

Eine Analyse der deutschen Afghanistan-Strategie

Inauguraldissertation
zur
Erlangung des Doktorgrades
der
Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät
der
Universität zu Köln

2011

vorgelegt

von

M.A. Tillmann Höntzsch

aus

Pforzheim

Referent: Prof. Dr. Thomas Jäger

Korreferent: Prof. Dr. Wolfgang Wessels

Tag der Promotion: 14. Mai 2013

Eine Analyse der deutschen Afghanistan-Strategie

Inauguraldissertation
zur
Erlangung des Doktorgrades
der
Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät
der
Universität zu Köln

2011

vorgelegt

von

M.A. Tillmann Höntzsch

aus

Pforzheim

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis.....	5
1. Einleitung und Forschungsfrage.....	7
2. Clausewitz, das Chamäleon Krieg und Strategien staatlicher Akteure bei Statebuilding-Interventionen.....	10
2.1 Clausewitz' Kriegstheorie und ein Modell strategischen Handelns	13
2.1.1 Der Begriff des Krieges bei Carl von Clausewitz	15
2.1.2 Clausewitz' Kriegsplan und das Beckmannsche Modell strategischen Handelns	22
2.2 Krieg und Sicherheitspolitik im 21. Jahrhundert	29
2.2.1 <i>Neue Kriege</i> und die daraus entstehenden globalen (Sicherheits-)Bedrohungen.....	32
2.2.1.1 Ursache des Aufkommens <i>neuer Kriege</i>	33
2.2.1.2 Charakteristika der <i>neuen Kriege</i>	36
2.2.1.3 <i>Neue Kriege</i> und die durch sie entstehenden Bedrohungen der westlichen Sicherheitsinteressen.....	44
2.2.2 Sicherheitspolitik im 21. Jahrhundert: Ein erweitertes Verständnis von Sicherheit und multilaterale Kriseninterventionen in fragilen Staaten.....	48
2.2.2.1 Ein erweitertes Sicherheitsverständnis und die verteidigungs- und sicherheitspolitischen Konsequenzen	49
2.2.2.2 Das "sicherheitspolitische Instrument" multilaterale Krisenintervention	51
2.2.2.3 Von der humanitären zur (Sicherheits-)Interessen geleiteten Intervention	56
2.3 Strategien staatlicher Akteure bei (Statebuilding-)Interventionen wie derjenigen in Afghanistan	60
2.3.1 Zusammenführung der Ergebnisse, ein erweitertes Strategieverständnis und ein dementsprechend modifiziertes Modell strategischen Handelns.....	62
2.3.1.1 Gültigkeit und Grenzen von Clausewitz.....	62
2.3.1.2 <i>Neue Kriege</i> , gescheiterte Staaten und Statebuilding sowie der spezielle <i>neue Krieg</i> in Afghanistan.....	66

2.3.1.3	Ein erweitertes zivil-militärisches Verständnis von Strategie – ein modifiziertes Modell (zur Analyse) strategischen Handelns	74
2.3.2	Strategische Anforderungen an multilaterale Statebuilding-Interventionen wie im vorliegenden afghanischen Fall	76
2.3.2.1	Allgemeine Anforderungen an Statebuilding-Strategien im Umfeld <i>neuer Kriege</i> und gescheiterter Staatlichkeit	78
2.3.2.2	Eine (integrierte) <i>Security-First</i> -Statebuilding-Strategie: (Handlungs-)Ziele sowie benötigte Mittel und zu unternehmende Maßnahmen	87
2.3.2.3	Notwendige strategische Grundausrichtung der Statebuilding-Intervention in Afghanistan.....	93
2.3.2.4	Taktische Implikationen	101
2.3.3	Kritik an der internationalen (und deutschen) Afghanistan-/Statebuilding-Strategie und Thesen bezüglich der deutschen Strategie.....	110
3.	Die Analyse der deutschen Afghanistan-Strategie.....	126
3.1	Restriktionen und Rahmenbedingungen deutscher (Außen-) und Sicherheitspolitik und des deutschen Afghanistan-Engagements.....	128
3.1.1	Die internationalen Rahmenbedingungen	129
3.1.2	Die innenpolitischen Rahmenbedingungen.....	135
3.1.2.1	Verfassungsrechtliche Grundlagen für den Einsatz der Bundeswehr im Ausland	136
3.1.2.2	Kompetenzverteilung bei der Gestaltung deutscher Sicherheitspolitik und beim Einsatz der Bundeswehr zwischen Exekutive und Legislative (Bundestag)....	137
3.1.2.3	Einfluss der strategischen Kultur und der Öffentlichkeit auf sicherheitspolitische Entscheidungen	141
3.1.2.4	(Entscheidungs-)Strukturen und Verfahren der Exekutive bei der Koordination des deutschen Beitrags an einer multilateralen (Statebuilding-)Intervention.....	143
3.1.2.5	Konzeptionen und (Gesamt-)Strategien im Bereich Konfliktbearbeitung und Statebuilding.....	147
3.1.2.6	Für einen konkreten (Krisen-/Statebuilding-)Einsatz zur Verfügung stehende (Entscheidungs-)Strukturen, Fähigkeiten und Mittel	149
3.1.3	Deutsche Außen- und Sicherheitspolitik im Spannungsfeld zwischen internationalen und innenpolitischen Restriktionen und die deutsche Afghanistan-Strategie	153

3.2 Die Analyse der von Deutschland im Rahmen der internationalen Statebuilding- Intervention (ISAF/UNAMA) verfolgten Afghanistan-Strategie.....	160
3.2.1 Die afghanischen Rahmenbedingungen im Jahr 2001	161
3.2.1.1 Naturraum Afghanistan	162
3.2.1.2 Lebenswelt Afghanistan	164
3.2.1.3 Herrschaft in Afghanistan, die "Afghanischen Kriege", die Entstehung der Taliban-Bewegung und das Al Qaida-Netzwerk.....	169
3.2.1.4 Der 11. September, die militärische Reaktion der USA sowie die macht- und sicherheitspolitischen Ausgangsbedingungen und sicherheitsrelevanten Herausforderungen am Vorabend der internationalen Statebuilding-Intervention ...	180
3.2.2 Die internationale Statebuilding-Strategie in den Jahren 2001 bis 2005	188
3.2.3 Die deutsche Afghanistan-Strategie in den Jahren 2001 bis 2005	197
3.2.4 Entwicklungen in Afghanistan in den Jahren 2001 bis 2005	204
3.2.5 Die internationale Statebuilding-Strategie in den Jahren 2006 bis 2010	211
3.2.6 Die deutsche Afghanistan-Strategie in den Jahren 2006 bis 2010	218
3.2.7 Entwicklungen in Afghanistan in den Jahren 2006 bis 2010	223
3.2.8 Bilanz der internationalen Statebuilding-Bemühungen.....	229
3.2.9 Bilanz der deutschen Statebuilding-Bemühungen.....	236
3.3 Schlussbetrachtung: Das deutsche Afghanistan-Engagement – Eine Bewertung und Einordnung mit Blick auf die <i>Grand Strategy</i>	244
4. Literaturverzeichnis.....	253

Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
AKUF	Arbeitsgemeinschaft Kriegsursachenforschung
ANA	Afghan National Army
ANDS	Afghanistan National Development Strategy
ANP	Afghan National Police
AWACS	Airborne Warning and Control System
BMI	Bundesministerium des Inneren
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BND	Bundesnachrichtendienst
BSR	Bundessicherheitsrat
CENTCOM	Central Command
CIA	Central Intelligence Agency
CIMIC	Civil-Military-Cooperation
COIN	Counterinsurgency
COMISAF	Commander International Security Assistance Force
DDR	Demilitarisierung, Demobilisierung und Reintegration
DED	Deutscher Entwicklungsdienst
DSB	Defense Science Board
DSO	Division Spezielle Operationen
ESS	Europäische Sicherheitsstrategie
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
EU	Europäische Union
EUPOL AFG	European Union Police Mission in Afghanistan
FATA`s	Federal Administered Tribal Areas
FDD	Focused District Development
FOSK	Kommando Führung Operation Spezialkräfte
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
ICISS	International Commission on Intervention and State Sovereignty
IFOR	Implementation Force in Bosnien und Herzegowina

ISAF	International Security Assistance Force
ISI	Inter-Services Intelligence
IWF	Internationaler Währungsfond
IO	Internationale Organisation
JUI	Jamiat-e-Ulema Islam
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KFOR	Kosovo Force
KSK	Kommando Spezialkräfte
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NRO	Nichtregierungsorganisation
NSC	National Security Council
OEF	Operation Enduring Freedom
OMF	Opposing Militant Forces
OMLT	Operational Mentoring and Liaison Team
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PAT	Provincial Advisory Team
PBG	Parlamentsbeteiligungsgesetz
PMT	Police Mentoring Team
PRFT	Peace and Reintegration Trust Fond
PRT	Provincial Reconstruction Team
QRF	Quick Reaction Force
RAC	Regional Area Coordinator
RC North	Regional Commander North
SFOR	Stabilisation Force in Bosnien und Herzegowina
SHAPE	Supreme Headquarters Allied Powers Europe
SSR	Sicherheitssektorenreform
UNAMA	United Nations Assistance Mission in Afghanistan
UNDOC	United Nations Office on Drugs and Crime
UNDP	United Nations Development Programme
UNMIK	United Nations Interim Administration Mission in Kosovo
UNOSOM	United Nations Operation in Somalia
VN	Vereinte Nationen
VPR	Verteidigungspolitische Richtlinien
ZIF	Zentrum für Internationale Friedenseinsätze

1. Einleitung und Forschungsfrage

Betrachtet man die derzeitige (Sicherheits-)Lage in Afghanistan, so wird deutlich, dass, obwohl sich die internationale Gemeinschaft und in diesem Rahmen auch Deutschland seit beinahe 10 Jahren umfassend zivil und militärisch in dem Land engagieren, dem politischen Zweck des internationalen und deutschen Engagements, die Bedrohungen der (westlichen) Sicherheitsinteressen, die von dem gescheiterten bzw. erneut vom Scheitern bedrohten Staat Afghanistan, dem aus ihm heraus agierenden terroristischen Al Qaida-Netzwerk und den islamistischen Taliban ausgehen, zu beseitigen, nicht gedient werden konnte. Zwar konnte der für die internationalen Al Qaida Terroristen "sichere Hafen" Afghanistan trockengelegt werden und die Taliban zunächst von der Macht in Afghanistan vertrieben werden, nachhaltig gelöst wurde aber weder das Al Qaida- noch das Taliban-Problem: Vielmehr konnten die Taliban im Verlauf der internationalen Intervention und parallel zu den Statebuilding-Bemühungen der Staatengemeinschaft ihren Einfluss nicht nur in Afghanistan stetig vergrößern, sondern auch in den benachbarten pakistanischen Grenzregionen, die nach der Intervention der Staatengemeinschaft in Afghanistan zum Rückzugsgebiet der Taliban und zum Ausgangspunkt des von ihnen geführten Aufstandes in Afghanistan sowie zur neuen Basis für islamistische Terroristen aus aller Welt wurden. Es lässt sich daher behaupten, dass von den Taliban und der "islamistischen Internationalen" heute angesichts ihres destabilisierenden Einflusses auf die entstandenen afghanischen staatlichen Strukturen, die ohne die militärische Präsenz der Staatengemeinschaft nicht überlebensfähig wären, und auf die ganze Region, insbesondere auf Pakistan mit seinen Atomwaffen, sogar eine noch größere Bedrohung für die Sicherheitsinteressen der (westlichen) Staatenwelt ausgeht als zu Beginn der Intervention. Die von der Staatengemeinschaft verfolgte (Statebuilding-)Strategie zur Beseitigung der Bedrohungen durch die Taliban und Al Qaida ist, obwohl beim Wiederaufbau des gescheiterten Staates Afghanistan durchaus Erfolge erzielt wurden, daher insgesamt als strategisch nicht kohärent zu bewerten.

Dementsprechend ist es ein Ziel dieser Arbeit, die Frage zu erörtern, warum es der Staatengemeinschaft und Deutschland nicht gelungen ist, das in Ableitung von dem politischen Zweck zu Beginn der Intervention ausgerufene und verfolgte Statebuilding-Ziel zu verwirklichen, d.h. die internationale Strategie soll auf ihre strategische Kohärenz hin analysiert werden. Auf der Grundlage der Beantwortung dieser Frage kann dem eigentlichen Forschungsinteresse der Arbeit nachgegangen werden: Wie ist die von Deutschland im Rahmen der internationalen Statebuilding-Intervention im Afghanistankrieg verfolgte Strategie im Hinblick auf

ihre strategische Kohärenz zu bewerten. Neben der Frage nach der strategischen Kohärenz des deutschen Engagements in Bezug auf das auch von Deutschland offiziell verfolgte Statebuilding-Ziel bzw. auf den zugrunde liegenden Zweck der "Verteidigung am Hindukusch" steht im Mittelpunkt des Interesses, wie die deutsche Afghanistan-Strategie in Bezug auf die außen- und sicherheitspolitische *Grand Strategy*, d.h. in Bezug auf ihren Nutzen für die von Deutschland verfolgten bzw. unter Berücksichtigung der Restriktionen deutscher (Außen- und) Sicherheitspolitik in der Welt des 21. Jahrhunderts zu verfolgenden gesamtstrategischen Ziele zu bewerten ist.

Die Arbeit ist in zwei Teile gegliedert: Im ersten Teil (Kapitel 2) sollen die theoretischen und methodischen Grundlagen geschaffen werden, die es im zweiten Teil (Kapitel 3) ermöglichen, das internationale und insbesondere das deutsche Afghanistan-Engagement auf seine strategische Kohärenz hin kritisch zu analysieren und zu überprüfen. In Kapitel 2 wird, da das internationale Engagement von Anfang an in einem kriegerischen Umfeld stattfand, zunächst auf *den* Kriegstheoretiker der Neuzeit, Carl von Clausewitz, eingegangen: Denn in seinem Werk *Vom Kriege* setzt er sich nicht nur mit dem Wesen des Krieges auseinander, sondern er entwirft auch eine Handlungstheorie, die die Grundlage für das zur Analyse der internationalen und deutschen Afghanistan-Strategie herangezogene und vorzustellende "Beckmannsche Modell (zur Analyse) strategischen Handelns" liefert (2.1). In einem zweiten Schritt soll, da sich, wie der Afghanistan-Krieg exemplarisch verdeutlicht, das Wesen des Krieges im Vergleich zum zwischenstaatlichen Krieg, den Clausewitz analysierte, geändert hat, auf die seit der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts neu aufgetauchten Erscheinungsformen des Krieges eingegangen und die daraus resultierenden Anforderungen an staatliche Sicherheitspolitik im 21. Jahrhundert aufgezeigt werden (2.2). Auf der Grundlage der in Punkt (2.1) und (2.2) gewonnenen Erkenntnisse lässt sich erstens das auf Clausewitz aufbauende Modell (zur Analyse) strategischen Handelns entsprechend dem vorliegenden Kriegstyp (Statebuilding-Intervention in kriegerischem Umfeld) bzw. dem dieser Arbeit zugrunde liegenden zivil-militärischen Strategieverständnis dahingehend modifizieren, dass eine logische Analyse der internationalen und deutschen Strategie möglich wird; außerdem kann zweitens unter Anwendung des modifizierten Modells eine idealtypische (Statebuilding-)Strategie skizziert werden, die in einem Kriegstyp wie in Afghanistan von der Staatengemeinschaft verfolgt werden muss, um den zugrunde liegenden Zweck bzw. das verfolgte Statebuilding-Ziel zu verwirklichen, und die in ihrer idealtypischen Form als Vergleichsgröße für die Analyse, Einordnung und Bewertung der internationalen und deutschen Strategie herangezogen werden kann (2.3). In Kapitel 2 soll also ein geeignetes Instrument (modifiziertes Modell) bzw. Kriterien (ideal-

typische Strategie) geschaffen werden, um im Analyseteil der Arbeit das internationale Engagement und das von Deutschland im Rahmen der internationalen Statebuilding-Intervention unternommene Afghanistan-Engagement auf seine strategische Kohärenz hin zu überprüfen. Das zweite Kapitel abschließend sollen die internationale und deutsche Strategie kritisch betrachtet werden und die Thesen bezüglich der internationalen und deutschen Strategie aufgestellt werden, die im analytischen Teil überprüft werden sollen.

Zu Beginn der Analyse (Kapitel 3), in der anhand des vorzustellenden modifizierten Beckmannschen Modell (zur Analyse) strategischen Handelns die von Deutschland im Rahmen des internationalen Statebuilding-Engagements in Afghanistan in den Jahren 2001 bis 2010 verfolgte Strategie in Bezug auf ihre strategische Kohärenz kritisch überprüft und bewertet werden soll, werden im Geiste von Clausewitz bzw. der Logik des Modells folgend zunächst die Restriktionen und Rahmenbedingungen deutscher (Außen-) und Sicherheitspolitik bzw. des deutschen Afghanistan-Engagements analysiert. Anhand dieser Analyse und unter Anwendung des Modells strategischen Handelns lassen sich so die in Ableitung von der *Grand Strategy* dem deutschen Afghanistan-Engagement "eigentlich" zugrunde liegenden politischen Zwecke und strategischen Ziele benennen (3.1). Bei der anschließenden Analyse anhand des Modells strategischen Handelns soll folgendermaßen vorgegangen werden: Betrachtet wird das strategische Handeln Deutschlands im Zeitraum 2001 bis 2010. Da das deutsche Engagement in das internationale Gesamtengagement eingebettet ist bzw. die deutsche Strategie in Abhängigkeit der internationalen Gesamtstrategie steht, muss sowohl die internationale als auch die deutsche Strategie auf ihre strategische Kohärenz im Hinblick auf das verfolgte Statebuilding-Ziel hin überprüft werden. In einem ersten Schritt wird das deutsche Handeln also im Hinblick auf den geäußerten Zweck der Verteidigung am Hindukusch bzw. dem offiziell verfolgten Statebuilding-Ziel analysiert (3.2). Die Ergebnisse dieser Analyse und damit die Einordnung und Bewertung des deutschen Beitrags zum internationalen Gesamtengagement ermöglichen abschließend eine kritische Bewertung und Einordnung des deutschen Afghanistan-Engagements im Hinblick auf die "eigentlich" zugrunde liegenden Ziele und Zwecke des deutschen Afghanistan-Strategie bzw. die strategische Kohärenz in Bezug auf die *Grand Strategy* Deutschlands (3.3).

2. Clausewitz, das Chamäleon Krieg und Strategien staatlicher Akteure bei Statebuilding-Interventionen

Deutschland ist in Afghanistan in einen Krieg involviert – seit Beginn seines Engagements. Dieser Ansicht liegt keine völkerrechtliche Definition von Krieg zugrunde, nach der Krieg einen Konflikt zwischen Staaten darstellt, sondern eine kriegstheoretische Definition. Für das Vorhaben dieser Arbeit, die von Deutschland im Rahmen der internationalen Statebuilding-Intervention verfolgte Strategie zu analysieren und zu bewerten, erscheint es daher sinnvoll, sich zunächst mit dem Klassiker der Kriegstheorie – dem Werk *Vom Kriege* von Carl von Clausewitz (1780 bis 1831) – auseinanderzusetzen, denn in diesem Werk ergründet Clausewitz das Wesen des Krieges und entwickelt auf der Grundlage der so gewonnenen Erkenntnisse eine Handlungstheorie, aus der sich ein Modell zur strategischen Planung eines Krieges sowie zur kritischen Analyse und Bewertung vergangenen strategischen Handelns in einem Krieg ableiten lässt. Ein Modell, das sich in modifizierter Form auch zur Planung und Analyse heutiger kriegerischer Konflikte nutzen lässt; denn obwohl die allgemeinen Verhältnisse und speziell die Erscheinungsformen des Krieges sowie die Strategien der Kriegsführung und die in ihnen eingesetzten Mittel während der letzten 200 Jahre einem ständigen Wandel unterworfen waren, besitzen viele seiner Erkenntnisse – zumindest für staatliche Akteure, die in Kriege involviert sind – nach wie vor Gültigkeit und mit Hilfe der von Clausewitz in *Vom Kriege* angewandten Denkmethode und der gewonnenen Begrifflichkeiten lassen sich auch zu Beginn des 21. Jahrhunderts sicherheitspolitisch relevante Fragen erörtern.¹

Seit Mitte des 20. Jahrhunderts unterliegt das Phänomen Krieg einem tief greifenden Wandel, der nicht nur durch eine Veränderung seiner (zwischenstaatlichen) Erscheinungsform, sondern durch die Wandlung seines Wesens an sich charakterisiert zu sein scheint. Ersteres zeigt sich darin, dass lediglich ein Drittel der seit dem Jahr 1945 geführten Kriege zwischenstaatlicher Natur waren und dass der typische Krieg seit der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts innerhalb von Staaten (bzw. transnational) geführt wird.² Diese innerstaatliche Erscheinungsform des Krieges impliziert, dass in den heutigen und aller Wahrscheinlichkeit nach auch in der Mehrzahl der zukünftigen Kriege neben Staaten immer auch nichtstaatliche Akteure mit unterschiedlichen Motiven und Absichten involviert sein können. Wie das Beispiel

¹ Vgl.: Hahlweg, Werner: Das Clausewitzbild einst und jetzt, in: Clausewitz, Carl von: *Vom Kriege*: Hinterlassenes Werk des Generals Carl von Clausewitz: Vollständige Ausgabe im Urtext, drei Teile in einem Band, 19. Auflage, Bonn 1980, S. 1 ff.

² Vgl.: Schreiber, Wolfgang: Die Kriege in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts und danach, in: Rabehl, Thomas/Schreiber, Wolfgang (Hrsg.) - Arbeitsgemeinschaft Kriegsursachenforschung (AKUF): *Das Kriegsgeschehen 2000. Daten und Tendenzen der Kriege und bewaffneten Konflikte*, Opladen 2001, S. 11 ff.

des (Bürger-)Krieges im gescheiterten Staat Afghanistan während der Taliban-Herrschaft in den Jahren 1996 bis 2001 zeigt, scheint es das Phänomen Krieg sogar ganz ohne Beteiligung staatlicher Akteure zu geben, was zu einer weiteren Diversifizierung des herkömmlichen Kriegsbegriffs und der darauf basierenden Definitionen führen muss.³ Die Herauslösung des Phänomens Krieg aus seiner rein zwischenstaatlichen Erscheinungsform und das damit verbundene Auftauchen verschiedenster nichtstaatlicher Akteure auf der Kriegsbühne legen die Vermutung nahe, dass sich das Wesen des Krieges im Vergleich zum klassischen Staatenkrieg nach Clausewitz gewandelt hat. Clausewitz' Aussage, nach der der Krieg „ein wahres Chamäleon“⁴ sei, gewinnt unter diesem Gesichtspunkt eine ganz neue Bedeutung. Daher muss, um das Phänomen Krieg zu Beginn des 21. Jahrhunderts im Allgemeinen zu verstehen sowie das strategische Handeln Deutschlands im Afghanistankrieg im Speziellen zu analysieren, ergänzend zu Clausewitz' theoretischer Auseinandersetzung mit dem Phänomen des (zwischenstaatlichen) Krieges auf die neuen Erscheinungsformen der Kriege, auf die daraus ableitbaren Veränderungen bezüglich ihres Wesens und auf die sich daraus ergebenden Anforderungen an ein erfolgreiches strategisches Handeln seitens staatlicher Akteure in ihnen eingegangen werden. Wie zu zeigen sein wird, offenbart sich dieser Wesenswandel des Krieges im Kern darin, dass das kriegerische Handeln, d.h. die Kriegsführung nichtstaatlicher Akteure einer anderen Logik folgt als die der staatlichen Akteure, für die nach wie vor Clausewitz' berühmte Formel, dass der Krieg die Fortsetzung der Politik mit anderen Mitteln sei, Gültigkeit besitzt. Die Anwendung der von Clausewitz entwickelten Handlungstheorie bzw. der auf dieser Theorie basierenden Konzepte und Modelle zur Planung oder Analyse strategischen Handelns in einem bestimmten Krieg kann in Bezug auf die heutigen Kriege daher nur erfolgreich sein, wenn man sich erstens der Handlungslogik in Bezug auf die Zwecke, Ziele und

³ So definiert die Arbeitsgemeinschaft Kriegsursachenforschung (AKUF) in Anlehnung an den ungarischen Friedensforscher Istvan Kende Krieg „als einen gewaltsamen Massenkonflikt, der alle folgenden Merkmale aufweist: (a) an den Kämpfen sind mindestens zwei oder mehr bewaffnete Streitkräfte beteiligt, bei denen es sich mindestens auf einer Seite um reguläre Streitkräfte (Militär, paramilitärische Verbände, Polizeieinheiten) der Regierung handelt; (b) auf beiden Seiten muss eine Mindestmaß an zentralgesteuerter Organisation der Kriegführenden und des Kampfes gegeben sein, selbst wenn dies nicht mehr bedeutet als organisierte bewaffnete Verteidigung oder planmäßige Überfälle (Guerillaoperationen, Partisanenkrieg usw.); (c) die bewaffneten Operationen ereignen sich mit einer gewissen Kontinuität und nicht nur als gelegentliche, spontane Zusammenstöße, d.h. beide Seiten operieren nach einer planmäßigen Strategie, gleichgültig, ob die Kämpfe auf dem Gebiet einer oder mehrerer Gesellschaften stattfinden und wie lange sie dauern.“ Wenn diese Kriterien nicht in vollem Umfang erfüllt sind, spricht die AKUF von bewaffneten Konflikten, die sich laut AKUF meistens in Bezug auf die Kontinuität der Kampfhandlungen von Kriegen unterscheiden. Im Krieg im gescheiterten Staat Afghanistan in den Jahren 1996 bis 2001 traf, wenn man von der Annahme ausgeht, dass die Taliban keine Regierung im herkömmlichen Sinn gestellt haben, Punkt (a) der AKUF-Kriegsdefinition nicht zu, trotzdem handelte es sich die anderen Punkte der Kriegsdefinition betreffend eindeutig um einen Krieg. Online unter: <http://www.sozialwiss.uni-hamburg.de/publish/Ipw/Akuf/index.htm> [Stand: August 2011].

⁴ Clausewitz, Carl von: Vom Kriege: Hinterlassenes Werk des Generals Carl von Clausewitz: Vollständige Ausgabe im Urtext, drei Teile in einem Band, Bonn 1980, S. 212.

Mittel der ausgeübten kriegerischen Gewalt durch nichtstaatliche Akteure und damit der inneren Logik der nicht zwischenstaatlichen Kriege bewusst wird und wenn man zweitens eine Anpassung der strategischen Konzepte und Modelle, die auf Clausewitz' Handlungstheorie basieren, entsprechend der gewonnenen Erkenntnisse vornimmt; denn wenn es in einem Krieg zur Konfrontation zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren kommt, dann treffen, anders als im Clausewitzschen Krieg, zwei Akteure aufeinander, die neben ihrem grundsätzlich ungleichen Kräfteverhältnis auch in Bezug auf ihre Legitimation und den daraus resultierenden Restriktionen ihres Handelns sowie schließlich daraus resultierend in Bezug auf ihre Kriegsführung und ihre verfolgten Strategien in einer asymmetrischen Beziehung zueinander stehen. Das bedeutet, dass zum einen die auf Clausewitz' Kriegstheorie beruhenden Erkenntnisse, insbesondere die Logik der Zweck-Ziel-Mittel-Korrelation in Bezug auf ein Erfolg versprechendes strategisches Handeln, für die Kriegsführung von Staaten in ihrer Grundsätzlichkeit nach wie vor Gültigkeit besitzen und daher als Grundlage für Modelle zur strategischen Planungen bzw. Analyse kriegerischen Handelns dienen können, gleichzeitig aber die Modelle, die auf Clausewitzens Handlungstheorie basieren, entsprechend der Erkenntnis, dass die Kriegsführung privater Gewaltakteure einer anderen Logik folgt bzw. die Anforderungen an das strategische Handeln von Staaten im Kampf gegen private Gewaltakteure andere sind als bei einem zwischenstaatlichen Krieg, modifiziert werden müssen. Ziel dieses Kapitels ist es daher, erstens ein solches modifiziertes Modell (zur Analyse) strategischen Handelns, auf dessen Grundlage im analytischen Teil dieser Arbeit die im Rahmen der internationalen Statebuilding-Intervention von Deutschland verfolgte Afghanistan-Strategie untersucht werden kann, zu entwickeln, und zweitens die notwendige Grundausrichtung der von staatlichen Akteuren verfolgten Strategien bei einem Krieg wie in Afghanistan zu beschreiben, um so die deutsche (und die internationale) Afghanistan-Strategie in Bezug auf ihre strategische Kohärenz besser einordnen und bewerten zu können.

In einem ersten Schritt (2.1) soll Clausewitz' Suche nach einem universal gültigen Kriegsbegriff sowie seine Thesen zum Verhältnis von Krieg und Politik anhand der von ihm verwendeten Denkmethode dargelegt werden. Neben dem Erkenntnisgewinn über die Natur des Krieges verfolgte Clausewitz mit seinen kriegstheoretischen Reflexionen auch das praktische Ziel, an strategische Fragen wissenschaftstheoretisch richtig heranzugehen und so dem strategischen Handeln in der Praxis eine Orientierungshilfe zu liefern. Hierin liegt der zentrale Wert von Clausewitzens Kriegstheorie, die er in *Vom Kriege* entwickelt hat, für das Vorhaben dieser Promotionsarbeit, die im Rahmen des multilateralen Statebuilding-Engagements von Deutschland verfolgte Afghanistan-Strategie zu analysieren und zu bewerten: Mit Hilfe der in

der Kriegstheorie von Clausewitz gewonnenen Begrifflichkeiten lässt sich ein Modell strategischen Handelns, das sowohl zur Planung künftigen Kriegshandelns als auch zur kritischen Analyse und Bewertung vergangenen strategischen Handelns genutzt werden kann, entwerfen. Den Punkt 2.1 abschließend soll das Modell (zur Analyse) strategischen Handelns, wie es von Rasmus Beckmann in Anlehnung an Clausewitzens Handlungstheorie sowie der daraus abgeleiteten Begriffe und Zusammenhänge entwickelt wurde und das die Grundlage des in dieser Arbeit angewandten Modells liefert, vorgestellt werden.⁵ Um dieses Modell für eine analytische Untersuchung der deutschen Afghanistan-Strategie nutzen zu können, muss in einem zweiten Schritt zunächst auf die veränderten Formen des Krieges, auf die neu aufgetauchten Bedrohungen der westlichen Sicherheitsinteressen sowie auf das neue Verständnis von Sicherheit bzw. auf die Anforderungen an staatliche Sicherheitspolitik zu Beginn des 21. Jahrhunderts eingegangen werden (2.2). Erst vor dem Hintergrund dieser Beschreibung kann in einem dritten Schritt (2.3) das dieser Arbeit zugrunde liegende (erweiterte) Verständnis von Strategie erfasst werden sowie eine Modifikation des Beckmannschen Modells (zur Analyse) strategischen Handelns entsprechend dieses Strategieverständnisses vorgenommen werden. Außerdem können auf Grundlage der in Punkt 2.2 gewonnenen Erkenntnisse bzw. auf Grundlage einer näheren Beschreibung des speziellen in Afghanistan stattfindenden Krieges sowie unter Anwendung des Modells strategischen Handelns die Anforderungen an das strategische Handeln staatlicher Akteure bei Interventionen wie in dem vorliegenden und zu untersuchenden Fall Afghanistan beleuchtet werden; das zweite Kapitel abschließend soll ein kritischer Blick auf die internationale und deutsche Afghanistan-Strategie geworfen werden und die Thesen bezüglich der deutschen Strategie aufgestellt werden, die im anschließenden Analyse- teil (Kapitel 3) der Arbeit überprüft werden sollen.

2.1 Clausewitz' Kriegstheorie und ein Modell strategischen Handelns

Bevor im Folgenden Clausewitz' theoretische Auseinandersetzung mit dem Phänomen des Krieges nachgezeichnet (2.1.1) sowie seine Handlungstheorie bzw. das darauf aufbauende Beckmannsche Modell strategischen Handelns vorgestellt wird (2.1.2), erscheint es sinnvoll,

⁵ Vgl.: Beckmann, Rasmus (2008): Clausewitz, Terrorismus und die NATO-Antiterrorstrategie: Ein Modell strategischen Handelns, in: Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Außenpolitik (AIPA 3/2008), S. 19 ff, online unter: www.jaeger.uni-koeln.de/fileadmin/templates/publikationen/aipa/AIPA03_2008_Beckmann.pdf [Stand: August 2011]; und vgl.: Beckmann, Rasmus (2011): Clausewitz trifft Luhmann, Wiesbaden 2011, S. 107 ff.

einen kurzen Blick auf die Entstehung des Werkes zu werfen, um Clausewitz' Gedanken und geistige Entwicklung besser zu verstehen.

Mit der Französischen Revolution und den Napoleonischen Kriegen begann ein neues Zeitalter nicht nur im gesellschaftspolitischen Sinn, sondern auch in Bezug auf die Kriegsführung: Krieg wurde nicht mehr von vorsichtig handelnden Fürsten, ihren Kabinetten und Heeren quasi als „verstärkte Diplomatie“⁶ geführt, sondern er war plötzlich Sache des ganzen (französischen) Volkes, wodurch den angestrebten Zielen, eingesetzten Mitteln und unternommenen Anstrengungen keine Grenzen mehr gesetzt waren und somit erhöhte sich die ganze Energie der Kriegsführung ungemein. Seit Bonaparte, so Clausewitz, „hat der Krieg [...] eine ganz andere Natur angenommen, oder vielmehr, er hat sich seiner wahren Natur, seiner absoluten Vollkommenheit sehr genähert“.⁷ Clausewitz war von dieser absoluten Form des Krieges so beeindruckt, dass er in seinem gesamten ersten Entwurf von *Vom Kriege*, den er ab dem Jahr 1818 schrieb, nur über den "absoluten Krieg", wie er von Napoleon geführt wurde, d.h. vom Krieg ohne Beschränkungen schrieb. Politik als begrenzender Faktor des Absoluten spielte in seinen Überlegungen zunächst keine Rolle, auch wenn er schon früher die Verbindungen zwischen Politik und Krieg erkannt hatte. Wie die Clausewitz-Forschung nachweisen konnte, erkannte Clausewitz erst im Jahr 1827, dass seine Analyse zu sehr auf diese absolute Erscheinungsform des Krieges ausgerichtet war, um daraus allgemeingültige theoretische Schlussfolgerungen über den Krieg abzuleiten. Clausewitz wurde klar, dass er seine Kriegstheorie gemäß den Konsequenzen, die aus der Verbindung zwischen Politik und Krieg ableitbar sind, überarbeiten muss.⁸ Nun begann Clausewitz den Gedanken, dass der Krieg ein Instrument der Politik ist, in *Vom Kriege* einzuarbeiten, wodurch das Phänomen des begrenzten Krieges, das wie Clausewitz erkannte, in vergangenen und wahrscheinlich auch in zukünftigen Kriegen häufiger vorkommt als die absolute Form des Krieges, erklärbar wurde: Denn begrenzte politische Ziele führen zu begrenzten Kriegszielen. Diese Einsicht erlangte Clausewitz, während er das siebte und achte Buch von *Vom Kriege* schrieb, und, nachdem er diese beendet hatte, begann er, die ersten sechs Bücher von *Vom Kriege* gemäß der neuen Erkenntnisse zu überarbeiten. Allerdings konnte er die Überarbeitung nicht abschließen. Nachdem er im Jahr 1830 wieder in den aktiven Militärdienst eingetreten war, erlag er im November des Jahres 1831 in Breslau der Cholera.⁹ Clausewitz konnte lediglich das erste und zweite Buch teilweise überarbeiten, wobei er selbst nur mit dem ersten Kapitel des ersten Bu-

⁶ Clausewitz, Carl von, a.a.O. (FN 4), S. 968.

⁷ Clausewitz, Carl von, a.a.O. (FN 4), S. 972.

⁸ Vgl.: Aron, Raymond: Clausewitz – Den Krieg denken, Frankfurt am Main 1980, S. 92 ff.

⁹ Vgl.: Heuser, Beatrice: Clausewitz lesen!, München 2005, S. 34 ff.

ches zufrieden war; auch im achten Buch sind seine neuen Erkenntnisse über den begrenzenden Faktor der Politik schon enthalten. Nach Kondylis bilden das erste Kapitel des ersten Buches und das achte Buch eine gedankliche Einheit, wobei Clausewitz das erste Buch entsprechend den im achten gewonnenen Erkenntnissen überarbeitet habe.¹⁰

Im Folgenden wird daher, dem dieser Arbeit zugrunde liegenden Interesse entsprechend, nur auf das erste Kapitel des ersten Buches sowie auf das achte Buch des Werkes *Vom Kriege* eingegangen, aus deren Inhalt sich das von Beckmann entwickelte und in dieser Arbeit angewendete Modell (zur Analyse) strategischen Handelns ableitet.

2.1.1 Der Begriff des Krieges bei Carl von Clausewitz

Carl von Clausewitz verfolgt in seinem Werk *Vom Kriege* im Gegensatz zu vielen anderen von ihm kritisierten Kriegstheoretiker seiner Epoche nicht das Ziel, Grundsätze und Methoden der Kriegsführung, d.h. eine anwendbare Lehre zu entwickeln. Mit Hilfe der Logik und seiner philosophisch dialektischen Methode, die Theorie und Praxis in Einklang bringt, analysiert er das Phänomen des (zwischenstaatlichen) Krieges, um so das Wesen des Krieges selbst zu erfassen.¹¹ Vom abstrakten Begriff des Krieges ausgehend beleuchtet er zunächst dessen innere Zusammenhänge ohne die komplexen Umweltbedingungen einzubeziehen und erweitert die Analyse schließlich Schritt für Schritt um realistische Annahmen, d.h. er überprüft die Theorie anhand der Praxis und leitet daraus neue Erkenntnisse ab.¹² Ausgehend von der Annahme, dass das Phänomen Krieg eine zwischenstaatliche Angelegenheit sei, analysiert er die jüngere Kriegsgeschichte (er studierte mehr als 130 Feldzüge der neueren Kriegsgeschichte) sowie die politischen und militärischen Entwicklungen und tief greifenden Veränderungen der napoleonischen Zeit. Clausewitz' theoretisches Werk *Vom Kriege* wurde so zur umfassendsten Untersuchung über die Grundprinzipien des Krieges, die den Geist des Lesers schult, d.h. ihm eine Analysemethode bereitstellt und ihm Maßstäbe liefert, um das Phänomen Krieg zu verstehen und zu beurteilen. Darin liegt neben der andauernden Gültigkeit bestimmter Grundthesen über das Wesen des Krieges der zeitlose Wert seines Werkes und darum ist *Vom Kriege* auch heute noch dem Zweck der Kriegsführung und der Analyse strategischen Handelns eines vergangenen Krieges dienlich.¹³

¹⁰ Vgl.: Kondylis, Panajotis: *Theorie des Krieges*, Stuttgart 1988, S. 62 ff.

¹¹ Vgl.: Hahlweg, Werner, a.a.O. (FN 1), S. 4 ff.

¹² Vgl.: Beckmann, Rasmus (2008), a.a.O.(FN 5), S. 3.

¹³ Vgl.: Hahlweg, Werner, a.a.O. (FN 1), S. 8 ff.

Gemäß der oben skizzierten Methode der Theoriebildung beginnt Clausewitz in *Vom Kriege* „mit einem Blick auf das Wesen des Ganzen“¹⁴: Demnach ist der Krieg „also ein Akt der Gewalt, um den Gegner zur Erfüllung unseres Willens zu zwingen“¹⁵, der als erweiterter Zweikampf zur Machtausübung zu verstehen ist, d.h. dass also im Krieg beide Seiten physische Gewalt anwenden, um den Gegner zur Erfüllung des jeweils eigenen Willens zu zwingen. Physische Gewalt ist das Mittel, um den (politischen) Zweck, nämlich dem Gegner seinen Willen aufzuzwingen, zu erreichen. Um diesen Zweck sicher zu erreichen, muss der Gegner wehrlos gemacht werden, d.h. das Ziel der kriegerischen Handlung ist die Wehrlosigkeit des Feindes. Damit ist der Krieg in seiner Grundform erfasst und die wichtigen Grundbegriffe sind benannt: Mit dem *Mittel* der physischen Gewalt soll das *Ziel* erreicht werden, den Gegner wehrlos zu machen, um den *Zweck*, dem Gegner den eigenen Willen aufzuzwingen, zu erfüllen. Das Ziel, so Clausewitz, „vertritt den [politischen] Zweck und verdrängt ihn gewissermaßen als etwas nicht zum Kriege selbst gehöriges“¹⁶.

Anknüpfend an diese Grunddefinition vom Wesen des Krieges beginnt Clausewitz, sich in den folgenden Punkten dem Phänomen des Krieges zu nähern, indem er „vom Einfachen zum Zusammengesetzten fortschreitet“¹⁷: Er betrachtet den Krieg daher zunächst als abstraktes Modell in seiner idealen Form, um daraus die Erkenntnisse abzuleiten, die dem Krieg selbst angehören. In diesem Modell des Krieges gibt es nur zwei Kriegsparteien, die jeweils als einheitliche Akteure zu sehen sind; die kriegerische Handlung, die kein Vorher und Nachher kennt, umfasst eine einzige oder eine Reihe gleichzeitiger Handlungen. Clausewitz lässt den Krieg quasi in einem "Reagenzglas" ablaufen.¹⁸ Unter diesen Bedingungen wird, so Clausewitz, von der Feindschaft und dem Hass angetrieben immer diejenige Partei an Übergewicht gewinnen, die die Gewalt schonungsloser einsetzt, woraus folgt, dass beide Parteien ihren Gewalteinsatz bis zum Äußersten steigern.¹⁹ Das gilt zunächst für die Ziele, welche von den Gegnern jeweils angestrebt werden: Solange eine Partei die andere nicht vollständig niedergeworfen hat, besteht die Gefahr, dass man selbst durch den Gegner wehrlos gemacht wird. Im "Reagenzglaskrieg" herrscht also bezüglich der angestrebten Kriegsziele das Gesetz des Äußersten.²⁰ Daraus folgt, dass auch die jeweilige Anstrengung zur Erreichung der Ziele wieder in Richtung des Äußersten tendiert: Die Anstrengung einer Partei bemisst sich aus der

¹⁴ Clausewitz, Carl von, a.a.O. (FN 4), S. 191.

¹⁵ Clausewitz, Carl von, a.a.O. (FN 4), S. 191ff.

¹⁶ Clausewitz, Carl von, a.a.O. (FN 4), S. 192.

¹⁷ Clausewitz, Carl von, a.a.O. (FN 4), S. 191.

¹⁸ Vgl.: Beckmann, Rasmus (2008), a.a.O. (FN 5), S. 6.

¹⁹ Vgl.: Clausewitz, Carl von, a.a.O. (FN 4), S.192 ff.

²⁰ Vgl.: Clausewitz, Carl von, a.a.O. (FN 4), S. 194 ff.

Abschätzung der feindlichen Widerstandskraft, die das Produkt aus den vorhandenen Mitteln und der Stärke der Willenskraft ist. Clausewitz merkt hier an, dass sich die Größe der Mittel zwar noch einigermaßen bestimmen lässt, die Stärke der Willenskraft sich aber nur in Anlehnung an die Stärke des vermuteten gegnerischen Motivs abschätzen lässt. Die eigene Anstrengung beruht daher auf einem Wahrscheinlichkeitskalkül. Im "Reagenzglaskrieg" führt dies dazu, dass sich beide Seiten in ihren Anstrengungen wechselseitig bis zum Äußersten überbieten.²¹ Clausewitz stellt in Bezug auf den Krieg, der losgelöst von realen Bedingungen gedacht wird, zusammenfassend fest:

„So findet in dem abstrakten Gebiet des bloßen Begriffs der überlegende Verstand nirgends Ruhe, bis er an dem Äußersten angelangt ist, weil er es mit einem Äußersten zu tun hat, mit einem Konflikt von Kräften, die sich selbst überlassen sind, und die keinen anderen Gesetzen folgen als ihren Inneren“.²²

Obwohl ein solcher bis zum äußersten eskalierender Krieg keine Entsprechung in der Wirklichkeit haben kann, so zeigen diese grundsätzlichen Überlegungen zum Wesen des Krieges doch die Tendenzen auf, die potentiell in jedem wirklichen Krieg vorhanden sind: Krieg ist demnach immer ein Mittel zur Ausübung von Macht und wird zu einem zu bestimmenden Zweck geführt. Um diesen Zweck zu erfüllen, müssen bestimmte militärische Ziele erreicht werden, die wiederum die Wahl der Mittel bestimmen. Außerdem lauert in ihm immer die Gefahr der Eskalation, da der Krieg von zwei Parteien geführt wird, die von Emotionen wie Feindschaft und Hass gelenkt werden und die unsicher in Bezug auf die Stärke und die Absichten des Gegners sind. Schon die Erkenntnisse, die Clausewitz bei seinen Überlegungen zum Wesen des Krieges gewinnt, wenn er diesen in seiner abstrakten Form unter Ausschluss realer Bedingungen in einem "Reagenzglas" ablaufen lässt, legen nahe, dass der Krieg kein sehr präzises Instrument zur Erreichung von Machtzwecken darstellt.²³

In den folgenden Abschnitten des ersten Kapitels von *Vom Kriege* geht Clausewitz nun dazu über, den abstrakten "Reagenzglaskrieg" um realistische Annahmen und Voraussetzungen zu erweitern. Der "Reagenzglaskrieg" wird so zum realen bzw. "politischen Krieg":²⁴ Zunächst, so stellt Clausewitz klar, ist der Krieg kein isolierter Akt, der urplötzlich entsteht, sondern er geht aus einem politischen Zustand hervor. Daher kennen die Gegner sich und ihre Absichten, wenn auch nicht vollkommen, so doch zumindest ungefähr. Außerdem, so Clausewitz weiter, unterliegt der Mensch grundsätzlich seiner unvollkommenen Organisation, was sich zusätzlich mäßigend auf die Konfliktparteien, ihre Absichten und somit den Krieg aus-

²¹ Vgl.: Clausewitz, Carl von, a.a.O. (FN 4), S. 195.

²² Clausewitz, Carl von, a.a.O. (FN 4), S. 195.

²³ Vgl.: Beckmann, Rasmus (2008), a.a.O. (FN 5), S. 7 ff.

²⁴ Vgl.: Beckmann, Rasmus (2008), a.a.O. (FN 5), S. 10 ff.

wirkt.²⁵ Die Prämisse des "Reagenzglaskrieges", dass der Krieg aus nur einer einzigen oder mehreren gleichzeitigen Handlungen besteht und somit alle Vorbereitungen auf die endgültige Entscheidung des Krieges zum Äußersten tendieren, wird im realen Krieg ebenfalls abgeschwächt; denn es liegt, so gibt Clausewitz zu bedenken, an der Natur der einsetzbaren Kräfte – diese Kräfte umfassen die Streitkräfte, das Staatsgebiet samt Bevölkerung sowie die Bundesgenossen –, dass sie nicht alle gleichzeitig und wirksam verwendet werden können. Da die Entscheidung über den Ausgang des Krieges in mehreren, zeitlich getrennten Handlungen fällt, mäßigt dies die Gegner grundsätzlich in ihrem Handeln.²⁶ Und schließlich, so merkt Clausewitz an, ist das Resultat einer kriegerischen Auseinandersetzung nie etwas Absolutes, was ebenfalls zu einer Mäßigung führt, da beide Seiten wissen, dass sie die politischen Verhältnisse auch zu einem späteren Zeitpunkt noch zu ihren Gunsten ändern können.²⁷ Allein dadurch, dass der "politische Krieg" im Gegensatz zum "Reagenzglaskrieg" in Raum und Zeit verortet ist, wandelt er sich grundlegend.²⁸ Denn obwohl auch im "politischen Krieg" eine zum Äußersten tendierende Anstrengung nur von Vorteil wäre, scheut sich der Mensch, im Wissen um die gezügelte Anstrengung des Gegners und um die Möglichkeit einer späteren Entscheidung, vor allzu großen Anstrengungen.²⁹ Hier wird das von Clausewitz zugrunde gelegte Menschenbild, das in seinen theoretischen Überlegungen zum Krieg eine wichtige Rolle einnimmt, deutlich erkennbar: Der Mensch als zwiespältiges Wesen, das sich von Gefühlen leiten und lenken lässt. Daher ist auch das kriegerische Handeln des Menschen einem unaufhebbaren Zwiespalt unterworfen: Einerseits treibt ihn durch Gefühle wie Feindschaft und Hass angestachelt die Kampfeslust an, andererseits wird diese durch seine geistige Beschränktheit und Furcht gezügelt.³⁰

Zusammenfassend stellt Clausewitz fest: Durch die Erweiterung des "Reagenzglaskrieges" um realistische Annahmen

„[...] wird dem ganzen kriegerischen Akte das strenge Gesetz der nach dem Äußersten getriebenen Kräfte genommen. Wird das Äußerste nicht mehr gefürchtet und nicht mehr gesucht, so bleibt dem Urteil überlassen, statt seiner die Grenzen für die Anstrengungen festzustellen, und dies kann nur aus den Daten, welche die Erscheinungen der wirklichen Welt darbieten, nach Wahrscheinlichkeitsgesetzen geschehen.“³¹

Der abstrakte "Reagenzglaskrieg" wird zum wirklichen, zum "politischen Krieg", in dem Staaten und Regierungen, die in das ihr Handeln limitierende internationale System eingebet-

²⁵ Clausewitz, Carl von, a.a.O. (FN 4), S. 196 ff.

²⁶ Vgl.: Clausewitz, Carl von, a.a.O. (FN 4), S. 197 ff.

²⁷ Vgl.: Clausewitz, Carl von, a.a.O. (FN 4), S. 199.

²⁸ Vgl.: Beckmann, Rasmus (2008), a.a.O. (FN 5), S. 11.

²⁹ Vgl.: Clausewitz, Carl von, a.a.O. (FN 4), S. 198 ff.

³⁰ Vgl.: Kondylis, Panajotis, a.a.O. (FN 10), S. 19 ff.

³¹ Clausewitz, Carl von, a.a.O. (FN 4), S. 199.

tet sind, die entscheidenden Akteure sind.³² Deren Handeln wird erstens, wie oben beschrieben, grundsätzlich durch das schwache menschliche Naturell beschränkt und beruht zweitens auf einer Abschätzung der Fähigkeiten und Absichten des Gegners und einer Anpassung der eigenen Anstrengungen an diese Beurteilung.³³ Ein "politischer Krieg" entsteht also aus den gesamtgesellschaftlichen Verhältnissen heraus (zu denen auch die internationale Politik gehört), wobei das tatsächliche politische Handeln nur in dem durch die gesamtgesellschaftlichen Verhältnisse vorgegebenen Möglichkeitsraum erfolgen kann und dabei einer gewissen Zweckrationalität folgt.³⁴

Deshalb führt Clausewitz im Folgenden bei seiner Untersuchung des Phänomens Krieg unter Berücksichtigung realistischer Annahmen den politischen Zweck des Krieges, den er bei den Überlegungen zum Wesen des Krieges zunächst beiseite geschoben hat, als Variable wieder ein; denn sobald das Gesetz des Äußersten, das „diesen Zweck bisher gewissermaßen verschlungen hat“, durch die realistischen Annahmen relativiert wird, tritt „der politische Zweck als das ursprüngliche Motiv des Krieges“ wieder hervor, der „das Maß [ist], sowohl für das Ziel, welches durch den kriegerischen Akt erreicht werden muss, als für die Anstrengungen, die erforderlich sind“³⁵. Ganz allgemein und vereinfacht bedeutet dies: Je unbedeutender der politische Zweck ist, desto geringer werden auch die Anstrengungen sein, um das dem Zweck entsprechend festgesetzte Ziel zu erreichen. Allerdings, so fährt er fort, kann man aus einem bestimmten Zweck nicht automatisch *das* Ziel und *die* Anstrengungen ableiten, das erreicht und die unternommen werden müssen, um diesen Zweck zu erfüllen. Vielmehr muss zunächst auf die spezifischen Umstände im Verhältnis der betroffenen Staaten und Völker geschaut werden: Denn für das Erreichen eines bestimmten politischen Zwecks können von verschiedenen Staaten oder sogar vom selben Staat zu unterschiedlichen Zeiten im Verhältnis zum gegnerischen Staat ganz verschiedene Ziele, die erreicht, und Anstrengungen, die unternommen werden müssen, definiert werden. Außerdem kann ein politisches Motiv je nach dem Verhältnis der Staaten zueinander zu unterschiedlichen Wirkungen in Bezug auf die Festsetzung der Ziele und die zu unternehmenden Anstrengungen führen. Wenn also beispielsweise die Feindschaft zwischen zwei Staaten groß ist, kann trotz eines unbedeutenden politischen Motivs der Krieg förmlich explodieren.³⁶ Mit Blick auf die Bedeutung des politischen Zwecks als Variable in seiner Theorie des Krieges bemerkt Clausewitz abschließend: „und so erklärt

³² Zum speziellen "doppelten Politikbegriff" bei Clausewitz vgl.: Beckmann, Rasmus (2008), a.a.O. (FN 5), S. 12 ff; und vgl.: Beckmann Rasmus (2011), a.a.O. (FN 5), S. 105 und 108.

³³ Vgl.: Clausewitz, Carl von, a.a.O. (FN 4), S. 199 ff.

³⁴ Vgl.: Beckmann, Rasmus (2008), a.a.O. (FN 5), S. 13 ff.

³⁵ Clausewitz, Carl von, a.a.O: (FN 4), S. 200.

³⁶ Vgl.: Clausewitz, Carl von, a.a.O. (FN 4), S. 200 ff.

es sich, wie ohne inneren Widerspruch es Kriege mit allen Graden von Wichtigkeit und Energie geben kann, von dem Vernichtungskriege hinab bis zur bloßen bewaffneten Beobachtung.³⁷ Aus diesen gewonnenen Einsichten und Erkenntnissen über den realen "politischen Krieg", der in mehrere zeitlich und räumlich getrennte Kampfhandlungen zerfällt und von politisch organisierten Kollektivakteuren geführt wird, sowie den daraus entstehenden Anforderungen zur Führung eines solch komplexen Krieges, leitet Clausewitz auch die Begriffe Taktik und Strategie ab.³⁸ „Es ist also [...] die Taktik die Lehre vom Gebrauch der Streitkräfte im Gefecht, die Strategie die Lehre vom Gebrauch der Gefechte zum Zweck des Krieges“.³⁹ Taktik beschreibt also das Handeln innerhalb der Gefechte, Strategie die Koordination der Gefechte in Raum und Zeit.⁴⁰

Am Ende des ersten Kapitels des ersten Buches fasst Clausewitz die gewonnenen Erkenntnisse über den Krieg der wirklichen (Staaten-)Welt und sein Verhältnis zur Politik zusammen. Zunächst hält er fest: „Der Krieg einer Gemeinheit – ganzer Völker – und namentlich gebildeter Völker geht immer von einem politischen Zustande aus und wird nur durch ein politisches Motiv hervorgerufen. Er ist also ein politischer Akt“⁴¹. Damit widerspricht Clausewitz der damals vorherrschenden Meinung, dass der Krieg, sobald er von der Politik hervorgerufen wird, an ihre Stelle tritt und unabhängig von ihr den eigenen Gesetzen folgt. Dies wäre nach Clausewitz nur dann der Fall, wenn er die absolute Äußerung der Gewalt wie beim "Reagenzglaskrieg" annehmen würde. Der Krieg der wirklichen Welt, bei dem der absolute Charakter des "Reagenzglaskrieges" durch die Trägheit und die Friktion⁴² abgeschwächt ist, ist vielmehr nur das Mittel, um den (variablen) politischen Zweck umzusetzen und kann niemals ohne diesen gedacht werden; d.h. der Krieg und die militärischen Ziele sind von Anfang an als eine Modifikation des politischen Zwecks, der von der politischen Führung definiert wird, zu verstehen. Der politische Zweck ruft den Krieg erst ins Leben, übt während dessen Verlauf Einfluss auf ihn aus und ist somit der oberste Bezugspunkt für die ganze kriegerische Leistung.⁴³ Clausewitz begreift den Krieg daher nicht nur als politische Handlung, sondern auch als politisches Mittel der Machtausübung: „So sehen wir also, daß der Krieg nicht bloß ein politischer Akt, sondern ein wahres politisches Instrument ist, eine Fortsetzung des politischen

³⁷ Clausewitz, Carl von, a.a.O (FN 4), S. 201.

³⁸ Vgl.: Beckmann, Rasmus (2008), a.a.O. (FN 5), S. 15.

³⁹ Clausewitz, Carl von, a.a.O. (FN 4), S. 271.

⁴⁰ Vgl.: Beckmann, Rasmus (2011), a.a.O. (FN 5), S. 116 ff.

⁴¹ Clausewitz, Carl von, a.a.O. (FN 4), S. 209.

⁴² Durch den Begriff der Friktion lässt sich nach Clausewitz das beschreiben, was den wirklichen Krieg von dem theoretischen Kriegsplan unterscheidet. Vgl.: Clausewitz, Carl von, a.a.O. (FN 4), S. 261 ff.

⁴³ Vgl.: Clausewitz, Carl von, a.a.O. (FN 4), S. 209 ff.

Verkehrs, eine Durchführung desselben mit anderen Mitteln⁴⁴. Clausewitz merkt an, dass die politische Führung erstens grundsätzlich auf die Natur des Mittels Krieg und ihre Eigenheiten Rücksicht nehmen und darauf achten muss, dass die politischen Absichten nicht mit den Mitteln in Widerspruch treten, z.B. indem die Politik an den Krieg Forderungen stellt, die dieser gar nicht erfüllen kann; gegebenenfalls ist es die Aufgabe und das Recht der militärischen Führung, die politische Führung auf Fehleinschätzungen hinzuweisen, was unter Umständen zu einer Änderung des ursprünglichen politischen Zweckes führen kann. Zweitens muss die politische Führung sich im Klaren darüber sein, dass ihr Einfluss auf die kriegerische Handlung durch die Natur der im Krieg wirkenden Kräfte beschränkt ist.⁴⁵ Aus der Erkenntnis, dass der Krieg als ein politisches Instrument zu denken ist, leitet sich, so Clausewitz, ab, dass Kriege je nach der Natur ihres Motivs und dem Verhältnis, aus dem sie hervorgehen, ganz verschieden sind.⁴⁶ Das erste Kapitel des ersten Buches abschließend verweist Clausewitz auf die Ursache der variierenden Erscheinungsformen des Krieges: Diese beruhen nach Clausewitz auf dem Verhältnis der in ihm wirkenden Tendenzen. Der Krieg ist seiner Gesamterscheinung nach

„[...] eine wunderliche Dreifaltigkeit, zusammengesetzt aus der ursprünglichen Gewaltbarkeit seines Elementes, dem Haß und der Feindschaft, die wie ein blinder Naturtrieb anzusehen sind, aus dem Spiel der Wahrscheinlichkeiten und des Zufalls, die ihn zu einer freien Seelentätigkeit machen, und aus der untergeordneten Natur eines politischen Werkzeugs, wodurch er dem bloßen Verstande anheimfällt.

Die erste dieser drei Seiten ist mehr dem Volke, die zweite mehr dem Feldherrn und seinem Heer, die dritte mehr der Regierung zugewendet⁴⁷.

Mit dem Begriff der "Dreifaltigkeit" fasst Clausewitz die Ergebnisse seiner bisherigen Analyse zusammen und liefert die theoretischen Grundlagen, aufgrund derer man die Gestalt eines Krieges anhand des Verhältnisses der drei in ihm herrschenden Tendenzen (erste Dreifaltigkeit) – ursprüngliche Gewaltbarkeit, Hass und Feindschaft; Wahrscheinlichkeit und Zufall; Unterordnung des Krieges als Instrument der Politik – sowie der Größe des Einflusses und des Zusammenspiels der drei involvierten Kräfte der Kriegsparteien (zweite Dreifaltigkeit) – Volk, Militär und politische Führung – erkennen kann.⁴⁸

Nur vor diesem Hintergrund – nämlich, dass die Politik die Natur des Krieges richtig erkennt und somit einen realistischen politischen Zweck bestimmt – lässt sich schließlich ein logischer und realistischer Kriegsplan entwerfen:

„Der erste, der großartigste, der entscheidende Akt des Urteils nun, welchen der Staatsmann und Feldherr ausübt, ist der, dass er den Krieg, welchen er unternimmt, in dieser Beziehung richtig erkenne, ihn nicht für

⁴⁴ Clausewitz, Carl von, a.a.O. (FN 4), S. 210.

⁴⁵ Vgl.: Clausewitz, Carl von, a.a.O. (FN 4), S. 210.

⁴⁶ Vgl.: Clausewitz, Carl von (FN 4), S.211 ff.

⁴⁷ Clausewitz, Carl von, a.a.O. (FN 4), S. 213.

⁴⁸ Vgl.: Clausewitz, Carl von, a.a.O. (FN 4), S. 212 ff.; vgl.: Heuser, Beatrice, a.a.O. (FN 9), S. 66.; vgl.: Beckmann Rasmus (2008), a.a.O. (FN 5), S. 18 ff.

etwas nehme oder zu etwas machen wolle, was er der Natur der Verhältnisse nach nicht sein kann. Dies ist also die erste, umfassendste aller strategischen Fragen; wir werden sie in der Folge beim Kriegsplan näher in Betracht ziehen.“⁴⁹

Wie gesehen, hat Carl von Clausewitz im ersten Kapitel des ersten Buches von *Vom Kriege* seine grundsätzlichen theoretischen Überlegungen zum Wesen und Zweck des (zwischenstaatlichen) Krieges angestellt, auf deren Grundlage er im achten Buch seine Gedanken zum Kriegs- und Feldzugplan aufbaut, wobei er insbesondere die Frage nach dem richtigen Vorgehen im Krieg, d.h. nach der Strategie, im Blick hat.⁵⁰

„Der Kriegsplan faßt den ganzen kriegerischen Akt zusammen, durch ihn wird er zur einzelnen Handlung, die einen letzten endlichen Zweck haben muß, in welchem sich alle besonderen Zwecke ausgeglichen haben. Man fängt keinen Krieg an, oder man sollte vernünftigerweise keinen anfangen, ohne sich zu sagen, was man mit und was man in demselben erreichen will, das erstere ist der Zweck, das andere das Ziel. Durch diesen Hauptgedanken werden alle Richtungen gegeben, der Umfang der Mittel, das Maß der Energie bestimmt, und er äußert seinen Einfluß bis in die kleinsten Glieder der Handlung hinab.“⁵¹

Aufbauend auf diesem Clausewitzschen Grundgedanken und seinen im achten Buch angestellten Überlegungen zum richtigen Vorgehen in einem Krieg (Kriegsplan) entwickelt Beckmann ein im folgenden Punkt näher vorgestelltes Modell (zur Analyse) strategischen Handelns, das in modifizierter Form wiederum die Grundlage der in dieser Arbeit vorgenommenen Analyse der deutschen Afghanistan-Strategie darstellt.

2.1.2 Clausewitz' Kriegsplan und das Beckmannsche Modell strategischen Handelns

Der Kriegsplan bzw. das sich daraus ableitbare (Grund-)Modell strategischen Handelns, das auf den Begriffen Zweck, Ziel und Mittel basiert, ist als der eigentliche Kern von Clausewitz' Kriegstheorie zu sehen.⁵² Um eine erfolgreiche Nutzung des politischen Instruments Krieg zur Machtausübung zu erreichen, muss sich der Strategie über die Relation zwischen politischem Zweck, militärischen Zielen und den zur Erreichung dieser Ziele benötigten Mitteln im Klaren sein. Als erstes muss der Strategie, so Clausewitz, festlegen, welcher politische Zweck mit dem Krieg überhaupt erreicht werden soll. Das schließt auch die Antwort auf die Frage, welcher politische Zustand dem Krieg folgen soll, ein. Auf der Grundlage dieser Erkenntnisse können im zweiten Gedankenschritt die konkreten Kriegsziele, die zur Erreichung des politischen Zwecks angestrebt werden müssen, definiert werden. Anhand des Umfangs dieser Ziele

⁴⁹ Clausewitz, Carl von, a.a.O. (FN 4), S. 212.

⁵⁰ Vgl.: Clausewitz, Carl von, a.a.O. (FN 4), S. 949 ff.

⁵¹ Clausewitz, Carl von, a.a.O. (FN 4), S. 952.

⁵² Vgl.: Beckmann, Rasmus (2008), a.a.O. (FN 5), S. 19.

lassen sich abschließend die Mittel bestimmen, die benötigt werden, um diese möglichst sicher zu erreichen.⁵³

Diese grundlegenden Gedanken über die Planung strategischen Handelns, die in *Vom Kriege* als Handlungstheorie angelegt sind, bilden die Basis für das Modell zur Planung und Analyse strategischen (Kriegs-)Handelns von Rasmus Beckmann (Schaubild S. 25), das im Folgenden vorgestellt werden soll und das in modifizierter Form die methodische Grundlage der in dieser Arbeit angestrebten Analyse der deutschen Afghanistan-Strategie im Rahmen der internationalen Statebuilding-Intervention in Afghanistan liefert.⁵⁴ Zunächst erweitert Beckmann ausgehend von einem im Vergleich zu Clausewitz umfassenderen Verständnis von Strategie bzw. von den Dimensionen strategischen Handelns das Clausewitzsche Modell strategischen Handelns. Für Clausewitz ist

„[d]ie Strategie [...] der Gebrauch des Gefechtes zum Zweck des Krieges; sie muß also dem ganzen kriegerischen Akt ein Ziel setzen, welches dem Zweck desselben entspricht, d.h. sie entwirft den Kriegsplan, und an dieses Ziel knüpft sie die Reihe der Handlungen an, welche zu demselben führen sollen, d.h. sie macht die Entwürfe zu den einzelnen Feldzügen und ordnet in diesen die einzelnen Gefechte an.“⁵⁵

Für Clausewitz umfasst Strategie also lediglich die Definition von Kriegszielen in Abhängigkeit vom politischen Zweck und die Festlegung und Koordination der unterschiedlichen Gefechtsziele in Abhängigkeit von den Kriegszielen, die dann auf der taktischen Ebene umgesetzt werden.⁵⁶ Strategisches Handeln ist für Clausewitz nur das Entwerfen eines Kriegsplans in Abhängigkeit vom politischen Zweck eines Krieges, d.h. er versteht Strategie lediglich als Bindeglied zwischen der generellen (politischen) Zielplanung des Krieges (Zweck) und der operativen (militärischen) Planung der einzelnen Unternehmungen, die auf dem Schlachtfeld umgesetzt werden (Taktik). Im Gegensatz zu Clausewitz fassten später wirkende Strategen wie Basil Liddell Hart oder Edward Luttwak den Begriff der Strategie insofern weiter, als für sie strategisches Handeln schon auf einer höheren Ebene anfängt.⁵⁷ Das Clausewitzsche Verständnis von Strategie wurde von ihnen um den Begriff der *Grand Strategy*, d.h. einer Gesamtstrategie, erweitert, bei der "Kampfkraft" (Krieg) neben politischen, diplomatischen oder wirtschaftlichen Mitteln nur eines der einem Staat zur Verfügung stehenden außen- und sicherheitspolitischen Mittel der Machtausübung darstellt.⁵⁸ Auf der Ebene der *Grand Strategy* wird die grundlegende außen- und sicherheitspolitische Ausrichtung eines Staates definiert:

⁵³ Vgl.: Clausewitz, Carl von, a.a.O. (FN 4), S. 952 ff.

⁵⁴ Vgl.: Beckmann, Rasmus (2008), a.a.O. (FN 5), S. 19 ff; und vgl.: Beckmann, Rasmus (2011), a.a.O. (FN 5), S. 118 ff.

⁵⁵ Clausewitz, Carl von, a.a.O. (FN 4), S. 345.

⁵⁶ Vgl.: Beckmann, Rasmus (2008), a.a.O. (FN 5), S. 28.

⁵⁷ Vgl.: Liddell Hart, Basil Henry: *Strategy*, New York 1991; vgl.: Luttwak, Edward: *Strategie – die Logik von Krieg und Frieden*, Lüneburg 2003.

⁵⁸ Vgl.: Heuser, Beatrice, a.a.O. (FN 9), S. 237.

Ausgehend von einer Definition der eigenen vitalen Interessen muss zunächst eine Analyse der internationalen Konstellation, d.h. eine Verortung der eigenen (Macht-)Position im Internationalen System, vorgenommen werden und es müssen die hauptsächlichen Herausforderungen, Probleme und Gefährdungen identifiziert werden; auf dieser Grundlage können die entsprechend dem gesamtstrategischen Zweck – Wahrung der vitalen Interessen – anzustrebenden gesamtstrategischen Ziele identifiziert werden und die politischen, militärischen und wirtschaftlichen Mittel und Instrumente bestimmt bzw. Einzelstrategien (Ressortstrategien) entwickelt werden, mit deren Hilfe die gesamtstrategischen Ziele erreicht werden sollen.⁵⁹ Erst durch die auf der Ebene der *Grand Strategy* definierten politischen Zwecke, gesamtstrategischen Ziele und Mittel lässt sich eine wirkungsvolle und erfolgreiche (Kriegs-)Strategie als Teilstrategie entwerfen, denn, so merkt Liddell Hart an,

„[...] während der Horizont der Strategie durch den Krieg begrenzt wird [sich also auf die Frage beschränkt, wie der Sieg militärisch zu erringen ist], richtet die "grand strategy" ihren Blick über den Krieg hinaus auf die nachfolgende Politik [d.h. darauf wie der beste Frieden zu gewinnen ist].“⁶⁰

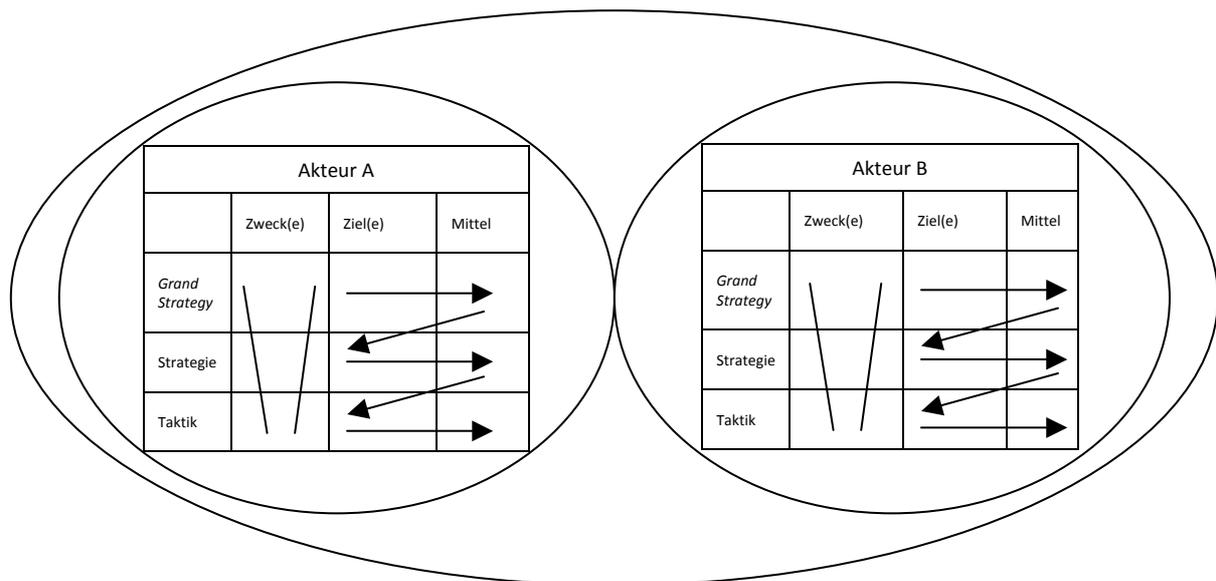
Das bedeutet, dass der politische Zweck und die daraus abgeleiteten Ziele eines Krieges immer in Abhängigkeit vom gesamten außen- und sicherheitspolitischen Auftreten eines Staates, d.h. von dem hier definierten politischen Zweck bzw. den verfolgten gesamtstrategischen Zielen, gesehen werden müssen und der Nutzen eines Krieges und der Erfolg einer Kriegsstrategie nur vor dem Hintergrund der außen- und sicherheitspolitischen Gesamtstrategie bewertet werden können. Strategisches Planen und Handeln ist nach diesem Verständnis also mehr als nur das Entwerfen und Umsetzen eines Kriegsplans in Abhängigkeit von einem bestimmten politischen Zweck. In diesem Sinn erweitert Rasmus Beckmann das Clausewitzsche Grundmodell strategischen Handelns um die Ebene der *Grand Strategy*.

Nach Beckmann lässt sich strategisches Handeln anhand von drei miteinander verbundenen Handlungsebenen, nämlich außen- und sicherheitspolitische Gesamtstrategie (*Grand Strategy*), Strategie und Taktik erfassen (siehe Schaubild, in dem sich zwei Parteien gegenüberstehen).

⁵⁹ Vgl.: Krause, Joachim: Auf der Suche nach einer Grand Strategy, in: Internationale Politik (08/2005), S. 16; vgl.: Beckmann, Rasmus (2011), a.a.O. (FN 5), S. 119 ff.

⁶⁰ Liddell Hart, Basil Henry: Strategy. The Indirect Approach, London 1954, S. 336. Zitiert nach: Heuser, Beatrice, a.a.O. (FN 9), S. 237 ff.

Das "Beckmannsche Modell strategischen Handelns"



Quelle: Beckmann, Rasmus (2011), a.a.O. (FN 5), S. 118.

Das Handeln auf den drei Ebenen ist jeweils nach Zweck, Ziel und Mittel aufgegliedert, wobei ganz allgemein die Definition des Ziels in Abhängigkeit vom Zweck und die Bestimmung der Mittel in Abhängigkeit von dem zu erreichenden Ziel erfolgt; auf jeder der drei Ebenen müssen die Zwecke, Ziele und Mittel den (gesamtstrategischen oder strategischen oder taktischen) Anforderungen der Ebene entsprechend und mit Blick auf die speziellen auf den jeweiligen Ebenen gegebenen internen (kleine Ellipse) und externen (große Ellipse) Rahmenbedingungen gesondert bestimmt und sinnvoll verbunden werden.⁶¹ Der Umstand, dass sich strategisches Handeln auf drei Ebenen vollzieht, impliziert, dass die Ebenen miteinander verbunden sind bzw. dass bei der strategischen Planung eines Krieges diese Verbindungen berücksichtigt

⁶¹ Dabei gilt es, so Beckmann, zu beachten, dass es (in einem Krieg) nicht ein taktisches Handeln, das man unter den Gesichtspunkten von Zweck, Ziel und Mitteln planen (bzw. analysieren) kann, gibt, sondern dass es so viele taktische Handlungen wie Gefechte gibt, die jeweils separat geplant (analysiert) werden müssen. Dasselbe, so Beckmann weiter, gilt für die Ebene der Strategie, da sich jede *Grand Strategy* einer Vielzahl von Strategien (Ressortstrategien) bedient. Vgl.: Beckmann, Rasmus (2011), a.a.O. (FN 5), S. 119.

Mit Blick auf die Bedeutung, die die Berücksichtigung der internen und externen Rahmenbedingungen auf die Strategie-Planung hat, ist festzuhalten, dass der Strategie immer auf die je nach Ebene spezifischen Restriktionen und Rahmenbedingungen achten muss, die seine Planungen und späteren Handlungen beschränken und beeinflussen: Zunächst wird die Definition der politischen Zwecke und somit auch die der Ziele und Mittel der außen- und sicherheitspolitischen Gesamtstrategie durch die eigenen Eigenschaften und Fähigkeiten (kleine Ellipse im Schaubild) sowie die Anreize und Zwänge des internationalen Systems (große Ellipse im Schaubild) determiniert. Auf der Ebene der Strategie und Taktik wird die Planung (Zielsetzung) des eigenen Handelns von den äußeren Rahmenbedingungen (große Ellipse) beispielsweise in Gestalt einer multilateralen Gesamtstrategie, in die die eigene Strategie eingebettet ist, und daneben von den eigenen Eigenschaften, Fähigkeiten und den darauf aufbauenden realistischen Handlungsmöglichkeiten sowie von der Abschätzung der gegnerischen Eigenschaften (politische und soziale Struktur der Gesellschaft, aber auch natürliche Gegebenheiten des Operationsfeldes), der gegnerischen Fähigkeiten sowie der vermuteten strategischen Ziele und Mittel des Gegners determiniert und bestimmt (kleine Ellipsen). Erst diese ganzheitliche Erfassung der Lage ermöglicht eine Erfolg versprechende strategische Planung. Vgl.: Beckmann, Rasmus (2008), a.a.O. (FN 5), S. 21 ff.

werden müssen, um eine kohärente Strategie zu entwerfen. Die Verknüpfung der drei Ebenen strategischen Handelns zeigt sich in zweifacher Hinsicht: Zunächst ist der politische Zweck eines Krieges als eine Konkretisierung des Zwecks der Gesamtstrategie zu verstehen, der politische Zweck der Taktik-Ebene als eine Konkretisierung des Zwecks der Strategie-Ebene (Trichter im Schaubild S. 25). Der konkrete politische Zweck eines bestimmten Krieges muss im Einklang mit dem übergeordneten Zweck der außen- und sicherheitspolitischen Gesamtstrategie eines Staates stehen, um gemäß dem Verständnis, dass der Krieg ein Instrument der Politik ist, dem außen- und sicherheitspolitischen Gesamtaufreten eines Staates zu nutzen. Der konkrete politische Zweck einer taktischen Handlung (Gefecht) muss eine Konkretisierung des politischen Zwecks der Strategie sein, da jede in einem Krieg entlang der Zweck-Ziel-Mittel-Achse separat zu planende taktische Handlung (Gefecht) einen Beitrag zum politischen Zweck des (Gesamt-)Krieges (Strategie-Ebene) leisten muss. Neben der Verbindung der drei Ebenen über den politischen Zweck gibt es noch eine weitere Verbindung zwischen den Ebenen, die im Schaubild (S. 25) durch die horizontalen und diagonalen Pfeile symbolisiert wird; die Pfeile stehen für den Ablauf des strategischen Entscheidungsprozesses. Auf der Strategie-Ebene beginnt der Entscheidungsprozess mit dem von der Politik vorgegebenen politischen Zweck, anhand dessen das militärische Ziel bestimmt wird und anhand dieses Ziels wiederum die Mittel, die zur Verwirklichung des Ziels führen sollen. Die einzelnen strategischen Mittel (beabsichtigte Gefechtswirkungen/Wirkung des Handelns), die von den Strategen koordiniert werden müssen, werden dann "nach unten" (Taktik-Ebene) an separate taktische Entscheidungsprozesse übergeben, wo sie jeweils als Zielvorgabe, die von den einzelnen Kommandeuren umgesetzt werden müssen, fungieren (diagonaler Pfeil von Mittel der Strategie-Ebene zu Ziel der Taktik-Ebene). Anhand dieser Zielvorgabe werden schließlich die taktischen Mittel bestimmt (horizontaler Pfeil auf Taktik-Ebene), mit Hilfe derer die Zielvorgabe verwirklicht werden soll. Auf der *Grand-Strategy*-Ebene beginnt der Entscheidungsprozess mit der Bestimmung der außen- und sicherheitspolitischen Ziele entsprechend dem außenpolitischen Gesamtzweck und der anschließenden Festlegung der Mittel (beabsichtigte Wirkung einzelner (Ressort-)Strategien), die zur Verwirklichung dieser Ziele umgesetzt werden sollen (horizontaler Pfeil). Die diagonal nach unten gerichteten Pfeile von den Mitteln der *Grand-Strategy*-Ebene zu den Zielen der Einzelstrategien der Strategie-Ebene zeigen an, dass die einzelnen außenpolitischen Mittel an unterschiedliche strategische Entscheidungsprozesse übergeben werden.⁶² Abschließend sei mit Blick auf die Nutzung des Instruments Krieg für (macht-)politische Zwecke auf Clausewitz' Erkenntnis hingewiesen, dass, selbst wenn bei der

⁶² Vgl.: Beckmann, Rasmus (2011), a.a.O. (FN 5), S. 118 ff.

strategischen Planung all diese Dinge gewissenhaft berücksichtigt werden, der Krieg und somit auch seine Planung auf einem Wahrscheinlichkeitskalkül beruht und im konkreten Fall die Dinge ganz anders kommen können als geplant.⁶³ Aus dieser Einsicht zieht Clausewitz den Schluss, „dass die Strategie mit ins Feld ziehen muss“⁶⁴, um je nach Änderung der Lage die Strategie entsprechend modifizieren zu können.

Das beschriebene Modell strategischen Handelns kann neben der Planung strategischen Handelns auch zur systematischen Analyse und kritischen Bewertung vergangenen strategischen Handelns herangezogen werden.⁶⁵ Im Hinblick auf das Vorhaben dieser Arbeit, die von Deutschland im Rahmen der internationalen Statebuilding-Intervention verfolgte Strategie zu analysieren, wird folgendermaßen vorgegangen: Zunächst müssen die inneren und äußeren Restriktionen und Rahmenbedingungen des deutschen Afghanistan-Engagements erfasst werden, da diese den Möglichkeitsraum definieren, innerhalb dessen überhaupt gehandelt werden konnte, und zweitens muss der vorliegende Kriegstyp identifiziert werden. Dadurch können drittens der dem Krieg/Handeln zugrunde liegende politische Zweck und das in dem Krieg/mit dem Handeln angestrebte strategische Ziel identifiziert werden. Mit Blick auf den vorliegenden Kriegstyp und auf die Restriktionen wird deutlich, welcher Zweck dem deutschen Handeln zugrunde liegt und welches dementsprechend zu verfolgende Ziel unter "objektiven" Gesichtspunkten angestrebt werden muss und offiziell auch angestrebt wird (Zweck: "Verteidigung am Hindukusch"; Ziel: Statebuilding); mit Blick auf die Restriktionen wird aber auch deutlich, welcher "eigentliche" in Ableitung von der *Grand Strategy* politische Zweck dem Handeln zugrunde liegt und welche Ziele dementsprechend zu verwirklichen sind. Auf dieser Grundlage kann schließlich untersucht werden, ob die eingesetzten Mittel und unternommenen Maßnahmen (beabsichtigte Gefechts-/Handlungswirkung) geeignet waren, angesichts des vorliegenden Kriegstyps erstens das gewünschte und anvisierte strategische Ziel/den politischen Zweck und zweitens den/das in Abhängigkeit von der *Grand Strategy* stehende(n) Zweck/Ziel des Krieges zu erreichen, bzw. ob die taktische Umsetzung der einzelnen strategischen Mittel/Maßnahmen die beabsichtigte Wirkung auf der Strategie-Ebene erzielt haben. Schließlich kann anhand der Ergebnisse der Analyse die (Kriegs-)Strategie in Bezug auf die zugrunde liegende *Grand Strategy* eingeordnet und bewertet werden.

Der empirischen Analyse der deutschen Afghanistan-Strategie ist durch das Beckmannsche Modell strategischen Handelns also ein geeigneter systematischer Zugang gegeben, da für

⁶³ Vgl.: Clausewitz, Carl von, a.a.O. (FN 4), S. 199 ff.

⁶⁴ Clausewitz, Carl von, a.a.O. (FN 4), S. 345.

⁶⁵ Vgl.: Beckmann, Rasmus (2008), a.a.O. (FN 5), S. 20 und 24; und vgl.: Beckmann, Rasmus (2011), a.a.O. (FN 5), S. 112.

Deutschland als Staat ein Krieg, gleichgültig welche Form er hat, nach wie vor „nichts als die Fortsetzung des politischen Verkehrs mit Einmischung anderer Mittel“⁶⁶ darstellt und daher eine Analyse anhand der Zweck-Ziel-Mittel-Achse grundsätzlich sinnvoll ist. Da das Modell von Beckmann aber auf den Clausewitzschen Überlegungen zum Kriegsplan und zur Strategie basiert, die wiederum auf Annahmen und Begriffen aufbauen, die Clausewitz in seiner Analyse des zwischenstaatlichen Krieges gewonnen hat, muss angesichts der Tatsache, dass die Mehrzahl der heutigen Kriege im Allgemeinen und der in dieser Arbeit untersuchte Krieg im Speziellen keine zwischenstaatlichen Kriege mehr sind, das Beckmannsche Modell entsprechend dem dieser Arbeit zugrunde liegenden (erweiterten) Strategieverständnis bzw. entsprechend den hier angenommenen Anforderungen an das strategische Handeln staatlicher Akteure in einem Krieg wie demjenigen in Afghanistan modifiziert werden: Denn angesichts des im Folgenden beschriebenen gewandelten Wesens des Krieges (2.2.1) sind viele der Erkenntnisse und Ableitungen von Clausewitz bezüglich der Anforderungen an ein Erfolg versprechendes strategisches Handeln staatlicher Akteure in einem Krieg unbrauchbar geworden, was auf Clausewitz' militärischer Strategie-Definition zurückzuführen ist. Für Clausewitz ist

„[d]ie Strategie [...] der Gebrauch des Gefechtes zum Zweck des Krieges; sie muß also dem ganzen kriegerischen Akt ein Ziel setzen, welches dem Zweck desselben entspricht, d.h. sie entwirft den Kriegsplan, und an dieses Ziel knüpft sie die Reihe der Handlungen an, welche zu demselben führen sollen, d.h. sie macht die Entwürfe zu den einzelnen Feldzügen und ordnet in diesen die einzelnen Gefechte an.“⁶⁷

Dabei lässt sich nach Clausewitz, der einen Krieg zwischen zwei Staaten vor Augen hatte, eine idealtypische Definition von Kriegszielen in Abhängigkeit vom politischen Zweck und die dafür benötigten Mitteln bestimmen. Das Spektrum der politischen Zwecke reicht vom positiv maximalen Zweck der vollständigen Erfüllung des eigenen Willens bis zum negativ minimalen Zweck des Widerstands, d.h. der Zurückweisung der gegnerischen Forderungen. Die Kriegsziele, die hierfür zu erreichen sind, d.h. die zum Bezwingen des Willens des Gegners führen, reichen dementsprechend von der offensiven Vernichtung der gegnerischen Streitkräfte und der Einnahme des gegnerischen Territoriums bis hin zur defensiven Ermüdung des Gegners. Die Mittel, die benötigt werden, um diese Ziele zu erreichen, sind im Wesentlichen militärische Gefechte.⁶⁸ Dies stellt für den Strategen den Rahmen dar, innerhalb dessen er seinen Kriegsplan entwirft. Die Strategie legt die Kriegsziele (in Abhängigkeit vom politischen Zweck) fest und macht entsprechend den Zielen „die Entwürfe zu den einzelnen Feldzügen und ordnet in diesen die einzelnen Gefechte an“⁶⁹. Strategie wird von Clausewitz

⁶⁶ Clausewitz, Carl von, a.a.O. (FN 4), S. 990.

⁶⁷ Clausewitz, Carl von, a.a.O. (FN 4), S. 345.

⁶⁸ Vgl.: Beckmann, Rasmus (2008), a.a.O. (FN 5), S. 24 ff; und vgl.: Clausewitz, Carl von, a.a.O. (FN 4), S. 214 ff.

⁶⁹ Clausewitz, Carl von, a.a.O. (FN 4), S. 345.

also militärisch definiert, was der Tatsache geschuldet ist, dass er seine Überlegungen bezüglich des strategischen Handelns auf der Grundlage der Beobachtung von zwischenstaatlichen (Dreifaltigkeits-)Kriegen anstellte, in denen zwei gleich organisierte Gegner (Regierung, Militär und Volk) aufeinandertreffen, die prinzipiell den gleichen Restriktionen und somit den gleichen Politikrationalitäten unterworfen sind, und die idealtypisch mit einer offiziellen Kriegserklärung beginnen, in einer Hauptschlacht entschieden und abschließend durch Friedensverhandlungen und einen Friedensschluss beendet werden. Entsprechend dieser Tatsache erscheinen seine Überlegungen zum Begriff der Strategie und die von ihm identifizierten strategischen Prinzipien nur für den zwischenstaatlichen Krieg gültig bzw. für die strategische Planung eines solchen brauchbar.⁷⁰

Da sich das Wesen der meisten Kriege und infolgedessen die Anforderungen an staatliche Sicherheits- und Verteidigungspolitik, wie in Punkt 2.2 zu zeigen sein wird, elementar gewandelt haben, muss strategisches Handeln bzw. eine Erfolg versprechende Strategie staatlicher Akteure bei ihrer Beteiligung an der Mehrzahl der heutigen Kriege und Konflikte eine umfassendere, d.h. keine rein militärische Strategie sein: Dies trifft zum einen in Bezug auf die Festlegung der (Handlungs-)Ziele in einem Krieg zu, die neben militärischer auch politischer, wirtschaftlicher und ziviler Natur sein können; zum anderen schließt dies (folglich) ein, dass in heutigen Kriegen umfangreiche militärische, geheimdienstliche, polizeiliche, politische, wirtschaftliche und zivile Mittel bzw. Maßnahmen zum Einsatz kommen bzw. ergriffen und diese durch Strategen koordiniert und umgesetzt werden müssen. Auf Grundlage der in Punkt 2.2 gewonnenen Erkenntnisse sollen das zweite Kapitel abschließend in Punkt 2.3 das dieser Arbeit zugrunde liegende Strategie-Verständnis definiert, eine dementsprechende Modifikation des Beckmannschen Modells (zur Analyse) strategischen Handelns vorgenommen werden sowie die (idealtypischen) Anforderungen an das strategische Handeln staatlicher Akteure in einem Krieg wie demjenigen in Afghanistan identifiziert werden.

2.2 Krieg und Sicherheitspolitik im 21. Jahrhundert

Wie in Punkt 2.1.1 dargestellt, untersucht Carl von Clausewitz den Krieg nur in seiner zwischenstaatlichen Erscheinungsform. Dabei kommt er zu dem Schluss, dass das Phänomen Krieg ein Teil des politischen Verkehrs, ein „Instrument der Politik“, und nichts Selbstständiges darstellt:

⁷⁰ Zu den strategischen Prinzipien vgl.: Beckmann, Rasmus (2008), a.a.O. (FN 5), S. 29 ff.

„Wir behaupten dagegen, der Krieg ist nichts als die Fortsetzung des politischen Verkehrs mit anderer Mittel. Wir sagen mit Einmischung anderer Mittel, um damit zugleich zu behaupten, daß dieser politische Verkehr durch den Krieg selbst nicht aufhört, nicht in etwas ganz anderes verwandelt wird, sondern daß er in seinem Wesen fortbesteht, wie auch seine Mittel gestaltet sein mögen, deren er sich bedient, und daß die Hauptlinien, an welchen die kriegerischen Ereignisse fortlaufen und gebunden sind, nur seine Lineamente sind, die sich zwischen den Krieg durch bis zum Frieden fortziehen. Und wie wäre es anders denkbar? Hören denn mit den diplomatischen Noten je die politischen Verhältnisse verschiedener Völker und Regierungen auf? Ist nicht der Krieg bloß eine andere Art von Schrift und Sprache ihres Denkens? Er hat freilich seine eigene Grammatik, aber nicht seine eigene Logik.“⁷¹

Die Tatsache, dass die Mehrzahl der in den letzten Jahrzehnten und vermutlich die Mehrzahl der zukünftig geführten Kriege nicht mehr viel mit dem zwischenstaatlichen Krieg, den Clausewitz analysiert, zu tun hatten bzw. haben werden, hat zahlreiche Kritiker hervorgerufen, die das Werk von Clausewitz als theoretische Grundlage zur Erklärung der kriegerischen Konflikte des 21. Jahrhunderts für ungeeignet halten. So plädiert beispielsweise Martin van Creveld angesichts einer von ihm prognostizierten Epoche der "low intensity conflicts", bei denen die Staaten als die (Haupt-)Akteure des Krieges durch eine Vielzahl nichtstaatlicher Akteure abgelöst werden, dafür, die Clausewitzschen Ansichten über das Wesen des Krieges über Bord zu werfen, da sie uns daran hindern, mit dem Phänomen Krieg zurechtzukommen.⁷² Im Kern weist Creveld die These von Clausewitz, dass der Krieg immer nur ein Mittel zum (politischen) Zweck ist, zurück und behauptet, dass den Platz, den bei Clausewitz die Politik eingenommen hat, in den Konflikten des 21. Jahrhunderts der Krieg selbst einnimmt und „die Menschen sich sehr oft ein Ziel oder ein anderes vornehmen, um kämpfen zu können“⁷³, d.h. nach Creveld hat der Krieg nicht nur seine eigene Grammatik, sondern auch eine eigene Logik. Auch wenn man Crevelds Gedanken und Kritik nicht bis zur letzten Konsequenz folgen will, so ist doch anzumerken, dass sich seine grundsätzlichen Thesen und Einschätzungen über den Krieg unserer Epoche rückblickend (die englische Originalausgabe "The Transformation of War" erschien im Jahr 1991) bei der Mehrzahl der seit den 1990er Jahren geführten Kriege tendenziell beobachten lassen. Der konventionelle zwischenstaatliche Krieg ist nur noch einer von zahlreichen möglichen Typen des Phänomens Krieg, was impliziert, dass die Strategien der Kriegsführung zu Beginn des 21. Jahrhundert je nach Kriegstyp anderen Anforderungen gerecht werden müssen. Um die Bedingungen für ein erfolgreiches strategisches Handeln staatlicher Akteure gegenüber nichtstaatlichen Gewaltakteuren in kriegerischen Konflikten zu identifizieren, ist es daher unverzichtbar, sich mit dem Phänomen der *neuen Krie-*

⁷¹ Clausewitz, Carl von, a.a.O. (FN 4), S, 990 ff.

⁷² Vgl.: Creveld, Martin van: Die Zukunft des Krieges, München 1998, S. 94 ff. und S. 281 ff.. Der Begriff der "low intensity conflicts", also Konflikte geringer Intensität, scheint angesichts von Fällen wie dem Genozid in Ruanda Mitte der 1990er mit mehreren hunderttausend Toten allerdings ungeeignet, um das Phänomen der nicht zwischenstaatlichen Kriege zu erfassen.

⁷³ Creveld, Martin van, a.a.O. (FN 72), S. 330 ff.

ge⁷⁴ näher auseinanderzusetzen und sich der grundlegenden Unterschiede in ihrer Logik im Vergleich zum klassischen Clausewitzschen Krieg bewusst zu werden.

Im Gegensatz zu Creveld und anderen Clausewitz-Kritikern ist der Autor der Meinung, dass Clausewitz' Werk *Vom Kriege* auch im 21. Jahrhundert bei der wissenschaftlichen Analyse sicherheitspolitischer Fragestellungen nützlich sein kann: Denn nach wie vor leben wir in einer Staatenwelt, in der Staaten als Kriegersakteure auftreten, und daher besitzen Clausewitz' Erkenntnisse über das Verhältnis von Politik und Krieg (Krieg als Instrument der Politik) sowie die darauf basierende Einsicht, dass das richtige Erkennen und Koordinieren der Kriegszwecke, -ziele und -mittel eine zwingende Notwendigkeit zur erfolgreichen Führung eines Krieges darstellt, zumindest für die Kriegsführung staatlich organisierter Gesellschaften auch im Rahmen ihrer Beteiligung an einem der *neuen Kriege* grundsätzlich anhaltende Gültigkeit.⁷⁵ Das Modell strategischen Handelns, wie es von Rasmus Beckmann auf der Grundlage von Clausewitz' Handlungstheorie entwickelt wurde, ist daher als methodischer Zugang für die Analyse und Bewertung der deutschen Afghanistan-Strategie gewählt worden. Da es sich beim deutschen Afghanistan-Engagement im Rahmen der internationalen Intervention in Afghanistan aber um die Beteiligung an einem sehr speziellen (*neuen*) Kriegstyp handelt, kann eine Analyse (und Bewertung) der deutschen Afghanistan-Strategie anhand des auf Clausewitz' Kriegstheorie aufbauenden Zweck-Ziel-Mittel-Modells nur erfolgreich sein, wenn das strategische Handeln Deutschlands in diesem Gesamtzusammenhang richtig erfasst und eingeordnet wird. Dazu muss eine vorherige Modifikation des Beckmannschen Modells strategischen Handelns entsprechend den im Folgenden herauszuarbeitenden Erkenntnissen in Bezug auf diesen spezifischen Kriegstyp und in Bezug auf das erforderliche strategische Vorgehen in einem solchen Konflikt vorgenommen werden.

Ziel der folgenden Ausführungen ist daher, erstens das Phänomen der *neuen Kriege* und die hieraus entstehenden globalen sicherheitspolitischen Bedrohungen und Herausforderungen, die häufig in und aus dem Umfeld fragiler Staatlichkeit erwachsen, darzustellen (2.2.1), um zweitens das daraus resultierende erweiterte Verständnis von Sicherheit bzw. die Anforderungen an staatliche Sicherheits- und Verteidigungspolitik im 21. Jahrhundert sowie die Reaktion der westlichen Sicherheitsgemeinschaft auf die Bedrohungen, die von scheiternden und gescheiterten Staaten ausgehen, in Form multilateraler Kriseninterventionen zu beschreiben (2.2.2). Es soll also zum einen die Gestalt der *neuen Kriege* charakterisiert werden, zum anderen soll der Frage nachgegangen werden, warum und in welcher Form Deutschland überhaupt

⁷⁴ Vgl.: Kaldor, Mary: *Neue und alte Kriege: Organisierte Gewalt im Zeitalter der Globalisierung*, Frankfurt am Main 2000, und: Münkler, Herfried: *Die neuen Kriege*, Reinbek 2003.

⁷⁵ Vgl.: Hahlweg, Werner, a.a.O. (FN 1), S. 6.

in diesen *neuen Kriegen* involviert ist. Anschließend (2.3.) kann auf der Grundlage der im Punkt 2.2. gewonnenen Erkenntnisse erstens das dieser Arbeit zugrunde liegende Strategie-Verständnis erläutert und das Beckmannsche Modell strategischen Handelns modifiziert werden. Außerdem können auf Grundlage der in 2.2 gewonnenen allgemeinen Erkenntnisse über das Phänomen der *neuen Kriege* sowie auf Grundlage einer Charakterisierung des speziellen afghanischen Krieges diejenigen Anforderungen an das strategische Handeln staatlicher Akteure abgeleitet werden, die sie bei einer Intervention in einem von einem *neuen Krieg* heimgesuchten und gescheiterten Staat bzw. bei der Auseinandersetzung mit den (ihre Sicherheit bedrohenden) privaten Gewaltakteuren, die in dem betroffenen gescheiterten Staat herrschen (z.B. Warlords) oder aus ihm heraus operieren (z.B. Terroristen), verfolgen müssen, wenn sie den direkten (z.B. Terrorangriffe) und indirekten Bedrohungen (gescheiterter Staat) erfolgreich begegnen wollen. Es kann also eine idealtypische Darstellung einer in einem Fall wie Afghanistan seitens der staatlichen Akteure zu verfolgenden und umzusetzenden Strategie skizziert werden (2.3). Auf Grundlage des modifizierten Modells strategischen Handelns und im Vergleich mit den identifizierten (idealtypischen) Anforderungen an eine durch die internationale Gemeinschaft in einem Krieg wie in Afghanistan zu verfolgende Strategie kann schließlich (Kapitel 3) eine logische und umfassende Analyse und Bewertung der deutschen (und internationalen) Afghanistan-Strategie erfolgen.

2.2.1 Neue Kriege und die daraus entstehenden globalen (Sicherheits-)Bedrohungen

Der klassische zwischenstaatliche Krieg, der seit dem Westfälischen Frieden im Jahr 1648 bis in das 20. Jahrhundert vorherrschte und der Clausewitz als empirische Grundlage für seine kriegs- und handlungstheoretischen Überlegungen diente, macht seit dem Ende des 2. Weltkrieges gerade noch ein Drittel aller weltweit geführten Kriege aus. Die übrigen zwei Drittel sind innerstaatliche bzw. -gesellschaftliche sowie transnationale Kriege, d.h. Kriege, die die Grenzziehung der internationalen Ordnung überschreiten, ohne jedoch einen zwischenstaatlichen Charakter zu haben. Wesentliches Merkmal der *neuen Kriege* ist, dass der einstige Kriegsmonopolist Staat mit einer Vielzahl parastaatlicher und privater Akteure, die sowohl untereinander als auch gegen Staaten oder Staatengemeinschaften Krieg führen, um das Mittel der organisierten Gewalt konkurriert. Das Phänomen des Krieges hat sich also entstaatlicht

bzw. privatisiert.⁷⁶ Dadurch ist der Typ des Dreifaltigkeitskrieges von Clausewitz nur noch eine von vielen Gestalten, die das Phänomen Krieg annehmen kann.⁷⁷

2.2.1.1 Ursache des Aufkommens *neuer Kriege*

Der Trend hin zur Entstaatlichung kriegerischer Gewalt war schon während des Ost-West-Konfliktes zu beobachten, allerdings waren in dieser Phase die meisten Kriege dem ordnungspolitischen Konflikt zwischen den USA und der Sowjetunion untergeordnet. Im Kampf um globale Einflussphären unterstützten die beiden Seiten jeweils die ihnen nahe stehenden ideologischen Akteure (entweder die jeweiligen Regierungen oder die diese bekämpfenden "Freiheitskämpfer"), wodurch die Konflikte, die die Funktion von Stellvertreterkriegen einnahmen, durch die beiden Ordnungsmächte bis zu einem gewissen Grad beeinflussbar und kontrollierbar blieben. Die Mehrzahl der nichtstaatlichen Gewaltakteure waren politisch-ideologisch motivierte Rebellengruppen, die nicht den Staat an sich in Frage stellten, sondern einen Regimewechsel anstrebten oder in einer bestimmten Region des Staates einen separaten Staat errichten wollten. Mit dem Ende der bipolaren Weltordnung und dem damit verbundenen Ende des Kampfes um globale Vorherrschaft endeten auch die alten Blockloyalitäten der Staaten sowie der ordnungspolitische Druck auf (private) Gewaltakteure in Konflikt- oder konfliktgefährdeten Ländern bzw. ihre finanzielle und militärische Unterstützung. Dies führte in der Folge zum Aufkommen eines neuen Typs von Krieg, und zwar sowohl in einigen Staaten der so genannten 2ten Welt (z.B. auf dem Balkan oder der Kaukasusregion) als auch in Ländern der 3ten Welt. Doch während in den meisten postkommunistischen ost- und südosteuropäischen Ländern die Schwächung der Staatlichkeit infolge des Niedergangs der Sowjetunion zu Demokratiebewegungen und einem friedlichen Übergang in eine demokratische Epoche, die ihnen (auch) die Perspektive eines Beitritts in die europäische Gemeinschaft lieferte, bedeutete, entbrannten in anderen von der (westlichen) Weltgemeinschaft in Vergessenheit geratenen Weltregionen zahlreiche *neue Kriege*, deren Ursachen im Folgenden beleuchtet werden sollen.⁷⁸

⁷⁶ Vgl.: Münkler, Herfried: Die Privatisierung des Krieges – Warlords, Terrornetzwerke und die Reaktion des Westens, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft (01/2003), S. 7 ff.

⁷⁷ Vgl.: Crevelde, Martin van, a.a.O. (FN 72), S. 94.

⁷⁸ Vgl. dazu ausführlich: Mair, Stefan: Die Globalisierung privater Gewalt, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2002, online unter: www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/S10_02_sicher.pdf [Stand: August 2011].

Das Ende des Ideologiestreits zwischen Kommunismus und dem freiheitlichen Gesellschaftsmodell des Westens führte zu einem schwindenden Interesse und damit einem abnehmenden staatlichen Ressourcenfluss in Richtung der Staaten der 3ten Welt. Einerseits verloren die Rebellengruppen dadurch die finanzielle und logistische (Waffen) Unterstützung ihrer externen staatlichen Unterstützer. Dies steht in direktem Zusammenhang mit dem Aufstieg von Kriegsherren (Warlords), die oft ehemalige Rebellenführer waren und nun in Eigenregie handelten, und dem Aufstieg der organisierten Kriminalität, die unter anderem den Schmuggel der überschüssigen sowjetischen Waffenbestände in Richtung 3te Welt organisierte. Andererseits wurde das System, die politische Gefolgschaft der Regime der DrittWeltstaaten mit Finanz- und Entwicklungshilfen zu erkaufen, aufgegeben und durch ein System ersetzt, bei dem Finanzleistungen und -transfers jeglicher Art an wirtschaftliche (Akzeptanz neoliberaler Ordnungsvorgaben) und ergänzend politische (Akzeptanz demokratisch-rechtsstaatlicher Regierungsform) Bedingungen geknüpft wurden. Das neoliberale Versprechen an die DrittWeltstaaten, aus einer Deregulierung und Liberalisierung ihrer Märkte einen volkswirtschaftlichen Nutzen ziehen zu können, trat jedoch in den seltensten Fällen ein. Vielmehr führte die Öffnung der bis dato geschützten Märkte zum Zusammenbruch der ohnehin schwachen und nicht konkurrenzfähigen Wirtschaft der betroffenen Länder. Die Wirtschaftskrise vieler Entwicklungsländer (vor allem von Ländern mit einer so genannten Rentenökonomie, d.h. Staaten die vom Export eines oder weniger Rohstoffe finanziell abhängig sind), die mit dem Verfall der Rohstoffpreise in den 1970er Jahren begann und zunächst durch die externe Verschuldung aufgefangen werden konnte, verschärfte sich unter den Auflagen der internationalen Finanzorganisationen (Internationaler Währungsfond (IWF) und Weltbank) im Lauf der 1990er dramatisch. Durch die Deregulierung und Liberalisierung der Märkte verloren die Regierungen der betroffenen Staaten die Kontrolle über die Ressourcen und die Staatsunternehmen ihres Landes, die bis dahin für den Großteil der staatlichen Einnahmen sorgten. Da der gleichzeitig von den Finanzexperten des IWF und der Weltbank prognostizierte Anstieg der Investitionen ausblieb und die entwicklungspolitischen Transferleistungen aus der ersten Welt geringer wurden, gerieten viele Regierungen der DrittWeltstaaten in existentielle Schwierigkeiten mit weitreichenden wirtschaftlichen, soziokulturellen und politischen Folgen. Vereinfacht und zusammenfassend lässt sich die Situation folgendermaßen charakterisieren: Während des Ost-West-Konfliktes etablierten sich in den DrittWeltländern mit Hilfe der externen finanziellen Unterstützung, die als Entlohnung für die jeweilige Blockloyalität floss, neopatrimoniale und wirtschaftlich ineffiziente Herrschaftssysteme. Mit dem Verfall der Rohstoffpreise, dem Ende der bipolaren Weltordnung sowie der Deregulierung und Liberalisierung ihrer Wirtschaft

fehlten den Machthabern der Drittweltländer erstens die Mittel, um das in den letzten Jahrzehnten installierte Klientensystem aufrechtzuerhalten, zweitens brach die formelle Wirtschaft zusammen bei gleichzeitigem Erstarken des informellen und illegalen Wirtschaftssektors, der zum Auffangbecken für viele perspektivlose Schul- und Universitätsabgänger, entlassene Arbeitskräfte des öffentlichen Dienstes und der privatisierten Unternehmen (d.h. der Bürger der kleinen städtischen Mittelschicht), aber auch für Politiker und Militärs wurde, und drittens gewannen in den von hohem Bevölkerungswachstum, von einer rasanten Urbanisierung und von einer gesellschaftlichen Modernisierung bei gleichzeitig ausbleibender sozialer Entwicklung betroffenen Ländern sich radikalisierte Partikularinteressen, die auf traditionellen oder konstruierten Beziehungen aufbauten, an Bedeutung.⁷⁹ Diese Beschreibung ist stark vereinfacht und generalisierend, dennoch waren die meisten Staaten der 3ten Welt nach dem Ende der bipolaren Welt tendenziell mit einer Situation wie dieser konfrontiert. Fehlende wirtschaftliche Perspektiven, soziale Verelendung, der Verlust kultureller Identität und ein Staat, der mit der Situation nicht gewachsen war bzw. durch eigenes Fehlverhalten und repressives autokratisches Auftreten die Lage noch verschlimmerte, führten in den betroffenen Ländern zu einer zunehmend fragilen Staatlichkeit und einer schrittweisen Unterhöhlung des staatlichen Gewaltmonopols durch erstarkende nichtstaatliche Gewaltakteure. In diesen schwachen Staaten brachen in der Folge eine Vielzahl von *neuen Kriegen* aus, die zwischen (Bürger-)Krieg (verstanden als politisch motivierte Gewalt zwischen Staaten oder organisierten politischen Gruppen), organisiertem Verbrechen (d.h. privat motivierte, meistens auf finanziellen Gewinn abzielende Gewalttaten organisierter Gruppen) und massiven Menschenrechtsverletzungen an der Zivilbevölkerung durch staatliche und private Gewaltakteure angesiedelt sind und die in den schlimmsten Fällen während ihres Verlaufs zur vollständigen Auflösung von Staatlichkeit führten, d.h. in denen die Staaten zu so genannten *failed states* (gescheiterten Staaten) wurden. Kaldor weist darauf hin, dass das Phänomen der *neuen Kriege* als Folge der oben beschriebenen Entwicklungen nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes nur dann ganzheitlich erfasst werden kann, wenn man sie im Kontext mit der Globalisierung sieht, die seit den 1980er Jahren zu einer rasanten Zunahme der erdumspannenden wechselseitig politischen, wirtschaftlichen (insbesondere in Form der "globalisierten" Kriegsökonomie, in deren Rahmen vor allem der globale Waffenhandel und -schmuggel florierte, durch den leicht handhabbare und mit dem Niedergang der Sowjetunion massenhaft zur Verfügung stehende Waffen für jedermann verfügbar wurden) und kulturellen (z.B. weltweite Re-Islamisierung)

⁷⁹ Vgl.: Mair, Stefan, a.a.O. (FN 78), S. 29 ff.

Verflechtungen geführt hat, und zwar als Folge der Revolution der Informations- und Kommunikationstechnologie.⁸⁰

2.2.1.2 Charakteristika der *neuen Kriege*

Im Folgenden soll der Blick auf die Konflikte, die unter dem Begriff der *neuen Kriege* erfasst werden, in ihrer Neuartigkeit im Vergleich zum klassischen zwischenstaatlichen Krieg gerichtet werden. Der zwischenstaatliche Krieg als Fortsetzung der Politik mit anderen Mitteln ist, wie weiter oben dargestellt, in der Clausewitzschen Idealform eine förmliche Auseinandersetzung von eher kurzer Dauer, die von uniformierten Soldaten mittels Gefechten unter Einhaltung eines Verhaltenskodexes in Form eines sich im Lauf der Jahrhunderte immer weiter entwickelten Kriegsvölkerrechts ausgetragen wird, die mit einer offiziellen Kriegserklärung beginnt, in einer Hauptschlacht, die Clausewitz „immer als den eigentliche Schwerpunkt des Krieges betrachtet“⁸¹, entschieden wird und mit einem Friedensvertrag endet.⁸² Das militärische Ziel der Kriegsparteien besteht in Abhängigkeit von einem politischen Zweck in der Eroberung des feindlichen Territoriums und der Niederwerfung des Gegners (aus Sicht des Angreifers) bzw. der Abwehr eines solchen Bestrebens durch einen feindlichen Staat (aus Sicht des Verteidigers). Dieser trinitarische in Bezug auf die an ihm beteiligten Akteure und ihr Handeln symmetrische Staatenkrieg, bei dem ein Heer, das sich aus dem Volk rekrutiert, für einen Staat gegen eine Armee eines anderen Staates kämpft, hat das Kriegsgeschehen in Europa von der Mitte des 17. Jahrhunderts bis ins 20. Jahrhundert geprägt und bestimmt unsere Vorstellung von Krieg bis heute. Vor diesem Hintergrund wird klar, warum im Jahr 2009 der damalige deutsche Verteidigungsminister Jung eine Beteiligung Deutschlands an einem Krieg in Afghanistan verneinte und stattdessen von einem Stabilisierungseinsatz sprach.⁸³ Doch von wenigen Ausnahmen abgesehen entspricht dieses Bild nicht mehr der Realität der meisten in den vergangenen 20 Jahren geführten innerstaatlichen/-gesellschaftlichen bzw. transnationa-

⁸⁰ Vgl.: Kaldor, Mary, a.a.O. (FN 74), S. 7 ff.

⁸¹ Clausewitz, Carl von, a.a.O. (FN 4), S. 453.

⁸² Vgl.: Münkler, Herfried, a.a.O. (FN 74), S. 24.

