

Arbeitspapier

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

Michael Paul

Die Bundeswehr im Auslandseinsatz

Vom humanitären Impetus zur
Aufstandsbekämpfung

FG3-AP/05
September 2010
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.

Die Bundeswehr im Auslandseinsatz: Vom

humanitären Impetus zur Aufstandsbekämpfung 3

1. Zur Ausgangslage: Deutschland nach der
Wiedervereinigung 3

2. Die Transformation der Bundeswehr von einer Armee der
Landesverteidigung zur Einsatzarmee 5

3. Die gesellschaftliche Akzeptanz für Auslandseinsätze der
Bundeswehr 5

4. Abschließende Bemerkungen zur Strategiewende in
Afghanistan 7

Die Bundeswehr im Auslandseinsatz: Vom humanitären Impetus zur Aufstandsbekämpfung¹

Ganz ohne Bezug auf die aktuelle Afghanistan-Debatte kann die Entwicklung der deutschen Teilnahme an internationalen Einsätzen seit den 1990er Jahren sowie die politische Debatte in Deutschland darüber nur unzureichend dargestellt werden. Denn der Einsatz am Hindukusch prägt in besonderer Weise die aktuellen Auslandseinsätze der Bundeswehr wie auch die daraus abzuleitenden Folgerungen für deren Transformation. Dabei steht allerdings im Folgenden weniger der ISAF-Einsatz in Afghanistan im Vordergrund, sondern die sicherheitspolitischen Implikationen im Rahmen des gestellten Themas.

Der Vortrag ist in vier Teile gegliedert:

- 1. Zur Ausgangslage: Deutschland nach der Wiedervereinigung
- 2. Die Transformation der Bundeswehr von einer Armee der Landesverteidigung zur Einsatzarmee
- 3. Die gesellschaftliche Akzeptanz für Auslandseinsätze der Bundeswehr
- 4. Abschließende Bemerkungen zur Strategiewende in Afghanistan

1. Zur Ausgangslage: Deutschland nach der Wiedervereinigung

Deutschland ist „von Freunden umzingelt“, hat Verteidigungsminister Volker Rühe die neue sicherheitspolitische Lage nach Wiedervereinigung und NATO-Osterweiterung flapsig beschrieben. Dabei ist für Deutschland als Land in der Mitte Europas die Stabilität des geopolitischen Umfelds von herausragender Bedeutung. Dieser Schwerpunkt gilt weiterhin, jedoch hat durch die „Globalisierung von Unsicherheit“ (Christoph Bertram) eine Veränderung eingesetzt: Die geografische Lage eines Landes bedeutet gegenüber neuen Risikokategorien keine sichere Abschirmung mehr. Vielmehr können auch Entwicklungen in entfernten Weltregionen große Risiken für offene demokratische Gesellschaften zur Folge haben. Dadurch wird Unsicherheit zu einem bedrohlichen Faktor der

Globalisierung. So besehen liegt die deutsche Beteiligung an der ISAF-Mission in Afghanistan unmittelbar im Sicherheitsinteresse Deutschlands: sie entspricht der Lastenteilung in der Allianz und der Eindämmung terroristischen Gefahrenpotentials.

Deutschland ging einen weiten Weg zu den Auslandseinsätzen der Bundeswehr. Das ist nicht nur aus historischen Gründen verständlich, sondern war auch politisch geboten. Schließlich erfolgte die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts im Juli 1994, dass die Bundeswehr künftig auch außerhalb des Bündnisgebietes der NATO eingesetzt werden dürfe, nur wenige Jahre, nachdem die britische Premierministerin festgestellt hatte, dass Deutsche vom Charakter her aggressive Krieger seien, die in den letzten Jahrzehnten von den westlichen Mächten unter Kontrolle gehalten worden seien.² Tatsächlich versucht ein „humanitärer Vorhang“ – auf den ich später noch eingehe – seit Beginn der Auslandseinsätze gerne und allzu oft die raue Wirklichkeit zu verhüllen.³ Hinter dem Vorhang steckt aber kein „Furor Teutonicus“, also kein germanischer Kampfesmut, sondern die friedliche Gesinnung einer postheroischen Gesellschaft. Das zivilgesellschaftliche Engagement, mit dem Bürgerinnen und Bürger sich immer wieder neonazistischen Umtrieben in ihren Städten und Dörfern entgegenstellen, belegt eindrucksvoll, dass es sich dabei nicht um dekadente Selbstzufriedenheit, sondern um einen ständig neu belebten Akt der Selbstversicherung handelt. Man versichert sich immer wieder aufs neue der grundlegenden Erfahrung, dass die Lektionen deutscher Geschichte im 20. Jahrhundert gelernt wurden. Insofern bleibt die deutsche Geschichte ein handlungsbeschränkender Faktor deutscher Außenpolitik, ohne dass die Vergangenheit jedoch die Zukunft behindern darf, wie Egon Bahr vor einigen Jahren dargelegt hat – ich zitiere: „Normal ist, dass jeder Staat seine Interessen vertritt und versucht, seine Ziele durchzusetzen, ohne sich von seiner Vergangenheit lähmen zu lassen. Unsere Geschichte können wir nicht loswerden. Man darf ihr nicht entkommen wollen, aber auch nicht ihr Gefangener werden.“⁴

