

# Deutschlands militärisches und ziviles Engagement in Afghanistan

Klaus Brummer



Dr. Klaus Brummer, Wissenschaftlicher Assistent am Institut für Politische Wissenschaft der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg. Forschungsschwerpunkte: deutsche Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Zuletzt Mitherausgeber von „Zehn Jahre Deutschland in Afghanistan“.

### Zusammenfassung

Seit mehr als zehn Jahren engagiert sich Deutschland in Afghanistan. In dieser Zeitspanne ist das militärische Engagement der Bundeswehr im Rahmen der *International Security Assistance Force* (ISAF) wie auch das zivile Engagement Deutschlands sukzessive ausgeweitet worden. Zugleich kam es zu einer Absenkung der mit dem Engagement verbundenen Zielsetzung, die sich vom Leitbild des „good governance“ hin zur „good enough governance“, als einem inhaltlich weitgehend unbestimmten Maßstab für afghanisches Regierungshandeln, veränderte. Dieser Beitrag zeichnet die Hintergründe und den Verlauf des deutschen Afghanistanengagements nach und schließt mit einem Ausblick auf die angestrebte Beendigung des militärischen Einsatzes am Hindukusch.

## 1. Einleitung

Die politischen Entscheidungsträger in Deutschland haben den Einsatz in Afghanistan unterschätzt. Auf ein mehr als zehn Jahre andauerndes militärisches Engagement war bei der Ende 2001 von Bundesregierung und Bundestag getroffenen Entscheidung zur Entsendung deutscher Streitkräfte an den Hindukusch niemand eingestellt – dazu noch auf eines, bei dem die Zahl der eingesetzten Truppen sukzessive steigen würde. Mit mehr als 5100 Soldaten ist Deutschland der drittgrößte Truppensteller für die rund 130.000 Soldaten umfassende, von der NATO geführte *International Security Assistance Force* (ISAF).

Die menschlichen Opfer wie auch die materiellen Kosten des deutschen Afghanistaneseinsatzes sind immens (vgl. Brummer/Fröhlich 2011). Mehr als 50 Bundeswehrsoldaten haben in Afghanistan ihr Leben verloren. Während in den ersten Jahren überwiegend Unfälle zu Opfern führten, sind deutsche Soldaten in den letzten Jahren vor allem aufgrund von „Feindeinwirkung“ gestorben. Hinzu kommen verwundete oder traumatisierte Soldaten. Zugleich führte der deutsche Einsatz zu Opfern unter der afghanischen Zivilbevölkerung. Die materiellen Kosten belaufen sich auf Milliardenbeträge. Seit 2001 summierten sich die durch die Beteiligung der Bundeswehr an ISAF entstandenen „einsatzbedingten

Deutschland der drittgrößte Truppensteller

Zusatzkosten“ auf mehr als 7,5 Mrd. Euro. Allein die zu erwartenden Kosten für den Zeitraum von Februar 2012 bis Januar 2013 bezifferte die Bundesregierung auf mehr als eine Milliarde Euro (Deutscher Bundestag 2011a: 4). Hinzu kommen „zivile“ Ausgaben, etwa für den Wiederaufbau und die Entwicklung des Landes. Mit der 2010 beschlossenen Erhöhung auf jährlich 430 Mio. Euro pro Jahr ist Deutschland zum größten bilateralen Geber für Afghanistan innerhalb der EU geworden. Insgesamt wurden von der Bundesregierung etwa 1,9 Milliarden Euro für den Wiederaufbau und die Entwicklung Afghanistans bereitgestellt (ebd.: 7).

Der mit den unerwarteten Entwicklungen in Afghanistan einhergehende Schwerpunktwechsel des deutschen Engagements für das Land ist offensichtlich. Zu Beginn des Einsatzes stand die Unterstützung der afghanischen Staatsorgane bei der Herstellung von Sicherheit und Ordnung im Land sowie beim Aufbau des afghanischen Staatswesens im Mittelpunkt von ISAF. Die Schaffung eines demokratischen Staats nach westlichem Vorbild wurde mittlerweile ebenso aufgegeben wie die Verpflichtung der afghanischen Eliten auf eine „gute Regierungsführung“ (*good governance*). Ende Dezember 2010 hatte Außenminister Guido Westerwelle (FDP) vor dem Bundestag eine neue, weniger anspruchsvolle Zielsetzung ausgegeben. Diese bestand in der Forderung nach einer „good enough governance“ (Bulletin 2010). Was „gut genug“ in diesem Zusammenhang heißt, ließ der Außenminister offen. Einzig eine Begründung für den Wechsel führte er an. Diese lautete, dass Deutschland seine „eigenen Erwartungen nüchterner und auch realistischer formuliert“ (ebd.) habe.

Kurzum: Heute geht es immer weniger darum, wie Deutschland und die anderen westlichen Staaten Afghanistan beim Staatsaufbau helfen können, sondern vornehmlich um die Frage, wie der afghanische Staatsaufbau den westlichen Staaten zu einem möglichst baldigen Abzug verhelfen kann. Wann und wie ein solcher Abzug am besten durchzuführen ist, bleibt allerdings unklar. Die kontroversen Debatten zwischen Bundesregierung und Opposition wie auch innerhalb der Bundesregierung um ein mögliches Datum für den Beginn eines Abzugs deutscher Truppen zeigen dies. Dieser Beitrag zeichnet die Hintergründe und den Verlauf des zehnjährigen deutschen Engagements in Afghanistan nach und schließt mit einem Ausblick auf die von der Bundesregierung angestrebte Beendigung des militärischen Einsatzes am Hindukusch.

