resultat war eine Kette, bei der die USA kaum Informationen über – oder Einfluss auf – die Subunternehmer ihrer PSFs hatten (Schwartz 2011).

Innerhalb des Speichennetzwerks hatten die Prinzipale der PSFs unterschiedliche Interessen. Die USA wollten mithilfe von PSFs vor allem ihren militärischen Fußabdruck verkleinern, Kosten reduzieren und es ihren Truppen ermöglichen, sich auf Kampfhandlungen zu konzentrieren. Zudem sah die US-Regierung die Auslagerung von militärischen Hilfsfunktionen als eine Förderung der afghanischen Wirtschaft an. Um den eigenen Aufwand und die Kosten für die Kontrolle von PSFs gering zu halten, vergaben die USA überwiegend Verträge an ihnen bekannte US-amerikanische sowie große afghanische PSFs.

Wichtige nationale PSFs wurden jedoch von einflussreichen afghanischen Familien kontrolliert. Diese Familien verbanden mit PSFs das Interesse, Profite zu machen und ihre politische Macht innerhalb des Regierungssystems zu stärken. Die größten afghanischen Sicherheitsunternehmen, wie *Watan Risk Management*, *NCL Security* und *Asia Security Group*, waren Familienunternehmen mit Verbindungen zum Popal-Klan, dem ehemaligen Verteidigungsminister Rahim Wardak und Hashmat Karzai, einem Cousin des Präsidenten (Filkins/Shane 2010; Sherman/DiDomenico 2009).

Präsident Karzai wollte PSFs durch Lizenzierung und Regulierung in seinem Sinne beeinflussen. Ein wesentliches, aber nicht alleiniges Interesse Karzais war es, das eigene Ansehen in der afghanischen Öffentlichkeit, die sich zunehmend über das Verhalten von PSFs beklagte, zu verbessern. Daneben versuchte Karzai, die US-amerikanische Auswahl von PSFs besser zu kontrollieren und den Einfluss konkurrierender Familien innerhalb und außerhalb seiner Regierung zu beschneiden (Checchia 2011: 3).

Das präsidiale Verbot von bewaffneten PSFs und die Schaffung der *Afghan Public Protection Force* sollten diese Probleme beseitigen und Geld in staatliche Kassen bringen. In diesem Rahmen verweigerte Karzai mehreren afghanischen Firmen, darunter *NCL*, *Strategic Security Solutions International* (SSSI), *Watan Risk Management*, *Logistics Solution Group* (LSG), *Elite*, *Asia Security* und *Shepherd*, aufgrund ihrer familiären Verstrickungen mit Regierungsmitgliedern oder Verstößen

gegen die afghanische Regulierung der Sicherheitsindustrie eine Neulizensierung als unbewaffnete *Risk Consultancy Firms* (Islamic Republic of Afghanistan 2011). Präsident Karzai konnte sich jedoch nicht vollständig gegen die USA durchsetzen, die auf die Notwendigkeit von PSFs bestanden und Zweifel an der Effektivität der APPF äußerten (SIGAR 2012). Die beiden Prinzipale einigten sich deshalb auf eine Brückenstrategie, die es den internationalen Militärkräften erlaubte, PSFs noch bis 2012 für den Schutz ihrer Basen zu beschäftigen. Danach arbeiteten viele PSFs inoffiziell weiter, da die APPF den Bedarf nicht decken konnte.

Die Kontrolle von PSFs gestaltete sich nicht nur durch die Interessendifferenzen der Prinzipale schwierig, sondern auch aufgrund von Informationsasymmetrien. Die *Special Inspectors General* der USA im Irak und Afghanistan kritisierten wiederholt den Mangel an ausgebildetem Vertragsmanagementpersonal in den Einsatzgebieten und die damit verbundene Abhängigkeit von der Informationsbereitschaft und -praxis der angestellten Sicherheitsfirmen (SIGAR 2011: 8-9; SIGAR 2013b). Auch die afghanische Regierung hatte Schwierigkeiten, die vielen PSFs im Land zu kontrollieren. Ein von Präsident Karzai eingerichtetes Untersuchungskomitee ermittelte massive Regelverstöße bei zwei Dritteln aller nationalen und internationalen privaten Sicherheitsunternehmen, einschließlich der illegalen Verwendung von Waffen, illegaler Anstellung, Verkehrswidrigkeiten und Steuerhinterziehung (Rivera/Sahak 2011).

Für die Zivilbevölkerung war dieses Speichennetzwerk aus drei Gründen problematisch. *Erstens* behinderten sich die Prinzipale aufgrund ihrer unterschiedlichen Interessen gegenseitig bei der Kontrolle von PSFs. Sowohl die USA als auch Präsident Karzai wollten Übergriffe durch PSFs auf die Bevölkerung verhindern. Gleichzeitig waren beide Prinzipale darauf erpicht, ihre eigene Kontrolle über diese Agenten nicht durch den anderen begrenzen zu lassen. Die USA widersetzten sich deshalb der Einschränkung ihrer Auswahl von PSFs durch die afghanische Regierung. Präsident Karzai wiederum nutzte Lizensierung und Regulierung, um den Einfluss der USA und die Macht konkurrierender afghanischer Familien zu verringern (Checchia 2011). Dabei traten die eigentlichen Ziele dieser Gesetze hinsichtlich der Vermeidung ziviler Opfer und Beschwerden über PSFs in den Hintergrund.

*Zweitens* verwischte die Präsenz mehrerer Prinzipale die Verantwortung für die mangelhafte Kontrolle dieser Firmen. So belegte Karzais Untersuchungskomitee, dass sowohl von politischen Konkurrenten geleitete PSFs als auch einige von den USA genutzte Sicherheitsfirmen weder ihre Angestellten noch ihre Waffen gemäß den afghanischen Vorschriften registriert hatten (Rivera/Sahak 2011). Andererseits wurde das mit der Regulierung der Sicherheitsindustrie beauftragte afghanische Innenministerium seinerseits der Korruption und Ineffizienz bezichtigt (Brooking 2012: 2; Sherman/DiDomenico 2009: 4).

*Drittens* behinderten die Prinzipale die Strafverfolgung von PSFs in Afghanistan. Abkommen zwischen den USA, der NATO und der afghanischen Regierung legten nahe, dass militärische Dienstleister der *Operation Enduring Freedom* und der ISAF nicht unter afghanische Jurisdiktion, sondern unter die der Auftragsländer fielen (Armendariz 2013: 32). Schon im Irak hatte sich gezeigt, dass eine solche Straf-

verfolgung aufgrund unzureichender Beweise oder schlechter Informationslage schwierig ist. Afghanische PSFs wurden zum Teil auch durch familiäre Kontakte mit Regierungsmitgliedern vor Strafe geschützt (Rønnevik 2012: 54). So sagte ein afghanischer Polizeibeamter über Sardar Mohammad, den Leiter von Ahmad Wali Karzais persönlicher Sicherheitstruppe: »He was accused of several murders but I could not arrest him« (Sarwary 2011).

Die zusätzliche Ausformung einer Prinzipal-Agent-Kette, in deren Mittelpunkt PSFs standen, verschärfte diese Probleme. Neben ihrem Hauptinteresse an Profiten versuchten Sicherheitsfirmen, ihre physischen und finanziellen Risiken zu minimieren. Daher delegierten PSFs Aufgaben wie die Eskortierung von Lieferungen oder den Schutz von Militärbasen häufig an lokale Milizen oder Machthabende, die bestimmte Straßenabschnitte oder Distrikte kontrollierten. PSFs waren also nicht nur Agenten der USA, sondern auch Prinzipale von lokalen »Subunternehmern«.

US-Prinzipale wussten oftmals wenig über die Existenz, Interessen und Tätigkeiten dieser Akteure. Einen Hinweis darauf liefert der Umstand, dass mitunter selbst *Gegner* der USA Subunternehmer waren oder indirekt von US-Aufträgen profitierten. So fand der US-Senat heraus, dass die US-Sicherheitsfirma *ArmorGroup* Verträge mit zwei konkurrierenden afghanischen inoffiziellen Machhabern für bewaffnete Dienstleistungen am Militärflughafen Shindand abgeschlossen hatte (US Senate 2010). Nachdem der eine Kommandeur den anderen ermordet hatte, wurden ihre Vertragsnachfolger als Taliban-Unterstützer identifiziert (MacAskill 2010). Zudem gab es Indizien, dass afghanische Sicherheitsfirmen aufständische Gruppen, insbesondere die Taliban, direkt bezahlten, damit diese US-Konvois nicht angriffen (US House of Representatives 2010).