² Vgl. Bundesministerium des Innern (Hg.), *Dokumente zur Deutschlandpolitik, Deutsche Einheit 1989/90*, München: Oldenbourg, 1998, S. 136.

³ Vgl. Michael Paul, „Germany: Frau Merkel goes to war (again)“, in: *Limes*, 15. April 2010, <<http://temi.repubblica.it/limes-heartland/germany-frau-merkel-goes-to-war-again/1539>>.

⁴ Egon Bahr, *Der deutsche Weg. Selbstverständlich und normal*, München: Karl Blessing, 2003, S. 137.

¹ Vortrag anlässlich des Kolloquiums des Zentrums für Niederlande-Studien der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster, „Niederländer und Deutsche und der Einsatz in Afghanistan. Debatten und Erfahrungen im Vergleich“, am 1. Juni 2010.

Die Gefahren des internationalen Terrorismus, manifest geworden in den Terroranschlägen vom 11. September 2001, erfordern die aktive Solidarität der internationalen Staatengemeinschaft. Indem Bundeskanzler Gerhard Schröder die Bereitschaft erklärte, die Bundeswehr nach Afghanistan zu entsenden, ergriff er die Chance, Deutschlands Standpunkt in der internationalen Politik und in einer sich abzeichnenden neuen Sicherheitsarchitektur zu markieren. „Durch diesen Beitrag kommt das vereinte und souveräne Deutschland seiner gewachsenen Verantwortung in der Welt nach“, erklärte er in der Bundestagssitzung am 16. November 2001, in der er den Einsatz der Bundeswehr in Afghanistan mit der Vertrauensfrage verknüpfte.⁵

Natürlich stellt die Entsendung von Soldaten ein wichtiges Symbol und einen politischen Beitrag in der internationalen Politik dar: „Wer über die politische Gestaltung von Kriegs- und Nachkriegsgebieten mitbestimmen will, muss sich militärisch engagieren.“⁶ Die militärische Operation dient dabei den nationalen Interessen nicht nur durch die praktische Entsendung von Soldaten, sondern allein schon durch die Symbolik der Beteiligung.

Am Tag des Beitritts der Bundesrepublik zu den Vereinten Nationen 1973 hat Bundeskanzler Willy Brandt erklärt, man sei bereit, weltpolitische Mitverantwortung zu übernehmen. Die internationale Staatengemeinschaft und die USA haben seitdem immer wieder gedrängt, dass Bonn auch außerhalb des NATO-Rahmens für die Sicherheit der Staatengemeinschaft eintreten solle. Allerdings blieb ein Einsatz der Bundeswehr wegen gesellschaftspolitischer und verfassungspolitischer Bedenken jahrzehntelang ausgeschlossen. Konnte sich die Bundesrepublik unter Kanzler Helmut Kohl einer Beteiligung am Golfkrieg im Sommer 1990 noch durch eine „Scheckbuch-Diplomatie“ entziehen, so war in den Jugoslawien-Kriegen solche Hilfe als Politik-Ersatz ein unzureichendes Mittel.

