

NATO in Afghanistan
Fall für das Bündnis - Bündnisfall
von Dr. Klaus Olshausen

Das Gipfeltreffen der Nordatlantischen Allianz Anfang April in Bukarest und die Diskussionen über den ISAF-Einsatz der NATO in den zurückliegenden Monaten, ja Jahren in Deutschland, anderen Staaten der Allianz und Partnernationen sowie den Gremien des Bündnisses geben Anlass, den Blick zunächst vom aktuellen Geschehen auf die Entwicklung des internationalen Einsatzes seit Herbst 2001 und über Afghanistan hinaus auf die weitere regionale Lage zu richten.

Wie kam es dazu?

Spätestens seit Ende 1996, also zu Beginn der zweiten Clinton Administration in den USA, hatte das Taliban Regime in Afghanistan nicht nur den größten Teil des Landes unter brutaler Kontrolle, sondern es war auch bekannt, dass dort Ausbildungslager und Führungszentralen der islamistischen Extremisten, ja Terroristen ungehindert, bzw. von dem Regime unterstützt existierten¹. Der Angriff auf die USA am 11. September 2001 war von dort (mit)inszeniert worden.

Die Resolution 1368 des UN Sicherheitsrates (UNSCR) folgte daraufhin am 12. September ebenso einstimmig wie die Erklärung des Bündnisfalles nach Artikel 5 des Washingtoner Vertrages der Allianz. Nachdem das Taliban-Regime die internationale Forderung, diese Lager und Führungszentren im eigenen Land zu schließen und Verantwortliche für die Anschläge auszuliefern, abgelehnt hatte, begann die Operation „Enduring Freedom“ (OEF) unter Führung der USA, an der so gut wie alle NATO Staaten – auch Deutschland - in unterschiedlicher Art und Umfang mitwirkten.

Parallel zu diesem militärischen Einsatz begannen mit der Vertreibung des Taliban Regimes in Afghanistan die politischen Aktivitäten zur Bildung einer neuen afghanischen Übergangsregierung. Ein entscheidender Schritt - neben den Beschlüssen der G8-Staaten - erfolgte mit den Verhandlungen auf dem Petersberg, bekannt als „Bonn Prozess“. Unter der Moderation des UN Beauftragten Brahimi gelang es, eine afghanische Übergangsregierung unter Präsident Karzai zu bilden, die das Land bis zu freien Wahlen führen sollte.

¹ So heißt es in UNSCR 1267 v. 15.10.1999: „... strongly condemning the continuing use of Afghan territory, esp areas controlled by the Taliban, for the sheltering and training of terrorist and planning of terrorist acts...“

Eine von den USA schon im Oktober 2001 vorgeschlagene NATO-Mission, in erster Linie zur Vermeidung einer humanitären Katastrophe, fand im Bündnis keinen Konsens und unterblieb daher. Andererseits brauchten die UN eine internationale Sicherheitspräsenz in und um Kabul, um den Beginn der Arbeiten der Karzai-Regierung abzusichern. Es war Großbritannien, das bereit war, für die ersten sechs Monate die Führung dieser geographisch eng umgrenzten ISAF – Formation zu übernehmen.

Die parlamentarische Entscheidung über die Teilnahme Deutschlands an der Operation „Enduring Freedom“ verband Bundeskanzler Schröder mit der Vertrauensfrage, um die Zustimmung der Abgeordneten der eigenen Bundestagsfraktion zu erreichen. An ISAF beteiligte sich Deutschland von Anfang an und übernahm nach der Türkei gemeinsam mit den Niederlanden im Februar 2003 auch die Führung dieser Aufgabe. Schon 2002 zeichnete sich ab, dass kein einzelnes Land bereit war, die Führung von ISAF –nach dem deutsch-niederländischen Korps zu übernehmen. Vielmehr mehrten sich in der NATO und den Hauptstädten die Stimmen, die statt ständig wechselnder zusätzlicher OHQ² die Kommandostruktur der NATO in SHAPE und Brunssum dafür nutzen wollten.

