# Krieg oder Nicht-Krieg?

Die deutsche Politik darf sich nicht länger um eine ernsthafte Debatte über den Bundeswehreinsatz in Afghanistan drücken

Dr. TIMO NOETZEL, geb. 1977, ist Transatlantic Post Doc Fellow bei der SWP/Berlin, Chatham House/London und RAND Corporation/ Washington D.C.

BENJAMIN SCHREER, geb. 1973, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Forschungsgruppe Sicherheitspolitik bei der SWP in Berlin.

Timo Noetzel und Benjamin Schreer | **In Afghanistan stellt sich immer stärker die Grundsatzfrage, ob die NATO zu langfristigen Kampfeinsätzen bereit ist, um eigene Interessen zu sichern. Auch Berlin wird über kurz oder lang nicht umhin kommen, diese Frage zu beantworten. Denn davon wird ganz entscheidend abhängen, ob die Atlantische Allianz noch eine Zukunft hat.**

Die Debatte um den Einsatz von Tornado-Flugzeugen der Bundeswehr in Afghanistan hat gezeigt, dass die deutsche Politik Kernfragen der Außen- und Sicherheitspolitik weiterhin ausweicht: Befindet sich Deutschland nicht an der Seite seiner NATO-Verbündeten im Krieg gegen die Taliban? Erfordert die Lage in Afghanistan nicht auch eine deutsche Beteiligung an NATO-Kampfeinsätzen, um die Gesamtoperation und den Bündniszusammenhalt nicht zu gefährden? Kann es sich Deutschland international dauerhaft leisten, solche innenpolitisch schwer vermittelbaren militärischen Einsätze abzulehnen? Eine ernsthafte Debatte um die Rolle militärischer Macht als Instrument deutscher Außen- und Sicherheitspolitik ist jedoch unausweichlich. Denn immer deutlicher zeichnet sich ab, dass der Bundeswehreinsatz in Afghanistan künftig auch die Beteiligung an Kampfeinsätzen der NATO umfasst.

Noch konzentriert sich das deutsche militärische Engagement primär auf Stabilisierungsoperationen im verhältnismäßig ruhigen Norden Afghanistans. Gleichwohl hat schon das vergangene Jahr gezeigt, dass die NATO-geführte International Security Assistance Force (ISAF) Mission verstärkt auch zu einer Kampfoperation geworden ist.[1] Dabei wurde die NATO im Süden des Landes in die schwersten Kampfhandlungen ihrer Geschichte verwickelt, in deren Verlauf US-amerikanische, britische, kanadische und niederländische Trup-

[1] Barnett R. Rubin: Saving Afghanistan, *Foreign Affairs,* Januar/Februar 2007, S. 57–78.

pen teils schwere Verluste erlitten haben. Folglich wuchs der Druck auf die Bundesregierung, deutsche Soldaten auch für Kampfeinsätze des Bündnisses im Süden bereitzustellen.

Allerdings hat die Bundesregierung diesen Forderungen bisher nur scheibchenweise nachgegeben. So sollen die Tornados der Luftwaffe zur Aufklärung und damit „nur" zur Kampfunterstützung eingesetzt werden. Argumentiert wird, sie würden lediglich Bilder für die Vorbereitung von Kampfoperationen liefern; an direkten Kampfeinsätzen der NATO-Verbündeten würde die Luftwaffe sich jedoch nicht beteiligen. Zudem hat Verteidigungsminister Franz-Josef Jung einen weiteren Einsatz des Kommandos Spezialkräfte (KSK), besonders befähigt zur Durchführung verdeckter Operationen, in Afghanistan bereits öffentlich nicht ausgeschlossen.[2] Hinter der Bereitschaft zur Entsendung von Tornados und des KSK dürfte die wachsende Erkenntnis auf Seiten der Regierung stehen, dass man sich einem Kampfeinsatz auf Dauer nicht wird entziehen können.

