



Afghanistan: Verhandlungslösung jetzt – und was dafür getan werden muss

Chancen, Probleme und Notwendigkeiten für einen Friedensprozess

von Paul Schäfer und Jerry Sommer

I. Einleitung und Zusammenfassung: Schritte zum Frieden in Afghanistan

II. Bestandsaufnahme

1. Die Sicherheitslage bleibt prekär
2. Die innenpolitischen Konfliktfaktoren verschärfen sich
3. NATO-Truppenabzug und Afghanisierung des Konflikts: Ende offen
4. (De-)Stabilitätsfaktor ANSF
5. Die Aufständischen – Positionen und Stärke
6. Die Interessenlage der Nachbarländer

III. Strukturelle und inhaltliche Notwendigkeiten eines Friedensprozesses

1. Die Gesprächspartner
2. Notwendigkeit einer Mediation
3. Agenda von Verhandlungen (1): Vertrauensbildende Maßnahmen
4. Agenda von Verhandlungen (2): Regelungen für eine Übergangszeit - Waffenstillstand und Übergangsregierung
5. Agenda von Verhandlungen (3): Umfassendes Friedensabkommen.

Die Autoren:

Paul Schäfer ist Verteidigungspolitischer Sprecher der Bundestagsfraktion DIE LINKE.

Jerry Sommer ist freier Publizist und Associate Researcher am BICC.

I. Einleitung und Zusammenfassung: Schritte zum Frieden in Afghanistan

Nach nahezu zwölf Jahren Militärintervention der USA und der NATO hat nun eine neue Etappe in den kriegerischen Auseinandersetzungen in Afghanistan begonnen: Mit dem eingeleiteten Abzug der ausländischen Truppen verändern sich die politischen und militärischen Rahmenbedingungen. Ein Ende des Krieges in Afghanistan ist derzeit jedoch nicht in Sicht. Stattdessen scheinen sich die wichtigsten Akteure auch für nach 2014 auf eine Fortsetzung der Kämpfe einzurichten. Sowohl die USA als auch die NATO sollen mit kleineren Truppenkontingenten im Lande bleiben und weiterhin als Bürgerkriegspartei die afghanischen Sicherheitskräfte sowie das gegenwärtige politische System in Kabul stützen. Die Sorge vor einer Ausweitung der Kriegshandlungen, einem Krieg aller gegen alle oder auch einem Kollaps der afghanischen Regierung nimmt zu.

Ein wirklicher Friedens- und/oder Versöhnungsprozess ist in den vergangenen Jahren nicht in Gang gekommen. Fraglich scheint, ob ein solcher von USA oder NATO wie auch von der afghanischen Regierung und Gesellschaft sowie den Taliban als bedeutendster Kraft der Aufständischen überhaupt ernsthaft gewollt ist. Doch angesichts des begonnenen NATO-Abzugs befürworten immer mehr Konfliktparteien zumindest verbal einen Friedensprozess bzw. eine „Versöhnung“. Die Eröffnung eines Taliban-Büros in Katar sowie die geplanten Gespräche zwischen Taliban und den USA sind begrüßenswerte Schritte in die richtige Richtung. Denn um die Gewalttätigkeiten einzudämmen und zu beenden, ist dringend ein Kurswechsel erforderlich, der statt militärischer Aktionen die Suche nach politischen Lösungen in den Mittelpunkt stellt - mögen die Aussichten auf Erfolg auch gering scheinen.

Dabei geht es vor allem darum, dass die afghanische Seite – die Karsai-Regierung, die Nord-Allianz, die Opposition, die Zivilgesellschaft sowie die Aufständischen – einen Konsens über ein zukünftiges Afghanistan finden. Internationale Akteure können diesen Prozess fördern und sichern.

Gleichzeitig lassen die Vielzahl der Themen, zu denen Kompromisse gefunden werden müssen, die Vielzahl der afghanischen, regionalen und internationalen Akteure, die eingebunden werden müssen, sowie die zahlreichen und tiefgehenden Divergenzen der verschiedenen Parteien keinen Zweifel daran, wie kompliziert es sein wird, einen Friedensprozess zu beginnen oder ihn erfolgreich abzuschließen.

Soll die, wenn auch kleine, Chance für einen Friedensprozess genutzt werden, sind zunächst sechs Maßnahmen unabdingbar:

Erstens sind die Gespräche in Doha zwischen den Taliban und den USA sowie zwischen den Taliban und der Karsai-Administration so schnell wie möglich zu beginnen. Dabei muss es zu allererst um vertrauensbildende Maßnahmen gehen, die die Ernsthaftigkeit der Verhandlungsorientierung aller Seiten unterstreichen. Dazu gehört u.a. eine Einigung über die Freilassung des von den Taliban gefangen gehaltenen US-Soldaten im Austausch gegen die Freilassung von Taliban-Gefangenen aus Guantanamo. Anschließend sind die Modalitäten für einen Verhandlungsprozess zu diskutieren.

Zweitens sind möglichst schnell Vermittler, am besten ausgestattet mit der Autorität und den Instrumentarien der Vereinten Nationen (UNO), gemeinsam zu benennen. Dann sind weitere vertrauensbildende Maßnahmen zu eruiieren und der Verhandlungsprozess zu strukturieren. Ein Waffenstillstand und eine von den afghanischen Seiten gemeinsam zu bestimmende Übergangsregierung wäre eine optimale Lösung. Anschließend ist ein umfassendes Friedensabkommen auszuhandeln. **Drittens müssen die Konfliktparteien auf gegenseitige Vorbedingungen vor Aufnahme eines Verhandlungsprozesses verzichten.** Insbesondere sind die USA und die NATO-Staaten als Hauptunterstützer der gegenwärtigen afghanischen Regierung aufgefordert, in Kabul dafür einzutreten, dass die Karsai-Administration an den Verhandlungstisch kommt sowie ein verhandelbares Angebot an die Aufständischen formuliert.

Viertens sollten sämtliche Konfliktparteien die Ernsthaftigkeit des Anliegens eines Friedensprozesses unterstreichen, indem

- **die US- und NATO-Truppen sofort die Angriffe zur gezielten Tötung von Taliban-Führern einstellen und die Taliban im Gegenzug die gezielten Tötungen von Angestellten und Vertretern der afghanischen Regierung beenden,**
- **die USA und die NATO den Abzug aus Afghanistan beschleunigen und schon für Ende 2013 planen und keine NATO-Nachfolgemission für die Zeit nach 2014 beschließen.**
- Zur Verbesserung der Rahmenbedingungen sollte von den USA und der NATO zudem die Bereitschaft für einen sofortigen umfassenden Waffenstillstand signalisiert werden. Die USA müssen auf die Einrichtung permanenter Stützpunkte sowie auf Angriffe auf ausländische Ziele von Afghanistan aus verzichten, solange sie noch in Afghanistan stationiert sind.

