



Sachstand

Beschlüsse des Deutschen Bundestages zur Sicherheitsunterstützungs- truppe in Afghanistan



Beschlüsse des Deutschen Bundestages zur Sicherheitsunterstützungstruppe in Afghanistan

Verfasser/in: [REDACTED]
Ausarbeitung: WD 2 – 3000 – 087/10
Abschluss der Arbeit: 4. Mai 2010
Fachbereich: WD 2: Auswärtiges, Völkerrecht, wirtschaftliche Zusammenarbeit und
Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und humanitäre Hilfe
Telefon: [REDACTED]

Inhaltsverzeichnis

	Seite
1. Einleitung	4
2. Beschlüsse des Deutschen Bundestages zu ISAF	4
2.1. Inhaltliche Konstanten	4
2.2. Inhaltliche Entwicklungen	5
3. Wesentliche ergänzende Aspekte mit Blick auf Resolutionen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen zu ISAF	10
4. Zusammenfassung	10
 <u>Anlagen:</u>	
1. Übersicht der Beschlüsse des Deutschen Bundestages zur Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an dem Einsatz von ISAF	13
2. Übersicht der Resolution des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen zu ISAF	15

1. Einleitung

Von Beginn an ist Deutschland der Bitte des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen gefolgt, sich an dem Einsatz der „Internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe in Afghanistan“ (International Security Assistance Force, ISAF) zu beteiligen. Bereits ein Tag nach der Verabschiedung der ersten ISAF-Resolution 1386 (2001) vom 20. Dezember 2001 hat der Deutsche Bundestag seine konstitutive Zustimmung zur „Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte“ erteilt. Seither hat der Sicherheitsrat ebenso wie der Deutsche Bundestag den Einsatz von ISAF bzw. der Bundeswehr hierzu durch weitere Resolutionen bzw. Beschlüsse inhaltlich fortentwickelt und zeitlich verlängert (Übersichten zu den Resolutionen des Sicherheitsrates und Beschlüssen des Deutschen Bundestages siehe Anlagen 1 und 2).¹

2. Beschlüsse des Deutschen Bundestages zu ISAF

Der Deutsche Bundestag hat der Beteiligung der Bundeswehr an ISAF u.a. zugestimmt, da dieser als ein wesentlicher Beitrag Deutschlands zur Implementierung des auf dem Petersberg bei Bonn in Gang gesetzten nationalen Versöhnungsprozesses in Afghanistan gesehen wird und damit „den Weg zu einem Neuaufbau des Landes nach mehr als 20 Jahren Krieg und Bürgerkrieg eröffnet“. Von „daher sollten Sicherheit und Ordnung mit Unterstützung der internationalen Gemeinschaft gewährleistet werden.“² 2009 wird im Beschluss des Deutschen Bundestages übergeordnet festgestellt, dass „ein stabiles Afghanistan im vitalen deutschen Interesse (liegt)“ und im Weiteren unterstrichen, dass „diese Grundüberzeugung, auf der das deutsche Engagement seit 2001 fußt, weiterhin Gültigkeit (behält)“³.

Seither hat der Deutsche Bundestag weitere zwölf Beschlüsse zur „Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte“ an ISAF vorgenommen. Ihre sog. inhaltliche Grundausrüstung beinhaltet u.a. die Festlegung bzgl. Auftrag, Dauer, Einsatzgebiet, Personaleinsatz und Kosten. Drei der zwölf Beschlüsse⁴ ergänzen diese explizit u.a. um völkerrechtliche und verfassungsrechtliche Grundlagen sowie politische Rahmenbedingungen.

2.1. Inhaltliche Konstanten

Beschlüsse des Deutschen Bundestages zum Einsatz der Bundeswehr im Rahmen von ISAF sind stets in zeitnaher Umsetzung der jeweiligen Resolution des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen sowie grundsätzlich im Rahmen und nach den Regeln eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit im Sinne des Artikels 24 Abs. 2 Grundgesetz erfolgt.

Aus dem allgemeinen dargestellten Auftrag der ISAF sind stets konkrete Aufgaben für die Bundeswehr abgeleitet worden. Zielsetzung des **ISAF-Auftrages** ist gemäß den Beschlüssen des Deutschen Bundestages im Wesentlichen, Afghanistan bei der Aufrechterhaltung der Sicherheit derart

1 Das Papier begrenzt sich auf den Beitrag der Bundeswehr.

2 BT-Drucksache 14/7930 vom 21. Dezember 2001

3 BT-Drucksache 17/39 vom 18. November 2009

4 BT-Drucksachen 14/7930 vom 21. Dezember 2001, 15/5996 vom 21. September 2005 und 16/4298 vom 8. Februar 2007

zu unterstützen, dass ein sicheres Umfeld sowohl für die afghanischen Staatsorgane als auch für das Personal der Vereinten Nationen und anderes internationales Zivilpersonal, insbesondere solches, das dem Wiederaufbau und humanitären Aufgaben nachgeht, erreicht wird. Ergänzend heißt es, dass ISAF-Kräfte darüber hinaus Unterstützung auch bei der Reform des Sicherheitssektors gewähren, einschließlich der Entwaffnung illegaler Milizen und dem Aufbau einer funktionierenden afghanischen Armee und dabei auch zur zivil-militärischen Zusammenarbeit beitragen.

