

**Zivilmacht und Ohnmacht: Deutschlands Einsatz in Afghanistan****von Roswitha Wyrwich und Andrew Denison**www.transatlantic-networks.de

Die NATO steht in Bukarest vor einem schwierigen Gipfeltreffen. Es wird darauf ankommen, dass die Staats- und Regierungschefs der 26 Allianzländer bei ihren Beratungen vom 2. bis 4. April in der rumänischen Hauptstadt ein Übereinkommen zwischen ihren unterschiedlichen Ansichten hinsichtlich der Lasten- und Risikoteilung im Bündnis finden. Die USA warnen bereits vor einer Spaltung des Bündnisses und drängen beharrlich auf mehr militärische Verantwortung der Europäer in Afghanistan. Die zunehmenden kriegerischen Auseinandersetzungen in Afghanistan stellen die Existenz des Bündnisses in Frage. Kann die Bündnissolidarität ohne eine umfangreichere und gerechtere Lastenteilung in Afghanistan erhalten bleiben? Und wie lange sind die Niederländer, Dänen, Briten, Kanadier bereit, eine unangemessen große Last beim Kämpfen und Sterben zu tragen, während sich deutsche Truppen und andere NATO-Partner primär um den zivilen Wiederaufbau des Landes kümmern?

Den sechzigsten Geburtstag vor Augen, steht das alte atlantische Bündnis vor einer neuen Belastungsprobe. Ist es den Herausforderungen der heutigen Zeit noch gewachsen? In Sachen Afghanistan kann es sich die NATO nicht erlauben, sich defensiv zu verhalten und ihre Aufgabe allein darin zu sehen, nur den Status Quo zu bewahren. Dies würde die gesamte Isaf-Mission gefährden und das Vertrauen der afghanischen Bevölkerung in die NATO schwächen. Deutschland, NATO und die ganze Welt brauchen eine einheitliche Gesamtstrategie, die den Herausforderungen in Afghanistan gerecht wird und in der alle Bündnismitglieder gleichermaßen an der Herstellung der Sicherheit und dem Aufbau des Landes beteiligt sind.

Den Forderungen nach einer Verstärkung des deutschen Militärbeitrags bei der Bekämpfung der Taliban im Süden Afghanistans erteilte die Bundesregierung bisher postwendend eine Absage. Begründet wird die Absage Deutschlands an einer dauerhaften Entsendung deutscher Kampftruppen in den unruhigen Süden Afghanistans mit der bereits übernommenen Verantwortung für das Regionalkommando Nord, in dem künftig auch mit einer schärferen Bedrohungslage zu rechnen sei. Doch reicht diese Antwort aus, um die NATO zufrieden zu



stellen? Wohl kaum. Wie lange wird sich Deutschland der Forderung nach einem stärkeren Engagement in Afghanistan noch verwehren können? Angesichts der Gefahr einer Ausweitung des Konflikts und dem allmählichen Wiedererstarken der Taliban, wäre es für Deutschland ratsam, die Stabilisierung des gesamten Landes sowohl zivil als auch militärisch zu unterstützen.

Es geht nicht allein um den Wiederaufbau des Landes, sondern gemäß dem Mandat der Vereinten Nationen auch um die Sicherheit und die Aufstandsbekämpfung in Afghanistan. Die NATO steht in Afghanistan vor einer neuen Herausforderung und unter enormen Erfolgsdruck. Sie darf nicht versagen. Tut sie es doch, läuft sie Gefahr, zum Schatten ihrer selbst zu werden.

