



# Friedensgutachten 2009

Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)  
Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft (FEST)  
Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik  
an der Universität Hamburg (IFSH)  
Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)  
Bonn International Center for Conversion (BICC)

LIT

### **1.3. Kriegsbeendigung in Afghanistan? Konsequenzen für das deutsche Engagement**

*Michael Brzoska und Hans-Georg Ehrhart*

In Afghanistan herrscht seit mehr als 30 Jahren Krieg – wenn auch nicht überall im Land und nicht mit immer gleicher Intensität. Nach dem Sieg der von den USA geführten „Koalition der Willigen“ (*Operation Enduring Freedom*, OEF) über das *Taliban*-Regime kam es in den Jahren 2002 bis 2004 nur zu einzelnen Gefechten und Bombardierungen. Seitdem aber hat die organisierte Gewaltanwendung ein Maß erreicht, das nach üblichem Sprachgebrauch wie auch nach wissenschaftlichen Kriterien als Krieg zu bezeichnen ist. Die Gewalt eskaliert seit Jahren, gleichwohl sind im Sommer Präsidentschaftswahlen vorgesehen, die durch ein stärkeres militärisches Engagement abgesichert werden sollen. Diese Gewalteskalation betrifft auch die Bundeswehr. Bis März 2009 kamen 31 Soldaten im Einsatz in Afghanistan um. Wie viele Afghanen durch deutsche Soldaten getötet wurden, ist nicht bekannt.

Wie konnte es dazu kommen, dass nach einem Krieg, der bereits gewonnen schien, wieder Gewalt aufflammte? Welche Ziele verfolgen die Interventen? Welche Strategien haben sie zur Beendigung der organisierten Gewaltanwendung? Welche Rolle wird zivilen und militärischen Mitteln für eine Kriegsbeendigung zugeordnet? Was soll durch die externen, was durch einheimische Akteure erreicht werden? Wie Erfolg versprechend sind diese Strategien in Bezug auf die gesetzten Ziele?

Der Beitrag diskutiert diese Fragen vor dem Hintergrund des Machtwechsels in den USA, einer sich verschlechternden Lage in Afghanistan und der Fokussierung der US-Strategie auf *Counterinsurgency*. Nach einem knappen Rückblick auf die Bilanz der bisherigen westlichen Ziele in Afghanistan und Strategien zu deren Umsetzung werden mögliche Zukunftsoptionen entwickelt, die zur Beendigung des Krieges führen könnten. Das Hauptaugenmerk liegt dabei auf Schlussfolgerungen für die deutsche Afghanistan-Politik.

#### *Westliche Ziele*

Der Krieg der afghanischen Nordallianz, der USA und ihrer Verbündeten im Spätherbst und Frühwinter 2001/2002 hatte zwei klare Ziele: Die Vernichtung von *al-Qaida* und die Etablierung einer pro-westlichen Regierung ohne Beteiligung der *Taliban* in Afghanistan. Um diese Ziele zu erreichen wurde ei-

ne Doppelstrategie entwickelt: Einerseits sollten *al-Qaida* und *Taliban* militärisch besiegt, andererseits sollte die afghanische Gesellschaft umfassend modernisiert werden, um auch langfristig zu verhindern, dass terroristische und islamistische Gruppen in Afghanistan wieder einen Nährboden für ihre Aktivitäten finden.

Die USA hatten bei der Formulierung von Zielen und Strategie eine herausgehobene Rolle. Sie fokussierten auf die militärischen Aspekte der Strategie. Diese setzten sie in der OEF als Teil des militärischen „Krieges gegen den Terrorismus“ (vgl. Beitrag 1.9.) weitgehend allein um. Die Modernisierung der afghanischen Gesellschaft hingegen sollte gemeinsam mit anderen, meist westlichen Staaten erfolgen. Deutschland übernahm unter anderem die Aufgabe, sich um den politischen Prozess und den Polizeiaufbau zu bemühen. Außerdem beteiligte sich Deutschland, anders als die USA, an der im Bonn-Abkommen von Dezember 2001 beschlossenen Internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe (*International Security Assistance Force*, ISAF). Die vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen in Resolution 1386 vom Dezember 2001 autorisierte ISAF hatte zunächst die Aufgabe, „die Afghanische Interimsverwaltung bei der Aufrechterhaltung der Sicherheit in Kabul und seiner Umgebung zu unterstützen“<sup>1</sup>. Erst nach und nach wurde das Betätigungsfeld der ISAF ausgedehnt. Auch ihr Mandat änderte sich stückweise. Resolution 1510 vom September 2003 autorisiert ISAF, „bei der Erfüllung anderer Aufgaben in Unterstützung des Übereinkommens von Bonn [über vorläufige Regelungen in Afghanistan bis zur Wiederherstellung dauerhafter staatlicher Institutionen] sicherheitsbezogene Hilfe zu leisten“<sup>2</sup>.

