

Herausgeber

Prof. Dr. **Michael Brzoska**,
Institut für Friedensforschung
und Sicherheitspolitik an der
Universität Hamburg (IFSH)

Dr. **Walter E. Feichtinger**, Ins-
titut für Friedenssicherung und
Konfliktmanagement, Wien

Dr. **Volker Franke**, Bonn Inter-
national Center for Conversion
(BICC)

Prof. Dr. **Hans J. Giessmann**,
Berghof Forschungszentrum für
konstruktive Konfliktbearbei-
tung, Berlin

Prof. Dr. **Heiner Hänggi**,
Genfer Zentrum für die
demokratische Kontrolle der
Streitkräfte (DCAF), Genf

Kapitän zur See **Heinz-Dieter
Jopp**, Führungsakademie der
Bundeswehr, Hamburg

Schriftleitung

Prof. Dr. **Michael Brzoska**

Redaktion

Dr. **Patricia Schneider**
(V.i.S.d.P.), IFSH
Sybillie Reinke de Buitrago
Dr. **Martin Kahl**
Susanne Bund

Beirat

Dr. **Alyson J.K. Bailes**,
University of Iceland, Reykjavik

Dr. **Detlef Bald**, München

Prof. Dr. **Joachim Betz**, GIGA,
Institut für Asienstudien,
Hamburg

Prof. Dr. **Hans-Peter Dürr**, Träger
des Alternativen Nobelpreises,
München

Prof. Dr. **Pál Dunay**, Genfer Zen-
trum für Sicherheitspolitik (GCSP)

Dr. **Sabine Jaberg**, Führungsaka-
demie der Bundeswehr, Hamburg

Prof. Dr. **Charles A. Kupchan**,
Georgetown University,
Washington, D.C.

Dr. **Martin Kutz**, Hamburg

Dr. **Krzysztof Ruchniewicz**,
Willy-Brandt-Zentrum für
Deutschland- und Europastu-
dien, Wrocław

Prof. Dr. **Susanne Feske**,
Universität Münster

Dr. **Martina Fischer**, Berghof
Forschungszentrum für Kons-
truktive Konfliktbearbeitung,
Berlin

Prof. Dr. **Sabine von Schorle-
mer**, TU Dresden

Bates Gill, PhD, SIPRI, Stock-
holm

Prof. **Ljubic Jelusic**, Universität
Ljubljana, Slowenien

THEMENSCHWERPUNKT

Afghanistan, Deutschland und die NATO

Michael Rühle*

Abstract: NATO's engagement in Afghanistan has provoked a debate on the future of the alliance. Which steps should Germany undertake in order to exclude the danger of deviating from the NATO mainstream? The multitude of its security political dilemmas notwithstanding, some actions should be taken in order to safeguard the closing of ranks with its main allies. First, Germany's out-of-area engagements should be planned and executed more thoroughly in the future. Second, the Bundeswehr has to continue – both mentally and materially – on its path towards becoming a mission-oriented army. Third, the Federal Republic needs a strategic debate on security which really faces up to the landscape of conflicts in the 21st century.

Keywords: NATO, Afghanistan, Germany, NATO, Afghanistan, Deutschland

1. Einleitung

Bad news sells“ sagt ein Sprichwort aus der Nachrichtenbranche. Träfe es zu, so hätten die Medien mit dem Thema Afghanistan in der Tat eine Goldgrube entdeckt. Aus dem Land am Hindukusch scheint eine stetig sprudelnde Quelle schlechter Nachrichten geworden zu sein. Entsprechend groß ist der Pessimismus, der sich in der internationalen Staatengemeinschaft ausgebreitet hat. Die NATO, die mit dem Projekt Afghanistan stärker identifiziert wird als jede andere Institution, scheint am Vorabend ihres 60. Geburtstags Gefahr zu laufen, erstmals in ihrer langen Geschichte an einer Aufgabe zu scheitern.

Mehr noch: Die Krise um Georgien und das sich verschlechternde Verhältnis zwischen der NATO und Russland haben zu einer Grundsatzdebatte über die Rolle der NATO geführt, die für den Afghanistaneinsatz nichts Gutes verheißt. Die in dieser Debatte erhobene Forderung nach einer Neujustierung des Verhältnisses zwischen den „neuen“ Einsätzen und der klassischen kollektiven Selbstverteidigung ist kaum anders zu deuten denn als Versuch, die NATO wieder auf ihre historische Kernaufgabe zu reduzieren: die demokratische politische Ordnung Europas zu schützen. Von hier ist es nur noch ein kleiner Schritt bis zu der Auffassung, der Afghanistaneinsatz sei letztlich von untergeordneter Bedeutung – eine gefährliche und in mehrfacher Hinsicht kostspielige Ablenkung vom eigentlichen Daseinszweck der Allianz.

Deutschland nimmt in dieser Debatte eine besondere Rolle ein – und dies nicht nur, weil seine Geschichte enger mit der Entwicklung der NATO verknüpft ist als die der meisten ande-

* Dr. Michael Rühle ist Stellvertretender Leiter der Politischen Planungseinheit des NATO-Generalsekretärs. Der Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Meinung des Verfassers wieder.

ren Bündnismitglieder. Deutschland war auch an der Weiterentwicklung der NATO nach dem Ende des Kalten Krieges maßgeblich beteiligt. Und es war wiederum Deutschland, das als einer der ersten Bündnispartner eine NATO-Rolle in Afghanistan ins Spiel brachte.