## 2. Der Einstieg in die „Afghanistaneinsätze“

Den Hintergrund für das deutsche Engagement in Afghanistan bilden die Terroranschläge des 11. September 2001 in den USA, bei denen beinahe 3000 Menschen starben. Am Tag nach den Anschlägen bezeichnete Bundeskanzler Gerhard Schröder (SPD) in einer Regierungserklärung vor dem Deutschen Bundestag die Anschläge als „Kriegserklärung an die zivilisierte Völkergemeinschaft“ (Bulletin 2001a). Mit Blick auf die Folgen der Anschläge betonte Schröder zum einen, dass der Terrorismus entschlossen bekämpft werden müsse. Zum anderen hob er hervor, in dieser Notsituation an der Seite des amerika-

nischen Volkes zu stehen. So habe er dem Präsidenten der USA „die uneingeschränkte – ich betone: die uneingeschränkte Solidarität Deutschlands zugesichert“ (ebd.), welche auch praktische Konsequenzen haben würde. Laut Schröder werde Deutschland den USA „bei der Ermittlung und Verfolgung der Urheber und Drahtzieher dieser niederträchtigen Attentate“ helfen (ebd.).

uneingeschränkte  
Solidarität  
Deutschlands

Unter Bezugnahme auf die vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (VN) am 12. September 2001 verabschiedete Resolution 1368 sowie Art. 51 der VN-Charta, welcher das Recht zur individuellen und kollektiven Selbstverteidigung festschreibt, begann am 7. Oktober 2001 eine „Koalition der Willigen“ die Militärmission *Operation Enduring Freedom* (OEF) in Afghanistan.<sup>1</sup> Die Entscheidung zur Beteiligung der Bundeswehr an der anfänglich von amerikanischen und britischen Kräften durchgeführten OEF traf der Bundestag am 16. November 2001. Die Entscheidung fiel äußerst knapp aus. 336 Abgeordnete stimmten für den Einsatz, 326 dagegen (Deutscher Bundestag 2001a: 19893). Die Gründe für das enge Abstimmungsergebnis lagen weniger in grundlegenden inhaltlichen Differenzen zwischen den Bundestagsfraktionen, sondern in erster Linie in politischen Er- und Abwägungen. Durch seine Aussagen zur „uneingeschränkten Solidarität“ Deutschlands mit den USA sowie der angebotenen Unterstützung bei der Verfolgung der Verantwortlichen der Terroranschläge hatte sich Kanzler Schröder unter Handlungszwang gesetzt. Weiterer Druck zur Beteiligung an OEF kam von internationaler Seite als Folge von VN-Resolution 1368, der Ausrufung des Bündnisfalls durch die NATO sowie konkreter Anfragen zur Bereitstellung militärischer Kräfte an Deutschland durch die amerikanische Regierung unter George W. Bush.

Operation Enduring  
Freedom (OEF)

Das Problem für Kanzler Schröder war, dass insbesondere sein Koalitionspartner BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN nicht geschlossen hinter einer deutschen Beteiligung an OEF stand. Mehrere Abgeordnete lehnten den Einsatz u.a. deshalb ab, weil dessen Ziele unklar seien und er insgesamt das Problem des internationalen Terrorismus nicht lösen könne (Positionspapier 2001). Zu den vehementesten Befürwortern einer deutschen Beteiligung an OEF in Reihen von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zählte Außenminister Joschka Fischer. Mit Blick auf eine mögliche Nichtbeteiligung Deutschlands an der Mission warnte dieser vor „weitreichenden Konsequenzen für die Bundesrepublik Deutschland, für deren Sicherheit und Bündnisfähigkeit“ (Bulletin 2001b).

Bündnis 90/Die  
Grünen

Trotz der Vorbehalte in Reihen von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN wäre eine klare Bundestagsmehrheit für die deutsche Beteiligung an OEF gesichert gewesen, da die Fraktionen von CDU/CSU und FDP dem Einsatz zustimmen wollten. Kanzler Schröder hätte jedoch seine Glaubwürdigkeit und politische Handlungsfähigkeit beschädigt gesehen, wenn er keine „Kanzlermehrheit“ im Bundestag erhalten hätte. Aus diesem Grund verknüpfte er die Abstimmung zur Beteiligung der Bundeswehr an OEF mit der Vertrauensfrage nach Art. 68 Abs. 1 GG (Deutscher Bundestag 2001b), was ein Novum in der bundesdeutschen Parlamentsgeschichte darstellte. Durch eine solche „verbundene Vertrauensfrage“ wollte Schröder die Regierungsfaktionen disziplinieren und eine „eigene“ Mehrheit erhalten (Bulletin 2001c). Schröders Vorgehen hatte Erfolg. Er erhielt die gewünschte Kanzlermehrheit.

Als Ziel von OEF nannte der Antrag der Bundesregierung, „Führungs- und Ausbildungseinrichtungen von Terroristen auszuschalten, Terroristen zu bekämpfen, gefangen zu nehmen und vor Gericht zu stellen sowie Dritte dauerhaft von der Unterstützung terroristischer Aktivitäten abzuhalten“ (Deutscher Bundestag 2001c). Die deutschen Kräfte sollten zur Erreichung dieser Ziele beitragen. Insgesamt 3900 Soldaten waren vorgesehen (u.a. Seestreitkräfte sowie Kräfte zur ABC-Abwehr). Mit Blick auf die Fähigkeiten der bereitgestellten Kräfte – wie auch auf die Vorbehalte in Reihen seines Koalitionspartners – betonte Kanzler Schröder ausdrücklich, dass es „weder um eine deutsche Beteiligung an Luftangriffen noch um die Bereitstellung von Kampftruppen am Boden“ gehe (Bulletin 2001d). Die Ausnahme hierzu stellten freilich die 100 bereitgestellten Spezialkräfte dar, die vom Kommando Spezialkräfte (KSK) der Bundeswehr stammten und in ganz Afghanistan zur Terrorismusbekämpfung eingesetzt werden konnten. Als Einsatzgebiet für die im Rahmen von OEF tätigen deutschen Soldaten legte der Regierungsantrag „das Gebiet gemäß Artikel 6 des Nordatlantikvertrags, die arabische Halbinsel, Mittel- und Zentralasien und Nord-Ost-Afrika sowie die angrenzenden Seegebiete“ (Deutscher Bundestag 2001c) fest. Afghanistan war somit nur einer von mehreren möglichen Einsatzorten der für OEF bereitgestellten deutschen Kräfte.

