

### **1.3. Die neue Afghanistan-Strategie der Regierung Obama**

*Jochen Hippler*

Seit einigen Jahren wird in Deutschland von der Notwendigkeit eines „Gesamtkonzeptes“ oder einer „neuen Strategie“ für Afghanistan gesprochen. Die deutsche Debatte leidet allerdings an beträchtlicher Unklarheit und Verwirrung, da der Strategiebegriff mit großer Willkür höchst unterschiedlich gebraucht wird. Häufig wird er synonym mit „Politik“ verwendet, immer wieder sogar mit „Taktik“ verwechselt. Oft verbirgt sich hinter Afghanistanstrategie kaum mehr als ein Bauchladen voll löblicher, aber widersprüchlicher Ziele oder Wünsche, gern auch angereichert um einzelne Politikinstrumente, Projekte und Programme. So lässt sich eine wirkliche Strategiedebatte nicht seriös führen. Diese Sprachverwirrung trägt zur Unfähigkeit deutscher und europäischer Politik bei, Einfluss auf die US-Afghanistandebatte zu nehmen. Dort weiß die Obama-Administration im Unterschied zu ihrer Vorgängerregierung sehr genau, was Strategie von Taktik unterscheidet.

Der Begriff „Strategie“ wird hier im Sinne eines Grundansatzes zur Erreichung der zentralen Politikziele gebraucht, wozu diese zuerst einmal präzise bestimmt und dann streng hierarchisiert werden müssen. Nach der Bestimmung des entscheidenden Wirkungsansatzes werden Politikinstrumente und Akteure konzeptionell so aufeinander abgestimmt, dass sie diesen Wirkungsansatz tatsächlich und möglichst optimal zur Geltung bringen.

„Taktiken“ sind dem streng unter- und nachgeordnet. Sie dienen der Erreichung konkreter Einzelziele oder Aufgaben, die allerdings im Dienste der übergeordneten Strategie stehen müssen, um überhaupt sinnvoll zu sein. Clausewitz erläuterte, allerdings allein auf den militärischen Bereich bezogen, dass Taktik die Kunst sei, Schlachten zu gewinnen – Strategie aber darin bestehe, die Schlachten so anzuordnen, dass sie auch zur Erreichung des eigentlichen Zieles führten, nämlich dem Sieg. Und wir wissen zur Genüge, dass man viele Schlachten gewinnen, einen Krieg aber trotzdem verlieren kann.

Wenn wir hier also von Afghanistan*strategie* sprechen, fragen wir nach dem Grundansatz der US-Afghanistanpolitik insgesamt: Wie nämlich nach Auffassung Washingtons die Politikziele tatsächlich erreicht werden können und sollen. Genau über diese Frage – und ihre taktischen Folgerungen – wurde in Washington fast das ganze Jahr 2009 intensiv nachgedacht und gestritten.

## *Die Ausgangslage*

Die Lage in Afghanistan verschlechterte sich vom Sturz der *Taliban* bis zum Amtsantritt Präsident Obamas zunehmend. Dies wurde in vier Bereichen deutlich: a) einer zunehmenden und dramatischen Verschlechterung der Sicherheitslage seit 2002/2003, b) dem Verlust der politischen Glaubwürdigkeit der von den ausländischen Kräften gestützten Regierung, c) einer widersprüchlichen, aufgeblähten und deshalb unklaren Bestimmung der Einsatzziele und d) der Entfremdung der ausländischen Truppen von wachsenden Teilen der afghanischen Bevölkerung. All dies erfolgte trotz einer Verstärkung der ausländischen Truppen von weniger als 400 beim Sturz der *Taliban* auf über 32.000 US-Soldaten (und noch einmal ebenso viele aus anderen Ländern) bis zum Amtsantritt Obamas. Dies führte weder zur politischen Stabilisierung Afghanistans noch zur Gewährleistung größerer Sicherheit; so erklärte der Chef des ISAF Nachrichtendienstes, Michael Flynn, Ende 2009, dass sich die Zahl der gewaltsamen Angriffe seit 2007 verdreifacht habe.<sup>1</sup>

Allerdings spitzte sich nicht nur die militärische und Sicherheitslage krisenhaft zu, sondern auch das politische Umfeld. US-Außenministerin Clinton erklärte bei der Senatsanhörung zu ihrer Berufung, Afghanistan sei inzwischen zu einem „Narco-Staat“ geworden. In Afghanistan selbst haben der Staatsapparat und die Regierung Karzai an Legitimität verloren, wofür deren Schwäche, Inkompetenz und insbesondere die Korruption sowie die starke Rolle berückichtigter *warlords* verantwortlich sind. Die Fälschungen bei den letzten Präsidentschaftswahlen unterstrichen diese Probleme erneut.

