

De Duitse bijdrage aan ISAF: omvangrijk en langjarig

Het verlengingsbesluit over de Duitse militaire aanwezigheid in Afghanistan

Op 16 oktober 2008 heeft de Bondsdag de deelname aan ISAF met veertien maanden verlengd. Duitsland neemt sinds 2002 deel aan deze missie. De Duitse bijdrage in Afghanistan is met ruim 3.400 militairen de op twee na grootste na de Verenigde Staten en Groot-Brittannië. Hoe ontwikkelde de Duitse veiligheidspolitiek zich na de eenwording? Waaruit bestaat de Duitse deelname aan ISAF en welke thema's hebben een rol gespeeld bij het besluit van de Bondsdag de militaire bijdrage aan ISAF te verlengen?

*Mr. W. Baron – luitenant-kolonel van de militair juridische dienst**

Duitsland neemt momenteel wereldwijd met ruim 6.500 militairen deel aan tien verschillende militaire missies. Het zwaartepunt ligt in Afghanistan en Kosovo. Sinds januari 2002 maken Duitse militairen deel uit van de *International Security and Assistance Force* (ISAF) in Afghanistan. Duitsland levert met ruim 3.400 militairen, na de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk, de op drie na grootste personele bijdrage aan de ISAF-missie. Om nog maar even enkele cijfers te noemen: Duitsland stelt met 120 politieambtenaren het grootste contingent beschikbaar voor de Europese politiemissie in Afghanistan (EUPOL) en is in Afghanistan de op vier na grootste financiële donor.¹ Daarmee is Duitsland een toonaangevende internationale partner die Afghanistan steunt in de wederopbouw. Ook de Afghaanse regering onderkent dit.

De relatie tussen beide landen is erg goed en dateert uit de jaren twintig van de vorige eeuw. Niet voor niets trad Duitsland in 2001 op de Petersberg in Bonn op als gastland tijdens de eerste VN-conferentie over de toekomst van Afghanistan.

De regering dient deelname van Duitse militairen aan een crisisbeheersingsoperatie vooraf ter goedkeuring aan de Bondsdag voor te leggen. Voorts dient de Bondsdag, afhankelijk van de soort missie, jaarlijks zijn goedkeuring te verlenen aan de voortzetting van Duitse deelname aan crisisbeheersingsoperaties. Dit geldt ook voor de Duitse militaire bijdrage aan Afghanistan. Op 16 oktober 2008 heeft de Bondsdag met ruime meerderheid de Duitse deelname aan ISAF met veertien maanden verlengd.² Met spanning was vorig jaar in Duitsland uitgekeken naar de politieke discussie rond het ISAF-verlengingsbesluit. In ons land ging het debat over de Nederlandse militaire bijdrage in Afghanistan in 2007 voornamelijk over de vraag of de missie al dan niet verlengd moest worden. Bij onze oosterburen was het politieke debat over de verlenging van geheel

* De auteur is werkzaam als uitwisselingsofficier bij het Duitse ministerie van Defensie in Berlijn; Führungsstab der Streitkräfte III 6 (Militärpolitische Grundlagen für Einsätze).

1 Duitsland heeft voor de periode 2008-2010 420 miljoen euro beschikbaar gesteld voor de wederopbouw van Afghanistan. De Duitse militaire bijdrage is van oktober 2008 tot en met december 2009 begroot op 688 miljoen euro.

2 Stemverhouding Bondsdag: 570 stemmen, waarvan 442 vóór, 96 tegen en 32 stemonthoudingen).

andere aard. Daar stond de militaire deelname überhaupt niet ter discussie, maar draaide het debat rond vijf geheel andere thema's:

- de verhoging van de bovengrens van het aantal in Afghanistan in te zetten Duitse militairen;
- de inzet van *Airborne Warning and Control Systems* (AWACS) van de NAVO;
- de afbakening van het gebied in Afghanistan waarbinnen Duitse militairen mogen optreden;
- de geldigheidsduur van het Duitse verlengingsbesluit en;
- de beëindiging van de Duitse bijdrage aan *Operatie Enduring Freedom* (OEF) in Afghanistan.

Het doel van dit artikel is de lezer te informeren over de thema's die in Duitsland een rol hebben gespeeld bij het besluit van de Bondsdag de militaire bijdrage aan ISAF te verlengen. Vooraf beschrijf ik de ontwikkeling van de Duitse veiligheidspolitiek sinds de eenwording en de huidige Duitse bijdrage aan ISAF.

Duitse buitenlandse veiligheidspolitiek

Politiek van terughoudendheid en pacifisme

Met de Duitse hereniging in 1990 veranderde de positie van Duitsland in Europa.³ In plaats van Frankrijk werd Duitsland de grootste staat. Achtervolgd door de gruwelen van de Tweede Wereldoorlog voerde West-Duitsland tot de hereniging een terughoudende buitenlandse politiek. De buitenlandse politiek had ook haar weerslag op de inzet van Duitse militairen in het buitenland. Deze houding was vooral verklaarbaar vanuit het diep gewortelde pacifisme, dat na 1945 een vast onderdeel van de politieke cultuur van de Bondsrepubliek was geworden. Om elke schijn van nationaal machtsstreven te vermijden werd deze politiek na de hereniging in grote lijnen voortgezet. Duitsland koos voor een andere manier om invloed uit oefenen, een weg via internationale organisaties zoals de NAVO, de EU en de VN. Duitsland is niet voor niets vanaf het prille begin één van de meest enthousiaste voorstanders van de Europese integratie geweest. Daarnaast hebben de gevolgen van de hereniging de buitenlandse politiek aanvang jaren negentig sterk beïnvloed:

FOTO: DPA PICTURE ALLIANCE, TIM BRANKMEIER



Militairen van de Bundeswehr volgen het debat over de verlenging van de ISAF-missie in de Bondsdag

Duitsland was druk doende intern orde op zaken te stellen, want de hereniging confronteerde het land met een enorme economische achteruitgang.

