

Arbeitspapier

Forschungsgruppe Sicherheitspolitik
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Jéronimo Barbin und Falk Tettweiler

Strategiewechsel in Afghanistan?

Counterterrorism und Anstöße für eine
deutsche Diskussion

FG03-AP Nr. 01
Juli 2012
Berlin

Inhalt

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

SWP-Arbeitspapiere sind
Online-Veröffentlichungen der
Forschungsgruppen. Sie
durchlaufen kein förmliches
Gutachterverfahren. Sie dürfen
nur mit Zustimmung der
jeweiligen Autoren/
Herausgeber zitiert werden.

Grundidee der US-amerikanischen Counterterrorism- Strategie.....	4
<i>Zerstörung der Terrororganisationen</i>	5
<i>Aktiver Demokratie-Export</i>	5
<i>Stärken der Heimatfront</i>	6
Verbindung von Counterterrorism und Counterinsurgency.....	6
<i>Das COIN-Konzept</i>	6
<i>Die operative Umsetzung von COIN in Afghanistan</i>	7
<i>Counterinsurgency und Counterterrorism</i>	8
Counterterrorism in Afghanistan nach 2014.....	9
Eine mögliche deutsche Beteiligung an einer Afghanistan-Mission nach 2014.....	9

Seit dem 7. Oktober 2001 befinden sich die Vereinigten Staaten von Amerika in wechselnden Koalitionen im aktiven Krieg gegen Terrornetzwerke und deren Unterstützer.^{1,2,3} Hauptschauplatz dieses Krieges ist Afghanistan.⁴ Die US-Amerikaner tragen in dieser Intervention nicht nur die Hauptlast an aufgewendeten Ressourcen. Sie bestimmen auch maßgeblich das Vorgehen innerhalb der Mission. Den konzeptionellen Überbau sowie die weltanschaulichen und strategischen Grundüberlegungen, die sie hierbei leiten, werden in den Nationalen Sicherheitsstrategien (NSS) seit 2002 und in der Nationalen Anti-Terrorstrategie (Nati-

onal Strategy for Counterterrorism, NSCT) von 2011 deutlich.

Der globale Kampf gegen das internationale Terrornetzwerk al-Qa'ida und dessen Ableger, Sympathisanten und Gesinnungsgenossen verläuft seit Beginn entlang dreier Handlungslinien, die in den genannten Strategiedokumenten ab 2002 in wachsender Deutlichkeit dargestellt werden.

Eine dieser Linien zielt darauf ab, die eigene Gesellschaft widerstandsfähiger gegen Terrorangriffe zu machen und weitere Terrorangriffe auf die Vereinigten Staaten zu verhindern.⁵ Die hier getroffenen Maßnahmen lassen sich mit dem Schlagwort „Homeland Security“ fassen.

Der Großteil der sicherheitspolitischen Diskussion vernachlässigt allerdings diesen nach innen gerichteten Kampf gegen den Terrorismus⁶ und befasst sich im Schwerpunkt mit den beiden nach außen gerichteten Handlungslinien – die direkte und indirekte Bekämpfung der Terroristen und die Beseitigung von möglichen Ursachen des Terrorismus an sich.⁷

Politische Entscheidungsträger in den USA verfolgen stringent seit 2002 diese Anti-Terrorstrategie zum Schutz ihres Landes gegen Terrorangriffe. Scheinbare Strategiewechsel – die unter den Schlagworten Counterinsurgency (COIN) und Einsatz von Kampfdrohnen diskutiert werden – sind lediglich Änderungen und Anpassungen der Counterterrorism (CT) Strategie auf der Ebene der Mittel.⁸ Der Zweck des Engagements und die Ziele für die einzelnen Handlungslinien bleiben jedoch unverändert.

Diese Kontinuität wird in der Öffentlichkeit meist nicht wahrgenommen, da viele Beobachter und Analysten sich bei ihrer Bewertung auf den Einsatz der Mittel fokussieren und fälschlicherweise annehmen,

¹ Die National Security Strategy 2002 erweckt an manchen Stellen den Eindruck, es gehe den Vereinigten Staaten um den Kampf gegen ein Phänomen – den Terrorismus. Exemplarisch dafür sind Aussagen wie: „The enemy is not a single political regime or person or religion or ideology. The enemy is terrorism – premeditated, politically motivated violence perpetrated against innocents.“ White House (Hg.), *The National Security Strategy of the United States of America*, Washington 2002, S. 5. <<http://nssarchive.us/NSSR/2002.pdf>> (eingesehen am 21.05.2012). Im selben Dokument wird jedoch deutlich, dass der Gegner nicht ohne Gestalt ist. Vielmehr handelt es sich um identifizierbare Gruppen von Akteuren, die sich des Mittels des Terrors bedienen, um ihre politischen Ziele zu erreichen. Gestützt wird diese These durch Zitate wie: „The United States of America is fighting a war against terrorists of global reach.“ (Ebd., S. 5). Oder: „It [the struggle against global terrorism, F.T.] will be fought on many fronts against a particularly elusive enemy...“ (Ebd., S. 5).

² Die National Security Strategy 2010 macht ausdrücklich klar, wer bekämpft wird: „...we are fighting a war against a far-reaching network of hatred and violence. We will disrupt, dismantle, and defeat al-Qa'ida and its affiliates...“ White House (Hg.), *National Security Strategy*, Washington 2010, S. 4. <<http://nssarchive.us/NSSR/2010.pdf>> (eingesehen am 21.05.2012).

³ Noch klarer drückt es die National Strategy for Counterterrorism aus: „The United States deliberately uses the word 'war' to describe our relentless campaign against al-Qa'ida. However, this Administration has made it clear that we are not at war with the tactic of terrorism or the religion of Islam. We are at war with a specific organization – al Qa'ida.“ White House (Hg.), *National Strategy for Counterterrorism*, Washington 2011, S. 2. <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/counterterrorism_strategy.pdf> (eingesehen am 21.05.2012)

⁴ Vgl. White House (Hg.), *NSS 2002*, [wie Fn. 1], S. 5; The White House (Hg.), *The National Security Strategy of the United States of America*, Washington 2006, S. 2, 8ff. <<http://nssarchive.us/NSSR/2006.pdf>> (eingesehen am 21.05.2012); White House (Hg.), *NSS 2010*, [wie Fn. 2], S. i-iii, 1, 4, 8, 20f. Der Krieg im Irak ist erstmalig in der NSS 2006 (S. 2ff) ein Thema und wird dort gleichzeitig mit dem Einsatz in Afghanistan genannt. In der NSS 2010 (S. 4) hat der Einsatz im Irak an Bedeutung verloren. Er wird als nahezu abgeschlossen bewertet.