Kommando  
Spezialkräfte (KSK)  
der Bundeswehr

Wenige Wochen später folgte eine weitere Bundestagsabstimmung zu einem Einsatz der Bundeswehr in Afghanistan. Am 22. Dezember 2001 ging es um den – aus heutiger Sicht „eigentlichen“ – Afghanistaneinsatz in Form einer Beteiligung der Bundeswehr an ISAF. Die Abstimmung zu ISAF stellte in mehrfacher Hinsicht ein Gegenbild zur OEF-Abstimmung dar. So gab es eine klare Mehrheit innerhalb der Regierungsfractionen. Zudem stimmten die Fraktionen von CDU/CSU und FDP fast geschlossen dem Regierungsantrag zu. Einzig die PDS-Fraktion blieb bei ihrer grundsätzlichen Ablehnung von Auslandseinsätzen der Bundeswehr. Das eindeutige Abstimmungsergebnis lautete 538 „Ja“-Stimmen bei 35 „Nein“-Stimmen und acht Enthaltungen.

ISAF

Der Abstimmung vorausgegangen waren Gespräche zwischen Vertretern afghanischer Volksgruppen zu Afghanistan, die unter Leitung der VN vom 27. November bis zum 5. Dezember 2001 auf dem Petersberg bei Bonn stattgefunden hatten. Die Gespräche mündeten in der *Bonner Vereinbarung* (UNSC 2001). Diese Vereinbarung, welche den „Petersberg-Prozess“ anstieß, legte Wegmarken für die politische Entwicklung in Afghanistan fest. Vorgesehen war u.a. die Schaffung einer vorläufigen Regierung, die bereits Ende des Jahres unter dem Vorsitz von Hamid Karzai die Regierungsgewalt in Afghanistan übernehmen sollte. Um die Zeit bis zum Aufbau funktionsfähiger afghanischer Sicherheitsstrukturen und -kräfte zu überbrücken, wurde der VN-Sicherheitsrat aufgefordert, die Entsendung einer Militärmission nach Afghanistan zu mandatieren (ebd.: Annex 1).

Bonner  
Vereinbarung

Der VN-Sicherheitsrat kam dieser Bitte am 20. Dezember nach. Mit Resolution 1386 genehmigte er die Entsendung einer internationalen Schutztruppe für Afghanistan – eben von ISAF. Als Hauptziel von ISAF benannte die Resolution, die vorläufige Regierung bei der Aufrechterhaltung der Sicherheit in der afghanischen Hauptstadt Kabul und deren Umgebung zu unterstützen. Hierdurch sollte der vorläufigen Regierung wie auch den Mitarbeitern der VN ein sicheres Arbeitsumfeld geboten werden. Die Resolution hielt die Mitgliedstaaten der VN

an, die Mission, deren Führung zunächst von Großbritannien übernommen wurde, u.a. in personeller Hinsicht zu unterstützen.

Die Beteiligung der Bundeswehr an ISAF war somit unumstritten, weil sie als folgerichtiger Beitrag zur Umsetzung von politischen Lösungsbemühungen für Afghanistan galt, wie sie wenige Wochen zuvor – mit Deutschland als Gastgeber – auf dem Bonner Petersberg vereinbart worden waren. Dass Deutschland die politischen Bemühungen für Afghanistan mit militärischen Mitteln abzusichern hatte, stand für die Bundesregierung sowie für weite Teile des Parlaments außer Frage. Ein weiterer wichtiger Punkt für die breite Zustimmung des Parlaments war, dass der „Hilfseinsatz“ im Rahmen von ISAF als klar getrennt vom „Kriegseinsatz“ im Rahmen von OEF dargestellt wurde. In diesem Sinne sprach Kanzler Schröder von „zwei Kommandostränge[n]“ und einer sich daraus ergebenden „klare[n] Trennung“ zwischen den beiden Missionen (Bulletin 2001e). Außenminister Fischer, der den ISAF-Einsatz eine „Friedensmission“ nannte, betonte ebenfalls, dass es sich „eindeutig um zwei getrennte Missionen“ handele (Bulletin 2001f). Der Regierungsantrag zur Teilnahme an ISAF sah eine Beteiligung der Bundeswehr mit höchstens 1200 Soldaten vor (Deutscher Bundestag 2001d). Das Einsatzgebiet war auf die Hauptstadt Kabul und deren Umgebung begrenzt.

zwei  
Kommandostränge

### 3. Entwicklung der deutschen Beteiligung an ISAF

In den folgenden Jahren kehrte sich die Bedeutung der Einsätze OEF und ISAF sowohl mit Blick auf die bereitgestellten Fähigkeiten als auch hinsichtlich ihrer politischen Brisanz um. Zunächst stellte OEF die vom Umfang her größere und politisch heftiger umstrittene Mission dar, während ISAF der kleinere und von einer breiten parlamentarischen Mehrheit getragene Einsatz war. Die deutsche Beteiligung an OEF, in deren Zusammenhang Afghanistan stets nur eine nachrangige Rolle spielte, wurde im Juni 2010 beendet. Bereits im November 2008 hatten Bundesregierung und Bundestag beschlossen, sich im Rahmen von OEF nicht länger militärisch in Afghanistan einzubringen (Deutscher Bundestag 2008a: 4). Demgegenüber stellt die Beteiligung an ISAF den derzeit mit Abstand größten laufenden Auslandseinsatz der Bundeswehr dar. Rund 70 Prozent aller im Ausland eingesetzten deutschen Soldaten sind im Kontext dieser Mission aktiv (Bundeswehr 2012). Wie im Folgenden zu zeigen sein wird, erfolgte die Ausweitung der deutschen Beteiligung an ISAF in einer Abfolge mehrerer „Eskalationsschritte“ (Krause 2011).