Der aus dem ISAF-Auftrag abgeleitete **Aufgabenbereich** der **Bundeswehr** erfährt 2005 u.a. eine klare Einschränkung bezüglich der „Verantwortung für die Drogenbekämpfung“. Sie wird als originär afghanisch angesehen und damit „nicht (als) Auftrag des Bundeswehreinsetzes in Afghanistan“⁵. Zentrale Aufgabe der Sicherungskomponente im deutschen Wiederaufbauteam sei hingegen „die Schaffung eines Klimas der Sicherheit, in dem afghanische Kräfte zur Drogenbekämpfung ausgebildet werden“⁶.

Die in den Beschlüssen des Deutschen Bundestages aufgezeigte Lagebeurteilung verdeutlicht wiederholt, dass „Afghanistan angesichts der Bedrohung durch militante regierungsfeindliche Kräfte und die organisierte Kriminalität, einschließlich Drogenkriminalität, weiterhin auf die Unterstützung der internationalen Gemeinschaft angewiesen (ist), um die für den Wiederaufbau erforderliche Sicherheit zu gewährleisten“⁷.

2.2. Inhaltliche Entwicklungen

Völkerrechtliche und politische Grundlagen für einen Einsatz der Bundeswehr im Rahmen ISAF sind die diesbzgl. Resolutionen des Sicherheitsrates sowie die „Vereinbarung über provisorische Regelungen in Afghanistan bis zum Wiederaufbau dauerhafter Regierungsinstitutionen“ vom 5. Dezember 2001. Entscheidend war hierbei zum einen, dass die Bonner Vereinbarung eine Übernahme der Regierungsgewalt in Afghanistan offiziell durch eine vorläufige Regierung am 22. Dezember 2001 vorsah. Ebenso bedeutsam war das Ersuchen der an der Petersberg-Konferenz vertretenen afghanischen Gruppen an den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, „die baldige Entsendung einer Internationalen Sicherheitstruppe zu autorisieren“⁸.

In den Folgejahren wurden neben den Resolutionen des Sicherheitsrates völkerrechtliche und politische Grundlagen des Einsatzes von ISAF und der Bundeswehr in den Beschlüssen des Deutschen Bundestages wie folgt ergänzend bzw. ersetzend dargestellt:

- „Berliner Erklärung“ der Internationalen Afghanistan-Konferenz vom 1. April 2004,
- „Afghanistan Compact“ der Afghanistan-Konferenz in London am 31. Januar 2006,
- Abschlusskommuniqué der Afghanistan-Konferenz in Den Haag am 31. März 2009,
- Beschlüsse des NATO-Gipfels in Straßburg/Kehl am 3./4. April 2009 und
- Schlussdokument der Internationalen Afghanistan-Konferenz in London am 28. Januar 2010.⁹

5 BT-Drucksache 15/5996 vom 21. September 2005

6 Ebenda, Anlage: Deutscher Beitrag zur Drogenbekämpfung in Afghanistan

7 BT-Drucksache 16/2573 und u.a. Drucksache 16/10473

8 BT-Drucksache 14/7930 vom 21. Dezember 2001

9 BT-Drucksache 17/654 vom 9. Februar 2010

Der **Auftrag der Bundeswehr** wurde im Wesentlichen anhand von unterstützenden, sichernden und mitwirkenden Aufgaben für ISAF präzisiert. Während der erste Beschluss aus dem Sicherheitsunterstützungsauftrag die nachfolgenden fünf Aufgaben für die Bundeswehr ableitete:

- Verlegung in das Einsatzgebiet,
- Eigensicherung,
- Unterstützung bei der Aufrechterhaltung der Sicherheit in Kabul und Umgebung,
- im Bedarfsfall Eigenevakuierung und
- Rückverlegung

zeigt das aktuelle Aufgabenpaket auf, wie sich der Beitrag der Bundeswehr zur ISAF gewandelt hat:

- Unterstützung der Regierung von Afghanistan bei der Aufrechterhaltung der Sicherheit, auch und besonders zum Schutz der Bevölkerung,
- Unterstützung bei der Reform des Sicherheitssektors, insbesondere Unterstützung für den Aufbau funktionsfähiger afghanischer Sicherheitskräfte (Afghan National Army; Afghan National Police) durch Ausbildung, Mentoring, Ausrüstungsunterstützung und Partnering,
- Sicherung des Arbeitsumfeldes des Personals, das zur weiteren Unterstützung der Stabilisierung und des Wiederaufbaus und zur Vollendung des Übergangsprozesses von den Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen, den Vereinten Nationen und internationalen Hilfsorganisationen eingesetzt wird,
- Mitwirkung an der Führung von ISAF in Afghanistan, einschließlich eines Beitrages bei der Erstellung eines Lagebildes,
- Taktischer Verwundetenlufttransport (AIRMEDEVAC),
- Eigensicherung und im Bedarfsfall Evakuierung,
- Beitrag zur zivil-militärischen Zusammenarbeit und
- Mitwirkung bei der Absicherung von Wahlen.