⁵ White House (Hg.), *NSS 2002*, [wie Fn. 1], S. 6f; White House (Hg.), *NSS 2006*, [wie Fn. 4], S. 18; White House (Hg.), *NSS 2010*, [wie Fn. 2], S. 9, 15, 17ff; White House (Hg.), *NSCT 2011*, [wie Fn. 3], S. 8, 11f.

⁶ Anders Markus Kaim, »Internationale Sicherheitspolitik nach dem 11. September«, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 27 (2011), S. 3-9. Kaim nimmt zwar die nach innen gerichtete Säule wahr, fixiert sich dabei jedoch auf eine institutionelle Perspektive der Bekämpfung von internationalen Terrornetzwerken (Ebd. S. 7f). Es ginge hauptsächlich um eine verbesserte Koordinierung und Kooperation.

⁷ Vgl. dazu exemplarisch Annegret Bendiek, *An den Grenzen des Rechtsstaats. EU-USA-Terrorismusbekämpfung*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP-Studie S 3/2011).

⁸ Auch der Wechsel in der Führung der Vereinigten Staaten von Bush auf Obama 2009 bedeutet keine wesentliche Änderung in der Strategie. Vgl. Annegret Bendiek, *An den Grenzen des Rechtsstaats*, [wie Fn. 7], S. 8.

dass mit einer Änderung auf der Ebene der Mittel immer auch eine Änderung der Strategie einherginge.⁹ Diese Fehlperzeption kann dazu führen, dass die logische Konsistenz des alliierten Handelns in Afghanistan übersehen wird, da die eigentliche Motivlage der handelnden Akteure ausgeblendet wird.

Das vorliegende Papier verfolgt eine doppelte Zielsetzung. Es soll zum einen die Kontinuität der konzeptionellen Grundlagen der Strategie aufzeigen, die von den Vereinigten Staaten und ihren Verbündeten in Afghanistan verfolgt wird. Dabei wird die These vertreten, dass der häufig propagierte Strategiewechsel von CT zu COIN in Afghanistan tatsächlich keinen Wechsel darstelle. Stattdessen wird gezeigt, dass COIN in bestimmten Situationen konzeptionell lediglich eine operativ-taktische, unterstützende und notwendige Maßnahme darstellt, um weiter CT betreiben zu können. Der Schwerpunkt liegt in dieser Betrachtung auf der konzeptionellen Ebene. Ob CT oder COIN an sich erfolgreich sein können, und ob die Grundannahmen der beiden Konzepte gerechtfertigt sind, wurde anderenorts bereits diskutiert.¹⁰

Zum anderen empfiehlt das vorliegende Arbeitspapier in einem Ausblick den Vertretern der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik, sich mit der Frage auseinanderzusetzen, wie sich Deutschland in der Zeit nach 2014 weiter am Kampf gegen den internationalen Terrorismus bzw. gegen globale Terrornetzwerke beteiligen will. Der Kampf gegen den internationalen Terrorismus ist schließlich als eine wesentliche Aufgabe seiner Streitkräfte sowohl im Weißbuch aus dem Jahr 2006 als auch in den Verteidigungspolitischen Richtlinien aus dem Jahr 2011 aufgeführt.

⁹ Vgl. z.B. Martin Kahl, »Die Militärstrategie der USA nach dem 11. September«, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 27 (2011), S. 19-24, (22f), oder Conrad Schetter und Janosch Prinz: »Vom „Krieg gegen den Terrorismus“ zur „Aufstandsbekämpfung“«. Zum Paradigmatischen der Interventionspolitik in Afghanistan«, in: Thomas Jäger/Rasmus Beckmann (Hg.), *Handbuch Kriegstheorien*, Wiesbaden 2012, S. 522-534. Zur Debatte in Großbritannien und den USA vgl. Michael J. Boyle: »Do Counterterrorism and Counterinsurgency Go Together?«, in: *International Affairs*, 86: 2, 2010, S. 332-353 (333ff) oder David J. Kilcullen, »Countering Global Insurgency«, in: *The Journal of Strategic Studies*, Vol 28, No. 4, August 2005, S. 597-617 (603 ff).

¹⁰ Vgl. z.B. Falk Tettweiler, *Afghanistan-Strategie auf dem Prüfstand: Die Evaluationsdebatte greift zu kurz*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP-Arbeitspapier FG 03 Nr.06/2011) oder Peter Rudolf, *Zivil-militärische Aufstandsbekämpfung. Analyse und Kritik der Counterinsurgency-Doktrin*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP-Studie S-02/2011).

Grundidee der US-amerikanischen Counterterrorism-Strategie

Nach den Anschlägen am 11. September 2001 war die erste Reaktion der Vereinigten Staaten Vergeltung.¹¹ Diese manifestierte sich ab dem 7. Oktober 2001 in der Beseitigung des Taliban-Regimes in Afghanistan, das al-Qa'ida vor dem 11. September Unterschlupf geboten hatte. Im Folgejahr entstand im Anschluss an die ersten militärischen Aktionen eine CT-Strategie, deren Grundlagen in der NSS 2002 umrissen werden und die sich seitdem wie ein roter Faden durch das US-amerikanische Vorgehen ziehen.

