

## Das Vietnam der NATO?

Afghanistan und die Auswirkungen auf das Nordatlantische Bündnis

Timo Noetzel und Benjamin Schreer | **Immer tiefer verstrickt sich die Allianz in einen aussichtslos erscheinenden Kampf gegen Aufständische in Afghanistan. Ein Scheitern ist nicht auszuschließen. Doch selbst wenn das Bündnis am Ende „Erfolg“ vermelden könnte – der Einsatz wird die Zukunft der NATO als Instrument westlicher Sicherheitspolitik nachhaltig prägen.**

Noch ist es zu früh, von einem unausweichlichen Scheitern der NATO als Teil des internationalen Engagements in Afghanistan zu sprechen. Gleichwohl hat sich die Sicherheitslage im Land kontinuierlich verschlechtert. Die Aufständischen, allen voran die Taliban und verbündete Gruppierungen, weiten ihr Einflussgebiet sukzessive im gesamten Land aus. Selbst im ehemals relativ stabilen Norden spricht die Führung der Bundeswehr nun von einer „neuen Qualität“ der Anschläge im eigenen Verantwortungsbereich.<sup>1</sup> So stark fühlen sich die Aufständischen, dass sie einen Zwei-Fronten-Krieg eröffnet und nun sogar ihr Rückzugsgebiet Pakistan ins Visier genommen haben.

In der internationalen Staatengemeinschaft hat sich folglich Ernüchterung breit gemacht ob der geringen Wahrscheinlichkeit, die gesteckten

Ziele in Afghanistan in absehbarer Zeit und mit politisch vertretbaren Kosten erreichen zu können. Stattdessen wurden im Bündnis von verschiedenen Mitgliedern Rufe nach einer Rückzugsstrategie lauter.<sup>2</sup>

### Stückwerk statt Strategie

Dies wohl auch deshalb, weil der Afghanistan-Einsatz tiefe Gräben in der Allianz aufgeworfen hat. Trotz wiederholter Absichtserklärungen zu einer gemeinsamen Afghanistan-Strategie, zuletzt auf dem Gipfel in Kehl und Straßburg im April dieses Jahres,<sup>3</sup> ist eine umfassende Strategie weitestgehend Stückwerk geblieben. Sowohl politisch als auch militärisch ist die Allianz weiterhin nicht auf einen Einsatz wie in Afghanistan ausgerichtet. Das Bündnis wirkt ratlos angesichts der Herausforderungen am Hindukusch.

---

<sup>1</sup> Deutsche Bundeswehr sieht neue Qualität der Anschläge, Der Standard, 30.4.2009.

<sup>2</sup> Im Profil: Scheidender NATO-Chef in Nöten, Handelsblatt, 3.2.2009.

Der Afghanistan-Einsatz hat politische Grundsatzfragen aufgeworfen, die unmittelbar den Kern des Bündnisses betreffen. Es geht um Solidarität und Lastenteilung, das Verständnis über die Natur des Konflikts sowie die dem Einsatz zugrunde liegende Motivation. Viel ist dabei bereits über die Frage der Bündnissolidarität diskutiert worden. Während einige Verbündete sich im umkämpften Osten und Süden des Landes schon seit langem einer konstant hohen Gefährdung und erheblichen Verlusten eigener Soldaten ausgesetzt sehen, verweigerten andere Alliierte eine Entsendung von Kräften in diese Region und konzentrieren sich stattdessen auf den relativ ruhigen Norden und Westen Afghanistans. Legitimiert wurde diese Vorgehensweise auch von Strategen, die den Einsatz der International Security Assistance Force (ISAF) nicht als klassischen Bündnisfall betrachten und folglich auch die Bündnissolidarität nicht bedroht sehen. Vielmehr würden die einzelnen Mitgliedsstaaten ihre Beiträge in Afghanistan ausschließlich nach eigenen Interessen beisteuern.<sup>4</sup>

Diese Sichtweise beruht auf dem Verständnis, dass der ISAF-Mission ein Mandat der Vereinten Nationen zugrunde liegt. Während dies rechtlich zwar stimmt, wird diese Herangehensweise von vielen im Süden des Landes operierenden Verbündeten, darunter den USA, Großbritannien, Kanada und den Niederlanden, politisch jedoch keinesfalls geteilt. Für

sie ist der Afghanistan-Einsatz Ausdruck des am 12. September 2001 ausgerufenen Artikels 5 des Nordatlantikvertrags, der eine gegenseitige Beistandsverpflichtung vorsieht. Wenn Afghanistan kein moderner, über den konventionellen Angriff auf NATO-Territorium hinausgehender Bündnisfall ist, so die Frage, was denn dann?