Dennoch suggeriert die Debatte um die Entsendung der Tornados im Parlament und auf Seiten der Regierung das Gegenteil.[3] Vorläufig sind der Tornadoeinsatz und die mögliche Entsendung von Spezialkräften ein probates Mittel, um einer notwendigen innenpolitischen Debatte über das veränderte afghanische Sicherheitsumfeld und den sich daraus ergebenden Konsequenzen für das Bündnis – und damit auch Deutschlands militärische Rolle – aus dem Weg zu gehen. Denn die Tornados operieren relativ ungefährdet aus der Luft, das KSK würde auftragsgemäß verdeckt eingesetzt. Die Entsendung deutscher Landstreitkräfte in einen Kampfeinsatz und damit eine für die Öffentlichkeit bedeutsame Eskalationsstufe könnte somit vermieden werden.[4] So soll zwar Loyalität gegenüber den Verbündeten demonstriert werden, eine nach außen hin sichtbare Beteiligung an Kampfoperationen aber unterbleiben.

## Schwieriger Spagat

Es ist jedoch fraglich, ob die Bundesregierung diesen schwierigen Spagat noch lange durchhalten kann. Der Bundestag hat zwar im März dieses Jahres einer Entsendung von 500 zusätzlichen Soldaten und sechs bis acht Tornados unter einem bis zum 13. Oktober 2007 befristeten Mandat zugestimmt. Kurzfristig ist damit dem Drängen der Verbündeten nach mehr Unterstützung entsprochen worden. Schon mittelfristig wird diese Art der militärischen Unterstützung aber wohl nicht ausreichen. Dies vor allem, wenn sich, wie von vielen Experten prognostiziert, die Sicherheitslage weiter verschlechtert. Neben der instabilen Sicherheitslage sprechen mindestens drei weitere Gründe für diese Annahme.

Mittelfristig wird die jetzige Art der militärischen Unterstützung wohl nicht ausreichen.

Erstens werden seit Februar dieses Jahres sowohl die ISAF-Mission als auch die Operation Enduring Free-

[2] Vgl. Interview mit Franz-Josef Jung, *Welt am Sonntag,* 4.2.2007, www.welt.de/data/2007/02/03/1199836.html.
[3] Vgl. Fliegende Feigenblätter, *Neue Zürcher Zeitung,* 8.2.2007, S. 3.
[4] Vgl. Interview mit Hans-Ulrich Klose: Es geht um Kampfunterstützung, *Tagesspiegel*, 10.2.2007, S. 4.

dom (OEF) jeweils durch einen US-amerikanischen General geführt. Während der Vier-Sterne-General Dan McNeill am 4. Februar 2007 das Oberkommando über ISAF übernommen hat, wird die OEF in Personalunion vom stellvertretenden ISAF Kommandeur Security, dem amerikanischen Brigadegeneral Stephen Layfield, befehligt. Die ursprüngliche Trennung in ein Kampf- (OEF) sowie ein Stabilisierungs- und Wiederaufbaumandat (ISAF) verliert in der Praxis so weiter an Bedeutung. Es existiert nun ein gemeinsames Dach mit einem Oberkommando, in dem die Befehlsstränge von ISAF und OEF de facto zusammenlaufen.[5]

Die Trennung in Kampf- und Stabilisierungseinsatz verliert weiter an Bedeutung.

Nachdem die amerikanische Regierung ebenso wie europäische NATO-Verbündete in der Vergangenheit bereits deutliche Kritik an der bisherigen deutschen Position geübt haben, ist zu erwarten, dass die amerikanischen multinationalen Befehlshaber den Druck auf die ihnen untergeordneten deutschen Kommandeure erhöhen werden, Kräfte auch für Operationen im Süden abzustellen. Dafür sprechen auch die bereits beschlossene Ausdehnung des Einsatzgebiets der ISAF auf ganz Afghanistan und die Absicht, ISAF und OEF künftig operativ noch enger zu verzahnen. Es wird so immer wahrscheinlicher, dass der amerikanische ISAF-Kommandeur im Laufe dieses Jahres von seinem ihm nach ISAF-Mandat zustehenden Recht Gebrauch machen wird, deutsche Einheiten aufgrund eines festgestellten Bedarfsfalls für Einsätze im Süden anzufordern.

