

**Der Afghanistan-Einsatz:  
Bedeutung, Bilanz und Lessons Learned**  
Winfried Nachtwei

*Überarbeitetes Statement beim 146. Bergedorfer Gesprächskreis der Körber-Stiftung zum Thema „Die Rolle der Bundeswehr in der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik“, 28.-30. Mai 2010 in Berlin, Vorsitz: Bundespräsident a.D. Dr. Richard von Weizsäcker (<http://www.koerber-stiftung.de>)*

## **Bedeutung**

Das geflügelte Wort von der „Verteidigung Deutschlands am Hindukusch“ ist verkürzt und irreführend. In Afghanistan geht es nicht um die Existenz der Bundesrepublik Deutschland, sondern um zentrale internationale Sicherheitsinteressen. Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen bewertet die Verhältnisse bzw. Risikopotenziale in Afghanistan schon seit 1999 als Bedrohung von internationalem Frieden und Sicherheit. Nur eine oberflächliche Bedrohungsanalyse kann aber behaupten, die Taliban seien eine direkte Bedrohung für deutsche nationale Sicherheit.

Abgesehen von der Eurokrise ist Afghanistan die bisher größte Herausforderung für bundesdeutsche Außen- und Sicherheitspolitik, vor allem in ihrem Verständnis als Friedenspolitik: im Hinblick auf die Komplexität, die materiellen Kosten, politischen Risiken – und – erstmalig – die menschlichen Opfer.

Erstmals seit Bestehen der Bundeswehr befinden sich Bundeswehrsoldaten in Kampfeinsätzen gegen Aufständische. Erstmals werden Bundeswehrsoldaten im Kampf getötet, körperlich und psychisch verwundet, erstmalig töten und verwunden sie. Ein Ende ist nicht absehbar.

Ein Scheitern des ganzen internationalen Einsatzes ist möglich, nach Einschätzung mancher Landeskenner sogar wahrscheinlich.

Ein Scheitern hätte aller Voraussicht nach desaströse Folgen:

- für die Menschen in Afghanistan, vor allem die für mehr menschliche Sicherheit und Menschenrechte Engagierten,
- für die regionale Sicherheit vor allem im Hinblick auf Pakistan, Zentralasien,
- für internationale Sicherheit, für eine Politik kollektiver Friedenssicherung und Verantwortung im Rahmen der Vereinten Nationen und NATO.

Schon jetzt ist der Afghanistan-Einsatz eine enorme Belastungs- und Bewährungsprobe für die Innere Führung und das Leitbild des Staatsbürgers in Uniform.

## **Bilanz**

Das methodische Handicap ist notorisch und selbstverschuldet: Es gibt seit Jahren keine systematische Wirksamkeitsbewertung des Afghanistan-Einsatzes – wie von Bundeswehreinsätzen generell. Die Bundesregierung liefert überwiegend Input-Berichte, höchstens Teilevaluierungen, keinerlei integrierte Bilanzen. Die vorgelegten politischen Bilanzen bleiben zu pauschal und sind von einem Interesse an Selbstrechtfertigung geprägt.

Nichtsdestoweniger sind Einzelergebnisse erkennbar:

- Der militärische Kernauftrag, zu einem sicheren Umfeld beizutragen, wurde höchst unterschiedlich realisiert. Zwischen dem Distrikt Sangin oder Nad Ali in Helmand im Süden und der Provinz Balkh im Norden liegen Welten.
- Im Norden gelang eine Gewalteindämmung zumindest bis 2007. Die methodisch seriöse Untersuchung von Forschern der FU Berlin in Takhar und Kunduz ermittelte Anfang 2007 höchste Zustimmungswerte in der Bevölkerung zum internationalen Entwicklungs- und Militäengagement. Wirksame Gewalteindämmung bedeutet, dass viele Menschen vor Tod, Verwundung, Verlust von Hab und Gut, vor Flucht bewahrt

wurden. Allerdings sind diese Wirkungen weder quantifizierbar noch sichtbar. Seit 2007 ist die Entwicklung gespalten: In der Mehrzahl der neun Nordprovinzen ist die Lage noch relativ ruhig, ist Entwicklung möglich. Dagegen hat die frühere Hoffungsprovinz Kunduz mit der südlich anschließenden Provinz Baghlan einen regelrechten Absturz erlebt. Von den 123 Distrikten des Nordens gelten acht als Guerillakriegsgebiete, sieben davon in diesen beiden Provinzen.