Deutschland ist aber noch aus einem anderen Grund von besonderer Bedeutung: Die sicherheitspolitische Debatte in einem der größten und einflussreichsten Länder in Europa, das zugleich zu den wichtigsten Truppenstellern in Afghanistan gehört, hat Signalwirkung für andere. Deutlicher ausgedrückt: Strukturelle Schwächen der deutschen Sicherheitspolitik erhalten im NATO-Kontext, und insbesondere im Zusammenhang mit dem Afghanistaneinsatz, eine Brisanz, die weit über das Berliner Tagesgeschehen hinausgeht. Der sarkastische Kommentar eines NATO-Mitarbeiters, der Deutsche Bundestag entscheide inzwischen über die gesamte Politik der Allianz, hat daher einen durchaus beunruhigenden Kern. Denn nicht nur in Afghanistan, sondern auch in anderen wichtigen Bündnisfragen tut sich Deutschland erkennbar schwer. Droht der Mitveranstalter des NATO-Jubiläumsgipfels in Strasbourg und Kehl im April 2009, so ein aufmerksamer Beobachter der internationalen Sicherheitspolitik, zum „zweiten Frankreich“² in der NATO zu werden? Mit anderen Worten: Droht Deutschland, in die Rolle des nörgelnden Verweigerers abzugleiten – und dies just zu einem Zeitpunkt, an dem Paris seine ambivalente Haltung zum atlantischen Bündnis revidiert?

2. Herausforderung Afghanistan

Dass Afghanistan auch nach dem Abzug der sowjetischen Truppen ein schwieriges Land bleiben würde, war stets unstrittig. Als falsch erwies sich jedoch die weit verbreitete Annahme, die verfeindeten Stämme und Fraktionen würden sich von nun an wieder ausschließlich gegenseitig bekämpfen. Nicht nur setzten sich die radikalislamischen Taliban im postsowjetischen Machtkampf durch, sie ließen auch zu, dass das Terrornetzwerk Al-Qaida das Land mit Ausbildungslagern überzog, in denen sich unzählige Fanatiker auf den globalen „heiligen Krieg“ vorbereiteten. Obgleich der islamistische Terror seinen politischen und geografischen Ursprung im Nahen Osten hat, wurde Afghanistan so zum geopolitischen Brennpunkt einer Entwicklung, die in den Terroranschlägen vom 11. September 2001 ihren vorläufigen Höhepunkt fand. Der eindeutige Zusammenhang zwischen der Talibanherrschaft, Al-Qaida und „9/11“ führte schon kurz nach den Anschlägen zu einer von den Vereinigten Staaten geführten internationalen Intervention, die der Talibanherrschaft ein Ende setzte und den Weg frei machte für einen politischen Neuanfang in dem von 30 Jahren Krieg und Bürgerkrieg gezeichneten Land.

Afghanistan war nie ein Staat im klassischen europäischen Sinne und dürfte es auf absehbare Zeit auch nicht werden. Dagegen sprechen nicht nur die Stammestraditionen, die die Loyalität der Bevölkerung zu einer Zentralregierung einschränken, sondern auch die geopolitischen Realitäten. Afghanistan war stets das Opfer der gegensätzlichen Interessen seiner Nachbarn.

2 Karl-Heinz Kamp, Deutschlands Einfluss in der NATO schrumpft, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 14.6.2008.

Seine Grenze zu Pakistan ist bis heute umstritten und existiert allenfalls als völkerrechtliches Konstrukt. Das komplizierte Beziehungsgeflecht zwischen Iran, Pakistan, Indien, Russland, China und zahlreichen arabischen Staaten sowie die unterschiedliche Bedeutung, die diese Akteure ihren Beziehungen zu den USA zumessen, erzeugen eine regionale Dynamik, die eine isolierte Betrachtung Afghanistans gleichsam von selbst verbietet. Hinzu kommt die für den Westen kaum einzuschätzende religiöse Dimension. Ginge es nach seinen Nachbarn, so bliebe die Rolle Afghanistans die eines Pufferstaats inmitten regionaler Rivalitäten. Entsprechend misstrauisch blickt man dort auf das Experiment, das der Westen am Hindukusch wagt: Ein Land, dessen Existenz stets vom Wohlwollen und der konkreten Unterstützung durch äußere Mächte abhing, soll vom bloßen Objekt zu einem eigenständigen Akteur der internationalen Politik verwandelt werden.

Vor dem komplexen historischen Hintergrund Afghanistans und seiner Nachbarn mag sich der Versuch, durch ein langwieriges „nation-building“-Projekt eine dauerhafte Stabilisierung des Landes erreichen zu wollen, wie ein Akt westlicher Anmaßung ausmachen. Und in der Tat sind Gründe für eine pessimistische Sicht der Dinge leicht zu finden. Neben der nach wie vor hohen Drogenproduktion und dem geringen Einfluss der Zentralregierung ist es vor allem die uneinheitliche Lage bei Entwicklung und Wiederaufbau, die das Land in einem Schwebezustand verharren lässt. Den Taliban, denen das unübersichtliche Grenzgebiet zu Pakistan als Sanktuarium dient, gelingt es immer wieder, durch spektakuläre Anschläge ein Gefühl der Unsicherheit zu verbreiten und damit zugleich das Vertrauen der Bevölkerung in die Zentralregierung weiter zu unterminieren. Diese Zentralregierung wiederum ist weit von westlichen Vorstellungen von „good governance“ entfernt. Um überhaupt funktionieren zu können, ist sie nicht nur auf schwer durchschaubare Absprachen mit einflussreichen regionalen Machthabern angewiesen; auch ihr Kampf gegen den Drogenanbau wird von Kompromissen aller Art beeinträchtigt. Und aus innenpolitischem wie auch aus wahlkampfaktischem Kalkül muss sie sich inzwischen auch immer häufiger gegen die ausländische Präsenz positionieren.

Das Ergebnis dieser Lage ist kaum überraschend: Obgleich eine überwiegende Mehrheit der Afghanen die internationale Präsenz gutheißt, bleiben sie dennoch „fence sitters“: Sie warten ab, wer den Kampf um die Zukunft Afghanistans für sich entscheidet. Die Taliban will man zwar nicht zurück, man befürchtet aber, dass die internationale Staatengemeinschaft letztlich nicht das erforderliche Durchhaltevermögen an den Tag legen wird, um eine erneute Talibanherrschaft dauerhaft zu verhindern. Manche Nachbarstaaten Afghanistans sehen es ebenso.

