

# Bundeswehreinsatz und ziviles Engagement in Afghanistan

## Deutschlands Beitrag auf dem Prüfstand

Conrad Schetter und Rainer Glassner

**Aufgrund der Verschlechterung der Sicherheitslage, der Zunahme tödlicher Attentate auf deutsche Militär- und Polizeikräfte und der Entführung von Zivilisten gerät das deutsche Engagement in Afghanistan immer stärker in die Kritik. Laut einer Anfang August 2007 veröffentlichten Emnid-Umfrage halten 62 Prozent der Bundesbürger den Einsatz der Bundeswehr in Afghanistan für „eher falsch“. Gleichzeitig ist Deutschland vermehrt der Forderung der NATO-Verbündeten ausgesetzt, sich verstärkt an den Kampfeinsätzen gegen die Taliban in Südafghanistan zu beteiligen. So steigt der Druck auf die Bundesregierung zum einen von Seiten der deutschen Bevölkerung, zum anderen von Seiten der Bündnispartner.**

Die Bundesregierung verfolgt eine Strategie, in der sie nach wie vor am Militäreinsatz in Afghanistan festhält, diesen aber auf Nordafghanistan begrenzt. Zudem macht sie in ihrem im September 2007 beschlossenen Afghanistan-Konzept deutlich, dass ihr militärisches Engagement im Dienste des zivilen Wiederaufbaus mit Fokus auf die Stärkung staatlicher Strukturen steht. Im deutschen Vorgehen spielt vor allem die zivil-militärische Zusammenarbeit eine wichtige Rolle. Diese manifestiert sich in der Einrichtung von *Provincial Reconstruction Teams* (PRTs), in denen Bundeswehrsoldaten und Entwicklungshelfer gemeinsam den Wiederaufbau in Gang setzen sollen.

Dieser Beitrag gibt einen Überblick über das deutsche Gesamtengagement in Afghanistan; besonders soll die Schnittstelle zwischen zivilem und militärischem Engagement einer kritischen Überprüfung unterzogen werden.

### Deutsches Engagement in Afghanistan

Seit der von Deutschland organisierten Friedenskonferenz für Af-

ghanistan auf dem Petersberg im November 2001 avancierte das Land zum beherrschenden Thema für die deutsche Außen-, Verteidigungs- und Entwicklungspolitik: In keinem anderen Land sind mehr deutsche Soldaten stationiert und kaum ein anderes Land erhält mehr Entwicklungshilfe aus Deutschland.

Ein Grund ist, dass Deutschland – eingebettet in eine europäische Strategie – zunehmend Einfluss auf der weltpolitischen Bühne sucht und etwa einen Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen anstrebt. Als Voraussetzung hierfür gilt die Übernahme von größerer sicherheitspolitischer Verantwortung. Zur weiteren Begründung des deutschen Engagements dienen primär zwei Argumente: Zum einen humanitäre, die im Falle Afghanistans – einem der ärmsten Länder der Welt – einsichtig sind. Zum anderen, und dies stellt das Hauptargument dar, soll über eine Stabilisierung Afghanistans die Terrorgefahr in der westlichen Welt gebannt werden. Das aktuelle Afghanistan-Konzept postuliert, dass die „Stabilisierung und Konsolidierung Afghanistans (...) zu unseren vitalen Interessen“ gehört.

Der deutsche Beitrag zum Wiederaufbau Afghanistans umfasst eine militärische und eine zivile Komponente. Deutschland entsendet seit 2006 bis zu 3000 Soldaten im Rahmen von ISAF. Zudem sind bis zu 500 Soldaten im Zusammenhang mit dem Tornado-Einsatz abgestellt. Damit ist Deutschland gegenwärtig nach den USA mit 24000 Mann und den Briten mit 5800 Soldaten der drittgrößte Truppensteller in Afghanistan. Für das militärische Engagement wendet die Bundesregierung jährlich 460 Millionen Euro auf. Zusätzlich kostet der im Frühjahr 2007 beschlossene Tornado-Einsatz weitere 70 Millionen Euro pro Jahr.

Nach den USA, Japan und Großbritannien rangiert Deutschland mit jährlich 80 Millionen Euro auf dem vierten Platz der bilateralen Geber für den Wiederaufbau. Im Frühjahr 2007 stockte Deutschland seine Hilfe um 20 Millionen Euro auf, um die „Bildungsoffensive“ der afghanischen Regierung zu unterstützen. 2008 will die Bundesregierung das zivile Afghanistan-Budget noch einmal um 25 Millionen Euro erhöhen.

