

Klaus Brummer  
Stefan Fröhlich (Hrsg.)

# Zehn Jahre Deutschland in Afghanistan

**ZFAS**  
Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik

SONDERHEFT 3 | 2011



Klaus Brummer · Stefan Fröhlich (Hrsg.)

Zehn Jahre Deutschland in Afghanistan

Sonderheft der Zeitschrift  
für Außen- und Sicherheitspolitik  
Sonderheft 3 | 2011

Herausgegeben von  
Thomas Jäger

Klaus Brummer  
Stefan Fröhlich (Hrsg.)

# Zehn Jahre Deutschland in Afghanistan



Gegründet von Thomas Jäger

**Herausgeber:** Thomas Jäger (Universität zu Köln)

**Beirat:** Heiko Borchert (Luzern), Wilfried von Bredow (Philipps-Universität Marburg), Jürgen Chrobog (BMW Stiftung Herbert Quandt, München), Peter Croll (Internationales Konversionszentrum Bonn – BICC), Michael Dauderstadt (Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn), Beatrice de Graaf (Campus The Hague, Universität Leiden), Tobias Debiel (Institut für Entwicklung und Frieden, Universität Duisburg-Essen), Karl-Theodor Freiherr zu Guttenberg (Guttenberg), Hans J. Gießmann (Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, Berlin), Christian Hacke (Universität Bonn), Beatrice Heuser (University of Reading), Werner Hoyer (MdB, Berlin), Hartwig Hummel (Universität Düsseldorf), Jackson Janes (American Institute for Contemporary German Studies, Washington), Josef Janning (Bertelsmann Stiftung, Gütersloh), Mathias Jopp (Institut für Europäische Politik, Berlin und Universität Tübingen), Karl-Heinz Kamp (NATO Defense College, Rom), Roland Kaestner (Institut für strategische Zukunftsanalyse, Hamburg), Martin Kobler (Auswärtiges Amt, Berlin), Friedrich Wilhelm Kriesel (Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt, Köln), Gerhard Kümmel (Sozialwissenschaftliches Institut der Bundeswehr, Strausberg), Hans-Jürgen Lange (Private Universität Witten/Herdecke), Marika Lerch (Europäisches Parlament, Ausschuss für Entwicklungspolitik, Brüssel), Peter Lock (European Association for Research on Transformation, Hamburg), Reinhard C. Meier-Walser (Hanns-Seidel-Stiftung, München), Dirk Messner (Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn), Holger Mey (EADS Deutschland, München), Rolf Mützenich (MdB, Berlin), Melanie Piepenschneider (Konrad-Adenauer-Stiftung, Wesseling b. Köln), Hans-Joachim Preuß (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, Eschborn), Karl Rose (Shell International, Den Haag), Lothar Rühl (Universität zu Köln), Peter Runge (CARE Deutschland-Luxemburg, Bonn), Thomas Saalfeld (University of Kent, Canterbury), Eberhard Sandschneider (Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, Berlin), Hans-Peter Schwarz (Universität Bonn/München), Horst Telschick (Rottach-Egern), Ralph Thiele (Luftwaffenamt Köln-Wahn), Claudia Wörmann (Bundesverband der Deutschen Industrie, Berlin).

**Redaktion:** Kai Oppermann (Leitender Redakteur), Rasmus Beckmann, Anna Daun, Mischa Hansel, Alexander Höse, Henrike Viehrig (alle Universität zu Köln).

**Redaktionsassistenten:** Julian König, Friederike Sawatzki, Yvonne van Diepen

Anschrift der Redaktion: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik, Lehrstuhl für Internationale Politik und Außenpolitik, Universität zu Köln, Gottfried-Keller-Straße 6, 50931 Köln. E-Mail: redaktion@zfas.de

Tel.: (02 21) 4 70-583, Fax: (02 21) 4 70-6732.

**Facebook:** Danae Ankel, Simon Ruhnke

VS Verlag für Sozialwissenschaften | Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH

Abraham-Lincoln-Straße 46 | 65189 Wiesbaden

Amtsgericht Wiesbaden, HRB 9754

USt-IdNr. DE 811148419

**Geschäftsführer:** Dr. Ralf Birkelbach (Vors.) | Armin Gross | Albrecht F. Schirmacher

**Verlagsleitung:** Dr. Reinald Klockenbusch

**Gesamtleitung Marketing:** Rolf-Günther Hobbeling

**Gesamtleitung Produktion:** Christian Staral

**Gesamtleitung Vertrieb:** Gabriel Göttlinger

**Gesamtleitung Anzeigen und Märkte:** Armin Gross

**Anzeigenverkauf:** Tanja Pfisterer, Stellv. Gesamtanzeigenleitung / Ltg. Key Account Management

**Gesamtverkaufsleitung Fachmedien:** Britta Dolch

**Leserservice:** Springer Customer Service Center GmbH, Service VS Verlag, Haberstr. 7, D-69126 Heidelberg

Telefon (0 62 21) 345-43 03; Telefax (0 62 21) 345-42 29, Montag bis Freitag 8.00 Uhr bis 18.00 Uhr

E-mail: vsverlag-service@springer.com

**Marketing:** Ronald Schmidt-Serrière M.A., Telefon (06 11) 78 78-280; Telefax (06 11) 78 78-440;

E-mail: Ronald.Schmidt-Serriere@vs-verlag.de

**Mediaberatung:** Yvonne Guderjahn, Telefon (06 11) 78 78-155; Telefax (06 11) 78 78 78155;

E-mail: Yvonne.Guderjahn@best-ad-media.de

**Anzeigendisposition:** Monika Dannenberger, Telefon (06 11) 78 78-148; Telefax (06 11) 78 78-443;

E-mail: Monika.Dannenberger@best-ad-media.de

**Anzeigenpreise:** Es gelten die Mediadaten vom 1.11.2010

**Produktion:** Eva-Maria Krämer, Telefon (0 62 21) 48 78-982;

E-Mail: Evi.Kraemer@springer.com

**Bezugsmöglichkeiten 2011:** Jährlich erscheinen 4 Hefte. Jahresabonnement/privat (print+online) Euro 178,-; Jahresabonnement/privat (nur online) Euro 98,-; Mitglieder der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft (DVPW) erhalten 25% Rabatt auf den Abonnement-Preis privat; Jahresabonnement/Bibliotheken Euro 348,-; Jahresabonnement Institutionen/Unternehmen (nur print) Euro 268,-; Jahresabonnement Studenten/Emeritus (print+online) – bei Vorlage einer Studienbescheinigung Euro 79,-. Alle Print-Preise zuzüglich Versandkosten.

Alle Preise und Versandkosten unterliegen der Preisbindung. Die Bezugspreise enthalten die gültige Mehrwertsteuer. Kündigungen des Abonnements müssen spätestens 6 Wochen vor Ablauf des Bezugszeitraumes schriftlich mit Nennung der Kundennummer erfolgen.

Jährlich können Sonderhefte erscheinen, die nach Umfang berechnet und den Abonnenten des laufenden Jahrgangs mit einem Nachlass von 25% des jeweiligen Ladenpreises geliefert werden. Bei Nichtgefallen können die Sonderhefte innerhalb einer Frist von 3 Wochen zurückgegeben werden.

© VS Verlag für Sozialwissenschaften ist eine Marke von Springer Fachmedien.

Springer Fachmedien ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media.

Alle Rechte vorbehalten. Kein Teil dieser Zeitschrift darf ohne schriftliche Genehmigung des Verlages vervielfältigt oder verbreitet werden. Unter dieses Verbot fällt insbesondere die gewerbliche Vervielfältigung per Kopie, die Aufnahme in elektronische Datenbanken und die Vervielfältigung auf CD-ROM und alle anderen elektronischen Datenträgern.

Druck und buchbinderische Verarbeitung: Ten Brink, Meppel

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

# Inhalt

Vorwort	1
Einleitung: Zehn Jahre Deutschland in Afghanistan <i>Klaus Brummer / Stefan Fröhlich</i>	3
<b>Teil I. Analysen</b>	
Deutschlands Rolle in der EU und NATO beim Konfliktmanagement in Afghanistan <i>Stefan Fröhlich</i>	31
Das deutsche Afghanistan-Engagement in den Vereinten Nationen <i>Johannes Varwick / Martin Schmid / Christian Stock</i>	45
Zivil-militärisches Zusammenwirken und vernetzte Sicherheit als Herausforderung deutscher Sicherheitspolitik: Der Fall Afghanistan <i>Hans-Georg Ehrhart</i>	65
Der wehrverfassungsrechtliche Parlamentsvorbehalt und die Verteidigung der Sicherheit Deutschlands am Hindukusch, 2001–2011 <i>Franz-Josef Meiers</i>	87
Deutschlands (Nicht-)Drogenpolitik in Afghanistan <i>Florian P. Kühn</i>	115
Die regionale Dimension des Afghanistankonflikts <i>Christian Wagner</i>	131
<b>Teil II. Studien</b>	
Überzeugungen und Handeln in der Außenpolitik. Der Operational Code von Angela Merkel und Deutschlands Afghanistanpolitik <i>Klaus Brummer</i>	143
Deutschlands Verteidigung am Hindukusch: Ein Fall misslingender Sicherheitskommunikation <i>Daniel Jacobi / Gunther Hellmann / Sebastian Nieke</i>	171
Demokratischer Krieg am Hindukusch? Eine kritische Analyse der Bundestagsdebatten zur deutschen Afghanistanpolitik 2001–2011 <i>Harald Müller / Jonas Wolff</i>	197
Deutschlands Rolle in Afghanistan: State-Building-Dilemmata einer Zivilmacht <i>Sebastian Harnisch</i>	223

---

Warum (Neo-)Realisten (meistens) keinen Krieg mögen <i>Carlo Masala</i>	253
Gefährliche Freundschaft: Der deutsche Einsatz in Afghanistan im transatlantischen Verhältnis <i>Felix Berenskötter</i>	271
<b>Teil III. Ausblick</b>	
Die Abzugsperspektive <i>Lothar Rühl</i>	299

## Vorwort

Angestoßen wurde dieses Sonderheft der „Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik“ (ZfAS) im Januar 2010. Die Idee war, zu den zehnten Jahrestagen der Entscheidungen von Bundesregierung und Bundestag zur Beteiligung deutscher Streitkräfte an der *Operation Enduring Freedom* (beschlossen im November 2001) und der *International Security Assistance Force* (Dezember 2001) eine politikwissenschaftliche Bestandsaufnahme des deutschen Engagements in Afghanistan zu machen. Dem Muster der ZfAS folgend, sollte dies sowohl aus einer eher policyorientierten Perspektive („Analysen“) als auch aus theoretisch informierten Sichtweisen („Studien“) erfolgen. Die durchweg positive Resonanz, die wir auf unsere Anfragen für Beiträge erhielten, bestätigte uns in der Durchführung des Vorhabens.

Unser herzlicher Dank gilt entsprechend den Autoren des Sonderhefts. Ihrem Einsatz ist es zu verdanken, dass eine ebenso fundierte wie thematisch und theoretisch vielschichtige Perspektive auf den deutschen Afghanistaneinsatz entstanden ist. Herzlich bedanken möchten wir uns ferner bei Thomas Jäger, Kai Oppermann und den Redaktionsmitgliedern der ZfAS zunächst für ihre große Aufgeschlossenheit für das Projekt und anschließend für die exzellente Begleitung des Umsetzungsprozesses, der nunmehr im Erscheinen dieses Sonderhefts gemündet ist. Bedanken möchten wir uns ferner bei Frank Schindler und den weiteren Mitarbeiter/innen des VS-Verlags, welche auf der technischen Seite die Herstellung des Sonderhefts ermöglicht haben. Weiterhin gebührt Andreas Regler und Gary Cunningham herzlicher Dank für die Unterstützung bei der Endredaktion der Beiträge.

