

Schlüssiges Konzept oder Schlagwort? Zu Anspruch und Praxis „Vernetzter Sicherheit“ in Afghanistan

Sven Bernhard Gareis*

Abstract: Following its “networked security” approach Germany intensifies its military and civilian efforts in Afghanistan to prepare the ground for a handover of responsibility to Afghan authorities as a precondition for a successive withdrawal of the German armed forces contingent starting in 2011. Recent experience, however, reveals conceptual deficits and administrative hurdles in combination with a strong reliance on the military. This prohibits “networked security” from developing into a comprehensive framework for the coordination of a variety of actors and capabilities needed in Afghanistan. Hence, structural changes in concept and practice of “networked security” are needed to enhance the civilian dimension in the Afghan build-up and development process.

Keywords: networked security, civil-military cooperation, Afghanistan, peace building, security strategy
Vernetzte Sicherheit, zivil-militärische Zusammenarbeit, Afghanistan, Friedenskonsolidierung, Sicherheitsstrategie

1. Einführung

Angesichts stetig sinkender Zustimmungswerte für den Militäreinsatz in Afghanistan sieht sich auch die deutsche Politik vor der Aufgabe, in überschaubarer Zeit mit einem gesichtswahrenden Rückzug insbesondere ihrer Soldaten vom Hindukusch zu beginnen. Im Vordergrund der deutschen Bemühungen steht dabei eine schrittweise Übergabe der Verantwortung für die künftige Entwicklung des Landes an afghanische Kräfte, freilich auf der Grundlage „selbsttragender Sicherheit und funktionstüchtiger staatlicher Strukturen“, welche zu schaffen weiterhin das vorrangige Ziel des deutschen Einsatzes darstellt (Bundesregierung 2009: 6). Selbst wenn man in Rechnung stellt, dass die Bundesregierung ihre ursprüngliche Vorstellung von einem demokratischen Afghanistan inzwischen deutlich relativiert hat und auch die Kanzlerin nur mehr noch „Mindestanforderungen an die Effizienz und die Legitimität der Institutionen“ (Merkel 2010) verlangt, bleiben dies immer noch ambitionierte Ziele. Zu deren Realisierung will die Bundesregierung aber auch künftig an ihrer „Strategie der vernetzten Sicherheit“ (Bundesregierung 2010: 7) festhalten, auf deren Grundlage der Einsatz eines breitgefächerten Ensembles militärischer und ziviler Akteure im Land koordiniert werden soll.

Um jedoch bereits 2011 erste Verantwortungsbereiche übergeben zu können, sind angesichts einer sich seit Jahren verschlechternden Sicherheitslage zunächst verstärkte Bemühungen der internationalen Gemeinschaft und damit auch Deutschlands um eine Stabilisierung der Situation in Afghanistan erforderlich. Die Bundesregierung erklärte sich daher im Vorfeld der Londoner Afghanistan-Konferenz am 28. Januar 2010 zu einer Ausweitung und Vertiefung des deutschen Engagements bereit: So werden die Mittel für zivilen Aufbau und Entwicklung auf jährlich 430 Millionen Euro erhöht und damit im Vergleich zu den bisherigen Ausgaben fast verdoppelt. Der Auftrag der Bun-

deswehr wie auch der eingesetzten Polizisten wird demnach noch stärker als bisher auf den Ausbau und die Ausbildung afghanischer Sicherheitskräfte fokussiert werden, wofür neben einer Erhöhung der Zahl der Ausbilder auf insgesamt rund 1.400 auch neue Ansätze wie der des *partnering* (neben der Beratung umfasst dies auch gemeinsame Aufgabenerfüllung durch deutsche und afghanische Kräfte) realisiert werden sollen. Zugleich will sich Deutschland an einem internationalen Fonds beteiligen, durch den afghanische Programme zur Reintegration von Aufständischen und Taliban finanziert werden sollen. Diesem deutschen Engagement müssen erkennbare Fortschritte auf afghanischer Seite hinsichtlich guter Regierungsführung, Korruptionsbekämpfung und Verwaltungsreformen gegenüberstehen (vgl. Bundesregierung 2010: 7), um die afghanische Eigenverantwortung zu stärken und so die Voraussetzungen für ein dauerhaftes *Afghan ownership* bei der weiteren Entwicklung des Landes zu schaffen. Dieses breite und vielschichtige Engagement spiegelt das Verständnis der Bundesregierung von „vernetzter Sicherheit“ als einem umfassenden politischen Ansatz wider, der von der Prämisse ausgeht, dass Frieden und Stabilität in Afghanistan nicht allein durch militärischen Mittel bewirkt werden können.

Allerdings wirft die nach jahrelangen Bemühungen um einen dauerhaften Frieden in Afghanistan ernüchternde Bilanz Fragen nach den bisherigen Erfahrungen mit eben diesem Ansatz von „vernetzter Sicherheit“ auf. Seit der Veröffentlichung des Weißbuchs 2006 ‚schwebt‘ er als Leitprinzip nicht nur über dem deutschen Afghanistan-Engagement, sondern über der deutschen Sicherheitspolitik insgesamt. Was aber bedeutet „vernetzte Sicherheit“ in der politischen Praxis? Steht hinter dieser Chiffre mehr als ein gern und oft verwendetes programmatisches Schlagwort und falls ja, welche strategisch-konzeptionellen Implikationen wohnen diesem Ansatz inne? Welche bewährten Verfahren und Mechanismen gilt es mit Blick auf das Afghanistan-Engagement gegebenenfalls auszubauen und weiterzuentwickeln, welche Defizite und Schwächen erfordern gegebenenfalls rasche und deutliche Korrekturen, wenn den ins Auge gefassten Stabilisierungs- und Entwicklungszielen unter knappen zeitlichen Rahmenbedingungen überhaupt Chan-

* Prof. Dr. Sven Bernhard Gareis lehrt Politikwissenschaft an der Westfälischen Wilhelms-Universität in Münster.

cen zur Realisierung eingeräumt werden sollen? Es scheint also angebracht, zunächst den politischen Schlüsselbegriff „vernetzte Sicherheit“ auf seinen konzeptionellen Gehalt hin zu untersuchen, um dann den Problemen seiner praktischen Umsetzung in Afghanistan nachzugehen. Dabei sollen im Vordergrund dieser Analyse die Bemühungen um die Vernetzung derjenigen Akteure und Ressourcen stehen, die im deutschen Entscheidungs- und Handlungsbereich liegen.

2. Vernetzte Sicherheit: Strategisch-konzeptionelle Implikationen eines politischen Schlüsselbegriffs

Auch wenn das Bundesministerium der Verteidigung den Begriff „vernetzte Sicherheit“ nicht selbst hervorgebracht hat (vgl. Borchert 2004), ist ihm mit der Veröffentlichung des Weißbuchs 2006 ein dauerhafter und prominenter Platz in der politischen wie auch der wissenschaftlichen Debatte um die praktische Ausgestaltung deutscher Sicherheitspolitik zuteil geworden. Weiterhin ist das Weißbuch das wichtigste regierungsamtliche Dokument, das sich zur politisch-praktischen Umsetzung dieses Ansatzes äußert. Eine konzeptionelle Konkretisierung bzw. Fortentwicklung ist, jedenfalls im Rahmen offizieller Papiere, bislang ausgeblieben.