Damit umfasst der zivile Anteil am deutschen Gesamtbudget für Afghanistan je nach Jahr 15-19 Prozent und der militärische 81-85 Prozent. Militärischer Einsatz im Ausland ist sicherlich teuer: Dennoch erscheinen die finanziellen Relationen in einem gewissen Widerspruch zur Prioritätensetzung der Bundesregierung zu stehen; so heißt es im Afghanistan-Konzept, die „militärische Absicherung hat gegenüber dem zivilen Aufbau somit eine unterstützende Rolle“.

Trotz des starken deutschen Engagements fehlten in den ersten Jahren ausgereifte Konzepte oder Strategien für das Vorgehen in Afghanistan. Das im September 2007 verabschiedete Afghanistan-Konzept lässt nun erstmals eine deutlichere außenpolitische Zielrichtung erkennen: So wird das Thema Staatsaufbau – und hier vor allem von Verwaltung und Sicherheitsorganen – erkennbar in den Vordergrund gerückt. Zudem scheint im Papier über die Betonung der Vertiefung des zivilen Wiederaufbaus in Nordafghanistan und seine Verbindung mit dem militärischen Engagement durch, dass Deutschland eine regionale Aufgabenteilung in Afghanistan favorisiert, über die es seine militärische Konzentration auf den Norden zu legitimieren sucht.

### **Provincial Reconstruction Teams (PRT)**

In Afghanistan finden zwei unterschiedliche und in ihrer Wirkung konträre internationale Militäreinsätze statt: Die seit 2003 von der NATO-geführten ISAF, mit dem Ziel die afghanische Regierung bei der Schaffung von Sicherheit zu unterstützen, und *Operation Enduring Freedom* (OEF), mit der Maßgabe, den „Kampf gegen den Terror“ zu führen.

Deutschland sah sich von Beginn an eher in der Rolle, den Frieden zu sichern und engagierte sich daher stark im ISAF-Einsatz. Dieser war zunächst auf Kabul beschränkt. Nachdem der

UN Sicherheitsrat am 13.10.2003 die Ausweitung des ISAF-Mandats über Kabul hinaus beschlossen hatte, schuf der Deutsche Bundestag am 20.10.2003 die Voraussetzungen für ein PRT unter ISAF-Mandat in Kundus im Norden Afghanistans. Es folgte 2004 das PRT in Faizabad. Mit der Ausdehnung des ISAF-Mandats auf ganz Afghanistan übernahm Deutschland im Sommer 2006 die Leitungsfunktion über den Bereich „Nordafghanistan“ mit dem operativen Zentrum in Mazar-e Sharif. Im Gegenzug wurden die deutschen Kontingente in Kabul stark verringert.

Der Auftrag des PRTs lässt sich auf zwei Hauptaufgaben reduzieren: die Herstellung von Sicherheit und den Wiederaufbau. Die erste Aufgabe fällt dem Verteidigungsministerium zu, während sich Auswärtiges Amt, Bundeswirtschafts- und Bundesentwicklungsministerium gemeinsam dem zweiten Bereich widmen. In der praktischen Umsetzung bedeutete dies eine vollkommen neue Dimension der Zusammenarbeit, die jedoch auch Probleme hervorruft. So behindern die getrennten Haushalte der Ressorts die Kooperation. Auch in Afghanistan gelingt es nicht, die militärischen und entwicklungspolitischen Zielsetzungen unter einen Hut zu bringen. 2007 leitete die Bundesregierung einen neuen Versuch ein, indem sie erstmals Gelder bereit stellte, die für Projekte vorgesehen sind, die *Civil-Military-Cooperation* (CIMIC) gemeinsam mit der *Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* (GTZ) und den afghanischen Partner identifizieren sollen.

Im Folgenden wollen wir die Bilanz der wichtigsten Aktivitäten auf deutscher Seite – den Militäreinsatz, den Polizeiaufbau und die Entwicklungszusammenarbeit – im Einzelnen beleuchten:

### **Militärischer Einsatz**

Der politische Auftrag der Bundeswehr sieht nur die Unterstützung der

afghanischen Verantwortlichen vor. Sie selbst stellt dementsprechend nicht pro-aktiv Sicherheit her, sondern assistiert auf Anfrage. Gleichzeitig verschlingen Selbstschutz und Logistik einen Großteil der eingesetzten Kräfte und verursachen hohe Kosten. Das Vorgehen der Bundeswehr war anfangs durch einen geringen Aktionsradius und strenge Auflagen bezüglich des Selbstschutzes, der medizinischen Versorgungsmöglichkeiten usw. charakterisiert. Dies nahmen andere Nationen als ein sehr zögerliches und übervorsichtiges Agieren wahr – zumal der Raum Kundus als vergleichsweise sicher galt.