Erlangen, im Juli 2011  
Klaus Brummer und Stefan Fröhlich

## **Einleitung: Zehn Jahre Deutschland in Afghanistan**

**Klaus Brummer · Stefan Fröhlich**

### **1 Der Afghanistankonflikt: Generelle Einordnung**

Eine nüchterne Bilanz von zehn Jahren Politik und Strategie in Afghanistan kommt nicht an der Feststellung vorbei, dass der Einsatz der internationalen Staatengemeinschaft auch heute noch zahlreiche Fragen sowohl zur Haltung der Beteiligten insgesamt wie auch der Bundesrepublik Deutschland im Besonderen aufwirft. Unbestritten ist, dass der im Zuge der Terroranschläge vom 11. September 2001 zunächst von den Amerikanern geführte Krieg gegen den Terror die Welt in ein neues Zeitalter der internationalen Politik katapultierte, in dem zum einen die Unterscheidung von Stabilisierungseinsatz und Militärintervention aufgehoben wurde, zum anderen die Illusion von der Unverletzlichkeit Amerikas platzte. Die oftmals zitierte Vorstellung vom damit verbundenen Ende einer friedlichen Fortentwicklung der Welt nach dem Ende des Kalten Krieges entpuppte sich hingegen schon zuvor als eben solche.

Afghanistan geriet unmittelbar nach den Terroranschlägen rasch in den Fokus des Kampfes gegen den internationalen Terrorismus. Ohne dass die Frage nach der (weitgehend unumstrittenen) Rechtmäßigkeit bzw. völkerrechtlichen Legitimierung systematisch gestellt wurde, lösten die Anschläge mit dem Hinweis auf die notwendige Solidarität mit den Amerikanern den Bündnisfall nach Art. 5 des NATO-Vertrags aus und veranlassten die Vereinten Nationen (VN), den Terrorismus zu einer Gefahr für den Weltfrieden zu erklären. So jedenfalls lautet der Inhalt der bis dato wirksamen Resolution 1368 des VN-Sicherheitsrates vom 12. September 2001. Erst im Verlauf des internationalen Engagements rückten Fragen, ob die Anschläge durch nicht-staatliche terroristische Kräfte überhaupt die Ausrufung des Bündnisfalls rechtfertigten, ob diese mit militärischen Mitteln zu bekämpfen waren, ob es für jedwede Art der Einmischung eine deutliche Unterstützung in den Bevölkerungen der beteiligten Staaten gab, ob es eine politische Lösung ohne konsequente Einbindung der Afghanen geben kann oder ob Afghanistan tatsächlich relevant ist für das südwestasiatische Gleichgewicht in den Mittelpunkt des Interesses der internationalen Staatengemeinschaft. Mit anderen Worten: Eine angemessene und umfas-

sende politisch-militärische Strategie für Afghanistan gab es nicht, vielmehr ständige Anpassungen an die jeweilige politische Situation im Lande und die damit verbundenen taktisch-operativen Möglichkeiten.

Für eine angemessene Einordnung des deutschen Beitrags bzw. Engagements in Afghanistan ist daher ein kurzer Rückblick auf den Verlauf des Einsatzes bzw. Umfang und Entwicklung des Mandats erforderlich. Die internationale Anti-Terrorcoalition, die zunächst unter Führung der USA bei der militärischen Bekämpfung des internationalen Terrorismus im Rahmen der *Operation Enduring Freedom* (OEF) zusammentritt und die auch die Bundesregierung auf Basis des Bundestagsbeschlusses vom 16. November 2001 mit deutschen Streitkräften, darunter auch See- und Seeluftstreitkräfte, im Umfang von 3900 Soldaten unterstützt, ist ein Militäreinsatz zur Bekämpfung des international organisierten Terrorismus.

Zu diesem Militäreinsatz kommt parallel das mit der Petersberger Konferenz verbundene Signal für den politischen Wiederaufbau in Afghanistan hinzu, mit welchem die internationale Staatengemeinschaft die Hoffnung auf einen friedlichen Neuanfang, den Schutz der Menschenrechte und ein stabiles Afghanistan als Voraussetzung für Frieden und Stabilität in der gesamten Region verband. Mit der Sicherheitsratsresolution 1386 mandatierten die VN am 20. Dezember 2001 den Einsatz einer von der NATO geführten internationalen Streitkraft (*International Security Assistance Force*, ISAF), der anschließend verlangte, Afghanistan beim Aufbau einer eigenen Ordnung in einem von ISAF gesicherten Umfeld zu unterstützen. Neben die Militärmission trat somit ein Stabilisierungseinsatz, den folglich auch Berlin beschloss (mit insgesamt zunächst 1200 Soldaten, d. h. einem Drittel der für den Kampf gegen den Terrorismus bewilligten Truppen). Dieses Einsatzmandat dominierte fortan die Politik der Bundesregierung, deren Engagement sich ganz überwiegend auf den Aufbau einer politischen Ordnung konzentrierte – ein Unterfangen, welches bislang wenn nicht als gescheitert, so doch als von zweifelhaftem Erfolg gekrönt eingestuft werden muss und von dem nicht abzusehen ist, ob der Reihe von gescheiterten Missionen in Afghanistan (von drei britischen Versuchen bis hin zur sowjetischen Intervention 1979) nicht eine weitere hinzugefügt wird.

Aus der Aufbauhilfe wurde jedenfalls ein Krieg oder „internationalisierter Konflikt“, wie das Völkerrecht entsprechende Interventionen heute bezeichnet, ein Krieg, dessen Einsatzrealität Berlin auf Grund der klaren Priorität des ursprünglichen ISAF-Mandats lange Zeit verdrängte. So kam es, dass der 2001 ausgerufene Bündnisfall mitnichten zu einer für Afghanistan und die Region einheitlichen Politik bzw. Strategie der Allianz führte.

Dies änderte sich nur allmählich mit dem bei der Londoner Afghanistankonferenz vorgenommenen Richtungswechsel, der in der dritten Phase des internationalen Engagements in Afghanistan nunmehr ab 2008/2009 eine Verschmelzung beider Ansätze zu einem komplexen zivil-militärischen Krisenmanagement mit sich gebracht hat, nachdem auch die Bundesregierung mittlerweile erkannt hatte (ab etwa 2007), dass es für einen Erfolg in Afghanistan unabdingbar war, politische Ziele und militärische Mittel endlich in Einklang zu bringen. Mit diesem Richtungswechsel bleibt das Ziel des Wiederaufbaus zwar unverändert bestehen, nicht aber im Sinne von Demokratieaufbau, sondern von Unterstützung der Regierung von Hamid Karzai beim Aufbau einer stabilen Ordnung im Sinne des politischen Zwangs zur Selbsthilfe; Um- und Aufbau Afghanistans ist

die Verantwortung der Afghanen. Parallel dazu rückt die Terrorismusbekämpfung wieder stärker in den Vordergrund, ohne Verengung auf Afghanistan, sondern in Ausweitung auf das Gebiet Pakistans („Af-Pak-Strategie“) und in Anerkennung einer Einbeziehung der Regionalmächte zur politischen Lösung für Afghanistan und die Region insgesamt. Verbunden damit ist das deutliche Signal für den militärischen Rückzug aus Afghanistan.

Mit anderen Worten: Der Konflikt wird, dem Beispiel Iraks folgend, entmilitarisiert, indem das militärische Engagement vorübergehend verstärkt wird („surge“-Strategie). Dies ist der Beginn eines allmählichen Umdenkens auch in Berlin, der Anerkennung, dass aus der ursprünglichen Absicht, Hilfe zur Selbsthilfe zu leisten, das geworden war, was schon den ursprünglichen, auf zwölf Monate befristeten Einsatz der Bundesregierung im Rahmen von OEF bestimmte, nämlich ein Anti-Terror- bzw. ein Kriegeinsatz in ganz Afghanistan und, soweit die betroffenen Regierungen zustimmten, auch in anderen Staaten. Vor dem Hintergrund dieser drei Phasen bzw. Richtungswechsel der internationalen Staatengemeinschaft ist das bundesdeutsche Engagement in Afghanistan, wie es dieser Band analysiert, einzuordnen und zu bewerten.

## 2 Deutschlands Engagement in Afghanistan: Ein Überblick

Den Hintergrund für das deutsche Engagement in Afghanistan (siehe den Überblick in Tab. 1) bilden die Terroranschläge des 11. September 2001. Bei den Anschlägen in New York, Washington und Pennsylvania starben beinahe 3000 Menschen.<sup>1</sup> Der verursachte Sachschaden wird auf 105 Mrd. US-Dollar geschätzt (Dermisi und Baen 2005).

Am 12. September 2001 gab Bundeskanzler Gerhard Schröder (SPD) eine ebenso unmittelbare wie eindeutige Reaktion auf die Ereignisse in den USA.<sup>2</sup> In einer Regierungserklärung vor dem Deutschen Bundestag äußerte Schröder sein tiefes Bestürzen über die Anschläge, die er als „Kriegserklärung an die zivilisierte Völkergemeinschaft“ (Bulletin 2001a) bezeichnete. Mit Blick auf die Folgen der Anschläge stellte der Kanzler zweierlei fest. Zum einen müsse der Terrorismus entschlossen bekämpft werden. Es gelte, dem Terrorismus „weltweit den Nährboden zu entziehen“ (Bulletin 2001a). Schließlich galten die Anschläge nicht nur den USA, sondern der gesamten „freie[n] Welt“ und waren deshalb „gegen uns alle gerichtet“ (Bulletin 2001a). Zum anderen betonte der Kanzler, in dieser Notsituation an der Seite des amerikanischen Volkes zu stehen. So habe er dem Präsidenten der USA „die uneingeschränkte – ich betone: die uneingeschränkte – Solidarität Deutschlands zugesichert“ (Bulletin 2001a). Dies beinhalte nicht nur verbale Bekundungen, sondern würde auch praktische Konsequenzen haben. Laut Schröder werde Deutschland den USA „bei der Ermittlung und Verfolgung der Urheber und Drahtzieher dieser niederträchtigen Attentate“ helfen (Bulletin 2001a).

---

1 Für Hintergründe zu den Anschlägen siehe den Bericht der „9/11-Commission“ (National Commission 2004).

2 Eine ausführlichere Darstellung der Entwicklung des deutschen Engagements in Afghanistan bietet von Krause (2011).

**Tab. 1:** Wegmarken des deutschen Engagements in Afghanistan. (Quelle: Eigene Darstellung)

Datum	Ereignis/Entscheidung
11. September 2001	Terroranschläge in New York und Washington
12. September 2001	Regierungserklärung von Kanzler Schröder: „uneingeschränkte Solidarität“ mit den USA
7. Oktober 2001	Beginn von <i>Operation Enduring Freedom</i> (OEF) durch USA und Großbritannien
16. November 2001	Bundestag beschließt Teilnahme der Bundeswehr an OEF mit bis zu 3900 Soldaten; Sachabstimmung erfolgt in Verbindung mit Vertrauensfrage nach Art. 68 GG
5. Dezember 2001	Annahme der <i>Bonner Vereinbarung</i> als Abschlussdokument eines auf dem Petersberg bei Bonn durchgeführten Treffens von Vertretern afghanischer Volksgruppen unter Leitung der Vereinten Nationen („Petersberg-Prozess“)
22. Dezember 2001	Bundestag beschließt Teilnahme der Bundeswehr an der <i>International Security Assistance Force</i> (ISAF) mit bis zu 1200 Soldaten
2. Dezember 2002	Außenministerkonferenz auf dem Petersberg bei Bonn zum Thema „Afghanistan im Wiederaufbau“
20. Dezember 2002	Aufstockung des deutschen ISAF-Kontingents auf bis zu 2500 Soldaten (zweite Mandatsverlängerung)
10. Februar 2003	Deutschland und die Niederlande übernehmen die Leitung von ISAF ( <i>lead nations</i> ); Leitungsfunktion bis zum 11. August 2003
11. August 2003	NATO übernimmt die Führung von ISAF
24. Oktober 2003	Ausweitung des Einsatzgebiets der Bundeswehr auf die nordafghanische Provinz Kunduz (dritte ISAF-Mandatsverlängerung)
Ende Oktober 2003	Übernahme der Führung des Regionalen Wiederaufbauteams (PRT) Kunduz (im Sommer 2004 folgt PRT Feyzabad)
1. April 2004	Annahme der <i>Berliner Erklärung</i> auf der Internationalen Konferenz zu Afghanistan in Berlin
30. Juli 2005	Deutschland übernimmt die Koordination des Wiederaufbaus in Nordafghanistan; ein deutscher Offizier wird zum ersten <i>Regional Area Coordinator</i> der ISAF-Region Nord (RAC North) ernannt
28. September 2005	Aufstockung des deutschen Kontingents auf bis zu 3000 Soldaten; Ausweitung des Einsatzgebiets (neben Kabul und ISAF-Region Nord) auf die ISAF-Region West sowie zeitlich begrenzt auf weitere Regionen (fünfte ISAF-Mandatsverlängerung)

