

Zur Zukunft des deutschen ISAF-Einsatzes

Sicherheitspolitische Schlüsselfragen für die Londoner Afghanistan-Konferenz

Markus Kaim / Pia Niedermeier

Bei der Afghanistan-Konferenz am 28. Januar sollen die Ziele und Instrumente der internationalen Gemeinschaft auf den Prüfstand kommen, die für den Wiederaufbau des Landes eine Rolle spielen – dies betrifft auch die von der Nato gestellte Internationale Sicherheitsunterstützungstruppe (engl. ISAF). Eine nahezu ausschließlich von Abzugsdaten dominierte Debatte droht dabei den Blick auf die sicherheitspolitischen Anforderungen zu verstellen, mit denen die Bundeswehr nach der Konferenz in London konfrontiert sein wird. Zwar ist ein Beschluss über das Ende des deutschen ISAF-Einsatzes in der laufenden Legislaturperiode wahrscheinlich. Gerade deshalb aber muss die Bundesregierung in Abstimmung mit internationalen Partnern und Bundestag folgende Fragen klären: Wie kann das deutsche ISAF-Kontingent angesichts der schwierigen Realitäten eines Einsatzes in einem nicht-internationalen bewaffneten Konflikt das angestrebte Ziel noch erreichen, nämlich Sicherheit in Afghanistan zu gewährleisten? Welche Ressourcen benötigt die Bundeswehr dafür? Und schließlich: Anhand welcher Kriterien lassen sich Erfolge bei der Gewährleistung von Sicherheit überprüfen?

Die internationale Afghanistan-Konferenz in London soll nach Auffassung der Bundesregierung eine »Übergabestrategie in Verantwortung« entwickeln. Ziel sei es, im Sinne des VN-Mandats die Behörden Afghanistans zu befähigen, selbst für die Sicherheit auf ihrem Staatsgebiet Sorge zu tragen und somit den Wiederaufbau des Landes uneingeschränkt zu ermöglichen. Sollten dabei in den nächsten fünf Jahren »substanzielle, qualitative Fortschritte« erzielt werden, dann könnten, wie in der Regierungserklärung der Bundeskanzlerin vom 8. September 2009 angekündigt, die internationalen ISAF-Truppen schrittweise abgezogen

werden. Die Festlegung auf 2014 als Abzugstermin ist ambitioniert, leitet sich jedoch aus den veränderten Rahmenbedingungen für die deutsche ISAF-Mission ab.

Innenpolitisch dominiert nach wie vor eine öffentliche Meinung, die den Einsatz weitgehend ablehnt. Die Ablehnung hat sich nach dem Kundus-Zwischenfall im September 2009 noch verfestigt. Denn für große Teile der deutschen Öffentlichkeit ist dabei zum ersten Mal offensichtlich geworden, dass es sich bei ISAF nicht um eine vorwiegend gewaltlose Stabilisierungsoperation handelt, sondern um militärische Aufstandsbekämpfung.

Nicht nur die Bundesregierung, sondern auch immer mehr Exekutiven in Nato-Hauptstädten sehen sich der Forderung ausgesetzt, ihre ISAF-Mission zu beenden. Bereits in diesem und dem kommenden Jahr werden – nach entsprechenden Parlamentsbeschlüssen – die Niederlande (Juli 2010) und Kanada (Dezember 2011) ihre Kampfmissionen im Süden des Landes einstellen. Da es insofern zusehends schwieriger wird, den eigenen Einsatz gegenüber der Bevölkerung zu legitimieren, könnten weitere Nato-Mitglieder diesem Beispiel folgen. »Missionsmüdigkeit« zeigten jüngst sogar die beiden größten Truppensteller der ISAF, die USA und Großbritannien. Präsident Obama hat in seiner Rede am 1. Dezember 2009 in West Point auf diese Stimmung reagiert und den Beginn des US-Truppenabzugs auf Juli 2011 terminiert.

