SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Das Konzept der Zivil-Militärischen Kooperation (CIMIC) - der Afghanistaneinsatz der Bundeswehr

Höntzsch, Tillmann

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Höntzsch, T. (2007). *Das Konzept der Zivil-Militärischen Kooperation (CIMIC) - der Afghanistaneinsatz der Bundeswehr.* (AIPA - Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Außenpolitik, 3/2007). Köln: Universität Köln, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät, Forschungsinstitut für Politische Wissenschaft und Europäische Fragen Lehrstuhl für Internationale Politik und Außenpolitik. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-218328

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.
Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:
This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

AIPA 3/2007

Arbeitspapiere zur Internationalen Politik
und Außenpolitik

Tillmann Höntzsch

Das Konzept der Zivil-Militärischen Kooperation (CIMIC) – Der Afghanistaneinsatz der Bundeswehr

Lehrstuhl für Internationale Politik
Universität zu Köln

ISSN 1611-0072

AIPA 3/2007

Arbeitspapiere zur Internationalen Politik
und Außenpolitik

Tillmann Höntzsch

Das Konzept der Zivil-Militärischen Kooperation (CIMIC) – Der Afghanistaneinsatz der Bundeswehr

ISSN 1611-0072

Herausgeber:

Lehrstuhl für Internationale Politik

Universität zu Köln, Gottfried-Keller-Str. 6, 50931 Köln

Druck:

Hausdruckerei der Universität zu Köln

Redaktionelle Bearbeitung:

Rasmus Beckmann, Sven Sester, Vanesa Ortiz

Köln 2007

ABSTRACT

Seit dem Ende des Ost-West-Gegensatzes und dessen stabilisierender Wirkung auf alle internationalen Beziehungen sieht sich die westliche Welt mit einer zunehmenden Zahl von Konflikten mit regionalen bzw. globalen Auswirkungen konfrontiert, die sich auf ihre eigene sicherheitspolitische Lage auswirken und sie somit zum Handeln zwingen.

Im Gegensatz zum klassischen zwischenstaatlichen Krieg bedarf es zur Lösung dieser Konflikte neuer Instrumentarien bzw. Strategien. Man gelangte zu der Überzeugung, dass den sicherheitspolitischen Herausforderungen nur mit einem komplementären Vorgehen beim Krisenmanagement, d.h. der Verknüpfung militärischer und ziviler Instrumente und Fähigkeiten, begegnet werden kann. Im Laufe der 1990er Jahre wurden die internationalen Kriseninterventionen immer komplexer und die Berührungspunkte zwischen militärischen und zivilen Akteuren nahmen zu. Folgerichtig wurden Überlegungen angestellt, wie diese zivil-militärischen Beziehungen geregelt werden können. Im Rahmen der NATO wurde Ende der 1990er Jahre die militärische Antwort in Form des Konzepts der "Civil-Military-Co-operation" (CIMIC) geliefert, die auch zur Grundlage des deutschen Konzepts der "Zivil-Militärischen Zusammenarbeit der Bundeswehr im Ausland" (ZMZ/A) wurde.

In dieser Arbeit soll zunächst das theoretische CIMIC-Konzept anhand der maßgeblichen Dokumente der NATO und der Bundeswehr erläutert werden. Ergänzend soll dabei auch auf die Vorstellungen der zivilen Seite zur Gestaltung zivil-militärischer Beziehungen bzw. auf andere Formen der Kooperation (PRT) verwiesen werden. Anschließend wird die praktische CIMIC-Arbeit am Beispiel des Bundeswehreinsatzes in Afghanistan dargestellt.

Tillmann Höntzsch (M.A.),
Jahrgang 1977, studierte an der Universität zu Köln und Trier Politikwissenschaft, Ethnologie sowie iberische und lateinamerikanische Geschichte.

INHALT

1 Die sicherheitspolitische Reaktion des Westens auf die veränderten Rahmenbedingungen der internationalen Beziehungen 1

2 Modelle der zivil-militärischen Beziehungen 4

2.1 Die Vorstellungen ziviler Akteure zur Kooperation mit den Streitkräften 5

2.1.1 Perspektive der Akteure der humanitären Hilfe 6

2.1.2 Perspektive der entwicklungspolitischen Akteure 12

2.2 Das Konzept der Civil-Military-Co-operation (CIMIC) 16

2.2.1 Entstehung des modernen CIMIC-Verständnisses 16

2.2.2 NATO-CIMIC 20

2.2.3 BRD – Zivil-Militärische Zusammenarbeit im Ausland (ZMZ/A) 22

2.2.4 CIMIC aus Sicht der zivilen Akteure 30

2.3 Das Modell der Provincial Reconstruction Teams (PRT) 32

3 CIMIC-Arbeit der Bundeswehr im Rahmen des ISAF-Einsatzes in Afghanistan 38

3.1 Das internationale Engagement in Afghanistan 38

3.2 Die deutsche Beteiligung an der ISAF-Mission 40

3.3 Die CIMIC-Arbeit der Bundeswehr in Afghanistan 41

3.3.1 CIMIC in Kabul 43

3.3.2 CIMIC in den PRTs 47

4 Fazit 50

Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
AGEF	Arbeitsgruppe Entwicklung und Fachkräfte
AKNZ	Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz
AWACS	Airborne Warning and Control System
BMI	Bundesministerium des Inneren
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
CAT	Civil Affairs Team
CCOE	CIMIC Centre of Excellence
CEP	Civil-Emergency Planning
CIMIC	Civil-Military-Co-operation
CIMIR	Civil-military relations
CIVCOM	Committee for Civilian Aspects of Management
CMCO	Civil-military Co-ordination
CMO	Crisis management operation
CMOC	Civil Military Operation Center
CRO	Crisis response operation
DDR	Disarmament, Demobilisation and Reintegration
DED	Deutscher Entwicklungsdienst
DFID	Department for International Development
DWH	Deutsche Welthungerhilfe
ECOWAS	Economic Community of West African States
ESC	Executive Steering Committee
ESS	Europäische Sicherheitsstrategie

ESVP	Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik
EU	Europäische Union
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
Fü S	Führungsstab der Streitkräfte
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
HNS	Host Nation Support
IFOR	Implementation Force
IFRC	International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies
IHK	Industrie und Handelskammer
IKRK	Internationales Komitee des Roten Kreuzes
IMS	International Military Staff
IO	International Organisation
ISAF	International Security Assistance Force
KFOR	Kosovo Force
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KMNB	Kabul Multinational Brigade
LMT	Liaison- and Monitoring Team
MAHE	Military Assistance in Humanitarian Emergencies
MEDEVAC	Medical Evacuation
MOT	Military Observation Team
NAC	Nordatlantikrat
NATO	North Atlantic Treaty Organisation
NGO	Non-Governmental Organization
NSS	Nationale Sicherheitsstrategie
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
OEF	Operation Enduring Freedom
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa

PRT	Provincial Reconstruction Team
PSK	Politische und Sicherheitspolitische Komitee
PSO	Peace Support Operation
PVO	Private Volunteer Organization
RAC	Regional Area Coordinator
RC	Regional Commander
SFOR	Stabilisation Force
SHAPE	Supreme Headquarters Allied Powers Europe
THW	Technisches Hilfswerk
TK ZMZ Bw	Teilkonzeption Zivil-Militärische Zusammenarbeit der Bundeswehr
UNAMA	United Nations Assistance Mission in Afghanistan
UNEF	United Nations Emergency Force
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNMIK	United Nations Interim Administration Mission in Kosovo
UNPROFOR	United Nations Protection Force
USAID	United States Agency for International Development
VENRO	Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V.
VN	Vereinten Nationen
VPR	Verteidigungspolitische Richtlinie
ZMZ	Zivil-Militärische Zusammenarbeit
ZMZ/A	Zivil-Militärische Zusammenarbeit im Ausland
ZMZ/I	Zivil-Militärische Zusammenarbeit im Innland
ZUM	ZMZ/A-Unterstützungsmaßnahme
ZUP	ZMZ/A-Unterstützungsprojekt

Das Konzept der Zivil-Militärischen Kooperation (CIMIC) – Der Afghanistaneinsatz der Bundeswehr

1 Die sicherheitspolitische Reaktion des Westens auf die veränderten Rahmenbedingungen der internationalen Beziehungen

Mit der politischen Wende 1989/90 und dem damit verbundenen Ende der bipolaren Weltordnung, die sich bis dahin auf alle internationalen Beziehungen ausgewirkt hatte, änderten sich die Struktur des internationalen Systems und die Ausgangsbedingungen internationaler Politik grundlegend.[1] Eine der Folgen war die Zunahme innerstaatlicher Konflikte. Diese so genannten „neuen Kriege“[2] sind häufig inhaltlich und geographisch entgrenzt, an ihnen können unterschiedlichste parastaatliche Akteure (Kriminelle, Terroristen, Warlords, Rebellen, Söldner) mit unterschiedlichsten Interessen (Kriegsökonomien) beteiligt sein, eine Unterscheidung zwischen Kombattanten und Zivilisten ist nicht mehr möglich und oft sind sie mit humanitären Ausnahmesituationen verbunden.[3] Um den daraus entstehenden Herausforderungen angemessen begegnen zu können, wurde das

1 Für eine ausführlichere Darstellung vgl.: Schneckener, Ulrich: States at Risk, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik 2004.

2 Für eine ausführlichere Darstellung vgl.: Münkler, Herfried: Die neuen Kriege, Reinbeck 2003.

3 Für eine ausführlichere Darstellung vgl.: Mair, Stefan: Die Globalisierung privater Gewalt, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik 2002.

Verständnis der internationalen Sicherheits- und Verteidigungspolitikpolitik der neuen Lage angepasst: Moderne Sicherheitspolitik basiert auf einem „erweiterten Sicherheitsbegriff“[4] und das Verständnis von Verteidigung wurde inhaltlich und geographisch ausgeweitet („out-of-area“-Einsätzen). [5]

Im Lauf der 1990er Jahre kam zu einem quantitativen Anstieg internationaler Friedenssicherungseinsätze und einer qualitativen Veränderung des (UN-) Peacekeepings: Das Konzept des „klassischen Peacekeeping“ (militärische Überwachung von Waffenstillständen) wurde zunächst durch das „multidimensionale Peacekeeping“ (Ergänzung durch zivile Komponenten des „Post-Conflict-Peacebuilding“)[6] und ab Mitte der 1990er Jahre in Form des „robusten Peacekeeping“ oder „Peace-enforcement“ (militärische Zwangsmaßnahmen möglich) weiterentwickelt.[7] In der Zwischenzeit wird von einer vierten Generation gesprochen, dem komplexen Peacekeeping (Übernahme politischer und administrativer Verantwortung („Peace-support-and-governance“-Operationen)). Nachdem das VN-Peacekeeping Mitte der 1990er Jahre in eine Krise geraten war, ist zu beobachten, dass sich offenbar ein Modell etabliert, bei dem multinationale regionale (Sicherheits-)Organisationen (z.B. EU und NATO) mit einem Mandat der VN den militärischen Part von Friedenseinsätzen – parallel zum VN-Peacebuilding – übernehmen.[8]

Im Fall der NATO ist die Grundlage dieser Arbeitsteilung der bis heute andauernde Transformationsprozess der Allianz von einem Verteidigungsbündnis

4 Vgl.: Meier, Ernst-Christoph/Roßmanith, Richard/Schäfer, Heinz-Uwe: Wörterbuch zur Sicherheitspolitik, Hamburg 2003, S. 348.

5 Für eine ausführliche Darstellung vgl.: Hippler, Jochen: USA und Europa: unterschiedliche Sicherheitspolitiken, in: Hauchler, Ingomar/Messner, Dirk/Neuscheler, Franz (Hrsg.): Globale Trends 2004, Frankfurt: Stiftung Entwicklung und Frieden, 2003, S. 293-307.

6 Vgl.: Boutros-Ghali, Boutros: An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping: Report of the Secretery-General pursuant to the statment adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31. January 1992.

7 Vgl.: VN-Generalversammlung / VN-Sicherheitsrat: Report of the Panel on United Nations Peace Operations (Brahimi-Report), 21. August 2000.

8 Vgl.: Weinberger, Naomi: Civil-Military Coordination in Peacebuilding: The Challange in Afghanistan, in: Journal of International Affairs (2/2002), S. 255.

in eine militärisch-politische Organisation, die im Bereich des Krisenmanagements und Peacekeepings in „out-of-area"-Einsätzen aktiv ist. [9]

Die veränderte weltpolitische Lage, die Entwicklungen innerhalb der NATO und der EU, die wachsende Zahl internationaler Interventionen in Krisensituationen und nicht zuletzt die gestiegenen Erwartungen gegenüber Deutschland, sich an den Risiken und Kosten gemeinsamer Sicherheitsmaßnahmen zu beteiligen, führten zu tief greifenden Veränderungen in der deutschen Außenpolitik, vor allem in Bezug auf die Sicherheitspolitik.[10] Dies manifestierte sich unter anderem im Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung"[11] und den Verteidigungspolitischen Richtlinien (VPR)[12]. Bemerkenswert dabei ist, dass die Bundeswehr im Laufe eines Jahrzehnts zu einem Instrument deutscher Außenpolitik geworden ist.

Mit den geopolitischen Veränderungen, dem Aufkommen eines neuen Typs von Konflikten und den daraus entstandenen neuen Anforderungen an internationale bzw. multilaterale Kriseninterventionen wurden diese immer komplexer. Während es im Fall von zwischenstaatlichen Kriegen eine klare Aufgabenteilung zwischen Militärs und Zivilisten gibt, ist diese institutionelle Aufgabenteilung bei den neuen Formen der Konflikte (den so genannten „Complex Emergencies"), die oft in Verbindung mit humanitären Notlagen stehen, nicht mehr möglich.[13] Bei multidimensionalen „Peace support operations" (PSOs)[14] (deutsch: komplexe Friedensmissionen) beschränken sich die militärischen Aktivitäten nicht

9 Vgl.: NATO: Das Strategische Konzept des Bündnisses vom 24. April 1999.

10 Vgl.: Clement, Rolf: Die Bundeswehr als Instrument deutscher Außenpolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, (11/2004), S. 40.

11 Vgl.: Bundesregierung: Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung" vom 12.Mai 2004.

12 Vgl.: Bundesministerium der Verteidigung: Verteidigungspolitische Richtlinien, 21. Mai 2003.

13 Vgl.: Heinemann-Grüder, Andreas/Lipp, Daphne/Pietz, Tobias: Entwicklungs- und Militärkomponenten in Nachkonfliktlagen (unveröffentlichtes Hintergrundpapier des BICC), Bonn 2003.

14 In dieser Arbeit wird der Begriff PSO, der Elemente des klassischen und robusten Peacekeepings wie auch des Peace-enforcements und zivilen Peacebuildigs umfassen kann, verwendet. Die NATO spricht von „Crisis respons operations" (CRO), die EU von „Crisis management operations" (CMO). Vgl.: Hardegger, Sascha: Cimic-Doktrin im Spannungsfeld zwischen humanitärer Hilfe und militärischer Krisenintervention, Zürich 2003, S. 16.

mehr nur auf militärische Ziele und Aufgaben, sondern können auch humanitäre Ziele bzw. zivile Aufgaben umfassen. Gleichzeitig haben sich auch Umfeld, Anforderungen und Bedürfnisse der humanitären und entwicklungspolitischen Akteure gewandelt. Das alles führt dazu, dass die Interaktionen bei Interventionen im Umfeld einer komplexen humanitären Notlage (davon spricht man, wenn es zu einer humanitären Notlage kommt, die durch kriegerische Handlungen hervorgerufen wurde) zwischen militärischen und zivilen Akteuren zahlreicher, wichtiger und komplizierter wurden.[15]

2 Modelle der zivil-militärischen Beziehungen

Seit den frühen 1990er Jahren wird kontrovers über die Formen, Möglichkeiten und Grenzen der Kooperation zwischen humanitären/entwicklungspolitischen und militärischen Akteuren bei komplexen Friedensmissionen diskutiert. Dabei wird häufig in unterschiedlichen Zusammenhängen mit verschiedenen Implikationen (oder mangels besseren Wissens) der Begriff der zivil-militärischen Kooperation („Civil-Military Cooperation“ (CIMIC)) verwendet: CIMIC als Beschreibung aller Kontakte zwischen zivilen und militärischen Akteuren in PSOs oder CIMIC als militärischer Versuch, humanitäre bzw. Entwicklungshilfe zu betreiben oder aber CIMIC wird mit zivil-militärischer Zusammenarbeit zur Erreichung eines gemeinsamen Ziels gleichgesetzt. Diese Auslegungen treffen heute die Bedeutung des Begriffs CIMIC jedoch nicht mehr, und so kommt es auf Grund der Begriffsunklarheit immer wieder zu Missverständnissen bei der Diskussion über CIMIC. Die NATO benutzt den Begriff CIMIC seit Ende der 1990er Jahre als Bezeichnung für ein militärisches Instrument zur Unterstützung der militärischen Operation, indem mit Hilfe von CIMIC die Koordination und Kooperation mit zivilen Akteuren und dem NATO-Kommandanten strukturiert wird. Dieses

15 Vgl.: Heinemann-Grüder, Andreas/Lipp, Daphne/Pietz, Tobias, a.a.O. (FN 13).

Verständnis wurde sowohl von der EU als auch von Deutschland und anderen Staaten übernommen.[16] Im deutschen Sprachgebrauch findet dieses Verständnis seine Entsprechung im Begriff der „Zivil-Militärischen Zusammenarbeit im Ausland“ (ZMZ/A). Sowohl CIMIC als auch ZMZ/A sind aber für Militärs nur eine spezielle (militärisch definierte) Form der zivil-militärischen Zusammenarbeit im Allgemeinen. Um Missverständnisse zu vermeiden und eine eindeutige Diskussion führen zu können, sollte der Begriff CIMIC deshalb auch nur nach dem NATO-Verständnis benutzt werden.

Bevor auf die CIMIC-Konzeption, die von Seiten des Militärs entwickelt wurde, eingegangen wird, sollen zunächst die Vorstellungen der zivilen Akteure über die Kooperation mit den Streitkräften sowie die grundlegenden Prinzipien humanitärer und entwicklungspolitischer Arbeit dargelegt werden, um die Kritik von Seiten der zivilen Akteure an CIMIC nachvollziehen zu können. Anschließend wird auf das CIMIC-Konzept der NATO und das ZMZ/A-Konzept der Bundeswehr eingegangen. Abschließend soll die neuste Form zivil-militärischer Zusammenarbeit vorgestellt werden, die in Folge der besonderen Problematik in Afghanistan entstand: das Konzept der Regionalen Wiederaufbauteams („Provincial Reconstruction Team“ (PRT)). Im Rahmen dieser Wiederaufbauteams operieren auch CIMIC-Kräfte und so wurde eine neue Qualität der zivil-militärischen Integration bzw. Zusammenarbeit erreicht.