**Tab. 1:** (Fortsetzung)

Datum	Ereignis/Entscheidung
31. Januar 2006	Annahme des <i>Afghanistan Compact</i> auf der Londoner Afghanistankonferenz
1. Juni 2006	Deutschland übernimmt die Führung der ISAF-Region Nord (Standort: Mazar-e Sharif); ein deutscher Offizier wird zum <i>Regional Commander North</i> (RC North) ernannt
9. März 2007	Beschluss zur Entsendung von Tornado-Aufklärungsflugzeugen nach Afghanistan
1. Juli 2008	Deutschland übernimmt die <i>Quick Reaction Force</i> für Nordafghanistan
16. Oktober 2008	Erhöhung der personellen Obergrenze auf 4500 Soldaten; Verlängerung des Mandats um 14 Monate (achte ISAF-Mandatsverlängerung)
13. November 2008	Deutschland beendet militärische Beteiligung in Afghanistan im Rahmen von OEF
4. September 2009	Luftangriff bei Kunduz
28. Januar 2010	Londoner Afghanistankonferenz („Übergabe in Verantwortung“)
26. Februar 2010	Erhöhung der personellen Obergrenze auf 5350 Soldaten; Schwerpunktverlagerung auf Schutz der Bevölkerung und Ausbildung von Sicherheitskräften; Abzugsperspektive (zehnte ISAF-Mandatsverlängerung)
28. Januar 2011	Weitere Festigung der Schwerpunktverlagerung (u. a. offizielle Beendigung des Tornadoeinsatzes); anvisierte Reduzierung der Bundeswehrpräsenz ab Ende 2011 (elfte ISAF-Mandatsverlängerung)
25. März 2011	Beschluss zur Beteiligung an NATO-AWACS-Flugzeugen im Rahmen von ISAF mit bis zu 300 Soldaten

Ebenfalls am 12. September 2001 nahm der VN-Sicherheitsrat Resolution 1368 an. In der einstimmig verabschiedeten Resolution bezeichnete der Sicherheitsrat die Anschläge „als Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit.“ Er forderte die internationale Staatengemeinschaft auf, gemeinsam gegen die Täter und Hintermänner der Anschläge vorzugehen sowie Maßnahmen zur Prävention weiterer Anschläge zu ergreifen. Zudem verwies der Sicherheitsrat auf das durch Art. 51 der VN-Charta garantierte „naturegegebene[] Recht[] zur individuellen und kollektiven Selbstverteidigung.“<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Am 28. September 2001 verabschiedete der VN-Sicherheitsrat Resolution 1373, in der die Staatengemeinschaft zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus u. a. durch politische, wirtschaftliche und gesetzgeberische Maßnahmen aufgerufen wird.

Unter Bezugnahme auf VN-Resolution 1368 sowie Art. 51 der VN-Charta begann am 7. Oktober 2001 eine „Koalition der Willigen“ unter Führung der USA die Militärmission *Operation Enduring Freedom* (OEF) in Afghanistan.<sup>4</sup> Zuvor hatten die USA Osama bin Laden und dessen Terrororganisation Al-Qaida als Drahtzieher der Anschläge identifiziert sowie die international nicht anerkannte afghanische Regierung unter Führung der radikalislamischen Taliban zur Auslieferung der sich seit mehreren Jahren in Afghanistan aufhaltenden Führungskräfte von Al-Qaida aufgefordert. Die Aufforderungen an das Talibanregime waren erfolglos geblieben.

Die Entscheidung zur Beteiligung der Bundeswehr an der anfänglich von amerikanischen und britischen Kräften durchgeführten OEF traf der Bundestag am 16. November 2001. Die Entscheidung fiel äußerst knapp aus. 336 Abgeordnete stimmten für den Einsatz, 326 stimmten dagegen (Deutscher Bundestag 2001a, S. 19893).<sup>5</sup> Die Gründe für das enge Abstimmungsergebnis lagen allerdings weniger in grundlegenden inhaltlichen Differenzen zwischen den Bundestagsfraktionen, sondern in erster Linie in politischen Er- und Abwägungen. Durch seine Aussagen zur „uneingeschränkten Solidarität“ Deutschlands mit den USA sowie der angebotenen Unterstützung bei der Verfolgung der Verantwortlichen der Terroranschläge hatte sich Kanzler Schröder unter Handlungsdruck gesetzt. Das galt umso mehr, als dass der Kanzler seine Aussagen in einer Regierungserklärung kurz nach dem Beginn von OEF wiederholt hatte. Schröder bezeichnete die Mission „als Teil der notwendigen Antwort auf die terroristischen Anschläge von New York und Washington“ und bekräftigte die „aktive Solidarität“ Deutschlands, „die sich nicht in Lippenbekenntnissen erschöpfen darf“ (Bulletin 2001b). Vielmehr bezog der Kanzler „die militärische Zusammenarbeit ausdrücklich ein“ (Bulletin 2001b). Weiterer Druck zur Beteiligung an OEF kam von internationaler Seite als Folge von VN-Resolution 1368, der Ausrufung des Bündnisfalls durch die NATO<sup>6</sup> sowie konkreter Anfragen zur Bereitstellung militärischer Kräfte an Deutschland durch die amerikanische Regierung unter George W. Bush.

Das Problem für Kanzler Schröder war, dass insbesondere sein Koalitionspartner, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, nicht geschlossen hinter einer deutschen Beteiligung an OEF stand.<sup>7</sup> Acht Fraktionsmitglieder legten sogar in einem Positionspapier (2001) dar, weshalb sie gegen „[e]ine direkte oder indirekte Beteiligung deutscher Soldaten am Krieg in Afghanistan“ stimmen wollten. Die Abgeordneten lehnten den Einsatz u. a. deshalb ab,

---

4 Neben Aktivitäten in Afghanistan umfasste die Mission weitere Maßnahmen zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus u. a. am Horn von Afrika, wo sich auch deutsche Kräfte beteiligten.

5 Es gab keine Enthaltungen.

6 Der NATO-Rat hatte am 12. September 2001 erstmals in der Geschichte der Allianz den Bündnisfall nach Art. 5 des NATO-Vertrags festgestellt. Dies geschah unter dem Vorbehalt, dass der Angriff gegen die USA aus dem Ausland kam. Nachdem die USA darlegen konnte, dass dies der Fall war, bekräftigte der NATO-Rat am 4. Oktober 2001 die Beistandsverpflichtung.

7 Auch Vertreter v. a. des linken Flügels der SPD-Fraktion äußerten zunächst Bedenken gegen eine Beteiligung an OEF. Letztlich stimmte die Fraktion jedoch geschlossen für den Einsatz. Die „Ausnahme“ hierzu war Christa Lörcher, die kurz vor der Abstimmung die SPD-Fraktion verließ und bei der Abstimmung als Fraktionslose mit „Nein“ stimmte.

weil dessen Ziele unklar seien und er insgesamt das Problem des internationalen Terrorismus nicht lösen könne. Zu den vehementesten Befürwortern einer deutschen Beteiligung an OEF in Reihen von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zählte wiederum Außenminister Joschka Fischer. Mit Blick auf eine mögliche Nichtbeteiligung Deutschlands an der Mission warnte dieser vor „weit reichenden Konsequenzen für die Bundesrepublik Deutschland, für deren Sicherheit und Bündnisfähigkeit“ (Bulletin 2001c). Angesichts der unterschiedlichen Positionen innerhalb seiner Partei sprach Fischer (2011, S. 49) später davon, dass – wie bereits beim Kosovokonflikt – abermals „zwei Züge aufeinander zu [rasten], die einen Totalschaden zu produzieren drohten.“ Fischers Einschätzung nach hätte eine große Zahl von „Nein“-Stimmen seitens der Grünen-Fraktion unweigerlich das Ende der Koalition bedeutet (Fischer 2011, S. 52), was wiederum die Partei „parlamentarisch erledigt“ (Fischer 2011, S. 60) hätte.

Trotz der Vorbehalte in Reihen von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN wäre eine klare Bundestagsmehrheit für die deutsche Beteiligung an OEF allerdings gesichert gewesen, da die Fraktionen von CDU/CSU und FDP dem Einsatz zustimmen wollten. Kanzler Schröder hätte jedoch seine Glaubwürdigkeit und politische Handlungsfähigkeit beschädigt gesehen, wenn er – vor dem Hintergrund seiner früheren Aussagen – für die Teilnahme an OEF keine „Kanzlermehrheit“ im Bundestag erhalten hätte. Aus diesem Grund verknüpfte der Kanzler die Abstimmung zur Beteiligung der Bundeswehr an OEF mit der Vertrauensfrage nach Art. 68 Abs. 1 GG (Deutscher Bundestag 2001c), was ein Novum in der bundesdeutschen Parlamentsgeschichte darstellte. Durch eine solche „verbundene Vertrauensfrage“ wollte Schröder die Regierungsfaktionen disziplinieren und eine „eigene“ Mehrheit erhalten.<sup>8</sup> Im Vorfeld der Abstimmung sagte der Kanzler, dass er „seinem Amt und seiner Verantwortung für das Gemeinwohl nur dann entsprechen [kann], wenn seine Person und sein Programm das Vertrauen und die Zustimmung der ihn tragenden Mehrheit des Hohen Hauses finden“ (Bulletin 2001e).

Schröders Vorgehen hatte Erfolg. Er erhielt die gewünschte Kanzlermehrheit. Die 336 „Ja“-Stimmen für den Regierungsantrag stammten allesamt aus den Reihen von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Von den acht Abgeordneten von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, die sich zunächst gegen einen Einsatz ausgesprochen hatten, stimmten schließlich jeweils vier Abgeordnete mit „Ja“ bzw. mit „Nein“.<sup>9</sup> Die Verknüpfung der Abstimmung zu OEF mit der Vertrauensfrage führte in politischer Hinsicht jedoch zwangsläufig dazu, dass die Oppositionsfraktionen von CDU/CSU, FDP und PDS geschlossen gegen den Kanzler und somit auch gegen den Einsatz stimmten.

Als Ziel von OEF nannte der Antrag der Bundesregierung die Bekämpfung des Terrorismus und von dessen Unterstützern. Es gelte, „Führungs- und Ausbildungseinrichtungen von Terroristen auszuschalten, Terroristen zu bekämpfen, gefangen zu nehmen

---

8 Mit Blick auf die damaligen Skeptiker in Reihen von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sprach Schröder (2007, S. 179) später von „organisierte[r] Verantwortungslosigkeit“ aufgrund des fehlenden Bedenkens der politischen Folgen einer deutschen Nichtteilnahme an OEF.

9 Im Vorfeld der Abstimmung hatte Kanzler Schröder persönlich in der Fraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN um Zustimmung geworben. Zudem brachten die Regierungsfaktionen gemeinsam einen Entschließungsantrag (Deutscher Bundestag 2001d) ein, dessen primäres Ziel ebenfalls darin bestand, die „Kanzlermehrheit“ zu sichern.

und vor Gericht zu stellen sowie Dritte dauerhaft von der Unterstützung terroristischer Aktivitäten abzuhalten“ (Deutscher Bundestag 2001b). Die deutschen Kräfte sollten zur Erreichung dieser Ziele beitragen. Insgesamt 3900 Soldaten waren vorgesehen. Die Schwerpunkte der im Regierungsantrag aufgelisteten Kräfte lagen in den Bereichen Seestreitkräfte (1800 Soldaten) und ABC-Abwehr (800). Hinzu kamen u. a. 500 Lufttransportkräfte, 250 Sanitätskräfte und 100 Spezialkräfte. Mit Blick auf die Fähigkeiten der bereitgestellten Kräfte – wie auch auf die Vorbehalte in Reihen seines Koalitionspartners – betonte Kanzler Schröder ausdrücklich, dass es „weder um eine deutsche Beteiligung an Luftangriffen noch um die Bereitstellung von Kampftruppen am Boden“ gehe (Bulletin 2001d). Die Ausnahme hierzu stellten freilich die Spezialkräfte dar, die vom Kommando Spezialkräfte (KSK) der Bundeswehr stammten und in ganz Afghanistan zur Terrorismusbekämpfung eingesetzt werden konnten. Als Einsatzgebiet legte der Regierungsantrag „das Gebiet gemäß Artikel 6 des Nordatlantikvertrags, die arabische Halbinsel, Mittel- und Zentralasien und Nord-Ost-Afrika sowie die angrenzenden Seegebiete“ (Deutscher Bundestag 2001b) fest. Afghanistan war somit nur einer von mehreren möglichen Einsatzorten der für OEF bereitgestellten deutschen Kräfte. Zeitlich wurde das Mandat auf zwölf Monate begrenzt. Für diesen Zeitraum veranschlagte die Regierung die anfallenden Kosten auf bis zu 550 Mio. DM, die im Schwerpunkt aus zusätzlichen Mitteln für die Terrorismusbekämpfung finanziert werden sollten.