De Duitse terughoudendheid resulteerde aanvang jaren negentig in militaire afzijdigheid tijdens de Eerste Golfoorlog. Duitsland leverde

³ Op 12 september 1990, met de ratificering van het Twee-Plus-Vier-Verdrag, kreeg het de facto verenigde Duitsland formeel het soevereine gezag over zijn interne en externe aangelegenheden terug en maakte het land zijn rentree als Europese en internationale grootmacht.

geen militaire bijdrage aan Operatie *Desert Storm*, maar beperkte zich tot financiële steun en hulp bij de opvang van Koerdische vluchtelingen in Iran. Later stuurde Duitsland overigens nog wel een aantal gevechtsvliegtuigen naar Turkije en mijnenvegers naar de Perzische Golf. Duitsland kreeg op deze afzijdige houding veel kritiek van zijn bondgenoten, maar verdedigde zich door te stellen dat de Bundeswehr uitsluitend ingezet mocht worden binnen het NAVO-gebied. Voor de militaire deelname zou een grondwetswijziging nodig zijn. Bovendien was het Twee-Plus-Vier-Verdrag nog niet geratificeerd en bevonden zich nog Sovjet-troepen in voormalig Oost-Duitsland. Moskou was geen voorstander van militair ingrijpen in de Golf-regio en Duitsland wilde de Sovjet-Unie dan ook niet provoceren met een militaire bijdrage. De laatste Sovjet-troepen verlieten Duitsland uiteindelijk pas in 1994.

De Golfoorlog stimuleerde in de Bondsrepubliek de discussie over de terughoudendheid van Duitsland bij buitenlandse militaire operaties. Militairen konden wel worden uitgezonden in het kader van noodhulp. Daarbij ging het uitsluitend om ondersteunend militair personeel en uitdrukkelijk niet om gevechtseenheden. Aanvang jaren negentig zijn Duitse militairen onder de noemer van noodhulp uitgezonden naar Cambodja en Somalië.⁴

Oordeel van het Constitutionele Hof

De discussie over de legitimiteit van het uitzenden van Duitse militairen sudderde echter voort, ook daar waar het om noodhulp ging. Onder druk van de publieke opinie legden de fracties van de SPD en FDP het vraagstuk omtrent de legitimiteit uiteindelijk voor aan de

hoogste Duitse rechter. Op 12 juli 1994 deed het Constitutionele Hof in Karlsruhe uitspraak in een zaak waarin het erkende dat de Duitse grondwet wel degelijk een rechtsbasis bood voor internationale militaire missies. Het Hof vond de basis hiervoor in artikel 24 lid 2, dat zo geïnterpreteerd werd dat Duitse bijdragen aan internationale militaire operaties voort konden komen uit het systeem van collectieve veiligheid zoals de VN en de NAVO.⁵ De grondwet als obstakel voor de inzet van Duitse troepen bij militaire operaties buiten het grondgebied van de NAVO was hiermee weggenomen. Voorwaarde was wel dat de inzet plaatsvond in het kader van het systeem van collectieve veiligheid. Hiervoor, zo oordeelde het Hof, was overigens wel de toestemming van de Bondsdag vereist.

De uitspraak van het Constitutionele Hof stelde Duitsland in 1995 in staat om een militaire bijdrage te leveren aan NAVO-luchtoperaties boven Bosnië-Herzegovina. De Bondsdag stemde hier op 30 juni mee in en op 29 augustus werden de eerste luchtaanvallen van operatie *Deliberate Force* uitgevoerd. Voor het eerst sinds de Tweede Wereldoorlog waren Duitse soldaten betrokken bij gevechtshandelingen buiten het NAVO-grondgebied. Nadat later dat jaar de Dayton-akkoorden waren gesloten, stemde de Bondsdag in december 1995 in met een deelname van vierduizend Duitse militairen aan de *Implementation Force* (IFOR) in voormalig Joegoslavië. De zogeheten Kohl-doctrine ging hiermee definitief overboord.⁶ Belangrijk is dat de NAVO bij zowel *Deliberate Force* als IFOR gemachtigd was door de VN-Veiligheidsraad en dat Duitsland dus deelnam aan operaties waarvoor een VN-mandaat bestond. De interventie in Bosnië was cruciaal voor het debat over de inzet van Duitse militairen in het buitenland. Het principiële pacifisme van links werd na de val van Srebrenica grotendeels verlaten. In die zin was militair ingrijpen vredelievender dan militaire afzijdigheid, zo was de redenering. Bekend is de ommekeer van Joschka Fischer, destijds fractievoorzitter van de Groenen, die in 1995 tijdens een partijbijeenkomst emotioneel betoogde dat juist een civiele mogelijkheid als Duitsland niet langs de zijlijn kon blij-

4 Duitse deelname aan de United Nations Transitional Authority in Cambodia (UNTAC) van mei 1992 tot november 1993 met een veldhospitaal. In de periode van augustus 1992 tot maart 1994 deelname met ruim 2.400 militairen aan de United Nations Operation in Somalië (UNOSOM).

5 *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, § 24 (2): Der Bund kann sich zur Wahrung des Friedens einem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit einordnen; er wird hierbei in die Beschränkungen seiner Hoheitsrechte einwilligen, die eine friedliche und dauerhafte Ordnung in Europa und zwischen den Völkern der Welt herbeiführen und sichern.

6 Kohl-doctrine: de idee dat de Bundeswehr niet mocht worden ingezet in gebieden waar vroeger de Wehrmacht had gevochten.

ven staan bij grootschalige mensenrechtenschendingen in Europa. Duitsland zou zich, juist vanwege de in het verleden gepleegde misdaden tegen de menselijkheid, op moeten werpen als beschermer van de mensenrechten, zo nodig zelfs met militaire middelen. Daarmee manifesteerde zich voorzichtig een omslag naar de overtuiging dat Duitsland niet langer kon achterblijven bij zijn westerse bondgenoten.

Definitieve omslag: Allied Force

De toenemende bereidheid van Duitsland om deel te nemen aan internationale militaire operaties resulteerde in 1998 en 1999 in de definitieve omslag: Duitslands deelname aan NAVO-operatie *Allied Force*. Toen de Servische president Milosevic bemiddeling weigerde in het escalerende etnische conflict in Kosovo, dreigde de NAVO in juni 1998 met luchtaanvallen. De rood-groene regering van bondskanselier Gerhard Schröder (SPD) en Fischer besloot onder druk van Washington praktisch meteen – nog voor de officiële installatie van de regering – deel te nemen aan *Allied Force*. Op 16 oktober 1998 stemde de Bondsdag in met deelname van Duitse gevechtsvliegtuigen aan NAVO-luchtaanvallen, met als legitimatie het voorkomen van een humanitaire catastrofe. Aanvankelijk werden de onderhandelingen nog heropend, maar toen die strandden en de aanvallen van de Servische troepen in hevigheid toenamen, begonnen op 24 maart 1999 onder leiding van de NAVO en met deelname van de Duitsers luchtaanvallen op Servische stellingen. De NAVO-inmenging was zeer omstreten omdat, in tegenstelling tot in 1995, een machtiging van de VN-Veiligheidsraad om geweld toe te passen ontbrak. De Duitse deelname in de Kosovo-crisis in 1999 toonde in ieder geval aan dat het land zich ontwikkeld had tot een macht die niet meer principieel tegen het gebruik van geweld was, in tegenstelling tot vlak na de hereniging. Daarmee was de discussie over de inzet van Duitse militairen in het buitenland echter geenszins voorbij.