Die NATO hat bislang nicht nur Durchhaltevermögen bewiesen, sie hat ihr Engagement in Afghanistan stetig verstärkt. Seit sie im Sommer 2003 den Oberbefehl über die kurz nach den Terroranschlägen von „9/11“ geschaffene Internationale Schutztruppe (International Security Assistance Force – ISAF) übernahm, stieg die Zahl der Truppen von zunächst einigen Tausend auf über 50.000 an. Zugleich wurde der Verantwortungsbereich von Kabul aus schrittweise auf das gesamte Land ausgedehnt. Die Tatsache, dass neben den 26 Verbündeten auch mehr als ein Dutzend anderer Staaten, von Australien bis

Singapur, ihre Truppen unter den Oberbefehl der NATO gestellt haben, zeigt, dass die Allianz, wie zuvor bereits auf dem Balkan, politisch wie militärisch als Kern einer größeren internationalen Koalition handelt.

Die Aufgabe von ISAF ist es, der afghanischen Regierung bei der Ausdehnung ihrer Autorität auf das gesamte Land zu helfen und zugleich ein sicheres Umfeld für den Wiederaufbau zu gewährleisten. Bereits diese kurze Beschreibung enthält die Erklärung dafür, weshalb manche Beobachter inzwischen zu dem Schluss gekommen sind, dass sich die NATO eine zu große Last aufgebürdet habe. Da sich ISAF nicht unmittelbar in der Terrorbekämpfung engagiert, sondern den zivilen Wiederaufbau durch die internationale Staatengemeinschaft absichern hilft, wird das Bündnis *de facto* zur Geisel der internationalen Staatengemeinschaft. Bleibt deren ziviles Engagement hinter den Erfordernissen zurück, so lässt sich der durch ISAF erzielte Gewinn an Sicherheit nicht in einen dauerhaften Entwicklungserfolg umwandeln. Der Hinweis, ISAF sei durch die Taliban militärisch nicht zu bezwingen, bleibt daher ebenso richtig wie belanglos: die Erfolge der ISAF und der afghanischen Sicherheitskräfte bei der Marginalisierung der Taliban als militärische (und damit auch politische) Kraft sind am Ende nur dann von Dauer, wenn ihnen der zivile Aufbau unmittelbar nachfolgt.

Dieser Aufbau bleibt jedoch weitgehend aus. Zwar sind seit dem Sturz der Taliban große Summen in die Entwicklung Afghanistans geflossen, doch erwecken weder die Vereinten Nationen noch die Europäische Union oder andere bedeutende zivile Akteure den Eindruck, Afghanistan habe für sie Priorität. Nicht nur wird die Koordination zwischen der ISAF und diesen Akteuren weithin als unzureichend eingeschätzt; auch die Koordination der zivilen Organisationen untereinander hat sich seit dem Beginn des internationalen Engagements nicht entscheidend verbessert. Verantwortlich hierfür ist zum einen die Tatsache, dass jede internationale Institution und Nichtregierungsorganisation (NGO) ihre eigene spezifische Agenda und Arbeitskultur besitzt und sich naturgemäß gegen allzu viel „Koordination“ durch andere sträubt. Zum anderen ist vielen zivilen Akteuren die Zusammenarbeit mit militärischen Institutionen fremd – sie befürchten, dadurch von einer militärisch dominierten Agenda vereinnahmt zu werden.

Aber auch militärisch bleibt der Afghanistaneinsatz hinter den Erfordernissen zurück. Von Anfang an war der Einsatz am Hindukusch, so der Vorsitzende der amerikanischen Vereinigten Stabschefs, eine „economy-of-force campaign“, bei der sich die Zahl der entsandten Streitkräfte stets am unteren Ende dessen bewegte, was man militärisch für geboten hielt.³ Auf amerikanischer Seite war dies der Preis, den man für den als wichtiger erachteten Irakkrieg bezahlen zu müssen. Für die Europäer hingegen bedeutete der Afghanistaneinsatz sowohl aus politischen wie militärisch-strukturellen Gründen eine nie da gewesene Herausforderung. Bis heute gelingt es nur wenigen Verbündeten, gut ausgebildete und ausgerüstete Truppen in größerer Zahl nach Afghanistan zu entsenden. Darüber hinaus hat der Einsatz am Hindukusch deutliche Unterschiede in der Bedrohungsperzeption wie auch in den „strategischen Kulturen“ der NATO-Staaten erkennen lassen. Während einige Ver-

bündete den Einsatz als Kampf gegen eine unmittelbare Bedrohung verstehen und folglich auch Verluste in Kampfeinsätzen hinzunehmen bereit sind, erwecken andere Bündnisnationen den Eindruck, die Operationen berührten ihre Sicherheit bestenfalls mittelbar. Sie sehen daher auch keine Veranlassung, den als Hilfe zum Wiederaufbau konzipierten Charakter ihres militärischen Engagements zu hinterfragen.

Die unterschiedlichen verfassungspolitischen Wirklichkeiten in den Mitgliedstaaten tun ein Übriges, um den Eindruck zu verstärken, der Afghanistaneinsatz der NATO folge keiner schlüssigen militärischen Strategie. So schränken in einigen Mitgliedstaaten parlamentarische Vorbehalte den Handlungsspielraum der Regierungen ein, da jedes Mandat für einen Militäreinsatz, ebenso wie jede Veränderung dieses Mandats, nur über einen langwierigen Konsensfindungsprozess erreicht werden kann. Der Einsatz der Streitkräfte mancher NATO-Staaten erfolgt daher nur mit nationalen „caveats“; die Frage nach der größtmöglichen militärisch-operativen Wirksamkeit tritt hinter den Primat der Vermeidung von innenpolitisch schwer zu rechtfertigenden Verlusten zurück. Die Zerteilung der westlichen militärischen Präsenz in eine amerikanisch geführte Koalition zur Terrorbekämpfung (Operation Enduring Freedom – OEF) und die NATO-geführte internationale Schutztruppe ISAF führt nicht nur zu erheblichen Abstimmungsproblemen bei Einsätzen wie auch bei der Öffentlichkeitsarbeit, sondern ist für manche Staaten inzwischen zum Politikum geworden.

