SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

CIMIC am Beispiel des ISAF-Einsatzes: Konzeption, Umsetzung und Weiterentwicklung zivil-militärischer Interaktion im Auslandseinsatz

Paul, Michael

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Paul, M. (2008). *CIMIC am Beispiel des ISAF-Einsatzes: Konzeption, Umsetzung und Weiterentwicklung zivil-militärischer Interaktion im Auslandseinsatz.* (SWP-Studie, S 31). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP-Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-249009

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

SWP-Studie
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Michael Paul

CIMIC am Beispiel des ISAF-Einsatzes

Konzeption, Umsetzung und Weiterentwicklung zivil-militärischer Interaktion im Auslandseinsatz

S 31
November 2008
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.
Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

Die Studie gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2008

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

5 **Problemstellung und Empfehlungen**

7 **Die Konzeption zivil-militärischer Zusammenarbeit**
7 Entstehung und Rahmenbedingungen
10 Civil-Military Co-operation (CIMIC) in Nato und Bundeswehr
10 *Nato Civil-Military Co-operation Doctrine*
10 *Zivil-Militärische Zusammenarbeit der Bundeswehr im Ausland (ZMZ/A)*
11 *CIMIC-Kernfunktionen*
13 Schlussfolgerungen

14 **CIMIC im ISAF-Einsatz**
14 ISAF-Mandat und Einsatzvorbehalte
16 Sicherheitslage
16 Die deutschen Wiederaufbauteams
18 CIMIC-Kernfunktionen im ISAF-Einsatz
18 *Gestaltung der zivil-militärischen Beziehungen*
19 *Unterstützung des zivilen Umfelds vs. restriktive Selbstverpflichtung*
21 *Unterstützung der Streitkräfte und das Problem hinlänglicher Kräfte*
23 Schlussfolgerungen

24 **Weiterentwicklung zivil-militärischen Zusammenwirkens**
24 Strategisch-konzeptionelle Schnittstellen
27 CIMIC, zivilisiert?
28 Ausblick: Kohärenz und Pragmatismus

30 **Abkürzungen**

Dr. Michael Paul ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Forschungsgruppe Sicherheitspolitik.

**CIMIC am Beispiel des ISAF-Einsatzes.
Konzeption, Umsetzung und Weiterentwicklung
zivil-militärischer Interaktion im Auslandseinsatz**

Zielsetzung der Konzeption zivil-militärischer Zusammenarbeit *(Civil-Military Co-operation, CIMIC)* in Bundeswehr und Nato ist es, die Erfüllung des militärischen Auftrags zu unterstützen. Bei Stabilisierungseinsätzen besteht dieser wesentlich darin, ein sicheres und stabiles Umfeld für den Wiederaufbau in einer Nachkriegsgesellschaft zu schaffen. Diesem Zweck dienen die drei Kernfunktionen von CIMIC: erstens die *Gestaltung zivil-militärischer Beziehungen*, d.h. Aufbau, Pflege und Koordination von Beziehungen zu den zivilen Akteuren im Einsatzgebiet; zweitens die *Unterstützung ziviler Stellen und Akteure*, die darauf abzielt, die Akzeptanz der Streitkräfte und somit ihren Schutz zu erhöhen; und drittens die *Unterstützung der Streitkräfte* – d.h. durch ein ziviles Lagebild zur Beratung des militärischen Führungspersonals und zu deren Entscheidungsfindung beizutragen.

Als integraler Bestandteil der militärischen Operationsplanung und -führung hat CIMIC wenig zu tun mit humanitärer Hilfe oder Entwicklungshilfe. Populäre Bilder von Soldaten beim Brunnenbohren oder Errichten von Schulzelten erwecken dagegen den Eindruck, die Bundeswehr zeichne sich im CIMIC-Aufgabenbereich vor allem durch den (Wieder-) Aufbau von Infrastruktur aus. Dabei ist es weder realistisch noch wünschenswert, dass sich »Soldaten als Entwicklungshelfer« betätigen. Angesichts dieser Diskrepanz zwischen Einsatzrealität und öffentlicher Wahrnehmung wird insbesondere über Art und Umfang zivil-militärischer Zusammenarbeit kontrovers diskutiert. Eine immanente Ambivalenz besteht darin, dass CIMIC einerseits ein Instrument des Kommandeurs zur Erfüllung des militärischen Auftrags ist, andererseits Hilfs- und Aufbauleistungen häufig als originärer Beitrag der Streitkräfte dargestellt (und kritisiert) werden.

Ein weiteres Spannungsfeld resultiert daraus, dass CIMIC als operativ-taktische Maßnahme des Eigenschutzes nützlich und legitim ist, die zentrale Aufgabe der Streitkräfte in Stabilisierungseinsätzen hingegen darin besteht, zur Schaffung eines sicheren und stabilen Umfelds beizutragen. Der notwendige Selbstschutz gerät bei einer sich verschlechternden Sicherheitslage wie in Afghanistan zwangsläufig in Konkurrenz zur Sicherheitsherstellung.

Insofern ergeben sich folgende Fragenkomplexe:

- Worin bestehen die Grundlagen, Rahmenbedingungen und Kernfunktionen zivil-militärischer Zusammenarbeit, und welche Ansatzpunkte bietet die CIMIC-Konzeption, um zu einem sicheren und stabilen Umfeld für die Stabilisierung von Nachkriegsgesellschaften beizutragen?
- In einer Fallstudie wird die Rolle von CIMIC im Rahmen der Afghanistan-Mission problematisiert: Worin liegen die Ziele des ISAF-Einsatzes, welche CIMIC-Maßnahmen haben sich besonders qualifiziert, um die Erfüllung des Auftrags zu fördern, welche Probleme und Widersprüche haben sich ergeben? Zudem soll überprüft werden, ob die unterschiedlichen Zielvorstellungen miteinander vereinbar sind und nötigenfalls angepasst werden können. Daneben sollen Blockadepositionen einzelner Akteure identifiziert werden.
- Abschließend wird untersucht, welche Defizite sich zeigen und wie sie perspektivisch im Sinne einer Weiterentwicklung zivil-militärischen Zusammenwirkens beseitigt werden können.

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass CIMIC mit den Aufgaben der Verbindungsarbeit, der Unterstützung von Aufbaufortschritten sowie der Erstellung ziviler Lagebilder für Stabilisierungseinsätze an operativer Bedeutung gewonnen hat. CIMIC hat sich zu einem Faktor entwickelt, der einen wichtigen Beitrag zur Wirksamkeit im Einsatz, speziell bei fluiden Sicherheitslagen, leisten kann. Doch ohne einen hinlänglichen Streitkräfteansatz bleibt auch CIMIC nur Stückwerk. Um die Wirksamkeit der zivil-militärischen Interaktion zu erhöhen, sind unter anderem folgende Maßnahmen zu empfehlen:

- Die Kontingentdauer für CIMIC-Soldaten sollte mindestens sechs bis zwölf Monate umfassen, da ein häufiger Personalwechsel zum Verlust von Kommunikationsstrukturen führt und den Aufbau vertrauensvoller Beziehungen zu Bevölkerung und zivilen Akteuren im Einsatzgebiet erschwert. Gleichzeitig sollten Kontingentwechsel gestaffelt erfolgen, damit das vorhandene Wissen besser an die jeweiligen Nachfolger übertragen werden kann.
- CIMIC sollte als knappe fachliche Personalressource nachhaltig, d.h. im Sinne durchhaltefähiger Strukturen gestärkt werden, da ein Mangel an verfügbarem auslandsverwendungsfähigen CIMIC-Personal (vor allem bei Stabsoffizieren) besteht.
- Bei der Einsatzvorbereitung sollten in einer ressortübergreifenden Zusammenarbeit verstärkt Experten aus Nichtregierungsorganisationen einbezogen und der Informationsaustausch verbessert werden. Frühzeitiges Zusammenwirken ist Voraussetzung für eine effiziente Kooperation im Einsatzgebiet.
- Auf Nato-Ebene sollte die Einführung eines »Civilian Actors Adviser« (CIVAD) unterstützt werden. Er könnte die Kooperation mit Nicht-Nato-Akteuren verbessern, indem er den Kommandeur berät und durch Verbindungsarbeit auf hochrangiger Ebene unterstützt. Im Idealfall würden dadurch zwei Blockadefaktoren der zivil-militärischen Zusammenarbeit – Differenzen bei Organisationskultur und Einsatzdauer – überwunden.

Der geringe Streitkräfte- und Mittelansatz der Afghanistan-Mission – den ein Vergleich mit dem Balkan-Engagement offenbart – wird zunehmend fragwürdig. Zu bedenken ist dabei, dass die Bundeswehr unter anderem aufgrund ihrer Einsatzvorbehalte und weiterer Beschränkungen ohnehin nur bedingt auf die Sicherheitslage einwirken kann. Die zurückhaltende deutsche Strategie sollte nicht so weit gehen, dass der Eigenschutz die Sicherheitsherstellung als nachrangig erscheinen lässt. Eine gewisse Zurückhaltung hat sich zwar in der Projektarbeit als richtig erwiesen, zumal diese nun ressortübergreifend in den Wiederaufbauteams abgestimmt wird. CIMIC kann jedoch speziell in fluiden Sicherheitslagen komplementär und subsidiär zu zivilen Leistungen unterstützend wirken. Daher erscheint es problematisch, dass 2008 im deutschen Kontingent nur 36 Soldaten im Bereich CIMIC eingesetzt waren. Dies führt zu drei weiteren Anregungen:

- Es bedarf einer Verstärkung der CIMIC-Kräfte, die Verbindungsarbeit leisten und ein umfassendes ziviles Lagebild erstellen. Mit mehr Personal ließen sich die Aktivitäten ziviler Organisationen besser unterstützen, und es könnte wirksamer zur Herstellung eines sicheren Umfelds beigetragen werden.
- Nur durch die weitgehende Aufhebung von Einsatzbeschränkungen kann die funktionale Ambivalenz von Schutz und Selbstschutz und damit eine der Ursachen für die Selbstblockade von CIMIC überwunden werden. Andernfalls rangiert der notwendige und legitime Selbstschutz stets vor der Herstellung eines sicheren und stabilen Umfelds.
- Auf Nato-Ebene bietet die netzwerkbasierte »Civil-Military Overview« (CMO), betreut von einem gemeinsamen zivil-militärischen Konsortium, ein erfolgversprechendes Instrument zur Verbesserung der Informationsbasis. Perspektivisch sollte das »Afghan Country Stability Picture«, eine ISAF-gestützte Datenbasis zur Aufbau- und Entwicklungshilfe, in die CMO integriert werden.

Die Konzeption zivil-militärischer Zusammenarbeit

Im Rahmen der deutschen Landesverteidigung umfasste »Zivil-Militärische Zusammenarbeit« bis Mitte der achtziger Jahre originär alle Aufgaben und Maßnahmen, die in Kooperation zwischen militärischen und zivilen Einrichtungen (auf nationaler oder Nato-Ebene) wahrgenommen wurden, um in der Bundesrepublik eine wirksame Territorialverteidigung sicherzustellen. Geregelt wurde also der Zugriff der eigenen und der verbündeten Streitkräfte auf die zivilen Ressourcen des Landes *(Host Nation Support)*. Es handelte sich vorrangig um eine logistische Herausforderung, für die temporär militärisches Personal abgestellt werden konnte.

Der weltpolitische Umbruch von 1989/91 beseitigte die militärische Bedrohung für Mitteleuropa weitgehend und damit auch die Erfordernisse des *Host Nation Support* alter Prägung. Gleichzeitig entstanden mit innerstaatlichen Auseinandersetzungen, Staatenzerfall und internationalem Terrorismus neue Risiken, die innovative Konzepte für die Allianzstrategie als Instrument der internationalen Krisen- und Konfliktlösung notwendig machten.[1]

Analog dazu zeichnete sich auf deutscher Seite im Rahmen der Somalia-Operation UNOSOM II ein pragmatischer Wandel ab. Er war beispielhaft für jenen »Adhockism«[2], der jenseits klarer Vorgaben häufig entscheidend ist für die Weiterentwicklung ordnungspolitischer Konzepte. So leistete die Bundeswehr von August 1993 bis März 1994 »im Rahmen freier Kapazitäten« direkte Hilfe für die somalische Bevölkerung – dies beinhaltete ambulante und stationäre medizinische Versorgung, Brunnenbau, Verbesserung der Infrastruktur und Schaffung schulischer Einrichtungen.[3] Anstelle von ziviler Unterstützung für militärische Operationen wurden so erstmals umfangreiche militärische Ressourcen für die Zivilgesellschaft bereitgestellt.

Entstehung und Rahmenbedingungen

Die Doktrin zur programmatischen Festlegung der Grundsätze zivil-militärischen Zusammenwirkens in Stabilisierungseinsätzen ist vergleichsweise neu; sie resultierte maßgeblich aus den UN-mandatierten Operationen der Nato im ehemaligen Jugoslawien.[4] Diese Einsätze begründeten eine neuartige Gleichzeitigkeit von zivilen und militärischen Maßnahmen, die eine Abstimmung und zum Teil sogar eine enge Kooperation zwischen den Akteuren erforderlich machten. Angesichts der komplexen humanitären Notlage und der sich daraus ergebenden Notwendigkeit einer Abstimmung zwischen den Streitkräften und den zivilen Akteuren vor Ort wurde deutlich, dass das zivil-militärische Zusammenwirken im Sinne eines umfassenden Sicherheitsbegriffs verbessert und neu geregelt werden musste. Ein Ergebnis dieses Lernprozesses, der mit dem IFOR-Einsatz von 1995 einsetzte, war die »Nato Civil-Military Co-operation Doctrine«, kurz CIMIC, die rasch an Bedeutung gewann.[5]

Die aktuelle CIMIC-Konzeption ist damit ein Ergebnis der Herausforderungen von multifunktionalen friedensunterstützenden Stabilisierungseinsätzen.[6]

1 Siehe u.a. die Schlussfolgerungen des 1991 in Rom beschlossenen Strategischen Konzepts der Nato, Abs. 14, 31ff, <www.nato.int/docu/basictxt/b911108a.htm>.

2 So konstatiert Wim van Eekelen, »the international community has approached the new tasks of peace support that have befallen upon it with a certain degree of ›adhockism‹«. Ders., *Military Support for Civilian Operations in the Context of Peacekeeping Missions*, Report of the Civilian Affairs Subcommittee on Civilian Affairs and Cooperation, Nato Parliamentary Assembly, November 1998, Abs. 3, <www.nato-pa.int/archivedpub/comrep/1998/ar260cccsc-e.asp>.

3 Siehe Holger Kammerhoff, »Unterm Blauhelm am Horn von Afrika«, in: Peter Goebel (Hg.), *Von Kambodscha bis Kosovo. Auslandseinsätze der Bundeswehr*, Frankfurt a.M./Bonn 2000, S. 120–135 (133f).

4 Im Kontext von CIMIC konnte zunächst nur die US-Armee »Civil Affairs«-Personal bereitstellen. Daher bestand ein Interesse der europäischen Verbündeten, eigene Fähigkeiten zu entwickeln. Siehe William R. Phillips, »Civil-Military Cooperation: Vital to Peace Implementation in Bosnia«, in: *Nato Review*, 46 (Frühjahr 1998) 1, S. 22–25.

5 Dazu bemerkte ein IFOR-Kommandeur 1995: »[...] we had never heard of CIMIC, we had no idea what you did [...] now we can't live without you.« Zitiert nach Phillips, »Civil-Military Cooperation« [wie Fn. 4], S. 23.

6 Der generische Begriff »Stabilisierungseinsatz« wird in der Nato im Sinne von »stabilisation operations and military support to reconstruction efforts« verwendet: »Stabilisation operations are intended to bring about order and security to

Hierbei geht es nicht mehr nur um Beobachtung und/oder Überwachung von Waffenstillstandsabkommen (wie beim *Peacekeeping* der ersten Generation), sondern um eine vielfältige Zusammenarbeit zwischen zahlreichen zivilen und militärischen Akteuren im Einsatzland. Auf diese Weise soll es möglich werden, eine große Bandbreite internationalen Engagements zu realisieren – wie humanitäre Hilfe, Flüchtlingsrückführung und Polizeiaufgaben oder Entwaffnung, Demobilisierung und Wiedereingliederung von Kombattanten. Die Konfliktursachen sollen überwunden werden, damit sich ein politisch-wirtschaftliches System aufbauen lässt, das ein friedliches Zusammenleben im Sinne von Friedenskonsolidierung *(Post-Conflict Peacebuilding)* ermöglicht.

Stabilisierungseinsätze in Nachkriegsgesellschaften wie der afghanischen beinhalten ein komplexes Zusammenspiel von Aufgaben und Hilfeleistungen. Sie können sich je nach Ursache und Art des Konflikts, seiner Dauer und Intensität sowie dem Kräfte- und Mittelansatz erheblich voneinander unterscheiden. Zudem sind sie in der Regel dadurch gekennzeichnet, dass sie in fluiden Sicherheitslagen stattfinden – daher müssen oft simultan humanitäre Hilfe, *Peacekeeping* in Form sporadischer Gefechte mit militanten Oppositionsgruppierungen und intensive Kampfhandlungen durchgeführt werden. Gleichzeitig sind Stabilisierungseinsätze mit zahlreichen Problemen und Spannungsfeldern verbunden.