Während diese praktischen Aspekte schnell einsichtig waren, gab es Regierungen, die ein militärisch-politisches Engagement der Allianz in dieser Region sehr skeptisch beurteilten. Letztlich führte das Ausbleiben einer „Freiwilligenmeldung“ zur Übernahme der Verantwortung nach dem I. GE-NL Korps in den Ostertagen 2003 dann doch zur einstimmigen Entscheidung der Allianz, diesen begrenzten ISAF Auftrag „für die UN“ zu übernehmen. – Ein Zeitpunkt, zu dem der IRAK Krieg der USA mit dafür gewonnenen Verbündeten bereits vier Wochen geführt wurde; ein Krieg, dessen Folgen viel Aufmerksamkeit von Afghanistan abzogen und jede Verstärkung der Kräfte eng begrenzte.

Während SHAPE und das NATO-Hauptquartier in Brunssum die Operationsplanung für ISAF begonnen hatten und das Heidelberger NATO Kommando seine Verlegung nach Kabul vorbereitete, begannen Stimmen aus den Kreisen der UN, insbesondere UNAMA³, der afghanischen Regierung und einiger Nichtregierungsorganisationen (NGO), die NATO aufzufordern, über Kabul hinaus, ja in ganz Afghanistan mehr Verantwortung zur Unterstützung der Regierung zu übernehmen. Dabei spielten die deutsch-amerikanischen Gespräche über die Übernahme eines existierenden „Provincial Reconstruction Teams“ (PRT) im Norden, z.B. in Kundus, eine wichtige Rolle mit Blick auf eine beschleunigte Entscheidung der Allianz. Denn diese Übernahme konnte die Bundesregierung innenpolitisch nur unter einem erweiterten ISAF Mandat und nicht unter OEF durchsetzen.

So legte der NATO-Oberbefehlshaber (SACEUR) auf der Grundlage eines Auftrags des Nordatlantikrates (NAC) Anfang Dezember 2003 den Operationsplan für die Erweiterung des ISAF-Einsatzes vor. Die eingebaute „Bremsen“ bestand darin, dass die einstimmig beschlossene Ausweitung nach Norden, Westen, Süden und Osten erst dann ausgeführt werden sollte, wenn SACEUR dem NAC melden konnte, dass die Nationen dafür die jeweils notwendigen Kräfte bereitgestellt hatten.

Während die Ausweitung nach Norden ab Ende 2003/Anfang 2004 v.a. mit Briten und Deutschen und ab Sommer 2005 unter deutscher Führung möglich wurde, dauerte es bis 2005, ehe unter italienisch-spanischer Führung der westliche Bereich aktiviert werden konnte, und bis 2006, bevor die Briten, die schließlich Kanadier und Niederländer für eine gemeinsame Führung gewonnen hatten, die Präsenz im Süden zunächst unter OEF aufbauten. Im Sommer

² Operational Headquarters

³ United Nations Assistance Mission in Afghanistan

2006 wechselte diese unter ISAF Führung. Anfang Oktober wurde die ISAF Verantwortung dann – überwiegend mit U.S. Truppen – auf den Osten ausgedehnt.

Ein besonderes politisches Anliegen der Allianz bei diesem Vorgehen bestand darin, deutlich zu machen, dass die Unterstützung der seit 2004 gewählten afghanischen Regierung Ziel des Einsatzes war. Allerdings konnten sich die Nationen nicht verständigen, die internationale Sicherheitspräsenz von ISAF und OEF zusammenzuführen, weil einige Regierungen davon ausgingen, zwischen dem Kampf gegen AL Qaida und Taliban einerseits und der Unterstützung der afghanischen Regierung andererseits unterscheiden zu können, ja zu müssen – eine Auffassung, die mehr von innenpolitischen Gegebenheiten der Länder mancher Truppensteller als von den Erfordernissen der Unterstützung der afghanischen Bevölkerung vor Ort beeinflusst war.

Die Region

Während in der innenpolitischen Diskussion sehr oft der deutsch geführte Einsatzraum im Norden und dagegen abgegrenzt die Räume „Anderer“ im Süden und Osten Afghanistans Blick, Analyse und Bewertung beherrschen, sind für das Verständnis des Gesamtauftrags die regionale Situation und die internationale Einbettung von herausragender Bedeutung.



