

Diskussionspapier

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



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

Diskussionspapiere sind Arbeiten im Feld der Forschungsgruppe, die nicht als SWP-Papiere herausgegeben werden. Dabei kann es sich um Vorstudien zu späteren SWP-Arbeiten handeln oder um Arbeiten, die woanders veröffentlicht werden. Kritische Kommentare sind den AutorInnen in jedem Fall willkommen.

Citha D. Maaß

Plädoyer für einen nationalen Afghanistan-Koordinator

Optimierung des deutschen Engagements in Afghanistan

Empfohlen wird, einen überparteilichen Afghanistan-Koordinator im Kanzleramt mit der zentralen Aufgabe zu beauftragen, ressortübergreifend das breite deutsche Engagement nach innen und außen zu koordinieren und die Stabilisierungs- und Aufbauarbeit im Umfeld der deutschen Militärstandorte im Norden wie in nationalen Sektorprogrammen zu verbessern. Mit der Verpflichtung zu einem langfristigen Engagement in Afghanistan sollte einer Verunsicherung unter afghanischen Partnern vorgebeugt, aber auch Korrekturen seitens der Regierung Karzai und der NATO-Bündnispartner in Südafghanistan angemahnt werden. Das *ISAF* und *RECCE-Tornado*-Mandat sollten zusammengelegt und personell geringfügig erhöht werden, um mehr afghanische Sicherheitskräfte in Nordafghanistan auszubilden und dadurch zu einer Stabilisierung Gesamtafghanistans beizutragen.

Diskussionspapier FG7, 2007/01, September 2007
SWP Berlin

Im Oktober 2007 entscheidet der Bundestag, ob der Militäreinsatz im Rahmen der zwei Mandate *International Security Assistance Force* (ISAF) und *RECCE-Tornado* erneut um ein Jahr verlängert wird. Im November wird dann über die Verlängerung des Mandats *Operation Enduring Freedom* (OEF) abgestimmt. Im Vorfeld dazu hat sich eine kontroverse Debatte im NATO-Bündnis und auch in Deutschland entzündet. Die Bundesregierung sieht sich zunehmendem Druck von Seiten der USA und anderer Bündnispartner ausgesetzt, deutsche Soldaten auch in den umkämpften Süden zu schicken. Dem steht der wachsende Ruf in der deutschen Öffentlichkeit entgegen, die Bundeswehr ganz abzuziehen und – angesichts der endemischen Korruption in Afghanistan – notfalls auch das zivile Engagement einzustellen. Mehr Soldaten für einen Kampfeinsatz kontra Totalabzug: angesichts dieser Polarisierung droht sich die Debatte darauf zu verkürzen, nach taktischen Argumenten für die diesjährigen Mandatsverlängerungen zu suchen.

Langfristige Strategie

Stattdessen sollten konzeptionelle Kurskorrekturen zugunsten eines dauerhaften Stabilisierungsbeitrags diskutiert werden. Diese sind notwendig, weil die Errichtung eines tragfähigen politischen Systems in Afghanistan und wirtschaftlicher Aufbau eine internationale Unterstützung auf lange Sicht, d.h. auf mindestens 15 Jahre, erfordern. Deshalb sollten bereits jetzt die Weichen für ein *langfristiges* deutsches Engagement in Afghanistan gestellt werden. Diese Verpflichtung sollte als dreifaches Signal verstanden werden:

Erstens ist der seit kurzem zu beobachtenden Verunsicherung unter lokalen Kooperationspartnern im Nordosten Afghanistans entgegenzuwirken. Dort wird befürchtet, dass das deutsche Engagement im Umfeld der Provinzaufbauteams (*Provincial Reconstructions Teams* / PRTs) aufgrund der jüngsten Anschläge stillschweigend reduziert wird.

Zweitens kann damit der Regierung Karzai deutsche Beständigkeit demonstriert werden. Allerdings sollte das an eine Gegenleistung des Präsidenten gebunden werden. Da die afghanische Bevölkerung immer schärfer Karzais Praxis kritisiert, korrupte, ineffiziente und von Drogengeschäften profitierende Gouverneure und hohe Amtsinhaber lediglich rotieren zu lassen statt sie abzusetzen, sollte die Bundesregierung diese Kritik aufgreifen. In diesem Sinn ist der Präsident nachdrücklich aufzufordern, die Anti-Korruptionskommission zu stärken, auf den Ausbau persönlicher Patronagesysteme zu verzichten und dringend benötigte staatliche Dienstleistungen zu organisieren.