Kontrovers diskutiert werden speziell Art und Umfang zivil-militärischer Zusammenarbeit.[7] Denn eine Ambivalenz von CIMIC zeigt sich darin, dass es einerseits ein operativ-taktisches Instrument des Kommandeurs zur Erfüllung des militärischen Auftrags ist, andererseits subsidiäre Hilfs- und Aufbauleistungen oft als originärer Beitrag der Streitkräfte dargestellt werden.[8] Dabei ist der Eindruck, dass »Soldaten als Entwicklungshelfer«[9] tätig wären, weder realistisch noch wünschenswert. Er reflektiert vielmehr das politische Spannungsfeld, in dem CIMIC zu verorten ist.

Es ist das genuine Interesse der Politik und ihrer Streitkräfte im Auslandseinsatz, ein unsicheres Umfeld so weit zu stabilisieren, dass sich die Soldaten möglichst bald wieder daraus zurückziehen können. Wesentliche Gründe dafür sind die hohen Kosten und die geringe Akzeptanz eines längerfristigen Militäreinsatzes in demokratisch verfassten Entsendestaaten. Die erfolgreiche Stabilisierung einer Nachkriegsgesellschaft, die einen partiellen bis vollständigen Abzug der Streitkräfte ermöglicht, bemisst sich daran, inwieweit Frieden und Sicherheit so weit konsolidiert sind, dass sich ein Rückfall in den Kriegszustand vermeiden lässt und darüber hinaus staatliche Strukturen, Institutionen und Steuerungskapazitäten im Interesse des Staatsaufbaus *(State Building)* gestärkt werden können. Diese vorwiegend zivile Aufgabe der internationalen Gemeinschaft kann nur in einem sicheren und stabilen Umfeld auf nachhaltige Weise bewältigt werden.

Das lineare Modell – dem militärischen Einsatz hoher Intensität zur Beendigung von Kampfhandlungen folgt der zivil-militärische Stabilisierungseinsatz, der zur schrittweisen Verantwortungsübernahme durch zivile Akteure und schließlich zum Abzug der Streitkräfte führt – wird in der Einsatzrealität zwar meist durch fluide Sicherheitslagen durchbrochen. Langfristig jedoch ist die Abwesenheit von Kampfhandlungen und anderer physischer Gewalt entscheidend für die Vertrauensbildung in der Bevölkerung und damit den Wiederaufbau einer Nachkriegsgesellschaft.[10]

Ein traditioneller Ansatz wird CIMIC auf den militärischen Stabilisierungseinsatz mit seinen drei originären Kernfunktionen beschränken – die Zusammen-

an area so as to improve the conditions for reconstruction efforts to proceed.« Nato, *Strategic Commands' Input to Nato Policy for Stabilisation Operations and Military Support to Reconstruction Efforts*, Norfolk: Supreme Allied Commander, Transformation [SACT], 2.3.2007, Abs. 16.

7 Siehe exemplarisch Deutscher Bundestag, *Öffentliche Anhörung zum Thema »Zivil-militärische Zusammenarbeit«*, 25.10.2006, Protokoll Nr. 16/24, sowie in dieser Studie das Unterkapitel »Strategisch-konzeptionelle Schnittstellen« (S. 24).

8 So wird CIMIC auf der Website des Auswärtigen Amtes durch ein Foto illustriert, auf dem weiße Zelte vor einer Hügellandschaft zu sehen sind. Dazu heißt es: »Hinter dem Kürzel CIMIC verbirgt sich die zivilmilitärische Zusammenarbeit der Bundeswehr im Ausland. Das Foto zeigt den Aufbau von Schulzelten in Afghanistan durch CIMIC.« Auswärtiges Amt, *Deutsches Engagement in Nordafghanistan (Kunduz, Faisabad und Mazar-e-Sharif)*, <www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/RegionaleSchwerpunkte/Afghanistan-Zentralasien/Engagement-Kundus-Faisa-Mazar.html>.

9 Vgl. Andreas Heinemann-Grüder/Tobias Pietz, »Zivil-militärische Intervention – Militärs als Entwicklungshelfer?«, in: Christoph Weller u.a. (Hg.), *Friedensgutachten 2004*, Münster 2004, S. 200–208; Michael Schmunk, *Die deutschen Provincial Reconstruction Teams. Ein neues Instrument zum Nation-Building*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2005 (SWP-Studie 33/2005), S. 26f.

10 Vgl. Sascha Hardegger, *CIMIC-Doktrin im Spannungsfeld zwischen humanitärer Hilfe und militärischer Krisenintervention*, ETH Zürich: Forschungsstelle für Internationale Beziehungen, Januar 2003 (Beiträge Nr. 41), S. 18ff.

arbeit mit dem zivilen Umfeld zu erleichtern, die Akzeptanz des Einsatzes bei der Zivilbevölkerung zu erhöhen (um dadurch den Schutz der Truppe zu stärken) sowie zur Operationsplanung und -führung beizutragen. Damit konzentriert man den Streitkräfteeinsatz per se auf eine möglichst kurze Zeitspanne.[11] Ein progressiver Ansatz dagegen sieht – im Sinne einer ganzheitlichen Vorgehensweise – auch mittel- und längerfristig wichtige Aufgaben, die es erforderlich machen, militärische und zivile Konzepte, Instrumente und Fähigkeiten zur Reform bzw. zum Aufbau des Sicherheitssektors zu kombinieren.[12] Dabei sind übergangsweise auch staatliche Aufgaben (Polizei bzw. Gendarmerie und Strafvollzug) zu übernehmen, wie es im Ausnahmefall KFOR bereits geschehen ist. Bei einem progressiven Verständnis ist es allerdings problematisch, den für den traditionellen Ansatz unverändert gültigen Begriff CIMIC zu benutzen, da er die unterschiedliche Qualität der beiden Konzepte nicht widerspiegelt. Der Begriff »Zivil-militärisches Zusammenwirken« *(interaction)* wird der Aufgabe eines umfassenden *(comprehensive)* Ansatzes eher gerecht, handelt es sich bei der Interaktion doch um das bestimmende Element des Einsatzes.[13]

Im engeren Sinne hat CIMIC als operativ-taktisches Instrument die Funktion, den Kommandeur in der Wahrnehmung seiner Aufgaben – unter anderem hinsichtlich des Eigenschutzes *(force protection)*[14] – zu unterstützen und subsidiär zum zivilen Wiederaufbau, also zur Herstellung öffentlicher Ordnung und Infrastruktur, beizutragen.[15] Im weiteren Sinne kann CIMIC als Teil eines umfassenden politisch-strategischen Instrumentariums unterstützend tätig sein, etwa im Rahmen der Reform des Sicherheitssektors. CIMIC wirkt dabei unverändert am Gesamtprozess mit, ist aber nicht mehr zentraler Träger des zivil-militärischen Zusammenwirkens.

Generell haben die Balkan-Einsätze gelehrt, dass dauerhaft zu befriedende Nachkriegsgesellschaften ein langwieriges, militärisch abgestütztes Engagement erfordern. Dabei kann CIMIC kräfteverstärkend wirken, so dass sich der militärische Einsatz wirkungsvoller durchführen und damit früher beenden bzw. im Umfang reduzieren lässt. Denn die im CIMIC-Aufgabenbereich eingesetzten Soldaten sind dank konstanter Verbindungs- und Kontaktarbeit in der Lage, die sozialen, wirtschaftlichen und politischen Prozesse vor Ort zeitnah zu beurteilen. Dadurch wird es möglich, potentiell destabilisierende Entwicklungen frühzeitig zu erkennen und im Falle einer militärisch relevanten Situation entsprechende Kräfte einzusetzen. Dies kann im Laufe einer erfolgreichen Stabilisierungsphase dazu beitragen, die Streitkräfte gemäß einer »Exit Strategy« zu reduzieren.[16] Damit sich dies jedoch in einer gemeinsamen integrierten Vorgehensweise erreichen lässt, muss CIMIC dem jeweiligen spezifischen Aufgabenspektrum im Einsatzgebiet (etwa nach Größe des Territoriums, Bevölkerungszahl oder Bedrohungslage) angepasst werden. Gleichzeitig sind die operativen Anforderungen auch auf taktischer Ebene zielorientiert umzusetzen. Schließlich muss die militärische Operationsplanung in eine kohärente politische Gesamtplanung integriert werden, da militärische Maßnahmen allein nicht zu nachhaltigen Effekten führen.

11 So der ursprüngliche Ansatz bei IFOR. Vgl. Thijs W. Brocades Zaalberg, *Soldiers and Civil Power. Supporting or Substituting Civil Authorities in Modern Peace Operations*, Amsterdam University Press 2006, S. 252.

12 Vgl. Hans-Georg Ehrhart, *Civil-Military Co-Operation and Co-Ordination in the EU and in Selected Member States*, Study, European Parliament, DG External Politics of the Union, Oktober 2007, S. 1, <www.ifsh.de/pdf/aktuelles/ehrhartcivmilcoo.pdf>.

13 Mit dem generischen Oberbegriff *Zusammenwirken* werden die verschiedenen Beziehungsebenen erfasst. Schließlich handelt es sich bei CIMIC in der Regel nicht um *Kooperation*, weil wesentliche Voraussetzungen wie gemeinsame Ziele, Institutionen und eine wechselseitige Erwartungssicherheit häufig nicht gegeben sind – dies wird vielmehr z.B. im Verhältnis zu NROs angestrebt.

14 Eigenschutz ist wesentlich Risikomanagement; der Versuch, alle Risiken zu vermeiden, beeinträchtigt die Mission. In der Nato wird Eigenschutz wie folgt definiert: »Measures and means to minimize the vulnerability of personnel, facilities, materiel, action and operational effectiveness thereby contributing to mission success.« Nato, *Allied Joint Doctrine for Force Protection*, AJP-3.14, Ratification Draft 1 [2007], Abs. 0102.

15 Handlungsbedarf besteht speziell zu Beginn des Einsatzes, wenn zivile Organisationen den Wiederaufbau möglicherweise noch nicht übernehmen können *(reconstruction gap)*. Siehe Garland H. Williams, *Engineering Peace. The Military Role in Postconflict Reconstruction*, Washington, D.C.: United States Institute of Peace, 2005, S. 5ff.

16 Ein Beispiel dafür bieten die im Kosovo eingesetzten *Liaison Observation Teams* (LOTs). Siehe Frank Baumgard/Klaus Kühl, »Zivil-militärische Zusammenarbeit Bundeswehr. Ein operativer Faktor der Planung und Führung von Stabilisierungseinsätzen«, in: *Europäische Sicherheit*, 57 (2008) 10, S. 54–58.

Civil-Military Co-operation (CIMIC) in Nato und Bundeswehr

Im April 1999 verabschiedeten die Staats- und Regierungschefs auf dem Nato-Gipfeltreffen in Washington das neue Strategische Konzept der Atlantischen Allianz. Wie im Doktrinenbildungsprozess folgte dabei die Theorie der Praxis – nämlich den Erfahrungen aus dem jugoslawischen Nachfolgekrieg hinsichtlich Mandatsfrage und Kernfunktionen des Bündnisses. Entsprechend der neuen Bedeutung zivil-militärischer Zusammenarbeit wurde ein Passus in das Konzept eingefügt, der das Zusammenwirken zwischen Streitkräften und zivilem Umfeld als entscheidend für den Erfolg von Einsätzen bezeichnet und die gegenseitige Abhängigkeit betont.[17] Damit wurde die vom *Military Committee* (MC) der Nato in Auftrag gegebene Konzeption auf höchster politischer Ebene zu einer Leitlinie des Bündnisses erklärt und im Rahmen von »CIMIC 2000« umgesetzt.[18]

Nato Civil-Military Co-operation Doctrine

Die Nato-Direktive MC 411/1 von Juli 2001 definiert CIMIC in seiner Bedeutung für Einsätze sowohl im Rahmen der kollektiven Verteidigung gemäß Artikel 5 des Nordatlantikvertrags als auch – und insbesondere – im Rahmen der Krisenreaktion *(non-Article 5 Crisis Response Operations)* wie folgt: »Die Koordination und Kooperation, in Unterstützung der Mission, zwischen Nato-Kommandeur und zivilen Akteuren, einschließlich der Bevölkerung und lokalen Autoritäten sowie internationalen, nationalen und Nicht-Regierungsorganisationen und Agenturen.«[19]

Als Doktrin wurde CIMIC durch die *Allied Joint Publication* AJP-9 im Juni 2003 konkretisiert.[20] Demgemäß ist CIMIC ein integraler Bestandteil der militärischen Operationsplanung und -führung und soll dazu beitragen, den Einsatz im Sinne der Gesamtstrategie zu einem stabilen und nachhaltigen Endzustand *(end state)* zu führen. Der CIMIC-Stab ist in das Hauptquartier integriert und mit der Koordinierung im Einsatzgebiet beauftragt. Dabei sollen Nato-Streitkräfte die zivilen Akteure nach Möglichkeit unterstützen, ohne jedoch die Mission zu gefährden. Zudem soll bei CIMIC-Aktivitäten darauf geachtet werden, dass die ausgeübten Funktionen zeitgerecht auf entsprechende zivile Einrichtungen übergehen.

Zivil-Militärische Zusammenarbeit der Bundeswehr im Ausland (ZMZ/A)

Die aktuelle »Teilkonzeption Zivil-Militärische Zusammenarbeit der Bundeswehr« (TK ZMZ Bw)[21] vom Mai 2007 regelt als Grundlagendokument die Zusammenarbeit im Inland (ZMZ/I)[22] und im Ausland (ZMZ/A). Sie spiegelt die veränderten sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen wider, wie sie im Weißbuch 2006 zur deutschen Sicherheitspolitik formuliert wurden, und entspricht in ihren Vorgaben und Anforderungen der Transformation der Bundeswehr von einer Armee der Landesverteidigung zu einer »Armee im Einsatz« – jenem Wandel also, auf den sich die Streitkräfte strategisch und organisatorisch einstellen müssen.[23]

Komplexe multifunktionale Auslandseinsätze, bei denen militärische und zivile Instrumente bzw. Zielsetzungen aufeinander abgestimmt werden müssen,

17 Nato, *The Alliance's Strategic Concept*, Press Release NAC-S(99)65, Brüssel, 24.4.1999, Abs. 60, <www.nato.int/docu/pr/1999/p99-065e.htm>.
18 Entsprechend MC 411 von August 1997 war eine Arbeitsgruppe mit dem Auftrag eingesetzt worden, bis zum Jahr 2000 eine CIMIC-Fähigkeit für *Allied Command Europe* (ACE) zu konzipieren. Gemäß ACE-Direktive 82-2 von Januar 1998 beinhaltete »CIMIC 2000« eine konzeptionelle Komponente (Entwicklung von Leitlinien, Doktrin, Taktik, Techniken), eine Implementierungsphase (Schulung der Kommandeure und der Stäbe ab Sommer 1998) sowie die praktische Umsetzung von CIMIC-Aufgaben. Siehe Eekelen, *Military Support for Civilian Operations* [wie Fn. 2], Abs. 16. Vgl. Peter Braunstein, »CIMIC 2000 – Zivil-militärische Kooperation«, in: *Europäische Sicherheit*, 49 (Dezember 2000) 12, S. 47–50.
19 Übersetzung des Autors. Vgl. Nato International Military Staff, *MC 411/1. Nato Military Policy on Civil-Military Co-operation*, Abs. 4, <www.nato.int/ims/docu/mc411-1-e.htm>.
20 Siehe *AJP-9. Nato Civil-Military Co-operation (CIMIC) Doctrine*, Juni 2003 <www.nato.int/ims/docu/AJP-9.pdf>. Im Entwurf lag die Doktrin bereits im Juni 2001 vor.
21 Die Konzeption ist unter Verschluss; CIMIC wird daher anhand der Nato-Dokumente erläutert.
22 Über den Verteidigungs- und Spannungsfall hinaus kann die Bundeswehr im Rahmen von ZMZ/I auch subsidiäre Unterstützung in der Katastrophenhilfe leisten. Zudem bestehen Aufgaben und Bündnisstrukturen zur Unterstützung bei humanitären Katastrophen, die zivile Notfallplanung für den Krisen- oder Katastrophenfall und ggf. durch CIMIC zu begleitende, komplementäre Aktivitäten zur Unterstützung durch den Aufnahmestaat *(Host Nation Support)*. Siehe AJP-9 [wie Fn. 20], Abs. 106 und 401.
23 Siehe BMVg, *Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr*, Berlin, Oktober 2006, S. 95ff, 102ff.

stellen für die Bundeswehr eine neue Qualität militärischen Handelns dar. Dies machte eine Weiterentwicklung früherer Überlegungen notwendig, die in einer Version der Teilkonzeption von Oktober 2001 niedergelegt worden waren. Dabei orientiert sich die neue Fassung an der CIMIC-Doktrin der Nato. Schließlich geschieht es grundsätzlich im Verbund mit multinational zusammengesetzten Streitkräften, dass die Bundeswehr an Einsätzen im Rahmen von Konfliktverhütung und Krisenbewältigung sowie zur Unterstützung von Bündnispartnern teilnimmt. Es ist daher nur konsequent, sich an die in der Nato erarbeiteten Vorgaben anzulehnen – dies schließt auch ein, dass im Sprachgebrauch der Bundeswehr anstelle von ZMZ/A die Bezeichnung CIMIC verwendet wird.

CIMIC-Kernfunktionen

Die *Gestaltung zivil-militärischer Beziehungen (Civil-Military Liaison)* besteht hauptsächlich in Aufbau und Koordinierung zivil-militärischer Beziehungen, im regelmäßigen Informationsaustausch über die wechselseitigen Auswirkungen militärischen und zivilen Handelns sowie in Bekanntgabe und Abstimmung von Einsatz- und Operationsplanungen. Auf diese Weise soll die Voraussetzung dafür geschaffen werden, dass zivile Akteure einerseits Verständnis für Bedingungen, Möglichkeiten und Grenzen militärischen Handelns entwickeln, andererseits militärische Belange bei der Planung und Durchführung ihrer Maßnahmen berücksichtigen. Im Idealfall entsteht so ein synergetisches Miteinander. Eingeschränkt wird die aktive Unterstützungs- und Informationspolitik allerdings durch die Rahmenbedingungen der militärischen Einsatzführung und der Geheimhaltung.

