



STELLUNGNAHME / Nach dem Scheitern in Afghanistan: Lehren für die neue Bundesregierung / **friedensgutachten**

BICC Bonn International Centre for Conflict Studies
HSFK Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung
IFSH Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg
INEF Institut für Entwicklung und Frieden der Universität Duisburg-Essen

September 2021

↓ **EMPFEHLUNGEN**

2

- 1 Unabhängige Kommission zur Zukunft deutscher Friedensmissionen einsetzen** Eine Evaluation des deutschen Beitrags zum multilateralen Einsatz in Afghanistan und weiterer Auslandseinsätze der Bundeswehr steht seit langem aus. Dies hat höchste Priorität. Die von verschiedenen Ministerien geplanten Evaluationen der Afghanistan-Programme und -Einsätze reichen nicht aus, zumal sich das Bundesministerium der Verteidigung hieran nicht beteiligt. Sie verstärken die Fragmentierung deutscher Außenpolitik, insofern die Evaluationen der Logik der einzelnen Ressorts folgen. Das deutsche Engagement in multilateralen Friedensmissionen sollte unabhängig, umfassend, ressortübergreifend und zukunftsorientiert analysiert und neu bewertet werden. Dabei wird es auch darum gehen, wie künftige Einsätze bereits frühzeitig evaluiert werden, damit in den Missionen gelernt werden kann. Afghanistan wird dabei ein wichtiger Referenzpunkt sein. Zugleich sollte man sich hüten, die dortigen Erfahrungen vorschnell auf andere Fälle zu übertragen. So haben die internationalen Einsätze etwa in Bosnien-Herzegowina und im Kosovo trotz verschiedentlich Fehlschläge durchaus zu einer Stabilisierung der Lage beigetragen.
- 2 Deutschen Beitrag zum Kampf gegen den internationalen Terrorismus neu ausrichten** Die Bündnisolidarität war vor 20 Jahren ein überzeugender, aber kein hinreichender Grund der deutschen Beteiligung am Afghanistan-Einsatz. Die Bundesregierung sollte ihren Beitrag zum Kampf gegen den Terror in Zukunft primär am Paradigma der Strafjustiz ausrichten und auf politische Kooperation sowie diplomatische Initiativen setzen.
- 3 Realistische Ziele für künftige Einsätze formulieren und an lokale Kontexte anpassen** Die Frage der deutschen Beteiligung an Auslandseinsätzen wird auch der neuen Bundesregierung gestellt werden. Solch eine Beteiligung muss stärker auf präzise formulierte und realistische politische Ziele sowie auf nachhaltige Ergebnisse orientiert werden. Dafür müssen Auslandseinsätze klarer an die Bedingungen vor Ort angepasst und auf die Unterstützung lokaler Friedenskräfte ausgerichtet werden. Afghanistan zeigt nicht zuletzt, dass der militärische und polizeiliche Kapazitätsaufbau nur dann Sicherheit schafft, wenn der Staat auch als legitim angesehen wird.
- 4 Politische Risiken deutscher Auslandseinsätze klarer benennen und Scheitern einplanen** Internationale Friedenseinsätze bedeuten ein hohes Risiko. Die Wahrscheinlichkeit des Misserfolgs ist höher als die Wahrscheinlichkeit des Erfolgs. Die Bundesregierung sollte die Notwendigkeit solcher Einsätze eingehend begründen und Verantwortung für ein mögliches Scheitern übernehmen. Die Möglichkeit des Scheiterns muss einkalkuliert und Szenarien für Exit-Optionen müssen unter diesen Bedingungen entworfen werden. Innerhalb der Missionslaufzeit muss die Erreichbarkeit der politischen Ziele kontinuierlich überprüft werden. Eine stetige und unabhängige wissenschaftliche Begleitung von militärischen Einsätzen ist notwendig, um frühzeitig Fehlentwicklungen zu adressieren.
- 5 Europäische zivile und militärische Fähigkeiten stärken** Die Evakuierungsmission am Flughafen Kabul zeigte erneut: Die EU muss dringend eigenständig handlungsfähiger werden. Deutschland sollte den Ausbau der zivilen und militärischen Fähigkeiten der EU entsprechend unterstützen. ‚Koalitionen der Willigen‘ sind dabei nur ein Notbehelf. Erstrebenswert wären EU-Missionen, die über die Einführung qualifizierter Mehrheitsentscheide in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik erleichtert werden sollten.
- 6 Wiederaufbau nur mit klarer Strategie und unter Risikoabwägung verfolgen** Afghanistan lehrt, dass beim Aufbau institutioneller Strukturen eines Landes die richtigen Impulse zum richtigen Zeitpunkt gesetzt werden müssen. Zudem ist eine klare Linie – gerade gegenüber illegitimen Akteuren und Praktiken – notwendig, wenn politisch ambitionierte Agenden wie Demokratie, Rechtsstaatlichkeit oder gute Regierungsführung eingeführt werden. Zudem setzen solche Agenden ein Mindestmaß an politischer Stabilisierung und institutioneller Konsolidierung voraus, um die notwendige gesellschaftliche Legitimation zu erlangen.
- 7 Frühzeitig den Exit mitdenken** Soll ein Abzug nicht jeglichen Erfolg der vorangegangenen Mission gefährden, sind die minimale Legitimität und Kapazität der unterstützten staatlichen Strukturen und ein funktionierendes Machtteilungsarrangement oder Friedensabkommen notwendig, das ein breites Spektrum von Akteuren einbindet. Auch muss die Option eines schrittweisen Abzugs in Erwägung gezogen werden, damit ein Exit nicht als Einladung an Aufständische verstanden wird, die Macht übernehmen zu können. Verantwortungsbewusstes Handeln bedeutet auch, die Ortskräfte frühzeitig zu identifizieren und mit Visa auszustatten.