Die Ziele des internationalen Engagements wurden im ersten Afghanistan-Konzept der Bundesregierung vom September 2003 so umrissen: „Die internationale Gemeinschaft hat sich deshalb nach dem Ende des *Taliban*-Regimes im Jahr 2001 die Aufgabe gestellt, dazu beizutragen, dass Afghanistan nicht erneut zu einem ‚sicheren Hafen‘ für Terroristen werden kann. Deshalb unterstützt auch die Bundesregierung Afghanistan in seiner Anstrengung, wieder zu einem funktionierenden Staat zu werden, der für Sicherheit, wirtschaftliches Wachstum und das Wohl seiner Bürger sorgen kann.“<sup>3</sup> Damit ist eine Doppelstrategie aus Stabilisierung und Modernisierung umrissen, die auf der Annahme beruht, dass Stabilität und gesellschaftliche Modernisierung sich gegenseitig befördern. Diese wird auch im *Afghanistan Compact* (AC) von 2006

1 UN Security Council Resolution 1386 (S/RES/1386) vom 20.12.2001, S. 2, Ziff. 1.

2 UN Security Council Resolution 1510 (S/RES/1510) vom 13.10.2003, S. 2, Ziff. 1.

3 Auswärtiges Amt/Bundesministerium der Verteidigung/Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit/Bundesministerium des Inneren: Afghanistan-Konzept der Bundesregierung, 1.9.2003, S. 1.

deutlich. Der AC ist eine bis Ende 2010 angelegte komplexe Strategie der afghanischen Regierung und ihrer ausländischen Unterstützer, die sich auf die drei Säulen Sicherheit, gute Regierungsführung sowie wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung stützt.

### *Vom fragilen Frieden zur Rückkehr des Krieges*

Die beschriebenen Ziele der internationalen Gemeinschaft wurden von der sich ab 2004 kontinuierlich verschlechternden Sicherheitslage konterkariert.<sup>4</sup> Die Zahl der „sicherheitsrelevanten Ereignisse“ hat sich von Jahr zu Jahr erhöht, von ca. 5.100 (2006) auf ca. 7.000 (2008). Die Gegner der Zentralregierung in Kabul – eine Gemengelage aus islamistischen oder nationalistischen Paschtunen, Drogenhändlern, lokalen Kommandeuren, *warlords*, *al-Qaida*-Terroristen, ausländischen Dschihadisten, religiösen Fundamentalisten und autonomen Kräften – kontrollieren oder infiltrieren immer weitere Gebiete.

Einer der zahlreichen Gründe für die Rückkehr der Gewalt ist, dass die Erwartungen vieler Afghanen an einen schnellen Demokratisierungs- und Wiederaufbauprozess enttäuscht wurden. Das rapide sinkende Ansehen von Präsident Karzai ist eine Folge dieser Entwicklung, zu der die internationale Gebergemeinschaft mit ihren überzogenen Zielen und ihrem unkoordinierten Vorgehen nicht unerheblich beigetragen hat. Afghanistan gehört weiterhin zu den ärmsten und am wenigsten entwickelten Ländern der Welt.

Neben den geringen Erfolgen der Modernisierungsstrategie haben auch Widersprüche innerhalb und zwischen den Elementen der Doppelstrategie zu ihrem Scheitern beigetragen. Das Vorgehen der OEF, oftmals rüde und lokale Sitten missachtend, häufig ohne Rücksicht auf zivile Opfer und gelegentlich auf falscher Lageanalyse fußend, hat zu einer Delegitimierung der ausländischen Militärpräsenz beigetragen, die den Gegnern der Zentralregierung Zulauf und vielerorts lokale Unterstützung gebracht hat. Ein weiterer Grund des Scheiterns ist das widersprüchliche Vorgehen gegen die Drogenbarone, deren Loyalität im Kampf gegen *al-Qaida* und *Taliban* oft als wichtiger eingeschätzt wurde als die Bekämpfung dieser florierenden, aber den politischen und gesellschaftlichen Wandel verhindernden Wirtschaftsbranche. Weiterhin haben sich die staatlichen Institutionen als die zentralen politischen Akteure zur Umsetzung der Strategie in vielem anders verhalten als auf dem Papier vorgesehen.

---

4 Vgl. dazu Hans-Georg Ehrhart/Charles Pentland (Hrsg.): *The Afghanistan Challenge. Hard Realities and Strategic Choices*, Montreal/Kingston 2009.

Afghanistan ist eines der korruptesten Länder der Welt. Daran hat auch die internationale Präsenz nichts geändert, ja sie hat das Problem durch das reichlich fließende Geld der Geberländer sogar verschärft. Schließlich ist auch die Annahme, dass die Mehrheit der Bevölkerung Afghanistans eine westlich bestimmte Modernisierungsstrategie will, zunehmend fragwürdig geworden. Die Aussage „Die internationale Gebergemeinschaft trägt dazu bei, das umzusetzen, was die große Mehrheit der afghanischen Bevölkerung selbst für ihr Land will“<sup>5</sup>, die sich noch im Afghanistan-Konzept der Bundesregierung von 2008 findet, ist mit den Berichten über die Lage in weiten Teilen Afghanistans nicht vereinbar. Große Teile der afghanischen Gesellschaft scheinen etwas anderes zu wollen als das, was die internationale Gemeinschaft gegenwärtig in Afghanistan vorantreibt.