Gerade im politischen Diskurs wird „vernetzte Sicherheit“ gerne im Sinne eines Konzepts oder gar einer Strategie (s.o.) verwendet. Dies legt nahe, dass über den Begriff selbst hinaus ein Set von Regeln oder Mechanismen existiert, durch welche die Fähigkeiten und Instrumente sowie nicht zuletzt die Handlungslogiken sicherheitsrelevanter Akteure in einen umfassenden Handlungsrahmen gestellt, entlang gemeinsamer Orientierungslinien koordiniert und zur Erreichung übergeordneter Ziele eingesetzt werden. Angesichts des traditionell fragmentierten sicherheitspolitischen Entscheidungs- und Handlungsapparats in Deutschland (vgl. Gareis 2009) würde ein solches Konzept im Sinne eines *whole of government approach* tatsächlich eine bemerkenswerte Entwicklung darstellen. Allerdings wird der Ansatz „vernetzter Sicherheit“ im Weißbuch einem solchen strategischen Anspruch im Sinne eines „erfolgsorientierten Konstrukts“ (Rasche/Tils 2007: 542) nur eingeschränkt gerecht. Zwar postuliert auch das Weißbuch eine systematische Ausrichtung von Ressourcen und Fähigkeiten entlang neuer Herausforderungen, wenn es zum Ansatz „vernetzter Sicherheit“ schreibt: „Nicht in erster Linie militärische, sondern gesellschaftliche, ökonomische, ökologische und kulturelle Bedingungen, die nur in multinationalem Zusammenwirken beeinflusst werden können, bestimmen die künftige sicherheitspolitische Entwicklung. Sicherheit kann daher weder rein national noch allein durch Streitkräfte gewährleistet werden. Erforderlich ist vielmehr ein umfassender Ansatz, der nur in vernetzten sicherheitspolitischen Strukturen sowie im Bewusstsein eines umfassenden gesamtstaatlichen und globalen Sicherheitsverständnisses zu entwickeln ist.“ (BMVg 2006: 29)

Damit legt das Weißbuch der „vernetzten Sicherheit“ ein breites Verständnis von Sicherheit zugrunde, das sich im Wesentlichen mit den Vorstellungen von einem „erweiterten Sicherheitsbegriff“ deckt, wie er bereits in den 1990er Jahren entwickelt und

in den Fachdiskursen etabliert wurde (vgl. Bundesakademie für Sicherheitspolitik 2001). Es geht zudem ausführlich auf das Spektrum von Risiken ein, die, von Terrorismus über die Proliferation von Massenvernichtungswaffen und verletzliche Handelswege bis hin zu Migration und Pandemien, die deutsche Sicherheit beeinträchtigen (BMVg 2006: 25f.). Über den Erkenntnisstand, wie er sich um die Jahrtausendwende herum darstellte, geht diese Aufzählung aber nicht hinaus. So bleibt gerade in institutioneller und operativer Hinsicht offen, in welchen Strukturen sich die strategische Analyse, Beurteilung und Bearbeitung sicherheitspolitischer Risiken und Herausforderungen konkret vollziehen soll. Dies beginnt mit der Frage, welche Phänomene überhaupt als bedrohlich oder riskant einzustufen sind; und welche Akteure in welchen Gremien solche Festlegungen legitimerweise vornehmen sollen (vgl. Jaberg 2009: 16f.). Gerade dies wäre aber ein zentrales Erfordernis, präjudiziert doch die Wahrnehmung einer Situation in ganz erheblicher Weise die Wahl der Mittel zu ihrer Bewältigung. Philipp Münch (2008) hat in seiner Studie über militärische Bedrohungswahrnehmungen im Afghanistan-Einsatz überzeugend herausgearbeitet, wie professionelle und berufskulturelle Filter die Sicht auf komplexe Sicherheitslagen und die daraus abgeleiteten Verhaltensweisen prägen. Daher sei an dieser Stelle auch auf die kritischen Einwände der Kopenhagener Schule bezüglich einer fortschreitenden „Versicherheitlichung“ (*securitization*) einer immer größeren Zahl politischer Handlungsfelder verwiesen (Buzan et al. 1998) – und auf die Tendenz, diesen dann verstärkt unter dem Paradigma harter Sicherheitspolitik zu begegnen. In diesem Zusammenhang bleibt auch offen, in welchen Strukturen die Entscheidungen über die Auswahl und Bereitstellung der situativ erforderlichen Kräfte und Fähigkeiten getroffen werden. Gerade komplexe Szenarien bedürfen eines differenzierten Instrumentariums, und so gehört zu den Anforderungen an eine strategische Konzeption Aussagen darüber zu treffen, wie diese Kräfte mobilisiert und koordiniert werden sollen. Der reflexartige Rückgriff auf das rasch verfügbare Militär wird diesen Erfordernissen zumeist nicht gerecht. Diesen Umstand benennt auch das Weißbuch und verweist gerade mit Blick auf die innerstaatlichen Strukturen auf eine Reihe von Maßnahmen, wie die Zusammenführung auswärtiger Aufklärungskapazitäten im Bundesnachrichtendienst, sowie Institutionen und Foren, etwa das Krisenreaktionszentrum des Auswärtigen Amtes oder das Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum, in denen ressortübergreifende Netzwerkstrukturen angelegt wurden (BMVg 2006: 29f.). Hierbei handelt es sich jedoch lediglich um Einrichtungen von der ministerialen Arbeitsebene abwärts in den Bereich der nachgeordneten Behörden, die keine eigenen Entscheidungsbefugnisse besitzen und damit allenfalls – wenn auch wichtige – Elemente und Einzelmaßnahmen im Kontext einer Konzeption darstellen, keinesfalls aber den strategisch-konzeptionellen Rahmen selbst. Das Problem der wirkungsvollen Koordinierung bzw. Abstimmung der miteinander vernetzten Akteure erfährt jedoch keine konzeptionelle Bearbeitung.

Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang aber der ausführliche Verweis auf den „Aktionsplan Zivile Krisenprävention“, der von der Bundesregierung als ein wichtiges Beispiel für ressortübergreifende und vernetzte Sicherheitsvorsorge vorgestellt

wird: „Das Gesamtkonzept der Bundesregierung ‚Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung‘ ist ein Baustein dieses gesamtstaatlichen Sicherheitsverständnisses. Es erfasst neben den klassischen Feldern der Außen-, Sicherheits-, Verteidigungs- und Entwicklungspolitik unter anderem die Bereiche Wirtschaft, Umwelt, Finanz-, Bildungs- und Sozialpolitik. Hieraus wird die Notwendigkeit einer Vernetzung sicherheitspolitischer Strukturen und ihrer wesentlichen Akteure abgeleitet sowie die Beseitigung struktureller Krisenursachen als ressortübergreifende Querschnittsaufgabe verstanden.“ (BMVg 2006: 30)

Gerade dieser von der rot-grünen Koalition im Jahr 2004 ambitioniert eingebrachte Aktionsplan (s. Bundesregierung 2004) zeigt indes die Grenzen interministerieller Koordination und Kooperation überdeutlich auf. Zwar wurde für die Verankerung krisenpräventiven Handelns als Querschnittsaufgabe mit dem „Ressortkreis Zivile Krisenprävention“ ein grundsätzlich alle Ministerien einbeziehendes Gremium geschaffen, doch besaß mit der Ansiedlung der Verantwortung für diese Aufgabe auf der ministerialen Arbeitsebene (Referatsleiter) der Ressortkreis von Beginn an nur eine äußerst begrenzte Durchsetzungsfähigkeit (vgl. Gareis 2006: 220). Im Ergebnis obsiegen bei dieser Selbststeuerung durch horizontale Koordination gleichberechtigter Akteure regelmäßig das Ressortprinzip und die Entscheidungshoheit der Minister (vgl. Schröter 2010: 77f.). Hierin spiegeln sich sowohl die einschlägigen (verfassungs-) rechtlichen Bestimmungen in Deutschland wider wie auch das aus der historischen Erfahrung gewachsene Vertrauen in dezentrale Sicherheitsstrukturen. Wenn es aber darum geht, komplexen Herausforderungen mit einem wirksamen und angemessenen Instrumentarium gegenüberzutreten, wird „vernetzter Sicherheit“ ohne verlässliche Koordinationsmechanismen zumindest im interministeriellen Rahmen, aber auch im Zusammenspiel zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren kaum zu einer handhabbaren gesamtstaatlichen Sicherheitsstrategie fortentwickelt werden können.

Die allenfalls vagen Aussagen des Weißbuchs zu vernetzten Sicherheitsstrukturen und die ausbleibenden Bemühungen zu deren institutioneller Einbettung lassen jedoch in Verbindung mit den Erfahrungen aus der Umsetzung des Aktionsplans Zivile Krisenprävention erwarten, dass „vernetzter Sicherheit“ wohl auch in Zukunft ein vorrangig politischer Begriff von nur begrenzter konzeptioneller Reichweite sein wird – was nicht nur ein theoretisches Problem darstellt, sondern auch eines mit spürbaren Auswirkungen auf die Realität der Sicherheitsvorsorge in Deutschland wie auch in den Einsatzszenarien. Immerhin hat er sich seit seiner Einführung in den politischen Diskurs zu einer Art Zielgröße mit einem gewissen normativen Aufforderungscharakter zu koordiniertem Handeln an die Adresse der sicherheitspolitischen Akteure in Deutschland entwickelt. Wie im Folgenden zu zeigen ist, besteht gerade in Afghanistan hieran weiterhin erheblicher Bedarf.

3. Schnittstellen und Kooperationsformen

In den komplexen Friedenseinsätzen, wie sie in den letzten beiden Jahrzehnten zunehmend zur Regel geworden sind, gehen die Aufgaben der klassischen, meist militärischen Frie-

denssicherung (*peacekeeping*) und des Wiederaufbaus ganzer Gemeinwesen nach Gewaltkonflikten (*peacebuilding*; Friedenskonsolidierung) zunehmend unauflösliche Verbindungen ein (vgl. Gareis/Varwick 2006: 291f.). Entsprechend vielgestaltig stellen sich die Kooperations- und Koordinationserfordernisse zwischen militärischen und zivilen Akteuren dar, aber auch zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen oder zwischen internationalen Vertretern und denen des Einsatzlandes. Friedenskonsolidierung mit ihrem großen Anteil an zivilen Aufgaben erscheint so als paradigmatischer Anwendungsfall für „vernetzter Sicherheit“; der mit Abstand größte deutsche Einsatz in Afghanistan ist somit auch eine wichtige Bewährungsprobe für diesen Ansatz.

Wenn, wie oben gezeigt, zu den wichtigsten Herausforderungen von „vernetzter Sicherheit“ die Mobilisierung und Koordinierung geeigneter Kräfte und Fähigkeiten für die zu bewältigenden Aufgaben zählt, trifft dies im Falle des Afghanistan-Einsatzes vor allem auf das Zusammenwirken zwischen der Bundeswehr und zivilen Kräften zu. Tatsächlich gibt es, wie Klingebiel/Roehder (2004) aufzeigen, eine Reihe von Schnittstellen zwischen militärischen und zivilen, vor allem entwicklungspolitischen Akteuren. Im Vordergrund steht dabei stets der Grundsatz von Sicherheit und Stabilität als Rahmenbedingung für Entwicklung. Zwar bemühen sich weiterhin zivile Hilfsorganisationen wie „Ärzte ohne Grenzen“ um Distanz zum Militär, weil sie in ihrem ausschließlich humanitären Wirken den besten Schutz erkennen bzw. eine Militarisierung der Entwicklungspolitik befürchten. Überwiegend aber dürfte der Sicherheit-Entwicklungs-Nexus akzeptiert sein und die durch das Militär geschaffene Stabilität als eine entscheidende Rahmenbedingung für den Wiederaufbau wahrgenommen werden (vgl. Klingebiel/Roehder 2004: II). Dies gilt freilich unter der Voraussetzung, dass als eine weitere Schnittstelle die gemeinsame und gleichberechtigte Planung und Abstimmung von Maßnahmen und Schritten genutzt wird. Eine dritte Schnittstelle stellt die Finanzierung dar, wo es durchaus zu Konkurrenzsituationen zwischen Militär und Entwicklungsorganisationen über die Verfügbarkeit von Mitteln kommen kann. Eine vierte Schnittstelle bildet das gemeinsame Vorgehen, in dem das Militär idealerweise vorrangig Schutzfunktionen für entwicklungspolitische Akteure und Maßnahmen erfüllt und sich bei entwicklungstypischen Aufgaben weitgehend zurückhält.

Die ressortübergreifende Vernetzung von Soldaten und Zivil-/Entwicklungspersonal kommt in Afghanistan am deutlichsten in den beiden unter deutscher Führung stehenden *Provincial Reconstruction Teams* (PRT; Wiederaufbauteams) in Kunduz (seit 2003) und Feizabad (seit 2004) zum Ausdruck (seit Februar 2008 ist zudem ein *Provincial Advisory Team*, PAT, in Taloqan im Einsatz). Hier arbeiten unter einer „Doppelspitze“ aus militärischem Kommandeur und dem vom Auswärtigen Amt gestellten zivilen Leiter Vertreter bzw. Angehörige der vier beteiligten Ressorts (AA, BMZ, BMI und BMVg) zusammen. Dieses Format wurde in den ersten Jahren gerade von Seiten des Entwicklungshilfeministeriums kritisiert, weil dessen operative Kräfte aus der GTZ oder dem DED auf ihre Eigenständigkeit bedacht blieben und eine dominante Rolle der Bundeswehr ablehnten (vgl. Paul 2008: 19). Trotz wiederkehrender Meinungsverschiedenheiten bezüglich der Nähe zwischen Militär und Entwicklungszusam-

menarbeit haben sich die PRTs als eine gemeinsame Plattform für die Wahrnehmung der unterschiedlichsten Aufgaben – von militärischer Aufstandsbekämpfung über Polizeiausbildung und eigene Entwicklungsprojekte im Infrastruktur-, Medizin- oder Kulturbereich bis hin zur Kooperation mit Hilfsorganisationen – etabliert. Der Prozess einer engeren Verzahnung von militärischer und ziviler Aufbauhilfe wird seit dem Regierungswechsel 2009 durch den derzeitigen Entwicklungsminister Dirk Niebel deutlich vorangetrieben (vgl. Niebel 2010).