⁸³ Jung stellte im Mai 2009 in einem Interview mit der Frankfurter Rundschau fest: „Ich halte es für falsch, von einem Krieg zu sprechen. Es ist ein Stabilisierungseinsatz. Denn allein militärisch werden wir in Afghanistan keinen Erfolg haben. Ein Krieg wird nur militärisch geführt. Im Krieg findet kein Wiederaufbau statt, kein Bau von Schulen oder Krankenhäusern, im Krieg werden keine einheimischen Streitkräfte ausgebildet. In Afghanistan ist kein Krieg“, in: Frankfurter Rundschau vom 12. Mai 2009, online unter: www.fr-online.de/top_news/1752222_Interview-mit-Franz-Josef-Jung-in-Afghanistan-ist-kein-Krieg.html [Stand August 2011].

len Kriege, die in dieser Arbeit unter dem von Kaldor eingeführten und auch von Münkler verwendeten Begriff der *neuen Kriege* zusammengefasst werden sollen.⁸⁴

Als das maßgebliche Charakteristikum der *neuen Kriege* mit weitreichenden Folgen für das Erscheinungsbild des Phänomens Krieg und die Art und Formen der Kriegsführung ist die oben beschriebene Entstaatlichung militärisch organisierter Gewalt in ihnen, d.h. die Tatsache, dass neben Staaten auch unterschiedlichste private Akteure an ihnen beteiligt sind, zu sehen.⁸⁵ Im Wesentlichen lassen sich vier Gruppen privater Gewaltakteure, die in die *neuen Kriege* involviert sind, unterscheiden: Neben (politisch motivierten) Rebellengruppen sind dies seit den 1990er Jahren in erster Linie lokal agierende Kriegsherren (Warlords), die transnational organisierte Kriminalität sowie der global operierende (islamistische) Terrorismus. Zudem treten in den Konflikten weitere nichtstaatliche Gewaltakteure, z.B. Söldnergruppen, kriminelle Banden, aber auch "private" staatliche Akteure wie korrupte Polizeikräfte, paramilitärische Einheiten und abtrünnige Einheiten staatlicher Streitkräfte auf. Die Grenzen zwischen den einzelnen Gruppen sind dabei fließend: Zum einen wechseln Gewaltakteure aus wirtschaftlichen und politischen Erwägungen immer wieder ihre Identität, zum anderen verfügen die Gewaltakteure oft über multiple Identitäten und schließlich sind die einzelnen Akteure eng miteinander vernetzt, da zwischen ihnen zahlreiche (grenzüberschreitende) Kooperationsbeziehungen bestehen; so existieren zwischen Rebellengruppen, Warlords sowie terroristischen Gruppen und dem organisierten Verbrechen zahlreiche (Geschäfts-)Beziehungen, die unter anderem dazu dienen, Drogen und Rohstoffe gegen Waffen, Kommunikationsmittel und Luxusgüter einzutauschen, oder aber Terrororganisationen und Gruppen des organisierten Verbrechens nutzen die von Rebellen und Warlords kontrollierten Gebiete als Basen und Rückzugsräume.⁸⁶ Kaldor weist zudem darauf hin, dass die eigentlich verfeindeten Konfliktparteien auch dann miteinander kooperieren, wenn es darum geht, einen kriegerischen Zustand, der, wie im Folgenden beschrieben wird, im Verlauf eines Konflikts

⁸⁴ Der Begriff der *neuen Kriege* ist, so Münkler, auf der einen Seite zwar unscharf, auf der anderen Seite aber auch offen genug, um die unübersichtliche Zahl der Konfliktgründe und Gewaltmotive zu erfassen. Weiter merkt er an, dass die *neuen Kriege* gar nicht so neu sind und sie ihrem Wesen nach in mancherlei Hinsicht dem Phänomen des Krieges, wie es vor der Verstaatlichung des Kriegswesens im Zuge des Westfälischen Friedens von 1648 vorgeherrscht hat, sehr ähnlich sind. Vgl.: Münkler, Herfried, a.a.O. (FN 74), S. 9.

⁸⁵ Neben der im Folgenden beschriebenen Privatisierung militärischer Gewalt, die zu konkreter Sicherheitsgefährdung werden kann, umfasst das Phänomen der Entstaatlichung militärischer Gewalt noch eine weitere Dimension, auf die an dieser Stelle nur der Vollständigkeit halber verwiesen werden soll, die aber in Zukunft ebenfalls zu einer realen Sicherheitsgefährdung werden kann: Es ist seit den 1990er Jahren zu beobachten, dass private Unternehmen sicherheitspolitische und militärische Dienstleistungen anbieten und diese von staatlichen Akteuren (wie unter anderem auch den USA) für ihre Zwecke genutzt werden. Vgl.: Jäger, Thomas: Ordnung, Bedrohung, Identität: Grundlagen außenpolitischer Strategien, in: Jäger, Thomas/Höse, Alexander/Oppermann, Kai (Hrsg.): Die Sicherheitsstrategien Europas und der USA, Baden Baden 2005, S. 17.

⁸⁶ Vgl.: Mair, Stefan, a.a.O.(FN 78), S. 5 ff.

zunehmend die Lebensgrundlage der einzelnen Gewaltakteure darstellt, an sich aufrechtzuerhalten (z.B. bei internationalen Interventionen zur Beendigung eines Konflikts).⁸⁷

Die Privatisierung kriegerischer Gewalt hat, wie im Folgenden gezeigt werden soll, dazu geführt, dass im Vergleich zum Clausewitzschen (Staaten-)Krieg erstens die einem *neuen Krieg* bzw. dem kriegerischen Handeln zugrunde liegenden Zwecke zumindest auf Seiten der involvierten privaten Gewaltakteure nicht mehr oder nur noch zum Teil politischer Natur sind, und dass deshalb zweitens die von den privaten Gewaltakteuren praktizierte Kriegsführung einer anderen Logik folgt als diejenige der staatlichen Akteure bzw. dass die im Zuge dieser Kriegsführung verfolgten Ziele und eingesetzten Mittel andere sind als diejenigen von politisch motivierten (staatlichen) Akteuren.

Die Entstaatlichung organisierter Gewaltanwendung und das damit verbundene Auftauchen unterschiedlichster privater Gewaltakteure auf der Kriegsbühne haben dazu geführt, dass die Clausewitzsche Logik, nach der sich die verfolgten militärischen Ziele eines Krieges immer von einem übergeordneten politischen Zweck ableiten, keine (uneingeschränkte) Gültigkeit mehr besitzt. Denn in den *neuen Kriegen* scheint ein politischer Zweck bei vielen privaten Gewaltakteuren gar nicht erst vorhanden zu sein (organisierte Kriminalität und Warlords) oder im Verlauf der Konflikte hinter wirtschaftliche Interessen zurückzutreten (Rebellengruppen, Terroristen, staatliche Akteure). Für die an den *neuen Kriegen* beteiligten privaten Gewaltakteure kann tendenziell festgestellt werden, dass der Krieg an sich den Zweck darstellt oder aber im Verlauf des Konflikts zum Zweck wird und dass das Ziel der eigenen Kriegsführung nur noch die Aufrechterhaltung des Status quo, also die Fortführung des Krieges ist. Insbesondere für die privaten Gewaltakteure des organisierten Verbrechens und für Kriegsherren stellt der Krieg den eigentlichen Zweck dar, da sie in einer kriegerischen Umgebung ihr Ziel, einen maximalen wirtschaftlichen Gewinn zu erzielen bzw. ihre Macht zu mehren, am erfolgreichsten durchsetzen können. Dem Handeln von Rebellengruppen und Terroristen liegen dagegen grundsätzlich ideologische, politische, ethnische oder religiöse Motive zugrunde, die zwar meistens nicht im Clausewitzschen Sinn auf einem Staatsinteresse oder einem zukunftsorientierten (staatlichen) Gesellschaftsmodell (wie es noch während der Antikolonialkriege und den klassischen Bürgerkriegen in der Phase des Ost-West-Konflikts der Fall war) beruhen, sondern die sich nach der Diskreditierung der großen Ideologien und aufgrund der Unfähigkeit der eigenen (nachkolonialen) staatlichen Eliten an rückwärtsgewandten auf Ausschluss basierenden politischen Projekten orientieren, wobei der jeweilige Machtanspruch der einzelnen Gewaltakteure auf der Grundlage einer bestimmten partikularen Identität definiert

⁸⁷ Vgl.: Kaldor, Mary, a.a.O. (FN 74), S. 20.

wird (Religion, Ethnie, Sprachgemeinschaft, aber auch kleinerer sozialer Einheiten wie Stamm, Clan oder Familie).⁸⁸ Grundsätzlich lässt sich feststellen, dass auch bei den privaten Gewaltakteuren, deren Gewaltanwendung zunächst einem im weitesten Sinn politischen Zweck folgt, zu beobachten ist, dass wirtschaftliche und finanzielle Motive im Verlauf eines Konfliktes die ursprünglichen (politischen) Zwecke überlagern und die Ziele des Handelns und die Art der Kriegsführung daher mehr und mehr darauf abzielen, die eigene finanzielle und wirtschaftliche Versorgung zu gewährleisten. Dies geschieht entweder durch illegale Handlungen im Inneren, wie beispielweise durch Erpressung, Entführungen und Plünderungen, durch den illegalen transnationalen Handel mit Waffen, Drogen und Rohstoffen oder durch die Unterstützung durch externe Akteure, z.B. Diasporagemeinden, (Nachbar-)Staaten oder "ideologischen" Sympathisanten (z.B. Islamisten). Die ursprünglichen ideologischen, politischen, ethnischen oder religiösen Motive dienen den Gewaltakteuren dann nur noch als Instrument für die Mobilisierung neuer Kämpfer oder als Legitimationsquelle ihres Handelns. Die weitreichende Problematik, die aus einem solchen Zustand bzw. aus einer derartigen Entwicklung folgt und die vor allem auch von staatlichen Akteuren bei der Entwicklung von Strategien zur Beendigung *neuer Kriege* (z.B. Statebuilding-Strategien) bedacht werden müssen, ist darin zu sehen, dass die privaten Gewaltakteure entweder von Anfang an sogenannte Kriegsunternehmer sind oder im Verlauf eines Konflikts mehr und mehr zu Kriegsunternehmern mutieren bzw. der Krieg für sie die Lebensgrundlage darstellt. Dadurch schwindet das Interesse der Beteiligten an einer Beendigung des Konflikts auch bei einer eventuellen Durchsetzung ihrer, wenn vorhandenen, ursprünglichen von einem politischen Zweck abgeleiteten Ziele, da sich der (über-)lebenswichtige Ressourcenzufluss nur durch fortgesetzte Gewalt aufrechterhalten lässt.⁸⁹ Die so entstehenden (Bürger-)Kriegsökonomien und Gewaltmärkte haben zur Folge, dass sich die Konflikte, in denen eine Vielzahl von Interessengruppen verwickelt sind, die sich von einem dauerhaften Verzicht auf Gewalt mehr Nach- als Vorteile versprechen, oft über eine lange Zeitspanne hinziehen ("vor sich hin schwelen"), dass die Konflikte in ihrem Verlauf (durch z.B. wirtschaftliche Verflechtungen oder Flüchtlingsströme) einen transnationalen Charakter annehmen und ganze Regionen in den Krieg mit hineinziehen und dass schließlich eine interne oder von außen initiierte Konfliktlösung erheblich erschwert

⁸⁸ Allerdings gilt es zu beachten, dass die Ursachen, die zur Entstehung eines *neuen Krieges* führen, meist nicht monokausal durch ethnische oder religiöse Unterschiede zu erklären sind; vielmehr spielen neben diesen viele weitere Ursachen (persönliches Machtstreben Einzelner, wirtschaftliche Interessen, allgemeine soziale Unzufriedenheit) eine Rolle und die ethnischen und religiösen Gegensätze verstärken die Konflikte bzw. werden instrumentalisiert, um das eigene Handeln zu legitimieren oder Anhänger zu rekrutieren. Vgl.: Kaldor, Mary, a.a.O. (FN 74), S. 15 ff.

⁸⁹ Vgl.: Münkler, Herfried, a.a.O. (FN 74), S. 7 ff und 159 ff.

wird. Des Weiteren gilt es zu beachten, dass neben den intern involvierten Gewaltakteuren, deren Lebensgrundlage auf dem Konflikt beruht, auch zahlreiche externe Akteure (Diasporagemeinden, (Nachbar-)Staaten, Banken, Rohstoffhändler und Bergbaukonzerne), ohne deren Ressourcenfluss die Kriege von den internen Gewaltakteuren über eine längeren Zeitspanne gar nicht zu führen wären, von den entstandenen Gewaltmärkten profitieren und diese daher ebenfalls kein Interesse an einer Beendigung des Konflikts haben.⁹⁰

Infolge des Auftauchens privater Gewaltakteure auf der Kriegsbühne und der durch die privaten Gewaltakteure mit dem Mittel Krieg verfolgten (nicht politischen) Zwecke ist ein elementarer Wandel in der Art der Kriegsführung – d.h. der in einem Krieg verfolgten Ziele und eingesetzten Mittel durch die privaten Gewaltakteure im Vergleich zur Kriegsführung von staatlichen Akteuren – festzustellen, wobei das Hauptmerkmal der von den privaten Gewaltakteuren praktizierten Kriegsführung in ihrer asymmetrischen Gewaltanwendung zu sehen ist. Die asymmetrische Gewaltausübung seitens der privaten Gewaltakteure zeigt sich einerseits in einer allgemeinen asymmetrischen Kriegsführung, d.h. in Bezug auf die entsprechend den ihrem Handeln zugrunde liegenden Zwecken und daher verfolgten Zielen eingesetzten Mittel (asymmetrischen Gewaltanwendung gegen Zivilisten), andererseits in den von ihnen eingesetzten asymmetrischen Strategien (Partisanen- und Terrorstrategien) in ihrem Kampf gegen die in die Konflikte involvierten bzw. intervenierenden staatliche Akteure. Allgemein ist zunächst festzustellen, dass sich die in den *neuen Kriegen* ausgeübte Gewalt der verschiedenen privaten Gewaltakteure weniger in einer direkten militärischen Konfrontation zwischen den Konfliktparteien mit dem Ziel, eine Entscheidung herbeizuführen (Niederwerfen des Gegners und anschließender Friedensschluss), ausdrückt, vielmehr dass sich die ausgeübte Gewalt stattdessen vornehmlich gegen die Zivilbevölkerung richtet (asymmetrischen Gewaltanwendung).⁹¹ Die Ursache dieses Umstands ist – in Ableitung der dem kriegerischen Handeln privater Gewaltakteure zugrunde liegenden (nicht politischen) Zwecke bzw. der wirtschaftlich-finanziellen Zwänge, denen sie grundsätzlich unterworfen sind – darin zu sehen, dass ihre Kriegsführung primär nicht zum Ziel hat, eine militärische Entscheidung zur Beendigung des Krieges entsprechend einem politischen Zweck im Clausewitzschen Sinn herbeizuführen, sondern stattdessen zum Ziel hat, die Kontrolle über ein bestimmtes Territorium zu erlangen, um in diesem den eigenen Machtanspruch durchzusetzen oder dieses in irgendeiner Form auszubeuten. Diese territoriale Kontrolle wird nicht durch die Niederwerfung eines Gegners (einer offenen Konfrontation in einer Entscheidungsschlacht mit anderen

⁹⁰ Vgl.: Elwert, Georg: Gewaltmärkte und Entwicklungspolitik, in: Wissenschaft und Frieden (03/2001), S. 12 ff.

⁹¹ Vgl.: Münkler, Herfried, a.a.O. (FN 74), S. 10 ff.

Gewaltakteuren wird aus dem Weg gegangen), sondern auf dem Weg der politischen Kontrolle der Bevölkerung (oft entlang ethnischer Abstammung oder religiöser Überzeugungen) zu erreichen versucht.⁹² Dabei wenden die privaten Gewaltakteure keine klassischen Guerilla-Strategien an, bei denen versucht wird, die Köpfe und Herzen der Bevölkerung zu gewinnen. Stattdessen wird mit Hilfe von kostengünstigen "Anti-Guerilla-Strategien" bzw. von Terrorstrategien bei der Bevölkerung Furcht und Hass gesät, d.h. politische Gefolgschaft wird nicht belohnt, sondern durch Gewaltanwendung bzw. -androhung erzwungen. Die durch die privaten Akteure ausgeübte Gewalt in den *neuen Kriegen* richtet sich also in erster Linie gegen die Zivilbevölkerung. Dies drückt sich drastisch im Verhältnis der militärischen zu den zivilen Opferzahlen bei den heutigen kriegesischen Konflikten aus: Lag das Verhältnis von militärischen zu zivilen Opfern zu Beginn des 20. Jahrhunderts bei 8:1, so hat sich die Relation am Ende des Jahrhunderts beinahe umgekehrt.⁹³ Die Gewaltanwendung gegen die Zivilbevölkerung kann zwei Formen annehmen: Bei der Übernahme territorialer Kontrolle durch einen Gewaltakteur kommt es einerseits zu so genannten "ethnischen Säuberungen" des Gebietes (z.B. Vertreibung bis hin zum Genozid ganzer Bevölkerungsgruppen), andererseits wird die verbliebene Bevölkerung durch Androhung und Ausübung von Gewalt zur Unterstützung und Versorgung der Kämpfer gezwungen, wobei sie der Willkür der Gewaltakteure (z.B. Plünderungen oder sexueller Gewalt) schutzlos ausgeliefert ist. Diese organisierte Gewaltanwendung hat neben den direkten physischen und psychischen Auswirkungen auf die betroffene Zivilbevölkerung außerdem zur Folge, dass die *neuen Kriege* immer auch mit humanitären Katastrophen einhergehen: Diese zeigen sich unter anderem in der Unterversorgung der Bevölkerung mit lebenswichtigen Grundnahrungsmitteln, in dem Ausbruch von Seuchen und in Flüchtlingsströmen in Richtung der angrenzenden Staaten mit der Gefahr, dass diese wiederum in den Konflikt hineingezogen werden.⁹⁴

Die asymmetrische Kriegsführung der privaten Gewaltakteure kommt auch in ihrem Kampf gegen die in den *neuen Kriegen* nach wie vor involvierten oder intervenierenden staatlichen Akteure zum Ausdruck. Dies liegt an dem grundsätzlich asymmetrischen Verhältnis

⁹² Wie die kriegesischen Auseinandersetzungen zwischen den Taliban und der so genannten Nordallianz in Afghanistan ab Mitte der 1990er Jahre gezeigt haben, kann es auf der einen Seite zwar immer wieder zu intensiven und lang andauernden militärischen Kämpfen zwischen den privaten Gewaltakteuren kommen, auf der anderen Seite gelingt es aber keiner Seite aufgrund der beschriebenen Kriegsführung privater Gewaltakteure, den Gegner vernichtend zu schlagen bzw. die Kontrolle über eroberte Gebiete auch längerfristig abzusichern, wodurch sich der Krieg verstetigt und unlösbar wird.

⁹³ Vgl.: Kaldor, Mary, a.a.O. (FN 74), S. 17 ff.

⁹⁴ Vgl.: Münkler, Herfried, a.a.O. (FN 74), S. 28 ff.

der an den *neuen Kriege* beteiligten Akteure.⁹⁵ Wenn in einem *neuen Krieg* private auf staatliche Akteure treffen, dann ist erstens festzustellen, dass die Kriegsführung privater Gewaltakteure im Gegensatz zu der Kriegsführung von Staaten – zumindest wenn es sich um demokratische Staaten handelt –, die grundsätzlich dem Völkerrecht und der Logik der "Dreifaltigkeitskriegsführung" unterworfen ist, nach der sich ein Krieg nur dann und solange führen lässt, wie sich das Volk und die Regierung mit einem klar definierten Kriegsziel und den zum Erreichen dieses Ziels entsandten Streitkräften identifiziert, von solchen Zwängen befreit ist.⁹⁶ Zweitens verfügen die privaten Gewaltakteure aber im Vergleich zu den staatlichen Konfliktparteien in der Regel über weit weniger (militärische) Ressourcen, Mittel und Kämpfer. In ihrem Kampf gegen staatliche Akteure, die den privaten Akteuren aufgrund der ihnen zur Verfügung stehenden Mittel und Potentiale zunächst weit überlegen sind, wenden sie daher, losgelöst von den Zwängen, denen staatliche Akteure unterliegen, bzw. diese Zwänge der staatlichen Akteure bei ihren eigenen strategischen Erwägungen einkalkulierend, asymmetrische Strategien an, um die asymmetrische Ausgangskonstellation zu relativieren. Unter den Bedingungen einer klassischen symmetrischen Kriegsführung wäre es für die privaten Gewaltakteure gegenüber den staatlichen Akteuren nahezu unmöglich, einen Sieg zu erringen. Mit Hilfe asymmetrischer Strategien der Kriegsführung kann es privaten Gewaltakteuren jedoch durchaus gelingen, einen materiell überlegenen staatlichen Akteur zu besiegen. Diese Erfahrung mussten schon zu Zeiten des Ost-West-Konfliktes die beiden Supermächte in Vietnam bzw. in Afghanistan machen und in der globalisierten und medialisierten Welt hat sich der Wirkungsgrad der asymmetrischen Strategien, vor allem von Terrorstrategien, noch um ein vielfaches potenziert.⁹⁷ Das Ziel der Kriegsführung privater Gewaltakteure in ihrem Kampf gegen einen staatlichen Akteur liegt im Kern nur darin, die Zielsetzung des staatlichen Akteurs – z.B. Beendigung des Konfliktes und Wiederaufbau staatlicher Strukturen in dem von einem *neuen Krieg* geschwächten Staat – scheitern zu lassen. Unter Anwendung asymmetrischer Strategien, die entweder in Form der defensiv ausgerichteten Strategie des Partisanen- bzw. Guerillakrieges oder in Form der offensiven Terrorstrategie ihren Ausdruck finden, sind die (Handlungs-)Ziele privater Gewaltakteure daher, erstens die staatlichen Gegner, insbesondere deren Bevölkerung und Regierung, davon zu überzeugen, dass die Kosten zur Erreichung ihrer gesetzten Ziele zu hoch sind bzw. sich diese Ziele nicht erreichen lassen sowie sich zweitens nicht vom staatlichen Akteur (militärisch) besiegen zu lassen. Auf diesen Punkt

⁹⁵ Aus diesem Grund wird alternativ zu dem hier verwendeten Begriff der *neuen Kriege* zur Beschreibung dieser häufig auch der Begriff *asymmetrische Kriege* verwendet.

⁹⁶ Vgl.: Heuser, Beatrice, a.a.O. (FN 9), S. 66 ff.

⁹⁷ Vgl.: Münkler, Herfried, a.a.O. (FN 74), S. 48 ff.

hat bereits Raymond Aron in seiner Analyse von "subversiven Kriegen" (z.B. Kriege zwischen Aufständischen und Kolonialmacht) hingewiesen: Er stellte fest, dass, wenn es ein ungleiches Kräfteverhältnis zwischen den Konfliktparteien gibt, die Strategien der jeweiligen Gegner darauf abzielen, entweder zu gewinnen (Staat) oder nicht zu verlieren (Aufständische); d.h. die privaten Gewaltakteure müssen keinen militärischen Sieg über die staatliche Besatzungs- oder Interventionsarmee erlangen, um einen politischen Sieg zu erreichen.⁹⁸ Um ihre strategischen (Handlungs-)Ziele zu erreichen, setzen die privaten Gewaltakteure auf asymmetrische Formen der Kriegsführung – Partisanen- bzw. Guerilla- und/oder Terrorstrategien –, die zunächst darauf beruhen, dass sich die privaten Gewaltakteure nicht klar zu erkennen geben (z.B. durch Uniformen); dies führt dazu, dass seitens der staatlichen Soldaten eine Unterscheidung zwischen Kämpfern (Kombattanten) und Zivilbevölkerung (Nichtkombattanten) nicht mehr möglich ist; dadurch erhöht sich wiederum die Gefahr für die staatlichen Akteure, mit ihrer Gewaltanwendung auch unschuldige Zivilisten zu treffen. Des Weiteren versuchen die privaten Gewaltakteure, die Kampfhandlungen räumlich (eine Unterscheidung zwischen Frontgebiet und Hinterland lässt sich nicht treffen) und zeitlich (der Zeitfaktor spielt immer den ortsansässigen und niemandem politisch verantwortlichen privaten Gewaltakteure in die Hände) auszuweiten, um so den Willen der staatlichen Akteure zu zermürben. Die Strategie des Partisanen- bzw. Guerillakrieges ist darauf ausgerichtet, eine überlegene staatliche Besatzungs- bzw. Interventionsmacht dadurch zu besiegen, dass durch die Aufrechterhaltung des militärischen Widerstandes über eine längere Zeitspanne und an verschiedenen Orten die wirtschaftliche Durchhaltefähigkeit bzw. der politische Durchhaltewillen des Gegners gebrochen wird. Zu diesem Zweck richten die Gewaltakteure ihre Gewaltanwendung im Wesentlichen gegen die physischen Kräfte des Gegners beispielsweise in Form von Überfällen, Hinterhalten, Unterbrechungen der Nachschubrouten und Sabotageakten gegen die Infrastruktur. Die Terrorstrategie richtet sich direkt gegen den Durchhaltewillen der Bevölkerung in den Staaten der Besatzungs- bzw. Interventionsarmee, indem diese durch Anschläge oder auch nur deren Androhung (Verlagerung der Kampfzone aus dem eigentlichen Kriegsgebiet in die Heimatländer der staatlichen Truppen) in Angst und Schrecken versetzt wird, um so die politische Unterstützung für den Einsatz zu untergraben. Terrorstrategien zielen also primär nicht auf die unmittelbaren physischen, sondern auf die psychischen Folgen der Gewaltanwendung. Infolge der Globalisierung und der Nutzung der Medien als Mittel der Kriegsführung (sowohl auf Seiten der staatlichen Konfliktparteien, z.B. in Form von "eingebetteten Journalisten", als auch auf Seiten der privaten Akteure, z.B. durch die Nutzung neuer Medien) haben die Stra-

⁹⁸ Vgl.: Aron, Raymond: Frieden und Krieg – eine Theorie der Staatenwelt, Frankfurt am Main 1963, S. 44 ff.

tegien der asymmetrischen Kriegsführung, insbesondere die des Terrors, weitere Durchschlagskraft erlangt ("Kampf der Bilder").⁹⁹

Zusammenfassend und mit Blick auf die in Punkt 2.3. anzustellenden Überlegungen zu einem zweckdienlichen strategischen Handeln staatlicher Akteure bei der Bekämpfung privater Gewaltakteure bzw. zur Beendigung eines *neuen Krieges* lässt sich festhalten: Erstens muss die asymmetrische Ausgangslage der beteiligten staatlichen und privaten (Gewalt-)Akteure bedacht werden, die sich in erster Linie darin zeigt, dass ein von politischen Motiven (z.B. Statebuilding) geleiteter Akteur (Staat oder Staatengemeinschaft), der zudem innenpolitischen Restriktionen und völkerrechtlichen Regeln unterworfen ist, auf unterschiedliche private Gewaltakteure trifft, deren Handeln in unterschiedlichem Maß wirtschaftlichen Motiven folgt, deren (gemeinsames) Ziel im Kampf gegen den staatlichen Akteur nur die wirtschaftliche und politische Zermürbung des staatlichen Gegners ist und die keinerlei Regeln oder Begrenzungen für ihre Kriegsführung kennen bzw. respektieren. Zweitens muss die Tatsache, dass die Zivilbevölkerung unter der asymmetrischen Gewaltanwendung der privaten Gewaltakteure am meisten leidet, berücksichtigt werden; d.h. ein Schlüssel zum Erfolg staatlicher Akteure zur Beendigung eines *neuen Krieges* liegt, wie zu zeigen sein wird, darin, die Zivilbevölkerung (insbesondere durch die Gewährleistung ihrer physischen Sicherheit) zu gewinnen.

2.2.1.3 Neue Kriege und die durch sie entstehenden Bedrohungen der westlichen Sicherheitsinteressen

Neue Kriege, deren Ausbruch unmittelbar mit dem Phänomen schwacher Staatlichkeit in Verbindung steht, die in ihnen involvierten und von ihrer Existenz profitierenden privaten Gewaltakteure sowie die von diesen angewandten asymmetrischen Methoden der Kriegsführung haben zahlreiche Bedrohungen entstehen lassen, die nicht nur lokale bzw. regionale Auswirkungen haben, sondern auch zur Gefahr für die (westliche) Staatenwelt werden können. Im Folgenden soll auf diese Bedrohungen durch die *neuen Kriege*, insbesondere die globalen Gefahren, die von scheiternden bzw. gescheiterten Staaten und einigen der in ihnen ansässigen privaten Gewaltakteure ausgehen, eingegangen werden, da diese die westlichen Staaten seit Anfang der 1990er Jahre immer wieder dazu veranlassen, bei Konflikten vom Typ der *neuen Kriege* zu intervenieren bzw. zu versuchen, diese zu lösen und zu beenden, auch wenn,

⁹⁹ Vgl.: Münkler, Herfried, a.a.O. (FN 74), S. 52 ff. und S. 175 ff.

wie aus der oben erfolgten Beschreibung des Phänomens der *neuen Kriege* deutlich wurde, ein solches Ziel nur schwer und unter erheblichen Kosten zu erreichen ist.

Einleitend ist festzustellen, dass die direkten Bedrohungen, die von den in die *neuen Kriegen* involvierten privaten Gewaltakteuren für das internationale System bzw. die westlichen Staaten ausgehen, in Bezug auf die Reichweite erhebliche Unterschiede aufweisen: Während die Bedrohungen, die von den Akteuren der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität (z.B. durch den Drogen- und Menschenhandel) und des transnationalen, islamistischen Terrorismus (der dem westlichen Gesellschaftsmodell den Kampf angesagt hat) ausgehen, immer auch eine globale Dimension umfassen, stellen Rebellengruppen und Kriegsherren zunächst nur eine lokale bzw. regionale Bedrohung dar, da ihre Gewaltanwendung territorial bezogen und lokal begrenzt ist;¹⁰⁰ allerdings sind es gerade diese beiden Akteure und ihre Gewaltanwendung, die maßgeblich dazu beitragen, dass die *neuen Kriege* zu einer Bedrohung des internationalen Systems als Ganzes werden können;¹⁰¹ denn ihre organisierte Gewaltanwendung führt dazu, dass es in den von *neuen Kriegen* heimgesuchten Ländern zu einem stetigen Verfall der staatlichen Strukturen – insbesondere einer Schwächung des staatlichen Gewaltmonopols – bis hin zum völligen Kollabieren eines Staates kommen kann.¹⁰² Erst diese Umgebung fragiler Staatlichkeit insbesondere in gescheiterten bzw. zerfallenen Staaten, in denen die Kriegsherren und Rebellengruppen ihre eigene "Ordnung" etablieren, ermöglicht es wiederum den privaten Gewaltakteuren des organisierten Verbrechens und des internationalen Terrorismus, das betroffene Land als Operationsbasis und Rückzugsraum zu nutzen bzw. von dort aus ihr globales Handeln zu organisieren.

Zunächst führt das gewaltsame Aufeinandertreffen, aber auch die Kooperation und Vernetzung der verschiedenen Gruppen privater Gewaltakteure zu einer Verschärfung des Konflikts auf lokaler Ebene, da die Abwesenheit eines staatlichen Gewaltmonopols die Gefahr eines lang andauernden Konflikts und die Etablierung einer Kriegsökonomie erhöht. Dies hat weitreichende Auswirkungen auf die regionalen Stabilität: Neben den humanitären Folgen (Flüchtlinge und Flüchtlingslager, die den Konfliktparteien häufig als Rückzugsraum und

¹⁰⁰ Wie das Beispiel der Taliban und ihr kooperatives Verhältnis zum global agierenden Terrornetzwerk Al Qaida zeigt, können aber auch zunächst nur lokal/regional handelnde, politisch-religiös motivierte private Gewaltakteure zu einer globalen Gefahr werden, wenn ihr kriegerisches Handeln eine ganze Region destabilisiert bzw. wenn ihnen, wie im Fall Afghanistan-Pakistan, durch eine theoretisch vorstellbare Machtübernahme auch in Pakistan Massenvernichtungswaffen in die Hände fallen würden.

¹⁰¹ Vgl.: Mair, Stefan, a.a.O. (FN 78), S. 12 ff.

¹⁰² Staatlichkeit lässt sich dabei je nach Niveau in vier Typen erfassen: 1. konsolidierte bzw. sich konsolidierende Staaten (consolidated/consolidating states); 2. schwache Staaten (weak states); 3. versagende bzw. verfallende Staaten (failing states); 4. gescheiterte oder verfallene Staaten (failed bzw. collapsed states). Vgl.: Schneckener, Ulrich: States at Risk – Zur Analyse fragiler Staatlichkeit, in: Schneckener, Ulrich (Hrsg.): States at Risk, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2004, S. 15 ff., online unter: www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2004_S43_skr_ks.pdf [Stand: August 2011].

Rekrutierungsquelle dienen) stellt vor allem die Kriegsökonomie eines scheiternden oder gescheiterten Staates und die in der Folge entstehenden interregionalen Schmuggelrouten sowie die Vernetzung des Menschen-, Drogen-, Waffen- und Rohstoffhandels mit den regionalen Märkten eine Bedrohung für die Stabilität der Nachbarstaaten dar. Dadurch besteht die Gefahr, dass sich das Phänomen der fragilen Staatlichkeit in der ganzen Region ausbreitet und dies führt dazu, dass das Phänomen der gescheiterten Staatlichkeit zu einem internationalen Strukturproblem wird, da das internationale System auf Staaten basiert.¹⁰³ Die globale Dimension der Bedrohung, die von gescheiterten Staaten und den in ihnen existierenden *neuen Kriegen* ausgeht, wurde der (westlichen) Welt in ihrem ganzen Ausmaß aber erst durch die terroristischen Anschläge des islamistischen Terrornetzwerkes Al Qaida auf die Vereinigten Staaten am 11. September 2001 bewusst. Während die Bedrohungen durch die *neuen Kriege* und zerfallenden Staaten bis dahin überwiegend in ihrer lokalen (humanitäre Katastrophen, z.B. Somalia) und regionalen (Ausweitung des Konflikts auf Nachbarstaaten, z.B. Balkankriege) Dimension wahrgenommen wurden, werden diese Phänomene seit dem 11. September als unmittelbare Bedrohung der nationalen Sicherheit bzw. als Strukturproblem der internationalen Ordnung aufgefasst. Das Beispiel Afghanistan führt vor Augen, dass, wenn lokale und regionale Problemlagen ignoriert werden, aus diesen globale Gefahren entstehen können.¹⁰⁴ In Afghanistan, dessen staatliche Strukturen im Verlauf der 1990er Jahre aufgehört haben zu existieren, hat sich das transnationale Terrornetzwerk Al Qaida auf "Einladung" der lokal erstarkenden islamistischen Taliban-Bewegung eingenistet. Afghanistan bot der Al Qaida-Führung um Osama bin Laden erstens einen sicheren Rückzugsraum und diente zweitens als Ausbildungsstätte für islamistisch motivierte Rekruten aus aller Welt. Doch obwohl die katastrophale humanitäre Lage im gescheiterten Staat Afghanistan, die destabilisierende Wirkung des in Afghanistan brodelnden *neuen Krieges* auf die ganze Region, aber auch das globale Bedrohungspotential, das von der Verbindung von islamistischen Taliban mit der terroristischen Al Qaida ausging, schon gegen Ende der 1990er Jahre erkannt wurde¹⁰⁵, haben erst die direkten Terrorattacken auf New York und Washington dazu geführt, dass die Phänomene der gescheiterten Staaten und der *neuen Kriege* als internationales Sicherheitsproblem ersten Ranges wahrgenommen wurden und der (islamistische) Terrorismus als eine der

¹⁰³ Vgl.: Mair, Stefan, a.a.O. (FN 78), 15.

¹⁰⁴ Vgl.: Schneckener, Ulrich, a.a.O. (FN 102), S. 5ff.

¹⁰⁵ Vgl. hierzu unter anderem: VN-Sicherheitsrats-Resolution 1267 vom 15. Oktober 1999, in der die Auslieferung Osama bin Ladens gefordert wurde sowie Sanktionen gegen das Taliban-Regime beschlossen wurden, online unter: www.un.org/Depts/german/sr/sr_99/srb-99ver.pdf [Stand August 2011]; oder auch Resolution 1333 vom 19.12.2000, in der die Taliban der Unterstützung des Terrorismus bezichtigt werden, online unter: www.un.org/Depts/german/sr/sr_00/sr2000-1.pdf [Stand August 2011].

Hauptbedrohungen für die eigene nationale bzw. die westliche Sicherheit identifiziert wurde. In einer bis heute nicht abgeschlossenen Intervention versucht die Staatengemeinschaft daher unter dem Einsatz umfangreicher Mittel diesen *neuen Krieg* in Afghanistan zu beenden, die afghanischen und internationalen Islamisten zu bekämpfen und die staatlichen Strukturen des Landes wiederaufzubauen.

Die Ereignisse des 11. Septembers haben dazu geführt, dass in allen seither verfassten sicherheitspolitischen Konzepten die Erkenntnis, dass die miteinander in engem Zusammenhang stehenden Phänomene des Staatszerfalls und der *neuen Kriege* sowie die damit in direkter Verbindung stehenden Bedrohungen durch private Gewaltakteure zu den zentralen sicherheitspolitischen Herausforderungen zu Beginn des 21. Jahrhunderts gehören, ihren Niederschlag gefunden hat. So wird beispielsweise bereits auf Seite eins der Nationalen Sicherheitsstrategie der USA vom September des Jahres 2002 das Phänomen des Staatsverfalls als eine *der* neuen Bedrohungen identifiziert: „America is now threatened less by conquering states than we are by failing ones.“¹⁰⁶ Im Weißbuch des Bundesministeriums der Verteidigung zur Sicherheitspolitik Deutschlands aus dem Jahr 2006 heißt es in Bezug auf die Bedrohung der Sicherheit Deutschlands, seiner europäischen Partner und der internationalen Gemeinschaft zusammenfassend:

„Die Erosion staatlicher Strukturen, der Zerfall ganzer Staaten und damit oft einhergehende Bürgerkriege ebenso wie das Entstehen von Gebieten, die sich außerhalb der internationalen Ordnung stellen, eröffnen Aktionsräume sowie Rückzugsgebiete für bewaffnete Gruppen und terroristische Organisationen. Sie fördern organisierte Kriminalität, Korruption, Menschenhandel und die Drogenökonomie. Damit wirken sie sich nicht nur destabilisierend auf ihre unmittelbare Umgebung aus. Sie berühren in einer globalisierten Welt in vielfältiger Weise auch die Sicherheit der internationalen Gemeinschaft.“¹⁰⁷

Die Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) vom September des Jahres 2003 hält fest, dass erst die Summe der einzelnen Gefahren – Schwächung staatlicher Gewalt, Privatisierung der Gewalt, Terrorismus und organisierte Kriminalität – und ihre enge Verzahnung zu einer Bedrohung für das internationale System wird. Außerdem wird auf eine mögliche Bedrohung der westliche Sicherheit ganz neuer Qualität hingewiesen, die entstehen könnte, wenn sich die Bedrohung durch den (islamistischen) Terrorismus mit derjenigen, die in Form der Gefahr einer Proliferation von Massenvernichtungswaffen existiert, verbindet:

„Am erschreckendsten ist der Gedanke, dass terroristische Gruppierungen in den Besitz von Massenvernichtungswaffen gelangen. Sollte dies eintreten, wäre eine kleine Gruppe in der Lage, einen Schaden anzurichten, der eine Größenordnung erreicht, der bislang nur für Staaten und Armeen vorstellbar war.“¹⁰⁸

¹⁰⁶ USA: The National Security Strategy of the United States of America, September 2002, S. 1, online unter: <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002/> [Stand: August 2011].

¹⁰⁷ Bundesministerium der Verteidigung: Weißbuch 2006 – zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr, Berlin: Oktober 2006, S. 20.

¹⁰⁸ Europäischer Rat: Europäische Sicherheitsstrategie – Ein sicheres Europa in einer besseren Welt, Brüssel 12. Dezember 2003, S. 4, online unter: www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIDE.pdf [Stand: August 2011].

2.2.2 Sicherheitspolitik im 21. Jahrhundert: Ein erweitertes Verständnis von Sicherheit und multilaterale Kriseninterventionen in fragilen Staaten

Die im vorangegangenen Punkt skizzierten Bedrohungen, die von privaten Gewaltakteuren für die (westliche) Staatenwelt ausgehen und die häufig erst im Umfeld fragiler Staatlichkeit entstehen, haben eine neue Art "Sicherheitsdilemma", dem die (westliche) Staatenwelt ausgesetzt ist, zur Folge. Deswegen sind die (sicherheits-)politischen Strategen und Entscheidungsträger der (westlichen) Staatenwelt zu der Erkenntnis gelangt, dass neue sicherheitspolitische Antworten benötigt werden, um diesen Bedrohungen erfolgreich begegnen zu können. Anders als die direkten und von außen kommenden Bedrohungen (Angriff auf das eigene Territorium), die von anderen Staaten ausgehen und denen durch klassische Maßnahmen (Abschreckung, Gegenmachtbildung usw.) unilateral oder multilateral begegnet werden kann, bedürfen die neuen Bedrohungen durch nichtstaatliche Akteure, die direkte (z.B. Terroranschläge) oder indirekte (z.B. Flüchtlingsströme, Drogen), innerstaatliche (z.B. Anschläge) oder externe (z.B. Angriffe auf Touristen durch Rebellengruppen oder auf die wirtschaftliche Infrastruktur durch Piraten) Formen annehmen können, zu ihrer erfolgreichen Beseitigung erstens ein breites Repertoire an zivilen und militärischen Instrumenten und Maßnahmen und zweitens kooperative Antworten, d.h. die sicherheitspolitischen Strategien – z.B. zur Beseitigung der in engem Zusammenhang mit den Phänomenen *neuer Kriege* und gescheiterter Staatlichkeit stehenden Bedrohungen der westlichen Sicherheit durch einzelne private Gewaltakteure – müssen multilateral und multidimensional angelegt sein (kooperative Sicherheitspolitik).¹⁰⁹

Im Folgenden soll erstens allgemein auf das gewandelte Verständnis von Sicherheit, das sich in der Folge des neu wahrgenommenen Sicherheitsdilemmas entwickelt hat (2.2.2.1), zweitens speziell auf die sicherheits- und verteidigungspolitischen Antworten der (westlichen) Staatenwelt auf die Bedrohungen, die von scheiternden bzw. gescheiterten Staaten, den in ihnen geführten *neuen Kriegen* und vor allem von den in ihnen aktiven privaten Gewaltakteuren (z.B. des internationalen islamistischen Terrorismus) ausgehen, in Form von multilateral organisierten Interventionen (2.2.2.2) und schließlich drittens auf die sich im Verlauf der 1990er Jahre gewandelten Gründe, die eine solche Intervention der (westlichen) Staatenwelt auslösten (2.2.2.3), eingegangen werden.

¹⁰⁹ Vgl.: Mullen, Mike: Der Ruf nach gemeinsamen Strategien, in: Europäische Sicherheit (01/2009), S. 29.

2.2.2.1 Ein erweitertes Sicherheitsverständnis und die verteidigungs- und sicherheitspolitischen Konsequenzen

Während für die westliche Sicherheitsgemeinschaft in der Epoche des Ost-West-Konflikts die von der Sowjetunion und dem Warschauer-Pakt ausgehende militärische Bedrohung der territorialen Integrität und staatlichen Souveränität die alles überragende Bedrohung darstellte, der man primär mit militärischen Strategien (Abschreckung, Gegenmachtbildung) und Mitteln (atomares Schutzschild, Streitkräfte zur Landesverteidigung) begegnen konnte, sind seit dem Ende der bipolaren Konfrontation eine Reihe neuer Bedrohungen (Staatsverfall, Gefahr der Proliferation von Massenvernichtungswaffen und weitreichender Trägersysteme, internationaler (islamistischer) Terrorismus, organisierte Kriminalität, aber auch zivile Bedrohungen durch Flüchtlingsströme, Krankheiten oder Umweltverschmutzung) aufgetaucht bzw. ins sicherheitspolitische Bewusstsein gerückt, die einer umfassenden sicherheitspolitischen Bearbeitung durch die (westliche) Staatengemeinschaft bedürfen. Die heutigen Bedrohungen und Gefahren sind nicht mehr nur militärisch-zwischenstaatlicher Natur, sondern können ökologische, zivile, kriminelle, terroristische oder asymmetrisch-militärische Formen annehmen, sind daher grenzenlos und häufig unbestimmt in Ziel, Wirkung, Zeit und Ort, weder räumlich lokalisierbar noch exakt definierbar.¹¹⁰ In Verbindung mit den gewachsenen zwischenstaatlichen Verflechtungen und der zunehmenden Verwundbarkeit moderner Gesellschaften setzt sich daher die Erkenntnis durch, dass das klassische, militärische Sicherheitsverständnis unzureichend ist, um den komplexen sicherheitspolitischen Herausforderungen nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes angemessen begegnen zu können.

Moderne Sicherheits- und Verteidigungspolitik beruht daher auf einem erweiterten Sicherheitsbegriff:¹¹¹ Im Kern beschreibt der Begriff der *erweiterten Sicherheit* den Umstand, dass ausgehend von der Erkenntnis, dass die Bedrohungen der eigenen nationalen Sicherheit, die gleichzeitig auch immer eine Bedrohung der Sicherheitsinteressen der anderen (westlichen) Staaten darstellen ("verflochtene" Sicherheitsinteressen), auch nicht-militärischer Natur sein können, das Repertoire der Abwehrmaßnahmen ebenfalls um zivile Elemente erweitert werden muss, d.h. moderne Sicherheitspolitik muss den (asymmetrisch-)militärischen, terroristischen, kriminellen, ökologischen und zivilen Risiken, Gefahren und Bedrohungen ebenfalls

¹¹⁰ Vgl.: Schröfel, Josef/Pankratz, Thomas: Einleitung, in: Schröfl, Josef/Pankratz, Thomas (Hrsg.): *Asymmetrische Kriegsführung – ein neues Phänomen der Internationalen Politik?*, Baden Baden 2004, S. 9.

¹¹¹ Sicherheit wird dabei als ein Komplex von mindestens fünf Faktoren aufgefasst: innere und äußere sowie ökonomische, soziale und ökologische Sicherheit. Vgl.: Poulet, Wolf: Reformen des Sicherheitssektors als Voraussetzung für internationale Entwicklungszusammenarbeit, in: *Sicherheit und Frieden* (03/2005), S. 139.

mit einer breiten Palette von militärischen und zivilen Instrumenten begegnen.¹¹² Außerdem schließt der Begriff der *erweiterten Sicherheit* in Bezug auf die Bedrohungen für die "verflochtenen" westlichen Sicherheitsinteressen, die von *neuen Kriegen*/gescheiterten Staaten/privaten Gewaltakteuren ausgehen, die Einsicht ein, dass die heutige Sicherheits- und Verteidigungspolitik nicht mehr nur darauf abzielen kann, einen Status quo zu sichern bzw. zu verteidigen, sondern auch die gemeinsame Bekämpfung der Bedrohungen bzw. die Durchsetzung und Gewinnung von Interessen mittels präventiver (EU und USA) und präemptiver (USA) Maßnahmen und Interventionen umfassen muss.¹¹³ In der globalisierten und interdependenten Welt stellt die räumliche Entfernung der westlichen Hemisphäre von Zonen der Instabilität keinen ausreichenden Schutz mehr dar; dies bedeutet im Umkehrschluss, dass die Sicherheitsinteressen und die Stabilität der westlichen Welt heute nur dann gewährleistet werden können, wenn eine innere Stabilität und Sicherheit in Instabilitätszonen durch eine aktive und umfassende zivil-militärische Außen- und Sicherheitspolitik herbeigeführt wird.¹¹⁴

Das moderne Verständnis von Sicherheit und Verteidigung, das sowohl inhaltlich als auch geographisch erweitert wurde, sowie die daraus abgeleiteten Anforderungen an eine moderne Sicherheits- und Verteidigungspolitik bilden die Grundlage aller heute gültigen (westlichen) Sicherheitskonzepte. In den Verteidigungspolitischen Richtlinien (VPR) des Bundesministeriums der Verteidigung vom Mai des Jahres 2003 heißt es in Bezug auf das neue Verständnis von Verteidigung:

„Verteidigung heute umfasst allerdings mehr als die herkömmliche Verteidigung an den Landesgrenzen gegen einen konventionellen Angriff. Sie schließt die Verhütung von Konflikten und Krisen, die gemeinsame Bewältigung von Krisen und die Krisennachsorge ein. Dementsprechend lässt sich Verteidigung geographisch nicht mehr eingrenzen, sondern trägt zur Wahrung unserer Sicherheit bei, wo immer diese gefährdet ist“¹¹⁵.

In der Europäischen Sicherheitsstrategie vom Dezember des Jahres 2003 heißt es zusammenfassend:

„Unser herkömmliches Konzept der Selbstverteidigung, das bis zum Ende des Kalten Krieges galt, ging von der Gefahr einer Invasion aus. Bei den neuen Bedrohungen wird die erste Verteidigungslinie oftmals im Ausland liegen. Die neuen Bedrohungen sind dynamischer Art[...] ohne Gegenmaßnahmen werden terroristische Netzwerke immer gefährlicher. Staatlicher Zusammenbruch und organisierte Kriminalität breiten sich aus, wenn ihnen nicht entgegengewirkt wird [...]. Daher müssen wir bereit sein, vor Ausbruch einer Krise zu handeln. Konflikten und Bedrohungen kann nicht früh genug vorgebeugt werden. Im Gegensatz zu der massiv erkennbaren Bedrohung zur Zeit des Kalten Krieges ist keine der neuen Bedrohungen rein militärischer Natur und kann auch nicht mit rein militärischen Mitteln bewältigt werden. Jede dieser Bedrohungen erfor-

¹¹² Vgl.: Meier, Ernst-Christoph/Roßmanith, Richard/Schäfer, Heinz-Uwe: Wörterbuch zur Sicherheitspolitik, Hamburg 2003, S. 348.

¹¹³ Vgl.: Riemer, Andrea K./Hauser, Gunther: Die Nationale Sicherheitsstrategie der USA und die Europäische Sicherheitsstrategie: Ein Vergleich des Unvergleichbaren, in: Jäger, Thomas/Höse, Alexander/Oppermann, Kai (Hrsg.): Die Sicherheitsstrategien Europas und der USA, Baden Baden 2005, S. 80 ff.

¹¹⁴ Vgl.: Schröfel, Josef/Pankratz, Thomas, a.a.O. (FN 110), S. 9ff.

¹¹⁵ Vgl.: Bundesministerium der Verteidigung: Verteidigungspolitische Richtlinien, Mai 2003, S. 18.

dert eine Kombination von [militärischen, polizeilichen, justiziellen, geheimdienstlichen, politischen, wirtschaftlichen und humanitärer] Instrumenten.“¹¹⁶

Und im derzeit gültigen strategischen Konzept der NATO aus dem Jahr 1999 werden auf der Grundlage eines breit angelegten Sicherheitsansatzes die Anforderungen an die (global auszurichtende) Sicherheitspolitik des Bündnisses in Bezug auf die neuen Bedrohungen folgendermaßen beschrieben:

„[...] Die Sicherheit des Bündnisses muss jedoch auch den globalen Kontext berücksichtigen. Sicherheitsinteressen des Bündnisses können von anderen Risiken umfassender Natur berührt werden, einschließlich Akte des Terrorismus, der Sabotage und des organisierten Verbrechens sowie der Unterbrechung der Zufuhr lebenswichtiger Ressourcen. Die unkontrollierte Bewegung einer großen Zahl von Menschen, insbesondere als Folge bewaffneter Konflikte, kann ebenfalls Probleme für die Sicherheit und Stabilität des Bündnisses aufwerfen. Im Bündnis gibt es Mechanismen [...] zur Koordination der Maßnahmen der Bündnispartner einschließlich der Reaktion auf derartige Risiken.“¹¹⁷

Das neue Sicherheitsverständnis führte dementsprechend zu einer (anhaltenden) sicherheits- und verteidigungspolitischen Neuorientierung der westlichen Staaten. Strukturell drückt sich dies im anhaltenden Umbau der westlichen Armeen von Streitkräften der konventionellen Landes- und Bündnisverteidigung hin zu Interventionskräften, die in "out-of-area"-Einsätzen agieren können, aus. In der Praxis fand das neue Sicherheitsverständnis unter anderem in den Reaktionen der NATO und des VN-Sicherheitsrates auf die von Al Qaida ausgeübten Terrorattacken gegen die USA seinen Niederschlag. Der Nordatlantikat rief am 12. September des Jahres 2001 den NATO-Bündnisfalls nach Artikel 5 des Washingtoner Vertrags (bewaffneter Angriff auf ein Bündnismitglied) aus.¹¹⁸ Der VN-Sicherheitsrat stellte ebenfalls am 12. September des Jahres 2001 in der Resolution 1368 die Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit durch den internationalen Terrorismus fest und erkannte in diesem Zusammenhang das Selbstverteidigungsrecht der USA gemäß Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen an.¹¹⁹

2.2.2.2 Das "sicherheitspolitische Instrument" multilaterale Krisenintervention

Eine der Konsequenzen des neuen und erweiterten Verständnisses von Sicherheit und Verteidigung sowie der sich daraus abgeleiteten Anforderungen an eine moderne Sicherheits- und

¹¹⁶ Europäischer Rat: Europäische Sicherheitsstrategie, a.a.O.(FN 108), S. 7.

¹¹⁷ NATO: Das Strategische Konzept des Bündnisses vom 24. April 1999, Art 24, online unter: www.nato.diplo.de/contentblob/2153424/Daten/324331/StrategKonzWash1999_DownlDat.pdf [Stand: August 2011].

¹¹⁸ Vgl.: NATO: Statement des NATO-Rats vom 12. September 2001, online unter: www.nato.int/docu/pr/2001/p01-124e.htm [Stand: August 2011].

¹¹⁹ Vgl.: Resolution des VN-Sicherheitsrats 1368 vom 12. September 2001, online unter: www.un.org/Depts/german/sr/sr_01-02/srband_01res.pdf [Stand: August 2011].

Verteidigungspolitik war, dass im Lauf der 1990er Jahre vermehrt auf das sicherheitspolitische Instrument der multilateral organisierten Intervention zur Konfliktbearbeitung bzw. friedensschaffender, friedenssicherender und friedenskonsolidierender Interventionen in Ländern, die von einem *neuen Krieg* und/oder fragiler Staatlichkeit betroffen waren, zurückgegriffen wurde, um so den vielschichtigen Bedrohungen und Gefahren, die von ihnen ausgehen, entgegenzutreten.

Bis Mitte der 1990er Jahre wurden die multilateralen Interventionen zur Konfliktbearbeitung bzw. Friedensschaffung, -sicherung und -konsolidierung zunächst im Rahmen der Vereinten Nationen organisiert, die nach dem Ende des bipolaren Gegensatzes und der damit verbundenen Überwindung der Blockade im VN-Sicherheitsrates zwischenzeitlich an Handlungsspielraum gewonnen haben. Neben dem quantitativen Anstieg multilateraler Interventionen änderte sich auf der Grundlage des erweiterten Verständnisses von Sicherheit auch die Qualität der Interventionen. Es wurde erkannt, dass das klassische Konzept des VN-Peacekeepings durch Blauhelme (d.h. rein militärisches Personal, das nur zur Selbstverteidigung Gewalt anwenden darf und als Puffer zwischen staatlichen bzw. klar definierten Konfliktparteien installiert ist) nicht geeignet ist, den neuen Herausforderungen angemessen zu begegnen; insbesondere können mit einem solch passiven Mandat ausgestattete internationale Friedenstruppen nicht die Eindämmung und Beseitigung der neu entstandenen Bedrohungen für die direkt betroffene Bevölkerung, das internationale System als Ganzem und die nationale Sicherheit der (westlichen) Staaten im Speziellen gewährleisten. Dies führte dazu, dass die VN-Konzepte für Interventionen zur Friedenssicherung und -konsolidierung multidimensional und robuster angelegt wurden. Die militärische Komponente (Peacekeeping) der Interventionskräfte wurde um zivile Kräfte und Maßnahmen (Peacebuilding) ergänzt, die die zivile Konfliktbearbeitung beispielsweise in Form von Unterstützungsmaßnahmen bei Wahlen, Aufbau von Sicherheitskräften, Justiz und ziviler Verwaltung, Organisation der Entwaffnung und Demobilisierung der Gewaltakteure oder Repatriierung von Flüchtlingen übernahmen ("Agenda für den Frieden"¹²⁰). Wie die "United Nations Interim Administration Mission in Kosovo" (UNMIK), die die zivile Ergänzung der militärischen KFOR-Mission (Kosovo Force der NATO) darstellt, gezeigt hat, kann es inzwischen im Rahmen von multilateralen Interventionen sogar dazu kommen, dass von der Staatengemeinschaft politische und administrative Aufgaben interimistisch übernommen werden (so genannte "Peace-Support-and-

¹²⁰ Vgl: Boutros-Ghali, Boutros: An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping, Juni 1992, online unter: <http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html> [Stand: August 2011].

Governance"-Operationen).¹²¹ Außerdem erkannte man (auf Seiten der VN) nach zahlreichen gescheiterten Missionen im Verlauf der 1990er Jahre, dass die Missionen robuster in Bezug auf die militärischen Möglichkeiten (sogenanntes "robustes" Peacekeeping, das auch militärische Zwangsmaßnahmen zur Durchsetzung eines Mandates vorsieht) angelegt werden müssen, um angesichts der neuen Dimensionen der Gewaltanwendung durch private Gewaltakteure die Peacebuilding-Komponenten der Einsätze überhaupt implementieren zu können (Brahimi-Report).¹²² Allerdings wurden die Vereinten Nationen seit Mitte der 1990er Jahre nach einigen gescheiterten Missionen (z.B. Balkan/Srebrenica) und aufgrund des Umstands, dass die (westlichen) Staaten keine umfangreichen Truppenkontingente für Missionen, die außerhalb ihrer Interessenssphäre liegen, bereitstellen wollen, sowie wegen der gleichzeitigen Transformation der NATO von einer Organisation zur Verteidigung des Bündnisterritoriums seiner Mitglieder zu einem Bündnis/System kollektiver Sicherheit, das seine gemeinsamen ordnungs- bzw. sicherheitspolitischen Interessen auch in so genannten "out-of-area"-Einsätzen verfolgt, als entscheidender Akteur des militärischen Teils (friedensschaffende bzw. durch "robustes" Peacekeeping friedenssichernde Maßnahmen) multilateraler Kriseninterventionen – zumindest bei Interventionen in Ländern/Konflikten, die die westlichen Sicherheitsinteressen unmittelbar berühren – durch die NATO abgelöst.¹²³ Trotz des Brahimi-Reports aus dem Jahr 2000 ist zu bezweifeln, dass die Vereinten Nationen, im Gegensatz zu ihrer anhaltenden Bedeutung bei der Organisation der friedenskonsolidierenden Peacebuilding-Maßnahmen im Rahmen einer multilateralen Kriseninterventionen (z.B. UNAMA), in näherer Zukunft wieder zu einem wichtigen Akteur der militärischen, friedensschaffenden bzw. -sichernden Komponente bei diesen zur Wahrung der westlichen Sicherheitsinteressen gestarteten Interventionen werden, außer sie fungieren als Legitimationsinstanz. Wie die "Operation Allied Force" der NATO gegen die damalige Bundesrepublik Jugoslawien im Jahr 1999 gezeigt hat, behält sich das nordatlantische Sicherheitsbündnis jedoch das Recht vor, friedensschaffende Interventionen auch ohne ein Mandat des VN-Sicherheitsrates, d.h. nur im (sicherheitspolitischen) Interesse seiner Mitglieder durchzuführen. So ist dem strategischen Konzept der NATO aus dem Jahr 1999, das auf der Grundlage der Erfahrungen der Balkan-Interventionen und vor dem Hintergrund der neuen Bedrohungen entwickelt wurde, zu entnehmen, dass an dieser Praxis, NATO-Missionen zwar möglichst in Übereinstimmung mit der Charta der Vereinten Nationen durchzuführen, aber gegebenenfalls auch ohne VN-Mandat zu

¹²¹ Vgl.: Kühne, Winrich: Die Friedenseinsätze der VN, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (22/2005), S. 25 ff

¹²² Vgl.: VN-Sicherheitsrat: Report of the Panel on United Nations Peace Operations (Brahimi-Report), 21. August 2000, online unter: www.un.org/peace/reports/peace_operations/ [Stand: August 2011].

¹²³ Vgl.: Varwick, Johannes/Woyke, Wichard: Die Zukunft der NATO, Opladen 2000, S. 146 ff.

handeln, auch in Zukunft festgehalten wird. In Artikel 31 "Konfliktverhütung und Krisenbewältigung" heißt es:

„Im Zuge ihrer Politik der Friedenserhaltung, der Kriegsverhütung und der Stärkung von Sicherheit und Stabilität und wie in den grundlegenden Sicherheitsaufgaben dargelegt, wird die NATO in Zusammenarbeit mit anderen Organisationen [VN, OSZE] darum bemüht sein, Konflikte zu verhüten oder, sollte eine Krise auftreten, in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht zu deren wirksamen Bewältigung beitragen [...] In diesem Zusammenhang erinnert das Bündnis an seine späteren Beschlüsse in bezug auf Krisenreaktionseinsätze auf dem Balkan [Kosovo]. Unter der Berücksichtigung der Notwendigkeit von Bündnissolidarität und -zusammenhalt bleibt die Beteiligung an einer solchen Operation oder einem solchen Einsatz den Beschlüssen der Mitgliedsstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen Verfassungen vorbehalten.“¹²⁴

Kriseninterventionen zur Friedensschaffung, -sicherung und -konsolidierung in einem fragilen Staat zur Beseitigung der von ihm ausgehenden Bedrohungen können zwei Formen annehmen: Entweder handelt es sich – wie beispielsweise in Afghanistan – um eine Intervention in einem anhaltend schwelenden *neuen Krieg*, bei der die Friedensschaffung, -sicherung und -konsolidierung im Anschluss oder parallel an eine militärische Intervention/Invasion mit dem Ziel, einem Gegner seinen Willen aufzuzwingen (Verteidigung), beginnt, oder es handelt sich um eine Post-Konflikt-Intervention, die im Anschluss an die Beilegung des jeweiligen Konfliktes durch die Konfliktparteien (unter Vermittlung der Staatengemeinschaft) erfolgt, um ein Wiederaufflammen eines (nach wie vor schwelenden) *neuen Krieges* zu verhindern. Die zweite Variante, bei der die intervenierende Staatenkoalition versuchte, Länder bei ihrem Übergang vom Bürgerkrieg/*neuen Krieg* zu einem dauerhaften Frieden zu unterstützen, macht die überwiegende Zahl der seit den 1990er Jahren unternommenen Interventionen aus.¹²⁵

Für beide Formen der Krisenintervention in fragilen Staaten, in denen ein *neuer Krieg* schwelt, gilt, dass sie angesichts des weiter oben skizzierten Charakters der *neuen Kriege* sowie der von ihnen ausgehenden Bedrohungen insbesondere durch private Gewaltakteure in der globalisierten und interdependenten Welt, in der die sicherheitspolitischen Interessen der (westlichen) Staaten eng verflochten sind, weder unilateral noch rein militärisch angelegt sein können, wenn der Zweck, die Bedrohungen dauerhaft zu bannen, erreicht werden soll. Vielmehr muss, so der amerikanische Admiral Mike Mullen, mit Hilfe von Interventionen den kollektiven Bedrohungen durch ein multilateral organisiertes und zivil-militärisches strategisches Vorgehen mit dem Ziel, die staatlichen Strukturen zu stärken, begegnet werden.¹²⁶ Die multilaterale Ausrichtung des strategischen Handelns in einem scheiternden oder gescheiterten Staat, in dem ein *neuer Krieg* schwelt, schließt auch ein, dass die Rolle der (Nachbar-

¹²⁴ NATO: Das Strategische Konzept des Bündnisses, a.a.O. (FN 117), Art. 31.

¹²⁵ Die erste derartige Mission wurde im Jahr 1989 nach Namibia entsandt; ihr folgten u.a. Missionen in Kambodscha (1991), Ruanda (1993), Kroatien (1995), Guatemala (1997), Osttimor (1999), Liberia (2003) Vgl.: Paris, Roland: Wenn die Waffen schweigen – Friedenskonsolidierung nach innerstaatlichen Gewaltkonflikten, Hamburg 2007, S. 15 ff.

¹²⁶ Vgl.: Mullen, Mike, a.a.O. (FN 109), S. 29 ff.

)Staaten und ihre jeweilige Verwicklung in den Konflikt bedacht bzw. ihre Interessen bei der strategischen Planung berücksichtigt werden müssen, da ohne eine konstruktive Zusammenarbeit mit ihnen, das Ziel eines Staatsaufbaus nicht zu verwirklichen ist. Außerdem muss bei der strategischen Planung die Bedeutung der zahlreichen globalen wirtschaftlichen und ideologischen Verflechtungen bzw. der Unterstützung der Konfliktparteien mit und durch internationale Unternehmen und Finanzinstitute, Diaspora-Gemeinden oder global aktive und vernetzte kriminelle und terroristische Gruppen bedacht und auf diese mit politischen, wirtschaftlichen, polizeilichen, geheimdienstlichen Mitteln im Sinne des Ziels der multilateralen Intervention eingewirkt werden. Und schließlich gilt es, das strategische Handeln mit den Internationalen Organisationen (IO) und Nichtregierungsorganisationen (NRO), die meist wegen der humanitären Notlage weiter Bevölkerungsteile infolge des *neuen Krieges* in dem betroffenen Land schon vor der Intervention aktiv waren, zu koordinieren und ihre Kompetenz und Erfahrung nützend mit diesen zu kooperieren.

Rückblickend kann in Bezug auf die westliche Sicherheitspolitik im Umgang mit fragilen Staaten festgestellt werden, dass diese nur dann zu einer sicherheitspolitischen Bedrohung für die westlichen Sicherheitsinteressen wurden und eine (militärische) Intervention erforderlich machten, wenn die (westliche) Staatengemeinschaft bei der ordnungspolitischen bzw. strategischen Herausforderung, sich abzeichnende Zerfallsprozesse in fragilen Staaten rechtzeitig zu identifizieren und präventiv zu handeln, versagt hat (z.B. Zerfall Jugoslawiens) oder sie ignoriert hat (z.B. Afghanistan und Terrorismus oder Somalia und Piraterie). Dieser Sachverhalt trifft auf die praktizierte westliche Sicherheitspolitik in Bezug auf die Bedrohung durch zerfallende und zerfallene Staaten der vergangenen 20 Jahre zu; sie hat sich durch das Fehlen einer klaren Strategie bzw. durch Ad-hoc-Entscheidungen ausgezeichnet – Passivität, rhetorische Verrenkungen, halbherzige Engagements und militärische Interventionen haben sich abgewechselt.¹²⁷ Die Bedrohungen durch das Phänomen fragiler Staatlichkeit und die dadurch entstehenden Anforderungen an eine moderne Sicherheits- und Verteidigungspolitik wurden zwar erkannt und sind in die sicherheitspolitischen Konzepte eingeflossen, in der tatsächlich praktizierten (deutschen) Außen- und Sicherheitspolitik fanden sie aber keine Entsprechung.¹²⁸

¹²⁷ Vgl.: Schneekener, Ulrich: Internationales Statebuilding, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2007, S. 5, online unter: www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2007_S10_skr_korrUmbruch_ks.pdf [Stand: August 2011].

¹²⁸ So wird auch in Deutschland seit den 1990er Jahren trotz des Erkennens der neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen das Personal in den Botschaften der Dritten Welt und den entsprechenden analytischen und operativen Einheiten des Bundesnachrichtendienstes (BND) gekürzt sowie Entwicklungshilfe reduziert bzw. auf erfolgreiche Transformationsländer und nicht auf Regionen und Länder, die vom Staatszerfall bedroht sind, konzentriert. Außerdem wurde versäumt, die entsprechenden Abteilungen in den relevanten Ministerien (AA,

Infolge des 11. Septembers und im Verlauf des daraufhin begonnenen Antiterrorkampf scheinen außerdem die grundlegenden Erkenntnisse des erweiterten Sicherheitsverständnisses in Vergessenheit zu geraten. Viele andere globale, zivile und militärische Bedrohungen und Risiken gerade in Bezug auf das Phänomen fragiler Staatlichkeit scheinen von der Agenda verdrängt worden zu sein. Infolge der Fokussierung auf den globalen Antiterrorkampf und der Interventionen in Afghanistan und Irak wurden in erheblichem Maße mögliche Ressourcen für die zivile Sicherheitsvorsorge bei anderen potentiellen zivilen und militärischen Bedrohungsszenarien (z.B. zur Unterstützung von schwachen Staaten wie dem Jemen) absorbiert.¹²⁹

2.2.2.3 Von der humanitären zur (Sicherheits-)Interessen geleiteten Intervention

Parallel zur wachsenden Einsicht, dass die neu entstandenen Bedrohungen auch die Sicherheitsinteressen der westlichen Welt gefährden können, wurden im Verlauf der 1990er Jahre die Gründe ersichtlich, die eine militärische Intervention (Friedensschaffung) auslösten bzw. die eine Beteiligung der westlichen Staaten an Post-Konflikt-Missionen zur Friedenssicherung und -konsolidierung nach sich zogen. Dabei schienen Anfang der 1990er Jahre angesichts des verstärkten Engagements der VN bei der Konfliktbearbeitung Interventionen einzig zum Schutz und zur Versorgung der Bevölkerung eines von Staatsverfall und/oder von einem *neuen Kriege* betroffenen Landes ("Human Security"), d.h. aus rein humanitären Gründen, möglich, wie beispielsweise die UN-Mission in Somalia (UNOSOM II) ab dem Jahr 1992 Glauben machte. Der Völkermord in Ruanda im Jahr 1994 und die Weigerung der (westlichen) Staatengemeinschaft einzugreifen machten solche Hoffnungen jedoch schnell wieder zunichte. Vielmehr machten die Kriseninterventionen auf dem Balkan und dabei besonders der Luftkrieg der NATO gegen Serbien, aber vor allem die Sicherheitspolitik der Bush jr. Regierung speziell im Fall der Irakintervention klar, dass die Interventionslogik primär den klassischen (nationalen bzw. Bündnis) Sicherheitsinteressen folgt und eben nicht humanitären Gründen zum Schutz der Menschenrechte ("Responsibility to Protect"¹³⁰). Die von Politikern

BMZ, BMVg) entsprechend den neuen Herausforderungen personell ausreichend auszustatten. Vgl.: Mair, Stefan, a.a.O. (FN 78), S. 47.

¹²⁹ Vgl.: Hauswedell, Corinna: Erweiterte Sicherheit und militärische Entgrenzung, in: Blätter für deutsche und internationale Politik (06/2006), S. 730.

¹³⁰ Im Jahr 2001 veröffentlichte die International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS) unter dem Titel „The Responsibility to Protect“ einen Bericht, der sich mit der Frage, ob und wann es ein Recht auf eine humanitäre Intervention gibt, auseinandersetzte. Die Ergebnisse wurden als Diskussionsgrundlage an den damaligen VN-Generalsekretär Kofi Annan und die Gemeinschaft der VN übermittelt. Vgl.: International

in der Öffentlichkeit oftmals bekundete humanitäre Verantwortung ("low politics") zur Begründung einer Intervention dient – wie beispielsweise die Kosovointervention des NATO-Bündnisses, die unter anderem unter Berufung auf verletzte Menschenrechte erfolgte, gezeigt hat – lediglich als Legitimationsquelle des eigenen Handelns. Es kann angenommen werden, dass auch im 21. Jahrhundert die Verantwortung ("Responsibility to Protect"), die "menschliche Sicherheit" der in den von Staatszerfall und *neuen Kriegen* direkt betroffenen Bevölkerung zu schützen, nicht ausreichen wird, um eine militärische Intervention der (westlichen) Staatengemeinschaft bzw. eine angemessene Beteiligung westlicher Staaten an VN-Friedensinterventionen in Postkonfliktländern zu erwirken. Vielmehr werden es alleine schon angesichts der Vielzahl an akuten Problemfällen (unter anderem Afghanistan/Pakistan, Jemen, Somalia) bzw. angesichts der zur Verfügung stehenden knappen Mittel der westlichen Staaten sowie der schwindenden Unterstützung der Bevölkerung von Kriseninterventionen weiterhin sicherheitspolitische und geostrategische Interessen ("high politics") sein, die die westlichen Staaten bzw. das NATO-Bündnis zum Intervenieren bewegen.¹³¹

Die humanitäre Begründung der Notwendigkeit einer (militärischen) Intervention bzw. der Versuch, Sicherheitspolitik in einen moralischen Kontext zu stellen, wurde speziell in Deutschland im Verlauf der 1990er Jahre und der in dieser Phase beginnenden "Normalisierung" der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik dazu instrumentalisiert, die eigene Beteiligung an einem solchen multilateralen Einsatz bei der kriegskritischen Bevölkerung zu recht-

Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS): The Responsibility to Protect, Ottawa 2001, online unter: www.iciss.ca/pdf/Commission-Report.pdf [Stand: August 2011].

¹³¹ Vgl.: Hauswedell, Corinna, a.a.O. (FN 129), S. 723 ff. So ist beispielsweise der Zweck der Interventionen auf dem Balkan (Strategie-Ebene) darin zu sehen, dass die Wahrung der vitalen Sicherheitsinteressen Europas aber auch der USA (*Grand-Strategy*-Ebene) dadurch bedroht waren, dass in unmittelbarer Nähe Mitteleuropas Gebiete am entstehen waren, in denen die Staatlichkeit aufgehört hatte zu existieren und in denen private Gewaltakteure eine substaatliche Ordnung etabliert haben, aber vor allem, weil die Gefahr bestand, dass der Konflikt die ganze Region erfasst und so am Rand Europas vielschichtige Probleme (Flüchtlinge, organisiertes Verbrechen) entstehen könnten, die die Sicherheit Europas langfristig gefährden. Als ein weiteres Beispiel, das diese These stützt, kann die robuste VN-Intervention UNOSOM II unter amerikanischer Führung ab dem Jahr 1993 im gescheiterten Somalia angeführt werden: Zunächst intervenierte die internationale Staatengemeinschaft angesichts der katastrophalen humanitären Lage der Zivilbevölkerung und dem dadurch entstandenen Druck der Weltöffentlichkeit zu handeln im von Warlords beherrschten Somalia mit dem Ziel, die humanitäre Lage der Zivilbevölkerung zu verbessern und den *neuen Krieg* zu beenden. Nachdem die USA in Mogadischu in schwere Kämpfe verwickelt und die Bilder geschändeter amerikanischer Soldaten im (amerikanischen) Fernsehen ausgestrahlt wurden, wodurch die Unterstützung der amerikanischen Öffentlichkeit für die Mission schlagartig schwand, aber vor allem weil durch Somalia zum damaligen Zeitpunkt die vitalen Sicherheitsinteressen (der USA) nicht akut gefährdet waren, änderten die USA ihre Strategie (von einer offensiven in eine defensive) und zogen bis zum Jahr 1994 den Großteil ihrer Truppen ab, woraufhin die Intervention, die noch bis ins Jahr 1995 fort dauerte, in Bezug auf das Ziel, den Krieg zu beenden, letztendlich scheiterte. Die Ereignisse in Somalia wirkten sich im weiteren Verlauf der 1990er Jahre auf die Interventionslogik der USA und damit der gesamten (westlichen) Staatengemeinschaft aus (siehe z.B. Ruanda) und führten dazu, dass es nur zu einer Intervention kommt, wenn tatsächlich die vitalen Sicherheitsinteressen des Westens gefährdet sind.

fertigen.¹³² Dadurch hat die politische Elite aller Lager die Chance verstreichen lassen, anhand der realpolitischen Entwicklungen den Bundesbürgern die gegenwärtigen und zukünftigen sicherheitspolitischen Bedrohungen und Herausforderungen sowie Deutschlands neue Rolle innerhalb der westlichen Sicherheitsarchitektur zu erklären, um die Bürger auf dieser Grundlage von den tatsächlichen ordnungs- und sicherheitspolitischen Notwendigkeiten von Interventionen inklusive der militärischen Dimension im Allgemeinen und einer deutschen Beteiligung im Besonderen zu überzeugen. Auf dieses grundlegende und anhaltende Dilemma der deutschen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik soll bei der Erörterung der innenpolitischen Restriktionen deutscher (Außen- und) Sicherheitspolitik (3.1.) detaillierter eingegangen werden.

Die Instrumentalisierung des humanitären Arguments von Politikern und Militärs zur Rechtfertigung von (militärischen) Interventionen birgt in Verbindung mit dem erweitert verstandenen Sicherheitsbegriff und der darauf basierenden und grundsätzlich richtigen Erkenntnis, dass den Bedrohungen durch gescheiterte Staaten wie Afghanistan im Rahmen der Interventionen auch mit nicht-militärischen Instrumenten begegnet werden muss, die Gefahr der Überdehnung von Sicherheits- und Verteidigungspolitik bzw. der falschen strategischen Schwerpunktsetzung bei konkreten Interventionen: Erstens wird sich die verfolgte Sicherheits- und Verteidigungspolitik der (westlichen) Staaten(-gemeinschaft) angesichts knapper sicherheitspolitischer Mittel und angesichts der zahlreichen sicherheitspolitischen Herausforderungen auch im 21. Jahrhundert an den eigenen vitalen sicherheitspolitischen Interessen orientieren müssen. Zweitens darf bei konkreten Interventionen (wie z.B. in Afghanistan) und ihrer strategischen Ausgestaltung der eigentliche zugrunde liegende politische Zweck, nämlich die Bekämpfung der unmittelbaren Bedrohungen der westlichen Staatengemeinschaft, die von scheiternden Staaten, den dort geführten *neuen Kriegen* und insbesondere von den sich in ihnen befindenden und die (westliche) Staatengemeinschaft direkt attackierenden privaten Gewaltakteuren ausgehen, nicht aus den Augen verloren werden bzw. es muss vermieden werden, dass es aufgrund der Betonung humanitärer Gründe und normativer Vorstellungen (z.B. Demokratie) zur Unschärfe der zu implementierenden Strategie kommt.¹³³

¹³² So begründete beispielsweise der damalige deutsche Außenminister Joschka Fischer die Beteiligung der Bundeswehr im Kosovokrieg im Jahr 1999 mit der Erinnerung an Auschwitz und der daraus abgeleiteten Verantwortung Deutschlands, als er sagte: „Ich habe nicht nur gelernt: Nie wieder Krieg. Ich habe auch gelernt: Nie wieder Auschwitz“, zitiert nach: Fried, Nico: „Ich habe gelernt: Nie wieder Auschwitz“ – die Erinnerung an das Vernichtungslager gehört zu den Leitlinien von Außenminister Joschka Fischer, in: Süddeutsche Zeitung vom 25.01.2005, online unter: www.sueddeutsche.de/politik/fischer-ich-habe-gelernt-nie-wieder-auschwitz-1.915701 [Stand: August 2011].

¹³³ Vgl.: Jäger, Thomas/Höse, Alexander/Oppermann, Kai (Hrsg.): Die Sicherheitsstrategien Europas und der USA, Baden-Baden 2005.

Diesem Dilemma unterliegt, so die hier vertretene These, auch die multilaterale Statebuilding-Intervention in Afghanistan und die dabei (anfänglich) verfolgte Strategie, deren Zielsetzung – Aufbau eines an westlichen Vorstellungen orientierten Zentralstaates – sich neben dem politischen Zweck – Beseitigung der Bedrohung durch Al Qaida (direkt) bzw. durch den von Taliban beherrschten gescheiterten afghanischen Staat (indirekt) für die Sicherheitsinteressen der (westlichen) Staatenwelt – auch aus normativen Vorstellungen bezüglich des zu erreichenden Ziels Statebuilding abzuleiten scheint. Auf Deutschland und den deutschen Beitrag zur internationalen Statebuilding-Strategie in Afghanistan bezogen hat die Überbetonung der humanitären Motive bzw. der zivilen Ausrichtung des Engagements und die daraus entstandene öffentliche Erwartungshaltung bzw. der entstandene Erwartungsdruck dazu geführt, dass das deutsche strategische Handeln bzw. die verfolgte Taktik von vorneherein in erheblichem Maße determiniert waren, dass sie weder an den allgemeinen Anforderungen an Interventionsstrategien in gescheiterten Staaten bzw. *neuen Kriegen* (siehe Punkt 2.3.2) noch an den spezifischen afghanischen Gegebenheiten (siehe Punkt 3.2.1) ausgerichtet waren und dass sie zu unflexibel in Bezug auf eine Anpassung entsprechend der im Verlauf der Intervention nachjustierten multilateralen Gesamtstrategie waren.

Diesen Thesen – unrealistisches und nicht dem politischen Zweck entsprechendes Gesamtziel der Staatengemeinschaft/Deutschlands, Verfolgung der falschen (Handlungs-)Ziele durch die Staatengemeinschaft/Deutschland vor allem zu Beginn der Intervention, nicht zielführende taktische Umsetzung und mangelnde strategische Flexibilität der deutschen Strategie – soll im weiteren Verlauf der Arbeit nachgegangen werden. Um die These, dass das zu Beginn der Statebuilding-Intervention von der Staatengemeinschaft normativ formulierte Gesamtziel – Aufbau eines an westlichen Vorstellungen orientierten Zentralstaates – unrealistisch war, die verfolgten Handlungsziele und eingesetzten Mittel ungeeignet und nicht ausreichend waren und somit die ganze Strategie nicht zweckdienlich/kohärent war, zu belegen, wird im folgenden Punkt (2.3.) auf die strategischen Anforderungen, die staatliche Akteure bei (Statebuilding-)Interventionen in gescheiterten Staaten bzw. *neuen Kriegen* wie im speziellen afghanischen Fall grundsätzlich bedenken müssen, eingegangen, d.h. es müssen die allgemein und primär zu erreichenden (Handlungs-)Ziele und die dafür einzusetzenden Mittel identifiziert werden, die benötigt werden, um den politischen Zweck der Intervention, nämlich die Beseitigung der Bedrohung, die von dem betroffenen gescheiterten Staat und den in und aus ihm agierenden privaten Gewaltakteuren für die westlichen Sicherheitsinteressen ausgeht, zu erfüllen bzw. um das dementsprechend anzustrebende Gesamtziel "Statebuilding" zu erreichen.

Erst auf Grundlage dieser (idealtypische) Beschreibung kann eine Einordnung und Bewertung der internationalen und deutschen Statebuilding-Strategie in Afghanistan erfolgen.

2.3 Strategien staatlicher Akteure bei (Statebuilding-)Interventionen wie derjenigen in Afghanistan

Wie weiter oben erwähnt, wird in dieser Arbeit davon ausgegangen, dass die grundlegenden von Carl von Clausewitz gewonnenen Ansichten über die Anforderungen an die Konzeption eines konkreten Kriegsplanes, die auf den von ihm entwickelten theoretischen Erkenntnissen über das Wesen und den Zweck des Krieges aufbauen, auch heute noch Gültigkeit besitzen, insofern es sich um die Planung und Führung eines solchen Krieges durch staatliche Akteure handelt. Daher wird das auf den Clausewitzschen Erkenntnissen aufbauende Modell strategischen Handelns von Beckmann als Instrument zur Analyse der im Rahmen des internationalen Statebuilding-Engagements von Deutschland verfolgten Afghanistan-Strategie herangezogen. Allerdings wurde auch darauf verwiesen, dass die Clausewitzsche Definition von Strategie zu eng gefasst ist, um alle Ebenen strategischen Handelns zu erfassen, was, wie dargestellt, zur Erweiterung des klassischen Strategiebegriffs um den Begriff der *Grand Strategy* führen muss, eine Erkenntnis, die bereits Beckmann in seinem Modell strategischen Handelns berücksichtigt. Außerdem wurde schon angedeutet, dass die Clausewitzsche (militärische) Strategie-Definition vor allem deswegen zu eng ist, weil die (Kriegs-)Strategien staatlicher Akteure, die in einen *neuen Krieg* – d.h. einen Krieg, der keinen zwischenstaatlichen, sondern einen innerstaatlichen/-gesellschaftlichen bzw. transnationalen Charakter hat und in dem sie auf verschiedene nichtstaatliche Gewaltakteure treffen – involviert sind, nicht rein militärisch sein können, wenn sie zum Erfolg führen sollen. Wie in diesem Punkt zu zeigen sein wird, müssen moderne (Kriegs-)Strategien staatlicher Akteure bei einer Beteiligung in einem der *neuen Kriege* – im hier untersuchten Fall der multilateralen Intervention im als Staat gescheiterten Afghanistan zur Beseitigung der Bedrohungen, die von in ihm und aus ihm heraus agierenden privaten Gewaltakteuren für die westlichen Sicherheitsinteressen ausgehen – auf umfassenden militärischen *und* zivilen Elementen basieren.

Ziel dieses Punktes (2.3) ist, erstens das auf den Clausewitzschen Erkenntnissen zu Krieg und Strategie aufbauende Beckmannsche Modell strategischen Handelns entsprechend dem dieser Arbeit zugrunde liegenden zivil-militärischen Strategieverständnis zu modifizieren; zweitens die notwendige strategische Grundausrichtung zu beschreiben, die dem strategischen

Handeln staatlicher Akteure bei ihrer Beteiligung an einem *neuen Krieg* wie demjenigen in Afghanistan zugrunde liegen muss, wenn die staatlichen Akteure den politischen Zweck ihrer Kriegsführung – Beseitigung der Bedrohungen für die eigene Sicherheit – erreichen wollen, bzw. die entsprechend dem Zweck und entsprechend dem daraus ableitbaren und zu verfolgenden Gesamtziel "Statebuilding" primär zu erreichenden Handlungsziele sowie die dafür benötigten Mittel und zu ergreifenden Maßnahmen für den speziellen afghanischen Fall zu identifizieren. Zweck dieses Punktes ist, ein geeignetes Instrument (modifiziertes Modell) bzw. Kriterien (idealtypische Strategie) zu schaffen, um im Analyseteil der Arbeit das von Deutschland im Rahmen der internationalen Statebuilding-Intervention unternommene Afghanistan-Engagement auf seine strategische Kohärenz hin zu überprüfen.

Dementsprechend sollen zunächst (2.3.1) diejenigen Erkenntnisse von Carl von Clausewitz über Krieg, Strategie und strategisches Handeln noch einmal ins Gedächtnis gerufen werden, die auch heute noch für staatliche Akteure gelten bzw. die sie bei ihren strategischen Planungen auch in *neuen Kriegen* und somit auch im Afghanistankrieg bedenken und berücksichtigen sollten. Des Weiteren sollen die allgemeinen strategischen Prinzipien, die sich vor dem Hintergrund der Betrachtung der Phänomene *neue Kriege* und gescheiterte Staatlichkeit bei Interventionen bzw. der strategischen Planung staatlicher Akteure in einem der *neuen Kriege* ableiten lassen, zusammengefasst werden und es soll der spezielle in dieser Arbeit untersuchte *neue Krieg* in Afghanistan beschrieben werden. Auf dieser Grundlage soll das dieser Arbeit zugrunde liegende zivil-militärische Verständnis von Strategie definiert werden und eine Modifikation des Beckmannschen Modells (zur Analyse) strategischen Handelns erfolgen. Außerdem kann in Ableitung von den zusammengefassten Erkenntnissen bzw. der Beschreibung des speziellen in Afghanistan vorliegenden (*neuen*) Kriegs- und Interventionstyps sowie unter Nutzung des modifizierten Modells strategischen Handelns eine (idealtypische) Darstellung einer zu verfolgenden Interventionsstrategie in einem Fall wie dem afghanischen vorgenommen werden (2.3.2). Abschließend soll vor diesem Hintergrund das internationale und somit auch das in diesem eingebettete deutsche Afghanistan-Engagement kritisch betrachtet werden und die Thesen aufgestellt werden, denen im analytischen Teil der Arbeit nachgegangen werden soll (2.3.3).

2.3.1 Zusammenführung der Ergebnisse, ein erweitertes Strategieverständnis und ein dementsprechend modifiziertes Modell strategischen Handelns

Bevor in Punkt 2.3.2 eine idealtypische Darstellung einer in einem Fall wie dem afghanischen zu verfolgenden Strategie staatlicher Akteure vorgestellt werden soll, werden im Folgenden (2.3.1) noch einmal diejenigen Erkenntnisse von Clausewitz benannt, die auch für diese spezielle Kriegsstrategie von Relevanz sind (2.3.1.1). Außerdem werden die Erkenntnisse zusammengefasst, die in Punkt 2.2. über die *neuen Kriege*, das Phänomen der gescheiterten Staatlichkeit, die daraus entstehenden Bedrohungen und die Reaktion der (westlichen) Staatenwelt auf diese in Form von (Statebuilding-)Interventionen gewonnen wurden, und es wird der spezielle in Afghanistan vorliegende *neue Kriegstyp* bzw. die spezielle Form der Intervention beschrieben (2.3.1.2). Auf dieser Grundlage kann zunächst das (zivil-militärische) Strategieverständnis definiert werden, das staatlichem Handeln in *neuen Kriegen* zugrunde liegen muss, wenn es zweckdienlich bzw. erfolgreich sein soll. In Ableitung von diesem erweiterten Strategieverständnis soll außerdem das Beckmannsche Modell strategischen Handelns modifiziert werden, d.h. es sollen die Erkenntnisse in das Modell integriert werden, die bei der strategischen Planung staatlicher Akteure in Bezug auf die Anforderungen an ihre Kriegsführung in den *neuen Kriegen* bedacht werden müssen (2.3.1.3). Durch das Herausstellen der immer noch gültigen Clausewitzschen Erkenntnisse, durch die Zusammenfassung der Erkenntnisse über *neue Kriege* und gescheiterte Staatlichkeit, durch die allgemeine Beschreibung der von staatlichen Akteuren in ihnen zu verfolgenden zivil-militärischen (Statebuilding-)Strategien und durch die allgemeine Charakterisierung des Afghanistan-Krieges bzw. der multilateral organisierten Afghanistan-Intervention wird die Grundlage geschaffen, auf der eine unter Anwendung des (modifizierten) Modells strategischen Handelns in Punkt (2.3.2) vorzunehmende idealtypische Darstellung einer durch die Staatengemeinschaft zu verfolgenden (*Security-First*-)Statebuilding-Strategie erfolgen kann.

2.3.1.1 Gültigkeit und Grenzen von Clausewitz

Die von Clausewitz aufgestellten Grundannahmen über das Wesen des Krieges und die Logik der Kriegsführung besitzen, so die hier vertretene Auffassung, für das strategische Handeln staatlicher (demokratischer) Akteure (Einzelstaaten oder Staatenkoalitionen) auch in *neuen Kriegen* anhaltende Relevanz und sollten daher von Politikern und Strategen, die das Instru-

ment Krieg einsetzen bzw. die einen Kriegsplan entwerfen, berücksichtigt werden: Im Kern gilt dies für Clausewitz' Erkenntnisse zur „wunderlichen Dreifaltigkeit“¹³⁴, die in einem Krieg herrscht, und für die daraus ableitbare Erkenntnis über die "Dreifaltigkeitskriegsführung", der (demokratische) Staaten auch bei einer Beteiligung an *neuen Kriegen* unterworfen bleiben, sowie für die Logik der Zweck-Ziel-Mittel-Korrelation bezüglich der strategischen Planung.¹³⁵ Diese besagt, dass ein (von staatlichen Akteuren geführter) Krieg immer ein Mittel zur Ausübung von Macht ist, d.h. er wird zu einem bestimmten politischen Zweck geführt. Um den politischen Zweck zu erfüllen, müssen bestimmte Ziele erreicht werden, deren Definition wiederum die Wahl und den Umfang der Mittel bestimmt. Da der Krieg, so Clausewitz, immer aus einem politischen Zustand hervorgeht, kann das eigene strategische Handeln nur in dem durch die gesamtgesellschaftlichen Verhältnisse vorgegebenen Möglichkeitsrahmen erfolgen, was bedeutet, dass bei der Festlegung der Ziele und der Wahl der Mittel neben den eigenen auch die gegnerischen Fähigkeiten und Absichten sowie die Restriktionen durch bzw. die Auswirkungen auf das internationale System zu berücksichtigen sind. Daher gilt auch für die strategische Planung eines staatlichen Akteurs in einem *neuen Krieg*, dass er, bevor er sein konkretes strategisches Vorgehen plant, eine umfassende Analyse des Systems, aus dem heraus er handelt sowie desjenigen, das beeinflusst werden soll, vornehmen muss.¹³⁶

Erst auf der Grundlage und unter Berücksichtigung dieser Annahmen lässt sich, so Clausewitz, ein logischer und realistischer Kriegsplan entwerfen bzw. das strategische Vorgehen planen: Die erste strategische Aufgabe ist es, die Kriegsziele mit Blick auf die zu erreichenden politischen Zwecke des Krieges, die von der Politik vorgegeben werden, zu definieren, d.h. der Strategie muss sich überlegen, welches Ziel entsprechend dem zugrunde liegenden politischen Zweck angestrebt werden muss (welcher Zustand soll dem Krieg folgen) bzw. welche Handlungsziele dafür erreicht werden müssen. Auf dieser Grundlage kann er anschließend die benötigten Mittel innerhalb des vorgegebenen Möglichkeitsrahmens bestimmen, die benötigt werden, um die festgesetzten (Handlungs-)Ziele möglichst sicher zu erreichen.¹³⁷ Diese Erkenntnisse über das Entwerfen eines Kriegsplans als Ausgangspunkt einer

¹³⁴ Clausewitz, Carl von, a.a.O. (FN 4), S. 213.

¹³⁵ So lässt sich aus der von Clausewitz angeführten zweiten Dreifaltigkeit aus Volk, Militär und Regierung schließen, dass es in einer Demokratie unmöglich ist, einen Krieg über einen längeren Zeitraum zu führen, wenn sich das Volk und die Regierung bzw. die Mehrheit des Parlaments nicht mit den definierten Kriegszielen und den zum Erreichen dieser Ziele eingesetzten Mitteln identifiziert bzw. diese mitträgt. Vgl.: Heuser, Beatrice, a.a.O. (FN 9), S. 66 ff.

¹³⁶ Vgl: Beckmann, Rasmus (2008), a.a.O. (FN 5), S. 4.

¹³⁷ „Man fängt keinen Krieg an, oder man sollte vernünftigerweise keinen anfangen, ohne sich zu sagen, was man mit und was man in demselben erreichen will, das erstere ist der Zweck, das andere das Ziel. Durch diesen Hauptgedanken werden alle Richtungen gegeben, der Umfang der Mittel, das Maß der Energie bestimmt, und er

Erfolg versprechenden Strategie gelten auch für die Kriegsführung staatlicher Akteure in den (*neuen*) Kriegen des 21. Jahrhunderts, ebenso wie die Empfehlung von Clausewitz, bei der Definition der Kriegsziele auf eine enge Zusammenarbeit zwischen politischer und strategischer Führung zu bauen sowie seine Ansicht, dass die Strategie „mit ins Feld ziehen [muss]“¹³⁸, um fortwährend zu prüfen, ob die angestrebten Kriegsziele mit den eingesetzten Mitteln erreicht werden können und um gegebenenfalls die Strategie gemäß dem politischen Zweck nachzujustieren.¹³⁹ In Anbetracht dieser (angenommenen) anhaltenden Gültigkeit der Clausewitzschen Grundannahmen in Bezug auf die Bedingungen eines erfolgreichen strategischen Handelns wird in dieser Arbeit auf das auf Clausewitz` Überlegungen zum Kriegsplan aufbauende Modell (zur Analyse) strategischen Handelns von Rasmus Beckmann zurückgegriffen, um die deutsche Afghanistan-Strategie zu untersuchen und zu bewerten.

In Anbetracht des Clausewitzschen Verständnisses von Strategie werden allerdings die Grenzen seiner Brauchbarkeit für eine Kriegsplanung staatliche Akteure in einem (*neuen*) Krieg deutlich, da Clausewitz` Strategie-Verständnis in doppelter Hinsicht zu eng gefasst ist. Für Clausewitz ist Strategie

„[...] der Gebrauch des Gefechtes zum Zweck des Krieges; sie muß also dem ganzen kriegerischen Akt ein Ziel setzen, welches dem Zweck desselben entspricht, d.h. sie entwirft den Kriegsplan, und an dieses Ziel knüpft sie die Reihe der Handlungen an, welche zu demselben führen sollen, d.h. sie macht die Entwürfe zu den einzelnen Feldzügen und ordnet in diesen die einzelnen Gefechte an.“¹⁴⁰

Wie zahlreiche Strategen nach Clausewitz kritisch angemerkt haben, lässt sich strategisches Handeln aber nur dann vollständig erfassen, wenn man den Begriff der (klassischen) Strategie um den der *Grand Strategy* erweitert.¹⁴¹ Strategie und strategisches Handeln von Staaten oder internationalen (Sicherheits-) Gemeinschaften wie der NATO fängt demnach auf der Ebene der *Grand Strategy* an, auf der die (außen- und) sicherheitspolitische Ausrichtung (zu erreichende Ziele) auf der Basis einer Analyse der eigenen Interessen (politischer Zweck), der internationalen Struktur und der maßgeblichen Herausforderungen festgelegt wird und auf der die politischen und militärischen Instrumente und Mittel bestimmt werden, die zur Erreichung der Ziele und damit des politischen Zwecks führen (sollen). Der Entwurf der eigentlichen Strategie in einem bestimmten Krieg, dessen Zieldefinition und Mittelwahl in Abhängigkeit vom politischen Zweck dieses Krieges steht, ist daher nur vor dem Hintergrund der Ebene der *Grand Strategy* zu sehen. Konkret bedeutet dies, dass der politische Zweck eines Krieges auf

äußert seinen Einfluß bis in die kleinsten Glieder der Handlung hinab“; Clausewitz, Carl von, a.a.O. (FN 4), S. 952.

¹³⁸ Clausewitz, Carl von, a.a.O. (FN 4), S. 345.

¹³⁹ Vgl.: Beckmann, Rasmus (2008), a.a.O. (FN 5), S. 25.

¹⁴⁰ Clausewitz, Carl von, a.a.O. (FN 4), S. 345.

¹⁴¹ Siehe Punkt 2.1.2 – Clausewitz` Kriegsplan und das Beckmannsche Modell strategischen Handelns.

der Strategie-Ebene eine Konkretisierung des politischen Zwecks der *Grand Strategy*-Ebene darstellen muss und die Definition der Kriegsziele (und somit die Wahl der Mittel) im Einklang mit den Zielen und der Verfügbarkeit der Mittel, die auf der *Grand Strategy*-Ebene definiert wurden und vorhanden sind, stehen muss. Für die Analyse strategischen Handelns in einem bestimmten Krieg heißt das, dass eine Bewertung und Einordnung der Kriegs-Strategie nur unter Berücksichtigung ihres Verhältnisses zur gesamtstrategischen außen- und sicherheitspolitischen Ausrichtung erfolgen kann. Aus dieser Erweiterung des Strategiebegriffs um die Ebene der *Grand Strategy* folgt, dass sich das strategische Handeln insgesamt auf den drei miteinander verknüpften Ebenen *Grand Strategy*, Strategie und Taktik vollzieht. Entsprechend dieser Einsicht, dass strategisches Handeln schon vor der Definition von Kriegszielen beginnt, hat Beckmann sein Modell strategischen Handelns ergänzt.¹⁴²

Die Grenzen der Brauchbarkeit von Clausewitz' theoretischen Ausführungen zeigen sich des Weiteren bei der von ihm getroffenen Definition des eigentlichen Strategie-Begriffs, auch wenn das später dargelegte und dieser Arbeit zugrunde liegende Strategie-Verständnis im Kern weiterhin auf der Clausewitzschen Definition von Strategie beruht: Strategie stellt demnach das Bindeglied zwischen allgemeiner strategischer Zielsetzung und operativer Umsetzung dar und muss die doppelte Aufgabe erfüllen, dem ganzen kriegerischen Engagement ein Ziel, welches dem politischen Zweck entspricht, zu setzen und auf der Basis dieser Zieldefinition die einzelnen Handlungsziele, die auf der Taktik-Ebene umgesetzt werden, in Abhängigkeit vom Kriegsziel zu bestimmen und zu koordinieren. Die weiteren Aussagen in Clausewitz' Strategie-Definition, wonach Strategie lediglich der „[...] Gebrauch des Gefechtes zum Zweck des Krieges [...]“¹⁴³ ist, d.h. die militärische Definition von Strategie und strategischem Handeln und die sich daraus nach Clausewitz ableitbaren strategischen Prinzipien, gelten jedoch nur für die strategische Planung staatlicher Akteure in einem zwischenstaatlichen Krieg, in dem zwei gleichartige Gegner aufeinandertreffen.¹⁴⁴ Da sich, wie gesehen, das Phänomen Krieg und damit auch die Logik des Krieges grundlegend gewandelt haben, sind dementsprechend auch die Anforderungen an das strategische Handeln staatlicher Akteure in ihnen andere. Unter den Bedingungen der beschriebenen Phänomene der "Entstaatlichung" kriegerischer Gewalt in den *neuen Kriegen*, des Zerfalls staatlicher Strukturen infolge *neuer Kriege* sowie der sicherheitspolitischen Antwort der Staatengemeinschaft auf die von privaten Gewaltakteuren, *neuen Kriegen* bzw. gescheiterter Staatlichkeit ausgehenden vielschichtigen

¹⁴² Vgl.: Beckmann, Rasmus (2008), a.a.O. (FN 5), S. 22 ff.

¹⁴³ Clausewitz, Carl von, a.a.O. (FN 4), S. 345.

¹⁴⁴ Zum Strategiebegriff und den strategischen Prinzipien vgl.: Clausewitz, Carl von, a.a.O. (FN 4), S. 345-414, sowie speziell zu den strategischen Prinzipien bei Clausewitz: Beckmann, Rasmus (2008), a.a.O. (FN 5), S. 29 ff.

Bedrohungen in Form multilateraler Interventionen muss daher auch der (eigentliche) Strategiebegriff weiter gefasst werden, denn die politischen Zwecke einer solchen Intervention können durch die Verfolgung rein militärischer (Gefechts-)Ziele bzw. durch den alleinigen Einsatz von militärischen Mitteln (Gefechte) nicht erreicht werden.

2.3.1.2 *Neue Kriege, gescheiterte Staaten und Statebuilding sowie der spezielle neue Krieg in Afghanistan*

Wie im Punkt 2.2.1 beschrieben, hat sich der Charakter der Mehrzahl der in den letzten Jahrzehnten geführten Kriege, die in dieser Arbeit unter dem Begriff der *neuen Kriege* zusammengefasst werden, elementar gewandelt und somit sind die von Clausewitz getroffene rein militärische Definition von Strategie und die daraus ableitbaren Prämissen für die Entwicklung eines konkreten Kriegsplans unbrauchbar, wenn ein staatlicher Akteur sein strategisches Handeln in einem dieser *neuen Kriege* erfolgreich planen will. Im Folgenden soll daher gezeigt werden, welches erweiterte Verständnis von Strategie dem Handeln von staatlichen Akteuren im Vergleich zu der rein militärischen Strategie nach Clausewitz, auf der das Handeln von Staaten in einem zwischenstaatlichen Krieg basiert, in einem *neuen Krieg* wie demjenigen in Afghanistan zugrunde liegen muss. Im Geiste von Clausewitz, für den,

„[d]er erste, der großartigste, der entscheidende Akt des Urteils nun, welchen der Staatsmann und Feldherr ausübt, [der ist], dass er den Krieg, welchen er unternimmt, in dieser Beziehung richtig erkenne, ihn nicht für etwas nehme oder zu etwas machen wolle, was er der Natur der Verhältnisse nach nicht sein kann [...]“¹⁴⁵,

sollen dafür erstens noch einmal die wesentlichen Charakteristika der *neuen Kriege* aufgezeigt werden, zweitens soll auf das Phänomen der gescheiterten Staatlichkeit und auf die aus diesen entstehenden Bedrohungen bzw. auf die Reaktion der (westlichen) Staatenwelt in Form von Statebuilding-Interventionen verwiesen werden und drittens soll der spezielle *neue Krieg*, der in dieser Arbeit untersucht wird, betrachtet werden bzw. der spezielle vorliegende (Statebuilding-)Interventionstyp skizziert werden. Auf dieser Grundlage kann das dieser Arbeit zugrunde liegende Verständnis von Strategie definiert werden und das Beckmannsche Modell strategischen Handelns angepasst werden. Außerdem werden dadurch die Erkenntnisse erfasst, die es im folgenden Punkt (2.3.2) ermöglichen, unter Anwendung des angepassten Modells strategischen Handelns eine idealtypische Darstellung der strategischen Grundausrichtung einer multilateralen (Statebuilding-)Intervention wie in Afghanistan zu gewährleisten.

¹⁴⁵ Clausewitz, Carl von, a.a.O. (FN 4), S. 212.

Als das zentrale Wesensmerkmal der *neuen Kriege* ist die Entstaatlichung bzw. Privatisierung militärisch organisierter Gewalt zu sehen; das impliziert, dass diese innerstaatlich bzw. innergesellschaftlich oder transnational geführt werden. Clausewitz' Annahme, dass in einem Krieg zwei gleich organisierte (Volk, Regierung, Militär, Staatsgebiet) und mehr oder weniger rational handelnde Akteure (Zweck-Ziel-Mittel, Dreifaltigkeit) aufeinandertreffen, ist damit hinfällig und sein Verständnis von Strategie ist bzw. seine Gedanken zur Entwicklung eines Kriegsplans sind nicht mehr uneingeschränkt gültig. Die Beteiligung privater Gewaltakteure (Rebellen/Aufständische, Warlords, Terroristen, Gruppen der organisierten Kriminalität) führt dazu, dass sowohl die Nutzung des Mittels Krieg als auch die Art der Kriegsführung anderen Rationalitäten bzw. einer anderen Logik als derjenigen eines Staatenkrieges nach Clausewitz folgt. In den *neuen Kriegen* scheint ein übergeordneter politischer Zweck des eigenen kriegerischen Handelns bei vielen privaten Gewaltakteuren gar nicht erst vorhanden zu sein (organisierte Kriminalität und Warlords) oder im Verlauf der Konflikte hinter persönlichen oder wirtschaftlichen Interessen zurückzutreten (Rebellengruppen, Terroristen), d.h. für die privaten Gewaltakteure stellt der Krieg entweder an sich den Zweck dar oder aber er wird in seinem Verlauf zum eigentlichen Zweck; das Ziel des eigenen kriegerischen Handelns liegt dadurch nur noch in der Aufrechterhaltung des Status quo, also in der Fortführung des Krieges. Insbesondere für die privaten Gewaltakteure des organisierten Verbrechens und für die Kriegsherren stellt der Krieg den eigentlichen Zweck dar, da sie in einer kriegerischen Umgebung ihr Ziel, einen maximalen wirtschaftlichen Gewinn zu erzielen bzw. ihre persönliche Macht zu mehren, am erfolgreichsten durchsetzen können. Wie zahlreiche Beispiele der jüngeren Zeit zeigen, ist eine Beendigung eines *neuen Krieges* – sei es durch die Konfliktparteien selbst (und einer anschließenden VN-Peacekeeping und -building-Mission, um den fragilen Frieden abzusichern und zu konsolidieren) oder durch intervenierende, (externe) staatliche Akteure – angesichts der entstandenen (Bürger-)Kriegsökonomien und Gewaltmärkte, von denen eine Reihe weiterer Akteure – beispielsweise (Bergbau-)Unternehmen, Finanzinstitute, private Sicherheitsfirmen, aber auch (Nachbar-)Staaten – profitieren und die somit ebenfalls als (indirekt) in den Konflikt involvierte Akteure zu sehen sind, sehr schwer und wenn überhaupt nur unter einem hohen Mitteleinsatz zu erreichen.

Die Privatisierung militärischer Gewalt und die durch die unterschiedlichen privaten Gewaltakteure verfolgten Zwecke ihres kriegerischen Handelns haben weitreichende Folgen auf den Charakter der Kampfhandlungen und die Art der Kriegsführung, d.h. auf die Ziele, die von ihnen angestrebt werden, und auf die Mittel, die eingesetzt werden: Die Kampfhandlungen werden nicht mehr von eindeutig erkennbaren Kräften (eine Unterscheidung zwischen

Kombattanten und Nichtkombattanten ist nicht möglich) geführt, sie beschränken sich auf kein bestimmtes Kampfgebiet (eine Unterscheidung in Frontgebiet und Hinterland lässt sich nicht treffen; außerdem besteht die Gefahr, dass ganze Regionen in den Krieg hineingezogen werden, z.B. infolge von Vertreibung und Flucht) und die Kriegsführung der privaten Gewaltakteure beachtet keinen Verhaltenskodex (Kriegsvölkerrecht, Genfer Konvention) bzw. Regeln wie Kriegserklärung und Friedensschluss (der Beginn und das Ende der Konflikte ist nicht festzustellen).¹⁴⁶ Die Kriegsführung verfolgt primär nicht das Ziel, eine militärische Entscheidung zur Beendigung des Krieges herbeizuführen, sondern die Kontrolle über ein bestimmtes Territorium zu erlangen, um in diesem den eigenen Machtanspruch durchzusetzen und/oder dieses in irgendeiner Form auszubeuten. Die territoriale Kontrolle wird dabei oftmals nicht durch die Niederwerfung eines Gegners (einer offenen Konfrontation in einer Entscheidungsschlacht mit staatlichen oder anderen privaten Gewaltakteuren wird aus dem Weg gegangen), sondern auf dem Weg der politischen Kontrolle der Bevölkerung (oft entlang ethnischer Abstammung oder religiöser Überzeugungen) durch "Anti-Guerilla-Strategien" bzw. Terrorstrategien zu erreichen versucht, d.h. die Kriegsführung durch die privaten Gewaltakteure beruht primär auf dem Instrument der asymmetrischen Gewaltanwendung gegen Zivilisten, was zur Folge hat, dass es im Umfeld *neuer Kriege* immer wieder zu humanitären Katastrophen (Genozid, Massenflucht) kommt.¹⁴⁷ Um den Charakter der von staatlichen Akteuren verfolgten Strategien in *neuen Kriegen* ganzheitlich zu erfassen, muss man sich des Weiteren der asymmetrischen Konstellation bewusst werden, die besteht, wenn in einem dieser Konflikte staatliche auf private Gewaltakteure treffen: Wenn es zur kriegerischen Konfrontation zwischen staatlichen und privaten Gewaltakteuren in einem der *neuen Kriege* kommt, dann treffen zwei Akteure aufeinander, deren Eigenschaften grundsätzlich einer Asymmetrie unterworfen sind, was sich in den zur Verfügung stehenden Mitteln sowie in prinzipiell ungleichartigen dem eigenen Handeln zugrunde liegenden (Politik-)Rationalitäten und verfolgten Strategien zeigt.¹⁴⁸ Ein von (demokratischen) Staaten geführter Krieg ist erstens einem politischen Zweck untergeordnet, d.h. es werden Kriegsziele angestrebt, die zur Beendigung des Krieges führen sollen, und zweitens wird die Kriegsführung von der Clausewitzschen Logik der Dreifaltigkeitskriegsführung und dem Völkerrecht limitiert.¹⁴⁹ Für die privaten Ge-

¹⁴⁶ Vgl.: Münkler, Herfried, a.a.O. (FN 74), S. 24 ff.

¹⁴⁷ Vgl.: Kaldor, Mary, a.a.O. (FN 74), S. 17 ff.

¹⁴⁸ Vgl.: Münkler, Herfried, a.a.O. (FN 74), S. 57.

¹⁴⁹ An dieser Stelle soll darauf verwiesen werden, dass diese Beschreibung, wie die Erfahrungen der letzten Jahre gezeigt haben, nicht mehr uneingeschränkte Gültigkeit zu besitzen scheint: Staatliche Akteure sind in den letzten Jahren häufig der Versuchung erlegen, der Tendenz der Asymmetrisierung kriegerischer Gewalt durch die privaten Gewaltakteure durch die Anpassung des eigenen Vorgehens (z.B. durch die Anwendung der Folter) zu begegnen. Auch die Einrichtung von Gefangenenlagern (Guantanamo, Bagram) oder strategische Überlegungen

waltakteure ist der Krieg dagegen oft ein Mittel zum Zweck und ihre Kriegsführung ist keinen Restriktionen unterworfen. Wegen ihrer militärischen Unterlegenheit gegenüber den staatlichen Akteuren basiert die Kriegsführung der privaten Gewaltakteure im Kampf gegen staatliche Akteure auf asymmetrischen Strategien (defensive Partisanen- oder Guerillastrategien oder offensive Terrorstrategien). Dabei besteht das gemeinsame Ziel der unterschiedlichen (oft miteinander kooperierenden) privaten Gewaltakteure nicht darin, eine (militärische) Entscheidung herbeizuführen bzw. den staatlichen Akteur in einer direkten militärischen Konfrontation (Entscheidungsschlacht) zu besiegen, sondern zum einen darin, dessen Zielsetzung (Beendigung des *neuen Krieges* bzw. Wiederherstellung oder Durchsetzung des staatlichen Gewaltmonopols/Statebuilding) scheitern zu lassen, d.h. die staatlichen Gegner, insbesondere die Bevölkerung und die Regierung, davon zu überzeugen, dass die Kosten zur Erreichung ihrer gesetzten Ziele zu hoch sind bzw. sich diese gar nicht erreichen lassen, zum anderen darin, sich nicht besiegen zu lassen. Damit ist die gewandelte Natur der *neuen Kriege* im Gegensatz zum klassischen symmetrischen Staatenkrieg erfasst und die Eigenschaften sind charakterisiert, die jedem der *neuen Kriege* innewohnen und die bei der strategischen Planung für einen staatlichen Akteurs in einem dieser Konflikte zu bedenken sind.

