

Kaim, Markus

Research Report

ISAF ausbauen - OEF beenden: Zur Debatte um die Bundeswehr-Mandate in Afghanistan

SWP-Aktuell, No. 43/2007

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Kaim, Markus (2007) : ISAF ausbauen - OEF beenden: Zur Debatte um die Bundeswehr-Mandate in Afghanistan, SWP-Aktuell, No. 43/2007, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254693>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

ISAF ausbauen – OEF beenden

Zur Debatte um die Bundeswehr-Mandate in Afghanistan

Markus Kaim

Die laufende Debatte über die Verlängerung der drei deutschen Afghanistan-Mandate zeigt, dass der Öffentlichkeit immer weniger vermittelbar ist, warum die Bundeswehr unter drei verschiedenen Mandaten mit unterschiedlichen Zielsetzungen im gleichen Land operiert, warum sie dabei jeweils andere Handlungsspielräume genießt und in unterschiedliche Kommandostrukturen eingebunden ist. Daher erscheint es mit Blick auf den angestrebten Erfolg in Afghanistan, die weitere innenpolitische Unterstützung für die Mission und die Bündnisfähigkeit der Bundesrepublik geboten, die drei Mandate in einem einzigen, kohärenten Mandat für die International Security Assistance Force (ISAF) zusammenzuführen und das deutsche Mandat für die Operation Enduring Freedom (OEF) nicht zu verlängern. Gleichzeitig sollte sich die Bundesregierung dafür einsetzen, dass auch die anderen Alliierten die OEF in Afghanistan beenden und ihre Truppen vollständig der ISAF unterstellen. Diese quantitativ erweiterte ISAF-Mission könnte dann auch die Grundlage bilden, um die transatlantische Lastenteilung in Afghanistan neu auszutarieren.

Gegenwärtig existieren für die Operationen der Bundeswehr in Afghanistan drei verschiedene Mandate des Bundestags:

ISAF: Die im Jahr 2001 geschaffene *International Security Assistance Force* (ISAF) wird auf der Grundlage diverser Resolutionen des UN-Sicherheitsrats – zuletzt der Resolution S/RES/1707 (2006) – von der NATO geführt. Sie hat den Auftrag, die afghanischen Sicherheitsbehörden dabei zu unterstützen, auf dem Staatsgebiet Afghanistans Sicherheit herzustellen, damit das UN-Personal und anderes internationales Zivilpersonal in einem geschützten Umfeld agieren können und darüber hinaus auch

der staatliche Wiederaufbau des Landes ungestört ablaufen kann. Die entsprechenden Resolutionen des Sicherheitsrats lassen den teilnehmenden Staaten weite operative Handlungsspielräume, indem sie sie ermächtigen, alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um das UN-Mandat zu erfüllen. Das aktuelle Bundestagsmandat, das der Beteiligung der Bundeswehr an dieser Mission mit zurzeit 3150 Soldaten zugrunde liegt, endet am 13. Oktober 2007.

ISAF-Luftaufklärung und -überwachung: Ebenfalls am 13. Oktober 2007 läuft das im Februar 2007 beschlossene zweite ISAF-Mandat aus, mit dem der Bundestag die Regie-

zung autorisiert hat, der NATO Luftaufklärungs- und -überwachungskapazitäten zur Verfügung zu stellen. Am sogenannten Tornado-RECCE-Einsatz sind derzeit knapp 200 Soldaten beteiligt. Der Auftrag ist formal wie inhaltlich eng an das erste ISAF-Mandat gekoppelt. Ob es überhaupt einer zweiten Mandatierung bedurfte oder das Tornado-Kontingent nicht im Rahmen des ersten ISAF-Mandats hätte entsandt werden können, war im Vorfeld der Mandatierung umstritten. Genauso kontrovers war die Frage, ob und unter welchen Umständen die Aufklärungsergebnisse an die OEF-Mission weitergegeben werden dürfen.