Sinds 24 maart 2005 is het *Parlamentsbeteiligungsgesetz* van kracht.⁷ Kern van deze wet is dat de Bondsdag moet instemmen met de deelname

van de Bundeswehr aan militaire operaties in het buitenland. De wet is een tegemoetkoming aan de eerder genoemde uitspraak van het Constitutionele Hof in Karlsruhe. De instemming van de Bondsdag, aldus het *Parlamentsbeteiligungsgesetz*, heeft betrekking op de opdracht, het gebied, de rechtsbasis, de maximale troepenomvang, de duur van de operatie, de capaciteiten van de troepen en de kosten en financiering van de operatie. De Bondsdag kan een dergelijk verzoek tot instemming van de regering inwilligen of afwijzen, maar kan het voorstel van de regering niet wijzigen. Naast het juridische kader is nog een andere factor van belang in de discussie over de deelname

FOTO BUNDESWEHR



Patrouille van het Duitse PRT in de omgeving van Kunduz

van de Bundeswehr aan internationale militaire operaties: de internationale druk. Het argument van de *Bündnisfähigkeit*, de verantwoordelijkheid die Duitsland moet nemen om als een betrouwbare partner te gelden, is sterk. Het heeft zeker een belangrijke rol gespeeld in het proces waarbij Duitsland sinds 1990 in toenemende mate bereid bleek deel te nemen aan internationale militaire operaties. Als uitvoerende macht voelt de Bondsregering deze druk eerder dan de Bondsdag, de wetgevende macht.

7 *Gesetz über die Parlamentarische Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland* (Parlamentsbeteiligungsgesetz) van 18 maart 2005, § 1 (2): Der Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte außerhalb des Geltungsbereichs des Grundgesetzes bedarf der Zustimmung des Bundestages.

De druk is daarom echter niet minder groot. Duitslands besluit meer verantwoordelijkheid te nemen voor de handhaving van de internationale orde en actiever bij te dragen aan militaire missies is ondanks de regeringwisselingen

Duitsland ging in de jaren negentig een actief veiligheidsbeleid voeren en zet dat onverminderd voort

niet gewijzigd. Onder de rood-groene coalitie van Schröder, en onder de huidige coalitie van CDU/CSU en SPD van bondskanselier Angela Merkel, is de lijn van het actieve veiligheidsbeleid van de regering-Kohl onverminderd voortgezet.

Een nieuw witboek

In 2006 heeft de huidige regering een nieuw witboek gepresenteerd over de te volgen veiligheidspolitiek.⁸ Kern van dit witboek vormen de volgende punten:

- a. de Duitse veiligheidspolitiek is gebaseerd op een breed spectrum aan beschikbare instrumentaria. Het militaire element maakt daar onderdeel van uit, naast bijvoorbeeld diplomatie;
- b. nauwe samenwerking tussen alle relevante Duitse spelers, in het bijzonder tussen de verschillende departementen (*vernetzte Sicherheitspolitik*);
- c. inbedding in een collectieve – bij voorkeur Europese – veiligheidsstrategie;
- d. nadruk op internationale conflictpreventie en conflictoplossing (*Politik der Prävention*).

Met dit witboek heeft de Duitse regering kenbaar gemaakt op elk willekeurig moment veer-

tienduizend militairen wereldwijd te kunnen uitzenden, in maximaal vijf verschillende gebieden.⁹ Om deze ambitie te realiseren heeft Duitsland de dienstplicht. Duitse dienstplichtigen kunnen, evenals destijds in Nederland, slechts op basis van vrijwilligheid worden uitgezonden. Bij de presentatie van het witboek heeft de minister van defensie, Dr. Franz Josef Jung (CDU), verklaard dat er in het nieuwe veiligheidsbeleid bewust veel nadruk ligt op het uitzenden van Duitse militairen omdat daarmee de groeiende rol zichtbaar wordt die Duitsland in de wereldpolitiek speelt en wil spelen. De basis van de Duitse veiligheidspolitiek blijft de samenwerking binnen de NAVO en de EU. Voor de Duitsers is er geen wedijver tussen die twee organisaties. Terwijl het beschermen van Duitsland en zijn bondgenoten volgens het witboek nog steeds de meest zwaarwegende taak van het leger is, legt het zich vooral toe op internationale conflictpreventie en conflictoplossing.

Toetsingskader

Duitsland kent geen formeel toetsingskader zoals Nederland dat sinds 1995 hanteert voor deelname aan crisisbeheersingsoperaties. De nationale besluitvorming in Duitsland berust wel op beginselen die sterk doen denken aan het Nederlandse toetsingskader. Daarbij dienen in Duitsland de volgende vragen als leidraad:¹⁰

- a. bestaat er voldoende rechtsbasis voor een interventie door de Bundeswehr?
- b. zijn andere niet-militaire middelen om het conflict op te lossen uitgeput?
- c. dient de internationale militaire operatie een legitiem doel?
- d. is het primaire doel van de operatie het voorkomen of verminderen van menselijk lijden?
- e. bestaat er een evenredige verhouding tussen de middelen en het te bereiken doel?
- f. is er uitzicht op succes?
- g. welke gevolgen heeft een militaire interventie door de Bundeswehr?
- h. welke risico's bestaan er voor de deelnemende troepen van de Bundeswehr?
- i. hoe belangrijk is de Duitse bijdrage voor het slagen van de missie?
- j. bestaat er een 'exit-strategie'?

8 *Weißbuch zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr*, van 25 oktober 2006.

9 Zie paragraaf 3.8. van het Weißbuch: Bestimmungsgrößen für die Bundeswehrplanung, operative Vorgaben. De Duitse krijgsmacht heeft een omvang van ruim 252.500 militairen. Duitsland heeft zijn strijdkrachten ingedeeld in drie categorieën: 35.000 Eingreifkräfte, 70.000 Stabilisierungskräfte en 147.500 Unterstützungskräfte.

10 S. Mair, 'Kriterien für die Beteiligung an Militäreinsätzen', Stiftung Wissenschaft und Politik, Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit; *Auslandsätze der Bundeswehr. Leitfragen, Entscheidungsspielräume und Lehren* (Berlijn 2007), blz. 18-19.