Mit Sicherheit wird Deutschland auch über das Jahr 2014 hinaus in Afghanistan engagiert bleiben: in der Unterstützung des Staatsaufbaus, der Entwicklungszusammenarbeit und womöglich auch in der Ausbildung der Nationalarmee und Polizei. Ein politischer Beschluss über das Ende des deutschen ISAF-Einsatzes in der laufenden Legislaturperiode ist wahrscheinlich.

Deshalb ist es notwendig, sich noch einmal über die Prioritäten und Instrumente des ISAF-Mandats zu verständigen. Erst dann lässt sich die Frage angemessen behandeln, wie die der ISAF-Mission zur Verfügung stehenden Kräfte zu bündeln sind oder ob zusätzliche Ressourcen benötigt werden. Gleichzeitig müssen klare Kriterien formuliert werden, die der internationalen Gemeinschaft ebenso wie dem Deutschen Bundestag eine bessere Kontrolle darüber erlauben, inwieweit der angestrebte Erfolg der Mission erreicht worden ist.

Sicherheitslage in Afghanistan

Welche Einsatzziele in den kommenden vier Jahren realistisch sein können, bemisst sich nicht zuletzt an der Sicherheitslage vor Ort. Dass die Nato-geführte ISAF seit 2003

das im VN-Mandat geforderte Maß an Sicherheit nicht gewährleistet, lässt sich an verschiedenen Indikatoren ablesen. Berichten der VN-Unterstützungsmission in Afghanistan (UNAMA) zufolge gab es im ersten Halbjahr 2009 24% mehr zivile Opfer als im Vorjahreszeitraum, wobei knapp 60% dieser Opfer durch Angriffe von Aufständischen ums Leben kamen, die übrigen durch Einsätze der internationalen Truppen. Insgesamt waren im letzten Quartal 2009 pro Monat durchschnittlich 1244 Anschläge verzeichnet (Angriffe durch Handwaffen, Sprengfallen sowie Raketen und Mörser) – ein Anstieg von 65% gegenüber dem Jahr 2008. Etwa die Hälfte des afghanischen Territoriums wird von den Taliban vollständig oder zeitweise kontrolliert. Die Angriffe der Aufständischen konzentrieren sich mittlerweile nicht mehr allein auf den Süden und Osten des Landes, sondern finden vermehrt auch im Norden Afghanistans statt, der dem deutschen Regionalkommando unterstellt ist.

Die Bedingungen zur Leistung humanitärer Hilfe und für den zivilen Wiederaufbau verschlechtern sich zusehends: Der Einsatz von Sprengfallen gegen internationale Hilfsorganisationen und gezielte Anschläge auf Afghanen, die für internationale Kräfte oder die afghanische Regierung arbeiten, haben besonders stark zugenommen. Weite Teile des Landes werden von humanitären Organisationen als extrem gefährlich oder sogar feindlich eingestuft. Im Jahr 2010 ist keine deutliche Verbesserung der Sicherheitslage zu erwarten.

Aufgrund des notorischen Mangels an Sicherheit haben die ISAF wie die afghanische Regierung Vertrauen bei der örtlichen Bevölkerung verloren.

Ziele: Gewährleistung von Sicherheit und Aufstandsbekämpfung

Dass eine Stabilisierung Afghanistans und seine politische wie wirtschaftliche Entwicklung mit militärischen Mitteln allein nicht herbeigeführt werden können, ist ein häufiges und zu Recht beschworenes

Mantra deutscher Politik. Die ISAF-Mission ist lediglich ein Instrument im Rahmen eines Gesamtansatzes, dessen Erfolg sie aber entscheidend mitbedingt. Denn ohne ein sicheres Umfeld ist Entwicklung nicht möglich.

