

1.6. Acht Jahre nach der Invasion. Eine Zwischenbilanz

Arvid Bell

Im Jahre neun nach der Entmachtung der *Taliban* kam die Staatengemeinschaft im Januar 2010 zu einer Afghanistankonferenz in London zusammen, um die Übergabe der Verantwortung in afghanische Hände zu planen. Wie die Zwischenbilanz des internationalen Engagements ausfällt, hängt maßgeblich davon ab, welchen politischen Zielen man Priorität einräumt. Grob lassen sich folgende Begründungszusammenhänge identifizieren, die seit 2001 von verschiedenen Akteuren als Legitimation oder Ziel der Intervention in Afghanistan angegeben wurden und werden:

1. der Kampf gegen den internationalen Terrorismus im sogenannten *War on Terror*, konkret die Zerschlagung von *al-Qaida*;
2. die Stabilisierung des Landes und die Schaffung von Sicherheit;
3. die Durchsetzung von Demokratie und Menschenrechten, insbesondere von Frauenrechten; sowie
4. der zivile Aufbau und die Entwicklung.

Das international unterstützte *State-Building* kann als Querschnittsaufgabe, diese Ziele zu erreichen, betrachtet werden. Mit diesen waren stets spezifische strategische Erwägungen der intervenierenden Staaten verknüpft, wie z. B. bündnispolitische Verpflichtungen.

Seit 2001 gab es wechselnde Begründungen, die Intervention zu legitimieren, ohne dass je eine langfristige internationale Strategie die Ziele und ihre Rangfolge klar formulierte. Im Rückblick kann man vier Phasen identifizieren: erstens die Vertreibung von *al-Qaida* und *Taliban* nach der Intervention 2001, zweitens der 2001/2002 anlaufende Prozess des Staatsaufbaus und der Demokratisierung, drittens die Krise dieses Unterfangens und die Verlagerung auf Stabilisierung und traditionelle *Counterinsurgency* seit etwa 2007, viertens die Phase seit dem Strategiewechsel der USA 2009/2010.

Im Folgenden wird eine nach den vier strategischen Zielkomplexen getrennte Bilanz gezogen, anhand derer sich eine Reihe strategischer Grundprobleme verdeutlichen lassen.

War on Terror

Ursprüngliches Ziel der Intervention war, *al-Qaida* in Afghanistan zu zerschlagen. Auslöser waren die Terroranschläge in New York und Washington am 11. September 2001. Da die in Afghanistan herrschenden radikal-islamistischen *Taliban* sich weigerten, Osama bin Laden und andere Führer der *al-Qaida* auszuliefern, begannen die USA am 7. Oktober 2001 im Rahmen der *Operation Enduring Freedom* (OEF) mit Angriffen auf Ziele in Afghanistan. Die Ausbildungslager des Terrornetzwerkes *al-Qaida*, das umgehend der Urhebererschaft für die Terroranschläge bezichtigt wurde, sollten zerstört werden. Die USA stützten sich dabei auf die Resolution 1368 des UN-Sicherheitsrates, die die Anschläge vom 11. September verurteilt und als Bedrohung des Weltfriedens klassifiziert sowie das Recht der USA auf Selbstverteidigung anerkennt, nicht jedoch ausdrücklich militärische Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII der UN-Charta gegen Afghanistan autorisiert.

Unterstützt von der Nordallianz, einem Zweckbündnis verschiedener mit den *Taliban* verfeindeter *Warlords*, gelang es den USA rasch, die *Taliban* zu entmachten. Im Dezember 2001 wurde mit dem Petersberg-Prozess ein erster Fahrplan für Demokratisierung und Wiederaufbau in Afghanistan in die Wege geleitet. Das Petersberger Abkommen schuf zugleich die Voraussetzungen, um eine internationale Truppe nach Kapitel VII der UN-Charta zu mandatieren, was am 20. Dezember 2001 mit der Resolution 1386 des UN-Sicherheitsrates erfolgte. Die *International Security Assistance Force* (ISAF) hatte den Auftrag, die neue afghanische Interimsverwaltung dabei zu unterstützen, Sicherheit in der afghanischen Hauptstadt Kabul zu gewährleisten. Doch wurde die US-geführte *Operation Enduring Freedom* nicht eingestellt, sodass nun zwei verschiedene Missionen in Afghanistan operierten, die sich in der Rechtsgrundlage, im Vorgehen und in ihren Zielvorgaben deutlich unterschieden: Einerseits eine auf das Selbstverteidigungsrecht nach Art. 51 der UN-Charta gegründete, von den USA angeführte Truppe zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus, andererseits eine vom UN-Sicherheitsrat mandatierte Mission, die der afghanischen Übergangsverwaltung, später der Regierung, helfen sollte, Sicherheit und Autorität im Lande durchzusetzen. Damit wurde ein zentraler Zielkonflikt nicht strategisch debattiert und aufgelöst, sondern institutionalisiert.