Bedeutungsumkehr  
der Einsätze OEF  
und ISAF

Eine erste nennenswerte Veränderung des deutschen Beitrags zu ISAF erfolgte im Zuge der zweiten Mandatsverlängerung im Dezember 2002. Im Mittelpunkt stand die Übernahme der Leitfunktion (*lead nation*) für ISAF durch Deutschland und die Niederlande ab Anfang 2003 (Deutscher Bundestag 2002). Von Februar bis August 2003 führten die beiden Länder die Mission. Mit der Übernahme der Führungsrolle einher ging eine deutliche Anhebung der personellen Obergrenze des deutschen Kontingents auf 2500 Soldaten, von denen bis zu 1000 Soldaten für Aufgaben im Rahmen der neuen Funktion vorgesehen waren.

Leitfunktion für ISAF

Provincial  
Reconstruction  
Teams

Im Zuge der dritten Mandatsverlängerung im Oktober 2003 kam es zur Ausweitung des Einsatzgebiets. Im Einklang mit der vom VN-Sicherheitsrat wenige Tage zuvor angenommenen Resolution 1510, welche die Erweiterung des Einsatzgebiets von ISAF auf ganz Afghanistan vorsah, kamen Bundesregierung und Bundestag überein, dass sich die Bundeswehr fortan in der nordafghanischen Region Kunduz engagieren sollte. Von den fortan höchstens 2250 Kräften<sup>2</sup> waren bis zu 450 ausdrücklich für Kunduz vorgesehen (Deutscher Bundestag 2003: 2). Dort sollten sie insbesondere den Schutz der zivilen und militärischen Komponenten umfassenden Regionalen Wiederaufbauteams (*Provincial Reconstruction Teams*, PRT) in den Städten Kunduz und Feyzabad gewährleisten.

Eine abermalige Ausweitung des deutschen ISAF-Engagements brachte die fünfte Verlängerung des Mandats im September 2005. Bundesregierung und Bundestag beschlossen, die personelle Obergrenze von 2250 auf 3000 Soldaten anzuheben. Zugleich eröffnete das neue Mandat die Möglichkeit eines Einsatzes jenseits der ISAF-Regionen Kabul und Nord. Fortan sollte die Bundeswehr auch „in der ISAF-Region West sowie im Zuge der weiteren ISAF-Ausdehnung in anderen Regionen für zeitlich und im Umfang begrenzte Unterstützungsmaßnahmen eingesetzt werden“ (Deutscher Bundestag 2005: 3). Letzteres galt unter der Voraussetzung, dass die zu erbringenden Maßnahmen wesentlich für die Erfüllung des Gesamtauftrags von ISAF sein mussten (z. B. in den Bereichen Führung, Kommunikation und Aufklärung). In ihrem Antrag verwies die Bundesregierung außerdem auf ihre Absicht, im Rahmen von ISAF Führungsverantwortung für den Norden Afghanistans zu übernehmen. Dieser Schritt erfolgte im Juni 2006, als ein deutscher General zum *Regional Commander North* (RC North) ernannt wurde. Seitdem führt Deutschland von Mazar-e Sharif aus das Kommando über die im Norden Afghanistans eingesetzten Kräfte der ISAF. Zuvor hatte Deutschland bereits seit dem Sommer 2005 den *Regional Area Coordinator* (RAC North) für die ISAF-Region Nord gestellt. Dessen Aufgabe bestand vor allem in der Koordination der zivil-militärischen Tätigkeiten der in der Nordregion gelegenen PRTs.

Afghanistan  
Compact

Der nächste weit reichende politische Impuls für die Entwicklungen in Afghanistan ging von einer Anfang 2006 in London durchgeführten Konferenz aus, an der mehr als 60 Staaten und internationale Organisationen teilnahmen. Am 31. Januar 2006 nahm die Konferenz den *Afghanistan Compact* (UNSC 2006) als „Nachfolger“ der *Bonner Vereinbarung* an.<sup>3</sup> Der Pakt definierte drei als wesentlich erachtete Handlungsbereiche für die Zeitspanne bis 2010. Neben dem Bereich Sicherheit waren dies die Bereiche Regierungsführung, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte sowie wirtschaftliche und soziale Zusammenarbeit. Der Pakt betonte dabei die Eigenverantwortung Afghanistans für die eigene Entwicklung („Afghan ownership“) und sicherte dem Land zugleich die fortgesetzte Unterstützung der internationalen Gemeinschaft zu.

Trotz der Beschlüsse von London verlängerte die aus den Bundestagswahlen vom September 2005 hervorgegangene Regierung der Großen Koalition unter Kanzlerin Angela Merkel (CDU) das Bundeswehrmandat zur Beteiligung an ISAF im September 2006 ohne inhaltliche Änderungen für weitere zwölf Monate. Dennoch kam es bereits Anfang 2007 zu einer abermaligen Ausweitung des

deutschen Einsatzes. In Ergänzung zum bestehenden Engagement wurde die Entsendung von Aufklärungsflugzeugen vom Typ „Tornado-RECCE“ beschlossen. Die Entscheidung ging zurück auf eine Anfrage der NATO zur Bereitstellung von Fähigkeiten zur Aufklärung und Überwachung Afghanistans aus der Luft. Die Ausweitung von ISAF auf ganz Afghanistan machte den Ausbau der NATO-Fähigkeiten zur Luftaufklärung und -überwachung notwendig. Die durch den Einsatz der Tornadoflugzeuge gewonnenen Ergebnisse sollten nicht nur zur Aufgabenerfüllung der Mission beitragen, sondern auch den Schutz der ISAF-Soldaten, und somit auch der deutschen Soldaten, verbessern helfen (Deutscher Bundestag 2007a: 3).

