

Nachfolgemission impossible?

Derzeit ist unklar, ob westliche Truppen nach 2014 in Afghanistan bleiben

Markus Kaim | **Eigentlich gilt die Nachfolgemission „Resolute Support“ zur Unterstützung der afghanischen Sicherheitskräfte nach 2014 als ausgemacht. Auch die Bundesrepublik hat sich schon verpflichtet. Doch Washington und Kabul können sich bislang nicht einigen. Beteiligen sich aber keine US-Truppen, befände sich Deutschland in einem Dilemma.**

Die ISAF-Mission der NATO in Afghanistan wird Ende 2014 auslaufen. Im Anschluss daran soll die Nachfolgemission „Resolute Support“ die Ausbildung und Unterstützung der afghanischen Sicherheitskräfte weiterführen. Die Bundesregierung hat im April 2013 ihre grundsätzliche Bereitschaft bekundet, sich mit einem Bundeswehrkontingent von bis zu 800 Soldaten auch an diesem Einsatz zu beteiligen. Ob „Resolute Support“ jedoch überhaupt zustande kommt und erfolgreich sein kann, hängt im Wesentlichen von drei Variablen ab: der Entwicklung der Sicherheitslage in Afghanistan, dem militärischen Beitrag der Vereinigten Staaten und dem Rechtsrahmen, der die Mission legitimieren soll.

Die an der ISAF beteiligten Staaten haben bereits damit begonnen, ihren Abzug aus Afghanistan gemäß dem von ihnen beziehungsweise der NATO beschlossenen Zeitplan vorzubereiten. Derzeit befinden sich noch knapp 87 000 ISAF-Soldaten im Land (Stand: 15.7.2013). Am 18. Juni hat die NATO die fünfte und letzte Phase des Prozesses eingeleitet, mit dem die sicherheitspolitische Verantwortung bis zum Jahresende 2014 an die einheimischen Organe übergeben werden soll. Fraglich ist allerdings, ob Afghanistans Armee und Polizei tatsächlich in der Lage sein werden, die Sicherheit im Land zu gewährleisten. Einer der gängigen, auch von den Vereinten Nationen zur Lageeinschätzung vor Ort verwendeten Indikatoren, nämlich die Zahl der „sicherheitsrelevanten Zwischenfälle“, lässt daran zweifeln. Von Mitte Februar bis Mitte Mai 2013 hat die United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA) mehr als 4200 bewaffnete Angriffe oder Anschläge mit unkonventionellen Sprengvorrichtungen registriert, davon 70 Prozent im Süden, Südosten und Osten des Landes. Das bedeutet eine Zunahme solcher Vorfälle um 10 Prozent im Vergleich zum Vorjahr.

Hauptziel der Aufständischen sind dabei nicht die Soldaten der ISAF. Die International Security Assistance Force führt kaum noch offensive Operationen in Afghanistan durch und gerät damit immer weniger in Kontakt mit feindlichen bewaffneten Gruppen. Im Visier befinden sich vielmehr die einheimischen Sicherheitskräfte. In den vergangenen Monaten wurden monatlich mehrere hundert afghanische Soldaten und Polizisten durch Anschläge getötet. Von März bis Juli 2013 waren allein bei der Polizei 2748 Opfer zu beklagen: eine erstaunliche Zahl, die Innenminister Patang am 22. Juli angesichts eines – erfolgreichen – Misstrauensvotums gegen ihn im Parlament nannte. Daneben werden auch andere Repräsentanten der afghanischen Regierungsgewalt wie Verwaltungsbeamte, Richter oder Lehrer zum Ziel von Attentaten.

