
**Deutschlands Einsatz
in Afghanistan
Die sicherheitspolitische Dimension**

Markus Kaim

Juli 2010

Comité d'études des relations franco-allemandes



Das Französische Institut für Internationale Beziehungen (IFRI) ist in Frankreich das wichtigste unabhängige Forschungszentrum, das über grosse internationale Fragen informiert und diskutiert.

Von Thierry de Montbrial im Jahr 1979 gegründet, ist das IFRI als gemeinnütziger Verein anerkannt (Gesetz des Jahres 1901). Es ordnet sich keiner Amtsvormundschaft unter, legt nach eigenem Ermessen seine Aktivitäten fest und publiziert regelmäßig seine Berichte.

Durch seine Studien und Debatten, die interdisziplinär angelegt sind, bringt das IFRI Politiker, Wirtschaftswissenschaftler, Forscher und Experten auf internationaler Ebene zusammen.

Mit seinem zweiten Büro in Brüssel (IFRI-Bruxelles) positioniert sich das IFRI als eines der wenigen französischen think tanks im Kern der europäischen Debatte.

*Die Verantwortung für die im weiteren Text
geäußerten Standpunkte trägt der Autor.*

Diese „Note du Cerfa“ wird von dem deutschen Auswärtigen Amt
und von dem französischen Außenministerium gefördert.

Herausgeber: Dr. Louis-Marie Clouet und Dr. Hans Stark

ISBN: 978-2-86592-755-5
© Ifri – 2010 – Tous droits réservés

Ifri
27 rue de la Procession
75740 Paris Cedex 15 – FRANCE
Tel: +33 (0)1 40 61 60 00
Fax: +33 (0)1 40 61 60 60
Email : ifri@ifri.org

Ifri-Bruxelles
Rue Marie-Thérèse, 21
1000 – Bruxelles – BELGIQUE
Tel: +32 (0)2 238 51 10
Fax: +32 (0)2 238 51 15
Email : info.bruxelles@ifri.org

Website : ifri.org

Die Reihe „Notes du Cerfa“

Die Reihe „Notes du Cerfa“ erscheint seit 2003 in monatlichem Rhythmus und analysiert die politische, wirtschaftliche und soziale Entwicklung des heutigen Deutschlands: Außen- und Innenpolitik, Wirtschaftspolitik und Gesellschaftsthemen. Die „Notes du Cerfa“ bieten kurze wissenschaftliche Analysen mit einer klaren policy-Orientierung. Die Publikation wird in elektronischer Form kostenlos an etwa 2.000 Abonnenten versandt, ebenso wie die „Visions franco-allemandes“, und ist zudem auf der Internetseite des Cerfa verfügbar, von der die Beiträge ebenfalls kostenlos heruntergeladen werden können.

Letzte Veröffentlichungen des Cerfas

Lestrade, Brigitte, 2010: Les réformes Hartz IV à l'heure de la rigueur en Allemagne, *Note du Cerfa*, Nr. 75, Paris.

Egle, Christoph, 2010: Die Zukunft der Grünen: auf dem Weg zur Scharnierpartei?, *Note du Cerfa*, Nr. 74, Paris.

Meier, Christian, 2010: Deutsch-Russische Wirtschaftsbeziehungen 2005-2010: Bestimmungsfaktoren, Praxis und Perspektiven, *Note du Cerfa*, Nr. 73, Paris.

Becker, Helmut, 2010: Crises et défis de l'industrie automobile allemande, *Note du Cerfa*, Nr. 72, Paris.

Autor

Markus Kaim ist Leiter der Forschungsgruppe „Sicherheitspolitik“ der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP).

Seine Forschungsschwerpunkte sind die transatlantische sicherheitspolitische Zusammenarbeit, die Bearbeitung internationaler Konflikte, die Beziehungen zwischen transatlantischen und europäischen Sicherheitsstrukturen, die Kooperation von der EU mit Russland und anderen Sowjetrepubliken, die Rolle der Vereinten Nationen bei der Konfliktregelung, die Konfliktursachen im internationalen Vergleich.

Seine aktuellen Forschungsschwerpunkte sind die NATO-Politik der USA und die ESVP-Politik ausgewählter EU-Mitgliedstaaten.

Unter seinen letzten Publikationen:

Great Powers and Regional Orders; The United States and the Persian Gulf, Aldershot 2008,

mit Ursula Lehmkuhl (Hrsg.), *In Search of a New Relationship; Canada, Germany, and the United States*, Wiesbaden: Berliner Schriften zur Internationalen Politik, 2005,

mit Helmut Hubel (Hrsg.), *Conflicts in the Greater Middle East and the Transatlantic Relationship*, Baden-Baden: Nomos 2004,

„Redefining the North Atlantic Triangle: Canada's Role in the European Security and Defense Policy (ESDP)“, in: Kaim, Markus; Lehmkuhl, Ursula (Hrsg.), *In Search of a New Relationship, Canada, Germany, and the United States*, Wiesbaden 2005, p. 99 – 112.

Inhaltsverzeichnis

EINLEITUNG.....	5
DAS MANDAT DER BUNDESWEHR IN AFGHANISTAN	6
DER AFGHANISTAN-EINSATZ IN DER DEUTSCHEN INNENPOLITIK	9
STRUKTURPROBLEME DEUTSCHER SICHERHEITSPOLITIK	12
DEUTSCHLANDS PRIORITÄTEN NACH DER LONDONER AFGHANISTAN-KONFERENZ.....	14
MEHR TRUPPEN ZU ANDEREN ZWECKEN	17
ENTWICKLUNG VON ERFOLGSKRITERIEN.....	19

Zusammenfassung

Bei der internationalen Afghanistan-Konferenz am 28. Januar 2010 sollten aus deutscher Sicht, die Ziele und Instrumente der internationalen Gemeinschaft, die für den Wiederaufbau des Landes eine Rolle spielen, auf den Prüfstand kommen. Dieses Bedürfnis resultierte im Falle Berlins aus der Einsicht, dass der Bundeswehreininsatz in Afghanistan nicht weiter gegen den Mehrheitswillen der Bevölkerung durchgesetzt werden kann.

