

Diskussionspapier

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

Michael Paul

Soldaten als Entwicklungshelfer?

Perspektiven zivil-militärischer
Zusammenarbeit im Auslandseinsatz

FG3-DP 11
Oktober 2007
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

Diskussionspapiere sind
Arbeiten im Feld der For-
schungsgruppe, die nicht
als SWP-Papiere heraus-
gegeben werden. Dabei kann
es sich um Vorstudien zu
späteren SWP-Arbeiten
handeln oder um Arbeiten,
die woanders veröffentlicht
werden. Kritische Kommen-
tare sind den Autoren in
jedem Fall willkommen.

Zivil-Militärische Zusammenarbeit im Einsatz 3

1. Gestaltung der zivil-militärischen Beziehungen 4

2. Information, Beratung und Unterstützung
ziviler Stellen und Akteure 4

3. Mitwirkung an der militärischen Operationsplanung
und -führung 4

Vom Appendix ... 5

... zum aktiven Instrument? 5

In Stabilisierungsmissionen mit einem komplexen Aufgabenspektrum sind militärische als auch entwicklungspolitische Maßnahmen erforderlich: keine Sicherheit ohne Entwicklung und keine Entwicklung ohne Sicherheit. Die traditionelle Distanz von Entwicklungspolitik und Sicherheitspolitik ist angesichts der vielfältigen Herausforderungen von Friedenskonsolidierung und -stabilisierung in Nachkriegsgesellschaften einer neuen Nähe gewichen. Dies spiegelt sich auch im ressortübergreifenden Ansatz deutscher Wiederaufbauteams in Nordafghanistan wider. Gerade im Falle Afghanistans wird eindringlich eine Forcierung des zivilen Aufbaus gefordert, zugleich verschlechtert sich zusehends die Sicherheitslage. Soldaten sind Experten für Sicherheit, nicht für den zivilen Wiederaufbau. Was kann das Instrument zivil-militärische Zusammenarbeit leisten und was spricht für eine weitere Verstärkung stabilisierender Aufgaben der Bundeswehr?

Wer sich auf die Website des Auswärtigen Amtes (AA) begibt, findet unter dem Stichwort „Deutsches Engagement in Nordafghanistan“ in der Spalte „CIMIC“ (Civil-Military Cooperation) ein Foto, auf dem weiße Zelte vor einer Gebirgslandschaft zu sehen sind. Dazu wird erläutert: „Hinter dem Kürzel CIMIC verbirgt sich die zivilmilitärische Zusammenarbeit der Bundeswehr im Ausland. Das Foto zeigt den Aufbau von Schulzelten in Afghanistan durch CIMIC“. Wählt man in der Website des Bundesministeriums der Verteidigung (BMVg) die Seite „Sicherheit durch Wiederaufbau“, so werden auch hier ein Schulzelt und der Bau eines Waisenhauses gezeigt. Dazu wird vermerkt: „Seit 2002 haben deutsche CIMIC-Soldaten in Afghanistan 665 Projekte umgesetzt. Dazu gehören Bau, Instandhaltung und Unterstützung von 297 Schulen und Kindergärten und von 13 Polizeistationen. Außerdem halfen die Soldaten bei der Bereitstellung von Medikamenten, bei Brunnenbau und Bewässerung und bei der Bewältigung humanitärer Notlagen.“

Solche Bilder lassen den Eindruck entstehen, die Bundeswehr zeichne sich in Afghanistan wesentlich durch den Wiederaufbau zerstörter Infrastruktur aus. Tatsächlich hat CIMIC eine sehr klare andere Funktion, nämlich die Koordination und Zusammenarbeit zwischen Befehlshabern und zivilen Akteuren im Einsatzland einschließlich der nationalen Bevölkerung, lokalen Aufgabenträgern und internationalen, nationalen und nichtstaatlichen Organisationen. Die Aufgabe von CIMIC-Soldaten ist das Zusammenwirken mit zivilen Akteuren, um die Erfüllung des militärischen Auftrags zu unterstützen („in support of the mission“) und hat in seiner militärischen Zielsetzung wenig zu tun mit humanitärer Hilfe oder gar Entwicklungspolitik. Soldaten sind grundsätzlich keine Ent-

wicklungshelfer und CIMIC konzeptionell keine Nothilfe, sondern CIMIC ist ein integraler Bestandteil der militärischen Operationsplanung und -führung in einem Einsatzgebiet.