Ein Erfolg im *War on Terror* ist praktisch nicht messbar. Im Unterschied zu konventionellen Kriegen kann der „Krieg“ gegen den internationalen Terrorismus militärisch nicht gewonnen werden, weil kein Staat jemals völlig gegen terroristische Attacken gefeit sein wird. Trotzdem gibt es einige Teilerfolge im

Krieg gegen *al-Qaida* in Afghanistan: Das Land ist heute kein Rückzugsraum mehr für das Terrornetzwerk und seine dortigen Ausbildungslager sind zerstört. Allerdings operiert *al-Qaida* mittlerweile in vielen anderen Ländern und kann nicht als besiegt betrachtet werden. Angesichts der enormen Aufwendungen für OEF in Afghanistan stellt sich zudem die Frage, ob militärische Terrorismusbekämpfung ein erfolversprechender Weg ist oder ob nicht zivile Mittel effizienter und nachhaltiger wirken und zudem weniger unschuldige Opfer fordern würden. Die USA haben von 2001 bis 2009 insgesamt 227 Milliarden US-Dollar für den Krieg in Afghanistan ausgegeben¹ und bereits 2002 hatte die Zahl der durch „Kollateralschäden“ der Interventionstruppen getöteten Zivilisten die Zahl der Opfer der Anschläge vom 11. September überschritten.²

Als ein schwerer Fehler, sowohl im Blick auf den Erfolg im *War on Terror* als auch für die Entwicklung in Afghanistan, erwies sich der Entschluss der US-Regierung unter George W. Bush, 2003 in den Krieg gegen den Irak zu ziehen. Dies führte zu einer Verlagerung von Ressourcen und Aufmerksamkeit weg vom Hindukusch hin an Euphrat und Tigris. Die Invasion wirkte als Rekrutierungsbeschleuniger für *al-Qaida* und war für den Kampf gegen den militanten Islamismus kontraproduktiv. Nicht zuletzt erschütterte der völkerrechtswidrige Krieg weltweit das Vertrauen in die USA und deren Ansehen, besonders in muslimischen und arabischen Ländern.

Dies erleichterte es militanten Islamisten, Afghanistan- und Irakkrieg als Teile eines großen amerikanischen Kreuzzuges darzustellen, der gegen den Islam gerichtet sei. Die martialische Rhetorik des damaligen US-Präsidenten Bush, der selbst von einem „Kreuzzug“ sprach, goss Wasser auf die Mühlen anti-amerikanischer Propaganda. Zum *War on Terror* gehören zweifelsohne auch die von den USA begangenen Menschenrechtsverletzungen in Guantánamo, Abu-Ghraib und Bagram, um nur einige zu nennen. Somit fällt die Bilanz des *War on Terror* nüchtern aus: Der erfolgreichen Vertreibung von *al-Qaida* aus Afghanistan stehen Tausende von Toten, Milliarden von US-Dollar an Kosten und die ruinierte Glaubwürdigkeit der USA gegenüber.

1 Amy Belasco: *The Cost of Iraq, Afghanistan, and Other Global War on Terror Operations Since 9/11*, Congressional Research Service, Washington, D.C., 2009, S. 2.

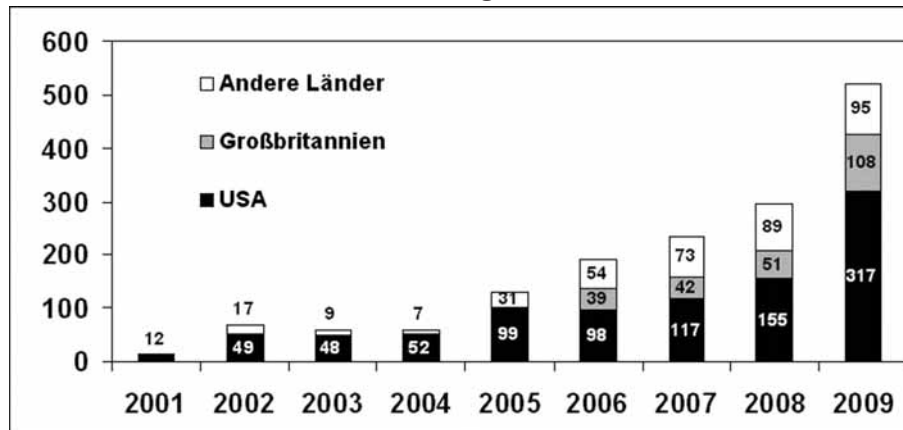
2 Louise Richardson: *Was Terroristen wollen. Die Ursachen der Gewalt und wie wir sie bekämpfen können*, Bonn 2007, S. 252.

