

Afghanistan am Scheitelpunkt der Transitionsphase: Defizite im Übergabeprozess und verbleibende Optionen westlicher Politik

Wörmer, Nils

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Wörmer, N. (2013). *Afghanistan am Scheitelpunkt der Transitionsphase: Defizite im Übergabeprozess und verbleibende Optionen westlicher Politik*. (SWP-Aktuell, 14/2013). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-358223>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Afghanistan am Scheitelpunkt der Transitionsphase

Defizite im Übergabeprozess und verbleibende Optionen westlicher Politik

Nils Wörmer

Ohne Fortschritte in zentralen Handlungsfeldern droht die Übergabe der Sicherheitsverantwortung an die zuständigen Instanzen in Afghanistan zu scheitern: Dies betrifft den Aufbau der afghanischen Sicherheitskräfte, Regierungsführung und Korruptionsbekämpfung, den innerafghanischen Friedensprozess, die Kooperation vor allem mit den Nachbarstaaten Pakistan und Iran sowie die wirtschaftliche Entwicklung des Landes. Nach Ablauf der ersten Hälfte der Transition zeigen sich in jedem dieser Felder erhebliche Defizite. Die Strategie der Nato-Staaten für Afghanistan scheint festgefahren. Für die zweite Hälfte der Transition bleiben nur noch wenige Handlungsoptionen. Eine Fokussierung auf die beiden Hauptakteure des Konflikts – die afghanische Regierung und die Führung der Taliban – verspricht am meisten Erfolg. Sollte es nicht gelingen, in den nächsten zwei Jahren die Regierung zu stärken und die Taliban weiter zu schwächen, wird eine langfristige Stabilisierung Afghanistans kaum zu erreichen sein.

Etwa eine Dekade nach der gewaltsamen Beendigung der Taliban-Herrschaft durch eine US-geführte Militäroperation hat die Nato gemeinsam mit der afghanischen Regierung im Juli 2011 die sogenannte Transitionsphase eingeleitet. In dieser Phase soll die Verantwortung für die Sicherheit des Landes schrittweise von der International Security Assistance Force (ISAF) an die afghanischen Sicherheitskräfte (Afghan National Security Forces, ANSF) übergeben werden. Parallel dazu ziehen sich die Nato-Kampftruppen sukzessive aus Afghanistan zurück. Mit dem Abschluss der Transitionsphase Ende 2014 wird Afghanistan seine

volle staatliche Souveränität wiedererlangt haben. Für die anschließende Transformationsdekade von 2015 bis 2024 plant die Nato bereits eine ISAF-Folgemission. Sie wird keinen Kampfauftrag haben, sondern soll vor allem sicherstellen, dass die ANSF (bestehend aus der Afghan National Army, ANA, und der Afghan National Police, ANP) auch weiterhin ausgebildet und beraten werden. Die Entwicklungshilfe und das zivile Engagement der internationalen Gemeinschaft sollen zumindest in den ersten Jahren nach 2014 ein ähnliches Niveau haben wie in den Jahren zuvor.

Westliche Politiker haben immer wieder einzelne Politikbereiche und Betätigungsfelder benannt, in denen es bis 2014 Fortschritte zu erzielen gilt, damit die gegenwärtige Afghanistan-Strategie zum Erfolg führt: (1) der Aufbau der afghanischen Armee und Polizei; (2) die Regierungsführung und die Korruptionsbekämpfung durch den afghanischen Staat; (3) der innerafghanische Friedens- und Aussöhnungsprozess; (4) die Einbindung von Nachbarstaaten, vor allem Pakistans und Irans, und die Kooperation mit ihnen; sowie (5) die Eröffnung einer Perspektive für die wirtschaftliche Entwicklung des Landes. Fortschritte in diesen Feldern wurden als Voraussetzung für das Erreichen von zwei Zielen definiert: (a) des kurzfristigen Ziels einer erfolgreichen Transition und (b) des langfristigen Ziels einer nachhaltigen Stabilisierung Afghanistans.