Eindeutiger als bisher sollte die deutsche Politik deshalb die noch erreichbaren kurzfristigen Ziele der ISAF-Mission von den langfristigen Prioritäten des deutschen Afghanistan-Engagements scheiden. Eine »Übergabestrategie in Verantwortung«, wie sie die Bundesregierung anvisiert, sollte den Kern des VN-Mandats zum zentralen Orientierungspunkt für die deutsche ISAF-Beteiligung machen. Einschlägige Resolutionen fordern von der ISAF, die afghanischen Behörden bei der Gewährleistung von Sicherheit zu unterstützen, damit sie »ebenso wie das Personal der Vereinten Nationen und das sonstige internationale Zivilpersonal, das insbesondere mit Wiederaufbau- und humanitären Maßnahmen befasst ist, ihre Tätigkeit in einem sicheren Umfeld ausüben können«.

Was dies operativ für die ISAF-Mission bedeutet, hat ihr Oberbefehlshaber, der amerikanische General Stanley McChrystal, zuletzt in den »Leitlinien zur Aufstandsbekämpfung« vom August 2009 konkretisiert. Demnach soll der Schwerpunkt der Militäroperationen auf dem Schutz der Bevölkerung und der Wiedergewinnung ihres Vertrauens liegen. Großangelegte Luftangriffe, bei denen zivile Opfer besonders wahrscheinlich seien, sollten vermieden werden. Von großer Bedeutung für den Erfolg der ISAF sei es, Gebiete nicht nur von den Taliban zu befreien, sondern deren Rückkehr zu verhindern und langfristig gute Beziehungen zur Zivilbevölkerung aufzubauen. Insbesondere dieses Element der Strategie, das in der Bundesrepublik lebhaft begrüßt worden ist, erfordert jedoch mehr Truppen und nicht deren Abbau. Darüber hinaus sieht die Initiative vor, die Aufstockung der afghanischen Sicherheitskräfte auf ihre anvisierten Sollstärken in kürzerer Zeit zu ermöglichen. Eine maßvolle Zielsetzung des Nato-Einsatzes muss

dabei nüchtern in Rechnung stellen, dass Afghanistan auch nach dem Abzug der Nato-Truppen von ethnischen Spannungen und einer begrenzten Zahl von Anschlägen gegen Vertreter der afghanischen Behörden gekennzeichnet sein wird.

Mehr Truppen zu anderen Zwecken?

Eine Konzentration auf die Kernaufgabe des VN-Mandats und eine konsequente Aufstandsbekämpfung liefern aus operativer und bündnispolitischer Sicht Argumente für eine Aufstockung des deutschen ISAF-Kontingents. Darüber hinaus kann es notwendig sein, neue qualitative Schwerpunkte zu setzen, die auch öffentlich zu begründen sind.

Erstens erscheint eine stärkere Präsenz von Soldaten in der Fläche nötig: einerseits um Gebiete nicht nur wie bislang von Aufständischen zu befreien, sondern auch um diese Territorien dauerhaft unter die Kontrolle der afghanischen Regierung zu stellen. Andererseits könnte eine solche stärkere Präsenz den Bedarf an Luftschlägen deutlich reduzieren und somit zivile Opfer vermeiden helfen. Dies würde eine größere Anzahl von Infanteriekräften und eine schnell verfügbare, luftbewegliche Reserve ebenso erfordern wie Logistik- und Pionierkräfte, um gegebenenfalls mehrere Stützpunkte errichten zu können. Zusätzliche Aufklärungsmittel wären in diesem Zusammenhang unabdingbar.

Zweitens könnte eine Aufstockung des deutschen Kontingents zur Verstärkung der *Quick Reaction Force* genutzt werden, um durch ausgeweitete Patrouilleneinsätze den Einfluss der Aufständischen im Norden zurückzudrängen.

Drittens könnte ein größeres deutsches Kontingent zur Sicherung der zentralasiatischen ISAF-Versorgungswege herangezogen werden.

Viertens werfen auch die Bemühungen um einen schnelleren Aufbau der afghanischen Nationalarmee (ANA) Fragen auf, die sowohl Quantität wie Qualität des deutschen Engagements betreffen. Sollte

weiterhin anvisiert werden, die Zielgröße von 134 000 Mann mindestens zwei Jahre früher als geplant schon im Dezember 2011 zu erreichen oder diese Zahl noch zu erhöhen, müssen hierfür zusätzliche Ausbildungskräfte bereitgestellt werden.