Ogleich kein deutscher Politiker bislang ein offizielles Ende der deutschen ISAF-Mission öffentlich terminiert hat, so ist doch klar, dass Bundesregierung und Bundestag unausgesprochen auf den Zeitplan von Präsident Obama eingeschwenkt sind, vom Sommer 2011 an die nationalen ISAF-Kontingente aus Afghanistan sukzessive abzuziehen und die Verantwortung für die Sicherheit an die afghanischen Behörden zu übergeben.

Viel zu lange dominierte die Formulierung von vagen Zielen („islamistischen Terrorismus bekämpfen“, „Afghanistan demokratisieren“ u.a.m.) deren Realisierung letztlich unkontrollierbar war und ist. Erst in den vergangenen Monaten hat die Bundesregierung im Zusammenhang mit der Londoner Afghanistan-Konferenz quantifizierbare „Benchmarks“ entwickelt, die es erlauben, in Abstimmung mit den Nato-Partnern in den verbleibenden drei bis vier Jahren den Verlauf und die Wirksamkeit der ISAF-Mission kontinuierlich zu kontrollieren.

Nur wenn es gelingt, den Prozess der Übergabe sicherheitspolitischer Verantwortung an die afghanischen Behörden an Termine zu binden, messbar zu machen und zu konditionalisieren, wird der ISAF-Einsatz und damit auch der deutsche Afghanistan-Einsatz in der noch verbleibenden Zeit ausreichend innenpolitische Legitimität genießen.

Einleitung

Bei der internationalen Afghanistan-Konferenz am 28. Januar 2010 sollten aus deutscher Sicht fast sieben Jahre nachdem die NATO die Führung der Internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe (engl. ISAF) übernommen hat, die Ziele und Instrumente der internationalen Gemeinschaft, die für den Wiederaufbau des Landes eine Rolle spielen, auf den Prüfstand kommen – dies betrifft nicht ausschließlich, aber vor allem die militärische Dimension des Einsatzes. Dieses Bedürfnis resultierte im Falle Berlins aus der Einsicht, dass der Bundeswehreinsatz in Afghanistan nicht weiter gegen den Mehrheitswillen der Bevölkerung durchgesetzt werden kann, die das Ziel des Afghanistan-Einsatzes nicht länger versteht, die die mit diesem einhergehenden Kosten für zu hoch erachtet und die keine substantiellen Fortschritte bei der Gewährleistung von Sicherheit und dem Wiederaufbau des Landes erkennen kann.

Obleich kein deutscher Politiker bislang ein offizielles Ende der deutschen ISAF-Mission öffentlich terminiert hat, so ist doch klar, dass Bundesregierung und Bundestag unausgesprochen auf den Zeitplan von Präsident Obama eingeschwenkt sind, vom Sommer 2011 an die nationalen ISAF-Kontingente aus Afghanistan sukzessive abzuziehen und die Verantwortung für die Sicherheit an die afghanischen Behörden zu übergeben. Vor diesem Hintergrund ist ein Beschluss über das Ende des deutschen ISAF-Einsatzes in der laufenden Legislaturperiode, d.h. bis zum Herbst 2013 wahrscheinlich.

Eine nahezu ausschließlich von Abzugsdaten dominierte Debatte droht dabei allerdings den Blick auf die sicherheitspolitischen Anforderungen zu verstellen, mit denen die Bundeswehr auch nach der Konferenz in London konfrontiert ist. Gerade deshalb aber steht die Bundesregierung in Abstimmung mit internationalen Partnern und dem Bundestag vor folgenden Fragen: Wie kann das deutsche ISAF-Kontingent angesichts der schwierigen Realitäten eines Einsatzes in einem nicht-internationalen bewaffneten Konflikt das mit dem Mandat angestrebte Ziel noch erreichen, nämlich Sicherheit in Afghanistan zu gewährleisten, so dass die afghanische Regierung und internationale Organisationen den Wiederaufbau des Landes organisieren können? Welche Ressourcen benötigt die Bundeswehr dafür? Und schließlich: Anhand welcher Kriterien lassen sich Erfolge bei der Gewährleistung von Sicherheit überprüfen?

Das Mandat der Bundeswehr in Afghanistan

Am 26. Februar 2010 hat der Deutsche Bundestag zuletzt über die Fortführung des Bundeswehreinsetzes im Rahmen der ISAF abgestimmt. Mit 429 Ja-Stimmen stimmte das Parlament bei 111 Nein-Stimmen und 46 Enthaltungen einem entsprechenden Antrag der Bundesregierung zu.¹ Der Antrag sah unter Verweis auf die entsprechenden VN-Resolutionen, vor allem 1386 (2001) und 1890 (2009) vor, dass zukünftig insgesamt bis zu 5.350 Soldatinnen und Soldaten der Bundeswehr für die Beteiligung an der ISAF eingesetzt werden können. 350 von ihnen sind als flexible Reserve vorgesehen, um auf besondere Situationen wie etwa die Absicherung der Parlamentswahlen im September 2010 reagieren zu können. Deutsche Streitkräfte werden in den ISAF-Regionen Kabul und Nord eingesetzt. Darüber hinaus können sie in anderen Regionen für zeitlich und im Umfang begrenzte Maßnahmen eingesetzt werden, sofern diese Maßnahmen zur Erfüllung des ISAF-Gesamtauftrages unabweisbar sind. Neben Berufssoldaten und Soldaten auf Zeit können auch freiwillig zusätzlichen Wehrdienst Leistende in Afghanistan eingesetzt werden, nicht jedoch reguläre Wehrdienstleistende.