Insgesamt deutet das Scheitern der Doppelstrategie auf eine unzureichende Lageanalyse hin. Die Zerklüftungen der afghanischen Gesellschaft – regional, ethnisch, ideologisch, normativ, Stadt-Land –, ihre Organisation und historische Entwicklung wurden als Ausdruck mangelnder Modernisierung interpretiert, die rasch überwindbar seien. Doch diese Annahme hat sich als falsch erwiesen. Es gibt keine moderne afghanische Gesellschaft, sondern allenfalls kleine Inseln von Modernität in einigen Städten. Für die meisten Menschen dürften Familie, Stamm, Clan und lokale Gemeinschaften auch in der nächsten Zukunft die zuverlässigsten Strukturen bleiben. Durch den laufenden Krieg werden diese Tendenzen eher gestärkt als geschwächt. Auch die Differenzen innerhalb der Paschtunen, der größten ethnischen Gruppe (ca. 40 Prozent), und zwischen den Volksgruppen wurden unterschätzt. Sie sollten durch einen Demokratisierungsprozess überwunden werden, zu dem jedoch die *De-facto*-Allianz des Westens mit einigen paschtunischen Gruppen und der von Usbeken und Tadschiken dominierten Nordallianz in Widerspruch geriet. Schließlich wurden die engen Verbindungen afghanischer Gruppen in Nachbarländer, vor allem nach Pakistan, ebenso unterschätzt wie die Abneigung der Paschtunen gegen fremde „Eindringlinge“.

Der Versuch, in Kabul eine Zentralmacht zu etablieren, widerspricht den Interessen regionaler afghanischer Gewaltakteure, die wechselnde Koalitionen bevorzugen mit dem Ziel, die Macht der Regierung in Kabul zu beschränken und die lokalen Herrschaftsansprüche zu erhalten. Die politische Haltung in den regierungsfeindlichen Regionen ist geprägt durch anti-zentralistische, anti-moderne und anti-westliche Einstellungen und verbindet häufig lokale mit

---

5 Die Bundesregierung: Das Afghanistan-Konzept der Bundesregierung, September 2008, S. 14, <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Infoservice/Broschueren/AFGHKonzeptBuREG.pdf>.

militant-islamistischen Vorstellungen. Der Kampf zwischen dem Autonomieanspruch der Stämme und dem Herrschaftsanspruch des Staates durchzieht im Übrigen den gesamten Prozess der Staatsentwicklung in Afghanistan. Bislang führte jeder Versuch, staatlichen Zentralismus zu etablieren, zum Krieg.

Anders als angestrebt hat die internationale Intervention die Zerklüftung der afghanischen Gesellschaft nicht aufgehoben, sondern verschärft. Dazu haben alle Elemente der Strategie beigetragen – die gegen viele traditionelle Strukturen gerichtete Modernisierung, die viele zivile Opfer fordernde Bekämpfung von *al-Qaida* und *Taliban* durch die OEF und auch das zunehmend offensive Vorgehen der ISAF.

### *Unzureichende Strategieveränderungen*

Die Verschärfung der Sicherheitslage hat nicht zu einer grundlegenden Veränderung der Ziele der westlichen Akteure geführt. Der Vergleich der Afghanistan-Konzepte der Bundesregierung (2003, 2006, 2007, 2008) zeigt einen hohen Grad an Kontinuität. Zu den Zielen heißt es im Afghanistan-Konzept von 2008: „Der Einsatz der internationalen Gemeinschaft für Afghanistan und – darin eingebettet – das Engagement Deutschlands beruht unverändert auf der Entschlossenheit, Afghanistan in einem schwierigen regionalen Umfeld zu stabilisieren und aufzubauen. Es geht darum, der afghanischen Bevölkerung zu helfen, ihre Lebensbedingungen zu verbessern und den staatlichen und gesellschaftlichen Wiederaufbau fortzusetzen und abzusichern, damit die Taliban ihre Schreckensherrschaft nicht erneut in Afghanistan aufbauen können. Der internationale Terrorismus darf Afghanistan nicht wieder als Ruhe-, Rückzugs- und Regenerationsraum nutzen können. Insofern dient unser Afghanistan-Engagement unmittelbar deutschen Interessen.“<sup>6</sup>

Die Gewichtung der Elemente zur Umsetzung dieser Zielvorgaben hat sich allerdings mit der Verschlechterung der Sicherheitslage verlagert. Wesentliche Stichpunkte sind der Wandel der Rolle der ISAF, die wachsende Bedeutung von *Provincial Reconstruction Teams* (PRTs) sowie die zunehmende Relevanz des Aufbaus afghanischer Sicherheitskräfte.