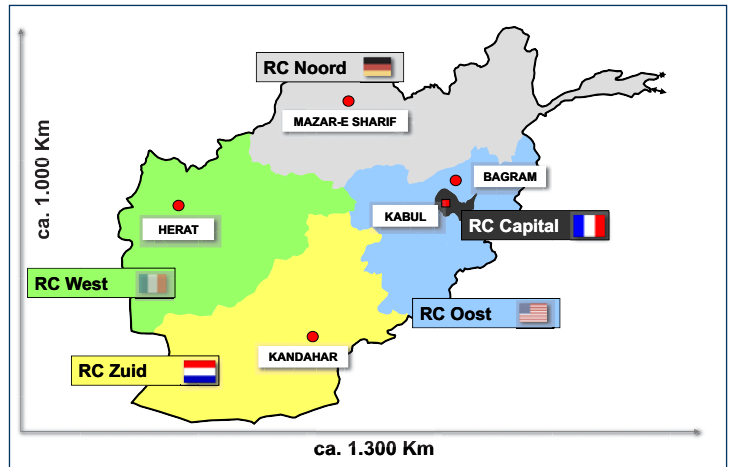
- k. komt een militaire interventie in conflict met centrale waarden van de Duitse politiek?
1. in hoeverre raakt de crisis of conflict in kwestie Duitse belangen?

Bij de besluitvorming rond militaire deelname weegt Duitsland tegelijkertijd ook andere aspecten mee, zoals civiele inzet van bijvoorbeeld Duitse politie en de bijdrage van ontwikkelingssamenwerking. Kortom, een inzet van Duitse eenheden maakt altijd deel uit van een groter geheel aan Duitse inspanningen, waarbij nadrukkelijk ook de departementen van Binnenlandse Zaken, Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking betrokken zijn.

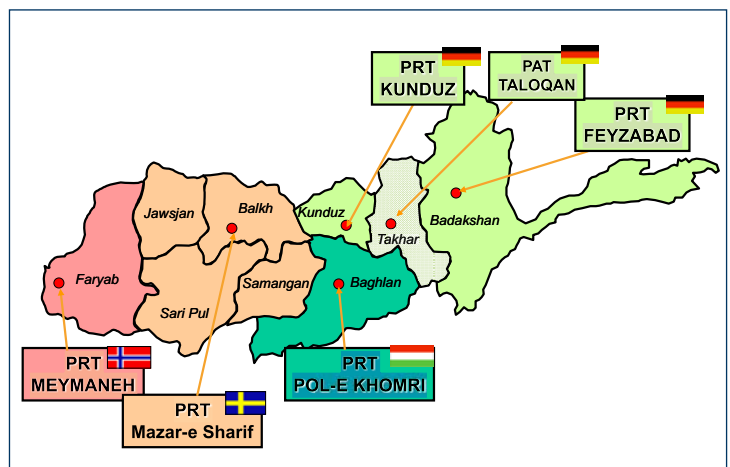
Berlijn presenteerde vorig jaar een concept waarin de regering de Duitse bijdrage in Afghanistan voor de komende jaren uiteenzet.¹¹ Speciale aandacht in het Afghanistan-concept gaat uit naar het ondersteunen van Afghaanse bestuursorganen, mensenrechten, de opbouw van het Afghaanse politie-apparaat, de vluchtelingenproblematiek, regionale samenwerking met Pakistan, de bestrijding van verdoevende middelen, financiering en ten slotte de Duitse militaire bijdrage. Kern van het concept is dat Duitsland bereid is langdurig in Noord-Afghanistan aanwezig te zijn om bij te dragen aan de ontwikkeling en ondersteuning van dat land.

Duitse militaire bijdrage aan ISAF

De eerste Duitsers die deel uitmaakten van een detachement van 1.200 Duitse ISAF-militairen vertrokken in januari 2002 naar Afghanistan. Het optreden van deze militairen beperkte zich destijds, conform het toenmalige VN-mandaat, tot Kabul en omgeving.¹² Toen in 2003 het hoofdkwartier van 1 (GE/NL) Corps gedurende zes maanden de leiding van ISAF op zich nam, nam ook het aantal uitgezonden Duitse militairen in Afghanistan toe.¹³ De VN heeft in 2003 het ISAF-operatiegebied uitgebreid van Kabul tot aan de Afghaanse grenzen.¹⁴ ISAF heeft vervolgens regio-gewijs het operatiegebied uitgebreid, te beginnen bij regionaal commando noord (RC-N), gevolgd door de regionale commando's west, zuid en oost. De Duitsers concentreren hun troepen in het noorden van



De huidige ISAF-structuur, met de vijf regionale hoofdkwartieren. De vlaggen geven aan welk land de leiding heeft over het respectievelijke RC



De huidige provinciale indeling van RC-N en de vijf PRT's. De vlaggen geven aan welk land de leiding heeft over het PRT

Afghanistan, in RC-N.¹⁵ RC-N omvat de negen noordelijke Afghaanse provincies. Daarnaast is een Duits contingent gestationeerd in Kabul. Duitsland heeft in december 2003 in RC-N het Provincial Reconstruction Team (PRT) in de stad Kunduz overgenomen van de Amerikanen. De Duitse aanwezigheid in RC-N is daarna geleidelijk uitgebreid. In 2004 volgde in Feysabad, in

11 *Das Afghanistan-Konzept der Bundesregierung*, van 9 september 2008.
 12 Resolutie 1386 van de VN-Veiligheidsraad van 20 december 2001.
 13 1 (GE/NL) Corps heeft in de periode van 10 februari 2003 tot en met 11 augustus 2003 ISAF III geleid.
 14 Resolutie 1510 van de VN-Veiligheidsraad van 13 oktober 2003.
 15 Duitsland leidt sinds 1 juli 2006 RC-N.

de provincie Badakhshan, de inrichting van een tweede Duits PRT.¹⁶ Bij het PRT in Kunduz zijn ongeveer 600 Duitse militairen werkzaam, bij het PRT in Feysabad ongeveer 450. In RC-N zijn in vijf van de negen provincies PRT's ingericht.¹⁷ Duitsland richtte in februari 2008 in Taloqan, in de provincie Takhar, een *Provincial Advisory Team (PAT)* in, zodat ISAF ook in deze provincie in ieder geval zichtbaar aanwezig is. Het PAT is eigenlijk een vooruitgeschoven PRT en bestaat uit ongeveer veertig Duitsers, militair en burger. In RC-N beogen de ISAF-lidstaten om ook in de vier resterende provincies, waar geen PRT's zijn, een PAT te stationeren. Tot op heden heeft echter nog geen enkel land troepen beschikbaar gesteld voor deze PAT's. De PRT's vormen één van de speerpunten van het Duitse optreden in Afghanistan.¹⁸ Het Duitse PRT-concept kenmerkt zich door een aanpak die ressort- of departement-overstijgend is, dat wil zeggen een gezamenlijke benadering door vijf verantwoordelijke ministeries.¹⁹ De Duitse PRT's staan onder dubbele – militaire en civiele – leiding. Duitsland heeft sinds 2002 ruim 5,2 miljoen euro uitgegeven aan CIMIC-projecten in RC-N. Het grootste deel, ruim 2,7 miljoen, ging naar de verbetering van de infrastructuur voor onderwijs.

