

Kaim, Markus

Research Report

Ottawas Ultimatum an die NATO: 1000 Soldaten sollen das kanadische Kontingent in Kandahar unterstützen

SWP-Aktuell, No. 11/2008

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Kaim, Markus (2008) : Ottawas Ultimatum an die NATO: 1000 Soldaten sollen das kanadische Kontingent in Kandahar unterstützen, SWP-Aktuell, No. 11/2008, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254729>

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.

Ottawas Ultimatum an die NATO

1000 Soldaten sollen das kanadische Kontingent in Kandahar unterstützen

Markus Kaim

Im Januar 2008 hat das »Independent Panel on Canada's Future Role in Afghanistan« in Ottawa seinen mit Spannung erwarteten Abschlussbericht vorgelegt. Die vom früheren Außenminister John Manley geleitete Kommission hat der Regierung Harper empfohlen, die unbefristete Fortführung der kanadischen ISAF-Mission in Kandahar nach 2009 an die Erfüllung von zwei zentralen Vorbedingungen zu knüpfen: Erstens müsse die Regierung Helikopter und unbemannte Luftfahrzeuge beschaffen. Zweitens müsse in Kandahar eine zusätzliche Kampftruppe mit 1000 Soldaten von anderen NATO-Mitgliedern bzw. Staaten, die an der ISAF-Mission teilnehmen, bereitgestellt werden. Dieses kanadische Ultimatum wird die Agenda des Bukarester NATO-Gipfels im April bestimmen.

Der konservative Premierminister Stephen Harper hatte die überparteiliche Kommission im Oktober 2007 mit dem Auftrag eingesetzt, Optionen für die zukünftige Rolle Kanadas in Afghanistan, besonders innerhalb der ISAF-Mission der NATO, zu sondieren und die notwendigen Voraussetzungen und Rahmenbedingungen dafür kritisch zu diskutieren. Um die Unabhängigkeit dieser Kommission zu unterstreichen, übertrug Harper den Vorsitz John Manley. Manley gehört der größten Oppositionspartei, der Liberalen Partei, an und war zwischen 2000 und 2002 Außenminister. Die Kommission hat über 200 Eingaben kanadischer Parteien, Hilfsorganisationen und Forschungseinrichtungen berücksichtigt und mehr als 250 Politiker und Experten in Kanada, Afghanistan, bei den

Vereinten Nationen und bei der NATO (darunter auch einige hochrangige deutsche Vertreter) angehört.

Ausgehend von der sich verschlechternden Sicherheitslage im Süden Afghanistans, eines schwindenden innenpolitischen Rückhalts für den Einsatz und einer als unzureichend empfundenen Unterstützung der eigenen Militärverbände durch die NATO-Partner bat die kanadische Regierung die Manley-Kommission im Herbst 2007, vier mögliche Optionen für den Zeitraum nach Februar 2009 zu prüfen:

- a. die Bewahrung des Status quo, das heißt die Fortsetzung der kanadischen Mission im Süden Afghanistans;
- b. die Fokussierung auf den Wiederaufbau in Kandahar, während ein anderes Land die Aufstandsbekämpfung übernimmt;

- c. die vollständige Verlegung des militärischen und zivilen Engagements Kanadas in eine andere afghanische Provinz;
- d. der vollständige Rückzug des gesamten kanadischen Militärs mit Ausnahme einer minimalen Truppe zum Schutz von zivilen Helfern und Diplomaten.