Die Ausweitung von regionaler Zuständigkeit und Aufgabenbereich der ISAF einerseits und die Zunahme organisierter Gewalt andererseits führten zu einer Verschiebung von der Doppel- zu einer Triplestrategie. Die Schaffung eines „sicheren Umfelds“ durch die ISAF wurde zunehmend zu einem eigenständigen Ziel – neben der Kriegführung durch die OEF und der gesell-

---

<sup>6</sup> Die Bundesregierung, a.a.O., S. 9.

schaftlichen Modernisierung. Anders als für die sich OEF war zwar das Ziel des ISAF-Einsatzes nicht der militärische Sieg über die Gegner, sondern die Sicherung von Territorium. Aber dort, wo die Kampfhandlungen intensiver wurden, setzte man zunehmend offensive Aktionen für das defensive Ziel ein. Folglich nahm die Unterscheidbarkeit von ISAF und OEF ab.

PRTs waren zunächst eingerichtet worden, um die Ausweitung der ISAF in die Regionen hinein zu legitimieren. Stabilisierung, die primäre Aufgabe der ISAF, sollte nicht losgelöst von gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Aufbauarbeit erscheinen. Viele zivile humanitäre und entwicklungspolitische Organisationen standen den PRTs, in denen Soldaten und Zivilisten mehr oder weniger eng zusammenarbeiten sollen, von Anfang an skeptisch gegenüber. Sie sahen in der Anwesenheit der Soldaten keinen Schutz. Die Vermischung von zivilen und militärischen Akteuren und Aktionen galt im Gegenteil als Problem für die Umsetzung entwicklungspolitischer Ziele. Mit der Zunahme der Kampfhandlungen hat dieses Problem an Gewicht gewonnen – die Soldaten sind vor allem daran interessiert, durch humanitäre und entwicklungspolitische Maßnahmen den eigenen Schutz zu verbessern und es den Aufständischen schwerer zu machen, lokale Unterstützung zu finden. Andererseits sind entwicklungspolitische und zum Teil auch humanitäre Maßnahmen in vielen Regionen Afghanistans ohne militärischen Schutz nicht mehr durchführbar. Dieser parallele Prozess – Fokussierung der PRTs auf militärische Ziele und Verschlechterung der Arbeitsbedingungen ziviler Helfer – ist nicht überall in Afghanistan in gleichem Maße zu verzeichnen. Am stärksten ausgeprägt ist er in den Regionen, in denen auch die heftigsten Kämpfe stattfinden, während der Norden, in dem die deutschen Soldaten stationiert sind, bisher am wenigstens davon betroffen war.

Der Aufbau afghanischer Sicherheitskräfte sowie die Reform anderer sicherheitsrelevanter Institutionen war schon 2002 eines der vorrangigen Ziele der internationalen Gemeinschaft. Bis 2005 allerdings wurde die Reform des Sicherheitssektors (SSR) nur mit geringem Einsatz vorangetrieben. Entsprechend desaströs sind die Ergebnisse, was die Entwaffnung und Auflösung der Milizen, den Aufbau afghanischer Streitkräfte, die Justizreform oder die Schaffung einer modernen Polizei, für die sich Deutschland verantwortlich zeichnete, angeht. Nur als Beispiel: Die Bundesregierung investierte zwischen 2002 und 2007, als sie die Verantwortung für das Polizeiprogramm an die EU abgab, insgesamt knapp 80 Millionen Euro in den Aufbau der afghanischen Polizei. Die Einstellung zur SSR änderte sich mit der Zunahme der Gewalt. Insbesondere in den USA wurde der Aufbau der Streitkräfte und der Polizei zunehmend als zentrales Instrument der eigenen Strategie angesehen. Die Verant-

wortung für die Aufgabe der Stabilisierung innerhalb der Triplestrategie sollte hingegen möglichst rasch an afghanische Institutionen abgegeben werden. Der gewaltige Aufwuchs der von den USA hierfür zur Verfügung gestellten finanziellen Mittel – zwischen 2005 und 2008 nahezu 15 Milliarden US-Dollar<sup>7</sup> – zeigte aber nicht die erwarteten Erfolge. Der Aufbau der afghanischen Armee kann noch als vergleichsweise positives Beispiel angeführt werden, obwohl sie mit bislang ca. 79.300 Soldaten die bis 2011 ursprünglich vorgesehene Stärke von 134.000 Einsatzkräften nur schwer<sup>8</sup>, die von der Obama-Administration angestrebte Verdoppelung dieser Zahl bis 2015 hingegen wahrscheinlich nicht erreichen wird.<sup>9</sup> Der Aufbau einer afghanischen Polizei muss weithin als Fehlschlag eingestuft werden. Die Justizreform, die ohnehin bei der Ausweitung der SSR kaum Beachtung fand, ist ebenfalls wenig vorangekommen.