Nationale Truppenkontingente bei ISAF Quelle: www.nato.int

	Albania	140		Finland	100		Lithuania	260		Spain	770
	Australia	1100		France	1430		Luxemburg	9		Sweden	350
	Austria	2		Georgia	1		Netherlands	1730		The former Yugoslav Republic of Macedonia*	130
	Azerbaijan	40		Germany	3490		New Zealand	110		Turkey	750
	Belgium	360		Greece	130		Norway	540		Ukraine	3
	Bulgaria	400		Hungary	250		Poland	1020		United Kingdom	7750
	Canada	2500		Iceland	10		Portugal	170		United States	19000
	Croatia	210		Ireland	7		Romania	530			
	Czech Republic	290		Italy	2360		Singapore	2			
	Denmark	780		Jordan	90		Slovakia	60			
	Estonia	120		Latvia	100		Slovenia	70			
										Total (rounded)	47000

* Turkey recognises the Republic of Macedonia with its constitutional name

Current as of 1 April 2008

Einsatz und Ansatz

Einsatz und Ansatz müssen aufeinander abgestimmt sein. Das bedeutet im Klartext, sich den notwendigen innen- und außenpolitischen Anforderungen zu stellen oder die bittere Pille



der Erkenntnis zu schlucken und zuzugeben, dass die NATO Afghanistan nicht von den Taliban befreien kann.

Eins ist klar: Es ist sehr kostspielig, dieses arme und kriegsgebeutelte Land am Leben zu halten, zu heilen, aufzubauen und an die Modernere heranzuführen

Doch herrscht zwischen den Bündnispartnern Unstimmigkeit über die Lastenteilung und das Erreichen der Ziele. Die einen beteiligen sich nicht nur am Aufbau des Landes, sondern kämpfen gleichzeitig gegen die Taliban, während einige Bündnispartner sich allein auf den Aufbau konzentrieren und sich nur in Ausnahmefällen an Kampfhandlungen beteiligen.

Es geht aber nicht allein um die Frage, wer wo kämpft und wer nicht. Es geht, wie so oft, um eine wirksame Partnerschaft. Doch wird diese durch transatlantische Differenzen einer harten Probe unterzogen. Während sich die Amerikaner zunehmend auf einen ganzheitlich politisch-militärischen Ansatz konzentrieren, hinkt das Engagement der Europäer sowohl finanziell als auch militärisch weit hinter dem der USA hinterher. Den Europäern fällt sogar die Koordination ihrer eigenen Aktivitäten schwer, wie die Ausbildung der Polizei oder die Kontrolle des Opiumanbaus zeigt.

Die Bundeswehr ist derzeit mit rund 3.300 Soldaten an der ISAF-Mission beteiligt. Der Zuständigkeitsbereich beschränkt sich auf die militärische Absicherung des Wiederaufbaus im Norden Afghanistans.

Und dies soll auch laut der Bundesregierung in Zukunft so bleiben:

Erstes Argument: „Die NATO“, so Verteidigungsminister Jung bei der Münchener Sicherheitskonferenz, „war klug zu entscheiden, Afghanistan in vier Regionen und Kabul aufzuteilen.“ Der Schwerpunkt der Bundeswehr müsse laut Jung weiterhin im Norden bleiben, da sich die Sicherheitslage auch dort verschärft habe.

Es wäre ein großer Fehler, so die Argumentation, den Norden, der halb so groß ist wie Deutschland, zu vernachlässigen und dort Truppen abzuziehen. Außenminister Steinmeier will nicht, dass „unsere Kräfte in Afghanistan zerfleddern“. Doch sollen laut Anfrage der NATO keine Truppen aus dem Norden abgezogen, sondern die Kräfte im Süden und Osten



des Landes verstärkt werden. Dies ist derzeit jedoch mit der angesetzten Höchstgrenze von 3.500 Soldaten nur schwer zu erfüllen. Ein solcher Einsatz scheint die innenpolitische Zumutbarkeit zu überschreiten.