Stabilisierung und Sicherheit

Von 2003 bis 2006 wurde das Mandat der ISAF, deren Führung 2003 die NATO übernommen hatte, sukzessive auf alle Teile Afghanistans ausgeweitet, was mit einer Erhöhung der Truppenstärke und der Etablierung von *Provincial Reconstruction Teams* (PRTs) in allen Regionen des Landes einherging (vgl. Beitrag 1.2.). Vor allem im Süden und Osten des Landes, wo die NATO offensiv vorging, traten die strategischen Widersprüche der nebeneinander agierenden OEF- und ISAF-Missionen zutage. In Helmand, Kandahar und anderen Provinzen standen die internationalen Truppen im Krieg mit der bewaffneten Opposition. Diese setzte sich aus afghanischen und ausländischen *Taliban*, Dschihadisten unterschiedlicher Herkunft, lokaler Drogenmafia, Kriminellen und anderen nichtstaatlichen Gewaltakteuren zusammen.

Wenn auch die Lage im Norden, wo die Bundeswehr stationiert ist, weitaus ruhiger war als entlang des „Paschtunengürtels“ im Süden und Osten, waren OEF und ISAF ab 2005 landesweit zunehmend in Kampfhandlungen verwickelt. Die Verluste der internationalen Truppen verdoppelten sich 2005 im Vergleich zum Vorjahr und nahmen seitdem jedes Jahr zu.

Abb. 1: Verluste von OEF und ISAF in Afghanistan



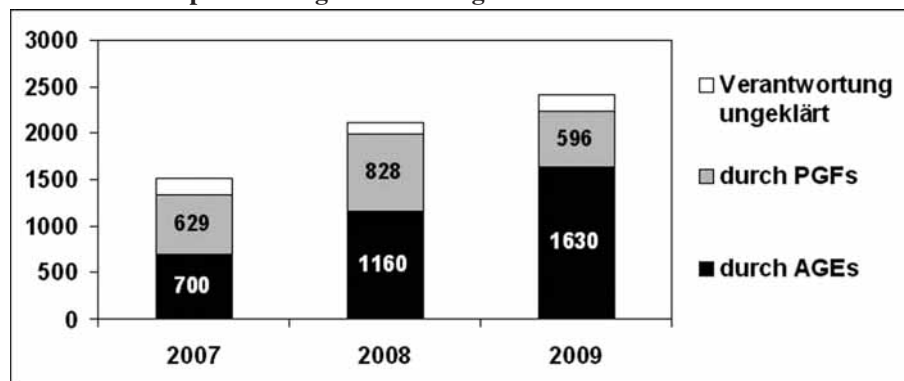
Quelle: Michael White: *Operation Enduring Freedom. Coalition Military Fatalities By Year*, Stone Mountain 2010, <http://www.icasualties.org/oef>.

Zwar hatten die Aufständischen der modernen westlichen Kriegstechnik wenig entgegenzusetzen, doch zeigte ihre Guerillataktik Wirkung. Die steigenden Verluste bei scheinbar ausbleibendem Erfolg der Mission ließen die Akzeptanz des Afghanistaneinsatzes in den truppenstellenden Ländern erodieren – und erst recht in der afghanischen Bevölkerung. Diese geriet besonders im Süden

des Landes zwischen die Fronten von ISAF und „Antiterrorkriegern“ der OEF einerseits und bewaffneter Opposition andererseits, anstatt von Wiederaufbau und Stabilisierung profitieren zu können.

So stieg auch die Zahl der zivilen Opfer, für die sowohl die bewaffnete Opposition als auch die internationalen Streitkräfte verantwortlich sind, kontinuierlich an. Seit 2009 ist allerdings eine neue Entwicklung zu beobachten: Obwohl die Zahl der zivilen Opfer insgesamt zunahm, ging die Zahl der durch ausländische Truppen und afghanische Sicherheitskräfte getöteten Zivilisten zurück.

Abb. 2: Zivile Opfer des Afghanistankrieges



Anzahl der zivilen Opfer in Afghanistan durch „anti-government elements“ (AGEs, schwarz) und „pro-government forces“ (PGF, grau) 2007, 2008 und 2009. Quellen: UNAMA: Afghanistan. Annual Report on Protection of Civilians in Armed Conflict, 2008, Kabul 2009, S. 13/14; UNAMA: Afghanistan. Annual Report on Protection of Civilians in Armed Conflict, 2009, Kabul 2010, S. 6.

Die Anzahl der getöteten US-Soldaten hat sich in denselben drei Jahren mehr als verdoppelt. Der Grund dafür ist, dass die USA dem Schutz der Zivilbevölkerung einen höheren Stellenwert eingeräumt haben – ein Element des Strategiewechsels, der von den anderen Staaten auf der Londoner Konferenz im Wesentlichen übernommen wurde (vgl. Beitrag 1.3.).

