

/// Mission erfüllt?

ISAF – VERSTANDEN UND DAZUGELERNT

RODERICH KIESEWETTER / STEFAN SCHELLER /// „Mission accomplished“ in Afghanistan? Noch nicht! Auch deshalb beteiligt sich die Bundeswehr an der ISAF-Nachfolgemission Resolute Support mit 800 Soldaten. Im öffentlichen Diskurs ist vielfach von einem Scheitern des ISAF-Mandats die Rede. Dabei hängt die Bewertung des Einsatzes stark von der Betrachtungsweise ab. Unstrittig ist aber, dass vielfältige Lehren aus der deutschen Beteiligung am Krieg in Afghanistan gezogen werden können.

Seit den Terroranschlägen im Jahr 2001 war die NATO in Afghanistan aktiv, um gegen die nach der Operation Enduring Freedom gestürzten Taliban vorzugehen und al-Qaida sichere Rückzugsräume zu nehmen. Neben Erfolgen vor allem in sozio-ökonomischer Hinsicht¹ wurden vor Ort in Afghanistan und in der Debatte in Deutschland allerdings auch Fehler begangen, aus denen Schlüsse gezogen werden müssen. Im Nachfolgenden soll auf Erkenntnisgewinne für zukünftige deutsche Engagements eingegangen werden.

Der Comprehensive Approach ist alternativlos

Bereits das Weißbuch 2006 beschreibt den für militärische Engagements notwendigen Ansatz als vernetzt. Dies entspricht dem Konzept des Comprehensive Approach, das die NATO auf dem Rigaer Gipfel im gleichen Jahr verab-

schiedet hat, und das nur in vernetzten sicherheitspolitischen Strukturen sowie im Bewusstsein eines umfassenden gesamtstaatlichen und globalen Sicherheitsverständnisses zu entwickeln ist.² Im Kern geht es hierbei darum, ganzheitliche, ressortübergreifende und multilateral angelegte Lösungen abgestimmt

Nur der gemeinsame kohärente Ansatz des COMPREHENSIVE APPROACH-Konzeptes ist wirksam.

mit allen relevanten internationalen Partnern herbeizuführen. Bei einem derartigen Ansatz werden staatliche und nichtstaatliche Instrumente zur Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und Konfliktnachsorge integriert.

In Afghanistan drückte sich das Fehlen eines gemeinsamen kohärenten



Quelle: The Asahi Shimbun/Getty Images

ISAF-Kommandeur General John Campbell (l.) holt die Flagge ein bei der Abschiedszeremonie im Hauptquartier in Kabul Ende 2014.

Ansatzes beispielsweise dadurch aus, dass die Abstimmung für den zivilen Wiederaufbau zwischen den verschiedenen Organisationen insbesondere bis 2009 unzureichend wahrgenommen wurde.³ Die regionalen Wiederaufbau-teams als Einrichtungen der verschiedenen Nationen setzten unterschiedliche Schwerpunkte und tauschten ihre Expertisen kaum aus. Gleichzeitig hielten Nichtregierungsorganisationen eine bewusste Distanz zu den Wiederaufbau-teams,⁴ um sich dem Koordinierungsanspruch von Internationalen Organisationen und staatlichen Akteuren zu entziehen und ein möglichst hohes Maß

an Neutralität zu wahren. So argumentierte die Welthungerhilfe beispielsweise, dass durch die Anwesenheit des Militärs das Vertrauensverhältnis zur Bevölkerung belastet werde und die Politisierung humanitärer Hilfe die eigenen Schutzmechanismen von Hilfsorganisationen erodieren lasse.⁵ Konflikte zwischen Nichtregierungsorganisationen und staatlichen Akteuren könnten zukünftig entschärft werden, wenn zumindest Verantwortlichkeiten und die Aufteilung von Ressourcen im Vorgang eines Engagements eindeutig geklärt würden und das Gros der vor Ort aktiven Nichtregierungsorganisationen für

eine Eingliederung in bestehende Strukturen bereit wäre.