Kernbereiche der Transition

Aufbau der ANSF

Im Verlauf des Jahres 2012 gelang es der Nato und der afghanischen Regierung, die für die Sicherheitskräfte des Landes vorgesehene Obergrenze von etwa 352 000 Soldaten und Polizisten zu erreichen. Dieser Erfolg wird allerdings von der Tatsache getrübt, dass die Afghan National Army (ANA) laut Pentagon jährlich bis zu einem Drittel ihres Personals ersetzen muss. Gründe dafür sind Verluste, Desertion und die Nichtverlängerung des Dienstverhältnisses. Die Formierung einer gemeinsamen Identität der Streitkräfte und die Stärkung ihres inneren Zusammenhalts sind unter diesen Umständen erheblich erschwert. Hinzu kommt, dass die westliche Gebergemeinschaft bereits angekündigt hat, die ANSF ab 2016 wieder um mehr als ein Drittel zu verkleinern, auf etwa 230 000 Mann.

Grundsätzlich mangelt es vielen Angehörigen der ANSF an einer klaren Vorstellung davon, was sie verteidigen und was sie bekämpfen sollen. Nach der Philosophie ihrer westlichen Geldgeber ist die Haupt-

aufgabe der ANSF, die territoriale Integrität des Landes im Sinne der afghanischen Verfassung zu bewahren und damit zuerst und vor allem die Aufstandsbewegung zu bekämpfen. In den Augen vieler Offiziere, Unteroffiziere und Mannschaften von Armee und Polizei hat der afghanische Präsident Hamid Karzai die Verfassung im Zuge der Präsidentschaftswahlen 2009 grob missachtet (Beobachter warfen ihm massiven Wahlbetrug vor). Andererseits hat Karzai, der auch oberster Befehlshaber der Streitkräfte ist, den eigentlichen Feind, die Taliban, in den vergangenen Jahren wiederholt als »Brüder« bezeichnet.

Die Kompetenzen und Verantwortlichkeiten der drei großen Sicherheitsorganisationen Armee, Polizei und Geheimdienst überschneiden sich teilweise. Alle drei Organisationen verfügen über Einheiten, die für den Einsatz im Innern und die Bekämpfung der Aufstandsbewegung ausgebildet und ausgerüstet wurden. Dies hat für erhebliche Rivalitäten gesorgt, die längst einen Kampf um Ressourcen, Anerkennung und – vor dem Hintergrund der absehbaren Etatkürzungen – das langfristige Existenzrecht entfacht haben.

Die ungewisse Finanzierung, das stark verwässerte Feindbild, das Fehlen einer legitimierten und starken Führungsfigur sowie die strukturellen Defizite des Sicherheitssektors sind gravierende Hindernisse für die Herausbildung einer eigenen Identität der ANSF und für die Förderung ihrer Moral und inneren Kohäsion.

Regierungsführung

Hamid Karzai hat bei nahezu allen großen internationalen Afghanistan-Konferenzen der vergangenen Jahre beteuert, seine Regierung werde in Zukunft energischer gegen Korruption, Vetternwirtschaft und Amtsmissbrauch vorgehen. Die internationale Gebergemeinschaft hat auf der Tokioter Konferenz im Juli 2012 mit der afghanischen Regierung eine Rahmenvereinbarung getroffen, das sogenannte Tokyo Mutual Accountability Framework. Darin verpflicht-

tet sich die afghanische Regierung, konkrete und überprüfbare Maßnahmen zu ergreifen, um die Führung ihrer Amtsgeschäfte zu verbessern, Rechtsstaatlichkeit durchzusetzen, Menschen- und Frauenrechte zu wahren, die öffentlichen Finanzen wirksamer zu kontrollieren und die Privatwirtschaft zu entwickeln. Ebenfalls hat sie sich dazu verpflichtet, im Jahr 2014 Präsidentschafts- und im Jahr 2015 Parlamentswahlen durchzuführen, und zwar auf verfassungsgemäße, glaubwürdige und transparente Art und Weise.