Prinzipiell wird gegenüber zivilen Organisationen keine Kontrollfunktion beansprucht. Im Interesse effektiver Beziehungen soll das CIMIC-Personal vielmehr ein umfassendes Verständnis von Mandat, Rolle, Struktur, Methoden und Prinzipien ziviler Organisationen besitzen. Hervorgehoben werden in der Konzeption insbesondere die humanitären Prinzipien der Menschlichkeit, Unparteilichkeit, Neutralität und Unabhängigkeit, die nicht beeinträchtigt werden sollen. Betont wird zudem, dass die Verbindungsarbeit möglichst frühzeitig einzuleiten ist. Dies soll auch auf der Basis von – in der Regel offen zugänglichen – Daten über das Einsatzland (zu Geographie, Klima, Gesellschaft, Kultur, Wirtschaft, etc.) geschehen, die im Vorfeld des Einsatzes erhoben und dann vor Ort aktualisiert werden.[24] Den CIMIC-Kräften wird also entscheidende Bedeutung im frühen Planungsstadium und in der Umsetzung des Streitkräfteeinsatzes zugewiesen.

Im Einsatz selbst stellen der Aufbau und die Pflege vertrauensbildender Beziehungen zu den zivilen Akteuren einen Schwerpunkt der CIMIC-Arbeit dar. Diese Aktivitäten bilden die Grundlage für die beiden anderen Aufgabenbereiche – die Unterstützung des zivilen Umfelds und die Unterstützung der Streitkräfte. Dabei können sich der jeweilige Kontext und das Profil von CIMIC gemäß den Gegebenheiten des Einsatzes ändern, sei es im Kampf oder im Stabilisierungseinsatz. Bei allen Szenarien müssen zur Erstellung eines zivilen Lagebildes politische, soziale, kulturelle, religiöse, wirtschaftliche, ökologische und humanitäre Bedingungen des Landes und seiner Bevölkerung berücksichtigt werden, außerdem der Zustand der – meist rudimentär vorhandenen – Behörden und Strukturen auf staatlicher, regionaler und lokaler Ebene. Ebenso wichtig ist die Präsenz von internationalen Organisationen (IOs), Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen sowie Agenturen der Geberländer bzw. Hauptgeldgeber (wie EU, USAID, Weltbank) mit ihren unterschiedlichen Mandaten, Rollen, Strukturen, Methoden und Prinzipien. Einsätze unterliegen sich ständig verändernden Rahmenbedingungen und können sich daher nach Auftrag, Intensität, Schwerpunktsetzung sowie Kräfte- und Mittelansatz erheblich voneinander unterscheiden. Bei einem fließenden oder plötzlichen Wechsel der Intensitäten hat die Beurteilung der zivilen Lage eine entscheidende Bedeutung.[25]

Zentrale Aufgabe der CIMIC-Kräfte ist daher, durch ein ziviles Lagebild eine Kooperation des Kommandeurs mit den zivilen Akteuren in seinem Einsatzgebiet zu ermöglichen und entsprechende Kontakte aufrechtzuerhalten. Zu dieser Aufgabe zählen a) die Kontaktaufnahme und -pflege; b) die Einbeziehung relevanter ziviler Akteure in die Planung auf strategischer und operativer Ebene; c) eine kontinuierliche

24 Siehe SHAPE, *Guidelines for Operational Planning (GOP)*, Final Revision 1, SHAPE (Juni 2005), Abs. 4–11, S. 4–7. Vgl. Larry Jenkins, »A CIMIC Contribution to Assessing Progress in Peace Support Operations«, in: *International Peacekeeping*, 10 (Herbst 2003) 3, S. 121–136 (129).

25 Bei Einsätzen hoher Intensität besteht die CIMIC-Aufgabe darin, das militärische Führungspersonal hinsichtlich der Situation ziviler Akteure zu beraten und die Nutzung ziviler Ressourcen zu beurteilen. Mit Ende der Kampfhandlungen und dem Übergang zu Stabilisierungsoperationen (darin eingebunden ggf. Aufstandsbekämpfung) wird das gesamte CIMIC-Aufgabenspektrum eingesetzt.

Beurteilung des zivilen Umfelds, einschließlich der Identifizierung lokaler Bedürfnisse (wie Trinkwasserversorgung, Infrastruktur, medizinische Versorgung) und der Einschätzung, ob und in welchem Maße diese befriedigt werden können; d) die Beaufsichtigung entsprechender Aktivitäten, gegebenenfalls unter Hinzuziehung von Spezialisten[26]; e) die Orientierung an einer zeitgerechten und reibungslosen Übergabe von Verantwortung an die jeweiligen Behörden; f) die Kooperation mit anderen Stabstellen; und g) die diesbezügliche Beratung des Kommandeurs.[27] Als Grundvoraussetzung für diese Arbeit gelten aktuelle Informationen über die zivile Lage sowie der Informationsaustausch mit relevanten zivilen Stellen und Akteuren aller Ebenen. Konkret bedeutet dies ein umfangreiches Berichtswesen, das von Verbindungs- über Sicherheits- bis hin zu Straßennetzberichten reicht und diverse Beurteilungen und Projekt-Aktualisierungen enthält.

Die *Unterstützung ziviler Stellen und Akteure (Support to the Civil Environment)* zielt darauf ab, die Akzeptanz der Streitkräfte zu erhöhen, um so den Schutz der Truppe zu verbessern. Die militärischen Kräfte können dazu beitragen, dass die gesamtpolitische Zielsetzung einer normalisierenden Wiederaufbauhilfe realisiert wird, indem sie das zivile Umfeld unterstützen und den Wiederaufbau staatlicher und gesellschaftlicher Strukturen (einschließlich der Infrastruktur) fördern. Ein »breites Spektrum an Handlungsoptionen« ist vor allem dort erforderlich, wo es um die Schaffung eines sicheren Umfelds geht.[28] Begünstigt werden kann dieser Prozess dadurch, dass Hilfe mittelbar erfolgt, indem Unterstützungsleistungen für staatliche und nichtstaatliche Organisationen koordiniert werden – oder dadurch, dass man die Zivilbevölkerung unmittelbar unterstützt (um vorteilhafte Bedingungen für den militärischen Einsatz zu schaffen und/oder weil zivile Organisationen bzw. Strukturen dazu nicht in der Lage sind).[29] Außerdem sind im Rahmen verfügbarer Kräfte und Mittel zusätzliche Leistungen als Teil einer Gesamtstrategie oder im Rahmen nationaler Zielsetzungen möglich. Berücksichtigt werden müssen dabei jeweils die Vorgaben des Gastlandes sowie Entwicklungskonzepte der Geberländer, außerdem die übergeordneten Zielvorstellungen nationaler, internationaler sowie supranationaler Institutionen. Generell dient die Unterstützung des zivilen Umfelds der Durchführung des eigenen Auftrags und erfolgt subsidiär.

Schließlich wirken CIMIC-Stabsoffiziere an der militärischen Operationsplanung und -führung mit, indem sie das militärische Führungspersonal beraten und zu deren Entscheidungsfindung beitragen. Auf diese Weise leisten sie eine *Unterstützung der Streitkräfte (Support to the Force)*. Die wesentliche Grundlage dafür bilden Informationen über die Lage der zivilen Akteure einschließlich der Bevölkerung sowie die Bewertung der wechselseitigen Auswirkungen militärischen und zivilen Handelns. Das darauf aufbauende zivile Lagebild enthält je nach Einsatzgebiet und Auftrag unter anderem Daten über die soziale und wirtschaftliche Lage der Bevölkerung, die ethnische Situation sowie kulturelle und religiöse Besonderheiten, den Zustand der zivilen Infrastruktur sowie des Bildungs-, Gesundheits- und Veterinärwesens und des staatlichen Sicherheitssektors (einschließlich Justiz). Zudem informiert das zivile Lagebild darüber, wie das Handeln und Auftreten der Streitkräfte von zivilen Akteuren und der Bevölkerung wahrgenommen werden, welche Maßnahmen die zivilen Akteure planen und welche gemeinsamen Projekte bereits durchgeführt wurden.

Zur Vervollständigung des Gesamtlagebildes tragen neben CIMIC (S5/G5/J9) weitere Funktionsbereiche eines Stabes oder Hauptquartiers bei (nämlich LEGAD, POLAD, G2/J2, G4/J4, J6/G6, MP/FJg)[30] – oder sie führen eigene Bewertungen durch. Dem CIMIC-Stab kann die Koordinierung und Zusammenfassung der Beiträge übertragen werden. Es ist Teil des CIMIC-Führungsprozesses, die je nach Lage nötigen Maßnahmen durch ein Kalkül aus Kräften, Raum, Zeit und weiteren Daten zu ordnen und ihre zivilen Auswirkungen auf den militärischen Auftrag zurückzubeziehen. Damit wirkt CIMIC unmittelbar auf die Entscheidungsfindung bei der Operationsplanung ein.

26 CIMIC-Kräfte sind von Spezialisten *(functional specialists)* zu unterscheiden, die aufgrund ihrer im Einsatzgebiet häufig fehlenden Expertise zur Analyse, Planung und Durchführung etwa von Infrastruktur-Projekten eingesetzt werden (wie Agrarökonomen, Bauingenieure oder Bautechniker).
27 Vgl. AJP-9 [wie Fn. 20], Abs. 103.
28 Bundeswehr, *CIMIC – Ein militärischer Auftrag*, Potsdam, 23.8.2007, <www.einsatz.bundeswehr.de/C1256F1D0022A5C2/CurrentBaseLink/W2763FKB027INFODE>.
29 Siehe AJP-9 [wie Fn. 20], Abs. 104, 1.b; vgl. auch Abs. 202.

30 In multinationalen, streitkräfteübergreifenden Einheiten werden die Stabs- (S) und Generalstabsabteilungen (G) mit »J« (Joint) bezeichnet; J9 umfasst CIMIC. Bei Bataillon/Brigade/Division wird von S5/G5 gesprochen, in höheren Stäben von J9, da dort »Plans« mit J5 bezeichnet werden. Weitere Bezeichnungen: LEGAD (Legal Adviser), POLAD (Political Adviser), G2/J2 (Aufklärung/Lage anderer Kräfte), G3/J3 (Personal/Lage eigener Kräfte), G4/J4 (Logistik), J6/G6 (Verbindungen), MP/FJg (Feldjäger).

In seinem Lagevortrag kann ein CIMIC-Offizier zum Beispiel bestimmte Maßnahmen zur Eigensicherung empfehlen, Unterstützungsmöglichkeiten durch das zivile Umfeld vorschlagen, Koordinations- und Abstimmungsbedarf gegenüber zivilen Organisationen anmelden oder die Auswirkungen des Einsatzes der eigenen Kräfte auf die Lebensbedingungen der Bevölkerung und die Wirtschaft des Landes einschätzen. Er kann gegebenenfalls einen Unterstützungsbedarf für das zivile Umfeld erklären oder generelle Verhaltensmaßregeln gegenüber Bevölkerung und zivilen Organisationen im Einsatzgebiet bekanntgeben. Schließlich sind die Streitkräfte auch auf zivile Ressourcen vor Ort angewiesen – ob es sich nun um Personal, Materialien (etwa zum Brücken- und Straßenbau) oder um Informationen handelt. Gleichzeitig sollen nachteilige Auswirkungen auf Bevölkerung, Wirtschaft, Umwelt, Infrastruktur oder die Arbeit humanitärer Organisationen vermieden werden.

Schlussfolgerungen

Jede Doktrin ist nur so gut wie ihre Umsetzung; diese wiederum wird ganz wesentlich durch die jeweilige Streitkräftekultur bestimmt.[31] Demgemäß entscheidet die national jeweils unterschiedlich geprägte zivil-militärische Interaktion auch über die Schwerpunktsetzung bei CIMIC-Maßnahmen bzw. darüber, ob überhaupt der Doktrin gefolgt und speziell ausgebildetes militärisches Personal zum Zweck der Verbindungsarbeit und bei Wiederaufbauprojekten eingesetzt wird.

Aktivitäten im Rahmen von CIMIC sollen die Zusammenarbeit mit dem zivilen Umfeld erleichtern, die Akzeptanz des Einsatzes bei der Zivilbevölkerung und damit den Schutz der Truppe erhöhen sowie zur Operationsplanung und -führung beitragen. Der militärische Nutzen steht also klar im Vordergrund. Dabei kann die Schaffung eines sicheren Umfelds dadurch begünstigt werden, dass anhand der Erkenntnisse aus der Verbindungsarbeit subsidiäre Hilfe geleistet wird – indem man Unterstützungsleistungen für staatliche und nichtstaatliche Organisationen koordiniert oder aber die Zivilbevölkerung direkt unterstützt. Solche Maßnahmen können sinnvoll erscheinen, weil dadurch vorteilhafte Bedingungen für die militärische Einsatzmission geschaffen werden und/oder weil die entsprechenden zivilen Strukturen dazu (noch) nicht in der Lage sind.

31 Vgl. Paul Johnston, »Doctrine Is Not Enough: The Effect of Doctrine on the Behavior of Armies«, in: *Parameters*, Herbst 2000, S. 30–39, <www.carlisle.army.mil/usawc/Parameters/00autumn/johnston.htm>.

CIMIC im ISAF-Einsatz

Deutschland beteiligt sich mit über 6000 Soldatinnen und Soldaten an Einsätzen im Ausland. Davon sind 140 im CIMIC-Aufgabenbereich tätig (siehe Tabelle S. 15). Der Schwerpunkt liegt dabei auf der seit August 2003 von der Nato geführten Operation in Afghanistan. Das deutsche ISAF-Kontingent umfasst derzeit bis zu 4500 Soldatinnen und Soldaten; überwiegend sind sie in der Nordregion des Landes im Einsatz.

Im Idealfall trägt CIMIC dazu bei, eine Gesamtstrategie mit militärischen und zivilen Aspekten zu entwickeln und die darin definierten Ziele zu erreichen. Inwiefern die Praxis dieser Maxime gerecht wird, soll in der folgenden Fallstudie hinterfragt werden. Dazu werden – vor dem Hintergrund der eingangs erläuterten Konzeption – das Mandat und der militärische Auftrag auf politisch-strategischer Ebene dargestellt und anhand von Beispielen auf operativ-taktischer Ebene problematisiert. Worin liegen die Ziele des ISAF-Einsatzes, und welche CIMIC-Maßnahmen haben sich als besonders geeignet erwiesen, um die Erfüllung des Auftrags zu unterstützen? Wo haben sich Probleme und Widersprüche ergeben? Zu überprüfen ist außerdem, ob die unterschiedlichen Zielvorstellungen miteinander vereinbar sind und gegebenenfalls angepasst werden können. Daneben sind Blockadepositionen einzelner Akteure zu ermitteln.

ISAF-Mandat und Einsatzvorbehalte

Das am 5. Dezember 2001 unterzeichnete Afghanistan-Abkommen sah den Einsatz einer UN-mandatierten internationalen Truppe vor. Durch Resolution 1386 autorisierte der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen die »International Security Assistance Force« (ISAF), alle zum Gelingen der Mission notwendigen Maßnahmen zu ergreifen. Allerdings wurden ISAF-Kräfte zunächst nur in Kabul stationiert. Erst im Oktober 2003 genehmigte Resolution 1510 die Ausweitung des ISAF-Mandats über Kabul und seine Umgebung hinaus. Gemäß dem aktuellen Mandat des Bundestags »hat der ISAF-Einsatz unverändert zum Ziel, Afghanistan bei der Aufrechterhaltung der Sicherheit so zu unterstützen, dass sowohl die afghanischen Staatsorgane als auch das Personal der Vereinten Nationen und anderes internationales Zivilpersonal, insbesondere solches, das dem Wiederaufbau und humanitären Aufgaben nachgeht, in einem sicheren Umfeld arbeiten können.«[32] Glaubwürdigkeit und Legitimation des Einsatzes hängen also wesentlich davon ab, ob die entsandten Kräfte einen Beitrag zur Sicherheit in Afghanistan leisten können.

Die Bundesregierung hat in ihrem »Afghanistan-Konzept« von September 2008 die Aufgabe der Streitkräfte so festgelegt: »Die militärische Komponente schafft das notwendige sichere Umfeld für den Wiederaufbauprozess – so lange, bis die afghanischen Sicherheitsorgane dazu selbst in der Lage sind.«[33] Gemäß ISAF-Operationsplan dienen die Wiederaufbauteams *(Provincial Reconstruction Teams, PRTs)* als »Katalysatoren des Wandels«, zu deren militärischer Unterstützung die Nato-Kräfte beitragen.[34] Entsprechende Stabilisierungseinsätze sollen ein Umfeld erzeugen, in dem Vertrauen und Sicherheit herrschen und daher ein Wiederaufbau möglich ist. Präsenz und Engagement dienen gleichermaßen dazu, die gewünschten Resultate zu erzielen, wobei die Bandbreite militärischer Operationen vom lokalen Selbstschutz bis zu offensiven Land- und Luftoperationen reicht und ein robuster Ansatz im Sinne des UN-Mandats als notwendig erachtet wird, um die Initiative zu behalten.