Ausweitung von  
ISAF auf ganz  
Afghanistan

Deutschland stellte für die Aufgabe der Luftaufklärung und -überwachung bis zu 500 Soldaten zur Verfügung. In Einklang mit der landesweiten Ausdehnung von ISAF war das Einsatzgebiet der Aufklärungstornados nicht auf die deutsche Schwerpunktregion Nordafghanistan begrenzt, sondern umfasste das ganze Land. Das Mandat wurde bis Mitte Oktober 2007 befristet und dadurch mit der Laufzeit des zum damaligen Zeitpunkt geltenden Mandats zur Beteiligung an ISAF synchronisiert. Im Zuge der siebten Verlängerung zur Beteiligung an ISAF wurden die beiden Mandate zusammen geführt. Die personelle Obergrenze zur Teilnahme an ISAF betrug fortan bis zu 3500 Soldaten (Deutscher Bundestag 2007b).

Ein Jahr später kam es zur erneuten Ausweitung der deutschen Beteiligung an ISAF. Die im Oktober 2008 beschlossene achte Mandatsverlängerung führte zur Anhebung der personellen Obergrenze um 1000 Kräfte auf insgesamt 4500. Begründet wurde dieser Schritt unter anderem mit dem Verweis auf zusätzliche Aufgaben, welche die Bundeswehr übernommen hatte (Deutscher Bundestag 2008b: 6). Die Bundesregierung nannte insbesondere Leistungen im Rahmen der Ausbildung der afghanischen Armee. Zudem wurde bereits im Februar 2008 in Taloqan ein unter deutscher Führung stehendes zivil-militärisches Berater-team (*Provincial Advisory Team*, PAT) als Außenstelle des PRT Kunduz etabliert. Mit dem PAT sollte die lokale Präsenz von ISAF weiter gestärkt werden. Darüber hinaus hatte die Bundeswehr im Juli 2008 von Norwegen die schnelle Eingreifreserve (*Quick Reaction Force*, QRF) des – von Deutschland geführten – ISAF-Regionalkommandos Nord übernommen.

Provincial Advisory  
Team

Als die neue, christlich-liberale Regierungskoalition unter Kanzlerin Merkel im Dezember 2009 das ISAF-Mandat erstmals, und zum insgesamt neunten Mal, verlängerte, kam es zu keinen Veränderungen hinsichtlich der von der Bundeswehr übernommenen Aufgaben oder der personellen Obergrenze. Neu war allerdings, dass die Bundesregierung in der Begründung ihres Antrags auf die zunehmend schlechter werdende Sicherheitslage auch in Nordafghanistan verwies (Deutscher Bundestag 2009: 2). In diesem Zusammenhang ist die Veränderung in der Charakterisierung des Einsatzes zu sehen, bei der seit Ende 2009 von Regierungsseite immer häufiger Begriffe wie „Kampfeinsatz“, „kriegsähnliche Zustände“, „internationaler bewaffneter Konflikt im Sinne des humanitären Völkerrechts“ oder „nichtinternationaler bewaffneter Konflikt“ gebraucht werden (Noetzel 2011: 407).

Kampfeinsatz

Anfang 2010 fand in London eine weitere, u.a. von der Bundesregierung initiierte internationale Konferenz zu Afghanistan statt. In der am 28. Januar 2010 angenommenen Abschlusserklärung vereinbarten die internationale Ge-

meinschaft und die afghanische Regierung unter Führung des 2009 wiedergewählten Präsidenten Karzai eine Neuausrichtung ihrer Zusammenarbeit. Im Zentrum stand das Motiv, die Verantwortung Afghanistans für die eigene Sicherheit, Stabilität und Entwicklung weiter auszuweiten. Maßgeblich war hierbei die von afghanischer Seite verfolgte Zielsetzung, bis Ende 2014 die Sicherheitsverantwortung für Afghanistan zu übernehmen (UNSC 2010: 5).

Übergabe in  
Verantwortung

Die Bundesregierung erachtete die Londoner Konferenz als „die entscheidende Wegmarke für die ‚Übergabe in Verantwortung‘“ (Bundesregierung 2010a: 1). Letztere sollte perspektivisch zu einer Verringerung der deutschen Truppen in Afghanistan führen. Die Bundesregierung gab als Ziel der Anstrengungen der internationalen Gemeinschaft aus, „in den nächsten vier Jahren die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass mit einer schrittweisen Rückführung der militärischen Präsenz begonnen werden kann“ (ebd.: 2).

Vor dem Hintergrund der Londoner Afghanistankonferenz passte die Bundesregierung die deutsche Beteiligung an ISAF wie auch insgesamt ihre Leistungen für Afghanistan an (zehnte Mandatsverlängerung). Die personelle Obergrenze wurde um weitere 850 Soldaten angehoben. Zugleich führte das neue Mandat zu einer „Schwerpunktverschiebung“ (ebd.: 5) innerhalb der von der Bundeswehr im Rahmen von ISAF erbrachten Leistungen. Im Mittelpunkt standen fortan der Schutz der afghanischen Bevölkerung sowie der Aufbau und die Ausbildung der afghanischen Sicherheitskräfte.