In 2006 kreeg Duitsland de leiding in RC-N en nam het Duitse personeel in het hoofdkwartier van RC-N significant toe. Het multinationale hoofdkwartier van RC-N, met ruim 300 Duitse militairen, is gevestigd in Mazar-e Sharif. Daarnaast leidt Duitsland in RC-N de in Mazar-e Sharif gestationeerde *Forward Support Base (FSB)*. Dit logistieke steunpunt verzorgt ook de

ondersteuning van de niet-Duitse ISAF-eenheden die in RC-N zijn gestationeerd. Voorts heeft Duitsland vanaf juli 2008 de *Quick Reaction Force (QRF)* RC-N van de Noren overgenomen. Daarnaast dragen Duitse militairen in Kabul substantieel bij aan ISAF met een omvangrijk nationaal element en met stafofficieren bij het ISAF hoofdkwartier. De geleidelijke uitbreiding van de Duitse presentie in RC-N sinds 2003 tot aan het huidige aantal van ruim 3.400 militairen is – zo zou je kunnen betogen – ‘historisch’ gegroeid.

Het dreigingsniveau in RC-N is lager dan in RC-Z en RC-O. Desalniettemin vinden er ook in RC-N veiligheidsincidenten plaats, waaronder aanslagen met *Improvised Explosive Devices (IED's)* en raketbeschietingen. Vooral in de provincies Kunduz, Badakhshan en Baghlan is het onrustig. Daar bevinden zich *Opposing Military Forces (OMF)* en drugscriminelen die met regelmaat aanslagen plegen op ISAF-militairen en Afgaanse veiligheidstroepen. De veiligheidssituatie en de aanwezigheid van OMF zijn in Noord-Afghanistan onlosmakelijk verbonden met de papaverteelt. De papaverteelt in RC-N is het afgelopen jaar afgenomen.²⁰ Daarentegen is het aantal drugstransporten en drugslaboratoria in het noorden toegenomen. De transporten komen uit het zuiden van het land en verlaten Afghanistan via de noordgrens.

Veiligheid en stabiliteit zijn cruciaal voor het boeken van vooruitgang bij wederopbouw en versterking van het Afgaanse bestuur. Tegelijkertijd is goed bestuur een belangrijke voorwaarde voor de verbetering van de stabiliteit en veiligheid. Het primaire doel van de ISAF-missie is de Afgaanse overheid te assisteren zelf iets te doen aan de veiligheidsproblemen in het land. Capaciteitsvergroting bij het Afgaanse leger en politie zijn daarvoor een eerste vereiste. Naarmate de Afgaanse strijdkrachten beter getraind zijn en zelfstandiger kunnen opereren zullen ze meer op de voorgrond treden en krijgt veiligheid een Afgaanse gezicht. Het Duitse beleid is er dan ook op gericht de Afgaanse veiligheidsdiensten te assisteren naar meer zelfstandigheid in hun optreden ('Afgaaniseren'). Voor de ondersteu-

16 Duitse leiding over PRT Kunduz vanaf 30 december 2003; PRT Feysabad vanaf 1 oktober 2004.

17 De vijf PRT's in RC-N: PRT Mazar-e Sharif (geleid door Zweden); PRT Feysabad en PRT Kunduz (Duitsland); PRT Meymana (Noorwegen); PRT Pol-e Khomri (geleid door Hongarije; Nederland heeft van 1 oktober 2004 tot 14 september 2006 PRT Pol-e Khomri geleid).

18 De opleiding en ondersteuning van de Afgaanse veiligheidstroepen is het andere speerpunt.

19 Betrokken Duitse ministeries: Auswärtiges Amt, Bundesministerium der Verteidigung, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bundesministerium des Innern, Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft.

20 *Afghanistan Poppy Survey*, Rapport United Nations Office for Drugs and Crime (UNODC), augustus 2008.

ning en begeleiding van de Afghaanse strijdkrachten zet ISAF *Operational Mentoring and Liaison Teams* (OMLT's) in. Om het belang van een snelle Afghanisering te onderstrepen heeft Duitsland in 2008 besloten het aantal Duitse OMLT's in RC-N uit te breiden tot zeven. Duitsland levert daarmee een groot deel van de vijftien OMLT's die noodzakelijk zijn voor de opleiding en ondersteuning van het in het noorden gestationeerde *209 Afghan National Army (ANA) Corps*. Voorts ondersteunt Duitsland met personeel de opleidingen aan de Afghaanse Militaire Logistieke School in Kabul. Voor de Duitse OMLT's geldt, overigens evenals voor de overige Duitse eenheden, dat zij in beginsel optreden in het gebied van RC-N.

Hoewel de Duitse eenheden zijn geconcentreerd in het noorden van Afghanistan en Duitsland met een klein aandeel is vertegenwoordigd in Kabul, ondersteunt Duitsland de ISAF-missie met enkele eenheden die 'ISAF-breed' inzetbaar zijn. Zes Duitse Tornado-gevechtsvliegtuigen worden ingezet voor fotoverkenningsmissies. Daarnaast dragen Duitse C-160 Transall-transportvliegtuigen zorg voor een groot deel van de ISAF *Intra-Theatre Airlift Support* (ITAS).

FOTO BUNDESWEHR



Duitse militairen laden bouwhout voor de plaatselijke bevolking af in Mazar-e-Sharif

in Kandahar. Het gaat om een Duitse eenheid die momenteel deel uitmaakt van een NAVO Verbindingsbataljon en tijdelijk is ingezet op de ISAF-locatie in Kandahar. Voorts is de Duitse bijdrage niet met de gebruikelijke twaalf, maar met veertien maanden verlengd. Ten slotte is in het verlengingsbesluit, zoals gebruikelijk, een financiële paragraaf opgenomen. De Duitse militaire bijdrage is van oktober 2008 tot en met december 2009 begroot op 688 miljoen euro.