Um jedoch die nach Clausewitz umfassendste aller strategischen Fragen nach dem richtigen Erkennen der Natur des hier untersuchten Krieges ganz zu erfassen, um auf dieser Grundlage einen brauchbaren Strategie-Begriff zu definieren, der wiederum den Bezugspunkt der in Punkt 2.3.2. zu identifizierenden strategischen Anforderungen an das Handeln staatlicher Akteure bei einer (Statebuilding-)Intervention in einem Konflikt wie im gescheiterten Afghanistan darstellt, muss das Phänomen der gescheiterten Staatlichkeit, das in engem Zusammenhang mit den *neuen Kriegen* steht, die aufgrund dieser entstehende direkte Bedrohung für die westlichen Sicherheitsinteressen durch private Gewaltakteure – im Fall Afghanistans durch das Al Qaida-Netzwerk, das in dem gescheiterten Staat Afghanistan ein sicheres Refugium für seine Führungskader gefunden und Ausbildungsstätten für seine global aktiven Anhänger aufgebaut hat – sowie die Reaktion der (westlichen) Staatenwelt auf die Bedrohungen in Form von (Statebuilding-)Interventionen in die Betrachtung mit einbezogen werden. Erst vor diesem Hintergrund lässt sich erkennen, welchen Charakter der Krieg in Afghanistan hat und

wie zur Präemption (NSS) sind völkerrechtlich höchst problematisch und bergen die Gefahr einer nachhaltigen Aushöhlung internationalen Rechts. In Bezug auf die Dreifaltigkeitslogik ist einschränkend zu erwähnen, dass staatliche Akteure der Privatisierung des Krieges zunehmend mit Outsourcing- und Privatisierungsstrategien begegnen. Dadurch wird erstens die Gefahr erhöht, dass sich Kriege weiter verselbstständigen, und es zweitens zu einem grundlegenden Legitimationsproblem kommt, weil die Gefahr besteht, dass die demokratische Öffentlichkeit die Kontrolle über die staatlichen Kriegakteure verliert. Vgl.: Kümmel, Gerhard: Chamäleon Krieg: Die Diversifizierung des Kriegsbildes und die Folgen für die Streitkräfte, in: Kümmel, Gerhard/Collmer, Sabine (Hrsg.): Asymmetrische Konflikte und Terrorismusbekämpfung, Baden Baden 2003, S. 39ff.

welche Strategie die Staaten bei einer Intervention in einem solchen Konflikt verfolgen müssen, um die Bedrohungen zu beseitigen (Zweck), bzw. welche Mittel benötigt werden, um die dafür zu erreichenden Ziele zu verwirklichen. Allgemein gilt, dass, wenn ein staatlicher Akteur das Instrument Krieg in Form einer Intervention einsetzt, um einen privaten Gewaltakteur, der in und aus einem gescheiterten Staat heraus agiert, zur Erfüllung seines Willens zu zwingen bzw. die Bedrohungen, die von ihm und dem gescheiterten Staat ausgehen, zu beseitigen, er entsprechend den Einsichten, die sich aus einer Analyse des Charakters der *neuen Kriege*, der asymmetrischen Kriegsführung privater Gewaltakteure sowie der Rolle fragiler Staatlichkeit ergeben, sein strategisches Handeln nicht rein militärisch anlegen darf, sondern dass sein Kriegsplan sowohl auf militärischen als auch auf zivilen Elementen aufbauen muss: Im Kern bedeutet dies, dass, um den politischen Zweck – die Bedrohung dauerhaft zu beseitigen – zu erreichen und nachhaltig zu sichern, eine umfassende zivil-militärische Statebuilding-Strategie zur Überwindung der gescheiterten Staatlichkeit für das betroffenen Land entwickelt und in ihm implementiert werden muss.¹⁵⁰ Das strategische (Gesamt-)Ziel staatlicher Akteure in solchen Kriegen kann also nicht der militärische Sieg über den sie bedrohenden privaten Gewaltakteur sein, was angesichts seiner asymmetrischen Kriegsführung grundsätzlich schwer zu erreichen ist, sondern in erster Linie die Beseitigung seiner Existenzgrundlage, die ihm das Umfeld des gescheiterten Staates liefert, indem die staatlichen Strukturen und Institutionen in dem betroffenen Land (wieder) aufgebaut werden: Die Kriegsstrategie muss also eine umfassende zivil-militärische Strategie mit dem Ziel "Statebuilding" sein.¹⁵¹ Bei einer Intervention wie derjenigen in Afghanistan muss die implementierte Statebuilding-Strategie besonderen strategischen Anforderungen genügen: Denn die Afghanistan-Intervention unterscheidet sich von den meisten multilateralen Interventionen in fragilen Staa-

¹⁵⁰ Internationales Statebuilding zur Überwindung fragiler Staatlichkeit zählt zu einer der zentralen sicherheitspolitischen Aufgaben der internationalen Gemeinschaft zu Beginn des 21. Jahrhunderts. Dabei geht es ganz allgemein um die nachhaltige Stärkung staatlicher Strukturen und Institutionen sowie eine bessere Steuerungs- und Handlungsfähigkeit staatlicher Akteure insbesondere in den Kernbereichen eines Staates (Sicherheit, Wohlfahrt, Legitimität/Rechtsstaatlichkeit). Analog zu den verschiedenen Graden fragiler Staatlichkeit kann auch das international organisierte Statebuilding unterschiedliche Zielsetzungen verfolgen: Erstens die Stabilisierung bestehender Strukturen und Institutionen, zweitens deren Reform und Transformation und drittens den (Wieder-)Aufbau von Strukturen und Institutionen. In Afghanistan besteht die Zielsetzung in der letztgenannten und am schwierigsten zu bewerkstelligenden Variante. Vgl.: Schneckener, Ulrich, a.a.O. (FN 127), S. 9.

¹⁵¹ In der englischsprachigen Literatur wird statt Statebuilding auch der Begriff Nationbuilding verwendet; vgl.: Dobbins, James/Jones, Seth G./Crane, Keith/DeGrasse, Beth Cole, *The Beginner's Guide to Nation-Building*, Santa Monica: RAND National Security Research Division 2007, S. 4, online unter: www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2007/RAND_MG557.pdf [Stand: August 2011].

Dieser synonyme Gebrauch ist allerdings irreführend: Während mit Statebuilding im Kern der Wiederaufbau staatlicher Strukturen gemeint ist (der eben auch durch externe Akteure angestoßen bzw. durchgeführt werden kann), beschreibt der Begriff Nationbuilding den viel längerfristigen Prozess, bei dem ein Staat und seine Bevölkerung im Sinne der Herausbildung kollektiver Identitätsstrukturen (Nation) zusammenwachsen. Vgl.: Wilke, Boris: *Staatsbildung in Afghanistan*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2004, S. 12, online unter: www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2004_S30_wkb_ks.pdf [Stand: August 2011].

ten und/oder *neuen Kriegen* zur Konfliktbearbeitung der 1990er Jahre insofern, als sie nicht als eine rein friedenssichernde und -konsolidierende Statebuilding-Intervention (Stabilisierungs- und Wiederaufbau-Intervention), die präventiv oder im Anschluss an einen von allen wichtigen Konfliktparteien ausgehandelten Friedensvertrag initiiert wurde, angelegt ist, sondern ihren Ursprung in einer in Reaktion auf die Terrorattacken des 11. Septembers militärischen Intervention hat, die parallel zur Statebuilding-Mission weitergeführt wird. Das Gesamtengagement der Staatengemeinschaft in Afghanistan umfasst also eine Statebuilding-Intervention und eine militärische Intervention im Rahmen der weltweit geführten Antiterror-Operation "Operation Enduring Freedom" (OEF), in der die westlichen Sicherheitsinteressen verteidigt werden bzw. in der die die USA ("den Westen") angreifenden und nach wie vor bedrohenden Gewaltakteure (Al Qaida/Taliban) militärisch bekämpft werden; d.h. die multilateralen (OEF-)Interventionen sind selbst eine der Konfliktparteien des *neuen Krieges*, in dem die Staatengemeinschaft parallel eine Statebuilding-Intervention durchführt. Dadurch, dass der anschließend bzw. parallel gestartete Friedenssicherungs- und Friedenskonsolidierungs-Part des Gesamtengagements, in dessen Rahmen die staatlichen Strukturen wiederaufgebaut werden sollen, mehr oder weniger von denselben Kräften ("der Westen") organisiert wird (zumindest aus Sicht der Taliban), die in die vorangegangene und anhaltende Militärintervention involviert waren bzw. sind, ist auch das internationale Personal der zivil-militärischen Statebuilding-Mission ("International Security Assistance Force" (ISAF)/"United Nations Assistance Mission in Afghanistan" (UNAMA)) de facto als Kriegspartei in den *neuen afghanischen Krieg* involviert.

Mit Blick auf den speziellen *neuen Krieg*/Interventionstyp in Afghanistan bzw. mit Blick auf die spezielle Herausforderung an das Statebuilding-Vorhaben lässt sich zusammenfassend feststellen: Bei der (westlichen) Krisenintervention in Afghanistan handelt es sich erstens um einen (*neuen*) Krieg, bei dem eine unter US-Führung stehende Staatenkoalition (OEF) das Terrornetzwerk Al Qaida bzw. die islamistischen Taliban militärisch bekämpft, und zweitens um eine internationale Statebuilding-Intervention (ISAF/UNAMA) in einem gescheiterten Staat, in dem ein *neuer Krieg* schwelt; d.h. die Gesamtintervention hat einerseits den Charakter einer Militär- andererseits denjenigen einer Statebuilding-Intervention. Gemeinsamer Zweck der beiden Interventionen ist es, den direkten Bedrohungen durch den islamistisch motivierten Terrorismus, der die unmittelbaren westlichen ("verflochtenen") Sicherheitsinteressen berührt, bzw. den indirekten Bedrohungen der Sicherheitsinteressen durch den von Taliban beherrschten und gescheiterten Staat Afghanistan zu begegnen, einerseits durch die militärische Bekämpfung des "den Westen" direkt bedrohenden Gewaltakteurs (Al Qaida/Taliban)

im Rahmen der OEF, andererseits durch die Stabilisierung der Sicherheitslage (ISAF) und schließlich langfristig durch den (Wieder-)Aufbau der staatlichen Strukturen (UNAMA) im gescheiterten Afghanistan, um so den die (westlichen) Sicherheitsinteressen direkt bedrohenden privaten Gewaltakteuren die Grundlage ihres Handelns nachhaltig zu entziehen. Dabei greift die Staatengemeinschaft als Konfliktpartei in einen schon schwelenden *neuen Krieg* ein und muss ihr letztendlich für das Erreichen des politischen Zwecks entscheidendes Ziel des Staatsaufbaus im Weberschen Sinn von Macht gegen den Willen eines ihr feindlich gegenüberstehenden Akteurs (Taliban) durchsetzen und verteidigen, was auch impliziert, dass die im Rahmen der Stabilisierungs- und Wiederaufbau-Mission (ISAF/UNAMA) eingesetzten militärischen Truppen und das zivile Personal von Anfang an als Teil der "westlichen Besatzung" als Konfliktpartei in den *neuen Krieg* verwickelt waren und sind.¹⁵² Neben den zu bekämpfenden privaten Gewaltakteuren und den von diesen ausgehenden (globalen) Bedrohungen sind zahlreiche weitere private Gewaltakteure (Warlords, Netzwerke der organisierten Kriminalität, politisch, ethnisch oder religiös motivierte Gruppen, Kriminelle) in den schwelenden *neuen Krieg* involviert, deren (kriegerisches) Handeln eine Vielzahl von weiteren lokalen (vor allem in Bezug auf die Situation der Zivilbevölkerung z.B. durch Kriminalität, humanitäre Notlagen oder Repressionen), regionalen (transnational operierende politische-militärische oder religiöse Gruppen, grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, Flüchtlingsbewegungen) und globalen (Drogenhandel, Schmuggel) Bedrohungen hervorrufen und die, da sie von dem Zustand der gescheiterten Staatlichkeit bzw. von dem kriegerischen Umfeld auf unterschiedliche Weise profitieren (machtpolitisch, wirtschaftlich), den Statebuilding-Absichten der intervenierenden Staatenkoalition potentiell feindselig gegenüberstehen, d.h. das gemeinsame Ziel verfolgen, den Aufbau staatlicher Strukturen in Afghanistan nach westlichen Vorstellungen scheitern zu lassen. Des Weiteren ist für den Charakter des Krieges und somit für die strategischen Überlegungen in Bezug auf die Interventions-Strategie von Bedeutung, dass die Intervention in einer geostrategisch heiklen Region, die die Interessensphäre Irans, Russlands, Chinas, Pakistans und Indiens direkt berührt, erfolgt. Neben den Nachbarstaaten, die in Afghanistan ihre je eigenen Interessen und "Stellvertreter" in Gestalt von durch sie unterstützten privaten Gewaltakteuren haben (z.B. Pakistan/pakistanischer Geheimdienst und Taliban), sind in den afghanischen Konflikt, der zum Zeitpunkt des Beginns der (westlichen) Intervention bereits über 20 Jahre andauerte, zahlreiche weitere externe staatliche (insbesondere Saudi Arabien, ohne deren finanzielle Unterstützung und ideelle Einflussnahme – Wahhabismus –

¹⁵² Nach Weber bedeutet Macht „jede Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichviel worauf diese Chance beruht“. Weber, Max: *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen 1922, S. 28.

die weltweite Ausbreitung radikaler islamistischer Strömungen, u.a. in Gestalt der afghanisch-pakistanischen Taliban, seit den 1970er Jahren nicht vorstellbar wäre)¹⁵³ und nichtstaatliche Akteur (Finanzinstitute, Unternehmen, Diasporagemeinden, Islamisten aus aller Welt, aber auch Internationale Organisationen und Nichtregierungsorganisationen, die in Afghanistan aktiv sind) involviert.

Drei Aspekte werden, wie in Punkt 2.3.2. genauer zu zeigen sein wird, in Bezug auf einen Kriegstyp wie dem afghanischen sowie in Bezug auf die von der (westlichen) Staatengemeinschaft darin zu verfolgende Interventionsstrategie jetzt schon deutlich: Erstens gilt auch hier, dass der politische Zweck einer solchen Intervention (Beseitigung der von einem privaten Gewaltakteur ausgehenden direkten Bedrohungen für die westlichen Sicherheitsinteressen bzw. Beseitigung der indirekten Bedrohung durch den gescheiterten Staat, in dessen Umfeld die direkte Bedrohung erst entstehen konnte) nur dann erreicht wird, wenn das strategische (politische) Ziel, die staatlichen Strukturen wiederaufzubauen, angestrebt wird. Zweitens muss die Gesamtintervention sowohl den Charakter einer Militärintervention – zunächst vor allem, um den die Sicherheitsinteressen direkt bedrohenden Gewaltakteur zu bekämpfen, später, um die dem Statebuilding-Vorhaben feindlich gesinnten Akteure zu bekämpfen – als auch einer "klassischen" Statebuilding-Intervention (Stabilisierungs- und Wiederaufbau-Intervention) haben. Drittens müssen im Rahmen der verfolgten Statebuilding-Strategie, die im Anschluss und in Fortführung oder wie in Afghanistan parallel und ergänzend zu einer Militärintervention ins Leben gerufen wird, angesichts der speziellen Umstände, in denen die Intervention stattfindet – d.h. die Interventionsmächte sind als Konfliktpartei in den nach wie vor schwellenden *neuen Krieg* involviert –, zunächst anhaltend bzw. ergänzend friedensschaffende Handlungsziele verfolgt werden bzw. es muss zu Beginn der Statebuilding-Intervention in besonderem Maße auch auf militärische Mittel gebaut werden, um in Kombination mit der Implementierung von friedenssichernden Handlungszielen zunächst das Ziel, ein sicheres und stabiles Umfeld für den zivilen Aufbau zu schaffen und abzusichern, zu erreichen. Wie zu zeigen sein wird, sollte eine Statebuilding-Intervention in einem Fall wie dem afghanischen gleichgültig, ob sie in Fortführung einer vorangegangenen Militärintervention oder in Ergänzung zu einer solchen begonnen wurde, auf einer sogenannten *Security-First-Statebuilding-Strategie* beruhen.¹⁵⁴

¹⁵³ Zur Rolle Saudi Arabiens bei der weltweiten Re-Islamisierung bzw. dem weltweiten Aufkommen islamistischer Strömungen ab den 1970er Jahren vgl.: Kepel, Gilles: *Das Schwarzbuch des Dschihad*, München 2004, S. 94 ff.

¹⁵⁴ Vgl.: Schneckener, Ulrich, a.a.O. (FN 127), S. 16.

2.3.1.3 Ein erweitertes zivil-militärisches Verständnis von Strategie – ein modifiziertes Modell (zur Analyse) strategischen Handelns

In Anlehnung an Carl von Clausewitz' Strategie-Definition und vor dem Hintergrund des hier vorliegenden und skizzierten Kriegstyps und den sich daraus ergebenden Anforderungen an einen erfolgsversprechenden Kriegsplan wird Strategie in dieser Arbeit als der Gebrauch militärischer *und* ziviler Mittel zum Zweck des Krieges verstanden, d.h. die Strategie bzw. die Strategen entwerfen einen Kriegsplan, der sowohl militärische als auch zivile Elemente enthält. Dabei muss die Strategie als Bindeglied zwischen allgemeiner strategischer Zielsetzung und operativer Umsetzung erstens das strategische Gesamtziel definieren, das zum Erreichen des politischen Zwecks führt, und zweitens muss sie auf der Basis dieser Zieldefinition die einzelnen militärischen, wirtschaftlichen, politischen, polizeilichen, geheimdienstlichen, entwicklungspolitischen, diplomatischen Handlungsziele der Strategie bestimmen und koordinieren, die zu dem Kriegsziel führen sollen und die dann auf der Taktik-Ebene mit Hilfe der entsprechend den Handlungszielen bereitgestellten (militärischen und zivilen) Mitteln bzw. definierten zu unternehmenden Maßnahmen umgesetzt werden müssen.

Dieses einerseits sich von Clausewitz' Definition ableitende andererseits im Vergleich zu Clausewitz erweiterte Verständnis von Strategie impliziert zweierlei: Erstens kann das auf den Clausewitzschen Erkenntnissen aufbauende Modell (zur Analyse) strategischen Handelns von Beckmann (Schaubild Seite 25) als methodische Grundlage der kritischen Analyse und Bewertung der deutschen Afghanistan-Strategie grundsätzlich herangezogen werden. Zweitens muss es aber entsprechend den Anforderungen an strategisches Handeln staatlicher Akteure in *neuen Kriegen* bzw. in dem speziellen afghanischen Krieg sowie entsprechend dem in dieser Arbeit zugrunde liegenden zivil-militärischen Verständnis von Strategie angepasst werden. Nach Clausewitz sind die in einem Krieg verfolgten (militärischen) Ziele je nach zugrunde liegendem Zweck im Spektrum zwischen offensiver "Vernichtung der gegnerischen Streitkräfte und Einnahme des gegnerischen Territoriums" und defensivem "Ermüden des Gegners" zu suchen. Um diese Ziele zu erreichen, müssen (militärische) "Gefechtsziele" hauptsächlich mittels "Gefechten" (neben "Kriegsdiplomatie" und "Ermüden") umgesetzt werden.¹⁵⁵ Wie die Beschreibung des speziellen in Afghanistan schwelenden Krieges, an dem die internationale Staatengemeinschaft beteiligt ist, deutlich gemacht hat, kann ein solcher von ihr aber nur dann erfolgreich geführt werden – Zweck: Beseitigung der Bedrohungen der eigenen Sicherheitsinteressen –, wenn das strategische Ziel, die staatlichen Strukturen des

¹⁵⁵ Vgl.: Beckmann, Rasmus (2008), a.a.O. (FN 5), S. 27 ff.

gescheiterten Staates (Afghanistan) wiederaufzubauen, erreicht wird; das Kriegsziel der Staatengemeinschaft in diesem speziellen Krieg ist also ein politisches (Statebuilding) und kein militärisches! Entsprechend diesem Ziel und entsprechend den Erkenntnissen, die sich aus der Analyse der *neuen Kriege* sowie dem Phänomen fragiler Staatlichkeit bzw. den Anforderungen an das strategische Handeln staatlicher Akteure in ihrem Kampf gegen private Gewaltakteure ergeben, müssen dementsprechend auch die in einem derartigen Krieg verfolgten Handlungsziele (bei Clausewitz: "Gefechtsziele") militärischer und ziviler Natur sein – friedensschaffende, -sichernde/-stabilisierende und konsolidierende Handlungsziele. Die dafür benötigten Mittel bzw. die dementsprechend zu implementierenden Maßnahmen müssen sich folglich ebenfalls aus einer breiten Palette sowohl militärischer als auch ziviler Mittel und Maßnahmen zusammensetzen. Wie im Folgenden (2.3.2) genauer zu zeigen sein wird, genügt es, um das Handlungsziel, "Frieden schaffen", zu verwirklichen, beispielsweise nicht, mit Hilfe militärischer Mittel und Maßnahmen die privaten Gewaltakteure zu bekämpfen (und niederzuwerfen); vielmehr kann die Bekämpfung privater Gewalt nur gelingen, wenn bei der taktischen Umsetzung des Handlungsziels "Frieden schaffen" (z.B. Aufstandsbewegung bekämpfen oder Warlords entmachten – taktische Ziele) die (direkten taktischen) militärischen Maßnahmen von einer Vielzahl (indirekter taktischer) ziviler Maßnahmen (z.B. Entzug der wirtschaftlichen Grundlagen, Integration in die entstehenden staatlichen Strukturen) flankiert werden; zum anderen müssen, um das friedensschaffende Handlungsziel zu erreichen, parallel dazu insbesondere friedenssichernde aber auch friedenskonsolidierende Handlungsziele verfolgt werden (integrierte Strategie), in deren Rahmen unter anderem die taktischen Ziele, die öffentliche Ordnung und Sicherheit zu gewährleisten, einheimische Sicherheitskräfte auszubilden und staatliche (Sicherheits-)Strukturen und Institutionen (Gewaltmonopol) aufzubauen, komplementär verwirklicht werden müssen.

Nachdem sowohl die umfassendste strategische Aufgabe, den Krieg richtig zu erkennen, gelöst ist, als auch die erste strategische Aufgabe, nämlich die Definition des Kriegsziels (Statebuilding) einer multilateralen Intervention für einen Fall wie in Afghanistan in Abhängigkeit vom politischen Zweck des Krieges, der in der Beseitigung der Bedrohungen, die von einem privaten Gewaltakteur (im Fall Afghanistans das terroristisch islamistische Al Qaida-Netzwerke bzw. die afghanisch-pakistanische Taliban-Bewegung) für die Sicherheitsinteressen der intervenierenden Staaten (direkt) sowie von dem gescheiterten Staat (indirekt) ausgehen, in dessen Umfeld die privaten Gewaltakteure erst zur Bedrohung werden konnten, zu sehen ist grundsätzlich geklärt ist und nachdem dementsprechend das dieser Arbeit zugrunde liegende Strategieverständnis erläutert sowie das Modell (zur Analyse) strategischen Han-

delns modifiziert wurde, kann mit der genaueren (idealtypischen) Bestimmung der entsprechend dem (Gesamt-)Ziel "Statebuilding" anzustrebenden und zu erreichenden strategischen Handlungsziele, die durch die Strategen koordiniert und auf der Taktik-Ebene umgesetzt werden müssen, fortgefahren werden.¹⁵⁶ Dies soll im folgenden Punkt geschehen.

2.3.2 Strategische Anforderungen an multilaterale Statebuilding-Interventionen wie im vorliegenden afghanischen Fall

Im Folgenden soll der Frage nachgegangen werden, welcher Maxime die zivil-militärische Interventions-Strategie der Staatengemeinschaft bei ihrem Eingreifen im gescheiterten Staat Afghanistan, von dem indirekt (gescheiterte Staatlichkeit) bzw. direkt (in Gestalt eines aus ihm heraus operierenden privaten Gewaltakteurs) eine Bedrohung der westlichen Sicherheitsinteressen ausgeht, folgen muss (bzw. folgen hätte müssen), um das erklärte Ziel, die Afghanen dabei zu unterstützen, funktionsfähige staatliche Strukturen und Institutionen (wieder-)aufzubauen, zu erreichen, bzw. welche strategischen Handlungsziele dafür primär verwirklicht werden müssen, welche strategischen Mittel bzw. Maßnahmen zur Erreichung dieser (Handlungs-)Ziele benötigt werden und wie diese auf der Taktik-Ebene umgesetzt werden müssen.

Diese grundlegenden Bedingungen und Anforderungen an die Ausgestaltung der Interventions-Strategie lassen sich auf der Grundlage der oben angestellten Überlegungen in Bezug auf das Wesen der *neuen Kriege*, in Bezug auf die Eigenschaften und die asymmetrische Kriegsführung privater Gewaltakteure, in Bezug auf das Phänomen gescheiterter Staatlichkeit, in Bezug auf den speziellen in Afghanistan vorliegenden (*neuen*) Kriegs- und Interventionstyp und auf der Grundlage der gewonnenen Erkenntnisse der zivil-militärischen Statebuilding-Interventionen der letzten 20 Jahre sowie aus den Lektionen, die sich im Rückblick auf

¹⁵⁶ Im Fall Afghanistans wurde, wie später zu zeigen sein wird, im Lauf der Intervention klar, dass die Hauptbedrohung für die westliche Sicherheit von den Taliban ausgeht, insbesondere in Gestalt des Szenarios, dass es zu einer Machtübernahme durch die Islamisten im Atomstaat Pakistan kommen könnte. Dies würde die westlichen Sicherheitsinteressen in einer viel existenzielleren Art und Weise berühren als die Bedrohung durch den islamistischen Al Qaida Terror. Das primär zu erreichende strategische Ziel verschob und erweiterte sich und ist in der Schwächung der Taliban-Bewegung einerseits durch Statebuilding-Maßnahmen in Afghanistan und andererseits durch die Unterstützung Pakistans bei seinem (vermeintlichen) Kampf gegen die islamistischen Extremisten zu sehen, um so die Gefahr einzudämmen, dass die Taliban die ganze Region weiter destabilisieren bzw. der schlimmste anzunehmende Fall eintritt, nämlich dass die Taliban in den Besitz der pakistanischen Atomwaffen gelangen.

die Intervention in Afghanistan herauskristallisiert haben, ableiten.¹⁵⁷ Einschränkung ist anzumerken, dass es nicht das Ziel dieser Arbeit sein soll, die Bedingungen für und die Anforderungen an diese Art der (Statebuilding-)Intervention exakt und im Detail zu bestimmen. Das erscheint angesichts der Tatsache, dass sich aus den (oftmals wenig erfolgreichen) Statebuilding-Bemühungen der internationalen Gemeinschaft seit den 1990er Jahren kein allgemeingültiger "Statebuilding-Bauplan", sondern nur einige allgemein zu berücksichtigende strategische Prinzipien ableiten lassen, bzw. angesichts der Tatsache, dass jede Intervention und speziell die Afghanistan-Intervention, die die internationale Gemeinschaft vor noch nie dagewesene strategische Herausforderungen gestellt hat und nach wie vor stellt, einen einmaligen Charakter besitzt und daher spezifischen strategischen Anforderungen gerecht werden muss, ohnehin nicht möglich.¹⁵⁸

Hier soll lediglich auf die allgemeinen Anforderungen an eine solche (Statebuilding-)Interventions-Strategie, die sich aus der vorangegangenen Analyse des speziellen (afghanischen) Kriegstyps ergibt, eingegangen werden (2.3.2.1). Weiter soll die hier angenommene und entsprechend den Anforderungen an eine solche Intervention primär zu verfolgende Statebuilding-Strategie (*Security-First-Statebuilding-Strategie*) charakterisiert werden, in deren Rahmen zunächst die die friedenskonsolidierenden Statebuilding-Maßnahmen bedingenden gesamtstrategischen Handlungsziele – nämlich Frieden zu schaffen und für Sicherheit und Stabilität in dem betroffenen Land zu sorgen – angestrebt werden; d.h. es soll geklärt werden, welche Handlungsziele im Rahmen einer *Security-First-Statebuilding-Strategie* entsprechend ihrem Zweck (Friedenskonsolidierung/ziviles Statebuilding ermöglichen) bzw. entsprechend ihrem Ziel (Frieden schaffen und sichern/stabilisieren) verfolgt werden müssen und welche Mittel und Maßnahmen dementsprechend benötigt werden bzw. zu ergreifen sind (2.3.2.2). Anschließend sollen vor dem Hintergrund dieser Beschreibung die sich daraus ableitbaren Konsequenzen in Bezug auf die benötigte strategische Grundausrichtung (2.3.2.3) bzw. in Bezug auf die primär zu verfolgenden taktischen Ziele und die zu ihrer Verwirklichung

¹⁵⁷ Als Beispiele für Studien über vergangene Statebuilding-Missionen seien hier die umfassende Studie des US-Botschafters a.D. James Dobbins, der bei zahlreichen Statebuilding-Operationen die US-Politik koordiniert hat (Balkan, Afghanistan) – vgl.: Dobbins, James/Jones, Seth G./Crane, Keith/DeGrasse, Beth Cole, a.a.O. (FN 151) – sowie die Studie des dem Pentagon angeschlossenen Defense Science Board erwähnt; vgl.: Fields, Craig/Odeen, Phil: Transition to and from Hostilities – Defense Science Board (DSB) 2004 Summer Study, Washington 2004, online unter: www.acq.osd.mil/dsb/reports/ADA438417.pdf [Stand: August 2011.]

¹⁵⁸ Vgl.: Logan, Justin/Preble, Christopher: Failed States and Flawed Logic, in: Policy Analysis (Nr.560) 11. Januar 2006, S. 18 ff., online unter: www.cato.org/pubs/pas/pa560.pdf [Stand: August 2011].

Außerdem bezweifeln Logan und Preble ebenso wie eine Reihe weiterer Kritiker grundsätzlich den Nutzen von Statebuilding-Interventionen in gescheiterten Staaten als Mittel, den sicherheitspolitischen Interessen (der USA) zu dienen, da, so ihr Argument, die angestrebten Ziele mit der tatsächlichen Bereitschaft, die dafür benötigten Mittel zur Verfügung zu stellen, kollidieren bzw. die Kosten-Nutzen-Relation von Statebuilding-Interventionen in Bezug auf die Wahrung der Sicherheitsinteressen in keinem vernünftigen Verhältnis zueinander stehen.

hauptsächlich benötigten und zu ergreifenden taktischen Mittel und Maßnahmen (2.3.2.4) bei einer Statebuilding-Intervention wie in Afghanistan skizziert werden. Vor diesem Hintergrund lassen sich, das zweite Kapitel abschließend, das internationale Gesamtengagement (OEF, ISAF, UNAMA) und die internationale Statebuilding-Intervention (ISAF, UNAMA) im Allgemeinen sowie die deutsche Afghanistan-Strategie, die in das internationale Statebuilding-Engagement eingebettet ist, im Speziellen kritisch betrachten (2.3.3) und es lassen sich die Thesen aufstellen, denen im analytischen Teil der Arbeit (Kapitel 3) nachgegangen werden soll.

2.3.2.1 Allgemeine Anforderungen an Statebuilding-Strategien im Umfeld *neuer Kriege* und gescheiterter Staatlichkeit

Bevor die allgemeinen Anforderungen an (Statebuilding-)Interventionsstrategien staatlicher Akteure in Fällen wie dem afghanischen dargestellt werden, muss einleitend darauf hingewiesen werden, dass Interventionsstrategien zum (Wieder-)Aufbau staatlicher Strukturen grundsätzlich in eine Gesamtstrategie zur Eindämmung der Gefahren, die von *neuen Kriegen* und dem Phänomen der fragilen Staatlichkeit ausgehen, eingebettet sein muss(t)en. Angesichts der enormen sicherheitspolitischen Herausforderungen und "verflochtenen" Interessen muss es sich bei dieser Gesamtstrategie erstens um eine (im Rahmen der westlichen Sicherheitsgemeinschaft) kollektiv entwickelte Strategie handeln, die zweitens zunächst darauf abzielt, einen Konflikt bzw. einen staatlichen Kollaps durch präventives Handeln zu verhindern und die, falls dies nicht gelingt, drittens dazu beiträgt, eine notwendig werdende multilaterale (Statebuilding-)Intervention erfolgreich zu führen. Allerdings, so merkt der US-Admiral Mike Mullen an, wurde es bis heute von westlichen Sicherheitspolitikern und Strategen versäumt, solche Strategien, die funktionaler oder geographischer Natur sein können, zu entwerfen. Statt die neuen Realitäten moderner Sicherheitspolitik zu antizipieren und auf dieser Grundlage neue Strategien zu entwickeln, die in Bezug auf den Aufbau entsprechender Fähigkeiten sowie in Bezug auf die Planung und Bearbeitung einzelner Fälle benötigt werden, wird, so Mullen, auf einzelne Konfliktszenarien lediglich reagiert.¹⁵⁹

Dieser Befund – reaktives, kein (gesamt-)strategisches Agieren – gilt auch in Bezug auf die infolge des 11. Septembers gestartete Intervention in Afghanistan; der staatliche Zerfall und die dort entstehenden Bedrohungen wurden in den 1990er Jahren von der Weltgemeinschaft

¹⁵⁹ Vgl.: Mullen, Mike, a.a.O. (FN 109), S. 29 ff.

aus den weiter oben angeführten Gründen – insbesondere aufgrund des Umstandes, dass der sicherheitspolitische Fokus des Westens auf der Balkanregion lag – weitgehend ignoriert, und die strategische Ausgestaltung der Intervention erfolgte deshalb ad hoc und eben nicht auf der Grundlage einer funktionalen oder regionalen Gesamtstrategie. Es muss heute als strategisches Versäumnis angesehen werden, dass die (westliche) Staatengemeinschaft trotz der sich abzeichnenden neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen in den 1990er Jahren weder funktionale (Statebuilding) noch regionale Strategien ausgearbeitet hat, die bei der Entwicklung einer (präventiven) Afghanistan-Strategie schon während der 1990er Jahre herangezogen hätten werden können bzw. die in Bezug auf die nach dem 11. September benötigte Interventionsstrategie in Afghanistan als Grundlage hätten dienen können. Wäre es der (westlichen) Staatengemeinschaft bereits nach dem Abzug der Sowjetunion bzw. zu Beginn der 1990er Jahre gelungen, den nach über einem Jahrzehnt Krieg fragilen afghanischen Staat durch ein internationales Statebuilding-Konzept unter Einbeziehung aller in den Konflikt involvierten Parteien (insbesondere auch der externen staatlichen Unterstützer der einzelnen afghanischen privaten Gewaltakteure wie Pakistan, Saudi Arabien, Iran, Russland und Indien) vor dem völligen Kollabieren zu bewahren, wäre der Aufstieg der Taliban, der erst in dem entstandenen machtpolitischen Vakuum des zerfallenden und unter den anarchischen Zuständen leidenden Afghanistans möglich wurde, vermutlich zu verhindern gewesen; das global agierende Al Qaida-Netzwerk, das erst auf "Einladung" des ihm ideologisch nahestehenden Taliban-Regimes seine Basis und Terrorcamps, in denen die später im globalen Kampf eingesetzten Dschihadisten aus aller Welt ihre terroristische Ausbildung und Einweisung erhielten, in Afghanistan aufbauen und unterhalten konnte, wäre erheblich geschwächt worden.¹⁶⁰ Doch wie die Geschichte gezeigt hat, nahmen die Entwicklungen einen anderen Lauf: Nach dem Abzug der Roten Armee im Jahr 1989 entbrannte in Afghanistan ein Bürgerkrieg, der im Jahr 1992 erst zum Sturz des kommunistischen Nadschibullah-Regimes und in der Folgezeit zum Zerfall Afghanistans in die Einflussbereiche verschiedener Warlords führte. Auch der Aufstieg der islamistischen Taliban ab dem Jahr 1994 und ihre Kontrolle über weite Teile des Landes ab dem Jahr 1996 konnte weder den (*neuen*) Krieg beenden noch konnte (und wollte) das Taliban-Regime um Mullah Omar staatliche Strukturen im westlichen Verständnis etablieren.¹⁶¹

¹⁶⁰ Wie bereits weiter oben erwähnt, war Afghanistan nach dem Abzug der Sowjetunion und dem Ende des Ost-West-Konflikts von der sicherheitspolitischen Agenda verschwunden: Es kam weder aufgrund des Drucks der Weltöffentlichkeit (CNN/Somalia) zu einer (humanitären) Intervention noch wurden die Entwicklungen in Afghanistan in ihrer sicherheitspolitischen Bedeutung richtig eingeschätzt; das hängt unmittelbar mit der sicherheitspolitischen (materiellen und geistigen) Fokussierung des Westens auf die Ereignisse auf dem Balkan zusammen.

¹⁶¹ Zum Begriff des Staates vgl.: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf/Schüttemeyer, Suzanne S.: Lexikon der Politik – Politische Begriffe Band 7, München 1998, S. 606 ff.

Dadurch wurde Afghanistan zu einer Art Prototyp des gescheiterten Staates, in dem ein *neuer Krieg* mit all seinen Facetten brodelte: Neben den Taliban, die maßgeblich (unter anfänglicher Duldung der USA) von Pakistan und Saudi Arabien unterstützt wurden, und der sogenannten Nordallianz als ihrem größten Widersacher, die im Grunde nicht mehr als eine Ansammlung nicht paschtunisch-stämmiger Warlords darstellte und die ihre Unterstützung hauptsächlich aus dem Iran und von Russland erhielt, kämpften auf dem (ehemaligen) afghanischen Staatsgebiet zahllose weitere private Gewaltakteure – politisch bzw. religiös motivierte Gruppen, Warlords, organisierte Kriminalität, islamistische Terroristen aus aller Welt, einfache Kriminelle – um Macht und Einfluss oder einfach nur aus wirtschaftlichen Erwägungen. Dies führte dazu, dass sich in Afghanistan im Lauf der 1990er Jahre ein Gewaltmarkt verstetigte, der sich auf die ganze Region destabilisierend auswirkte, und dass es unter der Zivilbevölkerung immer wieder zu humanitären Notlagen kam. Als sich die internationale Staatengemeinschaft im Jahr 2001 dazu entschloss, in dem gescheiterten Staat Afghanistan bzw. dem dort schwelenden *neuen Krieg* zu intervenieren, waren es jedoch nicht die lokalen (humanitäre Lage der Bevölkerung) und regionalen (Destabilisierung der gesamten Region durch Flüchtlinge, Drogen und Schmuggel) Bedrohungen und Gefahren, die die Intervention der internationalen Staatengemeinschaft auslösten, sondern die erst nach den Terrorattacken des 11. September auf die USA in ihrem ganzen Umfang ins Bewusstsein gerückte globale Bedrohung durch den islamistischen Terrorismus in Gestalt des Al Qaida Netzwerkes, das vom Gebiet des gescheiterten Staates Afghanistan in Kooperation mit den lokal verwurzelten islamistischen Taliban aus operierte und das die westlichen Sicherheitsinteressen direkt bedrohte, sowie die sich daraus ergebende Notwendigkeit, diesen Bedrohungen offensiv entgegenzutreten.¹⁶²

Im Folgenden soll nun der Frage nachgegangen werden, welche Grundausrichtung eine zivil-militärische (Statebuilding-)Strategie im vorliegenden afghanischen Kriegs- bzw. Interventionstyp haben muss, um eben diese Bedrohung der westlichen Sicherheit durch einen privaten Gewaltakteur – in Afghanistan durch das terroristische Al Qaida-Netzwerk und durch die fundamentalistische Taliban-Bewegung – zu bannen (unmittelbarer Zweck) bzw. um die Bedrohung der westlichen Sicherheitsinteressen durch den gescheiterten Staat (Afghanistan), in dessen Umfeld die direkten Bedrohungen erst entstehen konnten, zu beseitigen (tieferliegender Zweck) und um das entsprechend dieser Zwecke zu verwirklichende (und durch die Staatengemeinschaft erklärte) strategische (Gesamt-)Ziel, die staatlichen Strukturen des betroffenen und gescheiterten Staates (Afghanistan) wiederaufzubauen, zu erreichen, bzw. welche Handlungsziele dafür (primär) angestrebt werden müssen und welche militärischen

¹⁶² Zu den afghanischen Entwicklungen bis zum 11. September vgl. detaillierter Seite 172 ff.

und zivilen Mittel bzw. Maßnahmen dafür benötigt bzw. ergriffen werden müssen. Zunächst muss eine (multilaterale) Intervention wie die in Afghanistan aufgrund des Kriegstyps und aufgrund des zugrunde liegenden politischen Zwecks einerseits den Charakter einer (verteidigenden und friedensschaffenden) Militär- andererseits einer (friedensschaffenden, -sichernden und -konsolidierenden) Statebuilding-Intervention haben, wobei sie entsprechend dem angestrebten Gesamtziel insgesamt als Statebuilding-Intervention zu bezeichnen ist.¹⁶³ Um den politischen Zweck zu erfüllen bzw. um das dafür letztendlich entscheidende Ziel, die gescheiterte Staatlichkeit durch den (Wieder-)Aufbau staatlicher Strukturen und Institutionen zu überwinden, zu erreichen, muss sich die im Rahmen dieser speziellen Statebuilding-Intervention verfolgte Strategie je nach dem anzustrebenden bzw. zu erreichenden Handlungsziel (Verteidigung, Frieden schaffen, sichern und konsolidieren) einer breiten Palette strategischer Mittel und Maßnahmen bedienen: von militärisch-verteidigenden (Kampfoperationen gegen den angreifenden Gewaltakteur) über friedensschaffende (offensives zivil-militärisches Vorgehen gegen private Gewaltakteure) über friedenssichernde und -stabilisierende (Gewährleistung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit) bis hin zu friedenskonsolidierenden (Wiederaufbau von staatlichen (Sicherheits-)Institutionen und Strukturen) Maßnahmen. Die jeweiligen Handlungsziele, die auf der Taktik-Ebene umgesetzt werden, und die in diesem Rahmen eingesetzten Mittel müssen dabei entsprechend dem Gesamtziel von den Strategen koordiniert und aufeinander abgestimmt werden, da nur durch ein integriertes strategisches Vorgehen das Gesamtziel erreicht werden kann.¹⁶⁴

Am Anfang einer wie in Afghanistan unternommenen (Statebuilding-)Intervention in einem gescheiterten Staat muss angesichts des in dem betroffenen Land stattfindenden *neuen Krieges* und angesichts der Anwesenheit eines privaten Gewaltakteurs, der die westlichen Sicherheitsinteressen unmittelbar bedroht, eine militärische Intervention stehen, bei der erstens mit Hilfe militärischer Kampfoperationen der direkt feindlich gesinnte Gewaltakteur (Al Qaida/Taliban) militärisch bekämpft wird (Verteidigung) und zweitens die Sicherheitslage durch die intervenierenden Truppen im Allgemeinen stabilisiert wird; dies kann auch die militärische Bekämpfung weiterer, den Interventionskräften feindlich gesinnter nichtstaatlicher Gewaltakteure beinhalten (friedensschaffende Maßnahmen). Wie das Beispiel des internationalen Engagements in Afghanistan zeigt, kann die militärische Intervention zur Verteidigung und (eigentlich) Friedensschaffung vorher und während der Statebuilding-Intervention

¹⁶³ Der erforderliche Doppelcharakter einer solchen Intervention (Militär- sowie Statebuilding-Intervention) bedeutet jedoch nicht, dass die Intervention, wie im afghanischen Fall geschehen, automatisch in zwei getrennte Missionen unterteilt werden muss. Wie zu zeigen sein wird, ist eine solche Unterteilung für die strategische Gesamtplanung und den Erfolg der Gesamtintervention sogar von Nachteil.

¹⁶⁴ Vgl.: Fields, Craig/Odeen, Phil, a.a.O. (FN 157), S. 6 ff.

(ISAF/UNAMA) im Rahmen einer eigenständigen Mission (OEF) und unter einem separaten Mandat erfolgen. Allerdings wurde und wird, das soll an dieser Stelle mit Blick auf die verfolgte internationale Gesamtstrategie in Afghanistan bereits kritisch angemerkt werden, im Rahmen der OEF, die nicht nur in Afghanistan sondern weltweit geführt wird (durch das US Central Command (US-Centcom)) bzw. deren strategische Ausrichtung (auch in Afghanistan) sich am OEF-Gesamtziel, den islamistischen Terrorismus (global) zu bekämpfen, orientiert, in Afghanistan primär das (Handlungs-)Ziel der Vernichtung Al Qaidas bzw. der Zerschlagung der Macht der Taliban verfolgt (und dementsprechend wurden die strategischen Mittel und Maßnahmen ausgewählt und ergriffen); so wurden z.B. zu Beginn der Intervention im Rahmen der OEF im Kampf gegen die Taliban Bündnisse mit Warlords (Nordallianz) eingegangen, was zu einer Konsolidierung bzw. einem Ausbau der Macht der afghanischen Kriegsherren führte. Im Rahmen der OEF ist weder zu Beginn noch während der eigentlichen Statebuilding-Phase der Intervention ab dem Jahr 2002, so eine erste These, das durch den militärischen Part einer solchen Intervention entsprechend dem Gesamtziel "Statebuilding" zu verfolgende Handlungsziel, Frieden zu schaffen, indem vor allem die Macht (aller) privater Gewaltakteure gebrochen und der *neue Krieg* eingedämmt wird, hinreichend verwirklicht worden; es kann sogar behauptet werden, dass die im Rahmen der von OEF verfolgte Strategie die internationalen Statebuilding-Bemühungen insgesamt konterkarierte.¹⁶⁵

Erst auf Grundlage eines durch die militärisch-verteidigende Intervention und durch die in dem betroffenen Land anwesenden Truppen geschaffenen und halbwegs sicheren Umfeldes sowie nach der Beendigung der Hauptkampfhandlungen bzw. nachdem die Gefahr, die von dem die (westlichen) Sicherheitsinteressen direkt bedrohenden Gewaltakteur ausgeht, eingedämmt ist, kann im vorliegenden Kriegstyp anschließend – oder wie in Afghanistan parallel zu den aufgrund der speziellen Facette des *neuen Krieges* (Staatenkoalition unter US-Führung gegen das Al Qaida-Netzwerk) nach wie vor erforderlichen verteidigenden Maßnahmen – mit der Implementierung der zur Erfüllung des politischen Zwecks entscheidenden Statebuilding-Maßnahmen im Bereich Sicherheit, Wohlfahrt und Legitimität begonnen werden. Entsprechend dem Gesamtziel "Statebuilding" sind bei einer Statebuilding-Intervention wie im afghanischen Fall drei Handlungsziele zu verfolgen: Erstens den Frieden anhaltend zu schaffen, zweitens diesen anschließend zu sichern und zu stabilisieren, d.h. den *neuen Krieg* endgültig

¹⁶⁵ Neben der in Bezug auf das Gesamtziel "Statebuilding" kontraproduktiven Kooperation mit den afghanischen Kriegsherren sprechen für diese These, dass OEF die Statebuilding-Bemühungen bzw. das Gesamtziel konterkariert, noch andere im weiteren Verlauf der Arbeit aufzuzeigende Punkte, unter anderem das Problem, dass die rein militärische Mittelwahl und die damit in Zusammenhang stehenden hohen Opferzahlen unter der Zivilbevölkerung das Vertrauen der afghanischen Gesellschaft in die internationale Gemeinschaft im Verlauf der Intervention stetig hat sinken lassen.

zu beenden und nicht wiederaufflammen zu lassen, sowie drittens auf dieser Grundlage den Frieden zu konsolidieren, indem die staatlichen Strukturen und Institutionen wiederaufgebaut werden, um so die Bedrohungen der westliche Sicherheit durch einzelne private Gewaltakteure, die erst im Umfeld des gescheiterten Staates und des in ihm schwelenden *neuen Krieges* entstehen konnten, nachhaltig zu beseitigen. Die Intervention ändert also ihren Charakter von einer reinen Militärintervention zu einer zivil-militärischen Statebuilding-Intervention. Der entscheidende Punkt, den es im Unterschied zu präventiv oder in Postkonfliktländern unternommenen Statebuilding-Interventionen in Bezug auf die zu verfolgende Strategie in einem Fall wie dem afghanischen zu bedenken gilt, ist, dass, um die Handlungsziele, den Frieden zu sichern bzw. zu stabilisieren und anschließend zu konsolidieren, überhaupt anstreben zu können, in einem solchen (*neuen*) Kriegs- bzw. Interventionstyp im Rahmen der dort verfolgten Statebuilding-Strategie auch und primär das Handlungsziel verfolgt werden muss, den Frieden (anhaltend) zu schaffen; neben den (klassischen) friedenssichernde und -konsolidierenden Mitteln und Maßnahmen – wie z.B. Gewährleistung der öffentlichen Ordnung/Sicherheit oder Aufbau eines einheimischen Sicherheitsapparates – muss bei der Planung und im Zug der Umsetzung einer solchen (Statebuilding-)Strategie also auch auf friedensschaffende Mittel und Maßnahmen – zivil-militärische Bekämpfung privater Gewaltakteure – gebaut werden. Das bedeutet, dass bei der Umsetzung des Handlungsziels "Frieden schaffen" auf der Taktik-Ebene entsprechend den dort zu verfolgenden Zielen (z.B. Aufstandsbekämpfung, Entmachtung der Warlords) auch militärische Mittel (z.B. offensive militärische Kampfoperationen) eingesetzt werden müssen. Der Umstand, dass beim vorliegenden Kriegs- und Interventionstyp kein klar definiertes Ende der Kampfhandlungen auszumachen ist, macht außerdem eine Unterteilung in eine friedensschaffende Kampfphase und eine friedensichernde/-konsolidierende Statebuilding-Phase der Intervention unmöglich, d.h. die Umsetzung des Handlungsziels, den Frieden zu sichern bzw. zu konsolidieren, kann nur dann Aussicht auf Erfolg haben, wenn während des gesamten Zeitraums der Statebuilding-Intervention entsprechend dem zu verfolgenden Handlungsziel, Frieden zu schaffen, auf der Taktik-Ebene auch auf friedensschaffende Mittel (z.B. offensive militärische Operationen) zurückgegriffen wird.

Vor dem Hintergrund dieser Beschreibung bezüglich der grundlegenden Anforderung an den Charakter einer Statebuilding-Strategie bei einer Intervention wie im afghanischen Fall soll an dieser Stelle eine weitere, zweite These aufgestellt werden: Im Rahmen der parallel zu OEF gestarteten Statebuilding-Intervention (ISAF/UNAMA) bzw. im Rahmen ihrer militärischen Komponente (ISAF) wurde versäumt, entsprechend dem vorliegenden Kriegs- und Interventionstyp und entsprechend dem Auftrag, nämlich den (noch gar nicht existierenden)

Frieden zu sichern und zu stabilisieren, von Anfang an und in Ergänzung oder Fortführung der Militärintervention OEF auch das strategische (Handlungs-)Ziel, Frieden zu schaffen – insbesondere durch die Entmachtung der zahlreichen lokalen Warlords und durch die Eindämmung des im Verlauf der Intervention erstarkenden Widerstandes – zu verfolgen, was nur unter Zuhilfenahme militärischer Mittel möglich ist. Dies wäre deswegen umso wichtiger gewesen, da, wie beschrieben, im Rahmen der Militärintervention OEF erstens die friedensschaffende Aufgabe vor allem in Bezug auf die Entmachtung der "nicht-terroristischen/islamistischen" Gewaltakteure, insbesondere der zahlreichen lokalen Warlords, unzureichend erfüllt wurde, und zweitens, weil, wie zu zeigen sein wird, die im Rahmen der OEF eingesetzten rein militärischen Mittel zur Bekämpfung der privaten Gewaltakteure, insbesondere zur Eindämmung der über die Jahre größer gewordenen und werdenden afghanischen Aufstandsbewegung unter Führung der Taliban, nicht geeignet sind bzw. nicht ausreichen, um das strategische Handlungsziel, Frieden zu schaffen, zu verwirklichen. Im Rahmen der ISAF-Mission wurde also versäumt, entsprechend dem politischen Zweck des Gesamtengagements und dem sich daraus ableitbaren Gesamtziel (Statebuilding) sowie den dementsprechend zu erfüllenden Handlungszielen (Frieden schaffen, sichern, konsolidieren) die militärische OEF sinnvoll durch zivil-militärische Maßnahmen zu ergänzen, um so die primär zu erreichenden Handlungsziele, Frieden zu schaffen und anschließenden zu sichern, zusammen zu verwirklichen. Die Unklarheit, welche Mission (OEF oder ISAF) in Afghanistan für die alles bedingende und komplexe Grundaufgabe, Frieden zu schaffen und abzusichern (integrierte Strategie), verantwortlich ist, bzw. die mangelnde strategische Abstimmung und Koordination zwischen den beiden Missionen, die in der aus strategischen Gesichtspunkten nicht sinnvollen Trennung der Gesamtintervention in zwei separate Missionen ihre Ursache hat, stellt, wie zu zeigen sein wird, in Verbindung mit der für eine solche friedensschaffende und –sichernde Aufgabe viel zu geringen Anzahl der zur Verfügung gestellten Truppen die zentrale Schwäche der multilateralen Gesamtmission in Afghanistan dar.

Abschließend soll mit Blick auf die einzuschlagende Grundausrichtung einer Statebuilding-Strategie wie im afghanischen Fall der Frage nachgegangen werden, welche Prioritäten bei der Implementierung des für das Gesamtziel "Statebuilding" entscheidenden Handlungsziels der Friedenskonsolidierung gesetzt werden sollten. In Anlehnung an den US-amerikanischen Botschafter a.D. James Dobbins, der bei zahlreichen Interventionen, u.a. in Afghanistan, die amerikanischen Statebuilding-Bemühungen koordiniert hat, sollte angesichts des zugrunde liegenden politischen Zwecks einer Intervention wie in Afghanistan (Beseitigung der Bedrohung der westlichen Sicherheitsinteressen) und der enormen inhaltlichen, fi-

nanziellen, personellen und materiellen Herausforderungen an eine solche multilaterale Intervention (speziell im Fall Afghanistans) die zu implementierende zivil-militärische Statebuilding-Strategie bzw. das letztendlich für den Erfolg der Mission entscheidende Handlungsziel, den Frieden zu konsolidieren, daher im Kern darauf abzielen, die staatlichen (Sicherheits-)Strukturen und Institutionen (wieder-)aufzubauen. Sie sollte nicht darauf abzielen, einer Gesellschaft ein demokratisches Regierungssystem oder wirtschaftliche Prosperität (Liberalisierung) zu verschaffen ("Institutionalisierung vor Liberalisierung"-Strategie¹⁶⁶) oder die zivilgesellschaftlichen Strukturen zu stärken, auch wenn politische Reformen, wirtschaftliche Entwicklung und die Stärkung der Zivilgesellschaft wichtige Elemente bei der Transformation eines gescheiterten in einen funktionierenden Staat bzw. bei der Schaffung einer stabilen Friedensordnung darstellen und für eine nachhaltige und langfristige Beseitigung der lokalen und regionalen Bedrohungen, durch deren Existenz die globalen Bedrohungen erst entstehen können, unabdingbar sind.¹⁶⁷

Unter Berücksichtigung der oben beschriebenen Erkenntnisse über die Phänomene des *neuen Krieges* und der gescheiterten Staatlichkeit sowie deren Rolle bei der Entstehung der Bedrohungen für die westlichen Sicherheitsinteressen durch private Gewaltakteure und im Rückblick auf das bisherige internationale Engagement in Afghanistan werden in Bezug auf die Grundanforderung an eine Intervention diesen Typs zusammenfassend folgende Punkte deutlich, die bei der strategischen Planung des im Anschluss an die oder parallel zu der verteidigenden Militärintervention begonnenen zivil-militärischen Stabilisierungs- und Wiederaufbauparts (Statebuilding) der Intervention bedacht werden müssen: Der *neue Krieg* in dem betroffenen Land ist nach der militärischen Intervention einer Staatenkoalition zur Bekämpfung eines sie direkt angreifenden bzw. bedrohenden privaten Gewaltakteurs (Verteidigung) sowie einer ersten Stabilisierung der (Sicherheits-)Lage (Friedensschaffung) nicht beendet, sondern schwelt während der Phase der sogenannten Friedenssicherung und -konsolidierung (Stabilisierung und Wiederaufbau), die den Aufbau staatlicher Strukturen zum Ziel hat, weiter und droht, jederzeit wieder zu eskalieren bzw. erzielte Erfolge des Statebuildings zunichte zu

¹⁶⁶ Vgl.: Paris, Roland, a.a.O. (FN 125), S. 325 ff. Paris verweist u.a. auf die potentiell destabilisierende Wirkung, die das zu schnelle Abhalten von demokratischen Wahlen bzw. die Einführung marktwirtschaftlicher Prinzipien auf Nachkriegsgesellschaften haben können. Mit Hilfe einer "Institutionalisierung vor Liberalisierung"-Strategie soll längerfristig zwar am Ziel, das betroffene Land in eine liberale marktwirtschaftliche Demokratie zu transformieren, festgehalten werden, kurzfristig werden durch den Aufbau effektiver Institutionen als Rahmen für alle weiteren Entwicklungen aber die destabilisierenden Auswirkungen des Liberalisierungsprozesses minimiert.

Außerdem ist es grundsätzlich fraglich, ob es in einem Fall wie Afghanistan, dessen Gesellschaftsmodell auf islamischen und tribalen Normen und Werten beruht, überhaupt möglich ist, mittels einer Liberalisierungs-Strategie, die auf eine Förderung politischer (Demokratie, Menschenrechte) und wirtschaftlicher Freiheiten setzt, den *neuen Krieg* zu beenden und den Status gescheiterter Staatlichkeit zu überwinden

¹⁶⁷ Vgl.: Dobbins, James/Jones, Seth G./Crane, Keith/DeGrasse, Beth Cole, a.a.O. (FN 151), S. 27 ff.

machen.¹⁶⁸ Das bedeutet zunächst, dass nicht nur die multilateralen Kampf- und Stabilisierungstruppen, sondern auch die zivilen internationalen Akteure des Wiederaufbaus sowie die sich organisierenden einheimischen (afghanischen) staatlichen Akteure als Konfliktparteien in den während der Statebuilding-Phase weiterschwelenden *neuen Krieg* involviert sind, d.h. sie und ihre (Statebuilding-)Absichten werden von einem Feind (im Fall Afghanistans hauptsächlich durch den über die Jahre erstarkenden Taliban-Aufstand) bekämpft.¹⁶⁹ Daraus folgt, dass der nach – oder im Fall Afghanistans parallel zu – der Militärintervention beginnende Stabilisierungspart einer multilateralen Statebuilding-Intervention nicht nur auf defensiven, friedenssichernden und zivilen friedenskonsolidierenden Mitteln und Maßnahmen beruhen darf, sondern auch – in Afghanistan in Ergänzung zur OEF – auf friedensschaffenden (Bekämpfung privater Gewaltakteure, z.B. militärische Operationen gegen Aufständische), um so den zivilen und friedenskonsolidierenden Wiederaufbau überhaupt erst zu ermöglichen bzw. diesen zu flankieren und nachhaltig abzusichern. Im Ergebnis bedeutet dies, dass es bei einem Statebuilding-Interventionstyp wie in Afghanistan das zentrale und primär zu erreichende Handlungsziel der verfolgten Statebuilding-Strategie, die in Fortführung oder Ergänzung der verteidigenden Militärintervention begonnen wird, sein muss, den de facto noch gar nicht existierenden Frieden unter Anwendung ziviler und militärischer Mittel zu schaffen und anschließend zu sichern und zu stabilisieren bzw. den nach wie vor schwelenden *neuen Krieg* weiter einzudämmen und letztendlich zu beenden. Dieser Einsicht liegt die in Punkt 2.3.2.2 näher zu erläuternde Statebuilding-Strategie "*Security First*" zugrunde. Zweck einer *Security First*-Statebuilding-Strategie ist es, den zivilen Wiederaufbau, d.h. die Implementierung der für das Gesamtziel "Statebuilding" letztendlich entscheidenden friedenskonsolidierenden Maßnahmen überhaupt erst zu ermöglichen, indem das Ziel, Frieden zu schaffen und zu gewährleisten, erreicht wird.¹⁷⁰ Im Rahmen einer *Security First*-Strategie müssen entsprechend dem Zweck/Ziel folgende Handlungsziele verfolgt werden: Erstens müssen die privaten Gewaltakteure bekämpft bzw. deren Macht/Einfluss zurückgedrängt und gebrochen werden,

¹⁶⁸ Bei einer Intervention in einem Kriegstyp wie in Afghanistan kann es daher keine klar definierte und zeitlich getrennte friedensschaffende bzw. friedenssichernde und -konsolidierende Phase geben. Daraus lässt sich schließen, dass, wie in Afghanistan geschehen, eine Unterteilung in eine (friedensschaffende) Militärintervention (OEF) und eine friedenssichernde Stabilisierungs-Mission (ISAF) aus strategischen Gesichtspunkten nicht sinnvoll ist.

¹⁶⁹ Und zwar werden sie nicht bekämpft, weil, wie von NROs häufig kritisiert, bei den Interventionen der vergangenen 20 Jahre die Distanz zwischen Militär und zivilen Akteuren in zunehmendem Maße schwindet, sondern weil die privaten Gewaltakteure die Einmischung von außen insgesamt ablehnen, sei es aus ideologischen Gründen (z.B. Taliban, die aufgrund ihrer islamistischen Weltsicht beispielsweise keine Mädchenschulen wollen) oder aus machtpolitischen Gründen (z.B. Warlords, die oft nur solange mit internationalen (Hilfs-)Kräften kooperieren, solange die eigentlichen Machtstrukturen nicht berührt werden bzw. sie von den internationalen Kräften und Hilfen profitieren).

¹⁷⁰ Vgl.: Schneckener, Ulrich, a.a.O. (FN 127), S. 16 ff.

zweitens muss parallel dazu (integrierte Strategie) Stabilität und Sicherheit geschaffen und gewährleistet werden – einerseits für die zivilen Wiederaufbaukräfte der multilateralen Interventionskräfte bzw. für die entstehenden staatlichen Institutionen und Strukturen, andererseits für die Zivilbevölkerung, die es in Konkurrenz zu den privaten Gewaltakteuren und der von ihnen etablierten "Ordnung" für das internationale Statebuilding-Vorhaben und den neu entstehenden Staat zu gewinnen gilt –, und drittens muss ein durchsetzungsfähiger einheimischer Sicherheitsapparat aufgebaut werden. Der Erfolg dieser Schritte stellt eine zwingende Voraussetzung von allen weiteren institutionellen (friedenskonsolidierenden) Wiederaufbaumaßnahmen dar ("keine Entwicklung ohne Sicherheit"). Allerdings müssen diese sicherheitsbezogenen Aspekte der Strategie von Beginn der Intervention an parallel um politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Elemente ergänzt werden, um die Ursachen des *neuen Krieges* und der gescheiterten Staatlichkeit dauerhaft zu überwinden und so der Bevölkerung aber auch den zahlreichen privaten Gewaltakteuren (außer z.B. radikal-islamistischen) eine (wirtschaftliche) Perspektive jenseits des Krieges (Gewaltmarktes) in dem im Wiederaufbau begriffenen Staat zu bieten. Erst mit der Schaffung stabiler staatlicher Strukturen und einer stabilen Wirtschafts- und Sicherheitslage, die in einem komplexen Interdependenz-Verhältnis zueinander stehen, kann die fragile Staatlichkeit nachhaltig überwunden bzw. die Bedrohungen der westlichen Sicherheit beseitigt werden ("keine Sicherheit ohne Entwicklung").¹⁷¹ Die zu verfolgende Statebuilding-Strategie in einem Fall wie in Afghanistan muss also einerseits primär als eine *Security-First*-Strategie konzipiert sein, andererseits aber insgesamt auf einer integrierten Statebuilding-Strategie beruhen, um erfolgreich zu sein.

2.3.2.2 Eine (integrierte) *Security-First*-Statebuilding-Strategie: (Handlungs-)Ziele sowie benötigte Mittel und zu unternehmende Maßnahmen

Wie in den vorangegangenen Punkten schon deutlich geworden ist, wird in dieser Arbeit davon ausgegangen, dass Interventionen zur Konfliktbearbeitung und Friedenskonsolidierung zum Zweck der Beseitigung der Bedrohungen für die westlichen Sicherheitsinteressen, die von einem gescheiterten Staat, einem dort schwelenden *neuen Krieg* und einem oder mehreren in ihm ansässigen privaten Gewaltakteuren ausgehen, nur mittels einer multilateral angelegten Statebuilding-Intervention bzw. nur mit Hilfe einer dabei verfolgten, umfassenden (in-

¹⁷¹ Vgl.: Kluss, Heinz: Jenseits von Clausewitz? Konfliktprävention und Kriegsführung im 21. Jahrhundert, in: Kümmel, Gerhard/Collmer, Sabine (Hrsg.): Asymmetrische Konflikte und Terrorismusbekämpfung, Baden Baden 2003, S. 114 ff.

tegrierten) zivil-militärisch Statebuilding-Strategie, mit dem Ziel, die staatlichen Strukturen und Institutionen des gescheiterten Staates wiederaufzubauen, Erfolg haben kann, d.h. auch für den Fall Afghanistan gilt, dass im Zentrum des internationalen Engagements die Suche nach einer politischen Lösung stehen muss. Des Weiteren wird angenommen, dass bei einem Fall wie dem afghanischen, der sich dadurch auszeichnet, dass die multilaterale (Statebuilding-)Intervention ausgelöst wurde, nachdem ein privater Gewaltakteur (im Fall Afghanistans das terroristisch-islamistische Al Qaida-Netzwerk), der in dem gescheiterten Staat (Afghanistan) seine Basis aufgebaut hat und der aus ihm heraus operierte, den Westen direkt attackiert hat (Grund), d.h. der sich dadurch auszeichnet, dass die (Statebuilding-)Intervention auch und zunächst den Charakter einer militärischen Intervention zur Bekämpfung/Verteidigung eines/gegen einen Gewaltakteur hat und der sich weiter dadurch auszeichnet, dass das bestehende und anhaltende Bedrohungspotential durch diesen Gewaltakteur – im Fall Afghanistans durch Al Qaida und die in Afghanistan sowie Pakistan beheimatete und mit Al Qaida kooperierende islamistisch-fundamentalistische Taliban-Bewegung – sowie durch den gescheiterten (afghanischen) Staat selbst für die westlichen Sicherheitsinteressen erkannt wurde (Ursache), die für die Beseitigung der Ursache der Bedrohungen entscheidende Statebuilding-Intervention bzw. die dabei verfolgte Strategie folgender Logik folgen muss: Zunächst muss die Statebuilding-Interventionsstrategie, die parallel (wie in Afghanistan) oder im Anschluss und in Fortführung einer verteidigenden Militärintervention gestartet wird und die nicht in einer Postkonfliktgesellschaft, sondern im Umfeld eines nach wie vor schwelenden *neuen Krieges* stattfindet, in dem die zivilen und militärischen (Statebuilding-)Interventionskräfte als Konfliktpartei involviert sind bzw. in dem ihr Statebuilding-Vorhaben auf (militärischen) Widerstand stößt, auf einer sicherheits- und stabilitätsorientierten *Security First-Statebuilding-Strategie* beruhen. Nach Schneckener geht der *Security-First-Statebuilding-Ansatz* von folgender Grundthese aus: Ein Statebuilding-Vorhaben kann insgesamt nur dann erfolgreich sein, wenn sich „die externen [intervenierenden] Akteure [...] primär darauf konzentrieren, die physische Sicherheit zu gewährleisten und das staatliche Gewaltmonopol (wieder-)herzustellen und zu stärken“¹⁷², um so das Statebuilding im zivilen Bereich überhaupt erst zu ermöglichen (Zweck einer *Security First-Statebuilding-Strategie*).¹⁷³ Vor dem

¹⁷² Schneckener, Ulrich, a.a.O. (FN 127), S. 16.

¹⁷³ An dieser Stelle muss auf *das* Problem der Security-First-Statebuilding-Strategie in Bezug auf das zu verfolgende Gesamtziel "Staatsaufbau" verwiesen werden, das bei den Statebuilding-Bemühungen der internationalen Gemeinschaft in Afghanistan insbesondere im Rahmen der OEF zu beobachten ist: Im Bemühen, eine möglichst schnelle Stabilisierung der Sicherheitslage bei gleichzeitiger Zurückdrängung der die westlichen Sicherheitsinteressen bedrohenden privaten Gewaltakteure zu erreichen, bleiben andere als die bekämpften nichtstaatliche Gewaltakteure wie beispielsweise lokale Warlords oder lokale Milizen verschont oder werden gar in den Wiederaufbau mit einbezogen bzw. mangels genügend eigener Kapazitäten mit der Schaffung von Sicherheit betraut,

Hintergrund des Charakters *neuer Kriege* und der Kriegsführung privater Gewaltakteure bzw. des speziellen afghanischen Falls und den sich daraus ergebenden strategischen Anforderungen an eine (Statebuilding-)Intervention muss der Aufgabenkatalog einer *Security First*-Strategie jedoch erweitert und angepasst werden: Um mit Hilfe einer verfolgten *Security First*-Statebuilding-Strategie in einem Fall wie dem afghanischen die Sicherheit überhaupt gewährleisten zu können, muss diese bzw. der noch gar nicht existierende Frieden im Rahmen einer zu implementierenden *Security First*-Strategie parallel und ergänzend (wie im afghanischen Fall) oder in Fortführung einer Militärintervention zunächst anhaltend hergestellt und während der gesamten Statebuilding-Intervention (militärisch) verteidigt werden; das impliziert, dass zur Erreichung des strategischen Ziels einer *Security-First*-Strategie auch offensive militärische Mittel (Kampftruppen) benötigt werden bzw. offensive (zivil-)militärische Maßnahmen (z.B. Aufstandsbekämpfung) ergriffen werden müssen. Bei einer multilateralen Intervention wie in Afghanistan muss eine dort verfolgte (*Security First*-)Statebuilding-Strategie also neben friedenssichernden (und später friedenskonsolidierenden) nach wie vor auch auf friedensschaffenden Maßnahmen und Mitteln beruhen und die im Rahmen der Statebuilding-Intervention eingesetzten militärischen Truppen müssen sich entsprechend dem zu grundlegenden Auftrag sowohl aus Kampftruppen als auch aus Stabilisierungseinheiten (Mittel) zusammensetzen. Trotz der Notwendigkeit, primär sicherheitsbezogene Handlungsziele zu verfolgen und dementsprechend auf militärische Mittel zu bauen, darf bei der strategischen Planung aber nicht vergessen werden, dass es für den Erfolg einer Statebuilding-Intervention wie derjenigen in Afghanistan von entscheidender Bedeutung ist, mit Hilfe ziviler Statebuilding-Maßnahmen eine nachhaltige Friedenskonsolidierung (Wiederaufbau staatlicher Strukturen und Institutionen, politische und wirtschaftliche Reformen) anzustreben. Um den politischen Zweck der ganzen (Statebuilding-)Intervention zu erfüllen, muss eine Intervention wie diejenige in Afghanistan also einerseits der Logik einer *Security-First*-Statebuilding-Strategie folgen, andererseits darf die Statebuilding-Strategie aber nicht auf einem reinen *Security-First*-Ansatz beruhen, sondern muss von Anfang an als integrierte zivil-militärischen *Security-First*-Statebuilding-Strategie konzipiert sein, mit deren Hilfe alle drei Bereiche von Staatlichkeit – Sicherheit, Wohlfahrt sowie politische Ordnung und Legitimität – geschaffen, (wieder-)aufgebaut und gestärkt werden.¹⁷⁴

was dem längerfristigen Ziel, zunächst das staatliche Gewaltmonopol durchzusetzen und anschließend den ganzen Sicherheitssektor sowie die staatlichen Institutionen wiederaufzubauen und landesweit zu etablieren, zuwiderläuft. Vgl.: Hänggi, Heiner: Sicherheitssektorenreform (SSR) – Konzepte und Kontexte, in: Sicherheit und Frieden (03/2005), S. 125.

¹⁷⁴ Debiel, Tobias/Klingebl, Stephan/Mehler, Andreas/Schneckener, Ulrich: Zwischen Ignorieren und Intervenieren – Strategien und Dilemmata externer Akteure in fragilen Staaten, Stiftung Entwicklung und Frieden (Poli-

Um Zweck (Beseitigung der Bedrohungen) und Ziel (Wiederaufbau staatlicher Strukturen) der Gesamtintervention bei einem Fall wie in Afghanistan zu erreichen, muss im Rahmen der primär zu verfolgenden *Security First*-Statebuilding-Strategie also ergänzend zu einer Militärintervention oder in Fortführung einer vorangegangenen Militärintervention zunächst dafür gesorgt werden, ein sicheres und stabiles Umfeld für den zivilen Wiederaufbau der staatlichen Strukturen und Institutionen zu schaffen, d.h. es muss zunächst dafür gesorgt werden, die zivile Friedenskonsolidierung überhaupt zu ermöglichen (Zweck einer *Security First*-Strategie).¹⁷⁵ Die primär anzustrebenden strategischen (Handlungs-)Ziele der Statebuilding-Intervention müssen dementsprechend lauten, im Rahmen einer *Security First*-Strategie erstens den Frieden (ergänzend oder fortführend zu der Militärintervention) zu schaffen und zweitens diesen dauerhaft zu sichern/gewährleisten (Ziel einer *Security-First*-Strategie); denn erst nach der Eindämmung/Beendigung des schwelenden *neuen Krieges* und der damit verbundenen Beseitigung des bestehenden innerstaatlichen Sicherheitsdilemmas werden die zivilen Statebuilding-Maßnahmen ermöglicht bzw. die durch friedenskonsolidierenden Maßnahmen erzielten Ergebnisse/Erfolge haben erst dann eine realistische Chance, dauerhaft zu bestehen. Die entsprechend dem Ziel einer *Security First*-Strategie primär anzustrebenden und zu erreichenden Handlungsziele müssen dementsprechend erstens die im Anschluss an die Militärintervention anhaltende oder parallel zur Militärintervention ergänzende zivilmilitärische Bekämpfung/Zurückdrängung der Macht privater Gewaltakteure sein – einerseits mittels der Bekämpfung und Niederwerfung der den Interventionsmächten und ihrem Statebuilding-Vorhaben feindlich gegenüberstehenden privaten Gewaltakteuren (z.B. "Counterinsurgency" (COIN)/Aufstandsbekämpfung¹⁷⁶) andererseits mittels der Bekämpfung und Zurückdrängung der Macht und des Einflusses der privaten Gewaltakteure insgesamt (in Afghanistan insbesondere der zahlreichen lokalen Warlords/Machthaber) – sowie zweitens die Schaffung und anschließende Gewährleistung von Sicherheit und Stabilität sein, um so den *neuen Krieg* weiter einzudämmen bzw. zu beenden und das innerstaatliche Sicherheitsdilemma zu überwinden. Wie zu zeigen sein wird, hängt die erfolgreiche Umsetzung dieser beiden Handlungsziele unmittelbar miteinander zusammen bzw. sie bedingen sich gegenseitig, d.h. die zu ihrem

cy Paper 23) Bonn 2005, S. 7 ff., online unter: http://inef.uni-due.de/page/documents/pp_23_de.pdf [Stand: August 2011].

¹⁷⁵ In dieser Arbeit wird davon ausgegangen, dass in einem Fall wie Afghanistan ein multilaterales Statebuilding-Engagement nur dann ins Leben gerufen werden kann, wenn durch eine im Vorfeld durchgeführte Militärintervention, in deren Rahmen für ein gewisses Maß an Sicherheit gesorgt wird, vor allem der die (westliche) Staatenwelt direkt angreifende, bedrohende und auch die (westlichen) Statebuilding-Absichten ablehnende Gewaltakteur militärisch bekämpft und geschwächt wird.

¹⁷⁶ Vgl. dazu detaillierter und speziell zu Afghanistan, Dobbins, James: *Counterinsurgency in Afghanistan*, Santa Monica: RAND National Security Research Division 2009, online unter: www.rand.org/content/dam/rand/pubs/testimonies/2009/RAND_CT318.pdf [Stand: August 2011].

Erreichen eingesetzten strategischen Mittel und zu ergreifenden Maßnahmen bzw. die verfolgten taktischen Ziele müssen (durch die Strategie/Strategen) eng aufeinander abgestimmt und koordiniert werden, um das strategische Ziel der *Security First*-Strategie, den Frieden zu schaffen und dauerhaft zu sichern/gewährleisten, bzw. das strategische Gesamtziel der Intervention – Statebuilding – und die dazu in einem Fall wie dem afghanischen primär zu verfolgenden Handlungsziele – Frieden schaffen und anschließend sichern – zu erreichen.¹⁷⁷ Das dritte umzusetzende und zu erreichende Handlungsziel im Rahmen einer *Security-First*-Strategie ist schließlich – in Ergänzung zur Verfolgung der Handlungsziele, die privaten Gewaltakteure zu bekämpfen/ihre Macht zu brechen und für Sicherheit und Stabilität zu sorgen – der Aufbau eines durchsetzungsfähigen einheimischen Sicherheitsapparates, damit die Aufgabe, für Sicherheit und Stabilität zu sorgen, möglichst früh durch das so entstandene staatliche Gewaltmonopol gewährleistet werden kann. Dadurch wird erstens ein Abzug der militärischen Interventionskräfte ermöglicht und zweitens wird dadurch die Legitimität des im Entstehen begriffenen Staates erhöht.¹⁷⁸

Bevor im folgenden Punkt auf die entsprechend den zu erreichenden Handlungszielen zu ergreifenden strategischen und taktischen Maßnahmen näher eingegangen wird, soll diesen Punkt vor dem Hintergrund der identifizierten Anforderungen an eine (*Security-First*) Statebuilding-Strategie wie sie im afghanischen Fall vorliegen – Ziel: Frieden schaffen und gewährleisten, um Friedenskonsolidierung zu ermöglichen (Zweck) – abschließend auf die benötigten strategischen Mittel (Quantität) in Bezug auf die friedensschaffenden und -sichernden Handlungsziele eingegangen werden: Um dem Auftrag nachzukommen, im Umfeld eines nach wie vor schwelenden *neuen Krieges* Frieden zu schaffen, indem private Gewaltakteure bekämpft werden (z.B. Aufstandsbewegung) und ihr Einfluss zurückgedrängt wird (z.B. Warlords), Sicherheit und Stabilität in dem gescheiterten Staat herzustellen und zu gewährleisten sowie gleichzeitig einen einheimischen und durchsetzungsfähigen Sicherheitsapparat aufzubauen, wird eine große Anzahl an Soldaten (Kampf- und Stabilisierungstruppen) und an Polizeikräften benötigt. In den US-amerikanischen Studien der "RAND Corporation"

¹⁷⁷ Dies verdeutlicht erneut, warum die Trennung einer multilateralen Intervention, wie in Afghanistan geschehen, in eine jeweils mit einem eigenen Mandat ausgestattete Militär- und eine parallel stattfindende Statebuilding-Intervention, die dadurch existierenden parallelen Organisations- und Führungsstrukturen sowie die mangelhafte bzw. schwer zu bewerkstellende Koordination der jeweiligen Operationsführung in Bezug auf das Gesamtziel "Statebuilding", aus gesamtstrategischer Sicht nicht zweckdienlich ist.

¹⁷⁸ Die frühzeitige Einbeziehung einheimischer (möglichst effektiver und nicht korrupter) Sicherheitskräfte bei der Schaffung von Sicherheit und Stabilität bewirkt, dass dem Auftrag, die Sicherheitslage zu stabilisieren, ein einheimisches Gesicht gegeben wird, wodurch einerseits die Autorität des im Wiederaufbau begriffenen Staates gestärkt wird, andererseits der von feindlich gesinnten Akteuren geäußerte Vorwurf, es handle sich bei der multilateralen Intervention um eine Besatzung, abgeschwächt wird. Und schließlich bedeutet die Einbeziehung und letztendlich die Übergabe der Verantwortung für die Schaffung und Gewährleistung von Sicherheit und Stabilität an einen afghanischen Sicherheitsapparat, dass die multilateralen Kräfte abgezogen werden können.

und des "Defence Science Boards" wird die Zahl der benötigten Truppen bei Statebuilding Missionen je nach Schwere des Falls fragiler Staatlichkeit, je nach Intensität des in dem betroffenen Land schwelenden *neuen Krieges* und je nach den angestrebten Zielen mit fünf bis zwanzig Soldaten je 1000 Einwohner beziffert.¹⁷⁹ Für den Fall Afghanistan würde man demnach bei einer Bevölkerung von rund 30 Millionen Einwohnern 150.000 bis 600.000 Soldaten benötigen. Die zur Gewährleistung der öffentlichen Ordnung benötigten Polizeikräfte lassen sich entsprechend der Analyse der Rand-Studie mindestens mit einem Verhältnis von drei Polizisten auf 1000 Einwohner beziffern.¹⁸⁰ Der Umstand, dass zu Beginn der Afghanistan-Intervention weder funktionsfähige afghanische Polizeistrukturen existierten, noch internationales (z.B. VN oder EU) Polizeipersonal entsandt wurde, also auch die (eigentlich wahrzunehmende) Aufgabe, insgesamt ein sicheres Umfeld (physische Sicherheit der zivilen Kräfte und der Bevölkerung) herzustellen und zu gewährleisten, von Militärkräften übernommen werden musste, in Verbindung mit der Schwere des "Falls" Afghanistan¹⁸¹ – erstens in Bezug auf die (nicht) vorhandenen bzw. zerstörten staatlichen und wirtschaftlichen Strukturen sowie die zerstörte Infrastruktur, zweitens in Bezug auf die nach zwanzig Jahren Krieg etablierte Gewaltkultur und gefestigte Kriegsökonomie, drittens in Bezug auf die afghanische Gesellschaft, wo traditionelle (Stamm, Familie) und islamische Werte, Normen und (Rechts-)Vorstellungen eine große Bedeutung haben und in die die westlich geprägten (Statebuilding-)Vorstellungen implementiert werden sollen, sowie viertens in Bezug auf die topographischen Gegebenheiten – und dem geäußerten und ambitionierten Ziel (anfangs: Aufbau marktwirtschaftlicher und demokratischer staatlicher Strukturen) der Intervention machen deutlich, dass zur Erreichung dieses strategischen Ziels (Frieden schaffen und gewährleisten) die Zahl der im Rahmen des internationalen Engagements eingesetzten Soldaten eher bei 600.000 als bei 150.000 Mann liegen müsste, um den zugrunde liegenden politischen Zweck der *Security-First-Statebuilding-Strategie* (Friedenskonsolidierung zu ermöglichen) zu erfüllen.

¹⁷⁹ Vgl.: Dobbins, James/Jones, Seth G./Crane, Keith/DeGrasse, Beth Cole, a.a.O. (FN 151), S. 37 ff., und: Fields, Craig/Odeen, Phil, a.a.O. (FN 157), S. 42 ff.

¹⁸⁰ Vgl.: Dobbins, James/Jones, Seth G./Crane, Keith/DeGrasse, Beth Cole, a.a.O. (FN 151), S. 66 ff.

¹⁸¹ Beispielsweise im Vergleich mit der multilateralen Statebuilding-Intervention im Kosovo (KFOR), wo die maximale Stärke der eingesetzten internationalen Truppen laut Mandat bei 50.000 Mann lag, d.h. auf je 1000 Bewohner kamen 23,8 internationale Soldaten. Vgl.: Noetzel, Timo/Zapfe, Martin: Aufstandsbekämpfung als Auftrag, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2008, S. 12, online unter: www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2008_S13_ntz_zapfe_ks.pdf [Stand: August 2011].

2.3.2.3 Notwendige strategische Grundausrichtung der Statebuilding-Intervention in Afghanistan

Im Zentrum der *Security-First*-Statebuilding-Strategie bzw. des operativen Vorgehens in einem Fall wie dem afghanischen muss entsprechend den (kriegerischen) Ausgangsbedingungen auch unter Rückgriff auf Kampftruppen zunächst die im Anschluss an die Militärintervention anhaltende (oder wie in Afghanistan die eigentlich parallel und ergänzend zu OEF durchzuführende) Bekämpfung privater Gewaltakteure stehen, um so vor allem den von Anfang an existierenden militanten Widerstand gegen das multilaterale Statebuilding-Vorhaben zu brechen bzw. eine im Entstehen begriffene Aufstandsbewegung frühzeitig einzudämmen. Der organisierte Widerstand bzw. Aufstandsbewegungen gegen eine intervenierende Staatenkoalition gehen, wie sowohl das Beispiel der multilateralen Statebuilding-Intervention im gescheiterten Staat Afghanistan, aber auch das Beispiel der Militär-Intervention einer unter US-Führung stehenden Staatenkoalition im diktatorisch beherrschten Irak (mit Ziel Regime-Wechsel) gezeigt haben, im wesentlichen von denjenigen Akteuren aus, die in dem vor der Intervention existierenden Machtgefüge zu den entscheidenden machtpolitischen Akteuren gehört haben, in dem geplanten und entstehenden bzw. neuen Staat jedoch von einer politischen Partizipation weitgehend ausgeschlossen sind (Afghanistan-Taliban; Irak-Sunniten).¹⁸² Außerdem muss die Macht derjenigen privaten Gewaltakteure gebrochen werden, die in dem gescheiterten Staat vor dem Eintreffen der multilateralen Interventionskräfte ihre eigene außerstaatliche "Parallel-Ordnung" etabliert haben (lokale nichtstaatliche Machthaber/Warlords) und deren Existenz und fortdauernde Einflussnahme der Wiederherstellung des staatlichen Gewaltmonopols entgegenstehen bzw. die alle nachfolgenden friedenskonsolidierenden Statebuilding-Bemühungen untergraben. Übertragen auf das sich von Clausewitz' Kriegstheorie ableitbaren Modell strategischen Handelns bedeutet dies, dass es in einem Fall wie in Afghanistan das entsprechend dem strategischen Ziel einer *Security-First*-Strategie, Frieden zu

¹⁸² So kann im Nachhinein der kategorische Ausschluss der Taliban am Wiederaufbau Afghanistans, der darauf zurückzuführen ist, dass die Taliban (im Westen) nach den von ihnen begangenen humanitären Gräueltaten sowie aufgrund der Tatsache, dass sie (bzw. die Führungsriege um Mullah Omar) Osama bin Laden und sein Terrornetzwerk unterstützt haben, als Verhandlungspartner diskreditiert waren, durchaus als strategischer Fehler gesehen werden; denn erstens besetzen in Afghanistan auch unter Zustimmung der (westlichen) Staatengemeinschaft zahlreiche andere Kriegsverbrecher, die in ihrem Handeln während der der Intervention vorangegangenen Kriegsjahre den Taliban in Sachen Grausamkeit in nichts nachstanden, führende Positionen innerhalb des neu entstehenden Staates und zweitens versäumte man dadurch, einen Keil zwischen die moderateren (nichtsdesto trotz islamistischen) Taliban und den fundamentalistisch-radikalen, mit Al Qaida sympatisierenden Flügel der Taliban-Bewegung zu treiben.

Im Irak stellte sich die Auflösung der größtenteils sunnitischen Armee nach dem Sturz des Saddam-Regimes als großer Fehler heraus, da deren entlassene und perspektivlose Angehörige maßgeblich an der entstehenden irakischen Aufstandsbewegung partizipierten.

schaffen und anschließend dauerhaft zu gewährleisten, primär zu verfolgende Handlungsziel (Handlungsziel 1) sein muss, private Gewaltakteure zu bekämpfen bzw., da sie angesichts ihres Charakters militärisch praktisch nie ganz niederzuwerfen/besiegen sind, ihre Macht und ihren Einfluss zurückzudrängen. Auf der taktischen Ebene müssen dafür entsprechend den auf der Strategieebene bereitgestellten Mittel bzw. entsprechend den in Ableitung von dem Handlungsziel identifizierten und zu unternehmenden Maßnahmen folgende taktischen Ziele umgesetzt werden: einerseits die Aufstandsbekämpfung andererseits die generelle Entmachtung der privaten Gewaltakteure (insbesondere der lokalen Warlords). Wie der afghanische Fall zeigt, kann die Zurückdrängung des Einflusses privater Gewaltakteure realistischer Weise nur dann gelingen, wenn man diejenigen lokalen Akteure, die in der Phase der Abwesenheit staatlicher Strukturen/eines staatlichen Gewaltmonopols rudimentär für Sicherheit und Stabilität gesorgt haben (Warlords, Stammesmilizen etc.), in die entstehenden staatlichen (Sicherheits-)Strukturen integriert. Vor dem Hintergrund der im Vorherigen erfolgten Analyse in Bezug auf das Wesen der *neuen Kriege*, in Bezug auf das Phänomen gescheiterter Staatlichkeit sowie in Bezug auf die Eigenschaften privater Gewaltakteure und ihrer Kriegsführung bedarf es zur erfolgreichen Verwirklichung des Handlungsziel, die privaten Gewaltakteure zu bekämpfen/ihre Macht und ihren Einfluss zu brechen (Handlungsziel 1), aber einer komplementären Verfolgung und Umsetzung des Handlungsziels, Sicherheit und Stabilität herzustellen und zu gewährleisten (Handlungsziel 2). Um das Handlungsziel (1) zu verwirklichen, müssen im Rahmen der Umsetzung des Handlungsziels (2) vor allem folgende Maßnahmen komplementär ergriffen werden: Einerseits muss parallel zur Bekämpfung/Entmachtung privater Gewaltakteure im Zug der Umsetzung des Handlungsziels (1) der so "geschaffene" Frieden bzw. die dadurch gewonnene Sicherheit und Stabilität durch militärische Präsenz dauerhaft gewährleistet werden bzw. es muss eine Rückkehr der asymmetrisch kämpfenden und daher einer direkten militärischen Konfrontation mit den internationalen (Kampf-)Truppen aus dem Weg gehenden privaten Gewaltakteure verhindert werden (z.B. Aufständische, die sich immer wieder zurückziehen – im Fall Afghanistans vor allem auf pakistanisches Territorium); dieser Erkenntnis lag auch der im Rahmen der im Irak implementierten "Surge"-Strategie verfolgte "Clear and Hold"-Ansatz zugrunde.¹⁸³ Andererseits muss insgesamt der Einfluss der privaten

¹⁸³ Die "Surge"-Strategie geht auf den damaligen Oberbefehlshaber der US-Truppen im Irak General David Petraeus zurück: Ziel der Strategie war es, durch die massive Truppenaufstockung die Sicherheitslage im Irak zu verbessern. Mit Hilfe der neuen Truppen konnte dieses Ziel mit Hilfe eines "Clear-and-Hold"-Ansatzes, in dessen Rahmen von Aufständischen kontrollierte Städte und Regionen zunächst "gesäubert" und anschließend durch irakische Truppen mit Unterstützung kleiner US-Einheiten gehalten wurden, verwirklicht werden. Vor dem Hintergrund des Erfolgs dieser Strategie, deren Konzeption in Reaktion auf die asymmetrische Kriegsführung des irakischen Widerstandes beruhte, wurde General Petraeus zum Kommandeur der US-Streitkräfte für den gesamten mittleren- und nahen Osten befördert, und ist damit seit dem Jahr 2008 auch für den Krieg in Afghanistan

Gewaltakteure (insbesondere der lokalen Warlords, die in den von ihnen kontrollierten Gebieten in der Zeit fehlender Staatlichkeit für "Recht und Ordnung" gesorgt haben und die nach wie vor Macht ausüben) durch dauerhafte und durchsetzungsfähige Präsenz minimiert werden. Schließlich muss, wie später genauer zu zeigen sein wird, im Rahmen der Verwirklichung des Handlungsziels (2) gerade auch mit Blick auf eine erfolgreiche Implementierung des Handlungsziels (1) vor allem dafür gesorgt werden, die (physische) Sicherheit der Zivilbevölkerung, die in dem anarchischen Umfeld des gescheiterten Staates unter der privaten Gewaltanwendung leiden, zu gewährleisten. Entsprechend der für die erfolgreiche Verwirklichung des Handlungsziels (1) zwingend notwendigen Umsetzung einiger strategischer Maßnahmen im Zug der Verfolgung des Handlungsziels (2) bzw. entsprechend dem (Gesamt-)Ziel einer *Security-First*-Strategie, den Frieden zu schaffen und dauerhaft zu gewährleisten, müssen wieder in Anlehnung an das Modell strategischen Handelns im Rahmen der Implementierung des Handlungsziels (2), Sicherheit und Stabilität zu schaffen und zu gewährleisten, mit Hilfe der bereitgestellten Mittel bzw. der sich entsprechend den daraus ergebenden und zu unternehmenden Maßnahmen auf der taktischen Ebene vor allem folgende (taktische) Ziele angestrebt und umgesetzt werden: Erstens muss durch internationale (Stabilisierungs- und bei dieser Aufgabe nach wie vor benötigte Kampf-)Truppen und/oder Polizeieinheiten die öffentliche Ordnung geschaffen, gesichert, gewährleistet und verteidigt werden; dies beinhaltet entsprechend der Logik der *neuen Kriege* eine während des gesamten Zeitraums des (zivilen) Statebuildings anhaltende (militärische) Bekämpfung und (polizeiliche) Verfolgung privater Gewaltakteure. Neben den entsprechend der Logik ihrer Kriegsführung nach wie vor zu bekämpfenden privaten Gewaltakteure, die den internationalen Statebuilding-Absichten feindlich gegenüberstehen (Aufstandsbewegung) bzw. die ihre Macht und ihren Einfluss nicht freiwillig aufgeben (insbesondere lokale Warlords), gilt dies auch für die Bekämpfung weiterer privater Gewaltakteure, deren (kriminelles) Handeln vor allem die Sicherheitsbedürfnisse der Zivilbevölkerung berührt, oder in Bezug auf die Zerschlagung der Strukturen des (internationalen) organisierten Verbrechens, das mit seinen globalen Kontakten eine Scharnierfunktion zwischen lokalen Gewaltakteuren/Gewaltmarkt und der internationalen Schattenökonomie einnimmt und damit für das wirtschaftliche Überleben aller privater Gewaltakteure eine ganz entscheidende Rolle spielt; dementsprechend ist die Bekämpfung des organisierten Verbrechens für die Beendigung des *neuen Krieges* bzw. zur Beseitigung der Kriegsökonomie von außerordentlicher Bedeutung. Zweitens muss, um das Handlungsziel, Sicherheit und Stabilität

zuständig. Vgl.: Petraeus, David: Learning Counterinsurgency. Observations from Soldiering in Iraq, in: Military Review (01-02/2006), S. 2 ff, online unter: http://usacac.leavenworth.army.mil/cac2/coin/repository/Learning_COIN_Mil_Review-Petraeus%28Jan-Feb06%29.pdf [Stand: August 2011].

herzustellen und zu gewährleisten, mit der Demilitarisierung, Demobilisierung und Reintegration (DDR-Prozess) der privaten Gewaltakteure begonnen werden (Reintegration kann auch bedeuten, private Gewaltakteure, z.B. Stammesmilizen in die entstehenden staatlichen Sicherheitsstrukturen einzubinden). Dieses im Rahmen einer Security-First-Strategie umzusetzende (taktische) Ziel (bzw. diese strategische Maßnahme) verdeutlicht, dass, um die im Verlauf einer *Security-First*-Strategie zu verfolgenden Handlungsziele zu erreichen, nämlich die privaten Gewaltakteure zu bekämpfen/zu entmachten bzw. für Sicherheit und Stabilität zu sorgen, weitere Elemente und Maßnahmen anderer Statebuilding-Strategien, die auf institutionellen und liberalen Ansätzen beruhen, komplementär implementiert werden müssen (integrierte Statebuilding-Strategie), da nur so das Ziel der zu Beginn der Statebuilding-Intervention primär zu verfolgenden *Security-First*-Strategie, Frieden zu schaffen und dauerhaft zu gewährleisten, erreicht werden kann: So kann der DDR-Prozess bzw. die Reintegration von privaten Gewaltakteuren in die Gesellschaft nur dann gelingen, wenn den zu demobilisierenden Kämpfern eine (wirtschaftliche) Perspektive, die ihnen im Zug der Implementierung ziviler Statebuilding-Maßnahmen in Aussicht gestellt wird, jenseits des Krieges (Gewaltmarktes) angeboten wird. Drittens muss, um das Handlungsziel der Schaffung und Gewährleistung von Sicherheit und Stabilität zu erreichen, die physische Sicherheit der internationalen Aufbauhelfer und der einheimischen Zivilbevölkerung gewährleistet werden. Einerseits muss gemäß der Annahme einer zu verfolgenden integrierten Statebuilding-Strategie und der daher schon während der friedensschaffenden und –sichernden Phase des Statebuildings parallel stattfindenden friedenskonsolidierenden Statebuilding-Maßnahmen der Schutz der physischen Sicherheit der internationalen zivilen Aufbauhelfer und der entstehenden staatlichen Institutionen und ihrer Repräsentanten vor Übergriffen durch die nach wie vor aktiven privaten Gewaltakteure gewährleistet werden. Wie sowohl die Irak- als auch die Afghanistan-Intervention gezeigt haben, muss andererseits im Rahmen des strategischen Handlungsziels, Sicherheit und Stabilität zu schaffen und zu gewährleisten, bei der operativen Umsetzung dieses Ziels auf der taktischen Ebene vor allem dafür gesorgt werden, dass die physische Sicherheit der einheimischen Zivilbevölkerung, die es für das Statebuilding-Vorhaben bzw. für die entstehenden staatlichen Institutionen und Strukturen in Konkurrenz zu den privaten Gewaltakteuren wie den lokalen Warlords zu gewinnen gilt, gewährleistet wird. Wie weiter unten genauer zu erläutern sein wird, ist der Erfolg dieser friedenssichernden Aufgabe, vor allem auch zur Erreichung des friedensschaffenden Handlungsziels, die privaten Gewaltakteure zu bekämpfen bzw. deren Macht/Einfluss zurückzudrängen (Handlungsziel 1), von entscheidender strategischer Bedeu-

tung.¹⁸⁴ Das dritte parallel zu den ersten beiden anzustrebende und zu erreichende Handlungsziel im Rahmen der *Security-First*-Strategie ist schließlich der Aufbau einheimischer Sicherheitskräfte (Militär, Polizei, Geheimdienste) bzw. des ganzen Sicherheitssektors (Justizapparat, Ministerien) (Handlungsziel 3), d.h. der Aufbau eines durchsetzungsfähigen staatlichen Gewaltmonopols, das den oben genannten Aufgaben möglichst schnell eigenständig nachkommen kann, um so die internationalen militärischen Kräfte (aus Sicht der Aufständischen die "Besatzern") abziehen zu können und um die staatliche Kernaufgabe, für physische und öffentliche Sicherheit zu sorgen, in einheimische Hände zu legen; dies ist für die Legitimation des entstehenden Staates ganz entscheidend und schwächt die Legitimation der Aufständischen und der lokalen nichtstaatlichen Machthaber. Erneut wird deutlich, warum die Statebuilding-Strategien in gescheiterten Staaten, auch wenn sie einem *Security-First*-Ansatz folgen, als integrierte Strategien, die Sicherheits-, Institutionalisierungs-, Liberalisierungs-Elemente sowie Elemente zur Stärkung der Zivilgesellschaft umfassen, angelegt sein müssen, wenn sie Aussicht auf dauerhaften Erfolg haben wollen. Der Aufbau von Sicherheitskräften im Rahmen einer *Security-First*-Strategie kann nur dann sinnvoll zur Wiederherstellung der Staatlichkeit beitragen, wenn parallel der (Wieder-)Aufbau des ganzen Sicherheitssektors, d.h. auch der die Sicherheitskräfte leitenden und kontrollierenden politischen und administrativen Strukturen, erfolgt (Institutionalisierungs-Element).¹⁸⁵ Die Legitimität und Effizienz des Sicherheitssektors wiederum wird letztendlich nur dann erreicht, wenn mit Strategien zur Stärkung der Zivilgesellschaft die Förderung von politischen Partizipationsmöglichkeiten in den neu entstehenden staatlichen Strukturen angestoßen wird (Liberalisierungs-Element und Strategien zur Stärkung der Zivilgesellschaft).

In diesem durch die im Rahmen einer *Security-First*-Strategie friedensschaffenden und –sichernden Maßnahmen entstandenen stabilisierten Umfeld, das für den längerfristigen Erfolg aller (weiteren) institutionellen und sozio-ökonomischen Statebuilding-Maßnahmen eine zwingende Voraussetzung darstellt, kann schließlich die Gesamtstrategie im Sinn einer integrierten Statebuilding-Strategie in ganzem Umfang um reformorientierte Statebuilding-Strategien, die auf institutionalistischen (Aufbau politischer und administrativer Institutionen sowie Stärkung von Legitimität und Rechtsstaatlichkeit), liberalen (Demokratisierung, Wirtschaftsreformen) und sozialkonstruktivistischen (Stärkung der Zivilgesellschaft) Ansätzen

¹⁸⁴ Vgl.: Notzel, Timo/Zapfe, Martin, a.a.O. (FN 181), S. 12.

¹⁸⁵ Unter Sicherheitssektor wird im Allgemeinen derjenige staatliche Sektor verstanden, der für die Gewährleistung der inneren und äußeren Sicherheit verantwortlich ist. Dazu zählen neben dem staatlichen Sicherheitsapparat (Militär, Polizei, Geheimdienst, Grenzschutz) Teile des Justizwesens (Strafjustiz und Strafvollzug) sowie alle staatlichen Organe, die für die Führung und Kontrolle des Sicherheitsapparates zuständig sind (Regierung, Verteidigungs-, Innen- und Justizministerium und Parlament). Vgl.: Hänggi, Heiner, a.a.O.(FN 173), S. 120.

beruhen können, ergänzt werden.¹⁸⁶ Wie bereits weiter oben angeführt, sollte in einem Fall wie dem multilateralen Statebuilding-Vorhaben in Afghanistan das in Ergänzung zur stabilitätsorientierten *Security-First*-Komponente, in deren Rahmen schon einzelne zivile und friedenskonsolidierende Statebuildingmaßnahmen komplementär implementiert werden müssen (z.B. im Rahmen des DDR-Prozesses oder des Aufbaus von Sicherheitskräften), verfolgte friedenskonsolidierende Statebuilding in erster Linie auf dem unter anderem von Roland Paris favorisierten "Institutionalisierung-vor-Liberalisierung-Ansatz" beruhen: Erstens, um so die grundsätzlich destabilisierenden Auswirkungen eines Liberalisierungsprozesses zu minimieren – so kann z.B. das zu frühe Abhalten von demokratischen Wahlen in einem ethnisch so heterogenen Land wie Afghanistan dazu führen, dass bestehende Spannungen zwischen gesellschaftlichen Gruppen noch intensiviert werden –, und zweitens, weil grundsätzlich zu fragen ist, ob in einer Gesellschaft wie der afghanischen, die weitgehend auf einem traditionellen ("Stammesgesellschaft")¹⁸⁷ bzw. islamischen Normen-, Werte- und Rechtssystem basiert, liberale Vorstellungen (Demokratie, Menschenrechte, Marktwirtschaft), die infolge der Intervention durch die Staatengemeinschaft mit Hilfe einer kleinen einheimischen, westlich geprägten Elite zu implementieren versucht werden, bei der breiten (ländlichen) Bevölkerung überhaupt Anklang finden oder vielmehr auf (militante) Ablehnung stoßen.¹⁸⁸ Aus strategischen Erwägungen ist deshalb grundsätzlich zu fragen, ob eine normativ liberale Ausrichtung von Statebuilding-Interventions-Strategien, wie sie zu Beginn der multilateralen Intervention in Afghanistan formuliert wurde – Ziel: Aufbau eines an westlichen Vorstellungen orientierten Zentralstaates –, die auf die Förderung politischer und wirtschaftlicher Freiheiten setzt, nicht dem letztendlich entscheidenden politischen Zweck einer solchen Intervention, nämlich die Bedrohungen der westlichen Sicherheit (im Fall Afghanistans durch Islamisten/Terroristen) zu bannen, entgegensteht.

Mit Blick auf die notwendige strategische Grundausrichtung einer *Security-First*-Strategie einer Statebuilding-Intervention wie in Afghanistan wird vor dem Hintergrund der vorherigen Beschreibung deutlich, warum nur eine integrierte zivil-militärischen (*Security-First*) Statebuilding-Strategie zum Erfolg der Intervention führen kann (z.B. in Bezug auf das

¹⁸⁶ zu den verschiedenen Strategien internationalen Statebuildings vgl.: Schneckener, Ulrich, a.a.O. (FN 127), S. 15 ff.

¹⁸⁷ Afghanistan ist deswegen als "Stammesgesellschaft" – unter Stamm wird hier eine ethnische Gemeinschaft verstanden, zwischen deren Mitgliedern starke Beziehungen bestehen und die sich in einem Gegensatz zu anderen Gruppierungen definiert – zu bezeichnen da, so der US-amerikanische Soziologe Etzioni, die Loyalität der großen Mehrheit der Afghanen zur eigenen Familie/Clan/Stamm immer den Vorrang vor derjenigen zur nationalen Regierung oder des Staates genießt. Vgl.: Etzioni, Amitai: Vom Stamm zum Staat, in: Internationale Politik (03-04/2010), S. 97 ff.

¹⁸⁸ Vgl.: Paris, Roland, a.a.O. (FN 125), S. 325 ff.

DDR-Vorhaben oder den Aufbau einheimischer Sicherheitskräfte). Außerdem wird deutlich, dass, um das Ziel einer *Security-First*-Strategie zu erreichen, die komplementäre Umsetzung der sich gegenseitig bedingenden Handlungsziele im Zentrum des strategischen Vorgehens stehen muss; diese sind erstens, die privaten Gewaltakteure zu bekämpfen bzw. ihre Macht/ihren Einfluss zurückzudrängen (Handlungsziel 1), insbesondere indem entstehende Aufstandsbewegungen niedergeschlagen werden und die Macht der privaten Gewaltakteure insgesamt gebrochen wird (taktische Ziele) – was, wie zu zeigen sein wird, neben der militärischen Bekämpfung vor allem durch den Entzug der wirtschaftlichen Grundlage der privaten Gewaltakteure bzw. durch die Unterbindung ihrer Unterstützung durch Dritte (taktische Mittel/Maßnahmen) zu erreichen ist –, und zweitens, Sicherheit und Stabilität zu schaffen und dauerhaft zu gewährleisten (Handlungsziel 2), insbesondere indem die öffentliche Ordnung dauerhaft hergestellt und für physische Sicherheit gesorgt wird (taktische Ziele) – was, wie zu zeigen sein wird, nur mit Hilfe flächendeckender, umfangreicher, langandauernder, zivilmilitärischer Präsenz (taktisches Mittel) zu erreichen ist. Aus Gründen der Legitimität sowie aufgrund der benötigten umfangreichen Mittel (Präsenz) bei der Umsetzung einer solchen Strategie ist es außerdem unabdingbar, im Rahmen der Implementierung der Strategie von Anfang an ergänzend mit dem Aufbau einheimischer Sicherheitskräfte zu beginnen (Handlungsziel 3), die bei der Verwirklichung der friedensschaffenden und -sichernden Handlungsziele mitwirken bzw. die diese mittelfristig eigenständig verfolgen können. Schließlich wird deutlich, dass das taktische Ziel, der für das Statebuilding-Vorhaben zu gewinnenden Zivilbevölkerung physische Sicherheit zu garantieren, sowohl für eine erfolgreiche Umsetzung ihrer friedensschaffenden (1) als auch ihrer friedenssichernden (2) Handlungsziele, d.h. für eine erfolgreiche Umsetzung der ganzen (*Security-First*-)Statebuilding-Strategie, von entscheidender Bedeutung ist. Vor dem Hintergrund der Erfahrungen bei den Interventionen in Afghanistan und dem Irak hat sich dementsprechend die Einsicht durchgesetzt, dass im Zentrum des Statebuilding-Engagements und der in diesem Rahmen zunächst zu implementierenden (*Security-First*-)Strategie mit dem Ziel, Frieden zu schaffen und diesen dauerhaft zu sichern und zu gewährleisten, bzw. im Zentrum der Strategien zur Bekämpfung von privaten Gewaltakteuren, insbesondere von Aufstandsbewegungen (COIN-Strategien), der Kampf um die "Herzen und Köpfe" der Zivilbevölkerung stehen muss.¹⁸⁹ Diese Einsicht findet ihre Entsprechung sowohl in den von den USA aufgrund der im Irak und in Afghanistan gemachten Erfahrungen entwickelten COIN-Doktrinen – "Counterinsurgency" Field Manual der US-Armee aus dem

¹⁸⁹ Der Ausdruck, die "Herzen und Köpfe" zu gewinnen, geht auf den britischen General Templer zurück, der im Kolonialkrieg um Malaya im Jahr 1952 den „battle for the hearts and minds“ ausgerufen hat. Vgl.: Speckmann, Thomas: Die Malaya-Doktrin, in: Die ZEIT (Nr. 29) vom 15. Juli 2010, S. 17.

Jahr 2006 und dem "US-Government Counterinsurgency Guide" aus dem Jahr 2009 –¹⁹⁰, als auch in der in Afghanistan und im Rahmen der ISAF ab dem Jahr 2009/2010 verfolgten zivil-militärischen "Counterinsurgency"-Strategie, die sich unter anderem in der "COMISAF's Counterinsurgency Guidance" (COMISAF: Commander International Security Assistance Force) manifestiert.¹⁹¹ Um die "Herzen und Köpfe" der Zivilbevölkerung zu gewinnen, muss es den COMISAF'S Richtlinien zufolge den Interventionsmächten und dem entstehenden Staat bzw. den einheimischen Sicherheitskräften im Kampf gegen die Aufständischen (und die übrigen privaten Gewaltakteure/lokalen Machthaber) in erster Linie gelingen, die grundlegende staatliche Aufgabe, für die Sicherheit der Zivilbevölkerung zu sorgen, zu erfüllen; dies stellt, wie gesehen, eines der umzusetzenden taktischen Ziele im Rahmen des Handlungsziels, Sicherheit und Stabilität zu schaffen und zu gewährleisten, dar. Gleichzeitig machen die COMISAF's Richtlinien aber auch deutlich, dass das Handlungsziel, Sicherheit und Stabilität zu schaffen und zu gewährleisten (Handlungsziel 2), also auch das (taktische) Ziel, die physische Sicherheit der einheimischen Bevölkerung zu gewährleisten, nur dann effektiv und dauerhaft verwirklicht werden kann, wenn dieses entsprechend der Logik *neuer Kriege* mit Hilfe militärischer Mittel und Maßnahmen verfolgt und gegebenenfalls verteidigt wird; z.B. müssen, um das im Rahmen des Handlungsziels (2) zu verfolgende taktische Ziel, die öffentliche Ordnung herzustellen und dauerhaft zu gewährleisten, auch offensive militärische und/oder polizeiliche Mittel und Maßnahmen eingesetzt und ergriffen werden, da nur so die Macht und der Einfluss der privaten Gewaltakteure gebrochen werden kann. Das Handlungsziel, Sicherheit und Stabilität zu schaffen und zu gewährleisten (Handlungsziel 2), kann also nur erreicht werden, wenn komplementär dazu das Handlungsziel, die privaten Gewaltakteure direkt (militärisch) und indirekt (z.B. Beseitigung ihrer wirtschaftlichen Grundlagen) zu bekämpfen bzw. ihre

¹⁹⁰ Vgl.: US-Army: Headquarters Department of the Army: Counterinsurgency Field Manual No. 3-24, 15.12.2006, online unter: www.fas.org/irp/doddir/army/fm3-24.pdf [Stand: August 2011]; und vgl.: United States Government – Interagency Counterinsurgency Initiative: US-Government Counterinsurgency Guide, Januar 2009, online unter: www.state.gov/documents/organization/119629.pdf [Stand: August 2011].

Amerikanische Strategen haben sich bei der Entwicklung geeigneter Strategien zur Aufstandsbekämpfung im Irak und Afghanistan maßgebliche Inspirationen aus den im Rahmen der europäischen Kolonialkriege der 1950er und 60er Jahre verfolgten Strategien geholt. Insbesondere die vom französischen Offizier und Theoretiker David Galula, den der US-General Petraeus als "Clausewitz der Aufstandsbekämpfung" bezeichnet hat, ursprünglich im Jahr 1964 publizierte Schrift "Counterinsurgency Warfare" stellt inzwischen ein Standardwerk für amerikanische Offiziere dar. Vgl.: Galula, David: Counterinsurgency Warfare – Theory and Practice, Westport 2006. Vgl: Malinowski, Stephan: Siegen lernen, in: Die ZEIT (Nr. 2) vom 5. Januar 2011, S. 15.

¹⁹¹ Vgl.: ISAF: Headquarters International Security Assistance Force/United States Forces-Afghanistan: COMISAF's Counterinsurgency Guidance, August 2010, online unter: www.isaf.nato.int/from-the-commander/from-the-commander/comisaf-s-counterinsurgency-guidance.html [Stand: August 2011].

Für eine ausführliche Analyse und kritische Betrachtung der Counterinsurgency-Konzepte und Strategien vgl.: Rudolf, Peter: Zivil-militärische Aufstandsbekämpfung, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Januar 2011, S. 5 ff., online unter: www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2011_S02_rdf_ks.pdf [Stand: August 2011].