Mit der auf dem Gipfel von Bukarest im April 2008 vorgestellten „Strategic Vision“ ist die NATO dem Eindruck, ihr fehle es an einem ganzheitlichen Konzept, entgegengetreten.⁴ Die vier Kernelemente dieses Dokuments – ein langfristiges Engagement in Afghanistan, mehr Übernahme von Verantwortung durch die Afghanen selbst, ein umfassender zivil-militärischer Ansatz („Comprehensive Approach“) der internationalen Gemeinschaft und eine stärkere Einbeziehung der Nachbarländer Afghanistans – beschreiben eine umfassende Strategie, die weit über die NATO selbst hinausgeht. Ergänzt wird die „Strategic Vision“ durch einen ebenfalls auf dem Gipfel von Bukarest verabschiedeten internen „Comprehensive Strategic Political-Military Plan“, der das Engagement der NATO näher präzisiert und Zeithorizonte für bestimmte Projekte definiert.

Ob sich die damit verbundenen Hoffnungen auf „vernetzte Sicherheit“ erfüllen werden, muss sich zeigen. Soweit die zu bewältigenden Aufgaben im Zuständigkeitsbereich der NATO liegen, sind jedenfalls einige Fortschritte zu erwarten. Dies zeigt sich vor allem bei der Ausbildung der afghanischen Streitkräfte, die inzwischen allenthalben als Erfolgsgeschichte gewertet wird. Bei anderen Fragen, wie etwa der besseren Abstimmung zwischen den regionalen Wiederaufbauteams (Provincial Reconstruction Teams), dem Dialog mit Pakistan und natürlich bei der weiteren Erhöhung der Truppenstärken, ist ebenfalls mit Fortschritten zu rechnen. Letzteres gilt insbesondere dann, wenn es die zunehmende Verbesserung der Sicherheitslage im Irak den USA gestattet, dort Truppen abzuziehen und dafür ihr Kontingent in Afghanistan aufzustocken.

3 Vgl. Josh White, A Shortage of Troops in Afghanistan, Washington Post, 3. 7. 2008.

4 ISAF's Strategic Vision, 3. 4. 2008, <http://www.nato.int/docu/pr/2008/p08-052e.html>.

Geht es hingegen um Fragen, die nicht unmittelbar NATO-Fragen sind, so bleibt die NATO in der Rolle des *demandeurs* ohne nachhaltigen Einfluss. Dies gilt für die nur schleppende Polizeiausbildung durch die EU ebenso wie für die allgemeine Zurückhaltung, die die Vereinten Nationen in vielen Koordinationsfragen an den Tag legen. Die NATO verfügt zwar über einen zivilen Repräsentanten in Kabul und lässt auch dem UN-Koordinator demonstrativ ihre Unterstützung zuteil werden; doch die Versuche des Bündnisses, eine engere Koordination mit den zahlreichen zivilen Akteuren vor Ort zu erreichen, bleiben schwierig. Hinzu kommt, dass auch auf der strategisch-institutionellen Ebene bislang nur wenig erreicht wurde. So sind die NATO-EU-Beziehungen noch weit von der angestrebten „strategischen Partnerschaft“ entfernt und auch ein Teil der UN-Bürokratie steht der NATO weiterhin skeptisch gegenüber. Ob die Unterzeichnung der lange vorbereiteten NATO-UN-Erklärung im September 2008 einen positiven Signalcharakter für andere Akteure haben wird, bleibt abzuwarten.

Es versteht sich von selbst, dass die Umsetzung dieser Strategie viele Jahre in Anspruch nehmen wird. Und ebenso selbstverständlich ist die Annahme, dass es innerhalb der vier Elemente der „Strategic Vision“ immer wieder zu Akzentverschiebungen kommen wird. So sind bereits die Vorbereitung und natürlich der Ausgang der Präsidentschaftswahlen 2009 Variablen, die das internationale Engagement beeinflussen könnten. Voraussetzung jeglichen Fortschritts bleibt jedoch vor allem Geduld. Nicht ohne Grund steht die Notwendigkeit eines langfristigen Engagements in der NATO-Strategie für Afghanistan an erster Stelle.

3. Strukturprobleme deutscher Sicherheitspolitik

Die Nervosität, die gegenwärtig in der internationalen Staatengemeinschaft zu spüren ist, legt jedoch Zweifel darüber nahe, wie es um deren „strategic patience“ bestellt ist. Dies gilt in besonderem Maße für Deutschland. In der deutschen Debatte geht es um weit mehr als um Sinn und Unsinn des Einsatzes am Hindukusch oder um die „richtige“ Strategie der NATO und der internationalen Gemeinschaft. In der Debatte um das deutsche Engagement in Afghanistan offenbaren sich Strukturprobleme der deutschen Sicherheitspolitik, deren Implikationen weit über Afghanistan hinausreichen.⁵

Zu diesen Strukturproblemen gehört zuerst und vor allem ein gesellschaftspolitischer Erwartungshorizont, der „harte“ Sicherheitspolitik seit dem Ende des Kalten Krieges weitgehend verdrängt hat. In einer Gesellschaft, für die die Katastrophe von „9/11“ letztlich ein bloßes Fernsehereignis geblieben ist, eine Bedrohungsdebatte zu führen und durchzuhalten, erweist sich als äußerst schwierig – nicht zuletzt deshalb, weil die Bedrohungen bislang weitgehend abstrakt geblieben sind. Und die deutsche „strategic community“, die Regierung und Parlament in dieser Debatte zur Seite stehen könnte, ist für ein Land dieser Größe nicht nur ungewöhnlich klein, sondern teils auch stark ideologisiert. Im direkten Vergleich zu den angelsächsischen Ländern werden diese Defizite besonders deutlich.

