



# Friedensgutachten 2011

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

LIT

## 3.2. Kriegs- oder Friedensperspektiven? Die Intervention in Afghanistan

*Conrad Schetter und Janosch Prinz*

Die Zukunft Afghanistans scheint derzeit von der Entwicklung der internationalen Intervention abzuhängen. So wird das Schicksal Afghanistans auf die Frage reduziert, ob das Land eine „Intervention ohne Ende“ erleben wird oder aber ab 2014 sich selbst überlassen werden soll. Das Friedensgutachten 2010 legte vor dem Hintergrund der Intensivierung der militärischen Intervention den Akzent auf Afghanistan; die Stellungnahme der Herausgeber, in der vier Optionen entwickelt wurden, fand große Beachtung. Zur Diskussion standen die Weiterführung des militärischen Einsatzes unter einer modifizierten Strategie (Option I), die schnellstmögliche Beendigung der Kampfoperationen seitens der *International Security Assistance Force* (ISAF) (Option II), Verhandlungen mit den Taliban mit dem Ziel ihrer Integration in die Gesellschaft (Option III) und die verstärkte Fokussierung auf den Aufbau legitimer Staatlichkeit (Option IV). Ein Jahr später ist die Aufgabe dieses Beitrags zu reflektieren, welche Optionen sich durchgesetzt haben und inwiefern die vier Optionen der Friedensstiftung in Afghanistan zuträglich sind. Hierauf aufbauend legt der Beitrag dar, welche Zukunftsszenarien sich gegenwärtig für Afghanistan abzeichnen.

Im letzten Jahr stand die Intervention unter dem Eindruck der neuen militärischen Strategie (Option I), die als *Counterinsurgency* (COIN) bezeichnet wird. Diese Strategie beinhaltete eine Aufstockung der Kontingente der NATO und führte zu einer Intensivierung der Kampfhandlungen. Gleichzeitig stieß die afghanische Regierung mit der Friedens-*Jirga* und der Gründung eines „Hohen Friedensrates“ politische Initiativen an, die einen Versöhnungsprozess mit den „Aufständischen“ einleiten sollten. Die Diskussionen über den zeitlichen Horizont der NATO-Präsenz halten dagegen in Militär und Politik unvermindert an. Die Förderung legitimer Staatlichkeit rückt als eigene Option zunehmend aus dem Blickfeld, kann aber in reduzierter Form als Teilbereich von COIN verstanden werden.

### *Option I: COIN – Neue NATO-Strategie*

Die Truppenaufstockung bedingte die politische und militärische Wende zu COIN. COIN steht ganz im Lichte der Diskussion über zivil-militärische Zu-

sammenarbeit in integrierten Missionen. Damit weicht COIN konzeptionell von einer Konzentration auf das Militärische ab und verfolgt einen inklusiven Ansatz, der auch politische, diplomatische und entwicklungsbezogene Aspekte („Vernetzte Sicherheit“) einbezieht. Scheinbar wird damit die Begrenztheit des Militärischen eingeräumt; tatsächlich aber ordnet COIN sämtliche gesellschaftliche Felder dem militärischen Denken unter. So durchzieht COIN der Ansatz einer „sozialtechnokratischen“ Machbarkeit, der entsprechend gesellschaftliche Veränderungen nach Plan umsetzbar sind. Ziel von COIN ist es, die Bevölkerung unter anderem mit Hilfe eingebetteter Ethnologen „zu entschlüsseln“, sie durch die Bereitstellung von Leistungen für die eigene Seite zu gewinnen und die Aufständischen von ihr zu entfremden. Auf der operativen Ebene steht der *Sequencing*-Ansatz von *shape, clear, hold, build* im Zentrum, entlang dessen wir COIN im Folgenden diskutieren wollen.

### *Shape*

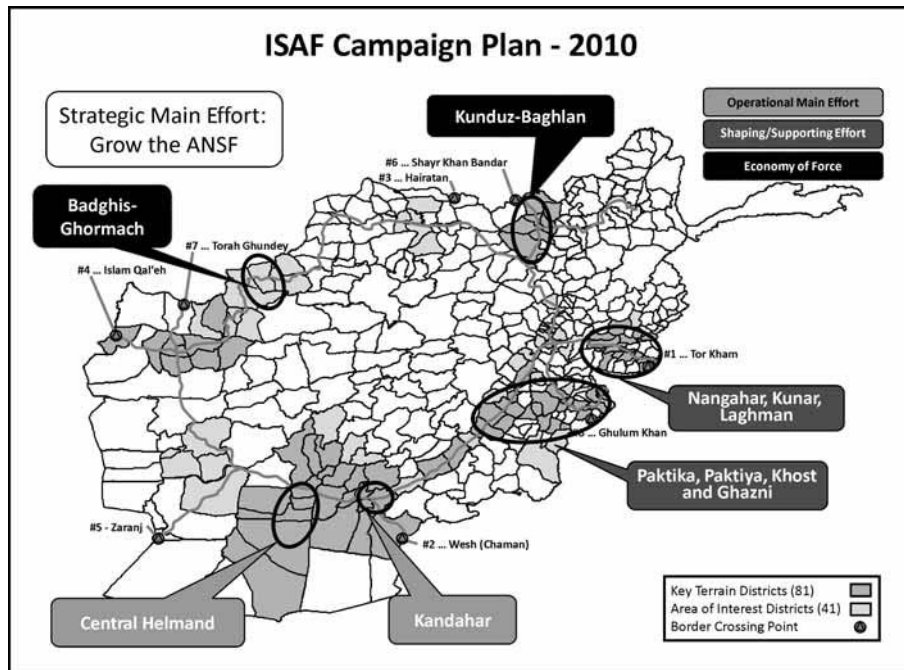
Unter *shape* versteht COIN ein effektives und effizientes *agenda setting*. Die NATO ist bemüht, beispielsweise durch die Eingrenzung des Gefechtsfelds oder durch die landeskundliche Vorbereitung der Truppen ihre Kräfte so einzusetzen, dass ihre Operationen langfristig wirksam bleiben. *Shape* soll etwa dazu führen, dass nur tatsächlich kontrollierbare Regionen für Interventionen ausgesucht werden. *Shape* beinhaltet aber auch die Frage danach, wer eigentlich der „Feind“ ist. Hier hat aufgrund der Erfahrungen der letzten Jahre eine nicht nur terminologische Verschiebung von „Taliban“ über „*Oppositional Forces*“ hin zu „Aufständischen“ stattgefunden, mit der eine Ausweitung und Verwischung des Spektrums möglicher Feinde einhergeht. Diese bewusst eingesetzte Unschärfe beinhaltet die Möglichkeit der Legitimation eines ebenso unscharfen militärischen Vorgehens.