2.1 Die Vorstellungen ziviler Akteure zur Kooperation mit den Streitkräften

Das Einsatzfeld der extrem heterogenen Gruppe der Hilfsorganisationen – internationale und nichtstaatliche Organisationen, humanitäre Organisationen und Organisationen der EZ – und der staatlichen Entwicklungspolitik hat sich in den letzten Jahren signifikant verändert. Insbesondere bei komplexen humanitären Notlagen, die in Folge der neuen Konfliktformen entstehen und dann PSOs

16 Vgl.: Hardegger, Sascha, a.a.O. (FN 14), S. 5 ff.

erfordern können, sind Hilfsorganisationen und Akteure der staatlichen Entwicklungspolitik fester Bestandteil der internationalen multidimensionalen Krisenreaktion geworden, stellen diese jedoch auch vor neue Herausforderungen. Zum einen muss (humanitäre) Hilfe oft geleistet werden, solange die Sicherheitslage noch nicht stabil ist, zum anderen ist die Zahl der Interaktionen aber auch der Konfliktfelder zwischen zivilen und militärischen Akteuren während einer PSO gestiegen.[17] Dabei stellen sich für die zivilen Akteure zwei zentrale Fragen: Wie kann erstens ihre eigene Sicherheit gewährleistet werden und wie sollen zweitens die Beziehungen zu den Streitkräften gestaltet werden? Da die Perspektive der Akteure der humanitären Hilfe und der Akteure der Entwicklungspolitik bzw. Entwicklungszusammenarbeit aufgrund ihrer Zielsetzung und ihres Selbstverständnisses – humanitäre Hilfe richtet sich ausschließlich reaktiv nach der Bedürftigkeit der Zivilbevölkerung, während Entwicklungspolitik auch aktiv gestaltend handelt – unterschiedlich ist, wird ihre Sicht auf die zivil-militärische Zusammenarbeit getrennt betrachtet.

2.1.1 Perspektive der Akteure der humanitären Hilfe

Auch für die Nichtregierungsorganisationen (Non-Governmental Organization (NGO)) und Internationalen Organisationen (IO), die im Bereich der humanitären Hilfe tätig sind, brachte die Wende von 1989/1990 eine Veränderung der Rahmenbedingungen, unter denen humanitäre Hilfe geleistet wird, mit sich. Das System der humanitären Hilfe geht auf den Gründer des Roten Kreuzes – Henry Dunant – zurück. Die Grundlagen des Völkerrechts, das eine „Humanisierung" des Krieges anstrebte, wurden erstmals in der „Genfer Convention" von 1864 festgeschrieben. In der „Genfer Convention" sind Regeln der Kriegsführung wie z. B. Schutz der Zivilbevölkerung, Umgang mit Kriegsgefangenen oder die Möglichkeit des Zugangs zu Opfern durch neutrale Hilfsorganisationen festgelegt. Auch wenn das Völkerrecht in der Zeit zwischen seiner Entstehung und 1989/1990 oft gebrochen wurde, so stellte und stellt es doch den schützenden Rahmen für die

17 Vgl.: Hardegger, Sascha, a.a.O. (FN 14), S. 18 ff.

Arbeit der humanitären Hilfsorganisationen dar. Die Entstaatlichung der Kriege und das Auftreten privater Gewaltakteure führt dazu, dass die humanitären Prinzipien und völkerrechtlichen Vereinbarungen immer häufiger missachtet werden und die Arbeit der Hilfsorganisationen durch die neuen Formen der Gewalt zunehmend gefährlicher wird, da sie ihre Arbeit oft in Gegenden leisten, in denen noch gekämpft wird. Des Weiteren kommt es zu einer Instrumentalisierung der humanitären Hilfe. Zum einen wird die Vergabe von (öffentlichen) Geldern an Bedingungen geknüpft, wodurch die nichtstaatlichen Hilfsorganisationen zu Erfüllungsgehilfen für die jeweiligen politischen Ziele degradiert werden, zum anderen werden staatliche Institutionen unmittelbar mit der Durchführung humanitärer Aufgaben betraut: in Deutschland z. B. die Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), das Technische Hilfswerk (THW) oder die Bundeswehr.[18] Ein weiteres Beispiel für die Instrumentalisierung bzw. Politisierung der humanitären Hilfe ist der Versuch, militärische Interventionen zu legitimieren, indem sie als „humanitäre Interventionen" bezeichnet werden, durchgeführt, um humanitäre Prinzipien und Menschenrechte zu verteidigen und internationales Recht durchzusetzen und dadurch letztendlich komplexe humanitäre Notlagen („complex humanitarian emergency") bzw. eine Eskalation und Ausdehnung der Konflikte zu verhindern. Das Argument der Humanität stellt dabei jedoch nur ein Hilfsmittel der Politik dar, die jeweilige Außenpolitik zu legitimieren. Humanitäre Hilfe ist jedoch ihrem Selbstverständnis nach nicht dazu da, Krisen einzudämmen oder Lösungen für politische Probleme zu liefern, sondern nur das Interesse am Wohlergehen der Opfer definiert die Handlungsgründe. Die Prinzipien, nach denen humanitäre Hilfe erfolgen soll, wurden 1994 von der „International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies" (IFRC) im „Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Relief"

18 Vgl.: Lieser, Jürgen: Sind Hilfsorganisationen überflüssig?, in: Eberwein, Wolf Dieter/Runge, Peter (Hrsg.): Humanitäre Hilfe statt Politik?, Münster 2002, S. 93 ff.

festgelegt.[19] Unparteilichkeit, Unabhängigkeit und Neutralität sind dabei Garant dafür, dass humanitäre Hilfe nicht als Einmischung in einen Konflikt angesehen wird. Da Streitkräfte aber immer einem politischen Auftrag verpflichtet sind, können sie diese Grundsätze nicht erfüllen und können somit auch nicht als humanitäre Akteure handeln bzw. werden von den Konfliktparteien und der Bevölkerung nicht als solche wahrgenommen.[20] Wie der Fall des Völkermordes in Ruanda 1994 zudem zeigt, reicht das humanitäre Argument alleine nicht aus, um eine Entscheidung für eine militärische Intervention herbeizuführen. Vielmehr scheint es so, dass nur wenn wirtschaftliche oder strategische Interessen bedroht sind, Staaten dazu bereit sind, einzugreifen.[21] Weitere Faktoren, die die Arbeit der humanitären Hilfe in jüngster Zeit beeinflussen, sind Entwicklungen des ‚Gewerbes' der humanitären Hilfe. Die Zahl der in der humanitären Hilfe tätigen Organisationen ist in den letzten Jahren deutlich gestiegen. Das liegt unter anderem daran, dass viele Organisationen, die früher nur in der EZ tätig waren, sich ein zweites Standbein in diesem Wirtschaftssektor geschaffen haben. In Verbindung mit der Revolution der Informationsverbreitung, durch die Bilder von Katastrophen schneller in die Wohnzimmer geliefert werden, kommt es daher im Kampf um die knappen finanziellen Ressourcen immer häufiger zu humanitärem Aktionismus. Als ähnlich problematisch wird die Entwicklung gesehen, dass die Prinzipien humanitärer Hilfe – Neutralität, Unparteilichkeit und Unabhängigkeit – von einigen Hilfsorganisationen im Zuge eines „new humanitarianism", der die Hilfe an bestimmte Bedingungen knüpft, nicht mehr eingehalten werden.[22]

Wie stehen nun die nichtstaatlichen Hilfsorganisationen zu einer Zusammenarbeit mit dem Militär angesichts eines seit den 1990er Jahren

19 Vgl.: IFRC: Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Relief, Genf 1996, Quelle: www.ifrc.org/publicat/conduct/index.asp (Stand April 2007).

20 Vgl.: Pilar, Ulrike von: Die Instrumentalisierung der Humanitären Hilfe, in: Eberwein, Wolf Dieter/Runge, Peter (Hrsg.): Humanitäre Hilfe statt Politik?, Münster 2002, S. 163 ff.

21 Vgl.: Dischl, Michael: Westliche Demokratien und humanitäre militärische Interventionen, Zürich 2002, S. 7.

22 Vgl.: Lieser, Jürgen, a.a.O. (FN 18), S. 97 ff.

zunehmenden militärischen Engagements der Staatengemeinschaft und dem damit verbundenen Anstieg der potentiellen Berührungspunkte?

Verschiedene Organisationen haben den Versuch unternommen, Richtlinien festzulegen, unter denen eine Zusammenarbeit im Rahmen von PSOs erfolgen soll. Im Juni 2001 veröffentlichte das Internationale Komitee des Roten Kreuzes (IKRK) dazu einen Beitrag unter dem Titel: „The ICRC and civil-military relations in armed conflicts“[23]. Einleitend wird darin festgestellt, dass auf Grund der Entwicklungen im Lauf der 1990er Jahre die potentiellen Berührungspunkte beim Krisenmanagement zwischen militärischen und humanitären Akteuren stark zugenommen haben und dass die militärischen Akteure im Rahmen von PSOs vermehrt in zivilen und humanitären Bereichen aktiv sind. Es wird aber davor gewarnt, dass „if the dividing line between humanitarian and military action is blurred, the very concept of humanitarian action, which is at the heart of the ICRC`s mandate and activities, risks being undermined“[24]. Deswegen wird die humanitäre Arbeit von Seiten des Militärs grundsätzlich abgelehnt und die Unabhängigkeit der Arbeit des IKRK betont – so lehnt das IKRK sogar bewaffnete Eskorten durch VN-Soldaten ab. Da es jedoch, wie erwähnt, zu einer wachsenden Zahl von Berührungspunkten gekommen ist, werden vom IKRK eine Abstimmung und eine Zusammenarbeit mit den Streitkräften unter bestimmten Vorraussetzungen ausdrücklich gewünscht. Richtlinien für die zivil-militärische Kooperation („ICRC guidelines for the civil-military cooperation“) beschreiben dabei die Form und den Umfang der Zusammenarbeit: Erstens einen Dialog mit politischen und militärischen Entscheidungsträgern, im Besonderen mit Vertretern der VN, der NATO und der EU, um schon im Vorfeld von möglichen Interventionen eigenen Standpunkte darzulegen und um sich abzustimmen. Zweitens operative Kooperation mit militärischen Akteuren bei PSOs: Zwar wird die Wichtigkeit der Streitkräfte für die Schaffung eines sicheren Umfelds anerkannt, gleichzeitig jedoch ein unmittelbarer

23 Vgl.: Studer, Meinhard: The ICRC and civil-military relations in armed conflict, in: International Review of the Red Cross, Vol. 83 Nr. 842, S. 367-391.

24 Vgl.: Studer, Meinhard, a.a.O. (FN 23), S. 367.

Schutz abgelehnt (allerdings kann es Situationen geben, bei denen der unmittelbare Schutz von Personal und Equipment durch Streitkräfte gesucht wird; als Beispiel wird eine überhand nehmende Kriminalität genannt). Drittens die Nutzung militärischer Ressourcen in Ausnahmefällen und wenn eigene Kapazitäten nicht zur Verfügung stehen (z. B. die Nutzung einer Luftbrücke, die von Militärkräften eingerichtet wurde). Viertens sollen ihre Mitarbeiter militärische Trainingskursen besuchen, zum einen, um den militärischen Teilnehmern die eigenen Standpunkte und Erfahrungen näher zubringen, zum anderen, um sich selbst die Vorstellungen und Konzepte des Militärs zu vergegenwärtigen. Fünftens will das IKRK, um das wechselseitige Verständnis zu fördern, an Konferenzen teilnehmen und mitwirken, die die zivil-militärischen Beziehungen im Allgemeinen zum Thema haben.[25]

Im Mai 2003 veröffentlichte der „Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V." (VENRO) ebenfalls ein Positionspapier, das die Möglichkeiten und Grenzen einer Zusammenarbeit mit militärischen Akteuren bei PSOs beschreibt. Darin werden zunächst prinzipielle Überlegungen zur Frage, wer humanitäre Hilfe leisten soll, angestellt: Diese Aufgabe fällt demnach alleine den privaten Hilfsorganisationen zu, die in ihrem Handeln vom Staat finanziell unterstützt werden sollen. Um zu verhindern, dass die humanitäre Hilfe durch die Geberregierungen in eine politisch-militärische Gesamtstrategie gezwungen wird, muss die Hilfe dabei unter ziviler Koordination einer internationalen Organisation, z. B. durch das „Office for the Coordination of Humanitarian Affairs" (OCHA) oder im Fall von VN-Einsätzen durch den „United Nations High Commissioner for Refugees" (UNHCR), erfolgen. Der Staat soll nur dann selbst aktiv werden, wenn die Aufgaben durch private Organisationen nicht bewältigt werden können. Eine Zusammenarbeit mit Streitkräften im Kontext der humanitären Hilfe wird jedoch nicht grundsätzlich ausgeschlossen. Allerdings werden folgende Forderungen gestellt und Grundsätze formuliert: Erstens eine klare Trennung von militärischen Aktivitäten und humanitärer Hilfe auch im politischen Diskurs, was bedeutet, dass

25 Vgl.: Studer, Meinhard, a.a.O. (FN 23), S. 387-390.

der Begriff „humanitär“ nicht für politische Ziele instrumentalisiert werden soll. Zweitens Kenntnis, Respektierung und Anerkennung der Tatsache, dass die humanitäre Hilfe in erster Linie von Hilfsorganisationen, die politisch unabhängig handeln und dem humanitären Völkerrecht verpflichtet sind, geleistet wird (nur bei Naturkatastrophen und auch da nur in Ausnahmefällen kann von Streitkräften subsidiär humanitäre Hilfe geleistet werden). Wenn diese Voraussetzungen akzeptiert werden, wird begrüßt, dass zwischen den einzelnen Organisationen und den Streitkräften, die im gleichen Gebiet aktiv sind, frühzeitiger Informationsaustausch und Kooperation stattfindet. Die Entscheidung für oder gegen eine Kooperation soll dabei allerdings von Fall zu Fall getroffen werden, da je nach Einsatz unterschiedliche Mandate vorliegen. Die Koordination der Hilfsmaßnahmen muss in der Verantwortung einer zivilen Organisation liegen und kann nur dann erfolgen, wenn das humanitäre Selbstverständnis nicht durch politische oder militärische Zielsetzungen gefährdet ist. Wenn die Streitkräfte selbst zivile Unterstützungsmaßnahmen leisten, wird die Zusammenarbeit grundsätzlich ausgeschlossen. Ansonsten ist es danach in Friedensmissionen Aufgabe der Streitkräfte, Sicherheit und Ordnung zu garantieren bzw. wiederherzustellen.[26]

Soweit die konzeptionellen Vorstellungen. Grundsätzlich kann man sagen, dass es in der Praxis großen IO, wie z. B. dem Internationalen Roten Kreuz, leichter fällt, eine klare Abgrenzung zu militärischen Akteuren zu praktizieren, da ihre materiellen, finanziellen und personellen Ressourcen dies erlauben. Kleinere NGOs sind dagegen oftmals auf eine Zusammenarbeit, z. B. in Form von Nutzung von Transportmitteln oder Kommunikationsanlagen, angewiesen. Einigkeit unter den humanitären Organisationen besteht hingegen darin, dass ein direktes Engagement des Militärs im humanitären Bereich grundsätzlich abzulehnen ist, da dadurch die Prinzipien der humanitären Hilfe verletzt werden. Zudem birgt der Missbrauch der humanitären Hilfe für militärische Ziele – z. B. verteilten die Koalitionstruppen in Afghanistan Flugblätter, in denen die Bevölkerung aufgefordert wurde, alle

26 Vgl.: VENRO: VENRO-Positionspapier – Streitkräfte als humanitäre Helfer?, Bonn 2003.

Informationen über Taliban und El Qaida zu nennen, da dies Voraussetzung dafür sei, dass weiterhin humanitäre Hilfe geleistet werden könne – oder die Einbindung der humanitären Hilfe in politisch-militärische Strategien – so wurden die Hilfsorganisationen im Rahmen der OEF als Truppenverstärkung bezeichnet, die die Folgen des Krieges lindern sollten – die Gefahr, dass der Respekt vor den humanitären Organisationen als neutrale und unabhängige Instanz schwindet. Damit wird die Sicherheit der Helfer noch weiter gefährdet, da diese zu so genannten „soft targets" werden können.[27] Das Sicherheitsproblem hat sich in den letzten Jahren als die zentrale Herausforderung für die humanitären Helfer herausgestellt. Dabei stecken die humanitären Organisationen in einem Dilemma: Auf der einen Seite müssen sie die Distanz zu den intervenierenden Streitkräften wahren, um bei der Bevölkerung nicht als Teil der militärischen Operation gesehen zu werden, auf der anderen Seite ist ihnen klar geworden, dass angesichts der neuen Gewaltformen die Streitkräfte und die von ihnen gewährleistete Sicherheit oft Vorraussetzung für die eigene humanitäre Arbeit sind. So forderten z. B. 79 NGOs im Juni 2003 ein umfassendes NATO-Mandat für ganz Afghanistan, weil die verschlechterte Sicherheitslage und ein Klima der Gewalt ihre Arbeit zunehmend unmöglich macht.[28]

2.1.2 Perspektive der entwicklungspolitischen Akteure

Die veränderten Rahmenbedingungen, unter denen Entwicklungspolitik bzw. staatliche und nichtstaatliche EZ seit Anfang der 1990er Jahre geleistet wird, haben dazu geführt, dass die traditionelle Distanz zwischen entwicklungspolitischen und militärischen Akteuren geringer wurde. Das wachsende Engagement der Staatengemeinschaft bei Konflikten, bei denen eine effektive Staatlichkeit mit Hilfe von „state-building-Maßnahmen" erst wieder aufgebaut werden muss, hat zu der Erkenntnis geführt, dass dabei nur ein kohärentes Zusammenwirken der

27 Vgl.: Gluck, Kenny (Ärzte ohne Grenzen): Ein Angriff auf humanitäre Grundsätze, in: Frankfurter Rundschau vom 5. Mai 2004, S. 9.