Hieraus resultierend werden in den Beschlüssen ergänzend „einzusetzende Kräfte und Fähigkeiten“ der Bundeswehr benannt.

Das **Einsatzgebiet der Bundeswehr** war 2001 wie auch für ISAF im Wesentlichen auf „Kabul und Umgebung“ begrenzt. Der Deutsche Bundestag ließ in seinem Beschluss jedoch die Ausnahme zu, dass deutsche Streitkräfte „im weiteren Gebiet Afghanistans“ ausschließlich zum Zwecke des Zugangs und der Logistik mit der erforderlichen Eigensicherung sowie für Abstimmungsgespräche eingesetzt werden dürfen. Die Wahrnehmung des individuellen und kollektiven Selbstverteidigungsrechts und des Nothilferechts durch die Bundeswehr hatte ebenfalls keine regionale Begrenzung erfahren.

Ende 2003 wurde, sicherlich auch vor dem Hintergrund der Autorisierung des ISAF-Einsatzes durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen auf ganz Afghanistan, das Einsatzgebiet der Bundeswehr über Kabul und Umgebung hinaus auf die Region Kunduz ausgeweitet.¹⁰ Eine Ausnahme hiervon betraf die mobile Unterstützung von zeitlich und im Umfang begrenzten Maßnahmen im Zusammenhang mit der Absicherung von Wahlen in Afghanistan.

Ende 2005 war der Einsatzschwerpunkt unverändert wie 2003, jedoch waren zeitlich und im Umfang begrenzte Unterstützungsmaßnahmen im Westen Afghanistans sowie in anderen Regionen vom Beschluss des Deutschen Bundestages abgedeckt, „sofern diese Unterstützungsmaßnahmen zur Erfüllung des ISAF-Gesamtauftrages unabweisbar sind.“ Ergänzend heißt es, dass „die Mitwirkung an der Führung des ISAF-Einsatzes hiervon nicht berührt (ist).“ Parallel hierzu hatte der NATO-Rat die Einteilung Afghanistans für den ISAF-Einsatz in die fünf Regionen Kabul, Nord, West, Süd und Ost festgelegt.

2006 hat die NATO die Erweiterung des Einsatzgebietes von ISAF auf ganz Afghanistan vollzogen. Der Deutsche Bundestag stellt hierzu u.a. fest, dass „mit Abschluss des Erweiterungsschrittes in die Ostregion die dort bislang von der Operation „Dauerhafte Freiheit“ (OEF - „Operation Enduring Freedom“) wahrzunehmenden Stabilisierungs- und Aufbauarbeiten durch die ISAF fortgeführt und die Verantwortung für die Sicherheitsunterstützung der afghanischen Regierung im ganzen Land übernommen (werden).“¹¹ Ergänzend wird klargestellt, dass „Anti-Terror-Einsätze auch zukünftig ausschließlich von der OEF“ in enger Abstimmung mit der ISAF durchgeführt werden. So bleibt die für den Deutschen Bundestag bedeutsame klare Abgrenzung zwischen Terrorismusbekämpfung und ISAF-Operationen bestehen.¹²

2007 wurde mit der Übernahme des Regionalkommandos Nord durch die Bundeswehr das Einsatzgebiet auf die Region Kabul und Nord erweitert. Vor diesem Hintergrund ist das deutsche ISAF-Kontingent bzw. sind deutsche Soldaten in NATO-Stäben wie auch deutsche Anteile an NATO-Verbänden (z. B. NATO-Fernmeldebataillone) im Wesentlichen vom Bundestag autorisiert, bei Bedarf neben dem operativen Schwerpunkt ISAF-Nordregion die ISAF-Operation zeitlich und im Umfang begrenzt in anderen Regionen zu unterstützen, sofern dies zur Erfüllung des ISAF-Gesamtauftrages unabweisbar ist. Dies gilt insbesondere mit Blick auf die den gesamten ISAF-Verantwortungsbereich abdeckende Logistik und Sanitätsversorgung (AIRMEDEVAC) sowie Nachrichtengewinnung und Aufklärung. Lediglich die Tornado – RECCE - Mission zur Aufklärung und Überwachung als auch die Beteiligung an dem NATO – AWACS - Einsatz zur luftgestützten Koordinierung im afghanischen Luftraum sind ohne vergleichbare Einschränkungen für ganz Afghanistan mandatiert.

