

Es fehlt der strategische Konsens

Von Dr. Markus Kaim

In dieser Woche wird der Deutsche Bundestag abermals über eine Verlängerung des Mandats für die "International Security Assistance Force" (Isaf) entscheiden - fast zehn Jahre nach dem ersten Beschluss über ein militärisches Engagement in Afghanistan. Das Parlament legt den Umfang des Bundeswehrkontingents fest, das die Regierung im Rahmen des multinationalen, von der Nato geführten Einsatzes nach Afghanistan entsenden darf; es bestimmt das zulässige Einsatzgebiet und bewilligt die notwendigen finanziellen Mittel. Der Antrag der Bundesregierung spiegelt aber auch die politischen Rahmenbedingungen der Isaf-Mission wider und verleiht den Erwartungen Ausdruck, die mit dem angekündigten Ende der Mission in drei Jahren verbunden werden.

Wie beim letzten Votum im Februar 2010 zeichnet sich für die Abstimmung eine parteiübergreifende Mehrheit ab. Spätestens seit der internationalen Afghanistan-Konferenz im Januar 2010 in London besteht im Bundestag weitgehend Einigkeit darüber, dass die Truppen der Allianz - und damit auch der Bundeswehr - ihre Aufgabe bis zum Jahr 2014 abschließen sollen, die afghanischen Behörden bei der Gewährleistung von Sicherheit zu unterstützen. Eine bislang verhaltene und lustlose Diskussion ist die Folge dieses Konsenses gewesen.

Nur ein scheinbar nachgeordnetes Detail, das nichts mit dem funktionalen Kern des Mandates oder einer strategischen Perspektive der deutschen Afghanistan-Politik zu tun hat, erhitzt seit einigen Wochen die Gemüter der Abgeordneten: die Forderung der SPD, die Bundesregierung müsse schon Ende 2011 erste Teile des deutschen Kontingents aus Afghanistan abziehen und nicht erst, wie ursprünglich vorgesehen, vom Beginn des kommenden Jahres an.

Ob in dem Mandat ein konkreter Termin für den Abzug enthalten sein sollte, war nicht nur zwischen Regierung und Opposition umstritten, sondern auch innerhalb der Exekutive. Während das Auswärtige Amt sich schon im Dezember auf den Beginn des Abzugs Ende 2011 festgelegt hatte, kritisierte das Verteidigungsministerium diese frühzeitige Festlegung. Nur wenn die Sicherheitslage an Ort und Stelle es erlaube, solle ein Abzug der Bundeswehr in Frage kommen.

Der dem Parlament vorgelegte Entschließungsantrag überspielt diesen Dissens sprachlich und lässt der Bundesregierung damit Handlungsspielräume. Weil das Mandat für einen Auslandseinsatz der Bundeswehr aber nicht nur ein hohes Maß an Rechtsklarheit, sondern darüber hinaus der interessierten Öffentlichkeit auch Klarheit über die angestrebten politischen und zeitlichen Perspektiven des Einsatzes vermitteln soll, kann dieser Kompromiss nicht zufriedenstellen.

Auf den ersten Blick scheint das Ergebnis der Ressortabstimmung und der Absprachen zwischen SPD und Regierung nicht so wichtig zu sein: Welchen Unterschied sollen einige Monate mehr oder weniger bei der Beendigung eines bald länger als zehn Jahre andauernden Militäreinsatzes schon ausmachen? Hinter den beiden Grundpositionen verbergen sich aber radikal unterschiedliche Perspektiven auf den Einsatz. Mit Blick auf die Zukunft der Isaf-Mission werden sie auch in anderen Ländern diskutiert, die Soldaten nach Afghanistan entsenden.

Befürworter eines konkreten Rückzugsdatums verweisen darauf, dass der afghanische Präsident Karzai selbst gewünscht habe, das Ende seiner zweiten Amtszeit solle mit dem Ende der Isaf-Mission zusammenfallen. Zudem heißt es, dass im November auf dem Nato-Gipfel in Lissabon beschlossen worden sei, die sicherheitspolitische Verantwortung bis 2014 nach und nach den afghanischen Behörden zu übergeben. Zu bedenken sei ferner, dass die erodierende innenpolitische Unterstützung in den Nato-Staaten es nicht zulasse, den Einsatz über 2014 hinaus fortzuführen. Außerdem sei die Festlegung eines Datums notwendig, um den afghanischen Behörden klarzumachen, dass sie sich nicht auf eine immerwährende Unterstützung des Westens verlassen können, sondern Verantwortung für das Land übernehmen müssen.