Die neue US-Strategie entsprang aus zumindest drei Quellen: einmal der angesprochenen Krise in Afghanistan; zweitens den politischen Präferenzen des neuen Präsidenten, wie er sie bereits im Wahlkampf formuliert hatte (Truppenabzug aus dem Irak, mehr Engagement und Truppen in Afghanistan) und drittens den Diskussionen im US-Militär, das aufgrund seiner Misserfolge im Irak und in Afghanistan seit 2004 eine grundlegende Neukonzeptionierung seiner Aufstandsbekämpfung vornahm.

---

1 MG Michael Flynn, Director of Intelligence, International Security Assistance Force, Afghanistan/U.S. Forces: Afghanistan, State of the Insurgency – Trends, Intentions and Objectives, Kabul, 22.12.2009, S. 18.

## *Die militärischen Lehren aus Afghanistan und dem Irak unter Bush*

Die US-Strategie für Afghanistan betonte in den ersten Jahren nach dem Sturz der *Taliban* das Prinzip eines *light footprint*, also eines begrenzten Engagements. Ihr Ziel bestand in der Aufspürung und militärischen Zerschlagung von Gruppen und Infrastruktur von *al-Qaida* und den *Taliban*. Dabei bemühte man sich, die Zahl eigener Truppen in Grenzen zu halten, indem man sich auf einheimische Kräfte (Nordallianz, *warlords*, lokale Milizen) und die US-Luftwaffe stützte. Dieser Ansatz erbrachte trotz zahlreicher taktischer Erfolge keinen strategischen Durchbruch, da die *Taliban* nicht zerschlagen, sondern zunehmend stärker wurden. Deshalb änderte sich trotz gegenteiliger Absichten der Bush-Administration der Charakter des Krieges grundlegend. In den Worten einer Studie des *Congressional Research Service* (CRS), der die US-Abgeordneten und Senatoren berät: „Seit 2001 hat sich der Charakter des Krieges von einem gewaltsamen Kampf gegen *al-Qaida* und seine *Taliban*-Unterstützer zu einer vielschichtigen Anstrengung der Aufstandsbekämpfung (*Counterinsurgency*, COIN) entwickelt.“<sup>2</sup>

Aufgrund der entmutigenden Erfahrungen in Afghanistan und im Irak entdeckten die US-Streitkräfte die alte Einsicht neu, dass konventionelle militärische Mittel (wie Luftangriffe und Bodenpatrouillen) allein wenig geeignet zur Bekämpfung von Aufständen sind. In beiden Ländern wurde deshalb zunehmend mit anderen, bevölkerungsbezogenen Militäransätzen experimentiert, wobei man auf frühere Konzepte zurückgreifen konnte.<sup>3</sup> Die Probleme in beiden Ländern wurden in der *US Army* und dem *US Marine Corps* konzeptionell verarbeitet. Eine systematische Auswertung der Erfahrungen mündete im Dezember 2006 im neuen *Field Manual 3-24 zu Counterinsurgency*.<sup>4</sup> Dieses Feldhandbuch wurde unter der Leitung von General Petraeus geschrieben, der kurz danach US-Oberkommandierender im Irak und schließlich Chef des US-CENTCOM (*Central Command*) wurde. Es konzeptioniert Aufstandsbekämpfung als vor allem *politische* Auseinandersetzung, die nicht allein oder primär militärisch gewonnen werden kann. Letztlich müssten die Aufständischen von der Bevölkerung getrennt werden. Auf Dauer werde sich meist diejenige Konfliktseite durchsetzen, die die Loyalität der Bevölkerung erringt.

2 Steve Bowman/Catherine Dale: War in Afghanistan: Strategy, Military Operations, and Issues for Congress, Congressional Research Service, R40156, Washington, 3.12.2009.

3 Jochen Hippler: Counterinsurgency and Political Control – US Military Strategies Regarding Regional Conflict, Institut für Entwicklung und Frieden, INEF-Report 81, Duisburg 2006.

4 US Army/US Marine Corps: Counterinsurgency Field Manual No. 3-24, Chicago 2007.

Unter der Überschrift „Das wichtigste Ziel ist Legitimität“ finden sich denn auch im Feldhandbuch Formulierungen wie: „Das *wichtigste Ziel* jeder COIN Operation ist die *Förderung von wirksamer Governance durch eine legitime Regierung*. Aufstandsbekämpfer erreichen dieses Ziel durch die ausgewogene Anwendung sowohl militärischer als auch ziviler Mittel.“<sup>5</sup>

Daraus resultierte die Einsicht, dass der „Sieg“ bei Aufstandsbekämpfung letztlich vom Erfolg ziviler Maßnahmen abhängt. Statt in erster Linie Aufständische militärisch zu bekämpfen, besteht das Ziel militärischer – wie ziviler – Maßnahmen nun darin, die Aufständischen politisch, psychologisch, aber auch physisch von ihren Hilfsquellen abzuschneiden, die sich aus ihrem Kontakt zur Bevölkerung ergeben. All dies bedeutet keinen Verzicht auf militärische Kampfeinsätze. Wenn aufgrund taktischer Fehler der Aufständischen oder besonderer Bedingungen deren direkte militärische Bekämpfung möglich ist, wird sie unter Einsatz aller verfügbaren militärischen Mittel auch durchgeführt. Auch zur „Säuberung“ einer Region von Aufständischen wird weiterhin Gewalt angewandt. Aber grundsätzlich soll der Einsatz militärischer Gewalt nicht das Hauptmittel des Kampfs gegen die Aufständischen darstellen, sondern ein Hilfsinstrument bei der Gewinnung und Kontrolle der Bevölkerung sein.