Ausgangspunkt der amerikanischen Überlegungen ist, dass Afghanistan zwar ein Zufluchtsort für die Drahtzieher des 11. September war. Es ist aber nicht die alleinige Brutstätte und die einzige Heimat für potentielle Angreifer auf die USA und deren Verbündete.¹² Der globale Kampf hat zum Ziel, internationale Terrororganisationen unschädlich zu machen. Dies soll auf drei unterschiedlichen Wegen erreicht werden, die nicht sequentiell, sondern gleichzeitig beschritten werden.¹³ Die Vielfältigkeit der in CT zu bearbeitenden Themenfelder macht deutlich, dass die Konzeptionäre nicht davon ausgehen, dass die Mittel eines einzigen Staates – geschweige denn das Militär alleine – ausreichen könnten, Terrororganisationen zu vernichten. CT ist eine gesamtstaatliche Aufgabe, die nur in enger Abstimmung mit Partnern bewältigt werden kann.¹⁴ Aus diesem Grund greift auch eine auf militärische Mittel reduzierte Diskussion um COIN und CT zu kurz.

¹¹ „Just three days removed from these events, Americans do not yet have the distance of history. But our responsibility to history is already clear: to answer these attacks and rid the world of evil. War has been waged against us by stealth and deceit and murder. This nation is peaceful, but fierce when stirred to anger.“, George Bush, 14.09.2001, zitiert nach White House (Hg.), *NSS 2002*, [wie Fn. 1], S. 5.

¹² In der NSS 2002 wird deutlich, dass die Vereinigten Staaten nicht grundsätzlich jede Organisation bekämpfen wollen, die sich terroristischer Mittel bedient. Der erklärte Gegner sind Gruppen, die globale Ziele verfolgen – also international handeln („terrorist organizations of global reach“ (White House (Hg.), *NSS 2002*, [wie Fn. 1], S. 5).

¹³ White House (Hg.), *NSS 2002*, [wie Fn. 1], S. 6.

¹⁴ White House (Hg.), *NSCT 2011*, [wie Fn. 3], S. 6ff; White House (Hg.), *NSS 2010*, [wie Fn. 2], S. 11f; White House (Hg.), *NSS 2006*, [wie Fn. 4], S. 1; White House (Hg.), *NSS 2002*, [Fn. 1], S. 4, 9.

Zerstörung der Terrororganisationen

Ziel der ersten Handlungslinie ist die Zerstörung der internationalen Terrororganisationen. Dieser Weg ist direkt und beinhaltet den Angriff auf die Führer der Organisationen, auf deren Führungsmittel (Command, Control, and Communications), materielle Versorgung sowie ihre Finanzmittel.¹⁵ Die angewandten Maßnahmen sollen die Terroristen unfähig machen, Operationen zu planen und auszuführen. Da die Vereinigten Staaten aufgrund der globalen Ausdehnung der Terrornetzwerke dies nicht weltweit leisten können, sind sie auf regionale Partner angewiesen, denen sie im Kampf gegen den Terror unterstützend zur Seite stehen.¹⁶ Der Kampf gegen Terroristen bedeutet auch, dass die USA andere Staaten davon abhalten wollen, Terrororganisationen zu unterstützen oder zu beherbergen. Um dies zu erreichen, sind sie bereit, die betreffenden Staaten „zu überzeugen oder zu zwingen“, ihre Verantwortung als souveräne Staaten zu übernehmen.¹⁷

Aktiver Demokratie-Export

Dieses Welt- und Staatsbild, das davon ausgeht, dass der Staat als politische Einheit objektiv eine bestimmte Verantwortung hat, und die Bewertung, dass nicht alle Staaten dieser Verantwortung gerecht werden, verbindet den direkten Krieg gegen Terrororganisationen mit der zweiten Handlungslinie im Kampf gegen den Terrorismus – dem Krieg der Weltanschauungen („war of ideas“).¹⁸ Dieser ist von der Vorstellung ge-

prägt, dass es nur ein erfolgreiches Staatsmodell gibt. Dieses Erfolgsmodell ist nach der Lesart der NSS 2002 die liberale Demokratie.¹⁹ Nur sie garantiere die Grundrechte und ermögliche es so den Bewohnern eines Landes, ihr Potential voll auszuschöpfen. Einzig in einem liberal-demokratischen System mit freiem Handel könne es wirtschaftliche Prosperität geben. Daher reduziere eine Verbreitung dieses Gesellschafts-systems die Ursachen des internationalen Terrorismus.²⁰ Auf diesem indirekten Weg der Terrorbekämpfung soll zum einen der Einsatz von Terror zum Erreichen politischer Ziele völkerrechtlich geächtet werden. Außerdem sollen gezielt moderne und moderate Regierungen – vor allem in der muslimischen Welt – unterstützt werden, um zu verhindern dass Ideologien und Bedingungen, die Terrorismus fördern, entstehen. Ferner wollen die USA darauf hinwirken, dass die internationale Gemeinschaft ihre Bemühungen und Ressourcen auf gefährdete Regionen konzentriert, um den Terrorismus fördernde Faktoren entgegenzuwirken.²¹ Hierfür sollen einerseits die Mittel der amerika-

ter place for all its citizens.“, White House (Hg.), NSS 2002, [wie Fn. 1], S. 21.

¹⁹ „The great struggles of the twentieth century between liberty and totalitarianism ended with a decisive victory for the forces of freedom – and a single sustainable model for national success: freedom, democracy, and free enterprise.“, White House (Hg.), NSS 2002, [wie Fn. 1], S. 3. Vgl. auch White House (Hg.), NSS 2006, [wie Fn. 4], S. 15. Die zweite Handlungslinie ist die einzige, bei der es während des zehn Jahre währenden Anti-Terror-Kampfes Anpassungen gab. So wich die Zielvorstellung der liberalen Demokratie nach und nach einem pragmatischeren Ziel-Zustandes. Die Gesellschaften, in denen Terroristen einen sicheren Zufluchtsort finden könnten, sollten soweit „stabilisiert“ werden, dass rechtstaatliche Institutionen diesen begegnen könnten.

²⁰ „And because free nations tend toward peace, the advance of liberty will make America more secure ... The first pillar is promoting freedom, justice, and human dignity – working to end tyranny, to promote effective democracies, and to extend prosperity through free and fair trade and wise development policies.“ White House (Hg.), NSS 2006, [wie Fn. 4], S. 2. Vgl. außerdem White House (Hg.), NSS 2006, [wie Fn. 4], S. 3ff.