Die Empfehlungen der Manley-Kommission

Die Manley-Kommission hat sich keine der genannten Optionen vollständig zu eigen gemacht, sondern stattdessen eine umfassende Analyse der Situation in Afghanistan aus kanadischer Perspektive vorgenommen. Ihr Befund ist eine deutliche Kritik an der politischen Führung der Mission. Die Vorwürfe richten sich sowohl gegen die konservative Regierung Harper als auch die liberalen Vorgängerregierungen unter Paul Martin und Jean Chrétien. So haben die Mitglieder unter anderem moniert, dass der kanadischen Öffentlichkeit bis heute die Gründe für das Engagement und die damit verbundenen Risiken nur unzureichend erläutert worden seien. Der Premierminister müsse der Führung dieser Mission auch persönlich eine höhere Priorität einräumen und dies durch die Ernennung eines Sonderbeauftragten im Kabinettsrang und eine eigene Task Force unterstreichen, die die kanadischen Afghanistan-Aktivitäten koordiniert. Am schärfsten geht die Manley-Kommission mit der Canadian International Development Agency (CIDA) ins Gericht: 50 Prozent der Mittel, die die CIDA für Afghanistan einsetze, würden an multilaterale Organisationen fließen, weitere 35 Prozent an die Zentralregierung in Kabul. Über die Wirkung dieser Hilfen vor Ort gebe es jedoch keine unmittelbaren Informationen. Lediglich die restlichen 15 Prozent der Mittel würden unter kanadischer Kontrolle in der Provinz Kandahar eingesetzt und unterlägen einer Effektivitätskontrolle.

Die Kommission stellt darüber hinaus unmissverständlich fest, dass sich die Sicherheitslage im Süden und Osten

Afghanistans in den Jahren 2006 und 2007 trotz der ISAF-Offensive gegen die Taliban verschlechtert habe, was sich an der Zunahme der Anschläge auf die Schutztruppe und der gleichzeitig gestiegenen Zahl von Toten unter der afghanischen Zivilbevölkerung ablesen lasse. Die ISAF-Mission ist erst im Juli bzw. Oktober 2006 auf den Süden und den Osten des Landes ausgeweitet worden und stößt daher auf starken Widerstand der Taliban. Einzelne ISAF-Einheiten melden jedoch durchaus Erfolge bei ihrer Strategie, die Taliban aus einzelnen Gebieten zu vertreiben, dieses Terrain dauerhaft durch die Truppen der NATO zu sichern und den Wiederaufbau zu begleiten. Die Einschätzung der Gesamtlage in Afghanistan ist also ambivalent. Offensichtlich, so die Manley-Kommission, fehle es an einheitlichen und verlässlichen Kriterien, um Erfolge und Rückschritte der ISAF-Mission bei der Herstellung von Sicherheit in Afghanistan zu messen. Dass solche Parameter nicht angewendet würden, sei Ursache für ein Problem, das nicht nur die kanadische Politik kennt: Die Frage, ob das Engagement in Afghanistan erfolgreich oder als Fehlschlag anzusehen sei, werde von den politisch Verantwortlichen häufig mit Verweisen auf Fortschritte in einigen Gebieten des Landes oder auf ausgewählte Aufbauerfolge einzelner ISAF-Kontingente beantwortet, so dass kein klares Bild entstehe und der Status quo umstritten bleibe. Ohne eine solche Bestandsaufnahme lasse sich aber keine Strategie für ISAF festlegen bzw. modifizieren und auch keine sinnvolle politische Debatte über Kosten und Nutzen der Mission führen.

Für die sich verschlechternde Sicherheitslage machte die Kommission eklatante Defizite der ISAF bei der Aufstandsbekämpfung verantwortlich. Im Süden des Landes seien die Schwächen vorwiegend quantitativer Natur – es mangle an Truppen, um gegen die Taliban vorzugehen und die Sicherheit in diesem Landesteil zu gewährleisten. Eine »Umwidmung« der kanadischen Präsenz in Kandahar im Sinne eines traditionellen *Peacekeeping*, wie sie immer

wieder diskutiert werde, käme daher auch nicht in Frage. Denn dies würde bedeuten, dass die kanadischen Truppen nur zur Selbstverteidigung Gewalt anwenden dürften, was der Sicherheitslage nicht angemessen sei.

Daneben fehle es aber auch an einer kohärenten, für alle ISAF-Kontingente verbindlichen Strategie für die Zusammenarbeit mit den afghanischen Behörden. Die Einsatzbeschränkungen für bestimmte Einheiten, die die Regierungen einzelner NATO-Regierungen für sich in Anspruch nehmen, wirkten einer effektiven und flächendeckenden Aufstandsbekämpfung weiterhin entgegen. Und schließlich beklagt die Kommission auch die mangelnde Koordination zwischen militärischen und zivilen Programmen.