Macht/ihren Einfluss zurückzudrängen (Handlungsziel 1), weiter verfolgt wird. Die sich entsprechend der im Vorangegangenen erfolgten Beschreibung ableitbare zwingende Notwendigkeit, die Handlungsziele, die privaten Gewaltakteure zu bekämpfen/zurückzudrängen sowie für Sicherheit und Stabilität zu sorgen (und einheimische Sicherheitskräfte aufzubauen), bzw. die in diesem Rahmen verfolgten taktischen Ziele und Maßnahmen parallel zu implementieren, um das die friedenskonsolidierende Maßnahmen bedingende Ziel, Frieden zu schaffen und dauerhaft zu gewährleisten, zu erreichen, macht deutlich, dass während der gesamten Intervention die bei der operativen Umsetzung der einzelnen entsprechend den jeweiligen Handlungszielen verfolgten taktischen Ziele (z.B. Aufstandsbekämpfung und physische Sicherheit der Bevölkerung/öffentliche Ordnung gewährleisten) und die in diesem Rahmen eingesetzten Mittel und zu unternehmenden Maßnahmen einer engen Koordination bedürfen.¹⁹²

2.3.2.4 Taktische Implikationen

Im Folgenden soll, den Punkt über die erforderliche strategische Grundausrichtung (integrierte *Security-First*-Strategie) einer Statebuilding-Intervention wie in Afghanistan ergänzend, angedeutet werden, was bei der operativen Umsetzung der identifizierten und im Rahmen einer *Security-First*-Strategie vor allem zu erreichenden taktischen Ziele – Aufstandsbekämpfung/Entmachtung privater Gewaltakteure und physische Sicherheit/öffentliche Ordnung gewährleisten – berücksichtigt werden muss bzw. welche taktischen Mittel und Maßnahmen in erster Linie benötigt werden und verwirklicht werden müssen, um die Handlungsziele (1 und 2) einer *Security-First*-Strategie – private Gewaltakteure bekämpfen bzw. ihre Macht/ihren Einfluss zu brechen, Sicherheit und Stabilität schaffen und gewährleisten – bzw. um das strategische Ziel der *Security-First*-Strategie, Frieden zu schaffen und zu gewährleisten – d.h. den schwelenden *neuen Krieg* zu beenden und das innerstaatliche/-gesellschaftliche Sicherheitsdilemma zu überwinden – zu erreichen, um dadurch wiederum das für den politischen Zweck der Gesamtintervention – Beseitigung der direkten Bedrohung für die westliche Sicherheit – entscheidende Handlungsziel der Gesamtstrategie, den Frieden durch den Aufbau staatlicher Strukturen und Institutionen zu konsolidieren, überhaupt erst zu ermöglichen.

¹⁹² Diese Koordination ist nicht nur deswegen notwendig, weil die Umsetzung der Handlungsziele und der in diesem Rahmen verfolgten taktischen Ziele der erfolgreichen Umsetzung des jeweils anderen Handlungsziels bzw. der in diesem Rahmen verfolgten taktischen Ziele bedarf, sondern vor allem auch, weil die entsprechend einem taktischen Ziel eingesetzten taktischen Mittel und unternommenen taktischen Maßnahmen immer auch einen unmittelbaren (positiven wie negativen) Einfluss auf das jeweils andere Handlungsziel und die in diesem Rahmen verfolgten taktischen Ziele haben.

Wie gesehen muss im Anschluss an die militärische Intervention/Invasion in dem gescheiterten und von einem *neuen Krieg* betroffenen Staat und im Anschluss an die Hauptkampfhandlungen zur Bekämpfung des die westlichen Sicherheitsinteressen direkt bedrohenden privaten Gewaltakteurs und seiner Verbündeten (Al Qaida und Taliban) bzw. zu Beginn einer parallel initiierten und multilateral organisierten Statebuilding-Intervention wie in Afghanistan im Rahmen der zu verfolgenden *Security-First-Statebuilding-Strategie* zunächst das Ziel angestrebt werden, Frieden zu schaffen und diesen anschließend dauerhaft zu sichern und zu verteidigen, d.h. es muss das Ziel angestrebt werden, den schwelenden *neuen Krieg* einzudämmen und letztendlich zu beenden bzw. das innerstaatliche Sicherheitsdilemma zu überwinden. Das dafür primär zu erreichende Handlungsziel (1) muss sein, weiterhin oder ergänzend die private Gewalt einzudämmen, einerseits indem das taktische Ziel verfolgt wird, gegen diejenigen privaten Gewaltakteure (militärisch) vorzugehen, die dem Statebuilding-Vorhaben feindlich gegenüberstehen (im Fall Afghanistans vor allem der Aufstandsbewegung unter Führung der islamistischen Taliban), andererseits indem das taktische Ziel verfolgt wird, die Macht der privaten Gewaltakteure insgesamt zu brechen (in Afghanistan insbesondere der Warlords) bzw. das Treiben weiterer privater Gewaltakteure zu unterbinden (Milizen, Kriminelle, organisiertes Verbrechen).¹⁹³ Neben der vor allem zu Beginn der (Statebuilding-)Intervention, aufgrund des Wesens *neuer Kriege* aber auch während ihrer gesamten Zeitspanne notwendigen direkten militärischen Bekämpfung der privaten Gewaltakteure (taktisches Mittel) – von Drohneneinsätzen zur gezielten Tötung von Führungskadern bis hin zu großangelegten Operationen zur Vertreibung von Aufständischen bzw. zur (Rück-)Eroberung von unter dem Einfluss privater Gewaltakteure (Taliban/Warlords) stehender Gebiete – müssen, wie im Folgenden zu zeigen sein wird, sowohl zur Erreichung des (Gesamt-)Ziels der *Security-First-Strategie*, den Frieden zu schaffen und diesen anschließend dauerhaft zu sichern und zu verteidigen, im Allgemeinen als auch in Bezug auf die erfolgreiche Umsetzung des Handlungsziels (1), die privaten Gewaltakteure zu bekämpfen/zurückzudrängen, bzw. in Bezug auf die dafür anzustrebenden taktischen Ziele (Aufstandsbekämpfung, Entmachtung der privaten Gewaltakteure/Warlords) im Speziellen weitere taktische Maßnahmen ergriffen werden (z.B. Entzug der wirtschaftlichen Grundlagen; Unterbindung der Unterstützung durch

¹⁹³ Dies bezieht sich in erster Linie auf die einheimischen privaten Gewaltakteure, die entweder das multilaterale Statebuildingvorhaben aktiv bekämpfen oder dem internationalen Vorhaben, die staatlichen Strukturen (eines staatlichen Gewaltmonopols) wiederaufzubauen, im Wege stehen. Im Fall Afghanistan zählt der Kampf gegen die Strukturen des Al Qaida-Terrornetzwerks, dessen Angriff auf "den Westen" die Intervention ausgelöst hat, nur indirekt dazu: Erstens weil er im Rahmen der OEF geführt wird und zweitens weil anzunehmen ist, dass Al Qaida seinen Hauptsitz infolge des amerikanischen Verfolgungsdrucks in das benachbarte Pakistan verlegt hat, bzw. als global agierendes Netzwerk auf unterschiedlichste Länder ausweichen kann (z.B. Irak, Somalia oder Jemen).

Dritte, insbesondere durch Nachbarstaaten, die durch die Unterstützung einzelner privater Gewaltakteure eigene wirtschaftliche oder machtpolitische Interessen verfolgen; Integration der lokalen Warlords in die entstehenden staatlichen Strukturen) und weitere Handlungsziele (2 und 3) bzw. taktische Ziele (Gewährleistung der physischen Sicherheit der Bevölkerung) komplementär verfolgt werden.

Mit Blick auf die benötigte Strategie bzw. zu verfolgende Taktik bei der Bekämpfung/Zurückdrängung der Macht privater Gewaltakteure müssen vor allem folgende Dinge beachtet werden: Da alle privaten Gewaltakteure und die von ihnen praktizierte Kriegsführung wirtschaftlichen Zwängen (Finanzierung) unterliegen, muss im Rahmen der von den intervenierenden Staaten verfolgten Taktik bei der direkten Bekämpfung (z.B. Aufstandsbekämpfung) neben dem Mittel des militärischen Kampfes vor allem darauf abgezielt werden, den privaten Gewaltakteuren ihre wirtschaftliche Grundlage (z.B. Eindämmung der Drogenökonomie), ohne die sie ihren Kampf gar nicht finanzieren und führen könnten, zu entziehen. Wie der Fall der Taliban, die ihren Widerstand in Afghanistan vom benachbarten Pakistan aus organisieren, wo sie sich unter Duldung/mit Unterstützung durch Teile des pakistanischen Staatsapparats (ISI, Armee) ein sicheres Refugium errichten konnten, zeigt, ist es von besonderer Bedeutung, den privaten Gewaltakteuren nicht nur die wirtschaftlichen Grundlagen zu nehmen, sondern ihre Kontakte zu/Unterstützung durch Dritte(n), meist Nachbarstaaten, insgesamt zu unterbinden. Da alle privaten Gewaltakteure und ihre Kriegsführung auf die (erzwungene oder freiwillige) Unterstützung oder zumindest Duldung durch die Zivilbevölkerung angewiesen sind, muss außerdem durch eine komplementäre Umsetzung der im Rahmen der Umsetzung des Handlungsziels (2), Sicherheit und Stabilität zu schaffen und zu gewährleisten, verfolgten taktischen Ziele, für die physische Sicherheit der Zivilbevölkerung zu sorgen bzw. die öffentliche Ordnung zu gewährleisten, die Bekämpfung der privaten Gewaltakteure auf indirekte Art und Weise erfolgen, indem der Rückhalt der privaten Gewaltakteure in der Bevölkerung unterbunden wird, den sie oft nur auf der Grundlage von Gewaltandrohung oder der Tatsache, dass sie durch das Fehlen eines staatlichen Gewaltmonopols oder in Konkurrenz zu diesem rudimentär für die öffentliche Sicherheit sorgen, genießen.¹⁹⁴

¹⁹⁴ Grundsätzlich muss, da es in *neuen Kriegen* zahlreiche private Gewaltakteure mit unterschiedlichsten Motiven gibt, eine Differenzierung in Bezug auf die gegen die verschiedenen Gruppen der privaten Gewaltakteure (Rebellen, Aufständische, Warlords, Terroristen, organisiertes Verbrechen, Kriminelle) eingesetzten Strategien und verfolgten Taktiken erfolgen, auch wenn, wie weiter oben gesehen, eine eindeutige Unterscheidung aufgrund des möglichen und praktizierten Identitätswechsels bzw. der multiplen Identitäten einzelner privater Gewaltakteure nicht immer eindeutig zu treffen ist. So beteiligen sich in Afghanistan zahlreiche Kämpfer am Taliban-Aufstand gegen die Interventionsmächte weniger aus ideologischen als vielmehr aus wirtschaftlichen/finanziellen/taktischen Gründen, d.h. bei diesen Kämpfern handelt es sich weniger um islamistische Fanatiker als um lokale Warlords/Kriminelle/Söldner, die ihre Dienste gegen Geld anbieten oder in Kooperation mit

Da die privaten Gewaltakteure im Zug ihrer asymmetrischen Kriegsführung einer direkten militärischen Konfrontation mit den ihnen überlegenen Interventionskräften aus dem Weg gehen, um dadurch ihre Unterlegenheit zu kompensieren, muss bei der taktischen Umsetzung des strategischen (Handlungs-)Ziels, die privaten Gewaltakteure zu bekämpfen, neben dem Mittel des militärischen Kampfes, der in Form von militärischen Operationen gegen einzelne private Gewaltakteure während der ganzen Intervention immer wieder erfolgen muss, also in erster Linie darauf abgezielt werden, ihnen ihre wirtschaftlichen Grundlagen zu entziehen und ihre Unterstützung durch Dritte zu unterbinden, da ihre Existenz in existenzieller Weise darauf beruht bzw. sie auf dieser Grundlage ihren Kampf überhaupt erst führen können.¹⁹⁵ Die Wichtigkeit der Einbeziehung von Elementen, die auf die Beseitigung der wirtschaftlichen Grundlagen der privaten Gewaltakteure zielen, bei den Strategien zu ihrer Bekämpfung/zur Zurückdrängung ihres Einflusses trifft auf alle privaten Gewaltakteure zu. Das gilt sowohl für die Bekämpfung/Entmachtung von Warlords und ihren Anhängern, deren Macht auf der militärischen Kontrolle eines bestimmten Territoriums basiert, das sie auf unterschiedliche Weise zu ihrer Finanzierung nutzen (Drogenanbau, Abbau von Rohstoffen, Entführungen, Straßenzölle, Schutzgelderpressung), als auch für Strategien zur Bekämpfung/Zurückdrängung politischer/religiöser Widerstandgruppen und Aufstandsbewegungen (Taliban) oder fundamentalistischer religiöser Terrorgruppen wie Al Qaida. Auch ihr Handeln wäre ohne illegale Handlungen (z.B. Drogenanbau und -handel) sowie ohne die finanzielle, logistische und ideelle Unterstützung durch eine Vielzahl externer Partner über einen längeren Zeitraum nicht möglich. Im Hinblick auf die Bekämpfung der Taliban und die Eindämmung des von ihnen angeführten Aufstandes, der bei der Schaffung eines sicheren und stabilen Umfeldes durch die internationalen und afghanischen Truppen bzw. der für den zivilen Wiederaufbau und die dauerhafte Etablierung staatlicher Strukturen und Institutionen in Afghanistan das größte Hindernis darstellt, ist es die entscheidende strategische Herausforderung, die traditionell engen Beziehungen zwischen Taliban und dem pakistanischen Geheimdienst (Inter-Services Intelligence Directorate - ISI), die einer britischen Studie zufolge auch im Jahr 2010 weiterbestehen, zu unterbinden bzw. den Taliban ihr pakistanisches Refugium, von wo sie ihren Aufstandskrieg organisieren können, zu nehmen.¹⁹⁶ Des Weiteren ist im Fall Afghanistan die er-

den Taliban das Ziel der internationalen Gemeinschaft, in Afghanistan staatliche Strukturen wiederaufzubauen, scheitern lassen wollen.

¹⁹⁵ Vgl.: Mair, Stefan, a.a.O. (FN 78), S. 20 ff.

¹⁹⁶ Vgl.: Waldman, Matt: The sun in the sky: The relationship between Pakistan's ISI and Afghan insurgents, in: Crisis States Research Centre – Discussion Paper vom 18. Juni 2010, online unter: www.foreignpolicy.com/files/fp_uploaded_documents/100613_20106138531279734lse-isi-taliban.pdf [Stand: August 2011].

folgreiche Bekämpfung der wirtschaftlichen Grundlagen der privaten Gewaltakteure maßgeblich davon abhängig, ob man die Problematik des Drogenanbaus und -handels, der für alle in Afghanistan aktiven Gewaltakteure eine ganz entscheidende Einnahmequelle darstellt, in den Griff bekommt.¹⁹⁷ Hier wird erneut exemplarisch deutlich, warum es sich, um erfolgreich zu sein, bei der verfolgten Statebuilding-Strategie wie im afghanischen Fall nur um eine integrierte (*Security-First*-)Strategie handeln kann: Um das Problem des Drogenanbaus und -handels nachhaltig zu beseitigen, genügt es nicht, die Drogenfelder zu zerstören und die sich dagegen wehrenden privaten Gewaltakteure militärisch zu bekämpfen, sondern von den Interventionsmächten muss gleichzeitig dafür gesorgt werden, dass erstens zivile Fachkräfte den betroffenen Bauern dabei helfen, alternative Produkte anzubauen und abzusetzen, und dass zweitens Stabilisierungstruppen/Polizeikräfte die Bauern vor eventuellen Übergriffen ihrer Auftraggeber beschützen bzw. ein erneutes Anbauen unterbinden. Außerdem müssen durch polizeiliche Ermittlungsarbeit die nationalen und internationalen Hintermänner des Drogenhandels verfolgt werden und durch politische und diplomatische Initiativen muss auf regionaler Ebene in Kooperation mit den Nachbarstaaten eine Gesamtstrategie zur Eindämmung der Drogenproblematik entwickelt werden. Die nach wie vor engen Verbindungen zwischen den Taliban und dem pakistanischen Geheimdienst, die Unterstützung Al Qaidas durch ein globales Netzwerk islamistischer Sympathisanten wie auch die Problematik des Drogenanbaus und -handels, in den neben den privaten afghanischen Gewaltakteuren (und zahlreichen afghanischen Politikern) auch die global agierende organisierte Kriminalität verwickelt ist, machen deutlich, dass es zur Beseitigung der wirtschaftlichen Grundlagen privater Gewaltakteure bzw. zur Unterbindung der Unterstützung durch Dritte umfangreicher politischer, diplomatischer, wirtschaftlicher, polizeilicher, geheimdienstlicher und militärischer sowohl lokaler wie auch regionaler und globaler Anstrengungen bedarf, d.h. es zeigt sich erneut, dass multilaterales Statebuilding auf einer ganzheitlich angelegten bzw. integrierten zivil-militärischen Statebuilding-Strategie beruhen muss, um erfolgreich zu sein.¹⁹⁸

Mit Blick auf die benötigte Strategie bzw. zu verfolgende Taktik bei der Bekämpfung privater Gewaltakteure ist es, wie weiter oben schon beschrieben, des Weiteren von entscheidender Bedeutung, die "Herzen und Köpfe" der Zivilbevölkerung zu gewinnen. Während vor und/oder zu Beginn einer Statebuilding-Intervention die direkte Bekämpfung der privaten Gewaltakteure mittels des Einsatzes militärischer Gewalt vor allem zur Zerschlagung größerer Gruppen (wie beispielweise der Taliban) oder ihrer Infrastruktur (beispielsweise der Ausbil-

¹⁹⁷ Vgl.: Ivanov, Viktor: Keine Macht den Drogen – der Kampf gegen afghanische Opiate hat oberste Priorität, in: Internationale Politik (01-02/2011), S. 94 ff.

¹⁹⁸ Vgl.: Mair, Stefan, a.a.O. (FN 78), S. 25 ff. und 50 ff.

dungscamps von Al Qaida) im Zentrum des internationalen Vorgehens stehen muss, also ein benötigtes und nützliches Mittel im Rahmen der verfolgten *Security-First*-Strategie darstellt, stößt diese – auch wenn militärische Mittel/Maßnahmen während des gesamten Statebuilding-Engagements entsprechend der zu erreichenden (taktischen) Ziele (z.B. Entmachtung von lokalen Warlords, Schaffung/Gewährleistung der öffentlichen Ordnung) immer wieder benötigt werden – angesichts der asymmetrischen Kriegsführung privater Gewaltakteure relativ schnell an ihre Grenzen bzw. kann sich kontraproduktiv auf die Gesamtstrategie auswirken.¹⁹⁹ Um das Ziel einer *Security-First*-Strategie, Frieden zu schaffen und zu gewährleisten, zu erreichen, muss das primär umzusetzende Handlungsziel (1), die privaten Gewaltakteure zu bekämpfen bzw. ihre Macht/ihren Einfluss zurückzudrängen, daher in verstärktem Maße und komplementär auch auf indirektem Weg angestrebt werden, indem durch die Interventionsmächte Sicherheit und Stabilität geschaffen und gewährleistet wird (Handlungsziel 2), insbesondere indem die Zivilbevölkerung durch die dauerhafte Gewährleistung von öffentlicher und physischer Sicherheit, aber auch durch erste zivile Wiederaufbaumaßnahmen für das multilaterale Statebuilding-Vorhaben sowie den entstehenden Staat gewonnen wird bzw. indem dadurch die (erzwungene oder freiwillige) Unterstützung bzw. Duldung der privaten Gewaltakteure durch die Zivilbevölkerung, die auf deren Unterstützung in Bezug auf ihre (asymmetrische) Kriegsführung angewiesen sind (z.B. Versorgung, Rückzugsräume, Informationen usw.), unterbunden wird – was allerdings oft nur unter Zuhilfenahme auch militärischer Mittel gelingt, da die privaten Gewaltakteure ihre Macht nicht freiwillig abgeben.²⁰⁰ Die Bedeutung, die die Gewinnung der "Herzen und Köpfe" der Zivilbevölkerung bei der Bekämpfung privater Gewalt im Speziellen und für das Erreichen des (Gesamt-)Ziels einer *Security-First*-Strategie, Frieden zu schaffen und dauerhaft zu gewährleisten, im Allgemeinen hat, muss bei der Planung einer *Security-First*-Strategie im Zuge einer multilateralen Intervention in ganz besonderem Maße berücksichtigt und dementsprechend bei der konkreten Operationsführung (Taktik) bedacht werden. Im "COMISAF`s Counterinsurgency Guidance" heißt es:

„**Secure and serve the population.** The decisive terrain is the human terrain. The people are the center of gravity. Only by providing them security and earning their trust and confidence can the Afghan government and the ISAF prevail“²⁰¹.

¹⁹⁹ Die militärische Bekämpfung privater Gewaltakteure birgt immer die Gefahr, dass Zivilisten verletzt oder getötet werden, und sich dadurch die Stimmung in der Bevölkerung, die, wie im Fall Afghanistan, nach Jahrzehnten der Gewalt und des Krieges zunächst gewisse Hoffnungen in die internationale Intervention gesetzt hat, gegen die ihr zuvor humanitäre Hilfe und rudimentäre Sicherheit liefernden Interventionskräfte wendet.

²⁰⁰ Vgl.: Noetzel, Timo/Zapfe, Martin, a.a.O. (FN 181), S. 11.

²⁰¹ Vgl.: ISAF: Headquarters International Security Assistance Force/United States Forces-Afghanistan, a.a.O. (FN 191), S. 1.

Diese Einsicht schließt ein, dass vermieden werden muss, durch den unverhältnismäßigen Gebrauch militärischer (taktischer) Mittel (im Zug der Implementierung des Handlungsziels, die privaten Gewaltakteure zu bekämpfen/zurückzudrängen) Opfer unter der Zivilbevölkerung zu riskieren, zumal in den heutigen Kriegen insbesondere aufgrund moderner Kommunikationstechnologie ("Macht der Bilder") „almost any tactical action [...] immediate strategic impact“²⁰² haben kann. In den COMISAF's Richtlinien wird dementsprechend in Bezug auf den während des gesamten Statebuilding-Engagements notwendigen Einsatz militärischer Mittel, zu dem es sowohl im Zug der Verwirklichung des Handlungsziels (1) als auch im Zug des im Rahmen des Handlungsziels (2) verfolgten taktischen Ziels, die öffentliche Ordnung herzustellen, zu gewährleisten und zu verteidigen, festgehalten:

„**Fight hard and fight with discipline.** Hunt the enemy aggressively, but use only the firepower needed to win a fight. We can't win without fighting, but we also cannot kill or capture our way to victory. Moreover, if we kill civilians or damage their property in the course of our operations, we will create more enemies than continue our efforts to reduce civilian casualties to an absolute minimum“.²⁰³

Im Zentrum des Kampfes um die "Herzen und Köpfe" der Zivilbevölkerung muss das Bemühen der Interventionsmächte stehen, der Bevölkerung durch eigene (und später einheimische/staatliche) Sicherheitskräfte das für sie zentrale Gut "Sicherheit" in Konkurrenz zu den privaten Gewaltakteuren (Warlords, Milizen) zur Verfügung zu stellen. In gescheiterten Staaten ist für die Bevölkerung von besonderer Wichtigkeit, wer ihr die alltägliche Sicherheit garantieren kann; wer immer dazu in der Lage ist (Warlords, Taliban, traditionelle Autoritäten, Bürgerwehren, Interventionsmächte oder staatliche Akteure) genießt in der Bevölkerung Ansehen und Legitimation.²⁰⁴ Durch die Bereitstellung und Garantie von öffentlicher/physischer Sicherheit kann den privaten Gewaltakteuren die für ihr Handeln notwendige Unterstützung in der Zivilbevölkerung streitig gemacht werden und in Verbindung mit dem beginnenden zivilen Wiederaufbau kann dadurch die Zivilbevölkerung (aber auch private Gewaltakteure) für den entstehenden Staat gewonnen werden. Dabei ist von entscheidender Bedeutung, die Zivilbevölkerung davon zu überzeugen, dass ihre (Sicherheits-)Bedürfnisse durch die Interventionsmächte und den entstehenden Staat/den staatlichen Sicherheitsapparat durch eine dauerhafte und umfassende Präsenz gewahrt werden, d.h. der Zivilbevölkerung muss glaub-

²⁰² Kilcullen, David: Counterinsurgency *Redux*, 2006, S. 6, online unter: www.smallwarsjournal.com/documents/kilcullen1.pdf [Stand: August 2011].

²⁰³ Vgl.: ISAF: Headquarters International Security Assistance Force/United States Forces-Afghanistan, a.a.O. (FN 191), S. 2.

²⁰⁴ Vgl.: Debiel, Tobias/Klingebiel, Stephan/Mehler, Andreas/Schneckener, Ulrich, a.a.O. (FN 174), S. 6.

haft versichert werden, dass man durch Präsenz, Ausdauer und gegebenenfalls mit Hilfe militärischer Mittel die Macht der privaten Gewaltakteure ein für allemal beenden kann.²⁰⁵

Sowohl die Bedeutung, die die Beseitigung der wirtschaftlichen Grundlagen bzw. die Unterbindung der Unterstützung durch Dritte im direkten Kampf gegen private Gewaltakteure hat, als auch die Bedeutung, die der Kampf um die "Herzen und Köpfe" der Zivilbevölkerung, die in erster Linie durch die Bereitstellung von (physischer) Sicherheit gewonnen wird, zeigen, dass der Erfolg von Staaten oder Staatenkoalitionen in *neuen Kriegen* bei ihrem Kampf gegen private Gewaltakteure weniger durch militärische Mittel und (militär-)technologische Überlegenheit – beispielsweise durch den Einsatz von Drohnen und dem damit verbundenen Glauben, man könnte einen (*neuen*) Krieg dank ausgefeilter Technologie mit weniger Soldaten, die geringeren Gefahren ausgesetzt werden, führen und gewinnen – bzw. durch kurzzeitige Erfolge im Zug militärischer Operationen zu erringen ist. Um den Kampf gegen private Gewaltakteure zu gewinnen bzw. um einen *neuen Krieg* zu beenden und dadurch die für das Gesamtziel entscheidenden friedenskonsolidierenden Maßnahmen überhaupt zu ermöglichen, müssen die Interventionsmächte im Zug eines breit angelegten (und daher kostspieligen) zivil-militärischen Vorgehens mit Hilfe großer Truppenkontingente (Stabilisierungs- und Kampfeinheiten) und umfangreicher ziviler Kräfte über einen langen Zeitraum Präsenz in der Fläche aufbauen (taktisches Mittel). Um das Ziel einer *Security-First*-Strategie – Frieden zu schaffen und anschließend dauerhaft zu sichern – zu erreichen, stellt die im Anschluss bzw. die parallel zum militärischen Vorgehen gegen die privaten Gewaltakteure zu bewerkstellende Aufgabe, die im Zug des militärischen Vorgehens gewonnene Sicherheit und Stabilität dauerhaft zu gewährleisten und zu verteidigen, daher die entscheidende strategische Herausforderung dar. Dabei muss durch eine flächendeckende, umfangreiche und zivil-militärische Präsenz (taktisches Mittel) erstens verhindert werden, dass die asymmetrisch kämpfenden und dem militärischen Vorgehen der Interventionsmächte ausweichenden privaten Gewaltakteure in die zuvor befreiten Gebiete zurückkehren, zweitens muss den lokal agierenden privaten Gewaltakteuren (z.B. Warlords) bei gleichzeitiger Bereitstellung von Alternativen (z.B. DDR-Programme, Integration in die entstehenden (Sicherheits-)Strukturen) ihre Machtbasis entzogen werden (insbesondere indem ihnen ihre wirtschaftlichen Grundlagen entzogen werden) und drittens muss von den Interventionsmächten für die öffentliche Ordnung und physische Sicherheit der Bevölkerung gesorgt werden. Schließlich muss, um die Bevölkerung zu gewinnen, komplementär (integrierte Strategie) mit dem staatlichen und wirtschaftlichen Wieder-

²⁰⁵ Deshalb sind Überlegungen zu eventuellen Abzugsplänen, die meistens aufgrund innenpolitischen Drucks in den Ländern der Interventionsmächte angestellt werden, aus strategischer Sicht kontraproduktiv sind.

aufbau (Friedenskonsolidierung) begonnen werden ("Clear-Hold-Build"-Strategie). In den COMISAF's Richtlinien heißt es dementsprechend:

„**Hold what we secure.** Together with our Afghan partners, develop the plan to hold an area (and to build in it) before starting to clear and secure it. The people need to know that we will not abandon them. Prioritize population security over short-duration disruption operations. [...]”²⁰⁶.

Um eine solche personalintensive, kostspielige und auf Dauer bei der Bevölkerung der intervenierenden Staaten meist unbeliebte (zunächst wenig sichtbare Erfolge, hoher finanzieller Einsatz, hohe Gefährdung der eigenen Soldaten) "Clear-Hold-Build"-Strategie zu verfolgen, muss im Rahmen der taktischen Umsetzung der *Security-First*-Strategie parallel zur direkten (militärische Konfrontation, Beseitigung der wirtschaftlichen Grundlagen, Unterbindung der Unterstützung durch Dritte) und indirekten (Gewährleistung der öffentlichen Ordnung und der physischen Sicherheit) Bekämpfung der privaten Gewalt mit dem Aufbau einheimischer Polizei- und Armeekräfte begonnen werden (Handlungsziel 3), damit die im Rahmen der Verfolgung der Handlungsziele (1 und 2) umzusetzenden taktischen Ziele möglichst schnell und eigenständig von einheimische (Sicherheits-)Kräfte wahrgenommen werden können.

Die skizzierten Anforderungen an die benötigte Ausrichtung einer Statebuilding-Strategie (*Security-First*) bei einer multilateralen Intervention wie in Afghanistan bzw. die Anforderung an die dementsprechend zu verfolgende Taktik kann in drei Punkten zusammengefasst werden: Erstens ist ein Statebuilding-Vorhaben in einem Fall wie demjenigen in Afghanistan ohne den Einsatz militärischer Mittel nicht zu realisieren; zweitens muss die das zivile Statebuilding bedingende Schaffung und Gewährleistung von Sicherheit/Stabilität und die dafür notwendige Bekämpfung privater Gewaltakteure neben der direkten militärischen Konfrontation vor allem darauf beruhen, diesen ihre wirtschaftlichen Grundlagen zu entziehen, ihre Unterstützung durch Dritte (Nachbarstaaten) zu verhindern und die Duldung/Unterstützung durch die Zivilbevölkerung zu unterbinden, indem die Zivilbevölkerung für das Statebuilding-Vorhaben und die entstehenden staatlichen Strukturen vor allem durch die Gewährleistung öffentlicher/physischer Ordnung/Sicherheit durch die Interventionskräfte und die entstehenden einheimischen Sicherheitskräfte gewonnen wird; drittens sind für die Umsetzung dieser taktischen Ziele umfangreiche personelle Mittel (Kampf- und Stabilisierungstruppen, Ausbilder für Militär und Polizei, zivile Aufbaukräfte) notwendig, da ihre erfolgreiche Verwirklichung in erster Linie eine umfangreiche Präsenz in der Fläche erforderlich macht.²⁰⁷

²⁰⁶ Vgl.: ISAF: Headquarters International Security Assistance Force/United States Forces-Afghanistan, a.a.O. (FN 191), S. 2.

²⁰⁷ Vgl.: Dobbins, James/Jones, Seth G./Crane, Keith/DeGrasse, Beth Cole, a.a.O. (FN 151), S. 37 ff., und: Fields, Craig/Odeen, Phil, a.a.O. (FN 157), S. 42 ff.

2.3.3 Kritik an der internationalen (und deutschen) Afghanistan-/Statebuilding-Strategie und Thesen bezüglich der deutschen Strategie

Die im Folgenden unternommene kritische Betrachtung der von der internationalen Gemeinschaft in Afghanistan verfolgten Strategie wird in erster Linie im Hinblick auf die zu Beginn der multilateralen Intervention entwickelte und während des sogenannten Petersberg-Prozesses verfolgte Strategie angestellt; der Petersberg-Prozess begann mit der von den VN ausgerichteten Afghanistan-Konferenz vom 27. November bis zum 5. Dezember 2001 auf dem Petersberg bei Bonn, in deren Rahmen die Bonner Vereinbarung (Bonn Agreement) verabschiedet wurde, und endete formell mit dem Zusammentritt des afghanischen Parlaments am 19. Dezember des Jahres 2005. Wie im analytischen Teil der Arbeit näher zu zeigen sein wird, trifft die Kritik grundsätzlich aber auch auf die nach dem Petersberg-Prozess ab dem Jahr 2006 verfolgte Afghanistan-Strategie der internationalen Gemeinschaft zu, obwohl es vor allem angesichts einer sich während der Intervention zunehmend verschlechternden Sicherheitslage (Taliban-Aufstand) zu einer Anpassung der verfolgten Strategie entsprechend der neuen (Sicherheits-)Lage und den gewandelten Bedingungen kam.

Vor dem Hintergrund der im Vorangegangenen angestellten Überlegungen über das Wesen der *neuen Kriege*, über die asymmetrische Kriegsführung privater Gewaltakteure und über das Phänomen der gescheiterten Staatlichkeit sowie der Erkenntnis, dass den aufgrund des Phänomens der gescheiterten Staatlichkeit entstandenen sicherheitspolitischen Bedrohungen für die westlichen Sicherheitsinteressen nur mittels zivil-militärischer Statebuilding-Interventionen begegnet werden kann bzw. mit Blick auf die Diskrepanz zwischen der beschriebenen, nach Annahme des Autors erforderlichen strategischen Ausrichtung (integrierte *Security-First-Strategie*) sowie den dementsprechend benötigten militärischen und zivilen Mitteln einer Statebuilding-Intervention in einem Fall wie dem afghanischen und der von der internationalen (westlichen) Gemeinschaft in Afghanistan ab 2001/2002 tatsächlich implementierten und insbesondere während des sogenannten Petersberg-Prozesses verfolgten Strategie bzw. den in ihrem Rahmen verfolgten Zielen, Handlungszielen, eingesetzten Mitteln und unternommenen Maßnahmen lässt sich die Grundthese aufstellen, dass die von der (westlichen) Staatengemeinschaft in Afghanistan verfolgte Statebuilding-Strategie im Clausewitzschen Verständnis kohärenten strategischen Handelns ungeeignet war und ist, den politischen Zweck – Beseitigung der direkten Bedrohungen durch Al Qaida/Taliban bzw. Beseitigung der indirekten Bedrohung, die vom gescheiterten Staat Afghanistan ausgehen – des gesamten Statebuilding-Engagements zu erfüllen.

Die Hauptursache für die strategische Inkohärenz des Vorgehens der internationalen Gemeinschaft in Afghanistan ist in dem Umstand zu sehen, dass zu Beginn der Intervention weder eine fallbezogene/regionale (Afghanistan) noch eine funktionale (Statebuilding) Gesamtstrategie existierte, auf der die zu entwerfende und zu implementierende internationale Statebuilding-Strategie in Afghanistan hätte aufbauen können. Eine fallbezogene/regionale Gesamtstrategie und eine strategische Planung gemäß der Clausewitzschen Zweck-Ziel-Mittel-Logik hätte die (westlichen) Politiker und Strategen vor dem Hintergrund der politischen, gesellschaftlichen und kulturellen Gegebenheiten Afghanistans davon abhalten müssen, das normative Gesamtziel – Aufbau eines an westlichen Vorstellungen orientierten Zentralstaates – auszurufen; stattdessen hätten sie angesichts der knappen verfügbaren Mittel bzw. angesichts des "unbedeutenden" zugrunde liegenden politischen Zwecks (z.B. im Vergleich zu dem politischen Zweck, der dem zivil-militärischen Balkan-Engagement der NATO/EU zugrunde lag/liegt) und angesichts der dementsprechend beschränkten Bereitschaft der (westlichen) Staatengemeinschaft, (militärische und finanzielle) Mittel für die Afghanistan-Intervention bereitzustellen, ein in Ableitung vom politischen Zweck realistischeres strategisches Ziel definieren müssen. Eine funktionale Gesamtstrategie (Statebuilding) hätte die (westlichen) Politiker und Strategen bei der Entwicklung des Interventions-/Kriegsplans gemäß der Clausewitzschen Zweck-Ziel-Mittel-Logik angesichts der Schwere des Falls Afghanistan in Bezug auf die gescheiterte Staatlichkeit und in Bezug auf die Komplexität des dort schwelenden *neuen Krieges* außerdem erkennen lassen müssen, dass das Statebuilding-Vorhaben zunächst auf einem sicherheitsbezogenen Statebuilding-Ansatz (*Security-First*) beruhen muss und dass dementsprechend im Rahmen der Strategie bescheidenere Ziele anvisiert werden müssen, für deren Umsetzung allerdings schon weit mehr militärische und zivile Mittel benötigt worden wären, als die Staatengemeinschaft für ihr anfangs formuliertes, viel ambitionierteres Statebuilding-Vorhaben bereit waren, zur Verfügung zu stellen. Das Fehlen einer funktionalen und/oder fallbezogenen/regionalen Gesamtstrategie, auf der die von der (westlichen) Staatengemeinschaft in Afghanistan zu entwickelnde Strategie hätte aufbauen können, in Verbindung mit dem (damit in direktem Zusammenhang stehenden) Umstand, dass die (westliche) Staatengemeinschaft bei der nach Clausewitz ersten und umfassendsten aller strategischen Fragen, nämlich den Krieg bzw. die zu unternehmende Intervention in seiner bzw. ihrer Beziehung richtig zu erkennen (Erstens: Durchsetzung des Statebuilding-Vorhabens im Umfeld eines seit Jahrzehnten schwelenden *neuen Krieges* gegen den Willen einzelner in diesem Konflikt involvierten Parteien, zweitens: Statebuilding-Vorhaben in einem gescheiterten Staat ohne demokratisch-staatliche Tradition, in dem die gesellschaftliche

Ordnung weitgehend auf traditionellen/religiösen Wert- und Normvorstellungen basiert), versagt hat, führte dazu, dass im Rahmen der von der internationalen Staatengemeinschaft (ad hoc) entwickelten Afghanistan-Strategie in Bezug auf das zu unternehmende strategische (Statebuilding-)Vorgehen die falschen Schlüsse gezogen wurden.²⁰⁸

Dies gilt vor allem im Hinblick auf die von der (westlichen) Staatengemeinschaft in unzureichendem Maße bereitgestellten finanziellen und personellen Mittel (erstes strategisches Grunddilemma): Um den politischen Zweck (Beseitigung der direkten Bedrohung durch das terroristische Al Qaida-Netzwerk und die islamistisch-fundamentalistischen Taliban bzw. Beseitigung der indirekten Bedrohung durch den gescheiterten Staat Afghanistan) und um die in einem solchen Fall anzustrebenden (Handlungs-)Ziele (Statebuilding – Frieden schaffen, sichern und konsolidieren) im Allgemeinen bzw. um das anfangs formulierte, ambitionierte und normative Ziel, einen afghanischen Staat nach westlichen Vorstellungen (wieder-)aufzubauen, im Speziellen zu verwirklichen, wären weit mehr militärische, zivile und finanzielle Mittel notwendig gewesen. Wie weiter oben beschrieben, wird bei einem Kriegs- und Interventionstyp wie in Afghanistan (verteidigende, friedensschaffende, -sichernde und –konsolidierende Intervention) zunächst vor allem eine große Anzahl an internationalen Sicherheitskräften (militärische Kampf- und Stabilisierungstruppen, Polizisten und Polizei- und Militärausbilder) benötigt, um die primär zu verfolgenden Handlungsziele, Frieden zu schaffen, und diesen anschließend zu sichern und dauerhaft zu gewährleisten, verwirklichen zu können.²⁰⁹ Um dem die friedenskonsolidierenden Statebuilding-Maßnahmen bedingenden Auftrag in Afghanistan nachkommen zu können, nämlich im Umfeld eines nach wie vor schwelenden *neuen Krieges* feindliche Gewaltakteure zu bekämpfen (insbesondere die entstehende Aufstandsbewegung unter Führung der Taliban) bzw. den Einfluss privater Gewaltakteure insgesamt zu brechen, für die physische Sicherheit der afghanischen Bevölkerung und der zivilen internationalen Aufbauhelfer zu sorgen und die öffentliche Stabilität zu gewährleisten sowie gleichzeitig afghanische Soldaten und Polizisten auszubilden, hätte, wie im theoretischen Teil gezeigt wurde und was im analytischen Teil genauer zu beschreiben sein wird, die Zahl der eingesetzten Soldaten und Ausbilder im Rahmen der OEF und ISAF Missionen von Anfang an deutlich höher liegen müssen. Neben dem aufgrund der viel zu geringen Anzahl der eingesetzten multilateralen Sicherheitskräfte bedingten Versagen der westlichen Sicherheitsgemeinschaft, entsprechend dem politischen Zweck ihres Engagements und entsprechend den strategischen Anforderungen an eine dafür benötigte umfassende zivil-militärische

²⁰⁸ Clausewitz, Carl von, a.a.O. (FN 4), S. 212.

²⁰⁹ Vgl.: Dobbins, James/Jones, Seth G./Crane, Keith/DeGrasse, Beth Cole, a.a.O. (FN 151), S. 37 ff und S. 66 ff. und: Fields, Craig/Odeen, Phil, a.a.O. (FN 157), S. 42 ff.

Statebuilding-Intervention zunächst der Aufgabe nachzukommen, das den zivilen Wiederaufbau bedingende Handlungsziel, in Afghanistan mittels friedensschaffender und -sichernder Maßnahmen für ein ausreichendes Maß an Sicherheit und Stabilität zu sorgen, zu erreichen, war des Weiteren auch das verfolgte internationale strategische Vorgehen in Afghanistan in Bezug auf eine nachhaltige Friedenssicherung und -konsolidierung angesichts der komplexen Ausgangssituation ungeeignet, einen durchsetzungsfähigen staatlichen Sicherheitsapparat sowie einen effizienten und stabilen afghanischen (Zentral-)Staat zu schaffen bzw. das Problem der schwachen Staatlichkeit in Afghanistan dauerhaft zu überwinden. Einerseits gilt das für das weitgehend fehlgeschlagene Konzept der sogenannten Führungsnationen ("Lead Nations"), mit dessen Hilfe ein durchsetzungsfähiger afghanischer Sicherheitsapparat aufgebaut werden sollte, der der Aufgabe der Friedenssicherung selbstständig nachkommen kann;²¹⁰ andererseits gilt dies für den friedenskonsolidierenden zivilen (politischen und wirtschaftlichen) Wiederaufbau unter Federführung der VN (UNAMA), der (angesichts der von der Staatengemeinschaft geringen zur Verfügung gestellten finanziellen und personellen Mittel) mit Hilfe eines sogenannten "Light Footprint"-Ansatzes erreicht werden sollte, der die afghanische Eigenverantwortung ("Conflict/Afghan Ownership") betont, d.h. der die internationale Präsenz von Beginn der Intervention an beschränkte (z.B. keine Unterstellung Afghanistans unter internationale Verwaltung wie im Kosovo) und der den Wiederaufbau primär in afghanische Hände legte, obwohl die Herausforderungen in Afghanistan ungleich umfangreicher waren als bei früheren multilateralen State-Building-Interventionen (z.B. im Kosovo), die aber gerade in Bezug auf die zivile Friedenskonsolidierung materiell, finanziell und personell umfassender ausgestattet waren und bei denen tiefer in die Souveränitätsrechte der betroffenen Staaten eingegriffen wurde.²¹¹

Neben der gemessen an den zu erreichenden strategischen Zielen zu geringen personellen und finanziellen Ausstattung der Gesamtintervention (erstes Grunddilemma) wird die hier vertretene These, dass der afghanische Kriegs- und Interventionstyp nicht richtig erkannt wurde und daher in Bezug auf die zu verfolgende Strategie die falschen Schlüsse gezogen

²¹⁰ Das Konzept der "Lead Nations" beruhte darauf, dass eine Führungsnation die finanzielle und politische Verantwortung für eine bestimmte sicherheitsrelevante Aufgabe übernahm – USA waren verantwortlich für Streitkräfteaufbau, Japan für die Demobilisierung und Reintegration der Kriegsparteien, Deutschland für den Polizeiaufbau, Großbritannien für die Drogenbekämpfung und Italien für die Justizreform. Vgl.: Wilke, Boris, a.a.O. (FN 151), S. 13.

²¹¹ Anders als bei stärker interventionistisch angelegten Missionen der Friedenskonsolidierung wie im Kosovo oder Osttimor, bei denen sich die internationale Gemeinschaft beim Wiederaufbau staatlicher Strukturen tiefer in die staatliche Souveränität des betroffenen Landes eingemischt (z.B. Übernahme der Verwaltung durch die VN) bzw. engagiert hat, beruht die infolge der Friedenskonferenz auf dem Petersberg ins Leben gerufene zivile VN-Mission in Afghanistan (UNAMA) auf dem Prinzip, nur einen "kleinen Fußabdruck" im Land zu hinterlassen. UNAMA beschränkt sich dabei auf die Bereitstellung technischer, humanitärer und finanzieller Hilfe für die neu gebildete einheimische Regierung. Vgl.: Paris, Roland, a.a.O. (FN 125), S. 389 ff.

wurden, des Weiteren dadurch gestützt, dass die Gesamtintervention in eine Militärintervention (OEF) und eine zivil-militärische Statebuilding-Intervention (ISAF, "Lead Nations" und UNAMA) unterteilt wurde. Diese Trennung war und ist angesichts der beschriebenen Anforderungen an eine Statebuilding-Strategie wie in Afghanistan – integrierte Statebuilding-Strategie – aus (gesamt-)strategischen Erwägungen nicht sinnvoll und stellt das zweite strategische Grunddilemma der gesamten Intervention dar. Durch die Trennung bzw. die dadurch existierenden parallelen Organisations- und Führungsstrukturen sowie durch die daher schwer zu bewerkstellende Koordination und Orchestrierung der jeweiligen Operationsführung konnten die entsprechend dem politischen Zweck und dem strategischen Gesamtziel "Statebuilding" bei einem Statebuilding-Vorhaben wie in Afghanistan im Rahmen einer (integrierten) *Security-First-Statebuilding* Strategie primär zu erreichenden und vor allem komplementär zu verfolgenden Handlungsziele, den Frieden zu schaffen und anschließend zu sichern und zu gewährleisten, nicht verwirklicht werden. Die Trennung der Afghanistan-Intervention in eine militärische Mission (OEF), deren strategisches Ziel primär der Kampf gegen Al Qaida und die Zerschlagung der Macht der Taliban (verteidigender Auftrag) und nicht die Beendigung des *neuen afghanischen Krieges* an sich bzw. das Zurückdrängen des Einflusses privater Gewaltakteure im Allgemeinen (friedensschaffender Auftrag) war, und in eine zivil-militärische Statebuilding-Mission, deren strategische Ziele in den ersten Jahren lediglich einerseits die Unterstützung der afghanischen (Übergangs-)Regierung bei der Sicherung eines (zu keinem Zeitpunkt der Intervention) stabilen Umfeldes (zunächst nur in Kabul und Umgebung) für den Wiederaufbau (friedenssichernder Auftrag; ISAF und "Lead Nations"), andererseits der Wiederaufbau funktionsfähiger staatliche Strukturen (friedenskonsolidierender Auftrag; UNAMA und einzelstaatliche Initiativen) waren, bzw. die mangelnde Koordination der beiden Missionen hat bewirkt, dass der *neue Krieg* in Afghanistan nicht beenden werden konnte bzw. die in den Jahren 2002 bis 2005 entstehende afghanische Aufstandsbewegung unter Führung der Taliban nicht frühzeitig niedergeschlagen, der Einfluss der privaten Gewaltakteure (insbesondere der Warlords) nicht gebrochen und dauerhaft zurückgedrängt, der Gewaltmarkt sowie die Schattenwirtschaft (insbesondere Drogenanbau und –handel) nicht eingedämmt und die Sicherheitslage im Ganzen nicht stabilisiert werden konnte.²¹²

²¹² In Afghanistan tobt seit Ende der 1970er Jahre durchgehend ein Krieg in mehrfach wechselnder Erscheinungsform, der auch nach der multinationalen Intervention (OEF) ab Oktober 2001 und während der anschließend und parallel zu OEF begonnen multilateralen Intervention (ISAF/UNAMA) ab dem Jahreswechsel 2001/2002 bis heute weiterschwelt. Von einer rein friedenssichernden und –konsolidierenden Mission bzw. von einem Stabilisierungseinsatz (Jung) konnte also nie gesprochen werden, denn der Einsatz fand weder in einem Post-Konflikt-Land statt, noch konnte ein (zuvor erreichter) Frieden abgesichert und konsolidiert werden. Die erste und wichtigste Aufgabe der internationalen (westlichen) Gemeinschaft ist es daher nach wie vor, die Macht der privaten Gewaltakteure zu brechen und einen durchsetzungsfähigen afghanischen Sicherheitsapparat aufzu-

Neben den in der viel zu geringen Anzahl an bereitgestellten Sicherheitskräften sowie in der Trennung der Gesamtintervention in zwei (militärische) Missionen (OEF-ISAF) begründeten strategischen Grunddilemmata, die eine Verwirklichung der primär und wie gesehen vor allem komplementär umzusetzenden Handlungsziele, Frieden zu schaffen, zu sichern und dauerhaft zu gewährleisten, von vorneherein praktisch unmöglich machten, kann mit Blick auf die im Rahmen der OEF und der ISAF (anfänglich) verfolgten Strategien des Weiteren die These aufgestellt werden, dass die jeweiligen Strategien an sich und die in ihnen angestrebten (Handlungs-)Ziele, eingesetzten Mittel und unternommenen Maßnahmen aufgrund einer falschen Einschätzung des vorliegenden Kriegs-/ und Interventionstyps bzw. mangels des benötigten Wissens (/Erfahrung), wie in einem solchen Kriegs-/Interventionstyp dem Zweck/Ziel entsprechend strategisch und taktisch vorzugehen ist und welche Mittel und Maßnahmen benötigt und umgesetzt werden müssen, ungeeignet waren, dem politischen Zweck bzw. dem strategische Gesamtziel im Allgemeinen dienlich zu sein, noch die jeweils in ihrem Rahmen verfolgten (Handlungs-)Ziele zu erreichen. Im Rahmen der OEF-Strategie, deren strategische Ausrichtung primär in Abhängigkeit von der OEF-Gesamtstrategie im globalen Kampf gegen den islamistischen Terrorismus und nicht entsprechend dem Zweck/Ziel der multilateralen Statebuilding-Intervention zu sehen ist, wurde mit militärischen Mitteln und teilweise in Kooperation mit anderen afghanischen privaten Gewaltakteuren (z.B. zu Beginn der Intervention mit der sogenannten "Nordallianz") das Ziel verfolgt, Al-Qaida zu bekämpfen und die Macht der Taliban zurückzudrängen, um die unmittelbare Bedrohungen für die westlichen Sicherheitsinteressen zu beseitigen (Zweck).²¹³ Der Umstand, dass der rein militärischer Charakter nicht diejenigen strategischen Einsichten berücksichtigt(e), die es beim Kampf gegen private Gewaltakteure/gegen Aufständische zu bedenken gilt – nämlich, dass private Gewaltakteure nur besiegt werden können, wenn komplementär friedensschaffende und –sichernde Ziele angestrebt werden und dementsprechend militärische *und* ergänzend zivile Mittel und Maßnahmen ein- und umgesetzt werden – führte dazu, dass die im Rahmen der OEF verfolgte (militärische) Taktik und die dabei ein- und umgesetzten Mittel und Maßnahmen weniger

bauen. Solange der Kriegszustand nicht überwunden ist, werden die zivilen (Aufbau-)Bemühungen den Zweck des ganzen internationalen Engagements in Afghanistan verfehlen, da, so die Einschätzung des Autors, alle bis jetzt erzielten Erfolge gerade im Bereich des Staatsaufbaus im Falle einer Beendigung der multilateralen Bemühungen in Afghanistan zunichte gemacht würden; der *neue Krieg* in Afghanistan würde wieder an Intensität zunehmen bzw. der afghanische Staat wäre nicht in der Lage, seine innere und äußere Sicherheit eigenständig zu gewährleisten.

²¹³ Das strategische Ziel der OEF in Afghanistan war, so die damalige Nationale Sicherheitsberaterin der Bush jr. Administration Condoleezza Rice „[...] die systematische Zerschlagung der Macht der Taliban und ihrer Fähigkeiten, die Terroristen zu decken“, um erstens die Verantwortlichen für die Terrorattacken zur Rechenschaft zu ziehen und zweitens die unmittelbaren Bedrohungen durch den Al Qaida-Terrorismus schnell zu beseitigen. Zitiert nach: Joffe, Josef: Ist Allah jetzt mit Amerika?, in: ZEIT-Online vom 15.November 2001, online unter: www.zeit.de/2001/47/Ist_Allah_jetzt_mit_Amerika_ [Stand: August 2011].

langfristige und gesamtstrategische als vielmehr nur kurzfristige (taktische) Erfolge mit sich brachten. Im Rahmen der OEF-Strategie wurde insbesondere beim Kampf gegen die Taliban und gegen den von ihnen angeführten Aufstand nicht in erforderlichem Maße auf die Taktik der indirekten Bekämpfung – Beseitigung der wirtschaftlichen Grundlagen, Unterbindung der Unterstützung durch Pakistan, Gewährleistung öffentlicher Ordnung und physischer Sicherheit – zurückgegriffen, ein Mangel, der bei einer besseren Koordination der Strategien von OEF und ISAF bzw. durch den komplementären Einsatz zivil-militärischer Maßnahmen im Rahmen der ISAF-Mission abgemildert hätte werden können. Dies führte zunächst dazu, dass das (Handlungs-)Ziel der OEF, die Macht der Taliban dauerhaft zurückzudrängen, scheiterte und somit der der OEF zugrundeliegende politische Zweck, die Bedrohungen durch Islamisten/den internationalen islamistischen Terrorismus für die westlichen Sicherheitsinteressen zu bannen, nicht verwirklicht werden konnte. Der Umstand, dass sich im Rahmen der OEF die Bekämpfung der privaten Gewaltakteure weitgehend auf Al Qaida und die Taliban beschränkte und die anderen privaten Gewaltakteure (Warlords) verschont wurden bzw. mit ihnen sogar kooperiert wurde, obwohl sie für den Zustand der gescheiterten Staatlichkeit und somit für die Ursache der Bedrohungen maßgeblich mitverantwortlich waren, wirkte sich des Weiteren negativ auf die Statebuilding-Mission als Ganzem aus.²¹⁴ Die OEF-Strategie erwies sich vor allem nach Beendigung der Hauptkampfhandlungen Ende 2001/Anfang 2002 und nach der in ihrem Zug erfolgten weitgehenden Zerstörung der Infrastruktur von Al Qaida bzw. nach dem Zurückdrängen der Taliban aus weiten Teilen des Landes – bereits am 6. Dezember 2001 mussten sich die Taliban in ihrer letzten Hochburg Kandahar geschlagen geben, woraufhin sie sich in die unzugänglichen Bergregionen der paschtunischen Stammesgebiete in Afghanistan und vor allem in Pakistan zurückzogen – mit Blick auf die Ziele der multilateralen Gesamtstrategie (Aufbau funktionsfähiger staatlicher Strukturen, insbesondere auch eines staatlichen Gewaltmonopols) als wenig hilfreich in Bezug auf das von ihr als militärischer Komponente des internationalen Engagements eigentlich (mit) zu erfüllende Handlungsziel, Frieden zu schaffen. Ebenso wie die negativen Auswirkungen der OEF-Strategie, die sich aus der einseitigen Bekämpfung der Islamisten bzw. der Verschonung/Duldung anderer privater Gewaltakteure (Warlords), die ihre Macht stabilisieren bzw. ausbauen konnten,

²¹⁴ Die Einbindung privater Gewaltakteure, die in einem gescheiterten Staat vor der multilateralen Intervention quasistaatliche Strukturen aufgebaut haben, in den beginnenden Aufbau staatlicher Strukturen stellt eines der Grunddilemmata beim Statebuilding dar. Gerade zu Beginn einer Intervention (und speziell in Afghanistan) ist eine Zusammenarbeit mit ihnen angesichts der eigenen verfügbaren militärischen Kräfte unumgänglich, insbesondere um ein Mindestmaß an Stabilität und Sicherheit herzustellen. Allerdings werden durch die Einbindung privater Gewaltakteure die Strukturen privater Gewalt zunächst verfestigt, was für das eigentliche und längerfristige Ziel des Staatsaufbaus hinderlich ist. Vgl.: Schneckener, Ulrich, a.a.O. (FN 127), S. 12 ff.

für das internationale Gesamtvorhaben, in Afghanistan staatliche Strukturen (wieder-)aufzubauen, ergaben, hat sich vor allem auch die dabei rein militärische Mittelwahl im Rahmen der OEF kontraproduktiv auf die internationale Gesamtstrategie ausgewirkt,²¹⁵ denn die asymmetrische Kriegsführung der Taliban im Rahmen des von ihnen angeführten Aufstandes, die unter anderem auf der Taktik beruht, aus der Bevölkerung heraus zu operieren bzw. in der Bevölkerung nach einem Angriff auf die westlichen Interventionsmächte wieder unterzutau- chen, hat immer wieder dazu geführt, dass die militärischen (Re-)Aktionen der OEF- Koalitionstruppen gegen islamistische Kämpfer mit Opfern unter der Zivilbevölkerung ver- bunden waren. Da aber wie gesehen sowohl beim Kampf gegen private Gewaltakteure im Speziellen als auch bei der Umsetzung des Ziels einer *Security-First*-Statebuilding-Strategie, Frieden zu schaffen, zu sichern und dauerhaft zu gewährleisten, im Allgemeinen das ent- scheidende taktischen Ziele sein muss, die "Herzen und Köpfe" der Bevölkerung, die unter dem schwelenden *neuen Krieg* bzw. der Gewaltanwendung der zahlreichen privaten Gewalt- akteure jahrelang gelitten haben bzw. leiden, zu gewinnen, indem den Menschen durch die internationalen (Stabilisierungs-)Truppen bis zur Verfügbarkeit eines einheimischen Sicher- heitsapparats in Konkurrenz zu privaten Gewaltakteuren übergangsweise das für sie im Alltag zentrale Gut Sicherheit geliefert wird, macht deutlich, warum die militärischen Kampfopera- tionen wegen der damit verbundenen Opfer in der Zivilbevölkerung im Rahmen der OEF nur von beschränktem strategischem Nutzen für das multilaterale Statebuilding-Vorhaben als Ganzem waren.

Auch die eigentliche Statebuilding-Intervention in Afghanistan, insbesondere ihre militäri- sche Komponente (ISAF), weist vor dem Hintergrund der oben benannten Einsichten bezüg- lich der benötigten strategischen Ausrichtung einer Statebuilding-Intervention wie in Afgha- nistan (*Security-First*) erhebliche Schwächen auf. Die ISAF-Mission wurde trotz des schwe- lenden *neuen Krieges*, d.h. trotz der Tatsache, dass noch kein Frieden existierte, als eine frie- denssichernde Stabilisierungsmission konzipiert und mit einem dementsprechenden Mandat ausgestattet. Die entsandte ISAF-Sicherheitstruppe (und damit auch die Bundeswehr) hat sich beschränkt bzw. musste sich angesichts ihres Mandats, aber vor allem angesichts ihrer gerin- gen Größe und der ihr zu Verfügung stehenden geringen Mittel – ein Umstand, der darauf zurückzuführen ist, dass erstens der vorliegende Kriegs- bzw. Interventionstyp nicht richtig

²¹⁵ Wie bereits erwähnt, sind militärische Operationen als strategische Mittel bei dem in Afghanistan vorliegen- den Kriegstyp unvermeidbar, wenn man den politischen Zweck und die dafür benötigten strategischen Ziele erreichen will. Allerdings gilt es zwischen taktischem und (gesamt-)strategischem Nutzen abzuwägen. Im Fall der OEF besteht das Problem darin, dass die in ihrem Rahmen unternommenen militärischen Operationen zwar dem eigenen strategischen (Teil-)Ziel nutzen, in Bezug auf das Gesamtziel des internationalen Engagements aber häufig kontraproduktiv sind.

erkannt wurde, aber der vor allem darauf zurückzuführen ist, dass die (amerikanischen) militärischen Ressourcen an die OEF (und später im Irak) gebunden waren bzw. die USA und die anderen beteiligten Staaten nicht in der Lage oder willens (angesichts des ihrem Engagement zugrunde liegenden politischen Zwecks) waren, die entsprechend den Anforderungen der Mission benötigten (Kampf-)Truppen bereit zu stellen – auf ein passives "friedenssicherndes" strategisches Handeln beschränken, zunächst allein mit dem Ziel, als Unterstützungstruppe der afghanischen Zentralregierung die öffentliche Ordnung in Kabul und der unmittelbaren Umgebung zu sichern (bis Dezember des Jahres 2003). Im Rahmen der ISAF-Mission konnte also nicht entsprechend dem Zweck/Ziel in einem Kriegs- bzw. bei einem Interventionstyp wie in Afghanistan den primär und komplementär zu unternehmenden Handlungszielen nachgekommen werden, mit Hilfe ziviler und militärischer Mittel – selbstständig und fortführend oder ergänzend und in Kooperation mit der OEF-Militärintervention – "Frieden zu schaffen" und diesen Frieden im Anschluss dauerhaft abzusichern (im Sinn einer "Clear-and-Hold"-Strategie).²¹⁶ Aufgrund des eingeschränkten Mandates und der geringen zur Verfügung stehenden (personellen) Mittel war die ISAF weder in der Lage, ergänzend zu OEF den Einfluss der privaten Gewaltakteure (insbesondere der von der OEF "verschonten" Warlords) zurückzudrängen (friedensschaffendes Handlungsziel), noch konnte angesichts des Widerspruchs zwischen der afghanischen (Kriegs-)Wirklichkeit bzw. den sich aus dieser Wirklichkeit ergebenden strategischen Anforderungen an einen friedenssichernden Auftrag und der tatsächlichen Konzeption und Ausstattung der Mission dem qua Mandat angestrebten (Handlungs-)Ziel, den (nicht vorhandenen) Frieden zu sichern und zu stabilisieren, nachgekommen werden; weder wurde das für den zivilen Wiederaufbau und für die Bevölkerung zentrale Gut Sicherheit bereitgestellt und (militärisch) verteidigt bzw. die öffentliche Ordnung (außerhalb Kabuls) gewährleistet, noch wurde im Rahmen des Konzepts der sogenannten "Lead Nations" die erforderlichen Anstrengungen unternommen, afghanische Sicherheitskräfte bzw. einen afghanischen Sicherheitsapparat aufzubauen.²¹⁷

Zusammenfassend lässt sich vor dem Hintergrund des skizzierten strategischen Vorgehens im Rahmen der OEF und der ISAF Missionen (sowie des friedenskonsolidierenden Parts der Intervention) während des Petersberg-Prozesses vom Dezember 2001 bis Dezember 2005 aber auch, wie im analytischen Teil der Arbeit genauer zu zeigen sein wird, im Hinblick auf die verfolgte Strategie in den darauf folgenden Jahren bis zum heutigen Zeitpunkt (Ende 2010) bzw. mit Blick auf die Diskrepanz zwischen einerseits den theoretisch zu verwirkli-

²¹⁶ Zur "Clear-and-Hold"-Strategie vgl.: Petraeus, David, a.a.O. (FN 183), S. 2 ff.

²¹⁷ Vgl.: Wilke, Boris, a.a.O. (FN 151), S. 13.

chenden (Handlungs-)Zielen und den dafür benötigten Mittel und andererseits den von der internationalen Gemeinschaft verfolgten (Handlungs-)Zielen und der vor allem im Rahmen der ISAF-Mission dafür zur Verfügung gestellten Mitteln, die These aufstellen, dass das internationale Statebuilding-Engagement (und infolge dessen auch das auf diesem basierende deutsche Engagement) nicht auf einem im Clausewitzschen Verständnis strategisch durchdachten Kriegsplan basiert(e). Die Trennung der friedensschaffenden, -sichernden und konsolidierenden Gesamtintervention in zwei Missionen (OEF und ISAF/UNAMA), die im Rahmen der OEF und ISAF(/UNAMA) verfolgten Strategien – die kontraproduktive, da rein militärische Strategie der OEF bzw. die passive friedenssichernde Strategie im Rahmen der ISAF – und die angewandten Konzepte ("Light Footprint" und Führungsnation), aber vor allem die unzureichende personelle und finanzielle Ausstattung der multilateralen Afghanistan-Intervention haben dazu geführt, dass schon die primär bei einem Statebuilding-Vorhaben wie in Afghanistan zu verfolgenden Handlungsziele, nämlich Frieden zu schaffen sowie diesen anschließend zu sichern und zu stabilisieren, nie verwirklicht werden konnten und die (Ausgangs-)Lage der Gesamtmission vor allem in Bezug auf die Sicherheit auch nach neun Jahren Einsatz als äußerst prekär zu charakterisieren ist: Die von der ISAF und OEF-Mission komplementär zu bewerkstelligende, aber nicht erfüllte Aufgabe, zunächst Frieden zu schaffen, die ungenügenden Stabilisierungsmaßnahmen im Rahmen der ISAF – zunächst nur Präsenz in Kabul, kein offensives und konsequentes zivil-militärisches Vorgehen beispielsweise gegen die wirtschaftliche Grundlage der afghanischen Gewaltakteure (insbesondere Drogenanbau und -handel) –, das Versagen der für bestimmte sicherheitsrelevante Bereiche verantwortlichen Führungsnationen (unter anderem das Versagen Deutschlands beim Polizeiaufbau) mit der Folge, dass der Aufbau eines durchsetzungsfähigen afghanischen Sicherheitsapparats bis heute nicht erfolgt ist, führte erstens zu einem (Wieder-)Erstarken der Macht privater Gewaltakteure, insbesondere der Taliban (Aufstandsbewegung), aber auch weiterer privater Gewaltakteure (Warlords, Drogenkartelle, Kriminelle), und führte zweitens dazu, dass Afghanistan trotz der Implementierung zahlreicher friedenskonsolidierender Statebuilding-Maßnahmen (Verfassung, Wahlen etc.) eher als ein scheiternder (Narco-)Staat, in dem die internationale Gemeinschaft/der afghanische Staat einen Aufstandskrieg führen muss, als ein schwacher (Postkonflikt-)Staat, in dem die internationale Gemeinschaft/der afghanische Staat einen fragilen Frieden sichern und stabilisieren muss, zu charakterisieren ist; der "Staat" Afghanistan ist nach wie vor in elementarer Weise auf die (militärische) Präsenz der internationalen/westlichen Staatengemeinschaft angewiesen, da er ohne diese nicht existenzfähig ist. Schließlich führten diese Umstände dazu, dass es im Verlauf der Intervention zu einem steti-

gen Vertrauensverlust der afghanischen Bevölkerung in die internationale Gemeinschaft und die entstandenen afghanischen Institutionen kam und dass das Afghanistan-Engagement bei der Bevölkerung der intervenierenden Staaten mangels sichtbarer Erfolge zunehmend auf Ablehnung stieß. Angesichts dieser Ausgangslage Ende 2010 und trotz einzelner während der ersten neun Jahre internationalen Statebuildings erzielten Erfolge lässt sich vermuten, dass es selbst bei einem strategischen Umlenken entsprechend den hier angestellten Überlegungen in Bezug auf die erforderliche strategische Ausrichtung der Intervention ungleich schwieriger werden wird, das Statebuilding-Vorhaben erfolgreich zu Ende zu führen bzw. den ursprünglichen Zweck – Beseitigung der Bedrohung einerseits durch den islamistischen Terrorismus/die Taliban andererseits durch den gescheiterten Staat Afghanistan – zu erfüllen, als es zu Beginn der Intervention der Fall war. Inzwischen ist nämlich einerseits erkennbar, dass die Bedrohung der westlichen Sicherheitsinteressen durch die Taliban und durch ihre islamistisch-fundamentalistische Ideologie nicht mehr nur im afghanischen, sondern im regionalen afghanisch-pakistanischen Kontext (AfPak) gesehen werden muss, andererseits haben die Bedrohungen der westlichen Sicherheitsinteressen, die vom schwachen/gescheiterten Afghanistan ausgehen, in Gestalt der Drogenproblematik (Opiate) eine zusätzliche Dimension angenommen bzw. das Statebuilding-Vorhaben im schwachen (Narco-)Staat Afghanistan wird vor allem auch durch das Treiben der zahlreichen lokalen, regionalen und globalen (Gewalt-)Akteure der Drogenindustrie gefährdet und untergraben.²¹⁸ Das ursprüngliche, zu Beginn des internationalen Engagements geäußerte und verfolgte Gesamtziel, in Afghanistan einen Staat nach westlichen Vorstellungen zu errichten, scheint in Anbetracht dieser Umstände weder zweckdienlich noch realistisch zu sein. Selbst für die Verwirklichung des strategischen Minimalziels, mit Hilfe einer *Security-First-Statebuilding*-Strategie den *neuen Krieg* in Afghanistan (und Pakistan) dauerhaft zu beenden bzw. ein durchsetzungsfähiges staatliches Gewaltmonopol zu etablieren, das die physische und öffentliche Sicherheit gewährleisten und die Drogenproblematik eindämmen kann, sowie mit Hilfe von komplementär dazu zu verfolgenden Institutionalisierungsmaßnahmen stabile staatliche Strukturen und Institutionen aufzubauen, um so in Kooperation mit dem entstandenen afghanischen Staat (und Pakistan) zumindest dafür zu sorgen, dass in Afghanistan (und Pakistan) keine Bedrohungen der westlichen Sicherheitsinteressen durch den internationalen islamistischen Terrorismus bzw. die islamistischen Taliban mehr entstehen können, wird (wenn überhaupt) nur mit Hilfe intensiverer und langfristiger Anstrengungen der internationalen (westlichen) Staatengemeinschaft zu realisieren sein.

²¹⁸ Vgl.: Ivanov, Viktor, a.a.O. (FN 197), S. 94 ff.

Zum Abschluss dieses Punktes über die idealtypischen Anforderungen an Statebuilding-Strategien in Fällen wie der multilateralen Intervention in Afghanistan bzw. nach der vor dem Hintergrund der gewonnenen Einsichten geübten Kritik an der von der internationalen Gemeinschaft in Afghanistan tatsächlich verfolgten Strategie sollen mit Blick auf die in Kapitel (3) vorzunehmende Analyse der deutschen Afghanistan-Strategie die Thesen bezüglich der deutschen Strategie und ihrer Kohärenz aufgestellt werden, die dann anhand des modifizierten Modells strategischen Handelns überprüft werden sollen.²¹⁹ Der multilaterale Charakter der Afghanistan-Intervention bedeutet zunächst, dass die von Deutschland in Afghanistan verfolgte Strategie in Abhängigkeit von der internationalen Gesamtstrategie steht. Daraus folgt, dass die an der internationalen Strategie geübte Kritik auch auf die deutsche Strategie zutrifft: Aufgrund des Versäumnisses, den Krieg bzw. die Intervention in seinem bzw. ihrem Zusammenhang richtig einzuordnen, wurden vor allem zu Beginn der Intervention (Petersberg-Prozess), aber, wie zu zeigen sein wird auch danach, von Deutschland, wie von der internationalen Gemeinschaft insgesamt, das unrealistische Ziel – Aufbau eines afghanischen Staates nach westlichen Vorstellungen – und nicht die dem Kriegstyp entsprechenden Handlungsziele – z.B. im Rahmen der ISAF/des Bundeswehreininsatzes den Frieden auch offensiv schaffen/verteidigen statt den nicht vorhandenen Frieden nur passiv sichern/stabilisieren – mit zu wenigen und falschen Mitteln verfolgt. Dadurch wurde im Rahmen der von der internationalen Gemeinschaft und Deutschland verfolgten Strategie bis heute nicht der zugrunde liegende Zweck der Intervention verwirklicht, die Bedrohung der westlichen/deutschen Sicherheitsinteressen, die von Afghanistan ausgeht – einerseits durch die sich dort befindenden internationalen Terroristen (Al Qaida Netzwerk) und beheimateten Islamisten (Taliban) andererseits durch den gescheiterten Staat Afghanistan selbst –, zu beseitigen. Wie mit Blick auf das internationale Statebuilding-Engagement als Ganzem lässt sich auch mit Blick auf das auf diesem basierenden deutschen Engagement die These aufstellen, dass das deutsche Handeln in Afghanistan nicht auf einem im Clausewitzschen Verständnis strategisch durchdachten Kriegsplans basiert(e) bzw. dass die deutsche Strategie im Hinblick auf das verfolgte (Gesamt-)Ziel "Statebuilding" und auf den geäußerten politischen Zweck, den der ehemalige Verteidigungsminister Struck mit "Deutschlands Sicherheit wird auch am Hindukusch verteidigt" umschrieben hat, nicht kohärent war und ist.

Vor dem Hintergrund der im folgenden Kapitel vorzunehmenden Beschreibung der Restriktionen deutscher Außen- und Sicherheitspolitik (Punkt 3.1) und der sich dabei herauskri-

²¹⁹ Schaubild des Beckmannschen Modells (zur Analyse) strategischen Handelns siehe S. 25; Modifikation des Modells siehe Punkt (2.3.1.3).

stallisierenden Erkenntnisse über einen (entsprechend der Logik des Modells strategischen Handelns) dem deutschen Afghanistan-Engagement tiefer zugrunde liegenden politischen Zweck umfasst das strategische Versagen Deutschlands, so die im analytischen Teil der Arbeit zu belegende These, aber vor allem folgende Dimension: Der eigentliche politische Zweck des deutschen Afghanistan-Engagements ist weniger in einer direkten Konkretisierung des Zwecks der deutschen *Grand Strategy*, die physische Sicherheit der Bundesbürger zu gewährleisten, d.h. in der "Verteidigung der Sicherheit Deutschlands am Hindukusch" zu sehen, bzw. weniger als eine Operationalisierung des internationalen Gesamtzwecks, die Bedrohungen durch den internationalen islamistischen Terrorismus, die Taliban und den gescheiterten Staat Afghanistan für die westlichen/deutschen ("verflochtenen") Sicherheitsinteressen zu bannen, zu verstehen. Vielmehr ist der eigentliche Zweck der deutschen Afghanistan-Strategie in Abhängigkeit von der *Grand Strategy* darin zu sehen, dass durch die Beteiligung am internationalen Afghanistan-Engagement dazu beigetragen werden kann, die von Deutschland zu verfolgenden strategischen Ziele der *Grand Strategy* zu verwirklichen und dadurch auch in Zukunft die Wahrung der sicherheitspolitischen Interessen Deutschlands gewährleisten zu können; der politische Zweck der Afghanistan-Strategie stellt demnach in erster Linie eine indirekte Konkretisierung des Zwecks der *Grand Strategy* Ebene bzw. ein Mittel, um dem gesamtstrategischen Zweck zu dienen, dar. Wie im nächsten Kapitel (Punkt 3.1) mit Blick auf die Restriktionen deutscher Außen- und Sicherheitspolitik näher beschrieben werden soll, kann Deutschland in der Welt des 21. Jahrhunderts seine (sicherheitspolitischen) Interessen und seinen ordnungspolitischen Einfluss angesichts der vielfältigen und -schichtigen Bedrohungen und Herausforderungen nur im multilateralen Rahmen (insbesondere im Rahmen der NATO, aber auch im Rahmen sogenannter "Koalitionen der Willigen", der EU oder der VN) erfolgreich verwirklichen und wahren. Auf Grundlage dieser Einsicht und unter Anwendung des vorgestellten Modells strategischen Handelns lässt sich folgern, dass es *ein* Ziel der (außen- und) sicherheitspolitischen *Grand Strategy* Deutschlands sein muss, kooperative Sicherheitsstrukturen/das westliche Sicherheitsbündnis (NATO) durch die Beteiligung an multilateral organisierten Krisen-/Statebuilding-Interventionen zu stärken und den eigenen Einfluss innerhalb der kooperativen Strukturen/des Bündnisses zu festigen bzw. auszubauen.²²⁰ Vor dem Hintergrund dieser Annahme lässt sich die These aufstellen, dass entsprechend der Logik des vorgestellten Modells strategischen Handelns der der Beteiligung Deutschlands am internationalen Statebuilding-Engagement in Afghanistan zugrunde liegen-

²²⁰ Vgl.: Krause, Joachim: Kooperative Sicherheitspolitik: Strategische Interessen und Ziele, in: Kaiser, Karl/Krause, Joachim (Hrsg.): Deutschlands neue Außenpolitik, Band 3: Interessen und Strategien, München 1996, S. 79.

de politische Zweck in Abhängigkeit von der sicherheitspolitischen Gesamtstrategie Deutschlands primär darin zu sehen ist, dass sich Deutschland als verlässlicher Bündnispartner (NATO) bei der Beseitigung der Bedrohungen durch den gescheiterten Staat Afghanistan, durch die islamistischen Taliban und durch die terroristische Al Qaida erweist, dass Deutschland durch die Beteiligung am internationalen Engagement der Staatengemeinschaft den NATO-Bündnispartnern und insbesondere den USA gegenüber den Nutzen kooperativer Sicherheitsstrukturen/-politik im Allgemeinen und den Nutzen kooperativer Sicherheitspolitik im Bündnis mit Deutschland im Speziellen verdeutlicht, dass Deutschland dadurch seinen sicherheitspolitischen Einfluss innerhalb der NATO/Staatengemeinschaft vergrößert und dass schließlich das für Deutschland entscheidende Sicherheitsbündnis (NATO) und die Staatengemeinschaft (VN) durch eine unter deutscher Beteiligung erfolgreiche Umsetzung des internationalen Statebuilding-Vorhabens in Afghanistan gestärkt werden. Denn der Erfolg der Afghanistan-Intervention ist, wie Risse feststellt, sowohl für die Glaubwürdigkeit und sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit der internationalen Staatengemeinschaft (VN) insgesamt ("Global Governance") als auch für die Zukunft der transatlantischen Sicherheitsallianz (NATO) als einem ordnungs- und sicherheitspolitischen Militärbündnis, d.h. für die Zukunft multilateraler Sicherheitspolitik bzw. für die Zukunft der für Deutschlands sicherheitspolitische Interessenverwirklichung entscheidenden Organisation (NATO) von außerordentlicher Bedeutung.²²¹ Das von diesem politischen Zweck abzuleitende strategische Ziel der deutschen Afghanistan-Strategie ist demnach, sich im Rahmen des multilateralen Afghanistan-Engagements bzw. im Rahmen des internationalen Statebuilding-Engagements als ein Verantwortung übernehmender und in Bezug auf das angestrebte internationale Gesamtziel "Statebuilding" als ein zuverlässiger und nützlicher Bündnispartner (insbesondere gegenüber den USA) bzw. als ein Verantwortung übernehmendes Mitglied der Staatengemeinschaft zu präsentieren, indem Deutschland daran mitwirkt, das strategische Statebuilding-Ziel der Staatengemeinschaft zu verwirklichen, d.h. indem von Deutschland im Rahmen des Statebuilding-Engagements (ISAF/UNAMA) und entsprechend den von der internationalen Gemeinschaft definierten und angestrebten Handlungszielen Verpflichtungen, z.B. "Lead Nation" beim Polizeiaufbau oder ISAF-Kommando in Nordafghanistans, übernommen und umgesetzt werden, um durch die erfolgreiche Verwirklichung dieser Verpflichtungen dazu beizutragen, dass die (westliche) Staatengemeinschaft im Allgemeinen bzw. die NATO im Speziellen bei ihrem Statebuilding-Vorhaben in Afghanistan erfolgreich ist.

²²¹ Vgl.: Risse, Thomas: Was in Afghanistan auf dem Spiel steht, in: Internationale Politik (04/2007), S. 106 ff.

Diese Annahme führt zu den Thesen, deren Überprüfung den Kern des analytischen Teils dieser Arbeit bildet: Deutschland hat innerhalb des durch die Gesamtstrategie der internationalen Statebuilding-Intervention gegebenen Möglichkeitsraums (z.B. Mandat der ISAF) nicht die von ihr übernommenen Verpflichtungen (z.B. Stabilisierung Nordafghanistans) erfüllt bzw. nicht die bei der taktischen Umsetzung benötigten Mittel (z.B. Kampftruppen) eingesetzt und Maßnahmen unternommen (z.B. Aufstandsbekämpfung), die erforderlich gewesen wären, um die im Rahmen des internationalen Statebuilding-Engagements von Deutschland übernommenen "friedenssichernden und –stabilisierenden" Verpflichtungen zu erfüllen. Die Ursache ist zum einen in der Verkennung des vorliegenden Kriegs- bzw. Interventionstyps (ein Fehler, der, wie gesehen, zu Beginn von der Staatengemeinschaft insgesamt begangen wurde) zu sehen: man tat so oder wollte so tun, als handele es sich um einen "Stabilisierungseinsatz" in einem Post-Konflikt-Land (wogegen schon die andauernde OEF Mission sprach).²²² Wie im nächsten Kapitel im Zug der Beschreibung der innenpolitischen Restriktionen deutlich wird, ist die Ursache für das strategisch inkohärente Handeln Deutschlands aber zum anderen vor allem (aufgrund des "Nichtvorhandenseins" gesamtstrategischen Sachverstandes) in den fehlenden Strukturen und Konzepten sowie in ungenügenden quantitativen und qualitativen Mitteln/Fähigkeiten für eine Beteiligung an multilateralen Krisen-/Statebuilding-Missionen zu sehen; außerdem stehen, wie zu zeigen sein wird, enge politische Vorgaben einer adäquaten taktische Umsetzung der übernommenen "friedenssichernden und –stabilisierenden" Verpflichtungen entgegen: Die Wahl der Mittel folgt weniger den (Statebuilding-)Anforderungen des afghanischen Falls als vielmehr politischen Vorstellungen aus Berlin (Betonung des Zivilen); die engen politischen Vorgaben wirken sich außerdem negativ auf die strategische Flexibilität des deutschen Handelns aus und haben eine Anpassung der von Deutschland verfolgten Strategie/Taktik entsprechend den afghanischen Gegebenheiten (Taliban-Aufstand), wie sie im Rahmen der multilateralen Gesamtstrategie teilweise erfolgt ist, verhindert. Angesichts der skizzierten Unzulänglichkeiten der internationalen Gesamtstrategie kann jedoch nicht davon ausgegangen werden, dass, wenn Deutschland seine eingegangenen Verpflichtungen erfolgreich umgesetzt hätte, also das in Abhängigkeit vom "eigentlichen" politischen Zweck stehende strategische Ziel erreicht hätte, sich im Rahmen des multilateralen Statebuilding-Engagements als ein Verantwortung übernehmender und im Hinblick auf das angestrebte internationale Gesamtziel "Statebuilding" zuverlässiger und nützlicher Bündnispartner (insbesondere gegenüber den USA) bzw. als ein Verantwortung übernehmendes Mitglied der Staatengemeinschaft zu präsentieren, auch das internationale Statebuilding-Vorhaben insgesamt

²²² Vgl.: Naumann, Klaus: Einsatz ohne Ziel?, Hamburg 2008, S. 11.

erfolgreich gewesen wäre (auch wenn insbesondere ein von Deutschland aufgebauter und funktionsfähiger Polizeiapparat durchaus von gesamtstrategischem Nutzen gewesen wäre). Nichtsdestoweniger wäre durch die erfolgreiche Erfüllung der übernommenen Verpflichtungen dem dem deutschen Afghanistan-Engagement tiefer zugrunde liegende politische Zweck, nämlich sich als verlässlicher Bündnispartner (NATO) bei der Beseitigung der gemeinsamen Bedrohungen zu erweisen, der Staatengemeinschaft/den Bündnispartnern/den USA den Nutzen kooperativer Sicherheitspolitik im Allgemeinen und den Nutzen einer sicherheitspolitischen Zusammenarbeit mit Deutschland im Speziellen zu verdeutlichen und dadurch letztendlich die NATO, die VN und die eigene Stellung im Bündnis/innerhalb der Staatengemeinschaft zu stärken, gedient gewesen.

Neben der These, dass Deutschlands strategisches Handeln im Hinblick auf den geäußerten Zweck, die Bedrohungen durch die terroristischen und islamistischen Gewaltakteure und den gescheiterten afghanischen Staat für die deutschen und westlichen ("verflochtenen") Sicherheitsinteressen zu beseitigen, angesichts der im multilateralen Rahmen verfolgten (Handlungs-)Ziele und eingesetzten Mittel im Clausewitzschen Verständnis nicht kohärent war und ist, ein Umstand, der in der inkohärenten internationalen Gesamtstrategie wurzelt, ist das eigentliche strategische Versagen Deutschlands, so die These, also in dem Umstand zu sehen, dass das Afghanistan-Engagement/die Afghanistan-Strategie im Hinblick auf den Zweck deutscher (Außen- und) Sicherheitspolitik (*Grand-Strategy*-Ebene) – Wahrung der deutschen (Sicherheits-)Interessen – bzw. im Hinblick auf das von Deutschland dementsprechend zu verfolgende gesamtstrategische Ziel, kooperative Sicherheitsstrukturen (NATO) zu stärken, kooperative Sicherheitspolitik zu fördern und die eigene Stellung zu stärken, nicht von Nutzen war und ist; dafür hätte Deutschland der Staatenwelt, der NATO aber insbesondere auch den USA durch das erfolgreiche Erfüllen der eingegangenen Verpflichtungen im Rahmen des internationalen Engagements mit Ziel "Statebuilding" zeigen müssen, dass es fähig und willens ist, im multilateralen Rahmen eine besondere sicherheits- und ordnungspolitische Verantwortung übernehmen zu wollen und zu können.

3. Die Analyse der deutschen Afghanistan-Strategie

In diesem Kapitel soll anhand des vorgestellten Modells strategischen Handelns die von Deutschland im Rahmen des internationalen Statebuilding-Engagements (ISAF/UNAMA) in Afghanistan in den Jahren 2001 bis 2010 verfolgte Strategie in Bezug auf ihre strategische Kohärenz kritisch überprüft und bewertet werden. Primäres Ziel ist dabei, die strategische Kohärenz des deutschen Afghanistan-Engagements mit Blick auf die Zwecke und Ziele der außen- und sicherheitspolitischen *Grand Strategy* Deutschlands zu untersuchen und zu bewerten. Um dies zu tun, muss sie, da die deutsche Strategie in Abhängigkeit von der internationalen Afghanistan-Strategie steht, zunächst auf ihre strategische Kohärenz im Hinblick auf den internationalen Gesamtzweck bzw. den geäußerten und unmittelbar zugrunde liegenden Zweck der "Verteidigung Deutschlands am Hindukusch" gegen die Bedrohungen durch den internationalen Terrorismus, die islamistischen Taliban und den gescheiterten Staat Afghanistan und mit Blick auf das auch von Deutschland im Rahmen seiner Beteiligung am internationalen Statebuilding-Intervention verfolgte Statebuilding-Ziel untersucht werden; erst die Ergebnisse dieser Analyse liefern die Grundlage für die Beantwortung der Frage nach der strategischen Kohärenz des deutschen Afghanistan-Engagements in Bezug auf die *Grand Strategy*, d.h. in Bezug auf den Nutzen des deutschen Afghanistan-Engagements für die zu verfolgenden gesamtstrategischen Ziele, die zur längerfristigen Wahrung der (sicherheits-)politischen Zwecke/Interessen Deutschlands verwirklicht werden müssen. Im Mittelpunkt des Interesses steht somit die Frage, wie das deutsche Handeln vor dem Hintergrund des bereits erwähnten und dem Afghanistan-Engagement tiefer zugrunde liegenden politischen Zweck einzuordnen und zu bewerten ist, sich als verlässlicher Bündnispartner zu erweisen, der Staatengemeinschaft und den NATO-Bündnispartnern, insbesondere den USA, den Nutzen kooperativer Sicherheitsstrukturen und Sicherheitspolitik im Allgemeinen und den Nutzen kooperativer Sicherheitspolitik im Bündnis mit Deutschland im Speziellen vor Augen zu führen, dadurch den eigenen Einfluss innerhalb der NATO zu mehren und das für die Wahrung seiner sicherheits- und ordnungspolitischen Interessen entscheidende Bündnis (NATO) und die Staatengemeinschaft (VN) durch die erfolgreiche Umsetzung des internationalen Statebuilding-Vorhabens in Afghanistan zu stärken, indem sich Deutschland in Bezug auf das von der Staatengemeinschaft verfolgte Statebuilding-Ziel durch die Übernahme und erfolgreiche Umsetzung von im Rahmen der Gesamtstrategie zu verwirklichenden Aufgaben als ein Verantwortung übernehmendes, zuverlässiges und nützliches Bündnismitglied (NATO)/Mitglied der Staatengemeinschaft (VN) erweist (strategisches Ziel). Anhand des modifi-

zierten Modells strategischen Handelns soll vor dem Hintergrund der skizzierten strategischen Anforderungen (siehe idealtypische Strategie) also analysiert werden, ob und inwieweit die von Deutschland eingesetzten strategischen Mittel und unternommenen Maßnahmen bzw. deren taktische Umsetzung angesichts des vorliegenden afghanischen Kriegstyps geeignet waren, erstens die entsprechend dem geäußerten Zweck tatsächlich verfolgten (internationalen Handlungs-)Ziele zu erreichen bzw. die im Rahmen der internationalen Statebuilding-Strategie von Deutschland übernommenen Verpflichtungen erfolgreich umzusetzen und zweitens ob und inwieweit die strategischen Mittel/Maßnahmen bzw. deren taktische Umsetzung deshalb geeignet waren, auch die in Ableitung von dem tiefer zugrunde liegenden politischen Zweck anzustrebenden Ziele zu erreichen. Anhand der Ergebnisse der Analyse kann schließlich eine Einordnung und Bewertung der deutschen Afghanistan-Strategie in Bezug auf die (außen- und) sicherheitspolitische *Grand Strategy* Deutschlands erfolgen.

Um erstens den sich gemäß der Handlungslogik des Modells (zur Analyse) strategischen Handelns von der *Grand Strategy* ableitbaren und bereits benannten "eentlichen" politischen Zweck der Beteiligung Deutschlands an der multilateralen Afghanistan-Intervention bzw. die sich daraus ableitbaren und im Zug der deutschen Afghanistan-Strategie entsprechend diesem Zweck zu verwirklichenden strategischen Ziele zu verdeutlichen und um zweitens die von Deutschland in Afghanistan tatsächlich verfolgte Strategie und deren taktische Umsetzung verstehen, einordnen und bewerten zu können, müssen vor der Analyse der deutschen Afghanistan-Strategie zunächst die inneren und äußeren Rahmenbedingungen und Restriktionen der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik im Allgemeinen und des deutschen Afghanistan-Engagements im Speziellen erörtert werden (3.1). Bei der anschließenden Analyse der deutschen Afghanistan-Strategie (3.2) anhand des Zweck-Ziel-Mittel-Modells soll folgendermaßen vorgegangen werden: Betrachtet wird das strategische Handeln Deutschlands im Zeitraum 2001 bis 2010, wobei der Untersuchungszeitraum in zwei Abschnitte – 2001 bis 2005 ("Petersberg-Prozess") und 2006 bis 2010 ("Afghanistan Compact" und Aufstandskrieg) – unterteilt wird. Vor der Analyse der deutschen Strategie während der beiden Zeitabschnitte anhand des Modells strategischen Handelns müssen jeweils die fallspezifischen Rahmenbedingungen, die das deutsche Handeln determinieren, betrachtet werden. Diese fallspezifischen Rahmenbedingungen sind zum einen die internationale Statebuilding-Strategie, innerhalb derer die deutsche Strategie wirkt, zum anderen das afghanische Operationsfeld, auf das die deutsche Strategie ausgerichtet ist. Im Zug der Analyse muss zunächst der in dieser Arbeit untersuchte Fall Afghanistan, der die fallbezogene Rahmenbedingung der deutschen und internationalen Afghanistan-Strategie darstellt, näher betrachtet werden. Neben der der Analyse

vorangestellten Betrachtung des Falls Afghanistan – gescheiterter Staat Afghanistan als sicherer Hafen des internationalen islamistischen Terrorismus –, auf den die deutsche und die internationale Strategie ausgerichtet ist und auf den sie einwirken soll, bzw. neben der während der Analyse zu unternehmenden kontinuierlichen Betrachtung der innerafghanischen Entwicklungen/Veränderungen der "afghanischen Restriktionen" muss angesichts der Tatsache, dass Deutschland in Afghanistan im Rahmen einer multilateral organisierten Statebuilding-Intervention agiert, des Weiteren vor und während der Analyse auf die für den konkreten Fall Afghanistan entscheidende äußere Restriktion, nämlich die internationale Gesamtstrategie (in deren Abhängigkeit die deutsche Strategie steht und die den Möglichkeitsraum des deutschen Handelns determiniert) und die in ihrem Rahmen angestrebten Zwecke und Ziele und verfolgte Taktik näher eingegangen werden. Erst durch diese der Analyse vorangestellte und während der Analyse kontinuierlich aktualisierte Darstellung der afghanischen und internationalen Rahmenbedingungen kann eine Einordnung und Beurteilung der deutschen Strategie erstens mit Blick auf ihre Wirksamkeit auf das afghanische Operationsfeld, zweitens mit Blick auf ihren Beitrag zur internationalen Gesamtstrategie bzw. zum verfolgten Statebuilding-Ziel und schließlich (Punkt 3.3) drittens vor dem Hintergrund der dadurch gewonnenen Ergebnisse mit Blick auf die tiefer zugrunde liegenden Ziele und Zwecke des deutschen Engagements sowie auf die deutsche *Grand Strategy* erfolgen.

3.1 Restriktionen und Rahmenbedingungen deutscher (Außen-) und Sicherheitspolitik und des deutschen Afghanistan-Engagements

Bevor in Punkt (3.2) die Analyse der deutschen Afghanistan-Strategie anhand des vorgestellten Zweck-Ziel-Mittel-Modells erfolgen soll, muss entsprechend der anzuwendenden Methode zunächst eine Analyse der internationalen und innenpolitischen Restriktionen der deutschen (Außen- und) Sicherheitspolitik zu Beginn des 21. Jahrhunderts im Allgemeinen bzw. eine Analyse der Rahmenbedingungen der deutschen Afghanistan-Strategie im Speziellen erfolgen. Erstens lassen sich dadurch Rückschlüsse auf den "eigentlichen" politischen Zweck des deutschen Afghanistan-Engagements ziehen und in Ableitung davon diejenigen Ziele bestimmen, die entsprechend diesem Zweck in Afghanistan von Deutschland erreicht werden müssen. Im Gegensatz zu den im vorherigen Kapitel unternommenen Überlegungen in Bezug auf die (idealtypischen) Anforderungen (zu erreichende Ziele, dafür benötigte Mittel/zunehmende Maßnahmen und zu verfolgende Taktik) an eine zu verfolgende Strategie bei

einer (Statebuilding-)Intervention in einem gescheiterten Staat wie Afghanistan wird dadurch zweitens deutlich, welche internationalen und innenpolitischen strukturellen, institutionellen, konzeptionellen, politischen und rechtlichen Bedingungen die von Deutschland in Afghanistan verfolgte Strategie determinieren, d.h. es kann der Möglichkeitsraum, innerhalb dessen die deutsche Strategie zu sehen ist, beschrieben werden.²²³ Schließlich lassen sich vor dem Hintergrund der Darstellung der Restriktionen die Ergebnisse der nachfolgenden Analyse der von Deutschland in Afghanistan verfolgten Strategie und Taktik besser verstehen, einordnen und bewerten.

Dementsprechend sollen im Folgenden in einem ersten Schritt die internationalen (3.1.1), in einem zweiten die innenpolitischen (3.1.2) Rahmenbedingungen und Handlungsbeschränkungen der deutschen (Außen- und) Sicherheitspolitik insbesondere in Bezug auf die Beteiligung Deutschlands an multilateral organisierten Krisen-/Statebuilding-Interventionen unter Beteiligung der Bundeswehr dargestellt werden. Die dabei gewonnenen Erkenntnisse, die in einer Schlussbetrachtung über die Möglichkeiten deutscher Außen- und Sicherheitspolitik im Spannungsfeld zwischen innenpolitischen und internationalen Restriktionen zusammengefasst werden sollen (3.1.3), sind mit Blick auf die im Anschluss vorzunehmende Analyse der deutschen Afghanistan-Strategie in doppelter Hinsicht von Nutzen: Erstens wird, folgt man der Logik des Modells (kohärenten) strategischen Handelns, der "eigentliche" und bereits benannte politische Zweck des deutschen Engagements im Rahmen der internationalen Intervention in Afghanistan und die dementsprechend zu verwirklichenden strategischen Ziele deutlich; zweitens lässt sich der Möglichkeitsraum der deutschen Afghanistan-Strategie erfassen.

3.1.1 Die internationalen Rahmenbedingungen

Joachim Krause verweist darauf, dass sich infolge des Strukturwandels des internationalen Systems nach dem Ende der bipolaren Ordnung

„die traditionellen Konzepte zum Verständnis internationaler Politik – Staaten als alleinige Akteure, Machtpolitik, nationales Interesse, Kräftegleichgewicht, Institutionen und Normen – nur noch begrenzt verwenden lassen, um die heutige Komplexität der internationalen Politik zu verstehen.“²²⁴

In diesem Sinne soll zunächst auf die traditionellen Konzepte, die zum Verständnis der internationalen Restriktionen der deutschen (Außen-) und Sicherheitspolitik beitragen, eingegangen werden, um anschließend weitere (neu entstandene und wirkende) Faktoren – Prozess der

²²³ Vgl.: Beckmann, Rasmus, a.a.O (FN 5), S. 35.

²²⁴ Krause, Joachim, a.a.O. (FN 220), S. 79.

Transnationalisierung und Globalisierung – zu beleuchten, um unter Berücksichtigung dieser die an Komplexität gestiegenen internationalen Restriktionen der deutschen (Außen- und) Sicherheitspolitik zu erfassen.

Für Deutschlands außen- und sicherheitspolitisches Handeln – wie für das Handeln aller staatlich verfassten Gesellschaften – stellt zunächst die Struktur des internationalen Systems, die sich durch ihre anarchische Tiefenstruktur auszeichnet, die entscheidende Restriktion dar.²²⁵ Wegen des anarchischen Charakters des internationalen Systems, in dem es keine (durchsetzungsfähige) autoritative Instanz ("Weltregierung") über den Staaten gibt, bzw. aufgrund des dadurch grundsätzlich existierenden Macht- und Sicherheitsdilemmas, dem alle Staaten unterworfen sind, lässt sich erstens ableiten, dass Deutschlands außen- und sicherheitspolitisches Handeln darauf abzielen muss, seine Sicherheit eigenständig zu gewährleisten, selbst für das (wirtschaftliche) Wohlergehen seiner Gesellschaft zu sorgen sowie seine (Macht-)Position im internationalen System zumindest zu erhalten oder aber auszubauen, um so die größtmögliche Autonomie zu bewahren und ordnungspolitischen Einfluss auf seine internationale Umwelt ausüben zu können.²²⁶ Zweitens folgt aus der anarchischen Tiefenstruktur aber auch, dass die Handlungsmöglichkeiten Deutschlands – d.h. einerseits die Möglichkeit, konkrete (sicherheitspolitische) Ziele zu erreichen (Problemlösungen) und andererseits die Fähigkeit, auf die Gestalt der internationalen Ordnung einzuwirken (Strukturfragen) – in dieser anarchischen Umwelt von seinen realen Machtressourcen und der im internationalen System existierenden Ordnung abhängen. Die Ordnung wird dabei maßgeblich von der Art der Polarität im internationalen System geprägt, d.h. durch die Anzahl der Staaten, die als Ordnungsmächte wirken: Nach dem Ende der bipolaren Ordnung und infolge des Zusammenbruchs der Sowjetunion ist im sicherheitspolitischen Bereich des internationalen Systems eine unipolare Ordnung – USA – festzustellen, im wirtschaftlichen Bereich geht die Tendenz spätestens nach der Weltwirtschaftskrise in Richtung einer multipolaren Ordnung – USA, EU, China (Japan, Indien, Brasilien).²²⁷

In Bezug auf die internationalen Rahmenbedingungen deutscher Sicherheitspolitik, die sich aus der derzeitigen Struktur des internationalen Systems ergeben, lässt sich somit zunächst folgendes festhalten: Deutschland kann, so wie alle westlichen Staaten außer den USA, auf-

²²⁵ Vgl.: Bull, Hedley: *The Anarchical Society: A study of order in world politics*, London 1977.

²²⁶ Vgl.: Waltz, Kenneth N.: *Theory of International Politics*, New York 1979.

²²⁷ Vgl.: Jäger, Thomas, a.a.O. (FN 85), S. 11 ff., und vgl.: Jäger, Thomas/Beckmann, Rasmus: *Die internationalen Rahmenbedingungen deutscher Außenpolitik*, in: Jäger, Thomas/Höse, Alexander/Oppermann, Kai (Hrsg.): *Deutsche Außenpolitik – Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen*, Wiesbaden 2007, S. 19 ff. Jäger/Beckmann, deren Ergebnisse der Messung der Polarität des internationalen Systems aus dem Jahr 2004 stammen, gehen noch von einer unipolaren bzw., wenn man die EU statt Deutschland als Akteur wählt, bipolaren Ordnung im Bereich der Wirtschaft aus.

grund seiner geringen ordnungspolitischen Relevanz im internationalen System seinen sicherheits- und ordnungspolitischen Interessen nicht eigenständig nachkommen, sondern nur im kooperativen Rahmen. Angesichts des derzeit existierenden unipolaren Systems mit den USA, die der gleichen Wertegemeinschaft ("Westen") bzw. die derselben noch zu Zeiten der bipolaren Weltordnung gegründeten Sicherheitsallianz angehören (NATO), als Unipol kann Deutschland die Verfolgung seiner sicherheitspolitischen Interessen am effektivsten im Rahmen der westlichen Sicherheits-Allianz (NATO) bzw. durch *bandwagoning* an die USA erreichen.²²⁸ Durch die Bindung an die USA (z.B. Beteiligung an der US-geführten OEF-Mission) bzw. an die durch die hegemoniale Stellung der USA geprägte NATO schränkt Deutschland seinen sicherheitspolitischen Handlungsspielraum zwar einerseits ein, andererseits bietet sich für Deutschland durch dieses Verhalten neben der bestmöglichen Gewährleistung der eigenen Sicherheit aber vor allem die Möglichkeit, trotz der geringen eigenen sicherheitspolitischen Machtressourcen ordnungspolitischen Einfluss auf das internationale System im Bereich der Sicherheitspolitik (vor allem im Rahmen der NATO) auszuüben.

Dieses bindende und kooperative Verhalten Deutschlands im sicherheitspolitischen Bereich scheint in Bezug auf die Gewährleistung der eigenen Sicherheit und in Bezug auf die Möglichkeiten der (Mit-)Gestaltung der internationalen Ordnung neben der Tatsache, dass Deutschlands Stellung in der derzeit existierenden Ordnung strukturell schwach ist, aber vor allem auch in Bezug auf die Prozesse der Transnationalisierung und Globalisierung und die in ihrem Rahmen neu entstandenen sicherheitspolitischen Herausforderungen geboten zu sein; denn die Prozesse der Transnationalisierung, d.h. der Einfluss nichtstaatlicher Akteure auf die internationalen Beziehungen, und die Prozesse der Globalisierung, die sich nach Jäger dadurch auszeichnen, dass menschliches Handeln eine zeitliche und räumliche Komprimierung gegen Null erfahren hat, haben dazu geführt, dass sich die Umwelt für außen- und sicherheitspolitisches Handeln gewandelt hat bzw. komplexer wurde. Im Kern bewirken diese Prozesse und die dadurch entstandenen Turbulenzen – unter Turbulenzen verstehen Jäger/Beckmann Verhältnisse, zu deren Steuerung die ordnungspolitisch relevanten Akteure aufgrund der zahlreichen und neuen Herausforderungen nicht auf geplante oder geübte Handlungsweisen zurückgreifen können – einen Kontrollverlust der staatlichen Akteure in den internationalen Beziehungen, dem die Staaten wiederum durch den Prozess der Internationalisierung entgegenzuwirken versuchen.²²⁹ Auch im Bereich der Sicherheitspolitik bewirken die

²²⁸ Walt, Stephen M.: Alliance Formation and the Balance of World Power, in: International Security Vol. 9 (04/1985), S. 3 ff.

²²⁹ Zum sogenannten GIT-Prozess vgl.: Jäger, Thomas, a.a.O. (FN 85), S. 13 ff., und vgl.: Jäger, Thomas/Beckmann, Rasmus, a.a.O. (FN 227), S. 24 ff.

Prozesse der Transnationalisierung und Globalisierung eine Veränderung der Rahmenbedingungen für das konkrete staatliche Handeln in der internationalen Umwelt, da die Verwundbarkeit von staatlich verfassten Gesellschaften parallel zu den gewachsenen zwischenstaatlichen Verflechtungen zugenommen hat: Transnational agierende private Gewaltakteure (organisierte Kriminalität, Terroristen, Warlords, Piraten) bedrohen direkt und indirekt die Sicherheitsinteressen von Staaten. Neben der direkten Bedrohung der physischen Sicherheit (z.B. islamistischer Terrorismus) kann ihr Handeln in der globalisierten und interdependenten Welt auch direkten (z.B. Piraterie und Bedrohung von Handelsrouten) und indirekten Einfluss (z.B. gescheiterte Staaten und die Folgen) auf die Sicherheitsinteressen der (westlichen) Staaten haben. Diese Entwicklungen haben, wie weiter oben dargelegt, zu einem erweiterten Sicherheitsverständnis geführt; dies wiederum beinhaltet ein neues Verständnis von Sicherheits- und Verteidigungspolitik: Staaten müssen die neuen Bedrohungen bzw. ihre Sicherheitsinteressen global und aktiv bekämpfen bzw. verfolgen.²³⁰ Des Weiteren betreffen viele der infolge der Transnationalisierungs- und Globalisierungsprozesse entstandenen neuen Bedrohungen die Sicherheitsinteressen der (westlichen) Staatenwelt gleichermaßen ("verflochtene" Interessen), d.h. die westlichen Staaten verfolgen die gleichen sicherheitspolitischen (z.B. Bekämpfung des islamistischen Terrorismus) und ordnungspolitischen (z.B. Verhinderung von Staatsverfall) Ziele, wodurch das kooperative Verhalten der Staaten im Bereich der Sicherheitspolitik gefördert wird. Angesichts der neuen Bedrohungen hat sich daher die Erkenntnis durchgesetzt, dass den neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen nur im multilateralen Rahmen und nur mit integrierten Ansätzen (d.h. Nutzung von zivilen und militärischen Mitteln, die eng koordiniert werden müssen) zu begegnen ist. Die neuen Dimensionen sicherheitspolitischer Herausforderungen und Bedrohungen, ihre Relevanz für das Sicherheitsbedürfnis aller (westlichen) Staaten und die Notwendigkeit des Einsatzes umfangreicher ziviler und militärischer Mittel zu ihrer Beseitigung haben dazu geführt, dass auch in dem auf größtmögliche Unabhängigkeit zielenden Bereich außenpolitischen Handelns – nämlich der Sicherheitspolitik – die westlichen Staaten im Rahmen ihrer ursprünglich gegen die Bedrohungen durch die Sowjetunion gerichteten Sicherheitsallianz (NATO) auch nach dem Wegfall dieser Bedrohung weiterhin kooperieren. Während Deutschland (wie die übrigen Mitglieder der NATO außer den hegemonialen USA) überhaupt nur im Rahmen der nordatlantischen Sicherheitsallianz seinen sicherheitspolitischen Interessen nachkommen bzw. Einfluss auf die internationale Ordnung nehmen kann, stellt die Allianz angesichts der zahlreichen neuen, zivilen und militärischen Bedrohungen, die infolge der Transnationalisierung und Globalisierung entstanden

²³⁰ Siehe Punkt (2.2.2).

sind, bzw. angesichts der umfangreichen (und kostspieligen) ordnungspolitischen Herausforderungen (insbesondere durch das Phänomen schwacher Staatlichkeit) und der dadurch erforderlichen Bandbreite an benötigten Maßnahmen (Statebuilding) zu ihrer Beseitigung auch für die USA trotz der theoretisch existierenden unipolaren Ordnung im Bereich der Sicherheitspolitik ein geeignetes Mittel dar, ihre Sicherheitsinteressen zu wahren.²³¹

Die im Zuge der Transnationalisierung und Globalisierung entstandenen neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen, die insbesondere die Interessen Deutschlands als ein im Bereich der Wirtschaft weltweit eng verflochtenes und somit verletzbares Land direkt berühren, in Verbindung mit dem derzeit herrschenden unipolaren System im Bereich Sicherheit machen in Bezug auf die das deutsche sicherheitspolitische Handeln reglementierenden internationalen Rahmenbedingungen zusammenfassend Folgendes deutlich: Deutschland kann seine Sicherheit nicht alleine gewährleisten; deswegen hat Deutschland seine Sicherheit mit derjenigen seiner (NATO-/EU-)Partnerländer verknüpft, d.h. es verfolgt seine sicherheitspolitischen Interessen im multilateralen Rahmen, was wiederum bedeutet, dass Deutschland seine eigenen Interessen mit denjenigen der Partnerstaaten abgleichen muss.²³² Angesichts der neuen Bedrohungen und der "verflochtenen" Interessen stellt dafür in erster Linie das westliche System kollektiver Sicherheit in Gestalt der NATO, das seit Mitte der 1990er Jahre seinen ordnungspolitischen Gestaltungsanspruch und seine sicherheitspolitischen Handlungsfähigkeit mehrfach unter Beweis gestellt hat, die geeignete Plattform dar. Da einige der neuen Bedrohungen zu ihrer Beseitigung ein weltweites militärisches Eingreifen erfordern, muss sich Deutschland der Logik kooperativer Sicherheitspolitik/eines Systems kollektiver Sicherheit folgend an den gemeinsamen global zu implementierenden zivilen und militärischen Maßnahmen, deren Ausgestaltung maßgeblich von den innerhalb der westlichen Sicherheitsgemeinschaft hegemonialen USA bestimmt wird, beteiligen; dies schließt auch den Einsatz der Bundeswehr im Rahmen von Kriseninterventionen mit ein.

Die Verfolgung der sicherheitspolitischen Interessen im multilateralen Rahmen und die damit verbundene Beteiligung Deutschlands an der (militärischen) Konfliktbearbeitung im Rahmen der NATO beinhaltet eine weitere Bedingung, die für Deutschlands zukünftige sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit von entscheidender Bedeutung sein wird: Vor dem Hintergrund des Prozesses der Globalisierung, der ihn tragenden technologischen Entwick-

²³¹ Vgl.: Jäger, Thomas/Beckmann, Rasmus, a.a.O. (FN 227), 32 ff.

²³² Vgl.: Clement Rolf: Auslandseinsätze und Transformation der Bundeswehr, in: Jäger, Thomas/Höse, Alexander/Oppermann, Kai (Hrsg.): Deutsche Außenpolitik – Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen, Wiesbaden 2007, S. 124., und vgl.: Kühne, Winrich: Multinationale Friedensmissionen und nationale Interessen, in: Kaiser, Karl/Krause, Joachim (Hrsg.): Deutschlands neue Außenpolitik, Band 3: Interessen und Strategien, München 1996, S. 22.

lungen und der neu entstandenen Bedrohungen haben sich die Möglichkeiten und die Anforderungen (westlicher) staatlicher/deutscher Sicherheitspolitik insbesondere in Bezug auf die militärischen Fähigkeiten elementar gewandelt. Zunächst hängt dies ganz allgemein mit dem Wandel der NATO von einem Bündnis der konventionellen Landes- und Bündnisverteidigung hin zu einem Bündnis kollektiver Sicherheit, das mit Hilfe von Interventionskräften in "out-of-area"-Einsätzen den Sicherheitsinteressen seiner Mitglieder nachgeht, zusammen. Das bedeutet, dass die Armeen der einzelnen Mitgliedsstaaten/Deutschlands dementsprechend transformiert werden müssen.²³³ Vor allem aber haben militärtechnischen Entwicklungen (unbemannte Trägersysteme, Kommunikationstechnologie) dazu geführt, dass moderne staatliche Sicherheits- und Militärpolitik einen revolutionären Wandel erfahren hat bzw. angesichts der asymmetrischen Kriegsführung privater Gewaltakteure einen solchen vollziehen muss, um den durch diese hervorgerufenen Bedrohungen erfolgreich begegnen zu können. Das wiederum bedeutet, dass Deutschland, da es seinen sicherheitspolitischen Interessen nur im multilateralen Rahmen nachkommen kann, um kooperationsfähig/bündnisfähig (vernetzte Sicherheit) zu bleiben, den Anschluss an die militärtechnologischen Entwicklungen halten muss, was gleichbedeutend mit erhöhten Investitionen im sicherheits- und verteidigungspolitischen Bereich ist.²³⁴

Aus den im Vorangegangenen beschriebenen internationalen Restriktionen deutscher Außen- und Sicherheitspolitik in Verbindung mit den im folgenden Punkt (innenpolitischen Restriktionen) näher zu beschreibenden (verfassungs-)rechtlichen Grundlagen für bewaffnete Auslandseinsätze der Bundeswehr folgt, dass die von Deutschland verfolgten Strategien bei einzelnen sicherheitspolitischen Maßnahmen – in der hier vorliegenden Arbeit die Beteiligung am multilateralen Statebuilding in Afghanistan – immer nur die Operationalisierung einer multilateralen Gesamtstrategie darstellen. Diese spezielle internationale Rahmenbedingung (handlungsleitende internationale Gesamtstrategie, unter anderem in Bezug auf die verfolgten Ziele) gilt es im Zug der Analyse der deutschen Afghanistan-Strategie (Punkt 3.2) zu berücksichtigen.

Zum Abschluss dieses Punktes muss der Vollständigkeit halber auf die möglichen Restriktionen deutscher Außen- und Sicherheitspolitik, die aufgrund internationalen Rechts bestehen können, verwiesen werden. Allerdings kann festgestellt werden, dass, obwohl internationales Recht durchaus eine Restriktion außenpolitischen Handelns (z.B. in der Außenwirtschaft) darstellen kann, dies für den Bereich der Sicherheitspolitik aufgrund der anarchischen Grund-

²³³ Vgl.: NATO, a.a.O. (FN 117).