Während die in der Rahmenvereinbarung vorgesehenen Indikatoren für Fortschritte bei der Umsetzung dieser Maßnahmen als teilweise schwer überprüfbar gelten, werden die für den 5. April 2014 geplanten Präsidentschaftswahlen zum Lackmustest für die Transition. Hamid Karzai wurden im Zusammenhang mit den Präsidentschaftswahlen 2009 schwere Manipulation und Amtsmissbrauch vorgeworfen, 2011 gab es den Korruptionsskandal um die Kabul-Bank – um nur zwei prominente Beispiele für Fehlverhalten zu nennen. Vor diesem Hintergrund wird es erheblichen Einfluss auf das Vertrauen der Afghanen in ihre staatlichen Institutionen haben, wie die kommende Wahl vorbereitet und durchgeführt wird.

Der seit dem Ende der Taliban-Herrschaft als Präsident amtierende Hamid Karzai darf laut Verfassung nicht für eine dritte Amtszeit kandidieren. Da die Stellung der Parteien schwach ist und die Reform des Wahlgesetzes noch immer aussteht, wird die kommende Wahl weniger von politischen Inhalten als von der Suche nach Führungspersönlichkeiten bestimmt sein. Spätestens im April 2014 wird die internationale Gemeinschaft sehen können, ob Karzai versuchen wird, seine Machtmittel zu missbrauchen und einen Vertrauten aus seinem derzeitigen Klientensystem als Nachfolger zu installieren. Daran wird sich auch zeigen, wie ernst er es mit guter Regierungsführung meint. Außerdem wird sich im Wahlmonat erweisen, ob die ANSF in der Lage sind, landesweit den ordnungs-

gemäßen Ablauf des Urnengangs sicherzustellen.

Friedensprozess

Mitte 2010 hat Präsident Karzai mit der Abhaltung einer nationalen, beratenden Friedensjirga und der Bestellung eines Hohen Friedensrates (High Peace Council, HPC) den afghanischen Friedens- und Aussöhnungsprozess offiziell eingeleitet. Seither wurden indes kaum substantielle Fortschritte bei der politischen Lösung des Konflikts in Afghanistan erzielt. Der afghanischen Regierung und dem HPC ist es bislang nicht gelungen, einen strukturierten Verhandlungsprozess in Gang zu bringen. Dagegen konnten die Aufständischen immer wieder propagandistische Erfolge verbuchen. Sie beschossen die Friedensjirga mit Raketen, ließen den Vorsitzenden des HPC, Afghanistans früheren Präsidenten Burhanuddin Rabbani, von einem Unterhändler töten und liquidierten vermeintlich verhandlungsbereite Kommandeure in ihren eigenen Reihen. Bis heute hat es keine substantiellen Verhandlungen gegeben. Es ist nicht einmal gelungen, sich auf eine Art Fahrplan für die Gespräche zu einigen: auf die Themen, die Verhandlungsparteien, Unterhändler sowie Verhandlungsorte und zeitlichen Abläufe (siehe SWP-Aktuell 70/2012).

Das Hauptproblem liegt darin, dass die Positionen der afghanischen Regierung und des obersten Führungsrats der Taliban nicht miteinander vereinbar sind. Kernforderungen der Taliban sind der vollständige Abzug aller ausländischen Streitkräfte aus Afghanistan und grundlegende Veränderungen der Verfassung. Sie akzeptieren die Regierung Hamid Karzais nicht einmal als Verhandlungspartner und haben bereits verlauten lassen, auch das Ergebnis der kommenden Präsidentschaftswahlen nicht anzuerkennen. Im Gegensatz dazu sind aus Sicht der Kabuler Regierung die Kerninhalte der Verfassung nicht verhandelbar. Außerdem plant die Regierung ebenso wie die Nato derzeit, die internationale Trup-

penpräsenz über das Jahr 2014 hinaus aufrechtzuerhalten – wenn auch in deutlich verringertem Umfang.