Zweites Argument: Beim Wiederaufbau des Landes dürfe der Fokus nicht auf dem Militärischen liegen, da Erfolge nur erzielt werden könnten, wenn auch Entwicklung und Wiederaufbau des Landes vorangetrieben würden. „Wir haben immer gesagt“, erklärte Außenminister Steinmeier in München, „dass wir in Afghanistan nur dann langfristig erfolgreich sein können, wenn wir nicht allein auf militärische Mittel vertrauen, sondern einen politischen Gesamtansatz verfolgen. Nur wenn die Menschen in Afghanistan glaubhaft erfahren, dass unser Engagement ihrem Frieden und ihrem Wohlstand dient, werden wir die Taliban isolieren können.“ In diesem Sinne vertritt Deutschland die Linie des strategischen Ansatzes der vernetzten Sicherheit, der neben militärischen Instrumenten vorrangig politische, diplomatische, wirtschaftliche und entwicklungspolitische Instrumente der Akteure verbinden soll. Also, nicht allein Soldaten, sondern auch Diplomaten, Entwicklungshelfer, Geschäftsmänner, Polizisten, Beamte, Missionare, Journalisten, Mediziner, Lehrer.

Dieses Konzept basiert auf die zielgerichtete Zusammenführung und Koordination der Fähigkeiten einzelner Akteure und internationaler Organisationen wie die NATO oder UN, von denen jeder eine klar definierte Aufgabe im Sinne der optimierten Vernetzung hat. Deutschland lehnt bislang ab, den wachsenden Widerstand im Süden und Osten mit immer mehr NATO-Truppen militärisch niederzukämpfen. Vielmehr müssten die Wiederaufbaumaßnahmen zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung den militärischen Operationen zur Herstellung und Aufrechterhaltung eines sicheren Umfelds auf dem Fuß folgen. Demnach tragen die Bündnispartner zwar die gemeinsame Verantwortung, haben jedoch getrennte Verantwortlichkeiten.

Die Vernetzung von Zivil und Militär fordert mehr

Bislang beschränkt sich der Verantwortungsbereich deutscher Truppen auf den vergleichsweise ruhigen Norden des Landes. Ob der zivile Ansatz der Bundesregierung auch in heftig umkämpften Gebieten im Süden des Landes seine erhoffte Wirkung erzielt, ist unklar. Da Bevölkerungssicherheit das Fundament des Erfolgs in Afghanistan bildet, ist der



kampffähige Sicherheitseinsatz als zentraler Baustein eines jeden Ansatzes - auch der vernetzten Sicherheit - zu verstehen. Und diese Aufgabe sollte von allen Bündnismitgliedern getragen werden. Es kann nicht sein, dass einige Mitglieder sich an Stabilitätsmissionen und zivilen Einsätzen beteiligen, sich aber Kampfeinsätzen verwehren. Ist das etwa die Definition von Bündnissolidarität? Die Nato, so Gates, dürfe sich nicht „in eine zweigliedrige Allianz wandeln, in der die einen zum Kämpfen bereit sind, die anderen wiederum nicht.“ Alle wollen der Vernetzung des Zivilen und Militärischen und dennoch bleibt sie aus.

„National Caveats“ und Deutschlands Selbstbeschränkung

Die Wurzeln der Diskussion um die unzureichende Arbeitsteilung und künstliche Trennung von Zivil und Militär in Nord- und Südafghanistan liegen - in der Frage der nationalen Vorbehalte (*national caveats*). Zwar halten alle Bündnispartner ihre individuellen Verpflichtungen ein, doch stehen der NATO insgesamt nicht die Kapazitäten und Ressourcen zur Verfügung, um den Konflikt unter Kontrolle zu bringen. Um möglichst flexibel handeln zu können, müssten die selbst auferlegten Beschränkungen wegfallen. Was die Devise „große Flexibilität, möglichst wenige *caveats*“ in der Praxis bedeutet, brachte der polnische Außenminister Sikorski auf den Punkt: „Wer Truppen ohne Beschränkungen nach Afghanistan schickt - wie Polen -, der schickt gleich zweimal.“