5 Vgl. ausführlicher Michael Rühle, Am Rubikon der Kampfeinsätze, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 4.2. 2008.

Damit eng verbunden ist die zweite strukturelle Beschränkung deutscher Sicherheitspolitik, nämlich das Prinzip der „Parlamentsarmee“. Der Parlamentsvorbehalt setzt die deutsche Sicherheitspolitik einem permanenten Plebiszit aus, durch das jede wichtige Entscheidung zum innenpolitischen Drahtseilakt gerät. Das Ergebnis ist eine Politik, die ein breites Spektrum von Auffassungen zu überbrücken versucht – und sich deshalb keine offensiv geführte Diskussion über deutsche Sicherheitsinteressen leisten zu können glaubt. Mehr noch: Die (partiell)politischen Kontroversen über den Afghanistaneinsatz führen auch zu einer Demoralisierung der Streitkräfte im Einsatz, da die Soldaten den Eindruck gewinnen müssen, die politische Führung stehe nicht wirklich geschlossen hinter ihnen.

Die Streitkräfte reflektieren den sicherheitspolitischen Ideenhaushalt von Politik und Gesellschaft und bilden folglich zu einem gewissen Grade ihrerseits ein Strukturproblem deutscher Sicherheitspolitik. Anders als andere Armeen, die immer auch Interventionsarmeen waren, reflektiert die Bundeswehr das ambivalente Verhältnis der deutschen Gesellschaft zu militärischer Macht. Zwar redet heute niemand mehr von der „Zivilmacht“ Deutschland, aber den militärischen Beitrag der Bundesrepublik zur internationalen Krisenbewältigung sieht man nach wie vor nahezu ausschließlich in der Konfliktnachsorge und der Friedenserhaltung – als Übung in internationaler Solidarität ohne direkten Bezug zur eigenen nationalen Sicherheit. Die Tatsache, dass Deutschland zu den größten Truppenstellern der NATO gehört, ändert daran nichts.

Diese Beschränkung auf die Konfliktnachsorge kommt der deutschen Politik gleich in mehrfacher Weise entgegen. Sie fügt sich ein in den Ideenhaushalt der Entwicklungspolitiker, die sich mit Auslandseinsätzen der Bundeswehr nie wirklich angefreundet haben, sie jedoch notgedrungen als militärische Absicherung ihrer Entwicklungsvorhaben akzeptieren müssen. Ebenso korrespondiert sie mit den Ansichten mancher traditioneller Landesverteidiger, die Auslandseinsätzen ebenfalls skeptisch gegenüberstehen und für die die Zukunft der Bundeswehr vor allem im Heimatschutz und der Terrorismusbekämpfung im Inneren liegt. Und sie gestattet es, mit einem Bundeswehr-etat auszukommen, der, gemessen am Bruttosozialprodukt, Deutschland nahezu die Rolle des Schlusslichts in der NATO zuweist.

Im Afghanistaneinsatz offenbaren sich diese strukturellen Beschränkungen auf mehrfache Weise. Zum einen hält man an einem Bild des Einsatzes als einer Art „bewaffneter Entwicklungshilfe“ fest und versucht so, einer Diskussion um Terrorismusbekämpfung, Kampfeinsätze und Bündnissolidarität auszuweichen. Entsprechend dieser Schwerpunktsetzung wird Deutschlands Rolle innerhalb von OEF kaum noch thematisiert. Mehr noch: Auch die rituellen Forderungen nach einem umfassenden „Strategiewechsel“ entpuppen sich bei näherer Betrachtung größtenteils als untaugliche Versuche, den militärischen Faktor aus der Afghanistandiskussion so weit wie möglich hinauszudrängen. Die Beliebigkeit, mit der Abzugsdaten gesetzt oder undurchführbare Pläne für die Drogenbekämpfung diskutiert werden, legt jedenfalls den Verdacht nahe, dass der „Strategiewechsel“ letztlich dem Wunsch entspringt, sich Afghanistan nach den eigenen „soft power“-Wunschvorstellun-

gen zurechtzudefinieren.⁶ Denn auch wenn es offenkundig ist, dass das militärische Handeln von ISAF oder OEF immer wieder zu Zwischenfällen führt, die die Bevölkerung gegen die internationale Gemeinschaft aufbringen, so bleibt der zivile Aufbau in Afghanistan vom militärischen Engagement der NATO und ihrer ISAF-Partnerstaaten abhängig. Die Behauptung, ein geringerer militärischer „footprint“ sei für die Glaubwürdigkeit des zivilen Engagements von Vorteil, ist durch die Realitäten längst überholt. Wer ein sicheres Umfeld für den Wiederaufbau in einem Land herstellen will, in dem sich ein Aufstand vollzieht, muss auch Aufstandsbekämpfung betreiben.

4. Deutschland und die Zukunft der NATO

Von dem amerikanischen Außenminister Warren Christopher, der während der Clinton Administration mit den jugoslawischen Zerfallskonflikten konfrontiert war, wird der Satz kolportiert, die NATO sei letztlich wichtiger als Bosnien. So zynisch diese Aussage auch erscheinen mag, so erklärt sie doch, weshalb auch Afghanistan nicht zum Scheitern der NATO führen wird. Da die internationale Staatengemeinschaft die Definitionshoheit über den Erfolg oder Misserfolg ihres Engagements innehat, bleibt ihr stets die Möglichkeit, das Projekt Afghanistan als gelungen zu deklarieren und einen Abzug unter Hinweis auf die dringend notwendige Afghanisierung der weiteren Entwicklung zu rechtfertigen. Viele Probleme blieben damit zwar ungeklärt, doch wenigstens hätte man eine dauerhafte Beschädigung der wichtigsten internationalen Institutionen verhindert.