STELLUNGNAHME DER HERAUSGEBER:INNEN /

Nach dem Scheitern in Afghanistan: Lehren für die neue Bundesregierung /

Die Afghanistan-Intervention infolge des 11. September 2001 war ein gravierender Einschnitt für die deutsche Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik. Nie zuvor hatte Deutschland sich in vergleichbarem Ausmaß und mit ähnlich hohem Risiko an einem Einsatz beteiligt, der zugleich Terrorbekämpfung, Aufstandsbekämpfung, Staatsaufbau und Demokratisierung zum Ziel hatte. Über zwei Jahrzehnte hinweg beschäftigte Afghanistan die deutsche Politik. Das unrühmliche Ende und weitgehende Scheitern in Afghanistan stellt Grundannahmen und Praktiken dieser, aber auch anderer Interventionen in Frage. Die künftige Bundesregierung und der neue Bundestag müssen deswegen die notwendigen Lehren und Schlussfolgerungen aus dem Einsatz ziehen.

Die Auseinandersetzung über die Lehren von Afghanistan ist für eine demokratisch fundierte Außen- und Sicherheitspolitik essenziell, ja: sie wäre schon früher wünschenswert und notwendig gewesen. Stattdessen taten sich Entscheidungsträger:innen lange schwer, offen Fehlentwicklungen des Einsatzes und veränderte Erfolgsaussichten zu benennen. Fast ein Jahrzehnt lang versuchte die Bundesregierung, den Begriff „Krieg“ für einen immer stärker militärisch geprägten Einsatz zu vermeiden. Über Zielen und Mandaten der Afghanistan-Mission lag der Schleier eines weitreichenden parlamentarischen Konsenses, insofern ein Großteil der Parteien (CDU/CSU, SPD, GRÜNE, FDP) über die Jahre hinweg in der Verantwortung war und den Mandaten und ihren Verlängerungen zugestimmt hatte.

Einwände und Empfehlungen der Wissenschaft, die den Afghanistan-Einsatz kontinuierlich begleitete, fanden nur wenig Berücksichtigung. Nicht nur die Friedens- und Konfliktforschung reflektierte die Afghanistan-Mission immer wieder kritisch, was u.a. in zahlreichen Analysen des Friedensgutachtens seit 2001 seinen Niederschlag fand (<https://www.friedensgutachten.de/2021/themenseite-afghanistan>). Auch die sicherheitspolitische Forschung und die Regionalstudien wiesen auf schwerwiegende Defizite der Afghanistan-Politik hin. Kritische Stimmen fanden zwar vereinzelt Gehör, aber kaum Eingang in politische Entscheidungen. Für eine systematische analytische Begleitung und Evaluation der Missionen wurden kaum Ressourcen zur Verfügung gestellt.

Durch die Rekonstruktion der unterschiedlichen Dimensionen des Scheiterns versuchen wir im Folgenden, erste Schlussfolgerungen für die Zukunft deutscher Auslandseinsätze, insbesondere für die Friedensförderungs- und Staatsaufbaupolitik, zu ziehen. Das Scheitern von Staatsbildung und Demokratisierung am Hindukusch bedeutet nicht, dass Interventionen immer versagen und um jeden Preis vermieden werden müssen. Es verweist aber auf mehrere Sollbruchstellen internationaler Einsätze, die genauer beleuchtet werden müssen, um zukünftige Einsätze erfolgreicher gestalten zu können.

DAS SCHEITERN MULTILATERALER UND EUROPÄISCHER KOOPERATION

Der Afghanistan-Einsatz im Jahr 2001 war der erste Bündnisfall der NATO. Die deutsche Beteiligung an der US-geführten Operation Enduring Freedom (OEF) und der International Security Assistance Force (ISAF) der NATO war unter dem Eindruck der verheerenden Anschläge vom 11. September politisch geradezu unvermeidlich. Die reine Bündnisolidarität lieferte aber auf Dauer keine hinreichende Begründung für den hochriskanten Einsatz. Dennoch versäumte es die deutsche Außenpolitik, eine eigenständige Strategie für den Afghanistan-Einsatz zu entwickeln.