Die afghanische Armee ist zwar in der Lage, offensiv gegen die Taliban vorzugehen, auch wenn die NATO sukzessive ihre Hilfsleistungen reduziert hat, etwa bei Logistik, Aufklärung, Luftunterstützung und medizinischer Evakuierung. Es mangelt jedoch an der Fähigkeit, eroberte Gebiete dauerhaft zu sichern. Daher müssen sich die Streitkräfte auf die städtischen Zentren konzentrieren, in denen der Großteil der Bevölkerung lebt. Weite Teile des ländlichen Afghanistans dagegen werden auch weiterhin von Aufständischen beherrscht. Bedenklich ist dies nicht nur unter Sicherheitsaspekten, sondern auch mit Blick auf die für 2014 vorgesehene Präsidentschaftswahl. Sollte in großen Teilen des Landes nicht abgestimmt werden können, wäre die Legitimität des neuen Präsidenten in Frage gestellt.

Der afghanischen Armee gelingt es nicht, Gebiete dauerhaft zu sichern

Amerikanische Planungen

Die Regierung von Barack Obama hat für ihre Afghanistan-Politik nach Ende der ISAF-Mission zwei Ziele formuliert. Zum einen soll verhindert werden, dass Al-Kaida oder andere transnationale terroristische Gruppierungen das Land wieder als Rückzugs-, Rekrutierungs- und Trainingsort nutzen können. Zum anderen sollen Ausbildung und Unterstützung der afghanischen Sicherheitskräfte so weitergeführt werden, dass diese im gesamten Staatsgebiet für Sicherheit sorgen können. Doch besteht in Washington bislang keine Klarheit, wie viele ausländische Soldaten dafür nach 2014 in Afghanistan verbleiben müssen, wie lange die Nachfolgemission andauern soll und unter welchen politisch-rechtlichen Rahmenbedingungen sie erfolgen wird.

Beschlossen ist lediglich, dass die USA ihr Kontingent von gegenwärtig 68 000 Soldaten bis Februar 2014 auf 34 000 Männer und Frauen reduzieren werden. Um die afghanische Präsidentschaftswahl im April 2014 zu sichern und die dann folgende „Kampfsaison“ im Sommer zu bewältigen, wird diese Zahl bis in den Herbst 2014 hinein stabil bleiben. Für die Zeit danach werden in Washington gegenwärtig drei Optionen diskutiert, von denen noch nicht klar ist, für welche sich Präsident Obama entscheiden wird.

Die erste Option wäre ein vollständiger Abzug der US-Truppen aus Afghanistan, mit Ausnahme eines kleinen Kontingents zur Sicherung der amerikanischen Einrichtungen im Land. Diese Variante hat in den vergangenen Wochen

Die „zero option“ ist nicht nur eine amerikanische Drohkulisse

im US-Kongress und innerhalb der Regierung an Attraktivität gewonnen. Ein Grund dafür sind die anhaltenden Spannungen mit Präsident Hamid Karsai. In den vergangenen Monaten hat er die USA öffentlich wiederholt scharf kritisiert – sowohl für ihre Kriegsführung in Afghanistan als auch für ihre Bemühungen, mit den Aufständischen in Verhandlungen einzutreten. Ein anderer Grund sind die Erfahrungen in einer vergleichbaren Situation im Irak. Als Washington und Bagdad sich nicht über die Rahmenbedingungen einer fortgesetzten US-Militärpräsenz einigen konnten und die Obama-Regierung die letzten Kampftruppen im Dezember 2011 aus dem Irak abzog, blieb die befürchtete sicherheitspolitische Destabilisierung des Landes erst einmal aus. Die jüngste Welle von Terroranschlägen im Irak lässt jedoch eine Berufung auf diesen Präzedenzfall immer fragwürdiger erscheinen. Gleichwohl lässt sich die nunmehr für Afghanistan diskutierte „zero option“ nicht einfach als reine Drohkulisse abtun.

Die zweite Option wird vor allem von amerikanischen Militärbefehlshabern befürwortet. Demnach würden 10 000 US-Soldaten in Afghanistan stationiert bleiben. Maßgeblich dafür ist die Annahme, dass die afghanische Armee auch nach 2014 auf amerikanische Unterstützung in größerem Umfang angewiesen sein wird. Eine stärkere Reduktion der Truppenpräsenz, so die Befürchtung, würde daher die bislang erreichten Fortschritte bei der Gewährleistung von Sicherheit wieder zunichtemachen.