Das Ziel der Aufstandsbekämpfung mit militärischen Mitteln ist zwar (noch) nicht zum vorrangigen Ziel der internationalen Akteure in Afghanistan geworden, aber die Bedeutung der militärischen Elemente in der Strategie hat stark zugenommen. Den Trend zu mehr Gewalt in Afghanistan konnte die Militarisierung der Strategie jedoch nicht stoppen. Erforderlich ist also ein grundlegender Strategiewandel.

### *„Irakisierung“ der Afghanistanstrategie?*

Im Wahlkampf übte US-Präsident Obama heftige Kritik an der erfolgssarmen Afghanistan-Strategie des Westens. Er kündigte für den Fall seiner Wahl an, dass die USA das „falsche Schlachtfeld“ – den Irak – im Kampf gegen den Terrorismus verlassen und den „Kampf gegen die Terroristen nach Afghanistan und Pakistan tragen“ würden. Als wesentliche Maßnahmen kündigte er die Erhöhung der Zahl der US-amerikanischen Truppen um mindestens zwei Brigaden, stärkeren Druck auf NATO-Partner, ihren Einsatz zu verstärken, die Ausweitung der Ausbildungsprogramme für Militär und Polizei, eine Aufstockung der zivilen Hilfe auf eine Milliarde US-Dollar pro Jahr sowie die Einforderung eines stärkeren Beitrags Pakistans an. Ausdrücklich wurde Deutschland ge-

---

7 Anthony H. Cordesman/David Kasten/Adam Mausner: Winning in Afghanistan. Creating Effective Afghan Security Forces, 9.12.2008, S. 19, 29, [http://www.csis.org/media/isis/pubs/081211\\_ansfreport.pdf](http://www.csis.org/media/isis/pubs/081211_ansfreport.pdf).

8 Nach Nato-Angaben, Stand 13.2.2009, [http://www.nato.int/ISAF/docu/epub/pdf/isaf\\_placemat.pdf](http://www.nato.int/ISAF/docu/epub/pdf/isaf_placemat.pdf).

9 „Amerika will Afghanistans Armee massiv verstärken“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 20.3.2009.



drängt, seine regionalen Einsatzbeschränkungen aufzugeben.<sup>10</sup> Mehr als vier Monate nach seiner Wahl verkündete Präsident Obama am 27. März 2009 seine neue Strategie für Afghanistan, die mit Maßnahmen in Pakistan verkoppelt wurde. Die Verstärkung der US-Truppen in Afghanistan um zwei Brigaden im Sommer 2009 war schon vorher beschlossen worden.

Die Außendarstellung und Rechtfertigung der neuen Afghanistanpolitik der USA ist, trotz oder vielleicht gerade wegen der intensiven und langwierigen Beratungen in der neuen Administration, voller Widersprüche.<sup>11</sup> Einerseits soll stärker als bisher auf politisch-diplomatische Instrumente gesetzt werden. Andererseits will die US-Regierung den militärischen Einsatz verstärken. Wie unter General Petraeus im Irak will sie die Zahl der Gegner verringern, indem alle Gewaltakteure, die nicht offenkundig *al-Qaida* und *Taliban* unterstützen, zu Verbündeten gemacht werden. Allerdings soll parallel auch der Kampf gegen die Drogenwirtschaft, die als Grundlage für die wachsende Gewalt in Afghanistan gesehen wird, verstärkt werden. Das wird eher zu einer Zunahme als zur Verminderung der Zahl der Gegner führen. Dieses Resultat dürfte auch die Intensivierung der militärischen Aktivitäten gegen *al-Qaida* und *Taliban* haben – in Afghanistan wie in Pakistan. Einerseits wird – vernünftigerweise – Pakistan in die Afghanistanpolitik einbezogen. Aber das geschieht in einer Weise, die die Regierung in Islamabad weiter diskreditieren dürfte. *Al-Qaida* und *Taliban* sollen Rückzugsräume mit militärischer Gewalt genommen werden – notfalls durch US-amerikanische Militäraktionen, wenn pakistanische Kräfte dazu nicht willens oder in der Lage sind. Einerseits sollen die zivilen Anstrengungen deutlich verstärkt werden, andererseits werden die entwicklungspolitischen Maßnahmen noch stärker dem Ziel untergeordnet, *al-Qaida* und *Taliban* zu vernichten.

Bei genauerer Analyse der Aussagen wichtiger Akteure zeigt sich, dass der neue US-amerikanische Plan noch stärker als die bisherige Politik auf eine klassische *Counterinsurgency*-Strategie (COIN) setzt. Verteidigungsminister Gates kündigte in der Anhörung vor seiner Ernennung im Senat an, dass „alle Kampftruppen, internationale wie amerikanische, einen hohen Grad an *Counterinsurgency*-Training haben werden, was nicht immer der Fall war.“<sup>12</sup>

10 „Barack Obama: The War We Need to Win“, 2008, <http://www.barackobama.com/pdf/CounterterrorismFactSheet.pdf>.