28 Vgl.: Afghanistan: A Call for Security, 17. Juni 2003, Quelle: www.care.de/uploads/media/Afghanistan_AcallforSecurity.doc (Stand: April 2007).

verschiedenen Politikfelder zum Erfolg führen kann. Auf Seiten der Entwicklungspolitik/-zusammenarbeit setzte sich die Einsicht durch, dass militärische Interventionen unter Umständen unvermeidbar sind und teilweise erst die Vorraussetzung für ein entwicklungspolitisches Handeln schaffen.[29] Die Formel „keine Entwicklung ohne Sicherheit" bringt diese Erkenntnis auf den Punkt, führt aber gleichzeitig auch dazu, dass erstens neue Handlungsweisen der Entwicklungspolitik nötig sind und zweitens das Verhältnis zu den militärischen Akteuren neu bestimmt werden muss. Einige Diskussionspunkte über die Form der Zusammenarbeit wurden bereits im Rahmen der Debatte über das Verhältnis zwischen humanitärer Hilfe und Militär angeführt, allerdings gibt es auch Fragestellungen, die nur das Verhältnis Entwicklungspolitik/-zusammenarbeit und Militär betreffen. Diese sollen im Folgenden exemplarisch am deutschen Beispiel dargestellt werden.

Das Verhältnis zwischen Entwicklungspolitik/-zusammenarbeit und militärischen Akteuren in Deutschland war bis in die 1990er Jahre distanziert, was vor allem daran lag, dass die entwicklungspolitischen und militärischen Akteure in einem gänzlich unterschiedlichen Umfeld agierten und die Entwicklungspolitik ministeriell unabhängig war. Mit der Neubestimmung und Neuausrichtung der deutschen Sicherheitspolitik und dem Beginn des wachsenden Engagements der Bundeswehr im Rahmen internationaler Militäroperationen entstand eine Reihe von Berührungspunkten. Auf der strategisch-konzeptionellen Ebene wurden gemeinsame Konzepte entwickelt (z. B. der Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktbeilegung und Friedenskonsolidierung") und Mechanismen der ressortübergreifenden Abstimmung und Zusammenarbeit geschaffen (z. B. ist das BMZ seit 1998 im Bundessicherheitsrat vertreten). Weitere Berührungspunkte zwischen Entwicklungspolitik und Militär ergaben sich auf operativer Ebene in Folge des wachsenden (militärischen) Engagements Deutschlands bei internationalen PSOs und der beidseitigen Erkenntnis, dass nur durch ein

29 Vgl.: BMZ: BMZ-Diskurs: Zum Verhältnis entwicklungspolitischen und militärischen Antworten auf neue sicherheitspolitische Herausforderungen, 2004.

kohärentes Vorgehen in Post-Konflikt-Situationen das Ziel Frieden, Stabilität und Entwicklung in dem betreffenden Staat erreicht werden kann.[30] Anders als die Akteure der humanitären Hilfe lehnen Akteure der EZ eine Kooperation „vor Ort" nicht grundsätzlich ab. So übernimmt beispielsweise die GTZ Aufträge der Bundeswehr oder es kommt beim „Disarmament, Demobilisation and Reintegration" (DDR)-Prozess zur entwicklungspolitisch-militärischen Zusammenarbeit.[31] Mit der Entwicklung des PRT-Konzepts, auf das später noch näher eingegangen wird und seiner Implementierung in Afghanistan scheint die Beziehung zwischen Militär und Entwicklungspolitik auf eine qualitativ neue Ebene gestellt und die traditionelle Distanz weiter minimiert worden zu sein.

Für die Entwicklungspolitik müssen allerdings bestimmte Grundvoraussetzungen erfüllt sein, damit es zu einer Kooperation mit dem Militär kommen kann. Die entwicklungspolitisch-militärische Kooperation in Nachkriegssituationen hängt entscheidend davon ab, wie die (eventuell vorangegangene) militärische Intervention legitimiert war. Wenn beim Versuch der Konfliktlösung alle zivilen außen- und entwicklungspolitischen Instrumente ausgeschöpft sind oder eine Verletzung der staatlichen Schutzverpflichtung gegenüber der eigenen Bevölkerung vorliegt, dann wird vom BMZ der Einsatz militärischer Zwangsmittel als legitim betrachtet. Allerdings muss eine militärische Intervention im Rahmen der bestehenden völkerrechtlichen Instrumente und Institutionen erfolgen und durch eine Resolution des VN-Sicherheitsrates legitimiert werden.[32] Nur dann, wenn die Streitkräfte also im Rahmen einer VN-Friedensmission oder zumindest einer multinationalen PSO mit einem Mandat der VN aktiv geworden sind, besteht für die Entwicklungspolitik die Möglichkeit einer Kooperation. Die Chancen einer solchen Kooperation sehen die

30 Vgl.: Klingebiel, Stephan/Roehder, Katja: Entwicklungspolitisch-militärische Schnittstellen, Bonn 2004, S. 8 ff.

31 Vgl.: Hoffmann, Bernd (GTZ): Entwicklungspolitik in Kooperation mit Militär, in: Roehder, Katja: Verhältnis von militärischen und entwicklungspolitischen Komponenten beim Wiederaufbau in Post-Konflikt-Situationen (= Bericht zum Studientag am 22.09.2003 im Deutschen Institut für Entwicklungspolitik), Bonn 2003, S. 3 ff.

32 Vgl.: BMZ, a.a.O. (FN 29), S. 9 ff.

entwicklungspolitischen Akteure vor allem in der Möglichkeit, entwicklungspolitische Aspekte in sicherheitspolitische Strategien einfließen zu lassen und Einfluss auf die Arbeit der militärischen Akteure in entwicklungsrelevanten Bereichen nehmen zu können, um dadurch letztendlich eine größere Kohärenz beim Wiederaufbau zu erlangen. Gefahren sehen sie vor allem in der Einschränkung der prinzipiellen Grundsätze entwicklungspolitischer Arbeit. So sollten entwicklungspolitische Maßnahmen einen zivilen Charakter haben, was z. B. durch die Verwendung entwicklungspolitischer Ressourcen für nichtzivile Aufgaben nicht mehr gegeben ist; Prinzipien wie „do not harm" („richte-mit-der-Hilfe-keinen-Schaden-an"-Prinzip), Nachhaltigkeit und „ownership" (Partnerprinzip) können nicht eingehalten werden, wenn sich die Entwicklungspolitik einer militärische Strategie oder kurzfristigen politischen Erwägungen unterordnen muss. Damit die entwicklungspolitischen Prinzipien eingehalten werden können, muss die Unabhängigkeit ihrer Arbeit gewährleistet sein und die Kooperation muss klar definiert, arbeitsteilig und zeitlich begrenzt sein.

Wie auch die Akteure der humanitären Hilfe stehen die Akteure der Entwicklungspolitik/-zusammenarbeit der Frage, ob die Präsenz von Streitkräften und eine Zusammenarbeit mit diesen der eigenen Sicherheit dient oder abträglich ist, zwiespältig gegenüber. Auf der einen Seite steht die Erkenntnis, dass Sicherheit und Stabilität, die von den Streitkräften hergestellt und gewährleistet werden, Vorraussetzung für das eigene Handeln sein kann (allerdings wird ein direkter Schutz von Personal und Projekten durch militärische Akteure bis auf wenige Ausnahmefälle abgelehnt). Auf der anderen Seite kann die Sicherheit durch die Anwesenheit von und Kooperation mit militärischen Akteuren für EZ-Personal zum Sicherheitsproblem werden. Dies ist dann der Fall, wenn die Akzeptanz der Streitkräfte bei der Bevölkerung gering ist und das EZ-Personal durch die Nähe zu den militärischen Akteuren an Glaubwürdigkeit verliert und zu so genannten „soft target"-Zielen von Angriffen wird. In den aktuellen Krisenregionen Afghanistan

und Irak ist jedoch zu beobachten, dass, wenn es zu einer Bedrohung kommt, diese oftmals von (terroristischen) Gewaltakteuren ausgeht, die das internationale Engagement insgesamt ablehnen und sowohl das militärische als auch das entwicklungspolitische Handeln der westlichen Akteure als Einmischung wahrnehmen.[33]

2.2 Das Konzept der Civil-Military-Co-operation (CIMIC)

Der Erfolg einer militärischen Operation wird aus Sicht von Militärs daran gemessen, ob es gelingt im Operationsgebiet Stabilität und Sicherheit herzustellen, die auch langfristig ohne militärische Drohungen oder Einsatz militärischer Mittel Bestand hat. In Fällen der modernen Konfliktnachsorge kann dieses Ziel von den Streitkräften alleine nicht mehr erreicht werden. Ein komplementäres und kooperatives Vorgehen mit den zivilen Akteuren der Konfliktnachsorge und die Qualität dieser Kooperation sind daher für den Erfolg von militärischen Operationen unabdingbar geworden.[34]

Die Wahrnehmung dieses Sachverhalts und die konkreten Erfahrungen bei internationalen Kriseninterventionen im Lauf der 1990er Jahre führten dazu, dass in den Planungsstäben der westlichen Militärs nach Wegen gesucht wurde, diese Kooperation zu formalisieren. In den folgenden Punkten soll die Entstehung des modernen CIMIC-Verständnisses nachgezeichnet werden und dabei speziell auf das deutsche CIMIC-Konzept – der Zivil-Militärischen Zusammenarbeit im Ausland (ZMZ/A) – eingegangen werden.

2.2.1 Entstehung des modernen CIMIC-Verständnisses

Während des Kalten Krieges agierten die militärischen Akteure des klassischen VN-Peacekeepings und die Akteure der traditionellen humanitären Hilfe und EZ weitestgehend autonom. Erst mit den neuen Herausforderungen an die

33 Vgl.: Klingebiel, Stephan/Roehder, Katja, a.a.O. (FN 30), S. 10 und 34 ff.

34 Vgl.: Rösli, Bruno: Zivil-Militärische Zusammenarbeit in internationalen Friedensoperationen, in: Allgemeine Schweizerische Militärzeitschrift, 6/2006, Quelle: www.asmz.ch/hefte/artikel.php?artikel=971 (Stand: April 2007).

internationale Krisenbewältigung änderte sich dies schlagartig. In zerfallenden Staaten wie Somalia oder Bosnien-Herzegowina entstanden komplexe Notlagen, die mit den traditionellen Mitteln nicht mehr gelöst werden konnten. So kam es, dass Anfang bis Mitte der 1990er Jahre internationale Missionen wie z. B. die „humanitäre Intervention" in Somalia oder der Versuch, im Krieg in Bosnien-Herzegowina die humanitäre Hilfe militärisch mit Hilfe von VN-Truppen abzusichern, scheiterten. Dies ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass die zivilen und militärischen Komponenten kaum aufeinander abgestimmt waren, dass die Akteure mit den neuen Aufgaben teilweise überfordert waren und dass alte Ressentiments die Erkenntnis überlagerten, dass nur ein gemeinsames Vorgehen das Ziel erreichbar macht.[35]

Der Umstand, dass es den VN trotz eines Konzeptes des multidimensionalen Peacekeepings nicht gelungen ist, die neuen Konflikte einzudämmen bzw. zu lösen, hatte folgende Auswirkungen: Nach der Tragödie von Srebrenica wurde das Versagen der VN, deren Truppen aufgrund eines unzureichenden Peacekeeping-Konzeptes den Geschehnisse tatenlos zuschauen mussten, deutlich. Unter dem moralischen (medialen) Druck wurde die NATO im Dezember 1995, legitimiert durch ein VN-Mandat (Resolution 1244), erstmals in einem „Out-Of-Area"-Einsatz (IFOR/später SFOR)) aktiv. Dies war der Beginn eines Prozesses, in dessen Verlauf die NATO zur wichtigsten militärischen Organisation bei der Durchführung von PSOs werden sollte. Zwei Überlegungen waren dafür maßgeblich verantwortlich: Erstens die Erkenntnis der NATO-Mitglieder, dass bei der neuen Form der Konflikte nur eine militärische Operation auf der Grundlage eines robusten Mandates zum Erfolg führen kann; und zweitens, dass auch Konflikte außerhalb des Bündnisgebietes und außerhalb von Artikel 5 die Sicherheit ihrer Mitglieder nachhaltig gefährden kann. Der Wandel vom Verteidigungsbündnis zu dem zentralen militärischen Akteur bei PSOs und die Erfahrungen, die das Bündnis bei seinen ersten friedensunterstützenden Missionen auf dem Balkan gewonnen hat,

35 Vgl.: Rösli, Bruno, a.a.O. (FN 34).

waren für die Herausbildung und die Grundlagen der heutigen CIMIC-Konzeption der NATO zentral.[36] Mit den Einsätzen auf dem Balkan in Form von integrierten Friedensmissionen, die neben dem militärischen Auftrag auch zivile Aufgaben wie Wiederaufbau der Infrastruktur, Entwaffnung und Reintegration ehemaliger Kämpfer oder Unterstützungsmaßnahmen für zurückkehrende Flüchtlinge umfassten, betraten die NATO-Streitkräfte Neuland, da sie erstens auch zivile Maßnahmen durchführten und dies zweitens in Kooperation mit zivilen Akteuren taten. Um die Kooperation mit den zivilen Partnern zu strukturieren, wurde im August 1997 von der NATO erstmals eine Direktive („MC 411“) zum Thema Zivil-Militärischen Kooperation herausgegeben, die den künftigen Handlungsrahmen und die Ziele der NATO auf dem Gebiet der zivil-militärischen Beziehungen beschrieb.[37] In ihr wird CIMIC wie folgt definiert:

> „All measures taken between NATO Commanders and National Authorities, Civil and Military, which concern the relationship between NATO forces and the National Governments and civil populations in an area where these military forces are, or plan to be, stationed, supported or employed. Such measures also include cooperation between the Commanders of the NATO commanded forces and UN-Agencies, Non Governmental Organizations (NGO), Private Volunteer Organizations (PVO) and other authorities.“[38]

Auf institutioneller Ebene wurde im „Supreme Headquarters Allied Powers Europe“ (SHAPE) eine CIMIC-Zelle eingerichtet, die in der Folge zur treibenden Kraft der Doktrinentwicklung wurde. Anfang 1998 verabschiedete SHAPE dann eine Direktive unter dem Titel "CIMIC 2000", die zum Ziel hatte, die NATO-Kräfte im Einsatz und in ihrer Zusammenarbeit mit zivilen Akteuren zu unterstützen, unter anderem durch die Schaffung bestmöglicher Bedingungen im Einsatzgebiet, Maßnahmen der Akzeptanzerhöhung, Informationsgewinnung und Einschätzung der zivilen Lage, Einrichtung von Verbindungsbüros sowie durch die Unterstützung ziviler Akteure und ziviler Implementierungsmaßnahmen. Dies erfolgte durch spezielle CIMIC-Groups, die in „Generalisten“ und „Spezialisten“

36 Vgl.: Hardegger, Sascha, a.a.O. (FN 14), S. 34 ff.
37 Vgl.: Rösli, Bruno, a.a.O. (FN 34).
38 NATO: Logistics Handbook: Senior NATO Logistican`s Conference Secretariat, NATO Headquaters, Brüssel 1997, S. 180.

unterteilt waren und die grundsätzlich nicht als ein geschlossener Verband operierten, sondern den einzelnen Truppenteilen unterstellt wurden.[39] Zu Beginn trat dabei das Problem auf, dass viele Länder (vor allem die europäischen) zwar einen Beitrag für die multinationale CIMIC-Einheit leisten wollten, aber kein Personal stellen konnten, das in der Lage gewesen wäre, den speziellen CIMIC-Anforderungen zu genügen. Deswegen führte SHAPE am 27. November 1997 in Vilseck (Deutschland) das erste CIMIC-Training – „NATO Pre-Employment CIMIC Course" – mit 104 Teilnehmern aus zehn NATO-Staaten durch, mit dem Ziel, die Teilnehmer auf einen CIMIC-Einsatz im Rahmen der SFOR-Mission vorzubereiten. Schon am Tag darauf wurden 80 der Teilnehmer der SFOR unterstellt.

Insgesamt lässt sich für die Entstehungsphase von CIMIC festhalten, dass die Entwicklung eines CIMIC-Konzeptes hauptsächlich auf den Erfahrungen der NATO, die sie im Lauf der PSO auf dem Balkan gesammelt hat, beruht. Um die gewonnen Erfahrungen und ersten Konzepte von CIMIC weiterzuentwickeln und dauerhaft nutzbar zu machen, wurde eine vertiefte Institutionalisierung und Doktrinbildung unumgänglich. Auf dem NATO-Gipfel von Washington vom 23. bis 24. April 1999 wurde dann erstmals in einem Grundlagenpapier des Bündnisses auf die Wichtigkeit von CIMIC verwiesen.[40] In dem neuen Strategischen Konzept der NATO heißt es dazu in Paragraph 60:

> „Das Zusammenspiel zwischen Bündnisstreitkräften und dem zivilen Umfeld (sowohl auf Regierungs- als auch Nichtregierungsebene), in welchem diese operieren, ist für den Erfolg von Operationen von entscheidender Bedeutung. Die Zusammenarbeit zwischen zivilen und militärischem Bereich beruht auf Gegenseitigkeit: Militärische Mittel werden zunehmend zur Unterstützung ziviler Behörden angefordert; gleichzeitig ist die zivile Unterstützung militärischer Operationen wichtig für Logistik, Kommunikation, medizinische Unterstützung und Öffentlichkeitsarbeit. Die Zusammenarbeit zwischen den militärischen und zivilen Stellen des Bündnisses wird daher von ausschlaggebender Bedeutung sein."[41]

39 Vgl.: Braunstein, Peter: CIMIC 2000 – Zivil-militärische Kooperation, in: Europäische Sicherheit (12/2000), S. 47 ff.

40 Vgl.: Hardegger, Sascha, a.a.O. (FN 14), S. 37 ff.

41 NATO, a.a.O. (FN 9), Para. 60.

Heute wird die NATO-CIMIC-Doktrin vor allem durch zwei Dokumente – einer überarbeiteten Version des MC 411 und der darauf basierenden „Allied Joint Publication" (AJP)-9 – definiert, die im folgenden Kapitel untersucht werden sollen, um die konkretisierten Vorstellungen des Bündnisses zu CIMIC darzustellen.