### *Die Strategiediskussion*

Vor dem Hintergrund der äußerst schwierigen Lage in Afghanistan stand das ganze Jahr 2009 in Washington im Zeichen einer Neuformulierung der Afghanistanstrategie. Die Diskussion betraf drei miteinander verbundene Schlüsselfragen: 1. worin sollte tatsächlich das Kernziel der US-Politik in Afghanistan bestehen; 2. welchem strategischen Grundansatz sollte man zur Erreichung dieses Zieles folgen, und 3. sollte die US-Truppenstärke in Afghanistan vermindert oder erhöht werden oder unverändert bleiben?

Im März 2009 verkündete Präsident Obama im Anschluss an regierungsinterne Diskussionen eine neue Afghanistanstrategie, die Terrorismusbekämpfung rhetorisch ins Zentrum rückte, im Kern aber *Counterinsurgency* betonte. Kurz danach verstärkte sich eine bereits vorhandene Unzufriedenheit in Washington (auf ziviler wie teilweise militärischer Seite) mit dem US-Oberkommandierenden in Afghanistan, General McKiernan, dem man immer weniger zutraute, auf der Grundlage dieser „neuen Strategie“ das Blatt zu wenden. Im Juni wurde er deshalb vorzeitig durch General McChrystal ersetzt,

---

<sup>5</sup> Ebd., S. 37; Hervorhebung JH.

der sofort mit einer erneuten Überprüfung der Afghanistanstrategie beauftragt wurde. Parallel verschlechterte sich die Sicherheitslage in Afghanistan weiter. Nach den Fälschungen bei den Präsidentschaftswahlen im Sommer ordnete Präsident Obama selbst eine nochmalige Überprüfung der Strategie an, die von Anfang September bis Ende November dauerte. Am 1. Dezember 2009 hielt er dann eine Schlüsselrede, die vermied, explizit noch einmal von einer „neuen“ Afghanistanstrategie zu sprechen, aber in den Wochen zuvor genau so von seiner Regierung angekündigt worden war. Tatsächlich erfolgte eine Akzentverschiebung und Weiterentwicklung der Grundansätze aus dem März.

Das Kernziel wurde nun folgendermaßen beschrieben: „Wir müssen den Druck auf *al-Qaida* aufrechterhalten. Und dazu müssen wir die Stabilität und Fähigkeiten unserer Partner in der Region steigern.“<sup>6</sup>

Offenbar sollte nun der Aufstieg der *Taliban* gebremst oder gestoppt, nicht aber die Bewegung zerschlagen werden, wie das noch im März im Vordergrund gestanden hatte. Dieser Eindruck verfestigt sich bei einer Betrachtung der beschlossenen Maßnahmen und ihrer Begründung. So wird im Frühjahr und Sommer 2010 die US-Truppenstärke weiter erhöht, um ab dem Sommer 2011 schrittweise mit dem Rückzug zu beginnen. Zusätzlich zu den bereits zuvor von Obama beschlossenen Truppenverstärkungen (um insgesamt 21.000) werden weitere 30.000 US-Soldaten nach Afghanistan entsandt, deren Aufgabe aber nicht in einem militärischen Sieg über die *Taliban* besteht, sondern die den Aufstand zurückdrängen und Bevölkerungszentren sichern sowie mehr afghanische Truppen ausbilden sollen. Vor allem sollen sie Bedingungen schaffen helfen, um die Verantwortung für die Sicherheitslage zügig auf die afghanische Regierung zu übertragen. Für den ab Mitte 2011 beginnenden Truppenabzug wird allerdings kein Abschlussdatum genannt.