Dass der Selbstschutz der Soldaten oberstes Einsatzgebot ist, verdeutlichte im Sommer 2006 – als Reaktion auf den ersten in Kundus verübten Selbstmordanschlag – die Weisung aus Berlin, nur noch in gepanzerten Fahrzeugen das Camp zu verlassen. Dies führte zu Kritik durch die Kommandeure der PRTs, da hierdurch die Bewegungsfreiheit und Kontaktmöglichkeiten mit der Bevölkerung so sehr eingeschränkt würde, dass eine Auftragerfüllung kaum mehr zu gewährleisten sei. Auch nach dem Anschlag im Mai 2007, der drei Bundeswehrosoldaten das Leben kostete, ist der Bewegungsspielraum wieder erheblich eingeschränkt. Zwar hat die Bundeswehr schon durch ihre reine Anwesenheit eine stabilisierende Wirkung auf die Gesamtlage, doch ist ihre Wirkung aufgrund der sehr restriktiven Sicherheitsvorgaben, die auch von einer Vielzahl vor Ort tätiger Soldaten kritisiert werden, stark eingeschränkt. Qualifizierte Kritik ist aufgrund der bislang immer noch nicht erfolgten (und politisch nicht gewünschten) Evaluierung schwer möglich.

### **Polizeiaufbau**

Der Polizeiaufbau, der sowohl entsprechend der finanziellen Ausstattung wie auch in der öffentlichen Wahrnehmung als ein Nebenschauplatz des deutschen Engagements erscheint, ist

im Zusammenspiel mit dem Aufbau eines funktionierenden Justizsystems und der Schaffung einer einsatzfähigen Nationalarmee Kernstück des internationalen Engagements. Der Polizeiaufbau, dessen Koordination Deutschland übernahm und der durch das Bundesinnenministerium durchgeführt wird, beschränkte sich auf die Ausbildung von Multiplikatoren. Um den gesamten Polizeiapparat Afghanistan – der einmal 62000 Mann umfassen soll – in angemessener Qualität und auch Quantität kurzfristig aufzubauen, reichten weder die bereitgestellten finanziellen noch personalen Mittel.

Für 2002/2003 standen 33 Millionen Euro zur Verfügung und bis zum Jahr 2007 flossen weitere 48 Millionen Euro (12 Millionen pro Jahr). Dieses Geld wird für die Ausbildung wie auch für die Ausstattung der Polizeikräfte verwendet. 42 deutsche Polizeibeamte sind in Kabul, Kundus, Herat (wobei Herat seit 2005 von Kabul aus betreut wird) und Faizabad tätig. Bis zu Beginn der EU-Polizeimission EUPOL, die seit Juni 2007 die Koordinierung des Polizeiaufbaus übernommen hat, wurden 4600 Polizisten in ein- bis dreijährigen Kursen ausgebildet sowie weitere 14000 in verschiedenen Themenfeldern geschult. EUPOL umfasst 195 Polizei- und Rechtsstaatsexperten aus 21 Nationen.

Der Ansatz, sich auf das Führungspersonal innerhalb der Polizei zu konzentrieren und über Multiplikatoren langfristig neue Strukturen zu schaffen, rief Kritik von anderen Staaten hervor. Um die Ausbildung der Polizei zu beschleunigen, errichteten die USA seit 2003 neben einem zentralen Ausbildungszentrum in Kabul sieben weitere regionale Ausbildungszentren, in denen Polizisten in zwei- bis achtwöchigen Programmen geschult werden. DynCorp, eine private Sicherheitsfirma, wurde mit der Ausbildung der niedrigeren Ränge beauftragt. Diese Ausbildung ist rudimentär und paramilitärisch geprägt, um

## Literatur

Auswärtiges Amt (2007) *Das Afghanistan-Konzept der Bundesregierung 2007*, im Internet unter [www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/RegionaleSchwerpunkte/Afghanistan/Downloads/AFG-Konzept2007.pdf](http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/RegionaleSchwerpunkte/Afghanistan/Downloads/AFG-Konzept2007.pdf)

International Crisis Group (2006): *Countering Afghanistan's Insurgency: No Quick Fixes*.