OEF: Am 15. November 2007 schließlich endet das Bundestagsmandat für die deutsche Beteiligung an der *Operation Enduring Freedom* (OEF), die bis zu 1800 Soldaten umfassen kann. Die Rechtsgrundlagen dieses Einsatzes, der die militärische Antwort auf die Terroranschläge vom 11. September 2001 ist und vor allem auf die Bekämpfung der Führungsebene von al-Qaida in Afghanistan zielt, sind das staatliche Selbstverteidigungsrecht gemäß Art. 51 der UN-Charta und die Resolution des UN-Sicherheitsrats S/RES/1368 (2001) sowie die Feststellung des Bündnisfalls durch den NATO-Rat gemäß Art. 5 des NATO-Vertrags, beide vom 12.09.2001. Die Mission, an der 34 Nationen zu verschiedenen Zeitpunkten mit unterschiedlichen Beiträgen beteiligt (gewesen) sind, wird in einem multinationalen Rahmen außerhalb der NATO durchgeführt und hat zum Ziel, den »harten Kern terroristischer Kräfte« in Afghanistan zu bekämpfen. Zeitweise waren bis zu 100 Soldaten des Kommandos Spezialkräfte (KSK) der Bundeswehr in Afghanistan aktiv. Daneben hat die OEF noch eine maritime Dimension. An der Seeraumüberwachung und dem Schutz der Seeverbindungslinien in den Gebieten um das Horn von Afrika ist die Bundeswehr mit momentan 250 Soldaten beteiligt. Darüber hinaus sollen mit dem Marineinsatz Handel und Transport von Gütern unterbunden werden, die der Unterstützung des internationalen Terrorismus dienen könnten. Von 2001 bis 2003 schließlich

waren etwa 250 Bundeswehrsoldaten auf der Basis des OEF-Mandats als ABC-Abwehrkräfte in Kuwait stationiert. Ihr Auftrag war, amerikanischen und kuwaitischen Einrichtungen Schutz gegen mögliche irakische Angriffe mit atomaren, biologischen oder chemischen Waffen zu bieten. An den weiteren Suboperationen der OEF, so zum Beispiel auf den Philippinen, im georgischen Pankisi-Tal und in der Sahara-Region, wirkt die Bundeswehr nicht mit.

Funktion der Mandate

Die Mandatierung von bewaffneten Bundeswehreinsätzen durch den deutschen Bundestag erfüllt mehrere politische Funktionen: Sie bindet das deutsche Vorgehen an internationales Recht, da den deutschen Missionsbeteiligungen immer ein Mandat des UN-Sicherheitsrates vorausgehen sollte; sie koppelt das sicherheitspolitische Handeln der Bundesregierung an die innenpolitische Willensbildung und verleiht ihm dadurch zusätzliche Legitimität; sie bezieht durch die öffentliche Debatte über das Für und Wider einer deutschen Beteiligung die Gesellschaft mit ein; und schließlich sollen die politischen Festlegungen der Führung der Bundeswehr auf der operativen Ebene Richtlinien vorgeben, die für die Erfüllung des Mandats notwendig sind. Dazu ist es unerlässlich, dass die Mandate ein Höchstmaß an Eindeutigkeit aufweisen und gleichzeitig ein Maximum an operativer Handlungsfreiheit zulassen. Zu verhindern ist umgekehrt, dass unklare, eingeschränkte oder konfligierende Mandate dazu führen, dass aus ihnen Beschränkungen für die Bundeswehr erwachsen, die diese im multinationalen Rahmen der NATO handlungsunfähig machen und damit den angestrebten Missionserfolg gefährden.

Die gegenwärtige Debatte über die Verlängerung der drei Mandate im Herbst 2007 offenbart, dass diese die vier genannten Funktionen kaum mehr erfüllen. Bereits jetzt ist weder den NATO-Partnern noch der deutschen Öffentlichkeit vermittelbar, warum die Bundeswehr im gleichen Land

unter drei verschiedenen Mandaten mit divergierenden Zielen operiert, dabei unterschiedliche Handlungsspielräume genießt und in unterschiedliche Kommandostrukturen eingebunden ist. Daher sollten die Bundeswehr und auch die anderen beteiligten Akteure ihre Mitwirkung an der OEF-Mission in Afghanistan beenden und die frei gewordenen Kapazitäten an eine verstärkte, von der NATO geführte ISAF-Mission überführt werden. Es sind vor allem zwei Argumente, die dafür sprechen, die vom Bundestag vorgenommene Trennung in drei ISAF- bzw. OEF-Mandate für die Bundeswehr aufzuheben:

1. Die scheinbar eindeutige Trennung der zwei Mandate in eine sicherheitschaffende und eine terrorismusbekämpfende Operation ist sachlich nicht länger aufrechtzuerhalten. Vor Ort kann kaum sinnvoll unterschieden werden, ob jemand, der sich den ISAF-Truppen bewaffnet entgegenstellt, gegen den Staatsaufbau Afghanistans opponiert oder aber unmittelbar jenem Kreis zuzuordnen ist, den das OEF-Mandat als »harten Kern terroristischer Kräfte« beschreibt. Dies gilt umso mehr, als in Afghanistan und dem afghanisch-pakistanischen Grenzgebiet aufgrund der transnationalen Kooperation der Taliban mit al-Qaida-Gruppen eine derartige klare Trennung nicht mehr vorgenommen werden kann. Zudem hat der Erfolg der OEF der Afghanistan-spezifischen Unteroperation zunehmend die Grundlage entzogen. Denn die OEF-Kontingente haben die al-Qaida-Führung in die Stammesgebiete im Nordwesten Pakistans verdrängt, die mittlerweile als wichtigster Rekrutierungs-, Ruhe- und Vorbereitungsort des Terrornetzwerks gelten. Auch wenn die OEF-Mission keiner geografischen Beschränkung unterliegt, ist eine Ausweitung derselben nach Pakistan gegen den Widerstand der pakistanischen Führung nicht möglich. Ohnehin wäre dies ein Schritt, den die Bundeswehr aufgrund rechtlicher Hindernisse nicht mitvollziehen könnte.

Nicht zuletzt ist diese funktionale Trennung auch der afghanischen Bevölkerung kaum zu vermitteln, die zwischen den Operationen nicht zu unterscheiden weiß – umso weniger als die Kontingente einzelner Länder sowohl an der ISAF als auch an der OEF beteiligt sind. Auf der operativen Ebene ist die Trennung ohnehin in vielen Bereichen nicht mehr existent. So unterstützen einzelne OEF-Kontingente auch die ISAF-Operationen und sichern die *Provincial Reconstruction Teams* (PRT). Nicht zuletzt fungiert der gegenwärtige ISAF-Kommandeur in Personalunion als Befehlshaber von *Combined Forces Command Afghanistan*, das heißt jenem Kommando, das den amerikanischen OEF-Einsatz in Afghanistan führt.

2. Eine zentrale Lehre aus allen friedensschaffenden und -bewahrenden Missionen der vergangenen Jahre, die eine größere und auf Dauer angelegte militärische Komponente einschlossen, ist die, dass ein identifiziertes Ziel nur dann tatsächlich erreicht werden kann, wenn alle zur Verfügung stehenden militärischen Kapazitäten uneingeschränkt einem zentralen Kommando unterstellt werden (*unity of command*) und somit eine einheitliche Führung gewährleistet ist. Dies gilt ungeachtet dessen, ob die Mission von einer internationalen Organisation oder von einem einzelnen Staat geleitet wird. Die militärische Führung benötigt für die Erfüllung des Mandats größtmögliche operative Spielräume. Unterschiedliche Kommandostrukturen und nationale Truppenbeschränkungen engen diese Handlungsfreiheit ein, indem sie den Koordinations- und Kooperationsaufwand enorm erhöhen oder indem notwendige militärische Beiträge nicht, nicht rechtzeitig oder nur begrenzt zur Verfügung gestellt werden. Inkohärent gestaltete Mandate und entsprechend heterogene militärische Strukturen gefährden also den Erfolg einer Gesamtmission. Bereits jetzt ist erkennbar und wird zu Recht immer wieder beklagt, dass das westliche Engagement von Staa-

ten, internationalen Organisationen und Nicht-Regierungsorganisationen in Afghanistan an einem Koordinationsdefizit leidet. Umso mehr sollte zumindest die militärische Dimension des Engagements kohärent und am Mandatsziel orientiert ausgestaltet werden.

Zur zukünftigen Ausgestaltung des ISAF-Mandats

Mit Blick auf die notwendige innenpolitische Unterstützung, den angestrebten Erfolg in Afghanistan und die Bündnisfähigkeit der Bundesrepublik ist es erforderlich, die drei existierenden Afghanistan-Mandate der Bundeswehr in einem einzigen, kohärenten ISAF-Mandat zusammenzuführen und darüber hinaus die OEF-Mission in Afghanistan zu beenden. Die auf diese Weise quantitativ erweiterte ISAF-Mission würde einen guten Ansatzpunkt bilden, um die transatlantische Lastenteilung bezüglich Afghanistans neu auszubalancieren.