Rechte und Pflichten der im Ausland tätigen Truppe sind vor allem aus dem Mandat abzuleiten, das dem Einsatz zugrunde liegt. Deutschland hat dem Operationsplan und den »Rules of Engagement« im Nato-Rat zugestimmt. In drei Bereichen wurden jedoch Erklärungen zur nationalen Umsetzung abgegeben. Sie legen fest, dass deutsche Soldaten erstens nicht aktiv an der Drogenbekämpfung teilnehmen,

32 Bundestag, *Antrag der Bundesregierung*, Drucksache 16/10473, 7.10.2008, S. 2, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/104/1610473.pdf>.
33 Bundesregierung, *Das Afghanistan-Konzept der Bundesregierung*, 9. September 2008, S. 14, <www.bundesregierung.de/Content/DE/Publikation/Bestellservice/__Anlagen/2008-10-14-afg-konzept,property=publicationFile.pdf>.
34 SACEUR OPLAN 10302 (Revise 1) ISAF, Dezember 2005 <www.folketinget.dk/samling/20051/UM-del//Bilag/44/242709.PDF>.

Tabelle
CIMIC im Einsatz*

	Stabsoffiziere	*Unteroffiziere*	*Feldkräfte*	*Insgesamt*
KFOR				
Hauptquartier KFOR	1	–	–	1
Deutscher Anteil multinationale Task Force Süd	4	–	–	4
CIMIC und Liaison Monitoring Team (LMT)	20	23	16	59
Einsatzbataillon Pristina	1	1	1	3
KFOR insgesamt				67
EUFOR				
Liaison Observation Team (LOT)	11	24	2	37
ISAF				
Mazar-e Sharif: Stab Einsatzkontingent	5	3	–	8
PAT Taloquan	1	1	–	2
PRT Feyzabad				
PRT	3	1	–	4
CIMIC-Zug	4	4	–	8
PRT Feyzabad insgesamt				12
PRT Kunduz				
PRT	3	1	–	4
CIMIC-Zug	4	4	–	8
PRT Kunduz insgesamt				12
ISAF Kabul Stab	1	1	–	2
ISAF insgesamt				36
CIMIC insgesamt				140

* Die *Liaison Observation Teams* und die *Liasion Monitoring Teams* werden durch CIMIC-Stabsabteilungen geführt, da sie einen Auftrag an der Schnittstelle zum zivilen Umfeld wahrnehmen. Diese CIMIC-nahen Kräfte haben einen Kurs für Verbindungs- und Beobachtungstrupps mit CIMIC-Anteilen (interkulturelle Kompetenz, Gesprächstraining etc.) absolviert, aber nicht den kompletten CIMIC-Ausbildungsgang. Angaben gemäß BMVg, Fü S V 3, Bonn, 2.4.2008.

zweitens militärische Gewalt zur Durchsetzung des Auftrags nur gemäß dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit einsetzen und drittens »grundsätzlich in den ISAF-Regionen Nord und Kabul operieren und in anderen Regionen nur für zeitlich und im Umfang begrenzte Unterstützungsmaßnahmen der Nato eingesetzt werden, sofern diese Unterstützungsmaßnahmen zur Erfüllung des ISAF-Gesamtauftrages unabweisbar sind«.[35]

Aus Sicht der Bundesregierung führen diese nationalen Vorbehalte (Caveats) bei den deutschen ISAF-Einsatzkräften zu keiner Einschränkung der Handlungsfähigkeit. Zu unterscheiden ist allerdings zwischen den veröffentlichten Vorbehalten und ihrer jeweils auf den konkreten Einsatz bezogenen Auslegung, aus der sich weitere Beschränkungen ergeben können.[36] So dürfen sich Soldaten seit einem ministe-

35 Deutscher Bundestag, *Einsatz der Bundeswehr in Afghanistan im Rahmen der Internationalen Sicherheitsbeistandstruppe*, Drucksache 16/2380, 9.8.2006, S. 8f.

36 Dazu Peter Dahl Thruelsen: »[...] the real extent of caveats is indeterminate, because a number of new caveats are only made known when a unit seeks clearance for operational use back in the national capital. These ›ad-hoc‹-extensions to existing national caveats hamper the effectiveness of ISAF operations and the likelihood of operational success in the provinces.« Ders., *Nato in Afghanistan. What Lessons Are We Learning and Are We Willing to Adjust?*, Copenhagen: Danish Institute for International Studies, 2007 (DIIS Report 2007:14), S. 20.

riellen Erlass von 2006 nur noch in gepanzerten Fahrzeugen, mit medizinischer Unterstützung sowie in Begleitung von Kampfmittelbeseitigungsteams auf Patrouille begeben.[37] Verbunden mit weiteren Einsatzrestriktionen erschweren solche Vorgaben, wie schon in früheren Fällen, die Einsatzkoordination *(unity of command)*[38] und bei ISAF zudem gemeinsame Aktionen mit afghanischen Sicherheitskräften. Das Problem verschärft sich, wenn gleichzeitig Fähigkeitslücken auftreten – bei Aufklärung, Kommunikation, Fahrzeugen, Infanterie- und Pionierkräften oder Lufttransport. Kurzum: »Die Vorbehalte, wie die Lücken, erhöhen das Risiko für jeden ISAF-Angehörigen in Afghanistan.«[39]

Sicherheitslage

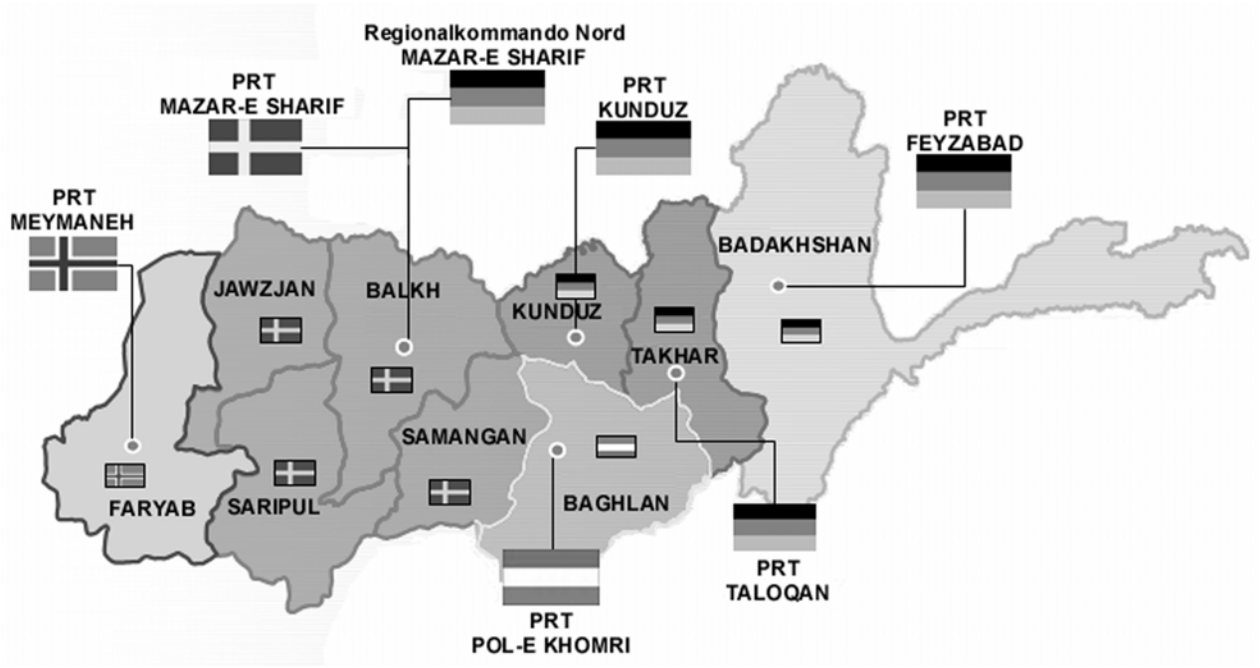
Die Sicherheitslage ist dadurch gekennzeichnet, dass militante Oppositionskräfte wie die Taliban die noch fragilen Einrichtungen afghanischer Staatlichkeit bedrohen.[40] Aufstandsaktivitäten und terroristische Akte (Attentate, Hinterhalte mit Sprengfallen, Selbstmordanschläge) nehmen zu; sie richten sich größtenteils gegen afghanische Sicherheitskräfte und Zivilisten. Von besonderer Bedeutung sind Angriffe auf lokale und internationale Helfer – so wurden Lebensmittel-Konvois überfallen und ausgeraubt, Helfer getötet oder entführt. Das Land ist geteilt in einen stabileren West- und Nordteil, in dem vor allem Streitigkeiten zwischen Stammesgruppen sowie Kriminalität für Sicherheitsprobleme sorgen, und die Süd- und Ostregion, die von einer immer besser koordinierten Aufstandsbewegung geprägt wird. Dabei war bislang allerdings mehr als die Hälfte aller Todesfälle unter NRO-Mitarbeitern im Norden zu verzeichnen, mit hauptsächlich kriminellem Hintergrund. Als Konsequenz kann etwa die Arbeit der Welthungerhilfe »nur unter Beachtung schärfster Sicherheitsvorkehrungen« stattfinden. Manche Projekte müssten »ferngesteuert« werden, so die Organisation, weil es für Helfer zu gefährlich sei, über Land zu reisen.[41]

Die deutschen Wiederaufbauteams

Deutschland hat die Führung des Regionalkommandos Nord mit Mazar-e Sharif als operativer Zentrale (und Logistikbasis) übernommen und trägt seit Juni 2006 als Leitnation die Verantwortung in der Nordregion, insbesondere durch die beiden PRTs in Kunduz (seit November 2003) und Feyzabad (seit September 2004). Dabei machte die Knappheit an verfügbaren Truppen den Afghanistan-Einsatz von Beginn an zu einem Testfeld für innovative Konzepte.[42] Die amerikanische Initiative, mit den PRTs auf militärisch-zivile Hybriden zu setzen und damit aus der Not eine Tugend zu machen, entsprach dem Ansatz, durch einen »Light Footprint« den Eindruck einer Besatzungsmacht zu vermeiden.[43] Grundprinzip der deutschen PRTs ist das Zusammenwirken ziviler und militärischer Experten, die gleichrangig (geführt durch eine »Doppelspitze« von AA und BMVg) unter einem politischen Gesamtauftrag arbeiten und mehr Wirkung erzielen, weil sie konzeptionell und operativ integriert agieren. Die militärischen Fähigkeiten dienen dazu, Sicherheit herzustellen und so die Arbeit der zivilen PRT-Agenturen zu ermöglichen.[44]

37 Dass sich Soldaten nur geschützt auf Patrouille begeben, ist selbstverständlich. Der personelle und technische Aufwand, der sich daraus ergibt, kann je nach konkreten Vorgaben aber sehr unterschiedlich ausfallen. Vgl. Paul Gallis, *Nato in Afghanistan: A Test Case of the Transatlantic Alliance*, CRS Report for Congress, RL33627 (Updated May 6, 2008), S. 6.
38 »Just like IFOR and SFOR, unity of command was not achieved in the multinational KFOR operation – the Nato commander lacked the necessary leverage and control, and nations reserved the right to dictate how, where, and when their contributing forces would be employed and deployed«, so Williams, *Engineering Peace* [wie Fn. 15], S. 142.
39 General Karl-Heinz Lather, zitiert nach: »In Afghanistan fehlen Soldaten«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 10.5.2008, S. 5. Vgl. Sascha Lange, *Die Bundeswehr in Afghanistan. Personal und technische Ausstattung in der Einsatzrealität*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2008 (SWP-Studie 9/2008).
40 Siehe *The Situation in Afghanistan and Its Implications for International Peace and Security*. Report of the Secretary-General, UN-Dok. A/62/722-S/2008/159, 6.3.2008, Abs. 2, 17ff, 47, sowie Shadid Afsar/Chris Samples/Thomas Wood, »The Taliban. An Organizational Analysis«, in: *Military Review*, Mai/Juni 2008, S. 58–73, <http://usacac.leavenworth.army.mil/CAC/milreview/English/MayJun08/SamplesEngMayJun08.pdf>.
41 Hans-Joachim Preuß, *Afghanistan: Schwierige Kursfindung für Hilfsorganisationen*, 5.10.2007, <www.welthungerhilfe.de/afghanistan-spezial.html>. Vgl. *The Situation in Afghanistan and Its Implications* [wie Fn. 40], Abs. 64f.
42 Siehe Schmunk, *Die deutschen Provincial Reconstruction Teams* [wie Fn. 9], S. 8ff, 37.
43 Siehe Lakhdar Brahimi, *Briefing to the Security Council S/PV.4469*, 6.2.2002, S. 6. Vgl. Markus Gauster, *Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan. An Innovative Instrument of International Crisis Management Being Put to the Test*, Garmisch-Partenkirchen: George C. Marshall European Center for Security Studies, Januar 2008 (Occasional Paper Series Nr. 16), S. 8f.
44 Vgl. Appendix 1 to Annex C to OPLAN, in: OPLAN ISAF [wie Fn. 34], S. C-1-1.

Karte
Das Regionalkommando Nord



Im Idealfall trägt unter anderem die CIMIC-Verbindungsarbeit zum notwendigen Eigenschutz bei – indem etwa ein PRT-Kommandeur in Kunduz erfährt, wenn Verdächtige in die Region kommen, die möglicherweise Anschläge verüben wollen.[45] Allerdings ist der Kommandeur aufgrund begrenzter militärischer Fähigkeiten häufig auf die Zusammenarbeit mit lokalen Machthabern angewiesen, um den Schutz des PRT zu gewährleisten – eine fragile Sicherheitslage, die sich jederzeit ändern kann, und zugleich eine »Akzeptanzfalle«, die zu Lasten der gebotenen Herrschaft des Rechts geht.[46] Eine häufig geäußerte Kritik lautet, dass in PRTs unter deutscher Leitung der Selbstschutz vor der Auftragserfüllung, also der Sicherheitsherstellung, rangiere.[47] Dabei wirken sich deutsche Einsatzbeschränkungen direkt auf die Umsetzung militärischer Fähigkeiten aus: So übernahm im Herbst 2006 das damalige dänische Einsatzkontingent mit 41 Soldaten die Hälfte der Patrouillentätigkeit des aus etwa 400 Soldaten bestehenden PRT Feyzabad – »hauptsächlich wegen deutscher Beschränkungen der Bewegungsfreiheit außerhalb des Camps und ihrer restriktiven Einsatzregeln«.[48]

Als erster Schritt zur geplanten Ausfächerung des zivil-militärischen Konzepts hat die Außenstelle des PRT Kunduz im Februar 2008 ein permanent besetztes Beraterteam *(Provincial Advisory Team, PAT)* in Taloqan eingerichtet. Es besteht aus bis zu 40 zivilen und militärischen Mitarbeitern, vor allem Soldaten des deutschen ISAF-Kontingents (darunter zwei CIMIC-Soldaten), und soll die am Ort ansässigen Mitarbeiter der GTZ – die als Durchführungsorganisation des BMZ dient – integrieren. Durch die Ausfächerung soll die Aufbauarbeit in den bisher durch ISAF noch nicht erfassten Provinzen (Jawzjan, Takhar, Sari Pul, Samangan) sukzessive gefördert werden. In den Provinzhauptstädten sollen weitere PATs eingerichtet werden. Sie haben die Aufgabe, im Zusammenwirken mit der Provinzregierung sowie lokal vertretenen staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen die Autorität der afghanischen Regierung durch Stabilisierungs- und Aufbaumaßnahmen zu stärken.[49]

45 Solche Erkenntnisse können Ergebnis der CIMIC-Arbeit sein, sind aber nicht deren Ziel.
46 Siehe Ali A. Jalali, »The Future of Afghanistan«, in: *Parameters*, 36 (Frühjahr 2006) 1, S. 4–19 (6). Vgl. Barbara J. Stapleton, »A Means to What End? Why PRTs Are Peripheral to the Bigger Political Challenges in Afghanistan«, in: *Journal of Military and Strategic Studies*, 10 (Herbst 2007) 1, S. 38.
47 Siehe Gauster, *Provincial Reconstruction Teams* [wie Fn. 43], S. 27, und Schmunk, *Die deutschen Provincial Reconstruction Teams* [wie Fn. 9], S. 26.

48 Thruelsen, *Nato in Afghanistan* [wie Fn. 36], S. 21.
49 Bundesregierung, *Afghanistan-Konzept* [wie Fn. 33], S. 41.

CIMIC-Kernfunktionen im ISAF-Einsatz

Abgeleitet vom ISAF-Mandat hat der deutsche Kommandeur des Regionalkommandos Nord den zivil-militärischen Auftrag, ein sicheres und stabiles Umfeld zu schaffen und die Bedingungen für eine weitere positive Entwicklung herzustellen. Ein grundlegendes Problem besteht jedoch darin, dass im konzeptionellen Design der ISAF-Mission die extrem defizitären Strukturen des kriegszerstörten afghanischen Staatswesens nicht hinreichend berücksichtigt wurden. Faktisch ist jeder Akteur – von der politischen bis zur operativ-taktischen Ebene – damit konfrontiert, dass ein »Staatsaufbau ohne Staat« betrieben werden muss.[50] Angesichts dieser Situation, die durch eine sich verschlechternde Sicherheitslage weiter erschwert wird, erscheint der im Vergleich zum Balkan-Engagement geringe Streitkräfte- und Mittelansatz zunehmend fragwürdig. So sind im PRT Kunduz – dem größten PRT in Afghanistan – 410 Soldaten (davon 330 deutsche) für ein Gebiet von annähernd 20 000 Quadratkilometern zuständig.[51] Die von der internationalen Gemeinschaft eingesetzten Finanzmittel sind ebenfalls unzulänglich.[52] Diese Faktoren prägen den ISAF-Einsatz insgesamt, wirken sich aber auch besonders auf CIMIC aus.