Koczy, Ute/Unmüßig, Barbara (2007): *Afghanistan - Illusionen und Realitäten des (entwicklungs-)politischen Aufbaus*. Im Internet unter: [www.boell.de/downloads/asien/070903\\_AFG\\_Papier\\_Koczy\\_Unmuessig.pdf](http://www.boell.de/downloads/asien/070903_AFG_Papier_Koczy_Unmuessig.pdf)

Wilder, Andrew (2007): *Cops or Robbers? The Struggle to Reform the Afghan National Police*.

die neuen Polizeikräfte schnell in die Aufstandsbekämpfung in Südafghanistan einbeziehen zu können. Die USA investierte 2006 1,6 Milliarden US-Dollar und stockte diesen Betrag 2007 nochmals auf nunmehr 2,5 Milliarden US-Dollar auf. Dies degradierte Deutschland in dem Bereich, in dem es die Verantwortung trug, zum Zaungast.

Der Polizeiaufbau befindet sich im Dilemma: Beim amerikanischen Modell steht zu befürchten, dass die in Schnellkursen ausgebildeten Polizisten nichts weiter als staatlich legitimierte Wegelagerer sind, deren Nutzen für Stabilität und Ansehen in der afghanischen Bevölkerung gegen null tendiert. Schreitet die Ausbildung, wie im deutschen Modell vorgesehen, zu langsam voran, bleibt der Staat handlungsunfähig. Derzeit leidet der Polizeiaufbau entscheidend an divergierenden und konfliktiven Zielvorstellungen der beteiligten Akteure und daraus resultierenden Koordinationsdefiziten.

## Entwicklungszusammenarbeit (EZ)

Im Unterschied zu anderen Ländern entfaltete sich das deutsche Entwicklungengagement in Afghanistan recht schnell. Bereits im Dezember 2002 schickte das BMZ eine erste *Fact Finding Mission* nach Afghanistan. Aufgrund eines über den Afghanistan-

krieg hin ruhenden Vertrags mit der Kreditanstalt für Wiederaufbau konnte diese gleich 2002 mit ersten Infrastrukturmaßnahmen beginnen. So wurden bereits 2002 deutsche EZ-Projekte unter vereinfachten Auflagen durchgeführt. In der ersten Phase bewilligte das BMZ Projekte aus unterschiedlichen Entwicklungsbereichen in Afghanistan.

Im Jahr 2003 einigte sich die Bundesregierung mit dem afghanischen Partner auf die Schwerpunktsetzung: Städtische Trinkwasserversorgung, Energieversorgung und WIRAM (Wirtschaftsförderung). Als Querschnittsaufgaben verfolgte Deutschland die Verbesserung der Situation der Frau und „Gute Regierungsführung“. Diese Festsetzung der Schwerpunkte war mitunter problematisch, da die Förderung von kleineren Bereichen etwa in den Sektoren Bildung und Gesundheit mit einem Mal wegbrach. Erst später wurde Grundbildung (v.a. Lehrerausbildung) wieder ein Schwerpunkt der Bundesregierung.

Zusätzlich sollte die EZ räumlich konzentriert werden. Als ein Standort wurde Herat auserkoren. Die Festlegung des zweiten Standorts wurde von dem Beschluss, ein Wiederaufbauteam in Kundus zu errichten, überrollt. Mit der Übernahme des PRTs in Kundus im November 2003, musste die EZ nachziehen und sich

nun maßgeblich auf den Nordosten des Landes konzentrieren. 2006 waren mehr als 50 internationale und nationale Experten in Kundus für deutsche Durchführungsorganisationen und NGOs tätig.

Über 42 Millionen Euro investierte das BMZ in abgeschlossene und laufende Projekte. Neben Not- und Übergangshilfe lag der Schwerpunkt auf arbeitsintensiven Rehabilitierungsmaßnahmen: 14 Kilometer Straße innerhalb Kundus wurden gebaut, und es wurde mit dem Bau der Trinkwasserversorgung begonnen. Im Rahmen der Lehreraus- und -fortbildung wurden zudem ca. 7000 Lehrerinnen in den Provinzen Kundus, Takhar und Badakhshan geschult. Als Deutschland im Herbst 2004 auch ein PRT in Faizabad übernahm, musste die EZ erneut auch in diese Region nachziehen. In beiden PRTs setzte das BMZ eigene Repräsentanten ein.