Immer mehr internationale Truppen, aber Probleme beim Polizeiaufbau

Im Februar 2010 zählte die ISAF Angaben der NATO zufolge rund 86.000 Männer und Frauen. Die größten der 43 Truppensteller sind die USA mit rund

47.000 Soldaten, gefolgt von Großbritannien mit 9.500 und Deutschland mit 4.415.

Hinzu kommen um die 30.000 US-Soldaten im Rahmen von OEF. Zusammen mit der für 2010 geplanten Aufstockung von ISAF um 39.000 NATO-Soldaten, davon 30.000 durch die USA, wird die Zahl der ausländischen Truppen auf über 150.000 ansteigen. Die *Afghan National Army* (ANA) soll von derzeit um die 100.000 Soldaten auf 171.600 im Jahr 2011 wachsen, die afghanische Polizei auf 134.000 Polizisten. Nimmt man die große Anzahl privater Sicherheitsfirmen im Land und die bewaffneten lokalen Milizen hinzu, so bedeutet dies eine enorme Militarisierung der Gesellschaft. Die afghanischen Sicherheitskräfte sollen in den kommenden fünf Jahren die Verantwortung für die Sicherheit im ganzen Land übernehmen, was die NATO durch Training, Ausbildung und Ausstattung vorbereiten soll.

Ein Schlüssel zur Stabilisierung des Landes ist – neben der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung – die Reform des Sicherheitssektors. Doch steht der Aufbau der *Afghan National Police* (ANP) vor gewaltigen Problemen: Allein im Jahr 2008 wurden 1.290 Polizisten getötet und 2.393 verwundet.³ Bis 2007 war Deutschland für die ANP verantwortlich, seither ist es die Europäische Union. Deren EUPOL-Mission hat mit enormen Schwierigkeiten zu kämpfen: Das Mandat ist unzureichend, ihre Kompetenzen vor Ort sind eingeschränkt und die nur 400 geplanten Polizisten den Herausforderungen nicht gewachsen. Da der Auslandseinsatz für Polizisten freiwillig ist, kommt oft nicht einmal diese Zahl zustande. Deshalb wird die Polizeiausbildung zunehmend von privaten US-Sicherheitsfirmen übernommen.

Aufgrund des Einsatzrisikos und der schlechten Bezahlung ist der Polizeiberuf in Afghanistan nicht attraktiv. Viele Polizisten sind korrupt, in Drogengeschäften verwickelt oder laufen zu den *Taliban* oder lokalen Machthabern über – oder stehen gleichzeitig sowohl bei letzteren als auch bei der ANP im Dienst. Dies delegitimiert die ANP in den Augen der Bevölkerung und beschädigt das Ansehen des Staates.

Die Sicherheitslage in Afghanistan ist insgesamt äußerst instabil, auch wenn es große Unterschiede zwischen den Regionen gibt. Mit dem geplanten Einbinden zentraler Aufständischer könnte die Stabilisierung vorankommen, doch das Verhalten der pakistanischen *Taliban* und anderer nicht an Verhandlungen beteiligter Gewaltakteure bleibt ungewiss. Auch steht noch keineswegs fest, ob der Strategiewechsel der USA mehr Sicherheit bringt oder ob er die

³ Cornelius Friesendorf: Gefährliche Gemengelage: Polizei, Militär und Probleme der Sicherheitssektorreform in Afghanistan, HSFK-Standpunkt 4/2009, Frankfurt am Main 2010, S.1.

Gewaltspirale weiter anheizt. Mitentscheidend wird sein, wie NATO und afghanische Regierung mit dem kleinen Zeitfenster für Entwicklungs- und Legitimitätsfortschritte, das sich möglicherweise in den nächsten Monaten öffnet, umgehen werden.

Demokratie und Menschenrechte

Einen demokratischen *State-Building*-Prozess in Afghanistan mit militärischer Absicherung hat die Bush-Regierung weder gewollt noch konzeptionell vorbereitet. Während sich die USA dem Irak zuwandten, wurden in Afghanistan wichtige Entscheidungen getroffen: Mit der *Emergency Loya Jirga* und der *Constitutional Loya Jirga* war 2002/2003 eine erste Übergangsregierung mit dem Paschtunen Hamid Karzai an der Spitze etabliert sowie eine Verfassung verabschiedet worden. 2004 gewann Hamid Karzai die Präsidentschaftswahlen, 2005 wurde das Parlament gewählt. Von diesem demokratischen Konstituierungsprozess blieben die *Taliban* ausgeschlossen, nicht jedoch bekannte *Warlords* und Drogenbarone. Das stieß schon damals auf mahnende Kritik,⁴ denn was aus Gründen der Stabilität politisch opportun schien, konterkarierte die Ideale von Demokratie und Menschenrechten. Auf dem jungen, sich demokratisierenden Staat lastete also von Anfang an eine schwere Hypothek.

Die erwähnten Probleme im Zusammenhang mit der Polizei – Parteilichkeit, Korruption, mangelhafte Ausbildung – gelten auch für andere Institutionen, insbesondere für die Justiz. Mit Parlament, Präsidentenamt und anderen Institutionen ist das *State-Building* in Afghanistan zwar vorangekommen, doch schlägt sich das nicht in Autorität und Legitimität des Staates nieder. In weiten Teilen des Landes ist der Zentralstaat nicht präsent. Die zentralistische Präsidialdemokratie trägt den ausgeprägt dezentralen Loyalitäts- und Legitimitätsstrukturen Afghanistans zu wenig Rechnung. Die Zivilgesellschaft, die eigentlich die Institutionen tragen müsste, ist viel zu schwach und identifiziert sich zumeist nicht mit dem Zentralstaat. Der bestehende Modernisierungskonflikt zwischen Stadt und Land wird durch diese ungleichgewichtige staatliche Präsenz noch verschärft.