Fünftens muss ein sinnvoller Rahmen für den Friedensprozess geschaffen werden. Ein solcher Prozess erfordert starke Überzeugungsarbeit der jeweiligen Anführer der afghanischen, der regionalen und überregionalen Akteure. Denn ernsthafte Verhandlungen sind ohne Kompromisse und damit ohne politische Kosten nicht zu erreichen. Deswegen muss insbesondere auf die gegenwärtige afghanische Regierung und die Nord-Allianz eingewirkt werden, angesichts der starken Widerstände gegen einen Friedensprozess, für eine Verhandlungslösung zu werben. Sie sollten ermutigt werden, eine öffentliche Debatte zu organisieren, die darauf gerichtet wäre, ein Mandat für Verhandlungen durch eine breitere politische Beteiligung der im gegenwärtigen politischen System auf zentraler wie auf lokaler Ebene sowie in der Zivilgesellschaft wirkenden Akteure zu erhalten. Vor diesem Hintergrund ist zu prüfen, ob - sobald ein Friedensprozess begonnen hat - die Aussetzung der für April 2014 geplanten Wahlen diesen Prozess fördern könnte.

Sechstens sollte konzeptionell von Anfang an gewährleistet sein, dass ein Friedensabkommen zwischen den afghanischen Seiten auch zentrale Sicherheitsfragen behandelt und beantwortet.

Dazu gehört die Neutralität des zukünftigen Afghanistans und die Garantie, dass von afghanischem Boden keine Angriffe gegen andere Staaten - auch nicht von Al Qaida - vorgenommen werden. Festgelegt werden müssen auch die Grundzüge einer afghanischen Nachkriegsarmee und -polizei, die auch ehemalige Aufständische integriert. Gleichzeitig ist eine breite Demobilisierung, Entwaffnung und Reintegration von Personal der gegenwärtig völlig überdimensionierten afghanischen Sicherheitskräfte, Milizen und Aufständischen ins Auge zu fassen. Vor allem müssen die afghanischen Konfliktparteien eine Verständigung darüber erzielen, ob für eine Übergangszeit eine internationale Friedenssicherungstruppe notwendig ist. Wenn, dann käme dafür eigentlich nur eine Mission unter unmittelbarer Führung der UNO in Frage, zusammengesetzt mit Truppen aus Ländern, die bisher nicht in den Konflikt verwickelt waren.

Ein solcher Friedensprozess kann eingeleitet werden - wenn er gewollt ist und wenn sich die maßgeblichen politischen Akteure auf dieses Ziel konzentrieren.

Eine Wende ist erreichbar, wenn die entscheidenden Akteure sich von folgenden Handlungsmaximen leiten lassen:

Priorität „Verhandlungslösung“

Afghanistan steht an einer Wegscheide. Mit dem begonnenen NATO-Truppenabzug und den bevorstehenden Präsidentschafts- und Parlamentswahlen 2014/2015 wächst in der afghanischen Gesellschaft die Sorge, wie es danach weitergehen wird. Die Menschen sind kriegsmüde, sie sind zudem misstrauisch, ob „der Westen“ seine Versprechungen halten wird. Manche befürchten, andere erhoffen, dass die Taliban wieder schleichend die Macht erobern. Mit dem Ende der Amtszeit des Präsidenten Karsai verknüpfen sich auch Hoffnungen, dass es danach eine bessere Regierungsführung geben könnte.

Die politischen Kräfte des Landes jedenfalls sortieren sich neu. Damit wächst zugleich die Gefahr einer scharfen Polarisierung zwischen der Anhängerschaft des Karsai-Regimes und einer noch konservativeren Allianz des Anti-Karsai-Lagers. Die International Crisis Group hat im vergangenen Jahr die Befürchtung formuliert, dass in einem solchen Fall und abhängig vom Verlauf der Wahlen, sich ein neuer Bürgerkrieg entzünden könnte. Diese Variante mag unwahrscheinlich sein, völlig auszuschließen ist sie nicht.

Gerade diese Unwägbarkeiten bestärken uns in der Auffassung, dass es absolut prioritär sein muss, den bewaffneten Konflikt auf dem Verhandlungswege zu lösen. Die letzten Jahre haben gezeigt, dass der Diplomatie von den verschiedenen Seiten bestenfalls eine komplementäre Rolle zugemessen worden ist. Das gilt leider auch heute noch. USA und NATO hoffen, dass die von ihnen unterstützte Seite – auch bei einer Afghanisierung des Konflikts – die Oberhand behält; die andere Seite scheint darauf zu setzen, dass der NATO-Truppenabzug den Weg zur eigenen Machtrückkehr öffnen könnte – ergo werden die diplomatischen Bemühungen nur halbherzig verfolgt oder mit Vorbedingungen belastet. So kann der Friedensprozess nicht gelingen und so besteht die Gefahr, dass der bewaffnete Konflikt noch sehr lange andauern wird.

Die Bundesrepublik Deutschland sollte in den internationalen Gremien darauf drängen, dass endlich eine stringente Politik verfolgt wird, die darauf abzielt, noch vor den Wahlen (!) zu einem Waffenstillstandsabkommen, einem Friedensschluss und einer Machtteilung zu kommen.

Perspektivenwechsel: Von der NATO zur UNO

Natürlich ist es unabdingbar, dass ein Waffenstillstand vornehmlich zwischen den waffentragenden Akteuren vereinbart werden muss: also NATO, Karsai-Administration und Taliban. Aber eine Friedenslösung verlangt mehr. Die Weichen sollen schließlich gestellt werden für einen Friedensschluss,

- der den bewaffneten Konflikt in einen politisch auszutragenden Konflikt transformiert,

- der den Weg für eine demokratische, rechtsstaatliche Entwicklung des Landes zumindest offen hält und
- der neue Möglichkeiten zu einer raschen und eigenständigen Wirtschaftsentwicklung des Landes eröffnet.

Ein solcher Prozess kann nur gelingen, wenn die Anrainer und weitere Staaten der Region einbezogen sind. Auch gilt es die Aufbaubemühungen besser zu koordinieren und auf die Bedürfnisse des Landes abzustimmen. All dies heißt für uns: Die UNO muss an die erste Stelle eines afghanischen Friedensprozesses gerückt werden.

Es ist uns bewusst, dass das Ansehen der UNO in der Vergangenheit arg ramponiert worden ist; das gilt nicht zuletzt auch für Afghanistan. Aber das hat damit zu tun, dass die Vereinten Nationen von den führenden Mächten immer wieder als reines Legitimationsinstrument missbraucht worden sind, in die Rolle eines Sub-Unternehmers abgedrängt wurden bzw. mit Aufgaben betraut wurden, ohne dass die dazu erforderlichen Kapazitäten bereit gestellt wurden. Es ist Zeit für eine Kehrtwende. Afghanistan könnte dabei ein Anfang sein. Der Sicherheitsrat sollte im Auftrag der Generalversammlung die Federführung dafür übernehmen, dass ein dauerhafter Frieden für das zentralasiatische Land in absehbarer Zeit ausgehandelt wird. Wir halten ein solches Mandat für zwingend. Und was spricht dagegen, den UN-Wirtschafts- und Sozialrat damit zu beauftragen, die Planungen zum Wiederaufbau des Landes zu betreuen und zu koordinieren? Und statt verschiedener Sonderbeauftragter der verschiedenen Staatengruppen (NATO, EU etc.) gäbe es einen Verantwortlichen?!

Zugegeben: Ein solcher Perspektivenwechsel wäre ein kühner Schritt, mit dem das Ende der in der jüngeren Vergangenheit praktizierten „Dominanzbeziehungen“ eingeleitet und der Weg zu einem echten Multilateralismus und einer starken UNO angebahnt würde. Und es würde die Chance erhöhen, dass im Land am Hindukusch Gewalt und „bad governance“ zumindest mittelfristig überwunden werden können.