Zeitraum	Personalumfang	Bemerkung
12.2001 – 12.2002	1.400	In den zweiten sechs Monaten vorübergehende Überschreitung um 200 Soldaten möglich.
12.2002 – 10.2003	2.500	
10.2003 – 10.2004	2.250	Davon 450 in der Region Kunduz
10.2004 – 10.2005	2.250	Davon 450 in der Region Kunduz
10.2005 – 10.2006	3.000	Darf überschritten werden während des Kontingentwechsels
10.2006 – 10.2007	3.000	
10.2007 – 10.2008	3.500	Einschl. bis zu 500 Soldaten für Recce-Tornado
10.2008 – 12.2009	4.500	
12.2009 – 12.2010	4.500	Im Rahmen AWACS können bis zu 300 Soldaten eingesetzt werden. Von den 5.350 sind 350 als flexible Reserve vorgesehen.
02.2010 – 02.2011	5.350	

Abb. 1: Personalumfang der Bundeswehr für ISAF gem. Beschlüsse des Deutschen Bundestages (Anlage 1)

11 BT-Drucksache 16/4298 vom 8. Februar 2007

12 BT-Drucksache 16/2573 vom 13. September 2006

Die erste **Personalobergrenze** für die Bundeswehr belief sich 2001 auf 1.200 Soldaten; sie durfte ein halbes Jahr später vorübergehend um bis zu 200 überschritten werden. 2005 hatte sich der Umfang bereits auf 3.000 mehr als verdoppelt. Gegenwärtig beläuft sich die vom Deutschen Bundestag vorgegebene Obergrenze auf 5.350 Soldaten und damit fast das Vierfache der Ausgangslage (siehe Abb. 1).

Zeitraum	einsatzbedingten Zusatz Ausgaben	Bemerkung
12.2001 – 12.2002	436 Mio. €	Ersten 6 Monate 340 Mio. €, zweiten 6 Monate 96 Mio. €
12.2002 – 10.2003	409 Mio. €	Einschl. 112 Mio. € für Übernahme der Leitfunktion ISAF
10.2003 – 10.2004	310 Mio. €	Einschl. 77 Mio. € für Erweiterung des Einsatzes
10.2004 – 10.2005	310 Mio. €	
10.2005 – 10.2006	318 Mio. €	
10.2006 – 10.2007	495 Mio. €	Einschl. 35 Mio. € für Einsatz Aufklärungstornado von 02. – 10.2007
10.2007 – 10.2008	487 Mio. €	Anteil Recce-Tornado 44 Mio. €
10.2008 – 12.2009	692 Mio. €	4,21 Mio. € für Beteiligung an AWACS ab 06.2009
12.2009 – 12.2010 02.2010 – 02.2011	1.091 Mio. €	Ergänzende Kosten auf Basis des Ergebnisses der Afghanistan Konferenz vom 28. Januar 2010 werden mit 271 Mio. € angegeben
Summe	4.548 Mio. €	Nach Angaben der Beschlüsse des Deutschen Bundestages

Abb. 2: Einsatzbedingten Zusatz Ausgaben der Bundeswehr für ISAF
gem. Beschlüsse des Deutschen Bundestages (Anlage 1)

Mit Blick auf Einsatzgebiet und Personalumfang des ISAF-Beitrages der Bundeswehr haben sich die „**einsatzbedingten Zusatz Ausgaben**“ insgesamt von etwas über 300 Millionen Euro zu Beginn auf aktuell knapp über 1 Milliarde Euro erhöht (siehe Abb. 2). Bedeutsam ist, dass es sich hierbei lediglich um prognostizierte Ausgaben für den vom Beschluss des Deutschen Bundestages meist für ein Zeitjahr autorisierten Einsatz handeln kann. Eine nachträgliche Reflektion, wie hoch sich die einsatzbezogenen Kosten tatsächlich belaufen haben, ist nicht Bestandteil dieses Papiers.

Vier Jahre nach Beginn des Einsatzes von ISAF sind in den Beschlüssen des Deutschen Bundestages erste Grundlagen für eine sog. „**Exit-Strategie**“ aufgenommen worden. Als grundsätzlich „positive Entwicklung“ sind vom Deutschen Bundestag die Präsidentschafts- und Provinzratswahlen 2005 bezeichnet worden, allerdings begleitet von der Feststellung, „dass Afghanistan erst am Beginn seines Weges hin zu einem stabilen und demokratischen Staatswesen steht“. Drogenkriminalität, Angriffe und Anschläge auf ISAF-Soldaten und der afghanischen Sicherheitskräfte, auf Mitarbeiter der Vereinten Nationen und Nichtregierungsorganisationen so wie auf die Zivilbevölkerung würden belegen, „dass es noch weiterer Anstrengungen bedarf, um die Sicherheitslage grundlegend und nachhaltig zu verbessern“¹³.

Aus Sicht des Deutschen Bundestages wurden 2006 als Schlüsselemente für eine Minderung der militanten Opposition und der Drogenkriminalität sowie eine langfristig Verbesserung der Sicherheitslage „die Reform des Sicherheitssektors, der wirtschaftliche Aufbau des Landes, die Verbesserung der sozialen Situation der Bevölkerung und die Unterstützung Afghanistans bei der Umsetzung von guter Regierungsführung aus eigener Kraft“ bezeichnet. Angesichts all dieser

Herausforderungen „bleibt eine Fortsetzung der Unterstützung Afghanistans durch die internationale Gemeinschaft, auch durch die sichtbare Präsenz internationaler Sicherheitsunterstützungskräfte, erforderlich.“ Voraussetzung für eine landesweite politische Stabilisierung sei gemäß Deutscher Bundestag folgerichtig die Erweiterung der ISAF „auf ganz Afghanistan“¹⁴.