Die deutsche Politik und die militärische Führung der Bundeswehr werden sich, zweitens, schwer tun, eine solche Anfrage zurückzuweisen. Denn zum einen hat der Bundestag erst Ende 2006 das Mandat für das deutsche ISAF-Kontingent nicht nur verlängert, sondern dabei auch der Erweiterung der Befehlskompetenzen des ISAF-Kommandeurs zugestimmt.[6] Es war demzufolge auch nur konsequent, im Mandat vom März 2007 die Tornados in der Kommandostruktur direkt dem ISAF-Kommandeur zuzuordnen.

Zum anderen steht eine entscheidende Veränderung in der Struktur der deutschen Streitkräfte in Afghanistan bevor. Bislang hat die militärische Führung der Bundeswehr darauf verwiesen, dass sich die derzeit im Norden eingesetzten Einheiten strukturell nicht für das Aufgabenspektrum im Süden eignen. Im Sommer 2007 wird die Masse des deutschen Kontingents im Norden des Landes jedoch durch die Luftlandebrigade 31 gestellt werden. Als eine von insgesamt zwei Brigaden der Division Spezielle Operationen (DSO) sind deren Soldaten auf die Bekämpfung irregulärer Kräfte spezialisiert. Im Sommer 2007 kann der amerikanische ISAF-Kommandeur somit deutsche Truppen im Bedarfsfall anfordern, die exakt für die dann wahrscheinlichen Einsatzszenarien im Süden des Landes ausgerüstet und ausgebildet sind. Die deutsche Politik

[5] Vgl. Stephan Löwenstein: Der Gesamtauftrag. Warum Tornados in das Afghanistan-Mandat passen und eine Debatte dennoch nötig ist, *Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ),* 5.1.2007, S. 10.
[6] Vgl. Interview mit General Back: Man kann von wirklichen Erfolgen sprechen, *FAZ,* 19.1.2007, S. 6.

Bild nur in
Printausgabe verfügbar

Trügerische Ruhe für Landstreitkräfte: Um sich in der NATO nicht zu isolieren, kann die Bundesregierung sich bald nicht mehr auf Tornado-Einsätze und KSK-Operationen beschränken.

sollte sich folglich auf ein konkretes Hilfsersuchen einstellen, das sie dann nur schwer wird ablehnen können.

Drittens schließlich verschärft der Afghanistan-Einsatz die politische Grundsatzdebatte in der Atlantischen Allianz über die dauerhafte Einsatzfähigkeit des Bündnisses. Die Frage, inwieweit die NATO zu langfristigen Kampfeinsätzen bereit ist, um eigene Interessen durchzusetzen, und dabei die Bündnissolidarität bewahren kann, rührt an den Kern der Allianz. Während einige Bündnispartner bei Kampfeinsätzen erhebliche Verluste erleiden, führt nicht zuletzt Deutschland nationale Vorbehalte (caveats) gegen eine Beteiligung an solchen Operationen ins Feld. Dies wird schon aufgrund der ungleichen Risikoverteilung dauerhaft zu einer ernsthaften Belastung für den Bündniszusammenhalt und führt zu einer zunehmenden Isolation Deutschlands in der Allianz.[7] Schon stellen an Kampfoperationen beteiligte NATO-Staaten wie Kanada deswegen ihr weiteres Engagement in Frage.[8] Die Entsendung der Tornado-Flugzeuge als deutsche Antwort auf diese Kritik wird daher bündnisintern wohl nicht ausreichen.