Wichtig ist, sich noch einmal zu vergegenwärtigen, dass Afghanistan im Sinne des Mandats ein in sich geschlossenes Einsatzgebiet darstellt. Daher lässt sich die weitgehende Begrenzung des deutschen Einsatzraums auf Kabul und den Norden gerade angesichts der alliierten Truppenreduzierungen im Süden kaum noch sinnvoll begründen. Dem ISAF-Kommandeur sollte mehr Freiheit bei der Entscheidung darüber eingeräumt werden, das deutsche Kontingent dort einzusetzen, wo ihm dies unter operativen Gesichtspunkten notwendig erscheint.

Darüber hinaus stellt sich die Frage, welche Konsequenzen die von General McChrystal geforderte gemeinsame Führung von ANA- und ISAF-Operationen für das deutsche militärische Engagement hat. Eine Unterscheidung zwischen Kampf- und Ausbildungstruppen ist auf dieser Grundlage schwierig. Angesichts der weitgehenden Begrenzung des deutschen Einsatzraums auf Kabul und den Norden war es den deutschen Kräften bislang nur mit ministerieller Genehmigung möglich, afghanische Einheiten bei Einsätzen in andere Landesteile zu begleiten.*

Entwicklung von Erfolgskriterien (benchmarks)

In Abstimmung mit den Nato-Partnern ist es notwendig, in den verbleibenden vier Jahren den Verlauf und die Wirksamkeit der Mission kontinuierlich zu kontrollieren. Aus den dargestellten Zielvorgaben lassen sich einige messbare Erfolgskriterien ableiten:

► *Quantität und Qualität der Ausbildung der afghanischen Sicherheitskräfte:* Wie viele Sicherheitskräfte (Armee und Polizei) wurden ausgebildet und sind in der Lage, selbständig und wirksam Operationen durchzuführen?

► *Übergebene Provinzen:* Wie viele der 34 Provinzen sind so sicher, dass sie bereits vor Ende 2013 an die afghanischen Sicherheitskräfte übergeben werden können? In welchen ist ISAF-Unterstützung notwendig, in welchen wird die ISAF bis auf weiteres die Hauptverantwortung zu tragen haben?

► *Anschlagszahlen:* Wie entwickelt sich die Zahl der Anschläge auf die afghanische Zivilbevölkerung, aber auch auf die internationalen Truppen? Sind die Anschläge in einem Gebiet signifikant zurückgegangen, so dass es als sicher gelten kann?

► *Wiederaufbau:* In wie vielen Gebieten ist ein weitgehend ungestörter Wiederaufbau des Landes durch internationale Organisationen, die afghanischen Behörden und Nichtregierungsorganisationen möglich, ohne dass es dazu unmittelbaren militärischen Schutzes bedarf?

► *Rückkehr afghanischer Binnen- wie Auslandsflüchtlinge:* Wie viele afghanische Flüchtlinge können in die Wohngebiete ihrer Wahl zurückkehren? In welche Territorien ist eine Rückkehr bis auf weiteres nicht möglich?

► *Entwaffnung, Demobilisierung, Reintegration:* Wie viele Aufständische haben die Waffen freiwillig niedergelegt? Wie viele Gruppen haben sich formell aufgelöst bzw. ihre Aktivitäten eingestellt? Wie viele Aufständische sind erfolgreich in das zivile Leben integriert worden?

Nur wenn es gelingt, den Prozess der Übergabe sicherheitspolitischer Verantwortung an die afghanischen Behörden an Termine zu binden, messbar zu machen und zu konditionalisieren, wird der ISAF-Einsatz in der noch verbleibenden Zeit ausreichend Legitimität genießen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2010
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren wieder

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

* Siehe hierzu ausführlich Michael Paul, *Der (Wieder-)Aufbau der afghanischen Nationalarmee*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2009 (SWP-Aktuell 60/2009).