Zivil-Militärische Zusammenarbeit im Einsatz

Die Einsätze im westlichen Balkan begründeten eine neue Gleichzeitigkeit oder auch Gemeinsamkeit von zivilen und militärischen Einsätzen, die eine Koordination und zum Teil sogar enge Kooperation der Akteure erforderlich machten. So stellte der damalige IFOR-Kommandeur Amiral Leighton Smith 1996 fest: „In November [1995] we had never heard of CIMIC, we had no idea what you did ... now we can't live without you.“ Im Falle komplexer Einsatzszenarien ist das frühzeitige und effektive Zusammenwirken militärischer und ziviler Akteure entscheidend für den Erfolg von Stabilisierungsbemühungen. „Erfolg“ bedeutet dabei nicht nur, ob Frieden und Sicherheit konsolidiert, sondern in Begriffen des „Statebuilding“, inwieweit staatliche Strukturen, Institutionen und Steuerungskapazitäten nachhaltig gestärkt wurden – eine vorwiegend zivile Aufgabe der internationalen Gemeinschaft, die jedoch nur in einem sicheren Umfeld erfolgreich sein kann.

Auslandseinsätze wie ISAF stellen mit der notwendigen Abstimmung militärischer und ziviler Zielsetzungen und Instrumente für die Bundeswehr eine neue Qualität militärischen Handelns dar. Sie machte mit der „Teilkonzeption ZMZBw“ vom Mai 2007 eine Weiterentwicklung bisheriger Überlegungen zur zivilmilitärischen Zusammenarbeit (ZMZ) notwendig. Zugleich hält die Teilkonzeption dabei an grundlegenden Bestimmungen der CIMIC-Doktrin der NATO vom Juli 2003 fest und entspricht damit dem Strategischen Konzept der NATO, demgemäß das Zusammenspiel zwischen Bündnisstreitkräften und dem zivilen Umfeld auf Regierungs- sowie Nichtregierungsebene von entscheidender Bedeutung für den Erfolg von Operationen ist. Die Zusammenarbeit beruht dabei auf Gegenseitigkeit: Militärische Mittel werden zur Unterstützung ziviler Organisationen angefordert; gleichzeitig ist die zivile Unterstützung militärischer Operationen wichtig für z.B. Logistik und Kommunikation. Eine wirksame Zusammenarbeit ist daher für alle Akteure von ausschlaggebender Bedeutung.

Die *Kernaufgaben* zivil-militärischer Zusammenarbeit werden grundsätzlich im Verbund mit multinati-

onalen Streitkräften durchgeführt und können lageabhängig unterschiedlich intensiv wahrgenommen werden.

1. Gestaltung der zivil-militärischen Beziehungen

Im Einsatzgebiet stoßen zwei Organisationskulturen aufeinander: Die auf klarer Befehlsstruktur beruhende, Waffen tragende soldatische Welt und die von flachen Hierarchien geprägte, dezentralisierte Struktur der meisten Nichtregierungsorganisationen und internationalen Organisationen. Der vertrauensbildende Aufbau und die Pflege der zivil-militärischen Beziehungen sowohl zur einheimischen Bevölkerung als auch zu den vor Ort tätigen Akteuren der internationalen Gemeinschaft stellen daher wesentliche Grundlage und Schwerpunkt der CIMIC-Arbeit dar.

Durch aktive Kontaktpflege, Informationsaustausch und Abstimmung über z.B. Einsatz- und Operationsplanungen, aber auch praktische Informationen (wie ein Überblick über logistische Probleme, Sicherheitslage, Straßenzustand) sollen einerseits zivilen Akteuren die Bedingungen, Möglichkeiten und Grenzen militärischen Handelns vermittelt werden. Andererseits sollen militärische Belange bei der Planung und Durchführung von Maßnahmen ziviler Stellen berücksichtigt werden. Das Ziel ist ein synergetisches Zusammenwirken, so dass das beiderseitige Vorgehen abgestimmt und die effiziente Nutzung ziviler Ressourcen für die militärische Operation gewährleistet werden können. Als *Conditio sine qua non* gilt dabei, dass die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit humanitärer Organisationen zu wahren ist. So begeben sich einige Hilfsorganisationen beinahe vollständig in den Schutz von Streitkräften, andere verfolgen eine Distanzstrategie und lehnen schon die Nähe zu bewaffneten Einheiten ab.