### Unterschiedliche Wahrnehmungen

Auch über die Natur des Afghanistan-Konflikts herrscht auf politischer Ebene Unklarheit. Für viele, gerade angelsächsische Bündnispartner, befindet sich die NATO im Krieg gegen Aufständische, was auch robuste militärische Maßnahmen erfordert. Andere wiederum, darunter auch Deutschland, gehen weiterhin von einem friedensstabilisierenden Einsatz aus und stehen dem angelsächsischen Konzept der Aufstandsbekämpfung kritisch gegenüber.<sup>5</sup>

Die Aufteilung der Operationsräume der Verbündeten hat diese unterschiedlichen Wahrnehmungen der Einsatzrealität kontinuierlich befördert. Ein gemeinsamer Nenner über die Natur des Konflikts und eine daraus abgeleitete einheitliche Strategie der NATO zur Aufstandsbekämpfung konnten aus diesem Grund nie erzielt werden. Im Gegenteil: Es hat sich bereits eine „Südgruppe“ in der NATO gebildet – bestehend aus den im Süden

<sup>3</sup> North Atlantic Treaty Organization: Summit Declaration on Afghanistan, 4.4.2009.

<sup>4</sup> Christoph Bertram: Afghanistan ist kein Bündnisfall, Die Zeit online, 16.2.2008, [www.zeit.de/online/2008/08/nato-kolumne-bertram](http://www.zeit.de/online/2008/08/nato-kolumne-bertram).

<sup>5</sup> Timo Noetzel und Benjamin Schreer: Missing Links: The Evolution of German Counter-Insurgency Thinking, RUSI Journal, Februar 2009.

operierenden Bündnispartnern – die gesondert über das weitere militärische Vorgehen beraten und entscheiden.<sup>6</sup> Politisch zerfällt die Allianz über Afghanistan zunehmend in unterschiedliche Fraktionen mit unterschiedlichen Interessen und unterschiedlicher Risikobereitschaft.<sup>7</sup>

Schließlich zeichnen sich unter den Verbündeten immer stärker unterschiedliche Motivationen für das Engagement in Afghanistan ab. Die USA oder Großbritannien verorten die ISAF-Mission als Komponente einer umfassenden außenpolitischen Strategie, die im Sinne eines liberalen Internationalismus ordnungspolitisch aktiv strukturprägend wirken soll. Ein Scheitern in Afghanistan wäre daher gerade für die Regierung Obama

Ein Scheitern am Hindkusch wäre für Obama eine Schwächung globaler liberaler Ordnungsvorstellungen

gleichbedeutend mit einer Schwächung globaler liberaler Ordnungsvorstellungen. Dementsprechend

ist sie bereit, erhebliche zusätzliche finanzielle und personelle Ressourcen für den Einsatz bereitzustellen.

Eine zweite Fraktion von NATO-Staaten, darunter auch Deutschland, hat ihre Beteiligung dagegen von Beginn an in erster Linie unter dem Gesichtspunkt bündnispolitischer Solidarität gegenüber den USA betrachtet und nicht unter ordnungspolitischen Aspekten. So ist von der Beteuerung, Deutschland werde auch am Hindukusch verteidigt, in der hiesigen Debatte nicht mehr viel übrig geblieben. Folglich sträuben sich diese Länder

auch gegen eine Ausweitung des militärischen Engagements und betreiben eine primär reaktive Afghanistan-Politik. Die unterschiedlichen außenpolitischen Kalküle hinter dem Afghanistan-Einsatz werden jedoch zur Belastung für ein Bündnis, dem es immer schwerer fällt, einen gemeinsamen „level of ambition“ der Gesamtoperation nicht nur zu definieren, sondern auch umzusetzen.