Allerdings gibt es mittlerweile auch Projekte mit gelungener Abstimmung: So wurde seit 2011 beispielsweise das Afghan Mission Network, eine Integration von IT-Ressourcen verschiedener Akteure, aufgebaut. Seit der Existenz dieses Netzwerkes können User durch das Nutzen gleicher Anwendungen und Dienste barrierefrei und auf NATO-Standard mit allen am Einsatz beteiligten Nationen kommunizieren und einsatzrelevante Daten und Informationen austauschen – und das bis zur taktischen Ebene.⁶ An derartigen gemeinschaftlichen Projekten sollte unbedingt festgehalten werden, um Reibungsverluste und der Verschwendung wichtiger Ressourcen vorzubeugen und gemeinsame Ziele schneller und kohärenter zu erreichen. Zwar entsteht in der Praxis ein enormer Abstimmungsbedarf, doch wären die Alternativen, nach denen jeder Akteur seinen eigenen Weg geht, wenig zielführend.

Jedem Einsatz sollte eine politische Gesamtstrategie zu Grunde liegen

Da Krieg als die Fortsetzung der Politik mit anderen Mitteln verstanden werden kann, wie Clausewitz bereits 1828 formulierte,⁷ sollte jeder Einsatz auf erreichbare militärische Ziele zugeschnitten sein, die einem realistischen politischen Zweck entsprechen⁸. So lag dem Afghanistaneinsatz zwar von Beginn an das Ziel des zivilen Wiederaufbaus zu Grunde, die dafür benötigten Mittel wurden aber erst Jahre später ausreichend bereitgestellt. Innerhalb der ersten Jahre war der parlamentarische Umgang sehr auf die Bundeswehr fokussiert. Im Bereich der militärischen Kooperation und beim Aufbau der afgha-

nischen Streitkräfte hat sich allerdings gezeigt, dass rein militärische Lösungen wenig erfolgversprechend sind. Polizeiliche und rechtsstaatsfördernde Maßnahmen sollten bei Einsätzen wie in Afghanistan synchron mit militärischen Maßnahmen erfolgen, da sie für die Stabilisierung von hoher Wichtigkeit sind. So unterstützte die deutsche Polizei bereits seit 2002, zumindest im Rahmen des bilateralen Projekts German Police Project Team (GPPT), den Aufbau der afghanischen Polizei.⁹

Nicht nur Politiker und Entwicklungshelfer, auch führende Militärs sind davon überzeugt, dass die militärische Aufgabe zu einem geringeren Anteil für den Erfolg der Stabilisierung Afghanistans verantwortlich ist als die Arbeit ziviler Akteure.¹⁰ Eine Schwerpunktsetzung auf militärische Fähigkeiten greift also zu kurz. Vielmehr bedarf es einer politischen Gesamtstrategie und der Einbindung aller zur Verfügung stehenden Kapazitäten zum zivilen Wiederaufbau. Die Einbindung aller Kapazitäten und das Finden einer Strategie, auf die sich alle Akteure einigen, stellen den Nährboden dar, auf dem ein Comprehensive Approach wachsen und gedeihen kann.

Die politische Strategie gegen Ende des ISAF-Mandats konzentrierte sich auf die Präsidentschaftswahl 2014 in Afghanistan, die auch durchgeführt wer-

Die Schwerpunktsetzung muss von Beginn an auf den **ZIVILEN** Aufbau und die Stabilisierung der Lage zielen.

den konnte. Aus einer einseitigen Konzentration auf Wahlen ergeben sich allerdings nicht immer stabile Verhältnisse, wie verschiedene geschichtliche Beispiele zeigen.¹¹ Vielmehr müssen wirksame Verfassungsorgane mit Gewaltenschränkung, funktionsfähige Gerichte, zuverlässige Institutionen und der Aufbau von politischen Parteien, die innere Konflikte nicht zusätzlich verschärfen, angestrebt werden.¹² Dabei gilt es, die Vorbereitung eines jeden Einsatzes künftig stärker durch den Erwerb detaillierter historischer, politischer und kultureller Kenntnisse in der Ausbildung der Soldaten erfolgen zu lassen. Zusätzlich sollte der jeweilige Kenntniserwerb während der Einsätze reflektiert auf den Prüfstand gestellt werden. In Afghanistan ließen fehlende Kenntnisse über dieses Land mit seinen unzähligen verschiedenen Volksgruppen und Sprachen den Rückhalt der deutschen Soldaten in der Bevölkerung schwinden und beförderten, dass die Bundeswehr ungewollt teilweise in regionale Auseinandersetzungen einzelner Warlords hineingezogen wurde.