Die Bedeutung von CIMIC-Kräften bei der Beschaffung von Informationen, mit denen sich die Entwicklung im Einsatzgebiet beurteilen lässt, kann gerade in fluiden Sicherheitslagen nicht hoch genug eingeschätzt werden.[53] Gleichwohl waren im Februar 2008 im gesamten deutschen ISAF-Einsatzkontingent nur 36 Soldaten im Bereich CIMIC eingesetzt – davon jeweils zwölf in den beiden Wiederaufbauteams (siehe Tabelle S. 15). Es stellt sich die Frage, wie mit einer derart geringen Zahl an CIMIC-Personal ein realistisches und aktuelles ziviles Lagebild erstellt werden soll. Zweifellos müssen nicht alle Daten in den drei Provinzen kontinuierlich durch Erkundungstrupps überprüft und nicht alle Erhebungen von eigens ausgebildeten CIMIC-Kräften durchgeführt werden. Allerdings ist bei dem auslaufenden CIMIC-Einsatz im Kosovo – wo eine vergleichbare Situation besteht (Nachkriegsgesellschaft, fehlende Staatlichkeit, Gewaltkriminalität) – mit 67 Soldaten ein ungleich größeres Kräftekontingent speziell in der Verbindungsarbeit tätig. Und dies, obwohl das deutsche Einsatzgebiet in den nordafghanischen Provinzen Badakhshan, Kunduz und Takhar mit einer Fläche von 64 520 Quadratkilometern sechsmal so groß ist wie der Kosovo. Würde man die Zahl der im Kosovo verbliebenen CIMIC-nahen Kräfte als Maßstab zugrunde legen, so müssten in Afghanistan proportional zur geographischen Ausdehnung (einmal abgesehen von der unterschiedlichen Topographie und anderen Faktoren) rund 400 CIMIC-Kräfte vorgesehen werden – eine utopisch hohe Zahl. Auch wenn man die Relation von Truppenstärke zu Fläche nicht überbewerten darf, belegt diese Rechnung doch anschaulich, welch ungleich höhere Bedeutung dem Einsatz auf dem Balkan gegenüber jenem in Afghanistan beigemessen wird.

Gestaltung der zivil-militärischen Beziehungen

Der Einsatz deutscher CIMIC-Kräfte erfolgt in unterschiedlicher Form. Die CIMIC-Stabskräfte im Regionalkommando Nord und in den PRTs beauftragen Erkundungstrupps (zwei Mann und ein Sprachmittler sowie gegebenenfalls Begleitschutz), die die zivile Lage vor Ort erfassen, Kontakte herstellen und pflegen, konkrete Projekte identifizieren sowie bei deren Abstimmung und Realisierung unterstützend tätig sind. Die zur Erkundung eingesetzten Feldkräfte haben vor allem die Aufgabe, in den Ortschaften ihrer Zuständigkeitsgebiete Gespräche zu führen und Eindrücke zu sammeln, um daraus »Village Profiles« zu erstellen.

50 Siehe Citha D. Maaß, *Afghanistan: Staatsaufbau ohne Staat*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2007 (SWP-Studie 4/2007). Vgl. Andreas Schneider, »Zivil-militärische Zusammenarbeit und Koordinierung des Wiederaufbaus am Beispiel des deutschen PRTs in Kunduz – eine Betrachtung aus Sicht des Deutschen Entwicklungsdienstes Afghanistan«, in: Walter Feichtinger/Markus Gauster (Hg.), *Zivil-Militärische Zusammenarbeit am Beispiel Afghanistan*, Wien: Landesverteidigungsakademie, März 2008, S. 159.

51 Das Verhältnis Soldaten/Einwohner liegt im Fall KFOR (Kosovo) bei 23,8/1000, bei ISAF (Afghanistan) bei 1,6/1000. Siehe Timo Noetzel/Martin Zapfe, *Aufstandsbekämpfung als Auftrag. Instrumente und Planungsstrukturen für den ISAF-Einsatz*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2008 (SWP-Studie 13/2008), S. 12, sowie Nima Abbaszadeh u.a., *Provincial Reconstruction Teams. Lessons and Recommendations*, Princeton: Woodrow Wilson School at Princeton University, Januar 2008, S. 28.

52 »For all the talk of progress the fact is that investment in the Afghans is the lowest per capita of any development programme by the international community since World War Two«, so Hekmat Karzai/Julian Lindley-French, »Listening to Afghans«, in: *Afghanistan Times*, 19.11.2007, S. X29. Vgl. James Dobbins u.a., *America's Role in Nation-Building. From Germany to Iraq*, Santa Monica: RAND Corporation, 2003, S. 146.

53 Vgl. Jenkins, »A CIMIC Contribution to Assessing Progress« [wie Fn. 24], S. 129ff.

Erfasst werden relevante Aspekte wie die Trinkwasserversorgung, die Bildungsinfrastruktur, die Sicherheitslage oder der Zustand lokaler Institutionen. Zudem überprüfen Projekttrupps (ein Bauingenieur und ein Bautechniker sowie ein Sprachmittler) beispielsweise die Entwicklung von Infrastrukturprojekten. Die eigentliche Verbindungsarbeit wird jedoch von den Verbindungsoffizieren, die das »Gesicht von CIMIC« bilden, allein in Begleitung eines Sprachmittlers geleistet – dazu gehören Gespräche mit Vertretern von Provinzregierung, Provinzrat, afghanischer Armee und Polizei sowie Medien, mit Bürgermeistern, Mullahs und Ältesten oder den Repräsentanten von UNAMA, Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen.[54] Aus all diesen Informationen erstellen die CIMIC-Stabskräfte das zivile Lagebild.

Dank der einsatzvorbereitenden Ausbildung der CIMIC-Soldaten hat sich der Kenntnisstand über zivile Akteure und laufende Programme im Einsatzgebiet verbessert, ebenso der Informationstransfer bei Kontingentwechseln der Bundeswehr. Allerdings musste in Kunduz die interne Datenbank bereits zum dritten Mal neu aufgebaut werden, weil bei jedem Wechsel der aus Deutschland entsandten Truppen ein Teil der Bestände verlorenging.[55] Zudem stellt der ISAF-übergreifende Informationstransfer ein Problem dar. Ein Beispiel dafür bietet die Übergabe des PRT in der Provinz Baghlan, für das bis September 2004 die Deutschen zuständig waren, an ein niederländisches Kommando. Zwar wurden Dokumente ausgetauscht, nachdem Feldkräfte gemäß dem CIMIC-Auftrag täglich große Datenmengen erhoben hatten. Dennoch war es für die Niederländer unmöglich, sich einen schnellen Überblick über die spezifischen Bedürfnisse im Einsatzraum zu verschaffen. Im Ergebnis wurden mehrere parallele Datenbasen eingerichtet, was nicht nur zur Verdoppelung von Arbeitsschritten führte, sondern auch negative Implikationen für die Unterstützung der eigenen Streitkräfte mit sich brachte.[56] Zudem werden in den multinationalen Einheiten weiterhin Daten in den einzelnen Nationalsprachen (etwa Finnisch) erfasst; ein übergreifendes, verbindliches Informationsmanagement fehlt, von den jeweiligen nationalen und ressortbezogenen Meldewegen einmal abgesehen.[57]

In der Binnenstruktur der deutschen PRTs vermittelte die ressortübergreifende Zusammenarbeit lange Zeit ein wenig einheitliches Bild. Weil Vertreter von BMZ sowie GTZ, KfW und DED es abgelehnt hatten, als Regierungsorganisationen in einem gemeinsamen Lager mit der Bundeswehr untergebracht zu werden, richtete man in Kunduz zunächst das separate »Deutsche Haus für Entwicklungspolitik« ein. Dies wurde seitens des Auswärtigen Amtes und der Bundeswehr kritisiert, weil es den Eindruck getrennter Politik fördere. Auf EZ-Seite nahm man dagegen für sich in Anspruch, den »dritten Pfeiler des deutschen gemeinsamen Engagements« zu bilden, und beanstandete die dominante Rolle der Bundeswehr. Insgesamt jedoch besteht die Einschätzung, dass die Arbeit des PRT Kunduz so breit und integriert angelegt ist wie bei keinem anderen PRT. Inzwischen haben auch alle vor Ort vertretenen Repräsentanten der Ressorts (AA, BMVg, BMI, BMZ) ein gemeinsames Stadthaus bezogen. Nach wie vor aber gibt es Bedenken, weil damit eine klare Trennung von zivilen und militärischen Komponenten, wie sie in der Öffentlichkeit gepflegt wird, nicht mehr gegeben ist.[58]

Unterstützung des zivilen Umfelds vs. restriktive Selbstverpflichtung

Aufgrund einer restriktiven Selbstverpflichtung des Verteidigungsministeriums werden zur Unterstützung des zivilen Umfelds keine umfangreichen

54 Vgl. Bundeswehr, *CIMIC – Ein militärischer Auftrag* [wie Fn. 28]; Winfried Nachtwei, »Afghanistan-Besuch im Oktober 2006: Zwischen Anschlagsgefahren und Aufbaufortschritten«, <www.nachtwei.de/index.php/articles/440>.

55 Siehe Citha D. Maaß, »Viele Deutsche, viele Konzepte«, in: *Süddeutsche Zeitung*, 10.10.2007, S. 2.

56 Vgl. Sebastiaan J. H. Rietjens, »Managing Civil-Military Cooperation. Experiences from the Dutch Provincial Reconstruction Team in Afghanistan«, in: *Armed Forces & Society*, 34 (Januar 2008) 2, S. 180f.

57 Im »Afghan Country Stability Picture«, einer ISAF-gestützten Datenbasis, wird landesweit die Aufbau- und Entwicklungshilfe aller EZ-Akteure erfasst. Allerdings sind die Einträge freiwillig, daher kann weder von einer aktuellen noch von einer vollständigen Liste ausgegangen werden. Derzeit sind Angaben zu über 58 000 Projekten im Gesamtumfang von 11 Mrd. US-Dollar in der Datenbasis enthalten. Siehe Nato, *Fact Sheet. Progress on Reconstruction and Development in Afghanistan*, Dezember 2007 <www.nato.int/docu/comm/2007/0712-hq/pdf/r-d-update.pdf>. Vgl. Abbaszadeh u.a., *Provincial Reconstruction Teams* [wie Fn. 51], S. 9.

58 Siehe Abbaszadeh u.a., *Provincial Reconstruction Teams* [wie Fn. 51], S. 28; Winfried Nachtwei, »Delegationsbesuch der ›ISAF-Insel‹ PRT Kunduz am 31. Januar 2004«, <www.nachtwei.de/index.php/articles/news/275>; Schmunk, *Die deutschen Provincial Reconstruction Teams* [wie Fn. 9], S. 29.

Wiederaufbauprojekte durchgeführt.[59] Vorrangig sollen kleinere Unterstützungsmaßnahmen *(Quick Impact Projects)* umgesetzt werden, die schnelle, sofort sichtbare Ergebnisse zeitigen.[60] Zudem steht dem Kommandeur ein »Handgeld« in Höhe von 30 000 Euro für den Einsatzzeitraum von vier Monaten zur Verfügung, das er für Maßnahmen verwenden kann, die operativ notwendig sind (wie Brücken- und Straßenbau), nicht aber für CIMIC-Aktivitäten. Grundsätzlich werden Mittel für CIMIC-Projekte in Afghanistan von Dritten bereitgestellt – vor allem durch AA und BMZ, aber auch durch private Spender, Firmen und Vereine –, nicht aber unmittelbar aus dem BMVg-Etat (Einzelplan 14).[61] Die Bundeswehr stellt das notwendige Personal, Material und technische Gerät zur Verfügung.

Entsprechend dem ressortübergreifenden Ansatz werden Projekte wesentlich über den Regionalen Entwicklungsfonds *(Provincial Development Fund, PDF)* finanziert, durch den *Quick Impact Projects* ergänzt und verstärkt werden. Dazu werden bis einschließlich 2008 aus dem BMVg-Einzelplan 14 (Titel »Strukturelle Krisenvorsorge«) 4,72 Millionen Euro und BMZ-Mittel in Höhe von 3,5 Millionen Euro bereitgestellt. Diese Gelder dienen der Umsetzung von Kleinprojekten in den von deutschen PRTs und dem PAT Taloqan betreuten Provinzen Kunduz, Takhar und Badakhshan.[62] Insgesamt fallen Anzahl und Finanzvolumen von CIMIC-Projekten in Afghanistan – proportional zur Größe des Landes – signifikant geringer aus als bei den Einsätzen im Rahmen von SFOR und KFOR.[63]

Welche positiven Effekte die Arbeit deutscher PRTs mit sich bringen kann, illustriert das Beispiel einer Kooperation mit der Handwerkervereinigung in Kunduz. Seit Januar 2005 wird CIMIC in dieser Kooperation vom Deutschen Entwicklungsdienst (DED) bei der Umsetzung von Bau- und Instandsetzungsprojekten unterstützt; das Projektvolumen konnte verdreifacht werden, ohne dass man die jährlichen Fördermittel aufgestockt hätte. Diese kommen nun direkt den Handwerksbetrieben und Tagelöhnern in den Dörfern zugute.[64] Die sparsame Verwendung von Ressourcen ist allerdings kein Argument für zivil-militärische Arbeit; im Gegenteil ließe sich fragen, warum es bei diesem zivilen Projekt mit Handwerksbetrieben überhaupt einen militärischen Anteil gibt. Denn positive Effekte zivil-militärischer PRTs zeigen sich speziell in ihrer logistischen Fähigkeit bei volatilen Sicherheitslagen, nicht aber in der Förderung des afghanischen Mittelstandes. In der Praxis wird der militärische PRT-Anteil aufgrund fehlender Ressourcen auf Bezirks- und Provinzebene allerdings schon bei weniger großen Notlagen von Provinzgouverneuren um Unterstützung gebeten.

Das Dilemma besteht darin, dass einerseits Hilfe notwendig ist, die in vielen Fällen nur Streitkräfte leisten können, weil alternative zivile Mittel nicht zur Verfügung stehen – so infolge des harten Winters 2007/2008, der im Januar fast 1000 Tote in der Bevölkerung forderte. Damit verringern sich andererseits aber »humanitäre Räume«, in denen NROs in zeitlicher und räumlicher Distanz zu Streitkräften den Dialog mit allen Beteiligten führen können (sofern sie einer Distanzstrategie folgen).[65] Zudem entsteht auf diese Weise ein Hospitalisierungseffekt – er schafft Abhängigkeiten und läuft dem Ziel zuwider, die afghanische Eigenverantwortung zu fördern.[66]

59 »So sagte das BMVg zu, mit den militärischen Komponenten der deutsch-geführten PRTs keine CIMIC im gleichen Umfang wie bei den Balkan-Einsätzen durchzuführen, sondern allenfalls so viel an Nothilfe zu leisten, wie es für Zwecke der militärischen Stabilisierung unabdingbar ist«, so Schmunk, *Die deutschen Provincial Reconstruction Teams* [wie Fn. 9], S. 29.

60 *Quick Impact Projects* beruhen wesentlich auf der Beurteilung der zivilen Lage; sie umfassen den Wiederaufbau zerstörter Infrastruktur, den Aufbau der Wasserversorgung oder des Bildungswesens und schließen die Bereitstellung sowie den Transport dringend benötigter Güter »und damit unmittelbare humanitäre Hilfe mit ein«. Bundeswehr, *CIMIC – Ein militärischer Auftrag* [wie Fn. 28].

61 BMVg, Fü S V 3, *Zusammenstellung von CIMIC-Informationen*, Bonn, 2.4.2008.

62 Vgl. Deutscher Bundestag, *Unterrichtung durch die Bundesregierung*, Drucksache 16/10034, 16.7.2008, S. 49.

63 2779 CIMIC-Projekten, die im Rahmen von SFOR (1997–2004) und KFOR (1999–2008) mit einem Volumen von rund 19,8 Mio. Euro durchgeführt wurden, stehen 760 CIMIC-Projekte im Rahmen von ISAF (seit 2002) mit einem Volumen von rund 4,6 Mio. Euro gegenüber. Siehe BMVg, Fü S V 3, *Zusammenstellung von CIMIC-Informationen*, Bonn, 5.5.2008.

64 Im Jahr 2006 wurden bei der Zusammenarbeit zwischen CIMIC, AA und DED ca. 260 000 US-Dollar ausgegeben (für Brunnen, Brücken, Werkstätten, Renovierung und Neubau von Schulgebäuden sowie Schulmaterialien). Schneider, »Zivil-militärische Zusammenarbeit« [wie Fn. 50], S. 150f. Eine positive Einschätzung geben auch Feichtinger/Gauster, *Zivil-Militärische Zusammenarbeit am Beispiel Afghanistan* [wie Fn. 50], S. 47.

65 Vgl. »Security Still ›Major Constraint‹ in Afghanistan Relief Efforts – UN Official«, in: *UN Daily News*, 17.3.2008.

66 Siehe AJP-9 [wie Fn. 20], Abs. 202. Vgl. Plattform Zivile Konfliktbearbeitung, *Zivile und militärische Komponenten im Nachkriegs-Wiederaufbau. Chancen und Risiken einer ungewohnten Nachbarschaft*, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung und Institut für Entwicklung und Frieden, Mai 2004, S. 9.