²¹ Die NSS 2006 macht folgende Bedingungen für den heutigen, internationalen Terrorismus verantwortlich: politische Entfremdung; Missstände, für die andere verantwortlich gemacht werden können; Subkulturen, die un- oder fehlinformiert sind, und die Verschwörungstheorien anhängen; Ideologien, die Mord rechtfertigen. Damit widerspricht sie denjenigen, die einfache Kausalitäten für die Entstehung des Phänomens propagieren. Terrorismus sei kein zwangsläufiges Nebenprodukt von Armut. Er sei keine Folge des Angriffs auf den Irak (gemeint sind hier die Anschläge 2004 in Madrid und 2005 in London, die zum Ziel hatten, die Allianz im Irak aufzubrechen, F.T.) oder dem Nah-Ost-Konflikt zwischen Isra-

¹⁵ „The fight must be taken to the enemy, to keep him on the run. To succeed in our own effort, we need the support and concerted action of friends and allies. We must join with others to deny the terrorists what they need to survive: safe haven, financial support, and the support and protection that certain nation-states historically have given them.“ White House (Hg.), NSS 2006, [wie Fn. 4], S. 8.

¹⁶ White House (Hg.), NSS 2002, [wie Fn.1], S. 5f.

¹⁷ „We will disrupt and destroy terrorist organizations by ... denying further sponsorship, support, and sanctuary to terrorists by convincing or compelling states to accept their sovereign responsibilities.“ White House (Hg.), NSS 2002, [wie Fn. 1], S. 6. Vgl. auch White House (Hg.), NSS 2010, [wie Fn. 2], S. 19 und White House (Hg.), NSCT 2011, [wie Fn. 3], S. 8.

¹⁸ White House (Hg.), NSS 2002, [wie Fn. 1], S. 6. Das Ausmaß der Bemühungen der USA beim Demokratie-Export macht ein in der NSS 2002 abgedrucktes Zitat von George Bush deutlich: „In World War II we fought to make the world safer, then we worked to rebuild it. As we wage war today to keep the world safe from terror, we must also work to make the world a bet-

nischen Entwicklungszusammenarbeit aufgestockt werden. Die Unterstützung für Staaten soll jedoch davon abhängig gemacht werden, ob die entsprechenden Regierungen ihre Länder nach demokratischen Grundvorstellungen regieren.²² Andererseits wollen die Vereinigten Staaten aktiv die liberal-demokratische Idee vermarkten,²³ um den Freiheitsgedanken in repressiven und terrorismusfördernden Staaten zu entfachen.

Stärken der Heimatfront

Die dritte Handlungslinie der amerikanischen CT-Strategie fokussiert nicht die Anderen sondern die eigene Gesellschaft. Da die beiden offensiven Elemente so prominent sind, wird dieser Teil des Kampfes gegen den Terrorismus in der Diskussion häufig übersehen. Die Bemühungen, die eigene Gesellschaft gegen Terrorangriffe zu schützen und Terroristen von weiteren Angriffen abzuschrecken, umfasst eine Reorganisation der amerikanischen Homeland Security sowie des Zivil- und Katastrophenschutzes.²⁴ Zusätzlich wurden einschlägige Gesetze verschärft und die Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden verbessert.²⁵ Ziel ist eine „resiliente“ Gesellschaft, die Terroristen von einem weiteren Anschlag abschreckt, da die Erfolgchancen gering wären, und in der die Terroristen selbst im Falle eines Erfolges nicht die erhoffte Wirkung erzielen würden.²⁶

Verbindung von Counterterrorism und Counterinsurgency

Der Kampf gegen internationale Terrororganisationen hat, wie gezeigt wurde, seit 2002 einen festen Platz im

el und den Palästinensern. Terrorismus sei auch keine Gegenreaktion auf die amerikanischen Bemühungen im Antiterrorkrieg. Vgl. White House (Hg.), *NSS 2006*, [wie Fn. 4], S. 10.

²² White House (Hg.), *NSS 2002*, [wie Fn. 1], S. 21ff; White House (Hg.), *NSS 2006*, [wie Fn. 4], S. 31ff; White House (Hg.), *NSS 2010*, [wie Fn. 2] S. 26.

²³ Ausführlich dazu White House (Hg.), *NSS 2006*, [wie Fn. 4], S. 11, oder White House (Hg.), *NSS 2010*, [wie Fn. 2], S. 22; White House (Hg.), *NSCT 2011*, [wie Fn. 3], S. 9.

²⁴ White House (Hg.), *NSS 2002*, [wie Fn. 1], S. 6f; White House (Hg.), *NSS 2006*, [wie Fn. 4], S. 43ff; White House (Hg.), *NSS 2010*, [wie Fn. 2], S. 18f; White House (Hg.), *NSCT 2011*, [wie Fn. 3], S. 8, 11.

²⁵ Vgl. Kaim, *Internationale Sicherheitspolitik*, [wie Fn. 6].

²⁶ White House (Hg.), *NSCT 2011*, [wie Fn. 3], S. 8.

außenpolitischen Handeln der Vereinigten Staaten. In der NSS 2010, die beinahe neun Jahre nach den den Antiterrorkampf auslösenden Terroranschlägen veröffentlicht wurde, hat er nach der Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen im Zusammenhang mit der „Problematik Iran“ immer noch die zweite Priorität.²⁷ In der öffentlichen Wahrnehmung ist CT jedoch seit spätestens 2006 mehr und mehr in den Hintergrund gerückt. Seinen prominenten Platz hat COIN eingenommen, das als Strategie CT scheinbar nach und nach auch in Afghanistan ablöste.²⁸

Das COIN-Konzept

Das Konzept der Aufstandsbekämpfung hat seinen Ursprung in der französischen und britischen Kolonialkriegsführung²⁹ und durchlief seitdem mehrere

²⁷ White House (Hg.), *NSS 2010*, [wie Fn. 2], S. 4.