An den verschiedenen Schnittstellen versuchen die Akteure vor Ort, Aufgaben- und Kompetenzabgrenzungen bzw. gemeinsame Verfahren zu entwickeln. Insbesondere bemüht sich die Bundeswehr als der bei Weitem größte Akteur darum, ihre Anstrengungen zur zivil-militärischen Zusammenarbeit (ZMZ/CIMIC; s. ausführlich hierzu Mohrmann 2009) nicht in Konkurrenz zu den zivilen Entwicklungsbemühungen treten zu lassen. Fritze (2007) beschreibt die Aufgaben von CIMIC vorrangig in der sicherheitsrelevanten Informationsbeschaffung einschließlich der Erstellung sogenannter *Village- and District-Profiles* wie auch in der Aufrechterhaltung der Kommunikation mit dem zivilen Umfeld, insbesondere zu den lokalen Autoritäten, Behörden und den Nichtregierungsorganisationen. Aufbauarbeiten im PRT-Rahmen werden vor allem über die *Provincial Reconstruction Funds* finanziert, die durch Gelder aus dem BMVg und dem BMZ gespeist und deren Mittelverteilung gemeinsamen Entscheidungsprozessen unter Einbeziehung der lokalen afghanischen Stellen vorgenommen wird. In diesen Rahmen fallen auch die *Quick Impact Projects*, kleinere Projekte, deren Nutzen für die Menschen vor Ort unmittelbar erkennbar sein soll. Eigene Finanzmittel zur Durchführung militärisch notwendiger Projekte, wie etwa im Straßenbau, stehen den Bundeswehr-Kommandeuren nur sehr begrenzt (15.000 Euro für einen Einsatzzeitraum von vier Monaten, vgl. Mohrmann 2009: 105) zur Verfügung. Die Konkurrenzsituation zwischen militärischen und zivilen Akteuren in der Entwicklungsarbeit soll so weit wie möglich reduziert und die Soldaten auf ihren Sicherungs- und den immer wichtiger werdenden Ausbildungsauftrag konzentriert werden.

Auch auf der politischen Ebene hat Bundeskanzlerin Angela Merkel dem vernetzten Ansatz weitere Geltung verschafft, als sie sich wenige Tage vor der Afghanistan-Konferenz in London mit den vier beteiligten Ressortchefs, Verteidigungsminister Karl-Theodor zu Guttenberg, Außenminister Guido Westerwelle, Entwicklungsminister Dirk Niebel und Innenminister Thomas de Maizière, traf, um das neue Afghanistan-Konzept zu besprechen und schließlich vorzustellen. Mit Botschafter Michael Steiner ist zudem ein Sonderbeauftragter der deutschen Bundesregierung für Afghanistan und Pakistan eingesetzt worden, in dessen Zuständigkeitsbereich gerade auch die Abstimmung zwischen den Akteuren auf der nationalen Ebene, der afghanischen Regierung sowie den internationalen Partnern gehört.

Mit Blick auf diese unbezweifelbaren Fortschritte äußern sich offizielle Vertreter gerne zufrieden mit der praktischen Umsetzung von „vernetzter Sicherheit“. So bildet für den früheren Leiter des Einsatzführungsstabes im BMVg, Generalmajor Erhard Bühler, das deutsche „PRT-Konzept, welches wir in Afghanistan praktizieren, und welches beispielhaft von weiteren

Nationen übernommen wurde, [...] den Ansatz der ‚Vernetzten Sicherheit‘ in beinahe idealtypischer Weise ab“ (Bühler 2008). Angesichts der fortbestehenden Herausforderungen, auf die im Folgenden eingegangen wird, könnten sich solche Einschätzungen indes als sehr optimistisch erweisen.

4. Defizite und Herausforderungen

Vor welchen Problemen „vernetzte Sicherheit“ in Afghanistan weiterhin steht, verdeutlicht bereits ein erster Blick auf die Zahlen der eingesetzten militärischen und zivilen Sicherheits-, Aufbau- und Entwicklungskräfte. In Prozessen der Friedenskonsolidierung nach Gewaltkonflikten sollte der Anteil der zivilen Fachkräfte im Bereich von Entwicklung und *institution- bzw. state-building* ansteigen, um die zu Beginn vornehmlich durch das Militär gewährleistete vorläufige Sicherheit vor gewaltvollen Übergriffen und Entwicklungen in eine dauerhafte, am Ende von den Autoritäten des Einsatzlandes selbst getragene Stabilität überführen zu helfen. Mit einer erfolgreich fortschreitenden Entwicklung müssten sich also die Beiträge des Militärs schrittweise reduzieren und die zivilen Experten auf allen Ebenen erweitern, bei gleichzeitiger Veränderung des Missionscharakters hin zu einem Unterstützungseinsatz für Regierung und Gesellschaft im Einsatzland. In Afghanistan indessen ist seit dem Beginn der Intervention zum Sturz des Taliban-Regimes im Oktober 2001 die Anzahl der eingesetzten Soldaten kontinuierlich angestiegen und erreichte im Jahr 2010 rund 120.000. Dies wird gemeinhin mit der sich verschlechternden Sicherheitslage begründet, der – nach dem *Security-first-Ansatz* – mit einer stärkeren Repression gegenüber den Insurgenten zu begegnen ist. Umgekehrt lässt sich indes fragen, inwieweit die auf den diversen Konferenzen vom Petersberg über London bis Kabul in Aussicht gestellten zivilen Entwicklungsansätze jemals so wie versprochen umgesetzt und mit den erforderlichen Mitteln unterlegt worden sind, um eine spürbare Verbesserung der Lebenssituation der betroffenen Menschen in den Einsatzgebieten zu bewirken.