11 White Paper of the Interagency Policy Group’s Report on U.S. Policy toward Afghanistan and Pakistan, März 2009, [http://www.whitehouse.gov/assets/documents/Afghanistan-Pakistan\\_White\\_Paper.pdf](http://www.whitehouse.gov/assets/documents/Afghanistan-Pakistan_White_Paper.pdf).

12 Secretary of Defense Robert M. Gates: Submitted Statement, Senate Armed Services Committee, 27.1.2009, <http://armed-services.senate.gov/statemnt/2009/January/Gates01-27-09.pdf>.

COIN ist eine „andere Art“ der Kriegführung, sie zielt auf den Sieg über einen zahlenmäßig immer schwächer werdenden Gegner, der mit traditionellen militärischen Mitteln nicht niedergeworfen werden kann. Den Erfolg soll eine Kombination von „Zuckerbrot“ – politische Einbindung, entwicklungspolitische Unterstützung etc. – für die politischen Akteure und die Teile der Bevölkerung, die mit dem Interventen kooperieren, und „Peitsche“, also hartes militärisches Vorgehen gegen diejenigen, die dazu nicht bereit sind, erbringen. Nach gängiger Lesart war die Adaption einer COIN-Strategie für den Irak zentral für die relative Verbesserung der dortigen Sicherheitslage. Sowohl bei schiitischen als auch vor allem bei sunnitischen Gruppen konnten durch Kooptation aus Feinden Verbündete gemacht werden (vgl. Beitrag 1.4.).

Kann eine COIN-Strategie in Afghanistan zur Kriegsbeendigung führen? Kann sie die Widersprüche in der neuen US-Politik auflösen? Ist sie mit den im Afghanistan-Konzept von der Bundesregierung vertretenen Zielen vereinbar? Erhebliche Zweifel sind angebracht.

- Die Gegner der Zentralregierung sind sehr heterogen. Die meisten Gruppen sind lokal verankert, die Bedeutung von übergreifenden Identitäten, wie die der Sunni und Schia im Irak, die von den USA genutzt werden könnten, ist deutlich schwächer ausgeprägt.
- Große Teile der irakischen Gesellschaft haben in den letzten Jahrzehnten einen zentralstaatlich gelenkten Modernisierungsprozess durchlaufen. In Afghanistan war dies nie der Fall.
- COIN-Kampagnen der Vergangenheit waren militärisch „schmutzig“. Gegen einen Gegner, der sich nicht an Regeln des humanitären Völkerrechts hielt, glaubte man ebenfalls am Rande oder sogar außerhalb des gängigen Völkerrechts kämpfen zu dürfen. Eine solche COIN-Strategie für Afghanistan würde insbesondere für die Bundeswehr eine qualitative Änderung ihres bisherigen Vorgehens mit sich bringen.
- Der US-amerikanische Plan zielt auf eine Erhöhung des Gewalteinsetzes – um danach zur Verminderung der Gewalt zu kommen. Der vorgesehene Aufwuchs an Soldaten führt vermutlich zu mehr Opfern auf beiden Seiten. In der Geschichte Afghanistans haben solche bewussten Eskalationen häufiger zu verstärkter Gegenwehr als zur Befriedung geführt.
- Eine COIN-Strategie macht Entwicklungszusammenarbeit zum Instrument für den Sieg über einen anders nicht bezwingbaren Gegner. Die Entwicklungszusammenarbeit läuft damit Gefahr, endgültig ihre Legitimität zu verlieren.

Die neue US-amerikanische Politik enthält wichtige positive Elemente. Die zivilen Anstrengungen sollen verstärkt werden. Die Reduzierung überambitio-

nierter Ziele wird als notwendig erkannt. Die Einbeziehung Pakistans in eine Strategie für Afghanistan ist wichtig. Allerdings: Die Wahrscheinlichkeit einer Intensivierung und geographischen Ausdehnung des Krieges, im Norden Afghanistans wie in Pakistan, wächst. Die neue US-Strategie hat nur noch ein dominierendes Ziel – den Sieg über *al-Qaida* und *Taliban*. Ziviler Wiederaufbau und regionale Stabilisierung gelten nicht weiter als komplementäre Maßnahmen zum Erreichen des langfristigen Ziels einer gegen gewaltradikale Kräfte resistenten afghanischen Gesellschaft, sondern als Instrumente einer möglichst raschen, erfolgreichen Beendigung der militärischen Aktionen.