Mit dem Mandat hat der Bundestag „Unteraufgaben“ der Bundeswehr in Afghanistan festgelegt:

- „Unterstützung der Regierung von Afghanistan bei der Aufrechterhaltung der Sicherheit, auch und besonders zum Schutz der Bevölkerung
- Unterstützung bei der Reform des Sicherheitssektors, insbesondere Unterstützung für den Aufbau funktionsfähiger afghanischer Sicherheitskräfte (...) durch Ausbildung, Mentoring, Ausrüstungsunterstützung und Partnering
- Sicherung des Arbeitsumfeldes des Personals, das zur weiteren Unterstützung der Stabilisierung und des Wiederaufbaus und zur Vollendung des Über-

¹ Siehe den Antrag der Bundesregierung: BT-Drucksache 17/654 v. 09.02.2010: <<http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/006/1700654.pdf>>

gangsprozesses von den Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen, den Vereinten Nationen und internationalen Hilfsorganisationen eingesetzt wird

- Mitwirkung an der Führung von ISAF in Afghanistan, einschließlich eines Beitrages bei der Erstellung eines Lagebildes
- Taktischer Verwundetenlufttransport
- Eigensicherung und im Bedarfsfall Evakuierung
- Beitrag zur zivil-militärischen Zusammenarbeit
- Mitwirkung bei der Absicherung von Wahlen.

Das nunmehr beschlossene Mandat läuft bis zum 28. Februar 2011. Derzeit (Juni 2010) sind rund 4.340 deutsche Soldaten im Rahmen der Internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe in Afghanistan sowie in Usbekistan eingesetzt. Dort befindet sich der Strategische Lufttransportstützpunkt Termez der Bundeswehr, von dem alle Truppen- und Nachschubtransporte für das deutsche und niederländische ISAF-Kontingent abgewickelt werden, und zudem als „Safe Haven“ fungiert, d.h. im Notfall von diesem aus alle deutschen Soldaten aus Afghanistan evakuieren werden können.

Das bis Februar 2010 gültige Mandat war erst am 3. Dezember 2009 durch den Bundestag beschlossen worden. In ihrem damaligen Antrag hatte die Bundesregierung bereits angekündigt, die deutsche Afghanistan-Strategie im Zusammenhang mit der Londoner Afghanistan-Konferenz im Januar 2010 zu überprüfen und nötigenfalls eine Anpassung des Mandats in den Bundestag einzubringen. Die politische Begründung des aktuellen Mandats unterstreicht klarer als dies in den Berliner Debatten offen formuliert wird, dass Bundesregierung und Bundestag ein Ende der deutschen ISAF-Beteiligung für die kommenden vier Jahre anvisieren: *„Für den Sicherheitssektor hat die afghanische Regierung ihre Entschlossenheit bekräftigt, innerhalb der nächsten fünf Jahre (d. h. bis Ende 2014) die Sicherheitsverantwortung für ihr Land selbstständig zu übernehmen. Damit sollen die Voraussetzungen geschaffen werden für einen schrittweisen Abzug der internationalen Militärpräsenz. Die Bundesregierung unterstützt ausdrücklich dieses von Präsident Hamid Karzai erklärte Ziel.“*² Um dieses Ziel zu erreichen sollen insbesondere die Anstrengungen im Bereich Aufbau und Ausbildung der afghanischen Sicherheitskräfte deutlich erhöht werden. Die Bundesregierung hat einen Beitrag dafür in Aussicht gestellt, die entsprechenden Anstrengungen signifikant zu erhöhen und den

² ebd., S.4

Schwerpunkt des militärischen Engagements künftig noch stärker auf den Schutz der afghanischen Bevölkerung und die Ausbildung der afghanischen Sicherheitskräfte zulegen. Diese Schwerpunktverschiebung impliziert nur begrenzt zusätzliche Truppen, wie manche Stimmen, vor allem aus der Bundeswehr sie gefordert hatten. Stattdessen wird sie zu einem wesentlichen Teil durch Neuausrichtung und Umstrukturierung innerhalb des gegenwärtigen Mandatsrahmens vorgenommen. Dennoch hält die Bundesregierung eine vorübergehende Erhöhung der militärischen Kräfte um 500 Soldaten erforderlich, ergänzt um eine strategische Reserve von weiteren 350 Soldaten. Mit dieser Schwerpunktsetzung kehrt die deutsche Politik nach Jahren „diskursiver Verwirrung“, auf die noch einzugehen sein wird, zum eigentlichen Kern des ISAF-Mandates zurück: Der Unterstützung der afghanischen Behörden bei der Gewährleistung von Sicherheit (gegen den Widerstand von Aufständischen), so dass internationale Organisationen, die afghanische Regierung und Nicht-Regierungsorganisationen den Wiederaufbau des Landes organisieren können. Konstituierendes Element dieser Überlegungen ist, dass die ISAF nicht unbegrenzt die Verantwortung für Afghanistan tragen, sondern diese in absehbarer Zeit an eine als legitim erachtete und effektive Regierung in Kabul übergeben könne.

Der Afghanistan-Einsatz in der deutschen Innenpolitik

Die öffentliche Meinung in der Bundesrepublik steht seit Jahren dem Einsatz ablehnend gegenüber: Zu Beginn des Jahres 2010 hielten 62 Prozent der Befragten die Beteiligung der Bundeswehr an Einsätzen in Afghanistan eher für falsch; 38 Prozent der Befragten waren der Meinung, dass sich die Sicherheitslage in Deutschland durch den Einsatz der Bundeswehr in Afghanistan negativ entwickelt habe und 58 Prozent der Befragten hielten eine Verlängerung des Einsatzes für nicht richtig.³ Innenpolitisch dominiert also weiterhin eine öffentliche Meinung, die den Einsatz weitgehend ablehnt. Die Ablehnung hat sich durch den Kundus-Zwischenfall im September 2009 noch verfestigt, bei dem durch einen Luftangriff der ISAF, den ein Offizier der Bundeswehr befohlen hatte, mehr als 90 afghanische Zivilisten getötet wurden. Für große Teile der deutschen Öffentlichkeit ist dabei zum ersten Mal offensichtlich geworden, dass es sich bei ISAF nicht um eine vorwiegend gewaltlose Stabilisierungsoperation handelt, sondern um militärische Aufstandsbekämpfung.