Kooperation mit Nachbarn

Neben den USA, Russland, China und Indien gelten vor allem Pakistan und Iran als die bedeutendsten externen Akteure in Afghanistan. Diese beiden Staaten dürften das durch den Teilabzug der Nato im Jahr 2014 entstehende Machtvakuum größtenteils ausfüllen. Die Nato und die USA setzen in ihrer gegenwärtigen Afghanistanpolitik hohe Erwartungen in den sogenannten Istanbul-Prozess als Faktor, der zur langfristigen Stabilisierung Afghanistans beitragen soll. Angestoßen wurde dieser Prozess auf zwei Konferenzen: die eine fand im November 2011 in Istanbul statt, die zweite im Juni 2012 in Kabul. Dabei bekräftigten 15 Staaten der Region, darunter Pakistan und Iran, ihre Absicht, Afghanistan durch Kooperation in Bereichen wie Drogen- und Terrorismusbekämpfung, Handel, Bildung und Verkehr langfristig zu stabilisieren. Für Pakistan und Iran würden eine solche Kooperation und die Unterstützung des afghanischen Friedensprozesses im Sinne der Nato-Strategie bedeuten, dass sie ihre Afghanistanpolitik völlig neu ausrichten müssten. Angesichts der Politik, die Pakistan und Iran in den vergangenen Jahren betrieben haben, stellt sich allerdings die Frage, warum sie dies tun sollten.

Pakistan spielt seit dem Beginn des ISAF-Einsatzes in Afghanistan ein Doppelspiel, indem es einerseits als Verbündeter von USA und Nato im Kampf gegen den internationalen Terrorismus und andererseits als Unterstützer nichtstaatlicher Gewaltakteure in Afghanistan agiert. Der Iran hat im selben Zeitraum erfolgreich eine gegen die USA gerichtete Afghanistanpolitik implementiert. Diese ist wesentlich von Sicherheitserwägungen im Zusammenhang mit dem Streit über das iranische Nuklearprogramm und einen möglichen militärischen Konflikt mit den USA geprägt. Die Afghanistanpolitik Irans schließt ebenso

wie jene Pakistans seit Jahren die Unterstützung nichtstaatlicher Gewaltakteure wie der Taliban ein. Daran wurde in der westlichen Debatte immer wieder Anstoß genommen. Trotz des phasenweise großen diplomatischen und militärischen Drucks, dem beide Länder vor allem seitens der USA ausgesetzt waren, haben sie diese Unterstützung nicht aufgegeben. Insofern ist unwahrscheinlich, dass sie dies angesichts des ISAF-Truppenabbaus und eines möglichen Scheiterns der Nato-Strategie in Afghanistan tun werden.

Wirtschaftliche Entwicklung

Wichtigste Voraussetzung für eine gedeihliche wirtschaftliche Entwicklung Afghanistans ist ein Mindestmaß an Sicherheit und Stabilität. Dabei ist nicht entscheidend, ob die Nato bestimmte Gebiete als weitgehend sicher und stabil deklariert. Es kommt vielmehr darauf an, ob sich die afghanische Bevölkerung subjektiv sicher fühlt und ob inländische oder ausländische Investoren die Lage in einem Gebiet für sicher genug halten, um dort zu investieren. Für sie hat auch die Rechtssicherheit wesentliche Bedeutung. Der afghanischen Regierung ist es bis heute nicht gelungen, jene rechtlichen Rahmenbedingungen zu schaffen, die internationale Firmen brauchen, um den Abbau der in reichem Maße vorhandenen afghanischen Bodenschätze in großem Stil zu beginnen. Vorlagen für entsprechende Gesetze, die den Bergbau und die Ölförderung betreffen, wurden im Juli 2012 vom Kabinett abgelehnt und daraufhin abgeändert, sind aber noch immer nicht verabschiedet.

Ein Aspekt, der sich erheblich auf die langfristige wirtschaftliche und politische Entwicklung Afghanistans auswirken wird, bisher aber kaum Beachtung findet, sind die enormen demographischen Umwälzungen, die dem Land bevorstehen. Laut der Population Division des UN Department of Social and Economic Affairs wird Afghanistan am Ende der Transformationsdekade im Jahr 2024 einer mittleren Schätzung

zufolge etwa 47 Millionen Einwohner haben. Selbst ein stabiles und befriedetes Land wäre mit enormen Herausforderungen konfrontiert, wenn seine Bevölkerung binnen zwölf Jahren einen Zuwachs von schätzungsweise 15 Millionen Menschen zu verkraften hätte.