2.2.2 NATO-CIMIC

Im Juli 2001 wurde vom „Nordatlantikrat" (NAC) das Dokument MC 411/1 verabschiedet, dessen Ziel es war „[…] to establish a NATO military policy on CIMIC".[42] CIMIC wird definiert als: „The co-ordination and co-operation, in support of the mission, between the NATO Commander and civil actors, including national population and local authorities, as well as international, national and non-governmental organisations and agencies."[43] Diese Definition wurde dann auch in der eigentlichen NATO-CIMIC-Doktrin AJP-9, die aber erst im Juni 2003 in Kraft trat, übernommen.[44] Bei der AJP-9 handelt es sich um das Schlüsseldokument der NATO-CIMIC-Doktrin, in dem die Richtlinien für Planung und Umsetzung von CIMIC in Operationen beschrieben werden.[45] Das primäre Ziel der zivil-militärischen Kooperation ist, wie in der Definition von CIMIC beschrieben, „[the] support of the mission". Weiter konkretisiert wird der Zweck von CIMIC im anschließenden Paragraphen 103:

> „The immediate purpose of CIMIC is to establish and maintain the full co-operation of the NATO commander and the civilian authorities, organisations, agencies and population within a commander`s area of operations in order to allow him to fulfill his mission. This may include direct support to the implementation of a civil plan. The long-term purpose of CIMIC is to help create and sustain conditions that will support the achievement of Alliance objectives in operations."[46]

CIMIC wird von der NATO also in einem engen Sinn definiert, d. h. nicht jede Kooperation zwischen zivilen und militärischen Akteuren fällt unter CIMIC, viel mehr stellt CIMIC nur eine Form der „Civil-military relations" (CIMIR) dar, die

42 Vgl.: NATO: MC 411/1 – NATO Military Policy on Civil-Military Co-operation, Brüssel 2001, § 2.
43 Vgl.: NATO: MC 411/1, a.a.O. (FN 42), § 4.
44 Vgl.: NATO: AJP-9 – NATO Civil-Military Co-operation (CIMIC) Doctrine vom 18. Juni 2001, § 102/1.
45 Vgl.: Hardegger, Sascha, a.a.O. (FN 14), S. 39.
46 Vgl.: NATO: AJP-9, a.a.O. (FN 44), § 103/3.

neben CIMIC auch noch „Military Assistance in Humanitarian Emergencies“ (MAHE), „Civil-Emergency Planning“ (CEP) und „Host Nation Support“ (HNS) umfassen.[47] Zivile Maßnahmen, die nicht den militärischen Erfolg einer Mission sichern, fallen nicht unter CIMIC. Allerdings kann es (unter Einhaltung des Subsidiaritäts- und Komplementärprinzips) zu Ausnahmen kommen, wenn besondere humanitäre Notlagen entstehen, in denen die zivilen Akteure nicht vor Ort sind oder staatliche Institutionen nicht mehr in der Lage sind zu handeln.[48] Grundsätzlich lässt sich also feststellen, dass die NATO mit der CIMIC-Doktrin keine entwicklungspolitischen Ziele verfolgt und humanitäre Hilfe nur im Notfall leisten will.[49]

In Paragraph 104 werden dann die drei zentralen Funktionen von CIMIC definiert. Dabei handelt es sich erstens um die Verbindungsfunktion – „Civil-Military Liaison“ –, die durch den Aufbau eines Beziehungsgeflechts zwischen militärischen und zivilen Stellen und Akteuren (Behörden, Bevölkerung, IO`s und NGO`s) als zentral für die Planungs-, Entwicklungs- und Einsatzphase einer Operation angesehen wird; zweitens die Unterstützungsfunktion, die einerseits „Support to the Civil Enviroment“ (d. h. Unterstützung von zivilen Agenturen während einer Operation mit militärischen Ressourcen wie z.B. Informationen, Personal, Ausrüstung oder Training) und andererseits „Support to the Force“ (mit zivilen Ressourcen und Informationen) beinhaltet.[50] Um diese Funktionen umfassend wahrnehmen zu können und eine effektive Beziehung zu den zivilen Akteuren aufzubauen, soll das CIMIC-Personal, so die Doktrin, mit Mandat, Rolle, Struktur, Methoden und Prinzipien der vielfältigen IOs/NGOs/Governementalen Institutionen einerseits und dem zivilen Umfeld, d. h. lokale Bevölkerung bzw. zivile Autoritäten und den (Rest-) Strukturen der staatlichen Verwaltung

47 Vgl.: NATO: AJP-9, a.a.O. (FN 44), § 106.
48 Vgl.: NATO: AJP-9, a.a.O. (FN 44), § 805.
49 Vgl.: Heinemann-Grüder, Andreas/Burghardt, Diana: Zivil-militärische Zusammenarbeit, Quelle: www.reader-sipo.de/artikel/0602_AII1.htm (Stand: August 2006).
50 Vgl.: NATO: AJP-9, a.a.O. (FN 44), § 104.

andererseits, vertraut sein.[51] Weitere Prinzipien für eine erfolgreiche Kooperation werden unter anderem in Transparenz, Konsens, Anerkennung der verschieden Organisationskulturen und geteilter Verantwortung gesehen.[52]

Um die speziellen Anforderungen und Aufgaben, die die zivil-militärische Kooperation mit sich bringt, erfolgreich bewältigen zu können, müssen spezielle CIMIC-Kräfte ausgebildet und aufgebaut werden.[53] Am 7. April 2003 unterzeichneten sechs NATO-Staaten (Tschechische Republik, Polen, Niederlande, Deutschland, Norwegen und Dänemark) das „Memorandum of Understanding for CIMIC Group North". Die CIMIC Group North, die am 10. April 2003 offiziell ihre Arbeit aufnahm und in Budel (Niederlande) angesiedelt ist, sollte demnach einen festen Stamm an CIMIC Kräften zur Unterstützung aller NATO Operationen aufbauen.[54] Diese Überlegungen sind in der Zwischenzeit überholt und im November/Dezember 2005 wurde die CIMIC Group North ersetzt durch das „CIMIC Centre of Excellence" (CCOE), das sich als „Think Tank" im Bereich CIMIC versteht. Dort soll eine wissenschaftliche Bearbeitung der CIMIC-Thematik, eine Aus- und Fortbildung von CIMIC-Personal und Seminare und Übungen für zivile und militärische Akteure stattfinden, mit dem Ziel den jeweils anderen Akteur besser zu verstehen, um somit die Zusammenarbeit zu verbessern.[55]

2.2.3 BRD – Zivil-Militärische Zusammenarbeit im Ausland (ZMZ/A)

Bis Ende der 1980er Jahre war das Verständnis der „Zivil-Militärischen Zusammenarbeit" (ZMZ) in Deutschland verbunden mit Aufgaben und Maßnahmen, die in Kooperation zwischen militärischen und zivilen, nationalen und NATO-Behörden mit dem Ziel wahrgenommen wurden, eine wirksame

51 Vgl.: NATO: AJP-9, a.a.O. (FN 44), § 801 ff.
52 Vgl.: NATO: AJP-9, a.a.O. (FN 44), § 203.
53 Vgl.: NATO: AJP-9, a.a.O. (FN 44), § 105.
54 Vgl.: NATO: Six NATO nations sign Memorandum of Understanding for CIMIC Group North vom 7. April 2003, Quelle: www.nato.int/ims/2003/a030403e.htm (Stand: April 2007).
55 Vgl.: Witzig, J.: Foreword by the Director of the Civil- Military Co-operation Centre of Excellence, Quelle: www.cimic-coe.org/smartsite.dws?id=772 (Stand: August 2006).

Verteidigung des Bündnisses in Deutschland sicherzustellen.[56] Die durch den Wandel der sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen Anfang der 1990er Jahre ausgelöste Neuausrichtung des Strategischen Konzeptes der NATO und das erweiterte Aufgabenspektrum der Bundeswehr führten jedoch dazu, dass ZMZ nicht mehr nur aus der Perspektive der „Host Nation", sondern auch aus der einer „Guest Nation" verstanden werden musste.[57] Bereits bei ihren Einsätzen in Somalia und Kambodscha verrichtete die Bundeswehr Aufgaben (z. B. Brunnenbohren für die Zivilbevölkerung mit dem Ziel der Akzeptanzerhöhung), die nach heutigem Verständnis als CIMIC-Aktivität zu bezeichnen wären. Bei der integrierten Friedensmission in Bosnien-Herzegowina, in deren Rahmen die Zahl zivil-militärischer Berührungspunkte zahlreicher wurden, gehörten deutsche Soldaten seit 1997 einer multinationalen CIMIC Task Force an. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse plus die Erarbeitung des NATO-CIMIC-Konzepts, das unter aktiver deutscher Beteiligung entstand, setzten schließlich den Rahmen für die Ausgestaltung eines deutschen CIMIC-Konzepts.[58] Am 30. Oktober 2001 veröffentlichte der Generalinspekteur der Bundeswehr die „Teilkonzeption Zivil-Militärische Zusammenarbeit der Bundeswehr (TK ZMZ Bw)".[59] Die Konzeption stellt einen ganzheitlichen Ansatz dar, der ZMZ im Inland (ZMZ/I) und ZMZ im Ausland (ZMZ/A) zusammenführt. Im Folgenden soll nur auf die ZMZ/A eingegangen werden, deren Ziele, Prinzipien, konkrete Handlungsanweisungen und Entscheidungshilfen für die Umsetzung in der „Fachlichen Weisung für die Planung und Durchführung von Unterstützungsaktivitäten im Rahmen der Zivil-

56 Vgl.: Braunstein, Peter, a.a.O. (FN 39), S. 47.

57 Vgl.: Echterling, Jobst Oberst i. G.: CIMIC – die Zivil-Militärische Zusammenarbeit der Bundeswehr im Ausland, S. 1.

58 Vgl.: Braunstein, Peter/Meyer, Christian Wilhelm/Vogt, Marcus Jurij: Zivil-militärische Zusammenarbeit der Bundeswehr im Balkan-Einsatz, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (20/2001), S. 38.

59 Vgl.: BMVg – Generalinspekteur der Bundeswehr: Teilkonzeption Zivil-Militärische Zusammenarbeit der Bundeswehr (TK ZMZ Bw), Berlin 2001.

Militärischen Zusammenarbeit bei Einsätzen der Bundeswehr im Ausland“ vom 14. September 2004 aufgeführt sind.[60]

Da „[d]er im Rahmen der multinationalen Zusammenarbeit gebräuchliche NATO/EU-Begriff der ‚CIVIL-MILITARY COOPERATION‘ (CIMIC) […] inhaltlich im wesentlichen der Bedeutung der ZMZ/A [entspricht]“[61], soll im Folgenden keine exakte Analyse der TK ZMZ Bw erfolgen, sondern vielmehr auf die Besonderheiten des deutschen Konzeptes und die Implementierung in der Praxis eingegangen werden. Außerdem soll anstelle des in den Dokumenten verwendeten Begriffs der ZMZ/A der NATO-Begriff CIMIC verwendet werden. Die Funktionsbereiche von CIMIC werden in der TK ZMZ Bw, wie in der NATO-Doktrin, als Koordinierung der zivil-militärischen Beziehungen, als Unterstützung der Streitkräfte und als Unterstützung des zivilen Umfelds beschrieben.[62] Ziel der CIMIC-Aktivitäten ist, einen Beitrag zur Operationsplanung und -führung („support of the mission“) zu liefern, die Truppe durch Akzeptanz bei der Bevölkerung zu schützen („Force Protection“) sowie die Zusammenarbeit mit dem zivilen Umfeld zu erleichtern. Allerdings können CIMIC-Aktivitäten auch ausdrücklich auf Grund nationaler Interessen oder auf Grund von Verpflichtungen gegenüber dem humanitären Völkerrecht bedingt sein.[63] Die CIMIC-Aktivitäten umfassen erstens die Erkundung des Einsatzgebietes bzw. die Erstellung eines zivilen Lagebildes, zweitens den Aufbau und die Pflege von Verbindungen zum zivilen Umfeld (dazu gehören lokale und regionale Entscheidungs- und Würdenträger aus Wirtschaft, Politik und Religion, IOs/NGOs und Regierungsorganisationen) und drittens die Planung und Durchführung von Unterstützungsaktivitäten.[64] Die Unterstützungsaktivitäten müssen dabei den Grundprinzipien Subsidiarität, Rücksichtnahme und fairer

60 Vgl.: Einsatzführungskommando der Bundeswehr: Fachliche Weisung für die Planung und Durchführung von Unterstützungsaktivitäten im Rahmen der Zivil-Militärischen Zusammenarbeit bei Einsätzen der Bundeswehr im Ausland, Potsdam 2004.
61 Vgl.: Einsatzführungskommando der Bundeswehr, a.a.O. (FN 60), § 103.
62 Vgl.: BMVg – Generalinspekteur der Bundeswehr, a.a.O. (FN 59), § 203 ff.
63 Vgl.: Einsatzführungskommando der Bundeswehr, a.a.O. (FN 60), § 106.
64 Vgl.: Einsatzführungskommando der Bundeswehr, a.a.O. (FN 60), § 107.

Umgang mit der Zivilbevölkerung und Transparenz genügen. [65] Dies schließt mit ein, dass Unterstützungsmaßnahmen nur mit der Einwilligung der lokalen, regionalen und staatlichen Entscheidungsträger erfolgen dürfen und des Weiteren eine Abstimmung mit den vor Ort tätigen IOs und NGOs erfolgen sollte.[66] Mit der Erkundung des Einsatzgebietes und der Kontaktpflege zu den zivilen Akteuren soll zuallererst die Aufgabe erfüllt werden, die militärische Führung im Rahmen der Operationsplanung und -führung zu beraten.[67] Die Unterstützungsaktivitäten sind zu unterscheiden in ZMZ/A-Unterstützungsmaßnahmen (ZUM) und ZMZ/A-Unterstützungsprojekte (ZUP). ZUM werden durch eigene Kräfte und Mittel in Form von Sachleistungen (z. B. Material aus Beständen der Truppe; wenn aber Material erst gekauft werden muss, erfolgt die Finanzierung durch Drittmittel) und Dienstleistungen (z. B. Informationen, Transporte, Instandsetzungsarbeiten oder Kampfmittelbeseitigung) kurzfristig umgesetzt und dienen öffentlicher bzw. privater Daseinsvorsorge. Mit den ZUP soll dagegen eine nachhaltige Verbesserung der Infrastruktur und das Funktionieren des Gemeinwesens im Einsatzgebiet gefördert werden. Die Projekte, die ausschließlich durch Drittmittel (AA, BMZ, Bundesministerium des Inneren (BMI), EU sowie öffentliche und private Spenden) finanziert werden dürfen, werden dabei von CIMIC-Personal koordiniert, die Durchführung dagegen erfolgt durch Dritte (das können lokale Unternehmer sein oder aber zivile Akteure der (nicht-)staatlichen Entwicklungszusammenarbeit).[68] Die Auswahl der Unterstützungsmaßnahmen bzw. -projekte erfolgt in der Regel durch die Kräfte vor Ort und werden durch Ausschreibung vergeben. Vom Einsatzführungskommando können jedoch auch Projekte angeordnet werden, wenn beispielsweise auf ministerieller Ebene eine Anfrage an das BMVg gerichtet wird, ein Projekt durchzuführen, das dem politischen Gesamtziel dienlich ist. Wenn der

65 Vgl.: Einsatzführungskommando der Bundeswehr, a.a.O. (FN 60), § 301.
66 Vgl.: Einsatzführungskommando der Bundeswehr, a.a.O. (FN 60), § 410.
67 Vgl.: Einsatzführungskommando der Bundeswehr, a.a.O. (FN 60), § 303 ff.
68 Vgl.: Einsatzführungskommando der Bundeswehr, a.a.O. (FN 60), § 402 ff.

Führungsstab eine solche strategische Entscheidung getroffen hat, übernimmt das Einsatzführungskommando die Organisation und Koordinierung dieses Projekts.[69] .

Die CIMIC-Organisation der Bundeswehr findet auf drei Ebenen statt: Im BMVg werden im „Führungsstab der Streitkräfte" in der Stabsabteilung V (Fü S V) die strategischen Entscheidungen eines Einsatzes getroffen. Dabei werden einzelne Vorhaben, bezogen auf die laufenden Operationen, je nach Bedarf mit anderen Ministerien (vor allem AA, BMI und BMZ), NATO und EU abgestimmt und politische Vorgaben in Weisungen umgesetzt. Außerdem werden hier (durch Fü S VII) die Grundsätze und Konzepte von CIMIC entwickelt. Auf operativer Ebene setzt dann das Einsatzführungskommando, das in Verbindung zu NGOs, der Industrie und Handelskammer (IHK), GTZ und einzelnen Bundesländern (derzeit vor allem Baden-Württemberg) steht, die Weisungen des Ministeriums in konkrete Einsatzbefehle um. Das Streitkräfteunterstützungskommando wiederum stellt auf der Grundlage der Einsatzbefehle die Einsatzkontingente mit den entsprechenden CIMIC-Komponenten, die für die Umsetzung der CIMIC-Aufgaben im Einsatzgebiet verantwortlich sind und sich dabei regelmäßig mit anderen militärischen und zivilen Akteuren und der deutschen Botschaft abstimmen, auf.[70] Die deutschen CIMIC-Kräfte werden seit der Indienststellung am 28. März 2003 vom „CIMIC-Bataillon 100", das in Nienburg an der Weser angesiedelt ist, bereitgestellt. Damit wurde ein Truppenteil geschaffen, der nur für CIMIC-Aufgaben vorgesehen ist; allerdings befindet er sich noch im Aufbau und kann momentan nur den Kern für die einsatzbezogenen und modular zusammengestellten deutschen CIMIC-Einsatzkontingente bilden. Zukünftig soll das Bataillon zur ‚Heimatbasis' aller CIMIC-Kontingente werden, wird aber immer auf die Unterstützung von Spezialisten angewiesen sein, die aus dem Bereich der Reservisten mit entsprechender zivilberuflichen Qualifikationen kommen.[71] Am 4. Mai 2006 ging aus dem CIMIC-Bataillon 100 das „CIMIC-Zentrum" der

69 Vgl.: Einsatzführungskommando der Bundeswehr, a.a.O. (FN 60), § 405.

70 Vgl.: BMVg (Fü S V 3): Zusammenfassender Bericht zur Zivil-Militärischen Zusammenarbeit in den Einsatzgebieten der Bundeswehr, 11. Mai 2006 (VS – Nur für den Dienstgebrauch), S. 2.