Im Wesentlichen schlägt die Kommission folgende Elemente für das kanadische Afghanistan-Engagement vor:

Kanada solle seine Truppen über Februar 2009 hinaus, also auch nach dem Zeitpunkt, an dem das gegenwärtig gültige Mandat für die kanadischen Streitkräfte endet, in der Provinz Kandahar stationiert lassen. Der Gedanke, man könne die eigene Beteiligung an der ISAF-Mission strikt befristen, sei abwegig. Die Kommission verwies in diesem Zusammenhang auf das Kernziel des ISAF-Mandats. Dieses bestehe darin, die afghanischen Sicherheitsbehörden dabei zu unterstützen, selbstständig und dauerhaft für Sicherheit auf dem gesamten Territorium Afghanistans zu sorgen. Erst wenn dieses Ziel erreicht sei, dürfe die Mission beendet werden. Bis zum Februar sei damit jedoch nicht zu rechnen. Ziehe sich die ISAF zurück, bevor die Verantwortung für die Sicherheit durch nationale afghanische Kräfte übernommen werden könne, drohe Afghanistan in einem neuen Bürgerkrieg zu versinken und wieder zu einem Hort des islamistischen Terrorismus zu werden, der den Westen bedroht.

Die Manley-Kommission hat der Regierung Harper jedoch empfohlen, diese unbefristete Fortführung der kanadischen Beteiligung an ISAF an die Erfüllung von

zwei elementaren Vorbedingungen zu knüpfen: Erstens müsse die Regierung neue Helikopter für Truppentransporte in Afghanistan zur Verfügung stellen und noch mehr unbemannte Luftfahrzeuge (»Drohnen«) zur Aufklärung und Überwachung beschaffen. Zweitens müssten die anderen NATO-Mitglieder bzw. Staaten, die an der ISAF-Mission teilnehmen, ihrerseits mindestens weitere 1000 Soldaten in Kandahar bereitstellen. Diese zusätzlichen Einheiten sollten die Sicherheit in der Provinz garantieren, das Einsickern von Taliban aus Pakistan verhindern und die Ausbildung der afghanischen Armee und Polizei beschleunigen. Seien die NATO-Staaten nicht bereit, diese Einheiten in der genannten Stärke vor Februar 2009 zur Verfügung zu stellen, solle Premierminister Harper die Regierungen Afghanistans und der NATO-Mitglieder über seine Absicht informieren, die Verantwortung für die Provinz Kandahar abzugeben und die kanadischen Truppen abzuziehen.

Die innenpolitischen Bedingungen der kanadischen ISAF-Mission

Kanada hat im Rahmen der ISAF-Mission bzw. aufgrund bilateraler Vereinbarungen in Afghanistan bislang beachtliche finanzielle und militärische Kosten geschultert: Zwischen 2001 und 2007 hat die kanadische Regierung finanzielle Hilfen in Höhe von etwas mehr als 500 Millionen Euro an Afghanistan geleistet; 2500 kanadische Soldaten sind gegenwärtig in Afghanistan stationiert, davon der überwiegende Teil in der südlichen Provinz Kandahar, also in jenem Gebiet, in dem die Bewegung der Taliban entstanden ist und lange Zeit den stärksten politischen Rückhalt besaß. Zudem grenzt die Provinz unmittelbar an die pakistanische Provinz Belutschistan, die von den Taliban nahezu ungestört als Rekrutierungs- und Vorbereitungsraum genutzt wird und als Plattform, von der aus sie über die pakistanisch-afghanische Grenze nach Kandahar eindringen. Dem entsprechend müssen sich die kanadischen

Truppen in Kandahar, vor allem seit dem Jahr 2005, mit den Taliban auseinanderzusetzen, die die Regierung Karzai bekämpfen, was bis heute (Anfang Februar 2008) 78 kanadischen Soldaten das Leben gekostet hat.