### Militärische Unzulänglichkeiten

Hinlänglich bekannt ist die Tatsache, dass die Allianz institutionell kaum in der Lage ist, eine Strategie der Aufstandsbekämpfung über einen längeren Zeitraum auch operativ durchzuhalten. Selbst wenn die NATO wollte, sie könnte es nicht. Dahinter steht nicht nur die generelle Beobachtung, dass der bisherige militärische Transformationsprozess der Allianz nicht zu einer deutlichen Erhöhung einsatzbereiter Truppen geführt hat.<sup>8</sup>

Gerade das Flaggschiff der Transformation, die NATO Response Force (NRF), wurde bisher aus politischen Gründen nicht in Afghanistan eingesetzt. Auch sind viele ihrer Truppenteile nicht für einen Einsatz wie den am Hindukusch konzipiert. Hinzu kommen die notorischen Unzulänglichkeiten der europäischen NATO-Verbündeten bei grundlegenden militärischen Fähigkeiten zur Aufstandsbekämpfung wie Kapazitäten zur taktischen Luftverlegung, spezialisierter Infanterie oder Kräften zur Polizei- und Militärausbildung. Mehr noch: Für das Aufgabenfeld der Aufstands-

<sup>6</sup> Vgl. Lothar Rühl: Deutsche Hoffnung für Afghanistan, Neue Zürcher Zeitung, 4.5.2009.

<sup>7</sup> The Economist: Losing their way?, 29.2.2009.

<sup>8</sup> Vgl. Mats Berdal und David Ucko: Nato at 60, Survival, April/Mai 2009, S. 56.

bekämpfung sind die meisten europäischen Armeen, Deutschland eingeschlossen, konzeptionell und strukturell schlicht nicht ausgelegt.

Hinzu kommt, dass die NATO bei den zivilen Komponenten einer solchen Strategie bisher von Akteuren wie der Europäischen Union und den Vereinten Nationen ziemlich allein gelassen wird. Die Folgen dieser Defizite sind erheblich. Nicht nur ist die NATO auch militärisch als Ganzes nicht in der Lage, den Konflikt zu meistern. Sie behält zwar in jedem taktischen Gefecht gegen die Aufständischen die Oberhand, kann jedoch die einzelnen Regionen nicht langfristig militärisch halten, um so nachhaltige politische und wirtschaftliche Entwicklung absichern und unterstützen zu können.

Nicht abgestimmtes militärisches Vorgehen der einzelnen Verbündeten sorgt zudem für Missstimmung innerhalb der Allianz und unter der Zivilbevölkerung – und spielt damit den Aufständischen in die Hände. Hinzu kommt, dass insbesondere die US-Streitkräfte das militärische Handeln verstärkt in Eigenregie betreiben. Sie haben begonnen, im Süden und Osten des Landes parallele Kommandostrukturen aufzubauen und haben beispielsweise auch Operationen im Norden durchgeführt, ohne das unter deutscher Führung stehende Regionalkommando Nord zuvor in Kenntnis zu setzen.<sup>9</sup> Dahinter steht die amerikanische Bereitschaft, künftig militärische Einsätze gegen Aufstän-

dische überwiegend allein durchzuführen, während sich die Europäer vornehmlich um den zivil-militärischen Wiederauf-

bau kümmern sollen.<sup>10</sup> Eine weitere „Amerikanisierung“ der militärischen Anstrengungen der Allianz in Afghanistan käme jedoch einer Bankrotterklärung des Bündnisses gleich.