Verschiedene weitere Einsätze unterstreichen die Notwendigkeit einer politischen Gesamtstrategie: Bei der Militärintervention der USA im Irak und bei den Bombardements in Libyen hat der Mangel einer derartigen Strategie gravierende Machtvakuen hinterlassen. Der Operation EUFOR Tschad / RCA aus den Jahren 2008 und 2009, bei der sich die EU für ein zivil dominiertes Projektmanagement entschieden hat, kann hingegen ein Erfolg beschieden werden.¹³

Ertüchtigung statt Kampfeinsatz

In den letzten Jahren hat sich die Bundeswehr in Afghanistan immer stärker vom Security Provider zum Security

Advisor gewandelt. Diesem Wandel liegt die sogenannte Ertüchtigungsstrategie zu Grunde. Sie folgt dem Ziel, dass Regierungen oder Regionalorganisationen im Sinne der Subsidiarität befähigt werden sollen, sicherheitspolitische Herausforderungen selbständig zu bewältigen.¹⁴ Operierte die Bundeswehr wäh-

Zukünftig soll bei den Einsätzen noch stärker die **ERTÜCHTIGUNGSSTRATEGIE zum Einsatz kommen.**

rend vieler Jahre der ISAF-Mission in Kampfeinsätzen, beschränken sich die Soldaten bei der Nachfolgemission Resolute Support auf Beratung, Ausbildung und Ausrüstung der afghanischen Armee. Aus drei Gründen ist die zusätzliche Komponente „Ertüchtigung“ für zukünftige Engagements entscheidend:

- Der ISAF-Einsatz hat gezeigt, dass die Bundeswehr im Vergleich zur afghanischen Armee in sehr vielen militärischen Bereichen fundierte Fachkenntnisse besitzt. Insofern ist die Hilfe zur Selbsthilfe, wenn sie richtig gestaltet wird, um ein Vielfaches nachhaltiger als der schlichte Einsatz von Truppen.
- In Beratungs-, Ausbildungs- und Ausrüstungsprojekten besteht eine wesentlich geringere Gefahr für Leib und Leben als in Kampfeinsätzen. Das Verständnis der deutschen Öffentlichkeit gegenüber außenpoliti-

schen Engagements würde durch die Gefahr einer erhöhten Zahl an toten Soldaten durch Kampfeinsätze rapide sinken.

- Neben der ISAF-Nachfolgemission Resolute Support ist die Bundeswehr in mehr als ein Dutzend Auslandseinsätzen aktiv. Aufgrund der Simultanität internationaler Krisen und der Notwendigkeit, verstärkt Verantwortung in der Welt zu übernehmen, wird die Zahl der Missionen zukünftig eher steigen als fallen. Mittelfristig wird die Bundeswehr daher budgetär und wegen Nachwuchsproblemen höchstwahrscheinlich nicht in der Lage sein, dem außenpolitischen Selbstverständnis Deutschlands ausschließlich durch Kampfeinsätze Rechnung zu tragen.

Selbstverständlich können beratende Projekte Kampfeinsätze nicht in jeder Situation ersetzen und sollten nicht als Allheilmittel einer günstigeren Sicherheitspolitik verstanden werden. Doch frühzeitig, umfassend und nachhaltig eingesetzt eröffnen sie ein erweitertes Optionenspektrum und können einen substanziellen Beitrag zur Stabilisierung von Staaten wie Afghanistan leisten.¹⁵ In Afghanistan sind diese Mängel vor allem eine Folge von fehlendem Fachpersonal und Ausdruck einer anderen Organisationskultur, in der Vetternwirtschaft und Korruption allgegenwärtig sind. Neben Einsätzen beratender Art sind künftig zudem Ausrüstungsprojekte, insbesondere die Bereitstellung von Großgeräten, sinnvoll. Dabei sollten parallel Expertisen durch Ausbildung übermittelt werden, um sachgerechten Betrieb und Wartung zu gewährleisten.