Die Einbindung von *Warlords* und die Fälschungen bei den letzten Präsidentschaftswahlen haben die Akzeptanz der Regierung und damit die Demokratie in Afghanistan schwer beschädigt. Nun droht der sich abzeichnende Deal mit der bewaffneten Opposition dies sogar noch zu verstärken. Der Reinte-

⁴ Siehe z.B. „Afghanische Opposition in Deutschland warnt vor Pakt mit der Nordallianz“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 8.11.2001.

grationsplan von Präsident Karzai sieht direkte Verhandlungen mit Führern relevanter bewaffneter Oppositionsgruppen vor: Gulbuddin Hekmatyar (*Hezb-e Islami*), Jalaluddin Haqqani (*Haqqani*-Netzwerk) und Mohammed Omar (afghanische *Taliban*). Auch wenn sich Karzai noch nicht zu konkreten Schritten geäußert hat, so ist doch wahrscheinlich, dass er die Aufständischen mithilfe von Zugeständnissen und Posten einbinden will. Den zahlreicheren „Fußtruppen“ sollen finanzielle Anreize und ein speziell auf sie abgestimmtes Aussteigerprogramm das Niederlegen der Waffen schmackhaft machen. Das Abschlusskommuniqué der Londoner Konferenz nennt als Bedingungen für eine Reintegration die Absage an Gewalt und das friedliche Verfolgen politischer Ziele, das Respektieren der in der afghanischen Verfassung verankerten Werte und Normen sowie den Abbruch aller Verbindungen zu *al-Qaida* und anderen terroristischen Gruppen.

So richtig Waffenstillstands- und Friedensverhandlungen auch sind, so ist doch fraglich, wie wirksam ein solcher Deal sein wird: Diejenigen, die aus ideologischen Gründen kämpfen, werden sich kaum mit Posten, Geld oder anderen materiellen Anreizen „überzeugen“ lassen, sondern bestenfalls vorgeben, sich eingliedern zu lassen, tatsächlich aber ihrer bewaffneten Gruppe loyal bleiben. Umgekehrt könnten diejenigen, die sich den bewaffneten Kräften aus materiellen Gründen anschlossen, leichter und glaubwürdiger eingebunden werden, wenn sie für sich und ihre Familien Sicherheit und eine wirtschaftliche Perspektive sehen. Dazu bedarf es aber mehr echter und langfristiger Aussteigerprogramme, nämlich international gestützter wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung gerade in ländlichen Regionen, und insbesondere Bildungs- und Berufsangebote für junge Menschen.

Es ist zwar grundsätzlich richtig, eine Verhandlungslösung als Alternative zum Krieg anzustreben. Auch ist es das Wesen von Friedens- oder Waffenstillstandsverhandlungen, dass sie zwischen gegnerischen Parteien stattfinden. Legitimationsgrundlage einer umfassenden Verhandlungslösung sollte aber kein *Dirty Deal*, sondern ein innerafghanischer Versöhnungsprozess sein – ein enorm schwieriges Unterfangen. Nach Jahrzehnten von Krieg und Bürgerkrieg gibt es kaum mehr national relevante Akteure, die nicht durch begangene Gewalttaten belastet wären. Statt in einem *Dirty Deal* diese Situation fortzuschreiben, müssten die schwachen demokratischen Kräfte in der Zivilgesellschaft gestärkt werden. Für einen auf Gerechtigkeit gründenden Frieden ist dies unerlässlich.

Was Menschen- und insbesondere Frauenrechte betrifft, wird es auf die Details der Verhandlungen ankommen. Sollten die laut Verfassung garantierten Rechte von Frauen, auf die diese sich z. B. in Gerichtsverhandlungen beru-

fen können, beschnitten werden, wäre dies ein hoher Preis für eine Stabilisierung. Innerer Frieden wird nicht in erster Linie durch mehr Sicherheit erreicht, sondern vor allem durch mehr Gerechtigkeit. Kritisch ist deshalb das *National Reconciliation, General Amnesty and National Stability Law* zu bewerten, das nach einigem Tauziehen im Dezember 2009 offiziell verkündet wurde. De facto garantiert es bewaffneten Akteuren Amnestie im Tausch gegen ihre Eingliederung in den „Versöhnungsprozess“, und zwar selbst jenen, die sich schlimmster Menschenrechtsverletzungen schuldig gemacht haben. Nach acht Jahren Demokratisierung deutet sich also ein Deal „Menschenrechte für Stabilität“ an, obwohl Frieden durch Gerechtigkeit gefragt wäre.