Angesichts dieser finanziellen und menschlichen Kosten ist es nicht verwunderlich, dass in Kanada das Engagement in Afghanistan, die Strategie und die Instrumente, die dort eingesetzt werden sollen, und nicht zuletzt die Frage einer fairen transatlantischen Lastenteilung kontrovers diskutiert werden. Ähnlich wie in der Bundesrepublik befürwortet auch in Kanada nur eine Minderheit der Bevölkerung die Teilnahme am ISAF-Einsatz: Nach einer Meinungsumfrage im Sommer 2007 unterstützten lediglich 36 Prozent der Befragten die Stationierung kanadischer Truppen in Afghanistan, während sich 59 Prozent dagegen aussprachen. Besonders hoch ist die Ablehnung in der frankophonen Provinz Québec. Diese Zahlen mögen aufgrund von aktuellen Ereignissen kleineren Schwankungen unterworfen sein, die Grundtendenz einer mangelnden und weiter sinkenden Zustimmung ist jedoch in allen Umfragen klar erkennbar: Noch im März 2006 sprachen sich 55 Prozent der Kanadier für die Mission aus, wohingegen nur 38 Prozent ihre Ablehnung äußerten.

Zuletzt ist die Position der Regierung Harper, die an dem Afghanistan-Engagement festhalten will, weiter geschwächt worden: Die kanadischen Truppen haben lange Zeit die von ihnen im Verlauf der Auseinandersetzungen in Kandahar gefangen genommenen Taliban-Kämpfer an die afghanischen Behörden zur Strafverfolgung überstellt. Die kanadische Regierung folgte dabei der Prämisse, dass die Souveränität der Regierung in Kabul zu achten sei und die entsprechenden afghanischen Behörden zunehmend mit denjenigen Aufgaben betraut werden müssten, die zu Beginn der Mission Kanada übernommen hatte. Im Januar 2008 wurde nun bekannt, dass zahlreiche dieser Gefangenen nach ihrer Überstellung an die Provinzregierung

von Kandahar in inoffiziellen »Privatgefängnissen« inhaftiert und gefoltert worden sind. Diese ungewollte Komplizenschaft Kanadas mit Folterern (die Regierung Harper war nach Presseinformationen seit dem Frühjahr 2007 über den Sachverhalt unterrichtet, stellte die Praxis der Auslieferung aber erst im November ein) droht gegenwärtig die moralische Legitimation des kanadischen ISAF-Einsatzes in der Öffentlichkeit zu untergraben.

Vor dem Hintergrund dieser Stimmung haben die im kanadischen Parlament vertretenen Oppositionsparteien, auf deren punktuelle Zustimmung die Regierung Harper angewiesen ist (die *Conservative Party* stellt lediglich 125 der zurzeit 303 Abgeordneten und bildet daher eine Minderheitsregierung), zuletzt immer stärker die Afghanistan-Politik der Konservativen kritisiert. Die radikalste Position vertritt die sozialdemokratische *New Democratic Party* (NDP). Sie will die ISAF-Mission beenden und fordert den sofortigen und vollständigen Abzug der eigenen Truppen. Kanada solle sich stattdessen an einer zivilen Aufbau-mission in Afghanistan unter Leitung der Vereinten Nationen beteiligen. Etwas moderater argumentiert die Partei der frankophonen Kanadier, der *Bloc Québécois* (BQ). Der BQ ist bereit, das militärische Engagement in Afghanistan noch bis zum Februar 2009 mitzutragen, hat aber angekündigt, dass er alle darüber hinausgehenden Pläne ablehne, und angedroht, die Regierung Harper gegebenenfalls an dieser Frage scheitern zu lassen und Neuwahlen zu erzwingen.