Ausweitung des  
zivilen Engagements

Die Neuausrichtung des militärischen Engagements ging einher mit der deutlichen Ausweitung des zivilen Engagements, welches die Bundesregierung „nahezu [...] verdoppeln“ (ebd.: 5) wollte. Vorgesehen war die Ausweitung der Tätigkeiten in den Schwerpunktsektoren der deutschen Entwicklungszusammenarbeit für Afghanistan. Diese lauten nachhaltige Wirtschaftsentwicklung, Energieversorgung, Trinkwasserversorgung, Grund- und Berufsbildung sowie Förderung von Rechtsstaatlichkeit und Frauenrechten (Bundesregierung 2010b: 83). Weiterhin beabsichtigte die Regierung die Ausweitung der deutschen Leistungen im Bereich der Polizeiausbildung. Seit 2002 war Deutschland die „Führungsnation“ beim Aufbau der afghanischen Polizei (vgl. Deutscher Bundestag 2010b). Nunmehr wollte die Bundesregierung zusätzliche Polizisten und Experten sowohl für bilaterale Maßnahmen im Rahmen des *German Police Project Team* (GPPT) wie auch für die seit Juni 2007 von der EU durchgeführte Polizeimission *EUPOL Afghanistan* bereitstellen.

German Police  
Project Team (GPPT)  
EUPOL Afghanistan

Die neue Schwerpunktsetzung des deutschen Engagements in Afghanistan wurde im Januar 2011 im Zuge der elften Verlängerung des Mandats zur Beteiligung an ISAF weiter ausgebaut. Innerhalb des bei 5350 Soldaten konstant gehaltenen personellen Rahmens kam es zu einer Anpassung mit dem Ziel, zusätzliche Kräfte für Maßnahmen in den ein Jahr zuvor festgelegten Schwerpunktbereichen zu erhalten. Die zentrale Veränderung lag in der Beendigung der seit 2007 durchgeführten Aufklärungsflüge. Der Einsatz der Tornado-Flugzeuge war bereits Ende 2010 „zu Gunsten zusätzlicher Ausbilder für die afghanischen Sicherheitskräfte“ (Deutscher Bundestag 2011b: 5) beendet worden und wurde nun nicht wieder mandatiert.

Im Kontext des Aufbaus afghanischer Sicherheitskräfte, für welche die Londoner Afghanistankonferenz Zielgrößen von 171.600 Kräfte für die afghani-

sche Armee (*Afghan National Army*, ANA) und 134.000 Kräfte für die afghanische Polizei (*Afghan National Police*, ANP) vereinbart hatte (UNSC 2010: 5)<sup>4</sup>, wollte sich Deutschland weiterhin vor allem beim Aufbau der Polizei einbringen. Im Oktober 2011 war Deutschland mit 188 Polizisten im Rahmen des bilateralen GPPT und 22 Polizisten innerhalb der rund 170 Kräfte umfassenden *EUPOL Afghanistan* aktiv (Deutscher Bundestag 2011c: 2, 5). Daneben trägt Deutschland in vielfältiger Weise zum Aufbau der afghanischen Armee bei (vgl. Bundesregierung 2010b: 22ff). Hierzu gehört das Engagement im Rahmen von *Operational Mentoring and Liaison Teams* (OMLTs), welche Einheiten der afghanischen Armee bei Ausbildung und Einsatz unterstützen. Das hinter den genannten Maßnahmen stehende Ziel lautet, Afghanistan in die Lage zu versetzen, eigenständig die Sicherheitsverantwortung im Land zu übernehmen.

#### 4. Truppenreduzierung und angestrebte Beendigung des Militäreinsatzes bis 2014

In ihrem Antrag zur Verlängerung der deutschen Beteiligung an ISAF von Januar 2011 nannte die Bundesregierung erstmals eine konkrete Jahreszahl, ab der die Verringerung der deutschen Kräfte in Afghanistan möglich sein könnte. Die Bundesregierung zeigte sich zuversichtlich, die „Präsenz der Bundeswehr ab Ende 2011 reduzieren zu können“. Voraussetzung hierfür sei, dass „die Lage dies erlaubt“ (Deutscher Bundestag 2011b: 6). Zugleich betonte die Regierung, dass mit der anvisierten „Übergabe in Verantwortung“ weder das Ende des internationalen Engagements in Afghanistan gemeint sei noch die internationalen Truppen Afghanistan von einem Tag auf den nächsten verlassen würden. Die Übergabe sei entsprechend „kein einmaliges Ereignis, sondern ein Prozess“ (ebd.: 5).

Präsenz der  
Bundeswehr ab  
Ende 2011

Um die Benennung einer Jahreszahl im Zusammenhang mit der Verringerung der deutschen Truppenpräsenz in Afghanistan war im Vorfeld heftig gestritten worden. Seitens der Opposition drängte insbesondere die SPD auf die Festlegung einer Jahreszahl, was die Bundesregierung deshalb unter Druck setzte, weil sie eine möglichst breite parlamentarische Zustimmung für ihren Antrag haben wollte. Innerhalb der Bundesregierung wiederum gab es Unstimmigkeiten bei der Auslegung des schließlich im Mandatstext angeführten Verweises auf „Ende 2011“. Außenminister Guido Westerwelle (FDP), der in den Wochen vor der Abstimmung mehrfach 2011 bzw. 2012 als den möglichen Beginn der Verringerung der deutschen Präsenz in Afghanistan genannt hatte, sprach von einer „wirklichen Zäsur“ (FAZ 2011a). Der damalige Verteidigungsminister Karl-Theodor zu Guttenberg (CSU) warnte hingegen vor zu großen Erwartungen hinsichtlich einer schnellen Truppenreduzierung. Stattdessen rückte er die Sicherheitslage in Afghanistan wie auch die Verantwortung für die Sicherheit der deutschen Truppen in den Mittelpunkt (FAZ 2011b).