Wenige Wochen später folgte eine weitere Bundestagsabstimmung zu einem Einsatz der Bundeswehr in Afghanistan. Am 22. Dezember 2001 ging es um den – aus heutiger Sicht „eigentlichen“ – Afghanistaneinsatz in Form einer Beteiligung der Bundeswehr an der *International Security Assistance Force* (ISAF). Die Abstimmung zu ISAF stellte in mehrfacher Hinsicht ein Gegenbild zur OEF-Abstimmung dar. So gab es eine klare Mehrheit innerhalb der Regierungsfractionen. Zudem stimmten die Fraktionen von CDU/CSU und FDP fast geschlossen dem Regierungsantrag zu. Einzig die PDS-Fraktion blieb bei ihrer grundsätzlichen Ablehnung von Auslandseinsätzen der Bundeswehr. Das eindeutige Abstimmungsergebnis lautete dann auch 538 „Ja“-Stimmen bei 35 „Nein“-Stimmen und acht Enthaltungen (Deutscher Bundestag 2001e, S. 20850).

Der Abstimmung vorausgegangen waren Gespräche zwischen Vertretern afghanischer Volksgruppen zu Afghanistan (*UN Talks on Afghanistan*), die unter Leitung der VN vom 27. November bis zum 5. Dezember 2001 auf dem Petersberg bei Bonn stattgefunden hatten.<sup>10</sup> Die Gespräche mündeten in der *Bonner Vereinbarung* (UNSC 2001).<sup>11</sup> Diese Vereinbarung legte Wegmarken für die politische Entwicklung in Afghanistan fest. Vorgesehen war u. a. die Schaffung einer vorläufigen Regierung („interim authority“), die bereits Ende des Jahres unter dem Vorsitz von Hamid Karzai die Regierungsgewalt in

---

10 Im Dezember 2002 folgte auf dem Bonner Petersberg eine auf deutsche Initiative zurückgehende Außenministerkonferenz zum Thema „Afghanistan im Wiederaufbau“. Weitere internationale Konferenzen zu Afghanistan gab es u. a. in Tokyo (2002, 2003), Berlin (2004), London (2006), Tokyo (2006), Paris (2008), Den Haag (2009), London (2010) und Kabul (2010).

11 Die offizielle Bezeichnung des Abschlussdokuments lautete „Agreement on Provisional Arrangements in Afghanistan Pending the Re-establishment of Permanent Government Institutions“.

Afghanistan übernehmen sollte.<sup>12</sup> Um die Zeit bis zum Aufbau funktionsfähiger afghanischer Sicherheitsstrukturen und -kräfte zu überbrücken, wurde der VN-Sicherheitsrat aufgefordert, eine möglichst rasche Entsendung einer VN-mandierten Truppe nach Afghanistan zu erwägen (UNSC 2001, Annex 1).

Der VN-Sicherheitsrat, der zunächst am 6. Dezember in Resolution 1383 die Inhalte der Bonner Vereinbarung begrüßt hatte, kam am 20. Dezember der Bitte nach einer VN-Truppe nach. Mit Resolution 1386 genehmigte der Sicherheitsrat, der auf Grundlage von Kap. 7 der VN-Charta handelte, die Entsendung einer internationalen Schutztruppe für Afghanistan – eben von ISAF – für einen Zeitraum von sechs Monaten.<sup>13</sup> Als Hauptziel von ISAF benannte die Resolution, die vorläufige Regierung bei der Aufrechterhaltung von Sicherheit in der afghanischen Hauptstadt Kabul und deren Umgebung zu unterstützen. Hierdurch sollte der vorläufigen Regierung wie auch den Mitarbeitern der VN ein sicheres Arbeitsumfeld geboten werden. Die Resolution hielt die Mitgliedstaaten der VN an, die Mission, deren Führung zunächst von Großbritannien übernommen wurde, u. a. in personeller Hinsicht zu unterstützen.

Die Beteiligung der Bundeswehr an ISAF war somit nicht zuletzt deshalb unumstritten, weil sie als folgerichtiger Beitrag zur Umsetzung von politischen Lösungsbemühungen für Afghanistan galt, wie sie wenige Wochen zuvor – mit Deutschland als Gastgeber – auf dem Bonner Petersberg vereinbart worden waren. Dass Deutschland die politischen Bemühungen für Afghanistan mit militärischen Mitteln abzusichern hatte, stand für die Bundesregierung sowie für weite Teile des Parlaments außer Frage. Ein weiterer wichtiger Punkt für die breite Zustimmung des Parlaments war, dass der „Hilfseinsatz“ im Rahmen von ISAF als klar getrennt vom „Kriegseinsatz“ im Rahmen von OEF dargestellt wurde. In diesem Sinne sprach Kanzler Schröder von „zwei Kommandostränge[n]“ und einer sich daraus ergebenden „klare[n] Trennung“ zwischen den beiden Missionen (Bulletin 2001f). Außenminister Fischer, der den ISAF-Einsatz eine „Friedensmission“ nannte, betonte ebenfalls, dass es sich „eindeutig um zwei getrennte Missionen“ handele (Bulletin 2001g).

Der Regierungsantrag zur Teilnahme an ISAF sah eine Beteiligung der Bundeswehr mit höchstens 1200 Soldaten vor (Deutscher Bundestag 2001f). Eingesetzt werden sollten u. a. Infanterie-, Hubschrauber- und Lufttransportkräfte. Hinzu kamen Unterstützungskräfte sowie Kräfte zur Einbringung in internationale Hauptquartiere. Das Einsatzgebiet war auf „Kabul und Umgebung“ (Deutscher Bundestag 2001f, S. 4) begrenzt. Die Kosten des Einsatzes, der zunächst auf sechs Monate befristet wurde, bezifferte die Bundesregierung auf bis zu 340 Mio. €.

In den folgenden Jahren kehrte sich die Bedeutung der Einsätze OEF und ISAF sowohl mit Blick auf die bereitgestellten Fähigkeiten als auch hinsichtlich ihrer politischen Brisanz um. Zunächst stellte OEF die vom Umfang her größere und politisch heftig umstrittene Mission dar, während ISAF der kleinere und von einer breiten parlamentarischen Mehrheit getragene Einsatz war. Mittlerweile wurde die deutsche Beteiligung an OEF,

---

12 Im Juni 2002 wurde Karzai von einer traditionellen Versammlung der afghanischen Volksgruppen (*Loya Jirga*) zum Präsidenten Afghanistans gewählt.

13 Beginnend mit Resolution 1413 vom 23. Mai 2002 hat der VN-Sicherheitsrat seitdem das Mandat von ISAF i. d. R. um zwölf Monate verlängert.

in deren Zusammenhang Afghanistan ohnehin nur eine nachrangige Rolle spielte, beendet. Sie lief im Juni 2010 aus.<sup>14</sup> Zuvor hatten Bundesregierung und Bundestag bereits im November 2008 beschlossen, sich im Rahmen von OEF nicht länger militärisch in Afghanistan einzubringen (Deutscher Bundestag 2008b, S. 4).<sup>15</sup> Demgegenüber stellt die Beteiligung an ISAF den derzeit mit Abstand größten laufenden Auslandseinsatz der Bundeswehr dar. Rund 70 % aller im Ausland eingesetzten deutschen Soldaten sind im Kontext dieser Mission aktiv (Bundeswehr 2011a). Wie im Folgenden zu zeigen sein wird, erfolgte die Ausweitung der deutschen Beteiligung an ISAF jedoch nicht in einem Schritt, sondern in einer Abfolge mehrerer „Eskalationsschritte“ (von Krause 2011).

Bei der ersten Verlängerung des Mandats zur Beteiligung an ISAF im Juni 2002 wurde der Regierung die Möglichkeit eröffnet, bei Kontingentwechseln die fortbestehende Obergrenze von 1200 Soldaten vorübergehend um bis zu 200 Kräfte zu überschreiten (Deutscher Bundestag 2002a). Im Mittelpunkt bei der zweiten Mandatsverlängerung im Dezember 2002 stand die Übernahme der Leitfunktion (*lead nation*) für ISAF durch Deutschland und den Niederlanden ab Anfang 2003 (Deutscher Bundestag 2002b). Von Februar bis August 2003 führten die beiden Länder die Mission. Mit der Übernahme der Führungsrolle einher ging eine deutliche Anhebung der personellen Obergrenze des deutschen Kontingents auf 2500 Soldaten, von denen bis zu 1000 Soldaten für Aufgaben im Rahmen der neuen Funktion vorgesehen waren.

Bei der dritten Mandatsverlängerung im Oktober 2003 war die Ausweitung des Einsatzgebiets der deutschen Kräfte wesentlich. Die wenige Tage vor der Mandatsverlängerung vom VN-Sicherheitsrat angenommene Resolution 1510 sah die Erweiterung des Einsatzgebiets von ISAF auf ganz Afghanistan vor. Die Mission war somit nicht länger auf Kabul und Umgebung begrenzt. Die NATO, welche im August 2003 die Führung von ISAF übernommen hatte, beschloss daraufhin die Ausdehnung der Mission zunächst auf den Norden Afghanistans. Vor diesem Hintergrund kamen Bundesregierung und Bundestag überein, dass sich die Bundeswehr fortan in der nordafghanischen Region Kunduz engagieren solle (Deutscher Bundestag 2003). Das Mandat sah zugleich – zumindest auf den ersten Blick – eine Absenkung der personellen Obergrenze vor, und zwar auf 2250 Soldaten. Da jedoch, wie angeführt, 1000 der bis dahin nach Afghanistan entsandten maximal 2500 Soldaten für die Wahrnehmung der Leitfunktion von ISAF vorgesehen waren, welche mittlerweile jedoch an die NATO übergeben worden war, stellte die neue Obergrenze faktisch eine Anhebung dar.

Von den fortan höchstens 2250 Kräften waren bis zu 450 ausdrücklich für die nordafghanische Region Kunduz mit den Provinzen Kunduz, Badakshan, Baghlan und Takhar vorgesehen (Deutscher Bundestag 2003, S. 2).<sup>16</sup> Dort sollten sie insbesondere den Schutz eines zivile und militärische Komponenten umfassenden Regionalen Wiederaufbauteams (*Provincial Reconstruction Teams, PRT*) (Schmunk 2005) in Kunduz gewährleisten, wel-

---

14 Entsprechend liegt auch der Schwerpunkt der Beiträge dieses Bandes auf der deutschen Beteiligung an ISAF.

15 Der Fokus lag fortan auf dem Einsatz von See- und Luftstreitkräften zur Anti-Terrorbekämpfung am Horn von Afrika.

16 Zudem konnten deutsche Kräfte für zeitlich und vom Umfang her begrenzte Unterstützungsleistungen im Kontext der Absicherung von Wahlen eingesetzt werden.

ches Deutschland von den USA übernehmen wollte.<sup>17</sup> Die kurze Zeit später dann auch erfolgte Übernahme der Leitung des PRT Kunduz – das erste PRT im Rahmen von ISAF – war somit ein prominenter Ausdruck des zivil-militärischen Ansatzes der Bundesregierung zur Unterstützung der Umsetzung des auf dem Petersberg angestoßenen Prozesses für Afghanistan.<sup>18</sup> Im Sommer 2004 wurde in Feyzabad, das innerhalb der Region Kunduz in der Provinz Badakshan liegt, ein zweites PRT unter deutscher Leitung eröffnet.<sup>19</sup>

Eine abermalige Ausweitung des deutschen Engagements in Afghanistan brachte die fünfte Verlängerung des Mandats im September 2005.<sup>20</sup> Bundesregierung und Bundestag beschlossen, die personelle Obergrenze von 2250 auf 3000 Soldaten anzuheben (Deutscher Bundestag 2005). Zugleich eröffnete das neue Mandat die Möglichkeit eines Einsatzes deutscher Kräfte jenseits der ISAF-Regionen Kabul und Nord. Fortan sollte die Bundeswehr auch „in der ISAF-Region West sowie im Zuge der weiteren ISAF-Ausdehnung in anderen Regionen für zeitlich und im Umfang begrenzte Unterstützungsmaßnahmen eingesetzt werden“ (Deutscher Bundestag 2005, S. 3). Letzteres galt unter der Voraussetzung, dass die zu erbringenden Maßnahmen wesentlich für die Erfüllung des Gesamtauftrags von ISAF sein würden. Die Bundesregierung dachte hier an Leistungen in Bereichen wie Führung, Kommunikation, Logistik, Sanitätsversorgung und Aufklärung (Deutscher Bundestag 2005, S. 6).