Die zweite Säule der Politik soll in einer verbesserten und umfangreicheren zivilen Unterstützung Afghanistans bestehen. Diese sei allerdings an die Leistungen der afghanischen Regierung gebunden: „Die Tage unserer Blanko-Schecks sind vorbei.“ In den Worten des Präsidenten: „Wir werden die afghanischen Ministerien, Gouverneure, und lokale Politiker unterstützen, die die Korruption bekämpfen und etwas für die Menschen leisten. Wir erwarten, dass unfähige oder korrupte Beamte zur Rechenschaft gezogen werden. Und wir werden unsere Hilfe auf Sektoren – wie die Landwirtschaft – konzentrieren, die direkte Auswirkungen auf das Leben der Afghanen haben.“ Konkrete An-

---

6 The White House: Remarks by the President in Address to the Nation on the Way Forward in Afghanistan and Pakistan, Washington, 1.12.2009, [www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-address-nation-way-forward-afghanistan-and-pakistan](http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-address-nation-way-forward-afghanistan-and-pakistan).

gaben über eine neue Politik im zivilen Bereich fanden sich einige Wochen später im zivilen Strategiepapier des US-Außenministeriums.

Schließlich soll eine „wirksame Partnerschaft mit Pakistan“ zur dritten Säule der Strategie werden. Die Fähigkeit Pakistans zum Kampf gegen die extremistischen Aufständischen solle gestärkt sowie Mittel zur Unterstützung der Demokratie und Entwicklung bereitgestellt werden. Auch hier lieferte das US-Außenministerium wenige Wochen später konkretere Pläne nach.

Stärker als noch im März tendierte der Präsident im Dezember dazu, unter dem Etikett „Terrorismusbekämpfung“ tatsächlich Aufstandsbekämpfung zu betreiben, wobei er die Ziele etwas bescheidener formulierte. Letztlich wies er selektive Militärschläge und konventionellen Krieg als strategische Optionen zurück, ebenso wie die zivile oder politische Kriegsbeendigung durch Verhandlung oder Kompromiss und den Abzug im Moment der Krise und des Scheiterns. Stattdessen setzt die US-Regierung auf Aufstandsbekämpfung – eine Kriegsart „niedriger Intensität.“ Hierbei werden zivile, politische, entwicklungspolitische und wirtschaftliche Mittel für eine politisch und bevölkerungsorientierte Kriegführung instrumentalisiert, soweit dies möglich ist. Letztlich wurde das erwähnte Feldhandbuch des Heeres und des *Marine Corps* zur Richtschnur der zivilen und militärischen Afghanistanpolitik Washingtons.

### *Militärisches*

Wie erwähnt hatte sich das Vorgehen des US-Militärs in Afghanistan bereits vor Obama deutlich geändert. Nach der simplen und primär auf Gewaltanwendung orientierten Politik des *search and destroy*, also das Aufspürens und Zerstörens von Aufständischen und Terroristen, galt nun der COIN-Ansatz von *shape, clear, hold and build* – also der „Säuberung“ eines Gebiets von Aufständischen, dessen dauerhafter Kontrolle und der Durchführung politischer, administrativer, entwicklungspolitischer und ökonomischer Aufbaumaßnahmen. Zusätzlich zu den Änderungen der militärischen Taktik modifizierte das US-Militär nun den Schwerpunkt seiner Einsatzregionen. Statt in oft kaum besiedelten, zerklüfteten und abgelegenen Gegenden (etwa entlang der pakistanischen Grenze) Gruppen von Aufständischen zu jagen, wurden kleinere und isolierte Außenposten aufgegeben. Die US-Militärs konzentrierten sich im Rahmen der neuen Strategie nun stärker auf Dörfer und Städte, um die afghanische Bevölkerung von den Aufständischen zu trennen und sie so potenziell vor deren Angriffen zu schützen, auf jeden Fall aber zu kontrollieren und eine Unterstützung der *Taliban* zu unterbinden.

Die neue Politik erfordert offensichtlich weit mehr Militärpersonal als bloßes *search-and-destroy*. So verdreifachte sich die US-Truppenstärke seit der Amtsübernahme Obamas. Nach der Entsendung von 30.000 zusätzlichen US-Truppen wird die Gesamtzahl an US-Militärpersonal auf rund 100.000 steigen. Auf der Londoner Afghanistankonferenz im Januar 2010 wurde beschlossen, auch noch 9.000 weitere aus anderen Ländern zu entsenden. Damit stünden rund 135.000 ausländische Soldaten und Soldatinnen in Afghanistan.

Zugleich aber benötigt die Strategie mehr afghanisches Militär- und Sicherheitspersonal. Beim Kontakt mit der Bevölkerung sollen Afghanen in der ersten Reihe stehen, um den Eindruck einer rabiatischen (und kulturell wie sprachlich fremden) Besatzungstruppe zu vermeiden. Auch die angestrebte Legitimität des afghanischen Staates und seiner Regierung würden leiden, wenn US-Soldaten dauerhaft an Stelle afghanischer operierten. Schließlich sind auch weit mehr afghanische Sicherheitskräfte erforderlich, wenn diese ab der zweiten Jahreshälfte 2011 die schrittweise abziehenden internationalen Truppen ersetzen sollen. Deshalb sieht die neue US-Strategie den massiven Ausbau der afghanischen Sicherheitskräfte vor. So soll das afghanische Militär auf eine Personalstärke von 171.000 (im März lag die Zielgröße noch bei 134.000) und die Polizei auf 134.000 (im März noch geplante 82.000) gebracht werden.<sup>7</sup> Im US-Verteidigungsministerium wird darüber hinaus bereits über eine erneute Aufstockung der afghanischen Sicherheitskräfte auf insgesamt 400.000 nachgedacht, was die bisher geplanten Zahlen um ein weiteres Drittel erhöhen würde. Noch 2003 hatte es erst 24.000 afghanische Soldaten geringer Einsatzfähigkeit gegeben.