Insofern ist zum Verhältnis zwischen Streitkräften und zivilem Umfeld eine gemischte Bilanz zu ziehen. Generell lässt sich nur schwer einschätzen, wie sich die Beziehungen zwischen eingesetzten Truppen und Bevölkerung und insbesondere die Bewertung der Sicherheitslage durch die Einheimischen entwickeln, sieht man von anschaulichen Beispielen wie dem oben genannten Fall Kunduz ab.[67] Das Verhältnis der Bundeswehr zu den NROs wiederum war zunächst angespannt, hat sich dann aber positiv und pragmatisch entwickelt: Es wird anerkannt, dass die Bundeswehr kein Konkurrenzunternehmen sei und Wiederaufbau effektiver in einem gesicherten Umfeld erfolgen könne – man habe verstanden, wer welche Aufgaben habe.[68] Andererseits wird moniert, dass ISAF alles selbst übernehme – diese Kritik zielt auf die Prinzipien soldatischen Handelns als solche: Für die Truppe gilt die Devise, dass ein Mangel festgestellt, gemäß militärischem Verfahren ein Lösungsvorschlag erarbeitet und dieser bei Zustimmung umgesetzt wird. Im Ergebnis lässt sich daher festhalten, dass CIMIC-Einheiten nur in jenen Gebieten humanitäre und Wiederaufbauhilfe leisten sollten, die für NROs zu unsicher sind.

Unterstützung der Streitkräfte und das Problem hinlänglicher Kräfte

Lässt die im Vergleich zur Balkan-Mission geringe Zahl an eingesetzten CIMIC-Kräften (die zudem außerhalb des Feldlagers nur eingeschränkt arbeiten können) darauf schließen, dass das bei seiner Einführung hochgepriesene CIMIC-Konzept mittlerweile auf dem Weg der Marginalisierung ist? Eher nicht – vielmehr könnte man argumentieren, dass die Bundeswehr in Nordafghanistan unzureichend präsent ist und daher zur Verbesserung der Sicherheitslage (im Sinne des Mandats und des Einsatzauftrags) nur begrenzt beitragen kann. Das gegebene Streitkräftedispositiv ermöglicht jedenfalls keine raumgreifende CIMIC-Arbeit. Wenn sich CIMIC-Kräfte in der Regel nur mit Begleitschutz und in geschützten Fahrzeugen außerhalb des Camps bewegen dürfen, dafür aber weder Infanteriesoldaten noch geschützte Fahrzeuge in ausreichender Zahl zur Verfügung stehen,[69] kann der Auftrag nur in reduziertem Umfang ausgeführt werden – und dies angesichts der übrigen selbstgesetzten Beschränkungen in einer sich teilweise verschlechternden Sicherheitslage. Dies gilt natürlich auch im Kontext der Beratung des militärischen Führungspersonals.

Damit der militärische Auftrag, ein sicheres Umfeld zu schaffen, erfüllt werden kann, sind insbesondere hinlängliche Kräfte notwendig.[70] Dies schließt Einsatzkräfte mit der Befähigung zum offensiven Kampf ein. ISAF verfügt jedoch nur über 90 Prozent der im »Combined Joint Statement of Requirement« (CJSOR) mit den truppenstellenden Nationen vereinbarten Zahl von Soldaten.[71] Wenn die an Stabilisierungsmissionen beteiligten Staaten ihre Soldaten nicht in der zugesagten Anzahl und noch dazu unter nationalen Vorbehalten bereitstellen, kann dies zur Eskalation der Gewalt beitragen – dann müssen nämlich Luftwaffe und Artillerie, statt der besser geeigneten Landstreitkräfte, für taktische Einsätze gegen militante Oppositionelle herangezogen werden.[72] Die dadurch verursachten zivilen Opfer bedeuten nicht nur einen Verlust an Menschenleben, sondern sind auch politisch höchst kontraproduktiv: Die Unterstützung des ISAF-Einsatzes in der afghanischen Bevölkerung geht auf diese Weise verloren, die Taliban finden günstigere Bedingungen für die Rekrutierung neuer Kämpfer, und

67 Eine Studie kommt zu dem Ergebnis, dass die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung im Nordosten der Meinung ist, die Sicherheit habe sich in den letzten zwei Jahren erhöht. Siehe Jan Koehler/Christoph Zürcher, *Assessing the Contribution of International Actors in Afghanistan. Results from a Representative Survey*, Oktober 2007 (SFB-Governance Working Paper Series Nr. 7).

68 Mira Gajevic, »Deutsche Soldaten sind hier beliebt«, in: *Berliner Zeitung*, 2.2.2004, S. 6; Nachtwei, »Delegationsbesuch der ›ISAF-Insel‹ PRT Kunduz« [wie Fn. 58].

69 Die Schutzkompanie des PRT schützt Soldaten, die im CIMIC-Auftrag unterwegs sind. Defizite u.a. bei den Infanteriekräften führten zur Diskussion über eine Aufstockung der Mandatsgrenze. Siehe »Forderung nach Truppenaufstockung spaltet Union und SPD«, in: *Spiegel Online*, 23.4.2008, <www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,549052,00.html>; Thomas Wiegold, »Sicher mit mehr Soldaten«, in: *Focus Online*, 16.4.2008, <http://blog.focus.de/wiegold/?p=396>.

70 Siehe Lange, *Bundeswehr in Afghanistan* [wie Fn. 39], S. 9–13.

71 Die International Crisis Group meint dazu verschärfend: »Since the need assessment has always been done with an eye more on availability than true requirements, it would be a ›minimalist force‹ even fully resourced.« Dies., *Afghanistan: The Need for International Resolve*, 6.2.2008 (Asia Report 145), S. 13.

72 Die Zahl der Luftangriffe stieg von 86 im Jahr 2004 auf 2926 im Jahr 2007. Dies wird auf die erhöhte Aktivität der Taliban nach 2005 und den Mangel an Bodentruppen zurückgeführt. Anthony H. Cordesman, *US Airpower in Iraq and Afghanistan: 2004–2007*, Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies (CSIS), Dezember 2007, <www.csis.org/media/csis/pubs/071213_oif-oef_airpower.pdf>.

darüber hinaus verschlechtert sich in den Entsendestaaten die öffentliche Meinung zur Afghanistan-Mission.

Eine zentrale Herausforderung für ISAF (und die afghanischen Sicherheitskräfte) besteht gerade darin, das Vertrauen der Bevölkerung in die eigene Durchsetzungsfähigkeit zu stärken. Dies verweist jedoch wiederum auf das Problem hinlänglicher Kräfte: Gebiete, die von Aufständischen befreit worden sind, können nämlich nicht nachhaltig gesichert werden, weil die ISAF-Streitkräfte anderweitig eingesetzt werden müssen und afghanische Sicherheitskräfte noch nicht in ausreichender Zahl und mit dem nötigen Ausbildungs- und Ausrüstungsstand zur Verfügung stehen. »Winning hearts and minds« ist daher nicht nur eine Frage von Hilfsmaßnahmen; um das Vertrauen der Bevölkerung zu gewinnen, muss man militante Kräfte erfolgreich und nachhaltig bekämpfen, dabei aber zivile Opfer vermeiden.

Insofern greift die populäre Variante von CIMIC, an Grundbedürfnisse und materielle Eigeninteressen der Bevölkerung anzuknüpfen, im Kontext der Aufstandsbekämpfung zu kurz. Denn die Bevölkerung muss nicht nur davon überzeugt werden, dass der Erfolg von ISAF in ihrem eigenen Interesse ist, sondern auch daran glauben, dass die Streitkräfte sich durchsetzen und einen dauerhaften Schutz gewährleisten werden. Es geht vorrangig darum, den Respekt der Bevölkerung zu gewinnen, nicht deren Zuneigung.[73] Beides bedingt flexibel einsetzbare und hinlänglich ausgestattete Streitkräfte. Dabei wird nicht die Absicht verfolgt, das Land flächendeckend militärisch zu kontrollieren (eine solche Kontrolle wäre nicht einmal wünschenswert, gilt es doch ein negatives Besatzer-Image zu vermeiden). Vielmehr sind zur Aufstandsbekämpfung wesentlich nichtmilitärische Maßnahmen notwendig; auch diese erfordern allerdings militärische Unterstützung und ein sicheres und stabiles Umfeld.[74] Zudem kann sich unzulängliche militärische Präsenz gravierend auf das CIMIC-Aufgabenspektrum auswirken. So stellte die Bundeswehr nach einem Anschlag im Mai 2007 die Verbindungs- und Wiederaufbauarbeit des PRT Kunduz praktisch ein; in den folgenden Monaten gab es »nur noch wenige Fußpatrouillen fürs bürgernahe Auftreten«.[75]

Allerdings sind Bundeswehr- und ISAF-Kräfte stets im Kontext nachhaltiger Sicherheitsgewährleistung durch die Afghanische Nationalarmee (ANA) zu betrachten. Diese hat mit etwa 60 000 Mann inzwischen einen quantitativen Aufwuchs hin zur Zielgröße von 134 000 Mann im Jahr 2013 erfahren und vor allem auch qualitative Fortschritte gemacht. Insofern ist die Entwicklung der nationalen Streitkräfte – im Gegensatz zum Aufbau der Afghanischen Nationalpolizei (ANP) – positiv. Laut einer Statistik von März 2008 fanden von neun großen Militäroperationen sechs unter afghanischer Führung statt. Zu den als beispielhaft angeführten Einsätzen gehörte die ISAF-Operation »Harekate Yolo II« von November 2007, deren Ziel die Bekämpfung von Aufständischen in den nordwestlichen Provinzen Faryab und Badghis war. Die Afghanen führten die Offensive gemeinsam mit der norwegischen *Quick Reaction Force* des Regionalkommandos Nord; die Bundeswehr leistete Aufklärung und Sanitätshilfe. Deutsche CIMIC-Kräfte waren aus dem Stab heraus in die Gesamtoperation eingebunden und mit der Beschaffung von Hilfsgütern für die Bevölkerung befasst; die Verteilung dieser Winterhilfe wurde den ANA-Soldaten überlassen, um so deren Ansehen in der Bevölkerung zu fördern.[76] In diesem Fall gingen aktive Sicherheitsherstellung und Eigenschutz eine wirkungsvolle und im Sinne einer »Exit Strategy« erfolgversprechende Symbiose ein. Dass Aufgaben sukzessive von einheimischen Sicherheitskräften übernommen werden, stärkt das Prinzip afghanischer Eigenverantwortung und trägt zur Stabilisierung der nationalen Regierung bei. Allerdings können solche Einsätze nur dann nachhaltige Sicherheit schaffen, wenn sie unmittelbar mit ziviler Aufbau- und Entwicklungshilfe verbunden sind.[77]

73 Zuneigung ist insofern irrelevant, als der Gegner eine Bevölkerung, die den Streitkräften gegenüber bloß positiv eingestellt ist, durchaus einschüchtern kann. Menschen jedoch, die daran glauben, dass der Gegner sich nicht durchsetzen werde, sind weniger leicht zu beeindrucken. Dave Dilegge, »Hearts and Minds«, in: *Small Wars Journal*, 21.10.2007, <http://smallwarsjournal.com/blog/2007/10/hearts-and-minds/>.
74 Thomas Ruttig, *Musa-Qala-Protokoll am Ende*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2007 (SWP-Aktuell 13/2007); The Senlis Council, *Stumbling into Chaos: Afghanistan on the Brink*, London: Senlis Afghanistan, November 2007, S. 57–61.
75 Susanne Koelbl/Olaf Ihlau, *Geliebtes, dunkles Land. Menschen und Mächte in Afghanistan*, München 2007, S. 281.
76 Nikolas Busse, »Der Aufbau der afghanischen Streitkräfte macht gute Fortschritte«, in: *FAZ.net*, 28.3.2008; Carlotta Gall, »Afghans Should Be Able to Secure Their Own Country by 2011, Nato Predicts«, in: *International Herald Tribune*, 21.4.2008; Noetzel/Zapfe, *Aufstandsbekämpfung als Auftrag* [wie Fn. 51], S. 18f.
77 Insofern kann diese Operation hinsichtlich umfassender oder vernetzter Ansätze leider auch als negatives Beispiel für ein bekanntes Muster dienen: »The military complains about the lack of development following operations; civilians point out they were not involved in the military's planning.« Inter-

Schlussfolgerungen

In der deutschen Debatte wird gerne der moderate Beitrag der CIMIC-Kräfte zur Herstellung von Sicherheit durch (Wieder-) Aufbauleistungen herausgestellt. Dabei wird übersehen, dass sie für diesen Zweck weder personell noch materiell hinreichend ausgestattet sind, wie das Beispiel des deutschen ISAF-Kontingents belegt. Angesichts der reservierten bis ablehnenden Haltung der bundesdeutschen Bevölkerung zum ISAF-Einsatz bietet CIMIC ein positives Bild der »Zivilmacht Deutschland«.[78] Mit Impressionen von Brückenbau und Brunnenbohren gewinnt der deutsche Beitrag zu internationalen Militäreinsätzen ein populäres, da ziviles Image – obwohl solche Maßnahmen nicht nur der Unterstützung der Bevölkerung, sondern auch dem Eigenschutz der Truppe dienen. Die innenpolitische Legitimation des Einsatzes wird auf diese Weise gefördert, und die Mandatsverlängerung durch das Parlament ist leichter zu erlangen.[79] CIMIC-Projekte können jedoch nur punktuell und nicht nachhaltig erfolgreich sein. Außerdem sind sie nicht geeignet, Beiträge im Rahmen der gebotenen Bündnissolidarität – d.h. die aktive Herstellung von Sicherheit durch die Anwendung militärischer Gewalt – zu ersetzen. Wenn daran erinnert wird, dass man »Soldaten – und nicht bewaffnete Entwicklungshelfer« nach Afghanistan geschickt habe,[80] geht es insofern auch um die Lastenteilung im Bündnis und den konkreten Beitrag Deutschlands in langwierigen Stabilisierungseinsätzen.

In der aktuellen Einsatzrealität erweckt die Selbstverpflichtung des Verteidigungsministeriums, allenfalls Nothilfe zu leisten, zusammen mit den nationalen Vorbehalten und den unzulänglichen Ressourcen den Eindruck einer Selbstblockade des CIMIC-Ansatzes. Daraus sollte nicht die Konsequenz gezogen werden, dass auf die Unterstützung der Streitkräfte beim Wiederaufbau verzichtet werden könnte; sie ist gerade in fluiden Sicherheitslagen unverzichtbar. Allerdings sollten CIMIC-Kräfte auch nicht in jene Projektmanie zurückfallen, die den Balkan-Einsatz – unter anderen Umständen und Erfordernissen – geprägt hat (»Dachlatten-CIMIC«) und gewissermaßen den Geburtsfehler des deutschen CIMIC-Ansatzes darstellt.[81] Profiteure der selbstverursachten Blockadepositionen sind militante und kriminelle Oppositionskräfte. Da eine hinlängliche militärische Präsenz in der Fläche nicht realisierbar ist, sollten die CIMIC-Fähigkeiten zur Verbindungsarbeit, Projektunterstützung und Lagebeurteilung besser genutzt und personell verstärkt werden, damit sie in größerem Umfang zur Herstellung eines sicheren Umfelds beitragen können.[82] Auch im Kontext einer sich verschlechternden Sicherheitslage ließe sich so – stets komplementär und subsidiär zu zivilen Akteuren – im deutschen Verantwortungsbereich in Nordafghanistan ein positives Beispiel mit Ausstrahlung auf andere Regionen etablieren.[83]

national Crisis Group, *Afghanistan* [wie Fn. 71], S. 14.

78 Die Maxime »Politics before force« beschreibt als Komponente des Zivilmachtkonzepts eine aus den deutschen Erfahrungen entstandene Einstellung, die keinen grundsätzlichen Pazifismus, aber »eine profunde Skepsis gegenüber militärischen Machtmitteln« beinhaltet. Hanns W. Maull, *Die deutsche Außenpolitik: Auf der Suche nach neuen Orientierungen*, Washington, D.C.: Georgetown University, Mai 2004 (Working Paper Series No. 9-04), S. 10 <http://cges.georgetown.edu/docs/Docs_Working_Papers_Page/Working_Paper_Maull_09-04.pdf>.

79 Nach Meinung der deutschen Bevölkerung sollte die Bundeswehr im Ausland vor allem Aufgabenfelder übernehmen, die sich an humanitären Gesichtspunkten orientieren. Die Ablehnung steigt deutlich, sobald als Motiv eines Einsatzes die militärische Komponente überwiegt. Thomas Bulmahn/Rüdiger Fiebig, »Sicherheits- und verteidigungspolitisches Meinungsklima in Deutschland«, in: *Sowi.News*, (2007) 4, S. 6.

80 Hans-Ulrich Klose, »Gleiches Risiko für alle«, in: *Süddeutsche Zeitung*, 21.2.2008, S. 2.

81 Vgl. Constanze Stelzenmüller, »In der Beliebtheitsfalle«, in: *Die Zeit*, 28.10.2004, S. 6.

82 Die International Crisis Group empfiehlt eine Überarbeitung des PRT-Ansatzes, fordert speziell aber auch eine stärkere Ausrichtung auf die Sicherheitsherstellung. Siehe International Crisis Group, *Afghanistan* [wie Fn. 71], S. 18f.

83 Derzeit wird effektive Projektimplementierung durch die angespannte Sicherheitslage in einzelnen Regionen und – daraus folgend – einen gravierenden Mangel an zivilem Personal erschwert. Vgl. Bundesregierung, *Afghanistan-Konzept* [wie Fn. 33], S. 28.