In ihrem Antrag verwies die Bundesregierung außerdem auf ihre Absicht, im Rahmen von ISAF Führungsverantwortung für den Norden Afghanistans zu übernehmen.<sup>21</sup> Dieser Schritt erfolgte im Juni 2006, als ein deutscher General zum *Regional Commander North* (RC North)<sup>22</sup> ernannt wurde. Seitdem führt Deutschland von Mazar-e Sharif aus das Kommando über die im Norden Afghanistans eingesetzten Kräfte der ISAF. Zuvor hatte Deutschland bereits seit dem Sommer 2005 den *Regional Area Coordinator* (RAC North)

---

17 PRTs wurden ursprünglich von den USA im Rahmen von OEF etabliert. Siehe den Beitrag von Hans-Georg Ehrhart in diesem Band.

18 In diesem Sinne hatte sich die Bundesregierung etwa im September 2003 in ihrem „Afghanistan-Konzept“ (Bundesregierung 2003) geäußert.

19 Die zentrale Rolle der PRTs wurde auch auf der am 31. März und 1. April 2004 in Berlin durchgeführten *International Afghanistan Conference* betont, die unter dem gemeinsamen Vorsitz von Deutschland, Japan, Afghanistan und den VN stand. In der auf dem Treffen verabschiedeten *Berliner Erklärung* (2004) bezeichneten die 50 Teilnehmerstaaten der Konferenz die PRTs als ein wichtiges Instrument bei der Herstellung von Sicherheit und Stabilität wie auch für die Unterstützung von Wiederaufbau und Entwicklung in Afghanistan.

20 Die vierte Verlängerung des Mandats im September 2004 (Deutscher Bundestag 2004) brachte keine inhaltlichen Änderungen.

21 Die ISAF-Region Nord umfasst die Provinzen Faryab, Sar-e Pol, Jowzjan, Balkh, Samangan, Baghlan, Kunduz, Takhar und Badakshan (Deutscher Bundestag 2008, S. 3). Die Verantwortung für die anderen ISAF-Regionen lag zunächst bei Italien für den Westen, Großbritannien für den Süden, den USA für den Osten und Frankreich für Kabul und Umgebung. Heute agieren die Türkei für die Hauptstadt/Kabul, die USA für den Süden (und Südwesten) und den Osten, Italien für den Westen und Deutschland für den Norden als regionale Führungsnationen (ISAF 2011).

22 Dies war zunächst Brigadegeneral Markus Kneip, der zuvor die Position des RAC North bekleidet hatte.

für die ISAF-Region Nord gestellt. Dessen Aufgabe bestand vor allem in der Koordination der zivil-militärischen Tätigkeiten der in der Nordregion gelegenen PRTs.

Diese letzte Mandatsverlängerung durch die rot-grüne Bundesregierung ist vor dem Hintergrund zweier Entwicklungen zu sehen. Dies war zum einen die schrittweise Ausweitung der NATO-geführten ISAF, in deren Zuge die Organisation die Verantwortung für die Unterstützung der afghanischen Behörden bei der Herstellung von Sicherheit in ganz Afghanistan übernahm.<sup>23</sup> Einen entsprechenden, in Einklang mit der bereits erwähnten VN-Resolution 1510 stehenden Beschluss hatte die NATO im Juni 2004 auf ihrem Gipfeltreffen in Istanbul verabschiedet (NATO 2004). Im Frühjahr 2005 begann dann auch die weitere Ausdehnung von ISAF, zunächst auf den Westen Afghanistans, im Sommer 2006 auf den Süden und im Herbst 2006 schließlich auf den Osten.

Die andere Entwicklung war die sich abzeichnende Umsetzung der Bonner Vereinbarung (bzw. des Petersberg-Prozesses). Zu den zentralen Wegmarken gehörten die Annahme einer neuen afghanischen Verfassung im Januar 2004, freie Präsidentschaftswahlen, aus denen Hamid Karzai als Sieger hervorging, im Oktober 2004 sowie Parlamentswahlen und Provinzratswahlen im September 2005. Mit dem im Dezember 2005 erfolgten Zusammentritt des frei gewählten Parlaments kam der Ende 2001 in Bonn eingeleitete Prozess zu einem Abschluss.

Der nächste weit reichende politische Impuls für die Entwicklungen in Afghanistan ging von einer Anfang 2006 in London durchgeführten Konferenz aus, an der mehr als 60 Staaten und internationale Organisationen teilnahmen. Am 31. Januar 2006 nahm die Konferenz den *Afghanistan Compact* (UNSC 2006) als „Nachfolger“ der *Bonner Vereinbarung* an. Der Pakt stellte eine politische Vereinbarung zwischen der internationalen Gemeinschaft und Afghanistan dar, in welcher Zielsetzungen für die nächsten fünf Jahre festgelegt wurden. Er definierte drei als wesentlich erachtete Handlungsbereiche für die Zeitspanne bis 2010 (UNSC 2006, S. 5). Neben dem Bereich Sicherheit waren dies die Bereiche Regierungsführung, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte sowie wirtschaftliche und soziale Zusammenarbeit. Weiterhin wurde die Beseitigung der Drogenindustrie als themenübergreifendes Handlungsfeld angeführt. Der Pakt betonte die Eigenverantwortung Afghanistans für die eigene Entwicklung („Afghan ownership“) und sicherte dem Land zugleich die fortgesetzte Unterstützung der internationalen Gemeinschaft zu.<sup>24</sup>

Ungeachtet der Beschlüsse der Londoner Konferenz änderte die aus den Wahlen vom September 2005 hervorgegangene Regierung der Großen Koalition unter Kanzlerin Angela Merkel (CDU) zunächst nichts am deutschen Engagement in Afghanistan. Die im September 2006 beschlossene erste Mandatsverlängerung durch die Große Koalition (und sechste Verlängerung insgesamt) schrieb den deutschen Beitrag zu ISAF ohne Änderungen fort (Deutscher Bundestag 2006). In der Begründung des Antrags zeigte sich jedoch eine deutlich negativere Einschätzung der Entwicklungen in Afghanistan. Dies galt insbesondere für die Sicherheitslage im Süden und Osten des Landes, wo es verstärkt

---

23 Dessen ungeachtet blieb ISAF weiterhin getrennt von der für die Terrorismusbekämpfung verantwortlich zeichnenden OEF.

24 Mit der am 15. Februar 2006 angenommenen Resolution 1659 machte sich der VN-Sicherheitsrat die Inhalte des *Afghanistan Compact* „zu eigen“.

zu Anschlägen auf Soldaten von ISAF und OEF wie auch auf afghanische Sicherheitskräfte kam (Deutscher Bundestag 2006, S. 2).<sup>25</sup>

Auch wenn die Große Koalition im September 2006 das Mandat zur Beteiligung an ISAF um zwölf Monate verlängert hatte, kam es bereits Anfang 2007 zu einer abermaligen Ausweitung des deutschen Einsatzes in Afghanistan. In Ergänzung zum bestehenden Engagement in Afghanistan beschlossen Bundesregierung und Bundestag die Entsendung von Tornado-Flugzeugen, genauer von Aufklärungsflugzeugen vom Typ „Tornado-RECCE“. Die Entscheidung ging zurück auf eine Anfrage der NATO zur Bereitstellung von Fähigkeiten zur Aufklärung und Überwachung Afghanistans aus der Luft. Den Hintergrund für diese Anfrage bildete wiederum die bereits erwähnte Ausweitung von ISAF auf ganz Afghanistan, die im Jahr 2006 mit der Expansion der Mission zunächst auf den Süden und schließlich auf den Osten des Landes abgeschlossen worden war. Die geografische Ausweitung der Mission machte den Ausbau der NATO-Fähigkeiten zur Luftaufklärung und -überwachung notwendig. Die durch den Einsatz der Tornadoflugzeuge gewonnenen Ergebnisse sollten nicht nur zur Aufgabenerfüllung von ISAF beitragen, sondern auch den Schutz der ISAF-Soldaten, und somit auch der deutschen Soldaten, verbessern helfen (Deutscher Bundestag 2007a, S. 3).<sup>26</sup>

Deutschland stellte für die Aufgabe der Luftaufklärung und -überwachung bis zu 500 Soldaten zur Verfügung. In Einklang mit der landesweiten Ausdehnung von ISAF war das Einsatzgebiet der Aufklärungstornados nicht auf die deutsche Schwerpunktregion Nordafghanistan begrenzt, sondern umfasste das ganze Land. Das Mandat wurde bis Mitte Oktober 2007 befristet und dadurch mit der Laufzeit des zum damaligen Zeitpunkt geltenden Mandats zur Beteiligung an ISAF synchronisiert. Als die beiden Mandate im Oktober 2007 ausliefen, kam es im Zuge der siebten Verlängerung zur Beteiligung an ISAF zu deren Zusammenführung. Fortan betrug die personelle Obergrenze zur Teilnahme an ISAF bis zu 3500 Soldaten (Deutscher Bundestag 2007b).<sup>27</sup>

Während somit die Verlängerung vom Oktober 2007 eine reine Fortschreibung der für ISAF bereit gestellten Kräfte vorsah, kam es ein Jahr später zur erneuten Ausweitung der deutschen Beteiligung an der Mission. Als der Bundestag im Oktober 2008 zum achten Mal das ISAF-Mandat verlängerte (Deutscher Bundestag 2008a), führte dies zur Anhebung der personellen Obergrenze um 1000 Kräfte auf insgesamt 4500 Soldaten.

---

25 Ein ähnliches Bild hatte zuvor der VN-Sicherheitsrat in seiner Mitte September 2006 angenommenen Resolution 1707 gezeichnet, in der auf „die Zunahme der gewaltsamen und terroristischen Aktivitäten der Taliban, der Al-Qaida, der illegalen bewaffneten Gruppen und der am Drogenhandel beteiligten Personen“ in Afghanistan verwiesen wurde. Entsprechende Aussagen finden sich in zahlreichen folgenden Resolutionen (u. a. in den Resolutionen 1746, 1776, 1806). In der im September 2008 verabschiedeten Resolution 1833 wird dann nicht nur die sich verschlechternde Sicherheitslage betont, sondern ausdrücklich von „zunehmenden Bedrohungen, die von den Taliban, der Al-Qaida und anderen extremistischen Gruppen ausgehen“, gesprochen (später u. a. auch in den Resolutionen 1890 und 1943).

26 Zugleich betonte die Bundesregierung ausdrücklich, dass die von den deutschen Flugzeugen gewonnenen Informationen nur in bestimmten Fällen an OEF übermittelt würden, und zwar nur dann, wenn dies zur Missionserfüllung von ISAF bzw. zum Schutz von ISAF-Soldaten erforderlich sei (Deutscher Bundestag 2007a, S. 3).

27 Zu den bereits vorgesehenen 3000 Soldaten kamen die 500 Kräfte des Tornadoeinsatzes hinzu.

Begründet wurde dieser Schritt zum einen mit der Gewährleistung einer gewissen Flexibilität innerhalb des deutschen Kontingents. Diese würde nicht zuletzt mit Blick auf die für 2009 geplanten Präsidentschaftswahlen erforderlich sein. Zum anderen verwies die Bundesregierung auf zusätzliche Aufgaben, welche die Bundeswehr übernommen habe (Deutscher Bundestag 2008a, S. 6). Sie nannte insbesondere Leistungen im Rahmen der Ausbildung der afghanischen Armee. Weiterhin wurde bereits im Februar 2008 in Taloqan ein unter deutscher Führung stehendes zivil-militärisches Beraterteam (*Provincial Advisory Team*, PAT) als Außenstelle des PRT Kunduz etabliert. Mit dem PAT sollte die lokale Präsenz von ISAF weiter gestärkt werden. Darüber hinaus hatte Deutschland im Juli 2008 von Norwegen die schnelle Eingreifreserve (*Quick Reaction Force*, QRF) des – von Deutschland geführten – ISAF-Regionalkommandos Nord übernommen.