²³⁴ Vgl.: Jäger, Thomas/Beckmann, Rasmus, a.a.O. (FN 227), S. 25.

struktur des internationalen Systems bzw. aufgrund des Fehlens einer autoritativen und durchsetzungsfähigen Instanz über den Staaten nicht zutrifft, auch wenn ein Staat wie Deutschland angesichts seiner relativen Machtstellung im internationalen System prinzipiell bemüht ist, im Rahmen des Völkerrechts zu handeln: Internationales Recht stellt für die deutsche Sicherheitspolitik in letzter Konsequenz daher lediglich eine Quelle der Legitimation des eigenen Handelns und keine rechtlich verbindliche Restriktion dar.²³⁵ Dies hat nicht zuletzt die (militärische) Beteiligung Deutschlands an der völkerrechtlich problematischen Militärintervention (kein ausreichend legitimierendes Mandat der VN) der NATO in Jugoslawien (Kosovo-Krieg) im Jahr 1999 gezeigt.²³⁶

3.1.2 Die innenpolitischen Rahmenbedingungen

In diesem Punkt kann und soll nicht auf die innenpolitischen Restriktionen und Rahmenbedingungen aller Bereiche der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik eingegangen werden.²³⁷ Ziel ist vielmehr, die innenpolitischen Restriktionen im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik insbesondere mit Blick auf den Einsatz der Bundeswehr für sicherheitspolitische Zwecke und Ziele im Ausland sowie mit Blick auf die Beteiligung der Bundesrepublik an multilateral organisierten Krisen- und Statebuilding-Interventionen herauszuarbeiten. Dabei soll erstens auf die verfassungsrechtlichen Grundlagen eines Bundeswehreinsetzes im Ausland (3.1.2.1), zweitens auf die Kompetenzverteilung bei der Gestaltung der deutschen Sicherheitspolitik insbesondere beim Einsatz des sicherheitspolitischen Mittels "Bundeswehr" zwischen Exekutive (Regierung) und Legislative (Parlament) (3.1.2.2), drittens auf den Einfluss der Öffentlichkeit bzw. der sicherheitspolitischen/strategischen Kultur auf die deutsche Sicherheitspolitik bzw. die von der Exekutiven und Legislativen zu treffenden sicherheitspolitischen Entscheidungen (3.1.2.3), viertens auf die existierenden (Entscheidungs-)Strukturen und Verfahren der Exekutive bei der Umsetzung eines konkreten Mandates (3.1.2.4), fünftens auf Konzeptionen und (Gesamt-)Strategien im Bereich der Konfliktbearbeitung/des Statebuildings (3.1.2.5) sowie sechstens schließlich auf die der Bundesrepublik zur Verfügung stehen-

²³⁵ Vgl.: Jäger, Thomas/Beckmann, Rasmus, a.a.O. (FN 227), S. 34.

²³⁶ Vgl.: Kaim, Markus: Deutsche Interessen versus Bündnisverpflichtung: Zur Frage nationaler Handlungsspielräume bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr, in: Gießmann, Hans J./Wagner, Armin (Hrsg.): Armee im Einsatz, Baden Baden 2009, S. 177.

²³⁷ Vgl. dazu: Oppermann, Kai/Höse, Alexander: Die innenpolitischen Restriktionen deutscher Außenpolitik, in: Jäger, Thomas/Höse, Alexander/Oppermann, Kai (Hrsg.): Deutsche Außenpolitik – Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen, Wiesbaden 2007, S. 40 ff.

den zivilen, polizeilichen und militärischen Strukturen, Fähigkeiten und Mittel bei einer Beteiligung an multilateral organisierten Krisen- bzw. Statebuilding-Interventionen (3.1.2.6) eingegangen werden.

3.1.2.1 Verfassungsrechtliche Grundlagen für den Einsatz der Bundeswehr im Ausland

Die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Bundesrepublik bzw. die Möglichkeiten eines Einsatzes der Bundeswehr im Ausland unterliegen zunächst engen verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen: Nach Artikel 87 a Abs. 1 Grundgesetz (GG), der sich völkerrechtlich auf Artikel 51 der VN-Charta – Recht auf individuelle oder kollektive Selbstverteidigung – stützt, stellt der Bund (nur) Streitkräfte zur Verteidigung auf. Neben der Landesverteidigung des Bundesgebietes werden auch die den Bündnisverträgen (NATO, WEU) angehörenden Staaten als zu verteidigende Schutzobjekte mit umfasst, was dementsprechend die Zulässigkeit eines Einsatzes der Bundeswehr zur Verteidigung im Ausland impliziert.²³⁸ Entsprechend dem neuen (erweiterten) Verständnis von Sicherheit wurde im Lauf der 1990er Jahre das Recht auf (Selbst-)Verteidigung (Verteidigung der menschlichen Sicherheit, Verteidigung gegen nichtstaatliche Akteure) erweitert aufgefasst, was sich exemplarisch beim Einsatz multinationaler militärischer Kräfte gegen den internationalen islamistischen Terrorismus im Rahmen der OEF zeigt, bei dem von den USA und ihren Verbündeten (auch Deutschland) explizit das Recht auf individuelle und kollektive Selbstverteidigung nach Artikel 51 der VN-Charta als Legitimationsgrundlage ihres Handelns beansprucht wird.²³⁹ Die entscheidende verfassungsrechtliche Grundlage für die meisten bewaffneten Auslandseinsätze der Bundeswehr (u.a. die deutsche Beteiligung am ISAF-Einsatz) stellt, wie das Bundesverfassungsgericht in seinem Grundsatzurteil zu *Out-of-Area*-Einsätzen der Bundeswehr vom 12. Juli 1994 festgestellt hat, aber Artikel 24 Abs. 2 GG dar, der die Bundesrepublik ermächtigt, sich in ein System kollektiver Sicherheit einzuordnen: Die Bundesrepublik und die Bundeswehr dürfen sich demnach an militärischen Einsätzen im Rahmen eines Systems kollektiver Sicherheit, zu denen nach dem Bundesverfassungsgerichtsurteil unter anderem auch die NATO zu zählen ist, zur Wiederherstellung oder Aufrechterhaltung von Frieden und Sicherheit (meistens – unter anderen IFOR, SFOR, KFOR, ISAF – auf der Grundlage einer VN-Sicherheitsrats-Resolution gemäß Kapitel VII der VN-Charta – Ausnahme "Operation Allied Force") betei-

²³⁸ Vgl.: Schafranek, Niels: Deutsches Recht im Auslandseinsatz – Eine Friedensarmee auf dem Weg in die Einsatzrealität, in: Gießmann, Hans J./Wagner, Armin (Hrsg.): *Armee im Einsatz*, Baden Baden 2009, S. 134 ff.

²³⁹ Vgl.: Harnisch, Sebastian: *Internationale Politik und Verfassung*, Baden Baden 2006, S. 290.

gen.²⁴⁰ In Bezug auf die innenpolitischen Restriktionen deutscher Sicherheitspolitik lässt sich somit zunächst festhalten, dass das sicherheitspolitische Instrument "Bundeswehr" nach den derzeit bestehenden verfassungsrechtlichen Regelungen im Ausland nur im multilateralen Rahmen (System kollektiver Sicherheit) eingesetzt werden kann.²⁴¹

3.1.2.2 Kompetenzverteilung bei der Gestaltung deutscher Sicherheitspolitik und beim Einsatz der Bundeswehr zwischen Exekutive und Legislative (Bundestag)

Die Formulierung und Implementierung deutscher Außen- und Sicherheitspolitik innerhalb des verfassungsrechtlichen Rahmens ist vorrangig eine Bundesangelegenheit, wobei die Bundesregierung (Exekutive) eine herausragende Stellung inne hat: Ihr kommt grundsätzlich die Führung der deutschen Außenpolitik zu. Innerhalb der Regierung besitzt der Bundeskanzler besondere Kompetenzen (Kanzlerprinzip, Richtlinienkompetenz), die es ihm erlauben, für die gesamte Regierung und die einzelnen außen- und sicherheitspolitischen Themenkomplexe verbindliche Vorgaben zu definieren, die in den zuständigen Ministerien anschließend umgesetzt werden. Das ihm unterstehende Kanzleramt bzw. die für den außen- und sicherheitspolitischen Bereich zuständige Abteilung 2 des Kanzleramtes, die sich hauptsächlich aus Beamten des Außenministeriums sowie Offizieren und Beamten des Bundesministeriums der Verteidigung zusammensetzt, übernimmt die Koordination und Steuerung der auswärtigen Regierungspolitik mit dem Ziel, die Einheitlichkeit der Regierungspolitik sowie die Einhaltung der vom Kanzler vorgegebenen Richtlinien zu gewährleisten. Das formelle Kabinetts- bzw. Ressortprinzip sowie das informelle (und in der Geschichte der Bundesrepublik, in der alle Regie-

²⁴⁰ Vgl.: Bundesverfassungsgericht: BVerfGE 90, 286 vom 12. Juli 1994, online unter: http://germanhistorydocs.ghi-dc.org/sub_document.cfm?document_id=3720&language=german [Stand: August 2011].

Die NATO, die durch den im Jahr 1949 verabschiedeten NATO-Vertrag als System kollektiver Selbstverteidigung konzipiert wurde, hat sich nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes die neuen sicherheitspolitischen Entwicklungen und Herausforderungen antizipierend schnell zu einem System kollektiver Sicherheit gewandelt. Bereits im Jahr 1991 hat der Nordatlantikrat ein neues breit angelegtes Sicherheitskonzept verfasst, das das Bündnis neben der klassischen Aufgabe der Verteidigung auch zu Maßnahmen der Krisenbewältigung befähigen sollte. Praktisch umgesetzt wurden die neuen Aufgaben bereits ab dem Jahr 1993, unter anderem in Jugoslawien und Somalia; vgl.: Haedrich, Martina: Völkerrechtliche Grundlagen der Beteiligung der Bundeswehr an internationalen Einsätzen und verfassungsrechtliche Implikationen, in: Gießmann, Hans J./Wagner, Armin (Hrsg.): *Armee im Einsatz*, Baden Baden 2009, S. 128 ff. In dem im Jahr 1999 verabschiedeten *Neuen Strategischen Konzept* der NATO werden die Konfliktverhütung und die Krisenbewältigung dann explizit zu den durch das Bündnis wahrzunehmenden Aufgaben gezählt; vgl.: NATO, a.a.O. (FN 117), Art. 10 und 31.

²⁴¹ Vgl.: Haedrich, Martina, a.a.O. (FN 240), S. 119 und 127 ff. Eine Ausnahme bildet die Mission "Operation Libelle" zur Befreiung von deutschen Staatsbürgern in Albanien (unilaterale Evakuierungsoperation) und die von der EU durchgeführte "Operation Artemis" im Kongo: Vgl.: Harnisch, Sebastian, a.a.O. (FN 239), S. 291. Schlafranek verweist außerdem angesichts der heutigen sicherheitspolitischen Wirklichkeit auf einige Lücken in den bestehenden verfassungsrechtlichen Regelungen in Bezug auf die Auslandseinsätze der Bundeswehr. Vgl.: Schlafranek, Niels, a.a.O. (FN 238), S. 136 ff.

rungen Koalitionsregierungen waren, immer wirksame und damit restriktive) Koalitionsprinzip, das eine Rückbindung der Regierungsarbeit an zwei Parteien notwendig macht, schränken jedoch das Kanzlerprinzip und die Steuerungsfähigkeit des Bundeskanzleramtes sowie im Fall des Koalitionsprinzips den außenpolitischen Handlungsspielraum der Bundesregierung insgesamt ein. Allerdings ist festzustellen, dass das Kabinett (Bundeskanzler und -minister) – und das ihm durch das Kabinettsprinzip zustehende Recht, dass ihm alle Angelegenheiten von allgemeiner (innen- und) außenpolitischer Bedeutung zur Beratung und Beschlussfassung vorgelegt werden müssen – im Entscheidungsprozess formal zwar eine besondere Stellung einnimmt, in der (außen- und sicherheits-)politischen Praxis allerdings lediglich Entscheidungen (Kabinettsbeschlüsse) absegnet, die in anderen Gremien (Kabinettsausschüsse) gefasst wurden, d.h. das Kabinett bzw. die Ratifikationserfordernis durch dieses stellt de facto keine Restriktion deutscher Außen- und Sicherheitspolitik dar.²⁴² Im Bereich der Sicherheitspolitik, insbesondere bei Beratung und Koordination in Krisensituationen, stellt dabei das informelle und ad hoc zusammentretende "Sicherheitskabinett" (und nicht der eigentlich für außen- und sicherheitspolitische Fragen zuständige und institutionalisierte Bundessicherheitsrat (BSR)), dem Bundeskanzler, Kanzleramtschef sowie der Außen-, Verteidigungs- und Innenminister (sowie bei Bedarf weitere Minister) angehören, das entscheidende Gremium dar. Die außenpolitische Steuerungsfähigkeit durch den Kanzler und das Kanzleramt wird außerdem durch das Ressortprinzip beschränkt: Der Bundeskanzler darf nicht über die jeweiligen Minister hinweg in ein Ministerium "hineinregieren", vielmehr leiten die Bundesminister ihre Ministerien selbstständig und ihnen obliegt es, die konkrete inhaltliche Ausgestaltung entsprechend den durch den Kanzler definierten Vorgaben eigenständig vorzunehmen (Ressortprinzip). Allerdings kann der Kanzler für ihn wichtige außen- und sicherheitspolitische Angelegenheiten an sich ziehen und durch das Kanzleramt, das dann die interministerielle Koordination und Moderation übernimmt, bearbeiten lassen. Ansonsten fällt die Aufgabe der Führung und Koordination der Außenpolitik dem Auswärtigen Amt zu. Da angesichts des weiter oben beschriebenen GIT-Prozesses (Globalisierung, Internationalisierung und Transnationalisierung) mit all seinen Folgen (z.B. im Bereich der Sicherheitspolitik ein erweitertes Verständnis von Sicherheit) die außen- und sicherheitspolitischen Herausforderungen stetig zunehmen und sich gleichzeitig die Zahl der Ministerien, die die außen- und sicherheitspolitische Politik mitgestalten, erweitert hat, hat sich das Auswärtige Amt zu einem koordinierenden "Querschnittsressort" entwickelt, das einerseits die Federführung in den verschiedenen Bereichen der Außenpolitik den Fachressorts überlassen muss oder sich diese mit ihnen teilen muss – im

²⁴² Vgl.: Oppermann, Kai/Höse, Alexander, a.a.O. (FN 237), S. 43 ff.

Bereich der Sicherheitspolitik insbesondere mit den Ministerien für Verteidigung, Entwicklungszusammenarbeit und dem Innenministerium – andererseits die Aufgabe übernehmen muss, die dadurch zunehmend fragmentierte Außen- und Sicherheitspolitik ressortübergreifend zu koordinieren und zu steuern.²⁴³ Welche Restriktionen aus diesem strukturellen Aufbau der Exekutive bzw. aus der Kompetenzverteilung innerhalb der Exekutive bei der praktischen Implementierung der deutschen Sicherheits- und Verteidigungspolitik resultieren können, soll zu einem späteren Zeitpunkt erörtert werden.

Zunächst muss auf die Rolle, die der Deutsche Bundestag (Legislative) bei der Gestaltung der Sicherheitspolitik einnimmt, eingegangen werden: Für die Entsendung bewaffneter deutscher Streitkräfte ins Ausland benötigt die Bundesregierung (Exekutive) die Zustimmung des Bundestages (Legislative).²⁴⁴ Nach der Wiedervereinigung und nach den ersten Auslandseinsätzen der Bundeswehr Anfang der 1990er Jahre, bei denen die damalige Bundesregierung den Anspruch erhob, über diese alleine entscheiden zu können, und nach der dadurch ausgelösten Kontroverse, ob die Bundeswehr überhaupt in "Out-Of-Area"-Einsätzen eingesetzt werden darf, und falls ja, zu welchem Zweck und auf welcher verfassungsrechtlichen Grundlage, stellte das Bundesverfassungsgericht im Streitkräfteurteil vom 12. Juli 1994 klar, dass Auslandseinsätze bewaffneter deutscher Streitkräfte im multilateralen Rahmen/im Rahmen eines Systems kollektiver Sicherheit grundsätzlich verfassungsrechtlich zulässig sind, jeder Einsatz jedoch der – im Normalfall vorherigen – konstitutiven Zustimmung des Deutschen Bundestages bedürfe ("konstitutiver Parlamentsvorbehalt").²⁴⁵ Nach weiteren 10 Jahren wurde die verfassungsrechtliche Vorgabe dann in Form des Parlamentsbeteiligungsgesetzes (PBG), das am 24. März 2005 in Kraft trat, vom Bundestag als Gesetz ausformuliert.²⁴⁶ Den Kern des Parlamentsbeteiligungsgesetzes bildet eine Balance zwischen exekutivfreundlichen und legislativfreundlichen Elementen, wobei in der Fortentwicklung des Streitkräfteurteils insbesondere die Beteiligungsrechte des Bundestages konkretisiert wurden.²⁴⁷ So liegt

²⁴³ Vgl.: Oppermann, Kai/Höse, Alexander, a.a.O. (FN 237), S. 44 ff.

²⁴⁴ Insgesamt, so stellen Oppermann und Höse fest, spielt die Legislative mit wenigen Ausnahmen in der Außenpolitik nur eine untergeordnete Rolle: Einfluss auf die Außen- und Sicherheitspolitik kann der Deutsche Bundestag (bzw. seine Ausschüsse, in einigen Fragen nur im Verbund mit dem deutschen Bundesrat) neben der ihm zustehenden Zustimmungserfordernis in einigen Bereichen der Außenpolitik (internationale Verträge, Europapolitik, Auslandseinsätze) vor allem durch seine legislative Rolle bei der Verabschiedung des Haushaltes sowie durch seine Möglichkeit, die Regierung zur öffentlichen Rechtfertigung ihrer (Außen- und Sicherheits-) Politik zu zwingen (kleine und große Anfragen, Untersuchungsausschüsse) und sie dadurch zu kontrollieren, ausüben. Vgl.: Oppermann, Kai/Höse, Alexander, a.a.O. (FN 237), S. 51 ff.

²⁴⁵ Vgl.: Bundesverfassungsgericht, a.a.O. (FN 240), Art. 3a.

²⁴⁶ Vgl.: Parlamentsbeteiligungsgesetz: Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen: Entwurf eines Gesetzes über die parlamentarische Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland (Parlamentsbeteiligungsgesetz), 23.03.2004, Bundesdrucksache 15/2742, online unter: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/15/027/1502742.pdf> [Stand: August 2011].

²⁴⁷ Vgl.: Harnisch, Sebastian, a.a.O. (FN 239), S.324.

nach dem Parlamentsbeteiligungsgesetz das Antragsrecht für die Entsendung der Bundeswehr alleine bei der Bundesregierung (§ 3 PBG), wobei der Antrag Angaben zu Einsatzauftrag, Einsatzgebiet, den rechtlichen Grundlagen, der Höchstzahl der eingesetzten Soldaten, den Fähigkeiten der eingesetzten Streitkräfte, der geplanten Dauer des Einsatzes sowie Angaben zu den voraussichtlichen Kosten und der Art der Finanzierung enthalten muss. Der Antrag muss dem Bundestag rechtzeitig vor Beginn des Einsatzes – außer im Fall von Gefahr im Verzug und von Evakuierungsmaßnahmen (§ 5 PBG) – zur Abstimmung vorgelegt werden, wobei der Bundestag keine inhaltlichen Änderungen an dem Antrag vornehmen darf, sondern diesem nur im Ganzen seine Zustimmung erteilen oder versagen kann (§ 3 PBG). Allerdings weist Harnisch darauf hin, dass der Bundestag in der politischen Praxis während der 10jährigen Phase zwischen dem Bundesverfassungsgerichtsurteil und der Verabschiedung des Parlamentsbeteiligungsgesetzes der Exekutive eine faktische Mitwirkung an der Ausgestaltung der unternommenen Einsätze abgetrotzt hat, unter anderem durch die Pflicht der Bundesregierung, die Anträge sehr detailliert zu fassen, durch (politisch) verbindliche Protokollerklärungen seitens der Exekutive zu einzelnen Einsatzentscheidungen (insbesondere bei OEF) und durch verfahrensrechtliche Regelungen, die dann auch im PBG übernommen wurden.²⁴⁸ Dieser weitreichende Einfluss des Parlaments auf die Ausgestaltung eines konkreten Einsatzes wird von Sicherheitspolitikern fast aller Parteien insbesondere vor dem Hintergrund der Gefahr, bündnispolitisch nicht handlungsfähig zu sein (z.B. integrierte Einsatzverbände der NATO), kritisiert, da die detaillierten Anträge zu einzelnen Missionen bzw. die abgegebenen Protokollerklärungen die strategischen Handlungsmöglichkeiten der Bundesregierung und die taktisch-militärische Führung im Einsatzgebiet von vornherein in zu großem Maße beschränken.²⁴⁹ Des Weiteren ist die Bundesregierung nach dem Parlamentsbeteiligungsgesetz verpflichtet, während des Einsatzes den Bundestag regelmäßig über den Verlauf des Einsatzes und die Entwicklungen im Einsatzgebiet zu unterrichten (§ 6 PBG). Die herausragende Bedeutung des Bundestages beim Einsatz der Bundeswehr als außen- und sicherheitspolitisches Instrument besteht zudem darin, dass ihm ein uneingeschränktes Rückholrecht der entsandten bewaffneten Streitkräfte zusteht (§ 8 PBG).

²⁴⁸ Vgl.: Harnisch, Sebastian, a.a.O. (FN 239), S. 298 ff. und S. 327.

²⁴⁹ Vgl.: Klose, Hans-Ulrich: Geteilte Verantwortung, in: Internationale Politik (05/2007), S. 25 ff.

3.1.2.3 Einfluss der strategischen Kultur und der Öffentlichkeit auf sicherheitspolitische Entscheidungen

An dieser Stelle muss auf eine weitere, zwar informelle aber ganz entscheidende innenpolitische Restriktion deutscher Sicherheits- und Verteidigungspolitik eingegangen werden, nämlich auf den Einfluss der sicherheitspolitischen/strategischen Kultur Deutschlands bzw. der öffentlichen Meinung auf die von der Exekutiven und der Legislativen zu treffende sicherheitspolitische Entscheidung, deutsche Soldaten in kriegerische Unternehmungen zu entsenden.²⁵⁰ Zunächst ist festzuhalten, dass in Deutschland nach den schrecklichen und selbstverschuldeten Ereignissen des letzten Jahrhunderts eine tiefsitzende Skepsis gegenüber dem Einsatz militärischer Mittel für politische Zwecke herrscht ("nie wieder Krieg"). Zum einen zeigt sich das darin, dass nach wie vor eine deutliche Mehrheit der deutschen Bevölkerung – je nach Umfrage 60 bis 75 Prozent – Auslandseinsätzen der Bundeswehr ablehnend gegenübersteht.²⁵¹ Zum anderen zeigt sich dies im langsamen (und schwerfallenden) Umdenken der politischen Entscheidungsträger bezüglich der von Deutschland zu verfolgenden Sicherheits- und Verteidigungspolitik entsprechend den realen sicherheitspolitischen Entwicklungen (neue Bedrohungen) und Gegebenheiten (Deutschland als Bündnismitglied der NATO, die sich zu einem global agierenden System kollektiver Sicherheit gewandelt hat) seit den frühen 1990er Jahren bzw. in der dadurch ausgelösten und schrittweisen Anpassung der sich nach 1945 bis zum Ende des Ost-West-Konflikts etablierten strategischen Kultur der Bundesrepublik an diese Entwicklungen und Gegebenheiten. Während das sicherheitspolitische Paradigma der multilateralen Einbindung weiterhin Bestand hat – alleine schon aufgrund der Tatsache, dass Deutschland seine Sicherheits- und Verteidigungspolitik nur so organisieren kann – hat das Paradigma der militärischen Zurückhaltung aus sicherheitspolitischen Interessen bzw. bündnispolitischen Zwängen in zunehmenden Maße an Kraft verloren, auch wenn es sich als Orientierungspunkt weiterhin auf die sicherheitspolitischen Entscheidungen auswirkt.²⁵² Einerseits ist festzustellen, dass sich Deutschland in einem nach wie vor andauernden Prozess von

²⁵⁰ Der Begriff der strategischen Kultur beschreibt die in einem Staat mehrheitlich geteilten Ansichten über die sicherheitspolitische Rolle eines Staates im Allgemeinen sowie Ansichten über die Rolle militärischer Mittel zur Durchsetzung eigener politischer Ziele im Besonderen. Der Einfluss strategischer Kultur muss, so die Ansicht des Autors, als (ergänzende) Variable bei der Untersuchung von Sicherheitspolitik bzw. zum Verständnis einzelner sicherheitspolitischer Entscheidungen in die Betrachtung mit einbezogen werden. Vgl.: Johnston, Alastair: Thinking about Strategic Culture, in: International Security 19 (04/1995), S. 41 ff.

²⁵¹ Vgl.: Thießen, Jörn/Plate, Ulrich: Bundeswehr und Parlament, in: Gießmann, Hans J./Wagner, Armin (Hrsg.): Armee im Einsatz, Baden Baden 2009, S. 155 ff.

²⁵² Vgl.: Longhurst, Kerry: Germany and the use of force, Manchester 2004.

einer militärisch passiven "Zivilmacht"²⁵³ zu einer aktiven und den eigenen (bzw. den Bündnis-)Interessen verpflichteten, auch militärische Mittel einsetzenden "Normalmacht" entwickelt.²⁵⁴ Andererseits zeigt sich aber auch – u.a. in Afghanistan, wo Deutschland zwar einen herausragenden Part im Rahmen des internationalen Engagements eingenommen hat, eine Beteiligung am (Kampf-)Einsatz im Süden des Landes aber ablehnt –, dass trotz der Einsichten (Notwendigkeit militärischer Mittel) und Bekenntnisse (Bündnissolidarität) seitens der Politiker auch das Paradigma der militärischen Zurückhaltung als Teil der deutschen strategischen Kultur immer noch auf sicherheitspolitische Entscheidungen einwirkt. Während bei der überwiegenden Mehrheit der Bundestagsabgeordneten (außer denjenigen der Partei Die Linke) – sichtbar an den von ihnen mitgetragenen sicherheitspolitischen Entscheidungen – in den vergangenen 20 Jahren ein schrittweiser Wandel der eigenen Position (und somit der strategischen Kultur als Ganzem) entsprechend den gegebenen Realitäten gerade auch in Bezug auf die Notwendigkeit des Einsatzes militärischer Mittel zu beobachten ist, ist die Skepsis gegenüber dem Einsatz militärischer Mittel in der Bevölkerung nach wie vor sehr hoch. Dies hängt nicht zuletzt damit zusammen, dass es die (mit sicherheitspolitischen Fragen betrauten) Politiker – auch weil es ihnen selbst schwer fällt, die neuen sicherheitspolitischen Realitäten und die daraus erwachsenden Konsequenzen zu erfassen und zu akzeptieren bzw. weil sie in dem Dilemma gefangen sind, dass sich die Eckpfeiler der (eigenen) strategischen Kultur (Multilateralismus und militärische Zurückhaltung) nicht vereinbaren lassen – versäumt haben, die Bevölkerung (und die eigene Parteibasis) von der Richtigkeit und der Notwendigkeit der neuen deutschen Sicherheitspolitik zu überzeugen, die Gründe für einzelne sicherheitspolitische Entscheidungen ehrlich zu benennen – nicht humanitäre Motive, sondern (eigene/Bündnis-)Interessen liegen sicherheitspolitischen Entscheidungen wie der Entsendung der Bundeswehr zugrunde – sowie die Bevölkerung über die Konsequenzen einer dementsprechend gewandelten Sicherheits- und Verteidigungspolitik (Kampfeinsätze, Gefallene, steigende verteidigungspolitische Kosten) aufzuklären. In Bezug auf die innenpolitischen (informellen) Restriktionen im Bereich der deutschen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, die durch die kritische Öffentlichkeit sowie die strategischen Kultur bestehen, lässt sich daher folgendes festhalten: Zwar ist anhand der in den letzten 20 Jahren getroffenen sicherheitspolitischen Entscheidun-

²⁵³ Zum Begriff der "Zivilmacht" vgl.: Maull, Hanns W.: Deutschland als Zivilmacht, in: Schmidt, Sigmar/Hellmann, Gunther/Wolf, Reinhard (Hrsg.): Handbuch zur deutschen Außenpolitik, Wiesbaden 2007, S. 73 ff.

²⁵⁴ Jüngste Etappe dieses Normalisierungsprozesses ist die von Bundespräsident a.D. Köhler angestoßene und durch den Verteidigungsminister a.D. zu Guttenberg aufgegriffene Frage, ob die wirtschaftlichen Interessen Deutschlands auch militärisch gesichert werden sollen (z.B. Beseitigung von Bedrohungen, die von Piraten auf Handelswege ausgehen). Vgl.: ZEIT-Online: Militäreinsätze für deutsche Wirtschaftsinteressen?, 27.5.2010, online unter: www.zeit.de/politik/deutschland/2010-05/koehler-bundeswehr-wirtschaft-2 [Stand: August 2011].

gen ein (nicht abgeschlossener) Wandel der strategischen Kultur entsprechend den sicherheitspolitischen Gegebenheiten und Herausforderungen des 21. Jahrhunderts zu beobachten (Fortführung der multilateralen Einbindung, Abschwächung der militärischen Zurückhaltung), allerdings ist die Maxime der militärischen Zurückhaltung nach wie vor als Teil der strategischen Kultur Deutschlands verankert und wirkt sich somit auch auf die von der Exekutive und Legislative getroffenen sicherheitspolitischen Entscheidungen aus. Da es außerdem von der Politik versäumt wurde, diesen (notwendigen) Anpassungsprozess in eine breite gesellschaftliche Debatte über die sicherheitspolitische Ausrichtung Deutschlands in der Welt des 21. Jahrhunderts einzubetten, ist die Skepsis bzw. Ablehnung einer aktiven und auf militärischen Mitteln beruhenden Sicherheitspolitik in der breiten Bevölkerung und den jeweiligen Parteibasen nach wie vor hoch. Sicherheitspolitische Fragen, insbesondere die Frage, ob Deutschland die Bundeswehr in kriegerischen Konflikten entsenden soll, haben jedoch bei der wählenden und militärische Mittel ablehnenden Bevölkerung eine große Bedeutung (Salienz). Deshalb sind Regierung und Abgeordnete des Deutschen Bundestages bei der Ausgestaltung einzelner Missionen (Strategie) und der anschließenden Abstimmung über eine konkrete Mission folgendem Dilemma unterworfen, das sich als ganz maßgebliche Restriktion deutscher Sicherheits- und Verteidigungspolitik darstellt: Sie müssen, um ausreichend politische Unterstützung aus dem gesellschaftlichen Umfeld für einzelne Entscheidungen zu erlangen bzw. um mit ihren Entscheidungen nicht (zu sehr) in Widerspruch zu ihrem primär verfolgten politischen Ziel des Machterhalts zu geraten, bei der strategischen Ausgestaltung einer Mission neben der Beachtung bündnispolitischer und fallbezogener strategischer Restriktionen immer auch die Befindlichkeiten der militärische Mittel ablehnenden deutschen Öffentlichkeit berücksichtigen.²⁵⁵

3.1.2.4 (Entscheidungs-)Strukturen und Verfahren der Exekutive bei der Koordination des deutschen Beitrags an einer multilateralen (Statebuilding-)Intervention

Wenn der Deutsche Bundestag vor dem Hintergrund dieser informellen Restriktion einer Beteiligung an einer multilateral organisierten Krisen-/Statebuilding-Intervention unter Beteiligung der Bundeswehr zugestimmt hat, liegt es an der Bundesregierung (Exekutive), innerhalb des vorgegeben Rahmens dieses Mandat umzusetzen. An dieser Stelle soll es nun um die Frage gehen, welche Entscheidungsstrukturen und Verfahren der Exekutive zur Verfügung bzw.

²⁵⁵ Vgl.: Oppermann, Kai/Höse, Alexander, a.a.O. (FN 237), S. 40 und 55 ff.

nicht zur Verfügung stehen, um den deutschen Beitrag an einer solch hochkomplexen multilateral organisierten (Krisen-/Statebuilding-)Intervention zu koordinieren bzw. die einzelnen militärischen, diplomatischen, entwicklungspolitischen, humanitären und polizeilichen Maßnahmen (entsprechend einer Gesamtstrategie) aufeinander abzustimmen, und welche (innenpolitischen) Restriktionen für die deutsche Sicherheitspolitik daraus abgeleitet werden können. Wie weiter oben schon angedeutet, sind bei der internationalen Krisenbewältigung bzw. bei multidimensionalen (Statebuilding-)Missionen eine Vielzahl von Ministerien – neben den außen- und sicherheitspolitischen Kernressorts Auswärtiges Amt (AA), Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) und Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) auch Innen-, Justiz-, Umwelt-, Wirtschaft-, Finanz- und Bildungsministerium – und ihre nachgeordneten Behörden (unter anderem Technisches Hilfswerk, Bundespolizei, Bundesgerichte) involviert (dazu kommen eine Reihe von nichtstaatlichen Organisationen und Akteuren, die mit einbezogen werden müssen). Einerseits besteht dadurch grundsätzlich die Gefahr von (Kompetenz-)Streitigkeiten zwischen einzelnen Ressorts, andererseits gibt es zahlreiche Querschnittsaufgaben, die einer Koordinierung und Steuerung bedürfen, um so zu gewährleisten, dass sich die von den einzelnen Ministerien ergriffenen Maßnahmen entsprechend einer verfolgten Gesamtstrategie ergänzen. Wie Schneckener allerdings feststellt, mangelt es in Deutschland nach wie vor an Strukturen und Verfahren, die sich für die Planung, Entscheidung, Durchführung und Nachbereitung von sicherheitspolitischen Maßnahmen (unter anderem im Bereich des Statebuilding) eignen. Er konstatiert, dass die Planungen der von den einzelnen Ressorts zu unternehmenden Maßnahmen oftmals parallel in den Ministerien vorangetrieben werden und nicht entsprechend einer Gesamtstrategie aufeinander abgestimmt sind, der Entscheidungsprozess aufgrund der Profilierungsbemühungen der einzelnen Minister/Ressorts mühsam ist und zwischen den Ressorts aufgrund der eigenen Überzeugungen/Kultur häufig Uneinigkeit in der Frage besteht, wie beschlossene Maßnahmen durchgeführt (z.B. PRTs) und angesichts knapper Mittel finanziert (z.B. CIMIC-Maßnahmen) werden sollen. Die Gründe hierfür sieht er neben der unterschiedlichen Prioritätensetzung der einzelnen Ministerien unter anderem im Zuschnitt von Ressorts, Abteilungen und Referaten, der weniger einer sachlichen als vielmehr einer personalpolitischen Logik folgt sowie in der Duplizierung von Strukturen, da sich verschiedene Ministerien für gleiche Sachverhalte zuständig fühlen.²⁵⁶ Die Ursache hierfür ist in dem Umstand zu sehen, dass es in Deutschland bis heute keine ressortübergreifenden mit ausreichend Kompetenzen ausgestatteten integrierten Strukturen/Institutionen und Verfahren für eine Koordination der deutschen

²⁵⁶ Vgl.: Schneckener, Ulrich, a.a.O. (FN 127), S. 23 und 26 ff.

Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Allgemeinen bzw. für eine Koordination des deutschen Beitrags bei multilateralen Krisen-/Statebuilding-Interventionen im Speziellen gibt oder aber die vorhandenen Instrumente (BSR) nicht genutzt werden. Der einzige existierende Kabinettsausschuss, der sich mit allen Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik beschäftigen kann, wenn sie ihm vom Bundeskanzler zugewiesen werden, ist der Bundessicherheitsrat. Er besitzt wie alle Kabinettsausschüsse zwar rechtlich keine Entscheidungskompetenz, faktisch könnte er jedoch bindende Beschlüsse treffen. In der derzeitigen politischen Praxis befasst er sich aber fast ausschließlich mit Fragen zur Genehmigung von Rüstungsexporten.²⁵⁷ Auch die Einrichtung des informellen "Sicherheitskabinetts" sowie von ad hoc eingerichteten Sonderstäben im AA (unter anderem zu Afghanistan), die sich meist fast ausschließlich aus Personal des AA zusammensetzen und die somit die notwendige Aufgabe einer Vernetzung mit anderen Ressorts nicht leisten können, oder der im Jahr 2004 eingerichtete Ressortkreis "Zivile Krisenprävention" unter dem Vorsitz des AA, dessen primäre Aufgabe darin besteht, die Umsetzung des Aktionsplans "Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung" zu gewährleisten, sollen und können weder die Aufgabe, sicherheits- und verteidigungspolitische Planungs- und Handlungskonzepte zu entwickeln, noch die Aufgabe, die ressortübergreifende Koordinierung einzelner sicherheitspolitischer Bemühungen (beispielsweise bei multilateralen Statebuilding-Missionen) zu übernehmen, in angemessenem Maße erfüllen. Anders als in vielen anderen westlichen Ländern, die angesichts der neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen (z.B. "Statebuilding") bereits erste Erfahrungen mit solchen integrierten Strukturen – d.h. ständigen Einrichtungen, die sich aus Personal verschiedener Ressorts zusammensetzen, die sowohl Planungs-, Koordinierungs- als auch operative Funktionen übernehmen können ("Whole-of-Government"-Ansatz) und die über einen eigenen Haushaltsposten verfügen – gesammelt haben, gibt es in Deutschland keine Institution, die eine ressortübergreifende Zusammenarbeit (z.B. gemeinsame Länderanalysen und Planung) fördern, koordinieren und entsprechend einer Gesamtstrategie operativ umsetzen könnte (Ausnahme "Ressortkreis Krisenfrüherkennung").²⁵⁸ Bereits auf der obersten Ebene existiert in Deutschland also kein politisch-strategisches Leitungs- und Lenkungsgremium für sicherheitspolitische Problemstellungen, insbesondere für Auslandseinsätze und/oder komplexe Statebuilding-Missionen. Für diese sicherheitspolitische Koordinierungs- und Vernetzungsaufgabe würde sich, so unter anderen Meier-Klodt, ein modifizierter, angemessen personell

²⁵⁷ Vgl.: Oppermann, Kai/Höse, Alexander, a.a.O. (FN 237), S. 47.

²⁵⁸ Ein "Whole-of-Government"-Ansatz bzw. die strategische Koordination auf höchster politischer Ebene ist neben der Tatsache, dass diese aus Effizienzgründen (nach innen) wichtig ist, vor allem deswegen so entscheidend, da er/sie auch die Interaktion mit lokalen und internationalen Akteuren erleichtern würde. Vgl.: Schnecker, Ulrich, a.a.O. (FN 127), S. 27 ff.

(administrativer Unterbau), materiell und mit Kompetenzen (z.B. Möglichkeit/Autorität, interministerielle Arbeitstreffen einzuberufen) ausgestatteter BSR anbieten.²⁵⁹

Zusammengefasst kann in Bezug auf die innenpolitischen Restriktionen, die aufgrund des strukturellen Aufbaus und der Kompetenzverteilung innerhalb der Exekutive in Fragen der Sicherheits- und Verteidigungspolitik – insbesondere aufgrund des Fehlens geeigneter ressortübergreifender Koordinierungsstrukturen bzw. auf höchster politischer Ebene angesiedelter strategische Leitungs- und Lenkungsorgane (BSR) und routinemäßiger Verfahren – und der dadurch bestehenden Gefahr von Kompetenzstreitigkeiten bzw. von Reibungsverlusten sowie aufgrund der existierenden Parallelstrukturen zwischen den einzelnen Ressorts, davon ausgegangen werden, dass die sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit Deutschlands eingeschränkt ist und das deutsche Engagement bei einer Beteiligung an multilateral organisierten Krisen-/Statebuilding-Interventionen deutlich an Effektivität einbüßt. Des Weiteren folgt aus diesem Sachverhalt, dass, wenn schon in Berlin auf strategischer Ebene keine hinreichende Koordination erfolgt bzw. keine klaren gesamtstrategischen Vorgaben gemacht werden, auch die Koordination und Kooperation im betroffenen Einsatzland auf der operativen Taktik-Ebene insbesondere zwischen den militärischen und zivilen Akteuren (z.B. PRTs in Afghanistan), die jeweils nach den Vorgaben/Philosophien/Regeln ihres Ministeriums handeln, nicht in dem erforderlichen Maß funktionieren kann.²⁶⁰

²⁵⁹ Angesichts der Anforderungen an eine moderne staatliche Sicherheits- und Verteidigungspolitik (unter anderem fließende Grenzen zwischen innerer und äußerer Sicherheit, Bedarf an nichtmilitärischen Fähigkeiten) scheint, so Meier-Klodt, eine "kleine Lösung" in Form eines Ressortmodells, bei dem ein Ressort (z.B. AA) die Koordination und Vernetzung vornimmt, nicht praktikabel zu sein. Die momentan existierenden Varianten in Form des "Sicherheitskabinetts" oder in Form von ad hoc Ausschüssen können aufgrund ihres informellen bzw. fallbezogenen Charakters die grundlegende Aufgabe, langfristige Planungs- und Handlungskonzepte zu entwickeln, nicht bewerkstelligen. Außerdem verweist Meier-Klodt darauf, dass aus verfassungsrechtlichen Gründen (unter anderem Ressortprinzip) eine "große Lösung" in Form eines (neu zu schaffenden) Nationalen Sicherheitsrates (wie es ihn z.B. in den USA gibt: National Security Council (NSC)) als eines verlängerten Arms des Bundeskanzlers nicht möglich ist. Meier-Klodt schlägt daher vor, den Bundessicherheitsrat als dieses oberste Leitungsgremium einzusetzen: Der BSR müsste sich als "interministerieller Vernetzer" verstehen und auf Augenhöhe mit den einzelnen Fachressorts angesiedelt sein. Vgl.: Meier-Klodt, Cord: Einsatzbereit in die Krise?, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Oktober 2002, S. 12 ff., online unter: www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/S34_02_sicher.pdf [Stand: August 2011].

Als Alternative zu der Variante, permanente integrierte Strukturen einzurichten (z.B. in Form eines neu definierten BSR), bietet sich an, die horizontale Koordination mittels Steuerungsreferaten zwischen den Ressorts zu verbessern. Vgl.: Schneckener, Ulrich, a.a.O. (FN 127), S. 31 ff.

²⁶⁰ Vgl.: Schneckener, Ulrich, a.a.O. (FN 127), S. 36.

3.1.2.5 Konzeptionen und (Gesamt-)Strategien im Bereich Konfliktbearbeitung und Statebuilding

Die beschriebenen fehlenden sicherheitspolitischen Strukturen und Verfahren resultieren in erster Linie aus dem Nichtvorhandensein einer außenpolitischen *Grand Strategy*, in der entsprechend dem Zweck der (deutschen) Außen- und Sicherheitspolitik – Gewährleistung der Sicherheit, Wahrung des Wohlstands und der kulturellen Werte –, und entsprechend einer Analyse der internationalen Konstellation sowie auf Grundlage der Bestimmung der eigenen (vitalen) Interessen die grundlegende Ausrichtung der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik vorgenommen wird sowie die dafür anzustrebenden Ziele und benötigten Mittel definiert werden, d.h. sie resultieren aus dem Fehlen einer auf dieser *Grand Strategy* aufbauenden nationalen Sicherheitsstrategie.²⁶¹ Erst auf der Grundlage einer ganzheitlichen Sicherheitsstrategie kann eine effektive und den heutigen Herausforderungen angemessene integrierte Sicherheitsarchitektur, die das sicherheitspolitisch relevante außen-, sicherheits-, entwicklungs-, finanz-, wirtschafts-, umwelt-, kultur- und rechtspolitische Fachwissen bzw. die in den Ressorts entwickelten Instrumente/Philosophien zusammenführt und effektiv verzahnen kann, aufgebaut werden.²⁶² Diese ist bzw. die in ihrem Rahmen entstehenden integrierten Strukturen sind wiederum Voraussetzung dafür, dass (ressortübergreifende) und effektive Konzeptionen/Strategien ziviler und militärischer Sicherheitsvorsorge zu einzelnen sicherheitspolitischen Sachbereichen (z.B. Statebuilding) oder akuten Herausforderungen im Bereich der Konfliktbearbeitung (z.B. Afghanistan) entwickelt werden können. Zwar gibt es bereits zahlreiche sicherheitspolitische Dokumente, unter anderem die "Verteidigungspolitischen Richtlinien"²⁶³ aus dem Jahr 2003, den Aktionsplan "Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung"²⁶⁴ aus dem Jahr 2004 oder das "Weißbuch zur Sicherheitspolitik Deutschlands und der Zukunft der Bundeswehr"²⁶⁵ aus dem Jahr 2006, in denen die sicherheitspolitischen Herausforderungen grundsätzlich erkannt und die Anforderungen an die deutsche Sicherheitspolitik charakterisiert werden (ressortübergreifende Ansätze/"vernetzte Sicherheit") und die somit als Grundlage einer breiten sicherheitspolitischen Diskussion dienen

²⁶¹ Vgl.: Krause, Joachim, a.a.O. (FN 59), S. 16 ff.

²⁶² Vgl.: Münkler, Herfried: Elemente einer neuen Sicherheitsarchitektur, in: Internationale Politik (05/2007), S. 6.

²⁶³ Vgl.: Bundesministerium der Verteidigung, a.a.O. (FN 115).

²⁶⁴ Vgl.: Die Bundesregierung: Aktionsplan "Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung", Mai 2004.

²⁶⁵ Vgl.: Bundesministerium der Verteidigung, a.a.O. (FN 107). Das Weißbuch des BMVg ist, entsprechend der Einsicht der Notwendigkeit "vernetzter Sicherheit", mit anderen Ministerien abgestimmt, was unter anderen auch die vagen inhaltlichen Formulierungen erklärt.

können, allerdings sind diese gewonnenen Erkenntnisse bis zum heutigen Zeitpunkt weder in einer nationalen Sicherheitsstrategie zusammengefasst noch in Form geeigneter sicherheitspolitischer Strukturen oder ressortübergreifender Konzepte und Strategien umgesetzt worden. Auch das Weißbuch, in dem in erster Linie eine sicherheitspolitische Verortung der Bundeswehr vorgenommen wird, kann nicht als eine Sicherheitsstrategie bezeichnet werden, da es insgesamt ein zu unscharfes oberflächliches Konsensdokument darstellt, in dem weder die sicherheitspolitischen Interessen Deutschlands klar definiert sind, noch Antworten auf die strategischen Fragen zu finden sind, wann, wo, wie und mit welchem Ziel sich Deutschland militärisch engagieren soll.²⁶⁶ Auch zum Thema Statebuilding (oder einzelnen Bereichen/Schwerpunkten des Statebuildings, z.B. Reform des Sicherheitssektors) gibt es trotz der während zahlreicher Missionen gesammelten Statebuilding-Erfahrungen bis heute keine ressortübergreifende Konzeption oder Strategie, in der aufbauend auf einer gemeinsamen Terminologie diejenigen Bereiche definiert werden, in denen sich Deutschland, auch in Abgrenzung/Ergänzung zu den sicherheitspolitischen Partnern, besonders engagieren will (der Aktionsplan "Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung" benennt die Reform des Sicherheitssektors und Förderung von Rechtsstaatlichkeit als das wesentliche Feld deutscher (Statebuilding-)Politik)²⁶⁷ und in der die damit verbundenen und bereitzustellenden Mittel und Ressourcen identifiziert werden und nach der einzelne konkrete Missionen (z.B. Afghanistan) geplant und gestaltet werden können.²⁶⁸ Abschließend muss festgestellt werden, dass das Fehlen einer nationalen Sicherheitsstrategie weit mehr als nur eine innenpolitische Restriktion deutscher (Außen- und)Sicherheitspolitik darstellt: Neben der Bedeutung, die eine nationale Sicherheitsstrategie, in deren Rahmen eine Definition der nationalen Interessen, ein Verständnis der eigenen Rolle sowie der Möglichkeiten und Grenzen der deutschen Sicherheitspolitik (unter anderem der Einsatzfähigkeit) zu bestimmen wären, für eine den sicherheitspolitischen Herausforderungen angemessene Sicherheitsarchitektur und für die Entwicklung von Einzelstrategien hätte, könnte eine solche Sicherheitsstrategie auch dazu beitragen, eine nach außen verständliche und für die Bündnispartner verlässliche deutsche Sicherheitspolitik zu formulieren.²⁶⁹

²⁶⁶ Vgl.: Gießmann, Hans J./Wagner, Armin: Die Bundeswehr im Auslandseinsatz: Eine Standortbestimmung, in: Gießmann, Hans J./Wagner, Armin (Hrsg.): Armee im Einsatz, Baden Baden 2009, S. 12 ff.

²⁶⁷ Vgl.: Die Bundesregierung, a.a.O. (FN 264), S. 36 ff.

²⁶⁸ Vgl.: Schneckener, Ulrich, a.a.O. (FN 127), S. 26.

²⁶⁹ Vgl.: Bundesakademie für Sicherheitspolitik (BAKS): Impulse zur Entwicklung einer nationalen Sicherheitsstrategie der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 2005, S.6, online unter: www.baks.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/SueA/SueA2005.pdf?__blob=publicationFile [Stand: August 2011].

3.1.2.6 Für einen konkreten (Krisen-/Statebuilding-)Einsatz zur Verfügung stehende (Entscheidungs-)Strukturen, Fähigkeiten und Mittel

Die oben beschriebenen innenpolitischen Restriktionen – ideell (strategischen Kultur), konzeptionell (keine ganzheitliche Sicherheitsstrategie) und strukturell (keine integrierte Sicherheitsarchitektur) – bedingen schließlich eine weitere Restriktion deutscher Sicherheitspolitik, die bei der strategischen Planung eines konkreten "Krieges" oder bei der Analyse vergangenen strategischen Handelns in besonderem Maße zu berücksichtigen ist: die Deutschland zur Verfügung stehenden sicherheitspolitischen Kapazitäten und Ressourcen (Mittel). Allgemein ist zunächst festzustellen, dass, während in den vorhandenen sicherheitspolitischen Konzepten die Anforderungen an die deutsche Sicherheitspolitik im 21. Jahrhundert grundsätzlich benannt werden und dementsprechend auf einen einzuleitenden Wandel bzw. Aufbau von sicherheitspolitischen Instrumenten und Mitteln sowie der entsprechend der von Deutschland zu bewältigenden sicherheitspolitischen Maßnahmen benötigten Personalkapazitäten verwiesen wird, die institutionelle Umsetzung bzw. die Bereitstellung von geeignetem Personal und geeigneten Mitteln den politischen Ankündigungen und der Einsatzrealität (z.B. Notwendigkeit der militärischen Aufstandsbekämpfung in Afghanistan) hinterherhinkt. Dies liegt zunächst, wie weiter oben beschrieben, an fehlenden gesamtkonzeptionellen (verbindlichen) Vorgaben (nationale Sicherheitsstrategie) und dem Fehlen integrierter (mit der nötigen Autorität ausgestatteten) Sicherheitsstrukturen, die eine Anpassung bzw. den Aufbau der notwendigen sicherheitspolitischen Ressourcen und Kapazitäten vornehmen und koordinieren könnten. Neben diesen allgemeinen konzeptionellen und strukturellen Mängeln ist die Ursache aber vor allem darin zu sehen, dass Deutschland seine selbst formulierten außen- und sicherheitspolitischen Ansprüche und Ankündigungen finanziell und personell – z.B. in Bezug auf die Gesamtausgaben des Bundes für Verteidigung und Entwicklungshilfe im Vergleich zu den Verteidigungsausgaben unserer Bündnispartner (gemessen am prozentualen Anteil des Bruttoinlandsprodukts) oder in Bezug auf das zur Verfügung stehende Personal in den sicherheitspolitisch relevanten Ministerien/Abteilungen/Referaten – nicht in entsprechendem Ausmaß untermauert.²⁷⁰ In ganz besonderem Maße trifft dieser Befund auf die sicherheitspolitische Institution Bundeswehr zu, die entsprechend den sicherheitspolitischen Herausforderungen und den politischen Vorgaben (VPR, Konzeption der Bundeswehr²⁷¹ und Weißbuch) seit 20 Jahren in einem nach wie vor nicht abgeschlossenen Prozess in eine Interventionsarmee trans-

²⁷⁰ Vgl. unter anderen: Harnisch, Sebastian, a.a.O. (FN 239), S. 287 (Schaubild 9); vgl.: Mair, Stefan, a.a.O. (FN 78), S. 47; vgl.: Clement, Rolf, a.a.O. (FN 232), S. 138.

²⁷¹ Bundesministerium der Verteidigung: Grundzüge der Konzeption der Bundeswehr, Berlin 2004.

formiert werden soll, die global im gesamten sicherheitspolitischen Spektrum einsetzbar ist. Neben den weiter oben erwähnten politischen und rechtlichen Fragen, die während dieser Transformation zu klären waren und sind, mussten und müssen zahlreiche strukturelle, administrative, und technische Herausforderungen bewältigt werden, um dem Anspruch, eine bündnispolitisch kompatible und den gegebenen Herausforderungen gewachsene Einsatzarmee zu schaffen, gerecht zu werden.²⁷² Allerdings wird schon beim Blick auf die Entwicklung des Verteidigungsetats seit der Wiedervereinigung, der gemessen am Anteil des Gesamthaushaltes trotz zahlreicher qualitativ und quantitativ zunehmend anspruchsvoller Auslandseinsätze stetig abnimmt (dieser Trend konnte nicht einmal durch das Ereignis des 11. September durchbrochen werden, der die Illusion einer einzufahrenden "Friedensdividende" endgültig zunichte gemacht hat bzw. in dessen Folge die Dimensionen der sicherheitspolitischen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts endgültig klar geworden sind) deutlich, dass auf Seiten der Politik bei der von ihr ausgerufenen Transformation der Bundeswehr eine große Lücke zwischen Anspruch und Wirklichkeit klafft.²⁷³ Nichtsdestoweniger sind trotz der beschriebenen konzeptionellen, strukturellen und finanziellen Unzulänglichkeiten bzw. angesichts der realen Anforderungen, die sich aufgrund der zahlreichen Auslandseinsätze der Bundeswehr zwangsläufig ergeben haben, Fortschritte beim strukturellen Umbau der Bundeswehr zu verzeichnen: So wurde zusätzlich zu den drei Teilstreitkräften (Heer, Luftwaffe und Marine) und dem eigenständig organisierten Sanitätsbereich die Streitkräftebasis geschaffen, um neben der gemeinsamen Organisation der Beschaffung und Logistik vor allem eine gemeinsame Ausbildung entsprechend den neuen Einsatzerfordernissen zu gewährleisten und um die Einsätze führen zu können. Als Teil der Streitkräftebasis wurde dazu das "Einsatzführungskommando der Bundeswehr" in Potsdam eingerichtet, das einem Stellvertreter des Generalinspektors der Bundeswehr untersteht. Somit ist der Generalinspekteur für die militärische Planung, die er mit Unterstützung des Führungsstabes der Bundeswehr ("Einsatzrat") vornimmt, verantwortlich und hält die Führungskompetenz bei Auslandseinsätzen. Im Kern stellen die Übertragung der Einsatzführung (Kommandogewalt) und die damit verbundene Befehlsgewalt gegenüber den drei Inspektoren der drei Teilstreitkräfte an den Generalinspekteur einen ersten Schritt in

²⁷² Vgl.: Drews, Erhard/Sandawi, Sammi: Die Bundeswehr im Spannungsfeld von Vernetzung, und Asymmetrie: Herausforderungen, Fähigkeiten und Perspektiven, in: Gießmann, Hans J./Wagner, Armin (Hrsg.): *Armee im Einsatz*, Baden Baden 2009, S. 211 ff.

²⁷³ Vgl.: Bayer, Stefan: Die Mittelausstattung der Bundeswehr. Der Einsatzplan 14 im Spannungsfeld zwischen Auftragslage und (finanzieller) Realität, in: Gießmann, Hans J./Wagner, Armin (Hrsg.): *Armee im Einsatz*, Baden Baden 2009, S. 224 ff. und vgl.: Rühle, Michael: Begrenzt bündnisfähig?, in: *Internationale Politik* (07-08/2009), S. 79 ff.

Richtung der Einrichtung eines Generalstabs dar.²⁷⁴ Des Weiteren wurde die Bundeswehr in Einsatzkräfte für intensive Operationen, in Stabilisierungskräfte und Unterstützungskräfte, die die Einsätze von der Heimatbasis aus unterstützen, unterteilt. Außerdem wurden mit der Aufstellung des "Kommandos Spezialkräfte" (KSK) und der "Division Spezielle Operationen" (DSO) Truppenkontingente für besondere Aufgaben, z.B. Operationen gegen irreguläre Kräfte wie Terrororganisationen, geschaffen.²⁷⁵ Doch trotz dieser Fortschritte ist die Bundeswehr nach wie vor weit davon entfernt, den heutigen sicherheitspolitischen Herausforderungen in angemessener Art und Weise nachkommen zu können: So sind die im Rahmen der Streitkräftetransformation begonnenen Reformen bisher am Verteidigungsministerium, das immer noch auf einer in den Anfängen der Bundesrepublik wurzelnden Ministerialstruktur basiert, weitestgehend vorbeigegangen. Eine (Einsatz-)Armee wie die Bundeswehr, zu deren zentralen Aufgaben in der Zwischenzeit Auslandseinsätze zählen, benötigt aber zunächst die entsprechenden Einsatzführungsstrukturen im Verteidigungsministerium, um strategisch handlungsfähig zu sein. Dabei müssen strukturelle und konzeptionelle Antworten gefunden werden, die weit über die Frage nach der Einrichtung eines militärischen "Generalstabes" hinausgehen. Die entscheidende Frage wird sein, wie die Einsatzführungsstrukturen bei einer deutschen Beteiligung an multilateralen Kriseninterventionen entsprechend dem Konzept der "vernetzten Sicherheit" beschaffen sein müssen, um die beteiligten zivilen Akteure in die Einsatzplanung und -durchführung integrieren zu können.²⁷⁶ In einem Gutachten, das von sieben ranghohen Generälen – unter anderem dem ehemaligen Oberbefehlshabers der Afghanistan-Schutztruppe ISAF, Nobert van Heyst – verfasst wurde (Titel: "Auslandseinsätze der Bundeswehr"), wird als Folge dieser ungeeigneten Strukturen ein niederschmetterndes Urteil in Bezug auf die Handlungsfähigkeit der Bundeswehr bei Auslandseinsätzen gefällt: Neben dem grundsätzlichen Vorwurf, dass die Einsätze unter den rigiden politischen Vorgaben (z.B. in Bezug auf die Kontingentsobergrenzen) leiden, betont der Bericht vor allem, dass es der Bundeswehr an kohärenter Führung und an strategischer Planung mangle. So werde z.B. das KSK in Afghanistan von dem "Kommando Führung Operation Spezialkräfte" (FOSK) befehligt und nicht von der Einsatzzentrale in Potsdam, was in der Einsatzrealität bereits zu gravierenden Koordinations- und Informationsmängeln geführt habe. Außerdem leiden die Einsätze,

²⁷⁴ Vgl.: Clement, Rolf, a.a.O. (FN 232), S. 132 ff. Im Mai 2008 wurde des Weiteren ein Einsatzführungsstab im BMVg installiert, der die Aufgabe hat, „verbesserte, schnellere und effektivere Informationen gegenüber der Leitung des BMVg sowie dem Parlament und dem Kabinett zu gewährleisten“. Zitiert nach: Theiler, Olaf: Bundeswehr und NATO, in: Gießmann, Hans J./Wagner, Armin (Hrsg.): Armee im Einsatz, Baden Baden 2009, S. 197.

²⁷⁵ Vgl.: Harnisch, Sebastian, a.a.O. (FN 239), S. 294.

²⁷⁶ Vgl.: Noetzel, Timo/Schreier, Benjamin: Ende einer Illusion, in: Internationale Politik (01/2008), S. 100 ff.

so der Bericht weiter, unter der schwerfälligen Bürokratie des Verteidigungsministeriums bzw. der ungenügenden Ausrüstung. Bereits im Jahr 2003 wurden z.B. Störsender für die Truppe in Afghanistan angefordert, mit deren Hilfe verhindert werden kann, dass Sprengfallen am Straßenrand gezündet werden; diese wurden jedoch bis zum Jahr 2006 nicht geliefert.²⁷⁷ Abschließend ist mit Blick auf die (militärischen) Mittel, die der Bundesrepublik für Auslandseinsätze zur Verfügung stehen, festzuhalten, dass trotz der angekündigten Aufstellung großer Einsatz- und Stabilisierungskontingente (unter anderem im Rahmen der NATO und EU) im Jahr 2010 von den 254.000 Bundeswehrsoldaten tatsächlich gerade einmal vier Bataillone einsatzfähig waren. Und auch nach Abschluss der momentan stattfindenden Bundeswehrreform, deren konkrete Ausgestaltung sich ein weiteres Mal weniger an sicherheitspolitischen, geostrategischen und geopolitischen Gesichtspunkten orientiert als sich vielmehr nach der knappen Kassenlage des Bundes richtet, können gerade einmal 10.000 Soldaten gleichzeitig in einen Einsatz geschickt werden.²⁷⁸ Aber auch bei den während Krisen- und Statebuilding-Interventionen benötigten zivilen Fähigkeiten, bei denen Deutschland im Vergleich zum militärischen Bereich und im Vergleich zu seinen Bündnispartnern über besondere Kompetenzen verfügt oder diese entsprechend dem eigenen Selbstverständnis komplementär (zu den amerikanisch-militärischen Mitteln) aufbauen könnte, hinkt Deutschland den eigenen Ansprüchen (Aktionsplan) und Ankündigungen (z.B. Polizeiaufbau in Afghanistan) nach wie vor weit hinterher: So besteht, obwohl unter anderem das "Zentrum für Internationale Friedenseinsätze" (ZIF) eingerichtet wurde, nach wie vor ein erheblicher Mangel an verfügbaren Aufbau- und Entwicklungshelfern für internationale Kriseninterventionen; und obwohl im Aktionsplan eine Schwerpunktsetzung deutscher Statebuilding-Bemühungen im Bereich der Reform des Sicherheitssektors benannt ist, werden nach wie vor weder gezielt Polizei-, Zoll-, Grenzschutzbeamte noch ausreichend Richter und Verwaltungsexperten für internationale (Stabilisierungs-)Einsätze aus- oder weitergebildet.²⁷⁹

²⁷⁷ Vgl.: Bittner, Jochen: Eine Generalabrechnung, in: Die ZEIT (Nr. 4) vom 17. Januar 2008, S. 9.

²⁷⁸ Vgl.: Sommer, Theo: Schlank ist nicht billig, in: Die ZEIT (Nr. 2) vom 5. Januar 2011, S. 5; vgl.: Dausend, Peter: Am Hindukusch? Wenn es sein muss, in: Die ZEIT (Nr. 21) vom 19. Mai 2011, S. 4 ff.

²⁷⁹ Vgl.: Stelzenmüller, Constanze: Die selbstgefesselte Republik, in: Internationale Politik (01-02/2010), S. 81; und vgl.: Schneekener, Ulrich, a.a.O. (FN 127), S. 34 ff.

3.1.3 Deutsche Außen- und Sicherheitspolitik im Spannungsfeld zwischen internationalen und innenpolitischen Restriktionen und die deutsche Afghanistan-Strategie

Außen- und Sicherheitspolitik entsteht im Spannungsfeld zwischen innenpolitischen und internationalen Handlungsrestriktionen, wobei die internationalen Restriktionen im Gegensatz zu den innenpolitischen jenseits des Handlungszugriffs nationaler Regierungen liegen.²⁸⁰ Im Folgenden sollen vor dem Hintergrund der gewonnenen Erkenntnisse über die internationalen und innenpolitischen Restriktionen deutscher (Außen- und) Sicherheitspolitik die sicherheitspolitischen Handlungsmöglichkeiten Deutschlands in eben jenem Spannungsfeld zusammengefasst und die Rahmenbedingungen für das deutsche Afghanistan-Engagement aufgezeigt werden. Dadurch werden erstens der der Afghanistan-Strategie in Ableitung von der deutschen *Grand Strategy* tiefer zugrunde liegende politische Zweck und die dementsprechend zu verwirklichenden Ziele Deutschlands im Rahmen seines Afghanistans-Engagements deutlich. Zweitens kann auf der Grundlage der Darstellung der innenpolitischen und internationalen Restriktionen der Möglichkeitsraum der deutschen Afghanistan-Strategie erfasst werden, wodurch wiederum die im Rahmen der anschließenden Analyse untersuchte und von Deutschland in Afghanistan im Rahmen des multilateralen Gesamtengagements verfolgte Strategie, d.h. die in diesem Zusammenhang angestrebten (Handlungs-)Ziele, eingesetzten Mittel, unternommenen Maßnahmen sowie deren spezifische taktische Umsetzung verständlich wird. Schließlich können auf dieser Grundlage den analytischen Teil der Arbeit abschließend eine kritische Bewertung und eine Einordnung der deutschen Afghanistan-Strategie im Hinblick auf die deutsche *Grand Strategy* erfolgen.

Die anarchische Tiefenstruktur des internationalen System und die derzeit existierende Polarität sowie Deutschlands relative Machtposition in diesem in Verbindung mit den Auswirkungen des Globalisierungs- und Transnationalisierungsprozesses auf das internationale System – insbesondere durch die neu entstandenen sicherheitspolitischen Herausforderungen – machen deutlich, dass Deutschland seine sicherheitspolitischen Interessen sowohl in Bezug auf konkrete Problemlösungen als auch in Bezug auf strukturelle Ordnungsfragen nicht alleine verfolgen und erreichen kann, sondern nur in Kooperation mit anderen Staaten. Da infolge des Globalisierungs- und Transnationalisierungsprozesses allgemein ein Kontrollverlust der Staaten bei den (sicherheitspolitischen) Entwicklungen (z.B. Privatisierung der Gewalt) im internationalen System festzustellen ist bzw. da die zahlreichen neu entstandenen und seit den 1990er Jahren global in Erscheinung getretenen sicherheitspolitischen Herausforderungen und

²⁸⁰ Vgl.: Jäger, Thomas/Beckmann, Rasmus, a.a.O. (FN 227), S. 30.

Bedrohungen, die die (westliche) Staatenwelt in gleichem Maße berühren ("verflochtene" Interessen), häufig ein präventives Eingreifen oder eine aktive Beseitigung mittels integrierter zivil-militärischer – d.h. umfassender, lang andauernder und kostspieliger – Maßnahmen bedürfen, ist des Weiteren festzustellen, dass auch im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik ein Internationalisierungsprozess bzw. ein verstärkter Kooperationswille seitens der (westlichen) Staaten zu beobachten ist.²⁸¹ Daher hat sich die NATO, deren Mitglieder (bis auf die Türkei) derselben Wertegemeinschaft angehören und deren (Sicherheits-)Interessen in vielen Bereichen verflochten sind, zu einem System kollektiver Sicherheit mit den USA als hegemonialem Mitglied gewandelt, das weltweit den sicherheits- und ordnungspolitischen Interessen seiner Mitglieder nachkommt. Die NATO als System kollektiver Sicherheit stellt somit den maßgeblichen Rahmen für die deutsche Sicherheits- und Verteidigungspolitik dar, da Deutschland seine sicherheitspolitischen Interessen (momentan) nur in diesem Rahmen wahren und verfolgen kann.²⁸² Daraus folgt zweierlei: Erstens muss Deutschland seine (Sicherheits-)Interessen mit denjenigen seiner Bündnispartner (insbesondere denjenigen der hegemonialen USA) abgleichen, da Deutschland seine nationalen (Sicherheits-)Interessen am besten dadurch wahren kann, dass es das gesamtstrategische Ziel (Ebene der *Grand Strategy*) verfolgt, die internationalen Kooperationsstrukturen und Institutionen (NATO), die unentbehrliche Rahmenbedingungen der deutschen Interessensverwirklichung im Bereich Sicherheitspolitik darstellen, zu erhalten und zu stärken. Daher muss sich Deutschland zweitens der Logik kooperativer Sicherheitspolitik/eines Systems kollektiver Sicherheit folgend an der von der NATO (und der internationalen Gemeinschaft) verfolgten Sicherheitspolitik, deren Inhalt ganz entscheidend von den USA bestimmt wird, beteiligen, auch wenn diese Politik in einzelnen Fällen nicht unmittelbar deutschen Interessen dient oder deutschen Vorstellungen entspricht. Entsprechend seiner relativen Größe innerhalb der NATO und aufgrund seiner wirtschaftlichen Bedeutung bzw. Verwundbarkeit – Deutschland ist als Wirtschaftsmacht und Exportnation ganz besonders auf den freien Zugang zu Absatzmärkten und Rohstoffen angewiesen – muss sich Deutschland sogar in ganz besonderem Maße und Umfang an den sicherheits- und ordnungspolitischen Maßnahmen des Bündnisses beteiligen: einerseits, um die NATO an sich zu stärken, andererseits vor allem aber, um größeren Einfluss auf die vom

²⁸¹ Vgl.: Jäger, Thomas/Beckmann, Rasmus, a.a.O. (FN 227), S. 26 ff.

²⁸² Fraglich ist, wie sich die GASP (Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik) und insbesondere die ESVP (Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik) der EU mittel- und langfristig entwickelt. Grundsätzlich sollte in der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik aber effektiver Multilateralismus Vorrang vor inszeniertem Multilateralismus haben: Das bedeutet, dass für Deutschland in Bezug auf die Sicherheitspolitik die NATO, die bereits nachgewiesene Effizienz besitzt, die relevante Organisation darstellt, um die eigenen Interessen zu gewährleisten. Vgl.: Krause, Joachim, a.a.O. (FN 59), S. 25.

Bündnis verfolgte Politik nehmen zu können.²⁸³ Das integrative Moment der deutschen Sicherheitspolitik bedeutet schließlich, dass einzelne von Deutschland zu entwickelnde und zu implementierende sicherheitspolitische Strategien – unter anderem auch die Afghanistan-Strategie – immer eine Operationalisierung einer multilateralen Gesamtstrategie darstellen. Die sich aus den strukturellen internationalen Restriktionen ableitende Rahmenbedingung, dass Deutschland seine sicherheitspolitischen Interessen nur im Rahmen kooperativer Sicherheitspolitik (NATO) wahren kann bzw. dass einzelne von Deutschland verfolgte Strategien in Abhängigkeit von einer multilateralen Gesamtstrategie stehen, stellt also die entscheidende und nicht beeinflussbare Handlungsrestriktion der deutschen (Außen- und) Sicherheitspolitik im Allgemeinen bzw. der deutschen Afghanistan-Strategie im Speziellen dar.

Die innenpolitischen Handlungsrestriktionen sind dagegen durch die Politik beeinfluss- und veränderbar. Idealerweise müsste die deutsche Politik vor dem Hintergrund der unbeeinflussbaren internationalen Restriktionen und angesichts des Umstandes, dass eine deutschen Interessen dienende Sicherheitspolitik in der Welt des 21. Jahrhunderts kooperative Sicherheitspolitik sein muss, die innenpolitischen Rahmenbedingungen so gestalten, dass Deutschland mit Hilfe seiner sicherheitspolitischen Konzepte, Strukturen und Mittel bzw. der darauf aufbauenden Sicherheitspolitik das gesamtstrategische Ziel verwirklichen kann, kooperative Sicherheitsstrukturen (NATO) und die eigene Stellung in diesen zu stärken; nur durch eine Anpassung der innenpolitischen Restriktionen können einzelne von Deutschland unternommen sicherheitspolitischen Maßnahmen (z.B. Afghanistan-Engagement), die ja wie gesehen immer eine Operationalisierung einer multilateralen Gesamtstrategie darstellen, den deutscher Sicherheitspolitik zugrunde liegenden Interessen (*Grand Strategy*) dienen.²⁸⁴ In der (sicherheitspolitischen) Praxis ist von der deutschen Politik eine solche Anpassung der innenpolitischen Rahmenbedingungen bis heute jedoch nicht unternommen worden: Angesichts der tatsächlich vorhandenen konzeptionellen (keine *Grand Strategy*, keine Sicherheitsstrategie) und strukturellen (keine integrierte Sicherheitsarchitektur) Gegebenheiten sowie angesichts der

²⁸³ Vgl.: Krause, Joachim, a.a.O. (FN 220), S. 79 ff.

²⁸⁴ Auf eine Diskussion, was die deutschen Interessen im Einzelnen sind, soll und kann hier nicht näher eingegangen werden. Nur so viel: Bei der Entwicklung einer *Grand Strategy* sollte sich Deutschland vor allem seiner zentralen strategischen Position, die es im europäischen und atlantischen Gefüge innehat und die für deren jeweiligen Zusammenhalt von herausragender Bedeutung ist, bewusst sein: Indem Deutschland diese strategische Rolle akzeptiert, dient es zugleich seinen wichtigsten nationalen Interessen. Dank der EU ist Europa mit Deutschland ausgesöhnt. Dank der Atlantischen Sicherheitsallianz sind Deutschland und Europa mit der stärksten Macht der Welt verbunden, deren Interessen in den meisten großen internationalen Fragen mit denjenigen Deutschlands und Europas deckungsgleich sind und ohne deren internationales Engagement die Welt aus den Fugen geriete. Vgl.: Bertram, Christoph: Deutschland: nicht normal, sondern zentral. Von der Notwendigkeit einer deutschen Führungsrolle in der Außenpolitik Europas. Essay für die Sendereihe „Für eine bessere Außenpolitik“ des Deutschlandfunks (Ausstrahlungstermin: Sonntag, 8. Mai 2004), online unter: www.deutsche-aussenpolitik.de/resources/dossiers/bertram.pdf [Stand: August 2011].

Deutschland zur Verfügung stehenden sicherheitspolitischen Fähigkeiten und Mittel muss daher festgestellt werden, dass die deutschen Beiträge zur internationalen Krisenbewältigung der letzten Jahre nur bedingt dazu beitragen konnten, den identifizierten gesamtstrategischen Zielen und Zwecken zu dienen. Die Ursache dieses Umstandes ist darin zu sehen, dass die deutsche Sicherheitspolitik nach wie vor von der sich noch zu Zeiten des Ost-West-Konflikts etablierten strategischen Kultur bzw. vom Selbstverständnis Deutschlands als einer "Zivilmacht" beeinflusst wird: Nach wie vor wirkt sich die mit der für die Wahrung deutscher (Sicherheits-)Interessen entscheidende Maxime des Multilateralismus unvereinbare und überholte Maxime der militärischen Zurückhaltung negativ auf die von Deutschland verfolgte Sicherheitspolitik bzw. auf die von Deutschland unternommenen sicherheitspolitischen Maßnahmen aus.²⁸⁵ An diesem Zustand wird sich erst etwas ändern, wenn von Seiten der Politik erstens eine ehrlich geführte öffentliche Diskussion über die Anforderungen, Grenzen und Chancen deutscher Sicherheits- und Verteidigungspolitik im 21. Jahrhundert angestoßen wird, bei der insbesondere die (wählende) deutsche Bevölkerung/Öffentlichkeit von der Erfordernis einer aktiven und kooperativ angelegten Außen- und Sicherheitspolitik mit all ihren Konsequenzen überzeugt werden muss, zweitens, wenn unter Berücksichtigung des durch die äußeren Rahmenbedingungen determinierten Möglichkeitsraums deutscher Sicherheitspolitik eine außen- und sicherheitspolitische *Grand Strategy* bzw. eine darauf basierende Sicherheitsstrategie entwickelt wird und schließlich drittens, wenn auf deren Grundlage die erforderlichen sicherheitspolitischen Strukturen (z.B. ein reformierter BSR als strategisches Leitungsorgan oder integrierte Einsatz- und Führungsstrukturen), Einzelstrategien (z.B. sachspezifisch: Statebuilding; oder fallspezifisch: Afghanistan) und Mittel (Experten in den Ministerien, entsprechend den Anforderungen ausgerüstete und ausgebildete Soldaten, Polizisten, zivile Wiederaufbauhelfer) geschaffen und bereitgestellt werden.²⁸⁶ Da dies bis heute nicht geschehen ist, ist, wie die von Deutschland verfolgte Sicherheitspolitik der letzten Jahre bzw. wie die Art und Weise der deutschen Beteiligung an multilateralen (Krisen-)Interventionen zeigt, festzustellen, dass das sicherheitspolitische Handeln Deutschlands und die Ausgestaltung einzelner Strategien weniger (gesamt-)strategischen Erwägungen folgen – weder im Hinblick auf die (nicht vorhandene/definierte) eigene *Grand Strategy*, noch im Hinblick auf die jeweils verfolgte internationale Gesamtstrategie, noch im Hinblick auf die Anforderungen, die von den einzelnen Fällen ausgehen (z.B. Afghanistan) – als vielmehr innenpolitischen Vorstellungen und Vorgaben, die einerseits von der kriegerische Mittel ablehnenden strategischen Kultur

²⁸⁵ Dabei gilt es zu bedenken, dass sich die strategische Kultur eines Landes nicht einfach neu bestimmen lässt, sondern in einem längeren Prozess entsteht bzw. sich nur langsam verändern lässt.

²⁸⁶ Vgl.: Theiler, Olaf, a.a.O. (FN 274), S. 189 ff.

Deutschlands geprägt sind andererseits durch die zur Verfügung stehenden, mit Blick auf die Anforderungen unzureichenden und unzweckmäßigen Strukturen/Konzepte/Mittel determiniert sind. Daher wird hier die These vertreten, dass auch im Fall des Afghanistan-Engagements nicht von einem den deutschen Interessen dienenden strategischen Handeln gesprochen werden kann, d.h. das deutsche Afghanistan-Engagement basiert mit Blick auf die *Grand Strategy* nicht auf einem strategisch kohärenten Plan/Handeln im Clausewitzschen Verständnis.²⁸⁷

Die deutsche Sicherheitspolitik ist, das kann zusammengefasst festgestellt werden, nach wie vor von folgendem Widerspruch geprägt: Während in den vorhandenen sicherheitspolitischen Konzepten sowie von den meisten mit außen- und sicherheitspolitischen Fragenstellungen betrauten Politikern und Experten sowohl die Bedeutung der kooperativen Sicherheitsstrukturen und die sich daraus ableitbaren Restriktionen für Deutschlands Sicherheitspolitik erkannt werden, was sich in der praktizierten Sicherheitspolitik teilweise niedergeschlagen hat (z.B. im Kosovokrieg, an dem sich Deutschland entsprechend dem Multilateralismus-Gedanken aber ohne völkerrechtliche Legitimation beteiligt hat), als auch die einzelnen sicherheitspolitischen Herausforderungen und die dafür benötigten Mittel richtig identifiziert werden (z.B. Notwendigkeit einer Transformation der Bundeswehr zu einer global im multilateralen Rahmen einsetzbaren Interventionsarmee), hinkt, da die sicherheitspolitische Kultur/das strategische Verständnis der Bundestagsabgeordneten (und der Bevölkerung, die die Abgeordneten wählt) nach wie vor nicht den Anforderungen an Sicherheitspolitik im 21. Jahrhundert angepasst ist/genügt, die eben durch die Abgeordneten zu unternehmende konzeptionelle, strukturelle und personelle/finanzielle Umsetzung dieser Erkenntnisse nach. Dieser bis heute nicht gelöste Widerspruch hat sich daher in den von Deutschland unternommenen sicherheitspolitischen Maßnahmen und verfolgten Strategien niedergeschlagen (zuletzt in der Libyen-Frage), mit weitreichenden Auswirkungen auf das Ansehen der sicherheitspolitischen Zuverlässigkeit/Vertrauenswürdigkeit bzw. auf die Bündnisfähigkeit Deutschlands und somit mit negativen Auswirkungen auf die Zwecke und Ziele der (außen- und) sicherheitspolitischen *Grand Strategy* Deutschlands.²⁸⁸

Vor dem Hintergrund der im Vorangegangenen angestellten Überlegungen und gewonnenen Erkenntnissen über die Restriktionen deutscher Sicherheits- und Verteidigungspolitik kann nun abschließend die Frage beantwortet werden, welche Rückschlüsse sich im Hinblick auf

²⁸⁷ Im weiteren Verlauf der Arbeit wird dennoch von der deutschen Afghanistan-Strategie gesprochen.

²⁸⁸ Vgl.: Overhaus, Marco/Harnisch, Sebastian/Katsioulis, Christos: Schlussbetrachtung: Gelockerte Bindungen und eigene Wege der deutschen Sicherheitspolitik?, in: Harnisch, Sebastian/Katsioulis, Christos/Overhaus, Marco (Hrsg.): Deutsche Sicherheitspolitik, Baden Baden 2004, S. 254 ff.

den Möglichkeitsraum der von Deutschland in Afghanistan verfolgten Strategie und in Bezug auf die dem Engagement zugrundeliegenden Zwecke und daher verfolgten Ziele ziehen lassen. Mit Blick auf die gesamtstrategischen Ziele, die von Deutschland entsprechend dem (sicherheits-)politischen Zweck der *Grand Strategy* in der Welt des 21. Jahrhunderts verfolgt werden müssen, wird, folgt man der Logik des Modells strategischen Handelns, zunächst ersichtlich, dass der eigentliche Zweck der deutschen Afghanistan-Strategie darin zu sehen ist, dass sich Deutschland als verlässlicher Bündnispartner (NATO) bei der Beseitigung der Bedrohungen durch den gescheiterten Staat Afghanistan, durch die islamistischen Taliban und durch die terroristische Al Qaida erweist, dass Deutschland durch die Beteiligung am internationalen Engagement der Staatengemeinschaft, den NATO-Bündnispartnern und insbesondere den USA gegenüber den Nutzen kooperativer Sicherheitsstrukturen/-politik im Allgemeinen und den Nutzen kooperativer Sicherheitspolitik im Bündnis mit Deutschland im Speziellen verdeutlicht, dass Deutschland dadurch seinen sicherheitspolitischen Einfluss innerhalb der NATO/Staatengemeinschaft vergrößert und dass schließlich das für Deutschland entscheidende Sicherheitsbündnis (NATO) und die Staatengemeinschaft (VN) durch eine unter deutscher Beteiligung erfolgreiche Umsetzung des internationalen Statebuilding-Vorhabens in Afghanistan gestärkt werden. Das dementsprechend zu verwirklichende strategische Ziel Deutschlands muss sein, sich im Rahmen des multilateralen Statebuilding-Engagements als verantwortungsvolles und mit Blick auf das internationale Statebuilding-Ziel als zuverlässiges und nützliches Bündnismitglied/Mitglied der Staatengemeinschaft zu erweisen. Aufgrund des multilateralen Charakters der Intervention bzw. weil die von Deutschland verfolgte Strategie in Abhängigkeit von der handlungsleitenden internationalen Statebuilding-Strategie (ISAF/UNAMA) steht, folgt, dass das entsprechend dem eigentlichen politischen Zweck zu verwirklichende Ziel nur erreicht werden kann, wenn Deutschland, wie auch geschehen, im Rahmen seines Afghanistan-Engagements das strategische Ziel "Statebuilding" der internationalen Strategie "mit verfolgt" bzw. indem Deutschland entsprechend den durch die Staatengemeinschaft/entsprechend der Gesamtstrategie definierten Handlungsziele Verpflichtungen übernimmt und diese versucht umzusetzen.

Der Möglichkeitsraum der deutschen Afghanistan-Strategie wird demzufolge einerseits durch die im Rahmen des internationalen Statebuilding-Engagements (ISAF/UNAMA) verfolgte Gesamtstrategie und die in ihrem Rahmen definierten strategischen (Handlungs-)Ziele und Vorgaben zur taktischen Umsetzung, andererseits durch die Deutschland für eine Beteiligung an multilateral organisierten Statebuilding-Interventionen zur Verfügung stehenden Konzepte, Strukturen und Mittel bzw. durch die von der Politik tatsächlich bereitgestellten

Mittel determiniert. Die deutsche Afghanistan-Strategie war angesichts dieses Spannungsfelds von Anfang an folgendem Dilemma unterlegen: Auf der einen Seite hat sich Deutschland entsprechend den bündnispolitischen Verpflichtungen/gesamtstrategischen Erwägungen von Anfang an am internationalen Statebuilding-Engagement und der Verfolgung des internationalen strategischen Gesamtziels, die staatlichen Strukturen Afghanistans wiederaufzubauen, beteiligt. Dementsprechend hat Deutschland im Rahmen der Gesamtstrategie bzw. der in ihrem Rahmen verfolgten (Handlungs-)Ziele Verpflichtungen – z.B. die Übernahme der Verantwortung für den ISAF Einsatz in Nordafghanistan oder den Polizeiaufbau – übernommen. Auf der anderen Seite wurde das Engagement aber begonnen, ohne ein strategisches Konzept für derartige Aufgaben (Statebuilding, Polizeiaufbau etc.) bzw. diese Mission zu haben (ein Afghanistan-Konzept²⁸⁹ gab es erst knapp zwei Jahre nach Beginn des Engagements), ohne über die entsprechend den übernommenen Verpflichtungen benötigten sicherheitspolitischen Strukturen (z.B. eine Einsatzführung im Sinn eines integrierten Ansatzes), Konzepte, Mittel (z.B. für solche Missionen ausgebildete Polizeiausbilder) zu verfügen und letztendlich ohne die politische Bereitschaft, die übernommenen Verpflichtungen entsprechend den (erst im Verlauf der Intervention deutlich werdenden) strategischen Anforderungen auch konsequent zu verfolgen (z.B. Aufstandsbekämpfung). Mit Blick auf den Möglichkeitsraum des Bundeswehreininsatz bzw. das Spannungsfeld, in dem die verfolgte militärische Strategie Deutschlands in Afghanistan zu sehen ist, lässt sich folgendes feststellen: Zunächst war und ist das strategische und taktische Vorgehen der Bundeswehr natürlich von den gesamtstrategischen Vorgaben der ISAF-Mission beschränkt; allerdings war und ist es gerade die militärische Komponente des deutschen Afghanistan-Engagements, die von Anfang der Intervention an in besonderem Maße durch die innenpolitischen Restriktionen determiniert wurde: Abgesehen davon, dass das Handeln der Bundeswehr durch die zur Verfügung stehenden Strukturen, Mittel und Fähigkeiten für einen Kriegseinsatz wie in Afghanistan von vorneherein eingeschränkt war, erfolgte die konkrete strategische Ausgestaltung des deutschen Bundeswehreininsatzes in dem durch die ISAF-Gesamtstrategie vorgegebenen Möglichkeitsraum weniger aufgrund (gesamt-)strategischer Erwägungen entsprechend den durch die internationale Gesamtstrategie vorgegebenen (Handlungs-)Zielen und weniger aufgrund operativ-taktischer Erfordernisse entsprechend dem afghanischen Kriegstyp; vielmehr war und ist die strategische Ausgestaltung und Ausrichtung des Bundeswehreininsatzes in Afghanistan, vor allem da er einer regelmäßigen Zustimmungserfordernis des Deutschen Bundestags (Parlamentsbeteiligung) bedarf, in erster

²⁸⁹ Vgl.: Auswärtiges Amt, Bundesministerium der Verteidigung, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bundesinnenministerium des Inneren (Hrsg.): Das Afghanistankonzept der Bundesregierung, September 2003.

Linie von der gesellschaftlichen Akzeptanz und innenpolitischen Durchsetzbarkeit bzw. von den vor diesem Hintergrund durch die Politik definierten Vorgaben abhängig.²⁹⁰

In der nachfolgenden Analyse der deutschen Afghanistan-Strategie sollen daher die Thesen belegt werden, dass die von Deutschland entsprechend dem von der internationalen Gemeinschaft verfolgten strategischen Gesamtziel "Statebuilding" übernommenen Verpflichtungen (insbesondere die Stabilisierung Nordafghanistans und der Polizeiaufbau) aufgrund der bereitgestellten (Quantität) und betont zivilen (Qualität) Mittel nicht zu erreichen waren und sind und dass daher auch mit Blick auf die deutsche Afghanistan-Strategie und ihrem Nutzen für die außen- und sicherheitspolitische *Grand Strategy* nicht von einem strategisch kohärenten Handeln im Clausewitzschen Verständnis gesprochen werden kann.

3.2 Die Analyse der von Deutschland im Rahmen der internationalen Statebuilding-Intervention (ISAF/UNAMA) verfolgten Afghanistan-Strategie

Bevor auf die von Deutschland im Rahmen der internationalen Statebuilding-Intervention (ISAF/UNAMA) in Afghanistan verfolgte Strategie während der Zeiträume 2001 bis 2005 (3.2.3) und 2006 bis 2010 (3.2.6) eingegangen wird, müssen, nachdem im vorherigen Punkt (3.1) die allgemeinen Restriktionen des deutschen Afghanistan-Engagements dargestellt wurden, die jeweils fallspezifischen Rahmenbedingungen der deutschen Strategie betrachtet werden. In Punkt (3.2.1) werden daher die afghanischen Rahmenbedingungen zu Beginn des internationalen Statebuilding-Engagements Ende 2001 beschrieben. Erst mit Blick auf diese Ausgangsbedingungen der Intervention und im Vergleich mit der weiter oben skizzierten idealtypischen Strategie kann die internationale und deutsche Strategie analysiert werden. In Punkt (3.2.2) wird die den Möglichkeitsraum der deutschen Strategie begrenzende von 2001 bis 2005 (Petersberg-Prozess) verfolgte internationale Statebuilding-Strategie skizziert, wobei, da das internationale Gesamtengagement auch die unter US-Führung stehende OEF umfasst, auch diese mit in die Betrachtung einbezogen werden muss; nur vor diesem Hintergrund wird die verfolgte internationale Statebuilding-Strategie verständlich. Im Anschluss an die Analyse der deutschen Strategie zwischen 2001 bis 2005 (3.2.3) sollen die Entwicklungen in Afghanistan während des Petersberg-Prozesses skizziert werden (3.2.4), um anschließend auf die internationale (3.2.5) und auf die in Abhängigkeit von dieser stehende deutsche Strategie

²⁹⁰ Dadurch wurde, wie schon mehrfach erwähnt, nicht nur die militärisch-operativen Einsatzoptionen der Bundeswehr, sondern auch die taktische Flexibilität der gesamten ISAF-Mission (z.B. AWACS-Aufklärungsflugzeuge für Afghanistan) von Anfang an stark begrenzt.

(3.2.6) von 2006 bis 2010 ("Afghanistan Compact", Aufstandskrieg) einzugehen. In Punkt (3.2.7) sollen die Entwicklungen in Afghanistan in diesem Zeitraum beschrieben werden und eine Einschätzung der sicherheits- und machtpolitischen Verhältnisse in Afghanistan nach neun Jahren internationalen Engagements vorgenommen werden. Auf dieser Grundlage kann erstens eine Bilanz der Statebuilding-Bemühungen der Staatengemeinschaft (ISAF/UNAMA) bzw. des internationalen Gesamtengagements (OEF/ISAF/UNAMA) gezogen werden (3.2.8) und zweitens kann eine Einordnung und Bewertung der deutschen Strategie mit Blick auf ihre Wirksamkeit auf das afghanische Operationsfeld und ihren Beitrag zur internationalen Statebuilding-Intervention bzw. zum verfolgten Statebuilding-Ziel vorgenommen werden (3.2.9). Anhand der gewonnenen Ergebnisse soll schließlich eine Einordnung und Bewertung des deutschen Afghanistan-Engagement mit Blick auf die tiefer zugrunde liegenden Zwecke und Ziele erfolgen bzw. die deutsche Afghanistan-Strategie im Hinblick auf die *Grand Strategy* beurteilt werden (3.3).

3.2.1 Die afghanischen Rahmenbedingungen im Jahr 2001

Ziel dieses Punktes ist zunächst, einen Überblick über die natürlichen Gegebenheiten (Geographie, Topographie, Klima) und die gesellschaftlichen Strukturen (Herrschaft, Bevölkerung, Wirtschaft, Religion) in Afghanistan zu liefern, um die allgemeinen Herausforderungen an das internationalen Statebuilding-Vorhaben besser einschätzen zu können; vor allem aber sollen die Ursachen beleuchtet werden, die die westliche Staatengemeinschaft dazu bewegt hat, zu intervenieren, sowie die macht- und sicherheitspolitischen Ausgangsbedingungen bzw. die sicherheitsrelevanten Herausforderungen Ende des Jahres 2001 erfasst werden, mit denen die Staatengemeinschaft konfrontiert war. Dementsprechend werden zunächst der Naturraum Afghanistan (3.2.1.1) und die Lebenswelt Afghanistan (3.2.1.2) charakterisiert;²⁹¹ aufbauend auf den so gewonnenen Erkenntnissen sollen in Punkt (3.2.1.3) mit Blick auf die jüngere Geschichte Afghanistans die Möglichkeiten der (staatlichen) Herrschaftsausübung in Afghanistan beschrieben werden, um anschließend auf den seit dem Jahr 1979 tobenden afghanischen (Bürger-)Krieg, den Aufstieg der Taliban und den gescheiterten Staat Afghanistan als sicheren Hafen für den internationalen islamistischen Al Qaida-Terrorismus näher einzugehen. Abschließend sollen vor diesem Hintergrund und nach einer Beschreibung der Ereignisse des

²⁹¹ Aktuelle Zahlen und Daten zu Afghanistan: vgl.: Central Intelligence Agency (CIA): The World Factbook – Afghanistan, online unter: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/af.html> [Stand: August 2011].

11. Septembers als dem Auslöser des internationalen Afghanistan-Engagements und der militärischen Reaktion der USA (OEF) die macht- und sicherheitspolitische Ausgangsbedingung und sicherheitsrelevanten Herausforderungen zu Beginn des internationalen Statebuilding-Mission (ISAF/UNAMA) Ende des Jahres 2001 beschrieben werden (3.2.1.4).

3.2.1.1 Naturraum Afghanistan

Afghanistan liegt an der Schnittstelle der Kulturräume Islamischer Orient, Südasien und Zentralasien. Diese geographische Lage machte das Gebiet des heutigen Afghanistans im Lauf der Geschichte zum interregionalen Transitland, wirtschaftlichen Knotenpunkt, zur Begegnungsstätte verschiedener Kulturen und vor allem zu einem geostrategisch bedeutenden Land.²⁹² Die gegenwärtige geostrategische Bedeutung Afghanistans liegt darin begründet, dass das Land in einer der brisantesten Regionen der Welt zwischen der politisch instabilen Atommacht Pakistan und dem islamistischen Iran gelegen ist, dass es an die zentralasiatischen Staaten mit ihren Ölvorkommen grenzt, dass es sich in den Einflussphären Russlands, Indiens und Chinas befindet und nicht zuletzt darin, dass Afghanistan Frontstaat im Kampf der (westlichen) Staatengemeinschaft gegen den internationalen islamistischen Terrorismus ist. Afghanistan ist ein Binnenland mit einer Fläche von 652.225 Quadratkilometern (d.h. ungefähr doppelt so groß wie Deutschland) und hat mit sechs Staaten eine gemeinsame Grenze: Im Westen grenzt es an den Iran (936 km Grenzlänge), im Norden an Turkmenistan (744 km), Usbekistan (137 km) sowie Tadschikistan (1206 km) und im Nordosten an China (76 km). Die längste Grenze, die im Durand-Vertrag aus dem Jahr 1893 dem damaligen Emir von Afghanistan von der britisch-indischen Kolonialmacht aufgezwungen wurde, trennt Afghanistan und Pakistan im Osten und Süden des Landes auf einer Länge von 2450 km. Die territoriale Festlegung des heutigen Staatsgebietes erfolgte Ende des 19. Jahrhunderts im Zuge des "Great Games" zwischen dem britischen Empire und dem russischen Zarenreich.²⁹³ Der Umstand, dass die Grenzziehung kaum über historische Wurzeln verfügt und die Siedlungs- und Stammesgebiete der Paschtunen, Usbeken, Tadschiken, Turkmenen und Balutschen zerschneidet, war schon dem Außenminister Britisch-Indiens und Architekten der Durand-Linie, Sir Henry Mortimer Durand, bewusst; er bezeichnete die Grenzziehung als: „[...] unlogisch vom ethni-

²⁹² Vgl.: Schetter, Conrad: Kleine Geschichte Afghanistans, München 2004, S. 18 ff.

²⁹³ Vgl.: Baberowski, Jörg: Afghanistan als Objekt englischer und russischer Fremdherrschaft im 19. Jahrhundert, in: Chiari, Bernhard (Hrsg.): Wegweiser zur Geschichte Afghanistan, Paderborn 2007, S. 23 ff.

schen, strategischen und geographischen Standpunkt aus [...]“²⁹⁴. Die Grenzen, vor allem diejenige zu Pakistan, die das Siedlungsgebiet der lokalen (unter anderem paschtunischen) Stämme zerschneidet und die in der Wahrnehmung der dort lebenden Bevölkerung nicht existiert, stellen daher seit jeher und anhaltend eher Übergangsräume als Grenzen im klassischen Sinn dar.²⁹⁵

Der Naturraum Afghanistans, das wird beim Blick auf eine Reliefkarte Afghanistans deutlich, wird durch den Hindukusch – 43% des Landes liegen höher als 1800 Meter über dem Meeresspiegel – geprägt: Der Hindukusch und seine Ausläufer erstrecken sich von Nordosten in Richtung Südwesten und teilen das Land grob in zwei Zonen: Die Baktirische Tiefebene im Norden, die den fruchtbarsten Teil Afghanistans darstellt, und den Westen und Süden des Landes, die in weiten Teilen aus Sand-, Kies- und Salzwüsten sowie Steppen bestehen.²⁹⁶ Auch klimatisch ist Afghanistan von Extremen geprägt: Im Sommer ist besonders der Süden und Norden des Landes von Trockenheit und hohen Temperaturen bestimmt, was immer wieder zu lang anhaltenden Dürreperioden führt. Die Winter dagegen sind sehr kalt und weite Teile des gebirgigen Zentral- und Nordostafghanistans sind von November bis März aufgrund starker Schneefälle vom Rest des Landes fast vollkommen abgeschnitten. In den niedriger gelegenen Landesteilen Afghanistans fallen auch während des Winters nur spärlich Niederschläge.²⁹⁷

Die geographischen, naturräumlichen und klimatischen Gegebenheiten Afghanistans grenzen die politischen und ökonomischen Möglichkeiten und Handlungsspielräume des Landes erheblich ein. Es existieren nur wenige wirtschaftliche Gunsträume, die entlang der ganzjährig Wasser führenden Flüsse zu finden sind und die gleichzeitig die Siedlungs- und Bevölkerungsschwerpunkte Afghanistans darstellen: Erstens entlang der Ost-West-Achse vom Becken von Dschalalabad über Kabul in das Tal des Harirud bis nach Herat; zweitens im Süden die Region um das obere Helmand-Tal sowie das Arghandab-Tal bei Kandahar; und drittens der wichtigste Siedlungs- und landwirtschaftliche Gunstraum in der baktirischen Tiefebene um Masar-e Scharif, der sich ostwärts über Kundus bis nach Badachschan erstreckt. Die in diesen Räumen liegenden größten Städte Afghanistans (Kabul, Kandahar, Herat, Dschalalabad und Masar-e Scharif) werden seit den 1960er Jahren durch die den Hindukusch einschließende

²⁹⁴ Zitiert nach: Kuzmits, Bernd: Vom Pufferstaat zum interregionalen Transitland?, in: Informationsprojekt Naher und Mittlerer Osten (inamo Nr. 48/2006), S. 4.

²⁹⁵ Vgl.: Kuzmits, Bernd, a.a.O (FN 294), S. 4 ff.

²⁹⁶ Vgl: Mokhtarzada, Mohammed Taufiq: Entstehung und Entwicklung der deutsch-afghanischen Beziehungen unter besonderer Berücksichtigung der Entwicklungshilfe der Bundesrepublik Deutschland für Afghanistan während der Ersten Entwicklungsdekade, Berlin 1972, S. 11 ff.

²⁹⁷ Vgl.: Schetter, Conrad, a.a.O. (FN 292), S. 19.

Ringstraße verbunden.²⁹⁸ Außerhalb dieser Gebiete lässt der abweisende Naturraum in Verbindung mit den klimatischen Bedingungen, die während der Wintermonate weite Teile des Landes praktisch unzugänglich machen, weder eine intensive landwirtschaftliche Nutzung zu noch, wie die Geschichte des Landes gezeigt hat, eine dauerhafte und stabile herrschaftliche Durchdringung.²⁹⁹

3.2.1.2 Lebenswelt Afghanistan

Unter den schätzungsweise 30 Millionen Afghanen gibt es eine Vielzahl ethnischer Gruppen mit jeweils eigenen kulturellen, religiösen und sprachlichen Besonderheiten;³⁰⁰ offizielle Landessprachen sind Dari, die afghanische Variante des Persischen, und Paschto, die Sprache der Paschtunen. Die größte ethnische Gruppe stellen die der überwiegend sunnitischen Paschtunen (40 bis 50 Prozent der Gesamtbevölkerung); innerhalb Afghanistans leben sie mehrheitlich in den südlichen und östlichen Teilen des Landes, das gesamte paschtunische Siedlungsgebiet umfasst jedoch auch den nordwestlichen Teil Pakistans. Die Paschtunen sind als Stammesgesellschaft organisiert, die über einen gemeinsamen Ehren- und Stammeskodex, der das Zusammenleben regelt (das "Paschtunwali"), sowie über eigene gesellschaftliche Organisationsformen und -institutionen (z.B. die Jirga, ein Forum, in dem gemeinsame Entscheidungen getroffen und Konflikte gelöst werden) verfügt. Seit der Gründung Afghanistans im Jahr 1747 durch den Paschtunen Ahmad Schah Durrani bestimmten die Paschtunen die politischen Entwicklungen Afghanistans maßgeblich mit. Die zweitgrößte ethnische Gruppe stellen die Dari-sprechenden, sunnitischen Tadschiken (20 bis 35 Prozent), die schwerpunktmäßig in der Region Herat und im nördlichen Afghanistan leben; ein Großteil der afghanischen Intelligenzija gehört ihnen an und bis in die 1990 Jahre spielten sie eine bedeutende Rolle in der afghanischen Wirtschaft. Weitere ethnische Gruppen sind die sunnitischen Aimak (3 bis 6 Prozent), die schiitischen Hazara (7 bis 20 Prozent), die zu den am stärksten benachteiligten Gruppen Afghanistans zählen, und die ebenfalls schiitischen Kizilbasch, die mehrheitlich in den urbanen Zentren leben und die seit Mitte des 18. Jahrhunderts viele Schlüsselpositionen in der afghanischen Verwaltung besetzten. Im Norden leben die sunnitischen Usbeken (8 bis 15 Prozent) sowie ca. 500.000 sunnitische Turkmenen, die ebenso wie die im Südwesten leben-

²⁹⁸ Vgl.: Kreutzmann, Hermann: Traditionelle Wirtschaftsformen: Landwirtschaft und Nomadismus, in: Chiari, Bernhard (Hrsg.): Wegweiser zur Geschichte Afghanistan, Paderborn 2007, S. 204.

²⁹⁹ Vgl.: Schetter, Conrad, a.a.O. (FN 292), S. 20.

³⁰⁰ Einen ausführlichen Überblick zur Thematik bietet das Standardwerk des Kölner Ethnologen Erwin Orywal: Orywal, Erwin (Hrsg.): Die ethnischen Gruppen Afghanistans, Wiesbaden 1986.

den sunnitischen Belutschen in Stämmen organisiert sind. Neben diesen großen Volksgruppen existieren in Afghanistan (besonders in den Bergen und Tälern des Hindukusch) noch eine Vielzahl kleinerer Ethnien (zwischen 50 und 200).³⁰¹ Mit Blick auf die ethnische Heterogenität Afghanistans und die Rolle, die diese bei den politischen Entwicklungen in Afghanistan bzw. im afghanischen Konflikt spielt, weisen Afghanistan-Kenner wie Glatzer oder Schetter auf folgende Punkte hin: Zunächst stellen die ethnischen Gruppen Afghanistans keine klar definierbaren sozialen oder gar politischen Gruppen dar, die als geschlossene Einheiten handeln. Die Zugehörigkeit zu einer ethnischen Gruppe (genauso wie zur "Nation Afghanistan") stellte bis zum Ausbruch des Krieges im Jahr 1978 für den einzelnen Afghanen kaum einen Identitätsbezug dar; stattdessen liefern – das gilt im Großen und Ganzen auch heute noch – lokale, tribale und familiären Gemeinschaften für die meisten Afghanen die entscheidenden Identitäts- und Handlungsbezüge.³⁰² Erst mit dem Ausbruch des Krieges 1978 gewann Ethnizität als politisch-militärisches Moment an Bedeutung. Verließ die Hauptkonfliktlinie zunächst noch entlang des Gegensatzes Kommunismus-Islamismus, so spielten insbesondere nach dem Abzug der sowjetischen Truppen im Jahr 1989 die Konfliktparteien und ihre externen Unterstützer immer häufiger die ethnische Karte, um Kämpfer zu mobilisieren und die eigene Position zu stärken. Es entstanden ethnisch homogene, nur in bestimmten Regionen auftretende Milizen (z.B. die Usbekenmiliz von Raschid Dostum) oder konfessionelle Bürgerkriegsparteien, wie die vom Iran unterstützte und von der Gruppe der Hazara getragene schiitische Hezb-e Wahda. In den paschtunischen Stammesgebieten Süd- und Ostafghanistans entstand ab dem Jahr 1994 mit tatkräftiger Unterstützung Pakistans mit den Taliban eine neue Bewegung, die sich sowohl als islamisch-fundamentalistische (sunnitische) als auch als paschtunische Bewegung verstand und die die Bedeutung von Ethnizität im afghanischen Bürgerkrieg weiter verschärfte. Nichtsdestotrotz lagen dem tatsächlichen politisch-militärischen Handeln der einzelnen Konfliktparteien oft weniger ethnische Gründe als vielmehr politisch opportunistische bzw. wirtschaftliche Erwägungen zugrunde. Weder Paschtunen noch Hazara noch Usbeken handelten als geschlossene Gruppe, die gemeinsam und koordiniert agierten. Auch eine Ethnisierung der Massen blieb aus und so lieferten (und liefern nach wie vor) die sozialen (Familie, Clan, Stamm) und räumlichen (Dorf, Tal, Region) Lebenswelten die wichtigen Identitäts- und Handlungsbezüge der afghanische Bevölkerung. Einen weiteren Bedeutungszuwachs erfuhr die Ethnizität, nachdem Afghanistan infolge des

³⁰¹ Vgl.: Schetter, Conrad: Stammesstrukturen und ethnische Gruppen, in: Chiari, Bernhard (Hrsg.): Wegweiser zur Geschichte Afghanistan, Paderborn 2007, S. 125 ff.

³⁰² Vgl.: Glatzer, Berndt: Konfliktanalyse Afghanistan, 2003, S. 18 ff., online unter: <http://library.fes.de/pdf-files/iez/01935.pdf> [Stand: August 2011].

11. Septembers plötzlich wieder an weltpolitischer Bedeutung gewonnen hat: Westliche Politiker und Medien deuteten fälschlicherweise den Afghanistankonflikt zunächst als primär ethnischen Konflikt und propagierten zu dessen Überwindung eine "ethnische Lösung", was afghanischen Politiker aus machtpolitischen Kalkül dazu veranlasste, offensiv ihre ethnische Herkunft zu instrumentalisieren, um ihre künftigen politischen Ambitionen zu untermauern und Machtansprüche zu legitimieren.³⁰³ Mit Blick auf die Bedeutung von Ethnizität in Afghanistan bzw. mit Blick auf den Einfluss der Ethnizität auf den afghanischen Friedensprozess lässt sich allerdings insgesamt festhalten, dass die vorhandenen ethnischen Differenzen keine unüberbrückbaren Gräben zwischen den verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen darstellen, da sich die einzelnen ethnischen Gruppen selbst nicht als soziale und politische Gruppen verstehen.³⁰⁴

Das einigende und identitätsstiftende Band der afghanische Gesellschaft stellt der islamische Glaube dar: 99 Prozent der Bevölkerung Afghanistans bekennen sich zum Islam, wobei eine hanafitisch-sunnitische Islamauffassung vorherrschend ist, zu der sich die große Mehrheit der Paschtunen, Tadschiken und Usbeken bekennen. Daneben gibt es aber auch ethnische Gruppen, unter anderem die Hazara und die Qizilbasch, die sich mehrheitlich zum schiitischen Islam bekennen (zwischen 15 und 30 Prozent der Gesamtbevölkerung). Einerseits sind zwar sowohl der sunnitische als auch der schiitische Islam vor allem im ländlichen Afghanistan durch eine Vielzahl von heterogenen Strömungen und Eigenheiten geprägt, was sich in einer Vermischung der Islamauffassung mit vorislamischen oder animistischen Vorstellungen ausdrückt; so verbinden (bzw. widersprechen) sich z.B. in den paschtunischen Stammesgebieten Süd- und Ostafghanistans islamische mit paschtunischen Ehren- und Rechtsvorstellungen.³⁰⁵ Andererseits ist die vorherrschende Islamauffassung in Afghanistan aber eine orthodoxe, sich an der Scharia orientierende Auffassung: Das alltägliche Leben in Afghanistan ist in vielen Fragen – z.B. in der Rechtsprechung oder der Erziehung – vom Islam durchdrungen und das wirtschaftliche, politische, rechtliche sowie soziale Leben und Handeln der Afghanen (auch der weniger religiösen) orientiert sich grundsätzlich an islamischen Prinzipien und Gewohnheiten.³⁰⁶ In Bezug auf die politische Herrschaft in Afghanistan hat der Islam und die Ulema (Gesetzesgelehrte), die im Meinungsbildungsprozess und der Beurteilung der Konformität von Islam und Herrschaft eine wichtige Rolle einnimmt, immer einen großen Einfluss

³⁰³ Vgl.: Schetter, Conrad: Afghanistan – Die Ethnisierung eines Konflikts, in: Informationsprojekt Naher und Mittlerer Osten (inamo Nr. 28/2001), S. 10 ff.

³⁰⁴ Vgl.: Glatzer, Bernt, a.a.O. (FN 302), S. 22.

³⁰⁵ Vgl.: Schetter, Conrad, a.a.O. (FN 292), S. 21.

³⁰⁶ Vgl.: Rzehak, Lutz: Facetten des Islam in Afghanistan, in: Chiari, Bernhard (Hrsg.): Wegweiser zur Geschichte Afghanistan, Paderborn 2007, S. 111.

gehabt. So mussten alle Herrscher des modernen Afghanistans (auch das kommunistische Regime unter Najibullah) darauf achten, dass ihre Regierungsbeschlüsse und Handlungen als islamkonform angesehen wurden. Die Rolle des Islam als politischer Legitimitätsfaktor zeigt sich des weiteren darin, dass in allen afghanischen Verfassungen (einschließlich der derzeit gültigen aus dem Jahr 2004) seit dem Jahr 1923, als Afghanistan unter dem reformfreudigen König Amanullah die erste konstitutionelle Verfassung bekam, die Islamität des Landes explizit hervorgehoben wird.³⁰⁷

In wirtschaftlicher Hinsicht ist Afghanistan als Agrarstaat mit ungünstigen geographischen (Binnenland ohne Zugang zum Meer), topographischen (weite Teile des Landes bestehen aus Gebirge und Wüsten) und klimatischen (Afghanistan liegt fast vollständig im zentralasiatischen Trockengürtel) Bedingungen zu charakterisieren. Die Wasserverfügbarkeit in Form von Niederschlägen und die wenigen günstig gelegen Gebiete grenzen die Möglichkeiten des agrarischen Wirtschaftens ein und prägen das Siedlungsbild des Landes. Fast drei Viertel der Afghanen leben auf dem Land, mehrheitlich entlang der wenigen ganzjährig Wasser führenden Flüsse, die ein intensives agrarisches Wirtschaften durch künstliche Bewässerung ermöglichen (12 Prozent der Landesfläche sind so ackerbaulich nutzbar). Die nicht bewässerbaren bzw. kargen Gebiete der Hochlandregionen und Wüsten (46 Prozent) eignen sich nur der für die Wirtschaftsform des Nomadentums, das auch heute noch verbreitet ist, der Rest der Landesfläche ist sogar von jeder Nutzung ausgeschlossen.³⁰⁸ Nichtsdestotrotz war Afghanistan, das zwar schon vor 1979 zu den am wenigsten entwickelten Ländern der Welt zählte, autark in Bezug auf die Lebensmittelproduktion und -versorgung seiner Bevölkerung.³⁰⁹ Die ungünstige wirtschaftliche Ausgangslage verschlimmerte sich mit dem Ausbruch des Krieges gegen die Sowjetunion im Jahr 1979, dem anschließenden Bürgerkrieg und unter der Herrschaft der Taliban kontinuierlich: Große Teile der vor dem Jahr 1979 vorhandenen und für einen Dritt-weltstaat qualitativ guten Infrastruktur (Straßen, Bewässerungssysteme usw.) sowie die in den urbanen Zentren Kabul, Mazar-e Sharif und Herat bis zu Beginn der 1990er Jahre existierenden kleineren und mittleren industriellen Betriebe wurden fast vollständig zerstört. Außerdem wurde im Verlauf des afghanischen (Bürger-)Krieges der Krieg selbst zu einem immer wichtigeren Wirtschaftsfaktor: Insbesondere während der sowjetischen Okkupation Afghanistans erhielten die afghanischen Kriegsparteien Waffen und Unterstützung vor allem von den USA, Pakistan und Saudi Arabien, das von den einzelnen "Kommandeuren" als Sold an ihre Kämp-

³⁰⁷ Vgl.: Poya, Abbas: Afghanistan, in: Ende, Werner/Steinbach, Udo: Der Islam der Gegenwart, München 2005, S. 267 ff.

³⁰⁸ Vgl.: Kreutzmann, Hermann, a.a.O. (FN 298), S.197 ff.