4

Auch die Kooperation zwischen den unterschiedlichen multilateralen Missionen gestaltete sich schwierig. Von Beginn an kam es zu Spannungen zwischen ISAF und OEF, die teils widersprüchliche politische Ziele verfolgten. An die ISAF-Mission wurden sehr hohe und gleichzeitig sehr vage Erwartungen formuliert. Über die Jahre sollte die Mission die neu etablierte afghanische Regierung beim Aufbau tragfähiger Strukturen unterstützen, Frieden, Stabilität und die Achtung der Menschenrechte fördern, dem Terrorismus den Boden entziehen, selbst für Sicherheit sorgen und neue Sicherheitsinfrastrukturen und Streitkräfte in Afghanistan aufbauen. Wiederholt wiesen Beobachter:innen aus unterschiedlichen politischen Lagern darauf hin, dass diese sehr umfassenden Ziele in Afghanistan nicht zu erreichen sein würden (<https://www.friedensgutachten.de/2021/themenseite-afghanistan>). Mit einer komplizierten Geschichte externer Interventionen, tiefen inneren Spaltungen und der Abwesenheit staatlicher Strukturen war Afghanistan einer der härtesten Fälle für ein international unterstütztes Staatsaufbauprojekt weltweit. Angesichts dieser Voraussetzungen wäre ein nachhaltiger Erfolg, nicht das Scheitern internationaler Unterstützung eine Überraschung gewesen.

Nicht zuletzt traten in Afghanistan auch die bekannten Schwächen der innereuropäischen Abstimmung in sicherheitspolitischen Fragen offen zutage. Der seit langem beklagte Mangel an eigenen europäischen Fähigkeiten zeigte sich nicht erst während der Evakuierungsmission aus Afghanistan, bei der die Europäer nicht in der Lage waren, den Kabuler Flughafen so lange zu sichern, bis die Mission abgeschlossen war. Die aktuelle politische Debatte um die Etablierung einer europäischen Eingreiftruppe ist vor diesem Hintergrund überfällig. Allerdings zeigen die Erfahrungen mit den bereits vor 15 Jahren etablierten – aber nie eingesetzten – EU Battlegroups, dass es in der EU nicht nur an gemeinsamen militärischen Fähigkeiten fehlt, sondern an Einigkeit über politische und strategische Ziele.

Ein Mangel an europäischer und transatlantischer Verständigung über gemeinsame und realistische politische Ziele zog sich seit Beginn durch die Afghanistan-Einsätze. Über die Jahre wurde immer unklarer, welches konkrete übergeordnete Ziel erreicht und wie das Erreichen dieses Ziels überprüft werden sollte.

LEHREN FÜR DIE ZUKUNFT

Multilaterale Einsätze für Friedensförderung und Wiederaufbau in Postkonfliktstaaten waren in vielen Fällen zumindest teilweise erfolgreich. Das Scheitern des Afghanistan-Einsatzes sollte daher nicht zu einer generellen Abkehr von der bisherigen deutschen Unterstützung für internationale Friedensförderungs- und Staatsaufbaumissionen führen. Internationale Unterstützung für Staatsaufbau in Postkonfliktstaaten ist aber selbst unter sehr guten Ausgangsbedingungen ein politisches Unterfangen mit hohem Risiko. Dies sollte konsequent in die Öffentlichkeit kommuniziert, aber auch in die Planung solcher Einsätze einbezogen werden. Langfristige und politisch sensible Einsätze dieser Art müssen laufend unabhängig überwacht und im Hinblick auf ihre politische Zielerrei-

chung bewertet werden. Nach Abschluss muss eine ressortübergreifende Evaluierung des gesamten Einsatzes – auch im Hinblick auf die Umsetzung des vernetzten Ansatzes der Bundesregierung – erfolgen, um Lehren für zukünftige Einsätze ziehen zu können.

DAS SCHEITERN DES MILITÄRISCHEN ANSATZES

Der Westen hat den Krieg in Afghanistan verloren. Diese Feststellung ist nicht trivial. Denn es gibt immer noch Menschen, die behaupten, dass die Allianz militärisch, d.h. im offenen Kampf, nicht geschlagen worden ist. Das mag sein, ist aber irrelevant, weil es im Krieg um das Erreichen politischer Ziele geht, und die sind in Afghanistan eindeutig verfehlt worden.