X

Pakistan und Iran haben die längsten Landgrenzen mit Afghanistan. Beide Staaten haben eigene Interessen und Vorstellungen über ihren Einfluss und ihre Zusammenarbeit mit dem Nachbarstaat. Viele Stammesgebiete entlang der pakistanisch-afghanischen Grenze liegen beiderseits der im wesentlichen 1893 durch Großbritannien festgelegten Grenze. Und die Menschen kümmern sich deshalb wenig um die in den Bergen sowieso kaum kontrollierbare Staatsgrenze. Dies verschafft den militanten Taliban-Anhängern und den islamistischen Terroristen einen erheblichen Bewegungsvorteil und „sichere Häfen“ im Nordwesten Pakistans.

Der Iran hat zwar durchaus Interesse an stabilen, auch wirtschaftlichen Beziehungen zu, ja Einfluss in einem politisch dezentral regierten, politisch und ökonomisch gefestigten Afghanistan. Zugleich erkennt er und nutzt er diesen Raum amerikanischer und internationaler Präsenz, um Gegenkräfte zu unterstützen. Denn eine dauerhafte Präsenz der USA in dieser Region bei fortdauernder Konfrontation in der Nuklearfrage und der angestrebten eigenen Vormachtposition in der Golfregion ist offensichtlich nicht im Interesse der iranischen Führung.

Allein diese beiden Nachbarn - von den zentralasiatischen Staaten und den großen Nachbarn Russland, China und Indien gar nicht zu reden – hätten spätestens seit Sommer 2003 eine intensive politische Arbeit der NATO und ihrer Mitgliedstaaten erfordert, um die internationale Präsenz von ISAF und OEF regional abzustützen und nicht als dauerhafte Störung regionaler Gleichgewichte empfinden zu lassen.

Die NATO in Asien – ein Afghanistaneinsatz auch für die Sicherheit der Allianz

Im Sommer 2003 und Ende 2003 hatten alle Mitgliedstaaten der politischen Aufgabe und der militärischen Sicherheitspräsenz zur Unterstützung Afghanistans, zunächst für das Gebiet um Kabul und dann - in vier Phasen - für ganz Afghanistan zugestimmt. Das galt für den Operationsplan und die Einsatzregeln (RoE). Entscheidend waren drei Elemente:

- Ziel war die Unterstützung der Arbeit der Zentralregierung bei der Ausweitung ihres Einflusses auf alle Provinzen. Dabei sollte das „afghanische Gesicht“ dieses Einsatzes deutlich in Erscheinung treten.
- Die Unterstützung sollte vorrangig mittels eines Systems von PRT erfolgen, die als Korsettstange für ein sicheres Umfeld wirken sollten.
- Allen war klar, dass in einer Reihe von Provinzen Einsätze gegen Taliban, Al Qaida und andere Gegenkräfte geführt werden mussten, um dieses sichere Umfeld schaffen zu können. In diesem Zusammenhang betonte der erste Operationsplan intensiv die Ausbildung der afghanischen Armee und der nationalen Polizei. Es war unbestritten, dass über einen längeren Zeitraum die sogenannten „security operations“ gegen die gegnerischen Kräfte von ISAF-Truppen geführt werden mussten, da die ANA⁴ und ANP⁵ dazu noch nicht selbständig in der Lage waren.

Die einstimmige Entscheidung zu dieser Vorgehensweise ist allerdings nicht in allen Öffentlichkeiten der Mitgliedsländer so explizit vertreten und mit den entsprechenden Regierungs- bzw. Parlamentsentscheidungen umgesetzt worden. Ausgesprochene und unausgesprochene Begrenzungen sind mit der Übernahme der ISAF Aufgabe durch die Allianz der 26 mit derzeit 13 Partnernationen allerdings immer an dem beschlossenen Gesamtauftrag zu messen. Alle, gerade auch die Afghanen selbst, sind verpflichtet, das Bestmögliche beizutragen, um diesen schwierigen und komplexen Auftrag in Solidarität zum Erfolg zu führen. Eine „selbsttragende Stabilität in Afghanistan“ kann nur erreicht werden, wenn die überwiegende Mehrzahl der Afghanen sich klar gegen die gewalttätigen Kräfte der Taliban, Al Qaida und anderer kleinerer Gruppierungen stellen will und stellt. Aber die internationale Gemeinschaft kann diese Entscheidung fördern, indem sie einerseits hilft, die Lebensverhältnisse der Bevölkerung in Stadt und Land zu verbessern, und - um dies effektiv zu ermöglichen - den Afghanen gezielt und aktiv im Kampf gegen Gewalt beisteht.

