

### Sondierungsgespräche und Friedensinitiativen in Afghanistan: Akteure, ihre Forderungen und Deutschlands Rolle als Vermittler

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. (2012). *Sondierungsgespräche und Friedensinitiativen in Afghanistan: Akteure, ihre Forderungen und Deutschlands Rolle als Vermittler*. (SWP-Aktuell, 70/2012). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-358965>

#### 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.

# Sondierungsgespräche und Friedensinitiativen in Afghanistan

Akteure, ihre Forderungen und Deutschlands Rolle als Vermittler

Nils Wörmer

Nach verbreiteter Ansicht wird die Nato-Strategie in Afghanistan nur Erfolg haben, wenn Fortschritte im innerafghanischen Friedensprozess erzielt werden. Bislang konnte aber keine der maßgebenden Vermittlungsinitiativen substantielle Verhandlungen anstoßen. Eine dauerhafte Festlegung auf Unterhändler, Vermittler, Themen und Prozeduren ist noch nicht gelungen. An den bisherigen Sondierungen, bei denen teils unabhängige, teils miteinander verwobene Gesprächsstränge zum Tragen kamen, waren eine Vielzahl von Akteuren beteiligt. Sollten sich die existierenden Initiativen in einen geordneten Verhandlungsprozess überführen lassen, wäre schon das ein Erfolg. Deutschland kann hier als Vermittler eine wichtige Rolle spielen. Die Verhandlungen über eine politische Lösung des Afghanistankonflikts werden kompliziert und langwierig sein, ihr Ausgang ist offen. Grundsätzlich ist bei künftigen strategischen Überlegungen allerdings auch die Möglichkeit in Betracht zu ziehen, dass der innerafghanische Friedensprozess scheitert.

Im Juli dieses Jahres ersuchte Afghanistans Präsident Hamid Karzai die Bundesregierung erneut um Hilfe bei der Vermittlung von Friedensgesprächen. In den Jahren 2010 und 2011 hatte Deutschland bereits Geheimgespräche zwischen Vertretern der Taliban und der US-Regierung vermittelt. Anfang 2012 hatten sie dazu geführt, dass in Katar vorübergehend ein Verbindungsbüro der Taliban eingerichtet wurde. Vielen Beobachtern gilt diese auch als »Katar-Prozess« bezeichnete Initiative als die bis dato erfolgversprechendste. Seit März 2012 liegt sie allerdings auf Eis. Noch ist nicht absehbar, ob die deutschen Bemühungen

erneut zum Zuge kommen oder ob auch diese Vermittlungsinitiative scheitern wird.

Die US-Administration hatte ebenso wie die Nato in den ersten Jahren des ISAF-Einsatzes Gespräche oder Verhandlungen mit aufständischen afghanischen Gruppen auf höchster (strategischer) Ebene kategorisch ausgeschlossen. Ungeachtet dessen bestanden auf Distrikt- oder Provinzebene durchgehend Kontakte.

Die afghanische Regierung unterhält seit 2002 Kontakte unterschiedlicher Qualität und Intensität mit den drei Hauptakteuren der Aufstandsbewegung: Taliban, Islamische Partei (Hezb-e Islami Gulbuddin,

HIG) und Haqqani-Netzwerk. Präsident Karzais Position zu Verhandlungen mutete in der Vergangenheit widersprüchlich an. Einerseits lud er die verfeindeten afghanischen Führer zu Gesprächen nach Kabul ein und sicherte ihnen freies Geleit zu. Andererseits schloss er in öffentlichen Verlautbarungen – augenscheinlich unter dem Eindruck der US-Politik – eben solche Gespräche mit den Führern der Aufstandsbewegung aus. Spätestens seit 2008 scheint die Karzai-Administration jedoch ernsthaft an Gesprächen auf höchster Ebene interessiert zu sein, vor allem mit den Taliban und der HIG.

Die einschlägigen Initiativen der vergangenen Jahre lassen erkennen, welche Akteure an künftigen Verhandlungen beteiligt sein wollen, welche Verhandlungsführer akzeptiert werden und wer als Vermittler in Frage kommt. Ferner geben sie Aufschluss über die Kernforderungen der Konfliktparteien, die Interessen externer Akteure und letztendlich über die vorhandene Kompromissmarge.