Soziale Entwicklung ins Zentrum rücken

Die bisherigen Anstrengungen zum zivilen Aufbau des Landes haben zu eher ernüchternden Resultaten geführt.

Was jetzt gefordert ist, ist eine Wirtschaftsförderung, die von afghanischen Bedürfnissen ausgeht die die Selbstbestimmung Afghanistans stärkt, und die dort, wo notwendig, die im Aufbau befindliche afghanische Wirtschaft schützt, statt sie dem globalen bzw. regionalen Wettbewerb zu öffnen.

Die Förderung landwirtschaftlicher Entwicklung, lange Zeit vernachlässigt, bleibt elementar, wenn man kurzfristig und in größerem Umfang Arbeitsplätze schaffen und eine größere Eigenversorgung der Bevölkerung sicherstellen will.

Statt die sich mühsam entwickelnde Wirtschaft auf Exportfähigkeit zu trimmen, sollte auf das Primat binnenwirtschaftlicher Güterversorgung geachtet werden.

Die Einwerbung von ausländischen Direktinvestitionen insbesondere im Rohstoffsektor muss damit verknüpft werden, dass die Gewinne in Afghanistan re-investiert und für die Besserung der sozialen Daseinsvorsorge genutzt werden.

Eine vernünftige soziale Entwicklung, lässt sich nur erreichen, wenn ein erheblicher Teil der Entwicklungsausgaben in Bildung und Ausbildung fließt. Hier sind Fortschritte in den vergangenen Jahren erreicht worden, die es systematisch auszubauen gilt.

Last not least: Fortschritt verlangt kategorisch, dass sich die Stellung der Frau in der Gesellschaft langfristig ändert. Die Versuche, dies durch die Einbeziehung der Frauen in die Arena der Politik zu erreichen, haben bisher lediglich dazu geführt, dass sich eine kleine Gruppe von Frauen – und dies nur in den größeren Städten – Repräsentationsrechte erkämpfen konnte. Zugleich gab es in den ländlichen Gemeinschaften zum Teil erhebliche Rückschläge. Jüngst wurde berichtet, dass die Zahl der Frauen, die wegen sogenannter „sittlicher Verfehlungen“ in Gefängnisse gesteckt wurden, im

letzten Jahr um 50 Prozent gestiegen sei.¹ Diese Diskriminierungen werden nur in einem längerfristigen Kulturprozess zu beseitigen sein. Aber es sollte darauf gedrungen werden, dass im Friedens- und Aussöhnungsprozess Recht und Gesetz nicht länger auf Seiten willfähriger Patriarchen, sondern auf der Seite der Frauen stehen.

¹ Afghanistan: Surge in Women Jailed for Moral Crimes, Human Rights Watch, 21.5.2013, <http://www.hrw.org/news/2013/05/21/afghanistan-surge-women-jailed-moral-crimes>

II. Bestandsaufnahme

1. Sicherheitslage bleibt prekär

Zwölf Jahre nach der Militärintervention ist die Lage in Afghanistan kaum besser geworden. Im Machtkampf stehen sich ein korruptes und von der Bevölkerung wenig anerkanntes Regime und eine in Teilen des Landes diskreditierte fundamental-islamistische Aufstandsbewegung gegenüber. Die Aufständischen genießen allerdings laut jüngsten Umfragen die Sympathie von etwa 30 Prozent aller Afghanen und von zwei Dritteln aller Paschtunen.² Es herrscht trotz massiver Militärintervention der USA und der NATO immer noch Krieg - wenn gleich nicht überall und nicht überall gleichzeitig. Ein paar Zahlen verdeutlichen das Ausmaß:

- 2012 wurden mehr als 26.000 Sicherheitsvorfälle registriert. Das waren genauso viele wie im Vorjahr und damit deutlich mehr als die 17.000 Sicherheitsvorfälle 2009, also zu Beginn der offensiveren Vorgehensweise der NATO.³ Derzeit deutet vieles darauf hin, dass auch 2013 die Zahl der Sicherheitsvorfälle auf einem hohen Niveau bleiben werden. Im ersten Quartal 2013 wurden fast 5.000 Sicherheitsvorfälle gezählt. Im Vergleich zum ersten Quartal 2012 konnte ein leichter Anstieg für alle Regionalkommandos außer Südost und Südwest beobachtet werden.
- Im Vergleich zum Vorjahr kam es 2012 sogar insgesamt zu einem leichten Anstieg der von den Aufständischen initiierten Angriffe, insbesondere durch direkte Feuergefechte.⁴

² Anatol Lieven: "Taliban to the table", in: International Herald Tribune, 22. Juni 2013

³ Die Zahlen basieren auf eigenen Berechnungen der vom BMVg wöchentlich bereitgestellten Informationen. Sie berücksichtigen die Korrektur vergangener Daten durch NATO und BMVg, die anfangs fälschlicherweise einen Rückgang der Sicherheitsvorfälle im Vergleich zum Vorjahr behauptet hatten.

⁴ Department of Defense: „Report on Progress Toward Security and Stability in Afghanistan December 2012“, 3. Dezember 2012, S. 26
; http://www.defense.gov/news/1230_Report_final.pdf

- Nach Angaben des U.S. Air Forces Central Command wurden 2012 etwa 1.500 Lufteinsätze geflogen, bei denen scharf geschossen wurde, und in fast 500 Fällen wurden Raketen von Drohnen auf afghanischen Boden abgeschossen. Bis April 2013 wurden erneut etwa 440 Lufteinsätze mit Waffeneinsatz geflogen.⁵
- Nach Angaben der UN-Mission in Afghanistan UNAMA forderte der Krieg im letzten Jahr mehr als 7.500 zivile Opfer. Etwa 2.700 Menschen wurden getötet und mehr als 4.800 wurden verletzt. Seit Beginn der Militäroffensiven 2006/2007 sind insgesamt 14.700 Zivilisten gestorben.⁶ Außerdem wurden 2012 mehr als 1.600 Mitglieder der afghanischen Sicherheitskräfte und etwa 440 NATO-Soldaten getötet.⁷
- Über die Zahl der getöteten Aufständischen gibt es keine verlässlichen Angaben. Aber nach Angaben des afghanischen Innenministeriums sollen allein im Jahr 2010, während der Hochphase der US/ISAF-Aktivitäten, 5.525 Taliban getötet worden sein⁸.
- Die Zahl der Binnenflüchtlinge hat sich in den letzten vier Jahren von etwa 232.000 auf 450.000 fast verdoppelt. Sowohl UNAMA wie auch die UN-Menschenrechtskommission sehen die Hauptursache in dem bewaffneten Konflikt.⁹

⁵ <http://www.afcent.af.mil/shared/media/document/AFD-130507-002.pdf>

⁶ UNAMA: Afghanistan Annual Report 2012 – Protection of Civilians in Armed Conflict. UNAMA, Kabul, 2013, S.1; <http://unama.unmissions.org/LinkClick.aspx?fileticket=K0B5RL2XYcU%3D&tabid=12254&>

⁷ Susan G. Chesser (US Congressional Research Service): „Afghanistan Casualties: Military Forces and Civilians“, Dezember 2012, S.1f, <http://www.fas.org/spp/crs/natsec/R41084.pdf>

