

Eine neue Strategie für Afghanistan? Deutschlands fehlende Debatte

von Timo Noetzel

Seit Monaten wird in der Nato intensiv über die Zukunft des Afghanistaneinsatzes diskutiert. Welche Strategie verfolgt das Bündnis am Hindukusch? Ist ein Richtungswechsel notwendig? US-Präsident Barack Obama hat nun im Dezember 2009 an der Militärakademie in West Point die neue Strategie der USA für Afghanistan vorgestellt. Die Bundesregierung tut sich schwer, hierzu eindeutig Stellung zu beziehen – und bislang ist es der Opposition nicht gelungen, eine eigene Position zu entwickeln.

Dabei ist die Lage in Afghanistan kritisch. Die International Security Assistance Force (ISAF)- Mission der NATO steht am Scheideweg. Al Qaida und Taliban-Kräfte haben in vielen Teilen des Landes die Initiative gewonnen, die Sicherheitslage hat sich kontinuierlich verschlechtert. Zusätzlich bröckelt nach den massiven Wahlfälschungen bei den afghanischen Präsidentschaftswahlen 2009 in allen NATO-Staaten verstärkt die Unterstützung für den Einsatz. Die Tatsache, dass ISAF eine afghanische Regierung unterstützt, deren Legitimität in Frage steht, hat den Forderungen nach einer Exit-Strategie des westlichen Bündnisses weiter Auftrieb verliehen.¹ Schließlich ist zuletzt immer deutlicher geworden, dass die eigentliche Gefahr für Stabilität in der Region und die Sicherheit des Westens vom benachbarten Pakistan ausgeht. Die Geduld mit dem Einsatz in Afghanistan schwindet.

Die US-Strategiedebatte

US-Präsident Barack Obama hat nicht zuletzt durch die große Aufmerksamkeit, die

er dem Krieg widmet, und die Bedeutung für die nationale Sicherheit, die er ihm beimisst, sein politisches Schicksal mit Afghanistan verknüpft. Er hat mit General Stanley McChrystal einen neuen Befehlshaber für den Einsatz ernannt und einen umfassenden Strategieüberprüfungsprozess angeordnet. Nach monatelangen Debatten hat Obama die Debatte zugunsten des von McChrystal präferierten *Counterinsurgency*-Ansatzes entschieden; mit der einen – bedeutenden – Abweichung von McChrystals ursprünglichen Überlegungen,² dass im Sommer 2011 der Abzug der amerikanischen Truppen beginnen soll.³ Grundlage dieses Ansatzes ist die Bereitschaft zu einer massiven Verstärkung der zivilen und militärischen Ressourcen für den Einsatz. Die Schwäche der afghanischen Regierung wird als das zentrale Problem identifiziert und ISAF darauf ausgerichtet, „good governance“-Kapazitäten zu stärken. Das Militär soll sich operativ darauf konzentrieren, die Bevölkerung zu schützen und von den Aufständischen zu trennen.⁴

Die neue Strategie umfasst drei grundlegende Elemente. Erstens hat Präsident Obama angeordnet, innerhalb von etwa einem halben Jahr 30.000 zusätzliche Soldaten nach Afghanistan zu entsenden (*surge*), um dem von den Taliban angeführten Aufstand militärisch begegnen zu können und mittels drastisch verstärkter Ausbildung von Sicherheitskräften die Kapazitäten der afghanischen Armee und Polizei innerhalb der nächsten Jahre massiv zu erhöhen. Zweitens unterstützen die USA eine

² Vgl. COMISAF's Initial Assessment, 30. August 2009.

³ Vgl. Rede von US-Präsident Obama zum weiteren Weg in Afghanistan und Pakistan vom 1. Dezember 2009, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-address-nation-way-forward-afghanistan-and-pakistan> (eingesehen am 9. Februar 2010).

⁴ Vgl. COMISAF's Initial Assessment, 30. August 2009, S. 1-3.

¹ Vgl. Thomas Ruttig: Afghanistans Wahlkrise. Die gefälschte Präsidentschaftswahl und Strategien für „danach“, SWP-Aktuell 56/Oktober 2009, S. 7f.

sogenannte „civilian surge“⁵, also eine weitreichende Aufstockung zivilen Personals und entsprechender Mittel zur Unterstützung der afghanischen Regierung, insbesondere zur Stärkung von Kapazitäten der Regierungsführung. Drittens sehen die Vereinigten Staaten den Erfolg in Afghanistan als untrennbar mit der Lage in Pakistan verknüpft und streben eine umfassende Partnerschaft mit dem Land an, die sich nicht nur auf den Sicherheitsbereich beschränkt, sondern auch massive wirtschaftliche Unterstützung umfasst.