## Strategieanpassung notwendig

Tritt das oben geschilderte Szenario ein, wird die Bundesregierung innen- und außenpolitisch noch stärker unter Zugzwang geraten. Ein Lösungsansatz wäre eine zweifache Anpassung der deutschen Afghanistan-Strategie. Die erste ist innenpolitischer Natur und betrifft eine ernsthafte Debatte über die Rolle militärischer Macht in der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik. Die Entsendung der Tornados ist bereits ein Eingeständnis, dass, abgesehen von den Spezialkräften, deutsche Streitkräfte in Afghanistan nicht mehr ausschließlich für Stabilisie-

[7] Vgl. Richard Holbrooke: Der Ernstfall für die Nato, *Süddeutsche Zeitung (SZ),* 8.2.2007, S. 11.
[8] Vgl. Philipp Wittrock: Kanadier werfen Deutschland Treulosigkeit vor, *Spiegel online,* 14.2.2007, www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,466385,00.html.

© Presse- und Informationsamt der Bundesregierung

rungs- und Wiederaufbaumaßnahmen eingesetzt werden. In Frage gestellt ist damit der bisherige Ansatz deutscher Afghanistan-Politik, nach dem Kampfeinsätze eine Stabilisierung des Landes eher gefährden als befördern. Kritiker werden die Beteiligung an solchen Operationen im Süden daher mit hoher Wahrscheinlichkeit als Eingeständnis werten, dass das Gesamtengagement in Afghanistan gescheitert ist, und nicht als notwendige Maßnahme im Kampf gegen die Aufständischen. Angesichts der wachsenden Skepsis in der deutschen Bevölkerung gegenüber Auslandseinsätzen der Bundeswehr dürften die Rufe nach einem Abzug aus Afghanistan lauter werden, und die Politik dürfte in erhebliche Erklärungsnot geraten. Gleichwohl führt an der Erkenntnis kein Weg vorbei, dass sich die Bundesrepublik an der Seite ihrer NATO-Verbündeten im Krieg gegen die Aufständischen befindet.

Die Bundesrepublik befindet sich bereits im Krieg gegen die Aufständischen.

Folglich sind Bundesregierung und militärische Führung der Bundeswehr aufgefordert, das Parlament und die Öffentlichkeit auf die sich weiter verschärfende Sicherheitslage in Afghanistan und die damit veränderten Rahmenbedingungen des Einsatzes deutscher Streitkräfte vorzubereiten. Ziel einer solchen Debatte in und mit der Öffentlichkeit wäre es zum einen, plausibel zu erläutern, dass eine stärkere deutsche Beteiligung an Kampfeinsätzen im Interesse des Erfolgs der Gesamtoperation und der Bündnissolidarität mittelfristig notwendig sein kann. Gleichzeitig sollte jedoch auch unterstrichen werden, dass die Parameter der bisherigen deutschen Afghanistan-Politik beibehalten werden und insofern die zivilen Instrumente bei der Stabilisierung des Landes weiterhin Priorität genießen. Die Bereitschaft zur Beteiligung an ISAF-Kampfoperationen wäre nicht gleichbedeutend mit einem deutschen Strategiewechsel, sondern nur eine notwendige Anpassung der deutschen Politik.

Nur so kann die Bundesregierung innerhalb der NATO den von ihr vorgebrachten Politikansatz der stärkeren Nutzung zivil-militärischer Instrumente im Rahmen von ISAF glaubwürdig untermauern. Im Einklang mit dem im neuen Weißbuch zur „Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr“ herausgestellten Ansatz der vernetzten Sicherheit[9] hat sie darauf verwiesen, dass der Einsatz militärischer Mittel nur ein Baustein eines umfassenden Sicherheitskonzepts zur Stabilisierung Afghanistans ist. Eine militärische Lösung des Konflikts kann es demnach nicht geben, und eine Stabilisierung Afghanistans kann nur gelingen, wenn die zivilen und militärischen Instrumente besser integriert und aufeinander abgestimmt werden.