Lehren für Politik und Gesellschaft

Um der Bevölkerung eine realistische Erwartungshaltung zu ermöglichen, ist eine klare strategische Kommunikation ihr gegenüber unabdingbar. Die Fragen „Was soll erreicht werden?“ und „Wie soll es erreicht werden?“ müssen offen gestellt und nach Möglichkeit beantwortet werden. Die Gestaltung eines realistischen Erwartungsmanagements kann jedoch nur gelingen, wenn zuvor die Dimension und Komplexität des Einsatzes richtig eingeschätzt wurde. Hierbei ist eine ungefilterte Beratung der politischen Leitung durch die militärische Führung von eminenter Bedeutung, die in ihren Empfehlungen Gewünschtes nicht vorwegnehmen sollte. Strategisches Kommunizieren über die Ziele und Mittel eines Einsatzes ist im Übrigen nicht nur für die deutsche Bevölkerung, sondern auch für die einheimischen Bevölkerungen in Krisenregionen von hoher Wichtigkeit. So war es während des Afghanistaneinsatzes ein Fehler, lange Zeit von friedlichem Wiederaufbau zu reden, obwohl deutsche Soldaten längst in einem Kampfeinsatz operierten. Erstmals wurde nach dem Karfreitagsgefecht 2010 vom damaligen Verteidigungsminister von Krieg gesprochen.

Falls Kampfeinsätze nicht auszu-schließen sind und die entsprechende Lage ungefiltert an die politische Führung kommuniziert wird, sollte zügig auf die Belange der Soldaten im Einsatz eingegangen werden.¹⁶ Wenn auch mittlerweile die Gleichzeitigkeit von globalen Krisen und Konflikten die Aufnahmefähigkeiten unserer Gesellschaft überfordert, so dürfen Entwicklungen dennoch nicht beschönigt werden. Ansonsten führt die Diskrepanz zwischen Einsatz und Berichterstattung dazu,

dass sich die Bevölkerung hintergangen fühlt. Insofern wird für zukünftige Einsätze ein klares und ehrliches strategisches Narrativ benötigt.

Ebenfalls sollte aus dem anhaltenden Engagement in Afghanistan gelernt werden, dass die Langfristigkeit eines solchen Einsatzes immer wieder betont werden muss, um den Rückhalt der Soldaten und ihrer Familien, aber auch den in der gesamten Gesellschaft nicht zu verlieren. Denn die Schlagzeilen fallen bei derartigen Mandaten zumeist negativ aus (Anschläge, Beschaffungsskandale, hohe Kosten, etc.). Das steigert die Ablehnung von Kriegseinsätzen erheblich. Bei politischen Entscheidungen, die durch das Denken in Wahlperioden oder von Wahlkämpfen beeinflusst werden, kann es dann gegebenenfalls geschehen, dass gesetzte Ziele konterkariert werden und bisher Erreichtes aufgegeben wird.

Es muss eine KLARE und ehrliche Kommunikation bezüglich der Einsätze geben.

Um die Resilienz der Gesellschaft bei internationalen Krisen und Konflikten zu erhöhen, wird insgesamt eine stärkere strategische Debatte über unser außen- und entwicklungspolitisches Engagement benötigt. Auf parlamentarischer Ebene wurde diesbezüglich im vergangenen Jahr die Kommission zur Überprüfung und Sicherung der Parlamentsrechte bei der Mandatierung von Auslandseinsätzen der Bundeswehr einberufen. In dieser Kommission wurde ein Kompromiss gefunden, der neben der Betonung der Parlamentsbeteiligung auch beinhaltet, dass sich das Parlament

einmal im Jahr mit den internationalen Verpflichtungen befassen soll. So kann zum einen das Verständnis in der Gesellschaft dafür wachsen, welche Verantwortung Deutschland mittlerweile trägt. Zum anderen hält die Etablierung einer gewissen Evaluation in der politischen Debatte in Deutschland Einzug. Diese Auseinandersetzungen sind über die Fortschrittsberichte der Bundesregierung hinaus von hoher Wichtigkeit, da sie die Ausrichtung von andauernden Einsätzen fortlaufend neu überprüfen, Korrekturen ermöglichen und Erkenntnisse für zukünftige Engagements liefern können.