Ziviler Aufbau und Entwicklung

Laut einer aktuellen OXFAM-Studie sehen 70 Prozent der Afghanen Arbeitslosigkeit und Armut als Hauptursache der Gewalt in ihrem Land, 48 Prozent nennen Korruption und schlechte Regierungsführung, 36 Prozent die *Taliban*, 25 Prozent andere Länder, je 18 Prozent *al-Qaida* und die internationalen Truppen, 17 Prozent fehlende internationale Hilfe, 15 Prozent die *Warlords* und 14 Prozent kriminelle Gruppen.⁵

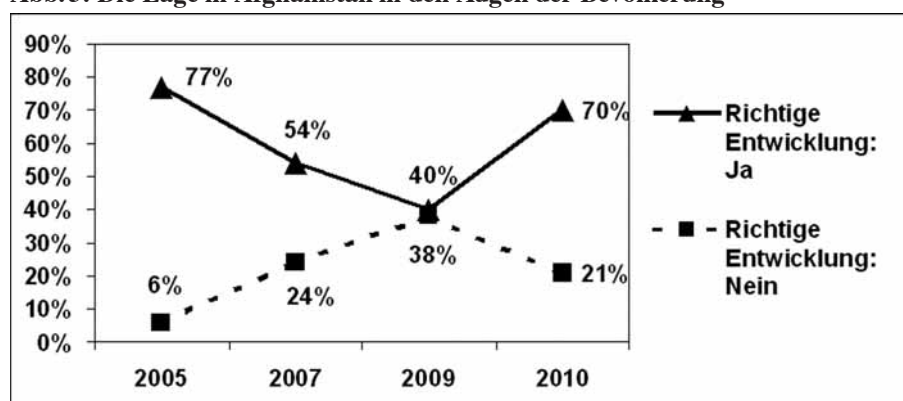
2001 war Afghanistan nach jahrzehntelangem Krieg und Bürgerkrieg so zerstört, dass die Rede vom *Wiederaufbau* geradezu euphemistisch ist. Heute gibt es durchaus Fortschritte zu verzeichnen, vor allem in den Bereichen Infrastruktur, Stromversorgung, medizinische Grundversorgung, Bildungszugang und Medienfreiheit, wenn auch die Kluft zwischen Stadt und Land sowie zwischen den Regionen riesig ist. Im internationalen Vergleich steht Afghanistan schlecht da: In dem vom UNDP berechneten *Human Development Index* liegt es auf Platz 181 von 182, im *Human Poverty Index* auf Platz 135 von 135. Das Bruttosozialprodukt ist in den letzten Jahren stark gestiegen; damit liegt Afghanistan jetzt mit 1.054 US-Dollar pro Kopf immerhin auf Platz 164 von 181 verglichenen Ländern. Mit einer durchschnittlichen Lebenserwartung von 44 Jahren belegt Afghanistan den vorletzten Platz von 151 Staaten. Sehr schlecht steht es auch mit dem Zugang zu sauberem Trinkwasser und mit dem *Gender Development Index*, der die Lage von Frauen bewertet: In beidem landet Afghanistan auf dem letzten Platz der 150 bzw. 155 vom UNDP verglichenen Länder.⁶ Laut *Transparency International* ist Afghanistan das zweitkor-

5 OXFAM: *The Cost of War. Afghan Experiences of Conflict, 1978 – 2009*, Boston 2009, S.46.

6 UNDP: *Human Development Report 2009. Afghanistan*, New York 2010, http://hdrstats.undp.org/en/countries/country_fact_sheets/cty_fs_AFG.html

rupteste Land der Welt.⁷ Die Arbeitslosigkeit liegt bei mindestens 40 Prozent,⁸ was angesichts des großen Anteils junger Menschen an der Bevölkerung ein enormes soziales Problem darstellt. Hinzu kommt eine Alphabetisierungsquote von nur 28 Prozent. Die Bedeutung der Perspektivlosigkeit unter afghanischen Jugendlichen für den Afghanistankonflikt wird oft unterschätzt. Bildungsangebote und Beschäftigungsmöglichkeiten müssen deshalb von Kabul in die ländlichen Regionen getragen werden, um Entwicklungserfolge in der Breite erzielen zu können. Ein weiteres Problem ist der Rückfluss geleisteter Hilfsgelder an die Geberstaaten: Nach Angaben des *Agency Co-ordinating Body for Afghan Relief* (ACBAR) sind bis heute nur 15 Milliarden der vor sieben Jahren versprochenen 25 Milliarden US-Dollar an internationaler Hilfe nach Afghanistan geflossen, und davon wiederum gingen 40 Prozent an Firmen, Consultants oder Entwicklungshelfer der Geberländer zurück.

Abb. 3: Die Lage in Afghanistan in den Augen der Bevölkerung



„Geht die Entwicklung Ihres Landes in die richtige Richtung?“ Quelle: ABC/ARD/BBC: Afghanistan-Umfrage 2010, Hamburg 2010, http://service.tagesschau.de/infografik/deutschlandtrend/index.shtml?AfghanistanUmfrage_2010.