Betrachtet man die deutschen Kräfte in Afghanistan so zeigt sich der gleiche Vorrang des Militärs wie dies auch auf der internationalen Ebene der Fall ist. Nach dem vom Deutschen Bundestag am 26. Februar 2010 verabschiedeten neuen ISAF-Mandat für die Bundeswehr dürfen bis zu 5.350 Soldaten eingesetzt werden, rund 4.600 waren es Ende 2010 (Zahlen s. www.bundeswehr.de). Demgegenüber soll im Laufe des Jahres 2010 die Zahl der deutschen Polizeibeamten im bilateralen Ausbildungsprogramm von 123 auf 200 angehoben werden, die der im Rahmen der europäischen Polizeimission EUPOL nach Afghanistan entsandten Beamten von 45 auf 60. Ende 2010 standen im PRT Kunduz den über 1.000 Soldaten zwölf zivile Mitarbeiter der drei anderen Ressorts gegenüber, im PRT Feizabad kamen sechs Zivilisten auf mehr als 250 Soldaten. Selbst wenn man in Rechnung stellt, dass ein Großteil der Bundeswehrosoldaten in der stets überbordenden Militärbürokratie, mit der sich die Bundeswehr in ihren Einsätzen traditionell selbst verwaltet, gebunden ist, und insgesamt nur ein kleinerer Anteil für Sicherungsaufgaben und CIMIC verwendet wird, bleibt doch die Bundeswehr der mit Abstand größte, ressourcenreichste

und damit auch einflussreichste Akteur im deutschen Verantwortungsbereich im Norden Afghanistans. Dieser agiert dann auch in erster Linie gemäß der militärtypischen Aufträge, Konzepte und Leitlinien, wenn er versucht, Gewaltaktivitäten von Störern und Insurgenten zu unterbinden und die hierzu erforderlichen Handlungsspielräume zu schaffen bzw. Verfahren zur Eigensicherung der Truppe umzusetzen.

Allerdings muss gesagt werden, dass dieses militärische Übergewicht nicht dem Streben der Bundeswehr geschuldet ist, sondern als Ergebnis einer Politik betrachtet werden muss, die den vernetzten Ansatz immer wieder propagiert, es dann aber versäumt, die erforderlichen zivilen Kräfte bereitzustellen. Die Soldaten geraten damit fortgesetzt in das Dilemma, (Sicherheits-) Strukturen schaffen zu müssen, die mangels geeigneter ziviler Fähigkeiten nicht existieren bzw. nur unzureichend aufgebaut werden können. Dies wiederum mindert die Chancen von „*local ownership*“ durch afghanische Institutionen und schwächt somit die Voraussetzungen für eine selbsttragende Stabilität. Die Tendenz zur Ausweitung von Einsatzbereichen liegt somit gar nicht im Interesse des Militärs, sondern resultiert oft aus der Schwäche der lokalen staatlichen Akteure sowie unzureichenden zivilen Entwicklungsmaßnahmen (vgl. Ehrhart/Brzoska 2008: 6). Wenn die im Laufe des Jahres 2010 von der Bundeswehr aufgestellten Ausbildungs- und Schutzbataillone mit ihrer Strategie des „*shape* (Nachrichtengewinnung und Aufklärung), *clear* (Nehmen des Raumes), *hold* (Halten des Raumes) *and build* (Gewährleistung der Sicherheit durch afghanische Kräfte und ziviler Aufbau)“ erfolgreich sein sollen, bedarf es allerspätestens in der *Build*-Phase hinreichender ziviler Fähigkeiten, die das Militär in seiner vorrangigen Verantwortung ablösen können. Sind diese nicht vorhanden, dürften neben der übermächtigen Präsenz des Militärs auch dessen Handlungslogiken weiter dominieren.

Der primäre Auftrag des Militärs besteht auch in komplexen Missionen zur Friedenskonsolidierung vorrangig in der Schaffung und Aufrechterhaltung von Sicherheit gegen organisierte gewalttätige Störer wie Aufständische oder Milizen. Wenn dabei auch Bemühungen hin zu vertrauensbildenden Maßnahmen und Aufbauhilfen gegenüber dem umgebenden zivilen Umfeld unternommen werden, dient dies in der militärischen Handlungslogik vor allem der Aufrechterhaltung der militärischen Handlungsfähigkeit bzw. dem Selbstschutz. Das einschlägige NATO-Dokument zur *Civil Military Cooperation* legt denn auch fest: „The immediate purpose of CIMIC is to establish and maintain the full co-operation of the NATO commander and the civilian authorities, organisations, agencies and population within a commander's area of operations in order to allow him to fulfill his mission. This may include direct support to the implementation of a civil plan. The long-term purpose of CIMIC is to help create and sustain conditions that will support the achievement of Alliance objectives in operations.“ (NATO 2001: Ziff. 9) Aber zivile Kräfte haben hier oft von Grund auf unterschiedliche Zielsetzungen und diametral entgegengesetzte Vorstellungen zur Vorgehensweise als das Militär (vgl. Preuß 2008: 30f.). Wo es für die Soldaten um Aufstandsbekämpfung geht, steht für zivile Helfer die humanitäre Hilfe im Vordergrund. Hieraus entstehen immer wieder Konkurrenzsituationen zwischen den beteiligten Akteuren im Sicherheits- bzw.

im Entwicklungs- und Aufbaubereich um die richtige Interpretation des gemeinsamen Missionsziels, in Afghanistan Stabilität und Frieden voranzubringen.

Problematisch sind dabei auch die unterschiedlichen Zeithorizonte, in denen die verschiedenen Akteure planen. Dies beginnt mit den unterschiedlichen Verweildauern im Einsatzland: Während die Soldaten üblicherweise vier bis sechs Monate im Einsatz sind, arbeiten zivile Aufbauhelfer oft über Jahre in ihren Projekten. Während es dem Militär im Einsatz hauptsächlich um relativ kurzfristige Sicherheitsziele, unmittelbare Notversorgung und schnelle politische Erfolge geht, verfolgen die Hilfsorganisationen meist langfristige, nachhaltige und vor allem politisch neutrale Entwicklungszusammenarbeit (Inwent 2009: 6); letztere sind auch oft schon seit Jahrzehnten vor Ort, was die Militärs gern vermeiden wollen (vgl. Ehrhart/Brzoska 2008: 6). In der Folge befürchten zivile Organisationen eine Militarisierung der Entwicklungshilfe, wenn die Bundeswehr CIMIC vor allem zu militärischen Zwecken einsetzt, etwa für einen verbesserten Informationsgewinn zur Erstellung eines umfassenden Lagebildes. Immerhin verfügen die zivilen Helfer oft über bessere lokale Kenntnisse als die Soldaten, zusätzlich versuchen sie durch Aufbauprojekte die Akzeptanz bei der afghanischen Zivilbevölkerung zu stärken. Gegen eine Instrumentalisierung wehren sich zivile Helfer und fürchten um ihre Neutralität und ihre *Do-no-harm*-Doktrin. Die Unabhängigkeit vom Militär und ihre Eigenständigkeit sind „aber für den friedenspolitischen Nutzen ziviler Methoden und Instrumente zentral, für Hilfs- und Menschenrechtsorganisationen ist sie sogar existenziell. Wenn sie von Konfliktparteien für parteiisch gehalten werden, wenn sie gar als Anhängsel von Interventionstruppen auftreten, gefährden sie das Leben ihrer MitarbeiterInnen und den Erfolg ihrer Arbeit“ (Vogler 2004).