Die dritte Option ist ein Kompromiss zwischen den ersten beiden Varianten. Sie bildet auch das Szenario, das die Bundesregierung ihren Planungen für die deutsche Präsenz in Afghanistan nach 2014 zugrunde legt. In diesem Fall stationiert die NATO ab 2015 die Ausbildungs- und Beratungsmission „Resolute Support“, für die zehn Mitgliedstaaten einen Beitrag grundsätzlich zugesagt haben. Sie soll 8000 bis 12 000 Soldaten umfassen, von denen die Vereinigten Staaten etwa 5000 stellen. Weitere 5000 amerikanische Soldaten verbleiben in Afghanistan unter nationalem Kommando. In den beiden folgenden Jahren wird das US-Kontingent dann sukzessive reduziert, nämlich auf einen Umfang zwischen 3500 und 6000 Soldaten bis Januar 2016 sowie schließlich auf weniger als 1000 Soldaten bis Januar 2017. Auch die Spezialkräfte zur Terrorismusbekämpfung würden bis dahin komplett abgezogen sein; sie stünden nur noch für punktuelle Operationen zur Verfügung, die von amerikanischen Basen oder Schiffen außerhalb Afghanistans aus durchgeführt würden.

Voraussetzung für die zweite und dritte Option ist jedoch der Abschluss eines „Bilateralen Sicherheitsabkommens“ (BSA), über das Washington und Kabul seit November 2012 verhandeln. Im Mittelpunkt dieser Beratungen, die Karsai als Reaktion auf die Gespräche zwischen den USA und den Taliban im Juni 2013 zwischenzeitig unterbrochen hat, stehen Größe, Zweck (Ausbildung/Terrorismusbekämpfung) und rechtliche Rahmenbedingungen der künftigen US-Militärpräsenz. Besonders strittig ist dabei die Frage der Immunität von US-Soldaten gegenüber afghanischer Rechtsprechung. Trotz der jüngsten Spannungen gehen amerikanische Regierungsvertreter davon aus, dass die BSA-Ver-

Bild nur in Printausgabe verfügbar

handlungen bis Oktober 2013 abgeschlossen sein könnten. Anschließend würde das Abkommen dem afghanischen Parlament zur Ratifizierung vorgelegt.

Rechtliche Differenzen

Nach wie vor gibt es innerhalb der NATO unterschiedliche Vorstellungen zur völkerrechtlichen Legitimation von „Resolute Support“. Auf der einen Seite stehen die Befürworter eines souveränitätsorientierten Ansatzes. Afghanistan, so ihr Grundgedanke, sei ein souveräner Staat. Dementsprechend stehe es Kabul frei, andere Regierungen dazu einzuladen, mit militärischen Kontingenten die afghanischen Streitkräfte zu unterstützen. Eine Mandatierung durch den UN-Sicherheitsrat sei daher, im Gegensatz zur ISAF-Mission, nicht notwendig. Zwar würde der Sicherheitsrat „Resolute Support“ wahrscheinlich billigen. Doch hätte dieses Vorgehen – so wird argumentiert – den Nachteil, dass die NATO ohne Not dem ständigen Sicherheitsratsmitglied Russland einen Hebel in die Hand gäbe, um Konzessionen bei anderen sicherheitspolitischen Fragen zu fordern. Angesichts der gespannten Beziehungen zwischen Moskau und dem Westen wäre dies kontraproduktiv.