Die Niederlage in diesem Krieg kam nicht gänzlich unerwartet. Schon das britische Empire und die Sowjetunion waren daran gescheitert, Afghanistan dauerhaft zu besetzen. Auch die Erfahrungen des amerikanischen Militärs in Vietnam hatten gezeigt, dass konventionelle Armeen für die unkonventionelle Kriegführung nicht geeignet sind. Nach dem Kalten Krieg endete der Somalia-Einsatz in einem Debakel. Nicht zuletzt lehrt die Fachliteratur zur Guerillakriegführung, dass große Staaten regelmäßig kleine Kriege verlieren.

Der von Präsident George W. Bush ausgerufene „Krieg gegen den Terror“ ist ebenfalls gescheitert. Die zunächst als Selbstverteidigung gerechtfertigten, dann aber räumlich und zeitlich ausufernden Kriegshandlungen werteten den Gegner politisch auf und trugen dazu bei, dass sich der Dschihadismus ausbreitete und radikalisierte. Der Krieg, die Kreuzzugsrhetorik und vor allem das völkerrechtswidrige Foltern und gezielte Töten mit Drohnen machten in den Augen vieler aus den Terroristen des Al-Kaida-Netzwerkes Freiheitskämpfer des Islam und aus den Taliban die Verteidiger afghanischer Unabhängigkeit.

Das Scheitern des
Global War on Terror

So wichtig und richtig die militärische Zerstörung der Al-Kaida-Infrastruktur in Afghanistan war, so kontraproduktiv war die Ausweitung des Krieges auf das ganze Land und wenig später auf den Irak. Zwar wurden Osama bin Laden getötet und Al-Kaida geschwächt, aber mit ISIS entstand eine noch radikalere Gruppe, die weltweit Anschläge verübte und zwischenzeitlich große Teile des Irak und Syriens kontrollierte. Nach jüngsten Berechnungen des Costs-of-War-Project an der amerikanischen Brown University hat der 20-jährige „Krieg gegen den Terror“ acht Billionen US-\$ gekostet. Mehr als 900.000 Menschen kamen ums Leben. ¹ Präsident Biden nutzte diese Zahlen zuletzt, um den Truppenabzug aus Afghanistan zu rechtfertigen. ²

Um die Kontrolle über ganz Afghanistan zu erreichen, setzten die USA anfangs nur in geringer Zahl eigene Soldaten auf afghanischem Territorium ein und mobilisierten die Gegner der Taliban, die Nordallianz, zur militärischen Rückeroberung des Landes. Damit brachte man einen Verbund an Warlords und Dschihadisten zurück an die Macht, der selbst für massive Kriegsverbrechen verantwortlich war, in der Bevölkerung kaum über Legitimation verfügte und in den folgenden Jahren den Aufbau von Staatlichkeit und die Durchsetzung von Demokratie blockierte.

Das Scheitern der
militärischen
Intervention in
Afghanistan

Die Bewegung der Taliban, die 2002 als zerschlagen galt, kehrte ebenfalls zurück und organisierte erbitterten Widerstand. Dem setzten die USA eine Strategie der Aufstandsbekämpfung entgegen, die darauf zielte, mit der Gewährleistung von Sicherheit, bürgerlichen Freiheiten und wirtschaftlicher Entwicklung die „Herzen und Köpfe“ der Bevölkerung zu gewinnen. Die Strategie der Aufstandsbekämpfung (ab 2003 im Rahmen des ISAF-Einsatzes unter NATO-Führung) blieb jedoch inkonsistent und das Verhältnis zur Terrorismusbekämpfung im Rahmen der gleichzeitigen OEF ungeklärt. Der schnelle

Wechsel der Oberbefehlshaber für Afghanistan mit immer neuen Ideen, wie der Aufstand zu bekämpfen sei, verhinderte es, die afghanische Regierung in eine kohärente Strategie einzubinden. Hinzu kam, dass die NATO-Mitgliedsstaaten höchst unterschiedliche Erfahrungen und Verständnisse von Aufstandsbekämpfung hatten und sich die Militärstrategien oftmals widersprachen: Der Aufwuchs auf bis zu 140.000 Soldaten, den Barak Obama 2009 bekanntgab, ging mit der Ankündigung einher, ab 2011 die Truppenstärke deutlich abzuschmelzen.³ Die Taliban konnten sich darauf entsprechend einstellen, zogen sich zunächst nach Pakistan zurück und nahmen ab 2012 ihre Stellungen wieder ein, die die US-Armee nun aufgaben.