Die Ablehnung ist jedoch differenzierter als gemeinhin vermutet. Tatsächlich steht die deutsche Bevölkerung dem Einsatz der Bundeswehr in Afghanistan keineswegs gleichgültig gegenüber, und dass die Soldaten individuell eine verdienstvolle Aufgabe versehen, stellt kaum jemand in Frage. Doch viele Deutsche bezweifeln, dass der Einsatz am Hindukusch wirklich dazu beiträgt, die Sicherheit der Bundesrepublik und ihrer Bürger zu schützen, wie häufig von der deutschen Politik verkündet. Eine immer weiter wachsende Mehrheit der deutschen Bevölkerung lehnt dabei weder die Bundeswehr als Institution noch Auslandseinsätze an sich ab, sondern stellt den Sinn des spezifischen Einsatzes in Afghanistan in Frage.⁴

Zuletzt hat im Mai 2010 das renommierte Institut für Demoskopie Allensbach die öffentliche Meinung bezüglich des deutschen Afghanistans-Einsatzes sondiert: Auf die Frage „Sind Sie dafür, dass sich deutsche Soldaten auch in Zukunft an der Schutztruppe in Afghanistan beteiligen, oder sind Sie nicht dafür?“ antworteten 65

³

<http://de.statista.com/statistik/daten/studie/1546/umfrage/ansicht-zu-bundeswehreinsaetzen-in-afghanistan>

⁴ Vgl. Thomas Petersen: Wird Deutschland am Hindukusch verteidigt?, in: FAZ v. 26.05.2010.

Prozent der Befragten, sie seien nicht dafür, nur 22 Prozent sprechen sich für eine weitere Beteiligung aus. Es ist folgerichtig, dass in dieser Lage eine relative Mehrheit der Deutschen auch einen sofortigen Abzug der Bundeswehr aus Afghanistan befürwortet. Eine Frage lautete: „Wenn es darum geht, wie lange die Bundeswehr in Afghanistan bleiben soll, gibt es unterschiedliche Meinungen. Die einen sagen, wir sollten die Bundeswehr sofort abziehen, auch wenn in Afghanistan noch kein Frieden herrscht, die anderen sagen, wir sollten die Bundeswehr erst abziehen, wenn das Land stabil und sicher ist. Welcher Meinung sind Sie?“ 48 Prozent antworten auf diese Frage, die Bundeswehr solle sofort aus Afghanistan abgezogen werden, lediglich 32 Prozent sagen, erst müsse das Land stabilisiert werden, bevor sich die Bundeswehr zurückziehen könne. In den neuen Bundesländern sprechen sich sogar mehr als zwei Drittel der Bevölkerung, 68 Prozent, für einen bedingungslosen Abzug aus.

Diese Einstellung ist kein Ausdruck einer grundsätzlich ablehnenden Haltung gegenüber Militäreinsätzen im Allgemeinen oder solchen der Bundeswehr im Besonderen. Sie ist deswegen auch nicht mit dem öffentlichen Widerstand gegen Militäreinsätze in den 1990er Jahren zu vergleichen. Es ist eindrucksvoll, wie stark und wie rasch sich die Meinung der Deutschen auf diesem Gebiet in den Jahren nach der Wiedervereinigung verändert hat. Wenn also die Zahl derjenigen, die den Bundeswehreinsatz in Afghanistan ablehnen, zunimmt, ist dies nicht auf eine etwaige wachsende, weltanschaulich begründete Ablehnung gegenüber dem Militär zurückzuführen, sondern die Gründe sind in dem Einsatz selbst beziehungsweise in der Berichterstattung über ihn zu suchen. Zum einen machen sich die Deutschen über den Charakter des Einsatzes keine Illusionen. Auf die Frage „Befindet sich die Bundeswehr in Afghanistan im Krieg, oder würden Sie das nicht sagen?“ antwortet eine Mehrheit von 86 Prozent: „Sie befindet sich im Krieg.“ Versuche, den Einsatz - wenn auch aus juristisch verständlichen Gründen - als etwas anderes als die Beteiligung an einem Krieg zu beschreiben - als „Polizeieinsatz“, „Stabilisierungsoperation“ oder „kriegsähnliche Zustände“ - dürften unter diesen Umständen als unglaubwürdiger Versuch der Beschönigung aufgefasst werden.

Zum anderen bestehen erhebliche Zweifel am Sinn des Unternehmens. Die Angst vor einem Terroranschlag in Deutschland ist in den letzten zehn Jahren deutlichen Schwankungen unterworfen gewesen, alles in allem aber zurückgegangen. Vor allem aber glauben die meisten Deutschen nicht, dass der Einsatz in Afghanistan hilft, solche Anschläge zu verhindern. Lediglich 15 Prozent der Befragten geben an, der Einsatz trage zur Sicherheit Deutschlands bei. 69 Prozent sehen hingegen keinen Zusammenhang zwischen dem Einsatz am Hindukusch und der deutschen Sicherheit. Folgerichtig halten es auch 59 Prozent der Befragten für einen Fehler, sich am ISAF-Einsatz beteiligt zu haben. Diese Position wird von den Anhängern aller Parteien mehrheitlich vertreten. Nur 21 Prozent widersprechen dieser Aussage ausdrücklich.

Diese Skepsis wird unterstützt durch die innenpolitische Situation in anderen Staaten, die sich an der ISAF beteiligen: In der Nato steht eine wachsende Zahl von Regierungen unter Druck, die Mission zu beenden. In zwei Nato-Staaten, die größere Kontingente in Afghanistan stellen, haben die Parlamente bereits beschlossen, die Kampfmissionen im Rahmen der ISAF abubrechen. Ab Juli 2010 werden die Niederlande ihre Soldaten aus dem Süden des Landes abziehen; bis Dezember 2011 wird auch das kanadische Kontingent abrücken. Da es insofern zusehends schwieriger wird, den eigenen Einsatz gegenüber der Bevölkerung zu legitimieren, könnten weitere Nato-Mitglieder diesem Beispiel folgen. Für ISAF besonders relevant ist, dass diese „Missionsmüdigkeit“ seit dem Jahr 2009 zum ersten Mal in den beiden größten Truppenstellerstaaten der ISAF festzustellen ist, nämlich den Vereinigten Staaten und Großbritannien. Präsident Obama hat mit seiner Rede vom 1. Dezember 2009, in der er den Beginn des amerikanischen Truppenabzugs auf den Juli 2011 terminiert hat, sicherlich teilweise auf diese Stimmung reagiert.