Obwohl die USA zunehmend versuchten, ihre eigenen Sicherheitsdienstleister zu kontrollieren und formal auch für die Aufsicht von Subunternehmern verantwortlich waren, stellte sich dies aufgrund der Länge der Kette und der Gegebenheiten vor Ort als schwierig heraus. Wenn Angestellte von Sicherheitsfirmen an das US-Militär herantraten, um darauf hinzuweisen, dass lokale Milizen oder Machthabende für die Sicherung von Konvois bezahlt wurden, konnte das Militär diese Informationen nicht verifizieren. Konkrete Beweise konnten die InformantInnen allerdings nicht vorlegen, und US-Vertragsmanagern war es aufgrund von Sicherheitsbedenken verboten, mit den Logistikkonvois in die umkämpften Gebiete zu fahren, um deren Angaben zu überprüfen (US House of Representatives 2010: 54).

Dieses Kettennetzwerk verschärfte die Gefahren für die Zivilbevölkerung. Nicht nur profitierten Milizen, inoffizielle Machthabende und die Taliban finanziell von der Unwissenheit der USA; sie konnten auch unbehelligt ihre eigenen Machtinteressen auf Kosten derjenigen Menschen in den von ihnen kontrollierten Bezirken verfolgen, die außerhalb des jeweils dominanten Patronagesystems standen. Des Weiteren erschwerte es die Prinzipal-Agent-Kette der afghanischen Bevölkerung, sich mit Beschwerden an die USA zu wenden, da sie die Auftraggeber von PSFs oder Subunternehmern, die für Misshandlungen verantwortlich waren, meist nicht identifizieren konnten.

## 5.2. Milizen

Auch Milizen waren Teil eines Speichennetzwerks mit mehreren Prinzipalen, die unterschiedliche Interessen verfolgten: die USA, inoffizielle Machthaber, die afghanische Regierung sowie PSFs. Aufgrund von Informationsasymmetrien wussten die USA oft zu wenig über die Beziehungen und Aktivitäten der unterstützten Milizen, um Repressalien und Opfer in der Zivilbevölkerung zu verhindern.

Die USA kollaborierten mit Milizen, weil sie auf lokale Sicherheitskräfte vor Ort angewiesen waren. Diese Abhängigkeit war ein Resultat der relativ geringen Zahl an US-Truppen in Afghanistan, im Verhältnis zur Größe des Landes und seiner Einwohnerzahl wie auch im Vergleich zu Interventionen der USA etwa nach den Kriegen in Bosnien-Herzegowina und Kosovo. Im Jahr 2009 bewilligte US-Präsident Obama unter dem Druck des Pentagons die Entsendung von 30.000 zusätzlichen SoldatInnen. Dieser Ausbau konnte aber nur die wichtigsten Löcher stopfen und war darüber hinaus zeitlich begrenzt. Schon 2011 musste das US-Militär laut den Vorgaben von Obama mit dem Truppenrückzug beginnen (Woodward 2010). Die Abhängigkeit von Milizen lag darüber hinaus auch an der Schwäche der afghanischen Sicherheitskräfte. Erst ab 2009 forcierten internationale Akteure, im Rahmen der *NATO Training Mission – Afghanistan* (NTM-A), deren Aufbau (Friesendorf 2011: 86).

Andere Prinzipale von Milizen hatten andere Interessen. Afghanische inoffizielle Machthaber, gemeinhin als »Kriegsfürsten« bezeichnet (s. Rashid 2008: 204), deren Einfluss wesentlich von der Zahl ihrer bewaffneten Gefolgsleute abhing, waren die bedeutsamsten Prinzipale von Milizen. Dies war der Fall für lokale Kommandeure, aber auch für Machthaber, die größere Gebiete und/oder landesweite Patronagenetzwerke kontrollierten. Solche Machthaber nutzten Milizen zum persönlichen Schutz; zur Absicherung von Gebieten gegen Übernahmeversuche staatlicher und nichtstaatlicher Gruppen; und zum Erwirtschaften von Profiten, etwa durch illegale Besteuerung. Insofern der Schutz der Bevölkerung überhaupt eine Rolle für diese Machthaber spielte, ging es um den Schutz der »eigenen« Bevölkerung. Andere Gruppen, mit denen es Konflikte etwa um Boden oder Wasser gab, wurden zu Opfern von Miliz-Übergriffen.

Milizen hatten einen weiteren Prinzipal: afghanische staatliche Stellen. Der UNAMA war für das Jahr 2014 kein einziger Fall bekannt, bei dem die afghanische Regierung auf Distrikt- und Provinzebene Gewalt durch Milizen strafrechtlich verfolgt hatte. Auch unternahm die Regierung keine Anstrengungen, Milizen zu entwaffnen oder aufzulösen. Die ansonsten vorsichtig formulierende UNAMA sprach von einem »lack of due diligence« (UNAMA 2015: 86) seitens des afghanischen Staates. Dieser Mangel ist nicht verwunderlich, da afghanische Institutionen Milizen nutzten, um gegen Aufständische vorzugehen. Ein Beispiel ist die nordöstliche Provinz Kunduz. Dort stellten Paschtunen die größte Gruppe dar. Allerdings waren die ANP und der afghanische Geheimdienst (*National Directorate of Security*, NDS), welche die *Afghan Local Police* lenken und kontrollieren sollten, durch andere Gruppen, vor allem Tadschiken, dominiert. Der NDS wollte die Taliban in

Kunduz zurückdrängen, indem er alte Miliznetzwerke der *Shura-ye Nazar-e Shomal* (Kontrollrat des Nordens) reaktivierte, die gegen sowjetische Truppen gekämpft hatten (Cecchinell 2013; Human Rights Watch 2011: 27-28; Münch 2013). Diese Milizen (wie auch tadschikisch und usbekisch dominierte ALP-Einheiten), begingen Menschenrechtsverletzungen vor allem an Paschtunen (International Crisis Group 2015: 15-16). Solche Menschenrechtsverletzungen leisteten den Taliban Vortrieb, die ab Sommer 2014 Versuche machten, sogar Kunduz-Stadt und nicht nur ländliche Distrikte einzunehmen. Afghanische Prinzipale von Milizen trugen damit zu einer Gewaltspirale bei.

Der vierte Prinzipal von Milizen waren PSFs. Wie oben dargestellt, vergaben PSFs Sicherheitsaufträge an Milizen, um Kosten und Eigenrisiken zu reduzieren. In manchen Fällen waren PSFs de facto ehemalige Milizen, die unter dem Deckmantel legitimer Unternehmen weiteragierten und den Einfluss wichtiger afghanischer Familien legalisierten.

Die Zivilbevölkerung hatte in diesem Speichennetzwerk besonders darunter zu leiden, dass für afghanische Prinzipale von Milizen Straftaten weniger ein Problem waren als für die USA. Im Gegenteil, für sie waren Übergriffe von Milizen gegen konkurrierende Bevölkerungsgruppen ein nützliches Mittel, um ihre eigene Position innerhalb des Landes auszubauen. Die Ausbeutung von Zivilpersonen, insbesondere die Eintreibung von illegalen Steuern oder Zwangsarbeit, wurde geduldet, weil sie die Unterhaltskosten von Milizen für diese Prinzipale verringerten. Da die afghanischen Prinzipale von Milizen nicht nur durch gemeinsame Interessen, sondern auch durch vielfache familiäre oder politische Verbindungen miteinander verknüpft waren, konnten die USA ihr selbstgestecktes Ziel, die Zivilbevölkerung zu schützen, kaum durchsetzen.

Informationsasymmetrien verstärkten das Problem mangelnder Kontrolle über Milizen. Wenn die USA afghanische Machthaber unterstützten, deren Milizen Menschen bedrohten und ausbeuteten, lag das in vielen Fällen daran, dass US-Truppen schlicht zu wenig über die Tätigkeiten ihrer lokalen Partner und deren Ruf innerhalb der afghanischen Öffentlichkeit wussten. Ein Beispiel für diese Unwissenheit aus den Anfangsjahren der US-Militärpräsenz in Afghanistan ist die Unterstützung der USA für den Gouverneur von Kandahar, Gul Agha Sherzai. Für die meisten Kandaharis war er ein Ausbeuter, dessen Milizen während des afghanischen Bürgerkriegs Unsicherheit verbreitet hatten und dies nach dem Sturz der Taliban Ende 2001 weiter taten. Die USA sahen in ihm aber einen Garant für Fortschritt, obwohl unter seiner Herrschaft der Aufstand in Südafghanistan begann (Chayes 2006). Fehlendes Kontextwissen blieb ein Problem, nachdem die USA ab 2007 den Schutz der Zivilbevölkerung priorisierten. Im Jahr 2010, in der Hochphase der Aufstandsbekämpfung durch die NATO, gestand der oberste US-Offizier für den militärischen Nachrichtendienst, Generalmajor Michael Flynn, einen eklatanten Wissensmangel der NATO über Aufständische und sogar über die eigene Präsenz in Afghanistan ein (Flynn et al. 2010). Die *International Crisis Group* schrieb 2011: »For nearly a decade, the US military [...] has been running blind, largely



ignorant of the political dynamics in a given area« (International Crisis Group 2011: 27).