Fehlentwicklungen

Die Schwierigkeiten, denen sich Nato und internationale Gemeinschaft derzeit in Afghanistan gegenübersehen, haben ihre Ursache teilweise in strategischen Entscheidungen und Fehlentwicklungen der letzten Jahre.

Das Scheitern der »Surge«-Strategie

Zuallererst ist das Scheitern der Strategie des sogenannten »Surge« zu nennen, des zeitlich begrenzten massiven Truppeneinsatzes der USA. Der vom damaligen Kommandeur der ISAF-Truppen, General Stanley McChrystal, und seinem Stab ausgearbeitete Plan sah vor, die ISAF-Truppenstärke zwischen Frühjahr 2010 und Sommer 2011 erheblich aufzustocken. Das Ziel dieser Strategie bestand nach den Worten Barack Obamas darin, den Taliban die Möglichkeit zu nehmen, die afghanische Regierung zu stürzen. Die Taliban-Bewegung sollte durch die gezielte Ausschaltung von Feldkommandeuren der mittleren Führungsebene in einem Maße geschwächt werden, dass ihr keine andere Option blieb, als Verhandlungen aufzunehmen.

Präsident Obama bewilligte jedoch nur 30 000 statt der geforderten 40 000 Soldaten, und auch die europäischen Nato-Partner stellten nicht das von der US-Regierung erwartete Kontingent zusätzlicher Truppen bereit. Dadurch verringerte sich die Zahl der für den vorgesehenen Einsatz in Süd- und Ostafghanistan zur Verfügung stehenden Soldaten um etwa 15 000 Mann (10 000 US-Soldaten wurden nicht bewilligt und etwa 5000 mussten zur Unterstützung europäischer Nato-Partner in Nordafghanistan eingesetzt werden). Als Folge konnte

der mit der Truppenaufstockung verbundene Plan nur in Südafghanistan umgesetzt werden. In Ostafghanistan dagegen ließ sich der militärische Druck auf die Aufständischen nicht im ursprünglich anvisierten Ausmaß aufbauen.

Die Frage, ob die »Surge«-Strategie zum Erfolg geführt hätte, wenn mehr Soldaten eingesetzt worden wären, bleibt spekulativ. Die Strategie wurde nie in vollem Umfang implementiert bzw. von Beginn an nur halbherzig umgesetzt. Ungeachtet dessen erlitten die aufständischen Gruppierungen, vor allem die Taliban, im Laufe der Jahre 2010 und 2011 schwere personelle und materielle Verluste und standen vor allem in Nord- und in Südafghanistan massiv unter Druck.

Einige Faktoren haben die Taliban-Bewegung jedoch vor der militärischen Zerschlagung bewahrt. Das Ende des »Surge« war frühzeitig bekanntgegeben worden. Kommandeure und Kämpfer der Aufständischen wussten daher, dass sie nur eine bestimmte Zeit durchhalten mussten, bis der militärische Druck wieder nachlassen würde. Dies war für die Aufrechterhaltung der Moral und die Motivation der aufständischen Kämpfer von entscheidender Bedeutung. Weitere Faktoren ergaben sich aus der pakistanischen Afghanistanpolitik.

Die ambivalente Rolle Pakistans

Westliche Politik hat die Rolle, die Pakistan in den vergangenen Jahren gespielt hat, in gravierender Weise fehleingeschätzt. Die pakistanische Regierung unterstützt offiziell den Einsatz der Nato in Afghanistan und gestattet die Nutzung wichtiger Nachschubrouten und des Seehafens von Karatschi. Der amerikanischen Aufforderung, den »Surge« in Afghanistan mit einer großangelegten Bodenoffensive gegen Rückzugsräume der Taliban in Nord-Waziristan zu flankieren, ist Pakistan jedoch nicht nachgekommen.