Trotz gravierender Probleme betrachtet die Mehrheit der afghanischen Bevölkerung den Aufbau- und Stabilisierungsprozess laut einer Umfrage von ABC, BBC und ARD nicht als gescheitert. Wichtiger Indikator ist das Vertrauen, das nach anfänglich großen Hoffnungen in internationale Unterstützung bis 2009 deutlich zurückging. Im Jahr 2010 aber kam es zu einer Trendumkehr: 70 Prozent der Befragten sagten, dass sich ihr Land in die richtige Richtung bewege, auch wenn Umfragen in Afghanistan mit Vorsicht zu genießen sind.

7 Transparency International: Corruption Perceptions Index 2009, Berlin 2009, <http://www.transparency.de/Tabellarisches-Ranking.1526.0.html>.

8 CIA: The World Factbook: Afghanistan, Washington, D.C. 2010, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/af.html>.

Strategischer Dissens: Das Phänomen „Moving target“

Ein Grundproblem in den vergangenen Jahren war der internationale strategische Dissens in der Afghanistanfrage, da bei den verschiedenen Missionszielen unterschiedliche Prioritäten bestanden. So forderte die Einsatzwirklichkeit mehrmals, die internationale Mission zu transformieren, ohne dass dem eine Analyse und Strategie von UNO oder NATO vorangegangen wären. Nachdem *Taliban* und *al-Qaida* vertrieben waren, strömten Hunderte NGOs ins Land, um sich an Aufbau und demokratischem *State-Building* zu beteiligen. Gleichzeitig führten die USA mit OEF einen davon losgelösten Antiterrorkrieg mit schweren Folgen für die Zivilbevölkerung besonders im Süden und Osten des Landes. Während sich die Sicherheitslage im Süden dramatisch verschlechterte, blieb sie im Norden zunächst vergleichsweise ruhig, ohne dass man diese Chance für eine zivile Aufbauoffensive nutzte. Nachdem die bewaffnete Opposition erstarkte, verlagerte sich der Schwerpunkt der internationalen Mission aufs neue, diesmal weg von der Demokratisierung hin zu einer schnellen Stabilisierung. Auch die jüngste Transformation der Mission, nämlich der beschleunigte Aufbau von Sicherheitsinstitutionen, um den Abzug der NATO vorzubereiten, ist weniger die Konsequenz einer langfristigen Strategie denn das Ergebnis des Zugzwangs, unter dem die Allianz angesichts der politischen Rahmenbedingungen steht.

Dem jüngsten Strategiewechsel der USA liegt nun, anders als bisher, eine Bilanzierung des bisherigen Engagements zugrunde. Der Obama-Regierung ist positiv anzurechnen, dass sie zum ersten Mal verschiedene Szenarien für Afghanistan durchgespielt, strategisch diskutiert und darauf aufbauend entschieden hat (vgl. Beitrag 1.3.). Deutschland passte sich an die vorgegebene Strategie an, eigene Initiativen fehlten weitgehend. Doch auch wenn die ISAF-Mission, zumal der deutsche Beitrag, ursprünglich ein Stabilisierungseinsatz sein sollte, ist die Bundeswehr heute de facto zur Konfliktpartei in einer kriegerischen Auseinandersetzung geworden. Eine offene und ehrliche Debatte über die Konsequenzen der Transformation dieser Mission ist deshalb überfällig.

Unterschätzte Herausforderung

Die Politik muss sich die Frage gefallen lassen, ob sie nicht die Dimension der Herausforderungen in Afghanistan unterschätzt hat. Zwar wurden *State-Building*-Konzepte entwickelt und teilweise umgesetzt, doch hat man dabei kulturelle, regionale und sonstige konfliktspezifische Herausforderungen zu gering veranschlagt: So ist Afghanistan 60-mal so groß und hat eine 15-mal

so große Bevölkerung wie das Kosovo, wo UNO, EU und NATO Erfahrungen mit militärisch abgesichertem Wiederaufbau sammeln konnten – und selbst dort ist der Konflikt nicht gelöst. Hinzu kommt, dass eine Integrationsperspektive, wie sie die EU dem Balkan bietet, für Afghanistan fehlt, und regionale Akteure zu wenig eingebunden wurden.

Die gesamte Region ist nach wie vor höchst instabil und wird auch in den kommenden Jahren internationale Unterstützung benötigen. Ein Schlüssel für die Stabilisierung der Region ist eine friedliche Entwicklung in Pakistan (vgl. Beitrag 1.4.). Die USA und andere NATO-Staaten, aber auch die Nachbarländer sowie Russland und Indien verfolgen in Afghanistan eigene geostrategische Interessen. Sie sind zwar nicht, wie manche verkürzten Analysen nahelegen, der einzige Konfliktmotor, dürfen jedoch auch nicht aus dem Blick geraten und müssen in einer regionalen Friedenslösung berücksichtigt werden. Für die NATO entwickelte sich Afghanistan mehr und mehr zu einem Konflikt, in dem auch ihr Ruf auf dem Spiel steht. In Deutschland wurde der Afghanistaneinsatz stark mit bündnispolitischen Verpflichtungen begründet. Dies hat allerdings nicht dazu geführt, dass strategische Differenzen in der NATO offen ausgetragen worden wären.