In ihrem jüngsten, Ende Januar 2012 vom Bundestag verabschiedeten Antrag zur Verlängerung der Beteiligung der Bundeswehr an ISAF beschloss die Bundesregierung die erstmalige Reduzierung des deutschen Kontingents. Die

Reduzierung des  
deutschen  
Kontingents

Obergrenze wurde von 5350 auf 4900 Soldaten gesenkt. Darüber hinaus bekundete die Bundesregierung ihre Absicht, innerhalb des Mandatszeitraums – dieser endet am 31. Januar 2013 – eine weitere Absenkung auf bis zu 4400 Soldaten erreichen zu wollen. Letzteres soll jedoch nur geschehen, „soweit die Lage dies erlaubt und ohne dadurch unsere Truppen oder die Nachhaltigkeit des Übergangsprozesses zu gefährden“ (Deutscher Bundestag 2011a: 5). Ermöglicht wurde die Reduzierung nicht zuletzt durch US-Präsident Barack Obama, der im Juni 2011 den Abzug von 33.000 amerikanischen Soldaten bis September 2012 bekannt gab und damit das Ende der Präsenz von NATO-Kampftropfen in Afghanistan einleitete.

## 5. Fazit

Das deutsche Engagement in Afghanistan – zumindest in seiner militärischen Ausprägung – nähert sich seinem Ende, ohne dass dieses bereits mit einem konkreten Datum versehen werden könnte. Dass mit dem Abzug deutscher (Kampf-) Truppen das deutsche Engagement in Afghanistan nicht beendet sein wird, verdeutlichte die Bonner Afghanistankonferenz vom Dezember 2011. Vertreter der internationalen Gemeinschaft kamen überein, dem laufenden Prozess der Übergabe der Verantwortung über Afghanistan an die afghanische Regierung von 2015 an ein „Jahrzehnt der Transformation“ (Deutscher Bundestag 2011a: 7) folgen zu lassen. Unter dem Motto „Wir lassen Afghanistan nicht im Stich“ (ebd.) wird sich auch Deutschland nach 2015 auf die eine oder andere Weise weiterhin in Afghanistan engagieren.

Noch weniger eindeutig sind die langfristigen Folgen des deutschen Einsatzes in Afghanistan für die künftige Entsendung der Bundeswehr in Auslandseinsätze. Die Spannungen zwischen der ohnehin geringen und durch den Einsatz in Afghanistan weiter bzw. wieder verfestigten Abneigung der „Zivilmacht Deutschland“, Streitkräfte ins Ausland zu entsenden, und den internationalen Zwängen, die auf Deutschland als Mitglied von VN, NATO und EU einwirken, sind greifbar. Im Extremfall könnten sie zu einem längerfristigen Abseitsstehen Deutschlands von multinationalen Friedens- und Stabilisierungsmissionen führen.

Zivilmacht  
Deutschland

Die Nichtbeteiligung an multinationalen Missionen ist für Deutschland jederzeit möglich. Das Abseitsstehen vom NATO-Einsatz in Libyen, sowie zuvor beispielsweise die Nichtbeteiligung an *Operation Iraqi Freedom* oder der EU-Mission im Tschad und der Zentralafrikanischen Republik (*EUFOR Tchad/RCA*), haben dies gezeigt. Eine solche Position ist jedoch stets mit bündnispolitischen Kosten verbunden, welche die Entscheidungsträger mit innenpolitischen Kosten abgleichen müssen, die ihnen nicht zuletzt von einer interventionsmüden deutschen (Wahl-)Bevölkerung auferlegt werden können. Die Erwartung wäre somit, dass sich – trotz oder wegen des Einsatzes in Afghanistan sei dahingestellt – die unstete und reaktive Haltung Deutschlands in Fragen der Beteiligung oder Nichtbeteiligung an multinationalen Militärmissionen auch in Zukunft fortsetzen wird.

## Anmerkungen

- 1 Neben Aktivitäten in Afghanistan umfasste die Mission weitere Maßnahmen zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus u.a. am Horn von Afrika, wo sich auch deutsche Kräfte beteiligten.
- 2 Da 1000 der bis dahin nach Afghanistan entsandten maximal 2500 Soldaten für die Wahrnehmung der Leitfunktion von ISAF vorgesehen waren, welche zum damaligen Zeitpunkt jedoch bereits an die NATO übergeben worden war, stellte die neue Obergrenze faktisch eine Anhebung dar.
- 3 Den Hintergrund hierfür bildete die Umsetzung der *Bonner Vereinbarung* (bzw. des „Petersberg-Prozesses“). Zu den zentralen Wegmarken gehörten die Annahme einer neuen afghanischen Verfassung im Januar 2004, freie Präsidentschaftswahlen im Oktober 2004 sowie Parlamentswahlen und Provinzratswahlen im September 2005.
- 4 Ende 2011 gab es in Afghanistan ca. 170.000 Soldaten und ca. 134.000 Polizeikräfte. Die im Juni 2011 beschlossenen neuen Zielgrößen lauten 195.000 Soldaten und 157.000 Polizisten (Deutscher Bundestag 2011d: 8, 12).