Die Befürworter eines offenen Zeitrahmens heben dagegen hervor, dass eine erfolgreiche militärische Operation noch nie einem festgelegten Zeitplan gefolgt sei, sondern jeweils so lange gedauert habe, wie die militärischen Umstände es erforderten. Des Weiteren sei zu bedenken, dass die Nato trotz der Fortschritte in einzelnen Provinzen noch zu wenig dauerhafte Erfolge bei der Gewährleistung von Sicherheit vorweisen könne. Darüber hinaus bedürften die afghanischen Sicherheitskräfte über das Jahr 2014 hinaus der Unterstützung der Nato. Und die Bekanntgabe eines Abzugsdatums ermutige nur die Aufständischen im Land: Drei Jahre müssten sie noch ausharren, um ihren Erfolg über den Westen feiern und zumindest in Teilen Afghanistans wieder die Macht übernehmen zu können.

Beide Argumentationslinien berücksichtigen jedoch drei wichtige Aspekte nur unzureichend, ohne die eine Debatte über die Isaf-Mission nicht seriös geführt werden kann. Erstens handelt es sich um eine multinationale Operation von gegenwärtig 48 Nationen. In Deutschland besteht jedoch die Tendenz, diese Dimension des Einsatzes und seines politisch-militärischen Überbaus auszublenden. Stattdessen richtet die Politik den Fokus auf den Norden Afghanistans, wo deutsche Truppen stationiert sind. Dabei wird aber kaum zur Kenntnis genommen, dass dort, wo andere Nationen ihre Isaf-Kontingente stationiert haben, die Sicherheitslage seit Jahren dramatisch schlechter ist. Ausgeblendet wird auch die in anderen Isaf-Mitgliedsländern geführte Debatte über die zeitliche Dauer der Mission und die zu verfolgende Strategie.

Der multinationale Charakter des Einsatzes hat aber zur Folge, dass die Rahmenbedingungen des Engagements der Bundeswehr maßgeblich von den politischen und militärischen Entscheidungen der anderen Isaf-Teilnehmer beeinflusst werden. Wenn also der Bundestag bei der Mandatsverlängerung über den Rückzug aus Afghanistan diskutiert, müssten eigentlich die Wechselwirkungen zwischen den deutschen Entscheidungen und denen der anderen Staaten berücksichtigt werden.

In demokratisch verfassten Staaten unterliegt die Außen- und Sicherheitspolitik, wenn auch in unterschiedlichen Graden, innenpolitischen Beschränkungen: Regierungen und Parlamente müssen komplexe und widersprüchliche Interessen ebenso unter einen Hut bringen wie unterschiedliche innenpolitische Strömungen. Nicht zuletzt deshalb ist die Legitimität des Afghanistan-Einsatzes immer wieder neu zu begründen. Angesichts der Dauer, des ausbleibenden Erfolgs und der allgemeinen Kriegsmüdigkeit in vielen Gesellschaften ist das eine schwierige Aufgabe. Denn trotz vieler Unterschiede in den einzelnen Truppensteller-Ländern sticht die überwiegend ablehnende Haltung der Bevölkerung als gemeinsames Merkmal hervor. Die öffentliche Meinung bestimmt zwar nicht unmittelbar das Vorgehen in Afghanistan, sie kann aber die Handlungsspielräume der an der Isaf beteiligten Regierungen empfindlich einschränken.

Davon abgesehen, hat der Abzug schon begonnen. Die Niederlande, die vier Jahre lang ein Kontingent mit 1800 Soldaten in der Provinz Uruzgan gestellt haben, mussten durch Beschluss des Parlaments in Den Haag ihre Kampftruppen im Sommer 2010 abziehen. Bis zum Dezember dieses Jahres wird auch Kanada seine 2800 Soldaten aus dem besonders häufig von Anschlägen heimgesuchten Kandahar abziehen. Weitere Nato-Mitglieder, darunter Dänemark, bereiten sich ebenfalls auf einen Rückzug vor. Die Vereinigten Staaten können diese Lücken zwar schließen und so die Isaf funktionsfähig erhalten. Aber die Signalwirkung bleibt: Wenn einzelne Verbündete abrücken, leisten sie nicht nur einer weiteren "Amerikanisierung" der Mission - mit unklaren Folgen für die Nato - Vorschub. Es wird auch für andere Regierungen politisch attraktiv und argumentativ leichter, ihre Isaf-Kontingente abzuziehen. Auf diese Weise droht die gesamte Mission in eine gefährliche Schieflage zu geraten.