Die USA versuchten, diesem Problem entgegenzuwirken, indem sie das militärische Nachrichtenwesen verbesserten und Eliteeinheiten einsetzten, die die Speerspitze der US-Aufstands- und Terrorismusbekämpfung waren (Kaplan 2013). Diese Eliteeinheiten wurden der wichtigste internationale Unterstützer von Hilfspolizeien, also dem Typ von Kräfteverstärkern, der zunehmend an die Stelle irregulärer Milizen trat. Allerdings hatten selbst US-Spezialkräfte Schwierigkeiten, ihre lokalen Partner zu verstehen. Dies zeigte sich an den vielen zivilen Opfern bei US-Militäroperationen. Zivilpersonen starben oder wurden verwundet, weil US-SoldatInnen Aufständische nicht richtig identifizieren konnten und weil sie von afghanischen Kampfgefährten manipuliert wurden, indem letztere ihre Gegner als Aufständische bezeichneten und damit zum Ziel von US-Angriffen machten (Bell/Friesendorf 2014).

Auch gab es zu wenige Spezialkräfte, als dass diese immer überall sein konnten. Als wertvollste Truppen schickte die Militärführung sie von einem Brennpunkt zum nächsten. Die Präsenz der US-Einheiten beugte massiven Menschenrechtsverletzungen vor. Aber sie war kein Garant für Menschenrechtsschutz. Dies hatten die Kriegsverbrechen an mutmaßlichen Taliban und *Al-Qaida*-Kämpfern durch die usbekischen Milizen von Abdul Rashid Dostum in Nordafghanistan schon Ende 2001 gezeigt, die durch US-Spezialkräfte begleitet worden waren (Risen 2009). Das fehlende Wissen über die Interessen und Tätigkeiten von Milizen erschwerte es den USA, die »richtigen« Gruppen zu unterstützen. Und sobald US-Einheiten den lokalen Kontext verstanden hatten, wurden sie im Rahmen der jährlichen Rotation durch neue Truppen ausgetauscht, die ihrerseits wieder schnelle Sicherheitsgewinne anstrebten und denen es an Kontextwissen bei der Auswahl lokaler Partner fehlte (Chayes 2006). Milizen, die Zivilpersonen angriffen und ausbeuteten, waren die Profiteure dieser Unwissenheit.

Doch nicht nur die USA wussten zu wenig über AfghanInnen: afghanische Prinzipale von Milizen wussten auch zu wenig über die USA. Präsident Karzai äußerte sich vor allem während seiner zweiten Amtszeit zunehmend kritisch über US-Militäroperationen und ging sogar soweit, die USA der Zusammenarbeit mit den Taliban und gezielter Angriffe auf die Zivilbevölkerung zu bezichtigen (Reuters 2013). Seine Frustration lag wesentlich an seinen fehlenden Möglichkeiten, Informationen über Operationen des US-Militärs zu erhalten oder dieses gar zu steuern. Das Hauptproblem für ihn und andere Regierungsmitglieder waren hierbei US-Spezialkräfte. Versuche der afghanischen Regierung sowie von NGOs und Institutionen wie der UNAMA, Informationen über US-Spezialkräfte zu erhalten, scheiterten an der Kultur der Geheimhaltung solcher Kräfte (UNAMA 2011: 33).

### 5.3. Hilfspolizeien

Ab 2009 wurden Hilfspolizeien, insbesondere die *Afghan Local Police*, der zentrale Kräfteverstärker der USA. Dieser Wandel lag nicht zuletzt an den verstärkten Bemühungen der USA, die Zivilbevölkerung zu schützen und damit die Legitimität der internationalen Präsenz zu stärken sowie an dem schlechten Ruf von PSFs und Milizen. Wie bei PSFs und Milizen wurde die Kontrolle von Hilfspolizeien jedoch dadurch erschwert, dass auch diese Kräfteverstärker im Zentrum eines Speichernetzwerks mit mehreren Prinzipalen standen. Neben den USA waren dies afghanische Regierungsinstitutionen in Kabul und auf Provinz- und Distriktebene, lokale Räte und inoffizielle afghanische Machthaber. Interessendifferenzen zwischen diesen Prinzipalen und die Informationsasymmetrie der USA gegenüber ihren Agenten waren daher auch bei Hilfspolizeien wesentliche Ursachen für die Gefährdung der Zivilbevölkerung.

Die USA unterstützten Hilfspolizeien aus mehreren Gründen. Vor allem sollten Hilfspolizeien ihre Distrikte und Straßen sichern und Wachdienste übernehmen, damit sich die *Afghan National Army* und die *Afghan National Police* auf distriktübergreifende offensive Kampfeinsätze konzentrieren konnten. Hilfspolizeien waren in dieser Hinsicht billiger als der Ausbau der afghanischen Armee und Nationalpolizei (International Crisis Group 2015: 1; Goodhand/Hakimi 2014: 14). Dabei hofften die USA, Hilfspolizeien einfach auflösen oder in die Armee und die Nationalpolizei integrieren zu können, wenn sie nicht mehr gebraucht würden. Laut eines US-Offiziers war die ALP von Anfang an als »short-term fix« gedacht gewesen.<sup>11</sup> Hinzu kamen das Interesse der USA am Schutz der Zivilbevölkerung und die Annahme, dass offizielle Hilfspolizeien leichter als irreguläre Milizen zu kontrollieren seien.

Afghanische Prinzipale hatten andere Interessen. Innerhalb der afghanischen Regierung konkurrierten mehrere Stellen um die Kontrolle über die Hilfspolizeien. Nominal war das afghanische Innenministerium deren wichtigste Steuerungs- und Kontrollinstitution. Für die *Afghan Local Police* gab es sogar eine spezielle Einheit des Innenministeriums, die *ALP Monitoring and Investigations Unit*, die Teil des *ALP Directorate* war. Vor Ort hatten Provinz- und Distrikthefts der staatlichen Polizeikräfte das offizielle Kommando über die ALP. Ebenso wichtig war der Geheimdienst NDS, der an der Sicherheitsüberprüfung von ALP-Kandidaten beteiligt war. Aber auch das afghanische Militär wollte die ANP kontrollieren, nicht zuletzt wegen häufiger gemeinsamer Operationen (Hulslander/Spivey 2012: 133).

Viele afghanische Politiker und Ministerialbeamte arbeiteten auf eigene Rechnung, was Hilfspolizeien zu einem Risiko für die Zivilbevölkerung werden ließ. Manche ALP-Einheiten standen unter der Kontrolle von Drogenschmugglern, die aus ihren Dörfern Minister in Kabul anrufen und so reguläre Kontroll- und Befehlsstrukturen umgehen konnten (International Crisis Group 2015: 10). Privatinteressen

11 Interview mit Oberst Ashton Hayes (*Senior Advisor to the Afghan Minister of Interior, Combined Security Transition Command – Afghanistan (CSTC-A)*) am 21.7.2013 in Camp Eggers, Kabul.

beeinträchtigten auch die Bezahlung der ALP. Als die USA anfangen, Mittel für die ALP an die afghanische Regierung in Kabul zu überweisen anstatt ALP-Einheiten direkt in bar zu bezahlen, verschwand ein Teil des Geldes. Im Distrikt Archi der Provinz Kunduz beispielsweise erhielt die ALP im Jahr 2013 monatelang kein Geld. Hilfspolizeikräfte verlangten daher Lebensmittel von Dorfbewohnern und erhoben illegal islamische Steuern (*ushr*). Einige DorfbewohnerInnen, die nicht zahlen wollten, wurden getötet.<sup>12</sup> Im Jahr 2014 setzte sich das Problem fort, unter anderem in der südlichen Provinz Kandahar. Dort erhielt die ALP nur wenig oder gar kein Geld und »besteuerte« deshalb Erträge von Bauern aus der Ernte von Opium und Obst (UNAMA 2015: 82).

Auch afghanische Prinzipale auf Provinz- und Distriktebene verfolgten ihre eigenen Interessen. Kommandeure der afghanischen Armee, der Nationalpolizei und des Geheimdienstes benötigten Hilfspolizeien für den Kampf gegen Aufständische und drückten daher bei Menschenrechtsverletzungen beide Augen zu. Ebenso spielten Partikularinteressen eine Rolle. Provinzpolizeichefs wurden durch Politiker ernannt und hatten daher enge Verbindungen mit Machthabern in Kabul und in den Provinzen. Diese Polizeichefs waren wenig geneigt, gegen die ALP vorzugehen, wenn diese im Namen von ANP-Prinzipalen agierte und Strafverfolgung negativ auf diejenigen zurückfallen könnte, die ANP-Polizeichefs einsetzen, und damit auf diese Polizeichefs selbst (UNAMA 2015: 82). Eine Hand wusch die andere.