Die Afghanistan-Strategie der Nato wurde auch dadurch untergraben, dass Teile der pakistanischen Armee und des Militär-

geheimdienstes die Taliban in der kritischen Phase des »Surge« unterstützten. Dies schloss die Bereitstellung einfacher medizinischer Einrichtungen im Grenzgebiet zur Erstversorgung verwundeter Kämpfer ebenso ein wie die rudimentäre sanitätsdienstliche Ausbildung von Aufständischen. Die Moral der Aufständischen, die häufig den Verlust vergleichsweise leicht verletzter Kämpfer zu beklagen hatten, wurde dadurch wesentlich gestärkt. In verdeckter Form stellte die pakistanische Seite darüber hinaus Material bereit und leistete Unterstützung bei der Ausbildung und der militärstrategischen Neuausrichtung der Taliban. Seit Ende 2010 beantworteten die Taliban die Enthauptungsstrategie der ISAF mit einer psychologisch sehr wirksamen Strategie gezielter Tötungen von Regierungsvertretern und Schlüsselpersonen der ANSF. Von 2011 an kommen flankierend die sogenannten Insider-Angriffe hinzu, bei denen westliche Ausbilder und Militärberater Opfer von Anschlägen werden, die afghanische Soldaten oder Polizisten verüben. Die Taliban zeigten sich – auch dank der Unterstützung aus Pakistan – deutlich widerstands- und anpassungsfähiger, als dies einige Beobachter und Militärstrategen angenommen hatten.

Die Auswirkungen der Abzugsdebatte

Im Jahr 2010 fand eine Debatte über die frühzeitige Festlegung eines Datums für den Abzug der ISAF-Truppen statt und im Sommer 2011 wurde die Transitionsphase eingeleitet, ohne dass zu diesem Zeitpunkt klar war, wie es nach 2014 weitergehen würde. Im Zuge dessen gewannen viele Afghanen den Eindruck, die internationale Gemeinschaft würde ihr Land, ähnlich wie nach dem Sturz des kommunistischen Regimes 1992, erneut sich selbst überlassen. Die Ankündigung, dass es eine Transformationsphase geben und das internationale Engagement nach 2014 fortgesetzt werde, erfolgte erst auf der Bonner Afghanistan-Konferenz im Dezember 2011. Den negativen Effekt der Abzugsdebatte und der Fest-

legung eines Abzugstermins konnte dies nur bedingt abmildern.

Schlussfolgerungen

Verlauf der Transition

Die Nato-Strategie für die Übergabe der Sicherheitsverantwortung an Afghanistan bis 2014 wurde an Bedingungen geknüpft, die bis dato kaum erfüllt sind. Die erzielten Fortschritte (siehe hierzu den Fortschrittsbericht zur Unterrichtung des Deutschen Bundestages vom November 2012) bleiben hinter den ursprünglichen Erwartungen zurück. Die kommenden Präsidentschaftswahlen werden Aufschluss geben über die operativen Fähigkeiten der ANSF und die Regierungsführung der Karzai-Regierung. Falls die Wahlen am 5. April 2014 landesweit abgehalten und als weitgehend frei, fair und transparent wahrgenommen werden, wird dies die Anerkennung der Institutionen des afghanischen Staates ebenso stärken wie die Moral der ANSF. Sollten aber die Wahlen aufgrund eskalierender Gewalt in einigen Landesteilen gar nicht stattfinden können oder von Wahlbetrug und Amtsmissbrauch überschattet sein, wird die afghanische Bevölkerung wohl endgültig ihr Vertrauen in das politische System verlieren.

Ob Pakistan und Iran einen kooperativen oder eher aggressiven, Nato und USA herausfordernden Ansatz für ihre Afghanistanpolitik nach 2014 wählen, wird von zwei Faktoren maßgeblich beeinflusst. Erstens kommt es darauf an, wie stark die Präsenz der Nato- und US-Truppen ab 2015 in Afghanistan sein wird, zweitens darauf, ob das Land eine legitime und handlungsfähige Regierung bekommt. Die Führung der Taliban wird ebenfalls mit Blick auf diese beiden Faktoren entscheiden, ob sie sich auf Verhandlungen einlässt und Konzessionen macht oder ob sie den Kampf gegen die Regierung zunächst fortsetzt.