Deutschlands *national caveat* ist im Bundestagsmandat festgelegt, demnach deutsche Soldaten der ISAF-Schutztruppe nicht längerfristig zu Kampfhandlungen, außerhalb ihres Zuständigkeitsbereiches eingesetzt werden dürfen, sofern diese nicht der Wahrung des individuellen und kollektiven Selbstverteidigungs- und Nothilferechts dienen. Diese nationalen Einschränkungen beschneiden den politischen und militärischen NATO-Einsatz der Bundeswehr in Afghanistan. Diese Haltung steht im Gegensatz zur Zielstellung der NATO, der der auch Deutschland zustimmte - die am 31. Juli 2006 die Verantwortung für die Südregion Afghanistans übernahm, um dann drei Monate später ihr Einsatzgebiet auf das gesamte Staatsgebiet Afghanistans auszuweiten. So melden sich heute Stimmen, die daran erinnern, dass die NATO einst die Bundesrepublik gemeinsam und solidarisch sichern sollte



und Deutschland nun in der Pflicht stehe, die Verantwortung für Afghanistan zu übernehmen – nicht nur im Norden des Landes.

Vorwürfe, sich vor einem militärischen Einsatz im Süden des Landes zu drücken, wies die Bundesregierung bislang stets zurück. Sie verweist dabei auf die Konzentration des deutschen Kontingents in Nordafghanistan und stellt die Leistungen der zivilen Aufbauprogramme in den Vordergrund. Dabei vermeidet die Bundesregierung bewusst den von Gates und anderen Nato-Vertretern aufgeworfenen Maßstab: „*Soldier for soldier, dollar for euro.*“

Der Druck der Nato scheint jedoch einen kleinen Ruck bei der Bundesregierung bewirkt zu haben. Seit April 2007 unterstützt die Bundeswehr die internationale Schutztruppe ISAF mit bis zu acht Aufklärungs-Tornados. Diese sollen auf Anforderung der NATO Aufklärungsfotos aus ganz Afghanistan sammeln. Die gewonnenen Daten sollen nach Auswertung bei der Bekämpfung der wieder erstarkten Taliban helfen.

Jetzt ist Berlin auch bereit, die Ablösung der 240 Mann starken schnellen Eingreiftruppe (Quick Reaction Force, QRF) Norwegens durch Kampftruppen der Bundeswehr folgen zu lassen.

Die Risiken und Gefahren eines solchen Kampfeinsatzes stellt niemand in Frage. Doch entspricht dieses Engagement nicht dem wachsenden Bedarf in Afghanistan, dem wachsenden Druck der engagierten Länder sowie der Operationsführung des NATO Oberbefehls.

Zurück zum Reißbrett

Verbessert sich die Lage in Afghanistan nicht in absehbarer Zeit, wächst der Druck auf Deutschland. Die Mandatserneuerung vom Bundestag im Herbst ist bereits Gegenstand der NATO Diskussion. Es ist nun an der Zeit, öffentlich über ein neues Mandat zu diskutieren, und zwar ein Mandat, das wirklich zum Erfolg in Afghanistan beiträgt.



Zugleich muss dieses Mandat die Bündnissolidarität wieder auf eine tragfähige Basis bringen. Eine zukunftsfähige NATO braucht verstärkte Solidarität, denn die wachsenden Gefahren am Hindukusch sind nicht die einzigen Sorgen des Nordatlantischen Bündnisses.

Möchte Deutschland zum Erfolg des Bündnisses beitragen oder nicht? Diese Fragen werden nun lauter. Die Bundesregierung blickt jedoch unsicher auf ihre Wähler, die den gegenwärtigen - beschränkten - Einsatz mehrheitlich ablehnen. Das die Regierung versucht dieser Diskussion aus dem Weg zu gehen, ist verständlich, aber nicht tolerierbar.

Wie es scheint, sehen die Deutschen ihr Land als international friedlich kooperierende Zivilmacht, die den direkten Kampfeinsatz als akzeptables Mittel der Politik hinter sich gelassen hat. Demnach ist das außenpolitische Rollenkonzept und Rollenverhalten Deutschlands an Zielsetzungen, Werte, Prinzipien sowie Formen der Einflussnahme und Instrumente der Machtausübung gebunden, die einer Zivilisierung des Konflikts dienen sollen—ohne dieser jedoch dienen zu können. Dies entspricht einem Ansatz ohne Einsatz. Die Ausgaben für zivile Einflussnahme sind minimal. Wo bleibt die Zivilmacht? Wo bleibt Deutschlands Zivilkorps? Wo blieben die mutigen, engagierten, gut finanzierten Deutschen? Hätte Deutschland so viele Diplomaten und Entwicklungshelfer in Afghanistan wie Soldaten, verdiente die deutsche Außenpolitik den Name Zivilmacht. Zivile Ohnmacht wäre heute der treffendere Begriff.