Erste Priorität:

Sicherheit und Staatsaufbau

Priorität sollte eine Rückbesinnung auf den Kern des ISAF-Mandats genießen, das die Aufgabe, die möglichen Instrumente und die Erfolgskriterien der Mission relativ klar umreißt. Ziel dieses Mandats ist die Unterstützung der afghanischen Sicherheitskräfte bei der Herstellung von Sicherheit in Afghanistan durch die NATO. Der Erfolg der ISAF-Mission erwächst also nicht primär aus den Aktivitäten der Allianz selbst, sondern beruht gemäß dem Prinzip der Subsidiarität auf der sukzessiven Ausweitung von Staatlichkeit auf das gesamte Territorium Afghanistans und die Überweisung der Verantwortung dafür an die afghanischen Sicherheitskräfte. Dieser Leitlinie folgte die Erweiterung des ISAF-Einsatzes auf den Süden und Osten des Landes im Juli und Oktober 2006. Jetzt sollte die Allianz ihren Schwerpunkt darauf legen, die *Afghan National Army (ANA)* in die Lage zu versetzen, diese Gebiete auch dauerhaft zu

kontrollieren und entsprechenden Widerstand zu überwinden. Denn nur so eröffnet sich mittel- und langfristig eine Perspektive, die einen Abzug aller NATO-Truppen erlaubt. Bisher haben nahezu ausschließlich die Vereinigten Staaten diese Ausbildungsarbeit geleistet. Im Sinne einer ausgewogenen transatlantischen Lastenteilung sollten die anderen NATO-Partner einen stärkeren Anteil an dieser Aufgabe übernehmen und entsprechende Ressourcen zur Verfügung stellen.

Ein weiterer Schritt zur Verbesserung der Sicherheitslage außerhalb des NATO-Rahmens sollte die intensiverte und zügige Ausbildung der afghanischen Polizei durch die ESVP-Polizeimission EUPOL Afghanistan sein. Diese unterstützt seit dem Juni 2007 mit 195 Polizeibeamten die afghanische Regierung beim Aufbau einer Polizei, die das Vertrauen der Bürger besitzt und rechtsstaatlichen Prinzipien folgt. Für eine zügige und zahlenmäßig relevante Schulung afghanischer Polizeikräfte werden aber auch knapp 200 Ausbilder zu wenig sein. Daher müssen auch diese Bemühungen verstärkt werden.

Auf absehbare Zeit werden die afghanischen Sicherheitskräfte jedoch noch nicht in der Lage sein, Sicherheit in ganz Afghanistan zu gewährleisten, so dass der ISAF diese Aufgabe auch weiterhin unterstützend zufallen wird. Der NATO-Mission stehen bislang allerdings weder quantitativ noch qualitativ die ausreichenden Mittel zur Verfügung, die sie zur Umsetzung des Mandats benötigt, was folgender Vergleich unterstreicht: Im Kosovo belief sich das Verhältnis von internationalen, zum Schutz der öffentlichen Sicherheit entsandten Soldaten pro Einwohner auf 1:50, in Bosnien auf 1:66, in Haiti auf 1: 375. In Afghanistan aber kommt ein Soldat auf über 1000 Einwohner. Würde man die im Kosovo oder in Haiti erreichte Präsenz auch in Afghanistan herstellen wollen, bedeutete dies eine politisch nicht durchsetzbare Vervielfachung der ISAF-Truppenstärke. Um die folgende grundsätzliche Einsicht kommt man jedoch nicht herum: Zur Gewährleistung von

Sicherheit ist es immer unabdingbar gewesen, dass die internationale Truppe über eine ausreichende Personalstärke und technische Ausrüstung verfügt. Ist dies nicht gegeben, kann auch das angestrebte Ziel nur teilweise erreicht oder zumindest nicht dauerhaft gehalten werden. Vergewahrtigt man sich, welche Schwierigkeiten die anderen angesprochenen Missionen trotz weitaus umfangreicherer Mittel haben, die öffentliche Sicherheit zu gewährleisten, wird deutlich, dass ein Schlüssel für die erfolgreiche Erfüllung des ISAF-Mandats in Afghanistan die Ausweitung der militärischen Kapazitäten ist. Daher sollte die Bundesregierung bis zum Herbst innerhalb der NATO offensiv für zusätzliche Truppenkontingente werben und auch das deutsche ISAF-Mandat entsprechend mit Personal und Material unterfüttern.