Drittens sollte Deutschland seinen langfristigen Beitrag zum ISAF-Engagement nutzen, um die von der NATO auf dem Riga-Gipfel im November 2006 angekündigte „*comprehensive strategy*“ umzusetzen, deren politische und wirtschaftliche Komponenten immer noch fehlen. Dies gilt insbesondere für dasjenige Drittel des Landes im Süden und Osten, in dem die Taliban und ihre Verbündeten ihre informelle Kontrolle ausdehnen, weil staatliche Strukturen, Polizei und Gerichtsbarkeit entweder völlig fehlen oder korumpiert sind.

Mandatsverlängerungen: Korrekturen am deutschen Beitrag

Die NATO-Forderung nach mehr Soldaten für den umkämpften Süden hat wesentliche Prämissen für eine dauerhafte Stabilisierung Afghanistans aus dem Blick geraten lassen. Weder genügen militärische Mittel allein, um den aufständischen Gruppen die operative Unterstützung in der lokalen Bevölkerung zu entziehen. Noch reicht eine räumliche Konzentration auf die besonders gefährdeten Provinzen im Süden aus, um zu verhindern, dass Afghanistan in einen Bürgerkrieg zurückfällt oder wieder zum Hort terroristischer Netzwerke wird.

Vielmehr kann Afghanistan nur dauerhaft stabilisiert werden, wenn das Land als Ganzes befriedet und aufgebaut wird. Angesichts der politischen, ethnischen und geografischen Heterogenität Afghanistans kann das nicht mit einer nationalen Generalstrategie geleistet werden. Vielmehr muss für jede Provinz ein spezifisches Stabilisierungs-„Paket“ geschnürt werden, das auf die lokalen Sicherheitsrisiken und Auf-

baudefizite zugeschnitten ist.

Daraus ergeben sich direkte Konsequenzen für die Strategie der NATO im Allgemeinen und Deutschlands Beitrag im Speziellen. Solange die NATO ihre Operationen im Süden immer stärker am OEF-Vorgehen ausrichtet, bringt der Einsatz deutscher Soldaten in diesen Provinzen keinen Mehrwert, weil die politischen Rahmenbedingungen für den spezifisch deutschen PRT-Ansatz im Süden fehlen. Dagegen trägt Deutschland direkt zu einer Stabilisierung Gesamtafghanistans bei, wenn es die Effizienz der deutschen PRTs im Nordosten und des deutschen NATO-Regionalkommando Nord in Mazar-e Sharif erhöht. Konkret geht es darum, die auch in den neun nördlichen Provinzen wachsende Instabilität einzudämmen, die durch Machtkämpfe zwischen lokalen Gewaltakteuren und das Vordringen von Taliban-Gruppen verursacht wird. Um dies erfolgreich leisten zu können, sollte der deutsche Beitrag unter den drei Mandaten korrigiert werden.

Eine Zusammenlegung der beiden Mandate ISAF und *RECCE-Tornado* würde mehr operative Flexibilität bieten. Zugleich sollte die personelle Obergrenze des gemeinsamen Mandats, die derzeit bei 3.000 für ISAF und 500 für *RECCE-Tornado* liegt, um 200 – 500 Soldaten und Soldatinnen erhöht werden.

Eine begrenzte Aufstockung ist aus folgenden Gründen sinnvoll. Aus bündnispolitischen Erwägungen sollte auch Deutschland dazu beitragen, den von der NATO konstatierten Mehrbedarf an Soldaten in Afghanistan bereitzustellen. Doch sollten diese Kräfte gezielt im Norden eingesetzt und mit genau definierten Aufgaben betraut werden, die direkt der Stabilisierung der nördlichen Provinzen dienen.