### *Clear*

Das Gros der COIN-Maßnahmen des Jahres 2010 war im Bereich von *clear* angesiedelt, was eine euphemistische Umschreibung für „Töten“ darstellt. Dies bedeutete eine klare Neuausrichtung des ISAF-Mandats von einem „defensiven“ (*stability assistance*) hin zu einem „offensiven“ Verständnis. Hierdurch konnten militärische „Erfolge“ erzielt werden. Es gelang der NATO 2010, in Distrikte Süd- und Ostafghanistans vorzudringen, die jahrelang von „Aufständischen“ gehalten wurden.

Auch in Chahar Darra, dem „Unruhdistrikt“ in Kunduz, nahmen die Angriffe gegen die Bundeswehr nach mehrmaligen Säuberungsaktionen durch die

Abb. 1: ISAF Operationen im Juni 2010



Stan McChrystal (ISAF): COMISAF Campaign Overview, Juni 2010, <http://info.publicintelligence.net/COMISAFcampaignoverview.pdf>

US-Armee ab. Jedoch stieg nicht nur die Anzahl der getöteten Afghanen, sondern auch der NATO-Soldaten drastisch an. Im Jahr 2010 betrug die Zahl der gefallenen NATO-Soldaten 710, was einem Anstieg von rund 40 Prozent im Vergleich zu 2009 entspricht und die Intensivierung der Kampfhandlungen verdeutlicht.<sup>1</sup>

Kritik richtet sich in diesem Kontext insbesondere gegen das aggressive Vorgehen der NATO. So zerschlage dieses die Kommandostrukturen der Aufständischen, wodurch eine weitere Fragmentierung und durch das Nachrücken jüngerer Kommandeure eine Radikalisierung einsetzen könnte.<sup>2</sup> Bei erfolgreichen Verhandlungen mit den Taliban könnten diese ihre Beschlüsse aufgrund der Verselbständigung „ihrer“ lokalen Gewaltakteure gar nicht mehr umsetzen. Das Gegenargument lautet, dass gerade das Kappen der Verbindungen

1 Ian S. Livingston/Heather L. Messera/Michael O’Hanlon: Afghanistan Index. Tracking Variables of Reconstruction & Security in Post-9/11 Afghanistan, Washington, D.C. 2011, <http://www.brookings.edu/~media/Files/Programs/FP/afghanistan/index/index.pdf>.

2 Ahmed Rashid: The Way out of Afghanistan. The New York Review of Books, New York 2011, <http://www.nybooks.com/articles/archives/2011/jan/13/way-out-afghanistan>.

zwischen der Taliban-Führung und den lokalen Kampfverbänden erst die Möglichkeit böte, Letztere für sich zu gewinnen, was wiederum die Bedeutung von Verhandlungen mit den Taliban stark reduzierte. Meldungen über vermeintliche die Seite wechselnde Kämpfer werden zur Stützung dieses Arguments vorgebracht. Ein weiterer Kritikpunkt richtet sich gegen die langfristige Wirksamkeit des entschlossenen Vorgehens der NATO. So zogen sich viele hochrangige Taliban nach Pakistan zurück und könnten – entgegen der Annahmen der COIN-Doktrin – bei einer Reduzierung der Truppenpräsenz wieder schnell in die Gebiete zurückkehren, die von der NATO „gesäubert“ worden waren. Es wird argumentiert, dass das Vorgehen der NATO einem Strohfeuer gleiche und nur zum Tragen komme, damit man an der Heimatfront Erfolge vermelden könne. Aber es schade langfristig eher als dass es nütze.

### *Hold*

Zentraler Aspekt von COIN ist, dass „gesäuberte“ Gebiete gehalten werden müssen. Prominentestes Beispiel hierfür ist der Distrikt Marjah (Hilmand), den NATO-Truppen seit März 2010 zusammen mit afghanischen Sicherheitskräften kontrollieren. Zur Lage in Marjah gibt es jedoch aus unterschiedlichen Quellen widersprüchliche Aussagen. Die langfristige Entwicklung ist gegenwärtig nicht abzusehen; positive Bewertungen von *hold* konzentrieren sich bisher auf kurzfristige militärische Erfolge.