### *Konsequenzen für das deutsche Engagement in Afghanistan*

Die neue Afghanistanpolitik der USA bricht im Kern mit der bisherigen Afghanistanstrategie – aber in anderer Weise als überwiegend im politischen Berlin wahrgenommen. Das von der Bundesregierung immer wieder als strategisch herausgestellte Ziel der Verbesserung der Lage der Bevölkerung wird de facto zu einem taktischen Instrument des Sieges über die aufständischen Kräfte herabgestuft. Die Ausweitung des Krieges gegen alle Aufständischen, die nicht zur Kooperation mit den westlichen Kräften bereit sind, konterkariert das Ziel, Afghanistan zu stabilisieren und aufzubauen. Der Bundesregierung kann nur abgeraten werden, diese Strategie zu übernehmen, weil sie die Legitimationsbasis des deutschen Engagements in Afghanistan unterminiert und überdies wenig erfolgversprechend ist. Ihr kann aber auch nicht geraten werden, darauf zu beharren, die bisherige Triplestrategie beizubehalten. Dafür ist die Erfolgsbilanz zu dünn. Die Bundesregierung sollte, dem kanadischen Beispiel der Manley-Kommission folgend, möglichst rasch eine unabhängige Strategiekommission mit dem Auftrag einsetzen, realistische Optionen für das deutsche Afghanistanengagement zu erarbeiten.

Angesichts der vorstehenden Lageanalyse ergeben sich drei Handlungsoptionen. Die erste Möglichkeit ist eine schnelle Beendigung des deutschen militärischen Engagements bei gleichzeitiger langfristiger Fortsetzung der entwicklungspolitischen Unterstützung Afghanistans. Hauptprobleme dieser Option: Ein kurzfristiger militärischer Rückzug der internationalen Gemeinschaft könnte zu einer Erstarkung von *al-Qaida* und einer Neuauflage der Kämpfe afghanischer bewaffneter Gruppen wie nach dem Ende der Regierung Nadschibullah 1992 führen. Er würde wohl von den meisten NATO-Partnern, insbesondere den USA, nicht akzeptiert. Die politischen Kosten wären also hoch.

Eine bloße Fortführung des entwicklungspolitischen Ansatzes im Sinne eines „Weiter so“ wäre vermutlich weder möglich noch zielführend.

Die zweite Möglichkeit, die Übernahme des US-amerikanischen Konzepts einschließlich der Ausweitung des deutschen militärischen Engagements, ist ebenfalls nicht empfehlenswert. Das käme der weitgehenden Aufgabe des deutschen Ansatzes einer vorrangigen Förderung entwicklungspolitischer Ziele bei gleichzeitiger militärischer Stabilisierung gleich. Statt einer grundsätzlich zivilen hätte die Afghanistan-Politik eine dezidiert militärische Ausrichtung. Eine COIN-Strategie gefährdet aber nicht nur die Legitimation des deutschen Einsatzes in Afghanistan, sie hätte auch erhebliche Auswirkungen auf die beteiligten deutschen Akteure. Die Bundeswehr ist nicht für COIN ausgebildet, für entwicklungspolitische Akteure ist eine Unterordnung unter militärisches Kalkül kaum mit ihren Grundsätzen vereinbar. COIN kompromittiert deutsche Truppen. Schließlich spricht die geringe Erfolgswahrscheinlichkeit der US-Strategie gegen deren Übernahme.

Die dritte Möglichkeit ist der Versuch, eine primär und zunehmend auf Stabilisierung mit zivilen Mitteln setzende Strategie zu implementieren, die folgende Elemente enthält:

*Bescheidenere Ziele:* Die westlichen Interventen nehmen zumindest kurzfristig davon Abstand, Afghanistan umfassend zu modernisieren. Es wird akzeptiert, dass angesichts der Geschichte und des Entwicklungsstands Afghanistans, aber auch infolge begrenzter Mittel und Fähigkeiten der internationalen Geber, nur pragmatische Ziele angestrebt werden können, solange in Afghanistan Krieg herrscht.

*Afghanisierung der Sicherheit:* Da der Krieg in Afghanistan militärisch mittelfristig nicht und langfristig – wenn überhaupt – nur zu einem unakzeptablen Preis zu gewinnen ist, fährt die internationale Gemeinschaft ihre Kampfeinsätze und ihre Präsenz in der Fläche zurück. Die afghanische Armee, Polizei und lokale Kräfte übernehmen schrittweise die Verantwortung für die Sicherheit strategisch wichtiger Städte, Gebiete und Verbindungslinien. Der angestrebte drastische Ausbau der afghanischen Sicherheitskräfte wird von der Bundesregierung politisch, finanziell und durch mehr Ausbildungshilfe unterstützt. Das verstärkte Engagement richtet sich vor allem auf die Reform der Polizei und der sie führenden lokalen, regionalen und nationalen Institutionen. Durch die Festlegung eines *end date* für den Abzug des größten Teils der NATO-Truppen wird der souveränen Regierung Afghanistans ein klarer Übergangszeitraum kommuniziert und zugleich ihre Eigenverantwortlichkeit gestärkt, um zu tragfähigen Arrangements mit der lokalen Ebene zu kommen.