Weiterentwicklung zivil-militärischen Zusammenwirkens

Streitkräfte dienen in multidimensionalen Stabilisierungseinsätzen der Schaffung eines sicheren Umfelds; sie sollen den zivilen Aufbau von Infrastruktur und staatlichen Strukturen absichern und unterstützen. CIMIC-Kräfte fungieren bei diesem Prozess – wie im Rahmen von KFOR, SFOR und ISAF exemplarisch zu sehen ist – als »Scharnier« zwischen Truppe und zivilem Umfeld.[84] Die praktischen Beispiele zivil-militärischer Interaktion im ISAF-Einsatz haben jedoch gezeigt, dass dieses Scharnier nicht reibungslos funktioniert, sondern zum Teil auf erhebliche Widerstände stößt. Daher sind mittlerweile jenseits kooperativer Lösungsmethoden auch radikal neue Ansätze einer »Zivilisierung« in der Führungsorganisation entstanden. Schließlich haben sich die Streitkräfte permanent an veränderte sicherheitspolitische Rahmenbedingungen anzupassen – ein Prozess, der auch eine ständige Neuverhandlung des Verhältnisses von Militär und Gesellschaft beinhaltet und einen Wandel des Soldatenbildes mit sich bringt.[85] Vor diesem Hintergrund soll abschließend untersucht werden, welche Defizite sich bei der CIMIC-Arbeit zeigen und wie sie perspektivisch beseitigt werden können.

Strategisch-konzeptionelle Schnittstellen

Die traditionelle Distanz zwischen Entwicklungs- und Sicherheitspolitik ist angesichts der vielfältigen Herausforderungen im internationalen Post-Konflikt-Management einer neuen Nähe gewichen. So spiegelt sich das Prinzip vernetzter Sicherheit im ressortübergreifenden Ansatz deutscher Wiederaufbauteams wider. Zwischen staatlichen wie nichtstaatlichen Hilfsorganisationen und den Streitkräften bestehen Berührungspunkte – bei der Nutzung militärischer Infrastruktur und Transportkapazitäten für Notstandshilfe, beim militärischen Schutz für Konvois und Personal, bei der Verteilung von Hilfsgütern und beim Informationsaustausch.[86] Gleichzeitig kritisieren Hilfsorganisationen die Beiträge der Bundeswehr zur humanitären Nothilfe und zum Aufbau gesellschaftlicher Ordnung und Infrastruktur in Krisengebieten, weil sie darin eine problematische Verknüpfung von militärischen Zielen und humanitärer Hilfe sehen. Demnach steht »die Konditionalität der militärischen Hilfe im Gegensatz zum humanitären Gedanken«.[87] Hilfsorganisationen befürchten »eine militärische Landnahme angestammter Ressourcen und Tätigkeitsfelder«[88] oder sehen gar in jeglicher gemeinsamen Präsenz mit Streitkräften einen Widerspruch zum Ziel der friedlichen Bearbeitung von Gewaltpotentialen.[89]

Die Ursachen für diese skeptische bis ablehnende Haltung gegenüber einer Zusammenarbeit mit Streitkräften sind vielfältig. Generell unterscheiden sich die Organisationskulturen erheblich. Auf der einen Seite steht die homogen-soldatische Welt der Streitkräfte, in der Disziplin und eine zentrale Befehlsstruktur maßgeblich sind, auf der anderen die von flachen Hierarchien und einem informellen Verhalten geprägte dezentralisierte, heterogene Struktur der NROs und anderer im Einsatzgebiet tätigen internationalen Organisationen. Unterschiedlich sind auch die konkreten Ziele und die damit verbundenen Zeithorizonte. Der militärisch angestrebte Endzustand entspricht nicht zwangsläufig der aus humanitären oder entwicklungspolitischen Gründen gebotenen Situation; daher erweisen sich auch die Abläufe bzw. die Zwischenziele in der Regel als nicht konform. Hinzu kommen Unterschiede bei der Einsatzdauer und dem

84 Braunstein, »CIMIC 2000« [wie Fn. 18], S. 48.

85 Vgl. Sabine Mannitz, »Weltbürger in Uniform oder dienstbare Kämpfer? Konsequenzen des Auftragswandels für das Soldatenbild der Bundeswehr«, in: Bruno Schoch u.a. (Hg.), *Friedensgutachten 2007*, Berlin 2007, S. 98–109.

86 Siehe Heinemann-Grüder/Pietz, »Zivil-militärische Intervention« [wie Fn. 9], S. 201.

87 Hardegger, *CIMIC-Doktrin im Spannungsfeld* [wie Fn. 10], S. 75.

88 Heinemann-Grüder/Pietz, »Zivil-militärische Intervention« [wie Fn. 9], S. 200.

89 Die gemeinsame Präsenz widerspricht dieser Sichtweise zufolge nicht nur den ethischen Standards der zivilen Konfliktbearbeitung, sondern auch einer konfliktsensibel ausgerichteten Arbeitsweise, die EZ-Organisationen für ihre Programme und Instrumente wie den Zivilen Friedensdienst (ZFD) einfordern. Siehe Schneider, »Zivil-militärische Zusammenarbeit« [wie Fn. 50], S. 157. Vgl. Deutscher Entwicklungsdienst, *Leitlinie des DED im Bereich Friedensförderung und Zivile Konfliktbearbeitung*, DED-Handbuch 1.2.9 (August 2002).

damit verbundenen Personalwechsel: Während NRO-Vertreter oft schon seit Jahrzehnten im Einsatzland arbeiten – so die Welthungerhilfe in Afghanistan seit 1980 – und etwa Vertreter der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) langfristige Verträge von über zwei Jahren haben, beträgt die Einsatzdauer der Bundeswehr-Soldaten in der Regel nur vier Monate (bei Mitarbeitern der Bundesministerien sechs bis zwölf Monate). So bleibt speziell den CIMIC-Soldaten wenig Zeit, um die Verbindungen mit zivilen Stellen zu pflegen und auszubauen, und es fehlt an Kontinuität, die nötig wäre, um Vertrauen und Verständnis zu schaffen. In besonderem Maße gilt das auch für die Beziehungen zur Bevölkerung.[90] Streitkräfte haben im Vergleich zu zivilen Organisationen zwar gewisse Vorteile (einsatzbereites Personal, überlegene Ausrüstung, Kommunikationsmittel, eine bewährte Kommandostruktur), die sie in die Lage versetzen, im Einsatzgebiet die geplanten Aufgaben relativ kurzfristig zu übernehmen; UN-Organisationen müssen dagegen oftmals erst noch Gelder und Personal akquirieren.[91] Kritisch wird der Militäreinsatz aber bei länger andauernden Missionen, in denen der enorme Kostenfaktor von Streitkräften zur Wirkung kommt – zumal dann, wenn der angestrebte Erfolg ausbleibt.[92]

Vor allem aber bringt die funktionale und räumliche Nähe zu Streitkräften aus Sicht der Hilfsorganisationen das Risiko mit sich, dass man die schützende Patina der Neutralität verlieren und damit zum Ziel von Anschlägen werden könnte.[93] Allerdings richtet sich in Afghanistan die Propaganda der Taliban gegen jegliche Einmischung von außen, egal ob es sich um militärische Präsenz oder die Einrichtung von Mädchenschulen handelt. Zugleich gelten Terroranschläge und kriminelle Gewalttaten in erster Linie nicht fremden Truppen, sondern einheimischen Soldaten, Polizisten und Zivilisten (einschließlich lokaler Mitarbeiter von Hilfsorganisationen). Insofern kann keine Rede davon sein, dass Hilfskräfte im Umfeld von Streitkräften »vorrangige Ziele« darstellten, dabei ein direkter Zusammenhang mit der Arbeit deutscher PRTs bestehe oder ein Muster erkennbar sei, nach dem zivil-militärische Interaktion eine erhöhte Bedrohung nach sich zieht.[94] Allerdings wird auch die Frage gestellt, inwiefern es zu einer militarisierten Atmosphäre beiträgt, dass zivile Organisationen sich mit bewaffneten Eskorten durch das Land bewegen.[95]

Nachvollziehbar ist die Befürchtung von Hilfsorganisationen, dass eine Kooperation mit den Streitkräften das Risiko beinhaltet, »kurzfristigen militärischen Strategien untergeordnet zu werden«.[96] Diese Sorge spiegelt sich in der Wahrnehmung wider, dass »Hearts and Minds«-Strategien, bei denen der Bevölkerung materielle Mittel im Austausch gegen Information, Kooperation oder politische Unterstützung angeboten werden, eine »Tendenz der Militarisierung der humanitären Hilfe« mit sich brächten.[97] Faktisch wird den Streitkräften damit vorgeworfen, durch das taktische Ziel des Eigenschutzes das humanitäre bzw. langfristige entwicklungspolitische Engagement zu beschädigen. Daraus ergibt sich das Dilemma, dass ein Mindestmaß an Abstimmung zwischen den Akteuren zur

90 »Bis neue Offiziere Beziehungen zu afghanischen Akteuren aufgebaut haben, dauert es 6–8 Wochen. Wenn dann die Offiziere mit Außenkontakt alle vier, vereinzelt sechs Monate wechseln, dann ist das zumal in einer Gesellschaft der persönlichen Beziehungen ein äußerst ineffizienter Personaleinsatz«, so Nachtwei, »Afghanistan-Besuch im Oktober 2006« [wie Fn. 54].

91 Vgl. Dick Zandee, *Building Blocks for Peace. Civil-Military Interaction in Restoring Fractured Societies*, Den Haag: Clingendael Institute, September 1998, S. 48ff.

92 »Muss der deutsche Militäreinsatz [...] jährlich eine halbe Milliarde Euro kosten, während in den zivilen Aufbau gerade mal 100 Millionen Euro investiert werden?«, Susanne Koelbl, »Zum Dorfkick mit Splitterschutzweste«, in: *Spiegel Online*, 16.10.2007, <www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,511168,00.html >.

93 Siehe Victoria Wheeler/Adele Harmer, »Resetting the rules of engagement: trends and issues in military-humanitarian relations«, in: *HPG Research Briefing*, (März 2006) 21, S. 2f, <www.odi.org.uk/hpg/papers/HPGbrief21.PDF>, sowie Stephan Klingebiel/Katja Roehder, *Entwicklungspolitisch-militärische Schnittstellen. Neue Herausforderungen in Krisen und Post-Konflikt-Situationen*, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, 2004, S. 34ff. Vgl. John Hill, »Blurring the Line. Involving the Military in Humanitarian Affairs«, in: *Jane's Intelligence Review*, 19 (Mai 2007) 5, S. 42–47 (45).

94 Farahnaz Karim, *Humanitarian Action in the New Security Environment: Policy and Operational Implications in Afghanistan*, London: Overseas Development Institute, September 2006 (Humanitarian Policy Group Background Paper,), S. ii, <www.odi.org.uk/HPG/papers/BGP_InsecurityAfghanistan.pdf>. Vgl. Senlis Council, *Stumbling into Chaos* [wie Fn. 74], S. 37.

95 Siehe Karim, *Humanitarian Action* [wie Fn. 94], S. 15, 17, vgl. auch S. 31; Wheeler/Harmer, »Resetting the Rules of Engagement« [wie Fn. 93], S. 3; Williams, *Engineering Peace* [wie Fn. 15], S. 51.

96 Klingebiel/Roehder, *Entwicklungspolitisch-militärische Schnittstellen* [wie Fn. 93], S. I.

97 Siehe Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen (VENRO), *Streitkräfte als humanitäre Helfer? Möglichkeiten und Grenzen der Zusammenarbeit von Hilfsorganisationen und Streitkräften in der humanitären Hilfe*, Mai 2003 (VENRO-Positionspapier), S. 2, 13.

Konfliktreduzierung *(deconfliction)* unerlässlich ist, diese jedoch häufig an den bestehenden Vorbehalten scheitert (sofern gegenseitige Vorwürfe nicht ohnehin bloß dazu dienen, die Autonomie des eigenen Handlungsfeldes zu bewahren). Die humanitären Aktivitäten der Streitkräfte finden zudem ihre natürliche Grenze im Eigeninteresse der Kommandeure, Soldaten nicht für sachfremde Aufgaben einzusetzen. So erfolgte die Hilfe im bereits erwähnten Hungerwinter 2007/2008 aufgrund einer akuten humanitären Notlage. Die Selbstverpflichtung, anders als bei den Balkan-Einsätzen keine umfangreiche CIMIC-Projektarbeit zu leisten, blieb also auch in diesem Falle wirksam. Schließlich folgt die Bundeswehr keiner obskuren militärischen Logik, sondern hat als Exekutivorgan des Staates die Aufgabe, einen Teil des staatlichen Gewaltpotentials bestmöglich zu organisieren. Streitkräfte haben durchzuführen, was die Politik ihnen aufträgt. Sie sind – entsprechend den humanitären Prinzipien – nicht unparteilich. Ob zivile Hilfsorganisationen in fluiden Sicherheitslagen und Bürgerkriegssituationen den Grundsatz der Unparteilichkeit dauerhaft aufrechterhalten können, dürfte allerdings fraglich sein.

Auf der anderen Seite des zivil-militärischen Spektrums ist die Subsidiarität militärischer Hilfsleistungen zu hinterfragen. Streitkräfte dienen der Stabilisierung im Sinne der Schaffung eines sicheren Umfelds; damit sollen sie sich sukzessive selbst überflüssig machen. Der Zeitpunkt einer Übergabe an zivile Akteure wird aber wesentlich durch den Erfolg des Streitkräfteeinsatzes selbst bestimmt – ein Faktor, der die erklärte Subsidiarität militärischer Leistungen im Sinne einer Selbstmandatierung fragwürdig macht, auch und gerade hinsichtlich des Prozesses, in dem CIMIC-Aufgaben durch zivile Organisationen übernommen werden sollen.

Mit Blick auf die deutschen Wiederaufbauteams wurde konstatiert, dass die Stärke des militärischen Teils »in der klugen Mischung von bewaffneter Präsenz, Verbindungsarbeit und Konfliktmanagement« liege. Dies habe mit traditionellen Vorstellungen von militärischem Zwang nichts mehr zu tun: »Kritiken, Bundeswehr werde hier nicht gebraucht, verkennen die strukturell instabile Lage in der Region und die Notwendigkeit eines internationalen ›Dritten‹ mit Autorität gegenüber den vielen Waffenträgern. Ohne einen solchen Stabilisator kann es wohl humanitäre Projekte, aber keine Reform des Sicherheitssektors geben. Befürchtungen, das Militär beeinträchtige die Unabhängigkeit humanitärer Hilfe, bestätigten sich nicht.«[98] Schließlich können auch NROs in einem unsicheren Umfeld nicht wirksam arbeiten. Insofern dient »eine verbesserte Sicherheitslage als Rahmenbedingung für den zivilen Wiederaufbau im jeweiligen Land«.[99] Bei einem feindlichen Umfeld sind NROs entweder zur Kooperation mit den Streitkräften gezwungen, damit ihre Sicherheit gewährleistet ist, oder aber zu einer Distanzierung bis hin zum Rückzug aus dem Einsatzgebiet. Allerdings sind bei aktiven Kampfhandlungen auch die PRTs selbst in ihrer Substanz gefährdet.

Notwendig ist nicht nur ein »Kooperationsreflex«,[100] der ein abgestimmtes Zusammenwirken von Zivilisten und Soldaten selbstverständlich werden lässt; es bedarf vielmehr auch institutionalisierter Handlungsabläufe. Eine solche Prozess-Steuerung innerhalb der ressortübergreifenden Zusammenarbeit der deutschen PRTs lässt sich jedoch nicht in der Interaktion mit unabhängigen zivilen Akteuren wie NROs anwenden, deren Interesse an praktischer Kooperation gering ist. Der in der Theorie plausible vernetzte Ansatz kann nur wirksam werden, wenn beide Seiten auch in der Praxis zusammenarbeiten. Damit sich dies ansatzweise ermöglichen lässt, sind speziell im Vorfeld eine gemeinsame Ausbildung und ein einsatzvorbereitendes Training nötig. Es geht darum, dass der »routinemäßige Umgang und Dialog der Akteure« gefördert wird.[101] Auf internationaler Ebene geschieht dies durch die Teilnahme von NRO-Mitarbeitern an Nato-Konferenzen sowie Seminaren und Kursen des in den Niederlanden ansässigen »CIMIC Center of Excellence« (CCOE), in Deutschland wiederum insbesondere durch die Arbeit des Zentrums für internationale Friedenseinsätze (ZIF). Zudem wird in den entsprechenden Organisationseinheiten der Ministerien (AA, BMVg, BMZ) Verbindungspersonal abgestellt; dies ist ein weiterer Schritt zur Verbesserung zivil-militärischer Interaktion, bei dem ein Teil der zahlreichen Erfahrungen (»Lessons Learned«) umgesetzt wird. Schließlich ist die CIMIC-Konzeption selbst eines der Ergebnisse dieses Lernprozesses, der weitere Entwicklungsmöglichkeiten beinhaltet.

98 Nachtwei, »Delegationsbesuch der ›ISAF-Insel‹ PRT Kunduz« [wie Fn. 58].
99 Klingebiel/Roehder, *Entwicklungspolitisch-militärische Schnittstellen* [wie Fn. 93], S. I, vgl. S. 13.
100 Siehe Eekelen, *Military Support for Civilian Operations* [wie Fn. 2], Abs. 27.
101 Klingebiel/Roehder, *Entwicklungspolitisch-militärische Schnittstellen* [wie Fn. 93], S. V.

CIMIC, zivilisiert?