Deshalb ist es dringend geboten, nicht nur einer Vernetzung ziviler und militärischer Maßnahmen zurecht das Wort zu reden sondern z.B. die Vernetzung aller fünf⁶ ISAF Regionen auch in ihren militärischen Elementen als unverzichtbar für den Erfolg zu betrachten. Dabei zwingt der seit 2003 nie behobene Schwachpunkt zu geringer operativer und strategischer Reserven jeden ISAF Kommandeur dazu, für notwendige Einsätze auf die in den Regionen verteilten Kräfte, einschließlich der nur eingeschränkt verwendbaren ANA oder sogar ANP, zurückzugreifen. So richtig es ist, eine Region nicht von Kräften zu entblößen, so richtig ist es auch, dort, wo Kräfte gebraucht werden, bereit zu sein, in anderen Bereiche verfügbare und gerade nicht geforderte Kräfte – unter Abwägung der Risiken – abzuziehen und nach Bedarf einzusetzen.

Wenn planbare Einsätze z.B. gegen Taliban Stellungen nicht durchgeführt werden können, weil die Kräfte nicht verfügbar gemacht werden, oder solche Einsätze - bei hohem Risiko - mit begrenzten Kräften notwendig werden, dann führt das erst zu den „Notsituationen“, in denen - z.B. Deutschland - bereit ist, auch außerhalb der Nordregion mitzuwirken. Der ISAF

⁴ Afghan National Army

⁵ Afghan national Police

⁶ „Capital Region Kabul“ als fünfte

Kommandeur hat dies mehr als deutlich Anfang März zum Ausdruck gebracht (FAZ, 4.3.08, S. 6). D.h. Solidarität im Sinne des Ganzen, um Notfalllagen gar nicht erst eintreten zu lassen, muss der Anspruch aller für den gemeinsam beschlossenen Gesamtauftrag sein.

Bei der absehbaren Lage im Süden und Osten kann dieses Erfordernis nicht stichhaltig mit dem Argument gekontert werden, dass „mehr Truppen das afghanische Problem nicht lösen“. Denn es ist offensichtlich, dass dort die militanten Gegenkräfte das Feld nicht räumen werden, wenn mehr Mitarbeiter der Hilfsorganisationen auftauchen. Diese Aktivisten der Gewalt können nicht überzeugt, sie müssen ausgeschaltet werden, bevorzugt durch Afghanen selbst, aber absehbar nur mit Hilfe der internationalen Sicherheitspräsenz.

Sind sie aber zurückgedrängt oder ausgeschaltet, dann gilt es allerdings, diese Gebiete - vorrangig durch die Kräfte der afghanischen Zentral- und jeweiligen Provinzregierung - zu halten und so zügig wie möglich die Lage der Bevölkerung so zu verbessern, dass das Nachwuchspotenzial der gewalttätigen Taliban oder Al Qaida mittelfristig „ausgetrocknet“ werden kann.

Die Fortführung des Einsatzes der Allianz über das Jahr 2008 hinaus erfordert eine gründliche Revision der Einsatzkonfiguration. Denn eine Reihe von kleineren Mitgliedstaaten haben sich in den vergangenen zwei Jahren zu Einsatzkontingenten bereit erklärt, die sie nicht sinnvoll dauerhaft werden durchhalten können. Diese Feststellung ist ganz unabhängig davon, ob die Lage im jeweiligen Einsatzgebiet besonders gefährlich oder die innenpolitische Unterstützung stärker oder schwächer ist. Daraus folgt, dass die 26 NATO-Nationen und in der Folge alle Partnernationen eine neue Kräfte- und Raumordnung finden und verabreden müssen, bei der die Fortschritte, aber auch Schwachpunkte der afghanischen Sicherheitskräfte (Armee und Polizei) eine gewichtige Rolle spielen werden.