Trotz pragmatischer Ziele und besserer Ressourcenausstattung hängt der Erfolg allerdings auch von einer Reihe von Faktoren ab, die nicht kontrollierbar sind. Abzuwarten bleibt, ob die afghanische Regierung tatsächlich zu einem effektiven Partner der westlichen Staatengemeinschaft wird – sowohl bei der Verbesserung der Lebensbedingungen der afghanischen Bevölkerung als auch in Fragen der Sicherheit. Gleiches gilt für die unsichere Rolle von Nachbarstaaten wie Pakistan oder auch Iran, ohne deren konstruktive Unterstützung kein umfassender Erfolg denkbar ist. All diese Herausforderungen hat die afghanische Regierung zumindest offiziell anerkannt.⁶ Nicht zuletzt stellt sich aber auch die Frage, ob die Bündnispartner politisch und institutionell in der Lage sind, über einen längeren Zeitraum eine *Counterinsurgency*-Operation in Afghanistan durchzuführen. *Counterinsurgency* ist insbesondere in der Bundesrepublik ein umstrittenes Thema. Im Kern geht es darum, die Aufständischen von der Bevölkerung zu trennen und somit eng koordinierten zivilen Maßnahmen einen sicheren Raum zu geben.⁷ Die erheblichen deutschen Vorbehalte gegen dieses Konzept sind zum einen in dem entschiedenen Vorgehen gegen zentrale Personen und

Kräfte des Widerstandes, zum anderen in der geforderten Integration von zivilen und militärischen Mitteln begründet. Bleibt in der jetzigen Lage die Unterstützung der NATO-Partner für die US-Strategie aus, wird ein nachhaltiger Aufbau rudimentärer staatlicher Strukturen, die grundlegende Bedürfnisse der afghanischen Bevölkerung befriedigen und eine Rückkehr der radikal-islamischen Taliban verhindern können, unerreichbar bleiben.

Die deutsche Reaktion

Eine adäquate deutsche Reaktion – gleich ob befürwortend oder ablehnend – auf den amerikanischen Strategieentwurf ist bislang ausgeblieben. Im Wesentlichen hat die innerdeutsche Debatte sich auf konsensfähige Allgemeinplätze konzentriert: Deutschland fordert mehr zivilen Aufbau und eine Konzentration der Anstrengungen auf die Ausbildung afghanischer Sicherheitskräfte. Zudem hat in der deutschen Debatte die Überzeugung Eingang gefunden, dass der ISAF-Einsatz in absehbarer Zeit zu Ende gehen muss.

Konkret hat die Bundesregierung infolge der Afghanistan-Konferenz in London beschlossen, die Höchstgrenze des deutschen Kontingents auf 5.350 Soldaten anzuheben. Ziel ist nun die in London verabredete „Übergabe in Verantwortung“. Schon Anfang 2011 sollen erste Provinzen im Norden durch afghanische Sicherheitskräfte gesichert werden. Bis Ende 2014 soll die afghanische Regierung im ganzen Land selber für die Sicherheit der Bevölkerung sorgen können. Darüber hinaus soll das zivile Engagement verstärkt werden.

Ignoriert worden ist in der innerdeutschen Debatte im Wesentlichen die schleichende „Amerikanisierung“ der gesamten ISAF-Operation, die zunehmend auch den offiziell unter deutscher Verantwortung stehenden Norden Afghanistans erfasst. Angesichts von signifikanten Truppenverlegungen der US-Streitkräfte in den deutschen Verantwortungsbereich

⁵ Civilians to Join Afghan Buildup, in: The Washington Post, 19. März 2009.

⁶ Vgl. Rede des afghanischen Präsidenten Hamid Karzai auf der 46. Münchener Sicherheitskonferenz am 7. Februar 2010, <http://www.security-conference.de/Karzai-Hamid.461.o.html> (eingesehen am 9. Februar 2010).