### **Bisherige Vermittlungsinitiativen**

**Saudische Aktivitäten.** Auf Anregung der afghanischen Seite organisierte die saudische Regierung in den Jahren 2008 und 2009 eine erste Initiative, die zu direkten Kontakten zwischen afghanischer Regierung, Taliban und HIG auf hoher Ebene führte. Die Regierung in Riad agierte aufgrund ihrer wechselhaften Erfahrungen mit den Taliban in den 1990er Jahren zunächst zurückhaltend und machte ihr Kernanliegen, dass die Taliban sich offen von al-Qaida distanzieren, zur Bedingung für ein künftiges Engagement im afghanischen Friedensprozess.

Zur ersten von zwei Gesprächsrunden kam es im September 2008 im Rahmen eines gemeinsamen Fastenbrechens am Ende des Ramadan; eingeladen hatte dazu das saudische Königshaus. Die afghanische Regierung war bei beiden Treffen mittelbar durch den älteren Bruder des Präsidenten vertreten, Qayum Karzai, der kein Regie-

rungsamt bekleidet. An der ersten Gesprächsrunde nahmen offenbar keine offiziellen Repräsentanten der Führungen von HIG und Taliban teil. Lediglich ehemalige Funktionäre der beiden Organisationen waren bei der ersten Zusammenkunft in Mekka zugegen, darunter der letzte Außenminister der Taliban-Regierung, Mulla Ahmad Wakil Mutawakil, und der ehemalige Botschafter der Taliban in Pakistan, Mulla Abdul Salam Zaef. Die zweite Gesprächsrunde im Februar 2009, die unter der Leitung des saudischen Geheimdienstchefs, Prinz Muqrin b. Abdalaziz, stattfand, war hochkarätiger besetzt: Die HIG war durch Ghairat Bahir vertreten, den Schwiegersohn ihres Führers Gulbuddin Hekmatyar; für die Taliban nahm Mulla Agha Jan Mutassim teil, ein Schwiegersohn Mulla Omars und seinerzeit Vorsitzender des politischen Komitees des höchsten Führungsrates der Taliban, der Rahbari-Shura.

In beiden Gesprächsrunden bot die saudische Regierung offenbar an, dass sowohl Mulla Omar als auch Gulbuddin Hekmatyar dauerhaft oder übergangsweise Aufnahme in Saudi-Arabien finden könnten, sollte es zu einer politischen Lösung des Konflikts kommen. Darüber hinaus wurde bei der zweiten Runde, die auch von Vertretern der britischen Regierung mit vorbereitet wurde, über eine mögliche Regierungsbeteiligung der Taliban gesprochen.

Die internationale Staatengemeinschaft begrüßte die saudische Initiative ausdrücklich. Einzig die iranische Regierung übte deutliche Kritik an den Vermittlungsbemühungen des saudischen Königshauses und machte damit ihren Anspruch geltend, an einer Friedensregelung für Afghanistan beteiligt zu werden. Die Vermittlerrolle Saudi-Arabiens ist auch in Afghanistan umstritten. Schiitische Gruppen und einzelne Führer der ehemaligen Nordallianz lehnen das Land als Vermittler ab. Obwohl Präsident Karzai es in den letzten drei Jahren immer wieder für diese Rolle ins Spiel brachte, wurde die saudische Initiative bis dato nicht wieder aufgenommen.

**Gespräche auf den Malediven.** Im Januar, Mai und November 2010 fanden drei inoffizielle Zusammenkünfte zwischen Vertretern der afghanischen Regierung, der Taliban, der HIG und der nicht-militanten Opposition auf den Malediven statt. Inhaltlich hat die Initiative den Friedensprozess kaum beeinflusst, afghanische Beobachter messen ihr dennoch Bedeutung bei, weil sie zur Bildung von Vertrauen und zur Pflege von Kontakten unter den Konfliktparteien beitrug.