### Einsatzfall statt Sonderfall

Noch ist nicht abzusehen, ob die NATO am Hindukusch scheitert. Auch verweisen Strategen hierzulande darauf, dass eine Niederlage in Afghanistan keinesfalls zum Ende des Bündnisses führen würde.<sup>11</sup> Für eine solche Einschätzung spricht die bemerkenswerte Fähigkeit der Allianz, selbst schwere Krisen zu meistern. Allerdings spricht auch wenig dafür, dass der Afghanistan-Einsatz gleichsam als einmaliger Irrweg der Allianz zu betrachten sein wird, der schnell ad acta gelegt werden kann. Afghanistan ist kein Sonder-, sondern lediglich der Einsatzfall für das Bündnis. Eine Rückkehr zum Business as usual wird zudem kaum möglich sein. Dazu hat die Operation zu viele politische und militärische Grundsatzfragen aufgeworfen.

An dieser Stelle ist es durchaus angemessen, eine Parallele zum Vietnam-Trauma der amerikanischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu ziehen. „Nie wieder!“. Diese

Amerika will militärische Einsätze gegen Aufständische überwiegend alleine durchführen

<sup>9</sup> Michael Smith und Sarah Baxter: US will grab power from British in Afghanistan, Times online, 11.1.2009; US-Operation brüskiert Bundeswehr, stern.de, 22.3.2009.

<sup>10</sup> Helena Cooper und Tom Shanker: Aides Say Obama's Afghan Aims Elevate War, New York Times, 27.1.2009.

<sup>11</sup> Helmut Schmidt: Was uns wirklich etwas angeht – und was nicht, Die Zeit, 30.10.2008.

Schlussfolgerung zogen die politischen und militärischen Planer in Washington aus der Niederlage gegen einen militärisch weit unterlegenen Gegner in den siebziger Jahren. Bis weit nach dem Ende des Ost-West-Konflikts prägte diese Erfahrung die amerikanische Außen- und Militärpolitik. Die herrschende Lehrmeinung nach Vietnam war, dass solche militärischen „Abenteuer“ künftig zu unterbleiben hätten

Die herrschende Lehre nach Vietnam war, dass solche „Abenteuer“ künftig zu unterbleiben hätten

nam war, dass solche militärischen „Abenteuer“ in vermeintlich unbedeutenden Ländern künftig grundsätzlich vermieden werden müssten. Vielmehr sollten sich die Streitkräfte wieder ihrer traditionellen Kernaufgabe der Vorbereitung auf konventionelle Kriegführung widmen.

Die herrschende Lehre nach Vietnam war, dass solche militärischen „Abenteuer“ in vermeintlich unbedeutenden Ländern künftig grundsätzlich vermieden werden müssten. Vielmehr sollten sich die Streitkräfte wieder ihrer traditionellen Kernaufgabe der Vorbereitung auf konventionelle Kriegführung widmen.

Viele NATO-Mitglieder dürften bei einem Scheitern des Afghanistan-Engagements ähnliche Lehren aus der ISAF-Operation ziehen. Dies gilt insbesondere für Länder wie Deutschland und Frankreich, die den Einsatz in erster Linie aus politischen Gründen unterstützen. Aus Sicht der Mehrheit der politischen Eliten in diesen Ländern sollte ein Engagement der Allianz in fragilen Staaten wie Afghanistan aufgrund der geringen Erfolgsaussichten bei gleichzeitig hohem politischen Risiko künftig vermieden werden.

In der Tat hat der Einsatz die politischen und militärischen Grenzen der NATO bei komplexen Stabilisierungsoperationen außerhalb des Bündnisgebiets aufgezeigt.<sup>12</sup> Sollte die NATO sich mit dem Makel der Erfolglosigkeit behaftet aus Afgha-

nistan zurückziehen müssen, werden sie derartige Einschätzungen in der Post-Afghanistan-Ära erheblich prägen. Viele Mitglieder werden darauf drängen, den globalen „Level of ambition“ der Allianz zurückzuschrauben und das Hauptaugenmerk des Engagements wieder mehr auf klassische Aufgaben wie die Verteidigung des Bündnisgebiets zu richten.