²⁸ 2006 verlangte die angespannte Sicherheitslage im Irak eine Strategie gegen die den Staatsaufbau bedrohenden Aufständischen. Es kam zu einer Wiedergeburt lang verdrängter Aufstandsbekämpfungstechniken, die unter dem Oberbegriff COIN zusammengefasst wurden. Für die US Army und die US Marines wurde der militärische Anteil im Field Manual 3-24 festgelegt. Da Aufstandsbekämpfung aus Sicht der Vereinigten Staaten eine gesamtstaatliche Aufgabe darstellt, folgte 2009 der Interagency Guide, der das amerikanische Verständnis von COIN darstellt und unterschiedliche Aufgabengebiete identifiziert. Vgl. US Government (Hg.), *Counterinsurgency Guide*, Washington 2009. Kritisch dazu Peter Rudolf, *Zivilmilitärische Aufstandsbekämpfung*, [wie Fn. 10], Falk Tettweiler, *Afghanistan Strategie auf dem Prüfstand*, [wie Fn. 10] oder Falk Tettweiler, *Die amerikanische Counterinsurgency-Debatte und erste Folgerungen für eine deutsche Diskussion*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP-Arbeitspapier FG 03 Nr. 1/2011).

²⁹ Vgl. Thomas Rid, »The Nineteenth Century Origins of Counterinsurgency Doctrine«, in: *Journal of Strategic Studies*, Vol. 33 No. 5 (2010), S.727-758; Christian Olsson, »Afghanistan et Irak: les origines coloniales des guerres antiterroristes«, in: Didier Bigo/Laurent Bonelli/Thomas Deltombe (Hg.), *Au nom du 11. Septembre. Les démocraties à l'épreuve de l'antiterrorisme*, Paris 2008; Bertrand Valeyre/Alexandre Guerin, »De Galula à Petraeus. L'héritage français dans la pensée américaine de la contre-insurrection«, in: *Cahier de la recherche doctrinale*, juin, Paris 2009 ; Matthias Strohn, »Von Imperial Policing zu Low Intensity Operations. Britische Counterinsurgency-Klassiker und ihre programmatische Aktualität«, in: Martin Sebaldt/Alexander Straßner (Hg.), *Aufstand und Demokratie. Counterinsurgency als normative und praktische Herausforderung*, Wiesbaden 2011, S. 133-146; Jochen Hippler, »Counterinsurgency – Theorien unkonventioneller Kriegsführung. Callwell, Thompson, Smith und das US Army Field Manual 3-24«, in: Thomas Jäger/Rasmus Beckmann (Hg.), *Handbuch Kriegstheorien*, Wiesbaden 2012, S. 256-283.

Transformationsphasen. Heutzutage versteht man unter COIN vor allem eine US-amerikanisch geprägte Herangehensweise zur Aufstandsbekämpfung. Die US-amerikanische COIN-Doktrin entstand im Jahre 2006 unter dem Eindruck des Irak-Krieges. Sie wurde unter der Federführung von General David Petraeus, damals Oberbefehlshaber der US-Truppen im Irak, im Feldhandbuch FM 3-24 für die US Army und das US Marine Corps theoretisiert. Aufstandsbekämpfung umfasst laut Field Manual 3-24 eine Kombination offensiver, defensiver und „Stabilisierungs“-Elemente. Das hochkomplexe Aufgabenfeld beim militärischen Anteil an COIN verlange von den Soldaten, kämpfen und sich am Wiederaufbau beteiligen zu können.³⁰ Die gesamtstaatlichen Stabilisierungsoperationen sollen die lokale Regierung unterstützen und dienen in erster Linie dem Erhalt von Sicherheit. Außerdem sollen sie langfristig gute Regierungsführung sowie wirtschaftliche und infrastrukturelle Entwicklung fördern, um dadurch die politische Kontrolle und die Grundversorgung der Bevölkerung sicherzustellen.

Alle den Aufstand bekämpfenden militärischen und zivilen Kräfte sollen darauf hinwirken, dass die lokale „Bevölkerung“³¹ ihre Regierung als legitim empfindet. Im Mittelpunkt aller Bemühungen stehen die Bevölkerung und ihr Sicherheitsempfinden. Die Regierung kann zusätzlich durch die Beteiligung der Bevölkerung an politischen Prozessen wie die Wahl politischer Führer, das Einhalten rechtsstaatlicher Prinzipien und das Respektieren politischer Institutionen Legitimität (zurück) erlangen.³² Sie soll, mithilfe entwicklungsfähiger lokaler Führer und des Aufbaus tragfähiger Institutionen – z.B. der Sicherheitskräfte –, den Kampf gegen die Aufständischen aus eigener Kraft gewinnen können. Die ausländischen Kräfte können

diesen Prozess lediglich unterstützen, aber nicht steuern. Nur wenn die einheimische Bevölkerung überzeugt ist, dass ihre Regierung auch den Abzug der ausländischen Kräfte „überleben“ wird, da sie über die Fähigkeiten, das Durchhaltevermögen und den Willen verfügt, den Kampf gegen die Aufständischen erfolgreich weiterzuführen, besteht die Hoffnung, dass sie die amtierende Regierung unterstützt.³³

Die operative Umsetzung von COIN in Afghanistan

Die operative Umsetzung der COIN-Doktrin in Afghanistan findet sich in den Leitlinien der ISAF-Kommandeure General McKiernan (Juni 2008³⁴ – Juni 2009³⁵), General McChrystal (Juni 2009³⁶ – Juni 2010³⁷) und General Petraeus (Juli 2010 – Juli 2011).³⁸ Sie bilden den roten Faden für den Einsatz der internationalen Truppen, sind aber – außer für die US-Truppen – rechtlich nicht bindend. Allerdings ermöglichen sie einen kohärenteren gemeinsamen Einsatz unter einer gemeinsamen militärischen Führung.

Die für Afghanistan herausgegebenen Richtlinien für das Militär weichen kaum von der offiziellen im Field Manual 3-24 formulierten Doktrin ab. Neben der herausragenden Bedeutung der Bevölkerung, die letzten Endes eigenverantwortlich über ihre Zukunft entscheiden soll, wird immer wieder auf die strukturellen Veränderungen, die einzuleiten sind, hingewiesen. So schreibt General McKiernan in seiner Tactical Directive vom 30. Dezember 2008: „We are here to win and that victory is an Afghan victory; a victory which creates a secure population which enjoys freedom of movement, effective governance, viable institutions,

³⁰ US Department of the Army (Hg.), *Counterinsurgency. Field Manual FM 3-24*, Washington 2006, S. 31-32. <<http://www.fas.org/irp/doddir/army/fm3-24.pdf>> (eingesehen am 21.05.2012).