Mögliche »Game Changer«

Das Ende der ISAF-Mission steht in weniger als zwei Jahren bevor, die Unterstützung für den Krieg in Afghanistan nimmt in den westlichen Gesellschaften kontinuierlich ab. Angesichts dessen verbleiben der Nato nur noch wenige Handlungsmöglichkeiten, um die derzeitige Pattsituation am Hindukusch zu überwinden. In der gegenwärtigen Strategie-Debatte werden einige theoretisch mögliche Ereignisse als Wendepunkte (*game changer*) angesehen, deren Eintreten eine grundlegende Veränderung der Lage in Afghanistan herbeiführen könnte. Ein solches Ereignis wäre die Auswechslung Präsident Karzais durch einen legitimen und von allen Volksgruppen anerkannten Politiker oder die Verhaftung der höchsten Führer der Aufstandsbewegung. Weitere Szenarien wären ein Staatszerfall in Pakistan oder eine Revolution im Iran. Solche Ereignisse könnten beide Staaten zu einer Abkehr von ihrer langjährigen Politik der Unterstützung für militante Gruppen in Afghanistan wie die Taliban bewegen. Nato und USA sollten in ihren strategischen Erwägungen den Fokus jedoch nicht auf die Entwicklung in den Nachbarländern Afghanistans richten und schon gar nicht auf Pakistan oder Iran setzen.

Fokussierung auf afghanische Regierung und Taliban-Führung

Die Schwierigkeiten, die den derzeitigen Stillstand in Afghanistan verursachen und die Umsetzung der Nato-Strategie behindern, gehen größtenteils von der afghanischen Regierung unter Präsident Karzai und der von Mulla Omar geführten Taliban-Bewegung aus. Hamid Karzai und Mulla Omar werden in der afghanischen Gesellschaft als zentrale Führungsfiguren wahrgenommen. Zwischen ihnen müssen sich die meisten Afghanen auf die eine oder andere Weise entscheiden.

Der seit mehr als einer Dekade amtierende Hamid Karzai verkörpert in den Augen vieler Afghanen das vom Westen beeinflusste politische System Afghanistans der Post-

Taliban-Ära. Nicht zuletzt durch den Betrug bei den Präsidentschaftswahlen 2009 hat dieses System in den vergangenen Jahren zusehends an Legitimität und Ansehen verloren. Amtsmissbrauch und Korruption kennzeichnen für viele Bürger die Regierungsführung Hamid Karzais. Dass der Präsident und Oberbefehlshaber der afghanischen Streitkräfte selbst bei etlichen Unterstützern des neuen politischen Systems als korrumpiert gilt, erklärt zum Teil den mangelhaften Zusammenhalt innerhalb der ANSF und deren Anfälligkeit für Infiltration durch gegnerische Kräfte.

Mulla Omar, seit zwölf Jahren auf der Flucht, ist nach wie vor der unangefochtene spirituelle Führer der Taliban-Bewegung. Nahezu alle wichtigen Führer aufständischer oder terroristischer Gruppierungen im afghanisch-pakistanischen Grenzgebiet haben einen Treueeid auf Mulla Omar geleistet und erkennen ihn als Amir al-Muminin (»Befehlshaber der Gläubigen«) an. Nach Ansicht vieler Afghanen wäre es ohne ihn undenkbar gewesen, die Taliban nach 2001 zu reorganisieren und dem militärischen Druck von Nato und USA standzuhalten. Er ist das identitätsstiftende und einigende Bindeglied, das die heterogene Taliban-Bewegung zusammenhält. Die Taliban wurden bislang von der Nato militärisch nicht besiegt und halten die Supermacht USA nun in den Verhandlungen hin. Dies lässt Mulla Omar und seine Bewegung als stark erscheinen, selbst bei den Afghanen, die die Taliban von Grund auf ablehnen.

Handlungsoptionen bis 2014

Würde Hamid Karzai durch faire und freie Wahlen und Mulla Omar im Zuge einer etwaigen Verhaftung von der politischen Bühne in Afghanistan abtreten, würden sich der Nato und der westlichen Afghanistanpolitik neue Spielräume eröffnen. Der Wegfall dieser beiden starken Leitfiguren würde die Parameter für die Politik externer und interner Akteure in Afghanistan gleichermaßen verändern.