Partikularinteressen waren am deutlichsten bei inoffiziellen afghanischen Prinzipalen von Hilfspolizeien. Während de jure staatliche Institutionen Hilfspolizeien kontrollierten, übten de facto afghanische Machthaber in Kabul oder auf Provinz- und Distriktebene großen Einfluss aus. Hilfspolizeiprogramme ermöglichten es diesen Machthabern, ihre Milizen vor der Auflösung zu bewahren, indem sie diese zu Hilfspolizeien umfunktionierten. Zugang zu Ausbildungs- und Ausrüstungshilfe sowie Legitimität waren weitere Vorteile. Frühere Milizen repräsentierten nun den afghanischen Staat, selbst wenn ihr Vorgehen nur den Eigeninteressen von Privatpersonen entsprach.

Die Hoffnung der USA, dass Hilfspolizeien durch ihre formale gesetzliche Grundlage und Unterstellung unter offizielle Stellen besser zu kontrollieren seien als Milizen, wurde so durch die Existenz eines Speichennetzwerks aus verschiedenen Prinzipalen innerhalb der afghanischen Regierung auf nationaler und lokaler Ebene unterminiert. Diese Prinzipale instrumentalisieren einerseits Hilfspolizeien für ihre eigenen Interessen, andererseits schützten sie sich innerhalb des Speichennetzwerks gegenseitig vor Anschuldigungen, Menschenrechtsverletzungen durch ihre Agenten zu tolerieren.

Aufgrund von Informationsasymmetrien war es für die USA schwierig, die Beziehungen, Interessen und Tätigkeiten von Hilfspolizeien zu überblicken. Wenn Hilfspolizeieinheiten offensichtlich lokalen Bevölkerungen schaden, intervenierten die USA generell. So erwirkte das US-Militär im Jahr 2008 die Auflösung der ANAP, da diese aus früheren Milizen bestehende Hilfspolizeitruppe unter der Füh-

12 Interview mit NGO-Mitarbeitern am 29.7.2013 in Kunduz-Stadt.

rung von lokalen Machthabern agierte und einen schlechten öffentlichen Ruf hatte (Lefèvre 2010; Goodhand/Hakimi 2014: 10). Einige Jahre später lösten die USA ALP-Einheiten in Südafghanistan auf, weil sie massiv Menschenrechte verletzen und damit lokale Stabilisierungsbemühungen untergruben (Stevens 2013: 67).

Zudem hatten die USA nur unzureichendes Wissen über die Existenz und Interessen anderer Prinzipale. Dies zeigte sich daran, dass afghanische Machthaber die Kontrolle über brutale Milizen behalten konnten, indem sie diese zu – von den USA unterstützten – Hilfspolizeien umdeklarierten. Zwar operierten US-Spezialkräfte mit ihren afghanischen Partnern über längere Zeit im Feld, aber sie sprachen oftmals nicht die lokale Sprache und wussten zu wenig über Lokalkonflikte. Ein Beispiel war die von den USA unterstützte Ernennung von Ghulam Muhammad Hotak als AP3-Kommandeur. Die meisten BürgerInnen der Provinz Wardak lehnten ihn wegen seiner Vergangenheit als brutaler Milizkommandeur ab. Zudem weigerte sich Ghulam Muhammad, die Befehle der ANP entgegenzunehmen, wie laut afghanischen Verordnungen vorgesehen. Aufgrund einer Rivalität zwischen ihm und dem ANP-Provinzkommandeur bestand er darauf, nur den US-Spezialkräften unterstellt zu sein. Die USA veränderten also die Machtbalance in einer Provinz, die einem »Hornissennest aus Rivalitäten« (Lefèvre 2010: 11) glich.

Die Folgen der amerikanischen Informationsasymmetrie zeigten sich noch dramatischer bei der ALP, insbesondere in Provinzen und Distrikten, die sozial heterogen waren und in denen es lang andauernde Lokalkonflikte gab. In der nordöstlichen Provinz Baghlan vermehrten sich im Jahr 2011 Berichte über ALP-Vergehen gegen die Zivilbevölkerung. Dort konkurrierte die tadschikisch dominierte ANP mit der überwiegend paschtunischen ALP. Die USA unterstützten paschtunische ALP-Einheiten als Gegengewicht gegen die Dominanz anderer Gruppen in dieser Provinz (Goodhand/Hakimi 2014: 30; UNAMA 2011: 40). Das Ziel der USA war die Stabilisierung Baghlans. Allerdings gossen die USA damit nur Öl ins Feuer, da die ALP oft Gewalt einsetzte, um die Machtposition von Paschtunen zu stärken. Ein Dorfältester sagte über einen von den USA unterstützten ALP-Kommandeur: »Nur-ul Haq has no place in this province. As long as the foreign troops are here, he is king. The minute they go, he should leave the country« (zit. nach Mogelson 2011).

Schon die Prämissen der US-Unterstützung von Hilfspolizeien zeugten von einem verfälschten Verständnis der afghanischen Geschichte und Gegenwart. Die USA rechtfertigten Hilfspolizeien mit einer afghanischen Miliz-Tradition. In der Tat gab es in Südostafghanistan eine Tradition von Stammesmilizen. Diese sorgten übergangsweise für Sicherheit in ihren Distrikten und wurden traditionell von lokalen Räten (*shuras*) rekrutiert und kontrolliert (Tariq 2008: 3). Solche Räte sollten auch Hilfspolizeien kontrollieren, mit auswählen und bei Fehlverhalten Beschwerden bei staatlichen Stellen einreichen. In vielen Landesteilen fehlte diese Tradition jedoch, insbesondere in sozial heterogenen Gebieten wie im Nordosten Afghanistans, wo die ALP besonders gewalttätig agierte (UNAMA 2015: 80). Auch waren traditionelle Räte durch den jahrzehntelangen Krieg geschwächt und konnten Milizen nicht mehr richtig kontrollieren. So hatten Pro-Regierungs-Kräfte und Aufstän-

dische viele Älteste getötet oder eingeschüchtert. Räte waren daher vielerorts machtlos gegen lokale Kommandeure, Dschihadisten, Drogenhändler und radikale Mullahs (Human Rights Watch 2011: 86). Solche Akteure dominierten sogar manche lokale Räte, beeinflussten die Rekrutierung von Milizen und Hilfspolizeien und befehligen diese. Leidtragende solcher defekten traditionellen Strukturen war die schutzlose Bevölkerung.

Mitunter ignorierten die USA auch den Rat von AfghanInnen, da sie die Kontrolle über »ihre« Hilfspolizeien behalten wollten. Anstatt lokaler *shuras* und afghanischer Sicherheitskräfte entschieden häufig US-Militärs über die Einrichtung von Hilfspolizeieinheiten und die Rekrutierung einzelner Mitglieder – trotz Beschwerden des Kabuler Innenministeriums, der ANP vor Ort und vieler BürgerInnen (AIHRC 2012: 23-31). US-Spezialkräfte wählten bewaffnete Gruppen aus und erwarteten von afghanischen Institutionen, diese als ALP zu bestätigen (Goodhand/Hakimi 2014: 35). Auch lehnten US-Einheiten mitunter die Rekrutierung von ALP-Mitgliedern ab, selbst wenn diese von afghanischen Distriktvertretern vorgeschlagen worden waren (Human Rights Watch 2011: 76).

Auch Ministerien in Kabul hatten Schwierigkeiten, Akteure und deren Praktiken auf der Ebene von Provinzen und Distrikten zu verstehen. Der afghanische Staat war zwar formal stark zentralisiert, hatte aber nicht immer die Kapazitäten, um Hilfspolizeien in den Provinzen und Distrikten zu kontrollieren und Fehlverhalten zu sanktionieren. Hierfür waren die ALP-Regularien zu unklar und lückenhaft (Human Rights Watch 2011: 56-57; AIHRC 2012: 18). Noch Anfang 2012 hatten zentralstaatliche Sicherheitsorgane wenig Kontrolle und Befehlsgewalt über die ALP (UNAMA 2012: 34). Über zwei Jahre später war die Situation nicht besser. Wie die UNAMA berichtete, konnte die *ALP Monitoring and Investigations Unit* ihrer Funktion der Kontrolle kaum nachkommen:

»Lacking a permanent provincial-level presence, the Directorate relies on Ministry of Interior field missions to investigate serious violations, which depends on the cooperation of provincial police chiefs and the ANP's cooperation and goodwill to conduct the work« (UNAMA 2014: 41).

Erschwerend kam hinzu, dass die Prinzipale die Verantwortung für die Kontrolle von Hilfspolizeien und deren strafrechtlicher Verfolgung aufeinander abschoben (*free riding*). So erfuhren BürgerInnen, die sich bei afghanischen Institutionen wie der ANP über Hilfspolizeien beschwerten, dass nichts zu machen sei, da diese unter dem Schutz von US-SoldatInnen stünden (UNAMA 2012: 36; Cecchinell 2013). Mancherorts glaubten oder behaupteten Vertreter des afghanischen Staates, sie müssten US-Spezialkräfte um Erlaubnis bitten, um ALP-Kommandeure zu vernehmen (Human Rights Watch 2011: 61). Hilfspolizeien, die Zivilpersonen angriffen und ausbeuteten, profitierten von dieser Vielzahl an Prinzipalen. BürgerInnen dagegen waren mit organisierter Verantwortungslosigkeit konfrontiert. Im Falle von Fehlverhalten durch Hilfspolizeien wussten sie oft nicht, an wen sie sich wenden sollten. Und wenn sie sich beschwerten, wurden sie an andere Institutionen verwiesen (UNAMA 2012: 36; Cecchinell 2013).