Schließlich vermisst die öffentliche Meinung erkennbare Fortschritte beim angestrebten Ziel der ISAF-Mission: Gut acht Jahre nach Aufstellung der ISAF im Dezember 2001 und mehr als sechs Jahre nach Übernahme der Mission durch die Nato im August 2003 sind die angestrebten Erfolge bei der Gewährleistung von Sicherheit ausgeblieben: Im letzten Quartal des vergangenen Jahres waren durchschnittlich 1244 Anschläge (Angriffe durch Handwaffen, Sprengfallen sowie Raketen und Mörser) pro Monat zu verzeichnen - ein Anstieg von 65 Prozent im Vergleich zum Jahr 2008. Opfer sind gleichermaßen die Angehörigen des ISAF-Kontingents, Vertreter der afghanischen Behörden und die Zivilbevölkerung gewesen. Dies hat zur Folge, dass ca. 40-50% des Landes zeitweilig oder permanent von den Taliban kontrolliert werden und dort der Wiederaufbau des Landes nicht oder nur begrenzt organisiert werden kann, wie es das Mandat des VN-Sicherheitsrates vorsieht. Dass die VN-Mission in Afghanistan im November 2009 nach einem Anschlag 600 internationale Mitarbeiter außer Landes oder in sicherere Regionen verlegen musste, illustriert diesen Punkt. Für das Jahr 2010 ist weiter keine signifikante Verbesserung der Sicherheitslage zu erwarten.⁵

⁵ Vgl. zu diesen skeptischen Einschätzungen den jüngsten Quartalsbericht des VN-Generalsekretärs zur Situation in Afghanistan vom 10. März 2010: <http://unama.unmissions.org/Portals/UNAMA/SG%20Reports/march172010-SG%20AFGHANISTAN%20REPORT.pdf>

Strukturprobleme deutscher Sicherheitspolitik

In der deutschen Afghanistan-Debatte geht es jedoch um weit mehr als um Sinn und Nutzen der konkreten Mission am Hindukusch oder um die angemessene Strategie in Afghanistan. Hier offenbaren sich eine Reihe von Strukturmerkmalen bzw. -problemen der deutschen Sicherheitspolitik, deren Folgen weit über diesen Einsatz hinausreichen und die Verbündete der Bundesrepublik auch bei zukünftigen Einsätzen in Rechnung stellen müssen.⁶

Zu diesen Strukturmerkmalen gehört vor allem eine gesellschaftliche Erwartung, die „harte“ Sicherheitspolitik seit dem Ende des Kalten Krieges weitgehend aus der öffentlichen Debatte verdrängt hat. Zwar akzeptiert ein großer Teil der deutschen Bevölkerung, dass der Einsatz in Afghanistan etwas mit den Anschlägen des 11. September 2001 zu tun hat und lange Zeit hat auch das Argument verfangen, dass die Sicherheit Deutschlands durch die Afghanistan-Mission verteidigt werde. Aber je weiter die Anschläge zeitlich zurückliegen, desto mehr verblasst die Erinnerung und die Plausibilität dieses Arguments. Zudem ist Deutschland von islamistisch inspirierten Terroranschlägen weitgehend verschont geblieben, so dass es kaum möglich ist, eine ernsthafte strategische Debatte über diese Bedrohung zu führen.

Das zweite bestimmende Moment deutscher Sicherheitspolitik ist das Prinzip der Parlamentsarmee. Die notwendige Zustimmung des Bundestages zu jedem Auslandseinsatz der Bundeswehr setzt die deutsche Politik in diesem Bereich einem permanenten Plebiszit aus, durch das jede wichtige Entscheidung zu einem innenpolitischen Drahtseilakt wird. Gerade an den jeweiligen Mandatsdebatten bzw. -entscheidungen der vergangenen Jahre bezüglich Afghanistan lässt sich klar ablesen, wie sehr einzelne Politiker diese Frage zur innenpolitischen Profilierung genutzt und Entscheidungen befördert haben, die die Effektivität der Bundeswehr vor Ort eingeschränkt und damit letztlich auch die Streitkräfte demoralisiert haben, da die Soldaten den Eindruck gewinnen mussten, die politische Führung stünde nicht wirklich geschlossen hinter ihnen.

⁶ Vgl. dazu den hervorragenden Aufsatz von Michael Rühle: Afghanistan, Deutschland und die NATO, in: Sicherheit und Frieden, 27 (2009), Nr. 1, S. 1-7.

Drittens betrachten die Berliner Entscheidungsträger den militärischen Beitrag der Bundesrepublik zur internationalen Krisenbewältigung nahe ausschließlich in der Konfliktnachsorge und der Friedenserhaltung - als Übung in internationaler Solidarität, aber ohne Verbindung zur eigenen nationalen Sicherheit. Diese funktionale Selbstbeschränkung kommt der deutschen Politik sehr entgegen: Sie stellt die entwicklungspolitische Fraktion zufrieden, die sich nie wirklich mit den Auslandseinsätzen der Bundeswehr anfreunden konnte, sie jedoch notgedrungen als militärische Absicherung der deutschen Entwicklungsvorhaben akzeptieren musste. Ebenso stellt sie traditionelle Protagonisten der Landesverteidigung zufrieden, die Auslandseinsätzen grundsätzlich skeptisch gegenüber stehen, da sie keinen direkten Bezug zur unmittelbaren Landesverteidigung zu erkennen vermögen. Diese sehen die Zukunft der Bundeswehr vor allem in Fragen des Heimatschutzes und der Terrorismusbekämpfung im Inneren.