Die Vermutung, dass die NATO an Afghanistan nicht scheitern wird, gibt jedoch keineswegs zur Beruhigung Anlass. Die Strukturprobleme der deutschen Sicherheitspolitik sind nämlich nicht auf den Afghanistaneseinsatz beschränkt, sondern werden sich auch auf andere Bereiche der NATO-Agenda auswirken. In dem Maße nämlich, in dem sich die Allianz auf neue globale Themen hin orientiert, und je stärker sich das Bündnis durch seine Operationen definiert, entstehen neue Anforderungen, die zu erfüllen Deutschland nicht immer leicht fallen wird. Aus diesem Grunde sehen manche einem neuen Strategischen Konzept, dessen Ausarbeitung vermutlich auf dem Jubiläumsgipfel im April 2009 beschlossen werden wird, mit einiger Skepsis entgegen. Das Sicherheitsumfeld der NATO in einem neuen Grundsatzdokument zu beschreiben ist eine Sache, militärische Antworten zu definieren – und sie gegebenenfalls auch zu implementieren – ist eine andere.

Dies gilt zuerst und vor allem für die Entscheidung zum Einsatz von Streitkräften – in welcher Form auch immer. Gleichgültig, ob es sich um die Bekämpfung der Piraterie vor der Küste Afrikas, die Entsendung von AWACS-Radarflugzeugen nach Afghanistan, eine stärkere Rolle der ISAF bei der Drogenbekämpfung oder den Einsatz der NATO Response Force in einer plötzlich auftretenden Krise handelt – die spezifischen historischen, militärischen und vor allem verfassungspolitischen deutschen Besonderheiten schlagen weitaus stärker zu Buche als bei den

anderen größeren Bündnispartnern. In weiten Teilen von Politik und Gesellschaft gilt nach wie vor das Paradigma des Kalten Krieges, demzufolge der Einsatz militärischer Mittel das Versagen der Politik bedeutet.

Auch bei der für die NATO besonders wichtigen Frage der militärischen Transformation zeigt sich, wie groß die Lücke ist, die zwischen politischem Anspruch und militärischer Wirklichkeit klafft. Als einer der größten NATO-Staaten verfügt Deutschland zwar über umfangreiche Streitkräfte und ist einer der größten Truppensteller im Kosovo und in Afghanistan. Doch die seit der deutschen Wiedervereinigung von allen politischen Kräften tolerierte Unterfinanzierung der Bundeswehr hat inzwischen zu einer massiven Ausrüstungslücke geführt, die sich in den aktuellen Operationen sichtbar auswirkt. Die Bundeswehr liegt im Bereich der wichtigsten Fähigkeiten – insbesondere für Aufklärung, Kommunikation, Führung, Präzisions- und Abstands- waffen, aber auch Hubschrauber – inzwischen deutlich hinter vergleichbaren Bündnispartnern zurück.

Ähnliches gilt aber auch für viele andere Indikatoren, nach denen man die Einsatzfähigkeit von Streitkräften gemeinhin bewertet. So nimmt die Bundeswehr beim Anteil der Soldaten in den Streitkräften, die tatsächlich in Operationen eingesetzt werden können („deployability“), einen der hinteren Plätze bei den größeren NATO-Mitgliedern ein. Für die Fähigkeit, die eingesetzten Kräfte auch über einen längeren Zeitraum im Krisengebiet zu belassen („sustainability“), gilt dasselbe. Das Ergebnis: Nur ein kleiner Teil der deutschen Streitkräfte ist tatsächlich für anspruchsvolle militärische Aufgaben einsetzbar – eine Tatsache, die zumindest indirekt ein Rollenverständnis befördert, das sich nahezu ausschließlich auf die Konfliktnachsorge konzentriert. Die Tatsache, dass der deutsche Weg zu Interventionsstreitkräften schon aus historischen Gründen länger ist als bei anderen Bündnisstaaten, erklärt zwar vieles, aber eben nicht alles.

Zu den militärischen Zwängen gesellen sich politische. So hat der unter den Bündnispartnern anlässlich des NATO-Gipfels von Bukarest im April 2008 öffentlich ausgetragene Disput über die Haltung zu den Beitrittswünschen Georgiens und der Ukraine gezeigt, dass die Mittlerrolle, die Deutschland traditionell in der Frage der NATO-Erweiterung und des NATO-Russland-Verhältnisses spielte, nicht mehr durchzuhalten ist. Spätestens als der deutsche Außenminister öffentlich seine Skepsis hinsichtlich einer Einladung dieser beiden Staaten in den Membership Action Plan (MAP) unter anderem mit der Notwendigkeit begründete, auf Russland Rücksicht nehmen zu müssen, war klar geworden, dass Deutschland – notgedrungen – seine Prioritäten nun in einer Eindeutigkeit setzen musste, die der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik eher wesensfremd ist.

Ob sich Deutschland auch künftig in Fragen, die das Verhältnis zu Russland betreffen, ähnlich deutlich positionieren muss, hängt vor allem von der weiteren Entwicklung Russlands ab. Bleibt die russische Überreaktion im Konflikt mit Georgien ein bedauerlicher Einzelfall, so werden sich die NATO-Russland-Beziehungen rasch wieder normalisieren. Sollte Russland hingegen eine zunehmend revisionistische Außen- und Sicherheitspolitik betreiben, würde Deutschland in eine schwierige Lage geraten: Bei der Verfolgung seiner nationalen Interessen

6 Vgl. beispielhaft Hans-Georg Ehrhart und Roland Kaestner, Afghanistan: Scheitern oder Strategiewechsel?, Hamburger Informationen zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik, Ausgabe 43/2008, Hamburg, Mai 2008. Es ist bezeichnend, dass Pakistan in dieser Analyse keine Erwähnung findet.

müsste Deutschland zugleich amerikanische wie auch mittel- und osteuropäische Befindlichkeiten respektieren – ein Drahtseilakt, der im Irakkonflikt gründlich misslang. Ob er gegenüber Russland gelingen kann, muss gegenwärtig offen bleiben. Einem Land, in dem der Grat zwischen dem Verständnis für legitime russische Interessen und plumper Russlandapologetik traditionell äußerst schmal ist und dessen Energieabhängigkeit von der eurasischen Großmacht zunimmt, dürfte es jedenfalls nicht leicht fallen, einer Bündnissolidarität zu folgen, die gegenüber Russland konfrontative Elemente aufweist.