Verhoging personele bovengrens

Het medebeslissingsrecht van de Bondsdag over de deelname van Duitse militairen aan crisisbeheersingsoperaties is bij wet vastgelegd.²¹

ISAF-verlengingsbesluit van de Bondsdag

Wijzigingen op hoofdlijnen in het verlengingsbesluit

In hoofdlijnen blijft de Duitse ISAF-bijdrage met het verlengingsbesluit van 16 oktober 2008 onveranderd. Het Duitse zwaartepunt blijft in Noord-Afghanistan. De Duitse bijdrage is op een aantal punten in overeenstemming gebracht met de realiteit. Zo is de personele bovengrens verhoogd van 3.500 naar 4.500. Nieuw opgenomen in het verlengingsbesluit is de inzet van Duits verbindingspersoneel op de ISAF-locatie

Elk (verlengings)besluit over de deelname aan crisisbeheersingsoperaties bevat ten minste een bepaling over het maximum aantal uit te zenden militairen (de personele bovengrens).²² Vanaf 2002 is als gevolg van de uitbreiding van

21 Gesetz über die Parlamentarische Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland (Parlamentsbeteiligungsgesetz) van 18 maart 2005, § 1 (2): Der Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte außerhalb des Geltungsbereichs des Grundgesetzes bedarf der Zustimmung des Bundestages.

22 Parlamentsbeteiligungsgesetz, § 3 (2): Der Antrag der Bundesregierung enthält Angaben insbesondere über den Einsatzauftrag, das Einsatzgebiet, die rechtlichen Grundlagen des Einsatzes, die Höchstzahl der einzusetzenden Soldatinnen und Soldaten, die Fähigkeiten der einzusetzenden Streitkräfte, die geplante Dauer des Einsatzes, die voraussichtlichen Kosten und die Finanzierung.

de taken de ISAF-bovengrens voor de Duitse militairen jaarlijks verhoogd. Afwijking van de personele bovengrens is toegestaan bij rotaties. Tot aan het laatste verlengingsbesluit van oktober 2008 was de bovengrens van het aantal in Afghanistan in te zetten Duitse militairen vastgesteld op 3.500.

Duitsland heeft vorig jaar zijn troepenomvang aanzienlijk vergroot.²³ Deze extra inzet was noodzakelijk vanwege de gaten die andere ISAF-lidstaten veroorzaakten door de verplaatsing van hun troepen uit het noorden van Afghanistan naar andere delen van dat land.²⁴ Een neveneffect daarvan was overigens dat met de verplaatsing van niet-Duitse ISAF-eenheden het multinationale karakter van de ISAF-troepen in RC-N afnam.²⁵ Aangezien er geen landen bereid waren de personele leemtes met ISAF-

stan wordt ingezet. Door de Duitse troepenversterkingen in 2008 naderde de Bundeswehr de vastgestelde personele bovengrens van 3.500. Een aanpassing van de bovengrens leek dan ook onafwendbaar.

In juni 2008 informeerden de ministers van buitenlandse zaken en defensie, Steinmeier (SPD) en Jung de Bondsdag dat zij de bovengrens in oktober 2008 met duizend militairen wilden verruimen tot 4.500. De verhoging van de personele bovengrens tot 4.500 militairen betekende nadrukkelijk niet dat daadwerkelijk duizend extra militairen tot inzet komen. De verhoging was volgens beide ministers noodzakelijk om flexibiliteit te creëren bij het verlenen van steun in RC-N, zoals bijvoorbeeld bij de Afgaanse verkiezingen in 2009. Verder valt te denken aan extra ondersteuning voor de opleiding van de Afgaanse krijgsmacht en om daar waar nodig tijdelijk extra Duitse troepen in te kunnen zetten ter verbetering van de veiligheidssituatie. Overigens geldt ook voor deze extra tijdelijke troepenbijdrage dat de inzet beperkt is tot het gebied van RC-N. Na herschikking en vervanging van troepen van andere ISAF-landen in RC-N zouden van de duizend extra uit te zenden militairen er driehonderd daadwerkelijk worden ingezet. De flexibiliteit zit derhalve in het surplus van zevenhonderd.

De verhoging van de personele bovengrens was volgens Jung te compenseren door verlaging van de personele bovengrens van de Duitse deelname aan OEF. De personele bovengrens van OEF zou worden verlaagd van 1.400 naar achthonderd militairen. Na de bekendmaking van Steinmeier en Jung was er kritiek van de oppositie, vooral van de FDP, over het moment van verhogen van de bovengrens. De verhoging had, aldus de oppositie, veel eerder plaats moeten vinden aangezien de Duitse bijdrage in de zomer van 2008 de bovengrens naderde. Door de extra inzet vanaf 1 juli 2008 van de QRF in RC-N zou het aantal Duitse militairen in Afghanistan oplopen tot aan de bovengrens van 3.500 militairen. Tot aan het verlengingsbesluit van oktober 2008 zou de Bundeswehr worstelen met het probleem die bovengrens niet te overschrijden. De oppositie was bang

Duits militair optreden buiten RC-N en Kabul is slechts in uitzonderlijke gevallen mogelijk

troepen te vullen was de Bondsrepubliek als *lead nation* min of meer genoodzaakt met Duitse troepen in die vacatures te voorzien. Vermeldenswaard is daarbij de overname van de Quick Reaction Force. Eind 2007 gaven de Noren te kennen hun bijdrage aan de QRF in RC-N in de zomer van 2008 te willen beëindigen. Omdat geen enkele andere lidstaten de QRF wilde overnemen heeft de NAVO aan Duitsland gevraagd dit te doen. De minister van Defensie, Jung, heeft dit verzoek gehonoreerd. Duitsland kon als leidende natie eigenlijk ook niet achterblijven in RC-N. De QRF kan gelet op de aard van deze eenheid offensieve operaties uitvoeren. De oppositie heeft de minister vragen gesteld over het karakter van deze eenheid, maar achteraf gezien heeft de Bondsdag het besluit van Jung eenvoudig geaccepteerd. Jung heeft de Bondsdag overigens verzekerd dat ook voor de QRF geldt dat die uitsluitend in Noord-Afghani-

23 Het betreft een toename van ongeveer 500 Duitse militairen.

24 Deense, Noorse en Tsjechische militairen zijn uit RC-N teruggetrokken dan wel naar andere delen van Afghanistan verplaatst.