Nationale Sicherheitsinteressen versus UN-Mission

Der ISAF-Einsatz wirft die Frage auf, inwieweit die traditionellen innenpolitischen Begründungen von Militäreinsätzen, die auf nationale Interessen rekurren, internationale UN-mandatierte Missionen konterkarieren. Deren Grundgedanke basiert anders als nationale Kriege auf internationaler Verantwortung und der Gewährleistung von Frieden und internationaler Sicherheit mit einem Schwerpunkt auf *Human Security*. Ein grundsätzlicher Widerspruch in der Legitimation der internationalen Afghanistanmission besteht jedoch darin, dass diese universalistische Begründung für die Intervention 2001 ausdrücklich nicht gewählt wurde, sondern damals – auch in der deutschen Debatte – sicherheits- und bündnispolitische Eigeninteressen der Intervenierenden den Ausschlag gaben. 2002 erlangte die Rede von Deutschlands Sicherheit, die am Hindukusch verteidigt werde, zweifelhafte Berühmtheit.

Diejenigen, die den Afghanistaneinsatz ihres Militärs mit eigenen Sicherheitsinteressen („terroristische Bedrohung bekämpfen“) begründeten, geraten nun aber in Erklärungsnot, wenn *al-Qaida* zwar vertrieben wurde, sich aber eine wenig demokratische und korrupte Regierung anschickt, in einem *Dirty Deal* Menschenrechte und demokratische Errungenschaften zurückzunehmen. Umgekehrt können diejenigen, die den NATO-Einsatz wegen der zivilen Op-

fer oder wegen ihrer Kritik an geostrategischen Interessen des Westens stets abgelehnt haben („Raus aus Afghanistan“), sich heute kaum einen sofortigen Abzug der internationalen Truppen wünschen, da dann zu befürchten ist, dass die trotz aller Probleme unbestreitbaren Demokratisierungsfortschritte im Bürgerkrieg als erstes zunichte gemacht würden. Die NATO-Mission steckt also in einer Sackgasse: hinsichtlich ihrer Legitimität wie hinsichtlich ihrer praktischen Bilanz.

Auswirkungen eines NATO-Abzugs auf die internationale Politik

Der Abzug der NATO soll laut neuer Strategie 2011 beginnen. Wenn alle internationalen Truppen das Land verlassen haben, wird das Gesicht Afghanistans vermutlich deutlich islamisch-konservativere Züge tragen als derzeit. Viele der hochgesteckten Ziele von Demokratie, Menschenrechten und Gleichberechtigung der Frauen, die mit der Invasion verbunden waren, dürften nicht erreicht werden. Auch der Irak hat sich trotz der Fortschritte in den letzten Jahren nicht zu dem von George W. Bush erwarteten „Leuchtturm der Demokratie“ in der Region entwickelt. Die Bilanz beider Interventionen fällt somit ernüchternd aus. Für kommende Konfliktsituationen, in denen eine Intervention der Staatengemeinschaft zur Debatte steht, verheißt das mehr Zurückhaltung im Blick auf Ziele wie Demokratisierung, *State-Building* und Menschenrechte. Stattdessen dürften kurzfristige Sicherheitsinteressen der intervenierenden Staaten an Gewicht gewinnen, wofür sich die Regierungen mehr mobilisierbare Unterstützung erhoffen.

Indirekt könnte die Entwicklung in Afghanistan dazu beitragen, dass Initiativen wie *Responsibility to Protect* und andere auf menschenrechtliche Interventionen zielende Doktrinen international in die Defensive geraten. Im Jemen und in Somalia deutet sich dies bereits an: Die Lage der Not leidenden Bevölkerung dort ist kaum internationales Thema, im Fokus der Staatengemeinschaft und besonders des Westens stehen vielmehr klassische Sicherheitsinteressen, wie die Bekämpfung des internationalen Terrorismus oder der Piraterie und das Sichern von Handelswegen.

Wenn die Erfahrungen in Afghanistan dazu beitragen, dass die Skepsis gegenüber militärischen Interventionen zunimmt, wäre das zu begrüßen. Denn die Vorstellung, politische Ordnungskonzepte mit Gewalt exportieren zu können, wurde von der afghanischen Realität widerlegt. Sollten die Erfahrungen am Hindukusch aber dazu führen, dass mehr und mehr Staaten sich aus ihrer

ACHT JAHRE NACH DER INVASION. EINE ZWISCHENBILANZ

internationalen Verantwortung zurückziehen und wegen eines verkürzten Verständnisses von „nationaler Sicherheit“ künftig auch bei zivilem Engagement für Frieden und Entwicklung Abstriche machen, würde das für Millionen Menschen in den von privatisierter Gewalt und Staatszerfall bedrohten Gebieten der Welt nichts Gutes verheißen.