Besonders war die Verlängerungsentscheidung vom Oktober 2008 insofern, als dass das Mandat nicht, wie mittlerweile üblich geworden<sup>28</sup>, um zwölf Monate verlängert wurde. Das Mandat galt stattdessen für 14 Monate. Die Bundesregierung begründete diesen Schritt damit, dem im Herbst 2009 „neu zu wählenden Bundestag die Möglichkeit für die Entscheidung über eine erneute Verlängerung zu geben“ (Deutscher Bundestag 2008a, S. 7). Ein weiteres, unausgesprochenes Motiv war die Hoffnung, mit der länger als sonst üblichen Mandatierung den Afghanistaneinsatz aus dem Bundestagswahlkampf 2009 heraushalten zu können (Naumann 2008).<sup>29</sup>

Als die neue, christlich-liberale Regierungskoalition unter Kanzlerin Merkel im Dezember 2009 das ISAF-Mandat erstmals (und zum insgesamt neunten Mal) verlängerte, kam es zu keinen Veränderungen hinsichtlich der von der Bundeswehr übernommenen Aufgaben oder der personellen Obergrenze. Neu war allerdings, dass die Bundesregierung in der Begründung ihres Antrags zur Fortsetzung des militärischen Engagements in Afghanistan auf die zunehmend schlechter werdende Sicherheitslage auch in Nordafghanistan verwies, und zwar insbesondere in den paschtunischen Siedlungsgebieten in den Provinzen Faryab, Kunduz und Baghlan (Deutscher Bundestag 2009b, S. 2).<sup>30</sup> In diesem Zusammenhang ist die zunehmende Veränderung in der Charakterisierung des Einsatzes zu sehen, bei der seit Ende 2009 von Regierungsseite immer häufiger Begriffe wie „Kampfeinsatz“, „kriegsähnliche Zustände“, „internationaler bewaffneter Konflikt im Sinne des humanitären Völkerrechts“ oder „nichtinternationaler bewaffneter Konflikt“ gebraucht werden (Noetzel 2011, S. 407).<sup>31</sup>

28 Das ursprüngliche Mandat zur Beteiligung an ISAF vom Dezember 2001 sowie die erste Verlängerung galten für sechs Monate. Anschließend wurden die Mandate stets um zwölf Monate verlängert.

29 Der Afghanistaneinsatz spielte keine wesentliche Rolle im Wahlkampf und war auch für die Wahlentscheidung der deutschen Bevölkerung nicht wesentlich. Die zentralen Themen waren vielmehr Wirtschaftspolitik, soziale Gerechtigkeit, Arbeitsmarktpolitik und Bildungspolitik (Jung 2010, S. 106). Zur Haltung der deutschen Bevölkerung zum Einsatz in Afghanistan siehe den Beitrag von Daniel Jacobi, Gunther Hellmann und Sebastian Nieke in diesem Band.

30 Eine aktuelle Übersicht der Sicherheitsvorfälle aufgeschlüsselt nach den fünf ISAF-Regionen findet sich in Deutscher Bundestag (2010d, S. 3). Die Zahlen zeigen eine deutliche Zunahme der Zwischenfälle in der von Deutschland geführten ISAF-Region Nord.

31 Siehe auch den Beitrag von Felix Berenskoetter in diesem Band.

Ebenfalls neu war, dass die Bundesregierung eine Änderung des Mandats noch vor Ablauf der zu mandatierenden zwölf Monate ankündigte. Den Anlass hierfür bildeten die anstehenden Präsidentschaftswahlen in Afghanistan. Gemeinsam mit Frankreich und Großbritannien hatte Deutschland bereits im Vorfeld der Mandatsverlängerung die VN gebeten, nach der Regierungsbildung eine weitere internationale Konferenz zu Afghanistan einzuberufen. Vor dem Hintergrund der Ergebnisse dieser Konferenz wollte die Regierung ihre Beiträge zu Afghanistan prüfen und gegebenenfalls – die hierfür erforderliche Billigung durch den Bundestag vorausgesetzt – anpassen (Deutscher Bundestag 2009b, S. 2).

Anfang 2010 fand in London die u. a. von der Bundesregierung initiierte internationale Konferenz zu Afghanistan statt. In der am 28. Januar 2010 angenommenen Abschlussklärung vereinbarten die internationale Gemeinschaft und die afghanische Regierung unter Führung des 2009 wiedergewählten Präsidenten Karzai eine Neuausrichtung ihrer Zusammenarbeit.<sup>32</sup> Im Zentrum stand das Motiv, die Verantwortung Afghanistans für die eigene Sicherheit, Stabilität und Entwicklung zusätzlich auszuweiten. Auf diese Weise sollte „a new phase on the way to full Afghan ownership“ (UNSC 2010, S. 4) eingeleitet werden. Eine der maßgeblichen Wegmarken hierbei war die von afghanischer Seite verfolgte Zielsetzung, innerhalb der nächsten fünf Jahre, d. h. bis Ende 2014, die Sicherheitsverantwortung für Afghanistan zu übernehmen (UNSC 2010, S. 5).<sup>33</sup> Die Bundesregierung erachtete die Londoner Konferenz als „die entscheidende Wegmarke für die ‚Übergabe in Verantwortung‘“ (Bundesregierung 2010a, S. 1).<sup>34</sup> Dieser Schritt sollte perspektivisch zu einer Verringerung der deutschen Truppen in Afghanistan führen. Die Bundesregierung gab als Ziel der Anstrengungen der internationalen Gemeinschaft aus, „in den nächsten vier Jahren die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass mit einer schrittweisen Rückführung der militärischen Präsenz begonnen werden kann“ (Bundesregierung 2010a, S. 2).

Vor dem Hintergrund der Londoner Afghanistankonferenz passte die Bundesregierung, wie zuvor angekündigt, ihre Beteiligung an ISAF wie auch insgesamt ihre Leistungen für Afghanistan an (zehnte Mandatsverlängerung). Die personelle Obergrenze hinsichtlich der Beteiligung an ISAF wurde um weitere 850 Soldaten angehoben. Von den fortan 5350 Kräften galten 350 als „flexible Reserve“, die in Reaktion auf „besondere Situationen“ eingesetzt werden konnten (Deutscher Bundestag 2010a, S. 3). Der Einsatz der Reserve sollte zeitlich befristet sein und erst nach Befassung des Auswärtigen Ausschusses sowie des Verteidigungsausschusses des Bundestags erfolgen.

Zugleich führte das neue Mandat zu einer „Scherpunktverschiebung“ (Deutscher Bundestag 2010a, S. 5) innerhalb der von der Bundeswehr im Rahmen von ISAF erbrachten Leistungen. In deren Mittelpunkt standen nunmehr ausdrücklich der Schutz der afghanischen Bevölkerung sowie der Aufbau und die Ausbildung der afghanischen Sicher-

---

32 Im September 2010 folgten die zweiten freien Parlamentswahlen in Afghanistan.

33 Diese Zielsetzung wurde im November 2010 auf dem NATO-Gipfel von Lissabon bekräftigt (NATO 2010).

34 Unter Vorwegnahme der Ergebnisse der Londoner Konferenz legte die Bundesregierung (2010a) bereits am 25. Januar 2010 ihr neues Afghanistankonzept mit dem Titel „Auf dem Weg zur Übergabe in Verantwortung: Das deutsche Afghanistan-Engagement nach der Londoner Konferenz“ vor.

heitskräfte. Letzteres beinhaltet Maßnahmen in den Bereichen „Mentoring“ sowie „Partnering“, d. h. der Zusammenarbeit deutscher und afghanischer Kräfte im Einsatz, mittels welcher die „Präsenz in der Fläche“ (Deutscher Bundestag 2010a, S. 6) gestärkt werden soll. Die für die beiden Schwerpunkte Schutz sowie Ausbildung bereit gestellten Kräfte sollten von 280 auf 1400 anwachsen (Deutscher Bundestag 2010a, S. 6). Neben der angeführten Erhöhung der Gesamtzahl der Kräfte waren hierfür Umstrukturierungen innerhalb der bestehenden Kräfte vorgesehen.

Die Neuausrichtung des militärischen Engagements ging einher mit der deutlichen Ausweitung des zivilen Engagements, welches die Bundesregierung „nahezu [...] verdoppeln“ (Deutscher Bundestag 2010a, S. 5) wollte. Vorgesehen war die Ausweitung der Tätigkeiten in den Schwerpunktsektoren der deutschen Entwicklungszusammenarbeit für Afghanistan. Diese lauten nachhaltige Wirtschaftsentwicklung, Energieversorgung, Trinkwasserversorgung, Grund- und Berufsbildung sowie Förderung von Rechtsstaatlichkeit und Frauenrechten (Bundesregierung 2010b, S. 83). Weiterhin beabsichtigte die Regierung die Ausweitung der deutschen Leistungen im Bereich der Polizeiausbildung. Zu diesem Zweck wollte sie zusätzliche Polizisten und Experten sowohl für bilaterale Maßnahmen im Rahmen des *German Police Project Team* (GPPT) wie auch für die seit Juni 2007 von der EU durchgeführte Polizeimission *EUPOL Afghanistan* bereitstellen.<sup>35</sup> Darüber hinaus betonte die Bundesregierung ihre Absicht, einen Beitrag zu dem in London beschlossenen „Reintegrationsfonds“ beizusteuern, welcher Aufständischen den Weg zurück in die Gesellschaft ebnet soll.

Die neue Schwerpunktsetzung des deutschen Engagements in Afghanistan wurde im Januar 2011 im Zuge der elften und bislang letzten Verlängerung des Mandats zur Beteiligung an ISAF weiter ausgebaut. Die Obergrenze der einzusetzenden Truppen blieb zwar bei 5350 Soldaten. In der mittlerweile auf 132.000 Soldaten angewachsenen ISAF ist Deutschland damit nach den USA (90.000 Kräfte)<sup>36</sup> und Großbritannien (9500) weiterhin der drittgrößte Truppensteller (ISAF 2011). Innerhalb des konstant gehaltenen personellen Rahmens kam es jedoch zu einer Anpassung mit dem Ziel, zusätzliche Kräfte für Maßnahmen in den ein Jahr zuvor festgelegten Schwerpunktbereichen zu erhalten. Die zentrale Veränderung lag in der Beendigung der Entsendung der Tornado-Aufklärungsflugzeuge, die seit 2007 zu Zwecken der Luftaufklärung und -überwachung in Afghanistan tätig waren. Der Einsatz der Flugzeuge war bereits Ende 2010 „zu Gunsten zusätzlicher Aus-

35 Seit dem Jahr 2002 war Deutschland die Führungsnation für den Aufbau der afghanischen Polizei. Während der deutschen Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 gehörte die Bundesregierung anschließend zu den treibenden Kräften für die Schaffung einer europäischen Polizeimission in Ergänzung zu fortbestehenden bilateralen Unterstützungsmaßnahmen einzelner Staaten (v. a. durch die USA und Deutschland) und Organisationen. Im April 2009 beschloss die NATO eine *Training Mission Afghanistan* (NTM-A) zur Entwicklung sowohl der afghanischen Polizei als auch des afghanischen Militärs. Für eine Übersicht zur deutschen Polizeiarbeit in Afghanistan siehe Deutscher Bundestag (2010c). Allgemein zur Problematik der Reform des afghanischen Sicherheitssektors siehe z. B. Kempin (2008); Friesendorf und Krempel (2010).