⁸ Neta C. Crawford: „Civilian Deaths and Injuries in Afghanistan 2001-2011“ S. 28, September 2011; <http://costsofwar.org/sites/default/files/articles/14/attachments/Crawford%20Afghanistan%20Casualties.pdf>

⁹ S. Prisca Benelli/Antonio Donini/Norah Niland (Feinstein International Center, Tufts University): „Afghanistan: Humanitarianism in Uncertain Times“, 2012, S. 15; <http://sites.tufts.edu/feinstein/files/2012/12/Afghanistan-uncertain-times.pdf>

2. Innenpolitische Konfliktfaktoren verschärfen sich

Nach dem Sturz der Taliban setzte die von den USA geführte internationale Gemeinschaft, einen ihnen genehm erscheinenden Staatsaufbau sowie einen entsprechenden politischen Führer – Hamid Karsai – durch. So wurde zum Beispiel ein den Traditionen und der Geschichte des Landes überhaupt nicht entsprechendes, völlig überzentralisiertes präsidentiales Regierungssystem in Afghanistan beschlossen, das selbst in der verfassungsgebenden „Loya Dschirga“ – deren Zusammensetzung von der Karsai-Regierung ohnehin manipuliert war – nur eine knappe Mehrheit von 55 Prozent erhielt. 45 Prozent traten für ein parlamentarisches System ein. Trotz der massiven Wahlfälschungen bei den Präsidentschaftswahlen 2005 und 2009 wie auch bei den Parlamentswahlen 2010 unterstützten USA und NATO weiterhin den Präsidenten Karsai.

Das heutige politische System Afghanistans kann als oligarchisches System¹⁰ beschrieben werden, in dem verschiedene politisch-militärisch-wirtschaftliche Fraktionen – vor allem das „Karsai-Lager“ sowie kooptierte Fraktionen ehemaliger Mudschaheddin bzw. Warlords bzw. heutiger regionaler Machthaber – das Sagen haben. Andere Teile der Gesellschaft – von der legalen Opposition bis hin zu den Aufständischen – sind von der Macht ausgeschlossen. Das System missachtet Menschenrechte, benachteiligt und diskriminiert Frauen. Seine Vertreter regieren lokal wie zentral willkürlich, während Korruption weit verbreitet ist. Eine Untersuchung des U.N. Office on Drugs and Crime sowie der afghanischen Anti-Korruptionsbehörde kommt zu dem Schluss, dass 2012 mehr als 3,9 Mrd. USD für Bestechungen ausgegeben worden sind – ein Anstieg um 40 Prozent im Vergleich zum Vorjahr.¹¹

¹⁰ Vgl. Thomas Ruttig et al (Afghanistan Analysts Network): „The International Community’s Engagement in Afghanistan beyond 2014“, Dezember 2011, S. 4ff; http://aan-afghanistan.com/uploads/200111201-AAN_Beyond_2014.pdf

¹¹ U.N. Office on Drugs and Crime: Corruption in Afghanistan – Recent Patterns and Trends. UNODC, Dezember 2012, S. 5,

Was die wirtschaftliche Entwicklung betrifft, so ist festzuhalten: Ein klares Aufbaukonzept gab es zu keinem Zeitpunkt. Unter dem Vorzeichen militärisch geprägter Provincial Reconstruction Teams und der sogenannten zivil-militärischen Zusammenarbeit wurde der Wiederaufbau zu einer abhängigen Variablen der Militärintervention gemacht: Er sollte der Rechtfertigung des militärischen Eingreifens dienen und erfolgte unter dem Aspekt, mehr Sicherheit für die Interventionstruppen zu bringen. Die Mittel, die ins Land flossen, kamen im wesentlichen drei Gruppen zugute: Dem sich sukzessive etablierenden Regime um Präsident Karsai, regionalen Kriegsherren, mit denen sich die Zentralregierung arrangierte und internationalen Sicherheits-, und Beratungsfirmen – womit ein beträchtlicher Teil des Geldes wieder in „westliche“ Taschen wanderte.

Unter den Bedingungen des Krieges konnte sich eine Schicht von Neureichen und gut bewaffneten Warlords herausbilden, die auch große Geldsummen außer Landes schaffen. So sollen allein 2011 4,6 Milliarden US-Dollar legal aus Afghanistan ins Ausland transferiert worden sein¹². Das entspricht dem Volumen des afghanischen Staatshaushaltes.

Die vom Westen immer wieder beklagte grassierende Korruption ist kein afghanisches Spezifikum. Sie war dem Modell des militärisch dominierten Staatsaufbaus durch externe Geldgeber von vornherein eingeschrieben. Nicht zuletzt die Erfahrungen des internationalen Eingreifens auf dem Balkan haben gelehrt, dass Protektoratsstrukturen und Korruption siamesische Zwillinge sind.

Mit dem NATO-Gipfel von London 2010 wurde – parallel zum kräftigen Aufwuchs der Militärkontingente – zwar der Versuch eingeleitet, die zivilen

http://www.unodc.org/documents/frontpage/Corruption_in_Afghanistan_FINAL.pdf

¹² S. Graham Bowley/Matthew Rosenberg: „In Afghanistan, Businesses Plan Their Own Exits“, New York Times, 30. März 2012, http://www.nytimes.com/2012/03/31/world/asia/businesses-may-flee-afghanistan-after-troop-withdrawal.html?_r=1&

Aufbaumittel beträchtlich zu steigern, aber die Forcierung des Krieges und Entwicklung gehen eben, wie die letzten Jahre gezeigt haben, nicht zusammen. Außerdem hat die Erfahrung der 2011 pleite gegangenen Kabul Bank gezeigt, dass ein Mehr an Geld nicht automatisch ein Mehr an Entwicklung bedeutet. Der Aufstieg dieser Bank war daran geknüpft, dass beträchtliche Mittel für den Aufbau der Sicherheitskräfte ins Land flossen, und bei dieser Bank eingesammelt wurden. Das wiederum war die Basis dafür, dass sich eine Gruppe von Finanzmanagern und Geschäftemachern zusammen tun konnte, die mit diesem Kapital zügellose Spekulationen veranstaltete – mit absehbarer Folge. Die Spekulationsblase platzte und der Staat musste einmal mehr einspringen.

Auf der sogenannten Tokio-Konferenz, die im Juli 2012 stattfand, sollten die Weichen für die wirtschaftliche Entwicklung des Landes nach dem Ende der sogenannten „International Security Assistance Force (ISAF)“ gestellt werden. Es ging um längerfristige Finanzzusagen, um eine effizientere Koordination der Hilfe durch die Etablierung neuer Planungs- und Kontrollmechanismen (Tokio-Gruppe) und darum, der Forderung der Regierung in Kabul entgegenzukommen, ein Mehr an afghanischer Selbstbestimmung (durch Erhöhung der Budgethilfe) zu erreichen.

In Tokio wurde von den Geberländern Afghanistans beschlossen, den Wiederaufbau Afghanistans mit 16 Milliarden US-Dollar bis 2016 zu unterstützen. Für denselben Zeitraum haben die NATO-Staaten zusätzliche 16 Milliarden US-Dollar zur Finanzierung der afghanischen Sicherheitskräfte versprochen. Noch ist nicht gewiss, ob all diese Zusagen auch eingehalten werden.