³¹ Bei theoretischen Überlegungen zu COIN wird die Bevölkerung als ein homogener Akteur wahrgenommen. Diese stark vereinfachende Konstruktion ist jedoch problematisch. Die Bevölkerung ist in den seltensten Fällen homogen, sondern hat in den meisten Einsatzländern verschiedene ethnische Hintergründe, unterschiedliche Konfessionen oder spezifische Loyalitäten.

Außerdem ist es problematisch, die Bevölkerung als kollektiven Akteur zu konstruieren, da es in den seltensten Fällen eine gemeinsame Willensbildung und daraus resultierende Handlungen gibt.

³² Dazu kritisch Falk Tettweiler, *Die amerikanische Counterinsurgency-Debatte*, [wie Fn. 28], S 4f.

³³ US Department of the Army (Hg.), *Counterinsurgency*, [wie Fn. 30], S. 36.

³⁴ American Forces Press Service, »McKiernan Assumes Command of NATO Forces in Afghanistan«, in: www.army.mil (03.06.2008), <<http://www.army.mil/article/9617/mckiernan-assumes-command-of-nato-forces-in-afghanistan>> (eingesehen am 21.05.2012).

³⁵ ALS/DPA, »Obama feuert Kommandeur in Afghanistan«, in: *Spiegel Online* (11.05.2009), <<http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,624160,00.html>> (eingesehen am 21.05.2012).

³⁶ *Ebd.*

³⁷ Gregor Peter Schmitz, »Krieg ist größer als ein einzelner Mann«, in: *Spiegel Online* (24.06.2010), <<http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,702508,00.html>> (eingesehen am 21.05.2012).

³⁸ ANR/DPA/AFP, »Petraeus räumt Kommandeursposten«, in: *Spiegel Online* (18.07.2011), <<http://www.spiegel.de/politik/ausland/afghanistan-petraeus-raeumt-kommandeursposten-a-774995.html>> (eingesehen am 21.05.2012).

and economic progress“.³⁹ Nur wenn die genannten Faktoren erfüllt würden und langfristig erfüllt bleiben, so McKiernan, könnten die Aufständischen im Kampf um die Gunst der Bevölkerung besiegt werden.

In einem Konflikt, in dem der Gegner weder über eine Armee im klassischen Sinne noch über eine Infrastruktur verfüge, auf die er sich stützt, sei seine einzig nennenswerte Ressource die Unterstützung durch die Bevölkerung. Sie biete ihm Unterschlupf, sie versorge ihn mit Rekruten und finanziellen Mitteln. Wenn es also gelänge, diese Unterstützung durch das „human terrain“⁴⁰ zu unterbinden, dann sei der Gegner schon so gut wie besiegt.⁴¹ Jedoch sei solch ein Einsatz sehr truppen- und kostenintensiv, denn die eingesetzten Kräfte müssen in der Fläche präsent sein, ohne zugleich an Schlagkraft zu verlieren.

General McKiernan wurde im Sommer 2009 durch General McChrystal als ISAF-Kommandeur und gleichzeitiger Oberbefehlshaber der US-Truppen in Afghanistan ersetzt. McChrystal bekam durch einen erheblichen Aufwuchs der US-Streitkräfte („Surge“) schließlich auch die Ressourcen für die konsequente Umsetzung der COIN-Doktrin in Afghanistan. Der neu gewählte Präsident Obama wollte neben seiner neuen AfPak-Strategie⁴² und der Einsetzung eines neuen Botschafters (den pensionierten General Karl W. Eikenberry) in Afghanistan konsequenterweise auch beim militärischen Personal einen Neuanfang starten.⁴³

Im Zentrum der Operationsführung stand nach wie vor der Schutz der Bevölkerung.⁴⁴ Die Aufstockung der

US-Truppen in Afghanistan um 90.000 Soldaten veränderte jedoch die Operationsführung an sich. Daher gingen manche Beobachter, aber auch Beteiligte davon aus, dass sich auch die Gesamtstrategie verändert habe – von CT zu COIN.⁴⁵

Counterinsurgency und Counterterrorism

Diese auf den ersten Blick einleuchtende Vermutung erweist sich bei einem Blick in die amerikanischen Strategiepapiere als unzutreffend. Wie oben erwähnt, waren eine Revision der Operationsführung und damit das Wiederaufstehen von COIN-Techniken 2006 im Irak nötig geworden, da Aufständische und Terroristen die von den Amerikanern unterstützte Regierung beseitigen wollten. In der Instabilität, vermuteten die Amerikaner, könnten Terroristen sich einen sicheren Zufluchtsort schaffen, von dem aus sie weiter agieren könnten.⁴⁶ Dies galt es, gemäß der seit 2002 verfolgten CT-Strategie, zu verhindern.

Die dazu eingesetzten COIN-Taktiken waren also kein Strategiewechsel, sondern eine lokale Anpassung im globalen Kampf gegen international agierende Terrornetzwerke. COIN ist somit eine unterstützende Maßnahme, um CT zu ermöglichen.

Dieselbe prekäre Sicherheitslage wie im Irak herrschte nach dem Wiedererstarken regierungsfeindlicher Kräfte, die fälschlich unter dem Sammelbegriff „Taliban“ zusammengefasst wurden, auch in Afghanistan.⁴⁷

Die bisher von der internationalen Gemeinschaft ausgebildeten afghanischen Sicherheitskräfte waren nicht in der Lage, die Gefahr für das Weiterbestehen

³⁹ ISAF (Hg.), Tactical Directive, Kabul 2008, <http://www.nato.int/isaf/docu/official_texts/Tactical%20Directive_090114.pdf> (eingesehen am 21.05.2012).

⁴⁰ ISAF, COMISAF's Counterinsurgency Guidance, Kabul 2010, <<http://graphics8.nytimes.com/packages/pdf/world/2010/COMISAF-MEMO.pdf>> (eingesehen am 21.05.2012)

⁴¹ Diese Annahme trifft nur zu, wenn es keine Versorgung der Aufständischen von außen gibt. Dies ist in Afghanistan nicht der Fall.