In jedem Fall sollte die neue Kräftekonfiguration dem ISAF Kommandeur eine verstärkte operative Reserve für wichtige „security operations“ und Unterstützungseinsätze verfügbar machen. Auch die beweglichen QRF⁷ sollten in Verantwortung des ISAF Kommandeurs mit seinen regionalen Kommandeuren nach gründlicher Abwägung der örtlichen Risiken auch außerhalb ihrer vorrangigen Einsatzgebiete genutzt werden können. Denn solche Kräfte wird die afghanische Armee absehbar für notwendige Operationen gegen die Taliban nicht bereit stellen können, auch wenn nun – nach schon fast 5 Jahren – die Ausbildung von ANA und ANP noch einmal drastisch verstärkt werden soll.

Da neben dem anerkannten Grundsatz der Solidarität - schon vor dem Notfall - jede Lösung bei den Streitkräften aller Nationen auch angesichts der geographischen Bedingungen, v.a der Trennung des Landes durch den Hindukusch, von vielerlei organisatorischen und logistischen Herausforderungen mitbestimmt wird, könnte aus deutscher Sicht z. B. auch vorgeschlagen werden, weitere Provinzen in die Nordregion aufzunehmen. Damit bliebe ein organisatorischer Zusammenhang gewahrt und die zeitweisen Kräftereduzierungen kleinerer Bündnispartner könnten einfacher aufgefangen werden als mit einem völlig neuen Einsatzbereich ohne den Zusammenhang mit der bisherigen Nordregion. Auch auf diese Weise könnte die in den Medien berichteten Überlegungen von einer Größenordnung bis zu 4500 deutschen Soldaten den gemeinsamen Auftrag nachhaltig unterstützen. Ein zweiter Ansatz besteht darin, verstärkte operative und besondere strategische Reserven für den ISAF-Einsatz bereitzustellen. Dies kann – wie für den Balkan seit Jahren – nach einem festzulegenden halbjährlichen oder jährlichen Wechsel zwischen den Nationen erfolgen.

⁷ Quick Reaction Forces

Allerdings kann die NATO ihren Teil des Auftrags nur erfolgreich leisten, wenn endlich die vielfältigen nicht-militärischen Aktionen und die Aufgaben der Afghanen selbst sowie der internationalen Gemeinschaft mit mehr als 2000 Akteuren zielgerichtet koordiniert, priorisiert und durchgeführt werden können. Die Forderung von U.S. Verteidigungsminister Gates während der Münchner Sicherheitskonferenz Anfang Februar 2008 nach einem hochrangigen, durchsetzungsfähigen Sonderbeauftragten der UN für diese Aufgabe, dem allerdings auch adäquate Kräfte und Kompetenzen für diesen Mammutauftrag zugewiesen werden müssen, steht weiter aus. - Und die Allianz trägt die Folgen dieses Mangels um so mehr, als damit die Einwirkung der Taliban auf eine notleidende Bevölkerung verstärkt erhalten bleibt. Hier sind insbesondere all diejenigen in der Pflicht, die der organisatorisch durchstrukturierten NATO keine koordinierende, geschweige denn eine eigene Zuständigkeit in diesem kritischen Bereich einräumen (wollen).

Dieses komplexe Vorhaben verlangt eine gründliche und klare Aufklärung der deutschen Bevölkerung über den Sinn und Zweck der gemeinsamen zivilen und militärischen Anstrengungen in Afghanistan. Dass ein zweites Taliban-Regime und fortgesetzte Terroristenlager in Afghanistan auch für uns Deutsche eine erhebliche Gefahr darstellen (können), ist offensichtlich nicht jedem ohne weiteres einsichtig. Denn wer hat schon präsent, dass die so häufig herangezogene Weltgemeinschaft in der UNSCR 1267 bereits 1999 mit Blick auf Afghanistan bekräftigte, „dass die Unterdrückung des internationalen Terrorismus essentiell ist, um die internationale Sicherheit und den Frieden aufrechtzuerhalten“.

Anmerkung:

Dieser Artikel gibt die persönliche Auffassung des Autors wieder. Publiziert wurde der Artikel auch in: Europäische Sicherheit, Ausgabe April 2008.



Generalleutnant a.D. Dr. Klaus Olshausen ist Präsident der Clausewitz-Gesellschaft. Er war zuletzt Deutscher Militärischer Vertreter im Militärausschuss der NATO, bei der WEU und EU, HQ NATO, Brüssel.