Aufgrund veränderter diplomatischer und militärischer Prioritätensetzungen musste die EZ in Afghanistan fast jährlich neu angepasst werden, wodurch sie zunehmend in eine passive Rolle gedrängt wurde. Zudem gab es viel Kritik an der thematischen Schwerpunktsetzung. So konzentrierte sich die EZ eher auf infrastrukturbezogene Themen und sparte konfliktbezogene (*Disarmament*, *Demobilisation* und *Reintegration*) oder „weiche“ Themen (Gesundheit, Bildung) zeitweise aus. Jedoch ist diese Kritik nicht ganz gerechtfertigt. So führt die GTZ in Badakhshan und Nangarhar etwa alternative livelihood Programme gegen den Drogenanbau durch.

Wachsender Druck aus der NATO führte zudem kurz vor dem NATO-Gipfel in Riga im Dezember 2006 dazu, dass die Bundesregierung bekannt gab, über die GTZ für eine Millionen Euro eine 4,5 Kilometer lange Straße in der südafghanischen Provinz Kandahar zu bauen. Dass diesem Projekt eher diplomatische und

militärische als entwicklungspolitische Überlegungen zugrunde liegen, kann kaum bezweifelt werden. Auch hat das BMZ sein Engagement in den Südosten Afghanistans ausgedehnt, wo Deutschland bereits in den 1960er und 1970er mit großem finanziellem Aufwand eine integrierte Regionalentwicklung (*Paktia Projekt*) gefördert hat.

## Aussichten

Deutschland befindet sich gegenwärtig in einem Dilemma. Auf der einen Seite versucht es, seine nationalen Interessen – sprich kein militärisches Engagement in Südafghanistan – durchzusetzen, auf der anderen Seite steht seine Bündnisverpflichtung in der NATO auf dem Spiel. So ist zu fragen, ob ein Militärbündnis funktionieren kann, in dem im gleichen Land die einen NATO-Partner bomben und kämpfen und die anderen unter relativ sicheren Konditionen Aufbauarbeit leisten. Gleichzeitig wird der ISAF-Einsatz in Afghanistan nicht mehr von der deutschen Mehrheit befürwortet. Daher musste Deutschland in den vergangenen fünf Jahren zunehmend seine Rolle als Aktivposten aufgeben. So ist die deutsche Afghanistanpolitik mehr und mehr reaktiv ausgerichtet – mit dem vornehmlichen Ziel, so unbeschadet wie möglich aus dem Afghanistan-Abenteuer herauszukommen.

Die Entwicklungen der letzten sechs Jahre zeigen zudem, dass das bisherige Vorgehen der internationalen Gemeinschaft die Krise in Afghanistan verschärfte, anstatt beseitigte. Fehlende Strategien, mangelnde Koordination, die Erzeugung unrealistischer Erwartungshaltungen bei der afghanischen Bevölkerung sowie ein gerade im Rahmen von OEF oftmals verfehlter Einsatz militärischer Mittel wirkten sich auf die Lage in Afghanistan kontraproduktiv aus. Daher ist ein „weiter so“ sicherlich der falsche Weg. Das neue Afghanistan-Konzept zeigt Prioritäten und Zielsetzungen auf,

die für einen allgemeinen Richtungswechsel dienlich sein könnten. Um eine neue, dringend erforderliche Afghanistanpolitik auf den Weg zu bringen, sollte Deutschland mehr denn je gerade unter den Bündnispartnern nach Gleichgesinnten suchen. Um zudem mehr Mitspracherecht in der Afghanistanpolitik zu erhalten, müsste Deutschland sein Gesamtengagement in Afghanistan um ein Vielfaches verstärken. Hier bleibt der Zweifel, ob dies politisch gewollt ist und der deutschen Öffentlichkeit vermittelt werden kann.

## Zu den Autoren

**Conrad Schetter** (c.schetter@uni-bonn.de) leitet die Forschungsgruppe *Governance and Conflict* am Zentrum für Entwicklungsforschung der Universität Bonn.

**Rainer Glassner** (rainerglassner@web.de) ist Associate Fellow am Institut für Entwicklung und Frieden (INEF) und freischaffender Berater mit Schwerpunkt Afghanistan.