71 Vgl.: Echterling, Jobst i. G., a.a.O. (FN 57), S. 10 ff.

Bundeswehr hervor. Mit diesem Schritt ging eine Aufstockung des Personals um 170 Dienstposten einher.[72] Im Rahmen der ‚Transformation der Bundeswehr' sollen bis zum Jahr 2010 mehr als 300 CIMIC-Soldaten („Generalisten") dauerhaft aufgestellt sein. Auch in Zukunft wird das CIMIC-Personal bei Einsätzen nicht nur aus „Generalisten" des CIMIC-Zentrums bestehen. Je nach Einsatzprofil und Anforderung werden auch weiterhin die so genannten „funktionalen Spezialisten" (das können z. B. Anwälte, Architekten, Verwaltungsexperten oder Agronomen sein), die meistens Reservisten sind, einen Teil des CIMIC-Einsatzstabes bilden. Während die „Generalisten" dabei eher die alltägliche Cimic-Arbeit (Erstellung der Lagebilder, Beratung der militärischen Führung etc.) verrichten, kommt den „Spezialisten" aufgrund ihrer Qualifikationen und professionellen Erfahrungen die Aufgabe zu, spezifische Projekte durchzuführen.[73]

Als besondere Schwierigkeit bei der Entwicklung und Umsetzung des CIMIC-Konzepts stellt sich die Ausbildung dar. Das neue Instrument CIMIC mit seinen für Militärs ungewöhnlichen Aufgabenbereichen muss sowohl dem CIMIC-Personal als auch den Stabselementen, innerhalb derer CIMIC-Kräfte aktiv sind, vermittelt werden. Neben der Ausbildung der CIMIC-Spezialisten im CIMIC-Zentrum wird die Basisausbildung in Deutschland für das im Bereich CIMIC tätige Personal seit Anfang 2003 in der „Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz" (AKNZ) in Bad Neuenahr erteilt. Die einwöchigen Grundlagenlehrgänge finden in Ausbildungskooperation mit dem BMI statt und richten sich neben Soldaten (Aktive und Reservisten) auch an Personal aus der zivilen Verwaltung und staatlichen sowie nichtstaatlichen Organisationen. Weitere Ausbildungsmöglichkeiten werden von der NATO angeboten, so z. B. in der NATO-Schule in Oberammergau oder dem CCOE in Budel.[74] Das neuste Element der CIMIC-Ausbildung ist ein seit Anfang 2006 stattfindender dreiwöchiger

72 Vgl.: Mertins, Jürgen Oberstleutnant: Startschuss für das CIMIC-Zentrum, Nienburg an der Weser, vom 5. Mai 2006, Quelle: www.streitkräftebasis.de (Stand: April 2007).

73 Vgl.: Voget, Bernhard: Civil-Military Cooperation of the German Armed Forces: Theoretical Approach and Contemporary Practice in Kosovo (unveröffentlichter Text), S. 5 ff.

74 Vgl.: Echterling, Jobst i. G., a.a.O. (FN 57), S. 12.

Basislehrgang ZMZ an der Feldjägerschule in Sonthofen, mit dem die speziellen Fachkenntnisse und Fertigkeiten weiter ausgebaut werden sollen.[75]

Abschließend soll nun noch die praktische CIMIC-Arbeit der Bundeswehr seit 1997 betrachtet werden, nicht zuletzt deswegen, weil es in der Öffentlichkeit oft zu einer Fehlwahrnehmung dessen kommt, was CIMIC leistet. Die Berichterstattung in den Medien über die Einsätze der Bundeswehr auf dem Balkan und in Afghanistan suggeriert der Öffentlichkeit teilweise ein Bild der Bundeswehr als uniformierte Hilfsorganisation. Zwar wird dadurch das Image der Bundeswehr im Allgemeinen verbessert und das Engagement zusätzlich legitimiert, für ein Verständnis dessen, was CIMIC ist und was es leisten kann, greift dieses Bild aber zu kurz. In der Praxis gibt es verschiedene Erscheinungsformen von CIMIC, die je nach Einsatz auch unterschiedlich gewichtet sein können. Für den Gesamteinsatz am wichtigsten – und daher auch als Hauptaufgabe zu bezeichnen – ist die Erstellung und Beurteilung des zivilen Lagebildes für den verantwortlichen militärischen Führer und seinen Stab als Beitrag zur Operationsplanung und -führung (Support the Mission). Der Aufbau zivil-militärischer Beziehungen, der eng mit der Aufgabe, ein ziviles Lagebild zu erstellen, verknüpft ist, stellt einen weiteren wichtigen Teil der CIMIC-Arbeit dar. Dabei knüpfen und pflegen CIMIC-Kräfte zum einen Kontakte zu den vor Ort tätigen zivilen Organisationen; so nehmen sie beispielsweise an Besprechungen staatlicher und nichtstaatlicher Organisationen teil, um die Vorhaben der zivilen Akteure zu erfassen und unter Umständen das eigene Handeln darauf abzustimmen (z. B. Patrouillen in einem Gebiet verstärken in das Flüchtlinge zurückkehren sollen) oder um gegebenenfalls darauf Einfluss nehmen zu können. Zum anderen wird der Kontakte zu lokalen und regionalen Persönlichkeiten aus Wirtschaft, Politik und Religion gesucht (z. B. durch die Einrichtung eines CIMIC-Verbindungsbüros), um ein Vertrauensverhältnis aufzubauen und eventuell entstehende Konflikte frühzeitig zu erkennen. Die Koordinierung der zivil-militärischen Beziehungen ist deswegen so wichtig, weil

75 Vgl.: Großmann, Hauptmann Ariane von: Basislehrgang "Zivil-Militärische Zusammenarbeit" in Sonthofen, 11. Januar 2006, Quelle: www.streikräftebasis.de (Stand: April 2007).

dadurch in Verbindung mit der Erstellung des zivilen Lagebildes und den daraus gewonnenen Erkenntnissen die Unterstützung der eigenen Truppe und des zivilen Umfelds erst möglich gemacht wird.[76] Bei der Aufgabe, die Streitkräfte zu unterstützen, stehen CIMIC-Kräfte der militärischen Führung zur Seite, um beispielsweise mit Hilfe ihrer Kontakte zivile Ressourcen aus dem Einsatzraum, die z. B. für den Bau eines Feldlagers benötigt werden, zu organisieren. Dabei überprüfen die CIMIC-Kräfte, welche Quellen es gibt und ob die Materialien von der Bevölkerung eventuell selbst gebraucht werden, um Konflikte von Vornherein zu vermeiden. Neben der Unterstützung des Kommandeurs/der Truppe trägt die CIMIC-Arbeit hier also auch zur „Force Protection" bei. Die Aufgabe, das zivile Umfeld zu unterstützen, hat die Wahrnehmung der CIMIC-Arbeit bisher geprägt: Zunächst wird im Rahmen dieser Aufgabe in Ausnahmesituationen, wenn z. B. zivile Hilfsorganisationen noch nicht vor Ort sind, humanitäre Hilfe geleistet. Weiter werden im Rahmen der Unterstützung des zivilen Umfelds staatliche und nichtstaatliche zivile Akteure unterstützt. Das Spektrum der Unterstützung reicht von der Bereitstellung der Erkenntnisse des zivilen Lagebilds bis hin zu derjenigen von Bundeswehrlogistik. Hauptaufgabe ist jedoch die Beteiligung am Wiederaufbau und die Hilfe zur strukturellen Entwicklung. Den CIMIC-Kräften kommt die Aufgabe zu, die Projekte zu planen, zu koordinieren und die Aufträge dafür zu vergeben. Die Art der Projekte kann je nach Zeitpunkt und Einsatz variieren und umfasst eine weite Spanne: Vom Bau von Schulen und Krankenhäusern, über kleinere Projekte wie Brunnenbau bis hin zu Projekten der Wirtschaftsförderung und land-/und forstwirtschaftlichen Projekten. Wichtig ist jedoch, dass die Hilfe für das zivile Umfeld (nach dem eigentlichen Verständnis von CIMIC) kein Selbstzweck ist, sondern vielmehr einen Beitrag zur „Force Protection" darstellt. Allerdings gehen viele Projekte über das Ziel einer reinen „Force Protection" hinaus: Die Bundeswehr wird von der Politik zunehmend mit Aufgaben aus dem Bereich des Nationbuildings betraut, deren Erfüllung einem gesamtpolitischen Ziel, nämlich der

76 Vgl.: Georgi, Alexander: Steckt mehr dahinter, Quelle: www.y-punkt.de (Stand: April 2007).

Schaffung von Vorraussetzungen für das Wiederherstellen einer stabilen zivilen Ordnung, dient.[77] Grundsätzlich werden alle CIMIC-Projekte aus Mitteln des AA, BMZ, BMI, einzelner Bundesländer/Städte/Gemeinden oder der EU fremdfinanziert, wobei kleinere CIMIC-Hilfsleistungen auch über Spenden von Privatpersonen oder Soldaten selbst erfolgen können. Die Bundeswehr trägt durch die Bereitstellung des Personals, von Fahrzeugen und sonstigen Geräten zur Umsetzung der Projekte bei. Seit Mitte 1997 wurden ca. 2100 Soldaten im Aufgabenbereich CIMIC eingesetzt (Stand März 2006). Die Mehrzahl der CIMIC-Soldaten wurde dabei in nationalen Verbänden eingesetzt, Einzelpersonen aber auch in multinationalen CIMIC Task Forces.[78]

2.2.4 CIMIC aus Sicht der zivilen Akteure

Nachdem in Punkt 2.1 allgemein auf die Beurteilung der zivil-militärischen Beziehungen von Seiten der humanitären bzw. entwicklungspolitischen Akteure hingewiesen wurde, soll nun die Bewertung des spezifisch militärischen Konzeptes CIMIC durch die zivilen Akteure dargestellt werden. Da die Positionen, die in 2.1 vorgestellt wurden, Maximalforderungen der zivilen Akteure darstellen, nach denen CIMIC und die CIMIC-Arbeit eigentlich grundsätzlich abzulehnen wären, da sie der Unterstützung des militärischen Gesamtauftrags und dem Schutz der Truppe dienen und somit den Prinzipien sowohl der humanitären Hilfe als auch der EZ entgegenstehen, ist festzustellen, dass vor dem Hintergrund der praktischen Erfahrungen auf dem Balkan und in Afghanistan die Bewertung der Möglichkeiten von CIMIC differenzierter ausfällt. Gleichwohl besteht die grundlegende Kritik, vor allem der humanitären Hilfe, auch im Fall von CIMIC. Auch wenn die Arbeit der Bundeswehr bei der Schaffung und Wahrung eines sicheren Umfelds als ein wichtiger Beitrag zum Gesamterfolg des Engagements anerkannt wird, sehen humanitäre Akteure längerfristig ihre Handlungsmaximen gefährdet, wenn sie mit dem Militär, das nie als neutraler Akteur auftreten kann, auf operativer Ebene

77 Vgl.: Großmann, Hauptmann Ariane von: Was genau ist CIMIC? Quelle: www.streitkräftebasis.de (Stand: April 2007).

78 Vgl.: BMVg (Fü S V 3), a.a.O. (FN 70), S. 2 ff.

kooperieren; ganz abzulehnen ist CIMIC, so z. B. Caritas International, wenn die Streitkräfte auch Konfliktpartei sind (z. B. Kosovo).[79]

Im deutschen Kontext lässt sich beobachten, dass die Zusammenarbeit ziviler Organisationen mit der Bundeswehr oft sehr pragmatisch abläuft und das Auftreten der Bundeswehr im Allgemeinen und im Vergleich zu Streitkräften anderer Nationen durchaus positiv gesehen wird. Vor allem in der Frühphase der PSO auf dem Balkan hat die Bundeswehr durch ihre schnelle Hilfe und großes Engagement sowohl das eigene Ansehen als auch das der deutschen Gesamtleistung gesteigert.[80] Der neue Pragmatismus ist auch in der Einschätzung von CIMIC seitens des BMZ zu sehen, das die Möglichkeit einer subsidiären Übernahme ziviler Aufgaben durch die Bundeswehr im humanitären und Wiederaufbau-Bereich anerkennt, wenn dies zur Erfüllung des militärischen Auftrags erforderlich ist oder zivile Organisationen nicht zur Verfügung stehen.[81] Allerdings sollen diese Bemerkungen nicht darüber hinwegtäuschen, dass CIMIC von Seiten der Zivilen durchaus kritisch betrachtet wird. Insbesondere der Mangel an Subsidiarität, die ja neben dem Kriterium der Sicherung des Truppenumfeldes laut Doktrin die Auswahl von Projekten bestimmen soll, wird kritisiert. Mit dem Argument der Schnelligkeit (die der Möglichkeit der Bundeswehr, prophylaktisch geeignetes Personal und Logistik vor Ort haben zu können, geschuldet ist) wird die Subsidiaritätsfrage von der Bundeswehr unterlaufen.[82] Es besteht daher aus Sicht der EZ-Akteure die Gefahr, dass die Bundeswehr ihre Aktivitäten im Bereich des Wiederaufbaus weiter ausbauen wird. Da die Bundeswehr die Projektarbeit im Sinn der „Force Protection" durchführt und da es ihr an entwicklungspolitischer Kompetenz mangelt, erfüllt die Projektauswahl oft nicht die EZ-Prinzipien – z. B. Nachhaltigkeit – und ist nicht Teil einer übergeordneten Entwicklungskonzeption.

79 Vgl.: Lieser, Jürgen: Helfer als Handlanger – Politisches Statement von Caritas International September 2004, Quelle: www.caritas-international.de/23220.html (Stand: April 2007).

80 Vgl.: Klingebiel, Stephan/Roehder, Katja, a.a.O. (FN 30), 22 ff.

81 Vgl.:BMZ, a.a.O. (FN 29), S. 14.

82 Vgl.: Roehder, Katja: Verhältnis von militärischen und entwicklungspolitischen Komponenten beim Wiederaufbau in Post-Konflikt-Situationen, Bonn 2003, S. 4.

Allerdings sehen die EZ-Akteure auch, dass die Politik das CIMIC-Instrument immer öfter benutzt, um Projekte durchzuführen, die der Erlangung eines übergeordneten politischen Zieles dienen sollen und somit gar nicht auf Initiative der Bundeswehr erfolgen. Hier besteht zunehmend das Risiko des so genannten „Mission Creep", der Verwässerung des militärischen Mandats (da sind sich EZ und Militär einig); darüber hinaus wird befürchtet, dass sich die EZ einer politisch-militärischen Logik unterordnen muss. Durch die verstärkte Projektarbeit, die im Auftrag der Bundeswehr von zivilen Akteuren ausgeführt wird, besteht zudem die Gefahr der offenen und versteckten Kontroll- und Koordinierungsversuche und somit einer Instrumentalisierung.[83] Außerdem wird in diesem Zusammenhang kritisiert, dass die Gelder für CIMIC-Projekte nicht vom BMVg bereitgestellt werden, sondern Drittmittel (oft aus Mitteln der Entwicklungspolitik) akquiriert werden, die dann der eigentlichen EZ-Arbeit fehlen. Hier wird von den EZ-Akteuren die Frage aufgeworfen, warum diese Projekte fremdfinanziert werden, obwohl sie doch dem militärischen Auftrag dienen. In Bezug auf die Kooperation im planerischen Bereich, aber auch bei der Durchführung gemeinsamer Projekte wird die geringe personelle Kontinuität durch die sechsmonatige Rotation der stationierten Truppen, die mangelnde Transparenz und Informationsweitergabe und die Kurzfristigkeit der Projekte kritisiert.[84]

2.3 Das Modell der Provincial Reconstruction Teams (PRT)

Zur Vervollständigung dieses Kapitels soll abschließend das Konzept der PRTs vorgestellt werden: erstens, weil mit den PRTs eine qualitativ neue Form der zivil-militärischen Beziehungen erreicht wurde und zweitens – in Bezug auf diese Arbeit –, weil auch Deutschland in Afghanistan mit regionalen Wiederaufbauteams (so die deutsche Übersetzung) operiert und CIMIC-Soldaten ein Bestandteil von diesen sind. Die ersten konzeptionellen Überlegungen zu den PRTs wurden vor dem

83 Vgl.: Heinemann-Grüder, Andreas/Lipp, Daphne/Pietz, Tobias, a.a.O. (FN 13).

84 Vgl.: Lambach, Daniel: Zivile und militärische Komponenten im Nachkriegswiederaufbau, Berlin 2003, S. 8.

Hintergrund einer Defizitsituation bei der Aufgabe des Nation-Buildings während eines konkreten Einsatzes – Afghanistan – angestellt. Dabei entwickelten die USA, Großbritannien und Deutschland verschiedene PRT-Modelle, die in ihrer konzeptionellen Ausgestaltung aufgrund von unterschiedlichen nationalen Militärdoktrinen und institutionellen Vorraussetzungen ebenso wie aufgrund von unterschiedlichen nationalen Ansichten über ein erfolgreiches Vorgehen bei Krisenprävention und Wiederaufbau variieren.[85]

Dabei soll im Folgenden die grundsätzliche Idee des PRT-Modells (speziell des deutschen) dargestellt werden, um im folgenden Kapitel, in dem es um den Bundeswehreinsatz in Afghanistan geht, genauer auf die konkrete (CIMIC-) Arbeit in den deutschen PRTs eingehen zu können.