Hinzu kommt, dass zivile und staatliche, insbesondere militärische Akteure durch unterschiedliche Organisationsstrukturen geprägt sind: auf der einen Seite die zentralisierte, hierarchische, auf Befehl und Gehorsam beruhende Struktur des Militärs, auf der anderen Seite die dezentralen, oft informell arbeitenden und durch wenige Entscheidungsebenen gekennzeichneten zivilen Organisationen (vgl. Paul 2008: 28). Daraus resultiert im Einsatz vor Ort immer wieder ein „*clash of mindsets*“ (Piiparinen 2007) bei der Kooperation und vor allem auch bei der Koordination der zahlreichen Akteure, wobei gerade die zivilen Hilfsorganisationen einer Steuerung von staatlicher Seite skeptisch gegenüberstehen. Dies hängt mit eigenen Ressourceninteressen auf Seiten der Hilfsorganisationen zusammen, oftmals fehlt es aber gerade Nichtregierungsorganisationen auch an personellen und strukturellen Ressourcen, um eine gemeinsame Planung, so sie denn gewollt ist, zu ermöglichen (vgl. Paul 2008: 28). Da viele Hilfsorganisationen indes über den Deutschen Entwicklungsdienst oder andere operative Arme des BMZ auch staatliche Gelder erhalten, wächst spätestens seit den Forderungen des Entwicklungshilfeministers nach engerer Abstimmung mit der Bundeswehr der diesbezügliche Druck auf die zivilen Akteure.

Insgesamt kann für das Zusammenwirken der verschiedenen Akteure konstatiert werden: Es besteht ein Defizit an einer gemeinsamen Strategie, auf deren Grundlage eine wirksame „Vernetzung“ im Sinne einer angemessenen Allokation von

Kräften und Fähigkeiten erfolgen könnte. So fragt Wolfgang Jamann von der Deutschen Welthungerhilfe zu Recht, was im Zuge der „vernetzten Sicherheit“ in Afghanistan denn eigentlich koordiniert werden sollte: der Kampf gegen Aufständische, das *state-building*, die Sicherheit der humanitären Helfer oder die Herstellung sicherer Lebensverhältnisse der Afghaninnen und Afghanen (vgl. Jamann 2010)? Eine Verständigung über die grundlegenden Ziele des Einsatzes kann dabei nicht den Zufälligkeiten des Kooperationsvermögens bzw. -unvermögens der Akteure vor Ort überlassen bleiben, sondern bedarf einer strategischen Steuerung, sowohl auf der gesamtstaatlichen Ebene als auch bei der praktischen Umsetzung vor Ort.

5. Reformmöglichkeiten

Zur Überwindung der Defizite, die einer wirksamen Vernetzung der beteiligten Akteure entgegenstehen, bieten sich Ansätze an, die von rasch umsetzbaren Veränderungen auf der Arbeitsebene im Einsatz bis hin zu konzeptionellem Umdenken auf der Regierungsebene in Deutschland reichen. So erscheint es ratsam, die Stehzeiten des für die Kooperation mit zivilen bzw. afghanischen Akteuren erforderlichen militärischen Schlüsselpersonals zu verlängern, weil ein häufiger Personalwechsel die Kommunikation und die Vertrauensbildung zwischen dem Militär und der Bevölkerung sowie den zivilen Akteuren, aber auch den Aufbau eines eigenen institutionellen Gedächtnisses auf Seiten der Bundeswehr erschwert. Auf der Ebene der Kommandeure ist dies bereits geschehen, in anderen Bereichen wie beim CIMIC-Personal, aber auch im Bereich der Aufklärung und der Einsatzplanung könnte dies angezeigt sein – etwa wenn der Rat ziviler Experten und Vertreter von Nichtregierungsorganisationen in geeignetem Format in die militärische Planung einbezogen würde. Dabei sollte von beiden Seiten zivil-militärische Zusammenarbeit auch als solche betrachtet und nicht zur Durchsetzung eigener Partikularziele missbraucht werden (vgl. Ehrhart/Brzoska 2008: 3). Zudem könnten die zivil-militärischen Schnittstellen durch einen weiteren Ausbau der CIMIC-Komponente vergrößert werden, Berührungspunkte auf beiden Seiten weiter reduziert und Kooperationsvorteile generiert werden (vgl. Paul 2008: 6; 18). CIMIC darf dabei auf Seiten der Militärs nicht als Versuch der Einbindung der zivilen Helfer in die militärische Kommandostruktur verstanden werden, sondern als Kooperation zwischen gleichberechtigten, sich ergänzenden Partnern.

Im Einsatz hängt die Qualität der Zusammenarbeit, insbesondere zwischen militärischer und ziviler Seite, oft vom Willen und den Fähigkeiten der handelnden Personen ab, deren Verhalten wiederum häufig durch bestehende beruflich-kulturelle WahrnehmungsfILTER wie Stereotype und Vorurteile geprägt ist. Daher sollte die Vernetzung der späteren Einsatzkräfte verstärkt bereits in Deutschland einsetzen, etwa in Form gemeinsamer Lehrgänge und Übungen, in denen neben Verständnis für die unterschiedlichen professionellen Handlungslogiken auch gegenseitige Wertschätzung und Respekt wachsen können, die für ein vertrauensvolles Zusammenwirken im Einsatz unabdingbar sind. Ansätze hierfür gibt es etwa in der Bundesakademie für Sicherheitspolitik (BAKS), die mit ihren sechsmonatigen Kern-

seminaren die Netzwerkbildung auf der interministeriellen Ebene, der Bund/Länder-Ebene wie auch im Zusammenspiel mit nichtstaatlichen Organisationen betreibt. Auch die Führungsakademie der Bundeswehr in Hamburg bietet in ihrer Generalstabsausbildung ein zweiwöchiges zivil-militärisches Modul an, in welchem das Zusammenwirken in einer Mission zur Friedenskonsolidierung geübt wird. Auf diesem Gebiet aktiv ist auch das Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF) in Berlin, das neben einschlägiger Forschung auch Ausbildung von Kräften für komplexe Friedensmissionen leistet. Allerdings sind diese Maßnahmen noch nicht in ein gemeinsames Gesamtkonzept eingebunden, gestaltet sich die Entsendung der Teilnehmer oft kontingent und bleiben die gemeinsamen Erfahrungen noch auf eine im Vergleich zum im Einsatz erforderlichen Personal eher kleinen Personenkreis beschränkt. Gleichwohl eröffnen gerade solche Programme hervorragende Möglichkeiten, den *clash of mindsets* im Einsatz zu vermeiden und die dort erforderliche Vernetzung zumindest der deutschen Akteure von Beginn an auf professionelle Beine zu stellen.