Mit einer zeitlichen Begrenzung des ISAF-Einsatzes befasst sich der Deutsche Bundestag Ende 2007 als er die Befähigung der afghanischen Sicherheitskräfte zur Gewährleistung der „Sicherheit im eigenen Lande“¹⁵ als mittelfristiges Ziel darstellt. Der NATO-Gipfel in Bukarest 2008 ergänzt, dass „der erfolgreiche Aufbau der afghanischen Sicherheitsorgane die wesentliche Voraussetzung für den Abzug der internationalen Truppen (ist)“. Die NATO-Mitgliedsstaaten bekannten sich daher in einem umfassenden politisch-militärischen Plan neben einem langfristigen Engagement und einer verbesserten Vernetzung und Koordinierung zum einen zur verstärkten Ausbildung der afghanischen Nationalarmee und zum anderen zur schrittweisen Übergabe der Sicherheitsverantwortung in afghanische Hände.

Ein Jahr später wird im Beschluss des Deutschen Bundestages festgestellt, dass die afghanischen Sicherheitskräfte sich mit ca. 60.000 verfügbaren Soldaten mittlerweile ihrer bisher geplanten Sollstärke von 80.000 Soldaten annähern. Ergänzend heißt es jedoch, dass „die Ausbildung und Ausrüstung der jüngst durch die afghanische Regierung in Abstimmung mit der internationalen Gemeinschaft erfolgten Neufestlegung der Sollstärke auf 122.000 Soldaten weiter zu verbessern (ist), um die Einsatzbereitschaft zu stärken und die afghanische Armee noch umfassender zur eigenständigen Aufgabenwahrnehmung zu befähigen.“¹⁶

Ende 2009 zeigte der Beschluss des Deutschen Bundestages zum einen auf, dass „ein stabiles Afghanistan im vitalen deutschen Interesse“ liegt. Er begrüßt „als erste(n) Schritt zur Übernahme eigener Sicherheitsverantwortung“ die im März 2009 erfolgreich abgeschlossene Übernahme von Sicherheitsaufgaben im Raum Kabul. Im Weiteren stellt er jedoch fest, dass die afghanische Regierung „trotz Fortschritten ... noch nicht in der Lage (ist), in allen Teilen des Landes eigenständig für Sicherheit und Stabilität zu sorgen.“ Dies führt zu seiner Bewertung, dass „die Fortsetzung des internationalen Engagements erforderlich (ist), um einen Rückfall Afghanistans in die Zeit des Bürgerkrieges und der Terrorherrschaft der Taliban zu verhindern. Dies würde die gesamte Region destabilisieren. Afghanistan könnte erneut zum Rückzugsraum des internationalen Terrorismus werden. Auch Deutschland wäre davon unmittelbar betroffen. Ein stabilisiertes Afghanistan hingegen könnte positiv in die Region ausstrahlen.“¹⁷ Perspektivisch unterstützte der Deutsche Bundestag daher das von Präsident Hamid Karzai damals erklärte Ziel, „innerhalb der nächsten fünf Jahre (d. h. bis Ende 2014) die Sicherheitsverantwortung für ihr Land selbstständig zu übernehmen.“ Damit sollen gemäß Deutschem Bundestag die Voraussetzungen für einen schrittweisen Abzug der internationalen Militärpräsenz geschaffen werden.¹⁸

Anfang 2010 wird die Neumandatierung des deutschen Beitrages zur ISAF als Anpassung des bisherigen Engagements und als Beitrag zur Umsetzung des in London 2010 beschlossenen Neuansatzes für den Einstieg in die „Übergabe in Verantwortung“ bewertet. Ergänzend wird in dem

14 BT-Drucksache 16/2573 vom 13. September 2006

15 BT-Drucksache 16/6460 vom 19. September 2007

16 BT-Drucksache 16/10473 vom 7. Oktober 2008

17 BT-Drucksache 17/39 vom 18. November 2009

18 BT-Drucksache 17/654 vom 9. Februar 2010

Beschluss festgestellt, dass „die Übergabe der Sicherheitsverantwortung in einzelnen Provinzen in Nord-Afghanistan bereits Anfang 2011“ – abhängig vom fortschreitenden Aufbau der afghanischen Sicherheitskräfte und der Entwicklung der Sicherheitslage – angestrebt wird. „Dies wird Spielräume für eine schrittweise Reduzierung des deutschen ISAF Kontingents eröffnen.“¹⁹

3. Wesentliche ergänzende Aspekte mit Blick auf Resolutionen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen zu ISAF

Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen hat in seinen ISAF-Resolutionen seit 2001 die truppenstellenden Nationen nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen ermächtigt. Grundlage hierfür war seine stete Feststellung, „dass die Situation in Afghanistan ... eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstellt.“ Parallel hat er jedoch den Auftrag und das Einsatzgebiet der ISAF behutsam im Wesentlichen über einen Zeitraum von sechs Jahren auf ganz Afghanistan ausgeweitet.