Hintergrund der Entwicklung des PRT-Modells ist der Versuch, zwei Probleme des Nation-Buildings (in Afghanistan) in den Griff zu bekommen: Erstens durch einen integrierten und komplementären zivil-militärischen Ansatz den besonderen Anforderungen des Nation-Buildings in Afghanistan gerecht zu werden, indem mit Hilfe der PRTs sowohl die Sicherheits- als auch die Wiederaufbaubedürfnisse berücksichtigt werden, und zweitens dies mit knappen finanziellen und personellen Ressourcen optimal umzusetzen. Hatte sich schon im Lauf der 1990er Jahre während der Balkan-Einsätze sowohl auf militärischer als auch auf entwicklungspolitischer Seite die Erkenntnis durchgesetzt, dass nur ein gemeinsames Vorgehen das internationale Engagement beim Wiederaufbau in Post-Konflikt-Staaten zum Erfolg führen kann, musste die internationale Gemeinschaft in Afghanistan auf konzeptioneller und operativer Ebene neue Wege gehen, um in einem viel größeren Land mit seinen gewaltigeren Sicherheits- und Strukturproblemen mit geringeren Ressourcen dennoch erfolgreich bei der Wiederaufbauhilfe zu sein. Anstelle einer flächendeckenden Ausweitung von ISAF

85 Vgl.: Hett, Julia: Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan, Berlin 2005, S. 4.

sollten im ganzen Land „ISAF-Inseln“ entstehen, in deren Umfeld erfolgreich Wiederaufbau geleistet werden kann.[86]

Anfang 2003 waren es die USA, die ein erstes PRT-Modell konzipierten. Die amerikanischen PRTs werden militärisch im Rahmen der OEF unter Einbeziehung dem Militär untergeordneter ziviler Komponenten (z. B. „United States Agency for International Development“ (USAID), der US-Behörde für Entwicklungs-zusammenarbeit) geführt. Ziel der amerikanischen PRTs ist es, zunächst mit einer „win-the-hearts-and-minds“-Strategie das Vertrauen der afghanischen Bevölkerung in die US-Streitkräfte insgesamt zu erhöhen. Weiter sollen mit Hilfe der PRTs „Inseln der Sicherheit und Stabilität“ in abgelegenen Provinzen entstehen, um den Einfluss der Kabuler Regierung auszuweiten und den Hilfsorganisationen ein sicheres Umfeld für deren Wiederaufbaumaßnahmen zu gewährleisten. Die amerikanischen PRTs setzen sich aus einem Kern von Spezialkräften (bewaffneten Pionieren) und so genannten „Civil Affairs Teams“ (CATs), die meist aus Fallschirmjägern der Reserve mit speziellem zivilem Know-How bestehen, wenigen zivilen Wiederaufbauexperten (darunter Vertreter anderer Ministerien), Dolmetschern und einem Sanitätsteam zusammen. Mit Hilfe eines „Civil Military Operation Centers“ (CMOC), das fester Bestandteil eines PRTs ist, wird die Koordination mit den zivilen Hilfsorganisationen der Region hergestellt. Neben der Unterstützung der Hilfsorganisationen bei ihrer Arbeit erstellen die PRTs Bedarfsanalysen, identifizieren Projekte und führen diese teilweise auch selber durch. Als ein Grundproblem der amerikanischen PRTs erscheint die Tatsache, dass die amerikanischen Truppen in Afghanistan gleichzeitig Kampfoperationen und Wiederaufbaumaßnahmen durchführen und beiden Seiten nicht klar von einander getrennt sind (so sind beispielsweise PRTs und reguläre Kampftruppen im selben Lager stationiert). Daher wird von der VN- und von Hilfsorganisationen eine Konzentration der PRTs auf Sicherheitsaufgaben gefordert.[87]

86 Vgl.: Schmunk, Michael: Die deutschen Provincial Reconstruction Teams, Berlin 2005, S. 8.
87 Vgl.: Hett, Julia, a.a.O. (FN 85), S. 7 ff.

Großbritannien übernahm im Juni 2003 auf Bitten der USA das amerikanische PRT-Team in Mazar-e-Sharif. Britische PRTs umfassen neben Soldaten und zivilen Mitarbeitern (des Außen- und Entwicklungsministeriums) auch afghanische Zivilangestellte. Wie beim US-Modell stehen auch im britischen Modell die PRTs unter militärischem Kommando, allerdings zeichnet sich das britische PRT-Konzept (auch als Reaktion auf die Kritik am US-Modell) durch eine Zurückhaltung des Militärs bei der Durchführung ziviler Projekte (außer im Rahmen von „Force Protection") und eine Fokussierung auf Sicherheitsthemen aus (System der „diskreten Präsenz"). Dabei sollen so genannte „Military Observation Teams" (MOTs) in der Einsatzregion einen Dialog mit lokalen Autoritäten und der Bevölkerung aufbauen, um auf Grundlage der gewonnen Erkenntnisse Projekte zu identifizieren, die dann von den zivilen Mitarbeitern auf ihre Umsetzbarkeit hin überprüft werden, um sie gegebenenfalls mit finanziellen Mitteln des „Department for International Development" (DFID) von Hilfsorganisationen durchführen zu lassen. Der Vorteil des britischen PRT-Modells gegenüber dem amerikanischen ist, dass die PRT-Soldaten nicht vorher, gleichzeitig oder nachher an Kampfhandlungen der Anti-Terror-Operation teilnehmen und speziell für polizeiliche und Peacekeeping Aufgaben ausgebildet sind.[88]

Auch Deutschland stellt seit Ende 2003 eigene PRTs in Afghanistan. Im „Afghanistan-Konzept der Bundesregierung"[89] vom September 2003 wird erstmals der Wille Deutschlands bekundet, eigene regionale Wiederaufbauteams einzusetzen und die politische Grundlage des deutschen PRT-Modells skizziert. Eine Formalisierung des Konzeptes ist bis heute nicht erfolgt; dies erlaubt auf der einen Seite zwar eine gewisse Flexibilität in der Umsetzung, auf der anderen Seite birgt es jedoch auch die Gefahr von Konflikten bei der konkreten Arbeit in den PRTs. Auf die Hintergründe des deutschen Engagements, die CIMIC-Arbeit in den PRTs wird erst im folgenden Kapitel eingegangen; hier soll es zunächst darum gehen, die

88 Vgl.: Hett, Julia, a.a.O. (FN 85), S. 7 ff.

89 Vgl.: AA / BMVg / BMZ / BMI: Das Afghanistan-Konzept der Bundesregierung vom 1. September 2003, Quelle: www.spdfraktion.de/cnt/rs/rs_datei/0,,2635,00.pdf (Stand: April 2007).

Struktur, Funktionsweise und die Zielsetzung des deutschen PRT-Modells zu darzustellen.

Im Vergleich zum amerikanischen und britischen Modell hat Deutschland mit der Organisationsform seiner PRTs Neuland betreten. Zunächst ist zu erwähnen, dass die militärische Komponente des deutschen PRT-Ansatzes nicht der OEF, sondern der ISAF unterstellt ist. Hauptunterschied und Neuerung des deutschen PRT-Modells ist, dass es von einer zivil-militärischen Doppelspitze, bestehend aus einem Diplomaten des AA und einem Offizier der Bundeswehr, geleitet wird. Außerdem ist ein Vertreter des BMZ der Doppelspitze zur Koordinierung der entwicklungspolitischen Aktivitäten zur Seite gestellt. Allerdings ist auch in den deutschen PRTs, trotz der Bezeichnung „ziviles Wiederaufbauteam mit militärischer Schutzkomponente“, das Verhältnis zwischen Soldaten und zivilen Mitarbeitern ungleich. Während die militärische Komponente mehrere hundert Soldaten umfassen kann, arbeiten auf Seiten der Zivilen nur ein paar wenige Mitarbeiter pro Ministerium (AA, BMZ, BMI). Dies liegt u. a. daran, dass das Militär neben der personalintensiven Aufgabe, die Sicherheit zu gewährleisten, auch für die Logistik und die medizinische Versorgung zuständig ist. Der zivile Part, der als Außenstelle der Deutschen Botschaft in Kabul organisiert ist, wird durch eine interministerielle (AA, BMZ, BMI, BMVg) Steuerungsgruppe der Bundesregierung, die sich wöchentlich auf Arbeitsebene trifft, über das AA koordiniert und geführt. Die militärische Komponente der PRTs untersteht der ISAF/NATO-Führungsstruktur. Die Herausforderung an die PRT-Doppelspitze besteht vor allem darin, Anordnungen aus zwei unterschiedlichen Weisungssträngen in eine einheitliche operative Politik umzusetzen. Das wiederum erfordert eine klare Definition der jeweiligen Aufgabenbereiche der militärischen, polizeilichen, außenpolitischen und entwicklungspolitischen Komponenten und eine enge Abstimmung innerhalb des Teams. Idealtypischerweise liegt die Verantwortung für die Sicherheit (und damit auch das letzte Wort in allen Sicherheitsfragen) bei der militärischen Führung, während die zivile Seite, die

Mitarbeiter aus dem AA, BMI, BMZ und Diplomaten aus anderen Nationen umfasst, für politische und Wiederaufbau-Tätigkeit sowie die Netzwerkarbeit mit externen zivilen Akteuren verantwortlich ist.[90] Dabei koordinieren die AA-Mitarbeiter die zivile Arbeit und stehen in Kontakt zu lokalen Behörden und Vertretern der „United Nations Assistance Mission" (UNAMA) in Afghanistan. Die Vertreter des BMZ koordinieren die Wiederaufbaumaßnahmen, wobei die einzelnen Maßnahmen in das zwischen afghanischer Regierung und internationalen Gebern vereinbarte „National Development Framework" integriert sind. Umgesetzt werden die Projekte dann von Mitarbeitern der vor Ort anwesenden Regierungsorganisationen (Deutscher Entwicklungsdienst (DED), GTZ und Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)) oder von NGOs (z. B. Deutsche Welthungerhilfe (DWH) oder der Arbeitsgruppe Entwicklung und Fachkräfte (AGEF)). Das BMI ist mit Polizeiberatern, die Ausbildungsaufgaben wahrnehmen, in den PRTs integriert.[91] Hauptziel der deutschen PRT-Strategie ist die Schaffung von Sicherheit bzw. die Stärkung der Autorität der Zentralregierung sowie die Förderung und Unterstützung des Wiederaufbaus und der Zivilgesellschaft. Dazu sollen von den PRTs folgende Kernaufgaben wahrgenommen werden: Zunächst soll für alle PRT-Kräfte und sonstigen zivilen Organisationen (NGOs, UNAMA) ein sicheres Umfeld geschaffen werden. Um die Autorität der Kabuler Regierung zu stärken, soll durch die PRTs die Reform des Sicherheitssektors (Ausbildung von Polizeikräften) unterstützt werden. Außerdem sollen sich die PRTs bei der Entwaffnung, Demobilisierung und Wiedereingliederung ehemaliger Kämpfer in die Gesellschaft (DDR-Prozess) beteiligen. Im Bereich des Wiederaufbaus soll in Kooperation mit den Bemühungen der „United Nations Assistance Mission to Afghanistan" (UNAMA) und in Übereinstimmung mit den afghanischen Entwicklungsplänen der physische und wirtschaftliche Wiederaufbau unterstützt werden (z. B. sollen staatliche und nichtstaatliche Organisationen bei ihren Wiederaufbaubemühungen beraten und (finanziell) unterstützt werden und die

90 Vgl.: Schmunk, Michael, a.a.O. (FN 86), S. 16 ff.
91 Vgl.: Hett, Julia, a.a.O. (FN 85), S. 16.

zivilgesellschaftlichen Strukturen gestärkt werden). Zu diesem Zweck wurde in Kabul eine PRT-Steuerungsgruppe („Executive Steering Committee“ (ESC)) eingerichtet, die sich einmal im Monat trifft. An den Koordinierungsrunden nehmen Mitglieder der afghanischen Regierung, die Kommandeure der ISAF bzw. der OEF, der Chef der UNAMA, die Botschafter der PRT-stellenden Länder sowie die zivilen und militärischen Leiter der PRTs teil, um Informationen auszutauschen oder gemeinsame Vorgehensweisen abzustimmen.[92]

3 CIMIC-Arbeit der Bundeswehr im Rahmen des ISAF-Einsatzes in Afghanistan

Nachdem im vorangegangenen Kapitel ausführlich das militärische Konzept zur Formalisierung zivil-militärischer Zusammenarbeit (CIMIC) und ergänzend der integrierte zivil-militärische Ansatz der Zusammenarbeit (PRT) sowie die Überlegungen der humanitären bzw. EZ-Akteure zur zivil-militärischen Zusammenarbeit beschrieben worden sind, soll in einem abschließenden Punkt auf die CIMIC-Aktivitäten der deutschen Bundeswehr im Rahmen der ISAF-Mission in Afghanistan eingegangen werden. Zuvor sollen die Rahmenbedingungen des internationalen Engagements in Afghanistan und die deutsche Rolle unter besonderer Berücksichtigung des militärischen Beitrags Deutschlands zur internationalen Sicherheitstruppe ISAF dargestellt werden.

3.1 Das internationale Engagement in Afghanistan

Das Engagement der internationalen Gemeinschaft in Afghanistan stellt eine neue Stufe multinationaler PSOs dar. Mit der bis heute andauernden militärischen

92 Vgl.: Schmunk, Michael, a.a.O. (FN 86), S. 21.

Operation Enduring Freedom wurde zunächst das Taliban Regime gestürzt und der Kampf gegen Al Qaida aufgenommen.[93]

Auf der Petersberg-Konferenz (27. November bis 5. Dezember 2001) wurde ein Gesamtkonzept für den politischen und wirtschaftlichen Wiederaufbau des Landes mit Hilfe personeller, finanzieller, ziviler und militärischer Unterstützung der internationalen Gemeinschaft (Resolution 1383 vom 6. Dezember 2001 und später Resolution 1386) vereinbart.[94] Auf der internationalen Afghanistan-Konferenz in London am 31. Januar und 1. Februar 2006 einigten sich die afghanische Regierung und die internationale Gemeinschaft auf einen Anschlussvertrag.[95] Die „Bonner Vereinbarung" sah vor, dass die VN die afghanischen Wiederaufbaupläne mit der Einrichtung und Entsendung der UNAMA unterstützt. Zur Unterstützung Afghanistans im Bereich der Sicherheit wurde noch im Dezember 2001 die Aufstellung einer internationalen Schutztruppe – „International Security Assistance Force" (ISAF) – beschlossen (Verlängerung bzw. Ausweitung des Mandats durch Resolutionen 1510, 1563, 1623, 1707 und zuletzt durch die Resolution 1776 vom 19. September 2007).[96] Der Auftrag an ISAF lautet, Afghanistan bei der Aufrechterhaltung der Sicherheit zu unterstützen, um den afghanischen Behörden, dem Personal von UNAMA und den internationalen Hilfsorganisationen ein sicheres Umfeld für ihre Arbeit zu gewährleisten.[97]

Angefangen bei der Ausrichtung der Afghanistankonferenzen über die finanzielle, wirtschaftliche und politische Unterstützung bis hin zur Übernahme militärischer Stabilisierungsaufgaben durch die Bundeswehr war und ist der

93 Vgl.: Weinberger, Naomi, a.a.O. (FN 12), S. 245.

94 Vgl: „Bonner Vereinbarung": Vereinbarung über vorläufige Regelungen in Afghanistan bis zum Wiederaufbau dauerhafter Regierungsinstitutionen vom 5. Dezember 2001, Quelle: www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/RegionaleSchwerpunkte/Afghanistan/VereinbarungAfg.pdf (Stand: April 2007).

95 Vgl.: Auswärtiges Amt: Erweiterung des deutschen Engagements in Afghanistan, Quelle: www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/RegionaleSchwerpunkte/Afghanistan/Engagement-Kundus-Faisa-Mazar.html (Stand: April 2007).

96 Vgl.: VN-Sicherheitsrat: Resolution 1386 vom 20. Dezember 2001, Quelle: http://www.un.org/Depts/german/sr/sr_01-02/srband_01.pdf (Stand: April 2007).

97 Vgl.: Siedschlag, Alexander: Deutsche Soldaten in Kabul, März 2003, Quelle: www.reader-sipo.de/artikel/0305_AIII1.htm (Stand: August 2006).

deutsche Beitrag im Rahmen des internationalen Engagement vielfältig und umfangreich. Bereits am 21. Dezember 2001 stimmte der Bundestag einer Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an der mit einem VN-Mandat versehenen ISAF-Mission zu.[98] Mit dem „Afghanistan-Konzept der Bundesregierung" vom September 2003 wurde ressortübergreifend das Grundlagendokument der deutschen Afghanistan-Politik entwickelt.[99]

3.2 Die deutsche Beteiligung an der ISAF-Mission

Derzeit umfasst die „International Security Assistance Force" (ISAF) ca. 35.000 Soldaten aus 37 Nationen, wobei das deutsche Kontingent ca. 3000 Soldaten (das Bundestagsmandat vom 12. Oktober 2007 erlaubt bis zu 3500 Soldaten) umfasst.[100] Mit der Ausweitung des Mandats für den Einsatz der Bundeswehr in Afghanistan im Oktober 2003 verlagerte sich der Schwerpunkt des militärischen Engagements Schritt für Schritt in die Nordprovinzen des Landes: zunächst mit der Einrichtung der beiden regionalen Wiederaufbauteams (PRTs) in Kunduz ab Oktober 2003 und in Faizabad im September 2004 und schließlich mit der Übernahme des Regionalkommandos Nord. Am 30. Juli 2005 hat Deutschland die Aufgabe eines „Regional Area Coordinators" (RAC) in der Nordregion mit Sitz in Mazar-e Sharif übernommen.[101] Seit dem 1. Juni 2006 werden die Koordinierungsaufgaben durch den „Regional Commander North" (RC North – so die neue Bezeichnung) wahrgenommen, dem die zukünftig 27 PRTs unterstellt sein werden.[102]

98 Vgl.: Bundestagsdrucksache 14/7930 vom 21.12.2001, Quelle: http://dip.bundestag.de/btd/14/079/1407930.pdf (Stand: April 2007).
99 Vgl.: AA, BMVg, BMZ, BMI, a.a.O. (FN 89).
100 Vgl.: Bundesdrucksache 16/6460 vom 19.09.2007, Quelle: http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/064/1606460.pdf.
101 Vgl.: Schmunk, Michael, a.a.O. (FN 86), S. 14.
102 Vgl.: Einsatz Bundeswehr: Erster RC North in Afghanistan, Mazar-e Sharif/Potsdam vom 7.August 2006, Quelle: www.einsatz.bundeswehr.de (Stand: April 2007).