Ob und in welchem Umfang sicherheitsrelevante Akteure miteinander interagieren, hängt entscheidend von den Ressorts bzw. den Organisationen ab, denen sie angehören und die sie in Einsätze wie in Afghanistan entsenden. Um zumindest auf der Ebene der staatlichen Akteure die Vernetzung in strategischer Planung und deren Umsetzung kohärenter und schließlich auch verbindlicher zu machen, böte sich die Fortentwicklung von „vernetzter Sicherheit“ von einem politischen Begriff hin zu einem Konzept an, das geeignete Strukturen schafft, in denen neben der Formulierung verbindlicher Leitziele auch die Beiträge festgelegt werden können, welche die einzelnen Ressorts zu deren Erreichung leisten sollen. In einem solchen „Gesamtkonzept Vernetzte Sicherheit“ könnten dann über eine stringente Evaluation von Einsätzen bzw. ressortübergreifenden Maßnahmen ein Bestand an *lessons learned* bzw. *best practices* aufgebaut werden, der in die Ausbildung und Qualifikation der in den Einsatz zu entsendenden Kräfte einfließt, so die Wiederholung von Fehlern vermeidet und schließlich neu gewonnene Erfahrungen in künftige Ausbildung integriert. Die Verantwortung für ein solches Gesamtkonzept wäre dann nicht wie im Falle der zivilen Krisen- und Konfliktprävention bei einem weitgehend einflusslosen Ressortkreis anzusiedeln, sondern bei einer starken Institution in der Nähe der Bundeskanzlerin.

Ein solches Projekt würde zwar die Einlösung des im Weißbuch noch schlagwortartig formulierten Postulats nach einem umfassenden, gesamtstaatlichen Ansatz bedeuten – es wird jedoch zumindest in der überschaubaren Zeit an den Gegebenheiten der Ressortkompetenzen, an den Machtkonstellationen in Koalitionsregierungen und am auch in der deutschen Politik fest verankerten Grundsatz scheitern, dass jeder gerne koordinieren möchte, niemand aber koordiniert werden will. Wenn „vernetzte Sicherheit“ jedoch, sei es in Afghanistan sei es in Deutschland, sei es auf der internationalen Ebene, als Konzept ernst genommen werden soll, werden Anpassungen zumindest der staatlichen Strukturen an sich verändernde sicherheitspolitische Herausforderungen nicht ausbleiben können.

6. Perspektiven

Friedenskonsolidierung ist ihrer Natur nach ein Unterfangen, das desto mehr Zeit in Anspruch nimmt, je länger bzw. intensiver der vorangegangene Gewaltkonflikt und je größer das Ausmaß der gesellschaftlichen Zerstörung waren. In Afghanistan haben zwei Generationen nichts anderes als Krieg und Gewalt erlebt. Nach fast zehn Jahren überwiegend militärischen Engagements käme für Afghanistan eine konsequente Verstärkung der zivilen Anstrengungen spät, aber vielleicht nicht zu spät. Wenn es im Rahmen des *Shape-clean-hold-build*-Ansatzes gelingt, militärischen Sicherungserfolgen auch spürbare Verbesserungen der Lebenssituation der Zivilbevölkerung durch Aufbau- und Entwicklungsleistungen folgen zu lassen, könnten tatsächlich Grundlagen für dauerhafte Stabilität gelegt werden. Ob dies so kommt, wird sich indes zeigen müssen und maßgeblich von der Bereitschaft Deutschlands und seiner internationalen Partner abhängen, den geplanten Rückzug ihrer Soldaten durch hinsichtlich ihrer Quantität und Qualität geeignete zivile Aufbaukräfte zu ermöglichen. Ein zu rascher Abzug des Militärs ohne hinreichend stabile zivile Strukturen könnte tatsächlich die bisherigen Erfolge wieder zunichte machen.

Allerdings ist etwa die Effektivität einer intensivierten Ausbildung von afghanischen Soldaten und Polizisten vor allem auch davon abhängig, dass die so geschaffenen Kräfte loyal zu einer auf guter Regierungs- und Verwaltungsführung basierenden politischen Ordnung stehen und in der Folge auch von der Bevölkerung als Garanten von Ordnung und Sicherheit akzeptiert werden. Angesichts der weitverbreiteten Korruption im Regierungsapparat und den vielfältigen Austauschbeziehungen zwischen formellen und informellen Sicherheitskräften im Land dürfte ein solches Ziel jedoch allenfalls in der mittel- bis langfristigen Perspektive erreicht werden. Gleiches gilt für die Etablierung administrativer Strukturen, die nicht nach einer Blaupause konstruiert und über das Land ausgebreitet werden sollten, sondern vielen lokalen und ethno-sozialen Gegebenheiten Rechnung tragen müssen.

Gerade im zivilen Aufbau wird sich das deutsche Engagement daher auch weit über die im militärischen Abzugsplan enthaltenen Zeiträume hinaus fortsetzen müssen, etwa im Rahmen einer erweiterten VN-Mission. Aber auch im militärischen Bereich wird die Politik gut daran tun, weiterhin auf konkrete Abzugsdaten zu verzichten und den Verbleib einer (reduzierten) Sicherheitskomponente in die weiteren Überlegungen einzubeziehen. „Vernetzte Sicherheit“ bedeutet auch, dass man von Fehlern und Versäumnissen wie einem überstürzten Abzug wieder eingeholt werden kann.

Quellen und Literatur:

Böckenförde, Stephan/Gareis, Sven Bernhard (Hrsg.) 2009: Deutsche Sicherheitspolitik. Opladen.
 Borchert, Heiko (Hrsg.) 2004: Vernetzte Sicherheit. Leitidee der Sicherheitspolitik im 21. Jahrhundert. Hamburg.
 Bühler, Erhard 2008: Das Konzept der vernetzten Sicherheit aus der Perspektive des BMVg. Ein Beitrag aus der Tagung: Gesicherte Entwicklung? Bad Boll, 3.-4. November 2008. Online

verfügbar: <http://www.ev-akademie-boll.de/fileadmin/res/otg/670108-buehler.pdf>.

Bundesakademie für Sicherheitspolitik (Hrsg.) 2001: Sicherheitspolitik in neuen Dimensionen. Kompendium zum erweiterten Sicherheitsbegriff. Hamburg.

Bundesministerium der Verteidigung 2006: Weißbuch 2006. Zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr. Berlin.

Bundesregierung 2004: Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“. Berlin.

Bundesregierung 2009: Afghanistan. Auf dem Weg zur „Übergabe in Verantwortung“. Ressortübergreifende Entscheidungsgrundlage zur Mandatsverlängerung und vor der internationalen Afghanistan Konferenz. Kabinettsbeschluss vom 18. November 2009. Online verfügbar: http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/Sicherheit/Afghanistan/entscheidungsgrundlage.pdf?__blob=publicationFile.

Bundesregierung 2010: Auf dem Weg zur Übergabe in Verantwortung: Das deutsche Afghanistan-Engagement nach der Londoner Konferenz. Erklärung vom 25. Januar 2010. Online verfügbar: http://www.bundesregierung.de/nsc_true/Content/DE/_Anlagen/2009/11/2009-11-18-dokument-afghanistan,property=publicationFile.pdf/2009-11-18-dokument-afghanistan.

Buzan, Barry/Waeber, Ole/Wilde, Jaap de 1998: Security. A New Framework for Analysis. Boulder und London.

Ehrhart, Hans-Georg/Brzoska, Michael 2008: Zivil-militärische Kooperation in Konfliktnachsorge und Wiederaufbau, Stiftung Entwicklung und Frieden. Policy Paper 30. Bonn.