- Landesweit soll es 20.000 bis 30.000 bewaffnete Kämpfer als Kern geben, dazu ein weiter, dem militanten Widerstand nahe stehender Personenkreis von mehreren 100.000, darunter ein signifikanter Anteil der paschtunischen Gesellschaft.
- Wo die Zahl der Sicherheitsvorfälle weiter rapide steigt, wo die Zonen relativer Sicherheit und Zugänglichkeit schrumpfen, da kann insgesamt von Erfüllung des militärischen Auftrags immer weniger die Rede sein.
- Ein zentraler Indikator für Aufbau und Entwicklung ist die Kindersterblichkeit. 2003 lag sie bei 257 auf 1.000 Kinder bis 5 Jahre, 2006 bei 191, 2009 bei 156. Das bedeutet im Klartext, dass jährlich Zehntausende Kinder am Leben blieben! Das ist eine große Leistung! Der Vergleich mit der Kindersterblichkeit weltweit (ca. 60), gar Deutschland (ca. 4) zeigt, wie weit zurück Afghanistan als eines der ärmsten Länder der Welt immer noch liegt.
- Bekannt ist, dass heutzutage ca. 7 Millionen Kinder Schulen besuchen, davon ein Drittel Mädchen. 2001 waren es eine Million, nur Jungen. Ein wichtiger Indikator sind Teacher Training Centers, von denen die Bundesrepublik im Norden fünf errichtete. Hier werden jeweils zwischen 1.000 bis 3.000 Studierende und Lehrerinnen und Lehrer aus- und fortgebildet. Bei mehreren Besuchen erlebte ich hier eine bewundernswerte Motivation und ein Engagement für die junge Generation, für das eigene Land.
- Die alljährliche Umfrage von ABC, ARD und BBC ergab im Dezember 2009 einen spektakulären Stimmungsumschwung: 70% sahen Afghanistan auf dem richtigen Weg gegenüber 40% im Vorjahr.
- Von den Kosten und Einsatzfolgen spreche ich hier nur zwei exemplarische Aspekte an: Im Jahr 2009 verloren im Zusammenhang mit dem „innerstaatlichen bewaffneten Konflikt“ in Afghanistan allein 2.260 Zivilpersonen ihr Leben. Fünf Bundeswehrsoldaten wurden durch Fremdeinwirkung getötet, 19 physisch verwundet, 418 an PTBS Erkrankte registriert.
- Kommunikation, Akzeptanz, Vertrauen: Nachdem der Afghanistaneinsatz in den ersten Jahren von einer Bevölkerungsmehrheit in Deutschland befürwortet wurde, hat er in den letzten Jahren immer mehr Akzeptanz verloren. Vor allem in der Amtszeit von Verteidigungsminister Jung erlebte die politische Führung auch unter Bundeswehrangehörigen einen Vertrauenseinbruch sondergleichen. Nach allem, was man von deutschen Offizieren aus NATO-Zusammenhängen hört, hat die Bundesrepublik unter Verbündeten massiv an Ansehen und Gewicht verloren. Relativ am besten scheint Deutschland noch bei der afghanischen Bevölkerung angesehen zu sein.

Der deutsche Afghanistan-Einsatz steckt in einer akuten Krise. Nicht wegen der entsandten Soldaten, Polizisten, Entwicklungsexperten und Diplomaten. Diese nehmen nicht nur enorme Belastungen, ja Risiken auf sich. Sie leisten insgesamt Enormes.

Die Hauptverantwortung liegt bei der politischen Führung und ihrem Führungsversagen. Bis heute fehlt es der deutschen Afghanistan-Politik an strategischer Klarheit und Konsequenz, an Offenheit, Ehrlichkeit und Gesicht. Bezeichnend war, dass die Afghanistan-Politik und ihre öffentliche Vertretung überwiegend einem Minister Jung überlassen wurden, dass die Bundeskanzlerin ihre erste Regierungserklärung zu Afghanistan erst im letzten September gezwungenermaßen nach dem Luftangriff von Kunduz kurz vor der Bundestagswahl hielt. Unter dem Primat innenpolitischer Interessen gedieh eine Struktur von Selbsttäuschung, Realitätsverleugnung und Täuschung. Hieran trug ein Bundestag Mitverantwortung, wo eine Koalitionsmehrheit verlässlich ihre Kontrollpflichten verletzte, wo

immer wieder die Kommunikationsart eines Hühnerhaufens praktiziert und überreichlich „friendly fire“ produziert wurde.

Ich frage: Wer in der politischen Führung Deutschlands kämpft eigentlich für einen sinnvollen und verantwortbaren Afghanistan-Einsatz – wo von den entsandten Soldaten selbstverständlich ein Kämpfen bis zum Einsatz ihres Lebens verlangt wird? Wenn hier nicht die notwendigen Konsequenzen gezogen werden, ist alles Weitere auf Sand gebaut.