3.3 Die CIMIC-Arbeit der Bundeswehr in Afghanistan

CIMIC-Kräfte sind seit 1997 fester Bestandteil der deutschen Einsatzkontingente. Seitdem wurden insgesamt ca. 2100 Soldaten im Aufgabenbereich CIMIC eingesetzt, davon 350 CIMIC-Soldaten beim ISAF-Einsatz in Afghanistan (zum Vergleich: SFOR 1997 bis 2004 insgesamt 750 CIMIC-Soldaten, KFOR 1999 bis 2006 insgesamt 900 CIMIC-Soldaten) (Stand Mai 2006). Betrachtet man die CIMIC-Leistungsbilanz der durchgeführten Projekte der SFOR und KFOR einerseits und die der ISAF-Mission andererseits, so wird schnell klar, dass sich die CIMIC-Arbeit in Afghanistan anders gestaltet als diejenige auf dem Balkan. Insgesamt wurden seit 1997 4877 CIMIC-Projekte mit einem Gesamtvolumen von 41.349.379 Euro realisiert (Stand März 2006). Davon wurden 1.934 Projekte mit einem Volumen von 17.900.000 Euro im Rahmen der SFOR und 2.427 Projekte mit einem Volumen von 19.020.690 Euro im Rahmen der KFOR durchgeführt, während im Rahmen der ISAF die vergleichsweise geringe Anzahl von 426 Projekten mit einem Volumen von 3.117.596 Euro umgesetzt wurde.[103] Zwar waren bei SFOR und KFOR auch doppelt bis dreifach so viele CIMIC-Kräfte eingesetzt, diese Tatsache reicht jedoch nicht aus, um die Differenz bezüglich Anzahl und finanziellem Umfang der Projektarbeit zu erklären.[104] Vielmehr deuten die Zahlen darauf hin, dass der Schwerpunkt der CIMIC-Arbeit in Afghanistan nicht auf der Projektarbeit liegt. Dies ist nicht zuletzt auf die spezifischen Anforderungen an CIMIC in Afghanistan zurückzuführen. An dieser Tatsache hat sich bis zum April 2007 nichts geändert: Dies verdeutlicht auch die jüngste CIMIC Leistungsbilanz vom 28. Februar 2007. Demnach wurden in Afghanistan bis heute 643 Projekte mit einem Gesamtumfang von 3.994.661 Euro verwirklicht.[105] Während die Projektarbeit in der Zeit, in der das ISAF/CIMIC-Engagement noch auf Kabul beschränkt war, ein wichtiger Bestandteil der CIMIC-Arbeit in Afghanistan war, verschob sich ihr Schwerpunkt mit der Übernahme des

103 Vgl.: BMVg (Fü S V 3), a.a.O. (FN 70), S. 2 ff.

104 Für eine allgemeine Darstellung der CIMIC-Arbeit auf dem Balkan vgl.: Braunstein, Peter/Meyer, Christian Wilhelm/Vogt, Marcus Jurij, a.a.O. (FN 58); für eine spezielle Analyse der CIMIC-Arbeit im Kosovo vgl.: Voget, Bernhard G., a.a.O. (FN 73).

105 Vgl.: BMVg (Fü S V 3): CIMIC-Leistungsbilanz vom 28. Februar 2007.

Regionalkommandos Nord und der Einrichtung der PRTs, da die Arbeit der CIMIC-Kräfte in den PRTs eine qualitativ andere ist. An dieser Stelle soll noch einmal auf die beiden zentralen Dokumente der Bundeswehr zu CIMIC – TK ZMZ Bw[106] und die fachliche Weisung ZMZ bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr[107] – verwiesen werden, die, um die Ziele von CIMIC („Support the Mission", „Force Protection" und „Zusammenarbeit mit der zivilen Seite") zu erreichen, neben der Planung und Durchführung von Unterstützungsmaßnahmen und -projekten (ZUM und ZUP) auch die Erkundung des Einsatzgebietes und Erstellung von Lagebildern sowie der Aufbau und die Pflege von Beziehungen zu dem gesamten Spektrum der zivilen Akteure als Aufgabenbereiche der CIMIC-Arbeit definieren.

Im Folgenden soll daher untersucht werden, welche CIMIC-Maßnahmen mit welchem Ziel/Zweck im Rahmen des deutschen Engagements bei der ISAF-Mission in Afghanistan geleistet wurden. Es handelt sich dabei um eine erste Beschreibung / Einschätzung, nicht um eine empirische Analyse der CIMIC-Aktivitäten. Erstens ist der ISAF-Einsatz noch zu jung ist, um auf ergiebiges Datenmaterial zurückgreifen zu können und zweitens sind die Aufgabenbereiche Erkundung des Einsatzgebietes bzw. Erstellung von Lagebildern sowie der Aufbau bzw. Pflege von Beziehungen zum zivilen Umfeld empirisch grundsätzlich schwer zu erfassen. Gesamtzahl, Art und finanzieller Umfang der CIMIC-Projekte in Afghanistan dagegen sind schon erfasst.

Da die CIMIC-Kräfte im deutschen Kontingent in Kabul bzw. in den PRTs in Kunduz und Feysabad unter unterschiedlichen Vorraussetzungen (in Kabul sind die CIMIC-Soldaten Teil einer rein militärischen Einheit, wohingegen sie in den PRTs Teil einer integrierten zivil-militärische Einheit sind) arbeiten und somit auch andere Anforderungen erfüllen müssen, muss zwischen den CIMIC-Aktivitäten in Kabul bzw. denen in den PRTs unterschieden werden. Zu erwähnen ist noch, dass auch in Mazar-e Sharif vier CIMIC-Kräfte stationiert sind, auf deren genauere Tätigkeit hier jedoch nicht eingegangen werden soll (vgl.: Abb. 1).

106 Vgl.: BMVg – Generalinspekteur der Bundeswehr, a.a.O. (FN 59).
107 Vgl.: Einsatzführungskommando, a.a.O. (FN 60).

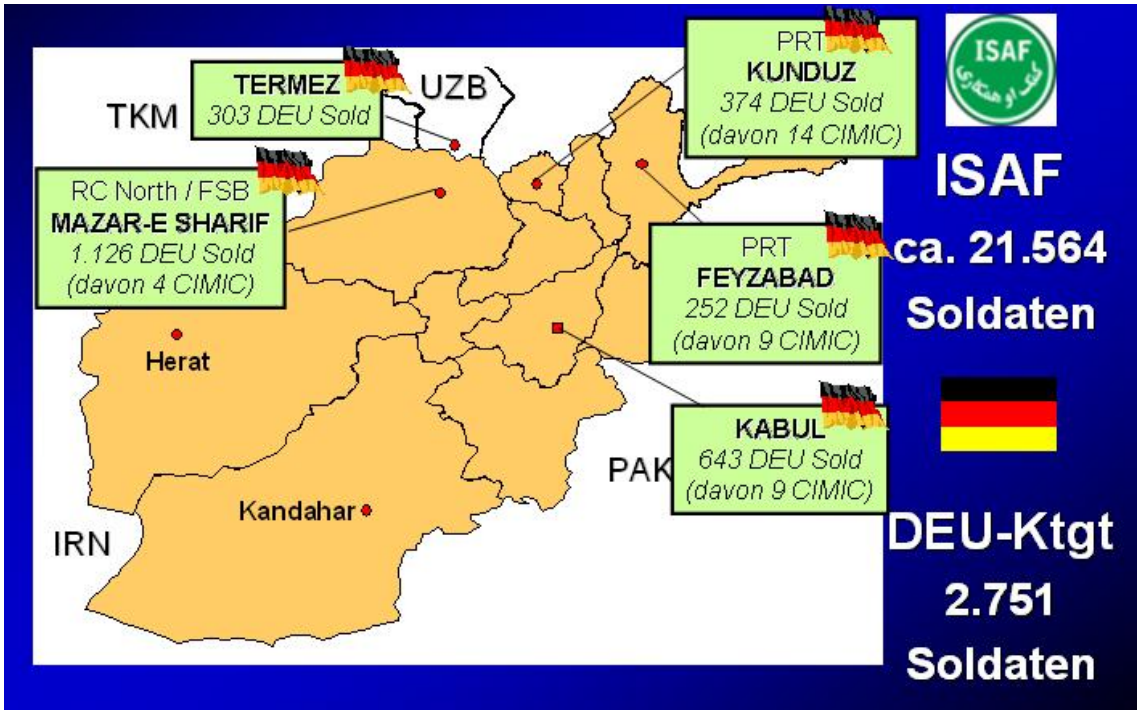

Abb. 1 Quelle: BMVg (Fü S V 3): Deutsches Kontingent ISAF Afghanistan (VS - nur für den Dienstgebrauch) (Stand August 2006).

3.3.1 CIMIC in Kabul

In das deutsche ISAF-Kontingent in Kabul, das aktuell 643 Soldaten umfasst, ist seit 2002 ein CIMIC-Zug, dem aktuell neun CIMIC Soldaten angehören, integriert (vgl. Abb.1). Zu Beginn des deutschen Einsatzes in Afghanistan war es zunächst die Aufgabe der CIMIC-Kräfte, die Verbindungsfunktion zum zivilen Umfeld und die Unterstützungsfunktion für die Einsatzführung wahrzunehmen. Zum einen galt es dabei den Kontakt zu den zivilen Akteuren (NGOs/IOs/UNAMA) des internationalen Einsatzes herzustellen, mit dem Ziel, ein Informationsnetzwerk aufzubauen und dadurch die Koordination und Kooperation mit der zivilen Seite zu verbessern, zum anderen musste das (völlig fremde) Einsatzgebiet erkundet werden, um für die militärische Führung ein ziviles Lagebild zu erstellen, mit dem Ziel, die Operationsplanung und -führung zu unterstützen („Support the Mission“). Insbesondere die Erstellung eines zivilen Lagebildes stellte sich aufgrund z. B. kultureller und sprachlicher Barrieren als besondere Herausforderung dar. Schließlich begannen die CIMIC-Kräfte im Sinn der „Force Protection“ auch mit der

Unterstützung des zivilen Umfelds, indem sie bei der Erkundung des Einsatzgebietes erste Kontakte zu der lokalen Bevölkerung aufbauten und im Fall akuter Notlagen humanitäre Soforthilfe leisteten. Die Aufrechterhaltung der Beziehungen zum zivilen Umfeld und die Erstellung von Lagebildern ist bis heute ein wichtiger Teil der CIMIC-Arbeit in Kabul.[108]

Mit dem Ziel „Support the Mission" und „Force Protection" begann der CIMIC-Zug sich aber auch aktiv am Wiederaufbauprozess der Infrastruktur in Kabul und Umgebung zu beteiligen. Insgesamt wurden 262 CIMIC-Projekte mit einem Gesamtvolumen von 2.291.921 Euro realisiert, die im Wesentlichen die Schul- (126), Gesundheits- (25), Wasser- (26) und Polizei- (13) Infrastruktur umfassen (Stand Mai 2006). Außerdem wurden Projekte im Bereich der humanitären Soforthilfe (70) und der Verkehrsinfrastruktur (2) durchgeführt. Die Anzahl der Projekte ist jedoch nicht aussagekräftig in Bezug auf den Schwerpunkt der Projektarbeit. Während für die 126 Schulinfrastrukturprojekte insgesamt 712.445 Euro verwendet wurden, umfasste das finanzielle Gesamtvolumen der 13 Polizeiinfrastrukturprojekte 1.234.000 Euro. Auf die übrigen Projekte entfielen 331.567 Euro.[109] In der Zeit von 2002 bis Frühjahr 2005 lag der (finanzielle) Schwerpunkt der CIMIC-Unterstützungsaktivitäten beim Aufbau der Polizeiinfrastruktur, in deren Rahmen unter anderem drei Polizeihauptquartiere in Stand gesetzt wurden.[110] Wie bereits erwähnt hat sich Deutschland im Rahmen der afghanischen Sicherheitssektorenreform dazu verpflichtet, den Aufbau/Ausbildung der afghanischen Polizei zu unterstützen. Dies deutet darauf hin, dass die Projektidentifikation der Polizeiinfrastrukturprojekte nicht durch von vor Ort tätigen CIMIC-Kräften erfolgte, sondern per Weisung des Einsatzführungskommandos an die CIMIC-Kräfte delegiert wurde. Dies bedeutet, dass das Auswahlverfahren aufgrund einer übergeordneten Zielsetzung nicht dem

108 Informationen aus Hintergrundsgespräch im BMVg mit Oberstleutnant Nobert Falkowski (Fü S V 3) am 4. August 2006.

109 Vgl.: BMVg (Fü S V 3), a.a.O. (FN 70).

110 Vgl.: BMVg (Fü S V 3): Zivil Militärische Zusammenarbeit im Einsatz (unveröffentlichte Hintergrundsinformationen), Bonn 11. Oktober 2005, S. 2.

‚klassischen' CIMIC-Verfahren entsprach. Die Polizeiinfrastrukturprojekte gingen also über die unmittelbare operative Funktion der Unterstützung des militärischen Gesamtauftrags hinaus (auch wenn natürlich mit Projekten, die die afghanische Polizei unterstützen, auch ein Beitrag zur „Force Protection" geleistet wird), waren vielmehr durch nationale Interessen bedingt und dienten der Verfolgung gesamtpolitischer nationaler Interessen. Das BMVg übernahm die Planung, Koordinierung und Umsetzung der Polizeiinfrastrukturprojekte in Kabul, während AA und BMI CIMIC-Projekte finanzierten.[111] Neben den Polizei-infrastrukturprojekten werden in Kabul aber auch „klassische" CIMIC-Projekte (z. B. Bohren von Brunnen, Winterfestmachung von Krankenhäusern oder Bereitstellung von Schulmaterial) durchgeführt. Derzeit werden vorrangig Projekte im Schul- und Gesundheitswesen in den ländlich strukturierten Gebieten im Südosten Kabuls realisiert. Die Bedarfsanalyse für solch ein „klassisches" CIMIC-Projekt wird dabei direkt von CIMIC-Kräften erstellt. Im Rahmen ihrer Einsätze zur Erkundung des Einsatzgebietes, die meistens getrennt von den regulären Patrouillen der ISAF stattfinden, bauen die CIMIC-Trupps Beziehungen und Kontakte zum zivilen Umfeld auf. Ziel solcher Einsätze ist es dabei unter anderem (neben der Erstellung ziviler Lagebilder) herauszufinden, wo und in welcher Form Hilfe benötigt wird und wie von CIMIC-Seite Abhilfe geschaffen werden kann. Wenn beispielsweise in einem Dorf am Rande Kabuls ein Problem mit der Trinkwasserversorgung besteht, versuchen die CIMIC-Kräfte dies durch den Bau eines Brunnens zu beheben. Die CIMIC-Soldaten betätigen sich jedoch nicht als Brunnenbauer, sondern übernehmen nur die Finanzierung, Planung und Betreuung des Brunnenbaus, während der Bau des Brunnens von Dritten (Zivilen) ausgeführt wird (das können sowohl lokale Handwerker mit entsprechenden Fähigkeiten oder

111 Vgl: Hintergrundsgespräch, a.a.O. (FN 108); BMVg (Fü S V 3), a.a.O. (FN 70); AA: Deutsches Engagement beim Wiederaufbau der afghanischen Polizei, Quelle: www.auswaertigesamt.de/diplo/de/Aussenpolitik/RegionaleSchwerpunkte/Afghanistan/Polizeiaufbau.html (Stand: April 2007); AA: Factsheet Polizeiaufbau, Quelle: www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/RegionaleSchwerpunkte/Afghanistan/Factsheet.pdf.pdf (Stand: April 2007); BMVg: Abschlußbericht Projekt Instandsetzung der Polizeistation 8 in Kabul vom April 2005.

aber Akteure von vor Ort anwesenden Hilfsorganisationen sein). Bei den klassischen CIMIC-Projekten handelt es sich oft um relativ kleine Projekte, die mit geringen Mitteln ermöglicht werden können. Aber auch größere Projekte z. B. im Bereich der Gesundheitsinfrastruktur werden von CIMIC-Kräften identifiziert, geplant und durchgeführt. Das Ziel dieser Art der Projektearbeit von CIMIC-Soldaten ist in der „Force Protection" zu sehen, da mit ihrer Hilfe der Bevölkerung in unmittelbarer Umgebung des Stationierungsortes der deutschen ISAF-Truppe ein positives Bild der deutschen Streitkräfte vermittelt werden soll.[112]

Die Kritik an der Projektarbeit durch CIMIC-Soldaten in Kabul bezieht sich vor allem auf die Art der Identifikation der Projekte, da diese nicht einer Notwendigkeits-Analyse im Sinn von humanitären oder EZ-Kriterien, sondern ausschließlich Sicherheitskriterien folgt. Dies drückt sich darin aus, so Matthias Sommer von der Deutschen Welthungerhilfe (DWH), dass die CIMIC-Projekte in Afghanistan immer dort durchgeführt werden, wo es eine akute Bedrohung gibt und sobald das Ziel der Vertrauensbildung erreicht ist, das Interesse an den Projekten schwindet und somit die CIMIC-Projektarbeit insgesamt nicht nachhaltig angelegt ist. Daher lehnt die DWH die CIMIC-Arbeit im Bereich der Schul- und Gesundheitsinfrastruktur ab, während CIMIC-Verkehrsinfrastrukturprojekte (z. B. Brückenbau) als nützlicher Beitrag zum Wiederaufbau Afghanistans angesehen werden. Im Fall jedoch, dass die Bundeswehr nicht davon abzubringen ist, CIMIC-Projekte durchzuführen, regt Sommer eine Koordinierung solcher Projekte mit den NGOs vor Ort an. Die humanitären Akteure verschließen sich also einer Kooperation mit den Streitkräften in Afghanistan nicht grundsätzlich, allerdings lehnt es die DWH ab, CIMIC-Projekte im Auftrag der Bundeswehr durchzuführen. Auf der planerischen Ebene und in den Infrastrukturprojekten von CIMIC werden

112 Vgl. Hintergrundsgespräch, a.a.O. (FN 108); BMVg (Fü S V 3), a.a.O. (FN 70); Seidel, Michael: Bruder Georg hilft Afghanen zur Selbsthilfe, Quelle: www.nordkurier.de/afghanistan/teil2.php (Stand: April 2007); BMVg: Abschlußbericht Projekt Instandsetzung der Polizeistation 8 in Kabul, April 2005.

jedoch Vorteile gesehen.[113] Einen weiteren Kritikpunkt an der CIMIC-Arbeit in Afghanistan sieht Ulrike von Pilar, Vorsitzende von „Ärzte ohne Grenzen", in der mangelnden Distanz von CIMIC-Kräften zu zivilen Organisationen, wodurch die Gefahr, zu Soft Targets zu werden, für die humanitären Akteure erhöht wird. So schildert U. von Pilar einen Fall, bei dem die Sanierung eines Krankenhauses parallel durch ein CIMIC-Projekt und durch Ärzte ohne Grenzen erfolgte. Da (bewaffnete) CIMIC-Kräfte immer wieder am Projektort auftauchten, um die Entwicklung ihres Projekts zu kontrollieren, war für Außenstehende eine Unterscheidung der verschiedenen Projekte und verschiedenen Akteure nicht mehr möglich. Außerdem stellt sich die Frage, inwieweit hier das Prinzip der Subsidiarität verletzt wurde, wenn wie in diesem Fall zivile Akteure vor Ort sind und die Aufbautätigkeit leisten.[114]

3.3.2 CIMIC in den PRTs

Derzeit sind 14 CIMIC-Soldaten in Kunduz und neun CIMIC-Soldaten in Faizabad in der militärischen Komponente der PRTs integriert (Stand: August 2006, vgl. Abb. 1), die in vier so genannten „Liaison- and Monitoring Teams" (LMT) organisiert sind. Während der CIMIC-Zug in Kabul Teil des deutschen, rein militärischen ISAF-Kontingents ist und sich somit seine Aktivitäten primär auf die Unterstützung der militärischen Operationsplanung und -führung ausrichten, stellt sich das Aufgabenprofil der CIMIC-Teams in den PRTs, die als integrierte zivil-militärische Einheiten konzipiert sind, anders dar. Die Organisationsform der PRTs, ihr Nationbuilding-Auftrag und die in ihnen angelegte Aufgabenteilung zwischen den zivilen und militärischen Akteuren bedeutet, dass CIMIC in den PRTs eine andere, neue Stellung einnimmt, die so in den heute gültigen Konzepten zu CIMIC noch nicht vorgesehen ist.