Am 12. Juli 1994 entschied das Bundesverfassungsgericht, dass die Bundeswehr künftig auch außerhalb des Bündnisgebietes der NATO eingesetzt werden darf, wenn der Bundestag zuvor mit einfacher Mehrheit

zugestimmt hat. Juristisch umstritten war das Verhältnis von Art. 87 a des Grundgesetzes betreffend die Aufstellung und Befugnisse der Streitkräfte zu Art. 24 Abs. 2 des Grundgesetzes, demgemäß sich der Bund zur Wahrung des Friedens einem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit einordnen kann. Nach Auffassung der Befürworter eines verstärkten Engagements der deutschen Bundeswehr bei internationalen Einsätzen außerhalb des Bündnisgebietes – also „out of area“ – mussten jene Grundgesetzartikel nicht geändert werden, zumal die Bundesrepublik den Vereinten Nationen 1973 ohne jeden Vorbehalt beigetreten war. Die damalige SPD-Opposition wollte die Einsätze aber ausschließlich auf „Blauhelm-Missionen“ begrenzen und damit auf friedenserhaltende Maßnahmen (peacekeeping) beschränken und nicht auf friedenssichernde Einsätze (peace enforcement) erweitern. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts beendete den Streit um die Interpretation des Grundgesetzes und stellte fest, dass die Verfassung einem Einsatz im Rahmen der Vereinten Nationen oder anderer kollektiver Bündnisse nicht im Wege stehe. In Reaktion darauf gab Deutschland keineswegs seine bislang gebotene und praktizierte „Kultur der Zurückhaltung“ auf, sondern blieb weiter sehr zurückhaltend bei der Möglichkeit militärischer Einsätze und bei der Anwendung militärischer Gewalt.⁷ „Militärische Zurückhaltung und der Einsatz militärischer Mittel als Ultima Ratio – das ist Staatsräson der Bundesrepublik Deutschland“, hat Bundeskanzlerin Merkel in ihrer Regierungserklärung zum Einsatz der Bundeswehr in Afghanistan am 22. April 2010 unmissverständlich erklärt.⁸

Schon seit 1991 hatte sich die Bundeswehr bei einer Reihe von VN-Missionen und humanitären Hilfen beteiligt. So wurden im Kontext des Golfkriegs vom April bis Juni 1991 rund 1900 Tonnen Hilfsgüter über eine Luftbrücke in die Türkei und den Iran transportiert und an kurdische Flüchtlinge verteilt sowie ein Feldlazarett gebaut. Zudem waren im selben Jahr Sanitätssoldaten in Kambodscha tätig – die letzte Grup-

⁵ Gerhard Schröder, *Entscheidungen. Mein Leben in der Politik*, Hamburg: Aktualisierte und erweiterte Ausgabe im Ullstein Taschenbuch, 2007, S. 180.

⁶ Heiko Biehl, „Von der Verteidigungs- zur Interventionsarmee. Konturen eines gehemmten Wandels“, in: Gerhard Kümmel (Hg.), *Streitkräfte im Einsatz: Zur Soziologie militärischer Intervention*, Baden-Baden: Nomos, 2008, S. 13.

⁷ Vgl. Gerd Langguth, *Suche nach Sicherheiten. Ein Psychogramm der Deutschen*, Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt, 1995, S. 182-185; Klaus Naumann, *Einsatz ohne Ziel? Die Politikbedürftigkeit des Militärischen*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 2010, S. 14f.

⁸ Regierungserklärung durch die Bundeskanzlerin zum Einsatz der Bundeswehr in Afghanistan, in: Deutscher Bundestag, Stenografischer Bericht 37. Sitzung, Berlin, 22. April 2010, S. 3477, <<http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/17/17037.pdf>>.

pe kehrte im November 1993 zurück. Seit August 1992 leistete Deutschland einen Beitrag zur Linderung der Hungersnot in Somalia als Teil der humanitären Hilfe der Vereinten Nationen.

Schließlich stimmte der Bundestag am 16. Oktober 1998 der Teilnahme an der Intervention im Kosovo zu – dem ersten Kampfeinsatz in der Geschichte der Bundeswehr. Schließlich darf sich Deutschland nicht von seinen Bündnispartnern isolieren, wenn militärische Solidarität und verteidigungspolitischer Beistand gefordert werden: „Das integrative Moment deutscher Sicherheitspolitik zwingt auch militärisch zur Übernahme größerer Pflichten.“⁹ Die Kultur der Zurückhaltung führte jedoch im Kosovo-Einsatz, wie auch später bei ISAF, zu sehr viel mehr politischen Bedenken und Vorsicht sowie operativen Einschränkungen, als dies für Länder wie Frankreich oder Großbritannien galt.