Die Erwartungen an den Afghanistaneseinsatz haben sich zu Beginn als zu hoch herausgestellt. Sowohl die Dimension als auch die Komplexität der Geschehnisse und Entwicklungen in Afghanistan und im afghanisch-pakistanischen Grenzgebiet wurden unterschätzt.¹⁷ Frieden kann keinem Land aufoktroziert werden und Konflikte um Ressourcen können nicht von internationalen Akteuren, sondern eher von der einheimischen Bevölkerung gelöst werden. Das wird bei der Betrachtung der unterschiedlichen Konfliktherde im Nahen Osten deutlich: In keinem Staat werden Auseinandersetzungen durch militärisches Eingreifen von außen endgültig gelöst. So sollte nach Jahren des Engagements in Afghanistan erkannt werden, dass das kurz- bis mittelfristige Ziel die Stabilisierung der staatlichen Funktionen, und nicht das Ideal von Frieden, Wohlstand oder Demokratie sein kann.¹⁸ Dabei gilt, die Erwartungshaltung immer der Einsatzstrategie entsprechend auszurichten. Eine Ertüchtigungsstrategie zieht beispielsweise geringere politische Gestaltungsmöglichkeiten nach sich als ein Kampfeseinsatz.

Fazit

Das deutsche Engagement im Rahmen der langjährigen ISAF-Mission liefert Erkenntnisse in unterschiedlichen Bereichen. Ein vernetztes Vorgehen, dem eine politische Gesamtstrategie zu Grunde liegt, ist für zukünftige Einsätze unabdingbar. Ferner muss den beschränkten Einsatzmöglichkeiten der Bundeswehr in Zeiten unterschiedlicher sicherheitspolitischer Herausforderungen Rechnung getragen werden. Dies geschieht unter anderem dadurch, dass weniger Kampfeinsätze mandatiert werden und der Schwerpunkt vermehrt auf Ausbildungsmissionen gesetzt wird. Stets sollten dabei einheitliche strategische Narrative formuliert werden, um so für gemeinsame Lesarten von militärischen und zivilen Engagements in Deutschland zu werben.

kommunistischen Regimes 1992 oder die Vertreibung der Mudschahidin 1996¹⁹ dem Land nachhaltige Stabilität verliehen. Allerdings existiert – trotz vieler Fehler – 14 Jahre nach dem Sturz der Taliban die Möglichkeit hierzu. Dafür ist der deutsche Anteil an den Missionen im Land zweifelsohne nicht unerheblich. ///

**/// RODERICH KIEWEWETTER MDB**

ist Obmann der CDU / CSU-Fraktion im Auswärtigen Ausschuss, zudem Oberst a. D. und Präsident des Reservistenverbandes, Berlin.

**Das außen- und entwicklungs-
politische Engagement bedarf der
FORTLAUFENDEN Evaluation und
Anpassung.**

**/// STEFAN SCHELLER**

ist Hanns-Seidel-Stipendiat und Leutnant der Reserve. Er studiert Internationale Beziehungen in Berlin und New York.

Wenn zusätzlich die Erwartungshaltung an militärisches Eingreifen realistisch gestaltet würde, wäre mit Blick auf alternative Herangehensweisen in anderen Staaten (Irak, Libyen, Syrien) kaum von einem Scheitern der ISAF-Mission die Rede. Blickt man in die jüngere Geschichte Afghanistans zurück, haben weder das Ende der Monarchie 1973 oder der Putsch gegen die Diktatur 1978 noch der Zusammenbruch des