Das komplexe Netzwerk aus Prinzipalen und Agenten in Afghanistan hilft so zu verstehen, warum der UNAMA Mitte 2013 trotz vieler Berichte über Fehlverhalten kein einziger Fall bekannt war, bei dem gegen ein Mitglied der ALP Anklage erhoben worden war.<sup>13</sup> Im Jahr 2014 gab es zwar mehr Verhaftungen und Verurteilungen von ALP-Mitgliedern wegen Vergehen gegen Zivilpersonen als zuvor; allerdings kritisierte die UNAMA weiterhin die defizitäre Kontrolle der ALP durch die *ALP Monitoring and Investigations Unit* und die Straflosigkeit von Kräfteverstärkern (UNAMA 2015: 81). Und laut der *International Crisis Group* war Anfang 2015 die Kontrolle der ALP durch den Leiter des ALP-Direktorates, einem Generalmajor, oft darauf beschränkt, nach Medienberichten über ALP-Vergehen in Distrikten anzurufen und nachzufragen (International Crisis Group 2015: 11).

## 6. Schlussfolgerungen

Unsere Analyse der Nutzung von Kräfteverstärkern in Afghanistan unterstreicht deren Gefahren für die Zivilbevölkerung. Obwohl die USA das Ziel formulierten, die Bevölkerung zu schützen, stellten PSFs, Milizen und Hilfspolizeien eine Bedrohung für viele Zivilpersonen dar. Die Herausbildung eines komplexen Netzwerks aus Prinzipal-Agent-Beziehungen bietet eine Erklärung für diesen Widerspruch. Überlappende Speichen- und Kettennetzwerke zwischen mehreren Prinzipalen und den drei Kräfteverstärkern behinderten die Kontrolle über die letzteren.

Die Ergebnisse unserer empirischen Analyse bieten Möglichkeiten für eine Weiterentwicklung der Prinzipal-Agent-Theorie im Hinblick darauf, wie sich eine Delegation von Aufgaben negativ auf Dritte auswirken kann. Diese Ergebnisse müssten in weiteren Fallstudien überprüft werden.

Neben den klassischen Thesen bezüglich Interessen- und Informationsasymmetrien zwischen dem Prinzipal und seinem Agenten zeigt unsere Fallstudie, dass Speichen- und Kettennetzwerke aus mehreren Prinzipalen und einem Agenten insbesondere unter fünf Bedingungen für Dritte risikoreich sind: (1) starke Konkurrenz zwischen den Prinzipalen; (2) unzureichende Kenntnis aller Ko-Prinzipale voneinander; (3) die Bildung von Koalitionen zwischen einzelnen Prinzipalen gegen andere Mitglieder des Netzwerks; (4) Verstärkung von Informationsasymmetrien durch Überlagerung mehrerer Speichen- und/oder Kettennetzwerke; und (5) Austauschbarkeit bzw. Umwandelbarkeit von Agenten durch identische Speichennetzwerke.

Interessenasymmetrien zwischen den Prinzipalen sind ein großes Problem, wenn sie zu Konkurrenz um die Kontrolle des Agenten führen. Unter dieser Bedingung sind Dritte nicht nur dann gefährdet, wenn einer der Prinzipale negative Konsequenzen für Dritte toleriert oder gestattet, sondern auch, wenn die Prinzipale um jeden Preis ihren eigenen Einfluss auf den Agenten sichern wollen. Die USA waren in Afghanistan beispielsweise so auf ihre Kontrolle über Hilfspolizeiprogramme be-

13 Interview mit UNAMA-Vertretern im Juli 2013 in Mazar-e Sharif.



dacht, dass sie Hinweise lokaler Prinzipale auf Menschenrechtsverletzungen bestimmter Personen und Einheiten missachteten.

Des Weiteren kann Unkenntnis über die Interessen und Beziehungen der anderen Prinzipale zu einem Problem für Dritte werden. In Speichennetzwerken muss ein Prinzipal nicht nur bei der Auswahl von Agenten, sondern auch von Ko-Prinzipalen vorsichtig sein, damit diese Ko-Prinzipale die Agenten nicht zur Umsetzung eigener Partikularinteressen instrumentalisieren. Die USA wussten zu wenig über die anderen Prinzipale von PSFs, Milizen und Hilfspolizeien. In einigen Fällen schienen sie sogar über die Existenz weiterer Prinzipale, wie zum Beispiel lokaler Machthaber, im Unklaren zu sein.

Prinzipale können Speichennetzwerke aber auch benutzen, um sich gegenseitig vor Beschwerden Dritter über das Verhalten ihres Agenten zu schützen. Die Prinzipal-Agent-Theorie ging bisher davon aus, dass Prinzipale Speichennetzwerke nutzen, um Kosten und Verantwortung für die Kontrolle des Agenten aufeinander abzuwälzen (*free riding*). Unsere Studie zeigt, dass manche Prinzipale zusammenarbeiten, um Beschwerden Dritter abzuwenden. So verfolgten Polizeichefs in afghanischen Distrikten mitunter Anzeigen gegen die ALP nicht, um kein schlechtes Licht auf Ko-Prinzipale der ALP zu werfen, von deren Patronage diese Polizeichefs wiederum selbst abhängig waren.

Eine Überlagerung mehrerer Speichen- und/oder Kettennetzwerke verschärft das Risiko für Dritte, da die Vervielfachung von Interessendifferenzen und die Verstärkung von Informationsasymmetrien eine effektive Kontrolle des Agenten unwahrscheinlich werden lassen. Darüber hinaus haben Dritte größere Schwierigkeiten, Prinzipale zu identifizieren, die sich fehlverhalten. Je mehr Prinzipale ein Agent hat und je vielfältiger die Beziehungen zwischen Prinzipalen und Agenten ist, desto undurchsichtiger wird das Netzwerk. Gleichzeitig ist es einfach für Prinzipale, in solchen komplexen Netzwerken Beschwerden auf andere Prinzipale abzuschieben oder gemeinsam ins Leere laufen zu lassen. Die fehlende Strafverfolgung von Vergehen durch PSFs, Milizen und Hilfspolizeien in Afghanistan – von der UNAMA, anderen internationalen Organisationen und NGOs vielfach kritisiert – kann so erklärt werden.

Eine Besonderheit des afghanischen Prinzipal-Agent-Netzwerkes war es, dass die drei Kräfteverstärker zum Teil dieselben Prinzipale hatten. Kurz, die Speichennetzwerke um diese Agenten waren teilweise identisch. Dadurch konnten Prinzipale ohne Kontrollverlust die Form ihrer Agenten ändern und bestehende Anschuldigungen wegen Menschenrechtsverletzungen abweisen. Für diese Strategie gibt es zwei Beispiele. Im ersten Fall nutzten einflussreiche afghanische Familien eine Registrierung als PSFs, um ihre persönlichen Milizen in legale Unternehmen zu verwandeln. Im zweiten Fall infiltrierten lokale Machthaber mit ihren Milizen von den USA unterstützte Hilfspolizeiprogramme.

Für zukünftige Interventionen legen der Fall Afghanistan und die Prinzipal-Agent-Theorie nahe, dass Interventionen in fragilen Staaten keine Kräfteverstärker einsetzen sollten. Stattdessen sollten sie den Aufbau regulärer Militär- und Polizeikräfte vorantreiben. Dies ist auch die Forderung vieler AfghanInnen, die Kräftever-

stärker wie PSFs ablehnen (Schmeidl 2008: 31-32). Die Unterstützung regulärer Militär- und Polizeikräfte anstatt irregulärer Kräfteverstärker würde die Risiken für Dritte aus drei Gründen verringern.

*Erstens* wären weniger Akteure und damit weniger Partikularinteressen involviert; internationale Akteure würden nicht dazu beitragen, die Gemengelage aus bewaffneten Gruppen zu vergrößern.

*Zweitens* sind Ketten von Prinzipalen und Agenten bei regulären Sicherheitskräften aufgrund zentralisierter Befehls- und Kontrollstrukturen weniger lang als bei Kräfteverstärkern. Die Vorteile wären die Schaffung klarerer Verantwortlichkeiten auch im Falle von Fehlverhalten und die Professionalisierung von Sicherheitskräften, was Kenntnisse und Kapazitäten zum Schutz von Menschenrechten einschließt.

