SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Deutschlands militärischer Beitrag in Afghanistan nach 2014: Anforderungen an die Nato-Mission "Resolute Support"

Kaim, Markus

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

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

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Kaim, M. (2013). *Deutschlands militärischer Beitrag in Afghanistan nach 2014: Anforderungen an die Nato-Mission "Resolute Support".* (SWP-Aktuell, 45/2013). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-357987

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-Aktuell

Stiftung
Wissenschaft und
Politik

Deutsches Institut
für Internationale
Politik und Sicherheit

Deutschlands militärischer Beitrag in Afghanistan nach 2014

Anforderungen an die Nato-Mission »Resolute Support«

Markus Kaim

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

Die an ISAF beteiligten Staaten haben bereits damit begonnen, gemäß dem von ihnen bzw. der Nato beschlossenen Zeitplan ihren Abzug aus Afghanistan vorzubereiten. Derzeit befinden sich noch knapp 87 000 ISAF-Soldaten im Land (Stand: 15.7.2013). Am 18. Juni hat die Nato die fünfte und letzte Phase des Prozesses eingeleitet, mit dem die sicherheitspolitische Verantwortung bis zum Jahresende 2014 an die einheimischen Organe übergeben werden soll. Fraglich ist allerdings, ob Afghanistans Armee und Polizei tatsächlich in der Lage sein werden, Sicherheit im Land zu gewährleisten.

Die Sicherheitslage in Afghanistan

Einer der gängigen, auch von den VN zur Lage-Einschätzung vor Ort verwendeten Indikatoren, nämlich die Zahl der »sicherheitsrelevanten Zwischenfälle«, deutet in eine andere Richtung. Von Mitte Februar bis Mitte Mai 2013 hat die United Nations Assistance Mission in Afghanistan mehr als 4200 bewaffnete Angriffe oder Anschläge mit unkonventionellen Sprengvorrichtungen registriert, davon 70 Prozent im Süden, Südosten und Osten des Landes. Das bedeutet eine Zunahme solcher Vorfälle um 10 Prozent im Vergleich zum Vorjahr.

Hauptziel der Aufständischen sind dabei nicht die Soldaten der ISAF. Diese führt kaum noch offensive Operationen in Afghanistan durch und gerät damit immer weni-

Dr. habil. Markus Kaim ist Leiter der Forschungsgruppe Sicherheitspolitik

ger in Kontakt mit bewaffneten Gruppen. Im Visier befinden sich vielmehr die einheimischen Sicherheitskräfte. In den letzten Monaten kamen monatlich mehrere hundert afghanische Soldaten und Polizisten durch Anschläge ums Leben. Von März bis Juli 2013 waren allein bei der Polizei 2748 Opfer zu beklagen, wie Innenminister Patang am 22. Juli angesichts eines Misstrauensvotums gegen ihn im afghanischen Parlament einräumte. Daneben werden Repräsentanten der afghanischen Regierungsgewalt – wie Verwaltungsbeamte, Richter oder Lehrer – zum Ziel von Attentaten.

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

Amerikanische Planungen für die Zeit nach 2015

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

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

Die erste Option wäre ein vollständiger Abzug der US-Truppen aus Afghanistan, mit Ausnahme eines kleinen Kontingents zur Sicherung der amerikanischen Einrichtungen im Land. Diese Möglichkeit hat während der letzten Wochen im US-Kongress und in der Exekutive an Attraktivität gewonnen. Ein Grund dafür sind die anhaltenden Spannungen zwischen der Obama-Regierung und dem afghanischen Präsidenten Karzai. In den vergangenen Monaten hat er die USA öffentlich wiederholt scharf kritisiert – sowohl für ihre Kriegsführung in Afghanistan als auch für ihre Bemühungen, mit den Aufständischen in Verhandlungen einzutreten. Ein anderer Grund sind die Erfahrungen mit einer vergleichbaren Situation im Irak. Als Washington und Bagdad sich nicht über die Rahmenbedingungen einer fortgesetzten US-Militärpräsenz einigen konnten und die Obama-Regierung die letzten Kampftruppen im Dezember 2011 aus dem Irak abzog, blieb die befürchtete sicherheitspolitische Destabilisierung des Landes erst einmal aus. Die jüngste Welle von Terroranschlägen im Irak lässt es jedoch zunehmend fragwürdig erscheinen, sich auf diesen Fall zu berufen.