Den Anstoß zu dieser Initiative gab Homayoun Jarir, einer der Schwiegersöhne Hekmatyars. In die Vorbereitung der Gespräche, die von afghanischen Geschäftsleuten privat finanziert wurden, war die afghanische Regierung nicht einbezogen. Sie ließ mehrfach verlauten, dass sie von ihnen auch keine Impulse für den Friedensprozess in Afghanistan erwarte. Obwohl Präsident Karzai die Initiative ablehnte, entsandte er enge persönliche Vertraute als Beobachter zu allen drei Gesprächsrunden. HIG und Taliban waren durch ihnen nahestehende Parlamentsabgeordnete und Provinzgouverneure vertreten. Als persönlicher Gesandter Hekmatyars nahm außerdem dessen Sohn Feroz teil. Bei der dritten Zusammenkunft sollen auch Emissäre des Haqqani-Netzwerks zugegen gewesen sein.

In ihrer Erklärung zum Abschluss der dritten Gesprächsrunde im November 2010 schlugen die Teilnehmer vor, einen Hohen Nationalen Sicherheitsrat zu bilden. Dieser sollte sämtliche Regierungsbeschlüsse vor ihrer Implementierung überprüfen und mit Zweidrittelmehrheit bestätigen, bis ein Waffenstillstand geschlossen wäre. Zur Bedingung für einen Waffenstillstand wurde der Abzug aller ausländischen Soldaten aus Afghanistan und die Einstellung jedweder externer Versuche gemacht, sich in den afghanischen Friedensprozess einzumischen. Die Ergebnisse der Konferenz sollten in einem nächsten Schritt mit Vertretern Pakistans und Irans erörtert werden.

**Initiativen der HIG.** Die HIG, die an den Zusammenkünften in Saudi-Arabien, den Malediven und unzähligen kleineren Son-

dierungsgesprächen innerhalb oder außerhalb Afghanistans beteiligt war, eröffnete darüber hinaus einen separaten, bilateralen Kanal für Gespräche mit der afghanischen Regierung.

Zu einer ersten entscheidenden Annäherung kam es im Frühjahr 2008, nachdem Hekmatyars inhaftierter Schwiegersohn Ghairat Bahir freigelassen worden war. Es folgten etliche Geheimtreffen verschiedener Emissäre der Karzai-Regierung und Gulbuddin Hekmatyars. Mitte März 2010 fanden dann erstmals direkte Gespräche zwischen dem afghanischen Präsidenten und einer fünfköpfigen Delegation der HIG unter Leitung von Qutbuddin Helal statt. Helal, ehemaliger stellvertretender Premierminister und langjähriger politischer Stellvertreter Hekmatyars, legte der afghanischen Regierung einen Friedensplan der HIG vor. Über den Plan, der fünfzehn Punkte umfasst, wurden seitdem mehrfach Gespräche geführt. Zu den wichtigsten Forderungen der HIG gehören der vollständige Abzug der Nato-Truppen, eine Wahlgesetzreform, Neuwahlen und die Ausarbeitung einer neuen Verfassung durch das zu wählende Parlament. Nach Aussagen hochrangiger Vertreter von HIG und afghanischer Regierung im Frühjahr 2012 habe man sich über viele strittige Punkte prinzipiell geeinigt. In Sachen Präsenz westlicher Truppen im Land über das Jahr 2014 hinaus und in der Frage des Status der Verfassung seien die Gespräche aber festgefahren.

Im Mai 2012 setzte die HIG die direkten Gespräche mit der afghanischen Regierung bis auf weiteres aus und begründete diesen Schritt mit dem Abschluss des strategischen Partnerschaftsabkommens zwischen Afghanistan und den USA. Noch kurz zuvor hatten wichtige Vertreter der nicht-militanten Opposition eine Aussöhnung zwischen der afghanischen Regierung und der Partei Hekmatyars deutlicher als je zuvor begrüßt.

**Sondierungsgespräche von EU und VN mit Taliban.** Seit 2007 haben sich unterschiedliche Akteure darum bemüht, mit

Taliban-Kommandeuren der höheren Führungsebene oder Vertrauten aus dem Umfeld Mulla Omars ins Gespräch zu kommen.

Bereits im Jahr 2007 führte der stellvertretende EU-Sonderbeauftragte für Afghanistan, Michael Semple, Gespräche mit ranghohen Taliban, über deren genauere Hintergründe es viele Spekulationen gab. Nachdem die afghanische Regierung von den diplomatischen Aktivitäten Semples erfahren hatte, verwies sie ihn des Landes. Offenbar wollte sie deutlich machen, dass es ohne ihre Beteiligung oder zumindest ohne ihr Wissen keine Kontakte zu Führern der Aufstandsbewegung geben könne.