³⁰⁹ Vgl.: Balaj, Barbara: Der Wiederaufbau Afghanistans, in: Internationale Politik (05/2002), S. 40.

fer weitergegeben wurde, die dadurch wiederum das Überleben ihrer Familie sichern konnten – es entstand ein Gewaltmarkt.³¹⁰ Mit dem Abzug der sowjetischen Truppen und dem Ausbleiben der Unterstützungsleistungen an die Mujaheddin-Gruppen mussten sich die zahlreichen privaten Gewaltakteure, um ihre Verpflichtungen gegenüber ihren Kämpfern erfüllen zu können, neue Einnahmequellen erschließen: Ab Anfang der 1990er Jahre wurde neben dem Schmuggel und der Gewährung von Sicherheit deshalb der Anbau von Schlafmohn zu einer wichtigen Einnahmequelle der Gewaltakteure in Afghanistan; das afghanische Wirtschaftssystem entwickelte sich zu einer (Bürger-)Kriegswirtschaft.³¹¹

Die sozioökonomische Lage Afghanistans Ende des Jahres 2001 nach über 20 Jahren (Bürger-)Krieg, fünf Jahren Taliban-Herrschaft und drei harten Dürrejahren war dementsprechend desaströs: Das Land rangierte am unteren Ende des Development-Index des Entwicklungsprogramms des Vereinten Nationen (UNDP). Einzig der Waffenhandel, der Warenschmuggel, der illegale Abbau natürlicher Ressourcen und die Drogenwirtschaft florierten, wobei der Schlafmohnanbau vielerorts den Anbau anderer landwirtschaftlicher Produkte ersetzt hat, was (in Verbindung mit der Dürre) zu einer allgemeinen Lebensmittelknappheit geführt hat (70 Prozent der Bevölkerung waren unterernährt, darunter 50 Prozent der Kinder). Wichtige Einrichtungen für eine funktionsfähige Wirtschaft wie eine Zentralbank, Banken im Allgemeinen, Zoll, Gerichtswesen usw. gab es entweder nicht mehr oder sie waren sehr schwach.³¹² Die Infrastruktur des Landes – Straßen, Bewässerungs- und Abwassersysteme (nur 23 Prozent der Bevölkerung hatte Zugang zu sauberem Trinkwasser), Kommunikationssysteme, Stromversorgung (nur sechs Prozent der Bevölkerung hatte Zugang zu Elektrizität) – war weitgehend zerstört. Das Erziehungs- und Bildungswesen existierte praktisch nicht mehr (nur 38 Prozent der Jungen und drei Prozent der Mädchen besuchten eine Grundschule) und die Analphabeten-Quote lag bei 64 Prozent. Das Gesundheitssystem funktionierte nicht mehr, 800.000 Menschen waren als Kriegs- oder Minenopfer behindert (4 Prozent der Gesamtbevölkerung), die durchschnittliche Lebenserwartung betrug schätzungsweise 44 Jahre und die Kindersterblichkeit war eine der höchsten der Welt (165 auf 1000 Geburten).³¹³ Infolge des Krieges und des wirtschaftlichen Niedergangs war außerdem ein erhebliches Flüchtlingsproblem entstanden: Im Jahr 2001 lebten schätzungsweise vier Millionen Afghanen überwiegend

³¹⁰ Vgl.: Weinreich, Matthias: Afghanistan: Ein Überblick, in: Informationsprojekt Naher und Mittlerer Osten (inamo Nr.17/1999), S. 4 ff.

³¹¹ Vgl.: Schetter, Conrad: Afghanische Kriegswirtschaft, in: Informationsprojekt Naher und Mittlerer Osten (inamo Nr.28/2001), S. 21.

³¹² Vgl.: Balaj, Barbara, a.a.O. (FN 309), S. 40 ff.

³¹³ Vgl.: Bohnet, Michael/Mohs, Ralf M./Kaiser, Annette: Wiederaufbau eines zerstörten Landes, in: Entwicklung und Zusammenarbeit (07/2002), S. 208.

in pakistanischen und iranischen Flüchtlingslagern, es gab ca. 1,5 Millionen Binnenvertriebene und viele der ehemals wirtschaftlich erfolgreichen und gut ausgebildeten Afghanen waren in das europäische oder amerikanische Exil abgewandert.³¹⁴

3.2.1.3 Herrschaft in Afghanistan, die "Afghanischen Kriege", die Entstehung der Taliban-Bewegung und das Al Qaida-Netzwerk

Um die Bedingungen staatlicher Ordnung in Afghanistan und damit die Möglichkeiten und Chancen des auf der Grundlage der Bonner Vereinbarung geplanten Vorhabens der internationalen Gemeinschaft, in Afghanistan in Zusammenarbeit mit afghanischen Partnern staatliche Strukturen (wieder-)aufzubauen, richtig einschätzen zu können, muss ein Blick auf einige grundlegende Rahmenbedingungen der Herrschaftsausübung in Afghanistan geworfen werden: Wie die Geschichte Afghanistans zeigt, stellt zunächst der weiter oben beschriebene Naturraum Afghanistans ein großes Hindernis für die herrschaftliche Durchdringung des Landes bzw. bei der Etablierung von (zentral-)staatlicher Herrschaft dar. Dies gilt zum einen in Bezug auf die eingeschränkten wirtschaftlichen Möglichkeiten, d.h. in Bezug auf die Möglichkeit, einen wirtschaftlichen Überschuss zu erwirtschaften, mit dessen Hilfe dauerhaft Herrschaft abgesichert werden kann – Afghanistan war im 19. Und 20. Jahrhundert immer von ausländischer Hilfe abhängig.³¹⁵ Zum anderen gilt dies vor allem in Bezug auf die Größe und die ungünstige Topographie des Landes; speziell die (Stammes-)Gebiete an der fast 2500 Kilometer langen Grenze zu Pakistan sind nur schwer zugänglich, zeitweise (Winter) gar nicht zu erreichen und daher kaum kontrollierbar. Damit in Zusammenhang steht ein weiteres Phänomen, das die Möglichkeiten von Herrschaft im 19. Und 20. Jahrhundert determinierte und das auch heute noch von Belang ist: Während in den urbanen Zentren im Lauf des 20. Jahrhunderts eine Modernisierung stattgefunden hat und staatliche Strukturen entstanden sind, blieben die ländlichen Gebiete unterentwickelt und die traditionellen Gesellschaftstrukturen, die auf egalitären Herrschaftsformen basieren und/oder auf Patronage- und Klientelsystemen aufbauen, bestehen; wie zu zeigen sein wird, lösten sich diese traditionelle Gesellschaftstruktur im Verlauf des (Bürger-)Kriegs jedoch teilweise auf. Die traditionellen Gesellschaftsvorstellungen in Verbindung mit dem weiter oben beschriebenen Phänomen des Partikularismus, das sich dar-

³¹⁴ Vgl.: Balaj, Barbara, a.a.O. (FN 309), S. 40.

³¹⁵ Zwischen 1945 und 1978 insbesondere auch von Hilfe aus Deutschland. Zu Motiven und Hintergründen des deutschen Engagements in Afghanistan vgl.: Baraki, Matin: Deutsche Afghanistanpolitik vom Kaiserreich bis zur Berliner Republik, in: Informationsprojekt Naher und Mittlerer Osten (inamo Nr.17/1999), S. 25 ff.

in ausdrückt, dass Familien, Dörfer, Talschaften, Clans, Stammesgruppen oder religiöse Gruppen die wichtigsten Identitäts- und Handlungsbezüge darstellen, und in Verbindung mit der kulturellen Zerklüftung der afghanischen Gesellschaft, die von den Machthabern stets für ihre Interessen genutzt wurde (Mobilisierung), stellten im Verlauf der Geschichte das Haupthindernis für die Entwicklung eines afghanischen Nationalstaats dar und sind auch heute mit Blick auf die Möglichkeiten (staatlicher) Herrschaftsausübung noch von Bedeutung.³¹⁶ Eine weitere Restriktion politischer Herrschaft stellt(e), wie weiter oben bereits erwähnt, der (orthodoxe) Islam als alle afghanischen Volksgruppen einigender Identitätsfaktor bzw. die Notwendigkeit der Einbindung der Ulema in die Politik und die Notwendigkeit der Legitimation von Herrschaft durch die Ulema dar.³¹⁷ Alle afghanischen Herrscher und Herrschaftsformen seit der Entlassung Afghanistans in die Unabhängigkeit am 8. August 1919 waren durch die genannten Bedingungen determiniert. Wer dies nicht beachtete, stieß auf Widerstand, der meist von paschtunischen Stämmen unter Führung Geistlicher ausging und Ausdruck einer Mischung aus Streben nach tribaler Unabhängigkeit und religiösem Fanatismus war: Schon König Amanullah (1919-1929) wurde, nachdem er erste Schritte in Richtung einer Modernisierung Afghanistans unternommen hatte, durch einen von paschtunischen Stämmen initiierten Volksaufstand aus dem Amt gejagt, weil seine Politik als unislamisch (z.B. rechtliche Gleichsetzung religiöser Minderheiten) galt und er versucht hatte, gesellschaftliche Reformen einzuleiten (z.B. Verbesserung der Stellung der Frau: Mädchenschulen, Abschaffung der Schleierpflicht und der Polygamie). Mit Blick auf die afghanischen Befindlichkeiten, vor allem derjenigen der paschtunischen Stämme, agierten Nader Schah (1930-1933) und sein Sohn und Nachfolger Zahir Schah (1933-1973), der erst ab dem Jahr 1963 aktiv in die Politik eingriff (bis dahin hatten andere Familienmitglieder die Regierungsgeschäfte geleitet) geschickter: Nader Schah befreite die paschtunischen Stämme von der Schul- und Wehrpflicht, erhob die Loya Jirga zur höchsten rechtlichen und politischen Instanz, verankerte in der Verfassung aus dem Jahr 1931 ein Bekenntnis zum sunnitisch-hanafitischen Islam und erhob die Scharia zur allgemeingültigen Rechtsordnung. Der Erfolg der Politik des Schah-Clans lag also in erster Linie darin begründet, dass die grundlegenden tribalen Wert- und Normvorstellungen nicht in Frage gestellt wurden und die Freiheit der Paschtunen unangetastet blieb. Vor dem Hintergrund dieser "erkauften" Ruhe konnten kleine Reformschritte in Richtung einer Modernisierung Afghanistans unternommen werden (z.B. Aufbau eines Bildungs- und Wirtschaftswesens). Im Jahr 1964 konnte sogar ohne größere Widerstände von einer Loya Jirga eine Verfas-

³¹⁶ Vgl.: Schetter, Conrad, a.a.O. (FN 292), S. 11 ff; S. 73 ff.

³¹⁷ Vgl.: Poya, Abbas, a.a.O. (FN 307) S. 267 ff.

sung verabschiedet werden, die zwar auf den König zentriert war, aber durchaus Elemente eines westlichen Parlamentarismus (Zweikammerparlament/Schura) beinhaltete sowie ein säkulares Rechtssystem vorsah. Die in den Jahren 1965 und 1969 abgehaltenen Wahlen zum Unterhaus, bei denen die Repräsentanten des traditionellen Establishments (religiöse Würdeträger und Stammesführer) die Mehrheit der Sitze gewinnen konnten, offenbarten jedoch die Schwäche der Idee eines afghanischen Nationalstaates: Die einzelnen Abgeordneten sahen sich mehrheitlich weniger dem Staat/der Nation gegenüber verpflichtet als vielmehr ihren eigenen Interessen und denen ihrer Klientel – das Parlament war deshalb kaum beschlussfähig und die Schura blieb ein schwaches politisches Instrument. Ab den 1960er Jahren nahmen zudem zwei Spannungsfelder zu, die in der Folgezeit die Entwicklungen in Afghanistan beeinflussen sollten: Zunächst vergrößerte sich der Stadt-Land-Gegensatz; während sich Kabul zu einer modernen Stadt entwickelte, blieben die ländlichen Regionen praktisch von jeglicher wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung ausgeschlossen.³¹⁸ Gleichzeitig entstanden nach Öffnung der Bildungseinrichtung auch für Afghanen, die nicht der alten Elite angehörten und/oder die aus den ländlichen Regionen kamen, neue und oft radikale – islamistische und kommunistische – Parteien, deren Anhänger sich mangels politischer und wirtschaftlicher Partizipationsmöglichkeiten gegen das traditionelle Kabuler Establishment auflehnten. Mit Blick auf die islamistischen Parteien ist anzumerken, dass anders als in der arabischen Welt, wo sich der politische Islam bereits seit den 1920er Jahren (Muslimbrüder) ausgebreitet hat, der Islamismus als politische Ideologie in Afghanistan erst in dem sogenannten "Jahrzehnt der Verfassung" (1963 bis 1973) aufgetaucht ist.³¹⁹ Die islamistische Bewegung, deren Einfluss vor allem in den ländlichen Gebieten und bei den Stämmen während der 1970er Jahre zunächst völlig unbedeutend war, hing einem kruden Antiimperialismus an und richtete sich gegen die herrschende Schicht, gegen die neuen sich auf westliche Ideologien berufenden Eliten aber auch gegen die traditionelle orthodoxe sich politisch zurückhaltende Ulema Afghanistans.³²⁰ Getragen wurde die Bewegung von jungen religiösen Studenten (unter anderen Gulbuddin Hekmatyar und Ahmad Masud) und den Universitätsdozenten der Scharia-Fakultät Kabuls (unter anderen Burhanuddin Rabbani), die das islamistische Gedankengut der ägyptischen Muslimbrüder lehrten; Unterstützung erhielten sie von sogenannten wahabbistischen Afghanen (insbesondere Abdul Sayyaf), die vom pakistanischen Peschawar aus mit Hilfe saudischer Gelder agierten. Diese neue islamistische Elite bildete später die Führungskader

³¹⁸ Vgl.: Schetter, Conrad, a.a.O. (FN 292), S. 73 ff.

³¹⁹ Vgl.: Steinberg, Guido/Hartung, Jan-Peter: Islamistische Gruppen und Bewegungen, in: Ende, Werner/Steinbach, Udo: Der Islam der Gegenwart, München 2005, S. 681 ff.

³²⁰ Vgl.: Pohly, Michael: Krieg und Widerstand in Afghanistan, Berlin 1992, S. 126 ff.

der Mujahidin-Gruppen.³²¹ Mit der Machtübernahme durch Daud im Juli 1973 und vor allem derjenigen durch die Kommunisten im April 1978 nahmen schließlich die Entwicklungen ihren Lauf, die dazu führten, dass sich der Islamismus in Afghanistan ausbreiten konnte, Afghanistan in einen über zwanzig jährigen Strudel von Gewalt gezogen wurde und letztendlich aufhörte als Staat zu existieren. Im Folgenden sollen die Entwicklungen der "Afghanischen Kriege", in deren Verlauf die Taliban zur bedeutendsten afghanischen Macht aufstiegen und infolge dessen Afghanistan zur Basis des internationalen islamistischen Terrorismus werden konnte, skizziert werden.³²² Auf Grundlage der zuvor beschriebenen allgemeinen Anforderungen und Möglichkeiten staatlicher Ordnung in Afghanistan und vor dem Hintergrund der im folgenden unternommenen Betrachtung der "Afghanischen Kriege" können abschließend in Punkt (3.2.1.4) die macht- und sicherheitspolitischen Ausgangsbedingungen und sicherheitsrelevanten Herausforderungen Ende des Jahres 2001 bzw. zu Beginn der multilateralen (Statebuilding-)Intervention in Afghanistan dargestellt werden.

Bereits gegen das sozialistisch-nationalistische (Daud) und das kommunistische Regime Afghanistans formierte sich Widerstand: Einerseits weil die traditionellen königstreuen und religiösen aber auch alle anderen neu entstandenen Eliten (Islamisten, Liberale etc.) unterdrückt, verfolgt und ermordet wurden, andererseits aber vor allem, weil ab dem Jahr 1978 von den Kommunisten tiefgreifende Reformschritte (Landreform, Bildungskampagnen etc.) eingeleitet wurden, die die gesellschaftlichen Gegebenheiten und Befindlichkeiten nicht berücksichtigten bzw. die die traditionellen (islamischen und paschtunischen) Norm- und Wertvorstellungen grundsätzlich in Frage stellten. Ab dem Jahr 1978 loderten im ganzen Land Aufstände verschiedener Stämme auf, die von den afghanischen Kommunisten im Lauf der Zeit nicht mehr kontrolliert werden konnten, was schließlich im Dezember 1979 die Sowjetunion dazu veranlasste, ihren afghanischen "Brüdern" zur Seite zu stehen und militärisch zu intervenieren. Die treibenden Kräfte des Widerstands sowohl gegen die afghanischen Kommunisten als auch gegen die sowjetischen Invasoren waren dabei zunächst weniger die islamistische als vielmehr bürgerliche urbane Eliten, die andere (westliche) Vorstellungen in Bezug auf eine Modernisierung hatten, und die Stämme aus den Provinzen, die ihre Autonomie verteidigen wollten. Erst im weiteren Verlauf des sowjetisch-afghanischen Krieges wurde mit Hilfe massiver Unterstützung durch der USA, durch Saudi Arabien (jeweils finanziell und materiell) und vor allem durch Pakistan (Koordination des Widerstandes), das in den Islamisten ein geeignetes Instrument sah, auf die zukünftigen afghanischen Entwicklungen vor allem mit Blick

³²¹ Vgl.: Poya, Abbas, a.a.O. (FN 307) S. 270 ff.

³²² Einen Überblick zu den "Afghanischen Kriegen" liefert: Maley, William: The Afghanistan Wars, New York 2002.

auf die umstrittene Durand-Linie Einfluss nehmen zu können, der islamistische Widerstand zur dominierenden Kraft.³²³ Ausgangspunkt des islamistischen (sunnitischen) Widerstands waren die zahlreich entstandenen Flüchtlingslager in Pakistan, die den sogenannten sieben "Peschawar-Parteien", die Anfang der 1980er Jahre vom pakistanischen Geheimdienst (ISI) geschaffen wurden, als Rekrutierungsbasis ihrer Anhänger dienten. Schetter weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass das Flüchtlingsdasein vor allem der paschtunisch stämmigen Afghanen (90 Prozent der ca. drei Millionen Flüchtlinge in Pakistan waren Paschtunen) zu einem tiefgreifenden gesellschaftlichen Wandel führte: Während die Stammesstrukturen erodierte, d.h. die Stammesführer ihren Einfluss einbüßten und die traditionelle Islam-Auslegung zurückgedrängt wurde, gewannen islamistische Parteien, eine islamistisch-religiöse Führerschaft und deren militante Vorstellungen vom Islam an Einfluss. So entstand im Lauf der 1980er Jahre ein aus islamistischen und paschtunischen Versatzstücken geprägter "Islam paschtunischer Prägung"³²⁴, dessen islamistische Komponente mittels tausender (oft von Saudi Arabien finanzierten) Religionsschulen (Madrasas)³²⁵, die als Zentren der religiösen Indoktrinierung und als Kadenschmiede für den "Heiligen Krieg" (Dschihad) dienten, verbreitet wurde.³²⁶ Trotz der religiös-ideologischen Verbundenheit agierte die sunnitische Peschawar-Allianz jedoch keinesfalls als einheitliche Bewegung, die einer gemeinsamen Zukunftsvision folgte; vielmehr ist ihre Geschichte und die Geschichte der afghanischen Widerstandsbewegung insgesamt durch zahlreiche Abspaltungen, Zusammenschlüsse und wechselnde Allianzen geprägt.³²⁷ Maley weist zudem auf zwei weitere Besonderheiten des afghanischen Widerstands hin: Erstens hatte der Kampf einen saisonalen Charakter, d.h. viele Kämpfer waren sowohl Bauern als auch Kämpfer. Ihr Kampf war dabei weniger politisch oder ideologisch motiviert, sondern war regional bedingt (Kampf zur Verteidigung des Dorfes, nicht um die Sowjets zu vertreiben) und stand in einem tribalen Kontext,³²⁸ welcher Widerstandspartei sich die lokalen Mujahedin dabei anschlossen, hing von religiösen, ethnischen und tribalen Verbindungen oder Klientel-Verhältnissen ab. Diese dezentrale unkoordinierte

³²³ Vgl.: Pohly, Michael, a.a.O. (FN 320), S. 3 ff. und S. 63 ff.

³²⁴ Der "Islam paschtunischer Prägung" zeigt sich unter anderem darin, dass viele der späteren Vorschriften der Taliban einer sehr eigenwilligen Interpretation des Koran und der Scharia entsprachen. So ist die Sittenstrenge und Frauenpolitik der Taliban weniger von den Moralvorstellungen der Scharia als vom Ehrbegriff des "Paschtunwali" beeinflusst. Vgl.: Schetter, Conrad, a.a.O. (FN 292), S. 132.

³²⁵ Die Madrasas stehen unter dem ideologischen Einfluss der Deobandi-Schule, einer islamistischen Erneuerungsbewegung, die inhaltlich in der Nähe des Wahhabismus saudischer Prägung zu sehen ist. Vgl. dazu: Kepel, Gilles, a.a.O. (FN 153), S. 79 ff.

³²⁶ Vgl.: Schetter, Conrad, a.a.O. (FN 292), S. 105.

³²⁷ Vgl.: Pohly, Michael, a.a.O. (FN 320), S. 134 ff.

³²⁸ Zur paschtunischen Vorstellungswelt in Bezug auf Kampf und Krieg, vgl.: Orywal, Erwin: Krieg und Kampf in Afghanistan, in: Chiari, Bernhard (Hrsg.): Wegweiser zur Geschichte Afghanistan, Paderborn 2007, S. 172 ff. So muss das Phänomen Krieg und der Kampf der Paschtunen in engem Zusammenhang mit ihren Vorstellungen zu Ehre, Schande und Rache gesehen werden.

Struktur des Widerstandes, so Maley, bildete die unheilvolle Grundlage für die spätere Fragmentierung Afghanistans. Zweitens erlangten, nachdem infolge des Krieges ein Großteil der traditionellen paschtunischen und religiösen Führerschaft ins Ausland geflohen war, in vielen Regionen lokale Mullahs und junge Islamisten als Gegenautorität zur repressiven kommunistischen Elite durch die Führung des Widerstandes Ansehen und Einfluss.³²⁹ Eine weitere Entwicklung, die die spätere Fragmentierung Afghanistans förderte, setzte ab der zweiten Hälfte der 1980er Jahre ein: Es entstanden militärische und zivile Strukturen, die sich sowohl dem Einfluss der Regierung als auch demjenigen der islamischen Widerstandsparteien (und somit der pakistanischen Steuerung) entzogen. Einen erheblichen Beitrag dazu lieferte die afghanische Regierung selbst, die versuchte, unter Ausnutzung tribaler Rivalitäten und mit Hilfe finanzieller Anreize Milizen aufzubauen, die für sie gegen die Mujahedin kämpfen sollten. Mit der Etablierung dieser Milizen verlor die afghanische Regierung endgültig das Gewaltmonopol und förderte die Etablierung eines Gewaltmarktes, auf dem die Milizen in Eigenregie agierten bzw. ihre "Sicherheits-Dienste" an den Meistbietenden verkauften. Eine der größten und bekanntesten dieser Milizen war die des usbekischen Warlords Dostum, die ursprünglich zur Verteidigung der im Norden erschlossenen Gasfelder aufgebaut wurde; nach dem Abzug der Sowjetunion etablierte Dostum, dem zwischen 80.000 und 200.000 jederzeit mobilisierbare Kämpfer, deren Loyalität (bzw. diejenige der einzelnen Kommandeure/lokalen Warlords) er sich durch Teilhabe an den Einnahmen der Kriegsökonomie sicherte, unterstanden, im Norden einen repressiven Quasistaat. Ebenfalls in dieser Zeit gewannen viele Mujahedin, für die tribale und lokale Bindungen die entscheidenden Motive ihres Handelns waren, gegenüber den von Pakistan gesteuerten Widerstandsparteien an Autonomie und in mehreren Regionen des Landes etablierten sich parastaatliche Strukturen; so errichteten z.B. Masud im Panjschirtal oder Ismael Khan im Westen um Herat autonome Kleinstaaten mit einem relativ gut funktionierenden Ordnungssystem.³³⁰ In engem Zusammenhang mit diesen Entwicklungen steht das Phänomen des "Bruderkampfes", das bereits den Widerstand gegen die sowjetische Besatzung überschattet hat, das aber insbesondere nach deren Abzug im Februar 1989 und dem Sturz des kommunistischen Najibullah Regimes, das sich dank sowjetischer Unterstützung und der bezahlten Milizen noch bis ins Jahr 1992 an der Macht halten konnte, verhinderte, dass die Mujahedin nach ihrem Sieg ihre gewonnene Macht dauerhaft konsolidieren konnten. Das Phänomen des "Bruderkampfes" verdeutlicht, dass machtpolitische Einzelinteressen und persönliche Rivalitäten bei weitem die ethnischen, religiösen oder ideologischen

³²⁹ Vgl.: Maley, William, a.a.O (FN 322), S. 57 ff.

³³⁰ Vgl.: Schetter, Conrad, a.a.O. (FN 292), S. 112 ff.

Gesichtspunkte des Kampfes übertrafen. Der "Bruderkampf" erreichte seinen Höhepunkt in den Jahren von 1992 bis 1996, als im ganzen Land und insbesondere im Kampf um Kabul jeder gegen jeden in verschiedensten Koalitionen Krieg führte, um den eigenen Einflussbereich zu erweitern.³³¹ Bereits zwei Monate nach der Machtübernahme der Mujahedin im April 1992 (Burhanuddin Rabbani-Regierung), zerfiel die Hauptstadt Kabul sowie das gesamte Land in Einflussbereiche verschiedener bewaffneter in sich heterogener Konfliktparteien unter Führung charismatischer Kommandeure/Warlords, die sich insbesondere um die Kontrolle Kabuls in wechselnden Koalitionen erbitterte Kämpfe lieferten. Die verschiedenen großen Konfliktparteien/regionalen Warlords, die ihrerseits die unzähligen lokalen Milizen/Kommandeure in ihre Strukturen inkorporierten, wurden dabei von die Nachbarstaaten und Regionalmächten (Saudi Arabien, Indien und Russland) entsprechend ihrer Partikularinteressen gefördert und unterstützt. Im Jahr 1994 hörte der afghanische Staat schließlich auf zu existieren; die regionale Machtverteilung stellte sich grob folgendermaßen dar: Während der Westen von Ismael Khan, der Norden von Dostum, der Nordosten von Massud, die zentralen Provinzen von Masari, die Gegend um Kabul von Hekmatyar und die Hauptstadt selbst von Rabbani kontrolliert wurden und sich der Osten (Grenzregion zu Pakistan) unter der Kontrolle eines Rates (Schura) ehemaliger Mujahedinführer befand, fehlte im Süden jede überregionale Ordnungsmacht,³³² da die alten paschtunischen Stammesstrukturen infolge der (Bürger-)Kriegswirren erodiert waren und die traditionelle Stammesführer (Khane) keinen Einfluss mehr hatten (bzw. diese in Folge des Krieges selbst zu Warlords geworden waren), herrschten hier lokale Warlords/Kriegsunternehmer – im afghanischen Kontext werden sie als Kommandeure bezeichnet –³³³, die in eigener Sache auf dem entstandenen Gewaltmarkt aktiv waren (Drogenanbau, Schmuggel, Ressourcenabbau, Sicherheit) und willkürlich das Land und die Bevölkerung tyrannisierten.³³⁴

³³¹ Vgl.: Poya, Abbas, a.a.O. (FN 307), S. 272 ff.

³³² Vgl.: Mielke, Katja: Der afghanische Bürgerkrieg, in: Chiari, Bernhard (Hrsg.): Wegweiser zur Geschichte Afghanistan, Paderborn 2007, S. 69 ff.

³³³ Zu den einzelnen in Afghanistan auftretenden "politischen" Akteuren, traditionellen sowie während des (Bürger-)Kriegs neue aufgetauchten, und der Machtverschiebung infolge des Krieges von traditioneller (tribaler und geistlicher) zu islamistischer Führerschaft bzw. zur Führerschaft der Kommandeure/Warlords, vgl.: Glatzer, Bernt: Konflikte und lokale politische Strukturen in Afghanistan, in: Gomm-Ernsting, Claudia/Günther, Annett (Hrsg.): Unterwegs in die Zukunft – Afghanistan drei Jahre nach dem Aufbruch vom Petersberg, Berlin 2005, S. 84 ff.; zu den Strukturen lokaler Herrschaft in Afghanistan, vgl.: Lanik, Monika: Lokale Herrschaft: Das Beispiel paschtunischer Khane, in: Chiari, Bernhard (Hrsg.): Wegweiser zur Geschichte Afghanistan, Paderborn 2007, S. 141 ff.

³³⁴ Die Ursache dieses Zustandes ist in folgendem Umstand zu sehen: Während des Krieges gegen die Sowjetunion und dem anschließenden Bürgerkrieg waren die im Süden mehrheitlich lebenden Durrani-Paschtunen ohne politischen Einfluss und erhielten weit weniger Geld als andere paschtunische Gruppen, da Pakistan ihnen wegen ihrer paschtunisch-nationalistischen (königlichen) Prägung nicht traute. Die populärsten Widerstandsparteien im Süden bauten daher auf Stammesverbindungen auf (unter anderem die Hizb-e-Islami (Islampartei) von Maulvi Khalis, der auch Mullah Omar angehörte); dementsprechend wurde der Widerstand gegen die sowjetischen

Vor diesem Hintergrund ist der Aufstieg der Taliban zu sehen:³³⁵ Viele der aus dem Kampf gegen das Najibullah Regime in den Süden zurückkehrenden einfachen Mujahedin waren von der Zersplitterung und den kriminellen Aktivitäten der alten Mujahedin-Führerschaft/den "Peschawar-Islamisten" enttäuscht. Um Mullah Omar formierte sich daher schon bald eine Gruppe junger Männer (aber auch einige alter Mujahedin und sogar Anhänger der Kommunisten, die die Zeichen der Zeit erkannt hatten, schlossen sich an), die den Frieden bringen, die Scharia einführen und einen Gottesstaat nach dem Vorbild der islamischen Frühzeit einrichten wollten. Die meisten von ihnen entstammten einer völlig anderen Welt als die alte Mujahedin-Führerschaft: Sie kannten ihre Heimat und die Welt der traditionellen Stammesstrukturen kaum, hatten lange Zeit in den pakistanischen Flüchtlingslagern gelebt, eine militärische Ausbildung in einer der Widerstandsparteien erfahren, erste Kampferfahrungen gesammelt und eine der von Maulana Rehman's fundamentalistischer Partei (Jamiat-e-Ulema Islam – JUI) eingerichteten Madrasas besucht – daher auch der Name Taliban (Plural von Talib - Schüler) –, in denen sie mit einer radikal islamistischen von der Deobandi-Schule geprägten aber auch von dem "Paschtunwali" beeinflussten religiös-ideologischen Weltanschauung indoktriniert worden waren (und zwar ausschließlich, d.h. beispielsweise Wissen über Landwirtschaft etc. erhielten sie dort nicht).³³⁶ Poya merkt allerdings an, dass die Taliban, die oft nur von den halbgebildeten Mullahs der JUI-Madrasas unterrichtet worden waren, insgesamt nur über fragmentarische Kenntnisse über den Koran und die Scharia, die sie einführen wollten, verfüg(t)en; in der Praxis (z.B. Frauenpolitik) richtet(e) sich ihr Handeln daher häufiger nach dem paschtunischen Ehren- und Rechtskodex ("Paschtunwali") als nach islamischen Vorstellungen ("Islam paschtunischer Prägung").³³⁷ Die Gründe des rasanten Aufstiegs der Taliban sind in folgenden Punkten zu sehen: Erstens wurden die Taliban von der Zivilbevölkerung

Truppen von den Oberhäuptern der Clans und der traditionellen Ulema geführt und stellte einen Stammes- und keinen ideologischen Dschihad dar. Anfang der 1990er wurden die traditionelle Führerschaft und mit ihnen die Stammesstrukturen der Durrani-Paschtunen im "Bruderkampf" von den von Pakistan unterstützten Islamisten aber so gut wie eliminiert. In dieses Vakuum stießen schließlich ab dem Jahr 1994 die neu auftretenden im Vergleich sowohl zu den traditionellen als auch zu den alten islamistischen Geistlichen (mullahs) noch radikaleren Taliban. Vgl.: Rashid, Ahmed: Taliban: Afghanistans Gotteskrieger und der Dschihad, München 2001, S. 55 ff.

³³⁵ Zu Geschichte und Aufstieg der Taliban vgl. ausführlich: Rashid, Ahmed: Taliban: Die Taliban – Afghanistans Gotteskämpfer und der neue Krieg am Hindukusch, München 2010.

³³⁶ Die JUI Rehman's hatte in den 1980er Jahren hunderte mehr oder weniger autonom agierende Madrasas entlang des Paschtunen-Gürtels in der Nordwestprovinz und in Belutschistan eingerichtet, wo jungen afghanischen Flüchtlingen und armen Pakistanis unentgeltlich Bildungsmöglichkeiten, Essen und Unterkunft bereitgestellt wurde. Im Gegensatz zu den Madrasas, die mit Hilfe saudischer Finanzmittel betrieben wurden und die sich auf den traditionellen Deobandismus/Wahabbismus beriefen, wurde hier von halbgebildeten Mullahs ein Islam- und Schariaverständnis gelehrt, das äußerst radikal und rückwärtsgewandt war, von dem ursprünglichen Reformprogramm der Deobandi-Schule weit entfernt war und sich dafür vor allem an Vorstellungen des "Paschtunwali" orientierte. Zur Rolle der Jamiat-e-Ulema Islam (JUI) und zu ihrem Einfluss auf die Taliban vgl. detaillierter: Rashid, Ahmed, a.a.O. (FN 334), S. 161 ff.

³³⁷ Vgl.: Poya, Abbas, a.a.O. (FN 307), S. 273.

(zunächst) als Erlöser von ihrem Leid wahrgenommen, da sie die Menschen vor der Willkür der lokalen Warlords/Kommandeure und ihrer Milizen beschützten (Herstellung von Sicherheit), und zwar nicht gegen Geldzahlungen, sondern nur unter der Bedingung, ihre islamistischen Gesetze zu befolgen. Zweitens wurden die Taliban als ziemlich homogene paschtunische Bewegung anfänglich von der isolierten afghanischen "Regierung" um Präsident Rabbani unterstützt, die eine paschtunische Gegenkraft zu Hekmatyar errichten wollte. Drittens, und dieser Punkt ist entscheidend, waren die Taliban von Anfang an eng mit Pakistan, das sich mit ihrem einstigen Günstling Hekmatyar überworfen hatte und dringend einen neuen Verbündeten/Vertreter seiner Interessen in Afghanistan brauchte, verbunden.³³⁸ Wie bereits erwähnt waren viele der Taliban auf eine der Madrasas von Maulana Rehman und seiner fundamentalistischen Partei (Jamiat-e-Ulema Islam – JUI) gegangen.³³⁹ Rehman, ab dem Jahr 1993 ein enger politischer Verbündeter des damaligen pakistanischen Premier Benazir Bhutto und somit in den Schaltzentralen der pakistanischen Macht angekommen, stellte diesem die Taliban als neue Macht (zur Durchsetzung der pakistanischen Interessen in Afghanistan) vor.³⁴⁰ Unter Federführung Pakistans (Innenminister Babbar/ISI), mit Hilfe saudischer Finanzmittel und unter Duldung der USA breitete sich die Macht der Taliban rasant aus: Bis Ende des Jahres 1994 war die Taliban-Bewegung bereits zur Regionalmacht in Südafghanistan mit dem Zentrum Kandahar geworden, der sich angesichts ihrer schnellen Erfolge tausende junger (Durranis-)Paschtunen sowie afghanische (aus den Flüchtlingslagern) und pakistanische Schüler der JUI-Madrasas, die auch in den folgenden Jahren bei Bedarf (Frühlings-/Sommeroffensiven gegen Nordallianz später Staatengemeinschaft/Karzai-Regierung) immer wieder über die pakistanisch-afghanische "Grenze" in den Kampf zogen, anschlossen. In den folgenden zwei Jahren dehnten die Taliban ihre Macht über große Teile Afghanistans aus, wobei ihnen dies neben der militärischen Niederwerfung ihrer Feinde vor allem dadurch gelang, dass sie sich zahlreiche lokale Warlords/Kommandeure durch finanzielle Zuwendungen gefügig machten und deren Kampfverbände in ihre Strukturen inkorporierten. Unter den Taliban verfestigten sich die Strukturen des Gewaltmarktes/der Schattenökonomie, da auch sie das Land nicht flä-

³³⁸ Auf die Taliban setzten auch Saudi Arabien, das mit den Taliban eine ähnliche religiöse Weltsicht teilte (Deobandi-Wahhabismus) und das den Einfluss des schiitischen Irans in Afghanistan fürchtete sowie zumindest zu Beginn die USA, die dadurch ihre wirtschaftlichen (Öl) und regionalen (Eindämmung des Einflusses Irans) Interessen wahren wollten.

³³⁹ Dazu ist anzumerken, dass die tausenden JUI-Madrasas keiner zentralen Organisation oder Hierarchie unterlagen und in ihnen keine einheitliche Lehre verbreitet wurde; dies hat dazu geführt, dass sich aus der JUI heraus einige besonders extremistische Madrasas entwickelt hatten. Die bedeutendste dieser radikalen JUI-Madrasas wurde die von Maulana Haq, die zum Hauptausbildungslager der Taliban-Führung wurde: Mindestens acht Taliban-Kabinetts-/Schuramitglieder hatten einen Abschluss an ihr gemacht. Außerdem fungierte Haq als Berater von Taliban-Führer Omar und als Lobbyist für die Taliban in Pakistan/dem ISI.

³⁴⁰ Vgl.: Rashid, Ahmed, a.a.O. (FN 334), S. 62 ff.

chendeckend kontrollieren konnten, vor allem aber, da sie selbst aktiv in diesem Gewaltmarkt involviert waren: Neben der finanziellen und materiellen Unterstützung durch Pakistan und Saudi Arabien finanzierten sie sich und ihren Kampf vor allem dadurch, dass sie das Land zu einem Drehkreuz des regionalen Schmuggelgeschäfts machten (damit sollen die Taliban jährlich über zwei Milliarden US-Dollar eingenommen haben) und den Drogenhandel, von dem sie mit 20 Prozent Gewinnbeteiligung profitierten, toleriert haben (Afghanistan stieg mit einem Marktanteil von 75 Prozent zum weltweit größten Heroinproduzenten auf).³⁴¹ Ende September 1996 nahmen sie schließlich Kabul ein und Pakistan, Saudi Arabien und die Vereinigten Arabischen Emirate erkannten die Taliban und das von ihnen ausgerufene "Islamische Emirat Afghanistan" umgehend an. Infolge der Machtübernahme der Taliban schlossen sich die übrigen Bürgerkriegsparteien, die sich bis dahin erbittert bekämpft hatten, zur sogenannten Nordallianz zusammen. Da wie schon so oft interne Streitigkeiten ("Bruderkampf") einem gemeinsamen Handeln der heterogenen Allianz im Weg standen, gelang es den Taliban im Sommer 1998 schließlich auch Nord- und Zentralafghanistan zu erobern; abgesehen von einzelnen Widerstandsnestern war Masud, der das im äußersten Nordosten des Landes gelegene Panjshirtal kontrollierte, der letzte verbliebene Widersacher der Taliban. Bis zu seiner Ermordung zwei Tage vor dem 11. September konnte er von den Taliban nicht besiegt werden.³⁴² Die durch die Taliban erkaufte (lokale Warlords), gewaltsam (gegen Nordallianz) und durch eine rigide und puritanische Islamauslegung erzwungene Ruhe im Land führte schließlich dazu, dass Afghanistan zur Basis einer "islamistischen Internationalen" werden konnte, die dazu diente, muslimische Extremisten aus aller Welt ideologisch und militärisch zu trainieren und auf den "Heiligen Krieg" gegen die USA/den Westen und ihre Verbündeten vorzubereiten. In den folgenden Jahren gingen dadurch von Afghanistan und den dort herrschenden Zuständen und Entwicklungen nicht mehr nur Bedrohungen für die lokale (Bürgerkrieg, humanitäre Katastrophe) und regionale (Kriegswirtschaft, Destabilisierung) Sicherheit, sondern auch Bedrohungen für die Sicherheitsinteressen der (westlichen) Staatenwelt aus. Die Entwicklungen in Afghanistan wurden wieder von weltpolitischer Bedeutung, auch wenn die globale Dimension trotz vieler Anzeichen schon während der zweiten Hälfte der 1990er Jahre (z.B. Anschläge auf US-Botschaften in Daressalam und Nairobi im August 1998) erst mit dem 11. September in vollem Umfang ins Bewusstsein der Weltöffentlichkeit rückte.³⁴³ Im Folgenden soll die Entstehung des Al Qaida Netzwerkes und die Bedeutung Afghanistans in diesem Zusammenhang beleuchtet werden, d.h. es soll auf die Ursache eingegangen werden,

³⁴¹ Vgl.: Schetter, Conrad, a.a.O. (FN 292), S. 133.

³⁴² Vgl.: Schetter, Conrad, a.a.O. (FN 292), S. 125 ff.

³⁴³ Vgl.: Vgl.: Poya, Abbas, a.a.O. (FN 307), S. 273 ff.

die die internationale (westliche) Staatengemeinschaft dazu veranlasst hat, in Afghanistan zu intervenieren.

Bereits dem afghanischen Widerstand gegen die sowjetischen Besatzung hatten sich zahlreiche arabische Freiwillige (aber auch Muslime aus Europa, China, Südostasien, Afrika, der Kaukasusregion etc.) teilweise unter aktiver Förderung ihrer jeweiligen Heimatländer (insbesondere Saudi Arabiens, das seine Wahabbismus-Lehre verbreiten und sich gleichzeitig seiner eigenen Radikalen entledigen wollte) mit Unterstützung Pakistans und unter Duldung der USA angeschlossen. Insgesamt, so die Schätzung von Rashid, kämpften zwischen den Jahren 1982 und 1992 35.000 radikale Muslime aus 43 islamischen Ländern im afghanischen (Bürger-)Krieg; zehntausende weiterer "Dschihad-Touristen" kamen in jener Zeit, um eine der neuen Madrasas zu besuchen und Kontakte mit anderen Islamisten zu knüpfen.³⁴⁴ Die ideologische Inspirationsquelle der sogenannten "arabischen Afghanen" war der in Peschawar lebende jordanische Palästinenser Azzam, der mit seinen Schriften ("Die Verteidigung der Länder der Muslime ist die wichtigste der individuellen Glaubenspflichten") die theoretische Grundlage für den Dschihad gegen die Sowjetunion und zur Befreiung vorgebliche oder tatsächlich besetzter muslimischer Länder lieferte. Unter seiner Führung entstanden die ersten internationalen Netzwerke von Islamisten, die später die Grundlage für die Entstehung Al Qaidas bilden sollten. Nach dem Abzug der Sowjetunion kehrten viele der "arabischen Afghanen", unter anderem Osama Bin Laden, in ihre Heimatländer zurück (vor allem nach Saudi Arabien, Ägypten, Jemen und Algerien), führten dort (Ägypten und Algerien) ihren Kampf gegen die eigenen Regierungen weiter oder beteiligten sich an der Seite ihrer muslimischen Glaubensbrüdern an den Kriegen auf dem Balkan, im Kaukasus, auf den Philippinen oder in Kaschmir. Ab den frühen 1990er Jahren begann Osama bin Laden, wohlhabender Sohn einer einflussreichen saudischen Bauunternehmerfamilie, nachdem er sich mit der saudischen Herrscherfamilie wegen der Stationierung amerikanischer Truppen auf saudischem Boden im Zug des Irak-Kriegs überworfen hatte und des Landes verwiesen worden war, aus den weltweit verstreuten Afghanistan-Veteranen eine internationale Organisation zu formen. Im Jahr 1996 kehrte er schließlich aus dem Jemen kommend, von wo er auf Druck der Amerikaner ausgewiesen worden war, in das von den Taliban errichtete "Islamische Emirat Afghanistan" zurück. Dort gelang es ihm unter dem Schutz der Taliban, die im Gegenzug von ihm und den internationalen Islamisten Geld und Unterstützung bei ihrem Kampf gegen die Nordallianz erhielten, das transnationale Al Qaida Netzwerk aufzubauen. In den Jahren 1997/1998 erhielt Al Qaida, nachdem der Ägypter Aiman Zawahiri mit seinen Anhängern der bis dahin sau-

³⁴⁴ Vgl.: Rashid, Ahmed, a.a.O. (FN 334), S. 222 ff.

disch-jemenitisch dominierten Organisation beigetreten war, schließlich ihre endgültige Form.³⁴⁵ Die programmatische Grundlage ihres Handelns ist die "Fatwa Urging Jihad Against Americans" vom 23. Februar 1998,³⁴⁶ der internationale Kampf gegen den Westen, speziell gegen die USA wird darin als Ziel benannt; der "politische" Zweck ist, den Westen/die USA aus den Ländern des Islam zu vertreiben, um danach die dortigen Regierungen (speziell diejenige Saudi Arabien und Ägyptens) stürzen zu können.³⁴⁷

3.2.1.4 Der 11. September, die militärische Reaktion der USA sowie die macht- und sicherheitspolitischen Ausgangsbedingungen und sicherheitsrelevanten Herausforderungen am Vorabend der internationalen Statebuilding-Intervention

Die Gefahren und Bedrohungen, die vom von den Taliban "beherrschten" aber de facto gescheiterten Staat Afghanistan für die afghanische Bevölkerung, für die regionale Stabilität und, da sich das Al Qaida-Netzwerk in dem Land eingenistet hat, für den "Weltfrieden" bzw. die Sicherheitsinteressen der (westlichen) Staatenwelt ausgingen, wurden durchaus schon Ende der 1990er Jahre erkannt. So bombardierten die USA zwei Wochen nach den Anschlägen auf die US-Botschaften in Tansania und Kenia im August 1998, nachdem Osama Bin Laden als Drahtzieher der Attacken identifiziert worden war, mit "Cruise Missiles" verschiedene Ausbildungslager des Terror-Netzwerkes in Afghanistan. Die Gefahr durch Bin Laden bzw. Al Qaida, die nach Meinung der USA in zahlreiche weitere Anschläge und Anschlagpläne der 1990er Jahre verwickelt waren, wurde also schon lange vor den Ereignissen des 11. Septembers erkannt. Die entsprechenden Konsequenzen wurden jedoch nicht gezogen: Zwar wurden von Seiten der USA die Zahl der Anti-Terror-Spezialisten in den Geheimdiensten erhöht und die Etats zur Terrorismusbekämpfung aufgestockt, was in der Folge weltweit zur Verhaftung zahlreicher Islamisten, die (vermeintlich) in Kontakt mit Al Qaida standen und Anschläge auf US-Einrichtungen planten, führte; von Seiten der Staatengemeinschaft wurde von den Taliban die Auslieferung Bin Ladens gefordert (VN-Sicherheitsrat-Resolution 1267 vom 15. Oktober 1999)³⁴⁸ und Sanktionen wegen Unterstützung des internationalen Terroris-

³⁴⁵ Vgl.: Steinberg, Guido/Hartung, Jan-Peter, a.a.O. (FN 319), S.692 ff.; und Kepel, Gilles, a.a.O. (FN 153), S. 182 ff. und 272 ff.

³⁴⁶ Vgl.: Osama Bin Laden: Fatwa Urging Jihad Against Americans vom 23. Februar 1998, online unter: www.mideastweb.org/osamabinladen2.htm [Stand: August 2011].

³⁴⁷ Vgl.: Richardson, Louise: Was Terroristen wollen, Frankfurt am Main 2007, S. 223.

³⁴⁸ Eine Auflistung aller VN-Sicherheitsrats-Resolutionen und Dokumente zu Afghanistan in deutscher Übersetzung und die entsprechenden Verknüpfungen zu den Dokumenten ist online unter folgender Adresse zu finden: www.unric.org/de/frieden-und-sicherheit/22 [Stand: August 2011].

mus gegen das Taliban-Regime verhängt (VN-Sicherheitsrat-Resolutionen 1267 vom 15. Oktober 1999 und 1333 vom 19. Dezember 2000), doch eine Strategie zur längerfristigen Eindämmung des islamistischen Terrorismus, d.h. in erster Linie eine Strategie, wie der im Umfeld des schwelenden *neuen Krieges* in Afghanistan entstandene sichere Hafen für Al Qaida trockengelegt werden könnte, wurde weder von den USA noch von der Staatengemeinschaft entwickelt.³⁴⁹ Zusammenfassend muss festgestellt werden, dass die Entwicklungen in Afghanistan von der internationalen Staatengemeinschaft/vom Westen nicht ausreichend beachtet und in ihrer sicherheitspolitischen Dimension falsch eingeschätzt wurden, und dies trotz der Erkenntnis, dass Afghanistan zur Basis des internationalen Terrorismus geworden war, trotz der wachsenden Radikalität der Taliban (vor allem nach dem Tod des dem gemäßigten Flügel der Taliban angehörenden Schura-Vorsitzenden Mullah Mohammed Rabbani im März 2001), trotz des wachsenden Einflusses Al Qaidas/Bin Ladens auf die Politik der Taliban/Mullah Omars, trotz zahlreicher gezielter Provokationen seitens der Taliban gegenüber der internationalen Staatengemeinschaft (z.B. Festnahme der europäischen Frauenbeauftragten Bonino bei ihrem Besuch in Kabul im September 1997; Zerstörung der Buddha-Statuen von Bamyán im März 2001), trotz eines gegenüber den VN und NROs wachsenden feindseligen Klimas (z.B. Versuch der Taliban im Juni 1998, alle Hilfsorganisation zwangsweise auf dem Campus des Kabuler Polytechnikums zu konzentrieren; Verhaftung von Mitarbeitern der Hilfsorganisation Shelter Now unter dem Vorwurf der christlichen Missionierung im August 2001) und trotz der damit in Zusammenhang stehenden sich rapide verschlechternden humanitären Situation der Zivilbevölkerung (so warnten die VN im Sommer des Jahres 2001 vor einer Hungerskatastrophe im folgenden Winter, von der bis zu 5,5 Millionen Menschen betroffen sein könnten).³⁵⁰

Erst in Folge der Terroranschläge auf die USA am 11. September 2001, bei denen fast 3000 Menschen getötet wurden, stand Afghanistan schlagartig wieder im Fokus der internationalen Aufmerksamkeit: 19 islamistische Terroristen, von denen mindestens vier in direkter Verbindung zu Bin Laden/Al Qaida standen, haben mit vier entführten Passagierflugzeugen die Symbole der wirtschaftlichen und militärischen Macht der USA attackiert.³⁵¹ Bereits am 19. September wurde Bin Laden und das Al Qaida Netzwerk vom damaligen US-Außen-

³⁴⁹ Zu den US-Bemühungen bei der Bekämpfung Bin Ladens/Al Qaidas während der 1990er Jahre, vgl.: Rashid, Ahmed, a.a.O. (FN 334), S. 228 ff. Die mangelnde Beachtung der Entwicklungen in Afghanistan bzw. der mangelnde Wille, das Problem Afghanistan anzugehen, ist zu einem erheblichen Teil darauf zurückzuführen, dass der sicherheitspolitische Fokus des Westens Ende der 1990er Jahre auf der Balkan-Region lag.

³⁵⁰ Vgl.: Schetter, Conrad, a.a.O. (FN 292), S. 134 ff.; und: Rashid, Ahmed, a.a.O. (FN 334), S. 23 ff.

³⁵¹ Mutmaßlich sollte mit dem Flugzeug, das in Pennsylvania auf einem Feld abstürzte, der Sitz des amerikanischen Präsidenten, Camp David, und somit auch ein politisches Symbol der US-Macht getroffen werden.

minister Powell öffentlich als Drahtzieher benannt. Am 20. September forderten die USA von den Taliban die Auslieferung Bin Ladens, die sich dieser Forderung jedoch verweigerten. Gleichzeitig bauten die USA mit der "Coalition against Terrorism" ein ad hoc-Bündnis zur weltweiten Bekämpfung des internationalen islamistischen Terrors auf. Angesichts des Schocks wegen die Terroranschläge bzw. angesichts des Bewusstwerdens der Bedrohungen des "Weltfriedens" durch Al Qaida und durch das von den Taliban beherrschten und gescheiterten Afghanistan war die Solidarität durch die Weltgemeinschaft und die Unterstützung dieser Bemühungen nahezu uneingeschränkt: Bereits am 12. September stellte der VN-Sicherheitsrat in der Resolution 1368 die Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit durch den internationalen Terrorismus fest und erkannte in diesem Zusammenhang das Selbstverteidigungsrecht der USA gemäß Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen an.³⁵² Ebenfalls am 12. September rief der NATO-Rat erstmals in seiner Geschichte den Bündnisfall nach Artikel 5 des Washingtoner Vertrags aus; in den folgenden Tagen räumten mehr als 40 Länder den USA Lande- und Überflugrechte ein und lieferten geheimdienstliche Informationen; Russland und sein damaliger Präsident Putin stellten einen Einsatz russischer Truppen an der Seite der NATO/USA in Aussicht und rüsteten den militärischen Anführer der Nordallianz Mohammad Fahim mit militärischem Gerät aus (unter anderem Panzer und 20 Helikopter); Saudi Arabien und die Vereinigten Arabischen Emirate brachen ihre diplomatischen Kontakte zum Taliban-Regime ab, das pakistanische Militärregime um Präsident Musharraf ließ, nachdem der Druck von Seiten der USA zu groß geworden war ("wer nicht für uns ist, ist gegen uns"), die Taliban (offiziell) fallen und selbst der Iran zeigte sich kooperativ, indem er seine Grenzen zu Afghanistan schloss und eine Unterstützung der Nordallianz ankündigte. Am 7. Oktober schließlich begann unter Führung der USA die "Operation Enduring Freedom" (OEF) mit dem Ziel, Afghanistan als Operationsbasis Al Qaidas auszuschalten und die militärische Schlagkraft der Taliban zu zerstören, um die Bedrohung der aus Afghanistan operierenden Al Qaida zu beseitigen und die Taliban-Herrschaft über Afghanistan zu beenden. Während sich die USA und die sich an diesen Operationen beteiligenden Briten auf die Bombardierung der Infrastruktur und der größeren Verbände der Taliban sowie auf die Zerstörung der Al Qaida-Camps mittels der Luftwaffe und von See abgefeuerter "Cruise Missiles" konzentrierten – als Bodentruppen kamen nur kleine Spezialeinheiten zum Einsatz, die die Führungskader der Taliban und Al Qaidas aufspüren (was allerdings nur bedingt gelang),

³⁵² Vgl.: Resolution des VN-Sicherheitsrats 1368 vom 12. September 2001, online unter: www.un.org/Depts/german/sr/sr_01-02/srband_01res.pdf [Stand: August 2011]. Diese Resolution und die Resolution 1373 vom 28. September 2001 – online unter: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/557/43/PDF/N0155743.pdf?OpenElement> [Stand: August 2011] stellen die völkerrechtliche Grundlage der später gestarteten OEF dar.

die die Ziele für die Luftschläge identifizieren und die die Nordallianz logistisch und taktisch unterstützen sollten – gelang es der Nordallianz, jenem bereits erwähnten fragilen Bündnis einstiger Mujahedin-Parteien und Warlords, mit Hilfe umfangreicher internationaler Unterstützung am Boden den Widerstand der Taliban binnen weniger Wochen zu brechen: Am 10. November wurde Mazar-i Scharif, am 13. November Kabul, am 26. November Kunduz und am 6. Dezember schließlich die Taliban-Hochburg Kandahar von den Truppen der Nordallianz eingenommen; die Taliban und Al Qaida Kämpfer, aus deren Führungsriege während dieser ersten Wochen praktisch niemand getötet wurde oder gefangen genommen werden konnte, zogen sich, nachdem sie sich eine Zeitlang in den Tora-Bora-Bergen im Osten Afghanistans verschanzt hatten, in die unzugänglichen paschtunischen Stammesgebiete jenseits der afghanisch-pakistanischen Grenze oder in die südlichen Provinzen Afghanistans zurück.³⁵³ Während die heterogene Nordallianz die Kontrolle über Kabul und die großen Städte des Landes übernahm, stießen in den ländlichen Gebieten hunderte lokaler Warlords und (Stammes-)Milizen in das entstandene Machtvakuum.³⁵⁴ Parallel zur militärischen Reaktion der USA auf die terroristischen Angriffe setzten unter Leitung des VN-Sonderbeauftragten für Afghanistan Lakhdar Brahimi internationale diplomatische Bemühungen ein, mit dem Ziel, ein erneutes Abgleiten Afghanistans in einen Bürgerkrieg zu verhindern bzw. Afghanistan aktiv dabei zu unterstützen, eine friedliche staatliche (Nachkriegs-)Ordnung zu errichten.³⁵⁵ Bevor auf die politischen Wiederaufbau-Bemühungen bzw. auf die internationale Statebuilding-Strategie in den Jahren 2001 bis 2005 eingegangen werden soll (3.2.2), muss ergänzend zu der weiter oben beschriebenen sozioökonomischen Ausgangslage Ende des Jahres 2001 (siehe Seite 168 ff.) bzw. zu den grundlegenden Restriktionen staatlicher politischer Herrschaft in Afghanistan (siehe Seite 169 ff.) auf die macht- und sicherheitspolitischen Ausgangsbedingungen und sicherheitsrelevanten Herausforderungen am Vorabend der internationalen Statebuilding-Intervention eingegangen werden.

Zunächst lässt sich feststellen, dass die während des 20. Jahrhunderts zumindest in den urbanen Zentren rudimentär entstandenen staatlichen Strukturen nicht mehr existierten (insbe-

³⁵³ Vgl.: Jones, Seth G.: In the graveyard of empires – America`s war in Afghanistan, New York 2009, S. 86 ff.; vgl.: Berger, Silvia/Kläy, Dieter/Stahel, Albert A.: Afghanistan – ein Land am Scheideweg, Zürich 2002, S. 114 ff.; und vgl.: Schetter, Conrad, a.a.O. (FN 292), S. 136 ff.

Die Taliban verloren zwar etwa 20 Prozent ihrer Kampfkraft, d.h. sie waren schwer getroffen, besiegt waren sie aber nicht, zumal, wie beschrieben, praktisch ihre gesamte Führungsstruktur intakt geblieben war. Vgl.: Rashid, Ahmed, a.a.O. (FN 335), S.340 ff.

³⁵⁴ In den verschiedenen Regionen übernahmen (altbekannte) Warlords die Macht: In Herat setzte sich z.B. erneut Khan fest und in der Umgebung von Masar-e Sharif konnte nach Kämpfen um die regionale Vorherrschaft zwischen den usbekischen Warlords Dostum und Malik letztendlich Dostum seinen Herrschaftsanspruch durchsetzen. Vgl.: Krech, Hans: Der Afghanistankonflikt (2002-2004), Berlin 2004, S. 42.

³⁵⁵ Vgl.: Resolution des VN-Sicherheitsrats 1378 vom 14. November 2001, online unter: www.un.org/Depts/german/sr/sr_01-02/srband_01res.pdf [Stand August 2011].

sondere ein funktionierendes Gewaltmonopol), d.h. das Ziel der Staatengemeinschaft und ihrer afghanischen Partner war es nicht/konnte es nicht sein, staatliche Strukturen *wiederaufzubauen*, sondern überhaupt aufzubauen.³⁵⁶ Außerdem wurde die Statebuilding-Intervention nicht in einem Postkonflikt-Umfeld begonnen, sondern parallel zu einem offen geführten *neuen Krieg* (OEF gegen Taliban/Al Qaida) und im Umfeld des schwelenden afghanischen *neuen Kriegs* gestartet; da die Statebuilding-Mission und die Militärintervention (OEF) im Prinzip von denselben (westlichen) Kräften durchgeführt wurde, musste das Statebuilding-Vorhaben nicht nur in einem unsicheren *neuen kriegerischen* Umfeld, sondern von Anfang an gegen offene (militärische) Widerstände (Taliban) durchgesetzt werden. In Bezug auf die konkret gegebenen macht- und sicherheitspolitischen Ausgangsbedingungen und sicherheitsrelevanten Herausforderungen der Statebuilding-Intervention waren im Kern zwei Faktoren von Bedeutung: Zum einen war das Taliban-/Al Qaida-Problem, das parallel zur internationalen Statebuilding-Mission von der unter US-Führung stehenden OEF mit militärischen Mitteln gelöst werden sollte, nicht beseitigt; zum anderen determinierte die Fragmentierung Afghanistans in zahlreiche von regionalen und lokalen Warlords beherrschte Einflussbereiche die Statebuilding-Absichten der Staatengemeinschaft und ihrer afghanischen Verbündeten in erheblichem Maße.³⁵⁷ Wie beschrieben war die Herrschaft der Taliban innerhalb weniger Wochen in sich zusammengebrochen; machtpolitisch spielten sie somit keine Rolle mehr. Einer der Gründe war, dass die Taliban ihr anfängliches Ansehen wegen ihres brutalen militärischen Vorgehens im Kampf gegen die Nordallianz, wegen ihres repressiven Auftretens gegenüber der Zivilbevölkerung, wegen der Einschränkung der Autonomie der Paschtunen (Wehrpflicht, immer höhere Steuern für ihren Kampf) und wegen der Lebensmittelknappheit bzw. der katastrophalen humanitären Lage bei den Afghanen, auch bei den mit ihnen grundsätzlich sympathisierenden paschtunischen Stämmen verspielt hatten und deshalb kaum Unterstützung von der Bevölkerung erhielten.³⁵⁸ Der entscheidende Grund war jedoch, dass die Taliban den USA und ihren afghanischen Verbündeten, die mit modernen Waffen, Informationen etc. versorgt wurden, militärisch weit unterlegen waren; dies veranlasste die Taliban (und Al Qaida) dazu, nach dem Zusammenbruch einer ersten Verteidigungslinie auf eine einer direkten militärischen Konfrontation ausweichende Taktik zu setzen: Viele Kämpfer und ihre Führungskader suchten im unwegsamen afghanisch-pakistanische Grenzgebiet bzw. in den paschtunischen

³⁵⁶ Vgl.: Glatzer, Bernt, a.a.O. (FN 302), S. 11.

³⁵⁷ Zum Warlord-Phänomen in Afghanistan und der dort entstandenen Bürgerkriegsökonomie, vgl.: Schetter, Conrad: Kriegsfürstentum und Bürgerkriegsökonomie in Afghanistan, in: Arbeitspapiere für Internationale Politik und Außenpolitik (AIPA 03/2004), online unter: www.jaeger.uni-koeln.de/fileadmin/templates/publikationen/aipa/aipa0304.pdf [Stand: August 2011].

³⁵⁸ Rashid, Ahmed, a.a.O. (FN 334), S. 148 ff.

Stammesgebieten Pakistans (Süd-Waziristan, Baluchistan, den sogenannten "Federal Administered Tribal Areas" (FATA`s) und North West Frontier Province) Zuflucht; so gelang bis Ende 2001 tausenden Taliban-Kämpfern und rund tausend internationalen Kämpfern, die zu Bin Ladens Netzwerk gehörten, die Flucht über die 2500 Kilometer lange pakistanisch-afghanische Grenze nach Pakistan;³⁵⁹ diese Massenflucht, die maßgeblich damit in Zusammenhang steht, dass die USA keine Bodentruppen einsetzen wollten, und das strategische Versagen, diese nicht verhindert zu haben, stellt rückblickend den ersten und größten Fehler des internationalen Gesamtengagements dar.³⁶⁰ Denn der abweisende Naturraum, die Größe und der grenzüberschreitende Charakter dieses Gebiets, in dem sich noch nie staatliche Ordnung durchsetzen konnte (so haben die FATA`s in Pakistan einen eigenen politischen Status, der den dort lebenden Paschtunen weitreichende Autonomie zugesteht), die nicht nur aus strategischen Erwägungen sondern auch aufgrund ideologischer Überzeugung anhaltende Unterstützung der Taliban durch Teile der pakistanischen Sicherheitsbehörden, die Vernetzung der paschtunischen Taliban mit den örtlichen paschtunischen Stämmen, mit denen sie familiär und freundschaftlich verbunden sind, die gleichen Wert- und Normvorstellungen teilen und gemeinsam in (militanter) Opposition zu den politischen Vorstellungen (z.B. Frauenrolle) der westlichen Interventen bzw. der jeweiligen Regierungen in Kabul/Islamabad stehen, ihre ideologischen Wurzeln in den zu hunderten in Pakistan existierenden Madrasas, in denen nach wie vor ihre Ideologie ("Islam paschtunischer Prägung") unterrichtet wird, in die sich viele von ihnen zunächst zurückzogen und die ein nahezu unerschöpfliches Reservoir an Nachwuchs liefern, und der Umstand, dass die Taliban als irreguläre militärische Kräfte nicht als solche zu erkennen sind und einer direkten militärischen Konfrontation aus dem Weg gehen können, machte und macht eine Verfolgung und nachhaltige militärische Vernichtung der Taliban bzw. eine militärische Eindämmung des von ihnen angeführten Aufstandes nahezu unmöglich.³⁶¹ Die Taliban, deren nicht verhandelbares, totalitäres "politisches" Programm unmittelbar auf Afghanistan ausgerichtet ist (Errichtung eines islamischen Staates), blieben somit als sicherheitsrelevanter Faktor für die weiteren Entwicklungen in Afghanistan von entscheidender Bedeutung bzw. stellten die Staatengemeinschaft und ihr Statebuilding-Vorhaben vor eine große sicherheitspolitische Herausforderung, die, wie bereits erwähnt, in den ersten Jahren des internationalen Engagements primär im Rahmen der OEF (militärisch) zu lösen

³⁵⁹ Vgl.: Jones, Seth G., a.a.O. (FN 353), S. 95 ff.

³⁶⁰ Die Taliban verloren zwar etwa 20 Prozent ihrer Kampfkraft, d.h. sie waren schwer getroffen, besiegt waren sie aber nicht, zumal, wie beschrieben, praktisch ihre gesamte Führungsstruktur intakt geblieben war. Vgl.: Rashid, Ahmed, a.a.O. (FN 335), S.340 ff.

³⁶¹ Vgl.: Schetter, Conrad: Die paschtunischen Stammesgebiete zwischen Taliban und NATO, in: Informationsprojekt Naher und Mittlerer Osten (inamo Nr.48/2006), S.10.

versucht wurde. Im Hinblick auf die sicherheitspolitische Herausforderung durch Al Qaida stellte sich die Situation nach der Zerstörung ihrer Ausbildungslager bzw. nach ihrer weitgehenden Vertreibung aus Afghanistan folgendermaßen dar: Ihre Anhänger konnten die paschtunischen Stammesgebiete in Pakistan, in denen sie nach wie vor viele Sympathisanten hatten (einige haben "ingeheiratet", andere erkaufte sich die Unterstützung), als Rückzugsraum und später auch wieder zur Ausbildung internationaler Dschihadisten nutzen; durch ihre Zusammenarbeit mit den Taliban bzw. durch ihren ideologischen Einfluss auf diese blieben sie als sicherheitsrelevanter Faktor auch für die Entwicklungen in Afghanistan von Bedeutung. Angesichts der Tatsache, dass Al Qaida anders als die lokal verwurzelten Taliban aber eine globale Mission verfolgten und verfolgen und nach der Zerstörung ihrer Operationsbasis Afghanistan und ihrer Vertreibung aus Afghanistan das Land nicht nur in Richtung Pakistan, sondern auch in Richtung ihrer Heimatländer (hauptsächlich die Golfstaaten), in andere Länder mit Al Qaida Stützpunkten (z.B. Jemen oder Somalia) oder aber ab dem Jahr 2003 in den Irak verließen, stellte und stellt Al Qaida eher eine regionale (Pakistan) und globale als eine lokale in Afghanistan zu bewältigende sicherheitspolitische Herausforderung dar, der unter anderem im Rahmen der OEF begegnet wurde und wird.³⁶²

Die zweite sicherheitsrelevante Herausforderung, vor der Afghanistan und die Staatengemeinschaft stand, war, dass das Land nach dem Zusammenbruch des Taliban-Regimes schnell in zahlreiche kaum fixierbare Herrschaftsgebiete zerfiel, die einerseits von regionalen Warlords/Kommandeuren, die in ihren jeweiligen Herrschaftsgebieten quasistaatliche Strukturen aufbauten, andererseits von den unzähligen lokalen Warlords/Kommandeuren, (Stammes-)Milizen, Drogenbaronen, kriminellen Banden aber auch Taliban-Gruppierungen, d.h. von unzähligen privaten Gewaltakteuren mit zumeist multiplen Identitäten, die je nach politischen und wirtschaftlichen Erwägungen gewechselt werden können, kontrolliert wurden und die alle in irgendeiner Form von der afghanischen Bürgerkriegsökonomie profitierten. Nach Schetter gab es in Afghanistan Anfang der 2000er Jahre zwischen 75.000 und 250.000 "hauptberufliche" Milizionäre und zwischen 500.000 und einer Millionen "Gelegenheitskämpfer".³⁶³ Die Ursache der herrschaftlichen Fragmentierung Afghanistans ist in dem seit jeher bedeutsamen Phänomen des Partikularismus, d.h. in dem Umstand, dass räumliche (Dorf, Talschaft, Region) oder soziale (Familie, Clan, Stamm) Gemeinschaften die entscheidenden Identitäts- und Handlungsbezüge darstellen, zu sehen; wie bereits oben gezeigt, stellte dies schon immer ein Hindernis für die herrschaftliche Durchdringung des Landes dar. Für die reale macht- und

³⁶² Vgl.: Jones, Seth G., a.a.O. (FN 353), S. 96 ff.

³⁶³ Vgl.: Schetter, Conrad, a.a.O. (FN 357), S. 13.

sicherheitspolitische Ausgangslage Ende des Jahres 2001 war allerdings entscheidend, dass infolge des fast 25 Jahre andauernden (Bürger-)Kriegs und angesichts der florierenden Bürgerkriegsökonomie die Identitäts- und Handlungsbezüge bzw. Loyalitäten der Zivilbevölkerung nicht mehr den während des Krieges zurückgedrängten traditionellen Stammesführern und traditionellen religiösen Würdeträgern galten, sondern freiwillig oder aufgrund von Zwang den verschiedenen privaten Gewaltakteuren. Zum Verständnis der realen macht- und sicherheitspolitischen Ausgangslage ist außerdem von Bedeutung, dass die regionalen und lokalen Machthaber/Warlords im afghanischen Kontext nicht nur negativ zu beurteilen sind, sondern durchaus Ansehen in der Bevölkerung genießen: Wie erwähnt, hat es im Verlauf des (Bürger-)Krieges zwar insofern einen Wandel der gesellschaftlichen Strukturen gegeben, dass die Führerschaft von traditionellen Führern zu zahlreichen privaten Gewaltakteuren/Kriegsherren übergegangen war; gleichzeitig sind die traditionellen Gesellschaftsstrukturen (egalitäre Herrschaftsformen, Patronage- und Klientelsysteme) und Vorstellungen (insbesondere ein tiefes Misstrauen gegenüber Kabul/Staatengemeinschaft und ihrem Statebuilding-Vorhaben) aber grundsätzlich erhalten geblieben. Daher sind viele Kriegsherren/private Gewaltakteure, da sie selbst Teil dieser Strukturen sind bzw. diese Vorstellungen teilen, in die vorhandenen gesellschaftlichen Kontexte eingebunden, d.h. ihre Handlungsmöglichkeiten sind einerseits limitiert und ihnen obliegen gewisse Pflichten (z.B. für Sicherheit zu sorgen), andererseits können sie aber auf die Loyalität ihrer Klientel/der Bevölkerung bauen, nicht zuletzt deswegen, weil sie die bestbezahlenden und größten Arbeitgeber sind; die meisten Warlords, aber auch andere private Gewaltakteure (Milizen) standen und stehen also nicht außerhalb der afghanischen Gesellschaft. Dies bedeutet mit anderen Worten, dass die afghanische (Land-)Bevölkerung nicht unbedingt darauf gewartet hat, von der Staatengemeinschaft und der von ihr unterstützten Kabuler Regierung von ihnen "befreit zu werden".³⁶⁴ Im Zug des internationalen Statebuilding-Engagements konnten Warlords/privaten Gewaltakteure, wie zu zeigen sein wird, ihre Stellung weiter festigen: Angesichts der anfangs geringen Präsenz der Staatengemeinschaft/afghanischen Regierung in den Provinzen konnten sie sich bei der Verteilung von humanitärer Hilfe und Ressourcen gegenüber der Staatengemeinschaft, den IOs und NROs als unverzichtbarer Partner gebärden, angesichts des fehlenden staatlichen Gewaltmonopols konnten sie ihre Stellung als "Sicherheitslieferant" ausbauen und bei der Besetzung der neuen staatlichen Institutionen konnten sie nicht übergangen werden, d.h. sie konnten ihre Machtstellung staatlich legitimieren lassen. Die Staatengemeinschaft stand zu Beginn ihres Engagements also erstens vor einem undurchsichtigen Geflecht lokaler Macht-

³⁶⁴ Vgl.: Schetter, Conrad, a.a.O. (FN 357), S. 5 ff.

und Gewaltkonstellationen und stand zweitens einer großen Anzahl autonom agierender, in den gesellschaftlichen Strukturen verwurzelter privater Gewaltakteure gegenüber, die zwar in Konkurrenz zueinander standen, gleichzeitig aber alle vom Status quo, d.h. von der gescheiterten Staatlichkeit/(Bürger-)Kriegsökonomie profitierten und daher den Statebuilding-Absichten der Staatengemeinschaft und den entstehenden staatlichen Strukturen kritisch bis ablehnend gegenüberstanden und deshalb, wie im weiteren Verlauf der Arbeit zu zeigen sein wird, versuchten, die Entwicklungen in ihrem Interesse zu manipulieren oder zu untergraben.³⁶⁵ Die sicherheitspolitische Herausforderung in Bezug auf die Überwindung der Fragmentierung Afghanistans bzw. den Aufbau staatlicher Strukturen an ihrer Stelle bestand darin, den Einfluss der privaten Gewaltakteure entweder (militärisch) zurückzudrängen, insbesondere derjenigen Akteure, die sich nicht in den geplanten Staat integrieren ließen oder lassen wollten (z.B. Hekmatyar, Akteure der organisierte Kriminalität/Drogenindustrie), oder sie, da sie opportunistisch genug waren bzw. erkannten, dass die entstehenden staatlichen Strukturen (Gewaltmonopol) "ihre" Aufgaben (vor allem Sicherheit herstellen) übernehmen können, in die neu aufzubauenden staatlichen (Sicherheits-)Strukturen zu integrieren (insbesondere die regionalen Warlords wie Rashid Dostum oder Ismael Khan, aber auch die zahlreichen lokalen Warlords/Milizen), ohne dass die dezentralen Macht- und Gewaltstrukturen institutionalisiert werden.³⁶⁶ Da im Rahmen der OEF das Ziel verfolgt wurde, Al Qaida und die Taliban zu bekämpfen (und dabei sogar mit diesen privaten Gewaltakteuren kooperiert wurde, was sich negativ auf das Vorhaben, die Warlord-Problematik zu überwinden, auswirkte), musste diese sicherheitspolitische/strategische Herausforderung (eigentlich) im Rahmen der Statebuilding-Intervention (ISAF/UNAMA) bewerkstelligt werden.

3.2.2 Die internationale Statebuilding-Strategie in den Jahren 2001 bis 2005

Einleitend muss noch einmal darauf hingewiesen werden, dass die Darstellung der internationalen Statebuilding-Intervention (ISAF/UNAMA) und die mit ihr verfolgte Strategie, insbesondere die im Rahmen der militärischen Komponente (ISAF) verfolgte Strategie (in diesem Punkt und in Punkt 3.2.5) und ihre spätere Bewertung (3.2.8) nur erfolgen kann, wenn die parallel stattfindende Militärintervention OEF und die mit ihr verfolgte Strategie (Ziel: welt-

³⁶⁵ Vgl.: Schetter, Conrad: Lokale Macht- und Gewaltstrukturen in Afghanistan, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (39/2007), S. 5.

³⁶⁶ Dazu detaillierter: Sedra, Mark: Challenging the Warlord Culture: Security Sector Reform in Post-Taliban Afghanistan, Bonn International Centre of Conversation (BICC) 2002, online unter: www.bicc.de/uploads/pdf/publications/papers/paper25/paper25.pdf [Stand: August 2011].

weite Terrorbekämpfung) mit in die Betrachtung einbezogen wird. Ende des Jahres 2001 waren im Rahmen der OEF ca. 4000 US-Soldaten und eine Reihe militärischer Spezialeinheiten aus anderen Ländern aktiv (im Jahr 2002 wurde die Truppenstärke von OEF auf 10.000, davon 8000 US-Soldaten, erhöht). Ihr militärisches Ziel in Afghanistan war das Aufspüren und Töten mutmaßlicher Terroristen und sonstiger Aufständischer (Taliban); dies wurde durch den koordinierten Einsatz von "Special Forces" am Boden und Einsätzen der Luftwaffe zu erreichen versucht (Taktik).³⁶⁷

Parallel zur OEF setzten, wie weiter oben schon erwähnt, diplomatische Bemühungen unter Leitung des Sonderbeauftragten des VN-Generalsekretärs für Afghanistan Lakhdar Brahimi ein, um ein erneutes Aufflammen des afghanischen Bürgerkrieges zu verhindern bzw. um Afghanistan dabei zu unterstützen, das Land nach fast 25 jährigem Bürgerkrieg politisch und wirtschaftlich wiederaufzubauen (Ziel), um dadurch die Bedrohungen der Sicherheitsinteressen für die (westliche) Staatengemeinschaft, die vom gescheiterten Staat Afghanistan, von den Taliban und insbesondere vom Terrornetzwerk Al Qaida ausgehen, dauerhaft zu beseitigen (Zweck). Vom 27. November bis 5. Dezember 2001 wurden von Brahimi/den VN afghanische Repräsentanten von vier politischen Gruppierungen auf den Petersberg nach Bonn eingeladen, um Gespräche über den institutionellen Wiederaufbau Afghanistans zu führen – 1. Petersberg-Konferenz, die den sogenannten Petersberg-Prozess einleitete. Neben der Nordallianz, die vor allem die ethnischen Minderheiten der Tadschiken, der Hazara und der Usbeken repräsentierte und die als militärischer Sieger über die Taliban die beherrschende Kraft darstellte, waren dies die sogenannte "Rom-Gruppe" um den ehemaligen König Zahir Schah, die von Pakistan unterstützte paschtunische "Peshawar-Gruppe" und die von Teheran unterstützte "Zypern-Gruppe". Nicht eingeladen waren die besiegten Taliban. Am 5. Dezember wurde nach zähen Verhandlungen und auf Druck der Staatengemeinschaft (USA und Russland)/VN ein Abkommen, die sogenannte Bonner Vereinbarung (Bonn Agreement), verabschiedet, in dem ein Zeitplan (Road Map) für den Aufbau politisch-administrativer Strukturen festgelegt wurde und in dem sich die verschiedenen Parteien auf die Einrichtung einer Übergangsregierung unter dem Übergangspräsidenten Hamed Karzai verständigten.³⁶⁸ Im Einzelnen sah das Abkommen folgendes vor: Am 22. Dezember 2001 sollte eine Interimsverwaltung bestehend aus einer Interimsregierung, einer unabhängigen Sonderkommission

³⁶⁷ Vgl.: Jones, Seth G., a.a.O. (FN 353), S. 115. Und vgl.: Löfflmann, Georg: Verteidigung am Hindukusch?, Hamburg 2008, S. 17.

³⁶⁸ Vgl.: Afghanistan-Konferenz Petersberg 2001: Bonner Vereinbarung: Agreement on Provisional Arrangements in Afghanistan Pending the Re-Establishment of Permanent Government Institutions, Bonn 5. Dezember 2001, online unter: <http://unama.unmissions.org/Portals/UNAMA/Documents/Bonn-agreement.pdf> [Stand: August 2011].

und einem Obersten Gerichtshof zunächst für sechs Monate die Herrschaft in Kabul übernehmen. Neben dem von den USA favorisierten paschtunischen Übergangspräsidenten Karzai sollten der Interimsregierung fünf Stellvertreter und 23 weitere Mitglieder angehören, wobei der Nordallianz eine besonders starke Position zugebilligt wurde – sie sollte den Innenminister (Qanuni), den Außenminister (Abdullah) und den Verteidigungsminister (Fahim) stellen. Außerdem sollte die unabhängige Sonderkommission die Einberufung einer ("emergency") Loya Jirga organisieren, die nach Ablauf der 6 Monate ein provisorisches Staatsoberhaupt ernennen und bis spätestens zwei Jahre nach der Loya Jirga Wahlen vorbereiten sollte. Im Rahmen einer zweiten verfassungsgebenden Loya Jirga, die innerhalb von 18 Monaten nach der ersten stattfinden soll, sollte über eine Verfassung beraten werden; bis zu ihrer Verabschiedung sollte die Verfassung aus dem Jahr 1964 gelten. In drei Anhängen des Abkommens wird die internationale Gemeinschaft/VN um Unterstützung bei der Herstellung von Sicherheit und im wirtschaftlichen und politisch-administrativen Bereich gebeten: In Anlage eins des Abkommens ersuchen die Teilnehmer die internationale Gemeinschaft, die neuen afghanischen Behörden dabei zu unterstützen, afghanische Sicherheitskräfte und bewaffnete Streitkräfte aufzubauen und auszubilden. Für die Übergangszeit bis diese zur Verfügung stehen, bitten die Teilnehmer den Sicherheitsrat der VN um die Entsendung einer mit einem VN-Mandat ausgestatteten Sicherheitstruppe, die die Sicherheit in Kabul und den umgebenden Gebieten gewährleisten und beim Wiederaufbau der Infrastruktur Afghanistans Unterstützung leisten soll. Gegebenenfalls, so das Abkommen, könnte die Truppe zu einem späteren Zeitpunkt auch in anderen Städten und Gebieten eingesetzt werden. Gleichzeitig verpflichten sich die afghanischen Teilnehmer dazu, ihre militärischen Einheiten aus Kabul abzuziehen. In Anlage zwei des Abkommens wird die Rolle der VN während der Interimszeit definiert: Dem VN-Sonderbeauftragten und den Vereinten Nationen kommen unterstützende (z.B. Vorbereitung der Wahlen) und beratende Funktion bei der Umsetzung des Abkommens durch die Interimsverwaltung zu. In Anlage drei richten die Teilnehmer konkrete Bitten an die Vereinten Nationen und die internationale Gemeinschaft: Unter anderem sollen sich in Abstimmung mit der Interimsverwaltung Geberländer und multinationale Institutionen am wirtschaftlichen Wiederaufbau Afghanistans beteiligen, die Wiedereingliederung der Mujaheddin in die neu entstehenden Sicherheitsstrukturen unterstützen und in Zusammenarbeit mit der Interimsverwaltung den internationale Terrorismus, den illegalen Drogenanbau und -handel bekämpfen.³⁶⁹

³⁶⁹ Vgl.: Bonner Vereinbarung, a.a.O. (FN 368).

Die Bonner Vereinbarung, deren Ausgestaltung unter hohem Zeitdruck erfolgte und ganz maßgeblich von den inhaltlichen Vorstellungen der internationalen/westlichen Staatengemeinschaft geprägt ist, stellt das Grundlegendokument der in den folgenden Wochen und Monaten von der Staatengemeinschaft weiter ausgestalteten Statebuilding-Strategie dar. Das Statebuilding-Ziel der gemeinsamen Anstrengungen der afghanischen Interimsverwaltung und der Staatengemeinschaft soll laut Bonner Vereinbarung im Einklang mit den Grundsätzen des Islam, der Demokratie, des Pluralismus und der sozialen Gerechtigkeit umgesetzt werden. Mit Blick auf die "Tiefe" des internationalen/VN-Engagements wird deutlich, dass die Verantwortung für die Umsetzung der beschlossenen Maßnahmen größtenteils in afghanische Hände gelegt wurde und durch die eingerichtete Interimsverwaltung vorzunehmen war ("Afghan Ownership"). So sollen laut Abkommen die Afghanen selbst die Verantwortung dafür tragen, Sicherheit, Recht und Ordnung im gesamten Land zu gewährleisten, wobei sie angesichts des Nichtvorhandenseins der dafür benötigten Kräfte von der internationalen Gemeinschaft unterstützt werden sollen, erstens Sicherheitskräfte aufzubauen und zweitens für Sicherheit zu sorgen, zumindest in Kabul und Umgebung. Den VN und der von ihr (ab März 2002) geführten UNAMA-Mission kommt beim Aufbau und der Ausgestaltung der institutionellen Strukturen (nur) eine unterstützende und beratende Funktion zu.³⁷⁰ Die Gestalt der internationalen Statebuilding-Strategie ist in der Bonner Vereinbarung schon deutlich zu erkennen: Es wird das sehr ambitionierte Ziel definiert, die Afghanen zunächst unter der Interimsregierung um Karzai dabei zu unterstützen, einen sich an westlichen Vorstellungen orientierenden Staat aufzubauen; es werden die dafür am dringendsten zu bewältigenden Aufgaben benannt, die neben der Errichtung staatlicher Strukturen, der Erarbeitung einer Verfassung und dem wirtschaftlichen Wiederaufbau laut dem Abkommen in den sicherheitsrelevanten Aufgaben zu sehen sind, nämlich die im Abkommen als Mujaheddin bezeichneten zahlreichen privaten Gewaltakteure/Warlords in die entstehenden staatlichen (Sicherheits-)Strukturen wiederinzugliedern und den internationalen Terrorismus sowie den illegalen Drogenanbau und -handel zu bekämpfen. Das militärische Engagement im Rahmen der internationalen Sicherheitstruppe wurde jedoch zunächst auf Kabul begrenzt, das internationale Statebuilding-Engagement insgesamt beschränkt ("Light Footprint") und die afghanische Eigenverantwortung ("Afghan Ownership") betont. Die Taliban bzw. wie mit ihnen im Zug des geplanten politischen Wiederaufbaus umzugehen ist, wurden in dem Abkommen mit keinem Wort erwähnt.

³⁷⁰ Zur Tätigkeit der VN in Afghanistan vgl.: www.unama-afg.org [Stand: August 2011].

Am 20. Dezember 2001 verabschiedete der VN-Sicherheitsrat entsprechend der in der Bonner Vereinbarung geäußerten Bitte um Unterstützung im Sicherheitsbereich die Resolution 1386, in der die Einrichtung der "International Security Assistance Force" (ISAF) beschlossen wurde.³⁷¹ ISAF wurde mit einem Mandat nach Kapitel VII der VN-Satzung ausgestattet, d.h. zur Erfüllung der ihr übertragenen Aufgaben kann auch Waffengewalt eingesetzt werden. Der Verantwortungsbereich wurde zunächst auf Kabul und Umgebung, die Dauer des Einsatzes auf sechs Monate beschränkt.³⁷² Organisiert und ausgestattet wurde ISAF von einer Staatenkoalition, zunächst ohne die Beteiligung der die OEF führenden USA; kommandiert wurde die zu Beginn knapp 5000 Mann starke Truppe anfänglich in halbjährigem Wechsel von einer sogenannten "Lead Nation", wobei Großbritannien den ersten Turnus übernahm (es folgten die Türkei und die deutsch-niederländische Führung). Kernauftrag der ISAF war laut Resolution 1386, in Zusammenarbeit mit der afghanischen Interimsverwaltung die Aufrechterhaltung der Sicherheit in Kabul und Umgebung zu gewährleisten, damit die afghanische Interimsverwaltung und das Personal der VN ihren zivilen Aufbauarbeiten nachkommen können, und die Interimsverwaltung dabei zu unterstützen, afghanische Sicherheits- und bewaffnete Streitkräfte aufzubauen und auszubilden, d.h. ISAF wurde als unterstützende Stabilisierungs- und Wiederaufbaumission konzipiert.³⁷³ Mit Blick auf die strategische Ausrichtung der ISAF-Mission lässt sich angesichts der Diskrepanz zwischen den im Vorherigen beschriebenen macht- und sicherheitspolitischen Ausgangsbedingungen (3.2.1.4) bzw. den in der Bonner Vereinbarung richtig identifizierten sicherheitsrelevanten Herausforderungen und zu lösenden Aufgaben und dem Umfang/der Ausstattung der Mission sowie der Begrenzung des Verantwortungsbereichs der ISAF auf Kabul und Umgebung feststellen, dass sich diese weniger an der afghanischen Auftragslage orientierte als vielmehr an den Interessen (Abgrenzung zu OEF) und geringen militärisch verfügbaren Kapazitäten der truppenstellenden Länder bzw. den Interessen der die OEF führenden USA: Für die USA stand im Mittelpunkt ihres militärischen Engagements in Afghanistan die militärische Bekämpfung der Taliban/Al Qaida bei

³⁷¹ Interessant ist in diesem Zusammenhang die Beobachtung von Seth Jones, der festhält, dass während in der "Bonner Vereinbarung" noch von einer "International Security Force" gesprochen wurde, diesem Terminus bei der anschließenden Konzeption der Mission (auf Drängen der USA) das Wort "Assistance" beigefügt wurde; dadurch sollte deutlich gemacht werden, dass es nicht Auftrag der ISAF ist, die Sicherheit der afghanischen Bevölkerung zu gewährleisten/für öffentliche Sicherheit/Ordnung zu sorgen; dies liegt nach Ansicht der USA im Verantwortungsbereich der afghanischen Interimsverwaltung. Vgl.: Jones, Seth G., a.a.O. (FN 353), S. 113.

³⁷² Vgl.: VN-Sicherheitsrats-Resolution 1383 vom 20. Dezember 2001, online unter: www.un.org/Depts/german/sr/sr_01-02/srband_01res.pdf [Stand: August 2011].

³⁷³ Zu den Aufgaben der ISAF vgl. auch: Military Technical Agreement zwischen der ISAF und der Interimsverwaltung vom 4. Januar 2002, online unter: www.operations.mod.uk/isafmta.doc [Stand: August 2011]; als weitere Aufgaben wurden definiert: Minenräumen und Kampfmittelbeseitigung, Verantwortung für den Kabuler Flughafen, Wiederaufbau der Infrastruktur.

Für die jeweils aktuelle Auftragslage der ISAF vgl. die offizielle Seite der ISAF: www.isafkabul.org

gleichzeitiger Ausbildung afghanischer Streitkräfte; ein Interesse an einer Sicherung des (nichtvorhandenen) Friedens bzw. einer Beteiligung an der ISAF-Mission hatten sie nicht.³⁷⁴ Die ISAF-Mission war daher von Anfang an folgendem Dilemma unterworfen: Ohne die USA und ihre militärischen Ressourcen konnten weder alle von ihr übernommenen sicherheitsrelevanten Aufgaben (insbesondere der Aufbau einheimischer Sicherheitskräfte, Demobilisierung Kabuls) durchgeführt werden – auch wenn die Grundaufgabe, für Sicherheit im Raum Kabul zu sorgen, im Großen und Ganzen erfüllt wurde – noch konnten die identifizierten, eigentlich entsprechend dem Gesamtziel Statebuilding anstehenden und durchzuführen sicherheitsrelevanten Aufgaben (Drogenproblematik beseitigen, Demobilisierung der privaten Gewaltakteure bzw. Entmachtung/Wiedereingliederung der Warlords), d.h. die Aufgabe, landesweit ein sicheres Umfeld für den zivilen Wiederaufbau zu schaffen und zu sichern, angegangen werden. Die Prioritätensetzung der USA auf den Antiterrorkrieg bzw. ab dem Jahr 2002 auf den Irak und die damit verbundene strategische Schwäche der ISAF-Mission spiegelt sich auch darin wieder, dass, als auf der Geberkonferenz in Tokio im Januar 2002 Brahimi und Karzai den Wunsch äußerten, die ISAF-Truppen auf 20.000 Mann aufzustocken, um auch in anderen großen Städten Afghanistans die Sicherheit wiederherzustellen, dies von den USA abgelehnt wurde.³⁷⁵ Dennoch wurden auf der Tokioter Geberkonferenz auch positive Ergebnisse erzielt: 82 Geber sicherten eine Gesamtsumme von 4,5 Mrd. Dollar für den Wiederaufbau Afghanistans in den folgenden 5 Jahren zu, davon 1,8 Mrd. Dollar für das erste Jahr (im Rahmen der Berliner Afghanistan-Konferenz im Jahr 2004 wurde dieser Betrag um weitere 8,2 Mrd. Dollar aufgestockt), wobei die EU und ihre Mitgliedstaaten die größten Geber waren;³⁷⁶ allerdings muss auch im Hinblick auf die für den Wiederaufbau Afghanistans zur Verfügung gestellten Finanzmittel der Staatengemeinschaft festgestellt werden, dass diese bei weitem nicht so umfangreich ausfielen, wie sie von Experten für notwendig erachtet wurden (27,5 Mrd. Dollar in den ersten sieben Jahren) und wie sie bei früheren Stabilisierungs- und Wiederaufbauinterventionen (z.B. Kosovo) bereitgestellt wurden, wo pro Kopf das Fünf- bis Zehnfache zur Verfügung stand.³⁷⁷ Entsprechend dem afghanischen Ersuchen (Anlage 3 der Bonner Vereinbarung), die Eingliederung der Mujaheddin /privaten Gewaltakteure zu unterstützen, das Drogenproblem zu beseitigen und den internationalen Terrorismus zu bekämpfen, verständigten sich die G-8 Staaten am Rande der Tokioter Konferenz

³⁷⁴ Zu den inneramerikanischen Diskussionen über die in Afghanistan zu verfolgende Strategie und zur Rolle, die die Vorbereitungen des Irak-Feldzugs bei der konkreten Ausgestaltung der amerikanischen Afghanistan-Strategie spielte, vgl.: Jones, Seth G., a.a.O. (FN 353), S. 109 ff.

³⁷⁵ Vgl.: Erffa, Wolfgang von: Konfliktprävention in Afghanistan, in *Internationale Politik* (12/2002), S. 33.

³⁷⁶ Vgl.: Balaj, Barbara, a.a.O. (FN 309), S. 45.

³⁷⁷ Vgl.: Wilke, Boris, a.a.O. (FN 151), S. 17.

außerdem auf eine Aufgabenteilung bei der angestrebten Sicherheitssektorenreform (SSR): Da Anfang 2002 kaum loyale Sicherheitskräfte vorhanden waren, wurde zur Unterstützung der Übergangsverwaltung bei der Etablierung ihres (staatlichen) Gewaltmonopols der Sicherheitssektor in fünf Bereiche aufgeteilt, wobei die Verantwortung und Koordinierung der Wiederaufbaubemühungen in den fünf Bereichen von je einer "Lead Nation" übernommen wurde: Deutschland war für den Aufbau einer afghanischen Polizei (Afghan National Police – ANP), die USA für den Aufbau der afghanischen Armee (Afghan National Army – ANA), Italien für den Aufbau eines Justizsystems, Großbritannien für die Drogenbekämpfung und Japan für den DDR-Prozess zuständig.³⁷⁸ Am 28. März 2002 verabschiedete der UN-Sicherheitsrat schließlich die Resolution 1401, in der die Schaffung der "United Nations Assistance Mission in Afghanistan" (UNAMA) beschlossen wurde; die Hauptaufgaben der UNAMA-Mission sind die Unterstützung des politischen Wiederaufbaus Afghanistans durch die Vorbereitung und Begleitung der zukünftigen Präsidentschafts- und Parlamentswahlen, die Koordinierung aller internationalen Bemühungen und die Unterstützung aller Bemühungen, die einen nachhaltigen Frieden und die Entwicklung Afghanistans voranbringen können.³⁷⁹ Auf der zweiten Afghanistan-Konferenz auf dem Petersberg am 2. Dezember 2002 wurde die Bedeutung des Aufbaus einer afghanischen Armee (Sollstärke: 70.000 Mann) bei gleichzeitiger Durchführung des DDR-Prozesses hervorgehoben und von Seiten der Staatengemeinschaft eine intensive Unterstützung der afghanischen Bemühungen in dieser Sache angekündigt.³⁸⁰ Ab August 2003 übernahm, nachdem sich das Konzept der "Lead Nation" zur Führung der ISAF-Mission als nicht praktikabel erwiesen hatte und nachdem vor allem auch Deutschland ein Engagement der NATO in Afghanistan angeregt hatte, der NATO-Rat die politische Leitung und Koordinierung der ISAF, das NATO-Hauptquartier Europa (SHAPE) die militärische Führung.³⁸¹ Die Mission basierte aber weiterhin auf einem VN-Mandat mit unverändertem Auftrag, an dem auch Nicht-NATO-Staaten teilnahmen. Auf Anfrage Afghanistans und weil auch von den USA die Notwendigkeit eines strategischen Kurswechsels erkannt wurde, wurde in Übereinstimmung mit der Beschlusslage der VN-Sicherheitsresolution 1510 vom 13. Oktober 2003 ab Oktober 2003 das ISAF-Einsatzgebiet auf den Norden und Westen des Landes ausgeweitet, um so die afghanischen Regierung bei der Ausdehnung ihrer Autorität über Kabul

³⁷⁸ Vgl.: Diwell, Lutz: Die deutsche Führungsrolle beim Aufbau der afghanischen Polizei, in: Gomm-Ernsting, Claudia/Günther, Annett (Hrsg.): Unterwegs in die Zukunft – Afghanistan drei Jahre nach dem Aufbruch vom Petersberg, Berlin 2005, S. 382 ff.

³⁷⁹ Vgl.: VN-Sicherheitsrats-Resolution 1401 vom 28. März 2002, online unter: www.un.org/Depts/german/sr/sr_01-02/srband_01res.pdf [Stand: August 2011].

³⁸⁰ Vgl.: Afghanistan-Konferenz Petersberg 2002: Rebuilding Afghanistan, 2. Dezember 2002, online unter: www.unric.org/de/frieden-und-sicherheit/26346 [Stand: August 2011].

³⁸¹ Vgl.: Rühle, Michael: Afghanistan, Deutschland und die NATO, in: Sicherheit und Frieden (01/2009), S. 2.

hinaus zu unterstützen und ein sicheres Umfeld für den Wiederaufbau zu gewährleisten.³⁸² Grund hierfür war, dass sich angesichts des geringen bzw. rein militärischen Engagements der USA im Rahmen der OEF und angesichts der Beschränkung des ISAF-Einsatzes auf Kabul und Umgebung die Sicherheitslage in Afghanistan kontinuierlich verschlechtert hatte und dadurch das Abhalten der für das Jahr 2004 vorgesehenen Wahlen, die einen entscheidenden Meilenstein des Petersberg-Prozesses darstellten, akut gefährdet war: Al Qaida und die Taliban begannen sich zu reorganisieren und die (wieder-)erstarkenden regionalen und lokalen Warlords/privaten Gewaltakteure behinderten die politischen und wirtschaftlichen, afghanischen und internationalen Aufbaubemühungen und erzeugten bei Afghanen und Aufbauhelfern ein Gefühl der Unsicherheit.³⁸³ Auf dem NATO-Gipfel in Istanbul (28. und 29. Juni 2004) wurde schließlich der Entschluss gefasst, den ISAF-Einsatz bis Ende 2006 schrittweise auf ganz Afghanistan auszuweiten (Phase 1: ab September 2004 Nordafghanistan, Kommando Deutschland; Phase 2: ab Februar 2005 Westafghanistan, Kommando Italien; ab Juli 2006 Südafghanistan, Kommando Großbritannien/Niederlande/Kanada; ab Oktober 2006 Ostafghanistan, Kommando USA; das Kommando in Kabul wurde Frankreich übertragen). Der ISAF-Einsatz wurde, so wird es in der Abschlusserklärung von Istanbul deutlich, zur „Schlüsselpriorität“ der NATO.³⁸⁴ Verbunden war der Entschluss, das ISAF-Engagement auf ganz Afghanistan auszuweiten, mit einer schrittweisen Aufstockung der ISAF-Truppen; während zu Beginn des Engagements weniger als 5000 ISAF-Soldaten in Afghanistan stationiert waren, stieg die Zahl kontinuierlich an: waren es im Jahr 2005 bereits doppelt so viele ISAF-Soldaten wie zu Beginn des Engagements, erhöhte sich ihre Zahl im Zug der Ausweitung des Einsatzes auf Süd- und Ost-Afghanistan auf ca. 35.000 Ende 2006. Schließlich wurde die Zahl der eingesetzten Soldaten im Zug des Strategiewechsels (Aufstandsbekämpfung) bzw. im Zug der Prioritätenverlagerung der USA weg vom Irak hin zu Afghanistan bis Ende 2010 auf fast 130.000 Mann aufgestockt.³⁸⁵ Außerdem waren die Ausweitung des ISAF-Engagements und der später vollzogene Strategiewechsel damit verbunden, dass die ISAF vor neue strategische und operative Herausforderungen gestellt wurde: ISAF-Truppen, das wurde spätestens mit der Ausdehnung des Einsatzes in den Süden deutlich, konnten nicht mehr nur

³⁸² Vgl.: VN-Sicherheitsrats-Resolution 1510 vom 13. Oktober 2003, online unter: www.un.org/Depts/german/sr/sr_03-04/sinf59final-res.pdf [Stand: August 2011].

³⁸³ So forderten im Juni 2003 79 NROs ein umfassendes NATO/ISAF-Mandat für ganz Afghanistan, weil die verschlechterte Sicherheitslage und ein Klima der Gewalt ihre Arbeit zunehmend unmöglich machte. Vgl. unter anderen: CARE – A Call for Security, 17. Juni 2003, online unter: www.care.org/newsroom/specialreports/afghanistan/06172003_afghanistan.pdf [Stand: August 2011].

³⁸⁴ Vgl.: NATO-Rat: Abschlusserklärung des Gipfels von Istanbul vom 28./29. Juni 2004, online unter: www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_21023.htm [Stand: August 2011].

³⁸⁵ Vgl.: ISAF: ISAF Placemat Archives, online unter: www.isaf.nato.int/isaf-placemat-archives.html [Stand: August 2011].

ihrem ursprünglich vorgesehenen stabilisierenden Auftrag nachkommen, sondern mussten, da sie mit so genannten feindlich militanten Kräften (Opposing Militant Forces – OMF) konfrontiert wurden, auf diese auch militärisch reagieren (Aufstandsbekämpfung). Zusammengefasst kann in Bezug auf die Ausweitung des ISAF-Einsatzes auf ganz Afghanistan festgestellt werden: Die Übernahme der operativen Gesamtverantwortung für Afghanistan durch die NATO/ISAF und die damit verbundene Übernahme der Verantwortung für die Stabilisierung Afghanistans wurde zum Testfall für die Handlungsfähigkeit der "neuen" NATO, d.h. das NATO-ISAF-Engagement und die in diesem Rahmen erzielten Ergebnisse werden auf die zukünftige politische und militärische Relevanz des Nordatlantischen Bündnisses maßgeblichen Einfluss haben.³⁸⁶

Da sich die internationale Gemeinschaft außerstande sah bzw. nicht willens war, genügend Truppen für eine flächendeckende Sicherheitspräsenz bereitzustellen, wurde, um das Ziel, die internationalen Aktivitäten in den Provinzen zu stärken – kurzfristig zur Sicherung der Durchführung von Wahlen, mittel- und langfristig zur Bereitstellung von Sicherheit, zur Stärkung der staatlich-administrativen Strukturen und zur Ermöglichung des zivilen Wiederaufbaus – auf das Mittel der von den USA bereits seit 2002 im Rahmen der OEF eingesetzten zivil-militärischen "Provincial Reconstruction Teams" (PRTs) gesetzt bzw. bereits bestehende OEF-PRTs wurden dem Verantwortungsbereich der ISAF übergeben, um so zumindest "Stabilitätsinseln" zu schaffen.³⁸⁷ In der Abschlusserklärung der Berliner Konferenz, die vom 31. März bis 1. April 2004 stattfand und auf der die internationale Gemeinschaft und die afghanische Übergangsregierung die Notwendigkeit einer über den Petersberg-Prozess hinausgehenden finanziellen, entwicklungspolitischen und militärischen Unterstützung betonten, wurde die Einrichtung fünf weiterer ISAF-PRTs bis zum Sommer 2004 zugesagt – Mitte des Jahres 2005 gab es in Afghanistan schließlich neun ISAF/NATO-PRTs und 12 OEF-PRTs.³⁸⁸ Außerdem wurde angesichts der sich verschlechternden Sicherheitslage von den Teilnehmern der Berliner Konferenz (erneut) eine Intensivierung des DDR-Prozesses angekündigt und von Afghanistan und seinen Nachbarstaaten die "Berliner Erklärung zur Drogenbekämpfung" unterzeichnet.³⁸⁹ Allerdings änderte sich, das wurde sowohl in der Abschlusserklärung des NA-

³⁸⁶ Vgl.: Löffmann, Georg, a.a.O. (FN 367), S. 19 ff.

³⁸⁷ Vgl. dazu und zu den unterschiedlichen nationalen bzw. OEF-ISAF Ansätzen des PRT-Konzepts: Hett, Julia: Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan, Berlin 2005, online unter: www.zif-berlin.org/fileadmin/uploads/analyse/dokumente/veroeffentlichungen/PRT_20.04.05.pdf [Stand: August 2011].

³⁸⁸ Vgl.: Schmunk, Michael: Die deutschen Provincial Reconstruction Teams, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2005, S. 14, online unter: www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2005_S33_suk_ks.pdf [Stand: August 2011].

³⁸⁹ Vgl.: Afghanistan-Konferenz Berlin 2004: Berliner Erklärung vom 1. April 2004, online unter: www.afghanistan.de/berlindeclaration.pdf [Stand: August 2011].

TO-Gipfels von Istanbul als auch der Afghanistan-Konferenz in Berlin deutlich, trotz der verschlechterten Sicherheitslage, der wachsenden Drogenproblematik und der dadurch hervorgerufenen Gefährdung des Petersberg-Prozesses und der anstehenden Wahlen und trotz der Ankündigung der Ausweitung des ISAF-Engagements in die kriegsrische Provinz am Auftrag der ISAF nichts Grundlegendes: Weiterhin wird die Eigenverantwortung der Afghanen betont bzw. die eigene (ISAF-)Rolle lediglich als beratend und unterstützend gesehen, insbesondere auch bei den so bedeutenden sicherheitsrelevanten Aufgaben DDR-Prozess und Kampf gegen die Drogen.³⁹⁰

3.2.3 Die deutsche Afghanistan-Strategie in den Jahren 2001 bis 2005

In Reaktion auf die Anschläge des 11. Septembers, die der damalige Bundeskanzler Schröder in seiner Rede vor dem Bundestag als „[...] Kriegserklärung an die zivilisierte Völkergemeinschaft [...]“ bezeichnete, sicherte auch Deutschland den USA seine „uneingeschränkte Solidarität“ zu.³⁹¹ In einem Entschließungsantrag vom 19. September 2001 wurde neben politischer und wirtschaftlicher Hilfe auch die militärische Unterstützung der USA bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus zugesagt.³⁹² Doch schon die Abstimmung über die Beteiligung Deutschlands an der von den USA geführten OEF am 16. November zeigte, dass neben der Bündnissolidarität nach wie vor eine tiefgreifende Skepsis der (rot-grünen) Bundestagsabgeordneten gegenüber dem Einsatz militärischer Mittel bei sicherheitspolitischen Entscheidungen vorherrschte. Nur durch die Verknüpfung mit der Vertrauensfrage nach Art. 68 GG gelang es der Schröder-Regierung eine eigene Mehrheit (Kanzlermehrheit) für ihren Antrag zur Entsendung bewaffneter deutscher Streitkräfte im Rahmen der OEF vom 7. November 2001 zu sichern,³⁹³ und das, obwohl von den nach dem Antrag insgesamt bis zu 3900 einsetzbaren Bundeswehrsoldaten nur 100 Soldaten der KSK (Kommando Spezial Kräfte) nach Afghanistan verlegt werden sollten, um die Amerikaner bei der direkten militärischen Terror-

³⁹⁰ Vgl.: NATO-Rat, a.a.O. (FN 384).

³⁹¹ Deutscher Bundestag: Stenographischer Bericht des Deutschen Bundestages, 186 Sitzung vom 12. September 2001, online unter: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btp/14/14186.pdf> [Stand: August 2011].

³⁹² Vgl.: Bundesdrucksache 14/6920 vom 19. September 2001, online unter: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/14/069/1406920.pdf> [Stand: August 2011].

³⁹³ Zum Antrag zur Entsendung deutscher Streitkräfte vgl.: Bundesdrucksache 14/7296 vom 7. November 2001, online unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/14/072/1407296.pdf> [Stand: August 2011]; zur Vertrauensfrage vgl.: Bundesdrucksache 14/7440 vom 16. November 2001, online unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/14/074/1407440.pdf> [Stand: August 2011].

Bekämpfung zu unterstützen.³⁹⁴ Ansonsten setzte sich das deutsche OEF-Kontingent nicht aus Einheiten zusammen, die unmittelbar in kriegerische Auseinandersetzungen verwickelt waren, sondern aus 800 Soldaten der ABC-Abwehr, die in Kuwait stationiert wurden, 250 Soldaten des Sanitätsdienstes, 500 Soldaten der Lufttransportkräfte für die logistische Unterstützung, 450 Soldaten der Unterstützungskräfte sowie schließlich 1800 Soldaten der See(luft)streitkräfte, die sich an der Sicherung der Gewässer am Horn von Afrika beteiligen sollten. Die Beteiligung Deutschlands an der OEF hatte ihren Schwerpunkt also nicht in Afghanistan und diente in erster Linie dazu, den Amerikanern durch die Übernahme logistischer und vor allem überwachender Aufgaben "den Rücken frei zu halten". Die Abstimmung über das OEF-Mandat machte deutlich, dass eine aktivere militärische Beteiligung an der militärischen OEF in Afghanistan innenpolitisch nicht durchsetzbar wäre. Da über die von der KSK in Afghanistan verfolgten Ziele und unternommenen Maßnahmen aufgrund der Geheimhaltung wenig wissenschaftlich verwertbare Quellen/Informationen vorliegen und der deutsche Beitrag an OEF in Afghanistan grundsätzlich als symbolisch eingeordnet werden kann, soll in der weiteren Analyse der deutschen Afghanistan-Strategie nicht weiter auf die deutsche Beteiligung an OEF-Afghanistan eingegangen werden.

Die nachfolgende Analyse beschränkt sich auf die Beteiligung Deutschlands am sich schon bald nach dem 11. September abzeichnenden umfassenden zivil-militärischen internationalen Statebuilding-Engagement in Afghanistan, das für Deutschland die Chance eröffnete, einerseits die Beteiligung an der internationalen Krisenintervention in Afghanistan entsprechend dem eigenen (zivilen) Selbstverständnis zu gestalten, und andererseits dadurch gleichzeitig der (schon im Lauf der 1990er Jahre gestiegenen) Erwartungshaltung der internationalen Gemeinschaft und insbesondere der NATO-Bündnispartner/USA in Bezug auf den deutschen Beitrag zur internationalen Sicherheits- und Ordnungspolitik gerecht zu werden. Die Beteiligung und Übernahme einer besonders aktiven Rolle beim internationalen Statebuilding-Engagement in Afghanistan bot sich insofern an, als Deutschland mit Afghanistan im Gegensatz zu vielen anderen Ländern (Balkan), in denen es sich im Rahmen internationaler Kriseninterventionen bereits engagiert hatte, ein traditionell freundschaftliches Verhältnis hatte bzw. das Verhältnis historisch nicht vorbelastet war und im Verlauf des 20. Jahrhunderts bereits in vielfältiger Weise miteinander kooperiert wurde, nicht zuletzt bei der Entwicklungszusam-

³⁹⁴ Dies stellte den ersten Auftrag eines Kampfeinsatzes an deutsche Bodentruppen seit dem Bestehen der Bundeswehr dar.

menarbeit und im Bereich der Polizeiarbeit.³⁹⁵ Dementsprechend engagierte sich Deutschland von Beginn des internationalen Statebuilding-Vorhabens an in besonderem Maße: Diplomatisch, indem Deutschland die Ausrichtung der VN-Konferenzen im Rahmen des Petersberg-Prozesses (zwei Konferenzen auf dem Petersberg bei Bonn jeweils im Dezember der Jahre 2001 und 2002 und eine dritte im April des Jahres 2004 in Berlin) als Gastgeber unterstützte, finanziell, indem Deutschland nach den USA und Japan der drittgrößte bilaterale Geber für den Wiederaufbau wurde, wirtschaftlich (Schwerpunkt der Entwicklungszusammenarbeit wurden die Bereiche Energie, Wasser und Privatwirtschaftsförderung) und politisch, indem die afghanische Übergangsregierung beim institutionellen und wirtschaftlichen Wiederaufbau unterstützt wurde und nicht zuletzt sicherheitspolitisch, indem Deutschland militärische Verantwortung im Rahmen der ISAF-Mission und beim Aufbau der afghanischen Polizei (ANP) übernahm, um durch die Herstellung von Sicherheit, den Aufbau und die Etablierung staatlicher Strukturen sowie den wirtschaftlichen Wiederaufbau zu ermöglichen und nachhaltig abzusichern.