*Dezentraler Governance-Ansatz:* Der bislang verfolgte Versuch, zentralstaatliche Regierungsstrukturen aufzubauen, wird ergänzt durch die nachhaltige Förderung lokaler Strukturen. Dies trägt der historisch-kulturellen Tatsache Rechnung, dass lokale Akteure zentralistische Ansätze als Bedrohung ansehen. Man akzeptiert, dass es sich dabei um fluide Machtarrangements handelt, die primär lokalen Interessen dienen und deren Loyalität gegenüber der Zentralregierung zunächst relativ schwach bleiben kann. Das Risiko einer größeren Zerklüftung versucht die internationale Gemeinschaft einzuhegen, indem sie gleichzeitig die Zentralregierung in die Lage versetzt, ein Minimum an Kollektivgütern bereitzustellen und strategisch wichtige Zentren zu kontrollieren.

*Angepasste Entwicklungsstrategie:* Das Ziel der umfassenden Modernisierung Afghanistans wird relativiert, die entwicklungspolitische Rolle des Staates auf allen Ebenen gefördert. Lokale Akteure werden gestärkt, lokale Bedürfnisse erhalten Priorität. Der Drogenanbau wird durch die Ausweitung des Angebots alternativer Produktions- und Absatzmöglichkeiten eingeschränkt. Infrastrukturmaßnahmen, Bildung und Ausbildung werden insbesondere im ländlichen Raum gefördert. Gleichzeitig werden die entwicklungspolitischen Anstrengungen zur Verbesserung der Lage der afghanischen Bevölkerung ausgebaut. Für Deutschland heißt das, mehr als die bisher für die Jahre 2008 bis 2010 vorgesehenen 420 Millionen Euro (etwa ein Viertel der Kosten des militärischen Einsatzes) zur Verfügung zu stellen und diese Mittel effektiv, d.h. korruptionssensibel einzusetzen. Dieser Mehraufwand wäre der deutsche Beitrag zum von den USA neben dem militärischen ebenfalls geforderten größeren Engagement im zivilen Bereich (*civilian surge*).<sup>13</sup>

*Regionale Einbettung:* Der Konflikt in Afghanistan ist nur im regionalen Rahmen zu lösen. Folglich werden alle Nachbarstaaten, insbesondere Pakistan und Iran, und strategisch relevante Staaten wie Indien und Russland sowie andere interessierte Akteure bei seiner Bewältigung eingebunden. Die Ende März 2009 durchgeführte Konferenz der Anrainer- und Truppenstellerstaaten war ein erster richtiger Schritt. Er sollte den Auftakt für einen politischen Prozess bilden, der zu einem alle Bereiche abdeckenden Grundlagenabkommen, zu Aktionsplänen und anschließenden Überprüfungskonferenzen führt. Kernelemente dieses Vertrags wären ein Gewaltverzicht und die internationale Garantie für eine immerwährende Neutralität Afghanistans.

Auch die Probleme einer primär zivilen Strategie, die militärische Mittel auf defensive Maßnahmen begrenzt, zentralstaatliche Aufgaben schrittweise afghanischen Akteuren unterstellt, lokale Verantwortlichkeiten stärkt, mehr

---

13 Valentina Pop: Biden asks Europeans for help in Afghanistan, euobserver.com, 10.3.2009, <http://euobserver.com/9/27747?print=1>.

Ressourcen für die ländliche Entwicklung sowie die Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung aufbringt und diese Anstrengungen mit relevanten Akteuren in der Region koordiniert, sind gewaltig. Aber sie böte eine höhere Gewähr für eine Beendigung des Krieges in Afghanistan. Ist es realistisch anzunehmen, dass die verbündeten ausländischen und afghanischen Partner eine solche Strategie akzeptieren? Ein Vorteil der neuen US-amerikanischen Politik ist, dass die Widersprüchlichkeiten in ihrer Rechtfertigung Flexibilität andeuten – möglicherweise sogar so weitgehend, sich mit den Verbündeten auf eine grundlegende Diskussion über das gemeinsame Vorgehen in Afghanistan einzulassen. Aber diese Diskussion muss eingefordert werden.

Die Bundesregierung sollte nicht unkritisch aus der neuen US-Politik herauslesen, was ihr ins eigene Konzept passt, sondern die Lage in Afghanistan und die US-amerikanischen Vorschläge illusionslos prüfen. Daraus wird sich die Notwendigkeit der Erarbeitung fundierter eigener Vorschläge ergeben. Diese sollten mit den Verbündeten möglichst rasch und intensiv diskutiert werden. Für den Fall, dass eine gemeinsame Strategie nicht vereinbart werden kann, sollte die Bundesregierung versuchen, ein eigenständiges, nicht nur taktisch, sondern auch strategisch zivil ausgerichtetes Vorgehen dort umzusetzen, wo sie primäre Zuständigkeit hat. Dies ist nicht die beste Option. Im Hinblick auf Geschichte und Gegenwart Afghanistans ist sie aber auch nicht die schlechteste. Möglicherweise ist der Wettbewerb von Regionen in Afghanistan untereinander, einschließlich der Unterstützung durch unterschiedliche ausländische Akteure, ein besserer Weg als der Versuch der Zentralisierung und Vereinheitlichung.