36 Infolge der von US-Präsident Barack Obama im Dezember 2009 beschlossenen „Afghan surge“ wurde die Zahl der amerikanischen Truppen erheblich, d. h. um 30.000 Kräfte auf die angeführten 90.000 Kräfte, angehoben. Rund 5000 US-Soldaten wurden in die von Deutschland geleitete ISAF-Region Nord entsandt.

bilder für die afghanischen Sicherheitskräfte“ (Deutscher Bundestag 2011a, S. 5) beendet worden und wurde nun entsprechend nicht wieder mandatiert.<sup>37</sup>

Im Kontext des Aufbaus afghanischer Sicherheitskräfte, für welche die Londoner Afghanistankonferenz Zielgrößen von 171.600 Kräften für die afghanische Armee (*Afghan National Army*, ANA) und 134.000 Kräften für die afghanische Polizei (*Afghan National Police*, ANP) vereinbart hatte (UNSC 2010, S. 5)<sup>38</sup>, wollte sich Deutschland weiterhin vor allem beim Aufbau der Polizei einbringen. Dies beinhaltete die bereits angeführte Bereitstellung von Polizisten und Experten für bilaterale Aktivitäten im Rahmen des GPPT, bei der die Ausbildung von Polizeiausbildern („Train the Trainer“) eine wichtige Komponente darstellte, wie auch für *EUPOL Afghanistan*. Darüber hinaus beteiligte sich Deutschland am Aufbau polizeilicher Infrastruktur sowie an der Finanzierung der Gehälter afghanischer Polizisten (Deutscher Bundestag 2011a, S. 5; auch Bundesregierung 2010b, S. 26–30). Anfang 2011 war Deutschland mit 187 Polizisten im Rahmen des bilateralen GPPT<sup>39</sup> und weiteren 22 Polizisten innerhalb der rund 170 Kräfte umfassenden *EUPOL Afghanistan* aktiv (Deutscher Bundestag 2011d, S. 2).

Daneben trägt Deutschland zum Aufbau der afghanischen Armee in vielfältiger Weise bei (Bundesregierung 2010b, S. 22–25; Deutscher Bundestag 2007b, 2008a, 2009b). Hierzu gehört das Engagement im Rahmen von *Operational Mentoring and Liaison Teams* (OMLTs), welche Einheiten der afghanischen Armee bei Ausbildung und Einsatz unterstützen. Außerdem werden der Aufbau von Ausbildungseinrichtungen sowie die Ausbildung afghanischer Offiziere in Deutschland gefördert. Weiterhin übernahm Deutschland die Führung beim Aufbau der Pionierschule und der Kampfunterstützungsschule der afghanischen Armee. Das hinter den genannten Maßnahmen stehende Ziel lautet, Afghanistan in die Lage zu versetzen, eigenständig die Sicherheitsverantwortung im Land zu übernehmen. Maßgeblich hierfür ist der im Juli 2010 auf der internationalen Afghanistankonferenz in Kabul vereinbarte „Inteqal“-Prozess (Übergangsprozess), der gemeinsam von der afghanischen Regierung und der NATO ausgearbeitet wurde (Kabul Communiqué 2010, S. 7).

Erstmals nannte die Bundesregierung in ihrem Antrag von Januar 2011 eine konkrete Jahreszahl, ab der die Verringerung der deutschen Kräfte in Afghanistan möglich sein könnte. Die Bundesregierung zeigte sich zuversichtlich, die „Präsenz der Bundeswehr ab Ende 2011 reduzieren zu können“. Voraussetzung hierfür sei, dass „die Lage dies erlaubt“ (Deutscher Bundestag 2011a, S. 6).<sup>40</sup> Zugleich betonte die Regierung, dass mit der anvisierten „Übergabe in Verantwortung“ weder das Ende des internationalen Engagements

---

37 Im Laufe des Jahres 2010 hatte die Bundeswehr zudem bereits zwei Ausbildungs- und Schutzbataillone für Ausbildungsmaßnahmen sowie Maßnahmen im Bereich des „Partnering“ aufgestellt.

38 Diese Zahlen sollen bis zum Oktober 2011 erreicht werden. Anfang 2011 gab es in Afghanistan ca. 150.000 Soldaten und ca. 113.000 Polizeikräfte (Deutscher Bundestag 2011a, S. 5).

39 Von den 187 Kräften waren 101 in Mazar-e Sharif, Kunduz und Feyzabad im Bereich der Ausbildung tätig.

40 Diese Sprachregelung wurde von der deutschen Regierung auch nach den im Juni 2011 von US-Präsident Obama verkündeten Plänen zum Abzug von 10.000 US-Truppen bis Ende 2011 und insgesamt 33.000 Kräften bis September 2012 beibehalten (vgl. FAZ 2011d).

in Afghanistan gemeint ist noch die internationalen Truppen Afghanistan von einem Tag auf den nächsten verlassen würden. Die Übergabe sei entsprechend „kein einmaliges Ereignis, sondern ein Prozess“ (Deutscher Bundestag 2011a, S. 5). Ein neuer politischer Meilenstein auf diesem Weg soll Ende 2011 gelegt werden. Auf Bitte der afghanischen Regierung beabsichtigt die Bundesregierung, in Anlehnung an die wegweisende Konferenz aus dem Jahr 2001 eine „Bonn II-Konferenz“ zu Afghanistan auszurichten (Deutscher Bundestag 2011a, S. 6).

Was sich bis Anfang 2011 ebenfalls bereits veränderte hatte, war die Ambition der Bundesregierung mit Blick auf den Aufbau des afghanischen Staatswesens. Die Schaffung eines demokratischen Staats nach westlichem Vorbild wurde ebenso aufgegeben wie die Verpflichtung der afghanischen Eliten auf eine „gute Regierungsführung“ („good governance“). Ende Dezember 2010 hatte Außenminister Guido Westerwelle (FDP) vor dem Bundestag eine neue, weniger anspruchsvolle Zielsetzung ausgegeben. Diese bestand in der Forderung nach einer „good enough governance“ (Bulletin 2010b). Was mit diesem Anspruch konkret verbunden ist, ließ der Außenminister freilich offen. Einzig eine Begründung für den Wechsel führte er an. Diese lautete, dass Deutschland seine „eigenen Erwartungen nüchterner und auch realistischer formuliert“ (Bulletin 2010b) habe.

Um die erwähnte Benennung einer Jahreszahl im Zusammenhang mit der Verringerung der deutschen Truppenpräsenz in Afghanistan war im Vorfeld heftig gestritten worden. Seitens der Opposition drängte insbesondere die SPD auf die Festlegung einer Jahreszahl, was die Bundesregierung deshalb unter Druck setzte, weil sie eine möglichst breite parlamentarische Zustimmung für ihren Antrag haben wollte. Innerhalb der Bundesregierung wiederum gab es Unstimmigkeiten bei der Auslegung des schließlich im Mandatstext angeführten Verweises auf „Ende 2011“. Außenminister Westerwelle, der in den Wochen vor der Abstimmung mehrfach 2011 bzw. 2012 als den möglichen Beginn der Verringerung der deutschen Präsenz in Afghanistan genannt hatte, sprach von einer „wirklichen Zäsur“ (FAZ 2011b). Verteidigungsminister Karl-Theodor zu Guttenberg (CSU) warnte hingegen vor zu großen Erwartungen hinsichtlich einer schnellen Truppenreduzierung. Stattdessen rückte er die Sicherheitslage in Afghanistan wie auch die Verantwortung für die Sicherheit der deutschen Truppen in den Mittelpunkt (FAZ 2011a).

Unabhängig von diesen Auslegungsfragen werden Bundesregierung und Bundestag – sofern die zeitlichen Vorgaben eingehalten werden – wenige Wochen nach dem anvisierten Beginn des Abzugs erster deutscher Truppen aus Afghanistan sowie des Abschlusses der Bonner Afghanistankonferenz das Mandat zur Beteiligung an ISAF abermals zu verlängern haben. Das aktuelle Mandat läuft bis zum 31. Januar 2012. Ebenfalls zur Entscheidung anstehen wird dann die Frage, ob die Ende März 2011 beschlossene und bis zum 31. Januar 2012 befristete Beteiligung an AWACS-Flugzeugen der NATO im Rahmen von ISAF fortgesetzt wird (Deutscher Bundestag 2011b). Die Aufgabe dieser Flugzeuge besteht in der luftgestützten Luftraumüberwachung und -koordinierung, und zwar im gesamten Verantwortungsbereich der ISAF und somit in ganz Afghanistan. Hierunter fällt die Koordinierung des militärischen und zivilen Flugverkehrs ebenso wie die Unterstützung von ISAF-Operationen am Boden. Zur Erfüllung der Aufgaben sind bis zu 300 Kräfte vorgesehen. Dies führte jedoch nicht zu einer Anhebung der in Afghanistan eingesetzten deutschen Soldaten (bis dato 5350). Vielmehr verpflichtete sich die Bundesregierung, auf die seit der Mandatsverlängerung im Februar 2010 bestehende „flexible

Reserve“, für die bis zu 350 vorgesehen waren, „in einem Umfang nicht mehr zurück[zu]greifen, der dem tatsächlichen Umfang des Personaleinsatzes für die NATO-AWACS entspricht“ (Deutscher Bundestag 2011b, S. 3).

Bemerkenswert an der Entscheidung zur Beteiligung an den NATO-AWACS waren zwei Aspekte. Zum einen war diese Entscheidung der zweite diesbezügliche Beschluss des Bundestags, jedoch der erste, der auch praktisch umgesetzt wurde. Die NATO hatte bereits im Juni 2009 die Entsendung von AWACS nach Afghanistan vereinbart. Bundesregierung und Bundestag einigten sich anschließend darauf, dass sich die Bundeswehr im Rahmen von ISAF an diesem Einsatz mit bis zu 300 Soldaten beteiligen sollte (Deutscher Bundestag 2009a). Die Nichterteilung von Überflugrechten durch Nachbarstaaten Afghanistans (Turkmenistan, Aserbaidschan) verhinderten allerdings zunächst den Einsatz der Flugzeuge. Die Bundesregierung beschloss daraufhin, den bis Dezember 2009 mandatierten „Einsatz“ nicht zu verlängern. Im Laufe des Jahres 2010 konnte die Frage der Überflugsrechte jedoch geklärt werden. Mitte Januar 2011 lief dann auch der Einsatz der NATO-AWACS an.

Der zweite bemerkenswerte Aspekt bestand darin, dass die Bundesregierung die Beteiligung von Bundeswehrsoldaten nunmehr ablehnte. Die offizielle Begründung lautete, dass der Einsatz dieser Kräfte zu Lasten von Ausbildungskräften gehe und deshalb ein falsches Signal gebe. Ein anderer Grund waren Befürchtungen über innenpolitische Widerstände gegen eine abermalige Ausweitung des deutschen Einsatzes in Afghanistan, für welche es eines weiteren Bundestagsmandats bedürfte hätte (Spiegel Online 2010).

Eine Änderung der deutschen Position ergab sich erst im Zusammenhang mit den Entwicklungen in Libyen. Die Enthaltung Deutschlands bei einer Mitte März 2011 durchgeführten Abstimmung im VN-Sicherheitsrat über die Einrichtung einer Flugverbotszone über Libyen führte zu nachhaltigen Differenzen mit westlichen Partnerstaaten wie den USA, Frankreich und Großbritannien, die allesamt für die Resolution gestimmt hatten. Als „Ausgleich“ für das deutsche Abseitsstehen bei der westlichen Intervention in Libyen zur Umsetzung von VN-Resolution 1973 bot die Bundesregierung schließlich doch die Beteiligung an den NATO-AWACS in Afghanistan an. In ihrem Antrag an den Bundestag wird dieser Zusammenhang freilich nicht hergestellt. Die Bundesregierung begründete ihren Positionswandel vielmehr ausschließlich mit Entwicklungen in Afghanistan selbst. Die Entsendung der Flugzeuge wurde als Beitrag zum „Prozess der Übergabe der Sicherheitsverantwortung an die afghanischen Sicherheitskräfte“ (Deutscher Bundestag 2011b, S. 3) dargestellt. In der ersten Lesung des Antrags im Bundestag machte die Regierung die Verbindung zwischen Libyen und Afghanistan jedoch deutlich. Außenminister Westerwelle betonte die Unterstützung Deutschlands für die Ziele der VN-Resolution, nicht hingegen für die zur Zielerreichung vorgesehenen Mittel. Da Deutschland dennoch an einem Erfolg der internationalen Gemeinschaft in Libyen interessiert sei, „hat die Bundesregierung beschlossen, unsere Verbündeten zu entlasten, ohne dass wir uns selbst mit der Bundeswehr in Libyen militärisch engagieren“ (Deutscher Bundestag 2011c, S. 11178–11179). Diese Entlastung erfolgte durch die deutsche Beteiligung an den NATO-AWACS in Afghanistan.