Seit Frühjahr 2009 ist Kai Eide, der Leiter der VN-Mission in Afghanistan, an unterschiedlichen Orten mehrfach mit ranghohen Führern der Taliban zusammengekommen. Bei dem letzten dieser Treffen Anfang Januar 2010 in Dubai wurden Möglichkeiten erörtert, wo und unter welchen Bedingungen künftig Sondierungsgespräche stattfinden könnten. Dieser Gesprächsfaden wurde nach Aussage Eides gekappt, nachdem der pakistanische Geheimdienst im Februar 2010 Mulla Abdul Ghani Baradar in Karachi verhaftet hatte. Mulla Baradar war der Stellvertreter Mulla Omars, militärischer Chefstrategie und operativer Führer der Taliban-Bewegung. Er soll die Sondierungsgespräche mit den VN autorisiert und seinerseits über Emissäre Kontakt zur afghanischen Regierung und wahrscheinlich auch zur iranischen Seite aufgenommen haben.

Im Herbst 2010 wurde bekannt, dass der britische Geheimdienst mit Wissen von afghanischer Regierung und Nato mehrere Monate lang Kontakt mit einem Mann hatte, der sich als Mulla Akhtar Mohammad Mansur ausgab, der militärische Führer der Taliban und Stellvertreter Mulla Omars. Wie sich erst nach mehreren Begegnungen herausstellte, darunter ein Treffen mit Präsident Karzai, handelte es sich bei dem Mann um einen Betrüger. Er war kein Führer der Taliban, sondern Besitzer eines Ladens in der pakistanischen Stadt Quetta.

**Katar-Prozess.** Ende 2009 gelang es dem Bundesnachrichtendienst (BND), Kontakt zu Tayeb Agha herzustellen, dem ehemaligen persönlichen Sekretär Mulla Omars. Ein erstes Treffen kam im Frühjahr 2010 in Doha zustande. Im November 2010 und im Mai 2011 brachte der BND Tayeb Agha nach München, wo er als überhaupt erster Emissär der Taliban-Führung direkt mit einer amerikanischen Delegation aus Vertretern des State Department und Nachrichtendienstlern Gespräche führte, die unter der Leitung des Auswärtigen Amtes stattfanden.

Ergebnis dieser Gespräche waren eine Reihe vertrauensbildender Maßnahmen, manche sprechen auch von einem politischen Geschäft, dessen Implementierung bis heute allerdings aussteht. Erster Teil der Vereinbarung war die Eröffnung eines Verbindungsbüros der Taliban in Katar. Dieses Büro könnte künftig als Forum für Gespräche und Verhandlungen zwischen Emissären Mulla Omars und Vertretern der internationalen Gemeinschaft fungieren. An die Eröffnung des Büros knüpften die USA und die afghanische Regierung die Bedingung, dass sich die afghanischen Taliban öffentlich vom internationalen Terrorismus distanzieren.

Der zweite Teil der Vereinbarung betrifft einen Austausch von Gefangenen. Die USA stellten in Aussicht, fünf hochrangige Taliban-Führer aus Guantánamo nach Katar zu überstellen, wo sie mit ihren Familien zusammengeführt und unter Hausarrest gestellt würden. Im Gegenzug wollten die Taliban drei US-Bürger freilassen, darunter den seit Juni 2009 von den Taliban gefangen gehaltenen Soldaten Bowe Bergdahl.

Die Taliban setzten Mitte März 2012 die Gespräche über das Verbindungsbüro und den Austausch von Gefangenen aus und begründeten dies damit, dass die USA ständig neue Forderungen stellen würden. Über verschiedene Kanäle teilten sie jedoch gleichzeitig mit, dass dies keinen endgültigen Abbruch des Katar-Prozesses bedeute.

Die afghanische Regierung stand der Initiative äußerst reserviert gegenüber,

weil sie an den Gesprächen nicht beteiligt worden war. Als sie von der Initiative erfuhr, waren diplomatische Verstimmungen in den Beziehungen zu Katar die Folge. Karzai kündigte demonstrativ an, den saudischen Gesprächsstrang wieder aufnehmen zu wollen. Wichtige Führer der politischen Opposition in Afghanistan haben sich zurückhaltend zum Katar-Prozess geäußert und auch heftige Kritik geübt. Nach ihrer Auffassung kann es Gespräche mit Taliban nur geben, wenn alle afghanischen Gruppen daran beteiligt werden, vor allem aber jene, die bereits vor 2001 gegen die Taliban gekämpft haben.