2. Die Transformation der Bundeswehr von einer Armee der Landesverteidigung zur Einsatzarmee

Kritiker der Kosovo-Intervention befürchteten damals, dass die Bundeswehr zur weltweit einsetzbaren Interventionsarmee umgebaut werde. Das ist nicht geschehen, auch wenn die internationale Ausrichtung der Bundeswehr deutlich gestärkt wurde. Eine Armee der Landesverteidigung zu einer Einsatzarmee – oder gar einer „Interventionsarmee“¹⁰ – umzuformen, ist ein schwieriger Prozess. Die eingeführten Streitkräftestrukturen – nämlich 35.000 Eingreif-, 70.000 Stabilsierungs- und 147.000 Unterstützungskräfte – unterstreichen dabei, dass die Bundeswehr sowohl bereits über Fähigkeiten zu Peacekeeping als auch Warfighting verfügt. Strukturell und doktrinär ist die Transformation aber längst nicht komplett vollzogen. So verfügt die Bundeswehr beispielsweise zwar auf taktischer Ebene über COIN-Fähigkeiten, aber noch nicht auf strategischer und operativer Ebene – im Sommer 2010 soll jedoch eine deutsche COIN-Direktive folgen (derzeit im ministeriellen Mitzeichnungsgang). Die Haushaltslage wird die Strukturen unter weiteren Anpassungsdruck stellen. So konstatierte Verteidigungsminister zu Guttenberg, dass der „Eingriff in die Struktur der Bundeswehr mit dem Ziel, die Personalausgaben und die in Folge ebenfalls abhängig vom überarbeiteten Fähigkeitsansatz Mate-

rialumfänge und Betriebskosten anhaltend senken zu können .. unabwendbar“ sei. „Das reine Umschichten der Stabslastigkeit der Streitkräfte zugunsten eines höheren Einsatzdispositivs wäre ein notwendiger Schritt innerhalb einer größeren Strukturanpassung, in welcher auch die Lebenslüge, die zwischen Stabilsierungs- und Eingreifkräften differenziert, aufzulassen sein wird.“¹¹ Es dürfte in nächster Zeit also einige hitzige Debatten geben.

Schließlich handelt es sich im Falle von Verteidigungs- und Interventionsarmeen um „zwei grundlegend verschiedene Typen von Streitkräften“.¹² Es ändern sich nicht nur Funktion und Legitimation – nämlich funktional von nationaler Notwendigkeit hin zu sicherheitspolitischen Kalkül und legitimatorisch von einer Notwehrsituation hin zu einer politischen Zweckbestimmung. Wesentlich ändert sich auch ihr Verhältnis zur Gesellschaft. Eine Verteidigungsarmee, besonders wenn sie als Wehrpflichtarmee aufgestellt ist, genießt eine größere Unterstützung und gesellschaftliche Akzeptanz als eine Interventionsarmee mit Berufssoldaten.

Dass Bundeskanzler Schröder 2001 die Vertrauensfrage stellen musste, um die Unterstützung seines grünen Koalitionspartners und seiner eigenen Partei herbeizuzwingen, ist signifikant. Auch heute ist der Einsatz in Afghanistan umstritten, lehnt der liberale Außenminister die Entsendung weiterer Truppen ab und hat sich damit auch durchgesetzt: statt 1500 werden nun ab Juli 500 zusätzliche Soldatinnen und Soldaten entsandt, weitere 350 dienen als Reserve.

3. Die gesellschaftliche Akzeptanz für Auslandseinsätze der Bundeswehr

Der Versuch, den Rückhalt für eine Stärkung der inneren und äußeren Sicherheit zu vergrößern, trifft in Deutschland auf eine Gesellschaft, die mit wachsendem Argwohn nach dem Preis fragt, der dafür zu entrichten ist. Dies gilt generell für die Auslandseinsätze der Bundeswehr, aber speziell für den Einsatz am Hindukusch, der in der Bevölkerung immer schwerer zu vermitteln ist. Der Einsatz deutscher Soldaten in

⁹ Christian Hacke, *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder*, Berlin: Ullstein, 2. Auflage der aktualisierten Neuausgabe 2004, S. 553.

¹⁰ Vgl. Biehl, „Von der Verteidigungs- zur Interventionsarmee“, S. 9-20.

¹¹ Grundsatzrede des Bundesministers der Verteidigung, Dr. Karl-Theodor Freiherr zu Guttenberg, anlässlich des Besuches der Führungsakademie der Bundeswehr und der Kommandeurtagung der Streitkräftebasis am 26. Mai 2010 in Hamburg, <http://www.bmvg.de/portal/a/bmvg/ministerium/-der_minister?yw_contentURL=/C1256F1200608B1B/W285TMJC128INFODE/content.jsp>.

¹² Vgl. Biehl, „Von der Verteidigungs- zur Interventionsarmee“, S. 11f.