Dieses Dilemma dürfte sich auch bei anderen Themen der NATO-Agenda zeigen, wie beispielsweise Energiesicherheit. Nicht zuletzt mit Blick auf seine Energieabhängigkeit von Russland wird Deutschland einen Kurs steuern müssen, der der wachsenden internationalen Bedeutung des Themas gerecht wird, zugleich aber eine unbotmäßige Militarisierung des Themas verhindert. Ähnliches gilt für den Zankapfel Raketenabwehr. Die massive russische Kritik an den amerikanischen Plänen zur Stationierung eines Radars in der Tschechischen Republik und von Abfangraketen in Polen hat dieses Thema zu einer NATO-Russland-Frage gemacht und damit vom eigentlichen Problem – der Proliferation von Massenvernichtungswaffen und Trägersystemen – abgelenkt. Deutschland hat bewusst die „NATO-isierung“ des Themas betrieben, um es so von einer Frage der Substanz zu einer Frage des Prozesses zu machen und ihm damit seine Brisanz zu nehmen. Doch wie manche anderen europäischen Staaten nähert sich auch Deutschland der ungeliebten Problematik nach wie vor in erster Linie mit vagen Abrüstungsformeln.

Auch mit seiner Skepsis gegenüber institutionalisierten Formen „globaler Partnerschaften“ steht Deutschland nicht allein. Zwar begrüßt man das militärische oder zivile Engagement, das Länder wie Australien, Neuseeland oder Japan in Afghanistan an den Tag legen, doch lehnt man eine allzu enge Formalisierung mit der Sorge ab, derartige Beziehungen würden die NATO *de facto* zu einer globalen Allianz machen – eine Entwicklung, die man aus verschiedenen Gründen für kontraproduktiv hält. Sollte sich jedoch abzeichnen, dass diese Partner nicht nur durch ihre militärischen Beiträge zu NATO-geführten Operationen einen neuen Stellenwert erlangen, sondern auch im Sinne einer globalen „League of Democracies“ von einer neuen amerikanischen Regierung hofiert werden, so könnte sich hier eine Sollbruchstelle im Bündnis auftun, die Deutschland und die USA gegeneinander stellen würde.

5. Fazit: Deutsche Sicherheitspolitik auf dem Prüfstand

Der Verweis auf die Strukturprobleme deutscher Sicherheitspolitik soll nicht den Eindruck erwecken, Deutschland sei nur noch begrenzt bündnisfähig. Der politische und militärische Kurs der NATO wird im Konsens entschieden, weshalb es einen gleichsam von Deutschland unabhängigen NATO-Kurs *per definitionem* nicht gibt. Darüber hinaus ist festzuhalten, dass die NATO-Agenda traditionell maßgeblich von den USA vorangetrieben wird und die europäischen Verbündeten dadurch häufig in die Lage geraten, auf amerikanische Vorschläge reagieren

zu müssen. Transatlantische Sicherheitspolitik ist und bleibt nun einmal das Management von Asymmetrie. Festzuhalten gilt es allerdings auch, dass Deutschland die Implementierung mancher kollektiv gefassten Beschlüsse aus politischen wie militärischen Gründen schwerer fällt als anderen. Am Afghanistaneseinsatz wird dies besonders deutlich, doch könnten auch andere Elemente der NATO-Agenda für die Bundesrepublik zu Problemen führen.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, welche Schritte Deutschland unternehmen kann, um die Gefahr einer Abkehr vom bündnispolitischen „mainstream“ auch künftig dauerhaft auszuschließen. Auch wenn viele der sicherheitspolitischen Dilemmata strukturell bedingt und daher nicht kurzfristig zu überwinden sind, lassen sich gleichwohl einige Schritte skizzieren, mit denen der Schulterschluss mit den Hauptverbündeten – nicht zuletzt mit einer neuen amerikanischen Administration – sichergestellt werden kann.

Erstens müssen die deutschen Auslandseinsätze künftig weit- aus sorgfältiger abgewogen und begründet werden. Dies lässt sich nicht über abstrakte Kriterienkataloge bewerkstelligen, sondern ist ausschließlich eine Frage der politischen Führung. Dazu zählt auch, dass ein solches Engagement künftig weitaus stärker Rücksicht nimmt auf das, was die Bundeswehr tatsächlich zu leisten bzw. nicht zu leisten imstande ist. Die Erfahrung der jüngsten Auslandseinsätze zeigt jedenfalls, dass die Entscheidung zur Teilnahme an bestimmten Missionen primär nach außenpolitischen Erwägungen getroffen wurde und militärischen Sachfragen nur eine nachgeordnete Bedeutung zukam.

Dies führt zur zweiten Folgerung für eine realistische Sicherheits- und Bündnispolitik: Die Bundeswehr muss den Weg zur Einsatzarmee konsequent weitergehen – mental ebenso wie materiell. Das bedeutet zum einen, dass die Streitkräfte nicht der Versuchung erliegen dürfen, aus ihren politischen, finanziellen und operativen Beschränkungen ein Selbstbild abzuleiten, in dem der bewaffnete Entwicklungshelfer einen höherwertigen Beitrag leistet als der kämpfende Soldat. Es bedeutet zum anderen, dass die Streitkräfte ihre Planung und Beschaffung kompromisslos auf die neue Lage ausrichten müssen.