### *Ziviles*

Zur zivilen Flankierung der militärpolitischen Maßnahmen legte das US-Außenministerium im Januar 2010 eine „Regionale Strategie zur Stabilisierung Afghanistans und Pakistans“ vor.<sup>8</sup> Diese *zivile* Strategie ist vor allem sicherheitsorientiert und versucht, ihr Ziel der Schwächung der Aufständischen entsprechend der neuen Strategie und des FM 3-24 primär durch eine Stärkung der Funktionsfähigkeit afghanischer *Governance*-Strukturen, durch ökonomische Entwicklung und durch eine allgemeine Stabilisierung Afghanistans und

<sup>7</sup> Outcomes of the London Conference on Afghanistan. Afghan Leadership, Regional Cooperation, International Partnership, London 2010, <http://afghanistan.hmg.gov.uk/en/conference/outcomes/>.

<sup>8</sup> US Department of State, Office of the Special Representative for Afghanistan and Pakistan: Afghanistan and Pakistan Regional Stabilization Strategy, Washington, January 2010.

Pakistans zu erreichen. In diesem Strategiepapier werden zivile und Entwicklungspolitik aus sicherheits- und militärpolitischer Perspektive konzeptioniert. So werden aus der Gesamtheit allgemeiner entwicklungspolitischer Ziele selektiv nur jene ausgewählt, die sicherheitspolitisch nützlich sein können – und aus entwicklungspolitischen *Zielen* werden nun bloße *Mittel* zu anderen Zwecken.

Bezogen auf Afghanistan werden insbesondere die folgenden Politikbereiche genannt:

- die deutliche Verstärkung des US Zivilpersonals, um die Fähigkeiten und Sauberkeit (Korruptionsbekämpfung) der afghanischen Behörden zu steigern;
- die Umsetzung einer „zivil-militärischen landwirtschaftlichen Entwicklungsstrategie“, um dem Aufstand Kämpfer zu entziehen und seine Finanzierung aus dem Drogenhandel zu vermindern;
- die Stärkung der sub-nationalen Strukturen und Fähigkeiten, insbesondere in den Bevölkerungszentren im Osten und Süden, durch „neue zivil-militärische Initiativen“;
- die Stärkung traditioneller Konfliktregelungsmechanismen sowie des staatlichen Justizsystems in Gebieten, die von den *Taliban* gesäubert wurden;
- die Bekämpfung des Drogenhandels durch Vorgehen gegen Drogenhändler und ihre Netzwerke anstatt gegen arme Bauern durch Zerstörung ihrer Felder;
- die Unterstützung der afghanischen Regierung bei der Reintegration von *Talibankämpfern*, die sich von *al-Qaida* distanzieren, der Gewalt abschwören und das verfassungsmäßige System akzeptieren;
- die Verstärkung der internationalen Anstrengungen, illegale Finanzströme zu den *Taliban* aufzuspüren und zu unterbinden;
- eine stärkere Bekämpfung der Propaganda von *Taliban* und *al-Qaida* und die Förderung zusätzlicher Kommunikationsmittel und Massenmedien für systemtreue Afghanen, und
- die Verbesserung der Koordination internationaler Hilfe.

Viele der zivilen Maßnahmen sind sinnvoll, insbesondere die Verbesserung der zentralen und dezentralen afghanischen *Governance*-Strukturen. Wäre eine solche Strategie ab 2002 mit Nachdruck verfolgt und durch ökonomische und soziale Maßnahmen flankiert worden, hätte sie einer Eskalation der Gewalt und des Aufstands in Afghanistan vermutlich vorgebeugt. Ob die gleiche Strategie allerdings beim gegenwärtigen Gewaltniveau und im Kontext der inzwischen weit fortgeschrittenen Delegitimierung der Regierung noch eine Wende bringen kann, ist vor dem Frühjahr 2011 nicht seriös prognostizierbar.

Als bedenklich muss allerdings die klare Unterordnung der skizzierten zivilen Maßnahmen unter militärpolitische Erfordernisse gelten.