*Drittens*, und damit zusammenhängend, ist die Informationsasymmetrie ein geringeres Problem. Zwar ist es für internationale Akteure auch schwer, reguläre Sicherheitskräfte in Partnerländern zu verstehen. Aber Kontakte zwischen internationalen Militär- und Polizeikräften auf der einen Seite und den regulären Militär- und Polizeikräften von Gaststaaten auf der anderen Seite sind meist institutionalisierter als im Falle von Kräfteverstärkern. Ein Beispiel liefert die internationale Unterstützung für die *Afghan National Army* und die *Afghan National Police*, die ab 2009, im Zuge der Übergabe der Sicherheitsverantwortung an die afghanischen Sicherheitskräfte, unter Führung der USA im Rahmen der NATO-Trainingsmission forciert wurde. Internationale Akteure vermittelten internationale Normen wie die Vermeidung ziviler Opfer bei Kampfhandlungen und halfen afghanischen Institutionen, Mechanismen zur Verhinderung und zur Aufklärung ziviler Opfer zu institutionalisieren. Positive Effekte für Dritte zeigten sich sehr bald durch nachlassende Ausbeutung und Gewalt durch die *Afghan National Police* im direkten Vergleich mit der *Afghan Local Police* (International Crisis Group 2015: 8; AIHRC 2012: 46; UNAMA 2015: 35).

Freilich ist der Aufbau regulärer Sicherheitskräfte schwierig. Er verlangt einen modernen, rationalen Staat, der ein Gewaltmonopol hat, in dem öffentliche und private Sphären voneinander getrennt sind und in dem es klare Arbeitsteilungen zwischen Sicherheitskräften gibt. In Europa hat sich der Staatswerdungsprozess über Jahrhunderte hingezogen (Giddens 1985); und auch hier bestehen weiterhin Unterschiede in den Strukturen, Aufgaben und Methoden von Sicherheitskräften (Friedendorf 2016). Viele Bedingungen für den Erfolg internationaler Versuche, westliche Modelle in nicht-westliche Staaten zu exportieren, sind nicht gegeben (Egnell/Haldén 2009). Darüber hinaus erfordern *statebuilding* und *nationbuilding* von Gebern einen langen Atem, dem Finanzknappheit, Opferaversion und das Eilen von einem Krisenherd zum nächsten entgegenstehen.

Hinzu kommt, dass auch reguläre Sicherheitskräfte ein hohes Risiko für die Bevölkerung darstellen, wenn sie nicht ordentlich bezahlt und ausgestattet werden und nur Partikularinteressen dienen. Essenziell ist daher, dass internationale Akteure bei ihren Interventionen in fragilen Staaten staatliche und öffentliche Kontrollinstanzen für Militär, Polizei und Geheimdienste stärken. Patronagenetzwerke sind resilient. Sie sind mittel- und langfristig aber nicht immun gegen politischen und gesell-

schaftlichen Reformdruck. Internationale Akteure sollten zu Reformen beitragen, anstatt Teil von Netzwerken zu sein, die viel Schaden anrichten.

## Literatur

- APPF (Afghan Public Protection Force) 2012: Frequently Asked Questions (FAQ), in: <http://www.appf.gov.af/faq.htm>; 21.8.2013.
- AIHRC (Afghanistan Independent Human Rights Commission) 2012: From Arbaki to Local Police: Today's Challenges and Tomorrow's Concerns, Kabul.
- Aikins, Matthieu 2012: Contracting the Commanders: Transition and the Political Economy of Afghanistan's Private Security Industry, New York, NY.
- Armendariz, Leticia 2013: Corporate Private Armies in Afghanistan: Regulating Private Military and Security Companies (PMSCs) in a »Territorial State« (International Institute for Nonviolent Action), in: [http://novact.org/wp-content/uploads/2013/11/INFORME\\_AFG\\_WEB\\_Nov14.pdf](http://novact.org/wp-content/uploads/2013/11/INFORME_AFG_WEB_Nov14.pdf); 2.4.2015.
- Avant, Deborah 2005: The Market for Force: The Consequences of Privatizing Security, Cambridge.
- Bell, Arvid/Friesendorf, Cornelius 2014: Ziel verfehlt: Die Mitverantwortung der NATO für zivile Opfer in Afghanistan (HSFK-Standpunkt 6/2014), Frankfurt a. M.
- Boone, Jon 2010: Foreign Contractors Hired Afghan »Dancing Boys«. WikiLeaks Cable Reveals, in: The Guardian, 2.12.2010, <http://www.theguardian.com/world/2010/dec/02/foreign-contractors-hired-dancing-boys>; 22.2.2016.
- Brooking, Steve 2012: Private Security Companies in Afghanistan, 2001-2011, in: [http://www.afghanistan-analysts.org/wp-content/uploads/downloads/2012/09/13\\_Brooking\\_Private\\_Security\\_Companies.pdf](http://www.afghanistan-analysts.org/wp-content/uploads/downloads/2012/09/13_Brooking_Private_Security_Companies.pdf); 22.4.2015.
- Byman, Daniel/Kreps, Sarah 2010: Agents of Destruction? Applying Principal-Agent Analysis to State-sponsored Terrorism, in: International Studies Perspectives 11: 1, 1-18.
- Carey, Sabine C./Mitchell, Neil J./Lowe, Will 2013: States, the Security Sector, and the Monopoly of Violence: A New Database on Pro-government Militias, in: Journal of Peace Research 50: 2, 249-258.
- Cavendish, Julius 2011: Afghanistan's Dirty War: Why the Most Feared Man in Bermal District is a U.S. Ally, in: Time, 4.10.2011, <http://content.time.com/time/world/article/0,8599,2096079,00.html>; 22.2.2016.
- Cecchinell, Lola 2013: Back to Bad: Chahrdara Between Taleben and ALP – A District Case Study, in: <https://www.afghanistan-analysts.org/back-to-bad-chahrdara-between-taleban-and-alp-district-case-study/>; 22.4.2015.
- CENTCOM (United States Central Command) 2014: Quarterly Contractor Census Reports, in: [http://www.acq.osd.mil/log/PS/CENTCOM\\_reports.html](http://www.acq.osd.mil/log/PS/CENTCOM_reports.html); 10.7.2014.
- Center for Civilians in Conflict 2014: Civilian Harm Tracking: Analysis of ISAF Efforts in Afghanistan, Washington, D.C.
- Chayes, Sarah 2006: The Punishment of Virtue: Inside Afghanistan after the Taliban, St. Lucia.
- Checchia, Mark 2011: Private Security Companies Give Way to the Afghan Public Protection Force, in: [http://psm.du.edu/media/documents/reports\\_and\\_stats/think\\_tanks/cfc\\_psc\\_give\\_way\\_to\\_appf.pdf](http://psm.du.edu/media/documents/reports_and_stats/think_tanks/cfc_psc_give_way_to_appf.pdf); 22.4.2015.
- CNN (Cable News Network) 2010: 8 Private Security Firms Banned in Afghanistan. 8.10.2010, in: <http://edition.cnn.com/2010/WORLD/asiapcf/10/03/afghanistan.banned.firms/>; 22.4.2015.
- Cockayne, James 2007: Make or Buy? Principal-Agent Theory and the Regulation of Private Military Companies, in: Chesterman, Simon/Lehnardt, Chia (Hrsg.): From Mercenaries to Markets: The Rise and Regulation of Private Military Companies, Oxford, 196-216.