Die größte Oppositionspartei, die *Liberal Party*, spricht sich ebenfalls für eine Beendigung des militärischen Einsatzes in Kandahar im Februar 2009 aus, plädiert aber für ein darüber hinausreichendes kanadisches Engagement. Dieses solle sich jedoch ausschließlich auf die Ausbildung der afghanischen Armee und den zivilen Wiederaufbau beschränken. Die Liberalen greifen außerdem die in der kanadischen Öffentlichkeit weitverbreitete Unzufriedenheit mit der Lastenteilung innerhalb der

NATO auf und fordern eine Rotation der von den Bündnispartnern gestellten Kontingente innerhalb Afghanistans, so dass die kanadischen Truppen in »ruhigeren« Teilen des Landes ihren Dienst leisten könnten, während andere NATO-Mitglieder die Aufstandsbekämpfung in Kandahar übernehmen müssten. Umfragen deuten darauf hin, dass weite Teile der liberalen Wählerschaft das von der Manley-Kommission empfohlene Ultimatum an die Partner in der Allianz begrüßen, und auch aus der Partei gibt es Signale, dass man dem Premierminister in der Frage einer Verlängerung des Einsatzes entgegenkäme, sofern er mit substantiellen Zusagen aus Bukarest zurückkehrt.

Die Oppositionsparteien haben bereits mehrmals gedroht, die Regierung Harper in diesem Frühjahr zu Fall zu bringen. Die Afghanistan-Politik war dabei nur *ein* möglicher Anlass neben anderen Streitpunkten. Der BQ (49 Abgeordnete) und die NDP (30) allein indes besitzen dafür keine Mehrheit. Stéphane Dion, der Vorsitzende der Liberalen, ist bislang davor zurückgeschreckt, Neuwahlen zu erzwingen, da seine Führungsqualitäten innerhalb der Partei umstritten sind und daher die Geschlossenheit für einen Wahlkampf fehlt. Zudem haben die Liberalen bei Nachwahlen zum Parlament im Herbst Stimmen verloren. Sollten die nächsten Nachwahlen am 17. März 2008 ihnen jedoch Gewinne bringen und einen allgemeinen Stimmungsumschwung in der Bevölkerung signalisieren, könnte Dion versucht sein, die Regierung Harper zu stürzen und noch vor der parlamentarischen Sommerpause Neuwahlen durchzusetzen. Im Mittelpunkt des dann folgenden Wahlkampfs dürfte sicherlich die Zukunft des kanadischen Afghanistan-Engagements stehen. Angesichts der in der Öffentlichkeit verbreiteten kritischen Haltung gegenüber dem bisherigen Verlauf der ISAF-Mission ist nicht auszuschließen, dass die Regierungen der anderen NATO-Mitglieder noch in diesem Jahr einer von den Liberalen geführten kanadischen Regierung gegenüberstehen werden, die im Februar

2009 die militärische Präsenz Kanadas in der Provinz Kandahar beenden will.

Folgen für die NATO

Mit dem Manley-Bericht hat die Regierung Harper trotz der Kritik, die darin auch an ihrem Vorgehen geäußert wird, ein wirksames Instrument in die Hand bekommen, um ihre Afghanistan-Politik innen- wie außenpolitisch abzusichern, und man wird zu Recht vermuten dürfen, dass dies das eigentliche Motiv für die Einsetzung der überparteilichen Kommission gewesen ist. Indem sich Premierminister Harper am 28. Januar die Empfehlungen der Kommission zu eigen gemacht hat, federt er die Kritik der öffentlichen Meinung an seiner Afghanistan-Politik ab und signalisiert den NATO-Partnern gleichzeitig, dass ihn die innenpolitische Situation dazu zwingt, ihnen größere Konzessionen abzuverlangen. Die Empfehlung John Manleys, jede parlamentarische Befassung mit dem kanadischen ISAF-Einsatz bis nach dem NATO-Gipfel in Bukarest vom 2. bis 4. April zu unterlassen, hat diese Stoßrichtung des Reports deutlich unterstrichen.

Zwar wird es in den anstehenden Verhandlungen innerhalb der nordatlantischen Allianz auch um die Unterstützung des kanadischen Kontingents mit zusätzlichem Material, das heißt vor allem Hubschraubern und Drohnen gehen. Im Mittelpunkt der sicherlich kontroversen Gespräche wird aber die Frage stehen, ob und welche NATO-Mitglieder bereit sein werden, dem kanadischen Ultimatum zu folgen und bis zu 1000 weitere Soldaten für Kampfeinsätze in Kandahar zu entsenden.