Fritze, Volker 2007: Zivil-militärische Zusammenarbeit aus der Sicht der Bundeswehr. In: Wissenschaft & Frieden (1). Verfügbar online: <http://www.wissenschaft-und-frieden.de/seite.php?artikelID=0490>.

Gareis, Sven Bernhard 2006: Deutschlands Außen- und Sicherheitspolitik. 2. Auflage, Opladen.

Gareis, Sven Bernhard 2009: Die Organisation deutscher Sicherheitspolitik. Akteure, Kompetenzen, Verfahren und Perspektiven. In: Böckenförde, Stephan/Gareis, Sven Bernhard (Hrsg.) 2009: Deutsche Sicherheitspolitik. Opladen: 79-96.

Gareis, Sven Bernhard/Varwick, Johannes 2006: Die Vereinten Nationen. 4. Auflage, Opladen.

Inwent 2009: Widersprüchliche Interessen. Zivil-militärische Zusammenarbeit. In: Entwicklung und Zusammenarbeit (1): 6.

Jaberg, Sabine/Biehl, Heiko/Mohrmann, Günter/Tomforde, Maren (Hrsg.) 2009: Auslandseinsätze der Bundeswehr. Sozialwissenschaftliche Analysen, Diagnosen und Perspektiven. Berlin.

Jamann, Wolfgang 2010: Militärische Lösungen funktionieren in Afghanistan nur ganz begrenzt. Interview im Deutschlandfunk vom 28.01.2010. Online verfügbar: http://www.dradio.de/dlf/sendungen/interview_dlf/1114261/.

Klingebiel, Stephan/Roehder, Katja 2004: Entwicklungspolitisch-militärische Schnittstellen. Neue Herausforderungen in Krisen und Post-Konflikt-Situationen. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn.

Merkel, Angela 2010: Regierungserklärung zum Afghanistan-Konzept der Bundesregierung von Bundeskanzlerin Merkel vom 28. 1.2010. Stenografische Mitschrift des Deutschen Bundestages. Online verfügbar: <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Regierungserklaerung/2010/2010-01-28-merkel-erklaerung-afghanistan.html>.

Mohrmann, Günter 2009: Auslandseinsätze und zivil-militärische Zusammenarbeit. Herausforderungen – Entwicklungslinien – Wirkungen – Perspektiven. In: Jaberg, Sabine/Biehl, Heiko/Mohrmann, Günter/Tomforde, Maren (Hrsg.) 2009: Auslandseinsätze der Bundeswehr. Sozialwissenschaftliche Analysen, Diagnosen und Perspektiven. Berlin: 93-119.

Münch, Philipp 2008: Freund oder Feind? Sicherheitsbedrohungen bei deutschen Auslandseinsätzen aus Sicht der Bundeswehr. Masterarbeit Universität Hamburg.

NATO 2001: MC4II/I. NATO Military Policy on Civil-Military Co-operation. Brüssel: NATO. Online verfügbar: <http://www.nato.int/ims/docu/mc411-1-e.htm>.

Niebel, Dirk 2010: Interview im Deutschlandradio vom 28. Januar 2010. Online verfügbar: http://www.dradio.de/dlf/sendungen/interview_dlf/1114334/.

Paul, Michael 2008: CIMIC am Beispiel des ISAF-Einsatzes. Konzeption, Umsetzung und Weiterentwicklung zivil-militärischer Interaktion im Auslandseinsatz. SWP-Studie S 31. Berlin.

Piiparinen, Touko 2007: A Clash of Mindsets? An Insider's Account of Provincial Reconstruction Teams. In: *International Peacekeeping* (1): 143 – 157.

Preuß, Hans-Joachim 2008: Zivil-militärische Zusammenarbeit in Afghanistan. Eine Zwischenbilanz. In: *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik* (1): 26-35.

Raschke, Thomas/Tils, Ralf 2007: Politische Strategie. Eine Grundlegung. Wiesbaden.

Schröter, Leonie 2010: Der Ressortkreis Zivile Krisenprävention. Untersuchung einer interministeriellen Zusammenarbeit innerhalb der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik. Magisterarbeit Universität Münster.

Verband Entwicklungspolitik Deutscher Nichtregierungsorganisationen (VENRO) 2009: Fünf Jahre deutsche PRTs in Afghanistan. Eine Zwischenbilanz aus Sicht der deutschen Hilfsorganisationen. Positionspapier 1. Online verfügbar: http://www.venro.org/fileadmin/Publikationen/Afghanistan-Positionspapier_PRT.pdf.

Vogler, Kathrin 2004: Wider die militärische Umarmung von Friedens- und Menschenrechtsprojekten. Netzwerk Friedenskooperative. In: *Friedensforum* (3). Online verfügbar: <http://www.friedenskooperative.de/ff/ff04/3-55.htm>.

Pakistan's Foreign Policy between India and Afghanistan

Christian Wagner*

Abstract: In the 1990s the Pakistani military has linked relations towards Afghanistan with the conflict with India over Kashmir. Afghanistan is perceived under the lens of strategic depth in order to prevent an encirclement by India. The strategy had been successful in the 1990s but has backfired after 9/11. The attacks of Taliban groups pose a growing threat to state and society in Pakistan. But Pakistan's foreign and security policy is still dominated by the military whereas the civilian government is not in a position to reformulate the foreign policy towards the neighbours that would favour closer economic cooperation.

Keywords: Pakistan, Afghanistan, India, military, Taliban
Pakistan, Afghanistan, Indien, Militär, Taliban

Since many years Pakistan is pursuing an ambiguous policy towards Afghanistan and the international community.¹ On the one hand, the Af-Pak concept of President Obama of 2009 has acknowledged Pakistan's strategic importance for stability in Afghanistan. On the other hand, the support and toleration of militant Islamic groups in the Federally

Administered Tribal Areas (FATA) by Pakistani agencies are hampering the reconstruction in Afghanistan.² The picture gets more complex because Pakistan is more and more suffering under attacks of Taliban groups. They have extended their military operations to the urban centres of Punjab, the heartland of Pakistan, indicating that the military and the

* Christian Wagner is Head of the Asia Division at the Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) in Berlin.

1 This contribution is an updated version of *Pakistan's Afghanistan Policy in the Shadow of India*, in: Hans-Georg Ehrhart/Charles C. Pentland (eds.), *The Afghanistan Challenge. Hard Realities and Strategic Choices*, McGill-Queen's University Press 2009, pp. 113-127.

2 The support was recently confirmed by General Pervez Musharraf who was Chief of Army Staff (COAS) until 2007, see 'Pakistan is Always Seen as the Rogue', SPIEGEL Interview with Pervez Musharraf, in: <http://www.spiegel.de/international/world/0,1518,721110,00.html> (accessed 14 October 2010); Waldman, Matt, *The Sun in the Sky: The Relationship between Pakistan's ISI and Afghan Insurgents*, London 2010 (Crisis States Discussion Papers 18).