⁴² Vgl. Peter Rudolf, *Barack Obamas Afghanistan/Pakistan-Strategie. Analyse und Bewertung*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2010 (SWP-Studie S 11/2010).

⁴³ US Department of Defense (Hg.), *Press Conference with Secretary Gates and Am. Mullen on Leadership Changes in Afghanistan*. From the Pentagon, Washington Mai 2009, <<http://www.defense.gov/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=4424>> (eingesehen am 21.05.2012).

⁴⁴ „Protecting the people is the mission. The conflict will be won by persuading the population, not by destroying the enemy. ISAF will succeed when GIRA [Government of the Islamic Republic of Afghanistan, J.B.] earns the support of the

people“, ISAF (Hg.), *ISAF Commander's Counterinsurgency Guidance*, Kabul 2009, <http://www.nato.int/isaf/docu/official_texts/counterinsurgency_guidance.pdf> (eingesehen am 21.05.2012).

⁴⁵ Vgl. z.B. Conrad Schetter und Janosch Prinz [wie Fn. 9], S. 524ff.

⁴⁶ „The terrorists today see Iraq as the central front of their fight against the United States. They want to defeat America in Iraq and force us to abandon our allies before a stable democratic government has been established that can provide for its own security ... In the chaos of a broken Iraq the terrorists believe they would be able to establish a safe haven like they had in Afghanistan.“ White House (Hg.), *NSS 2006*, [wie Fn. 4] S. 12f.

⁴⁷ Zur Entstehung der Aufstandsbewegung vgl. Alex Strick van Linschoten und Felix Kühn, *Separating the Taliban from al-Qaeda: The Core of Success in Afghanistan*, CIC Study Februar 2011, S.6f <http://www.cic.nyu.edu/afghanistan/docs/gregg_sep_tal_alqaeda.pdf> (eingesehen am 14.05.2012).

des afghanischen Staatsgebildes zu beseitigen. Gerade militärische Planer und Entscheidungsträger nahmen Parallelen zwischen der Situation in Afghanistan 2009 und im Irak 2006 wahr. Da sie davon ausgingen, dass ihre angewandten COIN-Taktiken im Irak erfolgreich gewesen waren und ähnliche Probleme ähnliche Herangehensweisen verlangten, adaptierten sie kurzer Hand die taktischen Grundsätze aus dem Irak für Afghanistan.⁴⁸

Der sicherheitsrelevante Teil der Aufstandsbekämpfung, wie er im Irak und in Afghanistan zum Einsatz kam, lässt sich konzeptionell in einen unmittelbaren und einen mittelbaren Teil trennen. Der unmittelbare Anteil drückt sich in den Bemühungen aus, die Bevölkerung vor Repressalien und Übergriffen durch die Aufständischen zu schützen und Aufständische direkt zu bekämpfen. Der mittelbare Teil umfasst die Ausbildung der einheimischen Sicherheitskräfte, um sie zur Aufstandsbekämpfung zu befähigen. Damit ist er gleichzeitig die „Exitoption“ aus einer personal- und kostenintensiven COIN-Kampagne. Die Bemühungen zielen also auf eine Stabilisierung des Staates ab, in dem unter Umständen Terroristen einen sicheren Zufluchtsort finden könnten. Aus dieser funktionalen Perspektive wird COIN zu einem Beitrag zur Handlungslinie „Demokratisierung“ in CT und zu keiner eigenständigen Strategie.

Counterterrorism in Afghanistan nach 2014

Barack Obama hob in seiner Rede vom 1. Mai 2012 hervor, dass Afghanistan nie etwas anderes gewesen sei als ein Schauplatz im globalen Antiterrorkampf⁴⁹, und dass die Antiterrormission in Afghanistan auch nach dem Ende der ISAF-Mission fortgeführt wird.

Bis spätestens 2014 wird die Übergabe in Verantwortung abgeschlossen sein, und die afghanischen Sicherheitskräfte werden mehr und mehr die Kontrolle über ihr eigenes Land (wieder)erlangen. Um das Vakuum zu füllen, das nach dem Abzug der internationalen Truppen entstehen könnte, werden die afghanischen Sicherheitskräfte noch dieses Jahr ihre Maxi-

malstärke von 352.000 Männer und Frauen erreichen. In Folge – wohl ab 2017 – sollen sie dann moderat abschmelzen, da die Planer davon ausgehen, dass das „Aufstandsproblem“ zu diesem Zeitpunkt gelöst sein wird. Auf lange Sicht wird die Finanzierung der derzeit geplanten 228.500 Sicherheitskräfte durch die internationale Gemeinschaft sichergestellt. Gleichzeitig gehen wichtige Mitglieder der Staatengemeinschaft bilaterale Partnerschaften mit Afghanistan ein. Die afghanische Bevölkerung soll nicht den Eindruck gewinnen, dass sie nach dem Ende der ISAF-Mission 2014 alleine gelassen wird. Jüngste Beispiele dafür sind die strategische Partnerschaft zwischen den USA und Afghanistan und ein ähnliches Dokument zwischen Deutschland und Afghanistan.

Die im Strategic Agreement zwischen den USA und Afghanistan am 1. Mai 2012 behandelten Themen gehen weit über die reine Zusammenarbeit im militärischen Bereich hinaus. Neben der Förderung von demokratischen Werten, Menschenrechten sowie der Stärkung staatlicher Institutionen und der guten Regierungsführung sind auch soziale Aspekte und das wirtschaftliche Wachstum ein Teil dieses Abkommens. Außerdem werden Aspekte der Sicherheit erwähnt. Der Antiterrorkampf steht auch hier weiterhin im Mittelpunkt.⁵⁰ Die relevanten Vereinbarungen im Handlungsfeld Sicherheit werden bis 2013 durch ein bilaterales Sicherheitsabkommen konkretisiert. Der ganzheitliche Ansatz, der CT zugrunde liegt, soll auch von der afghanischen Regierung mit Unterstützung der internationalen Gemeinschaft nach 2014 fortgeführt werden.