Im Afghanistan-Einsatz offenbaren sich diese strukturellen Beschränkungen auf mehrfache Weise. Zum einen hält ein Diskursstrang der Berliner Debatte am Bild des Einsatzes als einer Art bewaffneter Entwicklungshilfe fest und versucht so, einer Diskussion um Terrorbekämpfung, Kampfeinsätze und Bündnisolidarität auszuweichen. Entsprechend ist die deutsche Beteiligung an der Operation „*Enduring Freedom*“ in Afghanistan lange Zeit kaum in der öffentlichen Debatte thematisiert worden und der Bundestag hat dieses Mandat Ende 2008 nicht verlängert. Auch die immer wiederkehrende Betonung der Notwendigkeit eines Strategiewechsels lässt sich als Versuch deuten, den militärischen Faktor aus der Afghanistan-Debatte weitgehend herauszudrängen. Denn auch, wenn offensichtlich die ISAF-Mission immer wieder zu Zwischenfällen führt, die den Tod von Zivilisten mit sich bringen, so bleibt der zivile Aufbau doch vom militärischen Engagement der NATO abhängig. Dass die Bundeswehr ganz im Sinne des VN-Mandats also Aufstandsbekämpfung betreibt und betreiben muss, ist eine in Berlin nicht sonderlich geschätzte Einsicht in die politischen und militärischen Rahmenbedingungen Afghanistans.

Deutschlands Prioritäten nach der Londoner Afghanistan-Konferenz

Die Afghanistan-Konferenz am 28. Januar 2010 hat die Grundlagen des Engagements am Hindukusch nicht neu bestimmt. Sie diene aber nach Ansicht der Bundesregierung dazu, die Ausrichtung des Einsatzes präziser zu definieren und damit bis 2013/2014 den Übergang Afghanistans in eine verantwortliche Souveränität möglich zu machen. Ziel des NATO-Einsatzes ist - so Vertreter der Regierung Merkel -, in den kommenden drei bis vier Jahren die sicherheitspolitische Verantwortung vollständig an die afghanischen Sicherheitsbehörden zu übergeben und damit die völkerrechtliche Souveränität des Landes auch sicherheitspolitisch nachzuvollziehen. Diese Übergabe muss so gestaltet werden, dass nach einem Abzug Afghanistan weder in einen Bürgerkrieg zurückfällt, noch erneut zu einem sicheren Rekrutierungs-, Vorbereitungs- und Rückzugsort transnationaler terroristischer Netzwerke wird. So sehr auch Ziele wie die Reduzierung der Opiumproduktion oder die Bekämpfung der Korruption wünschenswert sind, muss die Prioritätensetzung in diesem Zeitrahmen klar sein. Es geht erstens um die militärische Gewährleistung von Sicherheit und die Ausbildung afghanischer Sicherheitskräfte, zweitens um eine effektive Regierungsführung, drittens um wirtschaftliche und soziale Entwicklung, die ohne Sicherheit und gute Regierungsführung nicht stattfinden wird.

Dazu wird in dieser Übergangszeit ein noch größeres Engagement der internationalen Gemeinschaft inklusive Deutschlands notwendig sein. Allerdings geht es dabei nicht allein um den Einsatz von mehr Soldaten oder mehr Geld: Es kommt stattdessen darauf an, präzise festzuschreiben, was genau mit den eingesetzten Ressourcen erreicht werden soll. Priorität haben Sicherheit und die Ausbildung von Sicherheitskräften, effektives und legitimes Regierungshandeln und die Entwicklung des Landes. Im Sinne des englischen VN-Mandatsstextes handelt es sich um den Dreiklang Security - Governance - Development. Quantifizierbare Erfolgskriterien (Benchmarks) sind dabei so zu setzen, dass Erfolge und Misserfolge regelmäßig messbar sind und die deutsche bzw. westliche Politik sich gegebenenfalls anpassen lässt. Sowohl mit Blick auf die Sicherheit in Afghanistan wie auch auf dessen Entwicklungschancen ist die Einbeziehung der regionalen Nachbarschaft von besonderer Bedeutung.

Dass eine Stabilisierung Afghanistans und seine politische wie wirtschaftliche Entwicklung mit militärischen Mitteln allein nicht

herbeigeführt werden können, ist ein häufiges und zu Recht beschworenes Mantra deutscher Politik. Die ISAF-Mission ist lediglich ein Instrument im Rahmen eines Gesamtansatzes, dessen Erfolg sie aber entscheidend mitbedingt. Denn ohne ein sicheres Umfeld ist Entwicklung nicht möglich.

Eindeutiger als bisher hat die deutsche Politik vor diesem Hintergrund begonnen, die noch erreichbaren kurzfristigen Ziele der ISAF-Mission von den langfristigen Prioritäten des deutschen Afghanistan-Engagements zu unterscheiden. Von den idealistischen Zielen deutscher Afghanistan-Politik der vergangenen Jahre ist nur wenig geblieben. Weder die Errichtung einer Demokratie westlichen Maßstabs, noch der Schutz von Frauenrechten oder die Bildung afghanischer Mädchen bringen Berliner Entscheidungsträger noch ernsthaft als Ziele deutscher Politik vor. Eine »Übergabestrategie in Verantwortung«, wie sie die Bundesregierung anvisiert, macht wieder den Kern des VN-Mandats zum zentralen Orientierungspunkt für die deutsche ISAF-Beteiligung. Die einschlägigen Resolutionen fordern – wie bereits angesprochen – von der ISAF, die afghanischen Behörden bei der Gewährleistung von Sicherheit zu unterstützen, damit sie ebenso wie das Personal der Vereinten Nationen und das sonstige internationale Zivilpersonal, das insbesondere mit Wiederaufbau- und humanitären Maßnahmen befasst ist, ihre Tätigkeit in einem sicheren Umfeld ausüben können.

Was dies operativ für die ISAF-Mission bedeutet, hat ihr Oberbefehlshaber, der amerikanische General Stanley McChrystal, in den »Leitlinien zur Aufstandsbekämpfung« vom August 2009 konkretisiert. Demnach soll der Schwerpunkt der Militäroperationen auf dem Schutz der Bevölkerung und der Wiedergewinnung ihres Vertrauens liegen. Großangelegte Luftangriffe, bei denen zivile Opfer besonders wahrscheinlich seien, sollten vermieden werden. Von großer Bedeutung für den Erfolg der ISAF sei es, Gebiete nicht nur von den Taliban zu befreien, sondern deren Rückkehr zu verhindern, langfristig gute Beziehungen zur Zivilbevölkerung aufzubauen und den militärischen Erfolg unmittelbar mit Schritten des Regierungsaufbaus und der wirtschaftlichen Entwicklung zu verbinden. Insbesondere dieses Element der Strategie, das in der Bundesrepublik lebhaft begrüßt worden ist, erfordert jedoch mehr Truppen und deren Einsatz „in der Fläche“, um durch ausgeweitete Patrouilleneinsätze den Einfluss der Aufständischen zurückzudrängen. Denn in der Vergangenheit ist es zwar gelungen, diese für kurze Zeit aus einzelnen Gebieten Afghanistans zu vertreiben. Die begrenzte Personalstärke (nicht nur) des deutschen Kontingents hat jedoch verhindert, dass diese Territorien dauerhaft unter Kontrolle gehalten und damit der afghanischen Zentralregierung unterstellt werden konnten.