Erste Blicke haben sich auf die 3200 amerikanischen Marineinfanteristen gerichtet, deren Verlegung nach Afghanistan Präsident Bush am 15. Januar 2008 angeordnet hat. Diese Truppen sollen die US-Verbände jedoch nur befristet, von März bis Oktober 2008, verstärken, so dass dem kanadischen Anliegen einer permanenten Unterstützung nicht Rechnung getragen würde. Zudem schließen sie nur eine kleine Lücke

des von der NATO identifizierten Bedarfs von insgesamt 7500 zusätzlichen Soldaten für die ISAF.

Die Bundesrepublik wird im Manley-Report als möglicher zusätzlicher Truppensteller nicht explizit genannt, und die Regierung Harper hat signalisiert, dass sie erst einmal mit denjenigen NATO-Partnern sprechen wird, die bislang keine oder nur kleinere Kontingente für die ISAF entsandt haben. Da jedoch nicht sicher ist, ob und in welchem Umfang diese der Forderung Ottawas nachkommen werden, wird sich auch die Bundesregierung spätestens im April mit dem kanadischen Anliegen konfrontiert sehen. Zwar erkennen die Regierung Harper und die kanadische Öffentlichkeit durchaus die Leistung der Bundeswehr im Norden Afghanistans an, sie beklagen aber zugleich die Spaltung der NATO in Mitgliedstaaten, die Kampfeinsätze bestreiten, und solche, die sich wie Deutschland nicht an der militärischen Bekämpfung der Taliban beteiligen. Wie auch die Bush-Administration sprechen Harper, Außenminister Maxime Bernier und Verteidigungsminister Peter McKay von einem drohenden Bruch der Allianz und warnen vor einem Verlust an Glaubwürdigkeit.

Ein erneutes Verweisen auf die vereinbarte Arbeitsteilung in Afghanistan, den wichtigen Beitrag der Bundeswehr im Land und auf die sich verschlechternde Sicherheitslage auch im Norden Afghanistans wird dabei weder die Regierung Harper noch die kanadische Öffentlichkeit zufriedenstellen. Im Gegenteil: Diese Argumente haben in den vergangenen Monaten zu wütenden Attacken der kanadischen Medien und einiger Politiker auf die deutsche Afghanistan-Politik geführt.

Im Kern geht es Ottawa um eine faire Risiko- und Lastenteilung innerhalb der nordatlantischen Allianz. Dass diese nicht gegeben ist, manifestiert sich für die kanadische Öffentlichkeit nicht zuletzt an nackten Zahlen: Kanada stellt mit knapp 33 Millionen Einwohnern und einer Armee von 62 000 Soldaten ein ISAF-Kontingent von 2500 Mann und verzeichnete im Ver-

lauf dieses Einsatzes bereits 78 Gefallene. Deutschland mit gut 82 Millionen Einwohnern und einer Gesamtstärke der Bundeswehr von 245 000 Mann ist in Afghanistan mit 3200 Soldaten präsent und musste bislang 25 Tote hinnehmen. Über die geschmackliche und analytische Qualität des Vergleichs von Opferzahlen lässt sich streiten, entscheidend für die NATO ist, dass Kanada die 78 Toten als – im Vergleich zu anderen NATO-Mitgliedern – unverhältnismäßig hohen Blutzoll betrachtet, den es immer weniger hinzunehmen bereit ist.

Nimmt man dann noch die Einsatzbeschränkungen der Bundeswehr und anderer Alliierten in Afghanistan hinzu, so verwundert es nicht, dass Ottawa mit dem deutschen Beitrag unzufrieden ist und diese Unzufriedenheit, die sich auch gegen andere europäische NATO-Partner richtet, in die für eine Allianz ungewöhnliche Form eines Ultimatums gegossen hat.