Die Nato sollte sich in den noch verbleibenden Monaten der Transitionsphase vor allem auf die Präsidentschaftswahlen 2014 konzentrieren. Die afghanische Regierung sollte mit allen Mitteln – gegebenenfalls durch Konditionierung der Finanzhilfe – dazu angehalten werden, die Wahlen im Sinne der Verfassung und mit größtmöglicher Transparenz durchzuführen. Falls abzusehen ist, dass die ANSF die landesweite Durchführung der Wahlen nicht ausreichend sicherstellen können, sollte sich die Nato als Unterstützung anbieten, auch wenn dies bedeuten würde, einen Teil der Kampftruppen bis April 2014 in Afghanistan zu belassen. Die Nato sollte ferner prüfen, wie sie – wenn irgend möglich in Kooperation mit Pakistan – gezielt gegen die höchste Taliban-Führung vorgehen könnte. Als günstigsten Fall wäre anzustreben, Mulla Omar und seine engsten Vertrauten zu verhaften und in Afghanistan vor Gericht zu stellen.

Dabei ginge es vor allem darum, Mulla Omars Aura der Stärke und Unbesiegbarkeit zu zerstören. Man müsste dabei seiner habhaft werden, eine gezielte Tötung durch einen Drohnenangriff käme nicht in Frage. Häufig wurde argumentiert, ein erfolgreiches militärisches oder polizeiliches Vorgehen gegen die höchsten Führer der Taliban habe lediglich zur Konsequenz, dass radikalere Führer nachrücken. Dem ist entgegenzuhalten, dass radikalere Forderungen als die Ablehnung der Verfassung und der afghanischen Regierung als Verhandlungspartner kaum einen Unterschied machen würden. Taktiken wie die Insider-Angriffe und Selbstmordanschläge und eine Strategie wie die Kampagne gezielter Tötungen afghanischer Regierungsvertreter sind an Perfidie kaum zu überbieten.

Die Stärkung des afghanischen Staates und seiner Verfassung und die Schwächung der Taliban-Bewegung sind die zentralen Etappen auf dem Weg zu einer langfristigen Stabilisierung Afghanistans.

Notwendigkeiten nach Ablauf der Transitionsphase

Nach 2014 wird es darauf ankommen, den Preis für die Transition zu zahlen: politisch in Form einer langfristig angelegten Ausbildungs- und Beratungsmission und finanziell in Form von Geldmitteln. Die westliche Staatengemeinschaft zieht einen Großteil ihrer Soldaten aus Afghanistan ab, darunter sämtliche Kampftruppen. Dabei ist weder der militärische Gegner geschlagen noch sind wesentliche politische Prozesse zum Abschluss gebracht worden. Der Kampf gegen die Aufständischen muss von den ANSF übernommen werden, politische Entwicklungen wie der Friedensprozess, der Staatsaufbau und die regionale Kooperation sind federführend von der afghanischen Regierung voranzutreiben.

Beides kann Erfolg haben, wenn zwei Voraussetzungen erfüllt sind. Erstens muss die internationale Staatengemeinschaft langfristig zur Finanzierung des afghanischen Staates und seiner Sicherheitsorgane beitragen. Sollte die Wirtschaftsentwicklung des Landes erfolgreich verlaufen, wird man die jährlich zu entrichtenden Zahlungen sukzessive verringern können. Zweitens wird die Nachfolgemitmission der ISAF große Bedeutung haben. Abgesehen davon, dass die ANSF auch nach 2014 auf Unterstützung etwa bei Lufttransport, bei Bodeneinsätzen durch Bereitstellung von Kampfflugzeugen oder -hubschraubern und bei medizinischer Versorgung angewiesen sein werden, ist die Präsenz westlichen Militärs für viele Afghanen von hohem symbolischem Wert. Deutsche Politik sollte insofern darauf hinwirken, dass die internationale Gemeinschaft ihre Zusagen für den langfristigen zivilen Aufbau einhält und die angekündigte Ausbildungs- und Beratungsmission für die Post-2014-Phase realisiert wird.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2013
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364

Eine kürzere, englische Version dieses Aktuell erschien im Januar 2013 als SWP Comments 2/13
www.swp-berlin.org/
fileadmin/contents/products/
comments/2013C02_wmr.pdf