Die zweite Möglichkeit wird vor allem von amerikanischen Militärbefehlshabern

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

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

Voraussetzung für die zweite und dritte Option ist jedoch der Abschluss eines »Bilateral Security Agreement« (BSA), über das Washington und Kabul seit November 2012 verhandeln. Im Mittelpunkt dieser Beratungen, die Karzai als Reaktion auf die Gespräche zwischen den USA und den Aufständischen im Juni 2013 unterbrochen hat, stehen Größe, Zweck (Ausbildung/Terrorismusbekämpfung) und rechtliche Rahmenbedingungen der künftigen amerikanischen Militärpräsenz. Besonders strittig ist dabei die Frage der Immunität von US-Truppen gegenüber afghanischer Rechtsprechung. Trotz der jüngsten Spannungen gehen amerikanische Regierungsvertreter davon aus, dass die BSA-Verhandlungen bis Oktober 2013 abgeschlossen sein könnten. Anschließend würde das Abkommen dem afghanischen Parlament zur Ratifizierung vorgelegt.

Rechtliche Differenzen

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

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

Bundesregierung und Bundestag werden sicherlich zur zweiten Position tendieren –

nicht nur aus rechtlichen Erwägungen, sondern auch aus Überlegungen heraus, wie sich der veränderte Bundeswehr-Einsatz in Afghanistan innenpolitisch begründen lässt. Verwiesen werden dürfte dabei auf die Mandatierungsbedürftigkeit einer deutschen Beteiligung an vergleichbaren Operationen, etwa EUTM Mali. Diese Frage könnte sich zu einer Bruchstelle für ein deutsches Engagement in Afghanistan nach 2014 entwickeln.

Fazit

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

Die Bundesregierung, die im Grundsatz eine deutsche Beteiligung beschlossen hat, kann die skizzierten Variablen nur wenig beeinflussen, die über das Ob und das Wie von »Resolute Support« entscheiden. Von den Folgen der Entwicklung ist die deutsche Politik dagegen unmittelbar betroffen. Sollten die Verhandlungen über das BSA scheitern und die USA ihr Kontingent Ende 2014 vollständig abziehen, wäre aus einer Vielzahl von politischen und militärischen Gründen einem weiteren Nato-Einsatz in Afghanistan die Basis entzogen. Auch das Engagement der Bundeswehr in dem Land käme dann spätestens am 31. Dezember 2014 an ein Ende. Deutschlands frühe Festlegung – wie auch die Italiens und der Türkei –, sich an der ISAF-Nachfolgemission zu beteiligen, hat im Kreis der Nato-Verbündeten große Wertschätzung erfahren. Dennoch scheint es ratsam, dass die Bundesregierung innerhalb der Allianz und auch gegenüber dem Bundestag stärker auf die diversen internationalen und innenpolitischen Vorbedingungen der geplanten Operation verweist. Ansonsten droht die Bereitschaft Berlins eine Eigendynamik zu entwickeln, die Deutschland in eine Mission führen könnte, die von Beginn an zum Scheitern verurteilt ist.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2013
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder

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 1611-6364

Mehr zum Thema:

Nils Wörmer
Afghanistan am Scheitelpunkt der Transitionsphase. Defizite im Übergabeprozess und verbleibende Optionen westlicher Politik
SWP-Aktuell 14/2013,
<www.swp-berlin.org/fileadmin/ contents/products/aktuell/2013A14_wmr.pdf>