Eine mögliche deutsche Beteiligung an einer Afghanistan-Mission nach 2014

Fest steht, dass das Leitmotiv einer Afghanistan-Mission auch nach 2014 CT sein wird. Allerdings wird die Diffusität, die die Ausrichtung des Engagements der internationalen Gemeinschaft in den Jahren bis Anfang 2010 auszeichnete und in der sich die deutsche Sicherheitspolitik gut eingerichtet hatte, erheblich abnehmen. Dies macht nicht zuletzt die Äuße-

⁴⁸ Vgl. Gian P. Gentile: A Strategy of Tactics. Population-centric COIN and the Army, in: *Parameters*, Autumn 2009, S. 5-17 (8).

⁴⁹ White House (Hg.), *Remarks by President Obama in Address to the Nation from Afghanistan*, Bagram Air Base 01.05.12, <<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/05/01/remarks-president-address-nation-afghanistan>> (eingesehen am 21.05.2012).

⁵⁰ „Afghanistan shall provide US forces continued access to and use of Afghan facilities through 2014, and beyond as may be agreed in the Bilateral Security Agreement, for the purposes of combating al-Qaeda and its affiliates.“, Office of the President (Hg.), *Enduring Strategic Partnership Agreement between the United States of America and the Islamic Republic of Afghanistan*, Kabul 2012, S. 4.

zung des amerikanischen Präsidenten vom 1. Mai 2012 klar.

Auch für Deutschland ist der Kampf gegen den internationalen Terrorismus in allen vorliegenden Strategiepapieren seit 2003 zu einer außenpolitischen Konstante geworden. Er findet sich mit hoher Priorität z.B. im Weißbuch 2006⁵¹ und jüngst in den Verteidigungspolitischen Richtlinien von 2011⁵². Trotzdem gibt es keinen Konsens, wie und mit welchen Mitteln dieser Kampf zu führen ist. Die deutsche Beteiligung an der ISAF-Folgemission wäre eine Gelegenheit, diese grundsätzliche Frage aufs Tableau zu bringen. Allerdings besteht die Gefahr, dass diese Diskussion sich auf den Einsatz von Gewaltmitteln beschränkt und sich somit auf die typische „Mandatsdebatte“ der vergangenen Jahre verengt.

So eine Debatte ließe außer Acht, dass CT – wie oben dargestellt – weit mehr ist als das Verfolgen und Inhaftieren oder Töten von Terroristen mit und ohne Drohen. Versteht man CT als gesamtstaatliches und multinationales Vorgehen entlang der drei Handlungslinien Bekämpfen von Terroristen, Verwehren sicherer Zufluchtsorte und Stärken der Widerstandsfähigkeit der eigenen Gesellschaft, lassen sich etliche Handlungsfelder für die deutsche Sicherheitspolitik erschließen, bei denen es keine nachvollziehbaren, moralischen Bedenken gibt.

Eines dieser Handlungsfelder ist mit Sicherheit das Ausbilden lokaler Sicherheitskräfte und der entsprechenden ministeriellen Bereiche in fragilen Staaten. Die Beteiligung an Reformprozessen in Sicherheitssektoren ist ein Feld, in dem Deutschland in Afghanistan Erfahrungen gesammelt hat und wahrscheinlich auf Grundlage eines bilateralen Abkommens mit der afghanischen Zentralregierung auch weiterhin sammeln wird.

Ein zweites Handlungsfeld innerhalb der Handlungslinie „Verwehren sicherer Zufluchtsorte“ stellt die bewährte Entwicklungszusammenarbeit in fragilen Staaten in Risikoregionen dar. Diese kann auch Programme zur Reintegration von ehemaligen Regierungsgegnern unterstützen und so Konfliktpotential innerhalb der entsprechenden Gesellschaften mindern.

⁵¹ BMVg, Weißbuch zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr, Berlin 2006, S. 9.

⁵² BMVg, *Verteidigungspolitische Richtlinien. Nationale Interessen wahren – Internationale Verantwortung übernehmen – Sicherheit gemeinsam gestalten*, Berlin 2011, <http://www.nato.diplo.de/contentblob/3149360/Daten/1316709/VM_deMaiziere_180511_DLD.pdf> (eingesehen am 21.05.2012).

Die beiden anderen Handlungslinien sind in der derzeitigen Diskussion jedoch relativ unterbelichtet.

Moralische Bedenken und unterschiedliche Interpretationen des Völkerrechts erschweren die Diskussion um die „direkte Bekämpfung“ von Terroristen. Dabei gerät aus dem Blick, dass auch das Unterbinden von Finanzströmen oder das unblutige Stören von Kommunikation hier ebenso eine Rolle spielen wie nachrichtendienstliche Maßnahmen. Der umstrittene Drohneinsatz zum gezielten Töten ist lediglich eine Facette dieser Handlungslinie.

Die letzte Handlungslinie, die zu einer „resilienten“ Gesellschaft führen soll, beschränkt sich in der deutschen sicherheitspolitischen Diskussion im Zusammenhang mit der Bekämpfung des Terrorismus auf kleine Zirkel, obwohl sie vielleicht der wichtigste Teil des Konzeptes ist. Die deutsche Strategie in diesem Feld fußt derzeit eher auf „Totschweigen“ als auf Aufklärung von Bürgern und Investieren in widerstandsfähige Infrastruktur oder Kapazitäten für den Notfall.

CT wird im Zusammenhang mit dem Umgang mit fragilen Staaten eine wesentliche Herausforderung der nächsten Jahre bleiben. Trotzdem beschränken sich die konzeptionellen Überlegungen in Deutschland auf ein in Erarbeitung befindliches gemeinsames Papier von Auswärtigem Amt, Bundesministerium für Wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit sowie dem Verteidigungsministerium zum Umgang mit fragilen Staaten. Eine gesamtstaatliche – ganz zu schweigen von einer gesamtgesellschaftlichen – Vorstellung, wie man der Gefahr durch international agierende Terrornetzwerke begegnen will, existiert derzeit nicht. Die US-amerikanischen Überlegungen, die im ersten Teil dieses Papiers skizziert werden, könnten als Grundlage für eine deutsche Diskussion dienen.