## Literatur

- Brummer, Klaus/ Fröhlich, Stefan 2011: Einleitung: Zehn Jahre Deutschland in Afghanistan, in: dies. (Hrsg.): Zehn Jahre Deutschland in Afghanistan (= Sonderheft 3 der Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik). Wiesbaden, S. 3-30.
- Bulletin der Bundesregierung [Bulletin] 2001a: Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder, Nr. 58-1, 12.9.2001.
- Bulletin der Bundesregierung [Bulletin] 2001b: Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Joschka Fischer, Nr. 80-2, 8.11.2001.
- Bulletin der Bundesregierung [Bulletin] 2001c: Rede von Bundeskanzler Gerhard Schröder, Nr. 83-1, 16.11.2001.
- Bulletin der Bundesregierung [Bulletin] 2001d: Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder, Nr. 80-1, 8.11.2001.
- Bulletin der Bundesregierung [Bulletin] 2001e: Rede von Bundeskanzler Gerhard Schröder, Nr. 92-1, 22.12.2001.
- Bulletin der Bundesregierung [Bulletin] 2001f: Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Joschka Fischer, Nr. 92-2, 22.12.2001.
- Bulletin der Bundesregierung [Bulletin] 2010: Regierungserklärung des Bundesministers des Auswärtigen, Dr. Guido Westerwelle, Nr. 133-1, 16.12.2010.
- Bundesregierung 2010a: Auf dem Weg zur Übergabe in Verantwortung: Das deutsche Afghanistan-Engagement nach der Londoner Konferenz, 25. Januar 2010, abgerufen unter [http://www.bundesregierung.de/nsc\\_true/Content/DE/\\_Anlagen/2009/11/2009-11-18-dokument-afghanistan.property=publicationFile.pdf/2009-11-18-dokument-afghanistan](http://www.bundesregierung.de/nsc_true/Content/DE/_Anlagen/2009/11/2009-11-18-dokument-afghanistan.property=publicationFile.pdf/2009-11-18-dokument-afghanistan) (Stand: 2.5.2011).
- Bundesregierung 2010b: Fortschrittsbericht Afghanistan zur Unterrichtung des deutschen Bundestags, Berlin.
- Bundeswehr 2012: Einsatzzahlen – Die Stärke der deutschen Einsatzkontingente. Stand: 18. Januar 2012, abgerufen unter <http://www.bundeswehr.de> (Stand: 24.1.2012).
- Deutscher Bundestag 2001a: Stenographischer Bericht. 202. Sitzung, Plenarprotokoll 14/202, 16.11.2001.
- Deutscher Bundestag 2001b: Antrag des Bundeskanzlers, Drucksache 14/7440, 13.11.2001.
- Deutscher Bundestag 2001c: Antrag der Bundesregierung, Drucksache 14/7296, 7.11.2001.
- Deutscher Bundestag 2001d: Antrag der Bundesregierung, Drucksache 14/7930, 21.12.2001.
- Deutscher Bundestag 2002: Antrag der Bundesregierung, Drucksache 15/128, 3.12.2002.
- Deutscher Bundestag 2003: Antrag der Bundesregierung, Drucksache 15/1700, 15.10.2003.
- Deutscher Bundestag 2005: Antrag der Bundesregierung, Drucksache 15/5996, 21.9.2005.
- Deutscher Bundestag 2007a: Antrag der Bundesregierung, Drucksache 16/4298, 8.2.2007.

- Deutscher Bundestag 2007b: Antrag der Bundesregierung, Drucksache 16/6460, 19.9.2007.
- Deutscher Bundestag 2008a: Antrag der Bundesregierung, Drucksache 16/10720, 29.10.2008.
- Deutscher Bundestag 2008b: Antrag der Bundesregierung, Drucksache 16/10473, 7.10.2008.
- Deutscher Bundestag 2009: Antrag der Bundesregierung, Drucksache 17/39, 18.11.2009.
- Deutscher Bundestag 2010a: Antrag der Bundesregierung, Drucksache 17/654, 9.2.2010.
- Deutscher Bundestag 2010b: Antwort der Bundesregierung, Drucksache 17/2878, 8.9.2010.
- Deutscher Bundestag 2011a: Antrag der Bundesregierung, Drucksache 17/8166, 14.12.2011.
- Deutscher Bundestag 2011b: Antrag der Bundesregierung, Drucksache 17/4402, 13.1.2011.
- Deutscher Bundestag 2011c: Antwort der Bundesregierung, Drucksache 17/7617, 8.11.2011.
- Deutscher Bundestag 2011d: Unterrichtung durch die Bundesregierung, Drucksache 17/8180, 14.12.2011.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung [FAZ] 2011a: Breite Mehrheit für Mandatsverlängerung, 29.1.2011, S. 1.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung [FAZ] 2011b: Guttenberg behält sich letztes Wort bei Truppenabzug vor, 17.1.2011, S. 4.
- Krause, Ulf von 2011: Die Afghanistaneinsätze der Bundeswehr. Politischer Entscheidungsprozess mit Eskalationsdynamik, Wiesbaden.
- Noetzel, Timo 2011: The German politics of war: Kunduz and the war in Afghanistan, in: International Affairs, H. 2, S. 397-417.
- Positionspapier 2001: Krieg in Afghanistan. Positionspapier der Abgeordneten Annelie Buntbach, Steffi Lemke, Christian Simmert, Winfried Hermann, Monika Knoche, Irmingard Schewe-Gerigk, Hans-Christian Ströbele und Sylvia Voß. 10. November 2001, abgerufen unter <http://www.stroebele-online.de/show/3792.html?searchshow=positionspapier> (Stand: 26.4.2011).
- United Nations Security Council [UNSC] 2001: Letter dated 5 December 2001 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council, S/2001/1154, 5.12.2001.
- United Nations Security Council [UNSC] 2006: Letter dated 9 February 2006 from the Permanent Representative of Afghanistan to the United Nations addressed to the President of the Security Council, S/2006/90, 9.2.2006.
- United Nations Security Council [UNSC] 2010: Letter dated 2 February 2010 from the Permanent Representative of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland to the United Nations addressed to the President of the Security Council, S/2010/65, 3.2.2010.