⁷ Vgl. Timo Noetzel/Martin Zapfe: Aufstandsbekämpfung als Auftrag. Instrumente und Planungsstrukturen für den ISAF-Einsatz, SWP-Studie 13/Mai 2008, S. 9-14.

der neun Nordprovinzen stellt sich die Frage nach dem zukünftigen deutschen Einfluss auf die Entwicklung vor Ort.⁸

Die SPD und Afghanistan

Gerade in der Opposition braucht die SPD eine eigene Position, will sie in der Debatte wahrgenommen werden. Die Regierung beruft sich auf bündnispolitische Verpflichtungen, und die Linkspartei fordert den Rückzug aus Afghanistan. Der Parteivorsitzende Sigmar Gabriel hat die Position der Sozialdemokratie im Wesentlichen an zwei Forderungen festgemacht: erstens ein eindeutiges Datum für den Beginn beziehungsweise ein zeitlicher „Korridor“ für den Abzug;⁹ zweitens keine zusätzlichen Kampftruppen.¹⁰ Blickt man auf die Debatte der letzten Wochen zurück, dann hat diese Positionierung immerhin das Resultat zur Folge gehabt, dass Regierung und SPD sich aufeinander zu bewegt haben und somit letztlich der traditionelle parteiübergreifende Konsens in Fragen der Auslandseinsätze der Bundeswehr wohl noch einmal aufrechterhalten werden kann. Die Ergebnisse: eine verhältnismäßig geringe Aufstockung des Kontingentes für den Einsatz, eine Verdoppelung der finanziellen Hilfe sowie die unverbindliche Zielvorgabe, die afghanischen Truppen bis Ende 2014 weitgehend aufzubauen und auszubilden. Gleichwohl wurde der von der SPD-Führung geforderte verbindliche Abzugstermin bzw. Abzugskorridor aller deutschen Soldaten von der Regierung abgelehnt.

Allerdings ist die Position der SPD in einigen Punkten widersprüchlich geblieben. Erstens: Wer verstärkte Ausbildungsmaßnahmen für afghanische Sicherheitskräfte fordert und im

gleichen Atemzug „Kampftruppen“ ablehnt, redet von der Quadratur des Kreises. Das eine ist ohne das andere nicht zu haben. Die Befürworter von Ausbildungsprogrammen sollten sich vergegenwärtigen, dass nachhaltige Ausbildung die Bereitschaft zu gemeinsamen Einsätzen und gemeinsamem Kampf bedingt, denn die afghanischen Sicherheitskräfte werden auf absehbare Zeit nicht in der Lage sein, eigenständig erfolgreich zu operieren. Kurz gesagt: Für Ausbildungsprogramme braucht es „Kampftruppen“. Zweitens ist die Benennung eines konkreten Abzugsdatums wenig hilfreich, es sei denn, man bringt die Bereitschaft auf, den Einsatz zum entsprechenden Datum auch wirklich abzubrechen – ohne Rücksicht auf die Begebenheiten vor Ort. In den Niederlanden und in Kanada sind in den vergangenen Jahren vergleichbare Entscheidungen getroffen worden. Innerhalb einer Bündnisoperation wie ISAF in Afghanistan bedeutet dies dann aber auch immer, sich der gemeinsamen Verantwortung zu entziehen. Darüber hinaus beinhaltet ein benannter Zeitraum für den Abzug auch immer eine indirekte Absage an oft geforderte qualitative Kriterien (*benchmarks*),¹¹ was zu welchem Zeitpunkt eigentlich erreicht sein soll. Denn was passiert, wenn in dem benannten Zeitraum die definierten Ziele nicht erreicht sind? Zudem wird die Nennung eines Zeitraums unmittelbar eine Erosion von Loyalität im Einsatzland nach sich ziehen, denn die einheimische Bevölkerung wird sich umorientieren und auf den Abzug einstellen müssen – ob sie die Taliban nun unterstützt oder nicht.

Bemerkenswert in der SPD-internen Diskussion war eine gemeinsame Stellungnahme von Niels Annen und Lars Klingbeil, die nahezu alle kritischen Punkte der deutschen Afghanistan-Debatte ansprach. Erfolg in Afghanistan könne nicht mit militärischen Mitteln allein herbeigeführt werden. Ohne Militär ginge es

8 Vgl. Bis zu 2500 zusätzliche Soldaten nach Kundus, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 5. Januar 2010.