Zu diesen Aufgaben gehört der Aufbau einer 2. Brigade des in Mazar-e Sharif stationierten 209. Corps der Afghanischen Nationalen Armee (ANA), für die deutsche Militärausbilder (sog. OMLT, *Operational Mentoring and Liaison Teams*) benötigt werden. Weiter werden zusätzliche Feldjäger gebraucht, um die Ausbildung der Afghanischen Nationalen Polizei (ANP) zu unterstützen. Die Ausbildungskomponenten sind mit dem reorganisierten deutschen Polizeiprojektteam und der seit Juni 2007 tätigen EUPOL-Mission abgestimmt und richten sich nach der deutschen/europäischen Philosophie einer bürgernahen „polizeilichen“ Ausbildung der ANP (im Gegensatz zu der militärpolizeilichen US-Ausbildung). Ferner wird Personal benötigt, um die neue Außenstelle (*Provincial Advisory Team / PAT*) in der Provinz Takhar von dem PRT Kunduz aus zu besetzen. Und schließlich ist die Stabilisierungswirkung der deutschen PRTs effizienter zu gestalten. Dazu werden mehr qualifizierte Soldaten benötigt, um ein „institutionelles Gedächtnis“ in den Standorten mit Hintergrundinformationen zu offiziellen Amtsinhabern und informellen Autoritäten auszubauen sowie die Kommunikation mit der lokalen Bevölkerung, den örtlichen Medien und Dorfräten in entfernt gelegenen Distrikten kontinuierlich zu pflegen.

Im Gegensatz zu dem ISAF-Mandat erweist sich die Entscheidung über die Verlängerung des OEF-Mandats als schwierig. Zwei Überlegungen sind hier zu berücksichtigen: muss der deutsche Beitrag ausschließlich unter diesem Mandat erbracht werden? Und welche grundsätzliche Strategie würde Deutschland im Falle einer Mandatsverlängerung unterstützen? Die erste Überlegung bezieht sich auf die Bereitstellung von KSK-Spezialkräften. Sie sind die einzige deutsche OEF-Komponente, die auf afghanischem Territorium eingesetzt werden kann. Für den Fall, dass KSK-Spezialkräfte weiterhin benötigt werden, können sie aus dem OEF-Mandat herausgenommen und in ein neues ISAF-Mandat integriert werden; allerdings müssen dann ihre Einsatzkonditionen geklärt werden. Damit sprechen allein bündnispolitische Verpflichtungen, nicht aber die Mandatsgebundenheit der deutschen Komponente, für eine Verlängerung des OEF-Mandats. Von grundsätzlicher Bedeutung ist die zweite Überlegung, die über die enge Fokussierung auf das OEF-Mandat hinausreicht. Nicht die Zuordnung zu einem Mandat sondern dessen strategische Umsetzung sollte das entscheidende Kriterium für das Abstimmungsverhalten sein. Da ISAF- und OEF-Streitkräfte im Süden faktisch zusammen operieren, würde eine Verlängerung des OEF-Mandats eine militärische Strategie unterstützen, die sich als zunehmend kontraproduktiv erweist. Doch sollte sich die Kritik nicht auf eine Ablehnung des OEF-Mandats beschränken. Vielmehr sollte gemäß der Forderung von Riga auf ein revidiertes Vorgehen der im Süden eingesetzten internationalen Truppen gedrängt werden, um die Entfremdung der Bevölkerung wieder rückgängig zu machen.

Mangelnde Kohärenz des deutschen Engagements

Im Vergleich zu der Frühphase der deutschen PRTs 2004 hat sich die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen deutschen Akteuren deutlich verbessert und sich der deutsche Ansatz einer Doppelspitze Bundeswehrkommandeur - ziviler Vertreter des Auswärtigen Amtes (AA) behauptet.

Dennoch wird ein kohärentes Vorgehen durch Reibungsverluste zwischen den vier Ressortvertretern von AA, Verteidigungsministerium (BMVg), Ministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und Innenministerium (BMI, Polizei) vor Ort erschwert. Dies gilt auch für die Abstimmung in Berlin/Bonn, selbst wenn das diesjährige Afghanistan-Konzept der Bundesregierung von September 2007 das Zusammenwirken der Ressorts klarer erkennen lässt.

Die mangelnde Kohärenz beeinträchtigt auch die Effizienz der PRTs. Das gilt für alle Komponenten der Außenwirkung der PRTs: die der Sicherheit dienenden Außenkontakte, der politische Dialog mit offiziellen Amtsträgern und inoffiziellen Autoritäten und – besonders wichtig – die Aufbauleistung durch das breite Spektrum an Regierungs-, Nichtregierungsorganisationen und militärischen Einheiten im Rahmen der zivil-militärischen Zusammenarbeit (CIMIC).