Auf der anderen Seite stehen jene NATO-Mitglieder, die die ISAF-Nachfolge mission durch ein Mandat des Sicherheitsrats legitimiert sehen möchten. Diese Position hebt vor allem darauf ab, dass jeder Militäreinsatz strikt an das Völkerrecht zu binden sei und mit der UN-Charta in Einklang zu stehen habe. Für eine Militäroperation jenseits des in der Charta festgeschriebenen Rechts auf Selbstverteidigung sei ein UN-Mandat erforderlich, auch wenn es sich „nur“ um eine Ausbildungs- und Unterstützungsmission handle.

Bundesregierung und Bundestag werden sicherlich zur zweiten Position tendieren – nicht nur aus rechtlichen Erwägungen, sondern auch aus Überlegungen

heraus, wie sich der veränderte Bundeswehreinsatz in Afghanistan innenpolitisch begründen lässt. Man dürfte dabei auf die Mandatierungsbedürftigkeit einer deutschen Beteiligung an vergleichbaren Operationen verweisen, etwa der europäischen Ausbildungsmission in Mali. Diese Frage könnte sich zu einer Bruchstelle für ein deutsches Engagement in Afghanistan nach 2014 entwickeln.

Die Frage des UN-Mandats könnte zur Bruchstelle werden

Ob die von der NATO beschlossene ISAF-Nachfolgemission wie geplant durchgeführt werden kann, hängt also von drei grundlegenden Fragen ab. Kann sich die NATO angesichts der erodierenden Sicherheitslage in Afghanistan und der erkennbaren Defizite der einheimischen Sicherheitskräfte auf eine unterstützende Rolle beschränken? Werden sich die USA überhaupt substantziell beteiligen, sollte es zu keiner Einigung über das BSA kommen? Und wird es gelingen, unter den Verbündeten einen Konsens zur völkerrechtlichen Legitimation des Einsatzes zu finden?

Die Bundesregierung, die im Grundsatz eine deutsche Beteiligung beschlossen hat, kann die skizzierten Variablen nur wenig beeinflussen, die über das „Ob“ und das „Wie“ von „Resolute Support“ entscheiden. Von den Folgen der Entwicklung ist die deutsche Politik dagegen unmittelbar betroffen. Sollten die Verhandlungen über das BSA scheitern und die USA ihr Kontingent Ende 2014 vollständig abziehen, wäre ein weiterer NATO-Einsatz in Afghanistan in Frage gestellt. Dann stünde die Bundesregierung vor einem Dilemma: Entweder käme auch das Engagement der Bundeswehr in Afghanistan in Anlehnung an die Verbündeten spätestens am 31. Dezember 2014 an ein Ende und die geplante Nachfolgemission entfiere. Aufgrund der weiterhin erkennbaren Defizite wären die afghanischen Sicherheitskräfte nicht in der Lage, ihren Aufgaben adäquat nachzukommen. Eine rapide Verschlechterung der Sicherheitslage mit unkalkulierbaren Folgen für das afghanische Machtgefüge wäre die Folge. Die gesamten Ziele der „Transformationsdekade“, die die internationale Gemeinschaft im November 2011 beschlossen hat, stünden zur Disposition und die Glaubwürdigkeit der deutschen Afghanistan-Politik wäre in Frage gestellt.

Oder aber die Bereitschaft, sich an der ISAF-Nachfolgemission zu beteiligen, entwickelte eine Eigendynamik, die Deutschland in einen Auslandseinsatz führen könnte, der wohl zum Scheitern verurteilt wäre: Die Bundesregierung hielt trotz diverser Bedenken unter Verweis auf die eingegangenen Verpflichtungen an ihrer Zusage fest, auch wenn „Resolute Support“ ohne eine amerikanische Beteiligung stattfände. Das NATO-Kontingent wäre viel kleiner als geplant und wichtige militärische Komponenten würden fehlen. Zwar unterstriche damit Deutschland seine außenpolitische Verlässlichkeit. Aber die militärischen und politischen Risiken einer derartigen Afghanistan-Mission wären völlig unkalkulierbar.



PD Dr. habil.
Markus Kaim
leitet die Forschungsgruppe Sicherheitspolitik bei der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) in Berlin.