In seiner Resolution 1890 (2009) vom 8. Oktober 2009 begrüßte der Sicherheitsrat bereits „die zunehmende Führungsrolle der afghanischen Behörden in Bezug auf die Sicherheitsaufgaben im gesamten Land“²⁰.

Eine sog. „Exit-Strategie“, wie von truppenstellenden Nationen jüngst wiederholt angesprochen, kann den Resolutionen des Sicherheitsrates zu ISAF nicht entnommen werden. Vielmehr zeigen diese eine noch sichtbar geöffnete Schere zwischen dem Fremdbeitrag von zivilen „Unterstützungsmission“ (UNAMA – „United Nations Assistance Mission in Afghanistan“) – EU sowie ISAF – OEF für die Sicherheit im Land und dem noch im Aufbau befindlichen Eigenbeitrag seitens der Afghanen. Erst wenn sich das Delta zwischen Fremd- und Eigenbeitrag zunehmend schließt, kann angenommen werden, dass der Sicherheitsrat seine bisherige Feststellung, „dass die Situation in Afghanistan ... eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstellt“, überdenken wird.

4. Zusammenfassung

Die Beschlüsse zur „Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte“ an ISAF zielten seit 2001 stets auf die Zustimmung einer möglichst breiten Mehrheit des Deutschen Bundestages. Vor diesem Hintergrund sind inhaltliche Schwerpunkte und auch der Aufgabenbereich der Bundeswehr für die „Internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe in Afghanistan“ zu verstehen.

Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen hat seit 2001 die truppenstellenden Nationen ermächtigt, alle zur Erfüllung ihres Mandats notwendigen Maßnahmen einschließlich militärischer zu ergreifen. Die Ermächtigung erfolgte somit nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen, das für „Maßnahmen bei Bedrohung oder Bruch des Friedens und bei Angriffshandlungen“ herangezogen wird. Diese Vorgehensweise erfolgt in Kenntnis der Tatsache, dass sich der militärische Einsatz in Laufe eines Jahres in seiner Intensität regional unterschiedlich darstellen kann und auch dargestellt hat. Somit haben auch die Parlamente und Regierungen der über 40 trup-

19 BT-Drucksache 17/654 vom 9. Februar 2010

20 Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, Resolution 1890 vom 8. Oktober 2009

penstellenden Nationen eine maximale Flexibilität bzgl. ihres nationalen Mandates zur Umsetzung der Resolutionen erhalten.

Der Deutsche Bundestag hat die Auffassung des Sicherheitsrates bzgl. der Bedrohung des Weltfriedens in seinen Beschlüssen zu ISAF nicht explizit übernommen. Er kommt jedoch zu dem Schluss, dass ein Rückfall Afghanistans in die Zeit des Bürgerkrieges und der Terrorherrschaft der Taliban die gesamte Region destabilisieren würde, und dass Deutschland von den Auswirkungen eines solchen erneuten Rückzugsraums des internationalen Terrorismus auch unmittelbar betroffen wäre. Nur konsequent heißt es daher weiter, dass ein stabiles Afghanistan im vitalen deutschen Interesse liegt.

Die jüngst seitens der Bundesregierung verwandten Begrifflichkeiten des „nicht internationalen bewaffneten Konflikts“ bzw. der „kriegsähnlichen Zustände“ mit Blick auf den ISAF-Einsatz der Bundeswehr berücksichtigen sowohl die Einschätzung des Sicherheitsrates als auch des Deutschen Bundestages und stehen hierzu nicht im Widerspruch.

Der vom Deutschen Bundestag mandatierte deutsche Aufgabenbereich im Rahmen der ISAF sieht Bodenoperationen im Wesentlichen begrenzt auf Kabul und die Region Nord vor, während Unterstützung im Bereich der Logistik und Sanitätsversorgung (AIRMEDEVAC) sowie Nachrichtengewinnung und Aufklärung durch die Bundeswehr in ganz Afghanistan geleistet werden kann.

Der Aspekt einer sog. „Exit-Strategie“ ist sowohl vom Deutschen Bundestag als auch von der NATO thematisiert worden. Die Resolutionen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen sind hierzu insgesamt so zu verstehen, dass der Fremdbeitrag zur Sicherheit und Stabilität des Landes bisher als noch höher einzustufen ist als der eigene durch die Afghanen. Dieser Einschätzung folgt der Deutsche Bundestag 2005 mit der Feststellung, dass Afghanistan erst am Beginn seines Weges hin zu einem stabilen und demokratischen Staatswesen steht. 2009 begrüßt der Sicherheitsrat die zunehmende Führungsrolle in Bezug auf die Sicherheitsaufgaben im ganzen Land, während der Deutsche Bundestag konkret die erfolgreich abgeschlossene Übernahme von Sicherheitsaufgaben im Raum Kabul als einen ersten Schritt bewertet. Die Internationale Afghanistan-Konferenz in London 2010 zeigt sich für Anfang 2011 hoffnungsvoll, dass eine mögliche Übergabe der Sicherheitsverantwortung in einzelnen Provinzen in Nord-Afghanistan erfolgt, und dass dies landesweit bis 2015 erfolgen kann. Inwieweit und in welchem Umfang für welche truppenstellenden Nation das zu einer Reduzierung des eigenen militärischen Beitrages führen kann und wird, ist derzeit nicht absehbar. Und dies auch vor dem Hintergrund, dass der für 2011 angekündigte Abzug der Niederländer und Kanadier bisher erkennbar noch keinen Ersatz durch andere Nationen erfahren wird.