Es ist Zeit zu erkennen, dass auch die zivile Friedensstiftung gefährlich und teuer ist. Sie fordert mehr als gute Absichten. Ziel und Mittel müssen im Verhältnis stehen. Die Bedeutung des Erfolgs und Misserfolgs muss ehrlich und offen erwogen werden. Die Absichten müssen realisierbar, bezahlbar und für die deutsche Bevölkerung nachvollziehbar sein. Die Zivilmacht zu protegieren, ohne sie zu finanzieren, ist reiner Zynismus.

Die Trennung der zivilen und militärischen Aufgaben wirkt gezwungen. Falls sich Deutschland sowie andere Nato-Partner weiter gegen eine Unterstützung ihrer Alliierten im Süden Afghanistans sperren, könnte dies zu einem Rückzug mehrerer Nato-Länder führen. Deutschland riskiert spätestens dann im Verbund mit anderen Staaten massiv Truppen in den Süden des Landes entsenden zu müssen, um den Rückzug Kanadas und anderer Staaten zu



kompensieren. Andernfalls würde der Süden faktisch den Taliban überlassen und der gesamte Wiederaufbau des Landes zunichte gemacht werden.

Eine intelligente, innovative und lösungssuchende Diskussion in Deutschland zu fördern, fängt mit einer ehrlichen Lagebeschreibung an. Insoweit wie Deutschlands Schicksal mit der Welt verbunden ist, auch mit dem Krieg in Afghanistan, wird mehr für die Welt - auch Deutschlands Welt - zur Verfügung stehen müssen.

Das nächste Bundestagsmandat für den Afghanistaneinsatz muss dies berücksichtigen. Das Mandat muss den Anfang eines umfangreichen und nachhaltigen internationalen Einsatzes in Afghanistan vorbereiten. Es muss ein Signal setzen, für Deutschland, für Afghanistan, für die NATO und für die Welt. Ein Signal, durch das Deutschland auf seine Solidarität und seinem beträchtlichen Gestaltungsvermögen stolz sein kann.

Eine offensive öffentliche Informationspolitik der Bundesregierung, in der deutlich wird, warum, wann, wo und für welche Ziele und Interessen Deutschland die Bundeswehr einsetzt, wäre ein guter Anfang. In einer Demokratie ist Strategie aber mehr als Regierungsarbeit. Es gibt viel zu tun. Laut dem ARD-Deutschlandtrend sagten 86 Prozent der Befragten, dass die Bundeswehr grundsätzlich nicht an Kampfeinsätzen teilnehmen sollte. Soll die militärische Ausweitung des Bundeswehreinsatzes von der deutschen Bevölkerung mitgetragen werden, muss man in der ganzen Gesellschaft jetzt anfangen, die Erweiterung des Mandats, zu begründen.

Diese wäre eine Erweiterung im Sinne der erwünschten erweiterten Sicherheit. Gefragt sind mehr deutsche Soldaten, Diplomaten, und Entwicklungshelfer—vor allem aber auch mehr deutsches Geld. Globale Nachhaltigkeit fordert mehr Investition, denn eine Niederlage der NATO in Afghanistan käme allen in naher Zukunft teuer zu stehen.

Die Diskussion um Ziel und Mittel in einer sich schnell ändernden Welt braucht in Deutschland eine vertiefte Auseinandersetzung. Der außenpolitische Druck auf Deutschland wird nicht geringer. Die Freunde fragen nach Solidarität; die globale Gewalt fragt nach Friedenseinsatz und Friedenskompetenz.