### **Nato-Strategie und Friedensprozess**

Auf strategischer Ebene vollzogen die USA mit der neuen Afghanistanstrategie, die Präsident Obama im März 2009 vorgestellt hatte, einen Kurswechsel. Nun erklärten sie sich grundsätzlich bereit, Gespräche mit »moderaten Taliban« zu führen. Die Nato übernahm einen Monat später auf ihrem Gipfeltreffen in Straßburg/Kehl wesentliche Aspekte der US-Strategie. Seither sind die Themen Aussöhnung, Reintegration von oppositionellen Kämpfern und Verhandlungen nach und nach ins Zentrum der Nato-internen Strategiedebatte gerückt.

Die neu gewählte US-Regierung unter Präsident Obama entsandte in den Jahren 2009 und 2010 mehrere 10 000 zusätzliche Soldaten zeitlich befristet an den Hindu-kusch. Ziel war es, die drei wichtigsten afghanischen Aufstandsgruppierungen – Taliban, HIG und Haqqani-Netzwerk – militärisch in einem Maße zu schwächen, dass ihnen keine Alternative zu Verhandlungen blieb. Diese Strategie ist jedoch in weiten Teilen gescheitert.

Auf der Londoner Afghanistan-Konferenz im Januar 2010 stellten die an der ISAF beteiligten Staaten und die afghanische Regierung die Weichen für einen Prozess, der später als »Transition« bezeichnet wurde: Die ISAF würde dabei die Verantwortung für die Sicherheit Afghanistans an die afghanischen Sicherheitskräfte über-

geben. Die Phase der Transition wurde im Juli 2011 eingeleitet und soll bis Ende 2014 abgeschlossen sein. In London kündigte die Regierung Karzai außerdem an, im Frühsommer 2010 eine Friedensjirga abzuhalten, einen nationalen Friedens- und Versöhnungsprozess in Gang zu setzen und ein Aussteigerprogramm für Kämpfer der aufständischen Gruppen im Land einzurichten, das von der internationale Staatengemeinschaft finanziert werden sollte.

Die Bonner Afghanistan-Konferenz im Dezember 2011 und der Nato-Gipfel in Chicago im Mai 2012 trafen bereits Festlegungen für die Zeit nach 2014, für die eine Nato-geführte Ausbildungsmission geplant ist. Auf den Afghanistan-Konferenzen und Nato-Gipfeln seit 2010 wurde eine Reihe von Feldern definiert, in denen Fortschritte erzielt werden sollten, ohne die es nicht möglich erschien, die Kampftruppen bis Ende 2014 abzuziehen und Afghanistan langfristig zu stabilisieren. Voraussetzungen für einen Erfolg der Nato-Strategie in Afghanistan sind demnach neben dem Aufbau funktionierender afghanischer Sicherheitskräfte, der verstärkten Einbeziehung und Kooperation der Nachbarstaaten (insbesondere Pakistans und Irans) sowie Verbesserungen bei Regierungsführung und Korruptionsbekämpfung vor allem Fortschritte im innerafghanischen Friedensprozess.

### **Afghanische Regierung und Friedensprozess**

**Einleitung des Prozesses.** Wie auf der Londoner Konferenz im Januar 2010 angekündigt, organisierte die afghanische Regierung Anfang Juni 2010 in Kabul eine nationale, beratende Friedensjirga. Den Vorsitz der dreitägigen Versammlung hatte der ehemalige Staatspräsident, Burhanuddin Rabbani. In ihrer Resolution forderten die Teilnehmer die Bestellung eines Hohen Friedensrates, der als dauerhafte Institution die Aussöhnungspolitik der Regierung und den Friedensprozess vorantreiben soll. Ferner erarbeitete die Versammlung einen um-

fangreichen Katalog von Empfehlungen an die afghanische Regierung, die Führer der Aufstandsbewegung und die internationale Gemeinschaft. So schlagen sie beispielsweise vertrauensbildende Maßnahmen vor, wie etwa die Freilassung von Gefangenen und die Streichung der Namen afghanischer Staatsbürger von der Sanktionsliste der Vereinten Nationen, die auf Resolution 1267 des Sicherheitsrats vom 15. Oktober 1999 zurückgeht.