Anmerkungen

- ¹ Frank-Walter Steinmeier gibt im Gespräch mit der Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung 2014 an, dass unter anderem die durchschnittliche Lebenserwartung der Afghanen seit Beginn des Einsatzes um 15 Jahre gestiegen und die Sterblichkeitsrate von Müttern und Kindern dramatisch gesunken ist, http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Interviews/2014/141012-BM_FAS.html
- ² Bundesministerium der Verteidigung: Weißbuch 2006, S. 24.
- ³ Ramms, Egon: Was bedeutet „Vernetzte Sicherheit“ ganz konkret? Erfahrungen als NATO-Kommandeur eines Joint Force Command, in: Am Hindukusch – und weiter? Die Bundeswehr im Auslandseinsatz: Erfahrungen, Bilanzen, Ausblicke, hrsg. von Rainer L. Glatz und Rolf Tophoven, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 2015, S. 58.
- ⁴ Ebd., S. 46 f.
- ⁵ Hett, Julia: Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan. Das amerikanische, britische und deutsche Modell, ZIF Analyse, Zentrum für Internationale Friedenseinsätze, Berlin 2005, S. 18.
- ⁶ <http://www.hardthoehenkurier.de/index.php/component/content/article/115-beitraege/magazin-news/869-naechster-baustein-fuer-das-afghanistan-mission-network-einsatzbereit>
- ⁷ Clausewitz, Carl von: Vom Kriege, München 2000, S. 44.
- ⁸ <http://www.ipg-journal.de/schwerpunkt-des-monats/interventionen/artikel/detail/afghanistans-bluehende-demokratie-594>
- ⁹ Kiesewetter, Roderich: Die Bundeswehr als ein Instrument (neuer) deutscher Außenpolitik, in: Früher, entschiedener und substantieller? Die neue Debatte über Deutschlands Außenpolitik, hrsg. von Gunther Hellmann, et al., Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik, Köln Sonderheft 6/2015, S. 358.
- ¹⁰ Diese Überzeugung äußern beispielsweise Rainer Glatz 2013 im Interview mit dem Deutschlandfunk (http://www.deutschlandfunk.de/glatz-afghanen-brauchen-in-bestimmten-bereichen-weiter.868.de.html?dram:article_id=244175) und Egon Ramms 2008 im Interview mit dem internationalen Magazin für Sicherheit (<http://www.ims-magazin.de/index.php?p=artikel&id=1255233600,2,jturre>).
- ¹¹ Hier sei beispielsweise an Algerien in den frühen 1990er-Jahren, an den Irak im Jahr 2005 und an Palästina im Jahr 2006 zu denken.
- ¹² Birkle, Gretchen, et al.: Toward a Political Strategy for Afghanistan, Foreign Policy Paper 27, Brookings Institution, Washington D.C. 2011, S. 2.
- ¹³ Weitere Informationen unter: http://www.eeas.europa.eu/archives/csdp/missions-and-operations/eufor-tchad-rca/pdf/01032009_factsheet_eufor-tchad-rca_en.pdf
- ¹⁴ Kaim, Markus: Lehren aus Afghanistan. Der Krieg am Hindukusch hat die westliche Sicherheitspolitik verändert, in: Internationale Politik 5, Berlin 2015, S. 96.
- ¹⁵ Puglierin, Jana: Deutschland ertüchtigt. Da Europa zögert, schreitet die Bundesregierung voran, in: Internationale Politik 1, Berlin 2016, S. 118 f.

- ¹⁶ So hätte das Bereitstellen von Ausrüstung der Realität in Afghanistan früher angepasst und der Forderung nach Führungs- und Gefechtsfahrzeugen frühzeitiger nachgegeben werden müssen. Noch zwei Jahre nach Beginn des Mandats wurde der Einsatz schwerer Waffen und mehrere Jahre später beispielsweise der Einsatz von Mörser und Schützenpanzern untersagt. Auch die Einsatzregeln waren nicht auf einen Kampfeinsatz ausgelegt und hätten sich in Bezug auf die Befugnisse der Soldaten in Kampfhandlungen verändern müssen: Eine Abfassung wäre nötig gewesen, die Soldaten aktives Handeln und ihnen bei einem erkennbaren Angriff von Aufständischen präventives Vorgehen ermöglicht.
- ¹⁷ Auf eine Unterschätzung der Taliban nimmt unter anderem Frank-Walter Steinmeier 2014 im Gespräch mit der Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung Bezug, http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Interviews/2014/141012-BM_FAS.html
- ¹⁸ Rotmann, Philipp: Stabile Fragilität. Für mehr Realismus in der internationalen Konfliktbearbeitung, in: Internationale Politik 5, Berlin 2014, S. 110.
- ¹⁹ Wörmer, Nils: Zeitenwende am Hindukusch? Afghanistan vor der Dekade der Transformation, Auslandsinformationen der Konrad-Adenauer-Stiftung 1, Berlin 2015, S. 94 f.