Die afghanische Regierung setzt seit einiger Zeit ihre Hoffnung auf ein neues Eldorado durch die Ausbeutung der jüngst bestätigten Rohstoffvorkommen. Gold, Kupfer, Erze, auch Seltene Erden sollen in der Zukunft aus Afghanistan eine Wohlstandsregion machen. Erste Lizenzen sind vergeben, ausländische Investoren scheinen interessiert. Aber es sind vor allem große Unternehmen aus China und Indien, die bereit scheinen, die gewaltigen Entwicklungskosten aufzubringen, die nötig

sind, damit die Ressourcengewinnung auch tatsächlich beginnen kann. Ob das Land dann auch vom Rohstoffboom profitieren wird, bleibt ungewiss. Kurzfristige Sprünge sind jedenfalls nicht zu erwarten.

Bis dato gilt summa summarum: Die wirtschaftliche Situation hat sich für die Mehrheit der afghanischen Bevölkerung kaum gebessert. Die US/NATO-Truppen haben zwar mit jährlichen milliardenschweren Ausgaben erheblich zu Wachstumsraten der Wirtschaft von neun Prozent beigetragen¹³. So hat allein das US-Militär in 2010 sechs Milliarden US-Dollar für Infrastrukturmaßnahmen, afghanisches Personal, Proviant etc. in Afghanistan ausgegeben. Demgegenüber hat die Drogenökonomie, von der Aufständische ebenso wie mit der Regierung verbundene örtliche und regionale Warlords profitieren, im selben Jahr nur einen Umfang von 1,2 Milliarden US-Dollar gehabt. Aber die Frage drängt sich nach wie vor auf, wo denn die Masse dieser Wirtschaftshilfe abgeblieben ist.

Bei der überwiegenden Mehrheit der Afghanen ist die bisherige ökonomische Hilfe nicht angekommen. Von den 29 Millionen Afghanen leben 36 Prozent unter der Armutsgrenze, ein Viertel der Bevölkerung hat nicht genügend zu essen. Der Anteil der an akuter Unterernährung leidenden Menschen ist zwischen 2008 und 2011 auf 18 Prozent angestiegen. In den am meisten leidenden Regionen betrug er 31 Prozent der Bevölkerung.¹⁴

Verantwortlich für die sich verschärfende humanitäre Krise sind der andauernde Bürgerkrieg sowie die Tatsache, dass die US-geführte internationale Koalition und die Regierung Karsai die humanitären Probleme als chronische Unterentwicklung abgetan haben.

¹³ Daten zur wirtschaftlichen Entwicklung nach Thomas Ruttig et al, a.a.O., S. 8

¹⁴S. Prisca Benelli/Antonio Donini/Norah Niland (Feinstein International Center, Tufts University): „Afghanistan: Humanitarianism in Uncertain Times“, 2012, S. 6; <http://sites.tufts.edu/feinstein/files/2012/12/Afghanistan-uncertain-times.pdf>

Die Kombination von politischer Willkürherrschaft, ökonomischer Armut sowie wachsende Kritik an US- und NATO-Militäraktivitäten (Drohnenangriffen, nächtlichen Überfällen auf Dörfer, Verbrennung des Korans etc.) hat zu zunehmender Unzufriedenheit mit dem gegenwärtigen Kabuler Regime geführt. Dies ist nach wie vor der Nährboden für die verschiedenen aufständischen Gruppen. Ohne rasche und nachhaltige Erfolge beim Wirtschaftsaufbau, der auch lukrative Alternativen zur Drogenökonomie beinhalten muss, kann kein stabiler politischer Friede erreicht werden.

3. NATO-Truppenabzug und Afghanisierung des Konflikts: Ende offen

Die USA waren und sind die Macht, die die Afghanistan-Politik der NATO dominiert haben - auch wenn die Interessen der NATO insgesamt wie auch einzelner NATO-Staaten durchaus im Einzelnen von US-Vorstellungen abweichen können. Die USA haben 2001 das Taliban-Regime mit militärischer Unterstützung von Großbritannien besiegt. Sie haben sämtliche vermeintliche „Strategiewechsel“ in Afghanistan eingeleitet und zuletzt auch mit einem starken Truppenabbau verbunden:

Während 2011 noch circa 100.000 US-Soldaten und 50.000 ISAF-Soldaten in Afghanistan stationiert waren, befanden sich Ende 2012 noch circa 68.000 US-Soldaten und 34.000 ISAF-Soldaten im Land. Kanada, die Niederlande, Griechenland und Frankreich haben ihre Kampftruppen vollständig abgezogen oder sind dabei dies zu tun. US-Präsident Obama hat Ende Januar 2013 angekündigt, die Hälfte der US-Truppen, also 34 000 Soldaten und Soldatinnen, noch vor Februar 2014 abziehen. Der Bundestag hatte zuvor nur eine viel moderatere Reduzierung des deutschen Afghanistan-Kontingents von 4.500 auf 3.300 Soldatinnen und Soldaten bis zum Februar 2014 beschlossen.

Die NATO hat am 22. Februar 2013 angekündigt, den Militäreinsatz in Afghanistan bis Ende 2014 auf einen Umfang zwischen 8.000 und 12.000 Soldaten zurückzuführen.¹⁵

¹⁵ Lolita C. Baldor: „Panetta, NATO partner, differ on troop numbers“, Associated Press, 22. Februar 2013;

Die Entschlossenheit der Obama-Administration, die Truppen zurückzuführen, hat zunächst innenpolitische Gründe:

- die ökonomische Situation der USA, die die riesigen Ausgaben für den Afghanistan-Einsatz (ein US-Soldat in Afghanistan kostet circa eine Millionen US-Dollar pro Jahr¹⁶; insgesamt haben die USA seit 2001 für militärische und zivile Ausgaben für Afghanistan über 600 Milliarden US-Dollar ausgegeben¹⁷) nicht mehr tragbar erscheinen lassen, sowie
- die konstante und wachsende Ablehnung einer Fortsetzung des Afghanistan-Einsatzes durch die Mehrheit der US-Bevölkerung .

Aber auch die veränderte Einschätzung innerafghanischer Entwicklungen, die wiederum dazu zwang, die eigenen Zielvorstellungen anzupassen, hat zu diesem Kurswechsel geführt. Dazu gehört die Einsicht,

- dass der Krieg gegen die Aufständischen in Afghanistan auch durch den Einsatz massiver Kräfte von USA und NATO nicht militärisch zu gewinnen ist;
- sowie die Einschätzungen,
- dass Al Qaida als internationales, die USA bedrohendes Terrornetzwerk - auch, aber keineswegs allein durch die Tötung von Osama Bin Ladens – nachhaltig geschwächt und aus

<http://news.yahoo.com/panetta-nato-partner-differ-troop-numbers-134115846.html>

¹⁶ Larry Shaughnessy (CNN Security Blog): „One soldier, one year: \$850 000 and rising“, 28. Februar 2012; <http://security.blogs.cnn.com/2012/02/28/one-soldier-one-year-850000-and-rising/>

¹⁷ Inklusive des Haushaltes für 2013 werden die USA von 2001 bis 2013 641 Mrd. US-Dollar für den Krieg in Afghanistan ausgeben. S. Antony H. Cordesman (Center for Strategic and International Studies): „The U.S. Cost of the Afghan War: FY 2001 – FY 2013“, 2012, S. 4;

https://csis.org/files/publication/120515_US_Spending_Afghan_War_SIGAR.pdf. Nobelpreisträger Joseph Stiglitz rechnet mit zusätzlichen Kosten für die US-Kriegsveteranen in Höhe von einer Billion Dollar für die nächsten Jahre. S. Joseph Stiglitz/Linda Bilmes: „There Will Be No Peace Dividend After Afghanistan“, in: Financial Times, 24. Januar 2013