### Back to the roots

Als Folge wird die NATO als globales ordnungspolitisches Instrument westlicher Sicherheitspolitik vermutlich an Bedeutung verlieren. Sie wird zwar weiterhin Garant für Sicherheit und Stabilität in Europa bleiben, als Instrument zur Reaktion auf weltweite sicherheitspolitische Risiken und Bedrohungen jedoch stark an Bedeutung verlieren. Ein stärkeres Engagement der Allianz im Nahen und Mittleren Osten sowie in Afrika ist in absehbarer Zukunft daher nicht zu erwarten – allenfalls punktuelle Einsätze, die politisch weniger riskant sind und zudem die Option eines schnellen Rückzugs ohne Flurschaden beinhalten.

Damit wäre die NATO jedoch gerade für den US-amerikanischen Bündnispartner globalstrategisch nur noch wenig bedeutsam. Mehr noch: Die Fähigkeit der westlichen Staatengemeinschaft zu gemeinsamen komplexen, militärischen Stabilisierungsoperationen außerhalb Europas wäre auf Dauer erheblich eingeschränkt. Denn nur die NATO ist zu solchen Einsätzen potenziell in der Lage, die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) wird sie nur

<sup>12</sup> Vgl. Mats Berdal und David Ucko: NATO at 60 (Anm. 8), S. 57.

bei erheblich intensivierten Anstrengungen übernehmen können. Zumal auch die ESVP von den politischen Entscheidungsträgern unter dem Eindruck der Erfahrungen in Afghanistan betrachtet werden wird.

Ein Scheitern in Afghanistan wird den bereits erkennbaren Trend zur Fragmentierung des Bündnisses in unterschiedliche Fraktionen mit divergierenden Sichtweisen auf Zweck und Zukunft der NATO deutlich verstärken.<sup>13</sup> Eine Gruppe von Staaten wie die USA, Großbritannien oder Kanada, die in der Außenpolitik ordnungspolitisch dezidiert liberalen Vorstellungen und Ambitionen folgen, wird danach streben, den globalen Handlungsanspruch der Allianz aufrechtzuerhalten. Sie wird dabei verstärkt auf Entscheidungs- und Finanzierungsmechanismen drängen, die flexible Koalitionen der Willigen und Fähigen innerhalb der Allianz erlauben.

Letztlich wird eine weitere Desintegration der Allianz so allerdings nur befördert werden. Dies schon deshalb, weil Status quo-orientierte Länder wie Deutschland oder Frankreich sich für eine wieder stärker auf Europa konzentrierte und weniger ambitionierte Rolle der NATO aussprechen und zugleich den Ausbau der EU als Sicherheitsakteur verstärkt vorantreiben werden. Die Allianz wird im Gegenzug an Bedeutung verlieren. Die Status-quo-Mächte werden sich durch die Probleme der ISAF-Mission bestärkt sehen und weitgreifenden institutionellen Reformen der NATO skeptisch gegenüberstehen. Schließlich wird

eine dritte Gruppe von Mitgliedsstaaten die Chance nutzen wollen, die Allianz auf ihre ursprüngliche Funktion der Territorialverteidigung zurückzuführen. Gerade osteuropäische Verbündete sehen in Russland die größte Herausforderung für die NATO, und dies werden sie in der Post-Afghanistan-Periode mit Nachdruck betonen. Ein Scheitern in Afghanistan würde den bereits bestehenden Dissens innerhalb der Allianz über Daseinszweck und Zukunft der NATO massiv verhärten.

Sollte Afghanistan zum Symbol des Scheiterns der NATO in außer-europäischen, komplexen Stabilisierungsoperationen werden, kann dies die politische Kohäsion des Bündnisses nachhaltig beeinträchtigen. Die ISAF-Operation und nicht so sehr die derzeit viel diskutierte Entwicklung eines neuen Strategischen Konzepts wird prägend für die Zukunft des Bündnisses sein.



Dr. TIMO NOETZEL ist Leiter der Forschungsgruppe „Konfliktgeneratoren“ im Exzellenzcluster an der Universität Konstanz.



Dr. BENJAMIN SCHREER ist stellvertretender Direktor des Aspen Institute in Berlin.

<sup>13</sup> Siehe dazu Timo Noetzel und Benjamin Schreer: Does a multi-tier NATO matter? The Atlantic alliance and the process of strategic change, *International Affairs*, März 2009, S. 211–226.