Angesichts der realistischen Erwartung, dass die Bereitschaft zu einer solchen Aufstockung unter den NATO-Partnern sehr unterschiedlich ausgeprägt sein wird, sollten die an der ISAF teilnehmenden Staaten dafür Sorge tragen, dass in einem zweiten Schritt der größtmögliche Nutzen aus den verfügbaren militärischen Ressourcen gezogen werden kann. Dazu muss sichergestellt werden, dass auf die in Afghanistan präsenten Fähigkeiten auf dem gesamten Territorium des Landes zurückgegriffen werden kann. Daher sollte der Bundestag bei der Verlängerung des deutschen Mandats alle geografischen und inhaltlichen Beschränkungen aufheben, denen das deutsche ISAF-Kontingent bislang unterliegt. Das modifizierte Mandat sollte zum Beispiel die Möglichkeit eröffnen, deutsche Soldaten dauerhaft in den Süden des Landes zu verlegen oder auch der ISAF die Tornado-Flugzeuge zeitlich und geografisch unbegrenzt zur Verfügung zu stellen. Dies würde dann auch eine zügige Verlegbarkeit bzw. den Einsatz des Bundeswehrkontingents innerhalb des gesamten Landes bedeuten, was unter Umständen eine Beteiligung der Bundeswehr an einzelnen Kampfeinsätzen im Süden und Osten des Landes zur Folge haben könnte.

Zudem sollte sich die Bundesregierung dafür einsetzen, dass auch alle anderen NATO-Mitglieder die Beschränkungen ihrer Kontingente durch sogenannte *Caveats* (nationale Einsatzregeln bzw. -vorbehalte) aufheben, damit diese Truppen unter dem Kommando des ISAF-Kommandeurs – seit Februar 2007 der amerikanische General Dan K. McNeill – auf dem gesamten Territorium Afghanistans je nach Bedarf verwendet werden können. Dies würde die Effektivität der ISAF selbst bei gleichbleibender Truppenstärke erheblich erhöhen.

Verhältnis militärischer und ziviler Instrumente bestimmen

Die deutsche Debatte über den Afghanistan-Einsatz der Bundeswehr und über die drei existierenden Mandate kreist vorwiegend um die beiden Konzepte »Sicherheit« und »Entwicklung« bzw. deren Verhältnis zueinander. Je nach politischem Standpunkt dominiert die Prämisse, dass ohne Sicherheit Entwicklung nicht möglich sei, oder aber die entgegengesetzte Annahme, dass vielmehr die Entwicklung des Landes die notwendige Voraussetzung für Sicherheit sei. Diese dichotome Sicht verkennt, dass es sich letztlich nur um Variationen des Konzepts »Sicherheit« handelt, die sich lediglich in ihrem zeitlichen Horizont unterscheiden: Während die militärischen Instrumente in Afghanistan eher kurzfristig öffentliche Sicherheit gewährleisten sollen, zielen die entwicklungsorientierten Maßnahmen auf eine mittel- und langfristige Stabilisierung durch ökonomischen und institutionellen Wiederaufbau. Beide Elemente verdienen daher aus der Perspektive der NATO wie der Bundesrepublik gleichermaßen Aufmerksamkeit. Allerdings lehren die Erfahrungen aus anderen internationalen Stabilisierungs- und Wiederaufbaumissionen, dass ohne eine kurzfristig erreichbare Befriedung und Stabilisierung eines Landes (auch gegen bewaffneten Widerstand) alle Bemühungen um eine nachhaltige Entwicklung vergeblich sind.