6

Deutschland war für den Afghanistan-Einsatz schlecht vorbereitet. Lange hatte die Bundesregierung kommuniziert, es handle sich um eine Stabilisierungsmission; gekämpft werde nur im Süden, wohin Deutschland keine Truppen entsandt hatte. Erst 2010 erkannte die Bundesregierung öffentlich an, dass auch im Norden Afghanistans „ein bewaffneter Konflikt im Sinne des humanitären Völkerrechts“ stattfand. Für die Austragung dieses nicht-konventionellen Konflikts war die Bundeswehr allerdings schlecht vorbereitet. Sie hatte kein Konzept der Aufstandsbekämpfung, und ihre Erfahrungen aus dem Kosovo nutzten wenig in einer Umgebung, die immer weniger einer befriedeten Zone und immer mehr einem offenen Bürgerkrieg glich. Zeitweise war sie mehr damit beschäftigt, sich selbst und ihre Lager zu schützen, als die Zivilbevölkerung. Zwischenzeitliche militärische Erfolge machten mangelhafte zivile Stabilisierungsmaßnahmen wieder zunichte. Dem Guerillakrieg gegen die Taliban waren zudem weder die USA noch die NATO gewachsen. Zu keinem Zeitpunkt ist es der Allianz gelungen, politische Zwecke in militärische Ziele zu übersetzen und damit taktische Maßnahmen anzuleiten. Stattdessen blieben politisches und militärisches Handeln unverbunden und die Integration ziviler und militärischer Maßnahmen sporadisch.

LEHREN FÜR DIE ZUKUNFT

Der „Krieg gegen den Terror“ hat die Bekämpfung des internationalen Terrorismus auf eine falsche Spur gesetzt. Militärische Mittel haben nur eine geringe Funktion bei der Terrorismusbekämpfung. Der „Krieg gegen den Terror“ hat mehr Probleme geschaffen als gelöst. Die deutsche und internationale Anti-Terror-Politik sollte vom Kriegs- zum Strafrechts-Paradigma zurückkehren und auf eine Stärkung politischer Kooperation und diplomatischer Initiativen fokussieren.

DAS SCHEITERN DES INTERNATIONAL UNTERSTÜTZTEN STAATSAUFBAUS

In Afghanistan ist der Aufbau eines stabilen und legitimen Staats gescheitert. Die afghanische Bevölkerung entwickelte in den vergangenen 20 Jahren keine positive Beziehung zum Staat, der in der Vergangenheit des Landes stets als fremd oder feindlich gesehen wurde. Die internationale Gemeinschaft war nicht in der Lage, notwendige Kontrollinstanzen aufzubauen, den Fluss von Geldern an politische Bedingungen zu knüpfen oder die weitreichende Korruption innerhalb des politischen Systems effektiv einzudämmen. Das Ausmaß der Korruption offenbarte sich etwa 2012, als bekannt wurde, dass regierungsnaher Familienmitglieder über die Kabul Bank fast eine Milliarde US-\$ Staatsgelder veruntreut hatten.

Ein besonders problematischer Aspekt des Staatsaufbaus war der international massiv geförderte Aufbau des afghanischen Sicherheitssektors. Die internationale Gemeinschaft verfolgte die Demobilisierung der Milizen der mächtigen Warlords nur halbherzig und unternahm wenig gegen grassierende Korruption und Misswirtschaft im Sicherheitssek-

Das Scheitern des Aufbaus des afghanischen Sicherheitssektors

tor. Deutschland – anfangs federführend für den Polizeiaufbau zuständig – unterschätzte die finanziellen, aber auch personellen und institutionellen Herausforderungen, ein komplexes Polizeiwesen aufzubauen. Die nachfolgenden Missionen der EU und der USA im Polizeiaufbau zeitigten keinen nachhaltigen Erfolg. Die großen Probleme der afghanischen Streitkräfte waren hinlänglich bekannt: Die kontinuierlich hohe Desertionsrate ging einher mit der Zunahme von „Papiersoldaten“, die Sold erhielten, aber gar nicht existierten. Die Streitkräfte vermochten es zu keinem Zeitpunkt, Legitimation in der Bevölkerung oder in der eigenen Truppe zu gewinnen; infrastrukturelle Grundvoraussetzungen für eine Ertüchtigung der Armee fehlten. Die fehlende Zuverlässigkeit und Schlagkraft der afghanischen Sicherheitskräfte führte dazu, dass die USA seit 2009 wieder dazu übergingen, private Milizen auszurüsten und zu bezahlen. Dies entzog den afghanischen Sicherheitskräften die letzte Legitimation.⁴

Die größten Erfolge beim Aufbau ziviler Strukturen Afghanistans erzielte die internationale Gemeinschaft in der Gesundheitsversorgung, im Bildungssektor und in der Infrastruktur (v.a. Straßen, Wasser). Das Gros dieser Hilfsmaßnahmen wickelten aufgrund der Schwäche des afghanischen Staates internationale Organisationen ab, die eine eigene Logistik aufbauten und mit internationalen Fachkräften agierten. Ein Großteil der finanziellen Mittel kam daher gar nicht erst den Afghan:innen und afghanischen Institutionen, sondern internationalen Dienstleistern zugute. Dieser Ansatz hielt die staatlichen afghanischen Institutionen chronisch schwach. Zudem dominierte die militärische Logik die Schaffung institutioneller Strukturen. Über drei Viertel der Ressourcen von USAID wurden etwa im Rahmen der Aufstandsbekämpfung im Süden und Osten des Landes eingesetzt, während friedliche Regionen vernachlässigt blieben.⁵ Dies suggerierte, dass eine hohe Anfälligkeit gegenüber Sicherheitsbedrohungen belohnt wird, während Frieden sich nicht auszahlt.⁶