Afghanistan, den 2002 noch 51 Prozent der Bevölkerung unterstützten und nur 34 Prozent kritisch bewerteten, wurde 2007 nur noch von 29 Prozent der Bevölkerung gut geheißen. Selbst unter den Anhängern der CDU sprach sich eine relative Mehrheit dafür aus, Deutschland möge sich doch künftig aus solchen militärischen Aktionen heraushalten, wurde 2007 in einer Umfrage des Instituts für Demoskopie Allensbach festgestellt.¹³ In der neuesten Umfrage des Instituts, die im Mai 2010 in der FAZ publiziert wurde, ergibt sich ein differenzierteres Bild: So kritisch der ISAF-Einsatz bewertet wird, so rangiert doch die Lage der Bundeswehr in Afghanistan, genannt von 41% der Befragten unter „ferner liefen“ – weit hinter Ängsten vor sinkenden Leistungen der Krankenkassen oder Arbeitslosigkeit. Stattdessen wird die Lage am Hindukusch mit Pragmatismus und etwas Resignation zur Kenntnis genommen. Auf die Frage „Glauben Sie, dass sich solche Einsätze aufgrund der Mitgliedschaft Deutschlands in NATO und UN gar nicht vermeiden lassen, oder kann Deutschland sich aus solchen Auslandseinsätzen heraushalten?“ antworten 25 %, sie meinten, Deutschland könne sich heraushalten. Eine Mehrheit von 56 % sagt gleichsam achselzuckend: „Es lässt sich nicht vermeiden.“¹⁴

Die Akzeptanz des Einsatzes in Afghanistan ist in allen wichtigen ISAF-Entsendestaaten gesunken. Angeführt von Deutschland mit 63 Prozent besteht nach Umfragen vom August 2009 eine signifikante Ablehnung, weitere Truppen nach Afghanistan zu senden, in Frankreich mit 62 Prozent, Polen mit 57 Prozent, Kanada (55 Prozent) und Großbritannien (51 Prozent).¹⁵ Auch in den USA befürworteten nur noch 24 Prozent der Befragten die Entsendung zusätzlicher Truppen, während etwa doppelt so viele die Truppenzahl verringern würden.¹⁶

Eine Umfrage aus dem Jahr 2002 illustriert einen weiteren, wichtigen Aspekt: Die zum Teil vehemente Grundsatzdiskussionen darüber, ob deutsche Soldaten an Auslandseinsätzen teilnehmen sollten, gehörte

damals schon der Vergangenheit an; deutsche Soldaten waren auf dem Balkan, in Afrika und Afghanistan stationiert, und die Mehrheit der Bevölkerung hielt dies aufgrund der Mitgliedschaft der Bundesrepublik in internationalen Organisationen für unvermeidlich. 68 Prozent der gesamten Bevölkerung, 72 Prozent in Westdeutschland und 56 Prozent in Ostdeutschland, gingen davon aus, dass sich Auslandseinsätze deutscher Soldaten gar nicht vermeiden lassen. Dabei wies die Bevölkerung der Bundeswehr ein breites Aufgabenspektrum zu, neben der Landesverteidigung bei einem Angriff vor allem die Hilfe bei Katastropheneinsätzen, die Beteiligung an Blauhelmeinsätzen, Hilfseinsätze bei der Bewältigung von Flüchtlingsströmen, die Beteiligung an friedenssichernden Maßnahmen und auch die Unterstützung der Polizei bei Großeinsätzen. Alle diese Einsatzmöglichkeiten der Bundeswehr werden von einer teilweise überwältigenden Mehrheit befürwortet. So unterstützen 86 Prozent der Bevölkerung den Einsatz der Bundeswehr bei der Katastrophenhilfe, zwei Drittel die Mitwirkung an UN-Friedenstruppen, 60 Prozent Einsätze zur Linderung von Flüchtlingselend.¹⁷

Von Stabilisierungseinsätzen der NATO war dabei keine Rede. Vielmehr orientieren sich die Schwerpunkte, welche sich die Bundesbürger für die Außen- und Sicherheitspolitik ihres Landes wünschen, stark an humanitären und ideellen, aber auch pragmatisch-materiellen Motiven – wie Menschenrechte stärken, Energie sichern, Welthandel fördern. Nach Meinung der deutschen Bevölkerung sollte die Bundeswehr im Ausland vor allem Aufgabenfelder übernehmen, die sich an humanitären Gesichtspunkten orientieren. Die Ablehnung steigt deutlich, sobald als Motiv eines Einsatzes die militärische Komponente überwiegt.¹⁸