2. Information, Beratung und Unterstützung ziviler Stellen und Akteure

Entsprechend dem Weißbuch 2006 kann die Bundeswehr im Zusammenhang mit Stabilisierungseinsätzen „auch Beiträge zum Wiederaufbau gesellschaftlicher Ordnung und Infrastruktur in Krisengebieten leisten, wenn dies für ihre Auftragserfüllung notwendig ist und mit zivilen Beiträgen nicht geleistet werden kann.“ Diese subsidiären, zugleich aber auch – mit Blick auf die oben genannten Websites – populären

Leistungen der Bundeswehr werden von Hilfsorganisationen kritisiert, die darin eine problematische Verknüpfung von militärischen Zielen und humanitärer Hilfe erkennen. Jedoch muss insbesondere zu Beginn eines Einsatzes der Verantwortung der Streitkräfte für die Bevölkerung entsprochen werden. Das humanitäre Völkerrecht verpflichtet Streitkräfte, das Überleben der Zivilbevölkerung angemessen sicher zu stellen – sofern und solange die dafür an sich zuständigen zivilen Strukturen dazu nicht in der Lage sind.

Darunter fallen Maßnahmen wie Dächer decken und Lebensmittel verteilen, die jedoch für die „Force Protection“ eine erhebliche Rolle spielen können: Sie erhöhen die Akzeptanz der Streitkräfte in der Bevölkerung. Darüber hinausgehende komplementäre Maßnahmen (wie „Quick Impact Projects“) erfolgen im Rahmen der militärischen Operationsführung aus Mitteln der an den Wiederaufbauteams beteiligten Ministerien (im Falle des deutschen Engagements seitens AA und BMZ). Als Teil der politisch festgelegten Gesamtstrategie sind dabei angesichts der verfügbaren Kräfte und Mittel der Bundeswehr sowohl die Vorgaben und Interessen des Einsatzlandes, als auch die verschiedenen nationalen und regionalen Entwicklungskonzepte zu berücksichtigen und mit Zielvorstellungen nationaler, inter- und supranationaler Institutionen abzustimmen, um Redundanzen zu vermeiden. Inwiefern der Informationsaustausch zwischen zivilen und militärischen Akteuren durch das jüngst entwickelte, netzwerk-basierte „Civil-Military Fusion Centre“ der NATO weiter verbessert werden kann, bleibt dabei abzuwarten.

3. Mitwirkung an der militärischen Operationsplanung und -führung

Der Leiter einer CIMIC-Zelle, die in einem deutschen Team bis zu 14 Soldatinnen und Soldaten umfasst, dient als zentraler Ansprechpartner der Streitkräfte für alle Organisationen im Einsatzgebiet. Er berät den Kommandeur, indem er über die Lage der zivilen Stellen und Akteure einschließlich der Bevölkerung und vorhandene zivile Ressourcen informiert. Das „zivile Lagebild“ enthält je nach Auftrag und Einsatzgebiet aktuelle Daten über die soziale und wirtschaftliche Lage der Bevölkerung, die ethnische Situation sowie über kulturelle und religiöse Besonderheiten. Schließlich wird auch über Planungen und Maßnahmen ziviler Stellen und Akteure sowie die Durchführung gemeinsamer Projekte berichtet. Die Mitwirkung basiert

also wesentlich auf den beiden genannten Aufgabenbereichen, fasst die darin gewonnenen Erkenntnisse zusammen und bewertet diese.

Vom Appendix ...

Diese Aufgaben zeigen, dass CIMIC integraler Bestandteil der militärischen Operation ist. Zweifellos sind militärische Wiederaufbauleistungen nützlich, um die Akzeptanz der Streitkräfte in der Bevölkerung zu erhöhen und damit den Einsatzauftrag zu unterstützen. Aber sie sind wesentlich ein ergänzendes Element und als Stabilisierungsmaßnahme nur sehr begrenzt wirksam.