Die Auswahl des Vorsitzenden und der 1600 Delegierten der Friedensjirga durch die afghanische Regierung waren in Afghanistan hoch umstritten. Die HIG und das Haqqani-Netzwerk lehnten die Jirga ebenso ab wie die Taliban, denen zudem ein symbolträchtiger Anschlag auf den Versammlungsort gelang. Einige bedeutende Oppositionspolitiker blieben der Versammlung demonstrativ fern.

Als Reaktion auf die Forderungen der Friedensjirga und der einen Monat später abgehaltenen Kabuler Konferenz entsprach der VN-Sicherheitsrat Ende Juli 2010 in Teilen einem Antrag, den die Karzai-Regierung bereits Jahre zuvor eingereicht hatte, und strich einzelne Personen von der Sanktionsliste. Dies betraf zunächst fünf ehemalige Führer der Taliban, im Juli 2011 kamen weitere 14 hinzu. Seither umfasste die Sanktionsliste nur noch 124 Personen. Einen Monat zuvor war diese Liste, auf der bis dato Taliban und al-Qaida-affilierte Personen unterschiedslos erfasst waren, in zwei separate Dokumente aufgeteilt worden. Dieser Schritt gilt als wichtige Voraussetzung für Reintegrationsmaßnahmen und den eigentlichen Verhandlungsprozess.

Die Art und Weise, wie der Friedensprozess eingeleitet wurde, war von Beginn an Gegenstand regelmäßiger Kontroversen und Auseinandersetzungen in der afghanischen Innenpolitik. Das gilt ebenso für die Instrumente, die zur Umsetzung dieses Prozesses geschaffen wurden.

**Hoher Friedensrat.** Ende September 2010 gab Präsident Karzai die Einrichtung des Hohen Friedensrates bekannt, den sich die Friedensjirga als wichtigste Errungen-

schaft zuschreiben kann. Der Rat, wiederum unter dem Vorsitz Burhanuddin Rabbanis, umfasst 70 Mitglieder, darunter laut einer Studie des Afghanistan Analysts Network (AAN) 53 ehemalige oder aktive Angehörige politischer Organisationen, die in den afghanischen Bürgerkriegen der 1980er und 1990er Jahre gekämpft haben. Dem Rat gehören zehn Frauen an, die zusammen mit zwei Männern als Repräsentanten der afghanischen Zivilgesellschaft angesehen werden. Dreizehn Ratsmitglieder haben dieser Studie zufolge Verbindungen zur HIG, zwölf hatten zur Zeit der Taliban-Herrschaft (1996–2001) Regierungsposten inne. Nach Ansicht zivilgesellschaftlicher afghanischer Organisationen hätte die Regierung zumindest auf die Berufung von Personen verzichten können, denen Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen vorgeworfen werden.

Die Politik und die Initiativen des Hohen Friedensrates kommen nur sehr langsam voran und mussten bereits mehrere herbe Rückschläge hinnehmen. Im September 2011 kam Burhanuddin Rabbani durch einen Selbstmordanschlag in seinem Wohnhaus ums Leben. Die Attentäter hatten sich als Vertreter der Rahbari-Shura ausgegeben, des höchsten Führungsrats der Taliban, und waren von Rabbani persönlich empfangen worden. Etwa ein halbes Jahr nach diesem Attentat ernannte Präsident Karzai den Sohn Rabbanis, Salahuddin, zum neuen Vorsitzenden des Hohen Friedensrates. Wenige Wochen später wurde Arsala Rahmani, ein hochrangiges Mitglied des Rates, in Kabul auf offener Straße erschossen. Rahmani, der zur »Taliban-Gruppe« im Friedensrat gehörte, wurde am ehesten zugetraut, dass er direkte Kanäle zum Führungszirkel der Taliban öffnen könne.