Deutschland stellt aktuell das drittgrößte Kontingent für ISAF bereit. Die hierfür in den Beschlüssen vorgesehenen „einsatzbedingten Zusatzausgaben“ haben 2010 erstmals die Marke von einer Milliarde Euro und seit 2001 in der Summe mindestens 4,5 Milliarden Euro überschritten. Vor diesem Hintergrund kann nicht ausgeschlossen werden, dass dieser finanzielle Aufwand durch den ISAF-Einsatz in der öffentlichen und ggf. auch parlamentarischen Diskussion - neben den Verlusten und Verletzten an Soldaten - kritisch aktuellen und künftigen haushalterischen Engpässen des Bundes aber auch der Länder und Kommunen gegenübergestellt werden wird.

Rückenwind könnte eine so innenpolitisch motivierte Diskussion ggf. durch eine wiederholtes Missverständnis der NATO und Präsident Karzai's über das weitere militärische Vorgehen erfahren. Sollten die Beschlüsse der internationalen Staatengemeinschaft durch die afghanische Regierung in Frage gestellt werden, stände die NATO und ggf. auch Deutschland vor einer neuen Lage.

Präsident Karzai wird sich absehbar mit seinen Vorstellungen zum NATO-Einsatz auf eine inhaltliche Forderung des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen in dessen ISAF-Resolutionen berufen können. Diese besagt, dass „bei der Durchführung des Mandates der Truppe (auch weiterhin) in enger Abstimmung mit der afghanischen Regierung ... zu handeln (ist)“²¹. Der Deutsche Bundestag berücksichtigt diese Grundlage der Abstimmungsnotwendigkeit ebenfalls indem er feststellt, dass „Status und Recht der ISAF sich nach den zwischen der NATO und der Regierung von Afghanistan getroffenen Vereinbarungen (richten)“²². Die afghanische Regierung ist somit befähigt, ihren Einfluss auf die ISAF-Operationen Geltung zu verschaffen. Die für Mai 2010 geplante internationale Konferenz in Kabul wird daher absehbar zum einen zeigen müssen, welche Vision Präsident Karzai für sein Land und die von den über 40 truppenstellenden Nationen geforderten „gute Regierungsführung aus eigener Kraft“ hat, und wie diese mit der bisherigen Zielsetzung der Mitglieder des Sicherheitsrates sowie der Mitgliedsstaaten der NATO vereinbar ist.²³



21 Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, Resolution 1890 vom 8. Oktober 2009
22 BT-Drucksache 17/654 vom 9. Februar 2010
23 „Ein schöner Freund“ in: Die Zeit vom 8. April 2010, S. 1

Anlage 1**Übersicht der Beschlüsse des Deutschen Bundestages
zur Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an dem Einsatz von ISAF**

Drucksache 17/654	Fortsetzung der Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an dem Einsatz der internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe in Afghanistan (International Security Assistance Force, ISAF) unter Führung der NATO auf Grundlage der Resolutionen 1386 (2001) und folgender Resolutionen, zuletzt Resolution 1890 (2009) des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen	09.02. 2010
Drucksache 17/39	Fortsetzung der Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an dem Einsatz der internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe in Afghanistan (International Security Assistance Force, ISAF) unter Führung der NATO auf Grundlage der Resolutionen 1386 (2001) und folgender Resolutionen, zuletzt Resolution 1890 (2009) des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen	18.11. 2009
Drucksache 16/13377	Beteiligung deutscher Streitkräfte am Einsatz von NATO-AWACS im Rahmen der Internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe in Afghanistan (International Security Assistance Force, ISAF) unter Führung der NATO auf Grundlage der Resolutionen 1386 (2001) und folgender Resolutionen, zuletzt Resolution 1833 (2008) des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen	17.06. 2009
Drucksache 16/10473	Fortsetzung der Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an dem Einsatz einer internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe in Afghanistan (International Security Assistance Force, ISAF) unter Führung der NATO auf Grundlage der Resolutionen 1386 (2001) und folgender Resolutionen, zuletzt Resolution 1833 (2008) des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen	07.10. 2008
Drucksache 16/6460	Fortsetzung der Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an dem Einsatz einer internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe in Afghanistan (International Security Assistance Force, ISAF) unter Führung der NATO auf Grundlage der Resolutionen 1386 (2001) vom 20. Dezember 2001, 1413 (2002) vom 23. Mai 2002, 1444 (2002) vom 27. November 2002, 1510 (2003) vom 13. Oktober 2003, 1563 (2004) vom 17. September 2004, 1623 (2005) vom 13. September 2005, 1707 (2006) vom 12. September 2006 und 1776 (2007) vom 19. September 2007 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen	19.09. 2007
Drucksache 16/4298	Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an dem Einsatz einer internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe in Afghanistan unter Führung der NATO auf Grundlage der Resolutionen 1386 (2001), 1413 (2002), 1444 (2002), 1510 (2003), 1563 (2004), 1623 (2005) und 1707 (2006) des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen	08.02. 2007
Drucksache 16/2573	Fortsetzung der Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an dem Einsatz einer internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe in Afghanistan unter Führung der NATO auf Grundlage der Resolutionen 1386 (2001) vom 20. Dezember 2001, 1413 (2002) vom 23. Mai 2002, 1444 (2002) vom 27. November 2002, 1510 (2003) vom 13. Oktober 2003, 1563	13.09. 2006