25 Behalve Duitsland zijn momenteel militairen uit onder meer België, Kroatië, Finland, Hongarije, Litauen, Noorwegen en Zweden in RC-N vertegenwoordigd.

dat het vasthouden aan de bovengrens onnodige bezuinigingen betekende op het personeel, waardoor de veiligheid in het geding zou komen. De discussie rond de personele bovengrens kreeg echter al snel een geheel andere wending toen aanvang juli 2008 berichten in de pers verschenen over de mogelijke bijdrage van NAVO-AWACS aan ISAF.²⁶

Inzet van AWACS

De NAVO vroeg haar lidstaten vorig jaar zomer in te stemmen AWACS van het bondgenootschap in te zetten ter vervanging van de Amerikaanse toestellen. Duitsland draagt met 30 procent aanzienlijk bij aan de personeelssterkte van de NAVO-AWACS. Voor de inzet van NAVO-AWACS is vanwege de Duitse personele deelname goedkeuring vereist van de Bondsdag. Aanvankelijk was de minister van plan de NAVO-AWACS-bijdrage op te nemen in het recent genomen ISAF-verlengingsbesluit. Daarvoor wilde de minister eerst de beslissing van de NAVO-Raad tot inzet van de NAVO-AWACS afwachten. De besluitvorming binnen de NAVO over de AWACS-inzet liet echter op zich wachten. Frankrijk blokkeert tot op heden de goedkeuring van de NAVO-Raad. Tot op het moment van het Duitse verlengingsbesluit had de NAVO-Raad dan ook nog niet het groene licht gegeven om AWACS in te zetten. De AWACS-inzet is daarom niet opgenomen in het recente Duitse ISAF-verlengingsbesluit. Indien de NAVO alsnog besluit AWACS in te zetten, zal de Bondsdag daarvoor een separaat goedkeuringsbesluit nemen. Tijdens het debat in de Bondsdag over het ISAF-verlengingsbesluit heeft de regering bij monde van minister Steinmeier al wel aangegeven voorstander te zijn van de inzet van NAVO-AWACS.

De oppositie heeft kritische vragen gesteld over de inzet van NAVO-AWACS. Winfried Nachtwei, Bondsdagafgevaardigde van de Groenen, vindt dat de inzet verder gaat dan het gebied van RC-N, dat het een vermenging van ISAF en OEF

FOTO BUNDESWEHR



De inwoners van Kabul zijn vertrouwd geraakt met de aanwezigheid van Duitse militairen

is en dat het mogelijk nog vergaande consequenties kan hebben vanwege mogelijke ondersteuning van AWACS aan militaire operaties in Pakistan en Iran. Hij vreest dat Duitsland stap voor stap in een situatie zou kunnen geraken waarvan op dat moment – juni 2008 – de gevolgen nog niet te overzien waren.

Gebied waar optreden mag

Het Bundesbeteiligungsgesetz bepaalt dat de Bondsdag bij zijn (verlengings)besluit over de inzet van Duitse militairen in het buitenland het gebied beschrijft waarbinnen de Duitse militairen mogen opgetreden.²⁷ Dat geldt dus ook voor ISAF. Het optreden van Duitse ISAF-militairen is beperkt tot de noordelijke regio in Afghanistan (RC-N) en Kabul. Inzet buiten RC-N en Kabul is slechts mogelijk als dit absoluut noodzakelijk is voor de taakvervulling van ISAF.²⁸ Onder deze noemer zijn eind vorig jaar tijdelijk Duitse mili-

26 'AWACS-Anfrage sorgt für Nervosität in Berlin' in: *Handelsblatt*, 11 juli 2008 en 'Streit über AWACS-Einsatz in Afghanistan' in: *Die Welt*, 30 juli 2008.
 27 Parlamentsbeteiligungsgesetz, § 3 Antrag; (1) Die Bundesregierung übersendet dem Bundestag den Antrag auf Zustimmung zum Einsatz der Streitkräfte rechtzeitig vor Beginn des Einsatzes. (2) Der Antrag der Bundesregierung enthält Angaben insbesondere über den Einsatzauftrag, das Einsatzgebiet, e.v.
 28 Verlengingsbesluit van de Bondsdag, nummer 16/10473: Deutsche Streitkräfte werden in den ISAF-Regionen Kabul und Nord eingesetzt. Darüber hinaus können sie in anderen Regionen für zeitlich und im Umfang begrenzte Maßnahmen eingesetzt werden, sofern diese Maßnahmen zur Erfüllung des ISAF-Gesamtauftrages unabweisbar sind.

tairen ingezet in de provincie Badghis in RC-W, in een gebied dat grenst aan RC-N. Deze ondersteuning diende om het gebied te zuiveren van OMF. Duits militair optreden buiten RC-N en Kabul vereist ministeriële goedkeuring.

Dat Duitsland zich richt op de noordelijke regio heeft een zuiver historische oorzaak. Zodra er sprake van was het ISAF-operatiegebied Kabul uit te breiden over de rest van het land, aan te vangen in het noorden, heeft Duitsland voor de uitbreiding in RC-N troepen ter beschikking gesteld. Sinds 2003 heeft Duitsland behoorlijk geïnvesteerd in de noordelijke regio en is daar niet alleen militair, maar ook civiel aanwezig. De Duitsers zijn inmiddels in Noord-Afghanistan vertrouwd met de omgeving en bij de bevolking. Omgekeerd geldt dat natuurlijk ook voor de Afghanen. In de ogen van de Duitsers is het dan ook vanzelfsprekend dat zij hun werkzaamheden in het noorden van Afghanistan voortzetten. Vanuit dat gezichtspunt is het dan ook te verklaren dat de Duitse politiek de Duitse aanwezigheid in het noorden niet wil verplaatsen naar een andere regio. Dit staat dus los van de discussie over de lastenverdeling gemeten naar hogere veiligheidsrisico's tussen de landen die meedoen aan ISAF. Ook in het nieuwe ISAF-verlengingsbesluit maakt de Bondsdag wederom duidelijk dat de Duitse militaire presentie geconcentreerd blijft in het noorden van Afghanistan.