- Condra Luke N./Felter Joseph H./Iyengar Radha K./Shapiro Jacob N. 2010: The Effect of Civilian Casualties in Afghanistan and Iraq (National Bureau of Economic Research, Working Paper 16152), The National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Congressional Budget Office 2008: Contractor's Support of U.S. Operations in Iraq, in: <http://www.cbo.gov/sites/default/files/cbofiles/ftpdocs/96xx/doc9688/08-12-iraqcontractors.pdf>; 22.4.2015.
- Cooley, Alexander/Ron, James 2002: The NGO Scramble: Organizational Insecurity and the Political Economy of Transnational Action, in: *International Security* 27: 1, 5-39.
- De Winter-Schmitt, Rebecca 2013: Montreux Five Years On: An Analysis of State Efforts to Implement Montreux Document Legal Obligations and Good Practices, in: <http://ihrib.org/wp-content/uploads/2013/12/MontreuxFv31.pdf>; 22.4.2015.
- Downs, George W./Rocke, David M. 1994: Conflict, Agency, and Gambling for Resurrection: The Principal-Agent Problem Goes to War, in: *American Political Science Review* 38: 2, 833-860.
- Dunigan, Molly 2011: Victory for Hire: Private Security Company's Impact on Military Effectiveness, Stanford.
- Egnell, Robert/Haldén, Peter 2009: Laudable, Ahistorical and Overambitious: Security Sector Reform Meets State Formation Theory, in: *Conflict, Security & Development* 9: 1, 27-54.
- Fikins, Dexter/Shane, Scott 2010: Afghan Leader Sees Plan to Ban Private Guards, in: *New York Times*, 16.8.2010, <http://www.nytimes.com/2010/08/17/world/asia/17afghan.html>; 22.2.2016.
- Filkins, Dexter 2010: Convoy Guards in Afghanistan Face Enquiry, in: *New York Times*, 6.6.2010, [http://www.nytimes.com/2010/06/07/world/asia/07convoys.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2010/06/07/world/asia/07convoys.html?_r=0); 22.2.2016.
- Filkins, Dexter/Mazzetti, Mark/Risen, James 2009: Brother of Afghan Leader Said to Be Paid by C.I.A., in: *New York Times*, 27.10.2009, <http://www.nytimes.com/2009/10/28/world/asia/28intel.html>; 22.2.2016.
- Flynn, Michael T./Pottinger, Matt/Batchelor, Paul D. 2010: Fixing Intel: A Blueprint for Making Intelligence Relevant in Afghanistan, Washington, D.C.
- Friesendorf, Cornelius 2011: Paramilitarization and Security Sector Reform: The Afghan National Police, in: *International Peacekeeping* 18: 1, 79-95.
- Friesendorf, Cornelius 2016: Police Assistance as Foreign Policy: Explaining Donor Practices, in: *Review of International Studies* 42: 2, 377-400.
- Giddens, Anthony 1985: *The Nation-state and Violence: Volume Two of a Contemporary Critique of Historical Materialism*, Cambridge.
- Gilardi, Fabrizio/Braun, Dietmar 2002: Literaturbericht: Delegation aus Sicht der Prinzipal-Agent-Theorie, in: *Politische Vierteljahresschrift* 43: 1, 147-161.
- Giustozzi, Antonio 2008: *Koran, Kalashnikov, and Laptop: The Neo-Taliban Insurgency in Afghanistan*, New York, NY.
- Goodhand, Jonathan/Hakimi, Aziz 2014: *Counterinsurgency, Local Militias, and Statebuilding in Afghanistan*, Washington, D.C.
- Hastings, Michael 2012: *The Operators: The Wild and Terrifying Inside Story of America's War in Afghanistan*, New York, NY.
- Hodge, Nathan 2014: Afghanistan to Disband Crucial Guard Force, in: *The Wall Street Journal*, 10.3.2014, <http://www.wsj.com/articles/SB10001424052702304585004579418730552246724>; 22.2.2016.
- Hulslander, Robert/Spivey, Jake 2012: Village Stability Operations and Afghan Local Police, in: *PRISM* 3: 3, 125-138.
- Human Rights Watch 2011: »Just Don't Call It a Militia«: Impunity, Militias, and the »Afghan Local Police«, New York, NY.
- International Crisis Group 2011: *The Insurgency in Afghanistan's Heartland (Asia Report No. 207)*, Brüssel.

- International Crisis Group* 2015: The Future of the Afghan Local Police (Asia Report No. 268), Brüssel.
- ISAF (International Security Assistance Force)* 2009a: ISAF Commander's Counterinsurgency Guidance, in: [http://www.nato.int/isaf/docu/official\\_texts/counterinsurgency\\_guidance.pdf](http://www.nato.int/isaf/docu/official_texts/counterinsurgency_guidance.pdf); 12.3.2015.
- ISAF* 2009b: COMISAF's Initial Assessment (Kabul: Headquarters ISAF), in: [http://media.washingtonpost.com/wp-srv/politics/documents/Assessment\\_Redacted\\_092109.pdf?sid=S-T2009092003140](http://media.washingtonpost.com/wp-srv/politics/documents/Assessment_Redacted_092109.pdf?sid=S-T2009092003140); 7.9.2015.
- ISAF* 2010: COMISAF's Counterinsurgency (COIN) Contracting Guidance, Kabul, in: [https://ronna.apan.org/acwars/Shared%20Documents/COMISAF\\_COIN\\_CONTRACTING\\_GUIDANCE.pdf](https://ronna.apan.org/acwars/Shared%20Documents/COMISAF_COIN_CONTRACTING_GUIDANCE.pdf); 27.8.2015.
- Islamic Republic of Afghanistan* 2010: Decree President of Islamic Republic of Afghanistan About dissolution of Private Security Companies, in: [http://psm.du.edu/media/document/s/national\\_regulations/countries/asia\\_pacific/afghanistan/afghanistan\\_decree\\_number\\_52\\_dissolution\\_psc\\_2010-english.pdf](http://psm.du.edu/media/document/s/national_regulations/countries/asia_pacific/afghanistan/afghanistan_decree_number_52_dissolution_psc_2010-english.pdf); 22.2.2016.
- Islamic Republic of Afghanistan* 2011: The Bridging Strategy for Implementation of Presidential Decree 62 (Dissolution of Private Security Companies), Bridging Period March 22, 2011 to March 20, 2012, in: [http://psm.du.edu/media/documents/national\\_regulations/countries/asia\\_pacific/afghanistan/afghanistan\\_decree\\_briding\\_strategy\\_2011-english.pdf](http://psm.du.edu/media/documents/national_regulations/countries/asia_pacific/afghanistan/afghanistan_decree_briding_strategy_2011-english.pdf); 22.2.2016.
- Kaplan, Fred* 2013: The Insurgents: David Petraeus and the Plot to Change the American Way of War, New York, NY.
- Krahmann, Elke* 2010: States, Citizens and the Privatization of Security, Cambridge.
- Kümmel, Gerhard* 2005: Die Privatisierung von Sicherheit: Private Sicherheits- und Militärunternehmen in den internationalen Beziehungen, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 12: 1, 141-169.
- Kümmel, Gerhard* 2007: Sicherheit Inc.: Private Sicherheits- und Militärdienstleister, Bundeswehr und Öffentlichkeit, in: SOWI.NEWS Heft 1, 1-11.
- Lawrence, Quil* 2012: Afghan Public Protection Force Replaces Contractors, in: NPR Radio, 23.5.2012, <http://www.npr.org/2012/05/23/153354514/afghan-public-protection-force-profile>; 29.2.2016.
- Lefèvre, Mathieu* 2010: Local Defence in Afghanistan: A Review of Government-Backed Initiatives (AAN Thematic Report 03/2010), in: <https://www.afghanistan-analysts.org/publication/aan-papers/local-defence-in-afghanistan-a-review-of-government-backed-initiatives/>; 22.4.2015.
- MacAskill, Ewen* 2010: Afghanistan's Reservoir Dogs: Security Firms Criticised over »Warlord Payments«, in: The Guardian, 8.10.2010, <http://www.theguardian.com/world/2010/oct/08/reservoir-dogs-afghanistan-security-firms>; 22.2.2016.
- Martens, Bertin* 2002: Introduction, in: Martens, Bertin/Mummert, Uwe/Murrell, Peter/Seabright, Paul (Hrsg.): The Institutional Economics of Foreign Aid, Cambridge, 1-33.
- Martens, Bertin mit Mummert, Uwe/Murrell, Peter/Seabright, Paul* 2002: The Institutional Economics of Foreign Aid, Cambridge.
- McGreal, Chris* 2010: Former Guards with US Security Firm Charged in Afghanistan Deaths, in: The Guardian, 7.1.2010, <http://www.theguardian.com/world/2010/jan/07/blackwater-xe-iraq-us-security>; 22.2.2016.
- Miller, Gary J.* 2005: The Political Evolution of Principal-Agent Models, in: Annual Review of Political Science 8: 1, 203-225.
- Mitchell, Neil J.* 2004: Agents of Atrocity: Leaders, Followers, and the Violation of Human Rights in Civil War, Basingstoke.
- Mitchell, Neil/Carey, Sabine C./Butler, Christopher K.* 2014: The Impact of Pro-government Militias on Human Rights Violations, in: International Interactions 40: 5, 812-836.
- Mogelson, Luke* 2011: Bad Buys vs. Worse Guys in Afghanistan, in: New York Times, 19.10.2011, [http://www.nytimes.com/2011/10/23/magazine/bad-guys-vs-worse-guys-in-afghanistan.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2011/10/23/magazine/bad-guys-vs-worse-guys-in-afghanistan.html?_r=0); 22.2.2016.