Bereits am 21. Dezember 2001 stimmte der Bundestag einer Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte im Rahmen der Stabilisierungs- (und Wiederaufbau-)Mission ISAF zu. Die Dauer des Einsatzes wurde zunächst auf sechs Monate beschränkt und die Obergrenze der einsetzbaren Soldaten auf 1200 Mann festgelegt.³⁹⁶ Neben der Bereitstellung des anfangs größten Truppenkontingents der ISAF erwies sich Deutschland auch durch die gemeinsam mit den Niederlanden übernommene Führungsverantwortung ("Lead Nation") der ISAF vom 10. Februar bis zum 11. August 2003 als wichtige Stütze des internationalen militärischen Gesamtengagements.³⁹⁷ Am Rande der Tokioter Geberkonferenz verpflichtete sich Deutschland im Rahmen der international angestrebten Sicherheitssektorenreform des Weiteren dazu, als Führungsnation den Aufbau der Polizei zu übernehmen. Im März 2002 wurde ein bilaterales Abkommen zwischen Deutschland und Afghanistan unterzeichnet, das die Übernahme des Polizeiaufbaus durch Deutschland (zunächst befristet bis Ende 2005, vom Bundeskabinett im Dezember 2005 bis Ende des Jahres 2006 verlängert) offiziell besiegelte. Im Rahmen dieses Sitz- und Statusabkommens wurde die Einrichtung eines "Projektbüros Polizei" in Kabul, das bereits im April 2002 die Arbeit aufnahm, beschlossen und eine Ausbildungs- und Ausstat-

³⁹⁵ Vgl.: Schlagintweit, Reinhard: Die deutsch-afghanischen Beziehungen zwischen dem 2. Weltkrieg und dem 11. September 2001, in: Gomm-Ernsting, Claudia/Günther, Annett (Hrsg.): Unterwegs in die Zukunft – Afghanistan drei Jahre nach dem Aufbruch vom Petersberg, Berlin 2005, S. 39 ff.

³⁹⁶ Vgl.: Bundesdrucksache 14/7930 vom 21. Dezember 2001, online unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/14/079/1407930.pdf> [Stand: August 2011].

³⁹⁷ Vgl.: Heyst, Nobert van: Stabilisierung und Befriedung nach 30 Jahren Bürgerkrieg – Lageanalyse und Perspektiven nach drei Jahren ISAF-Einsatz in Afghanistan, in: Gomm-Ernsting, Claudia/Günther, Annett (Hrsg.): Unterwegs in die Zukunft – Afghanistan drei Jahre nach dem Aufbruch vom Petersberg, Berlin 2005, S. 310 ff.

tungshilfe der afghanischen Polizei durch Deutschland vereinbart. Die Aufgabe des Polizeiaufbaus stellte (wie alle den Sicherheitssektor betreffenden Aufgaben) eine riesige Herausforderung dar: So stellen AA und BMI fest, dass zu Beginn des Engagements eine ganze Generation ausgebildeter Polizisten fehlte und an ihrer Stelle Kämpfer der ehemaligen Nordallianz oder sonstiger Milizen die Rolle der Polizei eingenommen haben. Aufgaben des mit bis zu 27 deutschen Polizisten besetzten Projektbüros waren Beratung der afghanischen Sicherheitsbehörden beim Polizeiaufbau und bei der Bekämpfung der Drogenökonomie, Unterstützung der Ausbildung, Hilfe bei der Einrichtung einer Polizeiakademie, deren Räumlichkeiten durch das Technische Hilfswerk bis zum August 2002 wiederaufgebaut wurden, Ausstattungshilfe und Koordination der internationalen Unterstützung für den Polizeiaufbau. Die deutsche Polizeimission in Afghanistan hatte entsprechend der Ausrichtung der internationalen Gesamtstrategie somit lediglich ein beratendes und unterstützendes Mandat und keine exekutiven Befugnisse. Die Personalgewinnung des deutschen Personals erfolgte auf dem Freiwilligkeitsprinzip; die Polizeibeamten wurden vor ihrer Entsendung in einem fünftägigen Seminar auf den Einsatz in Afghanistan vorbereitet.³⁹⁸ Die deutsche Ausbildungstätigkeit konzentrierte sich auf die Ausbildung gehobener und mittlerer Dienstgrade, um so ein afghanisches Führungspersonal auszubilden, das das erlernte Wissen später an die neuen Auszubildenden weitergeben kann; die Ausbildung des einfachen Polizeidienstes erfolgte ergänzend seit dem Jahr 2003 durch die schon damals im ganzen Land Stützpunkte unterhaltende USA, die, obwohl Deutschland die Führungsverantwortung hatte, der größte Geber im Bereich des Polizeiaufbaus wurden.³⁹⁹ Bis Ende des Jahres 2005 wurden offiziell 251 Polizisten des höheren, 2299 des mittleren Dienstes sowie 752 Grenzpolizisten ausgebildet. Bis zur Ausweitung des ISAF-Mandates blieb das deutsche Engagement im Bereich des Polizeiaufbaus auf Kabul beschränkt; erst mit der Einrichtung der deutschen PRTs in Nordafghanistan wurden auf dem Gelände der zwei deutschen PRTs und in Herat auch in der Provinz Außenstellen des "Projektbüros Polizei" eröffnet. Ende 2005 waren in Kabul und den Außenstellen 39 deutsche Polizeiberater tätig.⁴⁰⁰

Zwei Jahre nach dem Beginn des internationalen und deutschen Afghansitan-Engagements legte die Bundesregierung im September 2003 mit dem "Afghanistan-Konzept der Bundesregierung" ein erstes, ressortübergreifend erarbeitetes, strategisches Grundlegendokument der

³⁹⁸ Vgl.: Bundesministerium des Inneren: Polizeiliche Aufbauhilfe in Afghanistan, Berlin 2005.

³⁹⁹ Vgl.: Diwell, Lutz, a.a.O. (FN 378), S. 390 und 397 ff.

⁴⁰⁰ Vgl.: Bundesministerium des Inneren, a.a.O. (FN 398).

deutschen Afghanistan-Politik vor.⁴⁰¹ Darin werden zunächst der (offizielle) politische Zweck (Afghanistan darf nicht wieder zum sicheren Hafen für den internationalen Terrorismus werden) und das Ziel (Unterstützung Afghanistans bei seinen Anstrengungen, wieder ein funktionierender Staat zu werden) des deutschen Engagements benannt, die sich, so das Konzept, vom Zweck/Ziel des strategischen Gesamtkonzepts der internationalen Staatengemeinschaft, die in der Bonner Vereinbarung definiert wurden und die im Rahmen des Petersberg-Prozesses umgesetzt werden sollen, ableiten. Mit Blick auf das anzustrebende Handlungsziel, eine Verbesserung der Sicherheitslage herbeizuführen, wird festgestellt, dass eine Reform des Sicherheitssektors vorgenommen werden muss, dass die afghanische Regierung in die Lage versetzt werden muss, das staatliche Gewaltmonopol in der Fläche durchzusetzen, d.h. dass afghanische Sicherheitskräfte aufgebaut werden müssen, dass die zahlreichen privaten Gewaltakteure entwaffnet bzw. in die entstehenden Sicherheitsstrukturen integriert werden müssen und dass der Drogenanbau bekämpft werden muss. Nachdem zunächst die Erfolge des bisherigen internationalen Engagements aufgezählt werden, wird anschließend auf dessen Schwächen und die Folgen verwiesen: Es wird festgestellt, dass sich die Erfolge angesichts der räumlichen Begrenzung des ISAF-Einsatzes zu sehr auf Kabul konzentrieren; insbesondere im Süden, Osten und teilweise im Norden mangelt es der Karzai-Regierung dagegen an Durchsetzungsfähigkeit, was, so das Afghanistankonzept, dazu geführt hat, dass regionale und lokale Machthaber (also Warlords) nach wie vor großen Einfluss besitzen, es zwischen ihnen immer wieder zu Konflikten kommt, Taliban und Al Qaida sich reorganisieren, der Drogenanbau zunimmt und die Bevölkerung von der afghanischen (Zentral-)Regierung und der Staatengemeinschaft enttäuscht ist. Es wird also festgestellt, dass die im Konzept richtigerweise definierten Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheitslage im bisherigen Verlauf des internationalen Afghanistan-Engagements bei weitem nicht umgesetzt wurden. Dadurch sind, so die Folgerung in dem Konzept, sowohl die Verwirklichung des längerfristigen Ziels des Staatsaufbaus wie auch die Verwirklichung des unmittelbaren für das längerfristige Ziel wichtige Ziel, im Jahr 2004 freie Wahlen durchzuführen, ernsthaft gefährdet. Deutschland will, so die Ankündigung im Afghanistan-Konzept, sein Engagement daher intensivieren. Neben der Verstärkung der Anstrengungen beim Polizeiaufbau erklärt sich die Bundesregierung vor allem dazu bereit, entsprechend dem angepassten internationalen Konzept auch über Kabul hinaus, d.h. über sein Engagement im Rahmen des Petersberg-Prozesses hinaus aktiv zu werden. Das angepasste internationale Konzept sieht vor, die internationalen Aktivitäten in den Pro-

⁴⁰¹ Vgl.: Auswärtiges Amt/Bundesministerium der Verteidigung/Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung/Bundesministerium des Inneren, a.a.O. (FN 289).

vinzen mittels PRTs zu verstärken, um kurzfristig die Durchführung der Wahlen zu sichern und mittel- und langfristig auch dort für mehr Sicherheit zu sorgen, die staatlich-administrativen Strukturen zu stärken und den Wiederaufbau voranzutreiben. Deutschland ist, so die Ankündigung im Konzept, daher bereit, ein eigenes PRT-Konzept mit einer gleichberechtigten zivilen und militärischen Komponente zu entwickeln und umzusetzen und das von den USA geführte PRT Kunduz zu übernehmen, also Verantwortung für ein Gebiet von ca. 85.000 Quadratkilometer (d.h. ein Gebiet doppelt so groß wie die Niederlande), das vier Provinzen umfasst und von 3,2 Millionen Menschen bewohnt wird. Begründet wird die Standortwahl damit, dass angesichts der ruhigen und stabilen Ausgangslage im Norden, angesichts den Deutschland zur Verfügung stehenden Mitteln und Fähigkeiten und angesichts der Vorstellungen bezüglich der Gestalt des eigenen Afghanistan-Engagements, d.h. Betonung des zivilen Moments insgesamt aber auch des militärischen Parts (Wiederaufbau und Stabilisierung), der Auftrag zu leisten sei.⁴⁰² Trotz der im Afghanistan-Konzept erwähnten und bereits im Jahr 2003 existierenden sicherheitsrelevanten Probleme (z.B. Drogenanbau) und (eigentlich anzugehenden) Herausforderungen (z.B. Demilitarisierung bei gleichzeitiger Stärkung des staatlichen Gewaltmonopols) soll im Vordergrund des deutschen PRT-Engagements der politische, wirtschaftliche und soziale Aufbau stehen und die militärische Präsenz möglichst klein gehalten werden – "zivile Wiederaufbauteams mit militärischer Schutzkomponente". Dennoch setzten sich die PRTs, wie Schmunk feststellt, auftragsbedingt mehrheitlich aus Soldaten zusammen: Im Juni 2005 betrug die Personalstärke des PRTs Kunduz 350 Bundeswehrosoldaten, 120 internationale Soldaten und 10 Zivilisten (Diplomaten, Polizeitrainer und Entwicklungsexperten); im PRT Faizabad waren es 120 deutsche und 80 internationale Soldaten und rund 10 Zivilisten. Der Auftrag des Bundeswehrekontingents des PRTs soll sich auf die Schutzfunktion bzw. auf die Aufgaben der Stabilisierung (durch Patrouillen, Kontaktpflege zu örtlichen Machthabern, Erstellung von Lagebildern, Unterstützung der Afghanen beim Aufbau von Sicherheitsstrukturen und beim DDR-Prozess) konzentrieren, um so ein sicheres Arbeitsumfeld für die zivilen Akteure des PRTs, die afghanischen Staatsorgane, das Personal der VN und die weiteren deutschen (GTZ, DED, KfW) und internationalen Aufbauhelfer zu gewährleisten.⁴⁰³ Im Rahmen der in die PRTs integrierten CIMIC-Einheiten (Civil-Military-Cooperation) wurden und werden von Bundeswehrosoldaten aber auch kleinere zivile Unterstützungs- und Wiederaufbaumaßnahmen ("quick-impact"-Projekte) durchgeführt, in erster

⁴⁰² Vgl.: Auswärtiges Amt/Bundesministerium der Verteidigung/Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung/Bundesministerium des Inneren, a.a.O. (FN 289), S. 1 ff.

⁴⁰³ Vgl. dazu detaillierter: Schmunk, Michael, a.a.O. (FN 388), S. 16 ff.

Linie zum Zweck des Eigenschutzes ("Force Protection").⁴⁰⁴ Laut Afghanistan-Konzept sollen durch die PRTs in Kooperation mit den Akteuren der öffentlichen deutschen Entwicklungszusammenarbeit (GTZ, KfW, DED) folgende Aufgaben unternommen werden: Entwicklungszusammenarbeit im Bereich des arbeitsintensiven Wiederaufbaus von Infrastruktur (Straßen, Wasserversorgung, Gesundheitseinrichtungen, Schulen), Schaffung von alternativen Einkommensquellen (Beschäftigungsförderung, Aus- und Fortbildung, Aufbau eines Mikrokreditwesens), Koordinierung dieser Entwicklungszusammenarbeit mit der Arbeit der afghanischen, deutschen und internationalen NROs, politische Verbindungs- und Überzeugungsarbeit in den Provinz-, Polizei- und Militärstrukturen für die Politik der Zentralregierung, Kontaktpflege mit der Bevölkerung durch Patrouillen, um das Gefühl der Sicherheit durch Sichtbarkeit zu erhöhen, Unterstützung des Aufbaus der Polizei und Grenzpolizei durch deutsche Polizei-Ausbilder, Unterstützung der Reform des Sicherheits-Sektors insgesamt sowie bei Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration ehemaliger Kombattanten ("Monitoring"), Beratungsangebote an die örtliche Verwaltung (z.B. mit Blick auf den Aufbau von Rechtsstaatsstrukturen oder mit Blick auf die Wahlen), Kooperation mit/Unterstützung der regionalen UNAMA-Vertretung und Förderung zivilgesellschaftlicher Strukturen.⁴⁰⁵

Nachdem der VN-Sicherheitsrat am 13. Oktober 2003 in Resolution 1510 einer Erweiterung (und Verlängerung) der ISAF-Mandats zugestimmt hatte, stimmte der Deutsche Bundestag am 24. Oktober dem Antrag der Bundesregierung zur Erweiterung (und Verlängerung) des Bundeswehr-Mandates ebenfalls zu; bis zu 450 deutsche Soldaten können demnach in der Region Kunduz stationiert werden, insgesamt wurde die Obergrenze der einsetzbaren Bundeswehrsoldaten auf 2250 Mann erhöht.⁴⁰⁶ Mit der Erweiterung des Mandats verlagerte sich der Schwerpunkt des Bundeswehreinsatzes Schritt für Schritt in die Nordprovinzen Afghanistans: Nachdem Anfang 2003 das erste ISAF PRT von Deutschland in Kunduz und kurze Zeit später eine Außenstelle in Taloqan eingerichtet worden war, wurde im September 2004 in Faizabad ein weiteres deutsches PRT eingerichtet; im Juli 2005 wurde von Deutschland im Rahmen der Ausweitung des NATO/ISAF-Engagements auf ganz Afghanistan (siehe NATO-Gipfel von Istanbul im Juni 2004) und der damit verbundenen Aufteilung Afghanistans in

⁴⁰⁴ Zum CIMIC-Konzept der Bundeswehr im Allgemeinen und zur CIMIC-Arbeit der Bundeswehr im Rahmen der PRTs, vgl.: Höntzsch, Tillmann: Das Konzept der Zivil-Militärischen Kooperation (CIMIC) – Der Afghanistanseinsatz der Bundeswehr, in: Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Außenpolitik (AIPA 03/2007), S. 47 ff., online unter: www.jaeger.uni-koeln.de/fileadmin/templates/publikationen/aipa/aipa0307.pdf [Stand: August 2011].

⁴⁰⁵ Vgl.: Auswärtiges Amt/Bundesministerium der Verteidigung/Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung/Bundesministerium des Inneren, a.a.O. (FN 289).

⁴⁰⁶ Vgl.: Bundesdrucksache 15/1700 vom 15. Oktober 2003, online unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/15/017/1501700.pdf> [Stand: August 2011].

fünf Regionalzonen (in Anlehnung an das Kosovo-KFOR-Modell) die Aufgabe des "Regional Area Coordinators" (RAC), der die Koordination der militärischen PRT-Komponenten in der jeweiligen Region gewährleisten soll, mit Sitz in Mazar-e Sharif übernommen, ab dem 1. Juni 2006 wurden die Koordinierungsaufgaben durch das umbenannte "Regional Commander North" (RC North) wahrgenommen. Das dem ISAF-Kommando in Kabul unterstellte deutsche RAC/RC North hatte/hat die Führungsverantwortung für alle multinationalen ISAF-Einheiten, zum damaligen Zeitpunkt 3400 Soldaten aus 13 Nationen und die neun Nordprovinzen mit ihren fünf PRTs (zwei deutsche in Kunduz und Feysabad, ein norwegisches in Meymaneh, ein schwedisches in Mazar-e Sharif und ein niederländisches in Pol-e Khomri).

Mit dem Abschluss des Petersberg-Prozesses und entsprechend der internationalen Strategie, das Gesamtengagement in Afghanistan auch über den Petersberg-Prozess hinaus langfristig fortzusetzen und das militärische ISAF-Engagement auszuweiten, stimmte der Deutsche Bundestag am 28. September 2005 dem Antrag der Bundesregierung zur Verlängerung und Aufstockung der einsetzbaren Bundeswehrsoldaten im Rahmen des ISAF-Einsatzes auf bis zu 3000 Mann zu. Außerdem kündigte die Bundesregierung in einem Anhang des Endsendebeschlusses einen Beitrag zur Drogenbekämpfung an, da die Drogenproblematik das Potential besitzt, alle seit dem Jahr 2001 erzielten Statebuilding-Erfolge zu gefährden. Es wird daher festgestellt, dass insbesondere die Entmachtung der Warlords als Bedingung für das institutionellen Statebuildings nur gelingen kann, wenn gegen die Drogenwirtschaft entschieden vorgegangen wird. Der deutsche Beitrag sieht jedoch trotz der Erkenntnis der Bedrohung des Wiederaufbaus durch die Drogenökonomie/Kriegsherren keine aktive Drogenbekämpfung durch Bundeswehrsoldaten vor; vielmehr soll die Drogenbekämpfung durch die afghanischen Institutionen indirekt unterstützt und flankiert werden, vor allem durch die Reform des Sicherheitssektors.⁴⁰⁷

3.2.4 Entwicklungen in Afghanistan in den Jahren 2001 bis 2005

Führt man sich die schwierigen humanitären, wirtschaftlichen, politischen und sicherheitspolitischen Ausgangsbedingungen Ende des Jahres 2001 vor Augen, kann zunächst festgestellt werden, dass im Rahmen des internationalen Engagements in Afghanistan große Anfangserfolge erzielt worden sind: Die sich Ende 2001 abzeichnende humanitäre Katastrophe konnte

⁴⁰⁷ Vgl.: Bundesdrucksache 15/5996 vom 21. September 2005, online unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/15/059/1505996.pdf> [Stand: August 2011].

abgewendet werden, die Lebensbedingungen (z.B. Gesundheitsversorgung, Zugang zu Bildungseinrichtungen, Verfügbarkeit von Trinkwasser, Elektrizität usw.) der Afghanen konnten zumindest in Kabul und den großen Städten verbessert werden, die Ausbildungscamps Al Qaidas auf afghanischem Boden waren zerstört und die Schreckensherrschaft der Taliban war innerhalb weniger Wochen in sich zusammengebrochen. Auch die Tatsache, dass der in der Bonner Vereinbarung geplante politisch-institutionelle Wiederaufbau Afghanistans, wenn auch mit zeitlicher Verzögerung, umgesetzt werden konnte, kann als Erfolg gewertet werden. Nachdem die Übergangsverwaltung unter Karzai bereits Ende 2001 ihre Arbeit aufgenommen hatte, wurden im Zug des Petersberg-Prozesses die politisch-institutionellen Ziele der Bonner Vereinbarung Schritt für Schritt umgesetzt: Im Juni 2002 wurde von der ("Emergency") Loya Jirga eine Übergangsregierung unter Präsident Karzai gewählt; im Januar 2004 wurde ebenfalls von einer Loya Jirga die neue Verfassung der Islamischen Republik Afghanistan verabschiedet, die sich einerseits zu Demokratie und Menschenrechten bekennt (z.B. Gleichstellung von Männern und Frauen vor dem afghanischen Gesetz), sich andererseits aber auch durch eine starke Betonung der Islamität auszeichnet (z.B. Schulbildung im Einklang mit dem Islam).⁴⁰⁸ Mit der im Großen und Ganzen demokratischen, freien und fairen Wahl Karzais zum Staatspräsidenten im Oktober 2004 sowie den Parlamentswahlen im September 2005 und ersten Sitzung des afghanischen Parlaments am 19. Dezember 2005 wurde der Petersberg-Prozess schließlich abgeschlossen.

Allerdings wurden diese positiven Entwicklungen von einer sich spätestens ab dem Jahr 2003 stetig verschlechternden Sicherheitslage und damit von der Bedrohung der bereits erzielten Statebuilding-Erfolge überschattet. In Kabul selbst sank die Zahl der sicherheitsrelevanten Vorfälle dank der internationalen militärischen Präsenz zwar, landesweit stieg ihre Zahl und Tragweite jedoch an, was bei der afghanischen Bevölkerung sowie den Mitarbeitern der IOs und NROs ein wachsendes Gefühl der Unsicherheit hervorrief: Neben den anhaltenden bewaffneten militärischen Auseinandersetzungen zwischen Einheiten der OEF/Regierungstruppen und Taliban/Al Qaida waren dafür vor allem die Aktivitäten der zahlreichen Warlords sowie das Treiben bewaffneter Banden und der organisierten Kriminalität (Drogen) verantwortlich.⁴⁰⁹ Die Ursachen dieser negativen Entwicklung im Bereich der Sicherheit sind erstens in der simultanen Doppelstrategie der Friedensstabilisierung und -konsolidierung (ISAF) und der Terrorbekämpfung (OEF) zu sehen, zweitens in der viel zu geringen Zahl der eingesetzten internationalen Streitkräfte (ISAF und OEF) bzw. der dadurch

⁴⁰⁸ Vgl.: Poya, Abbas, a.a.O. (FN 307), S. 267 ff.

⁴⁰⁹ Vgl.: Heyst, Nobert van, a.a.O. (FN 397), S. 311 ff.

beschränkten strategischen Möglichkeiten (ISAF als zunächst auf Kabul beschränkter unterstützender Stabilisierungseinsatz, OEF als militärischer Antiterrorereinsatz) und drittens in dem Umstand, dass, nachdem in der Bonner Vereinbarung die wichtigste Frage, nämlich wie mit den Taliban gerade auch im pakistanisch-afghanischen Zusammenhang umgegangen werden soll, ausgeklammert worden war, im Zug des Petersberg-Prozesses der entsprechend den Anforderungen an die Statebuilding-Strategie (*Security-First*) komplementär zu verwirklichende friedensschaffende und -sichernde Auftrag, dessen Erfüllung für eine erfolgreiche Friedenskonsolidierung eine zwingende Voraussetzung darstellt, nicht erfüllt wurde/werden konnte bzw. die zu lösenden sicherheitsrelevanten Herausforderungen nicht in der erforderlichen Art und Weise angegangen wurden/werden konnten. Neben dem Fehlen einer umfassenden Strategie in Bezug auf den Umgang mit den Taliban versagte die internationale Staatengemeinschaft vor allem bei der Herausforderung, die unmittelbar miteinander in Zusammenhang stehenden Aufgaben der Demobilisierung und Reintegration der privaten Gewaltakteure, der Reform des Sicherheitssektors und der Überwindung der Gewaltökonomie bzw. Eindämmung der Drogenindustrie zu lösen. Im Folgenden sollen die sicherheitsrelevanten Entwicklungen zwischen den Jahren 2001 und 2005 skizziert werden und die Sicherheitslage in Afghanistan im Jahr 2005 mit Blick auf die beiden weiter oben benannten das Statebuilding-Vorhaben bedrohenden sicherheitsrelevanten Herausforderungen (Fragmentierung, Warlords, Kriegswirtschaft und Taliban/Al Qaida) beschrieben werden.

Angesichts der geringen Anzahl an zur Verfügung stehenden internationalen Streitkräften und der deshalb anfangs räumlichen (Kabul) und strategischen (unterstützende Stabilisierungs- und Wiederaufbaumission) Beschränkung des ISAF-Einsatzes und strategischen Beschränkung der OEF-Mission (militärische Bekämpfung Al Qaidas/der Taliban), d.h. angesichts der Diskrepanz zwischen den im Fall Afghanistan eigentlich primär anzustrebenden friedensschaffenden und –sichernden (Handlungs-)Zielen und den tatsächlich angestrebten (Handlungs-)Zielen bzw. angesichts der Diskrepanz zwischen den benötigten und den tatsächlich zur Verfügung stehenden (militärischen) Mitteln konnte weder der schwelende *neue Krieg* beendet noch konnte landesweit für Sicherheit und Stabilität gesorgt noch der Aufbau und die Durchsetzung des staatlichen Gewaltmonopols erreicht werden. Als großer Fehler erwies sich, dass angesichts der von der Staatengemeinschaft viel zu geringen zur Verfügung gestellten militärischen Mittel und der beschränkten strategischen Möglichkeiten der DDR-Prozess (mit Unterstützung Japans) und die Bekämpfung der Drogenökonomie (mit Unterstützung der Briten) in afghanische Hände ("Afghan Ownership") gelegt wurden und von den noch gar nicht existierenden afghanischen Sicherheitskräften durchgeführt werden sollten.

Neben dem grundsätzlichen Fehler, die das zivile Statebuilding bedingenden Grundaufgaben des DDR-Prozess und der Drogenbekämpfung in afghanische Hände zu legen, scheiterten die beiden Vorhaben aber vor allem auch deswegen, weil die von der internationalen Gemeinschaft organisierte SSR, insbesondere der Aufbau einer durchsetzungsfähigen Armee und Polizei nicht schnell genug und nicht in dem erforderlichen Umfang umgesetzt wurde, und das trotz des Plans, den DDR-Prozess durch die Afghanen und ihre quantitativ und qualitativ schlecht aufgestellten Sicherheitskräfte selbst durchführen zu lassen: Mitte des Jahres 2005 verfügte die von den Afghanen/den Warlords als parteiisch (Fahim/Tadschiken) angesehene Afghanische Nationalarmee gerade einmal über 31.000 Soldaten.⁴¹⁰ Ein funktionierender Justizapparat und funktionsfähige Polizeistrukturen existierten außerhalb Kabuls nicht und auf lokaler Ebene galt die Loyalität der Polizisten oftmals den vor Ort herrschenden Warlords.⁴¹¹ Die Folgen waren verheerend: In weiten Teilen des Landes kam es zu einem Wiedererstarken regionaler und lokaler Milizen und Warlords, die angesichts des außerhalb von Kabul existierenden Machtvakuum ihre Machstellung konsolidieren und ausbauen konnten. Die Drogenproblematik wurde mit jedem Jahr der internationalen Präsenz gravierender; im Jahr 2004 wurden mit Opium und Schlafmohn rund 2,4 Mrd. Dollar erwirtschaftet, was ungefähr 60 Prozent des erwirtschafteten Bruttoinlandsprodukts ausmachte.⁴¹² Die Einnahmen aus der Drogenökonomie ermöglichten den privaten Gewaltakteuren, Waffen zu kaufen, ihre Milizen zu finanzieren, durch Korruption die entstehenden staatlichen Institutionen zu unterwandern und schließlich ihre eigene Machstellung zu konsolidieren und auszubauen. Neben dem Versagen der internationalen Gemeinschaft im Rahmen der Statebuilding-Intervention/ISAF und in Kooperation mit den entstehenden staatlichen Institutionen (DDR-Prozess und SSR), den Einfluss der privaten Gewaltakteure zurückzudrängen, das Warlordproblem zu lösen, die Kriegswirtschaft/das Drogenproblem einzudämmen und landesweit das staatliche Gewaltmonopol durchzusetzen, verschärfte die im Rahmen der OEF verfolgte Strategie die Probleme weiter: Weil die USA nicht bereit waren, mehr Soldaten nach Afghanistan zu schicken (und nicht genügend afghanischen Streitkräfte zur Verfügung standen), setzten sie im Rahmen des von ihnen geführten Kampfes (OEF) gegen Al Qaida/Taliban auf Bündnisse mit Warlords und Milizen, die für ihre Unterstützung im Kampf gegen den Terror mit Waffen und Geld versorgt wurden oder denen wie im Fall Ismael Khans in der Provinz Herat sogar politische

⁴¹⁰ Vgl.: Danner, Franz X.: Ratlos am Hindukusch, in: Internationale Politik (11/2005), S. 94.

⁴¹¹ Vgl.: Schetter, Conrad, a.a.O. (FN 357), S. 35 ff.

⁴¹² Vgl.: United Nations Office on Drugs and Crime (UNDOC): Afghanistan Opium Survey 2004, online unter: www.unodc.org/pdf/afg/afghanistan_opium_survey_2004.pdf [Stand: August 2011].

und fiskalische Autonomie gewährt wurde.⁴¹³ Der Versuch, ab 2003 mit Hilfe von (OEF- und ISAF-)PRTs landesweit für mehr Sicherheit zu sorgen und durch Wiederaufbaumaßnahmen den Einfluss der Zentralregierung auch in der Provinz zu stärken, war mit Blick auf das eigentlich anzustrebende Ziel, die Gewaltstrukturen und das Problem der Warlords zu beseitigen, ebenfalls nicht hilfreich: Mit ihren höchstens einige hundert Mann umfassenden militärischen Komponenten sind die PRTs vielmehr auf die Kooperation mit den Warlords angewiesen, um ihre eigene Sicherheit zu gewährleisten; von den PRTs können angesichts ihrer militärischen Unterlegenheit weder die eigentlich anzugehenden friedensschaffenden Maßnahmen ergriffen werden (z.B. Drogenanbau bekämpfen, Milizen entwaffnen) noch kann ein friedenssichernder Auftrag (physische Sicherheit und öffentliche Ordnung in der Fläche herstellen und gewährleisten) wirklich erfüllt werden. Das Konzept der PRTs birgt vielmehr die Gefahr, dass Warlords aufgewertet werden; so beschreibt Schetter, wie der Warlord Mohammad Daud eine Aufwertung innerhalb der örtlichen Hackordnung der Kriegsherren erfuhr, nachdem ihm im Rahmen der Einrichtung des deutschen PRTs in Kunduz Repräsentanten der deutschen Entwicklungs-, Außen- und Verteidigungspolitik ihre Aufwertung gemacht hatten.⁴¹⁴ Angesichts der strategischen Schwäche des internationalen Engagements, die den Warlords nicht verborgen blieb, betrieben diese häufig ein doppeltes Spiel: Einerseits versuchten sie, sich oder einen ihrer Vertrauten als Mitglied der afghanischen Übergangsregierung/-verwaltung oder als Abgeordneten im neuen Parlament zu platzieren, andererseits unterhielten sie in ihren Heimatprovinzen eigene Milizen, erhoben eigenmächtig Steuern, strichen die Zolleinnahmen ein, waren in den Drogenhandel verstrickt oder unterminierten auf andere Art und Weise die institutionellen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wiederaufbaumühungen. Prominentestes Beispiel dieses Verhaltensmusters ist der Verteidigungsminister der Übergangsregierung Fahim (bis Oktober 2004), der von Amts wegen die Aufgabe hatte, eine nationale Armee aufzubauen, gleichzeitig aber Anführer einer Miliz im Panjshir-Tal war und keine Anstalten machte, diese zu demobilisieren. Wie unter anderen Glatzer beschreibt, trafen ähnliche Sachverhalte für eine Reihe weiterer politischer Entscheidungs- und Würdeträger des neu entstehenden afghanischen Staates zu.⁴¹⁵

Neben der Bedrohung der erzielten Erfolge beim Aufbau staatlicher Strukturen durch die Warlords bzw. dem Problem, dass diese Erfolge weitgehend auf Kabul beschränkt blieben und der Einfluss der Warlords in den ländlichen Regionen ungebrochen war, wurde das State-

⁴¹³ Vgl.: Jones, Seth G., a.a.O. (FN 353), S. 129 ff.

⁴¹⁴ Vgl.: Schetter, Conrad, a.a.O. (FN 357), S. 36 ff.

⁴¹⁵ Vgl.: Glatzer, Bernd, a.a.O. (FN 302), S. 30 ff.; vgl. dazu auch: Ladurner, Ulrich: Gott kann man nicht wählen – im ersten afghanischen Parlament sitzen Kriegsherren neben Friedenstauben, in: ZEIT-Online vom 27. Oktober 2005, online unter: www.zeit.de/2005/44/Gott_kann_man_nicht_waehlen [Stand: August 2011].

building-Ziel in zunehmendem Maße durch die wiedererstarkenden Taliban, die nach Schetter zu einem Sammelbecken der mit der herrschenden Situation unzufriedenen Afghanen wurden – von Angehörigen der paschtunischen Stämme, die Opfer der OEF-Angriffe wurden oder die sich z.B. gegen die Einrichtung von Mädchenschulen wehrten bis hin zu Bauern und Drogenhändlern, deren Mohnfelder und Lebens-/Geschäftsgrundlage zerstört wurden – gefährdet.⁴¹⁶ Wie beschrieben konnten die Taliban im Zug der OEF und mit Hilfe der Nordallianz im Jahr 2001 zunächst aus weiten Teilen Afghanistans zurückgedrängt werden; lediglich im Süden und Osten des Landes konnten sie sich vereinzelt noch halten. Vielen Taliban, insbesondere ihren Führungskadern, und den sogenannten "arabischen Afghanen"/Al Qaida Anhängern war es jedoch gelungen, unbeschadet nach Pakistan in die an Afghanistan angrenzenden paschtunischen Stammesgebiete, die ihnen ein sicheres Refugium boten, zu fliehen. Das hatte zweierlei zur Folge: Erstens konnten sie sich dort reorganisieren und von dort ihren Aufstand in Afghanistan planen und führen; zweitens kam es zu einer schleichenden "Talibanisierung" Pakistans: Inspiriert von den afghanischen Taliban und indoktriniert von den in Pakistan zu tausenden existierenden Madrasas, in denen die "Taliban-Ideologie" verbreitet wurde und wird, breitete sich das Taliban-Problem auch in den von Paschtunen besiedelten und durch Islamabad kaum zu kontrollierenden nordwestlichen Provinzen Pakistans im Lauf der 2000er Jahre rasant aus. Das Taliban-Problem war von einem afghanischen zu einem regionalen geworden.⁴¹⁷ Rashid verweist in diesem Zusammenhang darauf, dass die pakistanischen Taliban als weitaus radikaler einzuschätzen sind bzw. sich Al Qaida und ihrem Kampf stärker verpflichtet fühlen als die afghanischen Taliban.⁴¹⁸ Neben den strukturellen, offensichtlich nicht erkannten (bzw. verdrängten) und daher nicht gelösten Grundproblemen, die vor allem darin zu sehen sind, dass die radikale Taliban-Ideologie in den unzähligen Madrasas weiter gelehrt wurde und wird, sich diese daher unter den paschtunischen Stämmen in Pakistan und Afghanistan ausbreiteten konnte und dass auch Teile der pakistanischen Sicherheitsbehörden aus strategischen (Durrand-Linie, Konflikt mit Indien) und ideologischen Beweggründen mit ihnen sympathisieren, wurde das Wiedererstarken der Taliban dadurch begünstigt, dass die OEF-Strategie nicht den strategischen Anforderungen einer eigentlich von Anfang an zu führenden zivil-militärischen Strategie, in deren Rahmen eine die gesamte afghanisch-pakistanische Dimension erfassende politische Lösung hätte gesucht werden müssen, genügte, sondern in er-

⁴¹⁶ Vgl.: Schetter, Conrad: Die Taliban und die Neuordnung Afghanistans, in: Chiari, Bernhard (Hrsg.): Wegweiser zur Geschichte Afghanistan, Paderborn 2007, S. 87 ff.

⁴¹⁷ Vgl.: Rieck, Andreas: Pakistan zwischen Demokratisierung und „Talibanisierung“, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (39/2007), S. 24 ff.

⁴¹⁸ Vgl.: Rashid, Ahmed, a.a.O. (FN 335), S. 364.

ster Linie auf militärische Mittel gesetzt wurde.⁴¹⁹ Die OEF-Strategie erwies sich daher nicht nur als kontraproduktiv im Hinblick auf das Ziel Statebuilding (Bündnisse mit Warlords) bzw. auf das (Handlungs-)Ziel, die Warlords zu entmachten/das staatliche Gewaltmonopol aufzubauen, sondern auch mit Blick auf das OEF-Gesamtziel der Bekämpfung des internationalen islamistischen Terrorismus bzw. auf das OEF-Ziel in Afghanistan, Al Qaida zu vertreiben und die Taliban dauerhaft zu entmachten. Folgende das Wiedererstarken der Taliban bzw. das Entstehen einer Aufstandsbewegung unter Führung der Taliban begünstigende strategische Schwäche zeichnete die im Kampf gegen die Taliban verfolgte militärische OEF-Antiterror-Strategie aus: Im Zug der bis zum Jahr 2008 von den USA verfolgten Strategie konnten zwar taktische Erfolge errungen und die Taliban immer wieder zurückgedrängt werden, die befreiten Gebiete konnten aber weder längerfristig gehalten noch wiederaufgebaut werden. Bei den militärischen Auseinandersetzungen zwischen Truppen der OEF und afghanischen OMFs/Taliban geriet die Zivilbevölkerung immer wieder zwischen die Fronten, was dazu führte, dass sich die (paschtunische) Bevölkerung vor allem im Süden und Südosten Afghanistans, wo die meisten Auseinandersetzungen stattfanden, von der (Übergangs-)Regierung und der internationalen Gemeinschaft entfremdete. Verschärft wurde diese Entfremdung, weil sich angesichts des unsicheren kriegerischen Umfeldes bzw. angesichts der asymmetrischen Kriegsführung der Taliban, die sich in erster Linie gegen "weiche Ziele" richtete – Ziel, Gesamtlage destabilisieren bzw. internationale Stabilisierungsbemühungen zum Scheitern bringen; Zweck, Rückgewinnung der politischen Macht – in den paschtunischen Stammesgebieten Süd- und Süd-Ost-Afghanistans weder staatliche Strukturen etablieren konnten noch von zivilen Hilfsorganisationen Wiederaufbauarbeit geleistet werden konnte, d.h. weil gerade in den am schwächsten entwickelten Gebieten Afghanistans, in denen die Taliban-Bewegung ihren Ursprung hatte und in denen sie sich nun wieder auszubreiten begann, keine Sicherheit herrschte und kein Wiederaufbau stattfinden konnte. Der sowohl für das Ziel, den Einfluss der Taliban dauerhaft zu brechen, als auch der für das Statebuilding-Ziel wichtige Kampf um die "Herzen und Köpfe" der paschtunischen Zivilbevölkerung ging verloren.⁴²⁰

Das sich im Verlauf des Petersberg-Prozesses angesichts einer fehlenden politischen Gesamtstrategie gerade mit Blick auf die pakistanisch-afghanische Dimension der sicherheitspolitischen Herausforderung "Taliban" und angesichts einer anfänglich im Rahmen der OEF

⁴¹⁹ Dieser Fehler wurde auch im Rahmen der von Pakistan im Kampf gegen die Taliban ab den frühen 2000er verfolgten Strategie begangen, bei der lediglich mit Hilfe großer Militäroffensiven in den betroffenen nord-westlichen Provinzen gegen die die Sicherheit und Stabilität des Landes bedrohenden Taliban vorgegangen wurde anstatt die strukturellen Probleme zu beseitigen.

⁴²⁰ Vgl.: Wilke, Boris, a.a.O. (FN 151), S.14 ff.

verfolgten rein militärischen Antiterror-Strategie verschärfende Taliban-Problem wurde mit Blick auf die sicherheitspolitischen Interessen der westlichen Staatengemeinschaft bzw. mit Blick auf das Statebuilding-Ziel des internationalen Afghanistan-Engagements die zentrale zu lösende sicherheitspolitische Herausforderung für die (westliche) Staatengemeinschaft: Das internationale Statebuilding-Vorhaben und die entstandenen staatlichen Strukturen Afghanistans wurden in zunehmendem Maße durch die immer professioneller agierende Widerstandsbewegung unter Führung der Taliban bedroht. Ein Bedrohungsszenario wurde immer realistischer, nach dem die Taliban zukünftig (falls die Staatengemeinschaft ihr Engagement beenden sollte) wieder zum entscheidenden machtpolitischen Faktor in Afghanistan, aber auch im Atomstaat Pakistan werden könnten, was in letzter Konsequenz dazu führen könnte, dass Islamisten/Terroristen in den Besitz von Atomwaffen gelangen. Nachdem der zu Beginn des internationalen Gesamtengagements unmittelbar zugrunde liegende politische Zweck, die Bedrohung durch das vom gescheiterten Staat Afghanistan aus operierende Al Qaida-Netzwerk zu bannen, weitgehend erreicht worden war, war der nach vier Jahren Einsatz dem internationalen Engagement zugrunde liegende politische Zweck, die Bedrohungen, die von den Taliban für die aufgebauten staatlichen Strukturen Afghanistans (direkt) und die Sicherheitsinteressen der (westlichen) Staatenwelt (indirekt) ausgehen, zu beseitigen, d.h. das mögliche Szenario zu verhindern, dass die Taliban in Afghanistan und Pakistan an die Macht gelangen. Um diesen Zweck zu erfüllen, musste mit Blick auf Afghanistan weiterhin das Ziel Statebuilding verfolgt werden, d.h. die Anstrengungen beim Aufbau staatlicher Institutionen mussten fortgeführt und die bereits erzielten Erfolge gesichert werden. Die entscheidenden und primär verfolgten Handlungsziele der internationalen Staatengemeinschaft wurden die Bekämpfung und Eindämmung des Taliban-Aufstandes bei gleichzeitigem Aufbau funktionsfähiger afghanischer Sicherheitsstrukturen.⁴²¹ Wie die Staatengemeinschaft und Deutschland diese Herausforderung in den folgenden fünf Jahren strategisch und taktisch umzusetzen versuchten, soll im Folgenden nachgezeichnet werden.

3.2.5 Die internationale Statebuilding-Strategie in den Jahren 2006 bis 2010

Auf der Afghanistan-Konferenz in London vom 31. Januar bis zum 1. Februar 2006 einigten sich die afghanische Regierung und die Staatengemeinschaft auf einen Anschlussvertrag an die Bonner Vereinbarung, den Afghanistan Compact, der im Kern die Fortsetzung des inter-

⁴²¹ Biddle, Stephen: Kein Abzug aus Afghanistan, in *Internationale Politik* (07-08/2009), S. 91 ff.

nationalen Engagements bei gleichzeitiger Übergabe der Verantwortung an die afghanische Regierung vorsieht. Der Afghanistan Compact entwirft eine Strategie bis Ende 2010, die auf den drei Säulen Sicherheit, Governance und Entwicklung beruht. Im Bereich Sicherheit soll laut dem Afghanistan Compact die afghanische Regierung dabei unterstützt werden, bis zum Jahr 2010 eine in vollem Umfang verfügbare Polizei (ANP) aufzustellen (62.000 Beamten davon 12.000 Grenzpolizisten) und den Aufbau der Nationalen Afghanischen Armee (ANA) zu verwirklichen (Sollstärke 70.000 Mann). Bis zum Jahr 2007 sollen des Weiteren, so der Compact, alle illegalen bewaffneten Gruppen aufgelöst werden. Weiterhin gilt, dass die afghanische Regierung bei der Umsetzung der sicherheitsrelevanten Aufgaben (Sicherheit schaffen und gewährleisten) die Verantwortung trägt und durch die internationale Gemeinschaft lediglich unterstützt wird, insbesondere beim Aufbau afghanischer Sicherheitskräfte.⁴²² In den folgenden Jahren erfolgte dabei die Ausbildung der afghanischen Soldaten anhand folgendem Modell: Zunächst durchlaufen alle Dienstgrade eine theoretische Ausbildung; anschließend werden sie bzw. ihre jeweiligen Truppenkontingente durch internationale Soldaten im Einsatz begleitet und weiter praktisch ausgebildet ("Partnering"). Dies geschieht einerseits und vor allem durch die USA und ihre sogenannten "Embedded Training Teams", andererseits auch im Rahmen des NATO-Einsatzes mittels sogenannter "Operational Mentoring and Liaison Teams" (OMLTs).⁴²³

Nachdem am 31. Juli 2006 die militärische Verantwortung für Südafghanistan von den USA an die NATO übergeben worden war, folgte am 5. Oktober die letzte Phase der Ausdehnung des ISAF-Einsatzgebietes auf Ostafghanistan. Seither liegt die militärische Verantwortung für ganz Afghanistan bei der NATO/ISAF; die Leitung der ISAF-Mission übernahmen die USA, die etwa die Hälfte ihrer OEF Truppen der ISAF unterstellten (Entwicklung der ISAF-Truppenstärke in den Jahren 2005 bis 2011: 2005: 9685; 2006: 19.597; 2007: 41.000; 2008 52.900; 2009:64.500 Soldaten; 2010: 119.500; 2011: 132.400).⁴²⁴ Die Kommandoübernahme der ISAF-Mission durch die USA bedeutete, dass die verfolgte Strategie des militärischen Engagements der Staatengemeinschaft in den folgenden Jahren maßgeblich durch die USA geprägt wurde. Die Ausweitung des ISAF-Engagements auf ganz Afghanistan und die Übernahme vieler bisher im Rahmen der OEF durchgeführten Aufträge durch ISAF-Truppen führte in Verbindung mit dem immer intensiver und professioneller geführten Aufstandskrieg der Taliban bzw. der mit ihnen kooperierenden OMF, d.h. all jener privater Gewaltakteure,

⁴²² Vgl.: Afghanistan-Konferenz London 2006: The Afghanistan Compact, London 2006, online unter: www.nato.int/isaf/docu/epub/pdf/afghanistan_compact.pdf [Stand: August 2011].

⁴²³ Noetzel, Timo/Zapfe, Martin, a.a.O. (FN 181), S. 20.

⁴²⁴ Vgl.: ISAF-Truppenstärke, online unter: www.bundesregierung.de/static/flash/afghanistanOnline/swf/index.html [Stand: August 2011].

die die internationale Präsenz, die afghanische Zentralregierung und ihr Statebuilding-Vorhaben ablehnen (Drogenbarone, Stämme, Söldner, internationale Terroristen usw.), dazu, dass sich die Einsatzrealität für die internationalen Soldaten von ISAF grundlegend änderte: Spätestens jetzt musste die Illusion, der ISAF-Einsatz sei ein unterstützender Stabilisierungs- und Wiederaufbaueinsatz, aufgegeben werden. Um dem weiterhin bestehenden Grundauftrag, die Karzai-Regierung zu unterstützen und landesweit ein sicheres Umfeld für den Wiederaufbau zu schaffen, nachkommen zu können, mussten insbesondere im Süden und Osten des Landes auch offensive Sicherheitsoperationen, d.h. Kampfeinsätze gegen die die Stabilisierung gefährdenden feindlichen Kräfte geführt werden; diese Einsicht manifestierte sich im überarbeiteten Operationsplan der NATO vom April 2006, der robuste Einsatzregeln ("Rules of Engagement") vorsah.⁴²⁵ Damit hatten sich die Aufgabenschwerpunkte der OEF und ISAF Mission soweit angeglichen, dass eine Unterscheidung zwischen den beiden Missionen faktisch nicht mehr möglich war, zumal beide Missionen unter US-Kommando standen.⁴²⁶

Angesichts der militärischen Herausforderungen im Süden wurden seitens der dort Truppen stellenden Nationen, Kanada, Großbritannien, USA und Niederlande, ab 2006 Forderungen laut, die in den sichereren Landesteilen operierenden Nationen, insbesondere Deutschland (aber auch Italien, Spanien, Frankreich), sollen im Zeichen der Bündnissolidarität ebenfalls Truppenverbände in den umkämpften Süden verlegen. Im Fall Deutschlands wurde dieses Ersuchen mit der Begründung abgelehnt, dass die im Norden hergestellte Stabilität durch eine Verlegung von Bundeswehrkontingenten in den Süden gefährdet sei.⁴²⁷ Entscheidend für die Weigerung Deutschlands, den Bündnispartnern im umkämpften Süden zur Seite zu stehen, waren eher die geltenden Einsatzbeschränkungen der Bundeswehr –geographisch (Beschränkung des Einsatzgebietes auf den Norden und Kabul) und qualitativ (Anwendung von Gewalt ausschließlich nach Maßgabe des Verhältnismäßigkeitsprinzips) – bzw. die Sorge der Bundesregierung, bei einer Entsprechung des Ersuchens in der notwendig werdenden Änderung des deutschen Bundeswehrmandats beim Bundestag auf Widerstand zu stoßen bzw. keine

⁴²⁵ NATO: Revised operational plan for NATO's expanded mission in Afghanistan, April 2006, online unter: www.nato.int/issues/afghanistan_stage3/index.html [Stand: August 2011]; und vgl.: Noetzel, Timo/Zapfe, Martin, a.a.O. (FN 181), S. 15.

⁴²⁶ Vgl.: Noetzel, Timo/Schreer, Benjamin: Bundeswehr: Herausforderung Aufstandsbekämpfung, in: Schmidt, Peter (Hrsg.): Das internationale Engagement in Afghanistan, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2008, S. 32, online unter: www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2008_S23_smt_ks.pdf [Stand: August 2011].

⁴²⁷ Vgl.: Maaß, Citha D.: Die Afghanistan-Mission der Bundeswehr, in: Mair, Stefan (Hrsg.): Auslandseinsätze der Bundeswehr, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2007, S. 86 ff., online unter: www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2007_S27_mrs_ks.pdf [Stand: August 2011].

parlamentarische Mehrheit für ein solches Ersuchen zu finden.⁴²⁸ Die Weigerung Deutschlands, den NATO-Partnern im Süden mit eigenen Kampftruppen solidarisch zur Seite zu stehen, führte zu erheblichen Spannungen zwischen den kämpfenden Mitgliedern (USA, Großbritannien, Canada, Niederlande) und den lediglich stabilisierenden und zivile Aufgaben nachkommenden Allianz-Mitgliedern (Frankreich, Italien, Spanien und Deutschland); der damalige US-Verteidigungsminister Gates äußerte auf der Münchner Sicherheitskonferenz im Jahr 2008 sogar die Sorge, es könnte zu einer Spaltung der Allianz kommen.⁴²⁹

Auch in einem weiteren für das Statebuilding-Ziel der Staatengemeinschaft wichtigen Punkt wurde deutlich, dass Deutschland seinen im Rahmen der internationalen Gesamtstrategie übernommenen Verpflichtungen nicht hinreichend nachgekommen war: Angesichts der nicht zielführenden deutschen Bemühungen beim Aufbau einer funktionsfähigen afghanischen Polizei (zu lange Ausbildungszeit, zu wenig Ausbilder, zu geringe finanzielle Mittel) und der unkoordinierten und an der afghanischen Realität vorbeigehenden Ausbildung unter der Führungsverantwortung Deutschlands entschlossen sich die USA im Frühjahr 2007, den Aufbau und die Ausbildung der Polizei durch die Bereitstellung von 2,5 Milliarden Dollar (Deutschland hatte in den ersten fünf Jahren lediglich 72 Millionen Euro bereitgestellt) und von 1300 Ausbildern selbst in die Hand zu nehmen: Faktisch übernahmen die Amerikaner also die Führung beim Polizeiaufbau, an dem sie, wie beschrieben, von Anfang an beteiligt waren (Ausbildung der unteren Dienstgrade/Streifenpolizisten). Die deutsche Polizeimission lief dennoch weiter, wurde aber auf Initiative Berlins am 17. Juni 2007 an die europäische Polizeimission in Afghanistan (EUPOL AFG) übergeben, um zumindest die europäischen Bemühungen im Bereich des Polizeiaufbaus besser koordinieren zu können. Die EUPOL-Mission, in deren Rahmen nach erheblichen Startschwierigkeiten auch im Süden und Osten des Landes afghanische Polizisten ausgebildet wurden, umfasste zunächst 195 Polizeixperten aus 21 Ländern der EU und Drittstaaten, darunter 46 deutsche Polizeibeamte (im Mai 2008 beschloss der EU-Außenministerrat, die Soll-Stärke der EUPOL-Mission zu verdoppeln). Während die Polizeiausbildung der USA militärisch angelegt war, zielte der EUPOL- wie schon der deutsche Ansatz darauf ab, eine Zivilpolizei auszubilden.⁴³⁰

Wie im Folgenden skizziert werden soll, stand die internationale Gemeinschaft im Jahr

⁴²⁸ Zu den speziellen Einsatzbeschränkungen, denen der deutsche Bundeswehreinsatz unterworfen war, vgl.: Noetzel, Timo/Zapfe, Martin, a.a.O. (FN 181), S. 16.

⁴²⁹ Vgl.: Rühl, Lothar: Die Rolle der NATO in Afghanistan, in: Politische Studien Nr. 418 (03-04/2008), S. 35.

⁴³⁰ Vgl.: Kempin, Ronja: Polizeiaufbau in Afghanistan, in: Schmidt, Peter (Hrsg.): Das internationale Engagement in Afghanistan, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2008, S. 37 ff., online unter: www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2008_S23_smt_ks.pdf [Stand: August 2011]; und vgl.: Gutschker, Thomas: Dein Freund und Feind, in Internationale Politik (05/2008), S. 98.

2008 vor einer entscheidenden Wende ihres Engagements, weil deutlich wurde, dass mit der bis zu diesem Zeitpunkt verfolgten Strategie weder das Statebuilding-Ziel, noch der dem internationalen Engagement zugrunde liegende politische Zweck, die Bedrohungen durch die Taliban und den islamistischen Terrorismus sowie durch den scheiternden Staat Afghanistan und schwachen Staat Pakistan zu beseitigen, erreicht werden konnte: Im Jahr 2008 erreichte die Gewalt in Afghanistan einen neuen Höhepunkt; nach Einschätzung des US-Geheimdienstkoordinators Mike McConnell wurden zu diesem Zeitpunkt lediglich 30 Prozent des afghanischen Staatsgebiets von der afghanischen Regierung kontrolliert, die übrigen 70 Prozent von Taliban, OMF und lokalen Warlords.⁴³¹ Um den seit 2005 negativen Trend bei der Entwicklung der Sicherheitslage zu stoppen und den nach wie vor zugrundeliegenden politischen Zweck des Engagements zu erreichen, musste eine strategische Neujustierung erfolgen. Bereits auf dem NATO-Gipfel in Bukarest (2. bis 4. April 2008) einigte man sich auf einen Strategieplan für Afghanistan. Die "ISAF Strategic Vision" betont, dass Afghanistan die oberste Priorität im Bündnis darstellt; in ihr wird einerseits ein langfristiges Engagement der NATO in Afghanistan, andererseits die Übertragung der Führungsrolle und Verantwortung an die Afghanen angekündigt. Außerdem soll die NATO-Strategie einem sogenannten "Comprehensive Approach" folgen, bei dem die zivilen und militärischen Anstrengungen miteinander verbunden werden.⁴³² Allerdings wird in der "Vision" an der alten Lagebeurteilung (Ziel: Unterstützung Afghanistans, einen demokratischen Staat zu errichten) und dem alten strategischen Konzept (unterstützende Mission) grundsätzlich festgehalten.⁴³³ Auf Drängen der Afghanen sagte die Staatengemeinschaft auf der am 12. Juni 2008 in Paris tagenden Afghanistan-Konferenz schließlich ihre Bereitschaft zu, die afghanische Eigenverantwortung insofern zu stärken, dass der Regierung Karzai die Führung bei der Umsetzung des von internationalen und afghanischen Experten nach Vorgaben der Weltbank auf Grundlage des Afghanistan Compact entwickelten "Afghanistan National Development Strategy" (ANDS)⁴³⁴, deren Ziel es ist, durch die Stärkung demokratischer und marktwirtschaftlicher Strukturen den

⁴³¹ Mez, Lutz/Abdolvand, Behrooz: Afghanistan: Die gescheiterte Mission, in: Blätter für deutsche und internationale Politik (04/2008), S. 21 ff.

⁴³² NATO: ISAF's Strategic Vision. Declaration by the Heads of State and Government of the Nations contributing to the UN-mandated NATO-led International Security Assistance Force (ISAF) in Afghanistan, 3. April 2008, online unter: www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_8444.htm [Stand: August 2011].

⁴³³ Vgl.: Ehrhart, Hans-Georg/Kaestner, Roland: Afghanistan: Scheitern oder Strategiewechsel?, in: Hamburger Informationen zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik (43/2008), S. 3, online unter: www.ifsh.de/pdf/publikationen/hifs/HI43.pdf [Stand: August 2011].

⁴³⁴ Vgl.: Islamic Republic of Afghanistan: Afghanistan National Development Strategy, Kabul 2008, online unter: www.embassyofafghanistan.org/documents/resume_ANDS.pdf [Stand: August 2011].

innenpolitischen Frieden zu stärken, für die kommenden fünf Jahre übertragen wurde.⁴³⁵

Der eigentliche Strategiewechsel des internationalen Engagements wurde jedoch erst infolge des strategischen Umdenkens der USA im Jahr 2009 vollzogen, als die US-Regierung unter dem neu gewählten Präsidenten Obama ihr Augenmerk weg vom Irak hin zu Afghanistan richtete und zum Zentrum ihrer militärischen Bemühungen im Kampf gegen den islamistischen Terrorismus erklärte. In seiner am 27. März 2009 vorgestellten neuen Strategie für Afghanistan, die angesichts der Verknüpfung des afghanischen Schicksals mit den Entwicklungen in Pakistan auf die afghanisch-pakistanische Gesamtsituation abzielt (AfPak), kündigte Präsident Obama eine Intensivierung und eine Neujustierung des amerikanischen Engagements in Afghanistan an, die die Erfahrungen des Irak-Feldzugs berücksichtigt und sich an den Anforderungen der Aufstandsbekämpfung orientiert.⁴³⁶ Acht Jahre nach Beginn der Intervention und vier Jahre nach Beginn der Verschlechterung der Sicherheitslage begannen die USA, ohne deren entschiedenes Mitwirken, militärische Fähigkeiten und Mittel das internationale Statebuilding-Ziel bisher nicht zu erreichen war, einer Strategie entsprechend den afghanischen Anforderungen zu folgen.⁴³⁷ Vor dem Hintergrund der Einsicht, dass ein *neuer Krieg* wie der in Afghanistan nicht mit militärischen Mitteln zu lösen ist, standen fortan die Belange der Zivilbevölkerung, die durch die Bereitstellung von Sicherheit und durch entwicklungspolitische Maßnahmen gewonnen werden sollte, im Zentrum des strategischen Vorgehens. Eine der Konsequenzen war, dass die in den vergangenen Jahren immer wieder für hohe Opferzahlen unter der Zivilbevölkerung verantwortlichen Luftangriffe nur noch als letzte Möglichkeit eingesetzt werden sollten (Taktische Direktive vom Juli 2009).⁴³⁸ Die neue Bedeutung Afghanistans für die Sicherheitsinteressen der USA untermauerte Obama mit der Berufung des erfahrenen Diplomaten Richard Holbrookes zum Sondergesandten für Afghanistan und Pakistan, der Ernennung des im Irak-Krieg mit seiner Strategie bei der Aufstandsbe-

⁴³⁵ Vgl.: Afganistan-Konferenz Paris: Declaration of the International Conference in Support of Afghanistan, 12. Juni 2008, online unter: www.embassyofafghanistan.org/documents/IntlDeclarationParis.pdf [Stand: August 2011]; und vgl.: Maaß, Citha: Afghanistanisierung der Stabilisierungsstrategie, in: Schmidt, Peter (Hrsg.): Das internationale Engagement in Afghanistan, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2008, S. 21 ff., online unter: www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2008_S23_smt_ks.pdf [Stand: August 2011].

⁴³⁶ Obama, Barack: Strategy for Afghanistan and Pakistan, 27. März 2009, online unter: www.cfr.org/pakistan/obamas-strategy-afghanistan-pakistan-march-2009/p18952 [Stand: 2011].

⁴³⁷ Die afghanischen Herausforderungen bzw. die speziellen Anforderungen an die in Afghanistan zu verfolgende Counterinsurgency-Strategie wurden vom Oberkommandierenden der ISAF und US-Truppen in Afghanistan, Stanley McChrystal, in einem im August 2009 für den damaligen US-Verteidigungsminister Gates angefertigten Bericht zur Einschätzung der Lage in Afghanistan beschrieben. Vgl.: ISAF: Headquarters International Security Assistance Force Kabul, Afghanistan: Commander's Initial Assessment, 30. August 2009, online unter: http://media.washingtonpost.com/wp-srv/politics/documents/Assessment_Redacted_092109.pdf [Stand: August 2011].

⁴³⁸ Vgl.: Koenigs, Tom: Deutsche Afghanistanpolitik nach der Londoner Konferenz, in: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik (03/2010), S. 268.

kämpfung bereits erfolgreichen Generals David Petraeus zum Oberkommandierenden für die Region sowie mit der Entsendung 30.000 zusätzlicher Soldaten. Auf der zweiten Londoner Konferenz zu Afghanistan am 28. Januar 2010 verständigte sich die internationale Gemeinschaft entsprechend der durch die USA vorgegebenen strategischen Marschroute darauf, bis zum Jahr 2014 die ganze Verantwortung für Afghanistan schrittweise der afghanischen Regierung und den afghanischen Sicherheitskräften zu übergeben.⁴³⁹ Außerdem wurden weitere finanzielle Hilfen und Truppenverstärkungen von den Teilnehmerstaaten zugesagt und die Einrichtung eines Reintegrationsfonds ("Peace and Reintegration Trust Fond" – PRFT) im Umfang von knapp 1,5 Mrd. Dollar beschlossen, mit dessen Hilfe "gemäßigte" Taliban und andere OMFs gewonnen werden sollen. Infolge der zweiten Londoner Afghanistan-Konferenz wurde aber vor allem das NATO-Truppenkontingent um 40.000 Soldaten erhöht (amerikanischer Beitrag 30.000, deutscher 850 Mann), um den Aufstand effektiver bekämpfen zu können, die afghanischen Streitkräfte durch eine intensiverte Ausbildung in die Lage zu versetzen, die Verantwortung für die Sicherheit im eigenen Land zu übernehmen, und um dadurch schließlich den Abzug der ISAF-Truppen einleiten zu können.⁴⁴⁰ Die zweite Londoner Afghanistan-Konferenz markiert insofern einen Wendepunkt des internationalen Afghanistan-Engagements, da der auf ihr skizzierte strategische Plan für die nächsten Jahre erstmals eine Ausstiegs-Perspektive beinhaltet. Um die Beendigung des internationalen militärischen Engagements jedoch einleiten zu können, verpflichtete sich die Staatengemeinschaft, ihr militärisches und ziviles Engagement zunächst deutlich zu intensivieren. Dadurch soll der Herausforderung der Aufstandsbekämpfung effektiv begegnet werden, indem die Taliban aus den von ihnen kontrollierten Gebieten vertrieben werden, die befreiten Gebiete anschließend dauerhaft gehalten werden, staatliche Strukturen wiederaufgebaut werden und ein schnell sichtbarer wirtschaftlicher Aufbau initiiert wird ("Clear-Hold-Build-Strategie")⁴⁴¹, um so die Unterstützung der lokalen Bevölkerung zu erlangen. Außerdem soll mittels der Truppenerhöhung die Intensivierung des Aufbaus afghanischer Sicherheitskräfte, die diese Aufgaben bis zum Jahr 2014 alleine erfüllen sollen, ermöglicht werden; die zukünftige Sollstärke der afghanischen Armee (171.600 bis Oktober 2011) und Polizei (134.000) wurde erneut angehoben.⁴⁴² Ab August 2010 wurde die unter General Paetres ausgearbeiteten "COMISAF`s Counterinsur-

⁴³⁹ Vgl.: Afghanistan-Konferenz London 2010: Afghan Leadership, Regional Cooperation, International Partnership, 28. Januar 2010, online unter: <http://centralcontent.fco.gov.uk/central-content/afghanistan-hmg/resources/pdf/conference/Communique-final> [Stand: August 2011].

⁴⁴⁰ Abdolvand, Behrooz/Liesener, Michael: Mit dem Scheckbuch gegen die Taliban, in: Blätter für deutsche und internationale Politik (05/2010), S. 11 ff.

⁴⁴¹ Vgl.: Jones, Seth G., a.a.O. (FN 353), S. 253.

⁴⁴² Vgl.: Afghanistan-Konferenz London 2010, a.a.O. (FN 439), S. 2 ff.

gency Guidance", nach der im Zentrum des internationalen strategischen Vorgehens die Zivilbevölkerung stehen muss (detaillierter dazu Seite 90 ff.) Grundlage der Aufstandsbekämpfung.⁴⁴³ Auf der ersten in Afghanistan selbst stattfindenden Afghanistan-Konferenz am 20. Juli 2010 wurden die Beschlüsse der Londoner Konferenz von Beginn des Jahres bekräftigt. Bis 2014 soll die Verantwortung für die Sicherheit des Land vollständig an afghanische Sicherheitskräfte übergeben, und somit die ISAF-Mission beendet werden. Außerdem wurde ein Aussteiger- und Wiedereingliederungsprogramm für moderate Taliban-Kämpfer und alle anderen Mitglieder der zahlreichen OMFs beschlossen, dessen Details bereits auf einer speziellen Friedens-Jirga, die vom 2. bis 4. Juni 2010 stattgefunden hat, festgelegt worden waren.⁴⁴⁴

3.2.6 Die deutsche Afghanistan-Strategie in den Jahren 2006 bis 2010

Wie im vorherigen Punkt beschrieben wuchs mit der Ausdehnung des ISAF-Engagements auf den Süden und Osten Afghanistans im Jahr 2006 und mit dem durch ISAF nachzukommenden Kampfauftrag der Druck der dort stationierten Bündnispartner auf Deutschland, sich ebenfalls an den im Süden und Osten erforderlichen ISAF-Kampfoperationen zu beteiligen. Wie gesehen wurde dieses Ersuchen von Deutschland abgelehnt, was zu erheblichen Spannungen innerhalb des NATO-Bündnisses führte. Um den Druck der Partner abzuschwächen und um die für die Weigerung, sich an den Kampfoperationen zu beteiligen, offiziell gelieferte Begründung – Gefährdung der Stabilisierungs-Erfolge im Norden durch eine Verlagerung des Engagements – zu untermauern, bemühte sich Deutschland im Sinn der Bündnissolidarität und um der sich auch im Norden bereits abzeichnenden Verschlechterung der (Sicherheits-)Lage entgegenzuwirken, sein Engagement entsprechend anzupassen: Nachdem die NATO Deutschland um Unterstützung bei der Luftaufklärung und Luftüberwachung für die ISAF-Gesamtmission (also einen Einsatz auch im Süden und Osten zur indirekten Unterstützung der Kampfoperationen) gebeten hatte, stimmte der Deutsche Bundestag nach intensiven innenpolitischen Debatten am 9. März 2007 dem Antrag der Bundesregierung zur Entsendung von bis zu sechs Aufklärungsflugzeugen vom Typ Tornado-RECCE und 500 zusätzlichen Soldaten zu, wobei der Antrag der Bundesregierung eine restriktive Übermittlung von Aufklärungsergebnissen an die OEF vorsah und die Beteiligung an Luft-Boden-Einsätzen explizit aus-

⁴⁴³Vgl.: ISAF: Headquarters International Security Assistance Force/United States Forces-Afghanistan, a.a.O. (FN 191).

⁴⁴⁴ Vgl.: Afghanistan-Konferenz Kabul 2010: Kabul Conference Communiqué, 20. Juli 2010, online unter: <http://unama.unmissions.org/Portals/UNAMA/Documents/Kabul%20Conference%20Communique.pdf> [Stand: August 2011].

schloss.⁴⁴⁵ Mit der routinemäßigen Verlängerung des Afghanistanmandats um ein Jahr wurden am 12. Oktober 2007 die bis dahin getrennten Mandate für den Tornado-Einsatz, der nach drei Jahren im September 2010 endete, und für die Beteiligung an der ISAF-Mission zusammengelegt und in einer gemeinsamen Beschlussvorlage gebündelt.⁴⁴⁶ Um die bereits erzielten Erfolge zu konsolidieren bzw. einen Wiederaufbau auch in den entlegenen Provinzen zu ermöglichen, begann Deutschland ab dem Jahr 2008, seine Präsenz und seine Wiederaufbau-bemühungen in den unter seiner Verantwortung stehenden Nordregionen sichtbarer zu machen: Deshalb setzte man in den Provinzen, die über kein PRT verfügten, angesichts des großen Einsatzraums und der beschränkten Mittel auf sogenannte "Provincial Advisory Teams" (PATs).⁴⁴⁷ Ein PAT – das erste (und einzige) deutsche nahm im Februar 2008 seine Arbeit in der Provinz Takhar auf – umfasst maximal 40 Personen, davon 35 Soldaten, wird wie die PRTs von einer Doppelspitze (je ein Vertreter der Bundeswehr und des AA) geführt und von je einem Mitarbeiter des BMI, der für den Polizeiaufbau zuständig war, und des BMZ, der für die Entwicklungszusammenarbeit zuständig war, begleitet.⁴⁴⁸ Ab dem 1. Juli 2008 übernahm die Bundeswehr schließlich die Verantwortung für die QRF ("Quick Reaction Force") in Nordafghanistan von Norwegen, die die Aufgabe der militärischen Absicherung aller im Norden stationierten PRTs innehatte. Damit trat, wie Rühl feststellt, der deutsche Bundeswehrein-satz qualitativ in eine neue Phase: Zwar waren während des bisherigen Einsatzes schon punktuell (reaktive) Kampfeinsätze zur Wahrung des Sicherheitsauftrags möglich, mit der Übernahme des Kommandos der schnellen Eingreiftruppe (Umfang: 200 bis 250 Mann) wurden Kampfeinsätze nun aber Teil des Auftrags.⁴⁴⁹ Im Zug der strategischen Neuausrichtung des ISAF- und Bundeswehr-Einsatzes im Anschluss an die Londoner Konferenz 2010 und der dort von Deutschland gemachten Zusage, afghanische Streitkräfte durch die Bundeswehr auszubilden und ausreichend Schutz für die Bevölkerung und für die zivilen Wiederaufbaukräfte zu gewährleisten, wurde die offensive Ausrichtung der ORF jedoch zu Gunsten einer defensiven Ausrichtung aufgegeben, da angesichts der knappen militärischen Mittel auch die deutschen ORF-Kräfte bei den zu implementierenden Ausbildungs- und Schutzmaßnahmen benötigt wurden.⁴⁵⁰

⁴⁴⁵ Vgl.: Bundesdrucksache 16/4298 vom 8. Februar 2007, online unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/042/1604298.pdf> [Stand: August 2011].

⁴⁴⁶ Vgl.: Bundesdrucksache 16/6460 vom 19. September 2007, online unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/064/1606460.pdf> [Stand: August 2011].

⁴⁴⁷ Vgl.: Die Bundesregierung: Das Afghanistan-Konzept der Bundesregierung, August 2007, S. 35.

⁴⁴⁸ Noetzel, Timo/Zapfe, Martin, a.a.O. (FN 181), S. 17.

⁴⁴⁹ Vgl.: Rühl, Lothar, a.a.O. (FN 429), S. 34.

⁴⁵⁰ Die Bundesregierung: Auf dem Weg zur Übergabe in Verantwortung: Das deutsche Afghanistan-Engagement nach der Londoner Konferenz, 25. Januar 2010, S. 9, online unter: http://www.bundesregierung.de/nsc_true/

Angesichts der neuen konzeptionellen Grundlagen (Afghanistan Compact, "Strategic Vision", ANDS) des internationalen Engagements, der darin skizzierten strategischen Ausrichtung und definierten operativen Schwerpunkte und der in der Einsatzrealität von Deutschland schon eingesetzten Mittel und Maßnahmen musste auch Deutschland eine Überarbeitung seiner strategischen Grundlage vornehmen; deshalb wurden im Jahr 2006, 2007 und 2008 aktualisierte Afghanistan-Konzepte vorgelegt. Grundlage des deutschen Engagements in Afghanistan im Zeitraum 2006 bis 2010, so stellt es das aktuelle und vierte Afghanistan-Konzept der Bundesregierung vom September 2008 fest, bilden der Afghanistan Compact (2006), die von der afghanischen Regierung entwickelte nationale Entwicklungsstrategie (ANDS, 2008) sowie die auf dem NATO-Gipfel in Bukarest entwickelte Strategie ("Strategic Vision", 2008); das Ziel des in den internationalen Einsatz eingebetteten deutschen Engagements ist laut Konzept, Afghanistan zu stabilisieren und aufzubauen, um so eine erneute Machtübernahme der Taliban zu verhindern bzw. dadurch die Gefahr zu bannen, dass der islamistische Terrorismus/Al Qaida Afghanistan erneut als Rückzugsgebiet nutzen kann.⁴⁵¹ Die den Sicherheitsaspekt betonende Definition des im Rahmen der internationalen und deutschen Bemühungen zu erreichenden Ziels fällt deutlich bescheidener als in früheren Verlautbarungen aus:

„Am Ende dieses Aufbauprozesses soll eine staatliche Ordnung stehen, die die fundamentalen Voraussetzungen politischer Legitimität erfüllt, sich also auf die große Mehrheit der afghanischen Bevölkerung stützen kann. Sie muss über effektive Sicherheits- und Justizorgane verfügen, um sich selbst gegen die verbliebenen Gefahren des Terrorismus und der organisierten Kriminalität zur Wehr setzen zu können.“⁴⁵²

Besondere Bedeutung kommt, so wird im Afghanistan-Konzept festgehalten, insbesondere vor dem Hintergrund der sich verschlechternden Sicherheitslage dem Aufbau afghanischer Sicherheitskräfte zu. Die Bundesregierung will laut Konzept daher ihren Personal- und Mitteleinsatz beim Aufbau der afghanischen Armee (ANA) und Polizei (ANP) intensivieren, um dazu beizutragen, die im Rahmen der internationalen Gesamtstrategie angestrebte "Afghanisierung" des Sicherheitssektors zu erreichen und den Abzug der eigenen Truppen zu ermöglichen.⁴⁵³ Wie beschrieben ist die Verantwortung für den Aufbau der Polizei im Jahr 2007 auf Initiative Deutschlands zwar an die europäische Polizeimission EUPOL übergeben worden, allerdings wird sich Deutschland, so wird im Afghanistan-Konzept angekündigt, sowohl im bilateralen Rahmen als auch im Rahmen der EUPOL weiterhin und in verstärktem Maße an der Polizeiausbildung und -ausstattung beteiligen. Das deutsche Engagement im Bereich des Polizeiaufbaus soll, so das Konzept, analog zum Schwerpunkt des deutschen Gesamtengage-

Content/DE/___Anlagen/2009/11/2009-11-18-dokument-afghanistan,property=publicationFile.pdf/2009-11-18-dokument-afghanistan [Stand: August 2011].

⁴⁵¹ Vgl.: Die Bundesregierung: Das Afghanistan-Konzept der Bundesregierung, September 2008, S. 9 ff.

⁴⁵² Die Bundesregierung, a.a.O. (FN 451), S. 9.

⁴⁵³ Vgl.: Die Bundesregierung, a.a.O. (FN 451), S. 12 ff.

ments weitgehend auf den Norden begrenzt bleiben (unter anderem wurde dazu in Mazar-e Sharif eine Außenstelle der Polizeiakademie errichtet) und alle Ebenen der Polizei umfassen (also auch Ausbildung von Streifenpolizisten). Prinzipiell wurde am Ansatz, die Polizeiausbildung gemäß dem Leitbild einer "Bürgerpolizei" zu gestalten, festgehalten, auch wenn, wie das Konzept festhält, seit dem Jahr 2007 45 Bundeswehrfeldjäger mit Ausbildungsunterstützungsmaßnahmen an der Polizeiausbildung mitwirken. In Anlehnung an die US-Ansätze beim Polizeiaufbau und das von den USA verfolgte "Focused District Development" (FDD)-Programm kündigt die Bundesregierung des Weiteren an, die Möglichkeit zur Aufstellung gemischter Teams aus Polizisten und Feldjägern zu prüfen, die sich länger in einzelnen Distrikten aufhalten sollen, um erstens Präsenz in der Fläche zu zeigen und zweitens eine dezentrale Polizei-Ausbildung und -Beratung zu ermöglichen.⁴⁵⁴ Die Bundeswehr wird sich, so das Konzept, im Rahmen des NATO-ISAF-Einsatzes in ihrem Einsatzgebiet an der Umsetzung des "Operational Mentor and Liaison Team" (OMTL)-Konzepts beteiligen sowie ANA-Einheiten des im Norden (Mazar-e Sharif und Kunduz) stationierten 209. ANA-Korps ausbilden und im gemeinsamen Einsatz begleiten ("Partnering"). Dies soll laut Afghanistan-Konzept die Schwerpunktaufgabe des deutschen ISAF-Kontingents darstellen.⁴⁵⁵ Dementsprechend wurde das militärische Ausbildungspersonal in den folgenden Jahren erhöht: Während 2007 55 Bundeswehrsoldaten für die Ausbildung von 4000 ANA-Soldaten zuständig waren, erhöhte sich diese Zahl bis 2010 auf 300, die in sieben ISAF-Teams die Ausbildung von 8000 afghanische Soldaten unterstützten (Zielvorgabe für die Nordregion 12.500 Mann).⁴⁵⁶ Insgesamt muss mit Blick auf die Rolle, die der Bundeswehr laut Afghanistan-Konzept zukommt, bzw. mit Blick auf die im Konzept skizzierte strategische Ausrichtung des Bundeswehreinsatzes jedoch festgestellt werden, dass diese nicht den vor Ort gegebenen strategischen Anforderungen genügt: Obwohl die Bundeswehr/deutschen PRTs, die staatlichen Strukturen/Institutionen und die erzielten Wiederaufbauerfolge auch im unter deutscher Verantwortung stehenden Norden durch Warlords, die Drogenwirtschaft aber vor allem in zunehmendem Maße durch die Taliban-Aufstandsbewegung bedroht wurden, wurde dieser Einsatzrealität konzeptionell nicht durch eine strategische Anpassung an die neue Situation entsprochen; vielmehr basierte die Strategie und Ausstattung des Bundeswehreinsatz nach wie vor auf der Annahme, es handle sich um eine unterstützende friedensstabilisierende Missi-

⁴⁵⁴ Vgl.: Gutschker, Thomas, a.a.O. (FN 430), S. 104; und vgl.: Die Bundesregierung, a.a.O. (FN 451), S. 44 ff.

⁴⁵⁵ Vgl.: Die Bundesregierung, a.a.O. (FN 451), S. 12 ff. und 42 ff.

⁴⁵⁶ Vgl.: Paul, Michael: Der (Wieder-)Aufbau der Afghanischen Nationalarmee, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2009, S. 6 ff, online unter: www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2009A60_pau_ks.pdf [Stand: August 2011].

on.⁴⁵⁷ So werden im Afghanistan-Konzept vom September 2008 die sicherheitsrelevanten Herausforderungen (Taliban, Warlords, Drogen) und ihre destabilisierende Wirkung erkannt, der deutsche militärische Beitrag aber nach wie vor als ein „Sicherheitsunterstützung“-Beitrag beschrieben. Die Notwendigkeit, gegen „terroristische Gruppierungen und Aktivitäten“ vorzugehen, muss, so das Konzept, durch die OEF wahrgenommen werden.⁴⁵⁸

Kurz vor der internationalen Afghanistan-Konferenz in London legte die Bundesregierung ein Konzept ("Auf dem Weg zur Übergabe in Verantwortung: Das deutsche Afghanistan-Engagement nach der Londoner Konferenz") vor, das eine den Entwicklungen entsprechend modifizierte Strategie des zukünftigen deutschen Afghanistan-Engagements beschreibt und analog zur amerikanischen/internationalen Gesamtstrategie ein Ausstiegsszenario für den Bundeswehreinsatz bis zum Jahr 2014 vorzeichnet: In Anlehnung an die amerikanische und internationale Strategie sollen die Schwerpunkte im zivilen Wiederaufbau und der Ausbildung afghanischer Sicherheitskräfte liegen. Neben einer Entwicklungsoffensive (Verdopplung der deutschen Mittel für den zivilen Wiederaufbau von 220 Millionen auf 430 Millionen Euro) im Norden Afghanistans sollen, so die Ankündigung, auch von Deutschland im Rahmen des "Partnering"-Ansatzes mehr afghanische Soldaten ausgebildet und in Kooperation mit den afghanischen Soldaten mehr Präsenz in der Fläche hergestellt werden; dafür soll die Zahl der im Bereich Ausbildung und Schutz eingesetzten Soldaten bis zum Sommer 2010 von 280 auf 1400 erhöht werden. Auch im Bereich des Polizeiaufbaus wird eine Intensivierung des deutschen Engagements angekündigt: Die Zahl der im bilateralen Polizeiprojekt tätigen Polizeibeamter soll bis Mitte 2010 von 123 auf 200 Beamte erhöht und zusätzlich von Feldjägern der Bundeswehr unterstützt werden, die Zahl der im Rahmen der EUPOL arbeitenden Polizisten soll von 45 auf 60 erhöht werden.⁴⁵⁹ Bei der Polizeiausbildung soll dabei vermehrt auf sogenannte "Police Mentoring Teams" (PMTs) gebaut werden, die sich aus Polizisten und Feldjägern zusammensetzen und die ähnlich wie beim "Partnering"-Ansatz im Rahmen des Streitkräfteaufbaus neben der theoretischen Ausbildung ihre afghanischen Kollegen auch im täglichen Einsatz begleiten sollen.⁴⁶⁰ Am 26. Februar 2010 beschloss der Deutsche Bundestag auf Grundlage der in London getroffenen Entscheidungen die Verlängerung des Einsatzes der Bundeswehr im Rahmen der ISAF-Mission bis zum 28. Februar 2011; die Obergrenze des deutschen Kontingents wurde auf 5.350 Soldaten angehoben.⁴⁶¹ Doch obwohl im Antrag zur

⁴⁵⁷ Vgl.: Noetzel, Timo/Schreer, Benjamin, a.a.O. (FN 426), S. 31.

⁴⁵⁸ Vgl.: Die Bundesregierung, a.a.O.(FN 451), S. 37 ff.

⁴⁵⁹ Vgl.: Die Bundesregierung, a.a.O. (FN 450).

⁴⁶⁰ Vgl.: Koenigs, Tom, a.a.O. (FN 438), S. 266.

⁴⁶¹ Vgl.: Bundesdrucksache 17/654 vom 9. Februar 2010, online unter: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/006/1700654.pdf> [Stand: August 2011].

Verlängerung des Bundeswehreinsatzes vom Februar 2010 der auch im Norden schwelende *neue Krieg*, die Bedrohungen des Statebuilding-Ziels und der erreichten zivilen Wiederaufbauerfolge durch die Taliban, OMFs und lokalen Warlords in dem Konzept erkannt und benannt wurden, obwohl angekündigt wurde, in der Fläche präsenter zu sein, um die Sicherheit der Bevölkerung und Aufbauhelfer zu gewährleisten, obwohl als Aufgabe der Bundeswehr unter anderem auch das "Partnering" mit afghanischen Soldaten im Einsatz definiert wird und obwohl auch von der Bundesregierung der Einsatz der Bundeswehr offiziell nicht mehr als ein Stabilisierungseinsatz, sondern als Mission in einem "nicht-internationalen bewaffneten Konflikt" bezeichnet wurde und der damalige Bundesverteidigungsminister zu Guttenberg die Kämpfe rund um Kunduz "umgangssprachlich" als Krieg bezeichnete, änderte sich am defensiven Mandat und der defensiven Aufstellung (Schutz- und Ausbildungskontingente, keine Kampfverbände) der Bundeswehr nichts.⁴⁶²

3.2.7 Entwicklungen in Afghanistan in den Jahren 2006 bis 2010

Bevor auf die sicherheitsrelevanten Entwicklungen in den Jahren 2006 bis 2010 bzw. die Situation in Afghanistan im Jahr 2010 mit Blick auf die beiden eingangs benannten und das Statebuilding-Vorhaben bedrohenden sicherheitsrelevanten Herausforderungen (Fragmentierung/Warlords/Kriegswirtschaft und Taliban/Al Qaida) eingegangen werden soll, sollen einige allgemeine soziale, wirtschaftlichen und politische Entwicklungen beschrieben werden, da sie in unmittelbarem Zusammenhang mit der Sicherheitslage im Jahr 2010 stehen.

Die Wiederaufbau- und Entwicklungsbemühungen der Staatengemeinschaft zeigten im sozialen und wirtschaftlichen Bereich durchaus Fortschritte: Der Bildungssektor wurde aufgebaut und 100.000 Lehrer eingestellt, so dass sieben Millionen Kinder, davon ein Drittel Mädchen eingeschult werden konnten. 80 Prozent der Bevölkerung wurde der Zugang zu medizinischer Basisversorgung ermöglicht (wodurch unter anderem die Kindersterblichkeit deutlich reduziert werden konnte) und in den Städten wurde die Wasser- und Stromversorgung instandgesetzt bzw. neu aufgebaut. Die Wachstumsraten der afghanischen Wirtschaft bewegten sich jährlich im zweistelligen Bereich, das pro Kopf Einkommen war zwischen 2002 und 2009 von 175 auf 460 Dollar gestiegen und dem Staat gelang es 2009/2010 dank eingeleiteter

Zu den aktuellen Zahlen des deutschen ISAF- und Polizeiaufbau-Engagements (d.h. wie viele Soldaten an welchen Standorten stationiert sind, wie OMTLs, PRTs, PATs, FDDs etc. es gibt und wo sie stationiert sind) vgl. die interaktive Grafik der Bundesregierung zum deutschen Einsatz in Afghanistan, online unter: <http://www.bundesregierung.de/static/flash/afghanistanOnline/swf/index.html> [Stand: August 2011].

⁴⁶² Vgl.: Koenigs, Tom, a.a.O. (FN 438), S. 270.

Reformen seine selbsterwirtschafteten Einnahmen insgesamt um 53 Prozent, seine Zolleinnahmen um 48 Prozent und die innerstaatlichen Einnahmen (Steuern) um 68 Prozent im Vergleich zum Vorjahr zu erhöhen. Dennoch darf angesichts der positiven Zahlen nicht übersehen werden, dass das wirtschaftliche Niveau im internationalen Vergleich nach wie vor sehr niedrig war: Ein Drittel der Afghanen lebte in extremer Armut und auf dem Index der "Menschlichen Entwicklung" der Vereinten Nationen rangierte Afghanistan auch im Jahr 2010 auf dem vorletzten Platz.⁴⁶³ Nach wie vor kam der Wiederaufbau angesichts der unsicheren Sicherheitslage in weiten Landesteilen und der allgegenwärtigen Korruption nur schleppend voran und häufig wurden die dafür von der internationalen Gemeinschaft bereitgestellten Mittel zweckentfremdet oder stützten Warlords/staatliche Parallelstrukturen; nach wie vor boomte die Drogenökonomie (Weltmarktführer), die sich negativ auf die Politik auswirkte (Verstrickung von Politikern, Korruption) und deren Gewinne die OMF/Taliban mitfinanzierten;⁴⁶⁴ nach wie vor wurde ein Großteil des afghanischen Staatshaushaltes von der internationalen Staatengemeinschaft finanziert und nach wie vor erreichte ein großer Teil der staatlichen Einnahmen wie Zölle und Steuern die Regierung in Kabul nicht, sondern wurde in den Provinzen von den lokalen Machthabern einbehalten.⁴⁶⁵ Im Bereich des Staatsaufbaus war es im Zug des Petersberg-Prozesses formal zwar gelungen, demokratische und rechtsstaatliche Strukturen zu schaffen, die politische und rechtsstaatliche Realität sah Ende 2010 jedoch anders aus. Angesichts der gescheiterten Reform des Sicherheitssektors – insbesondere Polizeiaufbau und Justizapparat – konnten außerhalb Kabuls keine rechtsstaatlichen Strukturen etabliert werden. Eine funktionsfähige Polizei – von den 98.000 offiziell ausgebildeten Polizisten waren im Jahr 2010 höchstens ein Viertel ausreichend qualifiziert, außerdem waren viele der ausgebildeten Polizisten zu den besser zahlenden Taliban übergelaufen oder ihre Loyalität galt dem jeweiligen örtlichen Warlord – und ein durchsetzungsfähiger Justizapparat existierten nicht; stattdessen "sorgten" in weiten Teilen des Landes private Sicherheitskräfte (Milizen, Warlords, Taliban) für (Un-)Sicherheit und die "Rechtsprechung" in den zahlreichen autonomen Herrschaftsräumen erfolgte auf Basis traditioneller, islamistischer und loka-

⁴⁶³ Vgl.: BMZ: Online-Informationen zu Afghanistan, online unter: www.bmz.de/de/was_wir_machen/laender_regionen/asien/afghanistan/zusammenarbeit.html

⁴⁶⁴ Mit Blick auf den Drogenanbau kann zwar festgestellt werden, dass seit dem Jahr 2007 die Zahl der Provinzen, in denen Schlafmohn angebaut wird, und die Gesamtmenge der Opiumproduktion kontinuierlich zurückgeht, nichtsdestoweniger wurde auch im Jahr 2010 (3600 Tonnen) 20 mal so viel Opium produziert wie im Jahr 2001 (185 Tonnen). Vgl.: UNDOC: Afghanistan Opium Survey 2010, September 2010, online unter: www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Afghanistan/Afg_opium_survey_2010_exsum_web.pdf [Stand: August 2011].

⁴⁶⁵ Vgl.: Kupferschmidt, Frank: Sisyphus bei der Arbeit – oder: Wie viel ist genug?, in: Schmidt, Peter (Hrsg.): Das internationale Engagement in Afghanistan, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2008, S. 80, online unter: www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2008_S23_smt_ks.pdf [Stand: August 2011].

ler Rechtsvorstellungen.⁴⁶⁶ Angesichts des fehlenden Gewaltmonopols unterlag die staatliche Herrschaftsausübung folgendem Dilemma: Ohne die Kooperation und Absprache mit den zahlreichen regionalen Machthabern/Warlords, die ihre Milizen, wie im Afghanistan Compact vorgesehen, nicht entwaffnen ließen, war die Zentralregierung außerhalb Kabuls nicht handlungsfähig. Mächtige Drogenbarone und Warlords wurden, da Karzai diese nur durch Partizipation "ruhigstellen" konnte, zu Gouverneuren ernannt oder aber ihre Milizen sorgten für die "richtigen" Ergebnisse bei Wahlen. Bei den Parlamentswahlen im Jahr 2005 waren mindestens ein Drittel der Unterhausabgeordneten Kommandeure bewaffneter Milizen (bei den Abgeordneten, die aus den Provinzen stammten, sollen es sogar 80 % gewesen sein). Ruttig stellt daher zusammenfassend fest, dass es im Rahmen des Petersberg-Prozesses zwar gelungen war, demokratische Institutionen zu schaffen, die zu vergebenden Ämter aber bis in die Regierung hinein von antidemokratischen, ihren partikularen Interessen nachgehenden Kräften besetzt wurden, die in den Jahren 2006 bis 2010 versuchten, ihre Machtposition zu festigen. Dies führte erstens dazu, dass die bestehenden privaten Gewaltstrukturen gewissermaßen institutionalisiert wurden und zweitens die entstehenden staatlichen Strukturen und Institutionen in den Augen vieler Afghanen und der Zivilgesellschaft ihre Legitimität verloren (so beteiligten sich an den Parlamentswahlen im September 2010 nur 40% der Stimmberechtigten).⁴⁶⁷ Im Hinblick auf die Regierung unter dem im August 2009 erneut zum Präsidenten gewählten Karzai (bei den Wahlen kam es laut internationalen Beobachtern zu massiven Manipulationen) lässt sich festhalten, dass ihr Ansehen und das Vertrauen in sie im In- und Ausland in den Jahren 2005 bis 2010 kontinuierlich sank: bei der Staatengemeinschaft, weil trotz afghanischer Ankündigungen/Bemühungen und trotz des erhöhten Drucks der Staatengemeinschaft (vor allem mit Blick auf die Eindämmung der Korruption, die alle Bereiche – Politik, Justiz, Polizei – und Ebenen der afghanischen Gesellschaft durchdrungen hat und allen weiteren Statebuilding- und Aufbaubemühungen im Weg stand) Afghanistan auch neun Jahre nach Beginn des Vorhabens, demokratische staatliche Strukturen und Institutionen in Afghanistan aufzubauen, weit von westlichen Vorstellungen über "Good Governance" entfernt war;⁴⁶⁸ bei der afghanischen Bevölkerung insbesondere aufgrund der Tatsache, dass es der Regierung

⁴⁶⁶ Vgl.: Ulrich, Andreas/Weinzierl, Alfred: „Das Überleben lernen“, in: Der Spiegel (14/2010), S. 26 ff.

⁴⁶⁷ Vgl.: Ruttig, Thomas: Afghanistan: Institutionen ohne Demokratie, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2008, S: 21, online unter: www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2008_S17_rut_ks.pdf [Stand: August 2011].

Der derzeitige Gouverneur von Kunduz, Mohammad Omar, war z.B. früher Befehlshaber der fundamentalistischen Ittehab-e Islami von Abdul Sayyaf (der im afghanischen Parlament sitzt) und der Nordallianz, dem Kriegsverbrechen und kriminelle Verstrickungen vorgeworfen werden. Als im Einklang mit der afghanischen Verfassung legitimer Amtsträger ist er der offizielle Ansprechpartner der Bundesregierung und wichtigste Kooperationspartner der Bundeswehr.

⁴⁶⁸ Vgl.: Rühle, Michael, a.a.O. (FN 381), S. 2.

angesichts ihrer geringen Durchsetzungsfähigkeit (Gewaltmonopol) außerhalb von Kabul nicht gelungen war, für physische Sicherheit und öffentliche Ordnung zu sorgen bzw. sie und die staatlichen Repräsentanten und Sicherheitskräfte in den Augen vieler Afghanen sogar das größte Sicherheitsrisiko darstellten.⁴⁶⁹ Angesichts der allgemeinen Enttäuschung, dass sich die Hoffnungen und Erwartungen an den entstandenen Staat nicht erfüllt haben, angesichts der prekären Sicherheitslage in vielen Provinzen bzw. der Unfähigkeit des Staates und der ihn unterstützenden ISAF-Truppen, für physische Sicherheit und öffentliche Ordnung zu sorgen, angesichts der Macht der Warlords und der Angst vor den wiedererstarkenden Taliban, die alles Staatliche attackierten und allen mit dem Staat Kooperierenden mit Bestrafung drohten, ist es nicht verwunderlich, dass sich die Loyalität selbst derjenigen Afghanen, die zunächst Hoffnung und Vertrauen in die entstehenden staatlichen Strukturen und die internationale Gemeinschaft gesetzt haben, aus persönlichen Sicherheitserwägungen vom Staat und der Staatengemeinschaft zu den lokalen Warlords oder den Taliban verlagert hat.

Im Hinblick auf die Bedrohung des Statebuilding-Ziels bzw. der Ende 2010 existierenden staatlichen Strukturen durch das Warlord-Phänomen kann zusammengefasst werden: Im Jahr 2005 herrschte noch ein instabiles politisches Gleichgewicht zwischen der Zentralregierung und den Provinzen, weil es für die Warlords/regionalen Machthaber von Vorteil war, angesichts der zu verteilenden Ressourcen (Geld, Macht, Ämter) mit der von der internationalen Gemeinschaft unterstützten Karzai-Regierung zu kooperieren; im Lauf der folgenden Jahre institutionalisierten die Warlords/regionalen Machthaber, die häufig in Folge von Wahlen als legitime Provinz- und Distriktgouverneure in die staatlichen Strukturen eingeflochten waren, angesichts der nach wie vor schwachen staatlichen Strukturen und aufgrund zahlreicher (ille-galer) Möglichkeiten einer autonomen Ressourcengewinnung (insbesondere Drogenökonomie) jedoch herrschaftliche Parallelstrukturen. Verstärkt wurde die Fragmentierung dadurch, dass mit wachsender Macht der Taliban besonders bei den nicht paschtunischen Warlords der ehemaligen Nordallianz Zweifel aufkamen, ob die Regierung Karzai in der Lage ist, dem Taliban-Problem Herr zu werden: dies veranlasste sie dazu, ihre eigenen Sicherheitsstrukturen/Milizen zu stärken, um dadurch einer zukünftigen "Paschtunisierung"/"Talibanisierung" in ihrem Einflussbereich eigenständig entgegenwirken zu können. Mit Blick auf die das Statebuilding-Vorhaben bzw. die bereits entstandenen staatlichen Strukturen bedrohenden Phänomene Fragmentierung, Warlords, Kriegswirtschaft muss das ernüchternde Fazit gezogen

⁴⁶⁹ Ursachen der Wahlmanipulationen, so Rashid, sind darin zu sehen, dass die westlichen Wahlbeobachter angesichts der unsicheren Lage in vielen Regionen nicht arbeiten konnten, aber vor allem dass die Verantwortung für die Durchführung der Wahlen in afghanische Hände, nämlich die "Unabhängige Wahlkommission", gelegt wurde, deren Mitglieder von Karzai ernannt wurden. Vgl.: Rashid, Ahmed, a.a.O. (FN 335), S. 362 ff.

werden, dass weder die Fragmentierung des Herrschaftsgebiets Afghanistan überwunden, noch die Warlords entmachtet, noch ihre Milizen entwaffnet, noch der Gewaltmarkt und die Kriegsökonomie beseitigt werden konnten; vielmehr verschlechterten sich die bereits während des Petersberg-Prozesses erkennbaren Tendenzen:⁴⁷⁰ Im Jahr 2010 standen weite Teile Afghanistans nicht unter dauerhafter staatlicher Kontrolle und die Sicherheitslage war, nachdem sie sich seit dem Jahr 2005 kontinuierlich verschlechtert hatte, desaströs. Neben den lokalen und regionalen Warlords und ihren Milizen sowie zahlreicher weiterer privater Gewaltakteure (kriminelle Banden, organisierte Kriminalität usw.) waren für diesen Zustand maßgeblich die Taliban und der von ihnen angeführte Aufstand verantwortlich.

Der Taliban-Aufstand, dem sich angesichts seines Erfolgs bis 2010 Warlords, Schmuggler, Drogenhändler, Stämme, Söldnern und sonstige Opportunisten anschlossen, stellte, das wurde spätestens seit 2008 klar, mit Blick auf den Zweck des internationalen Statebuilding-Engagements bzw. das zu verfolgende Statebuilding-Ziel die größte zu bewältigende sicherheitsrelevante Herausforderung dar. Angesichts der während der ersten sieben Jahre von der Staatengemeinschaft verfolgten Gesamtstrategie und der von den USA verfolgten kontraproduktiven militärischen Strategie im Kampf gegen die Taliban und Al Qaida, angesichts des für die Taliban/Al Qaida trotz einzelner US-Operationen (Drohnen) sicheren Refugiums Pakistan, angesichts der anhaltenden Verbreitung ihrer Ideologie in den paschtunischen Stammesgebieten Afghanistans und Pakistans mittels der unzähligen Madrasas und angesichts ihrer neuen und professionelleren Kriegsführung – Taliban "lernten" von der Aufstandsbewegung im Irak/den zurückkehrenden und in Afghanistan und Pakistan wieder aktiver werdenden Al Qaida Kämpfern (z.B. Selbstmordattentat, ein bis 2005 unbekanntes Phänomen) –⁴⁷¹ konnten sie ihren Einfluss in Afghanistan und Pakistan kontinuierlich ausweiten. Das Erstarren der Taliban ging soweit, dass sie nicht mehr nur "Frühjahrsoffensiven" durchführten, sondern die Kampfzone kontinuierlich über den Süden und Osten des Landes hinaus ausweiteten und ganzjährig einen Guerillakrieg gegen die internationalen Interventen und den afghanischen Staat führten. Ihrer Taktik, "weiche Ziele" anzugreifen (staatliche Symbole wie Polizeistationen, Gerichtsgebäude, Schulen und ihre Repräsentanten) und Angst und Schrecken unter der Bevölkerung zu verbreiten, führte dazu, dass die Zahl der lokalen Amtsträger/Machthaber, die mit den Taliban zusammenarbeiten, stetig zunahm, da sie den Glauben an einen durchsetzungsfähigen und dauerhaft Sicherheit/Präsenz gewährleistenden Staat und an die Staatenge-

⁴⁷⁰ Vgl.: Chiari, Bernhard: Von Helmand nach Kabul? Zur Entwicklung der Sicherheitslage bis März 2007, in: Chiari, Bernhard (Hrsg.): Wegweiser zur Geschichte Afghanistan, Paderborn 2007, S. 95 ff.

⁴⁷¹ Vgl.: Herz, Dietmar: Der Krieg am anderen Ende der Welt, in: Süddeutsche Zeitung Magazin 30.5.2008, S. 14 ff.

meinschaft verloren hatten; Rühl beschreibt dies als pragmatisches Verhalten nach den Regeln einer Überlebensstrategie der Schwachen und Schutzlosen.⁴⁷² Im Jahr 2008 fühlten sich die Taliban so stark, dass sie sich in den Provinzen rund um Kabul ausbreiteten und die eroberten Gebiete zu verteidigen versuchten; nur unter massivem militärischen Einsatz der Amerikaner konnten sie wieder vertrieben werden. Im Jahr 2009 breiteten sie sich schließlich auch in den westlichen und nördlichen Gebieten aus, wo sie sich angesichts der wegen strenger Einsatzregeln defensiv agierenden internationalen Schutztruppen (Norden Deutschland; Westen Italien und Spanien) ebenfalls dauerhaft festsetzen konnten. Die Taliban kontrollierten am Vorabend der Präsidentenwahl im Jahr 2009 164 der 364 Distrikte (2003 waren es lediglich 30) und überzogen das Land mit einer Welle der Gewalt.⁴⁷³

Mit Blick auf die aktuelle und zukünftige sicherheitspolitische Herausforderung "Taliban" kann zusammengefasst werden: Auch wenn mit der seit 2009 von der Staatengemeinschaft und den USA verfolgten zivil-militärischen Strategie der Aufstandsbekämpfung ein überfälliger Strategiewechsel vollzogen wurde, der nötig ist, um die bisher erzielten Statebuilding-Erfolge gegen die Taliban zu verteidigen und ein erneutes Scheitern des Staates Afghanistan zu verhindern, so liegt der Schlüssel zur längerfristigen Eindämmung der Bedrohung durch die Taliban und durch die mit ihnen verbundene "islamistische Internationale" für Afghanistan und die Staatenwelt in einer politischen Lösung, bei der vor allem das Taliban-Problem in Pakistan mit einbezogen wird: einerseits, weil die Taliban ihre Aktionen in Afghanistan aus dem für sie weitgehend sicheren pakistanischen Grenzgebiet zu Afghanistan organisieren und führen und dabei nach wie vor von Teilen des pakistanischen Geheimdienstes (ISI) gedeckt und unterstützt werden;⁴⁷⁴ andererseits, weil dort tausende ihrer ideologischen Bildungsstätten (Madrasas) tätig sind, mit deren Hilfe sich ihr fundamentalistisches Gedankengut unter den afghanischen und pakistanischen Paschtunen (aber auch unter den hierher zugewanderten regionalen und globalen Islamisten) ausbreiten kann und die ihnen ein schier unerschöpfliches Reservoir an Kämpfern liefern. Das ursprünglich afghanische Phänomen "Taliban" ist längst zu einem regionalen geworden und gefährdet heute insbesondere auch die Stabilität des pakistanischen Staates, was mit Blick auf die Sicherheitsinteressen der (westlichen) Staatenwelt besonders beunruhigend ist.⁴⁷⁵

⁴⁷² Vgl.: Rühl, Lothar: Die Afghanistanstrategie des Westens auf dem Prüfstand, in: Neue Züricher Zeitung online vom 16. Januar 2009, online unter: www.nzz.ch/nachrichten/politik/international/die_afghanistan-strategie_des_westens_auf_dem_pruefstand_1.1707924.html [Stand: August 2011].

⁴⁷³ Vgl.: Rashid, Ahmed, a.a.O. (FN 335), S.358 ff.

⁴⁷⁴ Vgl.: Waldman, Matt, a.a.O.(FN 196), S. 2 ff.

⁴⁷⁵ Einen interessanten Einblick in den wachsenden Einfluss der Taliban und ihr Bedrohungspotential für die Stabilität Pakistans bietet die vierteilige "Asia Times"-Reportage des pakistanischen Journalisten Syed-Saleem-Shahaz: Teil 1 vgl.: Syed-Saleem-Shahaz: A battle before a battle, in: Asia Times online, 29. Januar 2009, online

3.2.8 Bilanz der internationalen Statebuilding-Bemühungen

Vergleicht man die in dieser Arbeit skizzierte, entsprechend dem Clausewitzschen Verständnis von logischem strategischem Handeln und entsprechend dem zugrunde liegenden politischen Zweck im afghanischen Fall in idealtypischer Weise zu verfolgende Statebuilding-Strategie (integrierte *Security-First*-Statebuilding-Strategie; Zweck: Implementierung des für das Statebuilding-Ziel entscheidenden Handlungsziels, Frieden konsolidieren, überhaupt ermöglichen, indem primär das Ziel angestrebt wird, Frieden schaffen und sichern/gewährleisten), die in diesem Rahmen zu verfolgenden Handlungsziele (erstens: private Gewaltakteure bekämpfen bzw. ihren Einfluss zurückdrängen; zweitens: Stabilität und Sicherheit schaffen und gewährleisten; drittens: einheimischen Sicherheitsapparat aufbauen; viertens, da nur ein integrierter Ansatz erfolgsversprechend ist, ergänzend friedenskonsolidierende Handlungsziele implementieren), die dafür benötigten Mittel (finanziell und personell) und komplementär zu unternehmenden Maßnahmen (Aufstandsbekämpfung, Entmachtung privater Gewaltakteure/Warlords, öffentliche Ordnung schaffen, sichern und verteidigen, DDR-Prozess durchführen, physische Sicherheit für Bevölkerung und zivile Wiederaufbaukräfte gewährleisten, Armee, Polizei, Justizapparat aufbauen, institutionellen und wirtschaftlichen Aufbau beginnen) sowie schließlich die Anforderungen an die taktische Umsetzung (Kampf, Entzug der wirtschaftlichen Grundlage/Unterbrechung der Unterstützung durch Dritte, sowie flächendeckende, langandauernde, umfassende, zivil-militärische Präsenz) mit der von der Staatengemeinschaft in Afghanistan tatsächlich verfolgten und im vorangegangenen skizzierten Statebuilding-Strategie, dann wird ersichtlich, warum diese ungeeignet war, den politischen Zweck der internationalen Afghanistan-Intervention, nämlich die Bedrohungen der westlichen Sicherheitsinteressen durch Al Qaida, die Taliban und den gescheiterten afghanischen Staat zu bannen, zu erfüllen.⁴⁷⁶ Ursache für die strategische Fehlplanung und den Misserfolg der Intervention war, dass die Strategie ad hoc entwickelt wurde, ohne auf funktionale oder fallbezogene/regionale Gesamtkonzepte zurückgreifen zu können, und dadurch schon die erste und nach Clausewitz wichtigste strategische Aufgabe, den Krieg/die Interven-

unter: http://atimes.com/atimes/South_Asia/KA29Df01.html [Stand: August 2011]; Teil 2 vgl.: Syed-Saleem-Shahaz: Faceless Taliban rule, in: Asia Times online, 30. Januar 2009, online unter: http://atimes.com/atimes/South_Asia/KA30Df01.html [Stand: August 2011]; Teil 3 vgl.: Syed-Saleem-Shahaz: Swat Valley: Whose war is this?, in: Asia Times online, 31. Januar 2009, online unter: http://atimes.com/atimes/South_Asia/KA31Df01.html [Stand: August 2011]; Teil 4 vgl.: Syed-Saleem-Shahaz: Taliban ideology echos in the valley, in: Asia Times online, 3. Februar 2009, online unter: http://atimes.com/atimes/South_Asia/KB03Df02.html [Stand: August 2011].

⁴⁷⁶ In Afghanistan wurden im Vergleich zu allen anderen Stabilisierungs-Missionen seit dem 2ten Weltkrieg die geringsten militärischen, polizeilichen und finanziellen Anstrengungen unternommen. Vgl.: Jones, Seth G., a.a.O. (FN 352), S. 120

tion in seinem/ihrem Zusammenhang richtig zu erkennen, nicht gelöst wurde. Die Strategie wurde entworfen, ohne die afghanischen Restriktionen, d.h. die jüngere kriegerische Geschichte und deren Folgen (Kriegswirtschaft, Fragmentierung, Warlords, Taliban) sowie die politischen, gesellschaftlichen und kulturellen Gegebenheiten und die sich daraus ableitbaren strategischen Anforderungen ausreichend zu beachten. Folglich wurde ein strategischer (Kriegs-)Plan entwickelt, der, wie die Entwicklungen in Afghanistan zeigen, nicht zweckdienlich war; im Folgenden sollen die entscheidenden strategischen Versäumnisse zusammengefasst werden.

Die Gestaltung der Statebuilding-Strategie (angestrebte (Handlungs-)Ziele, bereitgestellte Mittel und unternommene Maßnahmen) durch die Staatengemeinschaft und ihre taktische Umsetzung orientierte sich nicht an den afghanischen Gegebenheiten und nicht an den strategischen/taktischen Anforderungen des *neuen afghanischen Krieges*, sondern an Vorstellungen bzw. Präferenzen der beteiligten Staaten: Mit der "liberalen Marktdemokratie" wurde ein überambitioniertes und unrealistisches Fernziel ausgegeben und bei den Afghanen und der eigenen Bevölkerung wurden zu hohe Erwartungen (Demokratie, Marktwirtschaft, Menschenrechte, Gleichberechtigung) geweckt bzw. ein falsches Bild von dem zu unternehmenden Engagement vermittelt (Stabilisierungseinsatz).⁴⁷⁷ Die USA, von deren Umfang an finanziellen, militärischen und personellen Mitteln die Durchführung einer Krisenintervention der afghanischen Größenordnung maßgeblich abhängig ist, zeigten in den ersten Jahren der Intervention wenig Interesse an der Statebuilding-Mission, sondern richteten ihr Augenmerk auf die im Rahmen der parallel geführten OEF militärische Bekämpfung von Al Qaida und der Taliban.⁴⁷⁸ Die Staatengemeinschaft entwarf, nicht zuletzt wegen der Zurückhaltung der USA bzw. weil die einzelnen (europäischen) Staaten nicht fähig oder willens waren, die benötigten Mittel bereitzustellen, eine Statebuilding-Strategie, die auf einem "Light Footprint"-Ansatz sowohl im militärischen (ISAF) als auch im zivilen Bereich basierte. Die Verkennung des Kriegs-/Interventionstyps, die Trennung des militärischen Gesamtengagements in zwei Mission und die unzureichend zur Verfügung stehenden Mittel bzw. der deswegen verfolgte "Light Footprint"-Ansatz führten dazu, dass bei der strategischen und taktischen Umsetzung des ausgerufenen Statebuilding-Ziels die einzelnen zivilen und militärischen Maßnahmen

⁴⁷⁷ Vgl.: Maaß, Citha, a.a.O. (FN 435), S. 14 ff.

⁴⁷⁸ Die Vorbereitung und Führung des Irak-Kriegs ab dem Jahr 2002 – der auf der falschen Einschätzung der Bush jr. Administration beruhte, dass das Hauptschlachtfeld im Kampf gegen den internationalen Terrorismus im Irak liegt – führte dazu, dass die militärischen, politischen, finanziellen und zivilen Ressourcen der USA an den Irak gebunden waren; neben der Verlegung von den besten kämpfenden Truppen in die Golfregion wurden vor allem auch Experten für die Region oder für den Aufstandskrieg im Irak eingesetzt. Vgl.: Jones, Seth G., a.a.O. (FN 353), S. 115.

nicht den gegebenen Anforderungen genügten und folglich das Statebuilding-Ziel nicht erreicht werden konnte. Bevor auf das – entsprechend der Annahme, dass im Fall Afghanistan die sicherheitsbezogenen Aspekte der Gesamtstrategie primär implementiert werden müssen, weil sie das zivile Engagement bedingen – strategische Versagen der Staatengemeinschaft im Bereich Sicherheit eingegangen werden soll, muss kritisch angemerkt werden, dass auch die Strategie des zivilen Wiederaufbaus nicht den afghanischen Anforderungen genügt hat: Zwar war es im Verständnis einer integrierten Statebuilding-Strategie grundsätzlich richtig, die friedenskonsolidierenden Maßnahmen, insbesondere den Aufbau staatlicher Strukturen, von Anfang an zu implementieren. Angesichts des Ausmaßes der gescheiterten Staatlichkeit war der "Light Footprint"-Ansatz, der die afghanische Eigenverantwortung betonte und für die VN (UNAMA) und die sich im bilateralen Rahmen engagierenden Staaten (z.B. SSR) lediglich eine unterstützende und beratende Rolle vorsah, ungeeignet, die staatlichen Strukturen wiederaufzubauen. Für den Bereich des wirtschaftlichen Wiederaufbaus muss festgestellt werden, dass, obwohl große Summen an Entwicklungsgeldern nach Afghanistan geflossen sind und sich zahlreiche IOs und NROs trotz der widrigen Umstände im Land engagiert haben, die Fortschritte insgesamt eher bescheiden ausgefallen sind. Dafür können zwei Gründe angeführt werden: Erstens war der finanzielle Einsatz der großen zivilen Akteure (Einzelstaaten, EU, VN usw.) nicht so umfangreich, wie es nach Expertenmeinung erforderlich gewesen wäre und wie er bei anderen Interventionen gewährt wurde (z.B. Balkan), zweitens wurden die verschiedenen einzelstaatlichen Wiederaufbau-Initiativen und die Bemühungen der einzelnen IOs und NROs nicht in dem erforderlichen Maße untereinander (Aufgabe der VN/UNAMA) und mit der militärischen Komponente der Intervention (ISAF) koordiniert, was angesichts der Schwere des Falls Afghanistan und der strategischen Anforderungen (Aufstandsbekämpfung) besonders wichtig gewesen wäre (integrierte "Clear-Hold-Build"-Strategie).⁴⁷⁹

Die Nicht-Verwirklichung des Statebuilding-Ziels – sowohl im Hinblick auf das Anfangs definierte Ziel (Demokratie) als auch im Hinblick auf ein entsprechend dem zugrunde liegenden politischen Zweck anzustrebendes Minimalziel (funktionsfähige staatliche Strukturen mit Gewaltmonopol) – liegt in erster Linie darin begründet, dass es der Staatengemeinschaft nicht gelungen ist, die im Rahmen der militärischen/sicherheitspolitischen Komponente der Statebuilding-Intervention entsprechend den afghanischen Anforderungen primär zu verwirklichenden Handlungsziele, Frieden schaffen und diesen dauerhaft sichern und gewährleisten, zu erreichen, um einerseits die Voraussetzung für die Friedenskonsolidierung, andererseits die

⁴⁷⁹ Vgl.: Rühle, Michael, a.a.O. (FN 381), S. 3.