Letztlich hängt der Erfolg der ISAF nicht nur von den eigenen Aktivitäten ab, son-

den in erheblichem Maße auch von den Fortschritten anderer internationaler Organisationen, ziviler Hilfsorganisationen und nicht zuletzt von der Einbindung der Nachbarstaaten Afghanistans. Daher kann ein Einsatz mit *einem* Mandat und *einer* Kommandostruktur, der alle verfügbaren militärischen Instrumente unter dem Dach der ISAF zusammenfasst, lediglich ein Bestandteil einer kohärenten Afghanistanstrategie der für den Bundeswehreinsatz und für das gesamte Engagement der NATO-Staaten in Afghanistan sein. Daneben müssen die beteiligten Staaten verstärkt nach einer institutionellen Form suchen, mit deren Hilfe sie die ISAF mit den Aktivitäten anderer Akteure im Land besser verzahnen können. Denn der ISAF-Kommandeur kann nicht über die Schwerpunkte des zivilen Aufbaus bestimmen; der Erfolg von ISAF wird mittel- und langfristig aber auch und gerade von dieser Schwerpunktsetzung abhängen. Parallel dazu bedarf es einer Verstärkung der zivilen Hilfsleistungen an staatliche Stellen und gesellschaftliche Akteure in Afghanistan. Überlegungen zu einer besseren Koordination und kohärenten Ausrichtung aller staatlichen und nicht-staatlichen Aktivitäten in Afghanistan fallen jedoch nicht in den Bereich der OEF- bzw. ISAF-Mandate, sondern müssen in einer der ISAF übergeordneten deutschen bzw. westlichen Afghanistan-Strategie festgelegt werden.

Transatlantische Lastenteilung neu justieren

In Anbetracht des Primats der Sicherheit in Afghanistan sowie der Notwendigkeit, Staatlichkeit auch gegen Widerstände aufzubauen und auszuweiten, ist es wichtig, der deutschen Öffentlichkeit klar zu vermitteln, dass die hier empfohlene Beendigung des OEF-Einsatzes und die parallele Aufwertung der ISAF-Mission nicht bedeutet, dass bei einem erweiterten ISAF-Einsatz auf die Anwendung militärischer Instrumente verzichtet werden kann. Denn dies ist auf absehbare Zeit nicht möglich. Die ISAF-Mission wird darüber hinaus ange-

sichts der komplexen und häufig unübersichtlichen Konfliktsituation im Land auch weiterhin sowohl eigene Opfer zu verzeichnen haben als auch nicht verhindern können, dass die afghanische Bevölkerung in Mitleidenschaft gezogen wird. Dies ist kein Spezifikum der OEF-Mission, wie häufig in der deutschen Debatte suggeriert wird.

Dennoch ist die öffentliche Wahrnehmung der OEF und die erodierende Legitimation dieser Operation auch ein Grund dafür, dass die Bundesregierung die an der OEF beteiligten Staaten dazu bewegen sollte, die Mission in Afghanistan zu beenden und deren Kontingente dauerhaft dem ISAF-Kommando zu unterstellen. Auf diese Weise würden diese Truppen sich bei der Operationsführung einem im Vergleich zu ihren nationalen Einsatzregeln strengeren, multilateralen Regelwerk unterwerfen. Dies wäre auch ein wichtiger Beitrag zur Erhöhung der Legitimation des deutschen Afghanistan-Engagements. Denn in weiten Teilen der deutschen Öffentlichkeit herrscht der Eindruck, dass das »robuste« Vorgehen der OEF-Kontingente in Afghanistan eine Beeinträchtigung des stärker reglementierten ISAF-Einsatzes darstellt.

Dass es gelingen kann, die OEF zu beenden und die ISAF damit einhergehend aufzuwerten, erscheint auch deshalb durchaus realistisch, weil die zunehmende operative Zusammenführung beider Missionen während der vergangenen Monate auch in anderen westlichen Hauptstädten Zweifel gesät hat, ob die OEF-Mission in Afghanistan – trotz ihrer größeren Handlungsspielräume und operativen Flexibilität – überhaupt noch aufrechterhalten werden sollte. Falls eine transatlantische Verständigung in dieser Frage bis zum Herbst 2007 nicht zustande kommt, wäre es denkbar, die OEF übergangsweise mit einem Mandat zu versehen, dem gemäß ihre militärischen Kräfte bis zum Frühjahr 2008 an die ISAF überführt würden. Die maritime Dimension der OEF am Horn von Afrika bliebe von solchen Überlegungen unberührt.