- Münch, Philipp* 2013: Local Afghan Power Structures and the International Military Intervention: A Review of Developments in Badakhshan and Kunduz Provinces (AAN Thematic Report 03), Kabul.
- Norton-Taylor, Richard* 2010: Afghan Private Security Firms Fuelling Corruption, Warns British Commander, in: *The Guardian*, 13.5.2010, <http://www.theguardian.com/world/2010/may/13/afghanistan-private-security-firms>; 22.2.2016.
- Oxfam* 2011: No Time to Lose: Promoting the Accountability of the Afghan National Security Forces, in: <https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/afghanistan-no-time-to-lose-20110510-en.pdf>; 22.4.2015.
- Rashid, Ahmed* 2008: *Descent Into Chaos: The United States and the Failure of Nation Building in Pakistan, Afghanistan, and Central Asia*, New York, NY.
- Rauchhaus, Robert* 2009: Principal-Agent Problems in Humanitarian Intervention: Moral Hazards, Adverse Selection, and the Commitment Dilemma, in: *International Studies Quarterly* 53: 4, 871-884.
- Reuters* 2013: Afghanistan's President Karzai Criticizes United States, Claims Collusion with Taliban, 10.3.2013, in: *Daily News*, 10.3.2013, [www.nydailynews.com/news/world/afghanistan-karzai-criticizes-u-s-claims-collusion-taliban-article-1.1284359](http://www.nydailynews.com/news/world/afghanistan-karzai-criticizes-u-s-claims-collusion-taliban-article-1.1284359); 14.5.2015.
- Risen, James* 2009: US Inaction Seen After Taliban P.O.W.'s Died, in: *New York Times*, 10.7.2009, <http://www.nytimes.com/2009/07/11/world/asia/11afghan.html>; 22.2.2016.
- Rivera, Ray/Sahak, Sharifullah* 2011: Afghan Report Revives Concerns about Scrutiny of Private Security Firms, in: *New York Times*, 23.1.2011, <http://www.nytimes.com/2011/01/24/world/asia/24afghan.html>; 22.2.2016.
- Rønnevik, John S.* 2012: *Who Runs This Town? Private Security Companies and their Effect on Security Sector Reform in Afghanistan* (Master-Arbeit an der Universität Bergen), Bergen.
- Salehyan, Idean/Siroky, David/Wood, Reed M.* 2014: External Rebel Sponsorship and Civilian Abuse: A Principal-Agent Analysis of Wartime Atrocities, in: *International Organization* 68: 3, 633-661.
- Sarwary, Bilal* 2011: Deadly Week Overshadows Afghan Handover, in: *BBC News*, 18.7.2011, <http://www.bbc.co.uk/news/world-south-asia-14190552>; 22.4.2015.
- Schetter, Conrad* 2007: *Kleine Geschichte Afghanistans*, 2., akt. Auflage, München.
- Schmeidl, Susanne* 2008: Case Study Afghanistan, in: Joras, Ulrike/Schuster, Adrian (Hrsg.): *Private Security Companies and Local Populations: An Exploratory Study of Afghanistan and Angola*, Bern, 9-37.
- Schneckener, Ulrich* 2014: Das Dilemma der ukrainischen Milizen: Freiwilligenverbände und das Gewaltmonopol, in: *Osteuropa* 64: 9/10, 135-146.
- Schwartz, Moshe*, 2011: *The Department of Defense's Use of Private Security Contractors in Iraq and Afghanistan: Background, Analysis, and Options for Congress*, Washington, D.C.
- Seabright, Paul* 2002: Conflicts of Objectives and Task Allocation in Aid Agencies, in: Martens, Bertin/Mummert, Uwe/Murrell, Peter/Seabright, Paul (Hrsg.): *The Institutional Economics of Foreign Aid*, Cambridge, 34-68.
- Sewall, Sarah/Lewis, Larry* 2010: *Joint Civilian Casualty Study (JCCS): Executive Summary* (August 2010, unpublished and unclassified report, Harvard University/Joint Center for Operational Analysis, US Department of Defense), Suffolk, VA.
- Shaw, Martin* 2005: *The New Western Way of War*, Cambridge.
- Sherman, Jake/DiDomenico, Victoria* 2009: *The Public Cost of Private Security in Afghanistan* (Center on International Cooperation, New York University, Briefing Paper), New York, NY.
- SIGAR (Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction)* 2011: *Analysis of Recommendations Concerning Contracting in Afghanistan, as Mandated by Section 1219 of the Fiscal Year 2011 NDAA*, Washington, D.C.



- SIGAR* 2012: Increases in Security Costs Are Likely under the Afghan Public Protection force; USAID Needs to Monitor Costs and Ensure Unlicensed Security Providers Are Not Used, Washington, D.C.
- SIGAR* 2013a: Afghanistan Public Protection Force: Concerns Remain about Force's Capabilities and Costs, Washington, D.C.
- SIGAR* 2013b: Contracting with the Enemy: DoD Has Limited Assurance that Contractors with Links to Enemy Groups Are Identified and their Contracts Terminated, Washington, D.C.
- SIGAR* 2014: Quarterly Report to the United States Congress, Washington, D.C.
- Singer, Peter* 2003: Corporate Warriors: The Rise of Privatized Military Industry, Ithaca, NY.
- Stanger, Alison* 2011: One Nation under Contract: The Outsourcing of American Power and the Future of Foreign Policy, New Haven, CO.
- Stevens, Michael* 2013: Afghan Local Police in Helmand: Calculated Risk Or Last Gamble?, in: *RUSI Journal* 158: 1, 64-70.
- Stöber, Jan* 2007: Contracting in the Fog of War... Private Security Providers in Iraq: A Principal-Agent Analysis, in: Jäger, Thomas/Kümmel, Gerhard (Hrsg.): Private Military and Security Companies: Chances, Problems, Pitfalls and Prospects, Wiesbaden, 121-134.
- Tariq, Mohammed Osman* 2008: Tribal Security System (Arbakai) in Southeast Afghanistan, (Crisis States Research Centre, London School of Economics, Occasional Paper No. 7), London.
- Ucko, David H.* 2013: Beyond Clear-Hold-Build: Rethinking Local-Level Counterinsurgency after Afghanistan, in: *Contemporary Security Policy* 34: 4, 526-551.
- US Army/US Marine Corps* 2007: Counterinsurgency Field Manual No. 3-24 (United States Marine Corps Warfighting Publication No. 3-33.5), Chicago, IL.
- US Department of Defense* undatiert: Force Multiplier, in: [http://www.dtic.mil/doctrine/dod\\_dictionary/data/f/8037.html](http://www.dtic.mil/doctrine/dod_dictionary/data/f/8037.html); 22.4.2015.
- US Department of Defense* 2006: Contractor Personnel Authorized to Accompany US Armed Forces (DFARS Case 2005-D013), Interim Rule, in: *Federal Register* 71.
- US House of Representatives* 2010: Warlord, Inc.: Extortion and Corruption along the U.S. Supply Chain in Afghanistan, in: [http://www.cbsnews.com/htdocs/pdf/HNT\\_Report.pdf](http://www.cbsnews.com/htdocs/pdf/HNT_Report.pdf); 22.4.2015.
- US Senate* 2010: Inquiry into the Role and Oversight of Private Security Contractors in Afghanistan, 111<sup>th</sup> Congress, 2<sup>nd</sup> Session, in: <https://info.publicintelligence.net/SASC-PSC-Report.pdf>; 10.7.2014.
- UN (United Nations)* 2001: Resolution 1386 (2001), adopted by the Security Council at its 4443<sup>rd</sup> meeting, on 20 December 2001, New York, in: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/708/55/PDF/N0170855.pdf?OpenElement>; 11.3.2015.
- UN* 2003: Resolution 1510 (2003), adopted by the Security Council at its 4840<sup>th</sup> meeting, on 13 October 2003, New York, in: [http://www.nato.int/isaf/topics/mandate/unscr/resolution\\_1510.pdf](http://www.nato.int/isaf/topics/mandate/unscr/resolution_1510.pdf); 11.3.2015.
- UN* 2010: Report of the Working Group on the Use of Mercenaries as a Means of Violating Human Rights and Impeding the Exercise of the Right of Peoples to Self-determination, Addendum Mission to Afghanistan (A/HRC/15/25/Add.2.), New York, NY.
- UN* 2013: Report of the Secretary General: Sexual violence in Conflict (A/67/792 – S/2013/149), New York, NY.
- UNAMA (United Nation Assistance Mission in Afghanistan)* 2011: Afghanistan Annual Report 2010: Protection of Civilians in Armed Conflict, Kabul.
- UNAMA* 2012: Afghanistan Annual Report 2011: Protection of Civilians in Armed Conflict, Kabul.
- UNAMA* 2013: Afghanistan Mid-year Report 2013: Protection of Civilians in Armed Conflict, Kabul.
- UNAMA 2014a*: Afghanistan Mid-year Report 2014: Protection of Civilians in Armed Conflict, Kabul.

- UNAMA 2014b: Afghanistan Annual Report 2013: Protection of Civilians in Armed Conflict, Kabul.
- UNAMA 2015: Afghanistan Annual Report 2014: Protection of Civilians in Armed Conflict, Kabul.
- Van Puyvelde, Stijn/Caers, Ralf/Du Bois, Cind/Jegers, Marc 2011: The Governance of Non-profit Organizations: Integrating Agency Theory with Stakeholder and Stewardship Theories, in: Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly 41: 3, 431-451.
- Woodward, Bob 2010: Obama's Wars, New York, NY.
- Wulf, Herbert 2005: Internationalizing and Privatizing War and Peace, Basingstoke.
- Wikileaks 2009: Document 2009-9-1, Enemy Action Direct Fire RPT (Small Arms) Compass Convoy: 0 INJ/DAM, 05:05:00, in: <https://wardiaries.wikileaks.org/id/C2D36312-C252-404F-AF5A-859DD4B5658A/>; 22.2.2016.