Abgesehen von einer notwendigen Evaluierung der bisherigen Leistung von Wiederaufbauteams und ihrer Instrumente bedarf es zur erfolgreichen Erfüllung des militärischen Auftrags, ein „sicheres Umfeld“ zu schaffen, insbesondere hinlänglicher Kräfte. Dies schließt im Falle von Afghanistan naturgemäß Streitkräfte mit der Befähigung zum offensiven Kampf gegen die Taliban ein. Allerdings führt die Situation, dass die an ISAF beteiligten Nationen diese Kräfte nicht in ausreichender Zahl und mit umfassendem Mandat bereitstellen, zu einer Eskalation der Gewalt auf Seiten der NATO, indem es den Einsatz harter Mittel (Luftwaffe, Artillerie) als Ausgleich für nicht vorhandene, geeignete Kräfte erzwingt. Die dadurch verursachten „Kollateralschäden“ in der einheimischen Bevölkerung stehen in klarem Widerspruch zum Ziel, die Unterstützung der Bevölkerung zu gewinnen. Stattdessen wird in der deutschen Debatte aus politischer Opportunität der relativ geringe militärische Beitrag zum Wiederaufbau via CIMIC propagiert, obwohl CIMIC-Kräfte zu diesem Zweck konzeptionell weder vorgesehen, noch personell ausgestattet sind. So waren im Februar 2007 lediglich 38 Soldatinnen und Soldaten im Bereich der zivil-militärischen Zusammenarbeit im gesamten deutschen Einsatzkontingent ISAF eingesetzt - davon 16 in verschiedenen Stabsverwendungen und lediglich 22 Soldatinnen und Soldaten in den sogenannten Feldkräften eingesetzt, die zur Auftragserfüllung (Lagebilder, Projektarbeit, Verbindungsaufnahme) regelmäßig das Camp verlassen.

... zum aktiven Instrument?

In der fatalen Kombination von mangelnder Sicherheit und schwachen Aufbaufortschritt wächst die Bedeutung von CIMIC. Auch die zivil-militärische Zusammenarbeit bleibt jedoch ohne einen umfassenden Streitkräfteansatz nur Stückwerk. Streitkräfte dienen der Stabilisierung, damit zivile Organisationen in einem sicheren Umfeld arbeiten können und durch erfolgreiches Statebuilding sukzessive den Streikräfteinsatz *per se* überflüssig machen. Nachhaltige entwicklungspolitische Maßnahmen bedürfen aber zuvorderst eines stabilen und sicheren Umfeldes.

Sollte das eingangs gezeigte „Image“ der Bundeswehr in den Websites von AA und BMVg handlungsnormierend wirken, so muss die zivil-militärische Komponente der Bundeswehr nachhaltig gestärkt werden. Dies ist umso dringlicher, als in einer instabilen Sicherheitslage die Bedeutung eines effizienten Zusammenwirkens von zivilen und militärischen Akteuren wächst. Anstelle einer schleichenden Ausdehnung des Auftrags im Einsatzgebiet sollte das im Mai 2006 in Dienst gestellte CIMIC-Zentrum in Nienburg konsequent weiter ausgebaut und die Ausbildung mit derzeit jährlich knapp 100 CIMIC-Soldaten (für jeweils drei viermonatige Einsatzkontingente) merklich erhöht werden, damit eingesetztes Personal entsprechend lehrgangsgebunden ausgebildet wird.

Zudem muss absehbar der gegenwärtig bei derzeit 10-15% befindliche Anteil der Reservisten, die als Spezialisten mit entsprechender Berufserfahrung (wie Bauingenieure) im CIMIC-Aufgabenbereich tätig sind, aufgestockt werden, damit Wiederaufbaumaßnahmen erfolgreich fortgeführt werden können. Ein verstärkter CIMIC-Ansatz bedingt dabei auch eine Erhöhung des als Begleitschutz vorgesehenen Personalansatzes. Die NATO verfügt selbst über keine Mittel und Kräfte zum Wiederaufbau. Jenseits einer politisch nicht realisierbaren „NATO Stabilization and Reconstruction Force“ ist die Notwendigkeit eines umfassenden politisch-militärischen Ansatzes evident, damit die gemeinsamen Anstrengungen auf der Basis abgestimmter, ganzheitlicher Planung systematisch und koordiniert erfolgen und so die beabsichtigte Wirkung entfalten können.

Die heutigen Sicherheitsbedrohungen sind weder in erster Linie militärischer Natur, noch sind sie allein militärisch zu lösen. CIMIC-Soldaten leisten einen wichtigen Beitrag zur Lösung der vielfältigen Probleme in Afghanistan, der weiter ausgebaut und konsolidiert werden sollte.