Afghanistan weitgehend vertrieben ist.¹⁸ (Barack Obama formulierte das Anfang 2013 so: „Wir haben unser Hauptziel erreicht oder sind dabei es zu erreichen: Das ist, Al Qaida außer Gefecht zu setzen, sie aufzulösen, sicherzustellen, dass sie uns nicht wieder angreifen können.“¹⁹);

- dass umfangreichere Ziele einer (demokratischen) Staatsbildung in Afghanistan, nicht realisierbar sind und man sich mit einem „Afghanistan good enough“ („gut genug“) zufrieden geben müsse;²⁰
- dass der Aufbau eines beispiellos umfangreichen afghanischen Sicherheitsapparates mit annähernd 350.000 Soldaten und Polizisten eine weitgehende „Afghanisierung“ des Konflikts und einen großflächigen Rückzug von US- und NATO-Einheiten ermöglicht.

Unklar ist, inwieweit die US-Administration davon ausgeht oder gar plant, dass der Krieg/Bürgerkrieg in Afghanistan vor oder unmittelbar nach 2014 zu Ende geht. Man hoffe, so vermutete im Februar 2013 noch Vali Nasr, der zwei Jahre lang unter Hillary Clinton im US-Außenministerium tätig war, dass „ein zumutbarer Abstand zwischen unserem Abzug und der Katastrophe, die folgen wird, liegen wird“.²¹ Schon seit mehreren Jahren wird von ei-

nem „Friedensprozess“, Gesprächen mit den Taliban, „Versöhnung“ etc. geredet, während nach 2001 erst einmal ein militärischer Sieg über die Taliban als Ziel galt und jegliche Gespräche mit ihnen tabu waren. Anschließend dominierte weiterhin die militärische Logik, man versuchte lediglich durch verschiedene Maßnahmen die Taliban zu spalten und die „guten Taliban“ auf die eigene Seite zu ziehen.

Seit etwa zwei Jahren sind auch Gespräche mit der Taliban-Führung nicht mehr verpönt. Aber bis vor kurzem wurde das Ziel einer politischen Lösung von USA und NATO weder gegenüber der afghanischen Gesellschaft und den staatlichen Stellen in Kabul noch bei den wenigen Treffen mit den Taliban konsequent und ernsthaft verfolgt. So sind die Gespräche um die Eröffnung eines offiziellen Taliban-Büros in Katar und einen Gefangenen austausch zwischen den USA und den Taliban Anfang 2012 unter anderem daran gescheitert, dass die US-Administration wegen des Widerstandes des Kongresses eine in Aussicht gestellte Überführung von fünf hochrangigen Taliban-Führern aus dem US-Gefängnis in Guantanamo nach Katar nicht umsetzte.²²

Angesichts der Sorge um eine wachsende Instabilität der gegenwärtigen afghanischen Regierung in der Übergangsphase deutet manches darauf hin, dass das Interesse an einem „Friedensprozess“ seitens des Westens wieder zunimmt. Dafür spricht auch die Ernennung von James Dobbins im Mai 2013 zum neuen US-Sonderbeauftragten für Afghanistan und Pakistan. Der ehemalige Botschafter ist bekannt als jemand, der sowohl die Notwendigkeit als auch die Möglichkeit sieht, mit den Taliban zu verhandeln.²³

¹⁸ Ex-US-Verteidigungsminister Leon Panetta sprach Ende 2012 von „100“ Al Qaida-Kämpfern, die noch in Afghanistan sein sollen. Davon sollen aber laut McClatchy-Informationen aus Geheimdienstkreisen höchstens noch ein Viertel aktiv sein (S. Matthew Schofield (McClatchy Newspapers): „The Afghan war: Do the numbers add up to success?“

9. Oktober 2012;

<http://www.mcclatchydc.com/2012/10/09/170994/the-afghan-war-do-the-numbers.html#storylink=cpy>

¹⁹ Barack Obama, 11. Januar 2013; zit. nach: The White House - Office of the Press Secretary: „Joint Press Conference by President Obama and President Karsai“;

<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/01/11/joint-press-conference-president-obama-and-president-karsai>

²⁰ Vgl. Anthony H. Cordesman: „Time to Focus on ‘Afghan good enough‘“, 1. Mai 2012; <http://csis.org/publication/time-focus-afghan-good-enough>

²¹ Zit. nach Roger Cohen: „Beltway foreign policy“, in: International Herald Tribune, 19. Februar 2013

²² Vgl. u.a Nils Wörner (SWP-Aktuell): „Sondierungsgespräche und Friedensinitiativen in Afghanistan“, Berlin, 2012, S. 4; http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2012A70_wm r.pdf

²³ So sprach James Dobbins zum Beispiel auf einer Konferenz des Aspen-Institute und der Konrad-Adenauer-Stiftung im Januar 2012 in Berlin über: „Launching an Afghan Peace Process“; <http://aspeninstitute.de/de/publication/download/36/Sustain>

Es dürfte kein Zufall sein, dass die Eröffnung des Taliban Büros in Katar im Juni 2013 und die Planung von Gesprächen mit den Taliban ebendort kurz nach seiner Inauguration stattfanden. Es bleibt aber abzuwarten, welchen Einfluss und welche Rolle er in der Obama-Administration haben wird. Denn parallel dazu scheint die militärische Logik zumindest in Teilen der westlichen Administrationen weiterhin starkes Gewicht zu haben. So strebt US-General James L. Terry, der Vorsitzende des „Joint Command“ der ISAF, offensichtlich nach wie vor das – unrealistische – Ziel eines militärischen Sieges an. Anfang 2013 formulierte er:

„Aufstände werden im Laufe der Zeit von legitimen und gut trainierten einheimischen Streitkräften besiegt (Hervorhebung durch die Verfasser) werden“²⁴.

Hingegen sagte zum Beispiel der britische Verteidigungsminister Philip Hammond: *„Auf beiden Seiten des Kampfes wächst die Einsicht, dass keine Seite vollständig gewinnen kann“*.²⁵

Diese Aussage entspricht anderen, realistischeren Einschätzungen.

Demnach könnten die afghanischen Sicherheitskräfte (Afghanistan National Security Forces – ANSF) bei fortgesetzter Unterstützung durch US- und NATO-Truppen zwar einen Durchmarsch der Taliban nach Kabul verhindern, aber wären nicht in der Lage, ganz Afghanistan unter Kontrolle zu bekommen. Implizit wird also von einer Pattsituation im fortdauernden Bürgerkrieg am Hindukusch ausgegangen. Mit einer solchen Pattsituation, in der

able+Strategies+for+Afghanistan+and+the+Region+After+2014.pdf

²⁴Zit. nach: Karen Parrish (American Forces Press Service): „ISAF Training Mission Bolsters Afghan Gains, Commander Says“; 23. Januar 2013;

<http://www.defense.gov/News/NewsArticle.aspx?ID=119089>

²⁵ BBC-News: „Afghanistan: No outright winner, says Hammond“, 23. Januar 2013; <http://www.bbc.co.uk/news/uk-21164927>. Der Plan, die Sicherheitsverantwortung an die afghanischen Streitkräfte zu übergeben, soll laut Hammond „so durchgeführt werden, dass den Afghanen ermöglicht wird, die Kontrolle über ihr eigenes Territorium zu gewährleisten und es internationalen Terroristen zu verwehren.(...)Tatsächlich beherbergt Afghanistan gegenwärtig in keinerlei Umfang internationale Terroristen“.

keine Seite die andere besiegen kann, rechnen auch westliche Geheimdienste.