### *Einschätzung der neuen US-Strategie*

Die neue US-Afghanistanstrategie soll das bisherige „Durchwursteln“ (so die Formulierung Präsident Obamas) beenden und durch einen integrierten Politikansatz ersetzen, der auf einer konkreteren und präziseren Zielbestimmung beruht. In diesem Sinne handelt es sich tatsächlich um eine *Strategie*, auch wenn gewisse konzeptionelle Spannungen bleiben, etwa die rhetorische Betonung von Terror – bei faktischer Konzentration auf Aufstandsbekämpfung. Zu ihrer Bewertung sollten u.a. folgende Punkte beachtet werden:

1. Konzeptionell soll die Strategie in einer unhaltbar gewordenen Situation durch Eskalation und Politikmodifikation einen Truppenabzug unter Erfolgsbedingungen möglich machen. Ein Erfolg der neuen Strategie wird nach Einschätzung der US-Administration frühestens zur Jahreswende 2010/2011 erkennbar sein, ein halbes Jahr später soll bereits der Abzug beginnen. Dieser dürfte sich allerdings jahrelang hinziehen. Die Strategie wird implizit als ein letzter Versuch erkennbar, das Blatt in Afghanistan doch noch zu wenden. Was allerdings geschehen soll, wenn diese Anstrengungen erfolglos bleiben, wird aus naheliegenden Gründen nicht thematisiert. Dann wird der geplante Abzug entweder im Kontext des Scheiterns vollzogen oder abgesagt werden müssen. Bemerkenswert in diesem Zusammenhang sind die in die Strategie integrierten, teilweise sehr konkreten Maßstäbe einer Erfolgsbewertung,<sup>9</sup> die später schwer zu ignorieren sein dürften.
2. Die neue Strategie korrigiert frühere konzeptionelle Fehler, die den Charakter des Krieges missverstanden. Die Regierung Obama hat den grundlegend *politischen* Charakter des Aufstandskriegs erkannt und ist davon abgerückt, ihn wie Bush Jr. primär als militärische Operation gegen kleine Gruppen von Unruhestiftern und Terroristen führen zu wollen. Stattdessen soll nun im Vordergrund stehen, die Loyalität der Bevölkerung für sich – und vor allem die afghanische Regierung – zu gewinnen, indem die *Governance*-Defizite in der afghanischen Gesellschaft und im afghanischen Staat sowie die Kontrolle und der Schutz der Bevölkerung ins Zentrum gerückt werden. *Konzeptionell* würden die Militäroperationen damit in eine unterstützende Rolle für die erforderlichen politischen und gesellschaftlichen

---

<sup>9</sup> Ebd.; Kriterien jeweils zum Kapitelende.

Prozesse gebracht, statt den Krieg gewaltsam entscheiden zu sollen. Es ist allerdings fraglich, ob dieser Anspruch aufgrund der schwierigen sicherheitspolitischen Lage und der Dominanz des Militärs tatsächlich einzulösen ist, da er einige Jahre zu spät erfolgt. Auch die institutionelle Kultur der US-Streitkräfte steht dem entgegen, da diese sich eher als „Kämpfer“ denn als „Sozialreformer“ verstehen.

3. Im Verhältnis von zivilen zu militärischen Strategieelementen besteht ein schwer auflösbares Paradoxon. Einerseits besteht der Grundansatz im Ringen um die Loyalität der Bevölkerung. Im Konflikt mit den *Taliban* liegt genau hier der strategische „Schwerpunkt“, der nach Auffassung der Generäle Petraeus und McChrystal letztlich den Krieg entscheiden wird. Die Gewinnung der Loyalität der Bevölkerung ist aber keine militärische, sondern eine politische, psychologische und insgesamt stärker zivile Aufgabe, die vom Militär nur flankiert werden kann. Dies würde nahe legen, die Afghanistanpolitik durch zivile US-Behörden – etwa das Außenministerium und seine Entwicklungsbehörde – prägen und leiten zu lassen. Davon kann allerdings nicht einmal ansatzweise die Rede sein, da aufgrund der Sicherheitslage, aber auch ihres politischen, finanziellen und militärischen Gewichts das Verteidigungsministerium und das US-Militär vor Ort die Afghanistanpolitik eindeutig prägen. Es gibt keine Anzeichen dafür, dass sich dies im Rahmen der neuen Strategie ändern würde. Damit entsteht die paradoxe Situation, dass ein konzeptionell politisch-ziviler Grundansatz vom militärischen Apparat und mit militärischer Befriedungsabsicht geführt wird. Den zivilen Behörden bleibt damit faktisch kaum eine Alternative, als ihre politischen und entwicklungspolitischen Aktivitäten in den Rahmen militärischer Aufstandsbekämpfung einzupassen, womit sie sich in die Rolle von Zulieferern oder Subunternehmern der Kriegsstrategie begeben.