Auch die wirtschaftliche Entwicklung des Landes stagnierte. Die Intervention war zunächst ein wesentlicher wirtschaftlicher Motor im Land gewesen. Seitdem sich jedoch der Abzug der US-Armee abzeichnete, zogen viele Afghan:innen ihr Kapital aus dem Land ab. Die Wirtschaft brach ein. Allein die illegale Produktion von Opiaten – in Afghanistan werden über 80 % des weltweiten Schlafmohns angebaut – florierte.⁷ Deren gewaltsame Bekämpfung im Rahmen der Intervention trieb Kleinbäuer:innen und –händler:innen in die Arme der Taliban.

Auch die Einführung demokratischer Prinzipien scheiterte. Die Weichen für die Durchführung von Wahlen wurden bereits zu Beginn der Intervention gestellt und galten als politisches Signal für einen Neuanfang. Insgesamt führte Afghanistan vier Präsidentschafts-, drei Parlaments- und drei Kommunalwahlen innerhalb von 20 Jahren durch. Dies erscheint auf den ersten Blick als großer Erfolg. Gleichwohl wurden die Wahlen aufgrund politischer Querelen immer wieder verschoben und fanden in einigen Regionen wegen der prekären Sicherheitslage gar nicht erst statt. Bei den letzten Präsidentschaftswahlen konnten offiziell über 3000 Wahllokale (ca. 10 %) gar nicht erst öffnen.⁸

Das demokratische Modell befand sich von Beginn an in Konkurrenz mit den herrschenden Machtstrukturen, die v.a. auf Klientelnetzwerken und ethnoreligiösen Identitäten basierten. Die internationale Gemeinschaft setzte in Afghanistan auf eine Verbindung von Demokratie und Klientelismus, was letztlich eine Delegitimierung demokratischer Spielregeln bedingte. Klientelstrukturen wurden dadurch gestärkt, dass demokratische Parteien von den Wahlen kategorisch ausgeschlossen blieben und nur Einzelpersonen gewählt werden durften. Demokratische Prozesse wurden im Schnellverfahren eingeführt, ohne diese einzuüben und ohne ein Mindestmaß an notwendiger politischer Stabilisierung und institutioneller Konsolidierung vorauszusetzen (<https://www.friedensgutachten.de/2021/themenseite-afghanistan>).

Das Scheitern des
zivilen
Wiederaufbaus

Das Scheitern des
Demokratisierungs-
prozesses

Die internationale Gemeinschaft vermochte es über zwei Jahrzehnte nicht, den demokratischen Spielregeln die notwendige Akzeptanz und Legitimation im Land zu verschaffen. Ganz im Gegenteil verloren die internationalen Akteure zunehmend an Glaubwürdigkeit, es mit der Demokratie in Afghanistan ernst zu meinen: Zwar priesen sie die neue demokratische Ordnung in Afghanistan, jedoch setzten sie die demokratischen Spielregeln selbst immer wieder außer Kraft, um Klientel- und Machtstrukturen im Land zu bedienen. So unternahmen die Vereinten Nationen und die USA alles, um Kriegsfürsten, die nicht gewählt worden waren, bei der verfassungsgebenden loya jirga 2003/4 die Teilnahme zu ermöglichen. Über die afghanische Verfassung, die zunächst auf Englisch und dann erst auf Dari und Paschtu vorlag, stimmte die betreffende loya jirga nicht ab, sondern verkündete Übergangspräsident Hamid Karzai deren Annahme nach Hinterzimmergesprächen mit ausgewählten Kriegsfürsten. Massive Wahlfälschungen und politische Einschüchterung prägten sämtliche Wahlen. Dies spielte die internationale Gemeinschaft stets herunter. Es galt die Maßgabe, dass nicht mehr als 10 % der Stimmen als ungültig gelten durften, um das Wahlergebnis nicht zu gefährden; in vielen Wahllokalen lag der Wert allerdings bei weit über 50 %.⁹

8

Trotz dieser Mängel investierte die Bundesregierung konstant in den demokratischen Aufbau – ohne sich zu fragen, ob überhaupt genügend Absorptionskräfte vorhanden waren: 2016 erhielt Afghanistan etwa dreißigmal so viele Mittel zur Demokratieförderung wie ein durchschnittliches Partnerland.¹⁰ Dieser deutlich übertriebene und korruptionsanfällige Mitteleinsatz lässt sich aufgrund der dürftigen Erfolgchancen für solche Projekte kaum rechtfertigen.