In der deutschen Debatte über Bundeswehreinsätze wurde deshalb gerne der moderate Beitrag herausgestellt, den die Zivil-Militärische Zusammenarbeit im Auslandseinsatz (ZMZ/A bzw. auf englisch: CIMIC) zur Herstellung von Sicherheit durch Wiederaufbau zu leisten imstande ist. „Dachlatten-CIMIC“ nannte man das im Balkan. Dabei wird im aktuellen ISAF-Einsatz übersehen, dass speziell die CIMIC-Kräfte für diesen Zweck weder personell noch materiell hinreichend ausgestattet sind. Mit Impressionen von Brückenbau

¹³ Renate Köcher, „Der Preis der Freiheit und der Sicherheit“, in: FAZ, 17.10.2007, S. 5.

¹⁴ Zitiert nach: Thomas Petersen, „Wird Deutschland am Hindukusch verteidigt?“, in: FAZ, 26. Mai 2010, S. 5.

¹⁵ Richard Auxier, *Few in NATO Support Call For Additional Forces in Afghanistan*, Pew Research Center, 31. August 2009, <<http://pewresearch.org/pubs/1325/little-support-in-nato-for-afghanistan-troop-increases>>.

¹⁶ Jennifer Agiesta/Jon Cohen, „Public Opinion in U.S. Turns Against Afghan War“, *Washington Post*, 20.8.2009, http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/08/19/AR2009081903066_pf.html.

¹⁷ Renate Köcher, „Unterstützung für die multifunktionale Truppe“, in: *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung*, 1. Dezember 2002, S. 7.

¹⁸ Vgl. Thomas Bulmahn/ Rüdiger Fiebig, „Sicherheits- und verteidigungspolitisches Meinungsklima in Deutschland“, in: *Sowi.News* (2007) 4, S. 6.

und Brunnenbohren gewinnt der deutsche Beitrag zu internationalen Militäreinsätzen aber ein populäres, da ziviles Image – obwohl solche Maßnahmen nicht nur der Unterstützung der Bevölkerung, sondern wesentlich dem Eigenschutz der Truppe dienen.¹⁹

Die innenpolitische Legitimation des Einsatzes wird auf diese Weise aber gefördert, und die Mandatsverlängerung durch das Parlament ist leichter zu erlangen. Dass CIMIC-Projekte nur punktuell und nicht nachhaltig erfolgreich sein können, ist also nachrangig. Ebenso, dass sie nicht geeignet sind, Beiträge im Rahmen der gebotenen Bündnissolidarität zu ersetzen – d.h. die aktive Herstellung von Sicherheit durch die Anwendung militärischer Gewalt. Wenn sich der langjährige SPD-Außenpolitiker Hans-Ulrich Klose bemüht fühlt, daran zu erinnern, dass man „Soldaten – und nicht bewaffnete Entwicklungshelfer“²⁰ nach Afghanistan geschickt habe, geht es insofern auch um die Lastenteilung im Bündnis und den konkreten Beitrag Deutschlands in robusten und langwierigen Stabilisierungseinsätzen.

Jede Hoheitsausübung muss demokratisch legitimiert sein – das gilt gemäß Bundesverfassungsgericht auch im Verhältnis der neuen Unionskompetenz zur Gemeinsamen Sicherheitspolitik.²¹ Mit Blick auf die aktuelle Lage in Afghanistan fällt es der Regierungskoalition aber zunehmend schwer, eine parteiübergreifende Zustimmung zum ISAF-Mandat zu erhalten. SPD und Grüne zeichneten für den Einsatz 2001 verantwortlich, sie distanzieren sich jedoch

mehr und mehr von diesem Einsatz, obwohl das grundlegende Ziel – also eine unterstützende Leistung zur Stabilisierung Afghanistans – nach wie vor gegeben ist. Allerdings haben sich die Rahmenbedingungen geändert und ist die Bundeswehr im Norden mit einer wachsenden Zahl zunehmend besser ausgebildeter und ausgerüsteter Aufständischer konfrontiert. Die Gefahren für Leib und Leben der Soldatinnen und Soldaten erhöhen sich – einmal abgesehen von den Kosten des Einsatzes, die unter den Bedingungen knapper öffentlicher Gelder ebenfalls nicht zu vernachlässigen sind.²² Manchmal scheint jedoch nicht der Feind in Afghanistan, sondern die öffentliche Meinung die größte Gefahr für die Regierungskoalition gleich welcher Farbenkombination darzustellen. Das einzig neue an der „Strategiewende“ ist, dass sie einen Abzug avisiert – allerdings weitgehend mit den alten Instrumenten und Politiken. Insofern ist das innenpolitische Signal an die Entsendestaaten weit bedeutsamer als damit eine militärstrategische Wende realisiert würde – zumal ihr Kernelement, nämlich die Ausbildung der Afghanischen Nationalarmee, auch nicht neu ist.