Ein zusätzliches Problem entsteht, weil der strategische Konsens zwischen den Nato-Staaten über die politischen und militärischen Ziele des Einsatzes von Anfang an brüchig war und durch den Verlauf der Operation weiter untergraben worden ist. Nicht überall teilt man die deutsche Lesart des Isaf-Einsatzes. Zu seiner Legitimierung sind in den Nato-Staaten drei zwar miteinander verwobene, aber dennoch zu unterscheidende Begründungslinien anzutreffen.

Der erste Argumentationsstrang stellt die Bedrohung der Mitgliedstaaten durch den transnationalen, islamistisch inspirierten Terrorismus in den Mittelpunkt und verweist auf den Anlass der Intervention in Afghanistan: die Terroranschläge vom 11. September 2001 und die damals von dort aus operierende Al Qaida. Der Satz, des ehemaligen Verteidigungsministers Struck (SPD), dass die

Sicherheit Deutschlands am Hindukusch verteidigt werde, sowie zahlreiche sicherheitspolitische Dokumente, denen zufolge den neuen Bedrohungen dort begegnet werden müsse, wo sie entstünden, illustrieren diese Sicht.

Wenn heute über Ordnungsvorstellungen für die Zeit nach dem Isaf-Abzug diskutiert wird, ist nur noch ein leises Echo dieses einst die gesamte Mission bestimmenden Grundsatzes zu vernehmen. Als Mindeststandard, so das Argument, müsse gelten, dass Afghanistan nicht wieder zu einem Rückzugs-, Rekrutierungs- und Ruheort von Terroristen werde.

Die zweite, an humanitären, demokratischen und entwicklungspolitischen Ordnungsvorstellungen orientierte Begründung ist etwas später entwickelt worden; sie ist vor allem in Deutschland und einigen kleineren europäischen Truppenstellerländern bedeutsam. Demnach dient die Isaf-Mission dem Ziel, in Afghanistan eine demokratisch verfasste politische Ordnung einzuführen, minimale Menschen- und Bürgerrechtsstandards durchzusetzen und die afghanischen Behörden darin zu unterstützen, das Land zu entwickeln.

Wie wirkmächtig diese Argumente sind, lässt sich nicht zuletzt daran ablesen, dass sie immer wieder zur öffentlichen Legitimierung des Isaf-Einsatzes herangezogen werden und die Ordnungsvorstellungen zur Zukunft Afghanistans prägen. Nach Ansicht westlicher Politiker ist eine politische Reintegration der Aufständischen nur dann denkbar, wenn diese die afghanische Verfassung und die Menschenrechte achten.

Die dritte Argumentationslinie findet in Deutschland, anders als zu Beginn der Isaf-Mission, kaum noch Beachtung; für zahlreiche andere Truppensteller ist sie aber nach wie vor das Hauptmotiv für ihre Teilnahme an dem Einsatz: In Staaten wie Großbritannien, Polen oder Rumänien (und Australien als Nicht-Nato-Partner) geben vor allem bündnispolitische Überlegungen über den inneren Zusammenhalt und die Effektivität der atlantischen Allianz oder ihr bilaterales sicherheitspolitisches Verhältnis zu den Vereinigten Staaten den Ausschlag. Zugespitzt formuliert: Diese Staaten sind nicht wegen Afghanistan in Afghanistan. Für sie ist das Land ein Schauplatz gemeinsamer militärischer Operationen an der Seite Amerikas, die auch an einem anderen Ort stattfinden könnten.