Dem Hohen Friedensrat, dem eine zentrale Rolle in künftigen Verhandlungen zwischen der afghanischen Regierung und den Führern der Aufstandsbewegung zufallen soll, wird seit geraumer Zeit Ineffektivität, Korruption und Vetternwirtschaft vorgeworfen. Ungeachtet dessen gelang es

Salahuddin Rabbani seit der Übernahme des Vorsitzes, neue Impulse zu setzen. So trafen im Sommer 2012 Vertreter des Rates in Absprache mit der pakistanischen Regierung Mulla Abdul Ghani Baradar, den seit Februar 2010 in Pakistan inhaftierten ehemaligen Stellvertreter Mulla Omars. Es wird spekuliert, dass er als Verhandlungsführer zwischen der afghanischen und der pakistanischen Regierung und den Taliban vermitteln könnte. Im Rahmen einer neuen Initiative zur Einleitung von Friedensgesprächen reiste eine Delegation des Hohen Friedensrates unter der Leitung Rabbanis im November 2012 nach Pakistan. Beide Seiten forderten dabei die Taliban auf, sich konsequent und öffentlich von al-Qaida zu distanzieren. Gleichzeitig bekräftigten sie die Absicht beider Länder, den afghanisch geführten Friedens- und Aussöhnungsprozess weiterhin nach Kräften zu unterstützen. Als Zeichen guten Willens entließ die pakistanische Regierung mehr als zwölf inhaftierte afghanische Funktionäre und Kommandeure der Taliban und stellte in Aussicht, auch Mulla Baradar auf freien Fuß zu setzen.

### **Kernforderungen der Konfliktparteien**

**Afghanische Regierung.** Die Regierung in Kabul fordert von den aufständischen Gruppierungen die Anerkennung der afghanischen Verfassung, die Beendigung des bewaffneten Kampfes und die bedingungslose Aufkündigung der Kooperation mit transnationalen terroristischen Gruppierungen. Ferner beansprucht sie die Federführung bei allen Verhandlungsinitiativen und möchte an flankierenden Maßnahmen anderer Regierungen zumindest beteiligt oder frühzeitig und umfassend darüber informiert werden. Präsident Karzai hat sowohl die HIG als auch die Taliban mehrfach eingeladen, nach der Niederlegung der Waffen bereits an den nächsten Wahlen 2014 teilzunehmen. Inwieweit die derzeitige afghanische Regierung bereit wäre, ernsthaft über eine Machtteilung bzw. eine Regie-

rungsbeteiligung der Taliban zu verhandeln, ist unklar.

**Politische Opposition.** Die einflussreichsten Politiker der überaus heterogenen nicht-militanten Opposition in Afghanistan fordern die Anerkennung der Verfassung und die Wahrung der territorialen Integrität des Landes. Viele Oppositionelle lehnen eine Machtteilung oder Regierungsbeteiligung der Taliban ab. Während einige bereit sind, die Taliban an Wahlen teilnehmen zu lassen, wollen andere erreichen, dass sie als politische Organisation aufgelöst und ihre Führer strafrechtlich verfolgt werden. Die führenden Politiker der ehemaligen Nordallianz fordern, an allen Verhandlungsinitiativen beteiligt zu werden.

**Taliban.** Die Taliban erkennen die Verfassung und Regierung Afghanistans nicht an. Sie verlangen den Abzug aller ausländischen Soldaten als Voraussetzung für die Teilnahme an Friedensverhandlungen. Die Nato und die USA sehen sie als ihren Hauptfeind an und sind bereit, mit diesen nur über einzelne Themen wie etwa die Einrichtung eines Verbindungsbüros oder einen Gefangenenaustausch zu verhandeln. Darüber hinaus scheinen sie kaum Spielraum für Kompromisse zu bieten. Beim Haqqani-Netzwerk, einer teil-autonomen Gruppe innerhalb der Taliban-Bewegung, ist derzeit keine klare Haltung zu Verhandlungen erkennbar. Viele Beobachter schätzen die Gruppe als nicht verhandlungsbereit ein.

**Hezb-e Islami.** Die Organisation Gulbuddin Hekmatyars verlangt den Abzug aller ausländischen Soldaten sowie grundlegende Reformen des Wahlgesetzes und der Verfassung. Im Gegensatz zu den Taliban erkennt sie die afghanische Regierung zumindest als Verhandlungspartner an.