4. Abschließende Bemerkungen zur Strategiewende in Afghanistan

Ob die Strategiewende in Afghanistan gelingen wird, hängt maßgeblich von einer erfolgreichen Ausbildung der Afghanischen Nationalarmee (ANA) ab.²³ Wie US-Präsident Obama in seinen Grundsatzreden über die Afghanistan-Strategie hat Bundeskanzlerin Merkel in ihrer Regierungserklärung vom September 2009 verstärkte Ausbildungsmaßnahmen mit einer

¹⁹ Siehe Michael Paul, „Zivil-militärische Interaktion im Auslandseinsatz“, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Nr. 48 (23. November 2009), S. 29-35.

²⁰ Hans-Ulrich Klose, »Gleiches Risiko für alle«, in: *Süddeutsche Zeitung*, 21.2.2008, S. 2.

²¹ Im Verhältnis der neuen Unionskompetenz zur Gemeinsamen Sicherheitspolitik (GSVP) sieht das sog. „Lissabon-Urteil“ des Bundesverfassungsgerichts vom 30. Juni 2009 den Parlamentsvorbehalt für den Auslandseinsatz in seiner Geltung aus verschiedenen Gründen als nicht tangiert: Denn die Mitgliedstaaten sind nicht verpflichtet, nationale Streitkräfte für Einsätze der EU bereitzustellen. Sie haben im Rahmen der neuen, wechselseitigen kollektiven Beistandspflicht vielmehr einen Beurteilungsspielraum hinsichtlich der Art des Beistandes. Das Einstimmigkeitsprinzip im Rat gewährleistet zudem die Aufrechterhaltung des nationalen Parlamentsvorbehalts. Und schließlich erfordert die Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik nicht nur Einstimmigkeit, sondern auch eine Ratifikation im Einklang mit den Verfassungen der Mitgliedstaaten. Siehe Peter-Christian Müller-Graff, „Das Lissabon-Urteil: Implikationen für die Europapolitik“, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Nr. 18/2010 (3. Mai 2010), S. 22-29, hier: S. 29.

²² Insgesamt, so das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), dürfte die Beteiligung am Afghanistan-Krieg die Deutschen etwa 36 Milliarden Euro kosten. Dabei unterstellen die DIW-Forscher ein vergleichsweise optimistisches Szenario: Die derzeitige deutsche Truppenstärke von bis zu 5350 Mann genügt danach, um das Land so weit zu stabilisieren, dass die Bundeswehr 2013 mit dem Abzug beginnen kann. Auch ein pessimistisches Szenario hat das DIW durchgerechnet: In diesem Fall müssten die deutschen Truppen in Afghanistan verdoppelt werden, der Abzug könnte erst 2020 beginnen. Unter diesen Bedingungen würden sich auch die volkswirtschaftlichen Kriegskosten in den kommenden Jahren rund verdoppeln. Tilman Brück/Olaf J. de Groot/-Friedrich Schneider, *Eine erste Schätzung der wirtschaftlichen Kosten der deutschen Beteiligung am Krieg in Afghanistan*, Version vom 11. Mai 2010.

²³ Siehe Michael Paul, „Licht am Ende des Tunnels? Der Aufbau der Afghanischen Nationalarmee“, in: *Sicherheit und Frieden*, 28 (2010) 1, S. 42-48.

„Übergabestrategie in Verantwortung“ verknüpft.²⁴ Den Plänen der Bundesregierung zufolge sollen die afghanischen Sicherheitskräfte „frühestmöglich“ befähigt werden, „zunächst lokal, dann flächendeckend den Schutz der Bevölkerung sowie ziviler Aufbauleistungen in einem gesicherten Umfeld zu gewährleisten.“²⁵

Entscheidende Erfolgskriterien sind also nicht nur die erreichten Fähigkeitsprofile (capability milestones) bei der ANA-Ausbildung, sondern insbesondere die Übergabe gesicherter Räume an afghanische Sicherheitskräfte. Der Signalcharakter übergebener Provinzen oder Distrikte kann allerdings ebenso politisch hochwillkommen wie möglicherweise militärisch verheerend sein, weil er Verdrängungseffekte in andere Gebiete auslösen kann. Angesichts der Lage erscheint der angekündigte, teilweise Abzug bereits 2011 eher unwahrscheinlich.