Dies bedeutet auch eine größere Gefährdung deutscher Soldaten als bislang, was deutsche Politiker auch einräumen.⁷ Darüber hinaus sieht die Initiative vor, die Aufstockung der afghanischen Sicherheitskräfte auf ihre anvisierten Sollstärken bereits bis zum Ende des Jahres 2010 zu ermöglichen. Eine realistische Zielsetzung des Nato-Einsatzes muss aus deutscher Sicht nüchtern konstatieren, dass Afghanistan auch nach dem Abzug der Nato-Truppen von ethnischen Spannungen und einer begrenzten Zahl von Anschlägen gegen Vertreter der afghanischen Behörden gekennzeichnet sein wird.

⁷ Vgl. beispielhaft „Gutenberg rechnet mit weiteren Toten“:
<<http://www.zeit.de/politik/deutschland/2010-04/trauerfeier-soldaten-afghanistan?page=1>>

Mehr Truppen zu anderen Zwecken

Eine Konzentration auf die Kernaufgabe des VN-Mandats und eine konsequente Aufstandsbekämpfung – ohne dass dieser Ausdruck in Berlin weite Verwendung fände – haben aus operativer und bündnispolitischer Sicht in der deutschen Debatte die Argumente für eine weitere Aufstockung des deutschen ISAF-Kontingents mit dem neuen Mandat des Bundestages geliefert. Dies ging einher mit der Formulierung von neuen qualitativen Schwerpunkten, die öffentlich zu begründen sein werden.

Erstens ist mit Blick auf die „neue“ Strategie des ISAF-Oberbefehlshabers McChrystal eine stärkere Präsenz von Soldaten in der Fläche nötig: einerseits um Gebiete nicht nur wie bislang von Aufständischen zu befreien, sondern auch um diese Territorien dauerhaft unter die Kontrolle der afghanischen Regierung zu stellen. Andererseits könnte – ein langjähriges Anliegen der deutschen Politik - eine solche stärkere Präsenz den Bedarf an Luftschlägen deutlich reduzieren und somit zivile Opfer vermeiden helfen. Dies erforderte jedoch eine größere Anzahl von Infanteriekräften und eine schnell verfügbare, luftbewegliche Reserve ebenso wie Logistik- und Pionierkräfte, um gegebenenfalls mehrere Stützpunkte errichten zu können. Vor allem vor diesem Hintergrund ist die immer wiederkehrende Debatte um eine stärkere Bewaffnung des deutschen ISAF-Kontingents zu verstehen.⁸

Zweitens werfen auch die Bemühungen um einen schnelleren Aufbau der afghanischen Nationalarmee (ANA) Fragen auf, die sowohl Quantität wie Qualität des deutschen Engagements betreffen. Sollte weiterhin anvisiert werden, die Zielgröße von 134 000 Mann schon im Dezember 2011 zu erreichen oder diese Zahl sogar noch zu erhöhen, müssen hierfür zusätzliche Ausbildungskräfte bereitgestellt werden. Zwar sieht das aktuelle Mandat eine quantitative Umschichtung zu mehr Ausbildern vor: Statt 280 Ausbilder sollen künftig 1400 deutsche Soldaten für diese Aufgabe zur sein. Doch nach wie vor deuten Berichte aus Afghanistan darauf hin, dass das deutsche Engagement weiterhin defizitär ist. Gleiches gilt für die Bemühungen um die Ausbildung der afghanischen Armee und Polizei im Rahmen der Mission EUPOL Afghanistan.

⁸ Vgl. „Bieterwettstreit zur Stärkung der Feuerkraft“:
<<http://www.zeit.de/politik/deutschland/2010-04/guttenberg-afghanistan-panzer>>

Eine gewichtige Beschränkung des deutschen Afghanistan-Einsatzes ist aber auch mit dem aktuellen Mandat geblieben: die weitgehende Begrenzung des deutschen Einsatzraums auf Kabul und den Norden. Angesichts der Tatsache, dass Afghanistan im Sinne des Mandats ein in sich geschlossenes Einsatzgebiet darstellt, lässt sich gerade angesichts der angesprochenen alliierten Truppenreduzierungen im Süden dieses Caveat kaum noch sinnvoll begründen. Dem ISAF-Kommandeur sollte mehr Freiheit bei der Entscheidung darüber eingeräumt werden, das deutsche Kontingent dort einzusetzen, wo ihm dies unter operativen Gesichtspunkten notwendig erscheint. Dies würde zum einen die Wirksamkeit der ISAF sogar ohne Truppenverstärkungen signifikant erhöhen, zum anderen ein wichtiges Signal der fairen Lastenteilung innerhalb des Bündnisses sowie der uneingeschränkten Verpflichtung Deutschlands zur Afghanistan-Mission aussenden. Angesichts dieser Begrenzung des deutschen Einsatzraums war es den deutschen Kräften bislang nur mit ministerieller Genehmigung möglich, afghanische Einheiten bei Einsätzen in anderen Landesteilen zu begleiten.