**USA und Nato.** Für die USA und die Nato sind die Wahrung der afghanischen Verfassung und die Anerkennung der amtierenden Regierung nicht verhandelbar. Auf diese Kernanliegen haben sich die ambitionierten Zielsetzungen aus den Anfangsjahren des westlichen Afghanistanengagements mittlerweile reduziert. Hinzu



kommt die Forderung an die afghanischen Aufständischen, jedwede Kooperation mit transnationalen terroristischen Gruppierungen vollständig und bedingungslos zu beenden. Unklar ist, ob die USA von den Taliban schon als Voraussetzung für die Einrichtung des Verbindungsbüros und den Gefangenenaustausch verlangen, dass sie sich öffentlich von al-Qaida distanzieren und die Karzai-Regierung als Verhandlungspartei anerkennen.

### **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

Bis zum heutigen Tag ist es nicht gelungen, in Afghanistan substantielle Verhandlungen zwischen den Konfliktparteien einzuleiten. Der Friedensprozess bleibt weitgehend unstrukturiert. Die Gespräche der afghanischen Regierung mit einem Hochstapler und die Ermordung Burhanuddin Rabbanis durch einen Emissär verdeutlichen, wie mangelhaft die Kenntnisse der Nato und selbst der afghanischen Sicherheitskräfte von den Absichten, Strukturen und Entscheidungsprozessen der Taliban sind.

Weder in der afghanischen Gesellschaft noch unter den wichtigsten nicht-militanten politischen Gruppierungen des Landes gibt es einen Konsens darüber, wie der Friedensprozess ablaufen soll. Fraglich ist, ob es der Regierung Karzai und dem Hohen Friedensrat bis zu den Präsidentschaftswahlen 2014 gelingen wird, klar zu definieren, wer mit wem an welchem Ort über welche Themen in welchen zeitlichen Abständen verhandeln soll. Bei den notwendigen Vorverhandlungen kann Deutschland vor allem deshalb unterstützend wirken, weil es bei allen relevanten Akteuren große Akzeptanz genießt und nicht zuletzt weil es bereits einschlägige Erfahrungen im Katar-Prozess gesammelt hat.

Es zeichnet sich ab, dass die von der internationalen Gemeinschaft idealerweise geforderten Verhandlungen zwischen den afghanischen Konfliktparteien von separaten Vereinbarungen über vertrauens-

bildende Maßnahmen flankiert werden müssen, wie sie etwa im Katar-Prozess oder im Rahmen der jüngsten afghanisch-pakistanischen Initiative ausgehandelt wurden. Die Verhandlungen über solche Vereinbarungen haben offenbar nur dann Aussicht auf Erfolg, wenn sie so lange wie möglich geheim gehalten werden. Auch hier kann die Bundesrepublik als Vermittler weiterhin eine Rolle spielen und das notwendige Forum bereitstellen.

In künftigen, möglichst transparent auszugestaltenden Verhandlungen zwischen den afghanischen Konfliktparteien wiederum müssen alle politischen und gesellschaftlichen Gruppen des Landes einbezogen werden. Dabei wird es auch darauf ankommen, Pakistan und Iran nicht auszugrenzen und über geplante Initiativen zumindest zu informieren.

Bei der Bewertung des Katar-Prozesses ist in Rechnung zu stellen, dass der – auch gemäß Nato-Strategie – zentrale Akteur des Friedensprozesses, die afghanische Regierung, nicht beteiligt war. Als sie nachträglich in den Prozess eingebunden werden sollte, lehnten die Taliban dies ab, woraufhin die Initiative zum Erliegen kam und als vorläufig gescheitert galt.

Die Positionen der amtierenden Kabuler Regierung und der militanten Opposition vor allem zum Status der afghanischen Verfassung scheinen derzeit nicht miteinander vereinbar zu sein. Das in westlichen Hauptstädten häufig formulierte Ziel, bis zum Abschluss der Transitionsphase 2014 den Friedensprozess im Sinne substantieller Verhandlungen deutlich voranzubringen, ist insofern auch zu hoch gesteckt und wenig realistisch. Nato und afghanische Regierung müssen sich darauf einstellen, dass sich nach dem Ende der Transition möglicherweise noch keine politische Lösung des Afghanistankonflikts abzeichnen wird.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2012  
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