Für das zukünftige Kräfteverhältnis in Afghanistan wird Anzahl und Mission der verbleibenden US- und NATO-Truppe von großer Bedeutung sein. Die US-Regierung hat 2012 ein strategisches Partnerschaftsabkommen mit der Karsai-Regierung in Kabul abgeschlossen und schon entschieden, bis Februar 2014 die Truppe auf 34.000 Soldatinnen und Soldaten zu halbieren. Noch ist jedoch nicht entschieden, wie viele Truppen sie nach 2014 in Afghanistan stationiert haben will. Das Weiße Haus hat sogar eine Null-Lösung nicht ausgeschlossen, denkt aber wohl an etwa 8.000 verbleibende Soldaten im Jahr 2014 sowie weitere Reduzierungen ab 2016²⁶. Die „sehr begrenzte Mission“ dieser Resttruppe soll laut Obama darin bestehen: *„Erstens, die afghanischen Streitkräfte auszubilden, zu unterstützen und zu beraten, damit sie ihre eigene Sicherheit gewährleisten können und zweitens sicherzustellen, dass wir fähig sind, weiterhin gegen die Überreste von Al Qaida oder (ihrer) Verbündeten vorzugehen, die unser Heimatland bedrohen könnten“*²⁷.

Inwieweit die Taliban, mit denen ja ein Friedensprozess begonnen werden soll, dabei als „Verbündete Al Qaidas“ gelten oder nicht, lassen Obama und andere US-Politiker – wohl mit Absicht - offen.

Die USA planen, sowohl Soldaten unter der NATO-Fahne als auch unter eigenständigem eigenem Kommando – entweder in Fortführung oder in Anlehnung an die „Operation Enduring Freedom“ - in Afghanistan zu stationieren. Die NATO möchte nach 2014 8000 bis 12 000 Soldaten in Afghanistan stationieren. Als einziges Land hat Deutschland bisher seinen Anteil daran spezifiziert: Demnach ist

²⁶Vgl. Davin W. Barno: „A ‘Zero Option’ for Afghanistan“; in: Foreign Policy, 7. Januar 2013; http://www.foreignpolicy.com/articles/2013/01/07/a_zero_option_for_afghanistan?page=0,0 ; Rajiv Chandrasekaran: „In Afghanistan pullout, Pentagon favors phased reduction over 3 years“, in: Washington Post, 12. Februar 2013; http://articles.washingtonpost.com/2013-02-11/world/37039696_1_troop-presence-afghanistan-commanders.

²⁷Obama, 11. Januar 2013, a.a.O.

die Bundesregierung bereit, „ab dem Jahr 2015 für zunächst zwei Jahre insgesamt ca. 600 bis 800 deutsche Soldatinnen und Soldaten für die vorge-sehene Ausbildungs-, Beratungs- und Unterstützungsmission zur Verfügung zu stellen“.²⁸

Da die afghanischen Streitkräfte mangels eigener Mittel noch längere Zeit auf gepanzerte Fahrzeuge, Hubschrauber, Kampfflugzeuge, Kommunikationsmittel und Rettungsmannschaften der USA und der NATO angewiesen sein werden²⁹, muss davon ausgegangen werden, dass eine zukünftige NATO-Mission weit mehr tun wird, als nur die afghanischen Sicherheitskräfte auszubilden. Eine aktive „Unterstützung“ der Kampfhandlungen der afghanischen Streitkräfte würde auch den von Obama skizzierten Zielsetzungen der US-Mission entsprechen.

Es ist allerdings auch noch nicht endgültig entschieden, ob US-Truppen – wie von der US-Administration gewünscht - nach 2014 überhaupt in Afghanistan bleiben werden. Denn die USA fordern als unabdingbare Voraussetzung, dass die afghanische Regierung den US-Soldaten Immunität gewährleistet. Im Irak scheiterte die Fortsetzung der US-Militärpräsenz genau an dieser Bedingung. Auch in Afghanistan erscheint eine solche Entwicklung nicht völlig ausgeschlossen, zumal eine „Loya Dschirga“ darüber entscheiden soll, wie Präsident Karsai angekündigt hat. Karsai wie auch die Nord-Allianz dürften Interesse an einer fortgesetzten Militärpräsenz der USA und der NATO als ihrem „letzten Schutz“ haben. Auch Teile der urbanen afghanischen Mittelschichten befürworten eine ausländische Militärpräsenz, weil sie meinen, dass so der Ausbruch eines erneuten umfassenden Bürger-

krieges eher zu verhindern sei. Aber es kann nicht ausgeschlossen werden, dass Karsais Versuch, sich als unabhängig von den USA zu profilieren – weswegen er auch zeitweise die Gespräche um das Stationierungsabkommen mit den USA im Juni 2013 ausgesetzt hat – dazu beiträgt, dass in der „Loya Dschirga“ letztlich keine Mehrheit zustande kommt.

Im Zuge der Auseinandersetzung um die Truppenstärke und ihre Immunität könnte allerdings auch in den USA der Sinns einer fortgesetzten US-Militärpräsenz verstärkt in Frage gestellt werden. Schon jetzt wird debattiert, dass eine verbleibende US-Truppe von wenigen Tausend Soldaten nicht in der Lage sein wird, „zu verhindern, dass die fest entschlossenen Taliban, unterstützt von einem großen Teil der Bevölkerung, die korrupte afghanische Regierung stürzen“ (Dov Zakheim, stellvertretender US-Verteidigungsminister 2002 bis 2004).³⁰ Wenn man keine Immunität durchsetzen könne und wenn man vorhabe, überhaupt nur wenige Truppen zu stationieren, solle man lieber gleich alle abziehen, so Zakheim.

Ein Totalabzug widerspräche zwar Auffassungen, nach denen geopolitische und -strategische Interessen der USA erforderten, bis zu fünf Militärstützpunkte inklusive Militärflughäfen in Afghanistan aufrechtzuerhalten. Von einigen Experten wird argumentiert, nur so könnten Rückzugsgebiete für Al Qaida verhindert, Drohnenangriffe auf Extremisten in Pakistan und Drohnenmissionen gegen den Iran durchgeführt sowie gegebenenfalls sogar die pakistanischen Nuklearwaffen von US-Militärs gesichert werden, falls ihre Übernahme durch Islamisten drohe. Entsprechend solchen Überlegungen sind auch die US-Stützpunkte und Militärflughäfen in Bagram, Kandahar, Herat und Kunduz jüngst ausgebaut worden.³¹

²⁸ Auswärtiges Amt der Bundesregierung: „Afghanistan: Engagement nach 2014“, 18. April 2013; <http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/RegionaleSchwerpunkte/AfghanistanZentralasien/AktuelleArtikel/130418-AFG-post-2014.html>

²⁹ S. Ronald E. Neumann (2005-2007 US-Botschafter in Afghanistan): „U.S. policy and troops in Afghanistan“; in: Washington Post, 11. Januar 2013; http://articles.washingtonpost.com/2013-01-10/opinions/36272694_1_afghan-forces-afghan-rejection-americans-and-afghans