LEHREN FÜR DIE ZUKUNFT

Bei zukünftigen Interventionen zum Wiederaufbau von Bürgerkriegsgesellschaften sind ein realistisches Erwartungsmanagement, eine klare Zielbestimmung, eine durchdachte Strategie und eine geeignete Ressourcenallokation zentral. Die Herstellung von Basislegitimität des Staatswesens sowie des politischen Systems sind von großer Bedeutung. Zudem bedarf es einer klaren Linie – gerade gegenüber illegitimen Akteuren und Praktiken –, wenn politisch ambitionierte Agenden wie Demokratie, Rechtsstaatlichkeit oder gute Regierungsführung eingeführt werden sollen.

DAS SCHEITERN DER EXIT-STRATEGIE

Das Scheitern der Afghanistan-Intervention war bereits Ende 2001 in den umfassenden Mandaten des UN-Sicherheitsrats für die NATO-geführten Missionen in Afghanistan angelegt. Bewusst war nicht definiert worden, bei welchem Ziel der Einsatz seinen Zweck erfüllt haben wird und unter welchen Bedingungen der Einsatz beendet werden kann.

Exit-Strategien stehen immer vor einem Dilemma: Werden Sie allzu voraussehbar formuliert, könnten Aufständische und Terrorgruppen daraus Vorteile ziehen; werden sie intransparent und kurzfristig kommuniziert, kommt es zu Vertrauensverlust bei den Kräften vor Ort, auf die man sich verlassen hat und auf die man sich auch künftig stützen will. Die US-Regierung wählte mit der Festlegung auf den 11. September 2021 einen denkbar schlechten Weg. Für die Taliban entfielen jegliche Anreize, sich auf Friedensverhandlungen einzulassen, die in einem Machtteilungsarrangement hätten münden können. Damit wurden Fehler fortgeführt, die bereits unter US-Präsident Donald Trump bei den bilateralen Verhandlungen mit den Taliban begangen wurden – und die die Bundesregierung durchaus kritisch sah. Es ging letztlich nur noch darum, sich möglichst schnell aus dem in der Sackgasse befindlichen Krieg herauszuziehen. Weitere Folgen des auf ein Datum

fixierten und vollständigen Abzugs waren ebenfalls voraussehbar: Die vollständige Demotivierung der afghanischen Truppen, die dramatische Verschlechterung der humanitären und menschenrechtlichen Lage, welche Fluchtbewegungen intensiviert; die Entstehung eines Umfelds, das als Rückzugsraum für dschihadistische Gruppierungen (u.a. Al-Kaida, IS) attraktiv ist. Erwägenswert wäre stattdessen ein gradueller Exit gewesen, bei dem Schritt für Schritt eine Kontrolle der Sicherheitslage erfolgt und ggf. auch ein Aufwuchs wieder notwendig gewesen wäre.

LEHREN FÜR DIE ZUKUNFT

Die Entscheidung für den Beginn und für die Beendigung internationaler Einsätze muss bestimmten Mindestanforderungen unterliegen. Für einen Abzug sind dies die minimale Legitimität und Kapazität der unterstützten staatlichen Strukturen und ein funktionierendes Machtteilungsarrangement oder Friedensabkommen. Die Forschung zeigt zudem, dass Friedensabkommen ohne umfassende Beteiligung aller relevanten Akteure – wie das Abkommen zwischen der Trump-Administration und den Taliban – nicht nachhaltig sind. Eine Lehre aus dem Afghanistanabzug ist daher, dass im Sinne der klassischen multi-track diplomacy zivilgesellschaftliche Akteure sowie die jeweilige Regierung in die Verhandlungen einbezogen werden müssen, um stabile Abzugsbedingungen zu erreichen.

Eine zentrale Forderung erwächst aus dem katastrophalen Umgang mit den afghanischen Ortskräften, die die internationalen Streitkräfte seit Jahrzehnten unterstützten. Er sollte durch einen Untersuchungsausschuss des Bundestages aufgearbeitet werden. Für zukünftige Missionen muss gelten: Der Schutz dieser Kräfte muss ganz oben auf der politischen Agenda angesiedelt werden. Ortskräfte müssen frühzeitig identifiziert und mit Visa ausgestattet werden. In Krisen muss in Alternativszenarien gedacht und für diese müssen bereits Vorkehrungen getroffen werden.