Demokratie und Menschenrechte in Afghanistan spielen in dieser Argumentation kaum eine Rolle. Oft fehlt auch der Hinweis auf die nationale Sicherheit. Debatten über einen Truppenrückzug finden in diesen Ländern entweder nicht statt, oder sie folgen den Linien, die der amerikanische Präsident Obama seit Ende 2009 vorgegeben hat. Typisch scheint auch, dass für die entsandten Soldaten dieser Länder vergleichsweise wenige operative Beschränkungen (Caveats) geltend gemacht werden. Das erleichtert ihren Einsatz in Regionen Afghanistans, in denen die Sicherheitslage problematisch ist. Entsprechend hoch ist die Zahl der gefallenen und verwundeten Soldaten.

Aber auch zahlreiche kleinere Truppensteller wie Portugal, Slowenien, Griechenland und die drei baltischen Staaten fallen in diese Kategorie: Die Beiträge dieser Länder sind quantitativ zu unbedeutend, um eine signifikante militärische Wirkung zu erzielen. Durch eine Beteiligung an der Isaf-Mission bekräftigen sie aber ihre sicherheitspolitischen Verpflichtungen gegenüber der Nato und Amerika, um deren Solidarität in Zukunft und unter anderen Bedingungen auch für sich in Anspruch nehmen zu können.

An diesen, von den jeweiligen Regierungen auch öffentlich artikulierten Begründungszusammenhängen für den Einsatz in Afghanistan zeigt sich, dass die Nato und ihre Partner bei der Isaf-Mission immer weniger auf einen gemeinsamen strategischen Konsens zurückgreifen können. Stattdessen dominieren weitgehend nationale Interessen. Auf den ersten Blick ist das überraschend, denn ein Ergebnis der Afghanistan-Konferenzen in London und Kabul sowie des Nato-Gipfels in Lissabon schien es doch zu sein, dass die Alliierten nach vielen Jahren nun endlich Übereinstimmung über ihr Vorgehen erzielt hätten.

Bei genauerer Betrachtung entpuppen sich diese Beschlüsse jedoch in vieler Hinsicht als ein Scheinkonsens: Jüngste Berichte belegen unter anderem, dass die Nato-Mitglieder immer noch zu wenig Soldaten für die Ausbildung der afghanischen Sicherheitskräfte bereitgestellt haben, obgleich über diesen Schwerpunkt der Isaf rhetorisch Konsens herrscht. Und nach wie vor beklagen sich

einzelne große Truppensteller über den passiven Kampfstil anderer nationaler Kontingente, der dafür verantwortlich sei, dass die gemeinsam vereinbarte Strategie zur Aufstandsbekämpfung nicht die gewünschten Ergebnisse zeitige.

Unter dem Dach einer losen gemeinsamen Strategie zur "Übergabe von Verantwortung" an die afghanischen Sicherheitskräfte und der militärischen Vorgaben des Nato-Befehlshabers zur Aufstandsbekämpfung gibt es eben viele Einzeleinsätze nebeneinander, bei denen unterschiedliche Prioritäten und unterschiedliche Einsatzregeln gelten. Institutionelle Unterschiede bei der Entscheidungsfindung, etwa bei der Frage, ob über den Einsatz die Regierung oder das Parlament entscheidet, verstärken diese Divergenzen. Parlamentarische Systeme mit Verhältniswahlrecht und Koalitionsregierungen unterliegen einer ganz anderen Handlungslogik als angelsächsische Demokratien mit Mehrheitswahlrecht und eindeutiger Regierungsverantwortung (Großbritannien und Kanada) oder präsidentielle Systeme mit exekutiven Machtbefugnissen (Amerika und Frankreich).

Wendet man den alten militärischen Lehrsatz, in einem Krieg sei die Einheitlichkeit der Zielsetzung unter Bündnispartnern die Voraussetzung für erfolgreiches militärisches Handeln, auf die Isaf-Mission an, wird klar, dass auch der Umkehrschluss zutrifft: Uneinigkeit über die zu erreichenden politischen Ziele führt zu unterschiedlichen politischen wie militärischen Prioritäten und verhindert den Erfolg der Mission.