Um bei der afghanischen Bevölkerung eine höhere Legitimität zu erreichen, sollen afghanische Streitkräfte und Polizisten so schnell wie möglich selbst die „gesäuberten“ Gebiete kontrollieren. Die NATO hat ihre Zusammenarbeit mit den anwachsenden afghanischen Sicherheitskräften in erheblichem Maße ausgeweitet. ISAF-„Mentoren“ unterhalten Partnerschaften zu ca. 70 Prozent der afghanischen Verbände und die afghanische Armee erhält fast flächendeckend eine Grundausbildung an der Waffe.<sup>3</sup> Der Aufbau der *Afghan National Army* (ANA) gilt als einer der wenigen Erfolge, die die Intervention vorzuweisen hat. Gleichwohl ist die ANA nach wie vor nicht in der Lage, militärische Operationen in Eigenverantwortung durchzuführen. Dies ist allerdings das einzige bisher explizit genannte Kriterium für die Beendigung der Intervention. Die wesentliche Problemstelle im Sicherheitsbereich stellt die Polizei dar, die kaum ausgebildet und schlecht bezahlt ist und mit hohen Desertierungsraten zu kämpfen hat.<sup>4</sup> In der Regel entspricht sie eher „Wegelagerern in

3 Livingston/Messera/O’Hanlon: Afghanistan Index, a.a.O.

4 Cornelius Friesendorf/Jörg Krempel: Militarisierung statt Bürgernähe: Das Missverhältnis beim Aufbau der afghanischen Polizei, HSFK Report 9, Frankfurt 2010.

Uniform“ (vgl. Beitrag 1.3. im Friedensgutachten 2007). Außerdem versuchen die Taliban verstärkt einen Keil zwischen die afghanischen Sicherheitskräfte und die NATO zu treiben. So häufen sich Fälle, in denen durch die Taliban infiltrierte afghanische Sicherheitskräfte NATO-Soldaten während gemeinsamer Einsätze angreifen – so etwa am 18. Februar 2011 in dem deutschen Militärstützpunkt „OP North“ in der Provinz Baghlan.

Um „gesäuberte“ Gebiete zu halten, sieht COIN zudem vor, dass die Intervenienten durch die Veränderung der „Einsatzkultur“ in den Augen der afghanischen Bevölkerung an Legitimität gewinnen. Allerdings bezieht sich der angewendete Legitimitätsbegriff eng auf Sicherheit. Dieser Ansatz blendet zudem aus, dass sich lokale Legitimitätsmuster stark unterscheiden. Dass NATO-Soldaten direkt mit der Bevölkerung in Kontakt treten, erscheint allein aufgrund der sprachlichen Barrieren mit großen Schwierigkeiten verbunden. Diesem Ansatz steht auch entgegen, dass in den letzten zehn Jahren die Distanz zwischen Bevölkerung und NATO ständig anwuchs: Bei der Bevölkerung, um nicht Ziel von Anschlägen zu werden; bei der NATO, um Soldaten nicht in unnötige Gefahr zu bringen und damit „schlechte Nachrichten“ an der Heimatfront zu produzieren. Um dennoch Einfluss auf der lokalen Ebene zu gewinnen, setzt COIN vermehrt darauf, mit finanzieller und materieller Unterstützung durch NATO-Staaten lokale Milizen auszuheben. Diese Milizenpolitik, die bereits die Sowjetunion in den 1980er Jahren in Afghanistan praktizierte, ist aus drei Gründen problematisch. Erstens ist es mit der Legitimität dieser Milizen oft nicht weit her. So nehmen Übergriffe gegen Zivilisten rasant zu und dementsprechend die Sicherheit der lokalen Bevölkerung ab. Zweitens heizt die Wiederbewaffnung erneut das Kriegsfürstentum in Afghanistan an, das in den 1990er Jahren für den rasanten Zerfall des Landes verantwortlich war. Drittens widerspricht die Aushebung von Milizen dem Ansatz des Aufbaus eines staatlichen Gewaltmonopols, da Spannungen zwischen den Sicherheitskräften entstehen und lokale Gewaltakteure ihnen verpflichtete Milizen aufbauen können. Da also gegenwärtig gleichzeitig staatliche Sicherheitskräfte und private Milizen aufgerüstet werden, sind Auseinandersetzungen um die Gewaltkontrolle bei einem höheren Gewaltniveau vorprogrammiert. Die mit diesen Maßnahmen einhergehende finanzielle Anstrengung wirft vor dem Hintergrund der zwar stetig zunehmenden, aber immer noch unzureichenden Finanzierungsgrundlage des afghanischen Haushalts die Frage auf, wer in Zukunft die Kosten für die afghanischen Sicherheits- und Streitkräfte decken wird.

*Build*

Verschiedene Analysen betonen immer wieder, dass die Taliban weit besser für (Rechts-)Sicherheit sorgen als staatliche Akteure oder Privatmilizen.<sup>5</sup> Daher lautet eine zentrale Forderung von COIN, dass Staat und ISAF der Bevölkerung bessere Dienstleistungen zur Verfügung stellen, damit sich diese dann gegen die „Aufständischen“ entscheidet. Damit paust sich in COIN der Glaube an den „guten, legitimen Staat“ durch. Jedoch greift dieser Ansatz zu kurz, da er von einem „Entweder oder“ der Loyalitätsbekundungen ausgeht. Dies unterschätzt völlig, dass die Bevölkerung in den letzten 30 Jahren über Verwandtschaftsnetzwerke stets Verbindungen zu allen politischen Lagern unterhielt, um immer über die Option zu verfügen, auf der Siegerseite zu stehen. Diese Strategie geht mit traditionellen gesellschaftlichen Praktiken einher, nach denen gerade diejenigen ein hohes Prestige gewinnen, die zwischen verfeindeten Parteien die Rolle eines Mediators einnehmen. Da viele Afghanen die Vergabe von Loyalitäten gar nicht erst in Erwägung ziehen, ist die COIN zugrunde liegende Annahme recht naiv, dass Loyalitätsbeziehungen der Afghanen verändert werden könnten. Folglich erscheinen Erfolgsmeldungen der NATO über „Überläufer“ in einem anderen Licht. Diese unterstreichen vielleicht, dass die militärischen Auseinandersetzungen wieder offen sind. Sie dürfen aber nicht dahingehend interpretiert werden, dass die Überläufer neue Loyalitäten ausgebildet haben. Zudem bedingt die in den intervenierenden Staaten öffentlich geführte Diskussion über einen Abzug, dass Afghanen kaum noch einen Sinn darin sehen, sich auf die Intervenienten einzulassen.