Grundlage für einen längerfristigen Erfolg der Aufbaubemühungen zu schaffen. Es kann davon ausgegangen werden, dass, wenn die Staatengemeinschaft heute ihr militärisches Engagement in Afghanistan beendet, es nur eine Frage der Zeit ist, bis das Land aufhört, als Staat zu existieren, und die Taliban die Herrschaft an sich reißen. Die Tatsache, dass die Verwirklichung der friedensschaffenden, -sichernden (und friedenskonsolidierenden) Handlungsziele und die dabei einzusetzenden strategischen Mittel/dazu zu unternehmenden Maßnahmen bzw. deren taktische Umsetzung (Terrorbekämpfung, Aufstandsbekämpfung, Entmachtung der privaten Gewaltakteure/Warlords, Durchführung des DDR-Prozesses, Schaffung und Gewährleistung von öffentlicher Ordnung und physischer Sicherheit, Aufbau eines einheimischen Sicherheitsapparats, politischer und wirtschaftlicher Wiederaufbau) sich gegenseitig bedingen, komplementär implementiert werden müssen, einer engen Koordination bedürfen ("Clear-Hold-Build"-Strategie) und letztendlich nur mit Hilfe umfangreicher finanzieller und personeller Mittel (insbesondere internationaler Sicherheitskräfte) zu verwirklichen sind, verdeutlicht, dass die Ursache des Scheiterns in der (bis 2006) simultan verfolgten militärischen Doppelstrategie der Friedenstabilisierung(/-konsolidierung) und Terrorismusbekämpfung und der viel zu geringen (militärischen) Mittel liegt. Der Grund des Scheiterns beim Vorhaben, Frieden zu schaffen und dauerhaft zu sichern, ist darin zu sehen, dass weder im Rahmen der OEF noch im Rahmen der ISAF das Handlungsziel, Frieden zu schaffen, verfolgt wurde. Angesichts des mangelnden Willens (USA) und Könnens/Willens (Staatengemeinschaft) wurden von Beginn des Engagements an nicht die dementsprechend qualitativ und quantitativ benötigten zivil-militärischen Mittel bereitgestellt; vielmehr wurde bei der strategischen Planung der Weg des geringsten Widerstandes gewählt und den größten Problemen (Taliban, Warlords, Drogenökonomie) aus dem Weg gegangen, was letztendlich dazu geführt hat, dass sich die sicherheitspolitischen Herausforderungen im Lauf der Intervention kontinuierlich verschärften und heute schwerer zu lösen sind als zu Beginn des Engagements. Im Rahmen der OEF bekämpften die USA ausschließlich Al Qaida und die Taliban und das in den ersten acht Jahren nur mit militärischen Mitteln und nicht mit einer (personalintensiven) zivil-militärischen Strategie (Aufstandsbekämpfung), bei deren taktischer Umsetzung neben dem militärischen Kampf vor allem ihre Existenzgrundlagen und ihr Rückhalt in der Bevölkerung durch Herstellung öffentlicher Ordnung, durch Gewährleistung von physischer Sicherheit und durch Wiederaufbaumaßnahmen beseitigt hätte werden müssen. Dies führte in Verbindung mit dem Umstand, dass im Rahmen des Gesamtengagements keine politische Lösung des Taliban-Problems unter besonderer Berücksichtigung der pakistanischen Dimension gesucht wurde, dazu, dass die Taliban wiedererstarken und seit 2005 die Staatengemeinschaft und den

afghanischen (und pakistanischen) Staat in einen immer intensiveren Aufstandskrieg verwickeln konnten. Im Rahmen der ISAF-Mission, die im Vergleich zu vorangegangenen Krisen-Interventionen (Bosnien 60.000, Kosovo 40.000 Soldaten) in den ersten acht Jahren (bis 2009) konstant unterbesetzt war, wurde zunächst nur in Kabul und Umgebung einem die afghanische Übergangsregierung lediglich unterstützenden Sicherheits- und Stabilisierungsauftrag nachgegangen (ohne dass Frieden herrschte).⁴⁸⁰ Erst nach zwei Jahren wurde damit begonnen, den ISAF-Einsatz schrittweise auf ganz Afghanistan auszuweiten (PRTs), und erst nach fünf Jahren wurde der defensive Charakter schrittweise, aber nicht von allen ISAF-Truppenstellern ("Caveats"), aufgegeben (Beteiligung an Aufstandsbekämpfung); beide Schritte erfolgten aber ohne eine den Aufgaben entsprechend notwendige Aufstockung der Truppen. Die anfängliche Beschränkung der ISAF-Mission auf Kabul, ihre geringe personelle Ausstattung und ihre defensive Ausrichtung (2001 bis 2006) bzw. ihre militärische Fokussierung auf die Aufstandsbekämpfung (2006 bis 2010) in Verbindung mit der im Hinblick auf das Statebuilding-Ziel (Schaffung eines staatlichen Gewaltmonopols) kontraproduktiven US-/OEF-Strategie (Kooperation mit Warlords) führte dazu, dass die anderen nicht zu den Taliban/OMF zählenden privaten Gewaltakteure (Warlords) im Verlauf der Intervention ihre Machtstellung in den Provinzen konsolidieren konnten. Zusammengefasst kann festgestellt werden, dass im Rahmen des internationalen militärischen Engagements wegen der viel zu gering ausgestatteten und einer bis zum Jahr 2006 – von einigen Ländern ("Caveats") auch darüber hinaus – falschen Zielsetzung folgenden ISAF-Mission und wegen der sowohl mit Blick auf das Statebuilding-Ziel als auch mit Blick auf das OEF-Ziel kontraproduktiven OEF-Strategie, d.h. wegen der bis zum Jahr 2006 nicht koordinierten Doppelstrategie der Friedensstabilisierung und Al Qaida- und Talibanbekämpfung, wegen der Fokussierung auf die Taliban im Rahmen des militärischen Engagements (ISAF/OEF) seit 2006 und wegen der von 2006 bis 2009 im Rahmen der OEF aber auch der ISAF verfolgten Militärstrategie im Kampf gegen die Taliban/OMF die alles entscheidenden, primär und komplementär zu verfolgenden Handlungsziele, Frieden zu schaffen und dauerhaft zu sichern, nicht erreicht wurden: Im Gegensatz zu der in dieser Arbeit vorgestellten idealtypischen Strategie wurde im Rahmen des internationalen Engagements keine integrierte Strategie verfolgt, die eine landesweite und konsequente zivil-militärische Bekämpfung aller privaten Gewaltakteure (militärische Opera-

⁴⁸⁰ Gesamtzahl der ISAF-Soldaten: 2002: 4650; 2003: 5581; 2004: 8065; 2005: 9685; 2006: 19.597; 2007: 41.000; 2008 52.900; 2009: 64.500; 2010: 119.500; 2011: 132.400 Soldaten; online unter: <http://www.bundesregierung.de/static/flash/afghanistanOnline/swf/index.html> [Stand: August 2011].

tionen und Entzug ihrer wirtschaftlichen Grundlagen/Drogenbekämpfung⁴⁸¹), eine landesweite Gewährleistung von Sicherheit und Ordnung, um den wirtschaftlichen und politischen Wiederaufbau zu ermöglichen und um die Bevölkerung zu gewinnen, und den Aufbau eines durchsetzungsfähigen afghanischen Sicherheitsapparates zum (Handlungs-)Ziel hat.

Da es mit Blick auf die Geschichte Afghanistans, insbesondere mit Blick auf die Chancen ausländischer Interventen, die afghanischen Entwicklungen gewaltsam zu beeinflussen, durchaus gewichtige Gründe gab, das militärische Engagement möglichst klein zu halten und davon abzusehen, die sicherheitsrelevanten Herausforderungen wie das Warlordphänomen, die Drogenproblematik oder den DDR-Prozess "von außen" zu beseitigen/durchzuführen, ist das Scheitern der Staatengemeinschaft beim Aufbau eines durchsetzungsfähigen afghanischen Sicherheitsapparates, der diesen friedensschaffenden und –sichernden Aufgaben, wie in der Bonner Vereinbarung vorgesehen, eigenständig nachkommen kann, als das zentrale strategische Versagen zu bezeichnen. Die auf der Tokioter Geberkonferenz vereinbarte Sicherheitssektorenreform (SSR) scheiterte wegen der quantitativ unzureichend bereitgestellten Mittel und der qualitativ nicht entsprechend den afghanischen Anforderungen unternommenen Maßnahmen vor allem deswegen, weil die jeweiligen Führungsnationen versäumten, die internationalen Anstrengungen innerhalb der einzelnen Sektoren abzustimmen und zu koordinieren, und weil angesichts einer fehlenden Gesamtstrategie die Umsetzung der Reform der fünf einzelnen Sektoren (Aufbau Polizei, Streitkräfte, Justiz sowie Unterstützung des DDR-Prozesses und der Drogenbekämpfung) unkoordiniert vollzogen wurde; jede Führungsnation entwarf ein Konzept für "ihre" Säule, ohne sich mit den anderen Führungsnationen abzustimmen bzw. die Wechselwirkungen mit den anderen Säulen zu beachten.⁴⁸² Mit Blick auf die für das Statebuilding-Ziel primär zu verwirklichenden Handlungsziele, Frieden schaffen und diesen dauerhaft sichern und gewährleisten, und mit Blick auf den mangelnden Willen der internationalen Gemeinschaft, diesen Aufgaben selbst nachzukommen, war es ein Versäumnis, dass bis zum Jahr 2007 keine funktionsfähige afghanische Polizei und Armee aufgebaut wurde. Hinsichtlich des Polizeiaufbaus kann festgestellt werden: Die deutsche Polizeimission war zu gering ausgestattet, die Ausbildung ging an der afghanischen Realität vorbei und Deutschland war

⁴⁸¹ Obwohl die Problematik der Drogenökonomie von Anfang an bekannt war, wurde von der Staatengemeinschaft keine gemeinsame Anti-Drogen-Strategie entwickelt. Dies führte dazu, dass die Anbauflächen und Produktionsmengen bis zum Jahr 2007 rasant zunahmen. Seit 2007 ist zwar ein Rückgang der Anbauflächen und Produktionsmengen zu verzeichnen, in den Provinzen mit den meisten sicherheitsrelevanten Vorfällen bzw. in den Provinzen, in denen die Aufstandsbewegung am stärksten ist, boomt die Drogenökonomie aber weiter und stellt die wichtigste Einnahmequelle für die Aufständischen dar; die Taliban sollen mit dem Drogengeschäft jährlich zwischen 150 und 300 Millionen Euro verdienen. Vgl.: Ivanov, Viktor, a.a.O. (FN 197), S. 94 ff.; und vgl.: Gutschker, Thomas: Treibstoff für den Terrorismus, in Internationale Politik (07-08/2009), S. 104 ff.

⁴⁸² Maaß verdeutlicht dieses Dilemma anschaulich anhand der Reform des Justizsektors: Vgl.: Maaß, Citha, a.a.O. (FN 435), S. 15 ff.

als Führungsnation bei der Koordinierung der internationalen Bemühungen nicht erfolgreich. Die USA, die diese Defizite bereits im Jahr 2003 erkannten und begannen, parallel Polizisten auszubilden, setzten weniger auf eine nachhaltige Ausbildung, vielmehr waren sie bestrebt, möglichst schnell möglichst viele Polizisten aufzustellen, um diese im Kampf gegen Al Qaida und die Taliban einzusetzen.⁴⁸³ Auch im Rahmen der nach 2007 unternommenen Anstrengungen konnte keine funktionierende Polizei aufgebaut werden. Angesichts den Tatsachen, dass 90 Prozent der Rekruten Analphabeten waren, die Ausbildung, die von zahlreichen Nationen, der EU und von privaten Sicherheitsunternehmen nach unterschiedlichen Standards durchgeführt wurde, unkoordiniert erfolgte und in der Regel nur wenige Wochen dauerte, verwundert es nicht, dass nach Schätzung von General William Caldwell (Chefs des amerikanischen Polizeiausbildungsprogramms) höchstens ein Viertel der Mitte 2010 98.000 offiziell ausgebildeten Polizisten hinreichend qualifiziert war.⁴⁸⁴ Hinsichtlich des unter Führung der USA vorgenommenen Aufbaus der Afghanischen Nationalarmee kann festgestellt werden: Auch dieser war bis zum Jahr 2007 unterfinanziert und machte kaum Fortschritte (im Jahr 2002 wurden lediglich 130 Millionen Dollar für den Aufbau zu Verfügung gestellt, im Jahr 2007 vier Milliarden Dollar); erst seit 2007 wurde begonnen, die ANA so auszustatten und aufzustellen, dass sie fähig war, eigenständig im Kompanieumfang (120 Mann) zu operieren. Dennoch war die ANA auch 2010 (Personalstärke knapp 100.000 Mann) bei weitem nicht in der Lage, eigenständig Sicherheit in Afghanistan herzustellen, sondern war weiterhin auf die internationalen/US-Ausbilderteams, ihre militärische Führung, ihre Logistik, Luftunterstützung etc. angewiesen.⁴⁸⁵

Der in den Jahren 2005 bis 2008 eskalierende Taliban-Aufstand, die dadurch entstandene Bedrohung der erzielten Statebuilding-Erfolge und der Stabilität der ganzen Region (AfPak) und das realistische Szenario, dass die Taliban und die mit ihnen kooperierende "islamistische Internationale" in Afghanistan und der Region/Pakistan zu einem dauerhaften Macht- und Instabilitätsfaktor werden könnten mit schwerwiegenden Folgen für die Sicherheitsinteressen der (westlichen) Staatenwelt, veranlasste die USA und die Staatengemeinschaft im Jahr 2009/2010, einen Strategiewechsel zumindest in Bezug auf die Bekämpfung der Taliban/OMF zu vollziehen (Ziel: erneutes Scheitern Afghanistans/Machtübernahme durch Taliban verhindern; Handlungsziele: Aufstandsbekämpfung und Aufbau durchsetzungsfähiger afghanischer Sicherheitskräfte). Im Rahmen der bis dahin verfolgten Militärstrategie (OEF und ISAF) konnten zwar taktische Erfolge errungen werden (Vertreibung der Taliban aus

⁴⁸³ Vgl.: Jones, Seth G., a.a.O. (FN 353), S. 163 ff.

⁴⁸⁴ Vgl.: Ulrich, Andreas/Weinzierl, Alfred, a.a.O. (FN 466), S. 27.

⁴⁸⁵ Vgl.: Paul, Michael, a.a.O. (FN 456), S. 3 ff. und 7.

einzelnen Gebieten), jedoch brachten diese keinen strategischen Nutzen (Bevölkerung litt unter den Kämpfen/Luftangriffen und wandte sich von Staatengemeinschaft ab; befreite Gebiete konnten nicht gehalten und aufgebaut werden, stattdessen kehrten die Taliban zurück). Deshalb wurde diese durch eine Strategie der Aufstandsbekämpfung ersetzt, in deren Mittelpunkt der Kampf um die "Herzen und Köpfe" der Zivilbevölkerung stand, die für das internationale Statebuilding-Vorhaben und den afghanischen Staat gewonnen werden sollte. Grundlage des Strategiewechsels war eine massive Truppenerhöhung und Aufstockung der Hilfsgelder seitens der USA und der Staatengemeinschaft, um, der Logik einer "Clear-Hold-Build"-Strategie folgend, die Taliban zurückzudrängen, von Taliban befreite und befriedete Gebiete anschließend zu halten und den wirtschaftlichen und institutionellen Wiederaufbau zu ermöglichen.⁴⁸⁶ Außerdem wurde der Aufbau der afghanischen Sicherheitskräfte forciert, erstens um die benötigten Kapazitäten an Sicherheitskräften für die personalintensive Aufstandsbekämpfung zu erreichen (flächendeckende Präsenz), zweitens um der Aufstandsbekämpfung ein afghanisches Gesicht zu geben und dadurch die Legitimität des afghanischen Staates zu stärken und schließlich drittens um die Verantwortung für die friedensschaffenden, -sichernden und -stabilisierenden Aufgaben bis zum Jahr 2014 schrittweise in afghanische Hände zu übergeben und dadurch den eigenen Rückzug zu ermöglichen.

3.2.9 Bilanz der deutschen Statebuilding-Bemühungen

Um die abschließende Einordnung und Bewertung der deutschen Afghanistanstrategie im Hinblick auf ihre strategische Kohärenz bezüglich des dem deutschen Afghanistanengagement tiefer zugrunde liegenden politischen Zwecks und strategischen Ziels bzw. bezüglich des Zwecks und des Ziels der *Grand Strategy*, die sich aus der Analyse der internationalen Restriktionen deutscher Außen- und Sicherheitspolitik und aus der Logik des Modells strategischen Handelns ergeben, zu ermöglichen (Punkt 3.3), soll in diesem Punkt zunächst eine Einordnung und Bewertung der deutschen Strategie mit Blick auf ihre Wirksamkeit auf das afghanische Operationsfeld und mit Blick auf ihren Beitrag zu dem im Rahmen des internationalen Gesamtengagements verfolgten Ziel "Statebuilding" erfolgen. Es soll die Frage beantwortet werden, wie Deutschlands militärischer Beitrag zu der ISAF-Gesamtmission einzuordnen ist und inwieweit die von Deutschland übernommenen sicherheitsrelevanten Verpflichtungen erfüllt wurden bzw. inwieweit die eingesetzten/bereitgestellten Mittel und unter-

⁴⁸⁶ Jones, Seth G., a.a.O. (FN 353), S. 253 und 296 ff.

nommenen Maßnahmen bzw. deren taktische Umsetzung angesichts des afghanischen Kriegs- und Interventionstyps geeignet waren, einen Beitrag bei der Implementierung der ISAF-Gesamtstrategie zu leisten, die eingegangenen Verpflichtungen zu erfüllen und somit das entsprechend dem geäußerten Zweck der Verteidigung Deutschlands am Hindukusch gegen die Bedrohungen durch Al Qaida, die Taliban und einen gescheiterten Staat Afghanistan auch von Deutschland verfolgte (internationale Gesamt-)Ziel "Statebuilding" zu erreichen.

Einleitend kann angemerkt werden, dass sich Deutschland am internationalen Statebuilding-Engagement vor dem Hintergrund seiner traditionell freundschaftlichen und historisch nicht vorbelasteten Beziehungen zu Afghanistan von Anfang an in besonderem Maße und Umfang beteiligte und die durchaus erzielten institutionellen und wirtschaftlichen Wiederaufbauerfolge maßgeblich auch auf dem von Deutschland geleisteten Beitrag gründen: Im Rahmen des Petersberg-Prozesses übernahm Deutschland die Gastgeberrolle für die drei in diesem Rahmen abgehaltenen Konferenzen; die afghanische Übergangsregierung wurde finanziell und beratend beim politisch-institutionellen Wiederaufbau unterstützt; beim zivilen Wiederaufbau und der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit hat sich Deutschland als drittgrößter bilateraler Geber (bis Ende des Jahres 2010 wurden 1,4 Mrd. Euro zur Verfügung gestellt) insbesondere in der unter seiner Verantwortung stehenden Nordregion im Bereich Grundbildung, gute Regierungsführung, Energie, Trinkwasserversorgung und nachhaltige Wirtschaftsentwicklung engagiert.⁴⁸⁷ Auch im Bereich Sicherheit engagierte sich Deutschland in besonderem Maße, indem die Führungsverantwortung beim Polizeiaufbau übernommen wurde und indem Deutschland bei der ISAF-Mission eine führende Rolle übernahm: Zu Beginn stellte Deutschland das größte, nach der Ausdehnung auf den Süden und Osten des Landes nach den USA und Großbritannien das drittgrößte ISAF-Truppenkontingent; Deutschland übernahm mit den Niederlanden Anfang 2003 für ein halbes Jahr die Führung der ISAF und setzte sich dafür ein, den ISAF-Einsatz unter die Führungsverantwortung der NATO zu stellen; auch bei der Ausweitung des ISAF Einsatzes auf ganz Afghanistan spielte Deutschland eine Vorreiterrolle: Die Entsendung deutscher Soldaten nach Kunduz war gleichbedeutend mit dem ersten Einsatz von ISAF Soldaten außerhalb Kabuls; außerdem übernahm Deutschland als Führungsnation und später mit dem Kommando der QRF die Verantwortung für Sicherheit und Wiederaufbau in den Nordprovinzen. Allerdings muss gerade mit Blick auf die übernommenen Verpflichtungen im Bereich Sicherheit (Polizeiaufbau, ISAF-Nord) und mit Blick auf den militärischen Beitrag insgesamt konstatiert werden, dass weder die eingegangenen Verpflichtungen zielführend erfüllt wurden, da bei deren Umsetzung nicht die entspre-

⁴⁸⁷ Vgl. detaillierter: BMZ, a.a.O. (FN 463).

chend den afghanischen/strategischen Anforderungen benötigten Mittel eingesetzt, Maßnahmen unternommen und taktischen Erfordernisse beachtet wurden, noch der Beitrag zum ISAF-Gesamtengagement bei der Bewältigung der sicherheitsrelevanten Herausforderungen den strategischen und bündnispolitischen Anforderungen genügte, da das deutsche ISAF-Kontingent strengen Einsatzbeschränkungen unterlag (und unterliegt).

Da die von Deutschland verfolgte Strategie angesichts des multilateralen Charakters der Afghanistan-Intervention in Abhängigkeit von der internationalen Gesamtstrategie stand (und steht), trafen die skizzierten strategischen Unzulänglichkeiten der Gesamtstrategie – Nichterkennen des Kriegs- und Interventionstyps; unrealistisches Statebuilding-Ziel; keine primäre Friedensschaffung und Friedenssicherung; ungenügende (militärische) Mittel und Maßnahmen – auch auf die deutsche Strategie zu. Der internationale und auch der dem deutschen Engagement (offiziell) zugrunde liegende Zweck, die Bedrohungen durch die Taliban, Al Qaida und den gescheiterten afghanischen Staat für die (westlichen) Sicherheitsinteressen zu beseitigen, bzw. das angestrebte Statebuilding-Ziel wurden folglich bis heute nicht verwirklicht; die deutsche, wie die internationale Strategie war aufgrund der nicht den afghanischen Anforderungen entsprechenden strategischen Grundausrichtung des internationalen Gesamtengagements im Clausewitzschen Verständnis strategisch nicht kohärent. Das deutsche Handeln ist im Hinblick auf den Beitrag im Bereich Sicherheit und auf das verfolgte Statebuilding-Ziel aber noch aus einem weiteren, spezifisch deutschen Grund als strategisch nicht kohärent zu bewerten: Da Deutschland sein strategisches Handeln bei den übernommenen sicherheitsrelevanten Aufgaben (Polizeiaufbau, Verantwortung ISAF-Nord) und in Bezug auf die ISAF-Gesamtstrategie nicht auf Grundlage der Clausewitzschen Zweck-Ziel-Mittel-Logik konzipierte bzw. das eigene strategische Handeln, das aufgrund der gesamtstrategischen Ausrichtung auf einem "Light-Footprint"-Ansatz beruhte, nicht entsprechend den sich ändernden afghanischen Rahmenbedingungen und den im Rahmen der internationalen Gesamtstrategie (teilweise) unternommenen strategischen Korrekturen anpasste, gelang es Deutschland nicht, die übernommenen "friedenssichernden und -stabilisierenden" Verpflichtungen "Polizeiaufbau" und "Sicherheit und Stabilisierung Nordafghanistans" umzusetzen bzw. im Fall der Stabilisierung Nordafghanistans die zumindest rudimentär erzielten Erfolge eigenständig zu sichern und einen den Anforderungen und Forderungen der Bündnispartner entsprechenden Beitrag zur militärischen Gesamtstrategie zu leisten; dies wirkte sich nicht nur negativ auf die bündnispolitische Zuverlässigkeit Deutschlands, sondern auch auf die (ISAF-)Gesamtstrategie aus. Die Ursachen des strategisch nicht kohärenten Handelns sind in folgenden Punkten zu sehen: Erstens hat es die deutsche Politik seit der Wiedervereinigung versäumt, die neuen

sicherheitspolitischen Realitäten zu antizipieren, weshalb Deutschland nicht über die benötigten Konzepte, Strukturen und quantitativen bzw. qualitativen Mittel/Fähigkeiten verfügt, um an multilateralen Krisen-/Statebuilding-Interventionen wie in Afghanistan teilzunehmen bzw. um derart komplexe Verpflichtungen umzusetzen. Zweitens hat die deutsche Politik die Realitäten in Afghanistan zunächst falsch eingeschätzt (wie die Staatengemeinschaft insgesamt) und hat sich – im Gegensatz zu den meisten Bündnispartnern – in der Folgezeit geweigert, die schon bald nach Beginn der Intervention offenkundig werdende *neue Kriegsrealität* bzw. die sich im Verlauf der Intervention ändernden afghanischen Rahmenbedingungen zu erkennen, zu benennen und die entsprechenden strategischen Konsequenzen zu ziehen. Die Wahl und Bereitstellung der Mittel/Maßnahmen erfolgte nicht entsprechend den Anforderungen an das afghanische Operationsfeld bzw. an die internationale Gesamtstrategie, sondern entsprechend den innenpolitischen Vorstellungen (skeptische bis ablehnende Haltung gegenüber dem Einsatz militärischer Mittel) und den daraus resultierenden Vorgaben (Stabilisierungseinsatz). Das deutsche strategische Handeln unterlag daher folgendem Grunddilemma: Einerseits wurden zwar weitreichende Verpflichtungen übernommen (Polizeiaufbau, Führung der ISAF im Norden) und strategische Initiativen in Bezug auf die Grundausrichtung der militärischen Gesamtstrategie ergriffen (Unterstellung der ISAF unter NATO-Kommando, landesweite Ausdehnung des ISAF-Einsatzes, "Comprehensive Approach"), andererseits standen aber keine den übernommenen Verpflichtungen entsprechenden Mittel zur Verfügung und es wurden nicht die strategischen, taktischen und bündnispolitischen Konsequenzen gezogen, die sich aus den afghanischen Erfordernissen, den übernommenen Verpflichtungen und der Gesamtstrategischen (Neu-)Ausrichtung ergaben.

Das Dilemma, dass Deutschland nicht über die benötigten Mittel verfügte und sich die Ausgestaltung einzelner strategischer Maßnahmen nicht an den afghanischen Anforderungen, sondern an innenpolitischen Vorstellungen orientierte, zeigte sich exemplarisch bei dem unter deutscher Verantwortung stehenden Polizeiaufbau: Angesichts des ad hoc entwickelten, an der afghanischen Realität vorbeigehenden Konzepts (Aufbau einer Zivilpolizei) und der unzureichenden Anzahl entsandter deutscher Polizisten bzw. deren unzureichender Ausbildung und Qualifizierung (Entsendung auf Freiwilligkeitsprinzip, fünftägiges Vorbereitungsseminar), scheiterte die deutsche Polizeimission in Afghanistan. Weder konnten die internationalen Bemühungen koordiniert werden, noch war das deutsche Ausbildungskonzept geeignet und die Zahl der in Afghanistan eingesetzten Polizeiausbilder ausreichend, um einen entscheidenden Beitrag zu dem (anfangs) angestrebten Ziel, 82.000 Polizeibeamten auszubilden,

zu leisten und eine entsprechend den afghanischen Anforderungen (Aufstands-, Terror- und Drogenbekämpfung) ausgerüstete und ausgebildete Polizei aufzustellen.⁴⁸⁸

Mit Blick auf die von Deutschland übernommene militärische Verpflichtung (Verantwortung für ISAF-Nordafghanistan) ist festzustellen, dass dieser weder entsprechend den afghanischen Anforderungen – Erfüllung des friedenssichernden/-stabilisierenden Auftrags (idealtypischer Weise) nur möglich, wenn komplementär friedensschaffender Auftrag verfolgt wird (strategische Schwäche des Gesamtengagements) – noch entsprechend den im Verlauf der Intervention erkannten/veränderten Anforderungen – auch der verfolgte "Light-Footprint"-Stabilisierungsauftrag nur möglich, wenn offensive militärische Mittel zur Verfügung stehen und offensive militärische Maßnahmen ergriffen werden – mit den geeigneten Mitteln (Kampftruppen, Aufklärung, Kampfhubschrauber etc.)⁴⁸⁹ und Maßnahmen (zivile-militärische Aufstandsbekämpfung) nachgekommen wurde. Mit Blick auf den deutschen Beitrag zum ISAF-Gesamtengagement ist festzustellen, dass trotz der auch auf Bestreben Deutschlands an die NATO übertragenen Führung der ISAF und trotz der ebenfalls von Deutschland unterstützten Ausweitung des ISAF-Einsatzes auf ganz Afghanistan im Hinblick auf das eigene Handeln nicht die entsprechenden Konsequenzen gezogen wurden: Der deutsche Beitrag folgte weder der Logik der Bündnissolidarität (Lastenverteilung) noch genügte er den mit Blick auf das Statebuilding-Ziel primär zu bewältigenden gesamtstrategischen Herausforderungen (Beteiligung an Aufstandsbekämpfung im Süden und Osten); der deutsche Beitrag war vielmehr von innenpolitischen Vorstellungen und Vorgaben abhängig, die das deutsche Bundeswehrengagement in Bezug auf das Aufgabenspektrum (nur Stabilisierungs- und Unterstützungsoperationen, keine Kampfoperationen) und das Einsatzgebiet (Norden, Kabul) stark einschränkten (nationale Vorbehalte/"Caveats").⁴⁹⁰ De facto bedeutete dies, dass bei der Ausgestaltung des Bundeswehreinsatzes in Afghanistan die Frage nach der größtmöglichen operativen Wirksamkeit hinter die innenpolitische Durchsetzbarkeit einzelner Mandate zurücktrat. Die Einsatzbeschränkungen, die ideell in der kriegsfeindlichen Mittel ablehnenden strategischen Kultur, strukturell in der Zustimmungserfordernis des deutschen Bundestags zu den detailliert zu fassenden Mandaten von Bundeswehreinsätzen begründet liegen, hatten nicht nur zur Folge, dass die operative Flexibilität der gesamten ISAF-Mission eingeschränkt war, sondern auch, dass die von Deutschland im Norden übernommene Verpflichtung nicht erfüllt werden

⁴⁸⁸ Kempin, Ronja, a.a.O. (FN 430), S. 37 ff.

⁴⁸⁹ Bis zur Übernahme der QRF im Juli 2008 durch eine Kampftruppe der Bundeswehr hatte das deutsche ISAF-Kontingent in Afghanistan nicht einmal eine einzige Kompanie Kampftruppen als eigene taktische Reserve dauerhaft verfügbar. Vgl.: Rühl, Lothar, a.a.O. (FN 429), S. 34.

⁴⁹⁰ Vgl.: Theiler, Olaf, a.a.O. (FN 274), S. 190 ff.

konnte. Betrachtet man die sicherheitspolitische Ausgangsbedingung, die Herausforderungen des internationalen und deutschen Afghanistaneinsatzes und die in dieser Arbeit skizzierten (idealtypischen) strategischen Anforderungen an eine Statebuilding-Intervention wie in Afghanistan, dann wird deutlich, dass schon der von Deutschland übernommene ("Light Footprint"-)Sicherungs- und Stabilisierungsauftrag im Norden ohne die komplementäre Verfolgung friedensschaffender Handlungsziele bzw. den Einsatz offensiver militärischer Mittel (z.B. im Rahmen der Ausbildung afghanischer Streitkräfte mittels OMTLs/des "Partnering"-Konzepts) und einzelner offensiver militärischer Maßnahmen nicht zu erfüllen war. In der Einsatzrealität in einem *neuen Krieg* wie in Afghanistan kann es, entgegen der seitens der deutschen Politik immer wieder betonten Trennung zwischen "guter" ISAF und "schlechter" OEF, grundsätzlich keine Trennung zwischen Stabilisierungsmission und Militärintervention geben.⁴⁹¹

Das speziell Deutschland betreffende inkohärente strategische Handeln ist zusammenfassend also in folgendem Punkt zu sehen: Zwar war, wie beschrieben, der Umfang des internationalen und deutschen ISAF-Engagements insgesamt zu gering, um die im afghanischen *neuen Krieg* entsprechend dem zugrunde liegenden Zweck und Statebuilding-Ziel primär und komplementär zu verfolgenden und zu erreichenden Handlungsziele, Frieden schaffen und sichern, zu bewerkstelligen bzw. eine dementsprechende zivil-militärische Taktik, in deren Rahmen vor allem eine dauerhafte und durchsetzungsfähige Präsenz in der Fläche gewährleistet werden muss, zu verfolgen, d.h. viele sicherheitsrelevante und eigentlich zu bewältigende Probleme und Herausforderungen (Warlords, Drogen) konnten von Deutschland, wie von der Staatengemeinschaft insgesamt, nicht gelöst werden; doch während im Rahmen der Gesamtstrategie die defensive Ausrichtung des ISAF-Mandats anlässlich der zentralen sicherheitsrelevanten Herausforderung der Aufstandsbekämpfung aufgegeben wurde, beharrte Deutschland auf seinem defensiven strategischen Vorgehen. Das den strengen Einsatzbeschränkungen unterliegende Bundeswehrmandat, der zivil-militärische Auftrag der deutschen PRTs und das Fehlen der Möglichkeit von militärischer Durchsetzungsfähigkeit (was den privaten Gewaltakteuren/Taliban nicht verborgen blieb) bedeutete, dass neben dem in der nicht kohärenten internationalen Gesamtstrategie wurzelnden Scheitern, den entsprechend den skizzierten (idealtypischen) strategischen Anforderungen nachzukommenden Stabilisierungs- und Wiederaufbauauftrags zu verwirklichen, auch die Eindämmung (2006 bis 2008) bzw. Bekämpfung (2009 bis 2010) des Taliban-Aufstandes, der die zumindest rudimentär entstandenen institu-

⁴⁹¹ Vgl.: Noetzel, Timo/Zapfe, Martin, a.a.O. (FN 181), S. 8.

tionellen Strukturen und die erzielten Wiederaufbauerfolge bedrohte, im Norden von Deutschland nicht geleistet werden konnte.⁴⁹²

Winfried Nachtwei beschreibt das Scheitern Deutschlands bzw. die nicht zielführende defensive Strategie anhand des deutschen Engagements in der Provinz Kunduz, die im Jahr 2006 noch zu einer der Hoffungsprovinzen zählte: Nachdem im Mai 2007 auf dem Marktplatz von Kunduz-Stadt drei Bundeswehrsoldaten bei einem Bombenanschlag umgekommen waren, beschränkte sich die Bundeswehr in der Folge weitgehend auf die Aufgabe des Selbstschutzes.⁴⁹³ Wurden schon in den Jahren zuvor Patrouillen der Bundeswehr nur in gepanzerten Fahrzeugen und bei Tag durchgeführt, wurden diese Patrouillenfahrten nun weiter eingeschränkt und Regionen, die als unsicher galten, wurden gänzlich gemieden.⁴⁹⁴ Die Folge war, dass sich die Taliban und OMF im Jahr 2008 nahezu ungehindert in der Provinz ausbreiten konnten. Im Jahr 2009 begannen die Taliban schließlich die Bundeswehr und die staatlichen Strukturen und Institutionen zu bekämpfen. Angesichts der mangelnden Präsenz und militärischen Durchsetzungsfähigkeit der Bundeswehr und der von ihr (nicht) ausgebildeten afghanischen Sicherheitskräfte konnten weder die öffentliche Ordnung noch die physische Sicherheit der staatlichen und nichtstaatlichen zivilen Akteure gewährleistet werden; weil die Taliban und andere OMFs gleichzeitig in der Fläche dauerhaft präsent waren, die Sicherheitslage destabilisierten und die Bevölkerung einschüchterten, wandte sich die Zivilbevölkerung aus reinem Überlebenskalkül von den Deutschen und dem afghanischen Staat ab und die zivile Wiederaufbaubemühungen mussten nahezu komplett eingestellt werden.⁴⁹⁵ In den zuvor weitgehend friedlichen nördlichen Landesteilen waren die afghanischen staatlichen Strukturen, die erzielten Wiederaufbauerfolge und die deutschen Akteure selbst ab 2009 durch den Taliban-Aufstand bedroht. Dieser sicherheitspolitischen Herausforderung konnte Deutschland, obwohl es die militärische Verantwortung für den Norden hatte, obwohl die eigene Mission und die erzielten zivilen Erfolge gefährdet waren und obwohl ein zivil-militärischer Ansatz ("Comprehensive Approach") im NATO-Bündnis propagiert wurde, angesichts der unveränderten operativen Restriktionen jedoch nicht eigenverantwortlich begegnen (keine den Anforderungen entsprechenden Truppenverbände und Ausrüstung, z.B. Pioniere und Drohnen zur Aufklärung, Kampftruppen und -hubschrauber, keine Möglichkeit, offensiv militärisch zu agieren). Während Deutschland weiterhin an seinem betont zivilen Vorgehen festhielt, mussten in den Norden verlegte amerikanische Soldaten die militärischen Aufgaben (Aufstandsbekämp-

⁴⁹² Vgl.: Schmunk, Michael, a.a.O. (FN 388), S. 25 ff. und 30 ff.

⁴⁹³ Vgl.: Nachtwei, Winfried: „Wir müssen uns ehrlich machen“, Interview in Die ZEIT (Nr. 15) vom 8. April 2010, S. 18 ff.

⁴⁹⁴ Vgl.: Jones, Seth G., a.a.O. (FN 353), S. 251 ff.

⁴⁹⁵ Vgl.: Nachtwei, Winfried, a.a.O. (FN 493), S. 18 ff.

fung) übernehmen, ohne die nicht nur die erzielten Statebuilding-Erfolge und Wiederaufbau-bemühungen im Norden zu scheitern drohten, sondern von deren Präsenz auch die Sicherheit der zivilen und militärischen Angehörigen der deutschen PRTs abhängig war.⁴⁹⁶

Auch das von der Bundesregierung im Januar 2010 vorgelegte Konzept "Auf dem Weg zur Übergabe in Verantwortung", das nach Darstellung der Regierung die Grundlage eines Strategie- wech- sel des deutschen Engagements liefert, stellt, so Koenigs, nicht mehr als eine zaghafte Anpassung an die von den USA/ISAF verfolgte Strategie dar und zeichnet sich erneut durch strategische Inkonsequenz aus:⁴⁹⁷ Zwar wurden weitreichende Zusagen gemacht, die militä- risch defensive Grundausrichtung des Bundeswehreinsatzes blieb jedoch bestehen und eine Bereitstellung der entsprechend den Zusagen benötigten Mittel blieb aus, obwohl der damali- ge Verteidigungsminister zu Guttenberg erstmals die "kriegsähnlichen Zustände" im unter deutscher Verantwortung stehenden Norden Afghanistans benannte. Abgesehen davon, dass Deutschland mit der weiterhin defensiv ausgerichteten Strategie den skizzierten zivilen und militärischen Anforderungen der Aufstandsbekämpfung nicht gerecht werden konnte, stellt Koenigs fest, dass weder die im Rahmen des deutschen ISAF-Einsatz noch die für den Poli- zeiaufbau konkret gemachten Zusagen auf einem strategischen Plan beruhten: So wurde im Konzept angekündigt, in Anlehnung an die internationale Gesamtstrategie auf das "Partne- ring"-Konzept bei der Ausbildung afghanischer Soldaten zu setzen (was angesichts der "kriegsähnlichen Zustände" de facto nur mit Hilfe von Kampftruppen bzw. der Möglichkeit, auch militärisch offensiv zu handeln, zu bewerkstelligen ist); bis wenige Wochen vor Beginn des deutschen "Partnering"-Einsatzes (Sommer 2010) lag diesem jedoch kein operatives Kon- zept zugrunde. Für den Polizeiaufbau wurde der Einsatz von 50 aus je vier Polizisten und Feldjägern bestehenden sogenannte "Police Mentoring Teams" (PMTs) in Aussicht gestellt; diese Zusagen konnten angesichts des verfügbaren Personals jedoch nicht eingehalten wer- den; bis Ende 2012 lassen sich nach Koenigs lediglich 11 PMTs aufstellen.⁴⁹⁸

⁴⁹⁶ Rashid, Ahmed: Keine Lizenz zum Kämpfen, in: Internationale Politik (11-12/2009), S. 118 ff.

⁴⁹⁷ Vgl.: Koenigs, Tom, a.a.O. (FN 438), S. 266 ff.

⁴⁹⁸ Vgl.: Koenigs, Tom, a.a.O. (FN 438), S. 266 ff. und 270 ff.

3.3 Schlussbetrachtung: Das deutsche Afghanistan-Engagement – Eine Bewertung und Einordnung mit Blick auf die *Grand Strategy*

Aufgrund der vorangegangenen Analyse der internationalen und deutschen Afghanistan-Strategie, der Einordnung des deutschen Beitrags zum internationalen Gesamtengagement und der Bewertung der deutschen Strategie in Bezug auf ihre Kohärenz hinsichtlich des Zwecks, Deutschland am Hindukusch zu verteidigen, und hinsichtlich des dementsprechend verfolgten Ziels "Statebuilding", kann abschließend das deutsche Afghanistan-Engagement im Hinblick auf seine strategische Kohärenz in Bezug auf die *Grand Strategy*, d.h. im Hinblick auf den Nutzen des deutschen Afghanistan-Engagements für die von Deutschland in der Welt des 21. Jahrhunderts zu verfolgenden gesamtstrategischen außen- und sicherheitspolitischen Ziele bewertet und eingeordnet werden.

Wie gezeigt, hat es die deutsche Politik bis heute zwar versäumt, eine *Grand Strategy* zu formulieren, die die Zwecke, Ziele und Mittel deutscher Außen- und Sicherheitspolitik klar definiert. Folgt man aber der Logik des auf Clausewitz' Erkenntnissen aufbauenden (modifizierten) Beckmannschen Modells strategischen Handelns und bezieht man die Erkenntnisse bezüglich der charakterisierten sicherheitspolitischen Bedrohungen und Herausforderungen für die erweiterten Sicherheitsinteressen der (westlichen) Staatenwelt/Deutschlands und bezüglich der Restriktionen deutscher Außen- und Sicherheitspolitik – angesichts der zahlreichen zivilen und militärischen Bedrohungen und Herausforderungen kann Deutschland seinen sicherheitspolitischen Interessen und ordnungspolitischen Vorstellungen nur im multilateralen Rahmen nachkommen – in die Betrachtung mit ein, so lässt sich entsprechend dem allgemeinen, der Außen- und Sicherheitspolitik aller Staaten zugrunde liegenden gesamtstrategischen Zweck (Gewährleistung der Sicherheit, Wahrung des Wohlstands und der kulturellen Werte) bzw. entsprechend den erweiterten sicherheitspolitischen Interessen Deutschlands schließen, dass es *ein* strategisches Ziel der deutschen *Grand Strategy* sein muss, kooperative Sicherheitsstrukturen (NATO, EU) zu stärken und die eigene Position innerhalb der Strukturen zu stärken. Um dieses Ziel zu erreichen, ist es für Deutschland von entscheidender Bedeutung, sich an den multilateral organisierten sicherheits- und ordnungspolitischen Maßnahmen der Staatenwelt und insbesondere des NATO-Bündnisses, das sich in den vergangenen 20 Jahren von einem Verteidigungsbündnis zu einem den sicherheitspolitischen Interessen seiner Mitglieder weltweit nachkommenden System kollektiver Sicherheit gewandelt hat, umfangreich und zuverlässig zu beteiligen und dementsprechend kompatible sicherheitspolitische Strukturen, Konzepte und Mittel aufzubauen, zu entwickeln und aufzustellen. Vor dem Hintergrund

dieser Annahmen wird deutlich, dass das deutsche Afghanistan-Engagement ein Mittel zur Verwirklichung der gesamtstrategischen Ziele und zum gesamtstrategischen Zweck ist. Folgt man der Logik des Modells strategischen Handelns weiter, lassen sich die "eentlichen" Zwecke und Ziele des deutschen Afghanistan-Engagements bzw. der Beteiligung an der multilateralen Statebuilding-Intervention in Afghanistan, die sich von der *Grand Strategy* ableiten, identifizieren: Der tiefer zugrunde liegende Zweck war und ist es, sich bei der Beseitigung der Bedrohungen durch die Taliban, Al Qaida und den gescheiterten bzw. erneut vom Scheitern bedrohten Staat Afghanistan für die "verflochtenen Sicherheitsinteressen" der (westlichen) Staatenwelt zu beteiligen bzw. sich beim internationalen Statebuilding-Vorhaben als verlässlicher Bündnispartner und zuverlässiges Mitglied der Staatengemeinschaft zu erweisen, um dadurch erstens den Nutzen kooperativer Sicherheitsstrukturen/-politik im Allgemeinen und kooperativer Sicherheitspolitik im Bündnis mit Deutschland im Speziellen herauszustellen sowie den eigenen Einfluss innerhalb der NATO/im internationalen System zu mehren, und zweitens um das für die Wahrung der eigenen sicherheits- und ordnungspolitischen Interessen entscheidende Bündnis (NATO) und die Staatengemeinschaft (VN) zu stärken. Das "eentliche" Ziel des deutschen Engagements war (und ist) es demnach, sich im Rahmen des internationalen Engagements, auch seiner das zivile Engagement bedingenden militärischen Komponente, als ein Verantwortung übernehmender und bezüglich des internationalen Gesamtziels "Statebuilding" bzw. bezüglich der Bewältigung der sicherheitsrelevanten Herausforderungen zuverlässiger und nützlicher Bündnispartner/Mitglied der Staatengemeinschaft zu präsentieren, indem Deutschland daran mitwirkt, das strategische Statebuilding-Ziel der Staatengemeinschaft zu erreichen bzw. die sicherheitsrelevanten Herausforderungen zu bewältigen, d.h. indem Deutschland im Rahmen des internationalen Gesamtengagements und entsprechend den im Rahmen der Gesamtstrategie definierten und angestrebten Handlungszielen (sicherheitsrelevante) Verpflichtungen übernimmt und umsetzt, um zum Gesamterfolg beizutragen.

Bevor die Einordnung des deutschen Afghanistan-Engagements in Bezug auf die *Grand Strategy* erfolgen kann, muss bewertet werden, inwieweit die im Rahmen der deutschen Strategie eingesetzten Mittel und implementierten Maßnahmen bzw. deren operative Umsetzung im Hinblick auf die "eentlich" zugrunde liegenden Ziele und Zwecke strategisch kohärent waren. Wie gesehen, unterlag das deutsche (militärische) Handeln im Hinblick auf das Statebuilding-Ziel folgendem Grunddilemma: Zwar engagierte sich Deutschland in besonderem Maße (diplomatisch, finanziell, wirtschaftlich, militärisch) und es wurden weitreichende sicherheitsrelevante Verpflichtungen übernommen und strategische Initiativen in Bezug auf die

militärische Gesamtstrategie ergriffen, d.h. das Ziel, sich im Rahmen des internationalen (die Sicherheitsaspekte betreffenden) Engagements als Verantwortung übernehmender Bündnispartner und als Mitglied der Staatengemeinschaft zu präsentieren, wurde zunächst erreicht; da aber bei der anschließenden operativen Umsetzung der übernommenen Verpflichtungen auf kein strategisches Gesamtkonzept, keine strategischen Teilkonzepte und keine intergerierten (Führungs-)Strukturen zurückgegriffen werden konnte, keine entsprechenden Mittel, weder quantitativ noch qualitativ, zur Verfügung standen bzw. gestellt wurden, vor allem aber weil die deutsche Politik nicht bereit war, die strategischen, taktischen und bündnispolitischen Konsequenzen, die sich aus den afghanischen Erfordernissen, den übernommenen Verpflichtungen und der gesamtstrategischen Ausrichtung ergaben, zu ziehen, wurde das Ziel, bei der Verwirklichung des internationalen Statebuilding-Ziels bzw. der Bewältigung der sicherheitsrelevanten Herausforderungen ein zuverlässiger und nützlicher Bündnispartner/Mitglied der Staatengemeinschaft zu sein, letztendlich nicht erreicht. Insgesamt ist die deutsche Strategie im Hinblick auf das tiefer zugrunde liegende Ziel des Afghanistan-Engagements als nicht kohärent zu bewerten. Das Gleiche gilt folglich auch für den "eigentlichen" politischen Zweck: Da Deutschland weder die übernommenen sicherheitsrelevanten Verpflichtungen (Polizeiaufbau, Stabilisierung Nordafghanistans) erfüllt hat, was dazu führte, dass die USA die Initiative de facto selbst übernahm (Polizeiaufbau) oder übernehmen musste (Aufstandsbekämpfung, Friedensschaffung und Friedenssicherung in Nordafghanistan), noch im Rahmen des ISAF-Gesamtengagements die afghanischen Anforderungen (Aufstandsbekämpfung), die Bitten der Bündnispartner (militärische Unterstützung im Süden und Osten) und die gesamtstrategischen Erfordernissen (Tornados, AWAKS) hinreichend berücksichtigt hat, wodurch die strategische und operative Handlungsfähigkeit, Effizienz und Flexibilität der militärischen Gesamtintervention eingeschränkt wurde, wurde der Zweck, sich bei der Beseitigung der Bedrohungen (Taliban, Al Qaida, gescheiterter/scheiternder Staat Afghanistan) bzw. beim internationalen Statebuilding-Vorhaben insbesondere im Bereich Sicherheit als verlässlicher Bündnispartner zu erweisen, und damit verbunden, den Nutzen kooperativer Sicherheitspolitik im Bündnis mit Deutschland herauszustellen und den eigenen Einfluss innerhalb der NATO zu mehren, nicht erfüllt. Das Scheitern der NATO/Staatengemeinschaft im Hinblick auf die angestrebten (Handlungs-)Ziele bzw. die sich im Verlauf der Intervention offenbarende eingeschränkte Handlungsfähigkeit des Bündnisses, an der Deutschland einen erheblichen Anteil hat, die aber insgesamt in der Spaltung des Bündnisses in eine Gruppe, die kämpft (USA, Großbritannien, Canada, Niederlande), und eine Gruppe, die sich auf stabilisierende und zivile Aufgaben beschränkt (Deutschland, Frankreich, Italien, Spanien), begründet liegt,

wirkten sich außerdem negativ auf den dem deutschen Engagement zugrunde liegenden Zweck aus, den Nutzen kooperativer Sicherheitsstrukturen/-politik zu untermauern und das für die Wahrung seiner sicherheits- und ordnungspolitischen Interessen entscheidende Bündnis (NATO) zu stärken. Abschließend kann die strategische Kohärenz des deutschen Afghanistan-Engagements in Bezug auf die *Grand Strategy* folgendermaßen beurteilt werden: Insgesamt hat sich Deutschland zwar in umfangreichem Maße zivil, finanziell und militärisch an dem multilateral organisierten sicherheits- und ordnungspolitischen Statebuilding-Engagement der Staatengemeinschaft und der NATO beteiligt. Dadurch, dass die übernommenen sicherheitsrelevanten Verpflichtungen jedoch nicht zuverlässig erfüllt wurden bzw. der deutsche Beitrag für das mit Blick auf das verfolgte Statebuilding-Ziel und den zugrunde liegenden Zweck der multilateralen Intervention, die Bedrohung durch die Taliban, Al Qaida und den gescheiterten/erneut scheiternden Staat Afghanistan zu bannen, entscheidende internationale militärische Engagement insgesamt nur eingeschränkt nützlich und hilfreich war bzw. Deutschland sich nicht als verlässlicher Bündnispartner erwiesen hat, war und ist das deutsche Afghanistan-Engagement im Hinblick auf das (angenommene) gesamtstrategische Ziel, kooperative Sicherheitsstrukturen/die NATO und die eigene Position in ihr zu stärken, und somit mit Blick auf den (angenommenen) politischen Zweck der *Grand Strategy* als nicht kohärent zu bewerten.

Wie im Verlauf der Analyse schon deutlich wurde, liegen die Gründe des inkohärenten strategischen Handelns von Deutschland sowohl mit Blick auf den geäußerten Zweck der Verteidigung am Hindukusch und das offiziell verfolgte Statebuilding-Ziel als auch mit Blick auf die tiefer zugrunde liegenden Ziele/Zwecke und somit mit Blick auf die *Grand Strategy* in folgenden Punkten begründet: Zunächst waren und sind die zur Verfügung stehenden sicherheitspolitischen Konzepte, Strukturen und Mittel nicht geeignet, den komplexen Anforderungen an eine Beteiligung an multilateral organisierten Krisen-/Statebuilding-Interventionen wie in Afghanistan zu genügen. Vor allem aber gründet das strategisch inkohärente Handeln darauf, dass die inhaltliche Ausgestaltung des deutschen (militärischen) Beitrags im Spannungsfeld zwischen der "zivilen" strategischen Kultur bzw. einer kriegerische Mittel ablehnenden Öffentlichkeit und den gesamtstrategischen, bündnispolitischen und fallbezogenen Erfordernissen erfolgte. Wie der Fall Afghanistan exemplarisch für die deutsche Sicherheitspolitik der vergangenen 20 Jahre zeigt, folgt die strategische Planung und Ausgestaltung sicherheitspolitischer Maßnahmen bzw. der Einsatz der Bundeswehr weniger strategischen Erwägungen in Bezug auf das Operationsfeld und auf die Vorgaben und Anforderungen der internationalen Gesamtstrategie, als vielmehr innenpolitischen Vorstellungen und Vorgaben; da der Einsatz

der Bundeswehr der konstitutiven Zustimmung des Deutschen Bundestags bedarf, sind die Mandate in erster Linie von der "zivilen" strategischen Kultur der Parlamentarier, von der gesellschaftlichen Akzeptanz und somit von der innenpolitischen Durchsetzbarkeit abhängig. Die Ursache der strategischen Inkohärenz des deutschen Afghanistan-Engagements liegt also in einer die heutigen sicherheits- und bündnispolitischen Anforderungen betreffenden strategischen Inkohärenz der deutschen (Außen- und) Sicherheitspolitik insgesamt bzw. in einem überkommenen sicherheitspolitischen/strategischen Selbstverständnis. Deutschland hat es nach der "sicherheitspolitischen Zeitenwende" im Jahr 1990 bis heute nicht geschafft, die neuen sicherheitspolitischen Gegebenheiten zu erfassen und die eigene Position in der gegebenen sicherheitspolitischen Umwelt klar zu verorten; deutlichster Ausdruck dieser gesamtstrategischen Schwäche ist das Fehlen einer *Grand Strategy* und einer sicherheitspolitischen Gesamtstrategie. Nur auf der Grundlage einer sicherheitspolitischen Gesamtstrategie, die vor dem Hintergrund der (nicht beeinflussbaren) internationalen Restriktionen deutscher Außen- und Sicherheitspolitik – sicherheitspolitischen Interessen und ordnungspolitischen Vorstellungen kann nur im kooperativen Rahmen/im Rahmen der NATO nachgekommen werden – und der "Bewusstwerdung" der daraus erwachsenden Anforderungen an die deutsche Sicherheitspolitik im 21. Jahrhundert, d.h. vor dem Hintergrund einer den Anforderungen entsprechend angepassten strategischen Kultur, formuliert werden muss, lassen sich diejenigen sicherheitspolitischen Konzepte, Strukturen und Mittel definieren, bereitstellen und schließlich um- und einsetzen, die es Deutschland ermöglichen, entsprechend der Logik kooperativer Sicherheitspolitik bzw. eines Systems kollektiver Sicherheit und entsprechend den strategischen und operativen Anforderungen, die sich auf Grund der komplexen strategischen Anforderungen heutiger Sicherheitspolitik im Allgemeinen und integrierter zivil-militärischer Krisen-/Statebuilding-Interventionen im Speziellen ergeben, im Clausewitzschen Verständnis strategisch kohärent handeln zu können: erstens im Hinblick auf die im Rahmen der jeweiligen internationalen Gesamtstrategie definierten (Handlungs-)Ziele und auf die dabei benötigten Mittel und zu ergreifenden Maßnahmen bzw. die zu übernehmenden Verpflichtungen, und damit zweitens im Hinblick auf die Ziele der *Grand Strategy*.

Abschließend soll eine Einordnung des deutschen Afghanistan-Engagements in die deutsche Sicherheitspolitik erfolgen: Hierzu soll *das* strategische Dilemma deutscher (Außen- und) Sicherheitspolitik, das es Deutschland, wie im hier untersuchten Fall Afghanistan, in den vergangenen 20 Jahren und, wenn sich nichts Grundlegendes ändert, auch zukünftig unmöglich macht(e), im Clausewitzschen Verständnis sicherheitspolitisch kohärent zu agieren, aufgezeigt werden, um dann anzudeuten, wie dieses Dilemma beseitigt werden kann. Das skiz-

zierte strategische Grunddilemma deutscher Außen- und Sicherheitspolitik lässt sich folgendermaßen zusammenfassen: Obwohl vor dem Hintergrund der heutigen sicherheitspolitischen Bedrohungen und Herausforderungen und vor dem Hintergrund der internationalen Restriktionen deutlich wird, dass Deutschland in der Welt des 21. Jahrhunderts seinen sicherheitspolitischen Interessen und ordnungspolitischen Vorstellungen nur im kooperativen Rahmen, insbesondere im Rahmen der NATO als System kollektiver Sicherheit, nachkommen kann und obwohl die sich daraus ergebenden konzeptionellen, strukturellen und materiellen Konsequenzen von mit sicherheitspolitischen Fragestellungen betrauten Politikern und Experten grundsätzlich erkannt und in den vorliegenden sicherheitspolitischen Konzepten benannt werden, ist festzustellen, dass weder eine entsprechende *Grand Strategy* und Sicherheitsstrategie, die als Kompass für sicherheitspolitische Entscheidungen dienen könnten, formuliert wurden, noch darauf aufbauend die innenpolitischen Rahmenbedingungen (Konzepte, Strukturen, Mittel) dahingehend angepasst wurden, dass Deutschland entsprechend der Logik kooperativer Sicherheitspolitik/der Logik eines Systems kollektiver Sicherheit (NATO) und entsprechend den strategischen Anforderungen heutiger Sicherheitspolitik (komplexe Krisen-/Statebuilding-Interventionen) agieren kann. Dies hat, wie im hier untersuchten Fall des Afghanistan-Engagements oder aktuell in der Libyen-Frage, dazu geführt, dass sich das sicherheitspolitische Handeln Deutschlands negativ auf die sicherheitspolitische Zuverlässigkeit, Berechenbarkeit und Bündnisfähigkeit auswirkte und auswirkt und die einzelnen getroffenen und unternommenen sicherheitspolitischen Entscheidungen und Maßnahmen im Hinblick auf die (angenommenen) Zwecke und Ziele der *Grand Strategy* im Clausewitzschen Verständnis nicht kohärent waren und sind. Um dieses Dilemma zu lösen, muss die deutsche Politik eine längst überfällige, öffentlich geführte Debatte über die Anforderungen an die deutsche Sicherheitspolitik und ihre notwendige Ausrichtung im 21. Jahrhundert anstoßen, bei der die Öffentlichkeit, aber auch die Politik selbst von der Erfordernis einer aktiven und kooperativ angelegten Außen- und Sicherheitspolitik mit all ihren (militärischen) Konsequenzen überzeugt werden muss: Deutschland, d.h. Politik und Öffentlichkeit muss sich bewusst werden, dass sich die beiden, noch zu Zeiten des Ost-West-Konflikts etablierten Maximen der deutschen strategischen Kultur – militärische Zurückhaltung und multilaterale Einbindung der Sicherheitspolitik – in der Welt des 21. Jahrhunderts nicht mehr miteinander vereinbaren lassen: Zahlreiche neue Bedrohungen sind nach 1990 aufgetaucht, denen präventiv, zivilmilitärisch und global begegnet werden muss; insbesondere in Fällen von Krisen-/Statebuilding-Interventionen in von *neuen Kriegen* heimgesuchten scheiternden oder gescheiterten Staaten wird dabei immer auch auf militärische Mittel zurückzugreifen sein; die

NATO hat sich zu einem System kollektiver Sicherheit, das den sicherheitspolitischen Interessen seiner Mitglieder nachkommt, gewandelt; Deutschland ist Mitglied der NATO und muss sich entsprechend seiner Größe an der von ihr verfolgten Sicherheitspolitik beteiligen; Deutschland kann seine sicherheitspolitischen Interessen also nur wahren, wenn es sich entsprechend seiner Stellung im internationalen System (Mittelmacht)/in der NATO und entsprechend der Logik kooperativer Sicherheitspolitik auch an den militärischen Maßnahmen im Rahmen multilateraler Sicherheitspolitik beteiligt. Wenn eine solche öffentliche Grundsatzdebatte ehrlich geführt wird, lässt sich schließlich nach einer Analyse der internationalen Rahmenbedingungen (bündnispolitische Anforderungen und sicherheitspolitische Herausforderungen) und nach einer Definition der außen- und sicherheitspolitischen Interessen Deutschlands eine *Grand Strategy* und darauf aufbauend eine Nationale Sicherheitsstrategie entwickeln, die die Ziele deutscher (Außen- und) Sicherheitspolitik (transatlantische Sicherheitskooperation im Rahmen der NATO, Auf- und Ausbau "vergemeinschafteter" außen- und sicherheitspolitischer Fähigkeiten der EU) definiert. Anhand dieser Zieldefinition lassen sich dann die entsprechend den Zielen und entsprechend den Anforderungen an Sicherheitspolitik im 21. Jahrhundert benötigten Strukturen aufbauen, Konzepte entwickeln und Mittel aufstellen. Im Hinblick auf diese Strukturen, Konzepte und Mittel lässt sich folgendes festhalten: Angesichts der zahlreichen sicherheitspolitischen Herausforderungen, der Notwendigkeit, diesen mit einer breiten Palette an zivilen und militärischen Maßnahmen ("vernetzte Sicherheit") zu begegnen, und einer dementsprechenden Beteiligung einer Vielzahl von Ministerien und ihrer nachgeordneten Behörden an sicherheitspolitischen Maßnahmen sollten zunächst ressortübergreifende Strukturen/Institutionen (integrierte Sicherheitsarchitektur) aufgebaut werden: Auf der obersten politischen Ebene bedarf es integrierter Sicherheitsstrukturen ("Nationaler Sicherheitsrat", reformierter BSR), um entsprechend den zivil-militärischen Anforderungen und entsprechend der multilateralen Einbindung deutscher Sicherheitspolitik ressortübergreifende und effektive Konzeptionen/Strategien ziviler und militärischer Sicherheitsvorsorge zu einzelnen sicherheitspolitischen Sachbereichen (z.B. Statebuilding, SSR) und zu akuten Herausforderungen im Bereich der Konfliktbearbeitung (z.B. Afghanistan) entwickeln sowie geeignete Verfahren (z.B. angepasstes Parlamentsbeteiligungsgesetz) entwerfen zu können. Insgesamt stellt eine auf allen Ebenen zu installierende integrierte Sicherheitsarchitektur die Voraussetzung für eine effektive strategische Planung, Entscheidungsfindung, operative Führung und Nachbereitung der deutschen Beiträge zu multilateral organisierter Sicherheitspolitik dar ("Whole-of-Government"). Im Hinblick auf das gesamtstrategische Ziel deutscher Sicherheitspolitik, die allgemeinen Anforderungen an kooperative Sicherheitspoli-

tik/Bündnispolitik und die sicherheitspolitischen Präferenzen und Kompetenzen Deutschlands sowie auf der Grundlage der Ergebnisse der Analyse des deutschen Afghanistan-Engagements lassen sich in Bezug auf die aufzubauenden sicherheitspolitischen Mittel und Fähigkeiten folgende allgemeine Anmerkungen machen: Zunächst muss Deutschland Truppenkontingente aufbauen, die friedensschaffenden Aufträgen nachkommen und die integrierten Einsatzverbänden der NATO (und der EU) unterstellt werden können und deren Einsatz nicht von operativen Vorbehalten seitens der deutschen Politik eingeschränkt werden darf. Außerdem sollte Deutschland feststehende zivil-militärische Einheiten aufbauen, die nicht nur, wie im Fall der PRTs, ad hoc zusammengesetzt werden, sondern die von der strategischen Einsatzplanung über die operative Umsetzung bis hin zur gemeinsamen Auswertung kooperativ und koordiniert zusammenarbeiten. Schließlich sollte Deutschland, das im zivilen anders als im militärischen Bereich im Vergleich zu seinen Bündnispartnern über besondere Kompetenzen verfügt, entsprechend dem eigenen Selbstverständnis komplementär (zu den amerikanisch-militärischen Mitteln) verstärkt Fähigkeiten im Bereich Friedenssicherung und -stabilisierung aufbauen, die bei heutigen Krisen-/und Statebuilding-Interventionen dringend benötigt werden. Entsprechend der Ankündigung im Aktionsplan "Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung" könnten insbesondere Fähigkeiten im Bereich der Reform des Sicherheitssektors entwickelt werden, d.h. Deutschland könnte (im Rahmen der EU) einen den qualitativen und quantitativen Anforderungen entsprechenden (europäischen) Pool von Polizei-, Zoll-, Grenzschutzbeamten, Richtern und Verwaltungsexperten für internationale Krisen- und Statebuilding-Einsätze (mit) aufbauen.

Die Analyse der deutschen Afghanistan-Strategie verdeutlicht exemplarisch die gesamtstrategischen Schwächen der deutschen (Außen-) und Sicherheitspolitik: Deutschland hat es in den vergangenen 20 Jahre verpasst, seine sicherheitspolitischen Interessen und Gesamtziele klar zu definieren, die einerseits der Politik als Leitlinie bei einzelnen sicherheitspolitisch zu treffenden Entscheidungen dienen könnten und die andererseits die Voraussetzung dafür sind, Strukturen aufzubauen, Konzepte zu entwickeln sowie Mittel und Fähigkeiten aufzubauen, die ein strategisch kohärentes Handeln in einzelnen sicherheitspolitischen Fällen überhaupt ermöglichen. Solange Deutschland die sicherheitspolitischen Realitäten des 21. Jahrhunderts nicht antizipiert, gesamtstrategisch konzeptionell nicht erfasst und auf der Ebene der *Grand Strategy* keine den Anforderungen entsprechende Strukturen aufbaut sowie Mittel und Fähigkeiten bereitstellt, wird das sicherheitspolitische Handeln Deutschlands, wie im hier untersuchten Fall oder aktuell in der deutschen Libyen-Politik nicht kohärent sein können. Deutschland wird entsprechend seiner sicherheitspolitischen Interessen und entsprechend sei-

ner Machtposition in der Staatenwelt und innerhalb der NATO in Zukunft sicherheitspolitisch und militärisch mehr Verantwortung übernehmen müssen. Dazu müssen ausgehend von einer *Grand Strategy*/Sicherheitsstrategie nicht nur geeignete integrierte Strukturen aufgebaut werden, sondern vor allem die mit sicherheitspolitischen Fragen betrauten Ministerien, Behörden, Organisationen und Institutionen mit entsprechenden finanziellen und personellen Kapazitäten ausgestattet werden, die angesichts der zahlreichen zivil-militärischen sicherheitspolitischen Herausforderungen ein aktives (präventives) und zielführendes Handeln ermöglichen.

Literaturverzeichnis

Dokumente

A

- Afghanistan-Konferenz Petersberg 2001: Bonner Vereinbarung: Agreement on Provisional Arrangements in Afghanistan Pending the Re-Establishment of Permanent Government Institutions, 5. Dezember 2001, online unter: <http://unama.unmissions.org/Portals/UNAMA/Documents/Bonn-agreement.pdf> [Stand: August 2011].
- Afghanistan-Konferenz Petersberg 2002: Rebuilding Afghanistan, 2. Dezember 2002, online unter: www.unric.org/de/frieden-und-sicherheit/26346 [Stand: August 2011].
- Afghanistan-Konferenz Berlin 2004: Berliner Erklärung vom 1. April 2004, online unter: www.ag-afghanistan.de/berlindeclaration.pdf [Stand: August 2011].
- Afghanistan-Konferenz London 2006: The Afghanistan Compact, 1. Februar 2006, online unter: www.nato.int/isaf/docu/epub/pdf/afghanistan_compact.pdf [Stand: August 2011].
- Afghanistan-Konferenz Paris 2008: Declaration of the International Conference in Support of Afghanistan, 12. Juni 2008, online unter: www.embassyofafghanistan.org/documents/IntlDeclarationParis.pdf [Stand: August 2011].
- Afghanistan-Konferenz London 2010: Afghan Leadership, Regional Cooperation, International Partnership, 28. Januar 2010, online unter: <http://centralcontent.fco.gov.uk/central-content/afghanistanhmg/resources/pdf/conference/Communique-final> [Stand: August 2011].
- Afghanistan-Konferenz Kabul 2010: Kabul Conference Communiqué, 20. Juli 2010, online unter: <http://unama.unmissions.org/Portals/UNAMA/Documents/Kabul%20Conference%20Communique.pdf> [Stand: August 2011].
- Auswärtiges Amt/Bundesministerium der Verteidigung/Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung/Bundesministerium des Inneren: Das Afghanistankonzept der Bundesregierung, September 2003.

B

- Bin Laden, Osama: Farwa Urging Jihad Against Americans, 23. Februar 1998, online unter: www.mideastweb.org/osamabinladen2.htm [Stand: August 2011].

Boutros-Ghali, Boutros: An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping, Juni 1992, online unter: <http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html> [Stand: August 2011].

Bundesdrucksache 14/6920 vom 19. September 2001, online unter: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/14/069/1406920.pdf> [Stand: August 2011].

Bundesdrucksache 14/7296 vom 7. November 2001, online unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/14/072/1407296.pdf> [Stand: August 2011].

Bundesdrucksache 14/7440 vom 16. November 2001, online unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/14/074/1407440.pdf> [Stand: August 2011].

Bundesdrucksache 14/7930 vom 21. Dezember 2001, online unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/14/079/1407930.pdf> [Stand: August 2011].

Bundesdrucksache 15/1700 vom 15. Oktober 2003, online unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/15/017/1501700.pdf> [Stand: August 2011].

Bundesdrucksache 15/5996 vom 21. September 2005, online unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/15/059/1505996.pdf> [Stand: August 2011].

Bundesdrucksache 16/4298 vom 8. Februar 2007, online unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/042/1604298.pdf> [Stand: August 2011].

Bundesdrucksache 16/6460 vom 19. September 2007, online unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/064/1606460.pdf> [Stand: August 2011].

Bundesdrucksache 17/654 vom 9. Februar 2010, online unter: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/006/1700654.pdf> [Stand: August 2011].

Bundesministerium der Verteidigung: Verteidigungspolitische Richtlinien, Mai 2003.

Bundesministerium der Verteidigung: Grundzüge der Konzeption der Bundeswehr, August 2004.

Bundesministerium der Verteidigung: Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und der Zukunft der Bundeswehr, Oktober 2006.

Bundesministerium des Inneren: Polizeiliche Aufbauhilfe in Afghanistan, Dezember 2005.

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: Online-Informationen zu Afghanistan, online unter: www.bmz.de/de/was_wir_machen/laender_regionen/asien/afghanistan/zusammenarbeit.html.

Bundesverfassungsgericht: BVerfGE 90, 286 vom 12. Juli 1994, online unter: http://german.historydocs.ghi-dc.org/sub_document.cfm?document_id=3720&language=german [Stand: August 2011].

C

CARE: A Call for Security, 17. Juni 2003, online unter: www.care.org/newsroom/specialreports/afghanistan/06172003_afghanistan.pdf [Stand: August 2011].

Central Intelligence Agency (CIA): The World Factbook, online unter: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/af.html> [Stand: August 2011].

D

Deutscher Bundestag: Stenographischer Bericht des Deutschen Bundestages, 186 Sitzung vom 12. September 2001, online unter: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btp/14/14186.pdf> [Stand: August 2011].

Die Bundesregierung: Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“, Mai 2004.

Die Bundesregierung: Das Afghanistankonzept der Bundesregierung, August 2007.

Die Bundesregierung: Das Afghanistan-Konzept der Bundesregierung, September 2008.

Die Bundesregierung: Auf dem Weg zur Übergabe in Verantwortung: Das deutsche Afghanistan-Engagement nach der Londoner Konferenz, Januar 2010, online unter: http://www.bundesregierung.de/nsc_true/Content/DE/___Anlagen/2009/11/2009-11-18-dokument-afghanistan.property=publicationFile.pdf/2009-11-18-dokument-afghanistan [Stand: August 2011].

E

Europäischer Rat: Europäische Sicherheitsstrategie – Ein sicheres Europa in einer besseren Welt, Brüssel 12. Dezember 2003, online unter: www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIDE.pdf [Stand: August 2011].

I

International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS): The Responsibility to Protect, Ottawa 2001, online unter: www.iciss.ca/pdf/Commission-Report.pdf [Stand: August 2011].

ISAF: Headquarters International Security Assistance Force/United States Forces-Afghanistan: Commander`s Initial Assessment, 30. August 2009, online unter: http://media.washingtonpost.com/wp-srv/politics/documents/Assessment_Redacted_092109.pdf [Stand: August 2011].

ISAF: Headquarters International Security Assistance Force/United States Forces-Afghanistan: COMISAF`s Counterinsurgency Guidance, August 2010, online unter: www.isaf.nato.int/

from-the-commander/from-the-commander/comisaf-s-counterinsurgency-guidance.html

[Stand: August 2011].

ISAF: ISAF Placemat Archives, online unter: www.isaf.nato.int/isaf-placemat-archives.html

[Stand: August 2011].

Islamic Republic of Afghanistan: Afghanistan National Development Strategy, Kabul 2008,

online unter: www.embassyofafghanistan.org/documents/resume_ANDS.pdf [Stand: August 2011].

M

Military Technical Agreement zwischen der ISAF und der Interimsverwaltung vom 4. Januar

2002, online unter: www.operations.mod.uk/isafmta.doc [Stand: August 2011].

N

NATO: Das Strategische Konzept des Bündnisses vom 24. April 1999, online unter: www.nato.diplo.de/contentblob/2153424/Daten/324331/StrategKonzWash1999DownlDat.pdf

[Stand: August 2011].

[Stand: August 2011].

NATO: Statement des NATO-Rats vom 12. September 2001, online unter: www.nato.int/docu

[/pr/2001/p01-124e.htm](http://pr/2001/p01-124e.htm) [Stand: August 2011].

NATO: NATO-Rat – Abschlusserklärung des Gipfels von Istanbul vom 28./29. Juni 2004,

online unter: www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_21023.htm [Stand: August 2011].

NATO: Revised operational plan for NATO's expanded mission in Afghanistan, April 2006,

online unter: www.nato.int/issues/afghanistan_stage3/index.html [Stand: August 2011].

NATO: ISAF's Strategic Vision. Declaration by the Heads of State and Government of the

Nations contributing to the UN-mandated NATO-led International Security Assistance

Force (ISAF) in Afghanistan, April 2008, online unter: [www.nato.int/cps/en/natolive/official_](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_8444.htm)

[texts_8444.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_8444.htm) [Stand: August 2011].

O

Obama, Barack: Strategy for Afghanistan and Pakistan, 27. März 2009, online unter:

www.cfr.org/pakistan/obamas-strategy-afghanistan-pakistan-march-2009/p18952 [Stand:

August 2011].

P

Parlamentsbeteiligungsgesetz: Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen: Entwurf eines Gesetzes über die parlamentarische Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland (Parlamentsbeteiligungsgesetz), 23.03.2004, Bundesdrucksache 15/2742, online unter: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/15/027/1502742.pdf> [Stand: August 2011].

U

United Nations Office on Drugs and Crime (UNDOC): Afghanistan Opium Survey 2004, online unter: www.unodc.org/pdf/afg/afghanistan_opium_survey_2004.pdf [Stand: August 2011].

United Nations Office on Drugs and Crime (UNDOC): Afghanistan Opium Survey 2010, September 2010, online unter: www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Afghanistan/Afg_opium_survey_2010_exsum_web.pdf [Stand: August 2011].

USA: The National Security Strategy of the United States of America, September 2002, online unter: <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002/> [Stand: August 2011].

US-Army: Headquarters Department of the Army: Counterinsurgency Field Manual No. 3-24, 15.12.2006, online unter: www.fas.org/irp/doddir/army/fm3-24.pdf [Stand: August 2011].

United States Government – Interagency Counterinsurgency Initiative: US-Government Counterinsurgency Guide, Januar 2009, online unter: www.state.gov/documents/organization/119629.pdf [Stand: August 2011].

V

Vereinte Nationen: VN-Sicherheitsrats-Resolution 1267 vom 15. Oktober 1999, online unter: www.un.org/Depts/german/sr/sr_99/srb-99ver.pdf [Stand: August 2011].

Vereinte Nationen: VN-Sicherheitsrats-Resolution 1333 vom 19.12.2000, online unter: www.un.org/Depts/german/sr/sr_00/sr2000-1.pdf [Stand: August 2011].

Vereinte Nationen: VN-Sicherheitsrats-Resolution 1368 vom 12. September 2001, online unter: www.un.org/Depts/german/sr/sr_01-02/srband_01res.pdf [Stand: August 2011].

Vereinte Nationen: VN-Sicherheitsrats-Resolution 1373 vom 28. Sept. 2001 online unter: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/557/43/PDF/N0155743.pdf?OpenElement> [Stand: August 2011].

Vereinte Nationen: VN-Sicherheitsrats-Resolution 1378 vom 14. November 2001, online unter: www.un.org/Depts/german/sr/sr_01-02/srband_01res.pdf [Stand August 2011].

Vereinte Nationen: VN-Sicherheitsrats-Resolution 1383 vom 20. Dezember 2001, online unter: www.un.org/Depts/german/sr/sr_01-02/srband_01res.pdf [Stand: August 2011].

Vereinte Nationen: VN-Sicherheitsrats-Resolution 1401 vom 28. März 2002, online unter: www.un.org/Depts/german/sr/sr_01-02/srband_01res.pdf [Stand: August 2011].

Vereinte Nationen: VN-Sicherheitsrats-Resolution 1510 vom 13. Oktober 2003, online unter: www.un.org/Depts/german/sr/sr_03-04/sinf59final-res.pdf [Stand: August 2011].

VN-Sicherheitsrat: Report of the Panel on United Nations Peace Operations (Brahimi-Report), 21. August 2000, online unter: www.un.org/peace/reports/peace_operations/ [Stand: August 2011].

Forschungsliteratur

A

Abdolvand, Behrooz/Liesener, Michael: Mit dem Scheckbuch gegen die Taliban, in: Blätter für deutsche und internationale Politik (05/2010), S. 11-15.

Aron, Raymond: Frieden und Krieg – eine Theorie der Staatenwelt, Frankfurt am Main 1963.

Aron, Raymond: Clausewitz – Den Krieg denken, Frankfurt am Main 1980.

B

Baberowski, Jörg: Afghanistan als Objekt englischer und russischer Fremdherrschaft im 19. Jahrhundert, in: Chiari, Bernhard (Hrsg.): Wegweiser zur Geschichte Afghanistans, Paderborn 2007, S. 23-31.

Balaj, Barbara: Der Wiederaufbau Afghanistans, in: Internationale Politik (05/2002), S. 39-46.

Baraki, Matin: Deutsche Afghanistanpolitik vom Kaiserreich bis zur Berliner Republik, in: Informationsprojekt Naher und Mittlerer Osten (inamo 17/1999), S. 25-29.

Bayer, Stefan: Die Mittelausstattung der Bundeswehr. Der Einsatzplan 14 im Spannungsfeld zwischen Auftragslage und (finanzieller) Realität, in: Gießmann, Hans J./Wagner, Armin (Hrsg.): Armee im Einsatz, Baden-Baden 2009, S. 224-234.

- Beckmann, Rasmus: Clausewitz, Terrorismus und die NATO-Antiterrorstrategie: Ein Modell strategischen Handelns, in: Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Außenpolitik (AIPA 03/2008), online unter: www.jaeger.uni-koeln.de/fileadmin/templates/publikationen/aipa/AIPA03_2008_Beckmann.pdf [Stand: August 2011].
- Beckmann, Rasmus: Clausewitz trifft Luhmann, Wiesbaden 2011.
- Berger, Silvia/Kläy, Dieter/Stahel, Albert A.: Afghanistan – ein Land am Scheideweg, Zürich 2002.
- Bertram, Christoph: Deutschland: nicht normal, sondern zentral. Von der Notwendigkeit einer deutschen Führungsrolle in der Außenpolitik Europas. Essay für die Sendereihe „Für eine bessere Außenpolitik“ des Deutschlandfunks (Ausstrahlungstermin: Sonntag, 8. Mai 2004), Abschrift online unter: www.deutsche-aussenpolitik.de/resources/dossiers/bertram.pdf [Stand: August 2011].
- Biddle, Stephen: Kein Abzug aus Afghanistan, in: Internationale Politik (07-08/2009), S. 90-103.
- Bittner, Jochen: Eine Generalabrechnung, in: Die ZEIT (Nr. 4) vom 17. Januar 2008, S. 9.
- Bohnet, Michael/Mohs, Ralf M./Kaiser, Annette: Wiederaufbau eines zerstörten Landes, in: Entwicklung und Zusammenarbeit (07/2002), S. 208-210.
- Bull, Hedley: The Anarchical Society: A study of order in world politics, London 1977.
- Bundesakademie für Sicherheitspolitik (BAKS): Impulse zur Entwicklung einer nationalen Sicherheitsstrategie der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 2005, S.6, online unter: www.baks.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/SueA/SueA2005.pdf?__blob=publicationFile [Stand: August 2011].

C

- Chiari, Bernhard (Hrsg.): Wegweiser zur Geschichte Afghanistans, Paderborn 2007.
- Chiari, Bernhard: Von Helmand nach Kabul? Zur Entwicklung der Sicherheitslage bis März 2007, in: Chiari, Bernhard (Hrsg.): Wegweiser zur Geschichte Afghanistans, Paderborn 2007, S. 95-109.
- Clausewitz, Carl von: Vom Kriege: Hinterlassenes Werk des Generals Carl von Clausewitz: Vollständige Ausgabe im Urtext, drei Teile in einem Band, 19. Auflage, Bonn 1980.
- Clement, Rolf: Auslandseinsätze und Transformation der Bundeswehr, in: Jäger, Thomas/Höse, Alexander/Oppermann, Kai (Hrsg.): Deutsche Außenpolitik – Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen, Wiesbaden 2007, S. 123-140.
- Creveld, Martin van: Die Zukunft des Krieges, München 1998.

D

- Danner, Franz X.: Ratlos am Hindukusch, in: Internationale Politik (11/2005), S. 90-95.
- Dausend, Peter: Am Hindukusch? Wenn es sein muss, in: Die ZEIT (Nr. 21) vom 19. Mai 2011, S. 4-5.
- Debiel, Tobias/Klingebl, Stephan/Mehler, Andreas/Schneckener, Ulrich: Zwischen Ignorieren und Intervenieren, Stiftung Entwicklung und Frieden (Policy Paper 23) Bonn 2005, online unter: http://inef.uni-due.de/page/documents/pp_23_de.pdf [Stand: August 2011].
- Diwell, Lutz: Die deutsche Führungsrolle beim Aufbau der afghanischen Polizei, in: Gommernsting, Claudia/Günther, Annett (Hrsg.): Unterwegs in die Zukunft – Afghanistan drei Jahre nach dem Aufbruch vom Petersberg, Berlin 2005, S. 381-398.
- Dobbins, James/Jones, Seth G./Crane, Keith/DeGrasse, Beth Cole: The Beginner's Guide to Nation-Building, Santa Monica: RAND National Security Research Division 2007, online unter: www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2007/RAND_MG557.pdf [Stand: August 2011].
- Dobbins, James: Counterinsurgency in Afghanistan, Santa Monica: RAND National Security Research Division 2009, online unter: www.rand.org/content/dam/rand/pubs/testimonies/2009/RAND_CT318.pdf [Stand: August 2011].
- Drews, Erhard/Sandawi, Sammi: Die Bundeswehr im Spannungsverhältnis von Vernetzung und Asymmetrie: Herausforderungen, Fähigkeiten, Perspektiven, in: Gießmann, Hans J./Wagner, Armin (Hrsg.): Armee im Einsatz, Baden-Baden 2009, S. 210-223.

E

- Ehrhart, Hans-Georg/Kaestner, Roland: Afghanistan: Scheitern oder Strategiewechsel?, in: Hamburger Informationen zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik Nr.43 (05/2008), online unter: www.ifsh.de/pdf/publikationen/hifs/HI43.pdf [Stand: August 2011].
- Elwert, Georg: Gewaltmärkte und Entwicklungspolitik, in: Wissenschaft und Frieden (03/2001), S. 12-16.
- Ende, Werner/Steinbach, Udo: Der Islam der Gegenwart, München 2005.
- Erffa, Wolfgang von: Konfliktprävention in Afghanistan, in: Internationale Politik (12/2002), S. 33-38.
- Etzioni, Amitai: Vom Stamm zum Staat, in: Internationale Politik (03-04/2010), S. 97-105.

F

Fields, Craig/Odeen, Phil: Transition to and from Hostilities – Defense Science Board 2004 Summer Study, Washington 2004, online unter: www.acq.osd.mil/dsb/reports/ADA438417.pdf [Stand: August 2011.].

Fried, Nico: „Ich habe gelernt: Nie wieder Auschwitz“ – die Erinnerung an das Vernichtungslager gehört zu den Leitlinien von Außenminister Joschka Fischer, in: Süddeutsche Zeitung vom 25.01.2005, online unter: www.sueddeutsche.de/politik/fischer-ich-habe-gelernt-nie-wieder-auschwitz-1.915701 [Stand: August 2011].

G

Galula, David: Counterinsurgency Warfare – Theory and Practice, Westport 2006.

Gießmann, Hans J./Wagner, Armin (Hrsg.): Armee im Einsatz: Grundlagen, Strategien und Ergebnisse einer Beteiligung der Bundeswehr, Baden-Baden 2009.

Gießmann, Hans J./Wagner/Armin: Die Bundeswehr im Auslandseinsatz: Eine Standortbestimmung, in: Gießmann, Hans J./Wagner, Armin (Hrsg.): Armee im Einsatz, Baden-Baden 2009, S. 9-29.

Glatzer, Bernt: Konfliktanalyse Afghanistan, September 2003, online unter: <http://library.fes.de/pdf-files/iez/01935.pdf> [Stand: August 2011].

Glatzer, Bernt: Konflikte und lokale politische Strukturen in Afghanistan, in: Gomm-Ernsting, Claudia/Günther, Annett (Hrsg.): Unterwegs in die Zukunft – Afghanistan drei Jahre nach dem Aufbruch vom Petersberg, Berlin 2005, S. 84-111.

Gomm-Ernsting, Claudia/Günther Annett (Hrsg.): Unterwegs in die Zukunft – Afghanistan drei Jahre nach dem Aufbruch vom Petersberg, Berlin 2005.

Gutschker, Thomas: Dein Freund und Feind, in: Internationale Politik (05/2008), S. 98-105.

Gutschker, Thomas: Treibstoff für den Terrorismus, in: Internationale Politik (07-08/2009), S. 104-110.

H

Haedrich, Martina: Völkerrechtliche Grundlagen der Beteiligung der Bundeswehr an internationalen Einsätzen und verfassungsrechtliche Implikationen, in: Gießmann, Hans J./Wagner, Armin (Hrsg.): Armee im Einsatz, Baden-Baden 2009, S. 119-133.

Hahlweg, Werner: Das Clausewitzbild einst und jetzt, in: Clausewitz, Carl von: Vom Kriege: Hinterlassenes Werk des Generals Carl von Clausewitz: Vollständige Ausgabe im Urtext, drei Teile in einem Band, 19. Auflage, Bonn 1980, S. 1-172.

- Hänggi, Heiner: Sicherheitssektorenreform (SSR) – Konzepte und Kontexte, in: Sicherheit und Frieden (03/2005), S. 119-125.
- Harnisch, Sebastian/Katsioulis, Christos/Overhaus, Marco (Hrsg.): Deutsche Sicherheitspolitik, Baden-Baden 2004.
- Harnisch, Sebastian: Internationale Politik und Verfassung – Die Domestizierung der deutschen Sicherheits- und Europapolitik, Baden-Baden 2006.
- Hauswedel, Corinna: Erweiterte Sicherheit und militärische Entgrenzung, in: Blätter für deutsche und internationale Politik (06/2006), S. 723-732.
- Herz, Dietmar: Der Krieg am anderen Ende der Welt, in: Süddeutsche Zeitung Magazin (22/2008), S. 8-26.
- Hett, Julia: Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan, Berlin 2005, online unter: www.zif-berlin.org/fileadmin/uploads/analyse/dokumente/veroeffentlichungen/PRT_20.04.05.pdf [Stand: August 2011].
- Heuser, Beatrice: Clausewitz lesen!, München 2005.
- Heyst, Nobert van: Stabilisierung und Befriedung nach 30 Jahren Bürgerkrieg – Lageanalyse und Perspektiven nach drei Jahren ISAF-Einsatz in Afghanistan, in: Gomm-Ernsting, Claudia/Günther, Annett (Hrsg.): Unterwegs in die Zukunft – Afghanistan drei Jahre nach dem Aufbruch vom Petersberg, Berlin 2005, S. 310 ff, S. 307-328.
- Höntzsch, Tillmann: Das Konzept der Zivil-Militärischen Kooperation (CIMIC) – Der Afghanistaneinsatz der Bundeswehr, in: Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Außenpolitik (AIPA 03/2007), S. 47 ff., online unter: www.jaeger.uni-koeln.de/fileadmin/templates/publikationen/aipa/aipa0307.pdf [Stand: August 2011].



- Ivanov, Viktor: Keine Macht den Drogen – Der Kampf gegen afghanische Opiate hat oberste Priorität, in: Internationale Politik (01-02/2011), S. 94-99.



- Jäger, Thomas/Höse, Alexander/Opermann, Kai (Hrsg.): Die Sicherheitsstrategien Europas und der USA, Baden-Baden 2005.
- Jäger, Thomas: Ordnung, Bedrohung, Identität: Grundlagen außenpolitischer Strategien, in: Jäger, Thomas/Höse, Alexander/Opermann, Kai (Hrsg.): Die Sicherheitsstrategien Europas und der USA, Baden-Baden 2005, S. 9-26.

- Jäger, Thomas/Höse, Alexander/Oppermann, Kai (Hrsg.): Deutsche Außenpolitik – Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen, Wiesbaden 2007.
- Jäger, Thomas/Beckmann, Rasmus: Die internationalen Rahmenbedingungen deutscher Außenpolitik, in: Jäger, Thomas/Höse, Alexander/Oppermann, Kai (Hrsg.): Deutsche Außenpolitik – Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen, Wiesbaden 2007, S. 13-39.
- Joffe, Joseph: Ist Allah jetzt mit Amerika?, in: ZEIT-Online vom 15. November 2001, online unter: www.zeit.de/2001/47/Ist_Allah_jetzt_mit_Amerika_ [Stand: August 2011].
- Johnston, Alastair: Thinking about Strategic Culture, in: International Security 19 (4/1995), S. 32-64.
- Jones, Seth G.: In the graveyard of empires – America`s war in Afghanistan, New York 2009.
- Jung, Franz Josef: „In Afghanistan ist kein Krieg“, Interview in der Frankfurter Rundschau vom 12. Mai 2009, online unter: www.fr-online.de/top_news/1752222_Interview-Franz-Josef-Jung-In-Afghanistan-ist-kein-Krieg.html [Stand: August 2011].

K

- Kaim, Markus: Deutsche Interessen versus Bündnisverpflichtung: Zur Frage nationaler Handlungsspielräume bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr, in: Gießmann, Hans J./Wagner, Armin (Hrsg.): Armee im Einsatz, Baden-Baden 2009, S. 176-185.
- Kaiser, Karl/Krause, Joachim (Hrsg.): Deutschlands neue Außenpolitik, Band 3: Interessen und Strategien, München 1996.
- Kaldor, Mary: Neue und alte Kriege: Organisierte Gewalt im Zeitalter der Globalisierung, Frankfurt am Main 2000.
- Kempin, Ronja: Polizeiaufbau in Afghanistan, in: Schmidt, Peter: Das internationale Engagement in Afghanistan, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2008, S. 37-42, online unter: www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2008_S23_smt_ks.pdf [Stand: August 2011].
- Kepel, Gilles: Das Schwarzbuch des Dschihad, München 2004.
- Kilcullen, David: Counterinsurgency *Redux*, 2006, online unter: www.smallwarsjournal.com/documents/kilcullen1.pdf [Stand: August 2011].
- Klose, Hans-Ulrich: Geteilte Verantwortung, in: Internationale Politik (05/2007), S. 22-27.
- Kluss, Heinz: Jenseits von Clausewitz? Konfliktprävention und Kriegsführung im 21. Jahrhundert, in: Kümmel, Gerhard/Collmer, Sabine (Hrsg.): Asymmetrische Konflikte und Terrorismusbekämpfung, Baden-Baden 2003, S. 107-121.

- Koenigs, Tom: Deutsche Afghanistanpolitik nach der Londoner Konferenz, in: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik (03/2010), S. 265-276.
- Kondylis, Panajotis: Theorie des Krieges, Stuttgart 1988.
- Krause, Joachim: Kooperative Sicherheitspolitik: Strategische Ziele und Interessen, in: Kaiser, Karl/Krause, Joachim (Hrsg.): Deutschlands neue Außenpolitik, Band 3: Interessen und Strategien, München 1996, S. 77-96.
- Krause, Joachim: Auf der Suche nach einer Grand Strategy, in: Internationale Politik (08/2005), S. 16-25.
- Krech, Hans: Der Afghanistankonflikt (2002-2004), Berlin 2004.
- Kreutzmann, Hermann: Traditionelle Wirtschaftsformen: Landwirtschaft und Nomadismus, in: Chiari, Bernhard (Hrsg.): Wegweiser zur Geschichte Afghanistans, Paderborn 2007, S. 197-205.
- Kühne, Winrich: Multinationale Friedensmissionen und nationale Interessen, in: Kaiser, Karl/Krause, Joachim (Hrsg.): Deutschlands neue Außenpolitik, Band 3: Interessen und Strategien, München 1996, S. 15-28.
- Kühne, Winrich: Die Friedenseinsätze der VN, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (22/2005), S. 25-34.
- Kümmel, Gerhard/Collmer, Sabine (Hrsg.): Asymmetrische Konflikte und Terrorismusbekämpfung, Baden-Baden 2003.
- Kümmel, Gerhard: Chamäleon Krieg: Die Diversifizierung des Kriegsbildes und ihre Folgen für die Streitkräfte, in: Kümmel, Gerhard/Collmer, Sabine (Hrsg.): Asymmetrische Konflikte und Terrorismusbekämpfung, Baden-Baden 2003, S. 29-47.
- Kupferschmidt, Frank: Sisyphus bei der Arbeit – oder: Wie viel ist genug?, in: Schmidt, Peter: Das internationale Engagement in Afghanistan, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2008, S. 73-83, online unter: www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2008_S23_smt_ks.pdf [Stand: August 2011].
- Kuzmits, Bernd: Vom Pufferstaat zum interregionalen Transitland?, in: Informationsprojekt Naher und Mittlerer Osten (inamo 48/2006), S. 4-9.

L

- Ladurner, Ulrich: Gott kann man nicht wählen – im ersten afghanischen Parlament sitzen Kriegsherren neben Friedenstauben, in: ZEIT-Online vom 27. Oktober 2005, online unter: www.zeit.de/2005/44/Gott_kann_man_nicht_waehlen [Stand: August 2011].

- Lanik, Monika: Lokale Herrschaft: Das Beispiel paschtunischer Khane, in: Chiari, Bernhard (Hrsg.): Wegweiser zur Geschichte Afghanistan, Paderborn 2007, S. 141-147.
- Liddell Hart, Basil Henry: Strategy. The Indirect Approach, London 1954.
- Liddell Hart, Basil Henry: Strategy, New York 1991.
- Löffelmann, Georg: Verteidigung am Hindukusch?, Hamburg 2008.
- Logan, Justin/Preble, Christopher: Failed States and Flawed Logic, in: Policy Analysis (Nr. 560) vom 11. Januar 2006, Washington Cato-Institute, online unter: www.cato.org/pubs/pas/pa560.pdf [Stand: August 2011].
- Longhurst, Kerry: Germany and the use of force – The evolution of German security policy 1990-2003, Manchester 2004.
- Luttwak, Edward: Strategie – die Logik von Krieg und Frieden, Lüneburg 2003.

M

- Maaß, Citha D.: Die Afghanistan-Mission der Bundeswehr, in Mair, Stefan (Hrsg.): Auslandseinsätze der Bundeswehr, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2007, S. 78-87, online unter: www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2007_S27_mrs_ks.pdf [Stand: August 2011].
- Maaß, Citha: Afghanisierung der Stabilisierungsstrategie, in: Schmidt, Peter: Das internationale Engagement in Afghanistan, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2008, S. 13-28, online unter: www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2008_S23_smt_ks.pdf [Stand: August 2011].
- Mair, Stefan: Die Globalisierung privater Gewalt, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2002, online unter: www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/S10_02_sicher.pdf [Stand: August 2011].
- Mair, Stefan (Hrsg.): Auslandseinsätze der Bundeswehr, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2007, online unter: www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2007_S27_mrs_ks.pdf [Stand: August 2011].
- Maley, William: The Afghanistan Wars, New York 2002.
- Malinowski, Stephan: Siegen lernen, in: Die ZEIT (Nr. 2) vom 5. Januar 2011, S. 15.
- Mauß, Hanns W.: Deutschland als Zivilmacht, in: Schmidt, Sigmar/Hellmann, Gunther/Wolf, Reinhard (Hrsg.): Handbuch zur deutschen Außenpolitik, Wiesbaden 2007, S. 73-84.
- Meier, Ernst-Christoph/Roßmanith, Richard/Schäfer, Heinz-Uwe: Wörterbuch der Sicherheitspolitik, Hamburg 2003.

- Meier-Klodt, Cord: Einsatzbereit in die Krise? Entscheidungsstrukturen der deutschen Sicherheitspolitik auf dem Prüfstand, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Oktober 2002, online unter: www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/S34_02_sicher.pdf [Stand: August 2011].
- Mez, Lutz/Abdolvand, Behrooz: Afghanistan: Die gescheiterte Mission, in: Blätter für deutsche und internationale Politik (04/2008), S. 21-24.
- Mielke, Katja: Der afghanische Bürgerkrieg, in: Chiari, Bernhard (Hrsg.): Wegweiser zur Geschichte Afghanistans, Paderborn 2007, S. 69-75.
- Mokhtarzada, Mohammed Taufiq: Entstehung und Entwicklung der deutsch-afghanischen Beziehungen unter besonderer Berücksichtigung der Entwicklungshilfe der Bundesrepublik Deutschland für Afghanistan während der Ersten Entwicklungsdekade, Berlin 1972.
- Mullen, Mike: Der Ruf nach gemeinsamen Strategien, in: Europäische Sicherheit (01/2009), S. 29-31.
- Münkler, Herfried: Die neuen Kriege, Reinbek 2003.
- Münkler, Herfried: Die Privatisierung des Krieges – Warlords, Terrornetzwerke und die Reaktion des Westens, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft (01/2003), S. 7-22.
- Münkler, Herfried: Elemente einer neuen Sicherheitsarchitektur, in: Internationale Politik (05/2007), S. 6-14.

N

- Nachtwei, Winfried: „Wir müssen uns ehrlich machen“, Interview in Die ZEIT (Nr. 15) vom 8. April 2010, S. 18-19.
- Naumann, Klaus: Einsatz ohne Ziel? Die Politikbedürftigkeit des Militärischen, Hamburg 2008.
- Noetzel, Timo/Schreer, Benjamin: Ende einer Illusion, in: Internationale Politik (01/2008), S. 96-101.
- Noetzel, Timo/Zapfe, Martin: Aufstandsbekämpfung als Auftrag, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2008, online unter: www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2008_S13_ntz_zapfe_ks.pdf [Stand: August 2011].
- Noetzel, Timo/Schreer, Benjamin: Bundeswehr: Herausforderung Aufstandsbekämpfung, in: Schmidt, Peter: Das internationale Engagement in Afghanistan, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2008, S. 31-36, online unter: www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2008_S23_smt_ks.pdf [Stand: August 2011].

Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf/Schüttemeyer, Suzanne S.: Lexikon der Politik – Politische Begriffe Band 7, München 1998.

O

Oppermann, Kai/Höse, Alexander: Die innenpolitischen Restriktionen deutscher Außenpolitik, in: Jäger, Thomas/Höse, Alexander/Oppermann, Kai (Hrsg.): Deutsche Außenpolitik – Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen, Wiesbaden 2007, S. 40-68.

Orywal, Erwin (Hrsg.): Die ethnischen Gruppen Afghanistans, Wiesbaden 1986.

Orywal, Erwin: Krieg und Kampf in Afghanistan, in: Chiari, Bernhard (Hrsg.): Wegweiser zur Geschichte Afghanistans, Paderborn 2007, S. 169-177.

Overhaus, Marco/Harnisch, Sebastian/Katsioulis, Christos: Schlussbetrachtung: Gelockerte Bindungen und eigene Wege der deutschen Sicherheitspolitik?, in: Harnisch, Sebastian/Katsioulis, Christos/Overhaus, Marco (Hrsg.): Deutsche Sicherheitspolitik, Baden-Baden 2004, S. 253-262.

P

Paris, Roland: Wenn die Waffen schweigen – Friedenskonsolidierung nach innerstaatlichen Gewaltkonflikten, Hamburg 2007.

Paul, Michael: Der (Wieder-)Aufbau der Afghanischen Nationalarmee, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2009, online unter: www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2009A60_pau_ks.pdf [Stand: August 2011].

Petraeus, David: Learning Counterinsurgency. Observations from Soldiering in Iraq, in: Military Review (01-02/2006), S. 2-12, online unter: http://usacac.leavenworth.army.mil/cac2/coin/repository/Learning_COIN_Mil_Review-Petraeus%28Jan-Feb06%29.pdf [Stand: August 2011].

Pohly, Michael: Krieg und Widerstand in Afghanistan, Berlin 1992.

Poulet, Wolf: Reformen des Sicherheitssektors als Voraussetzung für internationale Entwicklungszusammenarbeit, in: Sicherheit und Frieden (03/2005), S. 138-143.

Poya, Abbas: Afghanistan, in: Ende, Werner/Steinbach, Udo: Der Islam der Gegenwart, München 2005, S. 264-277.

R

- Rabehl, Thomas/Schreiber, Wolfgang (Hrsg.) – Arbeitsgemeinschaft Kriegsursachenforschung: Das Kriegsgeschehen 2000. Daten und Tendenzen der Kriege und bewaffneten Konflikte, Opladen 2001.
- Rashid, Ahmed: Taliban: Afghanistans Gotteskrieger und der Dschihad, München 2001.
- Rashid, Ahmed: Taliban: Die Taliban – Afghanistans Gotteskämpfer und der neue Krieg am Hindukusch, München 2010.
- Rashid, Ahmed: Keine Lizenz zum Kämpfen, in: Internationale Politik (11-12/2009), S. 118-121.
- Richardson, Louise: Was Terroristen wollen, Frankfurt am Main 2007.
- Rieck, Andreas: Pakistan zwischen Demokratisierung und „Talibanisierung“, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (39/2007), S. 24-32.
- Riemer, Andrea K./Hauser, Gunther: Die Nationale Sicherheitsstrategie der USA und die Europäische Sicherheitsstrategie, in: Jäger, Thomas/Höse, Alexander/Opermann, Kai (Hrsg.): Die Sicherheitsstrategien Europas und der USA, Baden-Baden 2005, S. 80-110.
- Risse, Thomas: Was in Afghanistan auf dem Spiel steht, in: Internationale Politik (04/2007), S. 106-108.
- Rudolf, Peter: Zivil-militärische Aufstandsbekämpfung, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Januar 2011, online unter: www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2011_S02_rdf_ks.pdf [Stand: August 2011].
- Rühl, Lothar: Die Rolle der NATO in Afghanistan, in: Politische Studien Heft 418 (03-04/2008), S. 34-55.
- Rühl, Lothar: Die Afghanistan-Strategie des Westens auf dem Prüfstand, in Neue Züricher Zeitung online vom 16. Januar 2009, online unter: www.nzz.ch/nachrichten/international/die_afghanistan-strategie_des_westens_auf_dem_pruefstand_1.1707924.html [Stand: August 2011].
- Rühle, Michael: Afghanistan, Deutschland und die NATO, in: Sicherheit und Frieden (01/2009), S. 1-6.
- Rühle, Michael: Begrenzt bündnisfähig?, in: Internationale Politik (07-08/2009), S. 76-82.
- Ruttig, Thomas: Afghanistan: Institutionen ohne Demokratie, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2008, online unter: www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2008_S17_rut_ks.pdf [Stand: August 2011].
- Rzehak, Lutz: Facetten des Islam in Afghanistan, in: Chiari, Bernhard (Hrsg.): Wegweiser zur Geschichte Afghanistans, Paderborn 2007, S. 111-123.

S

- Schafranek, Niels: Deutsches Recht im Auslandseinsatz – Eine Friedensarmee auf dem Weg in die Einsatzrealität, in: Gießmann, Hans J./Wagner, Armin (Hrsg.): *Armee im Einsatz*, Baden-Baden 2009, S. 134-147.
- Schetter, Conrad: Afghanistan – Die Ethnisierung eines Konflikts, in: *Informationsprojekt Naher und Mittlerer Osten* (inamo 28/2001), S. 10-13.
- Schetter, Conrad: Afghanische Kriegswirtschaft, in: *Informationsprojekt Naher und Mittlerer Osten* (inamo 28/2001), S. 21.
- Schetter, Conrad: *Kleine Geschichte Afghanistans*, München 2004.
- Schetter, Conrad: Kriegsfürstentum und Bürgerkriegsökonomien in Afghanistan, in: *Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Außenpolitik* (AIPA 03/2004), online unter: www.jaeger.uni-koeln.de/fileadmin/templates/publikationen/aipa/aipa0304.pdf [Stand: August 2011].
- Schetter, Conrad: Die paschtunischen Stammesgebiete zwischen Taliban und NATO, in: *Informationsprojekt Naher und Mittlerer Osten* (inamo 48/2006), S. 10-13.
- Schetter, Conrad: Stammesstrukturen und ethnische Gruppen, in: Chiari, Bernhard (Hrsg.): *Wegweiser zur Geschichte Afghanistans*, Paderborn 2007, S. 125-133.
- Schetter, Conrad: Die Taliban und die Neuordnung Afghanistans, in: Chiari, Bernhard (Hrsg.): *Wegweiser zur Geschichte Afghanistans*, Paderborn 2007, S. 77-93.
- Schetter, Conrad: Lokale Macht- und Gewaltstrukturen in Afghanistan, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* (39/2007), S. 3-10.
- Schlafrank, Niels: Deutsches Recht im Auslandseinsatz – Eine Friedensarmee auf dem Weg in die Einsatzrealität, in: Gießmann, Hans J./Wagner, Armin (Hrsg.): *Armee im Einsatz*, Baden-Baden 2009, S. 134-147.
- Schlagintweit, Reinhard: Die deutsch-afghanischen Beziehungen zwischen dem Ende des 2. Weltkriegs und dem 11. September 2001, in: Gomm-Ernsting, Claudia/Günther Annett (Hrsg.): *Unterwegs in die Zukunft – Afghanistan drei Jahre nach dem Aufbruch vom Petersberg*, Berlin 2005, S. 39-59.
- Schmidt, Peter: *Das internationale Engagement in Afghanistan*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2008, online unter: www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2008_S23_smt_ks.pdf [Stand: August 2011].
- Schmidt, Sigmar/Hellmann, Gunther/Wolf, Reinhard (Hrsg.): *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*, Wiesbaden 2007.

- Schmunk, Michael: Die deutschen Provincial Reconstruction Teams, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2005, online unter: www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2005_S33_suk_ks.pdf [Stand: August 2011].
- Schneckener, Ulrich (Hrsg.): States at Risk, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2004, online unter: www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2004_S43_skr_ks.pdf [Stand: August 2011].
- Schneckener, Ulrich: States at Risk – Zur Analyse fragiler Staatlichkeit, in: Schneckener, Ulrich (Hrsg.): States at Risk, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2004, S. 5-27, online unter: www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2004_S43_skr_ks.pdf [Stand: August 2011].
- Schneckener, Ulrich: Internationales Statebuilding, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2007, online unter: www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2007_S10_skr_korrUmbruch_ks.pdf [Stand: August 2011].
- Schreiber, Wolfgang: Die Kriege in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts und danach, in: Rabehl, Thomas/Schreiber, Wolfgang (Hrsg.) - Arbeitsgemeinschaft Kriegsursachenforschung: Das Kriegsgeschehen 2000. Daten und Tendenzen der Kriege und bewaffneten Konflikte, Opladen 2001, S. 11-46.
- Schröfl, Josef/Pankratz, Thomas (Hrsg.): Asymmetrische Kriegsführung – ein neues Phänomen der Internationalen Politik?, Baden-Baden 2004.
- Sedra, Mark: Challenging the Warlord Culture: Security Sector Reform in Post-Taliban Afghanistan, Bonn International Centre of Conversation (BICC) 2002, online unter: www.bicc.de/uploads/pdf/publications/papers/paper25/paper25.pdf [Stand: August 2011].
- Sommer, Theo: Schlank ist nicht billig, in: Die ZEIT (Nr. 2) vom 5. Januar 2011, S. 5.
- Speckmann, Thomas: Die Malaya Doktrin, in: Die ZEIT (Nr. 29) vom 15. Juli 2010, S. 17.
- Steinberg, Guido/Hartung Jan-Peter: Islamistische Gruppen und Bewegungen, in: Ende, Werner/Steinbach, Udo: Der Islam der Gegenwart, München 2005, S. 681-695.
- Stelzenmüller, Constanze: Die selbstgefesselte Republik, in: Internationale Politik (01-02/2010), S. 76-81.
- Syed-Saleem-Shahaz: A battle before a battle, in: Asia Times online vom 29. Januar 2009, online unter: http://atimes.com/atimes/South_Asia/KA29Df01.html [Stand: August 2011].
- Syed-Saleem-Shahaz: Faceless Taliban rule, in: Asia Times online vom 30. Januar 2009, online unter: http://atimes.com/atimes/South_Asia/KA30Df01.html [Stand: August 2011].

Syed-Saleem-Shahaz: Swat Valley: Whose war is this?, in: Asia Times online vom 31. Januar 2009, online unter: http://atimes.com/atimes/South_Asia/KA31Df01.html [Stand: August 2011].

Syed-Saleem-Shahaz: Taliban ideology echos in the valley, in: Asia Times online vom 3. Februar 2009, online unter: http://atimes.com/atimes/South_Asia/KB03Df02.html [Stand: August 2011].

T

Theiler, Olaf: Bundeswehr und NATO, in: Gießmann, Hans J./Wagner, Armin (Hrsg.): Armee im Einsatz, Baden-Baden 2009, S. 186-199.

Thießen, Jörn/Plate, Ulrich: Bundeswehr und Parlament, in: Gießmann, Hans J./Wagner, Armin (Hrsg.): Armee im Einsatz, Baden-Baden 2009, S. 148-159.

U

Ulrich, Andreas/Weinzierl, Alfred: „Das Überleben lernen“, in: Der Spiegel (14/2010), S. 26-28.

V

Varwick, Johannes/Woyke, Wichard: Die Zukunft der NATO, Opladen 2000.

W

Waldman, Matt: The sun in the sky: The relationship between Pakistan's ISI and Afghan insurgents, in: Crisis States Research Centre – Discussion Paper, 18. June 2010, online unter: www.foreignpolicy.com/files/fp_uploaded_documents/100613_20106138531279734lse-isi-taliban.pdf [Stand: August 2011].

Walt, Stephen M.: Alliance Formation and the Balance of World Power, in: International Security Vol. 9 (04/1985), S. 3-43.

Waltz, Kenneth N.: Theory of International Politics, New York 1979.

Weber, Max: Wirtschaft und Gesellschaft, Tübingen 1922.

Weinreich, Matthias: Afghanistan: Ein Überblick, in: Informationsprojekt Naher und Mittlerer Osten (inamo 17/1999), S. 4-6.

Wilke, Boris: Staatsbildung in Afghanistan, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2004, online unter: www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2004_S30_wkb_ks.pdf [Stand: August 2011].