Aus den hier skizzierten unterschiedlichen Prioritäten ergeben sich für Afghanistan drei Optionen: Eine Politik, bei der die Bekämpfung des transnationalen Terrorismus im Mittelpunkt steht, braucht nicht zwingend eine großangelegte militärische Mission. Die Führung von Al Qaida hat das Land längst verlassen und befindet sich wahrscheinlich in den Stammesgebieten Pakistans. Teile der Organisation sind inzwischen im Jemen, in Somalia, im Irak und in einigen Staaten Nordafrikas aktiv. Um eine Rückkehr von Al Qaida nach Afghanistan zu verhindern oder deren Handlungsfähigkeit einzugrenzen, würden Maßnahmen unterhalb der Schwelle einer massiven Militäroperation ausreichen: die permanente Stationierung von Spezialtruppen in Afghanistan oder in den Nachbarstaaten, intensivere geheimdienstliche Bemühungen im Land und ein besserer Informationsaustausch unter den Nato-Staaten sowie eine weitere Unterstützung der afghanischen Sicherheitskräfte. Möglich wären also ein zügiger Truppenabzug aus Afghanistan und das Ende der Isaf-Mission in ihrer bestehenden Form. Angesichts der eingegangenen politischen Verpflichtungen der Nato-Staaten ist ein solches Szenario kurzfristig aber eher unwahrscheinlich.

Wenn für die Nato-Staaten hingegen die an humanitären, demokratischen und entwicklungspolitischen Ordnungsvorstellungen orientierte Begründung Priorität haben soll, wäre ein breites Spektrum von zivilen, polizeilichen, ökonomischen und militärischen Instrumenten erforderlich, wie es schon heute vorhanden ist. Deren Einsatz müsste jedoch auf hohem Niveau und auf unbestimmte Zeit fortgeführt werden. Das scheint aber politisch wenig realistisch zu sein. Denn in den truppenstellenden Ländern sind die finanziellen Ressourcen begrenzt; und die öffentliche Meinung ist des Einsatzes in Afghanistan müde, sieht dort keine Fortschritte mehr im Sinne des Mandats und spricht sich mit deutlichen Mehrheiten gegen eine Fortführung der Isaf-Mission aus.

Aus dieser Sicht ist die ziemlich willkürliche Festlegung auf das Jahr 2014 als Abzugsdatum als Kompromiss zwischen dem in Afghanistan Notwendigen und dem innerhalb der Nato noch Möglichen zu verstehen. Diese Strategie beruht aber darauf, dass die afghanischen Sicherheitskräfte in absehbarer Zeit quantitativ wie qualitativ tatsächlich in der Lage sein werden, Sicherheit im Lande zu garantieren, und eine als legitim erachtete Regierung für gute Regierungsführung sorgt. Ob dies wirklich geschieht, liegt aber kaum in der Hand der Regierungen, die Soldaten für die Isaf stellen. Somit ist der angestrebte politische und militärische Erfolg der Nato in Afghanistan an Voraussetzungen gebunden, die sie selbst nicht garantieren kann.

Es bleibt schließlich ein drittes Szenario, das den Realitäten vielleicht am meisten entspricht: Wenn sich die Sicherheitslage in Afghanistan weiter verschlechtert und Anschläge der Aufständischen noch mehr Opfer unter den Isaf-Soldaten fordern als bisher, wenn die Regierung Karzai nicht die von der Nato geforderten Leistungen in Sachen Sicherheit und gute Regierungsführung erbringt, wenn der strategische Konsens in der Nato weiter erodieren und die kritische öffentliche Meinung stärker als bisher in Wahlkämpfen zu Buche schlagen würde, dann wird den Regierungen der Isaf-Truppensteller

kaum etwas anderes übrigbleiben, als den Erfolg in Afghanistan schlicht zu behaupten. Dann werden sie Erfolge bei der Gewährleistung von Sicherheit in einzelnen Provinzen und bei der Entwicklung des Landes vorgeben müssen, um einen raschen Truppenabzug, womöglich noch vor dem Jahr 2014, als erfolgreiches Ende der Mission deklarieren und vor der Bevölkerung legitimieren zu können. Weder ein festgelegter Zeitplan noch die Lage in Afghanistan würden dann noch die Politik der Nato-Staaten leiten.

Der Verfasser ist Leiter der Forschungsgruppe Sicherheitspolitik bei der Stiftung Wissenschaft und Politik in Berlin.

Heijo Hangen, Ordnungsfolge 7, 1967, 22 × 30 cm © VG Bild-Kunst, Bonn 2011.

Text: F.A.Z., 24.01.2011, Nr. 19 / Seite 8

© Frankfurter Allgemeine Zeitung GmbH - 2011
Dies ist ein Ausdruck aus www.faz.net