COIN wendet insgesamt eine widersprüchliche Doppelstrategie an, die gleichzeitig die Bedeutung tribaler Strukturen und die Angemessenheit sozial-technokratischer Mittel vertritt, die Truppen erheblich aufstockt und den Abzug vorbereitet, die Fähigkeiten der Regierung Karzai in Frage stellt und sich gleichzeitig zum Ziel setzt, die Legitimität der Regierung zu steigern. Die Bundesrepublik hat sich in ihrem Zuständigkeitsbereich auf COIN eingestellt und konzentriert sich auf die Elemente *hold* und *build*, während US-Truppen dort die *Clear*-Kampagnen durchführen.

*Option II: Ende der Kampfoperationen seitens der ISAF*

In der Öffentlichkeit der NATO-Staaten stand zuletzt die Diskussion über das Ende des Militäreinsatzes im Vordergrund. Hier senden Politiker widersprüch-

---

5 Sarah Ladbury: Why do young men join the Taliban and the Hizb-i-Islami?, Independent Research Report for the Department for International Development (UK), 14. August 2009.

liche Signale aus. Auf der einen Seite stimmten 2009 die meisten NATO-Staaten der Aufstockung des Truppenkontingents ab 2010 zu, das nun bei ca. 140.000 Mann liegt und zu mehr als zwei Dritteln von den USA gestellt wird.<sup>6</sup> Zum anderen machte Barack Obama den Willen deutlich, die Truppenstärke ab 2011 zu reduzieren. In ähnlicher Weise legte sich auch die Bundesregierung fest. Der deutsche Außenminister Guido Westerwelle plant, ab 2011 die Truppenstärke schrittweise zu verringern. Die Kriterien für einen Truppenabzug aus Afghanistan sind jedoch unklar.

Bei den NATO-Partnern ist die jeweilige innenpolitische Situation zu beachten, die zu einem Ende des Einsatzes führen kann. Die Tatsache, dass die Niederlande 2010 und Kanada 2011 ihre Truppen aus Afghanistan abzogen bzw. abziehen, dürfte nur bedingt ein Argument für einen baldigen Abzug der deutschen Truppen gegenüber den USA sein: So haben beide Länder recht verlustreiche Einsätze in Südafghanistan hinter sich, wodurch sie sich in den Augen der USA Legitimität verschafft haben, während die Deutschen als wankelmütig gelten.

Als endgültiges Abzugsdatum wird 2014 genannt. Die militärische Führung der ISAF stellt den Zeitplan stark in Frage, da nach ihrem Verständnis COIN nur dann eine Chance auf Erfolg hat, wenn langfristig eine hohe Truppenpräsenz gegeben ist. Insgesamt lässt sich jedoch aufgrund der zunehmenden – auch durch die NATO bewusst initiierten – Militarisierung in Afghanistan (Armee, Polizei, staatlich geförderte Milizen, private Sicherheitsfirmen, „Aufständische“, etc.) fragen, inwiefern die Kategorie der „Befriedung“ als Kriterium für den Abzug der ISAF-Truppen – und die der *Operation Enduring Freedom* (OEF) – zukünftig noch als maßgeblich gelten kann.

### *Option III: Verhandlungen mit den Aufständischen*

Verhandlungen mit den Aufständischen stehen in keinem Widerspruch zu COIN. Daher sind diese nicht als sich ausschließende, sondern ergänzende Option zu verstehen. So ist es eine bekannte Strategie, die etwa auch die Sowjetunion in Afghanistan Mitte der 1980er Jahre praktizierte, einerseits die militärischen Aktivitäten zu intensivieren, andererseits aber in Verhandlungen zu treten. Ziel ist es, der Gegenseite durch militärische Erfolge bei der Aushandlung von Vereinbarungen Kompromisse abzuverlangen. Da das Gros dieser Verhandlungen geheim geführt wird, lässt sich kaum etwas darüber sagen,

<sup>6</sup> Livingston/Messera/O’Hanlon: Afghanistan Index, a.a.O.



wie sich diese entwickeln.<sup>7</sup> Immer wieder kommt es zu Zwistigkeiten zwischen Hamid Karzai und den USA, da sich Letztere zu wenig über die von Karzai geführten Gespräche informiert sehen. Den intervenierenden Kräften fällt es offenbar schwer, selbst in diese Verhandlungen einzugreifen.

Prominentester Akt dieses Versöhnungsprozesses war die Friedens-*Jirga* vom 2. bis 4. Juni 2010, an der auch den „Aufständischen“ nahestehende Gruppierungen teilnahmen; die Taliban boykottierten diese Veranstaltung. Aus dieser Friedens-*Jirga* ging eine als „Hoher Friedensrat“ bezeichnete Versöhnungskommission unter Leitung von Burhanuddin Rabbani (Präsident Afghanistans von 1992-1996) hervor. Die Besetzung der Kommission mit fast ausschließlich gegenwärtigen oder ehemaligen Gewaltakteuren ist allerdings fragwürdig. So ist es aufgrund der Eigeninteressen der Kommissionsmitglieder unwahrscheinlich, dass diese willens und in der Lage ist, die benötigte, qualitativ neue Friedensperspektive zu entwickeln.