Autorinnen und Autoren

Prof. Dr. Christopher Daase

HSEK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

Prof. Dr. Conrad Schetter

BICC – Bonn International Centre for Conflict Studies

Prof. Dr. Tobias Debiel

INEF – Institut für Entwicklung und Frieden der Universität Duisburg-Essen

Prof. Dr. Ursula Schröder

IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg

Quellenverzeichnis

- 1 Watson Institute for International and Public Affairs (2021). U.S. Costs to Date for the War in Afghanistan. <https://watson.brown.edu/costsofwar/figures/2021/human-and-budgetary-costs-date-us-war-afghanistan-2001-2022>, letzter Zugriff: 28.9.2021.
- 2 The White House (2021). Remarks by President Biden on the End of the War in Afghanistan. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/08/31/remarks-by-president-biden-on-the-end-of-the-war-in-afghanistan/>, 31.8.2021, letzter Zugriff: 28.9.2021.
- 3 Schetter, C., & Prinz, J. (2011). Kriegs- oder Friedensperspektiven? Die Intervention in Afghanistan, Friedensgutachten 2011, S. 214. https://www.friedensgutachten.de/user/pages/04.archiv/2011/Friedensgutachten_2011.pdf, letzter Zugriff: 28.9.2021.
- 4 Münch, P. (2013). Local Afghan power structures and the international military intervention. AAN Report, 12. https://www.afghanistan-analysts.org/wp-content/uploads/2013/11/20131110_PMunch_Kunduz-final.pdf, letzter Zugriff: 28.9.2021.
- 5 Committee on Foreign Relations, US Senate (2011). Evaluating U.S. Foreign Assistance to Afghanistan. A Majority Staff Report for the Use of the Committee on Foreign Relations, US Senate, 8.6.2011. <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CPRT-112SPRT66591/html/CPRT-112SPRT66591.htm>, letzter Zugriff: 28.9.2021.
- 6 International Development Committee, House of Commons (2012). Afghanistan: Development progress and prospects after 2014. Sixth report. <https://publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmintdev/403/40306.htm#n126>, letzter Zugriff: 28.9.2021.
- 7 United Nations Office on Drugs and Crime (2021). Afghanistan Opium Survey 2020. https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Afghanistan/20210503_Executive_summary_Opium_Survey_2020_SMALL.pdf, letzter Zugriff: 28.9.2021.
- 8 Adili, A. Y. (2020). Afghanistan's 2019 Elections: A statistical overview of the preliminary results. Afghanistan Analysts Network. <https://www.afghanistan-analysts.org/en/reports/political-landscape/afghanistans->

2019-elections-29-a-statistical-overview-of-the-preliminary-results/, letzter Zugriff: 28.9.2021.

- 9 Schetter, C., & Mielke, K. (2016). Was von Kundus bleibt. Intervention, Gewalt und Soziale Ordnung in Afghanistan. Politische Vierteljahresschrift, 614-642. Hier S. 626, Fußnote 9.

- 10 Bethke, F., Debiel, T.; Hartmann, C.; Poppe, Annika E.; Schablitzki, J. & Wolff, J. Liberal-demokratische Friedenskonzepte unter Druck, in: Friedensgutachten 2018, 65-83, 76, https://www.friedensgutachten.de/user/pages/04.archiv/2018/02.ausgabe/04.nachhaltiger-frieden/FGA_2018_Kapitel%202.pdf, letzter Zugriff: 28.9.2021.

→ PDF

www.friedensgutachten.de

BICC Bonn International Centre for Conflict Studies

Prof. Dr. Conrad Schetter Director for Research
Pfarrer-Byns-Straße 1, 53121 Bonn
www.bicc.de

HSFK Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

Prof. Dr. Nicole Deitelhof Geschäftsführendes Vorstandsmitglied
Prof. Dr. Christopher Daase Stv. Geschäftsführendes Vorstandsmitglied
Baseler Straße 27-31, 60329 Frankfurt
www.hsfk.de

IFSH Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg

Prof. Dr. Ursula Schröder Wissenschaftliche Direktorin
Beim Schlump 83, 20144 Hamburg
www.ifsh.de

INEF Institut für Entwicklung und Frieden der Universität Duisburg-Essen

Prof. Dr. Tobias Debiel Stv. Direktor
Lotharstraße 53, 47057 Duisburg
www.inef.de

Redaktionsleitung

Dr. Claudia Baumgart-Ochse, HSFK

Visuelle Konzeption und Gestaltung

Diesseits – Kommunikationsdesign,
Düsseldorf

Satz

Yvonne Blum, HSFK



Dieses Werk ist lizenziert unter der Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivs 4.0 Lizenz (BY-NC-ND). Diese Lizenz erlaubt die private Nutzung, gestattet aber keine Bearbeitung und keine kommerzielle Nutzung. Weitere Informationen finden Sie unter <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Die Bedingungen der Creative-Commons-Lizenz gelten nur für Originalmaterial. Die Wiederverwendung von Material anderer Quellen (gekennzeichnet mit Quellenangabe) erfordert ggf. weitere Nutzungsgenehmigungen durch den jeweiligen Rechteinhaber.

Gefördert durch