Empfehlungen für die deutsche Politik

Für die Reaktion der Bundesregierung auf die kanadische Forderung sind im Vorfeld des Bukarester Gipfels zwei Grundrichtungen denkbar:

1. Deutschland signalisiert, dass es einen Beitrag zur Unterstützung der kanadischen bzw. anderer alliierter Truppen im Süden Afghanistans zu leisten bereit ist. Dieser Beitrag könnte in einem ersten Schritt aus materiellen Hilfen bestehen, um die vom Manley-Report genannten Defizite im Bereich des Lufttransports und der Aufklärung zu beheben. Ein solches Entgegenkommen wäre in Deutschland politisch sicherlich wenig kontrovers, könnte aber ein wichtiges Signal der transatlantischen Solidarität nach Ottawa senden. Daneben sollte die Bundesregierung aber auch eine zeitlich und im Umfang begrenzte Entsendung von Bundeswehreinheiten zur Unterstützung der Kanadier in Erwägung ziehen, zum Beispiel im Bereich der Ausbildung der afghanischen Armee.

Dazu müsste das existierende Mandat des deutschen ISAF-Kontingents nicht geändert werden. Denn es lässt explizit zu, dass Bundeswehreinheiten »im Zuge der weiteren ISAF-Ausdehnung in anderen Regionen für zeitlich und im Umfang begrenzte Unterstützungsmaßnahmen eingesetzt werden, sofern diese Unterstützungsmaßnahmen zur Erfüllung des ISAF-Gesamtauftrages unabweisbar sind«. Und in der Tat ist die Sicherheitslage im Süden für den Erfolg des ISAF-Gesamtauftrags essentiell: Sollte die NATO nicht auf Dauer verhindern können, dass die Taliban den Aufbau staatlicher Institutionen und den zivilen Wiederaufbau in diesem Landesteil torpedieren, wird ihr Aufstand auch auf den Norden überspringen, die dort bisher erzielten Erfolge zunichte machen und die Bundeswehr in Kampfhandlungen verwickeln, wie wir sie jetzt aus den südlichen Provinzen kennen.

2. Der zweite mögliche Kurs basiert auf der Annahme, dass sich in Deutschland in der nächsten Zeit kein innenpolitischer Konsens über eine Beteiligung der Bundeswehr an der Aufstandsbekämpfung im Süden Afghanistans herstellen lässt. Für diesen Fall ist der deutschen Politik dringend anzuraten, das kanadische Anliegen nicht länger unter Verweis auf existierende Absprachen innerhalb der NATO kategorisch abzulehnen. Stattdessen sollte die Bundesregierung die Position Ottawas innerhalb der Allianz aktiv unterstützen und in Bukarest eine faire Lasten- und Risikoverteilung fordern. Zugleich sollte sie aber deutlich machen, dass Deutschland bereits der drittgrößte Truppensteller in Afghanistan ist und zusammen mit Kanada den politischen Druck auf diejenigen NATO-Mitglieder erhöhen, die bislang nicht oder nur marginal mit Truppenkontingenten in der ISAF vertreten sind. Zu denken ist hier an eine Reihe von mittelosteuropäischen Bündnispartnern, die eher »symbolische« Truppenbeiträge geleistet haben, zum Beispiel die Tschechische Republik, die Slowakei, Ungarn

und die drei baltischen Staaten, sowie südliche Mitglieder wie Griechenland und Portugal. Dies würde den politischen Druck Ottawas auf Berlin dauerhaft abfedern und Deutschland zu geringen diplomatischen Kosten die Gelegenheit bieten, sich innerhalb der Allianz als Protagonist transatlantischer Bündnissolidarität zu präsentieren.

Gleich welchen der beiden Wege die deutsche Politik einschlägt, beide Optionen sollten dringend von einer innenpolitischen Vermittlungsinitiative der Bundesregierung mit dem Ziel begleitet werden, der deutschen Öffentlichkeit die Intentionen, Instrumente und Folgen der ISAF-Mission zu erläutern. Dabei gilt es, schlichte Beschreibungen wie »Kampfeinsatz« oder »Wiederaufbaumission« zu vermeiden, die den Charakter der Afghanistan-Mission eher vernebeln als erhellen. Stattdessen sollte die Bundesregierung den Kern des ISAF-Mandats in den Mittelpunkt der öffentlichen Debatte stellen: Die NATO bzw. die Bundeswehr sollen die afghanischen Behörden dabei unterstützen, Sicherheit auf dem gesamten Staatsgebiet Afghanistans herzustellen, damit die Vereinten Nationen und internationale Hilfsorganisationen den Wiederaufbau des Landes gewährleisten können.