#### *Option IV: Legitime Staatlichkeit*

Auch die vierte Option steht nicht im Gegensatz zum militärischen Vorgehen. COIN ist stark von der Zielsetzung geprägt, dass der Staat in den Augen der Bevölkerung Legitimität gewinnen soll. Diese Zielsetzung muss aber im Zusammenhang mit der Intervention als illusorisch oder als normativ verfehlt eingestuft werden.

Sämtliche Indizes bescheinigen, dass Afghanistan eines der korruptesten Länder der Welt ist. Klientelistische und mafiöse Strukturen durchziehen den gesamten Staatsapparat. Dies muss vor dem Hintergrund gesehen werden, dass Staatlichkeit in der Weltsicht der meisten Afghanen historisch betrachtet keine positiv besetzte Größe darstellt. So nimmt sich der afghanische Staat als Spiegelbild der Gesellschaft aus und ist auf den gleichen, hauptsächlich auf verwandtschaftlichen Verpflichtungen basierenden Abhängigkeitsverhältnissen begründet.

Zudem blenden externe Ansätze des *state-buildings* häufig aus, dass es sich bei der lokalen Durchsetzung zentralstaatlicher Autorität immer um einen Akt der Gewalt handelt. Dies kann konfliktverschärfend wirken und beinhaltet stets – entgegen der liberalen Wünsche nach „Neutralität“ (beziehungsweise

7 Thomas Ruttig: The Ex-Taliban in the High Peace Council. Afghanistan Analysts Network, 2010, [http://aan-afghanistan.com/uploads/20101020TRuttig\\_ExT\\_in\\_HPC.pdf](http://aan-afghanistan.com/uploads/20101020TRuttig_ExT_in_HPC.pdf); Antonio Giustozzi: Negotiating with the Taliban. Issues and Prospects. The Century Foundation, 2010, <http://tcf.org/publications/pdfs/pb716/Giustozzi.pdf>.

„Effizienz“) – eine Parteinahme in den jeweiligen Konflikten.<sup>8</sup> Dass dieser Kontrollverlust lokaler Eliten durch staatliche Wohlfahrts- und Sicherheitsleistungen aufgewogen werden kann, wie die Idee vom „guten Staat“ argumentiert, bleibt im Falle Afghanistans fragwürdig. Im Sicherheitsbereich fehlen konkret die Akteure, die kurz- und mittelfristig diese Legitimation erreichen könnten. Im Wohlfahrtsbereich sind die staatlichen Strukturen lokal kaum ausgeprägt. Zudem ist es fraglich, inwiefern sich lokale afghanische Gemeinschaften für Wohlfahrtsleistungen im Gegenzug ihre Autonomie abkaufen lassen. Dieser Konflikt besteht bereits seit der afghanischen Staatswerdung Ende des 19. Jahrhunderts.

### *Sichtweisen aus Afghanistan*

Die vier dargestellten Optionen sind nicht nur in den intervenierenden Ländern stark umstritten, sondern auch in Afghanistan. Viele Afghanen haben einerseits Angst, dass mit dem Abzug der NATO-Truppen erneut Bürgerkriegszustände wie in den 1990er Jahren ausbrechen und die vor allem im urbanen Raum spürbaren Verbesserungen der vergangenen Jahre wieder zunichte machen – zu nennen sind in diesem Kontext zum Beispiel Fortschritte in den Bereichen Energie- und Gesundheitsversorgung und im Bereich der bürgerlichen Freiheiten. Andererseits werden die NATO-Truppen wie auch die internationalen Entwicklungsakteure im Alltag häufig als Besatzungsmacht gesehen. So schüren zivile Opfer von NATO-Operationen wie auch der gegenüber internationalen Organisationen erhobene Vorwurf der Selbstbereicherung den Unmut der Bevölkerung.

Afghanen – gerade aus dem urbanen Umfeld – kritisieren, dass Gespräche mit den Taliban gesucht werden.<sup>9</sup> Die Erfahrungen der Taliban-Herrschaft sind noch in schlechter Erinnerung und es herrscht die Angst, dass diese Zeiten wiederkommen. Andere Afghanen nähmen ein Arrangement mit den Taliban wohl in Kauf, wenn dadurch das Land zur Ruhe käme. Auch gibt es Afghanen, die den Werten und Normen der Taliban näher stehen als etwa denen der Intervenienten. Schließlich herrscht ein großes Misstrauen gegenüber dem Staat, das weit über die Korruptionsdiskurse hinausgeht, wenngleich im selben Atemzug unerfüllbare Erwartungen an den Staat gestellt werden. So finden sich in Afghanistan keine „vormodernen“ Verhältnisse, sondern komplexe, zum Teil

<sup>8</sup> Antonio Giustozzi: *The Art of Coercion*, London 2011.

<sup>9</sup> Malalai Joya: *On the Taliban peace efforts, US role in Afghanistan. An interview with Zack Baddorf*. Free Speech Radio News, Vancouver 15.10.2010, <http://fsmn.org/audio/web-special-malalai-joya-taliban-peace-efforts-us-role-afghanistan/7676>.

stark in sich widersprüchliche Meinungen, die aus Konfrontationen mit verschiedenen Aspekten von Modernität hervorgehen. Die politische Stagnation, die sich trotz der zahlreichen Machtwechsel innerhalb der zurückliegenden 30 Jahre vor allem am Beharrungsvermögen der Mehrheit der Gewaltakteure festmachen lässt, erschwert vielen Afghanen die Entwicklung qualitativ neuer Friedens- und Gesellschaftsentwürfe.