Zur Umsetzung dieses Ansatzes stehen prinzipiell zwei sich nicht notwendigerweise ausschließende Optionen zur Verfügung. Die erste wäre, auf eine stärkere Verzahnung der NATO mit anderen wichtigen Organisationen und Institutionen wie den Vereinten Nationen, der Europäischen Union und der Weltbank zu drängen. Insbesondere UN und EU werden seit

[9] Bundesministerium der Verteidigung: *Weißbuch zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr,* Berlin 2006.

langem aufgefordert, sich stärker in Afghanistan zu engagieren und ihre zivilen Fähigkeiten einzubringen.[10] Hier hat es in den vergangenen Monaten eine Reihe von Vereinbarungen gegeben, allerdings mangelt es an der Umsetzung.[11] Sollten die Aktivitäten der zivilen Organisationen jedoch weiterhin nur Stückwerk bleiben, kämpft die NATO in Afghanistan ohne wirksame zivil-militärische Instrumente auf verlorenem Posten.

Eine zweite, allerdings wesentlich grundsätzlichere Option bestünde wie von Bundeskanzlerin Angela Merkel jüngst angedeutet darin, eine politische Debatte über die Rolle und die Struktur des Bündnisses bei Stabilisierungsoperationen anzustoßen.[12] Es ginge vor allem darum, die NATO durch den Aufbau eigener zivil-militärischer Fähigkeiten auf ein erweitertes Aufgabenspektrum vorzubereiten. Vorschläge für eine Stability and Reconstruction Force der NATO liegen bereits auf dem Tisch.[13] Zwar würde deren Aufstellung das Wesen der NATO fundamental verändern, jedoch wäre dies angesichts des sich wandelnden strategischen Umfelds nur eine folgerichtige Entwicklung – insbesondere dann, wenn andere Akteure diese Lücke nicht in ausreichendem Maße ausfüllen können.

Die kommenden Monate haben besondere Bedeutung für die Bundeswehr, das deutsche Engagement in Afghanistan und die Zukunft der Atlantischen Allianz. Die Bundesregierung sieht sich mit der Frage konfrontiert, welchem Zweck eine Fortführung des Einsatzes der Bundeswehr in Afghanistan dienen soll, wenn sich die Sicherheitslage weiterhin verschlechtert.

Wenn ein Scheitern der ISAF-Mission für die deutsche Politik inakzeptabel ist, steht sie vor der Aufgabe, einerseits einen stärkeren militärischen Beitrag im Süden des Landes zu leisten, andererseits eine politische Grundsatzdebatte in der NATO zu initiieren, um die Verbündeten von einem verstärkten und koordinierten Einsatz ziviler Mittel in Afghanistan zu überzeugen.[14] Auf den ersten Blick paradox, führt der Weg zum vermehrten Einsatz ziviler Mittel über die Bereitschaft zum Einsatz von Kampftruppen. Diese würden dem deutschen Drängen auf eine noch stärker integrierte zivil-militärische Strategie für Afghanistan die notwendige Glaubwürdigkeit verleihen. Ein neues Verständnis des Verhältnisses von Strategie und militärischer Macht ist somit Grundvoraussetzung für den Einfluss Deutschlands auf die Strategie des Bündnisses in Afghanistan.

Der Weg zum stärkeren Einsatz ziviler Mittel führt über die Bereitschaft zum Einsatz von Kampftruppen.

[10] Vgl. Frank-Walter Steinmeier: Zivilmacht mit Zähnen, *SZ,* 8.2.2007, S. 11.
[11] Vgl. Citha D. Maass: *Afghanistan: Staatsaufbau ohne Staat,* SWP-Studie S04, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin 2007.
[12] Vgl. Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel bei der 43. Münchner Konferenz für Sicherheitspolitik am 10.2.2007, zu finden in der Dokumentation der März-Ausgabe von *IP* unter www.internationalepolitik.de.
[13] Vgl. Hans Binnendijk und Richard Kugler: Needed – A Nato Stabilization and Reconstruction Force, *Defence Horizons,* September 2004.
[14] Vgl. Rede von Verteidigungsminister Franz Josef Jung bei der Münchner Konferenz für Sicherheitspolitik am 10.2.2007, www.securityconference.de/konferenzen/rede.php?menu_2007 = &menu_konferenzen = &sprache = de&id = 185&.