Im Zuge einer solchen überfälligen Anpassung der NATO-Staaten an die politisch-

militärischen Notwendigkeiten, die sich aus dem ISAF-Mandat ergeben, könnte eine von allen akzeptierte Risiko- und Lastenteilung innerhalb des Bündnisses (wieder-) hergestellt werden, die wiederum die unerlässliche Voraussetzung für effektives Handeln ist. Denn das Fehlen eines entsprechenden Konsenses und die Erosion des inneren Zusammenhalts der NATO würden mittel- und langfristig den Erfolg der ISAF-Mission gefährden. In den vergangenen Monaten haben Auseinandersetzungen zwischen jenen Staaten, deren Soldaten das gesamte Spektrum militärischer Einsätze übernehmen, und jenen, die dies nicht zu leisten bereit sind, schon eine potentielle Bruchstelle innerhalb des Bündnisses sichtbar gemacht.

Realistische Erwartungen entwickeln und klare Prioritäten setzen

In der deutschen Debatte trifft man häufig auf das Argument, dass die ISAF-Mission strategisch falsch ausgerichtet und daher erfolglos geblieben sei. Deshalb würden – eher früher als später – die westlichen Truppen wieder abziehen müssen. Diese Sicht verkennt, dass die ISAF-Mission erst im Juli bzw. Oktober 2006 auf das gesamte Territorium Afghanistans ausgedehnt wurde. So ist es wenig verwunderlich, dass sich seitdem militärische Auseinandersetzungen in jenen Gebieten im Süden und Osten Afghanistans häufen, die bis dato dem Prozess des staatlichen Wiederaufbaus und damit afghanischer Staatlichkeit überhaupt weitgehend entzogen waren. Die Bundesrepublik wird, was die Dauer des ISAF-Einsatzes und die Sichtbarkeit von Erfolgen angeht, große Geduld haben und bei ihrem Engagement einen langen Atem beweisen müssen. Dies gilt umso mehr, wenn man auf eine stabilisierende Wirkung des ökonomischen und institutionellen Aufbaus in Afghanistan setzt, die sich erst mittel- und langfristig einstellen wird.

Zudem ist eine realistische Erwartungshaltung gegenüber dem angestrebten Erfolg der ISAF-Mission anzumahnen. Viele

westliche Planungen sehen für Afghanistan den Aufbau eines demokratischen Verfassungsstaates westlicher Prägung vor. Entsprechend viel Energie verwenden die beteiligten Staaten darauf, politische und administrative Strukturen zu schaffen, die westlichen Standards standhalten könnten. Dies ist zwar prinzipiell lobenswert; es bindet jedoch nicht nur viel Zeit und Kraft, sondern setzt auch die Messlatte für den politischen Erfolg der ISAF-Mission so hoch, dass diese daran nahezu zwangsläufig scheitern muss oder sich dieser Erfolg erst in ferner Zukunft einstellen kann. Es hat auch zur Folge, dass man bislang keine sinnvolle Debatte über die Erfolgskriterien und den möglichen Zeitpunkt eines Abschlusses der Mission führen konnte. Dabei sieht das Mandat für die ISAF-Truppen eine klar umrissene Aufgabe vor, nämlich die »Unterstützung der vorläufigen Staatsorgane Afghanistans und ihrer Nachfolgeinstitutionen bei der Aufrechterhaltung der Sicherheit, so dass sowohl die afghanischen Staatsorgane als auch das Personal der Vereinten Nationen und anderes Zivilpersonal (insb. solches, das dem Wiederaufbau und humanitären Aufgaben nachgeht) in einem sicheren Umfeld arbeiten können.« Damit sind zum einen die Ziele genannt, an denen sich alle von der NATO – und damit Deutschland – eingesetzten Instrumente vorrangig orientieren müssen. Zum anderen enthält dieses Mandat aber auch ein Kriterium für den Erfolg der Mission: Sobald die afghanischen Sicherheitskräfte in der Lage sind, die Sicherheit auf dem gesamten Staatsgebiet Afghanistans zu gewährleisten, hat die ISAF ihre Aufgabe erfüllt. Ein operativ erweitertes ISAF-Mandat unter deutscher Beteiligung sollte ausschließlich an diesem Kriterium ausgerichtet werden. Nur an diesem Ziel kann sich vernünftigerweise ein vorläufiger oder abschließender Erfolg der ISAF messen lassen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2007
Alle Rechte vorbehalten

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364