### *Optionen ohne Friedensperspektive*

Alle vier diskutierten Optionen stellen letztlich Interventionsstrategien dar, die von außen Möglichkeiten darüber konstruieren, wie es in Afghanistan weitergehen kann. Diese Vorstellung, die etwa auch das Friedensgutachten 2010 durchzieht, wirft grundlegende Probleme auf:

*Erstens*, die Sichtweisen der afghanischen Bevölkerung und ihrer Regierungsorgane spielen für die Gestaltung der Interventionspolitik nur eine untergeordnete Rolle. Sie werden vielmehr als Variablen innerhalb der zu setzenden Struktur betrachtet. Dies widerspricht nicht nur der wiederholt betonten *Ownership*-Losung, sondern blendet die Afghanen – jenseits der „Aufständischen“ – als eigenständige Akteure nahezu völlig aus. Nur so ist zu erklären, dass es die westliche Öffentlichkeit immer wieder erstaunt, wenn Hamid Karzai gegen die Politik der Intervenienten aufbegehrt und eigene Wege zu gehen versucht.

*Zweitens* ist bei allen vier Optionen bemerkenswert, wie sehr diese durch ein liberal-demokratisches und staatzentriertes Prisma gesehen werden. Letztlich steht hinter dieser Vorstellung, dass Afghanen (zumindest im politischen Bereich) eine gewisse, vom Westen vorgegebene Rationalität annehmen sollen. Tun sie dies nicht, bleibt nur der Abzug. Diese Vorstellung eines „Entweder-oder“, die sich durch die gesamte Mission zieht, verdeutlicht einmal mehr die herrschende Interventionslogik, die kaum Raum für Kommunikation, Dialog und gegenseitiges Verständnis lässt. So ist etwa die Zielsetzung des Aufbaus eines „guten, legitimen Staates“ klar. Jedoch fehlt einer solchen Idealvorstellung die Umsetzbarkeit, wenn keine Mechanismen entwickelt werden, die den Weg dahin ebnen könnten. Auch bleibt ungeklärt, was Afghanen etwa unter „Legitimität“ oder „Sicherheit“ verstehen.

*Drittens* leidet die Szenarienentwicklung für Afghanistan daran, dass die regionale Einbettung des Konflikts außen vor bleibt. So ist die afghanische Gesellschaft unauflösbar mit der pakistanischen – etwa über Verwandtschaftsbeziehungen – vernetzt; die zwischenstaatliche Grenze spielt eine untergeordnete Rolle. Auch die Taliban sind längst eine transnationale Bewegung. Seit dem

G8-Treffen in Heiligendamm 2007 erkennt die internationale Gemeinschaft zwar an, dass die Situation in Afghanistan ohne Einbeziehung Pakistans nicht zu verbessern ist – so benannten die federführenden ISAF-Truppensteller Sonderbotschafter für die Region Afghanistan-Pakistan. Jedoch fehlt ein Gesamtansatz für die Region, der auch die Verregelung langwieriger Konflikte wie in Belutschistan, Paschtunistan und Kaschmir umfasst. Solange diese für das Selbstverständnis von Islamabad und Delhi essentiellen Konflikte nicht beigelegt werden, werden die regionalen Mächte Afghanistan weiter als Schauplatz für ihre Auseinandersetzungen nutzen. Hinzu kommt außerdem, dass Länder wie Iran oder Saudi-Arabien in Afghanistan eigene Agenden verfolgen.

Über die Grenzen Afghanistans wird am ehesten auf militärischer Ebene hinausgedacht. So werden vermehrt Drohnenangriffe in den an Afghanistan angrenzenden pakistanischen *Federally Administrated Tribal Areas* (FATA) geflogen. Diese haben in Pakistan den Sonderstatus als rechtsfreier Raum, weshalb Islamabad diese Verletzung seiner Souveränität überhaupt dulden kann. Der Drohneneinsatz ist völkerrechtlich umstritten und politisch kontraproduktiv, da er die ohnehin starken anti-amerikanischen Stimmungen in Pakistan weiter schürt.

Politisch vermochten es internationale Akteure bislang kaum, genügend Druck auf Islamabad auszuüben, um die offenkundigen Verbindungen zwischen staatlichen pakistanischen Stellen und den „Aufständischen“ in Afghanistan zu unterbinden. Den internationalen Akteuren ist nur zu bewusst, dass jegliches externes Eingreifen aufgrund des fragilen Zustands Pakistans potenziell weitreichende Folgen nach sich zieht. Neben der Zunahme lokaler, ideologisch unterschiedlich motivierter Aufstandsbewegungen (u.a. FATA, Swat-Tal, Belutschistan) bedingen die starren Feudalstrukturen, die Dominanz des Militärs, ethno-religiöse Deprivationen, soziale Disparitäten und eine zunehmende Islamisierung des öffentlichen Raums die fragile innenpolitische Verfasstheit der Atommacht Pakistan. So hängt eine Friedensfindung in Afghanistan erheblich von den vielschichtigen Konflikten in seinen Nachbarländern, insbesondere in Pakistan, ab.