113 Vgl.: Sommer, Matthias: Stellungnahme zu CIMIC in Afghanistan, Quelle: Nachtwei, Winfried: Unveröffentlichter Vermerk CIMIC in Afghanistan.

114 Vgl.: Pilar, Ulrike von: Stellungnahme zu CIMIC in Afghanistan, Quelle: Nachtwei, Winfried: Unveröffentlichter Vermerk CIMIC in Afghanistan.

Die in der CIMIC-Konzeption vorgesehene Aufgabe, Verbindungen zum zivilen Umfeld (in Bezug auf die IOs und NGOs) herzustellen und zu pflegen (was bei den PRTs durch ihren zivil-militärischen Ansatz praktisch nicht mehr nötig ist), und die Planung und Durchführung von Projekten findet dadurch in anderer Form und anderem Umfang statt. Zentrale Aufgabe der CIMIC-Teams in den PRTs ist die Erstellung des zivilen Lagebildes in Form von so genannten „District Profiles". Zwei Ziele sollen durch sie erreicht werden: Erstens liefern sie einen Beitrag zur militärischen Operationsplanung und -führung dadurch, dass Informationen über die Region zusammengetragen werden, die dazu beitragen, den Auftrag der Militärkomponente der PRTs, für Sicherheit zu sorgen, zu unterstützen (z. B. werden durch die Lagebilder alle zivilen Organisationen der Region erfasst, und darauf aufbauend erstellt der Führungsstab dann Evakuierungspläne). Zweitens stellen sie eine wichtige Grundlage zur Unterstützung der lokalen Bevölkerung und der afghanischen Behörden dar, da in ihnen Informationen über Infrastruktur, Wasserversorgung, Schulsituation und ärztliche Versorgung gesammelt werden, die als Grundlage für die Auswahl und Durchführung von Projekten durch AA, BMZ und die zivilen Helfer dienen. Die CIMIC-Projektarbeit bei den PRTs beschränkt sich im Wesentlichen auf so genannte „Quick Impact Projects". Das können entweder unmittelbare Unterstützungsmaßnahmen für die Bevölkerung im Rahmen der „Force Protection" (z. B. Vergabe von Brennholz etc.) oder Kleinstmaßnahmen im Infrastrukturbereich wie das Zuschütten von Schlaglöchern oder das Abdichten eines Daches einer Polizeistation sein. Im PRT-Kunduz wurden (Stand: Mai 2006) bisher 148 CIMIC-Projekte in den Bereichen Schul- (77), Gesundheits- (8), Wasser- (15) und Verkehrsinfrastruktur (11) sowie der Soforthilfe/Sachspenden (37) mit einem finanziellen Gesamtvolumen von 457.633 Euro durchgeführt. In Feisabad waren es bisher 43 Projekte in den Bereichen Schul- (16), Gesundheits- (6) und Wasserinfrastruktur (10) sowie Soforthilfe/Sachspenden (11) mit einem Gesamtvolumen von 473.179 Euro.[115]

115 Vgl.: BMVg (Fü S V 3), a.a.O. (FN 70) und BMVg (Fü S V 3),a.a.O. (FN 110).

Da es nicht Ziel der Arbeit ist, das PRT-Modell zu beschreiben oder auf die tatsächliche Arbeitsaufteilung in den Teams einzugehen, soll auch auf eine Darstellung der grundsätzlichen Kritik am PRT-Konzept und der speziellen Kritik der entwicklungspolitischen Akteure an der Rolle des Militärs verzichtet werden. Wichtig zu erwähnen allerdings scheint, dass sich die (Zusammen-)Arbeit in den Teams schwierig gestaltet, weil die entwicklungspolitische Seite das Führungsprinzip der Doppelspitze in Frage stellt. Da von der Doppelspitze (in Abstimmung mit dem BMZ) Wiederaufbauprojekte identifiziert, initiiert und begleitet werden, besteht grundsätzlich die Gefahr, dass die Akteure der öffentlichen EZ (GTZ, KfW und DED) und der zahlreichen NGOs zum Ausführungsgehilfen politisch-militärisch motivierter Projekte werden. So bilden z. B. Informationen der von den CIMIC-Teams erstellten „District Profiles“ die Grundlage für konkrete Projektvorschläge. Auf der militärischen Seite besteht die Selbsteinschätzung, oft über eine genauere Lagekenntnis als die EZ-Akteure zu verfügen und somit auch den Bedarf besser abschätzen zu können. Richtig ist, dass das Militär aufgrund der Erstellung von „District Profiles“ und der Kontaktpflege mit der Bevölkerung durch CIMIC-Teams auf direktem Weg von Bedürfnissen der Afghanen Kenntnis erlangt. Allerdings darf auch nicht übersehen werden, dass die CIMIC-Teams ihre „District Profiles“ nach einer militärischen Logik erstellen und somit liegt die Vermutung nahe, dass auch ihre Projektvorschläge dieser militärischen Logik folgen.

Es stellt sich die Frage, ob die CIMIC-Teams in der Lage sind Bedürfnisanalysen für Projekte im Sinn nachhaltiger Wiederaufbauarbeit durchzuführen.[116]

116 Vgl.:; Doering, Martina: Deutscher Streit im fernen Afghanistan, in: Berliner Zeitung vom 8. Mai 2004, S. 5.; Schmunk, Michael, a.a.O. (FN 86), S. 22 ff.; Schetter, Conrad: Zivil-Militärische Kooperation in Afghanistan, in: Roehder, Katja: Verhältnis von militärischen und entwicklungspolitischen Komponenten beim Wiederaufbau in Post-Konflikt-Situationen (= Bericht zum Studientag am 22.09.2003 im Deutschen Institut für Entwicklungspolitik), Bonn 2003, S. 11.

4 Fazit

Mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion und dem Wegfall der disziplinierenden Wirkung des Ost-West-Konflikts veränderte sich die internationale Ordnung nach 1989/90 fundamental. Der Wandel von der stabilisierenden Bipolarität zur asymmetrischen Multipolarität führte zur Entstehung zahlreicher Konflikte, die sich in ihrem Erscheinungsbild von denjenigen der klassischen zwischenstaatlichen Kriege deutlich unterschieden. Zum einen stürzten sie ganze Länder in lang anhaltende Krisen mit weit reichenden Konsequenzen für die Zivilbevölkerung (humanitäre Not) und für ganze Regionen (Flüchtlinge etc.), zum anderen hatten diese Konflikte langfristige globale Auswirkungen (Terrorismus etc.) und bedrohten dadurch auch die Sicherheit der westlichen Welt. Als Reaktion auf diese Entwicklungen kam es im Lauf der 1990er Jahre zu einer Ausweitung internationaler Friedenseinsätze. Nachdem Anfang der 1990er Jahre einige der internationalen Interventionen in militärischen und humanitären Katastrophen geendet hatten, setzte sich auf militärischer wie auf entwicklungs-politischer/humanitärer Seite die Erkenntnis durch, diese Art der Konflikte nur mit Hilfe sowohl robuster militärischer als auch ziviler Mittel beilegen zu können. In so genannten PSOs kam es zur Integration der Konfliktbearbeitungsinstrumente des (robusten) militärischen Peacekeepings und des zivilen Nationbuildings. Dabei ist der Trend zu beobachten, dass der militärische Teil dieser Operationen von regionalen (Sicherheits-) Bündnissen (derzeit vor allem von der NATO) übernommen wird, wohingegen das Nationbuilding unter der Regie der VN durchgeführt wird. Deutschlands Rolle im Rahmen der militärischen Kriseninterventionen hat sich im Lauf der 1990er Jahre Schritt für Schritt „normalisiert". Das aktuelle Engagement Deutschlands in Afghanistan zeigt, dass Deutschland bei der militärischen, politischen und zivilen Konfliktbearbeitung der internationalen Staatengemeinschaft seiner gewandelten Rolle zunehmend gerecht wird.

Mit der wachsenden Komplexität internationaler Krisenreaktion entstanden zahlreiche Berührungspunkte zwischen militärischen und zivilen Akteuren in PSOs, die nach einer Regelung verlangten. Aufgrund ihrer Erfahrungen in den Balkankriegen entwickelte die NATO Ende der 1990er Jahre die militärische Konzeption CIMIC, die auf dem speziellen Bedürfnis des Militärs, in Krisengebieten die Beziehung zum zivilen Umfeld zu koordinieren, beruhte. CIMIC ist als ein militärisches Instrument zur Unterstützung der militärischen Operation zu verstehen, das eine Scharnierfunktion zwischen militärischem Stab und dem zivilen Umfeld einnimmt. Dieses Verständnis wurde auch von der Bundeswehr übernommen und findet seine deutsche Entsprechung im Begriff ZMZ/A, allerdings wird im Bundeswehrsprachgebrauch heute auch der international verständliche NATO-Begriff CIMIC gebraucht. Daher ist allgemein dafür zu plädieren, CIMIC nur in diesem Verständnis zu benutzen und andere Formen der zivil-militärischen Beziehungen/Zusammenarbeit mit alternativen Begriffen zu beschreiben. Die EZ spricht sich für den Begriff der „zivil-militärischen Abstimmung“ aus, in Militärkreisen wird der Begriff „Interagency Interaction“ favorisiert.

Der ISAF-Einsatz in Afghanistan und die in diesem Rahmen geleisteten deutschen CIMIC-Aktivitäten zeigen, dass CIMIC je nach Anforderung des konkreten Einsatzes unterschiedliche Schwerpunkte haben kann. Dies macht der Vergleich zwischen Balkan- und Afghanistanengagement ebenso wie der Vergleich zwischen den CIMIC-Tätigkeiten in Kabul und in den PRTs deutlich. Auf dem Balkan lag im Vergleich zu Afghanistan der Schwerpunkt der CIMIC-Aktivitäten der Bundeswehr im Bereich des Wiederaufbaus. Die Wiederaufbautätigkeit der Bundeswehr auf dem Balkan prägt bis heute das (falsche) Bild von CIMIC und führt dazu, dass die überwiegende Mehrheit der humanitären und EZ-Akteure in CIMIC den militärischen Versuch sehen, humanitär und entwicklungspolitisch tätig zu werden und CIMIC deswegen ablehnend gegenüberstehen. Allerdings entspricht diese Wahrnehmung weder der eigentlichen Intention von CIMIC-Projekten, noch kann sie die tatsächliche Leistung von CIMIC erfassen. CIMIC-Projekte, die

hauptsächlich mit dem Ziel der „Force Protection“ und teilweise zur Erreichung gesamtpolitischer Ziele durchgeführt werden, sind nur ein Teil der CIMIC-Aktivitäten. Daneben stellen die Erkundung des Einsatzgebietes, die Erstellung ziviler Lagebilder sowie der Aufbau und die Pflege von Beziehungen mit dem zivilen Umfeld zentrale Aufgabenbereiche von CIMIC dar. Von diesen Aktivitäten profitiert nicht nur das Militär („Support the Mission“), sondern auch die zivile Seite (Informationen etc.). In Afghanistan standen und stehen letztgenannte Aufgabenbereiche im Mittelpunkt der CIMIC-Tätigkeiten. Trotzdem wird die Projektarbeit auch weiterhin ein Teil von CIMIC bleiben und die zivile Seite sollte sich darüber klar werden, dass nicht das ‚Ob‘ sondern das ‚Wie‘ zur Debatte steht. Vor allem zu Beginn einer PSO kann mit CIMIC-Maßnahmen in Form von Soforthilfe und kleineren Unterstützungsprojekten für die lokale Bevölkerung erstens ein Beitrag zur Verbesserung der humanitären Situation geleistet und zweitens das Bild der Streitkräfte und das internationale Engagement insgesamt positiv beeinflusst werden. In der Post-Konflikt-Zeit sollte sich die militärische Projekttätigkeit dagegen, schon aus Eigeninteresse („Mission Creep“), auf Kleinstprojekte im Sinn der „Force Protection“ beschränken. Zudem erscheint es sinnvoll, dass sich CIMIC-Projektarbeit beim Wiederaufbau auf Aktivitäten konzentriert, durch die entweder ein unmittelbarer Beitrag zur Herstellung von Sicherheit geleistet werden kann (Sicherheitsinfrastruktur) oder die keine spezifischen EZ-Kompetenzen und Fähigkeiten erforderlich machen (Infrastrukturprojekte wie Brücken- und Straßenbau).

Ein Vergleich der CIMIC-Aktivitäten in den PRTs und in Kabul zeigt, dass der CIMIC-Begriff einer anhaltenden Dynamik unterliegt und das ursprüngliche Verständnis von CIMIC zu kurz greift, um die tatsächlich stattfindende zivil-militärische Kooperation zu erfassen. Als Teil der militärischen Komponente in einem integrierten Ansatz leistet CIMIC in den PRTs einen Beitrag, der über das ursprüngliche Ziel, die militärische Operationsplanung zu unterstützen und einen Beitrag zum Schutz der Truppe zu leisten, hinausgeht. Indirekt hat sich der

Unterstützungs- und Schutzauftrag auf die zivile Komponente der PRTs ausgeweitet. Auf der anderen Seite ist die Aufgabe der CIMIC-Kräfte, Unterstützungsmaßnahmen und -projekte im Sinn der „Force Protection" durchzuführen, (theoretisch) obsolet geworden, da die Projektarbeit der zivilen Seite indirekt immer auch zum Schutz der Truppe beiträgt.

Wie schon die ursprüngliche CIMIC-Doktrin auf Grund der Auswertung konkreter Einsätze (Balkan) erfolgte, werden die Erfahrungen der zivil-militärischen Kooperation in Afghanistan die Weiterentwicklung und Anpassung des CIMIC-Konzepts maßgeblich beeinflussen. In den strategischen Stäben der NATO und der Bundeswehr wurde bereits mit der Entwicklung eines „Enhanced CIMIC"-Konzepts begonnen (eine neue Teilkonzeption ZMZ ist in Bearbeitung). Die Überlegungen richten sich auf eine stärkere Einbindung der zivilen Kräfte und eine Ausweitung der Kooperation auf die strategische, planerische Ebene, z. B. in Form einer Aufnahme ziviler Akteure in die Stäbe. Von ziviler Seite kommt zudem die Anregung auch im operativen Bereich, d.h. in den CIMIC-Einheiten selbst, entwicklungspolitische Berater zu integrieren.

In dieser Reihe sind bisher erschienen:

AIPA 2/2007 Daria W. Dylla: Rational-Choice und das politische Issues Management: Die Gestaltung der politischen Agenda und ihre Rolle bei der Stimmenmaximierung

AIPA 1/2007 Mischa Hansel: '(Although) it's not Rocket Science': A Theoretical Concept for Assessing National Space Policies in Europe

AIPA 4/2006 Thomas Jäger/ Kai Oppermann/ Alexander Höse/ Henrike Viehrig: Die Salienz außenpolitischer Themen im Bundestag. Ergebnisse einer Befragung der Mitglieder des 16. Deutschen Bundestages

AIPA 3/2006 Peter Harbich: Die wachsende Bedeutung privater Akteure im Bereich der Intelligence. Private Akteure als Quellen, Abnehmer, Konkurrenten und Kooperationspartner staatlicher Nachrichtendienste

AIPA 2/2006 Anatol Adam: Die sicherheits- und verteidigungspolitischen Initiativen Brasiliens im Amazonasgebiet am Beispiel des SIPAM/SIVAM-Projekts

AIPA 1/2006 John Emeka Akude: Historical Imperatives for the Emergence of Development and Democracy: A Perspective for the Analysis of Poor Governance Quality and State Collapse in Africa

AIPA 4/2005: Lisa Sieger: International Mediation in Northern Ireland. An Analysis of the Influence of International Intermediaries on the Process and the Outcome of the Northern Irish Peace Process from 1994 to mid-2004

AIPA 3/2005: Thomas Jäger und Henrike Viehrig: Internationale Ordnung und transatlantische Wahrnehmungen: Die medial vermittelte Interpretation der Darfur-Krise in den USA, Deutschland, Frankreich und Großbritannien

AIPA 2/2005: Gunther Hauser: The Mediterranean Dialogue: A Transatlantic Approach

AIPA 1/2005: Thomas Jäger und Henrike Viehrig: Gesellschaftliche Bedrohungswahrnehmung und Elitenkonsens. Eine Analyse der europäischen Haltungen zum Irakkrieg 2003

AIPA 4/2004: Stephan Klingebiel und Katja Roehder: Militär und Entwicklungspolitik in Post-Konflikt-Situationen

AIPA 3/2004: Conrad Schetter: Kriegsfürstentum und Bürgerkriegsökonomien in Afghanistan

AIPA 2/2004: Andrea K. Riemer und Gunther Hauser: Die Nationale Sicherheitsstrategie der USA und die Europäische Sicherheitsstrategie: Ein Vergleich des Unvergleichbaren

AIPA 1/2004: Kai Oppermann: Blair's U-turn – Das britische Referendum über eine europäische Verfassung

AIPA 4/2003: Andrea Szukala (Hrsg.): Anti-Terror-Politik in Deutschland

AIPA 3/2003: Andrea Szukala (Hrsg.): Krieg im Irak – Krieg gegen den Terror?

AIPA 2/2003: Kai Oppermann: New Labour und der Euro – Die Imperative des innerstaatlichen politischen Wettbewerbs

AIPA 1/2003: Elke Krahmann: The Privatization of Security Governance: Developments, Problems, Solutions