Durch die Entwicklung und Umsetzung der CIMIC-Konzeption wurden die Streitkräfte in einem wichtigen Teilbereich den komplexen Herausforderungen von Stabilisierungseinsätzen angepasst. Um jedoch deren Wirkungsmöglichkeiten qualitativ zu verbessern, sind weiterreichende Schritte erforderlich. Dabei geht es um durchaus praktische Fragen, die bereits als Ergebnis des Nato-Gipfeltreffens von Riga 2006 in der »Comprehensive Political Guidance« thematisiert wurden, nämlich um eine Vertiefung der Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen und NROs. Deren zivile Fähigkeiten und Ressourcen sollen im Stabilisierungsprozess besser genutzt werden, damit auf alternative Fähigkeiten zum Wiederaufbau von Nachkriegsgesellschaften verzichtet werden kann – der Vorschlag einer »Nato Stabilization and Reconstruction Force« fand bekanntlich keine Unterstützung in den Mitgliedstaaten der Allianz.[102]

Das neue Interaktionskonzept der Nato (»Future Comprehensive Civil-Military Interaction Concept«)[103] verleiht dem bislang als »Enhanced CIMIC« bezeichneten Ansatz nicht nur ein neues Etikett, sondern beinhaltet auch die Weiterentwicklung zivil-militärischer Interaktion von einem militärischen Kalkül zu einer politischen Strategie. Insofern handelt es sich nicht bloß um einen fortgesetzten Optimierungsprozess auf Grundlage der Einsatzerfahrungen; vollzogen wird vielmehr der Übergang vom operativ-taktischen CIMIC-Konzept »in Unterstützung der Mission« zu einem politisch-strategischen Interaktionsmuster. Dabei geht das neue Interaktionskonzept in Ansatz wie Reichweite über die bisherige CIMIC-Konzeption hinaus. Der Auftrag des Nato-Gipfels 2006 lautete, pragmatische Vorschläge zu entwickeln, um die kohärente Anwendung des Nato-Instrumentariums zu verbessern.[104] Der Bukarester Gipfel von 2008, auf dem der ISAF-Einsatz zur »top priority« erklärt wurde, hat diese Aufgabe erweitert; verabschiedet wurde ein »umfassendes Konzept«, das eine breitangelegte Agenda mit den Schlüsselbegriffen »konzertierte Bemühungen« und »Kohärenz« enthält – dabei geht es auch und gerade um die Beziehungen zwischen Nato und EU.[105]

Von Interesse ist dabei die Verknüpfung mit dem Vorschlag des Alliierten Kommandos Transformation (SACT), einen »Civilian Actors Adviser« (CIVAD) einzusetzen: Das Konzept spiegelt das Bemühen wider, das militärisch geprägte Aufgabenspektrum von CIMIC um eine zivile Komponente zu erweitern, um so ein besseres Verständnis ziviler Organisationen im Bereich humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit zu erreichen.[106] Dieselbe Intention steht hinter dem Ansatz von »Development Advisers«, die den Kommandeur in entwicklungspolitischen Belangen – analog zu BMZ-Vertretern in deutschen PRTs – beraten sollen. Der CIVAD hätte die Aufgabe, die Kooperation mit Nicht-Nato-Akteuren auf allen Ebenen zu verbessern, indem er den Kommandeur durch hochrangige Verbindungsarbeit unterstützt. Dabei soll er auf eine langjährige Erfahrung als Mitarbeiter einer IO oder einer NRO zurückgreifen können.

Die Position des CIVAD wäre mit diversen Vorteilen verbunden, die im Falle von CIMIC-Soldaten nicht gegeben sind. Als Zivilperson würde er nicht dem Kontingentwechsel unterliegen; er könnte als längerfristig verfügbarer Ansprechpartner ein höheres Maß an Kontinuität in der Verbindungsarbeit gewährleisten. Zudem dürfte ein Zivilist aufgrund seines Organisations- und Erfahrungshintergrundes den Nicht-Nato-Akteuren näher stehen als ein Vertreter des Militärpersonals. Im Idealfall würde der CIVAD zwei der entscheidenden Blockadefaktoren zivil-militärischer Zusammenarbeit – die Unterschiede bei Organisationskultur und Einsatzdauer – zugunsten einer integrierten Lösung aufheben. Bei der Vorbereitung des Einsatzes sollte der CIVAD gemeinsam mit den beiden anderen Beratern des Kommandeurs, dem politischen (POLAD) und dem juristischen Berater (LEGAD) ausgebildet werden.

102 Siehe *Comprehensive Political Guidance. Endorsed by Nato Heads of State and Government on 29 November 2006*, Abs. 7e., <www.nato.int/docu/basictxt/b061129e.htm>; vgl. Hans Binnendijk/Richard Kugler, »Needed – A NATO Stabilization and Reconstruction Force«, in: *Defense Horizons*, 45 (September 2004), <www.ndu.edu/ctnsp/defense_horizons/DH_45.pdf>.

103 Nato, *Future Comprehensive Civil-Military Interaction Concept*, 11.7.2007. Der ursprüngliche Begriff lautete »Transformational Concept for Enhanced CIMIC«.

104 Siehe *Riga Summit Declaration*, Press Release (2006)150, 29.11.2006, Abs. 10, <www.nato.int/docu/pr/2006/p06-150e.htm>.

105 Siehe *Bucharest Summit Declaration*, Press Release (2008)049, 3.4.2008, Abs. 6, 11, 14 <www.nato.int/docu/pr/2008/p08-049e.html>.

106 Ein ähnlicher Vorschlag sieht die Einsetzung entwicklungspolitischer Berater in CIMIC-Einheiten der Bundeswehr vor. Siehe Klingebiel/Roehder, *Entwicklungspolitisch-militärische Schnittstellen* [wie Fn. 93], S. V; Nato, *Civilian Actors Adviser (CIVAD) Concept. Draft (v 0.1)*, SACT: Norfolk, März 2007; Paul LaRose-Edwards, *Nato As a Trusted Partner in Civil-Military Interaction*, Discussion paper prepared for the University of Victoria Conference, 18./19.3.2007, S. 2ff.

Darüber hinaus muss auf Nato-Ebene der Informationsaustausch zwischen zivilen und militärischen Akteuren, zwischen den national geführten Wiederaufbauteams und im Rahmen des jeweiligen (multi-)nationalen Kontingentwechsels verbessert werden. In diesem Kontext besteht ein Widerspruch zwischen einem Übermaß an Information einerseits und einem Mangel an Informationsaustausch andererseits. Da hierzu bislang keine formalen Vereinbarungen existieren, werden aktuelle Informationen über Streitkräfte, Sicherheitslage, humanitäre Situation, Wiederaufbau- und Entwicklungsprojekte in der Regel ad hoc – bestenfalls in wöchentlichen Sitzungen mit PRT-Kommandeuren und IO/NRO-Vertretern – und auf Basis persönlicher Kontakte ausgetauscht. Eine Verbesserung dieser Situation verspricht (komplementär zum »Afghan Country Stability Picture«[107]) die im Experimentalstadium befindliche netzwerkbasierte »Civil-Military Overview« (CMO) der Nato.[108] Diese Datenbank soll von einem gemeinsamen zivil-militärischen Konsortium, dem »Civil-Military Fusion Centre« (CFC) betreut werden. Damit könnten die Instrumente und Prozesse bereitgestellt werden, die für jegliche kooperative oder gar gemeinschaftliche Anstrengung im Dienste eines umfassenden Ansatzes notwendig sind.

In der Praxis stehen dem angestrebten Informationsaustausch allerdings einige Probleme entgegen. So müssen mentale Widerstände gegen eine entsprechende Zusammenarbeit überwunden und seitens der Streitkräfte auch konkrete Verfahren bei der Einstufung und Freigabe klassifizierter Dokumente geändert werden. Seitens der beteiligten NROs müssen Informationen umfassend bereitgestellt werden; gleichzeitig muss der Datenaustausch zwischen den einzelnen Organisationen auf Gegenseitigkeit beruhen, da sie um Gebermittel konkurrieren. Wechselseitige Information und Transparenz über die jeweiligen Planungen und Aktivitäten sind das unverzichtbare Minimum an Kooperation in einem Einsatzgebiet und Grundlage erfolgversprechender CIMIC-Arbeit.

107 Siehe Fn. 57.

108 Siehe Nato, *Civil-military Fusion Centre (CFC) and Civil-Military Overview (CMO): Concept Primer for Information Sharing and Shared Situational Awareness between Civil and Military Actors*, Headquarters SACT, Februar 2008 (ACT Working Document), S. 7. Ein Prototyp findet sich unter www.cimicweb.net.

Ausblick: Kohärenz und Pragmatismus

CIMIC hat mit den Aufgaben der Kontaktpflege, der Erstellung ziviler Lagebilder und der Unterstützung von Aufbaufortschritten für Stabilisierungsoperationen an operativer Bedeutung gewonnen. Von einer unterstützenden Maßnahme ist CIMIC zu einem Faktor geworden, der einen unmittelbaren Beitrag zur Wirksamkeit im Einsatz leisten kann. Allerdings bleibt CIMIC bloßes Stückwerk, wenn es an einem hinlänglichen Streitkräfteansatz und einer kohärenten Strategie fehlt.

Der Versuch eines kohärenten Zusammenwirkens muss bei den unterschiedlichen Interessen der Akteursgruppen ansetzen. Diese Interessen decken sich in einem zentralen Punkt: Sowohl dem militärischen Kommandeur als auch dem zivilen Leiter einer NRO ist daran gelegen, dass die Streitkräfte ihren Auftrag erfolgreich durchführen und so schnell wie möglich wieder abziehen können. Der Stabilisierungsansatz muss daher vom angestrebten Endzustand her gedacht und fortlaufend angepasst werden. Dabei können die Erfahrungen, die beim EUFOR-Einsatz in Bosnien-Herzegowina mit den dort eingesetzten CIMIC-nahen Kräften der Verbindungsarbeit *(Liaison and Observation Teams, LOTs)* gewonnen wurden, als Bezugspunkt dienen, um den CIMIC-Ansatz in Afghanistan konzeptionell weiterzuentwickeln und personell auszugestalten.[109] Angesichts der geographischen Beschaffenheit des Landes erscheinen CIMIC-Einheiten in einer Mischform aus LOT und PAT sinnvoll; aufgrund der derzeitigen Einsatzvorbehalte und Ressourcenknappheit (etwa bei Lufttransport und notfallmedizinischer Betreuung) dürften sie jedoch kaum zu realisieren sein.

Kohärenz als Desiderat außen- und sicherheitspolitischen Handelns erfordert die Fähigkeit und die Bereitschaft, die zur Verfügung stehenden Instrumente konzertiert zur Erreichung spezifischer gemeinsamer Ziele einzusetzen. Das praktische Problem besteht darin, dass eine höhere Interaktionsebene nicht erreicht werden kann, ohne dass zuvor die niedrigere Ebene – etwa beim Informationsaustausch – erreicht worden ist. Zudem fehlen selbst international tätigen NROs häufig die personellen und strukturellen Ressourcen (wie sie in militärischen Stabstellen vorhanden sind), um eine gemeinsame Planung zu realisieren – falls dazu überhaupt der Wille besteht.

109 Vgl. Baumgard/Kühl, »Zivil-militärische Zusammenarbeit« [wie Fn. 16].

Einen Ansatzpunkt zur Überwindung der beiderseitigen Vorbehalte bietet in den Schnittstellen zivil-militärischen Zusammenwirkens speziell der Informationsaustausch, der sukzessive verbessert werden sollte, um zu einer höheren Interaktionsebene zu gelangen. Kohärenz zu verwirklichen bedeutet in letzter Konsequenz, ein integriertes Modell wie im Falle der ressortübergreifenden Zusammenarbeit in den deutschen PRTs zu schaffen. Im Verhältnis zwischen Streitkräften und NROs stehen einem derartigen Zusammenwirken noch zahlreiche Hindernisse entgegen. Zu deren Überwindung wurden zwar schon zahlreiche Vorschläge gemacht; sie umzusetzen stellt allerdings ein höchst ambitioniertes Unterfangen dar.[110] Einen wirkungsvollen Beitrag könnte hier der »Prototyp« eines zivilen Beraters (CIVAD) leisten, weil er eine nicht nur pragmatische, sondern auch integrierte Lösung bieten würde.

Darüber hinaus bleibt die dem ISAF-Einsatz inhärente und vor allem im CIMIC-Ansatz deutlich werdende Ambivalenz von Schutz und Selbstschutz ein Problem. Dies zeigt sich in besonderem Maße, sobald sich die Sicherheitslage verschlechtert. Der kanadische Generalmajor Marc Lessard weist darauf hin, dass unter »Sicherheit« zu oft Sicherheit für die ISAF-Kräfte verstanden werde; für einen Erfolg des Einsatzes sei jedoch die Sicherheit der Bevölkerung vor Übergriffen der Aufständischen entscheidend.[111] Die zurückhaltende deutsche Strategie sollte nicht so weit gehen, dass der Eigenschutz den Mandatsauftrag der Sicherheitsherstellung als nachrangig erscheinen lässt. Hier ist kein stärkeres Mandat des militärischen Teils des PRT nötig, sondern die Befähigung, das Mandat auch umzusetzen – und zwar in Unterstützung der afghanischen Sicherheitskräfte, die mit einem robusten und wirksamen Einsatz bislang noch überfordert sind.

Angesichts seiner Bedeutung in multidimensionalen Stabilisierungseinsätzen sollte CIMIC als knappe fachliche Personalressource nachhaltig, d.h. im Sinne durchhaltefähiger Strukturen gestärkt werden. Zu empfehlen ist nicht nur eine personelle Aufstockung im derzeitigen ISAF-Einsatz, sondern auch eine Verlängerung der Kontingentdauer (»Stehzeiten«) von CIMIC-Personal auf mindestens sechs bis zwölf Monate. Ein häufiger Wechsel des Personals führt zum Verlust von Kommunikationsbeziehungen und verhindert den Aufbau eines Vertrauensverhältnisses zur Bevölkerung und zu zivilen Organisationen. Gleichzeitig sollten Kontingentwechsel gestaffelt erfolgen, damit das vorhandene Wissen über das Einsatzgebiet besser weitergegeben werden kann. Bislang erscheint die Fachaufgabe CIMIC in der Bundeswehr nicht ausreichend abgebildet; es besteht ein Mangel an verfügbarem auslandsverwendungsfähigen CIMIC-Personal, vor allem bei Stabsoffizieren. Der Mangel an Ressourcen einerseits und die Priorität des Eigenschutzes andererseits behindern Fortschritte in der Sicherheitsherstellung.

Jenseits einer politisch weder realisierbaren noch wünschbaren »Nato Stabilization and Reconstruction Force« ist die Umsetzung eines umfassenden Ansatzes notwendig, damit die gemeinsamen Anstrengungen von EU, Nato und UN zur Stabilisierung von Nachkriegsgesellschaften auf der Basis abgestimmter Planung systematisch und koordiniert erfolgen und so die beabsichtigte Wirkung entfalten können. Insofern bleibt es bei der Zielvorgabe einer zivil-militärischen Interaktion im Sinne von Kooperation. Entsprechende Zwischenschritte werden im neuen strategischen Konzept der Nato zu definieren und national auszugestalten sein. Allerdings muss die Bundeswehr auch über ausreichende personelle und materielle Ressourcen verfügen, um den politischen Auftrag erfüllen zu können.

110 Zudem bedeutet mangelnde Kohärenz nicht zwangsläufig Ineffizienz, solange sich die unterschiedlichen Ansätze nicht gegenseitig behindern. Siehe Julia Hett, *Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan. Das amerikanische, britische und deutsche Modell*, Berlin: Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF), April 2005 (ZIF-Analyse), S. 21. Vgl. Laure Borgomano-Loup, *Improving Nato-NGO Relations in Crisis Response Operations*, Rom: Nato Defence College, März 2007 (Forum Paper Series 2), S. 41f und S. 51ff.

111 Siehe Matthew Fisher, »Winning not a standard of success in Afghanistan, says general«, *canada.com*, 7.4.2008, <www.canada.com/topics/news/world/story.html?id=1b6b6c80-9bd3-480e-8f3c-c6f02ba98fac&k=19677>. Vgl. Stapleton, »A Means to What End?« [wie Fn. 46], S. 11.

Abkürzungen

AA	Auswärtiges Amt
ACE	Allied Command Europe
AJP	Allied Joint Publication
ANA	Afghan National Army
ANP	Afghan National Police
ANSO	Afghan Non-Governmental Safety Office
BMI	Bundesministerium des Innern
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CIMIC	Civil-Military Co-operation
CIVAD	Civilian Actors Adviser
CMO	Civil-Military Overview
DED	Deutscher Entwicklungsdienst
EUFOR	European Union Force
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
HPG	Humanitarian Policy Group
IFOR	Implementation Force (Bosnien-Herzegowina)
IO	Internationale Organisation
ISAF	International Security Assistance Force (Afghanistan)
KFOR	Kosovo Force
LEGAD	Legal Adviser
LMT	Liaison Monitoring Team
LOT	Liaison and Observation Team
MC	Military Committee
Nato	North Atlantic Treaty Organization
NRO	Nichtregierungsorganisation
PAT	Provincial Advisory Team
POLAD	Political Adviser
PRT	Provincial Reconstruction Team
SACEUR	Supreme Allied Commander, Europe
SACT	Supreme Allied Commander, Transformation
SFOR	Stabilization Force (Bosnien-Herzegowina)
SHAPE	Supreme Headquarters Allied Powers Europe
TK ZMZ Bw	Teilkonzeption Zivil-Militärische Zusammenarbeit der Bundeswehr
UNAMA	United Nations Assistance Mission in Afghanistan
UNOSOM	United Nations Operation in Somalia
USAID	United States Agency for International Development
VENRO	Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen
ZMZ/A	Zivil-Militärische Zusammenarbeit im Ausland
ZMZ/I	Zivil-Militärische Zusammenarbeit im Inland