*Viertens* stellt sich die Frage, was die vier Optionen mit dem Begriff „Frieden“ zu tun haben. Einerseits lässt sich fragen, was eigentlich Afghanen unter Frieden verstehen? Den Staat zumindest haben sie im 20. Jahrhundert meist nur als „Friedensstörer“ der lokalen sozialen Ordnungen kennengelernt. Daher erstaunt es sehr, dass nun die Intervenienten im Staat den Friedensbringer erkennen. Auch steht zur Debatte, ob es überhaupt Anliegen der Intervention war, Frieden nach Afghanistan zu bringen. Ziel war zunächst eine Polizeiaktion der Vergeltung und die Jagd von „Terroristen“. Nach der illusionären Phase

der Demokratisierung Afghanistans (2002-2004) rückte ab 2005 der Begriff des *state-building*, den die USA zuvor sehr lange vermieden hatten, in den Vordergrund. Seit 2009 werden Kriterien für Erfolge nur noch ad hoc gesetzt und an dem Begriff der Stabilität festgemacht. Allenfalls ist das Schlagwort der sich gegenseitig bedingenden „Sicherheit und Entwicklung“ noch zu hören, das sich bei einer eingehenden Betrachtung als hohle Worthülse entpuppt. Deutlich wird jedoch, dass die Architekten der Intervention – wahrscheinlich bewusst – den Begriff des Friedens partout aussparen. Daher erscheint es wenig sinnvoll, eine immanente Kritik der Intervention, unabhängig davon, wie lange diese noch andauern wird, an der Schaffung von Frieden auszurichten. Frieden ist nicht die Denkkategorie, die für die politischen und militärischen Akteure – internationale wie afghanische – bestimmend ist. Wann und wie Frieden in Afghanistan eintritt, hängt von den Maßstäben des Betrachters ab. Auch andere Kriterien zur Beurteilung der Intervention, wie zum Beispiel ihre „Angemessenheit“ oder ihre „Legitimität“, sind nur von geringem Erkenntniswert für die Friedensperspektive Afghanistans.

### *Zukunftsszenarien*

Die Bundesregierung zeigt nur geringes Interesse an einem nachhaltigen Einsatz in Afghanistan und hat entgegen dem Titel ihres „Afghanistan-Konzepts“ (beziehungsweise neuerdings ihrer „Afghanistan-Strategie“) nie einen kohärenten Ansatz für ihr Handeln in Afghanistan entwickelt. Es ist zu vermuten, dass die Bundesregierung sich an der Intervention in Afghanistan beteiligte, um ihren Bemühungen um einen ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat Nachdruck zu verleihen und sich (militärisch) nicht an der Intervention im Irak beteiligen zu müssen. Der Verbleib deutscher Truppen in Afghanistan ist dadurch zu erklären, dass die Bündnispartner nicht verprellt werden sollen. Besonders deutlich wird das begrenzte Interesse an Afghanistan daran, dass die Bundeswehr jahrelang die lokalen Realitäten missachtete. Dies hängt auch damit zusammen, dass sich die Leitidee der deutschen Kommandeure in Afghanistan folgendermaßen formulieren ließe: „Priorität ist es, die Soldaten heil nach Hause zu bringen. Dann kommt die eigentliche Aufgabe, ein sicheres Umfeld für den Wiederaufbau zu schaffen.“ Dieser Ansatz ist aus Sicht der Angehörigen der Bundeswehr legitim, verdeutlicht aber den Stellenwert der Afghanistanmission. Zudem hängt ein Truppenabzug weit weniger von der Situation in Afghanistan ab als von den transatlantischen Beziehungen. Wenn die USA nicht mehr die notwendige militärische und politische Rahmung zur Verfügung stellen, verlässt die Bundeswehr das Land. Solange die USA auf eine

Truppenstellung des Bündnispartners bestehen, muss dieser allerdings zumindest in Kompromissformeln entsprochen werden.

Die USA werden ihrerseits kaum einen völligen Abzug ihrer Streitkräfte vollziehen. Schon aus geopolitischen und geoökonomischen Gründen ist Afghanistan als Standort für einen Luftwaffenstützpunkt viel zu wichtig. Kein anderes Land der Welt grenzt an so viele (potenzielle) Atommächte wie Afghanistan. Mit dem Iran und Pakistan hat Afghanistan gleich zwei Nachbarn, die als nukleare Bedrohungen für die globale Sicherheit gelten. Zudem grenzt auch China als kommende Weltmacht an Afghanistan. Außerdem reicht der russische Einfluss bis weit in das benachbarte Zentralasien hinein. Schließlich hat Afghanistan aufgrund seiner verkehrsstrategisch günstigen Lage und aufgrund seines angenommenen Ressourcenreichtums starkes geoökonomisches Interesse geweckt. Hier läuft gegenwärtig China im Wettbewerb den USA den Rang ab. Die rege Bautätigkeit der USA im Luftwaffenstützpunkt Bagram und in Kabul weist darauf hin, dass sich Washington langfristig in Afghanistan einrichten will – dies legen auch jüngste Aussagen im März 2011 mit Nachdruck nahe.<sup>10</sup> Es ist davon auszugehen, dass die Reduktion der Truppen sehr allmählich vonstatten gehen wird. Sie soll aber 2014 bis auf ein US-Restkontingent abgeschlossen sein. Allerdings existiert keine *Roadmap* für den Abzug. Weder sind die Kriterien bekannt, an denen sich Entscheidungen orientieren sollen, noch besteht Klarheit darüber, inwiefern der Abzug der Bodentruppen in jedem Falle stattfinden wird und inwiefern Kampfoperationen in Afghanistan in Zukunft durch den Einsatz von Drohnen geführt werden. Zudem hängt jegliche *Roadmap* von der Entwicklung bis 2014 ab. Einschneidende Ereignisse wie etwa ein Ende der Regierung Karzai oder Veränderungen der gespannten regionalen Sicherheitslage dürften sich direkt auf die Militärstrategie auswirken.