Kohärenz kann durch Kontinuität und die Pflege eines „institutionellen Gedächtnisses“ im PRT gefördert werden. So sollte überprüft werden, ob die sechsmonatige Standzeit des Kommandeurs auch für alle militärischen Führungspositionen mit *Außenwirkung* eingeführt wird. Dagegen kann die viermonatige Standzeit der Kontingentsmehrheit beibehalten werden.

Positiv wirkt sich aus, dass die anderen Ressortvertreter jeweils ein Jahr vor Ort sind. Um jedoch eine kontinuierliche Prioritätensetzung bei dem politischen Dialog und der Aufbauarbeit zu gewährleisten, sollten Initiativen, Aktionen und Projekte in einer PRT-internen Datenbank für die Nachfolger gespeichert werden.

Grundsätzlich verbesserungsbedürftig ist die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Organisationen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (EZ). Unterschiedliche Interessen und Kriterien verhindern eine „EZ aus einem Guss“ im PRT-Umfeld. Hoffnung machen allerdings zwei neue Projekte: die ressortübergreifenden „Provinzentwicklungsfonds“ von BMZ und BMVg im Nordosten sowie das Kleinprojektevorhaben von BMZ und AA im Südosten Afghanistans. Beide Pilotvorhaben fördern afghanische Eigenverantwortung und Kapazitätsaufbau und sollten finanziell aufgestockt werden.

Nationaler Afghanistan-Koordinator

Mangelnde Koordination der Geber und in der zivil-militärischen Zusammenarbeit ist kein Spezifikum Afghanistans, wirkt sich aber dort angesichts der steigenden Sicherheitsrisiken und des enttäuschenden Fortschritts im zivilen Aufbau besonders gravierend aus. Um dem breiten deutschen Engagement in Afghanistan nach innen und außen mehr Gewicht zu verleihen, sollte ein nationaler Koordinator in Berlin eingesetzt werden. Sachlich notwendig, wenn auch politisch schwierig ist es, sich über Auswahlkriterien und Kompetenzen zu einigen.

Wichtigstes Kriterium sollte sein, dass der Koordinator über eine herausragende Persönlichkeit verfügt, der Kategorie „elder statesman“ angehört und über eigene Afghanistan-Erfahrungen verfügt. Vorzugsweise sollte es ein pensionierter Diplomat oder General sein, der nicht mehr in die Karrierelaufbahn eingebunden ist und deshalb die Lage in Afghanistan nüchtern analysieren kann. Er sollte gestalten und nicht bloß verwalten.

Der Koordinator sollte politisch neutral und überparteilich positioniert sein. Da der Bundessicherheitsrat nur über schwache Koordinationsfunktionen verfügt, sollte der Koordinator an das Kanzleramt angebunden werden, jedoch seine politische Eigenständigkeit wahren. Er sollte sich den Ruf eines effizienten Ansprechpartners gleichermaßen bei der Exekutive, der Legislative, der deutschen Öffentlichkeit und den internationalen Partnern verschaffen. In seinen kleinen Beraterstab wären Vertreter der vier Ressorts sowie Landes- und Fachexperten zu entsenden.

Strategisches Denken und klare Kompetenzen gegenüber anderen Ressorts und EZ-Akteuren sind notwendig, weil der Koordinator schwierige Aufgaben zu bewältigen hat:

- Exekutive: ressortübergreifend koordinieren;
- Legislative: regelmäßig berichten und Transparenz verbessern;
- Deutsche Öffentlichkeit: den Sinn des Engagements in Afghanistan im Kontext deutscher Interessen vermitteln und Unterstützung für eine langfristige Strategie gewinnen;
- Zivil-militärische Zusammenarbeit kritisch überprüfen und optimieren;
- Öffentlichkeit auf das Risiko von Opfern unter Soldaten und zivilen Aufbauhelfern hinweisen;
- Am Beispiel des Afghanistan-Einsatzes erläutern, dass Deutschland mit Auslandsmissionen der Bundeswehr eine neue internationale Verantwortung in Abstimmung mit EU- und NATO-Bündnispartnern übernimmt;
- Last but not least: als deutscher Repräsentant in internationalen Gremien und im NATO-Bündnis zu mehr Koordination beitragen.