Dies ist von den zivilen Behörden durchaus gewollt. Außenministerin Clinton sprach nicht zufällig davon, dass es für sie „von höchster Priorität“ sei, die Diplomatie und Entwicklungspolitik „an der Seite der Militärpolitik *innerhalb unsere Nationalen Sicherheitspolitik*“ zu positionieren.<sup>10</sup> Und der Afghanistan- und Pakistanbeauftragte der USA, Richard Holbrooke, formulierte: „Zum ersten Mal, seitdem der Afghanistankonflikt vor acht Jahren begann, verfügen wir über eine innovative Strategie der ganzen Regierung, *um unsere nationalen Sicherheitsinteressen in der Region zu verteidigen.*“<sup>11</sup>

---

10 Hervorhebung JH.

11 U.S. Senate Foreign Relations Committee: *Civilian Strategy for Afghanistan: A Status Re-*

Tatsächlich ist im Rahmen der Afghanistanstrategie auch die Entwicklungspolitik zuerst ein Mittel der Sicherheitspolitik, zum Teil direkt der Militärpolitik untergeordnet. Damit stehen entwicklungspolitische Ziele prinzipiell immer zur Disposition, da diese nur so lange ernst genommen werden müssen, wie sie der Flankierung oder Erleichterung der Sicherheitspolitik dienen.

4. Die Achillesferse der neuen Strategie liegt in der Rolle des afghanischen Staatsapparats und der afghanischen Regierung. Vor allem von ihnen hängt, auch nach Einschätzung der hohen US-Militärs, die Stabilisierung Afghanistans und langfristig der Sieg ab. Genau deshalb will die Strategie deren grundlegende Defizite korrigieren. Dies – etwa die Bekämpfung der endemischen Korruption oder die Überwindung administrativer Schwäche und Inkompetenz – ist allerdings nur bei aktivem und entschlossenem Handeln der afghanischen Regierung selbst und der staatsnahen Machteliten möglich. Trotz deren ständigen Beteuerungen bester Absichten ist aber absolut offen, ob diese über den politischen Willen und die Fähigkeit verfügen, die notwendigen Schritte einzuleiten und vor allem entschlossen umzusetzen. Die Fälschungen bei der Präsidentschaftswahl im Sommer 2009 und der Widerstand Präsident Karzais, diese offen zu benennen und zeitnah zu korrigieren, geben Anlass zu Skepsis. Es bleibt zudem die Frage, was denn unternommen werden sollte, falls die Regierung in Kabul ihrer Verantwortung nicht gerecht wird. Ohne eine halbwegs saubere, legitime und funktionsfähige afghanische Regierung ist der Krieg gegen die Aufständischen nicht zu gewinnen, das wissen die US-Militärs sehr genau – und eine solche gibt es bisher nicht. Ausländische Kräfte können entsprechende Reformen zwar *unterstützen*, aber kaum jemals von außen erzwingen. Ganze Scharen ausländischer Berater – etwa zur Korruptionsbekämpfung – bleiben so lange nutzlos, wie die Regierung die Korruption braucht, toleriert oder fördert. Dadurch entsteht die paradoxe Situation, dass die afghanische Regierung fast völlig von ausländischer – insbesondere US-amerikanischer – Hilfe abhängt, die US-Politik aber zugleich faktisch die Geisel der afghanischen Regierung ist, da sie ohne die Regierung in Afghanistan für die eigene Politik keine relevante Basis mehr hätte.
5. Eine entscheidende Rolle in der neuen Strategie spielt aus US-Sicht der weitere, massive Aufbau des afghanischen Militärs und der Polizei, sowie die Verbesserung ihrer Qualität und Einsatzfähigkeit. Ohne sie können

---

port in Advance of the London Conference, 21.1.2010, darin: Ambassador Richard C. Holbrooke: Statement for the Record, S. 7, 9; [www.humansecuritygateway.com/documents/USSCFR\\_HolbrookeTestimony\\_CivilianStrategyForAfghanistan.pdf](http://www.humansecuritygateway.com/documents/USSCFR_HolbrookeTestimony_CivilianStrategyForAfghanistan.pdf); Hervorhebung JH.