De NAVO, maar ook de VS en Groot-Brittannië, hebben Duitsland met regelmaat verzocht zich meer te engageren in het zuiden en oosten van Afghanistan. Secretaris-Generaal van de NAVO Jaap de Hoop Scheffer vroeg op 13 september 2007 tijdens zijn bezoek aan Duitsland aan Merkel of Duitsland bereid was troepen in te zetten in het zuiden van Afghanistan. Duitsland wees deze verzoeken resoluut van de hand. Duitsland stond en staat op het standpunt dat het als derde grote troepenleverancier uitstekend werk verricht in het noorden van Afghanistan. Gesteund door de Bondsdag heeft de regering

te kennen gegeven deze bijdrage voor langere duur voort te willen zetten. Bondskanselier Merkel benadrukte dat je eenvoudigweg niet zomaar militairen uit het civiel-militair verband kunt halen en verplaatsen naar het zuiden. In het noorden hebben Duitse militairen opbouwwerkzaamheden verricht, contacten gelegd en vertrouwen gewekt. Dat laat je niet zomaar los, aldus Merkel.²⁹ Het verzoek van De Hoop Scheffer zette kwaad bloed bij de leden van de Bondsdag. Vooral de FDP vond dat De Hoop Scheffer zich met dit verzoek teveel als marionet van de Verenigde Staten en Canada gedroeg.

Geldigheidsduur Duits verlengingsbesluit

De goedkeuring van de Bondsdag voor deelname van Duitse militairen aan een missie is in tijd begrensd en geldt in de meeste gevallen voor de duur van een jaar. Dit betekent dat de Bondsdag jaarlijks beziet of militaire missies waaraan Duitse militairen deelnemen worden voortgezet. Dit geldt niet alleen voor de Duitse bijdrage aan ISAF, maar bijvoorbeeld ook voor OEF. Het ISAF-verlengingsbesluit waarmee de Bondsdag op 16 oktober instemde wijkt af van de gebruikelijke verlengingsduur van twaalf maanden en heeft een geldigheidsduur van veertien maanden. Daar zijn twee redenen voor. In het najaar van 2009 vinden in Duitsland Bondsdagverkiezingen plaats. Om de nieuw gekozen regering meer voorbereidings-tijd te gunnen bij de besluitvorming rond het volgende verlengingsbesluit is ervoor gekozen de geldigheidsduur te verlengen tot december 2009. Tevens heeft de regering daarmee verhinderd dat de Duitse bijdrage aan ISAF dit jaar één van de verkiezingsthema's wordt.

Beëindiging Duitse OEF-bijdrage in Afghanistan

Naast de verlenging van de Duitse ISAF-bijdrage beslist de Bondsdag jaarlijks over de verlenging van de Duitse deelname aan OEF. De Bondsdag heeft op 13 november 2008 de Duitse deelname aan OEF met dertien maanden verlengd.³⁰ Nieuw in het verlengingsbesluit is de beëindiging van de Duitse OEF-bijdrage in Afghanistan. Duitsland concentreert zich op de maritieme OEF-bijdrage in de zeeën rond het Arabisch schiereiland. Ter compensatie van de verhoging van het plafond voor ISAF verlaagde Duitsland

²⁹ 'Bundeswehr nach Süd-Afghanistan' in: *Die Welt*, 14 september 2007.

³⁰ Stemverhouding Bondsdag: 566 uitgebrachte stemmen; 428 vóór, 130 tegen en acht onthoudingen.

de bovengrens voor OEF van 1.400 naar 800. De reductie bij OEF lijkt overigens minder ingrijpend aangezien Duitsland momenteel met ongeveer 250 militairen bijdraagt aan OEF.³¹

Tot aan 2005 zijn Duitse militairen van het *Kommando Spezialkräfte* (KSK) onder OEF-vlag ingezet in Afghanistan. Met het nieuwe verlengingsbesluit is die bijdrage beëindigd. Dit neemt overigens niet weg dat het KSK niet meer inzetbaar is in Afghanistan. Een inzet van KSK blijft mogelijk in het kader van ISAF, maar dan uitsluitend in RC-N of Kabul. De OEF-bijdrage in Afghanistan is in Duitsland erg omstreven. De Bondsdag is van oordeel dat de Afghaan geen onderscheid kent tussen een OEF- en een ISAF-militair, en dat terwijl beide operaties in de kern sterk van elkaar verschillen. Het lijkt erop, aldus veel Bondsdagleden, dat beide missies steeds meer met elkaar versmelten (*OEFisierung der NATO-geführten ISAF-Operationen*). In die zin had de Bondsdag er geen moeite mee in te stemmen met de beëindiging van de Duitse OEF-bijdrage in Afghanistan.

Slot

Waar Duitsland zich vlak na de hereniging onthield van iedere vorm van het toepassen van militair geweld (*Nie wieder krieg*), is dit pacifistische standpunt in de loop van de jaren negentig verlaten en werd de toepassing van militair geweld in sommige gevallen juist noodzakelijk geacht (*Nie wieder Auschwitz*). Hierbij heeft ook de druk van bondgenoten op Duitsland een belangrijke rol gespeeld om meer verantwoordelijkheid te nemen en daarbij een passend militair aandeel te leveren. De terugkeer van militair geweld op het Europese continent, zo was de redenering, vroeg om een gepast militair antwoord. Andere landen accepteerden niet dat Duitsland een uitzonderingspositie opeiste. Ook het binnenlandse debat over de positie van Duitsland in het internationale systeem werd heviger. Anno 2009 is de Bundeswehr dan ook *eine Armee im Einsatz*.

De Duitse regering heeft met het recente verlengingsbesluit wederom kenbaar gemaakt dat de Bondsrepubliek zich zowel militair als civiel

concentreert op de wederopbouw in het noorden van Afghanistan. Duitsland investeert in het noorden. Daar zijn de Afghanen na jarenlange Duitse aanwezigheid vertrouwd geraakt aan onze oosterburen. In incidentele gevallen kunnen Duitse militairen buiten het gebied van RC-N en Kabul worden ingezet, na ministeriële goedkeuring, voor zover dit optreden in tijd en omvang begrensd is en noodzakelijk voor het welslagen van de gehele ISAF-operatie (*unabweisbar*).

Op de dag van het ISAF-verlengingsbesluit van de Bondsdag beheerste de kredietcrisis het nieuws. Van een breed maatschappelijk debat over de verlengde bijdrage in Afghanistan is in Duitsland geen sprake geweest. De media heeft geen noemenswaardige aandacht geschonken aan het verlengingsbesluit. Behoudens de verwachte protesten van de socialistische *Linke* stemde de Bondsdag in overgrote meerderheid met de verlenging in. Het volgende ISAF-verlengingsbesluit wordt eind 2009 genomen door een nieuw gekozen Bondsdag. Het is afwachten of de nieuwe Duitse volksvertegenwoordiging bereid is de huidige Afghanistan-politiek, ingezet in 2002, voort te zetten. ■

31 De Duitse OEF deelname bestaat momenteel uit een fregat.