Drittens schließlich braucht die Bundesrepublik eine sicherheitspolitische Debatte, die sich an der Konfliktlandschaft des 21. Jahrhunderts orientiert. Dies bedeutet zum einen, dass neue Themen wie Nuklearterrorismus, Proliferation oder Energiesicherheit thematisiert werden können, ohne sofort in den Generalverdacht zu geraten, man suche lediglich einen Vorwand für die Erhöhung der Verteidigungsausgaben oder die Einführung neuer staatlicher Überwachungsmaßnahmen. Es bedeutet aber auch, dass man sich von lieb gewonnenen Illusionen der Vergangenheit verabschiedet. Dazu zählt insbesondere die Hoffnung, deutsche Sicherheitsinteressen ließen sich auch weiterhin nahezu gefahrlos durch die Teilnahme an kollektiver Konfliktnachsorge vertreten. Und dazu zählt auch die Vorstellung, eine Mittelmacht wie Deutschland könne Bündnissolidarität ohne die Bereitschaft zur militärischen Risikoteilung demonstrieren.

Um nicht missverstanden zu werden: Die Zielgruppe einer solchen Diskussionskultur ist nicht in erster Linie der „Mann auf

der Straße“. Ungeachtet von Meinungsumfragen war und bleibt Sicherheitspolitik eine Domäne der Eliten. Das sicherheitspolitische Bewusstsein muss also vor allem dort geschaffen werden, wo Sicherheitspolitik gemacht bzw. wo darüber entschieden wird – nämlich in den einschlägigen Ministerien und vor allem im Parlament. Dort entscheidet sich die Zukunfts- und Bündnisfähigkeit Deutschlands. Gefragt ist ein sicherheitspo-

litisches Selbstbewusstsein der politischen Klasse in Deutschland, das gefestigt genug ist, um wichtige Entscheidungen parteiunabhängig und ohne das permanente Schielen auf die Demoskopie zu treffen. Angesichts der Aufgabe, einen solchen Bewusstseinswandel herbeizuführen, erscheinen die Herausforderungen in Afghanistan fast schon wieder einfach.

Das internationale Engagement in Afghanistan: Plädoyer für einen umfassenden Strategiewechsel

Hans-Georg Ehrhart*/Roland Kaestner**

Abstract: The Afghan reality and the activities of the international community are diverging more and more. However, NATO's vision for Afghanistan, as adopted at the Bucharest summit, basically sticks to the long-standing assessment of the situation and the related strategy. The following analysis concentrates on the actual state of affairs and structural parameters in Afghanistan. While not denying the relevance of regional factors of influence it is argued that the resolution of the conflict primarily depends on internal Afghan developments. Given the present state of affairs and the mid- and long-term development trends of this country, the core conclusion of this article is that there is an urgent need for a comprehensive strategy change.

Keywords: Afghanistan: strategy, conflict, internal development, options, Afghanistan, Strategie, Konflikt, interne Entwicklung, Optionen

1. Einleitung¹

Nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 wurden Al-Qaida und das Taliban-Regime durch eine von den USA geführte Koalition der Willigen (Operation „*Enduring Freedom*“) aus Afghanistan vertrieben. Seitdem engagiert sich die internationale Staatengemeinschaft in diesem Land. Deutschland nimmt dabei von Beginn an eine herausgehobene Rolle ein. Auf dem Petersberg bei Bonn wurde der Friedens- und Wiederaufbauprozess Afghanistans eingeleitet („*Bonn process*“). Dort beschlossen die Vertreter der siegreichen afghanischen Fraktionen der Nordallianz, der Vereinten Nationen, der USA und anderer internationaler Akteure, Afghanistan zu einer marktwirtschaftlichen Demokratie zu entwickeln.² Die Internationalen Sicherheitsassistentenkräfte (ISAF) sollten zu einem sicheren Umfeld beitragen und den Aufbau afghanischer Sicherheitskräfte unterstützen. Vier Jahre später wurde der *Bonn Process* abgelöst durch den *Afghanistan Compact*

(AC)³. Dieser beschreibt eine bis Ende 2010 angelegte komplexe Strategie, die aus den drei Säulen Sicherheit, Governance und Entwicklung besteht. Sie bildet die Grundlage für den im selben Jahr verabschiedeten vorläufigen nationalen Entwicklungsplan der afghanischen Regierung. Nach ersten Fortschritten verschlechterte sich die Lage seit 2005 kontinuierlich. Die Entwicklung der afghanischen Realität und die Maßnahmen der internationalen Gemeinschaft klaffen zunehmend auseinander. Damit wird eine Überprüfung sowohl der Lagefeststellung als auch der Strategie dringend erforderlich, zumal die auf dem Bukarester NATO-Gipfel verabschiedete Vision für Afghanistan an der alten Lagebeurteilung und dem strategischen Konzept grundsätzlich festhält⁴.

Die folgende Analyse konzentriert sich auf die Lage und strukturelle Entwicklungsparameter in Afghanistan. Regionale Einflussfaktoren sollen dadurch nicht negiert werden. Doch hängt eine Befriedung des Konflikts primär von der Entwicklung im Lande selbst ab. Die gegenwärtige Lage und die mittel- und langfristigen Entwicklungstrends in Afghanistan zeigen, so die Kernfolgerung dieses Beitrags, dass ein umfassender Strategiewechsel notwendig ist.

* Dr. Hans-Georg Ehrhart ist Leiter des Zentrums für Europäische Friedens- und Sicherheitsstudien (ZEUS) am IFSH.

** Oberst i.G. Roland Kaestner ist Dozent für Strategie an der Führungsakademie der Bundeswehr in Hamburg.

1 Dieser Beitrag wurde referiert (double blind peer-review).

2 *Bonn Agreement: Agreement on provisional arrangements in Afghanistan pending the re-establishment of permanent government institutions*, Bonn, 5. Dezember 2002.

3 *The Afghanistan Compact*, London, 31. Januar – 1. Februar 2006, unter: http://www.unama-afg.org/news/_londonConf/_docs/06jan30-Afghanistan-Compact-Final.pdf (Zugriff: 28. April 2008).

4 NATO: *ISAF's Strategic Vision. Declaration by the Heads of State and Government of the Nations Contributing to the UN-mandated NATO-led International Security Assistance Force (ISAF) in Afghanistan*, 3. April 2008.