Zwei wichtige Klarstellungen wären damit verbunden: Erstens, diese Sicherheit muss gegebenenfalls gegen den Widerstand aufständischer Gruppen mit Waffengewalt durchgesetzt werden, und ausschließlich in diesem Sinn ist die ISAF-Mission von Anfang an auch ein Kampfeinsatz gewesen. Zweitens sind die häufig im Mittelpunkt der deutschen Debatte stehenden Aufbauleistungen der Bundeswehr loblich, lassen sich aus dem ISAF-Mandat im engeren Sinn jedoch nicht ableiten. Viel zu lange hat die deutsche Politik es versäumt, dies in der Öffentlichkeit klarzustellen, und damit zugelassen, dass die deutsche Beteiligung an der ISAF zu einer Projektionsfläche unterschiedlicher politischer Prioritäten, Hoffnungen und Befürchtungen geworden ist, die mit dem Auftrag der Vereinten

Nationen nichts zu tun haben. Damit ist sie mitverantwortlich für die geringe Zustimmung innerhalb der deutschen Öffentlichkeit, die zunehmend keine Antwort mehr auf die Frage zu geben weiß, warum die Bundeswehr in Afghanistan stationiert ist.

Eine dritte Option ist für die Bundesregierung denkbar, sie drohte aber die gesamte ISAF-Mission zu untergraben. Eine schlicht defensive, auf die Bewahrung des Bestehenden bedachte Politik, die sich dem kanadischen Anliegen der Unterstützung in Kandahar verweigert, ohne in Bukarest in der ein oder anderen Form ein Angebot zu unterbreiten, mag innenpolitisch kurzfristig opportun erscheinen, mittelfristig wird sie kontraproduktiv sein. Denn ein Abzug der kanadischen Truppen aus Kandahar im August 2009 – diesen möglichen Rückzugstermin hat die Manley-Kommission der Regierung Harper empfohlen – könnte die anderen NATO-Mitglieder, die die Aufstandsbekämpfung im Süden übernommen haben, nämlich die Niederlande in Uruzgan und Großbritannien in Helmand, ermutigen, sich ebenfalls zurückzuziehen. Gegenwärtig möchte keiner der NATO-Partner der erste sein, der die innenpolitisch überall kontroverse Mission in Afghanistan beendet. Wenn irgendein Mitglied diesen Schritt jedoch machen sollte, dürften andere zügig folgen.

Dann stünde die Bundesrepublik vor einem Dilemma: Entweder müsste sie daraufhin im Verbund mit anderen Staaten massiv Truppen in den Süden des Landes entsenden, um den Rückzug Kanadas und gegebenenfalls anderer Staaten zu kompensieren; dass die deutsche Politik im Sommer 2009 wenige Monate vor der Bundestagswahl dazu die Bereitschaft aufbringen könnte, ist allerdings zweifelhaft. Oder aber sie müsste zulassen, dass die Taliban angesichts dieses Sicherheitsvakuums ihre Einflussgebiete im Süden in kürzester Zeit ausweiten, was vorübergehend zu einer faktischen Zweiteilung des Landes in ein »ISAF-Afghanistan« und ein »Taliban-Afghanistan«, langfristig wahrscheinlich aber zu einem überstürzten Rückzug der NATO aus

dem Land führen dürfte, ohne dass das ISAF-Mandat auch nur annähernd erfüllt wäre. Dies würde die gesamte Aufbauarbeit in Afghanistan zunichte machen und die nordatlantische Allianz als Sicherheitsinstitution dauerhaft beschädigen. Ein solch doppelter Scherbenhaufen kann nicht im Interesse deutscher Sicherheitspolitik sein.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2008
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