9 Vgl. SPD will raus aus Afghanistan – auf Raten, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 22. Januar 2010.

10 Vgl. Sigmar Gabriel/Frank-Walter Steinmeier: Stärkung des zivilen Elements und des wirtschaftlichen Aufbaus – Stärkung der afghanischen Sicherheitskräfte. Zur Dauer und Perspektive des deutschen Afghanistan-Engagements, http://www.spd.de/de/pdf/100125_Afghanistanpapier.pdf (eingesehen am 9. Februar 2010), S. 12.

11 Vgl. Gabriel/Steinmeier: Zur Dauer und Perspektive des deutschen Afghanistan-Engagements, S. 13.

jedoch ebenso wenig.¹² Dass der zivile Aufbau gestärkt werden müsse, ist zum parteiübergreifenden Mantra der deutschen Afghanistanpolitik geworden. Doch in der Praxis ist davon wenig zu sehen. Das deutsche zivile Engagement im Norden Afghanistans steht in scharfem Kontrast zu der hochtrabenden Rhetorik der Bundesregierung, die sich gegen eine Überbetonung des Militärischen und für einen zivilen Schwerpunkt ausspricht. Die Wirklichkeit sieht anders aus: etwa ein Prozent des deutschen Personals in Afghanistans Norden ist zivil, mehr als 98 Prozent werden mit der jetzigen „zivilen“ Schwerpunktsetzung Uniform tragen. Und das Entwicklungshilfeministerium hat sich vollständig von seiner vormals eigenen Linie verabschiedet, ohne dass klar wird, welche Politik nun an deren Stelle getreten ist. Während in der Debatte so häufig vom Primat ziviler Instrumente die Rede ist, ist die Einsatzrealität vor allem von der Bundeswehr geprägt.¹³

Fazit

Die SPD steht vor der Herausforderung, in der Opposition eine Afghanistan-Politik zu formulieren, die ganz unterschiedlichen Ansprüchen gerecht wird. Die Sozialdemokratie kann keine fundamentale Abkehr von ihrer Afghanistan-Politik der vergangenen acht Jahre vollziehen, ohne unglaublich zu werden. Darüber hinaus müssen die langfristigen Auswirkungen eines „Scheiterns“ in Afghanistan im Auge behalten werden. So stellt sich beispielsweise die Frage: Könnte sich eine Niederlage in Afghanistan negativ auf die Bereitschaft westlicher Demokratien, Streitkräfte im Rahmen von VN-Friedensmissionen einzusetzen, auswirken? Die Stärkung der Vereinten Nationen war und ist schließlich ein Kernanliegen sozialdemokratischer Außen- und



Foto: Christian Kiel

Sicherheitspolitik. Gleichzeitig aber kommen Regierung wie Opposition nicht darum herum, der schwindenden Unterstützung für den Afghanistan-Einsatz in der deutschen Bevölkerung Rechnung zu tragen. Der Afghanistan-Einsatz kann nicht endlos weitergehen. Die Antwort liegt in der Formulierung und Definition von zivilen wie militärischen Zeitlinien und Kriterien, anhand derer die Opposition die Afghanistan-Politik der Bundesregierung messen sollte. Konkret: Ist 2010 die Sicherheitsverantwortung für eine der neun Nordprovinzen erfolgreich an die afghanischen Sicherheitskräfte übergeben worden? Wie hat sich die Sicherheitslage in der umkämpften Provinz Kundus entwickelt?

Die Kunst wird es letztlich sein, den Afghanistan-Einsatz so früh wie möglich zu einem Ende zu bringen, ohne dabei in eine Politik der Verantwortungslosigkeit abzugleiten. ■

¹² Vgl. Niels Annen/Lars Klingbeil: Wie weiter in Afghanistan? Ein Diskussionsbeitrag, http://lars-klingbeil.de/imperia/md/content/bezirknord-niedersachsen/larsklingbeil/pdf/afghanistan_papier_annen_klingbeil.pdf (eingesehen am 9. Februar 2010), S. 4.

¹³ Vgl. Timo Noetzel/Thomas Rid: Mehr Köche als Diplomaten, in: *Financial Times Deutschland*, 5. Februar 2010.

☞ Dr. Timo Noetzel ist Leiter der Forschungsgruppe „Konfliktgeneratoren“ im Exzellenzcluster, Universität Konstanz. Von 2006 bis 2008 war er Transatlantic Postdoc Fellow für Internationale Beziehungen und Sicherheit an der Stiftung Wissenschaft und Politik Berlin und am Chatham House, London.