	(2004) vom 17. September 2004, 1623 (2005) vom 13. September 2005 und 1707 (2006) vom 12. September 2006 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen	
Drucksache 15/5996	Fortsetzung der Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an dem Einsatz einer internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe in Afghanistan unter Führung der NATO auf Grundlage der Resolutionen 1386 (2001) vom 20. Dezember 2001, 1413 (2002) vom 23. Mai 2002, 1444 (2002) vom 27. November 2002, 1510 (2003) vom 13. Oktober 2003, 1563 (2004) vom 17. September 2004 und 1623 (2005) vom 13. September 2005 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen	21.09. 2005
Drucksache 15/3710	Fortsetzung der Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an dem Einsatz einer internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe in Afghanistan unter Führung der NATO auf Grundlage der Resolutionen 1386 (2001) vom 20. Dezember 2001, 1413 (2002) vom 23. Mai 2002, 1444 (2002) vom 27. November 2002, 1510 (2003) vom 13. Oktober 2003 und 1563 (2004) vom 17. September 2004 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen	22.09. 2004
Drucksache 15/1700	Fortsetzung und Erweiterung der Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an dem Einsatz einer internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe in Afghanistan auf Grundlage der Resolutionen 1386 (2001) vom 20. Dezember 2001, 1413 (2002) vom 23. Mai 2002, 1444 (2002) vom 27. November 2002 und 1510 (2003) vom 13. Oktober 2003 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen	15.10. 2003
Drucksache 15/128	Fortsetzung der Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an dem Einsatz einer internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe in Afghanistan auf Grundlage der Resolutionen 1386 (2001) vom 20. Dezember 2001, 1413 (2002) vom 23. Mai 2002 und 1444 (2002) vom 27. November 2002 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen	03.12. 2002
Drucksache 14/9246	Fortsetzung der Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an dem Einsatz einer internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe in Afghanistan auf Grundlage der Resolutionen 1386 (2001) vom 20. Dezember 2001 und 1413 (2002) vom 23. Mai 2002 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen	05.06. 2002
Drucksache 14/7930	Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an dem Einsatz einer internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe in Afghanistan auf Grundlage der Resolutionen 1386 (2001), 1383 (2001) und 1378 (2001) des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen	21.12. 2001

Anlage 2Übersicht der Resolution des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen zu ISAF

<u>S/RES/1890 (2009)</u>	8. Oktober 2009	Sicherheitsrat verlängert Mandat der Internationalen Sicherheitsbeistandstruppe in Afghanistan um 12 Monate
<u>S/RES/1833 (2008)</u>	22. September 2008	Sicherheitsrat verlängert Mandat der Internationalen Sicherheitsbeistandstruppe in Afghanistan um ein Jahr und fordert Verstärkung an, um die Sicherheit zu erhöhen
<u>S/RES/1776 (2007)</u>	19. September 2007	Sicherheitsrat verlängert Genehmigung der Internationalen Sicherheitsbeistandstruppe in Afghanistan
<u>S/RES/1706 (2006)</u>	12. September 2006	Verlängerung der Genehmigung der ISAF
<u>S/RES/1623 (2005)</u>	13. September 2005	Verlängerung des Mandats der ISAF
<u>S/RES/1563 (2004)</u>	17. September 2004	Verlängerung des Mandats der Internationalen Sicherheitsbeistandstruppe (ISAF)
<u>S/RES/1510 (2003)</u>	13. Oktober 2003	Sicherheitsrat genehmigt Ausweitung des Mandats der ISAF auf Gebiete außerhalb Kabul
<u>S/RES/1444 (2002)</u>	27. November 2002	Verlängerung des Mandats der Internationalen Sicherheitsbeistandstruppe
<u>S/RES/1413 (2002)</u>	23. Mai 2002	Verlängerung des Mandats der Internationalen Sicherheitsbeistandstruppe um weitere sechs Monate
<u>S/RES/1386 (2002)</u>	20. Dezember 2001	Einrichtung einer Internationalen Sicherheitsbeistandstruppe (ISAF)