weder die Kontrolle noch der Schutz der Bevölkerung gelingen. Ohne sie wäre es auch schwer vorstellbar, an wen die USA und die internationalen Truppen die Verantwortung für die Sicherheit in Afghanistan übergeben sollten. Die vorgesehene Vergrößerung der afghanischen Sicherheitsapparate dürfte mit dem vorgesehenen Personal- und Mitteleinsatz durchaus erreichbar sein. Ob sie allerdings ihr strategisches Ziel erreichen wird, nämlich die afghanischen Sicherheitskräfte in die Lage zu versetzen, nachhaltig selbst für militärische Stabilität zu sorgen, ist alles andere als gesichert. In anderen Fällen (z.B. Sowjetunion in Afghanistan nach 1989, USA in Südvietnam) haben solche Versuche nur wenige Jahre Zeit gewonnen, um gesichtswahrend abziehen zu können, scheiterten aber bald danach. Auch die schrittweise Übergabe der Verantwortung an das afghanische Militär nach dem vorgesehenen Zeitplan ist unrealistisch. Darüber hinaus führt die massive Vergrößerung der afghanischen Sicherheitskräfte zu zumindest zwei grundlegenden Problemen: Einerseits reichen schon seit einigen Jahren die gesamten afghanischen Staatseinnahmen nicht mehr aus, um allein das afghanische Militär zu finanzieren. Ein solches Modell ist nicht nachhaltig und bringt Afghanistan in eine dauerhafte Abhängigkeit äußerer Mächte. Einem Land wie Afghanistan einen gigantischen Militärapparat überzustülpen, ihn nach einigen Jahren aber nicht mehr zu bezahlen, birgt hohe Konfliktrisiken. Andererseits führte die massive weitere Vergrößerung der Sicherheitsapparate bei einem gleichzeitig schwachen zivilen Staatsapparat zu einem Staat, der nicht mehr als ein Wurmfortsatz des Militärs, der Geheimdienste und der Polizei ist. Gesellschaftliche und politische Instabilität und innergesellschaftliche Gewalt wären vorprogrammiert. Anders ausgedrückt: Die angestrebte Aufblähung des Sicherheitsapparats ist einerseits die Voraussetzung, die neue Afghanistanstrategie umzusetzen. Zugleich aber ist sie nur sinnvoll, wenn man Militär und Polizei mindestens eine oder zwei Generationen lang aus den USA und der EU bezahlt und sicherstellen kann, dass der zivile Staat die Kontrolle über den Sicherheitsapparat nicht verliert. Beides ist aber nicht gesichert und eher unwahrscheinlich.

6. Die neue Afghanistanstrategie der US-Administration ist aufgrund der hervorgehobenen Rolle der USA keine bloße unilaterale oder bilaterale US-afghanische Angelegenheit, sondern prägt die internationale Afghanistanpolitik insgesamt, auch die deutsche. Bereits nach der Rede Obamas im März hatte sich die Bundesregierung hinter den neuen Ansatz gestellt; spätestens mit der Londoner Afghanistankonferenz im Januar 2010 machte sich die internationale Gemeinschaft insgesamt die neue US-Strategie

zu eigen.<sup>12</sup> In gewissem Sinne stellt dies einen Fortschritt dar, da die internationale Gemeinschaft nun über eine halbwegs kohärente Afghanistanstrategie verfügt, an der es früher mangelte. Allerdings wirft die pauschale Übernahme auch eine Reihe von Fragen auf. So erstaunt gerade in Deutschland, wo die Regierung und der größere Teil der Opposition sich weiterhin nicht überwinden können, den Krieg in Afghanistan einen Krieg zu nennen, wie bruch- und widerspruchlos die US-Strategie akzeptiert wurde, die schließlich vom US-Präsidenten und allen anderen Mitgliedern seiner Regierung mit großer Selbstverständlichkeit als Kriegsstrategie bezeichnet wird. Einen Krieg auf intelligenter, rationalere und kohärentere Art zu führen, ändert nichts an seinem Kriegescharakter. Und innerhalb einer integrierten zivil-militärischen Kriegsstrategie die zivilen Politikkomponenten argumentativ nach vorne zu rücken bedeutet nicht, dass diese keine Instrumente der Sicherheits- und Militärpolitik – in diesem Fall auch: der Kriegführung – wären. Dies mag richtig oder falsch, berechtigt oder unberechtigt sein; jedenfalls wäre es im Sinne rationaler Politikformulierung zumindest wünschbar, diesen Zusammenhang offen und öffentlich zu diskutieren.

7. Darüber hinaus verändert die neue US-Strategie die Rahmenbedingung der deutschen Abzugsdebatte grundlegend. Falls Washington tatsächlich im Rahmen seiner Strategie Mitte 2011 mit dem Truppenabzug beginnt, dürfte sich damit jede deutsche Abzugsdebatte erledigen: Ein Verbleiben der Bundeswehr in Afghanistan bei abziehendem US-Militär wäre offensichtlich unsinnig und undenkbar. Die gegenwärtige Abzugsdebatte läuft der in den USA hinterher: Sie sollte nicht unter der inzwischen fiktiven Frage geführt werden, ob ein Abzug erfolgen sollte oder nicht, sondern wie, wann und auf welche Art er abgewickelt werden kann. Da die US-Regierung und die internationale Gemeinschaft seit London offen von einem Truppenabzug ab Mitte 2011 sprechen, braucht es heute keinen politischen Mut mehr, dies in Deutschland auch zu tun. Es kommt jetzt darauf an, ihn vorzubereiten und zu planen, damit er nicht ebenso improvisiert und planlos erfolgt, wie der Einsatz begonnen wurde.

---

12 Communiqué of the London Conference on Afghanistan: Afghan Leadership, Regional Cooperation, International Partnership, London 2010, <http://afghanistan.hmg.gov.uk/en/conference/communique/>.