Es gebe für ein „Embedded Partnering“ noch kein entsprechendes Ausbildungskonzept, warnte die Verteidigungsexpertin der FDP, Elke Hoff, im April diesen Jahres. Auch fehle es an den dafür notwendigen Übersetzern und an Sanitätspersonal. Zudem illustriert der Afghanistan-Einsatz zahlreiche materielle und strukturelle Defizite: „Die Einsatzzeit unserer Soldatinnen und Soldaten ist zu kurz, um das geplante langfristige gegenseitige Vertrauen aufbauen zu können. Bei der Ausrüstung fehlt es immer noch an ausreichenden geschützten Fahrzeugen, an einer ausreichenden Bandbreite unbemannter Aufklärungsdrohnen sowie an genug Luftunterstützung durch Hubschrauber und Flugzeuge für schwierige Einsätze und Patrouillen. Diese Defizite muss das Verteidigungsministerium schnellstmöglich abstellen.“²⁶ Dem kann man nur zustimmen, obwohl es natürlich schon ein – leider klassifiziertes – Ausbildungskonzept für „Embedded Partnering“ gibt. Und natürlich müssen und werden deutsche Einsatzkontingente auch „COIN capable“

sein.²⁷ Aber dieses politisch sensible Thema steht erst noch zur notwendigen, öffentlichen Debatte an.

Zehn Jahre nach dem Kosovo-Einsatz befindet sich die Bundeswehr materiell und strukturell immer noch in der Transformation hin zu einer Einsatzarmee. Geändert hat sich aber nichts an der grundlegenden Notwendigkeit, dass die Soldatinnen und Soldaten die Unterstützung durch die Abgeordneten im Deutschen Bundestag benötigen, die sie in diesen Einsatz entsendet haben. Dazu darf die Bundeswehr nicht mehr hinter einem humanitären Vorhang versteckt werden, was Verteidigungsminister zu Guttenberg nicht nur erkannt hat, sondern in Worten und Taten auch umzusetzen begonnen hat. Gerade jetzt braucht die Bundeswehr mehr als „freundliches Desinteresse“, das Bundespräsident Horst Köhler schon vor fünf Jahren annahmte.²⁸ Sein Rücktritt macht umso deutlicher, dass einer kritischen öffentlichen Debatte über den Sinn der Auslandseinsätze und um die Größe des Afghanistan-Einsatzes in Deutschland nicht die notwendige Aufmerksamkeit zuteil wurde.

²⁴ Regierungserklärung und Debatte über den Bundeswehreinsatz in Afghanistan, 233. Sitzung des 16. Deutschen Bundestages am 8. September 2009, S. 26299, <<http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/16/16233.pdf>>.

²⁵ Siehe Bundesregierung, *Afghanistan. Auf dem Weg zur Übergabe in Verantwortung*, Kabinettsbeschluss vom 18. November 2009, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/___Anlagen/2009/11/2009-11-18-dokument-afghanistan.property=publicationFile.pdf>.

²⁶ „FDP-Expertin sieht Bundeswehr schlecht gerüstet“, in: *Spiegel-Online*, 21. April 2010, <<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,690124,00.html>>.

²⁷ Vgl. Paul, „Germany: Frau Merkel goes to war“, ebd.

²⁸ „Aber der übergroße Rest der Gesellschaft legt mit Blick auf die Bundeswehr noch immer jenes freundliche Desinteresse an den Tag, das ich vor zwei Jahren ... kritisiert habe. Es mag wie damals gesagt gutartig sein, aber es wirkt auch ein wenig verschlafen und unerwachsen. Wir Deutsche haben ein gesundes Eigeninteresse daran, in Fragen der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik wacher und kompetenter zu werden; die politisch Verantwortlichen brauchen entsprechenden Kontroll- und Nachfragedruck; und die Bundeswehr hat einen starken gesellschaftlichen Rückhalt verdient, wie er nur erwachsen kann aus dem klaren Wissen um den Sinn der Einsätze und um die Größe des Einsatzes.“ Horst Köhler, *Maßstäbe der Führungsauslese. Rede beim Festakt aus Anlass des fünfzigjährigen Bestehens der Führungsakademie der Bundeswehr*, Hamburg 14.09.2007.