Entwicklung von Erfolgskriterien

Viel zu lange hat die deutsche Politik den Erfolg ihrer Afghanistan-Politik entweder an den geleisteten Inputs, z.B. entwicklungs-politischen Mittelflächen, abgelesen oder aber überhaupt keine Erfolgskriterien benannt. Stattdessen dominierte die Formulierung von vagen Zielen („islamistischen Terrorismus bekämpfen“, „Afghanistan demokratisieren“ u.a.m.) deren Realisierung letztlich unkontrollierbar war und ist. Erst in den vergangenen Monaten hat die Bundesregierung im Zusammenhang mit der Londoner Afghanistan-Konferenz quantifizierbare „Benchmarks“ entwickelt, die es erlauben, in Abstimmung mit den Nato-Partnern in den verbleibenden drei bis vier Jahren den Verlauf und die Wirksamkeit der ISAF-Mission kontinuierlich zu kontrollieren. Aus den skizzierten Zielvorgaben lassen sich einige messbare Erfolgskriterien ableiten:

Es wird notwendig sein, den Verlauf und die Wirksamkeit der Mission in den verbleibenden vier Jahren kontinuierlich zu kontrollieren. Aus dem Ziel, innerhalb der nächsten zwei bis drei Jahre die Übergabe der Verantwortung für die äußere wie innere Sicherheit an die afghanischen Sicherheitskräfte vorzubereiten, lassen sich Prüfmarken ableiten, die auch quantifizierbar sind. Solche Benchmarks erlauben es, Erfolg und Misserfolg regelmäßig zu überprüfen und das eigene Vorgehen gegebenenfalls zu modifizieren:

- *Quantität und Qualität der Ausbildung der afghanischen Sicherheitskräfte:* Wie viele Sicherheitskräfte (Armee und Polizei) sind von den bis 2011 angestrebten 224.000 (Armee: 134.000; Polizei: 90.000) ausgebildet worden und sind in der Lage, selbstständig und wirksam Operationen durchzuführen? Um die verbesserte Einsatzfähigkeit afghanischer Armee- oder Polizeieinheiten zu messen, hat der für die Ausbildungsplanung zuständige amerikanische *Combined Security Transition Command-Afghanistan* zudem eine Matrix entwickelt, die diese anhand von vier Stufen (*capability milestones*) bewertet. Dabei definiert die oberste Stufe das Endziel: eine Einheit ist voll fähig, Einsätze zur Aufstandsbekämpfung zu planen, auszuführen und auf Bataillonsebene durchzuführen. Darunter liegen Stufen, auf denen eine Einheit solche Einsätze nur mit mehr oder weniger starker Unterstützung internationaler Kräfte planen und

durchführen kann. Auf der untersten Stufe ist eine Einheit gerade erst errichtet worden und noch nicht zum operativen Einsatz fähig.

- *Anschlagszahlen:* Wie entwickelt sich die Zahl der Anschläge und der Opferzahlen? Messen lässt sich konkret, ob in einzelnen Gebieten oder Provinzen ein signifikanter Rückgang der Anschläge zu verzeichnen ist.
- *Disarmament, Demobilization and Reintegration (DDR):* Wie viele Aufständische haben die Waffen freiwillig niedergelegt, wie viele aufständischen Gruppen haben sich formell aufgelöst bzw. ihre Aktivitäten eingestellt? Wie viele Aufständische sind in das zivile Leben reintegriert worden?
- *Wiederaufbau:* In wie vielen Gebieten ist ein weitgehend ungestörter Wiederaufbau des Landes durch internationale Organisationen, die afghanischen Behörden und NGOs auch ohne unmittelbaren militärischen Schutz möglich?
- *Rückkehr und Verbleib von afghanischen Binnen- wie Auslandsflüchtlingen:* Wie viele afghanische Flüchtlinge können in die von ihnen gewünschten Wohngebiete zurückkehren? In welche Territorien ist eine Rückkehr bis auf weiteres nicht möglich?
- *Übergebene Provinzen:* Diese letzte und vielleicht aussagekräftigste *Benchmark* zur Messung des Einsatzerfolges fragt danach, wie viele der 34 Provinzen so sicher sind, dass die volle Verantwortung für die Gewährleistung von Sicherheit dort bereits vor Ende 2013 an die afghanischen Sicherheitskräfte übergeben werden kann. Dies sollte zumindest einmal jährlich bewertet werden. Dabei wäre auch zu fragen, in welchen der Provinzen, in denen die Sicherheitsverantwortung noch nicht übergeben werden konnte, nur eine Unterstützung der ISAF notwendig bleibt und in welchen die ISAF erst einmal weiterhin die Hauptverantwortung zu tragen haben wird.

Nur wenn es gelingt, den Prozess der Übergabe sicherheitspolitischer Verantwortung an die afghanischen Behörden an Termine zu binden, messbar zu machen und zu konditionalisieren, wird der ISAF-Einsatz und damit auch der deutsche Afghanistan-Einsatz in der noch verbleibenden Zeit ausreichend innenpolitische Legitimität genießen.

Das Cerfa

Das „Comité d'études des relations franco-allemandes“ (Forschungskomitee für deutsch-französische Beziehungen, Cerfa) wurde 1954 durch ein Regierungsabkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Frankreich gegründet. Die Amtsvormundschaft des Cerfa kommt seitens Frankreich dem Ifri und seitens Deutschland dem DGAP zu. Das Cerfa wird paritätisch durch den Quai d'Orsay und das Auswärtigen Amt finanziert. Des Weiteren besteht der Verwaltungsrat aus einer gleichen Anzahl an deutschen und französischen Persönlichkeiten.

Das Cerfa setzt sich das Ziel, Prinzipien, Bedingungen und Lage der deutsch-französischen Beziehungen auf politischer, wirtschaftlicher und internationaler Ebene zu analysieren; Fragen und konkrete Probleme, die diese Beziehungen auf Regierungsebene stellen, zu definieren; Vorschläge und praktische Anregungen zu finden und vorzustellen, um die Beziehungen zwischen den beiden Ländern zu vertiefen und zu harmonisieren.

Dieses Ziel wird durch regelmäßige Veranstaltungen und Seminare, die hohe Beamte, Experten und Journalisten versammeln sowie durch Studien in Bereichen gemeinsamen Interesses verwirklicht.

Hans Stark leitet das Generalsekretariat des Cerfa seit 1991. Louis-Marie Clouet arbeitet dort als Forscher und ist für die „Notes du Cerfa“ und die „Visions franco-allemandes“ zuständig. Nele Wissmann ist wissenschaftliche Mitarbeiterin und für das Projekt „Deutsch-französischer Zukunftsdialog“ zuständig.