## Lessons Learned

- (a) Zu allererst brauchen wir mehr **Wirksamkeitsdiskurs** als bloßen Rechtfertigungsdiskurs, mehr Debatte um politische Ziele, Lösungswege und Fähigkeiten statt des ständigen Kreisens nur um Militär-, gar nur um Ausrüstungsfragen. Wir brauchen mehr genaues Hinsehen statt Pauschalwahrnehmungen.
- (b) Ausgehend von einer fundierten Bedrohungs-, Risiko- und – vor allem auch - Chancenanalyse sind **Auftrags- und Zielklarheit** unabdingbar. Die allgemeinen, hehren Ziele müssen in überprüfbare Zwischenziele übersetzt werden. Ohne Machbarkeitsillusionen zu verfallen oder sich im Multilateralismus zu verstecken: Was wollen wir bis wann erreichen? Was ist unsere Road Map?
- (c) Wo ausgehend von gemeinsamen Zielen Kohärenz und Zusammenwirken eine Selbstverständlichkeit sein müssten, darf bei einer Aufgabendimension wie Afghanistan das Ressortprinzip nicht das letzte Wort sein. Planung, Führung und Auswertung brauchen eine **ressortgemeinsame Struktur** – wie zum Beispiel in Kanada. Nachholbedarf in ressortübergreifender Zusammenarbeit gibt es aber nicht nur auf Seiten der Exekutive, sondern auch auf Seiten des Parlaments. In diesem Zusammenhang bedürfen die zivil-militärischen Beziehungen zügig einer Klärung.
- (d) Überfällig ist ein **integriertes ziviles und militärisches**, soweit wie möglich öffentlich zugängliches **Lagebild mit laufender, unabhängiger Wirksamkeitsevaluierung**. Beispielhaft sind hier die Quartalsberichte der kanadischen Regierung mit ihren sechs Prioritäten und die halbjährlichen „Reports on Progress Toward Security and Stability in Afghanistan“ der US-Regierung an den Kongress. Basis dieser Berichterstattung waren umfassende Bilanzierungen der jeweiligen Einsätze und die Souveränität, eigene politische Fehler zu benennen. Ohne eine solche Evaluierung gibt es keine realistische und aussichtsreiche deutsche Afghanistan-Politik. Ohne eine ungeschönte Bilanzierung gibt es keine Chance, den Akzeptanz- und Vertrauensverlust zu stoppen, gar umzukehren. Ohne Ehrlichkeit wird deutsche Afghanistan-Politik umso angreifbarer und erpressbarer.
- (e) Der **Primat der Politik**, die Schlüsselaufgabe Förderung von Governance – sie brauchen **Muskeln und Gesicht**. Die Zahl deutscher Polizeiberater und –ausbilder wurde etwas aufgestockt, liegt aber noch weit hinter dem drängenden Bedarf. Ausgesprochen schwach sind bisher die Kapazitäten des Auswärtigen Amtes vor Ort. Dem deutschen Regionalkommandeur Nord war bisher ein Diplomat des höheren Dienstes zugeordnet, zuständig für neun Provinzen, während des Heimaturlaubs ohne Vertretung. Die USA stellen den ISAF-Regionalkommandeuren Senior Civilian Representatives mit Teams von 10 bis 30 Personen zur Seite und setzen das auf der Provinz- und Distriktebene (District Support Team) fort. Wer im Rahmen der Counterinsurgency-Strategie von USA und ISAF von der Hold- zur Build-Phase kommen will, braucht zivile Kapazitäten für die taktische Ebene. Auf deutscher Seite ist ein civilian surge nicht in Sicht. Um den Rückstand an zivilen Fähigkeiten aufzuholen und die politisch-zivile Seite des Afghanistan-Einsatzes endlich mehr in den Blick zu bekommen, ist eine „umfassende Mandatierung“ des Afghanistaneinsatzes durch den Bundestag nötig.
- (f) Der **Zeitfaktor**: Die Stabilisierung und der Aufbau Afghanistans erfordern Geduld und langen Atem, aber auch zügiges Handeln und konstruktive Ungeduld. Nach Jahren mit vielen vertanen Chancen drängt jetzt die Zeit. Dieses und das nächste Jahr gelten

als die letzte Chance, die Dinge in Afghanistan wieder zum Besseren zu wenden. Ich habe nicht den Eindruck, dass die Bundesregierung dementsprechend handelt.

(g)