Mithin am wichtigsten ist allerdings die Entwicklung der politischen Situation in der Region selbst. Als schlimmster denkbarer Fall erscheint hier, dass keine Arrangements zwischen „Aufständischen“ und der afghanischen und pakistanischen Regierung gefunden werden und sich die Region entlang lokaler Machtstrukturen erneut in unzählige Fronten spaltet. In den Augen der US-Strategen würde dann ein *ungoverned space* zwischen Amu Darya und Indus entstehen.

Das wohl wahrscheinlichste Szenario ist, dass sich die internationale Gemeinschaft eine afghanische und auch eine pakistanische Regierung – über die

10 Sarah Sorcher: Gates says US may stay in Afghanistan past 2014 deadline, in: National Journal, 7.03.2011, <http://nationaljournal.com/nationalsecurity/in-surprise-afghanistan-visit-gates-says-u-s-may-stay-past-2014-deadline-20110307>.

Zuwendung finanzieller Ressourcen – gewogen halten wird, die im Gegenzug für eine Eindämmung von Kampfhandlungen Sorge tragen. De facto werden die Machthaber dazu aufgefordert, sich mit allen Mitteln um lokale Allianzen zu bemühen oder aber sich gegen „Störenfriede“ durchzusetzen. Für beide Szenarien gibt es in der afghanischen Geschichte Beispiele. Nach dem Abzug der sowjetischen Truppen kaufte sich der damalige afghanische Präsident Nadshibullah zwischen 1986 und 1992 Allianzen zusammen, solange Moskau ihn mit Geld versorgte. Dagegen beseitigte „der eiserne Emir“ Abdur Rahman Ende des 19. Jahrhunderts mit Hilfe britischer Gelder sämtliche Widerstände im Land mit rigoroser Gewaltanwendung.

Beide Szenarien bedeuten, dass die Umsetzung internationaler Standards gerade in den Bereichen Menschenrechte und *Good Governance* an den Rand gedrängt würde. Zweifelsohne würde dies die internationale Gemeinschaft zum Wegsehen einladen. Denn der moralische Überbau, mit dem 2001 die Intervention in der westlichen Öffentlichkeit legitimiert wurde, würde aufgegeben. Dies mag von den einen als eine realistische Einschätzung der Lage in Afghanistan gefeiert, von den anderen dagegen als Zynismus gebrandmarkt werden, da die Glaubwürdigkeit – gerade der westlichen Länder – in puncto der Verfechtung universeller Prinzipien weit über Afghanistan hinaus auf dem Spiel steht.

### *Afghanistanstrategie muss sich am Frieden orientieren*

Der militärischen Intervention in Afghanistan begegnet das Gros der deutschen Bundesbürger mit großer Skepsis. Die Sinnhaftigkeit des Einsatzes steht seit Jahren auf dem Prüfstand, ohne dass die Politik hier befriedigende Antworten gegeben hat. Die Bundesregierung widersetzte sich im November 2010 dem Vorschlag der Einsetzung einer unabhängigen Expertenkommission. Stattdessen legte sie ein als „Fortschrittsbericht“ betiteltes, über die Lage in Afghanistan informatives, aber in Bezug auf die strategische Ausrichtung der Bundesrepublik unkritisches, ressortübergreifendes Papier vor. Hiermit verspielte sie einmal mehr eine wichtige Chance, die Afghanistanpolitik offen und kritisch zu diskutieren. Das Gegenbeispiel stellt Kanada dar, das über die Einsetzung der unabhängigen Manley-Kommission 2008 den Zuspruch für die kanadische Afghanistanpolitik enorm steigerte.<sup>11</sup> So wird an dieser Stelle erneut eine unabhängige Expertenkommission gefordert, die konkrete Perspektiven für das

11 Siehe Independent Panel on Canada's Future Role in Afghanistan: Final Report, Ottawa 2008, [http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/collection\\_2008/dfait-maeci/FR5-20-1-2008E.pdf](http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/collection_2008/dfait-maeci/FR5-20-1-2008E.pdf).

deutsche Engagement in Afghanistan entwirft. Dies wäre im Übrigen auch ein wichtiger Schritt für die kritische Auseinandersetzung mit den von der Bundeswehr bisher in Afghanistan verfolgten Strategien sowie für eine kritische Evaluation des Handlungsspielraums und der Interessen der Bundesregierung in Afghanistan.

Aus Sicht der Friedensforschung ist es notwendig, dass die Bundesregierung deutlich macht, inwiefern es ihr in Afghanistan überhaupt um Frieden als Zielvorgabe geht. Würde Frieden im Vordergrund stehen, müsste die Bundesregierung sich mit den Friedensperspektiven der Afghanen auseinandersetzen und hierüber einen konkreten Standpunkt gewinnen. Dies würde in einem ersten Schritt bedeuten, dass sie auf kritische Distanz zu COIN geht, da diese Strategie einer Friedensagenda diametral entgegensteht. Bei dieser Frage geht es nicht nur um die Afghanistan-Politik der Bundesregierung, sondern um deren Selbstverständnis als „Friedensmacht“. Der im Sommer 2010 genehmigte Einsatz von Panzerhaubitzen steht damit kaum im Einklang. Kurzum: Geht die Bundesregierung nicht auf Distanz zum bisherigen Konzept, muss sie sich den Vorwurf gefallen lassen, dass es ihr in Afghanistan um Sicherheit, um Stabilität, um die Durchsetzung von Interessen, aber nicht um Frieden geht.