Abschließend ein Blick auf die menschlichen Opfer wie auch die materiellen Kosten des deutschen Engagements in Afghanistan. Seit Beginn des Einsatzes in Afghanistan haben mehr als 50 Bundeswehrsoldaten ihr Leben verloren. Während in den ersten Jahren

überwiegend Unfälle zu Opfern führten, sind in den letzten Jahren deutsche Kräfte vor allem durch Feindeinwirkung bzw. im Kampf gestorben (Bulletin 2010a, S. 4; Bundeswehr 2011b). Die Zahl der bei Kampfhandlungen gefallenen deutschen Soldaten beläuft sich inzwischen auf 34 (FAZ 2011c). Hinzu kommen Hunderte in Afghanistan verwundeter und/oder traumatisierter Soldaten wie auch getötete, verwundete oder traumatisierte Polizeikräfte und Aufbauhelfer. Zugleich führt der deutsche Einsatz zu Opfern in der afghanischen Zivilbevölkerung. Zu nennen ist hier insbesondere der von einem deutschen Offizier angeforderte und von US-Flugzeugen durchgeführte Luftschlag in der Nähe von Kunduz vom 4. September 2009, der vermutlich mehr als 100 Todesopfer forderte.<sup>41</sup>

Die materiellen Kosten des Einsatzes belaufen sich auf Milliardenbeträge. Nimmt man die in den Mandaten angeführten „einsatzbedingten Zusatzkosten“ der deutschen Beteiligung an ISAF zusammen, ergibt sich eine Gesamtsumme von 6,5 Mrd. €, welche die Bundesregierung allein im militärischen Bereich für Afghanistan eingeplant hat.<sup>42</sup> Hinzu kommen „zivile“ Ausgaben, etwa für den Wiederaufbau und die Entwicklung des Landes. Diese erreichen nicht annähernd die Größenordnung der militärischen Ausgaben. Seit dem Jahr 2002 hat Deutschland jährlich mindestens 80 Mio. € für den Wiederaufbau und die Entwicklung Afghanistans bereitgestellt. Mit der 2010 beschlossenen Erhöhung auf jährlich 430 Mio. € pro Jahr – diese Summe soll bis zum Jahr 2013 konstant gehalten werden (Deutscher Bundestag 2011a, S. 6) – wurde Deutschland mittlerweile zum größten bilateralen Geber für Afghanistan innerhalb der EU (Bundesregierung 2010b, S. 102).<sup>43</sup>

### 3 Aufbau des Sonderhefts und Kurzfassungen der Beiträge

Dieser Band ist ein Sonderheft der „Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik“ (ZfAS), der das militärische und zivile Engagement Deutschlands in Afghanistan seit 2001 analysiert. Der Aufbau des Sonderhefts folgt in weiten Teilen der üblichen Struktur der ZfAS. Dieser Einführung in die Thematik durch die Herausgeber des Sonderhefts folgen zunächst „Analysen“, d. h. vornehmlich policyorientierte Beiträge, und anschließend „Studien“, d. h. theoriegeleitete Beiträge. Der Band endet mit einer perspektivischen Betrachtung des deutschen und internationalen Engagements in Afghanistan. Sämtliche

41 Siehe Demmer et al. (2010) für Details zu den Ereignissen in Kunduz. Diese führten anschließend u. a. im November 2009 zum Rücktritt von Arbeitsminister Franz Josef Jung, der zum Zeitpunkt des Luftschlags Verteidigungsminister war, sowie im Dezember 2009 im Bundestag zur Einsetzung eines Untersuchungsausschusses (auf der Grundlage von Art. 45a GG übernahm der Verteidigungsausschuss diese Funktion).

42 Die Summe umfasst das ursprüngliche ISAF-Mandat vom Dezember 2001 und dessen elf Verlängerungen ebenso wie das zunächst gesondert angeführte Tornado-Mandat und die beiden AWACS-Mandate. Zu dieser Summe hinzu kommen weitere Kosten, die im Rahmen von OEF entstanden sind. Die Bundesregierung erfasste allerdings die dort entstandenen Kosten nicht getrennt nach Einsatzregionen (Deutscher Bundestag 2010b, S. 8), weshalb eine Bezifferung der Kosten für Einsätze von im Rahmen von OEF tätigen Kräften in Afghanistan nicht möglich ist.

43 Der größte bilaterale Geber für Afghanistan sind die USA.

Beiträge unterliefen einer Begutachtung durch die beiden Herausgeber, der eine Überarbeitung durch die Autoren folgte. Die finalen Beiträge gingen zwischen März und Juni 2011 ein und spiegeln entsprechend die Entwicklungen bis zum Frühjahr 2011 wider. Nachfolgend werden die Struktur des Sonderhefts nachgezeichnet und die einzelnen Beiträge einleitend dargestellt.

Die *policyorientierten* Analysen verorten Deutschlands Politik im Rahmen von internationalen Organisationen (NATO, EU, VN), untersuchen die innenpolitische Rückkopplung der deutschen Politik in Parteien und Bevölkerung und beleuchten spezifische Handlungsstrategien („vernetzte Sicherheit“) und Handlungsfelder (Drogenbekämpfung; Einbindung regionaler Akteure).

Der Beitrag von *Stefan Fröhlich* erörtert das deutsche Engagement im Rahmen des EU-Einsatzes *EUPOL Afghanistan* und der NATO-geführten ISAF-Mission. Der Beitrag argumentiert, dass das deutsche Konfliktmanagement in Afghanistan von Beginn an von zwei Dilemmata deutscher Außenpolitik geprägt war: dem Spannungsfeld zwischen internationaler Einflussnahme und innerstaatlicher Handlungsbegrenzung sowie der Gleichsetzung nationaler und globaler Interessen. Diese führten u. a. dazu, dass die Glaubwürdigkeit des deutschen Engagements aufgrund mangelhafter personeller Ausstattung tangiert wurde.

Der Beitrag von *Johannes Varwick*, *Martin Schmid* und *Christian Stock* diskutiert Deutschlands Engagement in den VN. Der Beitrag weist auf ein Missverhältnis innerhalb der deutschen Aktivitäten hin. Auf der einen Seite sei Deutschland ein wichtiger Akteur, etwa mit Blick auf die Umsetzung der von den VN mandatierten ISAF oder der Durchführung internationaler Afghanistankonferenzen. Auf der anderen Seite halte sich Deutschland bei seinem zivilen Engagement zurück, etwa wenn es um die VN-Mission UNAMA gehe. Da sich der ISAF-Einsatz seinem Ende nähere und dadurch das zivile Engagement der internationalen Gemeinschaft in Afghanistan weiter an Bedeutung gewinnen werde, fordern die Autoren eine Ausweitung des deutschen Engagements im letztgenannten Bereich.

Anhand der Einsätze OEF und ISAF behandelt der Beitrag von *Franz-Josef Meiers* das Zusammenspiel von Exekutive und Legislative bei der Entscheidungsfindung zu Auslandseinsätzen der Bundeswehr. Der Beitrag zeigt, dass die Bundeswehr trotz der dem Bundestag durch das Parlamentsbeteiligungsgesetz zukommenden Rechte eine Armee unter Leitung und Kontrolle der Bundesregierung bleibt. Gründe hierfür sind insbesondere die Antragsinitiative der Regierung sowie die für parlamentarische Regierungssysteme typische Verschmelzung von Bundesregierung und Parlamentsmehrheit.

Der Beitrag von *Hans-Georg Ehrhart* thematisiert die maßgebliche konzeptionelle Fundierung des deutschen Einsatzes in Afghanistan: das Konzept der „vernetzten Sicherheit“ und das damit einhergehende Zusammenwirken ziviler und militärischer Kräfte. Der Beitrag verweist auf vielfältige Probleme, die mit diesem Konzept verbunden sind. Diese reichen von Unklarheiten bezüglich der inhaltlichen Substanz des Konzepts bis zu Schwierigkeiten bei dessen praktischer Umsetzung. Vor diesem Hintergrund müsse auf der politischen Ebene ein in sich kohärentes Gesamtkonzept entwickelt werden. Laut dem Autor wäre aber selbst unter diesen Voraussetzungen ein erfolgreiches zivil-militärisches Zusammenwirken aufgrund von Entwicklungen im Einsatzgebiet selbst nicht garantiert.

Der Beitrag von *Florian P. Kühn* untersucht die deutsche Drogenpolitik in Afghanistan. Es wird argumentiert, dass es eine strategisch ausgerichtete deutsche Politik in diesem Bereich nie gegeben hat. Dies wird auf den fehlenden Willen Deutschlands wie auch anderer westlicher Staaten zurückgeführt, die afghanische Opiumökonomie hin zu einer Friedensökonomie zu entwickeln. Da auch gegenwärtig Konzepte fehlen, welche eine solche Entwicklung anstoßen könnten, sieht der Autor auf absehbare Zeit keine Verbesserungen bei der Drogenbekämpfung in Afghanistan.

Der Beitrag von *Christian Wagner* thematisiert die regionale Dimension des Afghanistankonflikts. Es wird argumentiert, dass unterschiedliche Interessen regionaler Akteure (v. a. Pakistan, Iran, Indien) gegenüber Afghanistan, die gering ausgeprägte wirtschaftliche Komplementarität der Länder in der Region sowie die Schwäche regionaler Organisationen die Chancen für regionale Lösungsansätze für den Konflikt in Afghanistan begrenzen. Deutschland und andere Staaten der westlichen Gemeinschaft sollten deshalb ihre Zusammenarbeit mit den afghanischen Nachbarstaaten intensivieren.

Von einem pluralistischen Theorieverständnis ausgehend, lautet der Grundgedanke bei den *theoriegeleiteten* Studien, dass keine Theorie der Internationalen Beziehungen wie auch keine Außenpolitiktheorie einen Sachverhalt abschließend erklären kann. Vielmehr beleuchten die einzelnen Ansätze aufgrund ihrer jeweiligen theoretischen bzw. analytischen Schwerpunktsetzungen unterschiedliche Facetten eines Sachverhalts, in diesem Fall des deutschen Engagements in Afghanistan. Die in diesem Band versammelten Ansätze decken die klassischen drei Analyseebenen, oder „images“ (Waltz 1959), der Internationalen Beziehungen ab. Sie reichen von Ansätzen, die zur Erklärung des Außenhandelns von Staaten auf einzelne außenpolitische Entscheidungsträger fokussieren („first image“), über Ansätze, die auf innenpolitische Determinanten der Außenpolitik abheben („second image“), bis hin zu Großtheorien der Internationalen Beziehungen („third image“). Auch wenn die Beiträge aus ihren spezifischen theoretischen Perspektiven zum Teil zu unterschiedlichen Ergebnissen kommen, schließen sich die Ergebnisse nicht zwingend aus, sondern eröffnen durchaus die Möglichkeit, einander zu ergänzen. Eine solche Zusammenschau unterschiedlicher Perspektiven und der aus diesen gewonnenen Erkenntnissen geht zwar auf Kosten „theoretischer Schlankeit“, führt jedoch zu einer vollständigeren und damit letztlich wohl wirklichkeitsnäherer Erklärung der deutschen Afghanistanpolitik.<sup>44</sup>

Der Beitrag von *Klaus Brummer* rückt einzelne Entscheidungsträger in den Mittelpunkt der Untersuchung. Unter Nutzung des „Operational Code“-Ansatzes fragt er nach der Rolle von Überzeugungen in der Außenpolitik. Im Mittelpunkt stehen die außenpolitischen Überzeugungen von Kanzlerin Angela Merkel, auf deren Grundlage Handlungserwartungen für die Afghanistanpolitik der von Merkel geführten Bundesregierungen abgeleitet werden. Der Beitrag argumentiert, dass sich die Überzeugungen der Kanzlerin

---

44 Vorbilder einer solchen „komplementären“ Nutzung von mehreren Theorien sind z. B. der von Sterling-Folker (2006) herausgegebene Sammelband, in dem verschiedene Theorien der Internationalen Beziehungen auf den Kosovokonflikt angewandt werden, oder die Studie von Allison (1971; Allison und Zelikow 1999), in dem verschiedene Außenpolitikansätze zur Erklärung der Kuba-Krise herangezogen werden.