³⁰ Dov S. Zakheim: „Get the Deal or Get Out of Afghanistan“; in: The National Interest, 15. Januar 2013; <http://nationalinterest.org/commentary/get-the-sofa-or-get-out-afghanistan-7968>

³¹ S. Nick Turse: „The Pentagon’s Afghan Basing Plans for Prisons, Drones, and Black Ops“, 13. Februar 2012;

Doch diese Auffassungen sind nicht stichhaltig. Al Qaida ist als international agierende Organisation beträchtlich geschwächt, „Zentren“ für die Planung weiterer Al Qaida-Operationen könnten weit eher in Pakistan, im Nahen Osten oder gar in Hamburg oder Birmingham entstehen als in Afghanistan. Weitere Drohnenangriffe gegen Ziele in Pakistan werden nicht nur von Islamabad vehement als „kontraproduktiv“ abgelehnt. Auch in Washington wird die Drohnenpolitik der Administration zunehmend kritisiert.³² Ebenfalls sind für solche wie andere militärische Missionen außerhalb Afghanistans Stützpunkte dort keineswegs unabdingbar. Die USA könnten sie auch von ihren Militärstützpunkten auf der arabischen Halbinsel und im Indischen Ozean oder von mobilen Schiffsverbänden aus durchführen.

Auch wenn eine „Null-Lösung“ nicht gänzlich ausgeschlossen werden kann – vor allem, weil die Immunitätsfrage der US-Truppen von einer „Loya Dschirga“ bestätigt werden muss -, arbeitet die US-Administration erst einmal auf eine Resttruppe von wohl mindestens 8000 US-Soldaten in Afghanistan hin. Die Präsenz der US/NATO-Truppen in der Fläche wird damit deutlich zurückgehen, etwa 220 US-Stützpunkte sollen geschlossen werden³³. Die Drohnenangriffe innerhalb Afghanistans, die laut Angaben der US-Armee von 255 im Jahr 2009 auf 333 im Jahr 2012 angestiegen sind³⁴, könnten jedoch weiterhin zunehmen.

http://www.huffingtonpost.com/nick-turse/450-bases-and-its-not-ove_b_1273018.html

³² So argumentierte der ehemalige Chef der US-Geheimdienste Dennis Blair schon 2011, dass solche Drohnenangriffe „nicht mehr die effektivste Strategie zur Eliminierung der Fähigkeiten Al Qaidas sind, uns (die USA) anzugreifen.“ Dennis C. Blair: „Drones Alone Are Not the Answer“, in: New York Times, 15. August 2011; http://www.nytimes.com/2011/08/15/opinion/drones-alone-are-not-the-answer.html?_r=2&

³³ Karen Parrish, a.a.O.

³⁴ Beth Stebner, MailOnline, 21. Dezember 2012: „Revealed: U.S. carried out 333 drone strikes in Afghanistan this year alone“; <http://www.dailymail.co.uk/news/article-2251418/Revealed-U-S-carried-333-drone-strikes-Afghanistan-year--entire-drone-strikes-Pakistan-past-years-COMBINED.html>

De facto planen USA und NATO auch nach 2014 weiterhin als Partei im afghanischen Bürgerkrieg einzugreifen. Denn die Hoffnung, dass die Aufständischen ihren Kampf gegen die ausländischen Truppen bzw. die mit ihnen Verbündeten afghanischen Sicherheitskräfte dann erheblich zurückfahren oder gar einstellen, dürfte sich als trügerisch erweisen, sollte nicht eine politische Lösung erzielt werden. Ohne eine solche Lösung wird der Abzugsprozess auch die Sicherheitslage schon im April 2014 deutlich verschlechtern – dem Monat, für den die gegenwärtige afghanische Regierung die nächsten Präsidentschaftswahlen angesetzt hat.

Wir fassen zusammen:

USA und NATO setzen auf einen gesichtswahrenden Abzug des Großteils ihrer Truppen aus Afghanistan. Sie halten aber daran fest, nicht alle Soldaten abzuziehen. Damit soll nicht zuletzt der Eindruck vermieden werden, dass die Allianz als interventionsfähiges und zur weltweiten Intervention legitimierten Militärbündnisses zunehmend ausgedient hat.

Andererseits sind die Weichen für eine drastische Reduzierung der auswärtigen Truppen gestellt. Und soll ein noch größeres Debakel nach zwölfjähriger Militärintervention vermieden werden, dürfen USA und NATO nicht auf halber Strecke stehen bleiben. Eine rigorose Kursänderung ist geboten: Damit eine Verhandlungslösung möglich wird.

4. Risikofaktor ANSF

Die afghanische Regierung hat im Juni 2013 die „Sicherheitsverantwortung“ für das ganze Land übernommen. Die Sicherheitskräfte - Afghan National Security Forces (ANSF) sind inzwischen auf 350.000 Soldaten und Polizisten aufgestockt worden. Die Meinungen über die potentielle Kampffähigkeit der ANSF gehen jedoch auseinander. Sie leidet unter einer Vielzahl von Faktoren, wie dem Mangel an Waffen und Waffensystemen, dem Analphabetismus des überwiegenden Teils des Personals sowie der Tatsache, dass laut NATO-Angaben monatlich (!) 3,5 Prozent die Armee ver-

lassen – das sind rund 40 Prozent im Jahr.³⁵ Zweifel gibt es auch an der Fähigkeit der ANSF zu tatsächlich selbständigen Aktionen. Hinzu kommen Attentate von Angehörigen der ANSF auf NATO-Soldaten bzw. ihre eigenen Kameraden.

Für die zukünftige Stabilität Afghanistans dürfte auch die ethnische Zusammensetzung der ANSF von besonderer Bedeutung sein. Bislang werden vor allem Tadschiken im Verhältnis zu ihrem Bevölkerungsanteil bevorzugt und dominieren neben den Paschtunen den Offizierskorps der afghanischen Armee – wobei allerdings bei den Paschtunen ein erhebliches Ungleichgewicht zu Ungunsten der Paschtunen aus Südafghanistan existiert.³⁶ Während Tadschiken überproportional vertreten sind, werden Hazara und Usbeken klar benachteiligt.³⁷ Dies könnte negative Folgen auf die Anerkennung der ANSF nicht nur in den paschtunisch dominierten Stammesgebieten haben. Ähnliche Verhältnisse finden sich bei der Polizei.

USA und NATO sind zudem in einem weiteren Dilemma gefangen. Die bis vor kurzem anvisierte Reduzierung der ANSF von rund 350.000 auf 230.000 bis zum Jahr 2017 hätte einerseits die immensen Kosten von etwa 7 Mrd. US-Dollar jährlich auf 4,1 Mrd. US-Dollar reduziert. Allerdings würde die afghanische Regierung auch nach 2017 lediglich 20 Prozent des Verteidigungsetats aus eigenen Mitteln bestreiten können. Andererseits drohte dies zusammen mit der dringend notwendigen Demobilisierung der lokalen Milizverbände bei gleichzeitig fehlender kohärenter Demobilisierungsstrategie und fehlenden Kapazitäten eher zur Destabilisierung beizutragen. Viele der in die Arbeitslosigkeit entlassenen Soldaten und Milizionäre könnten sich Aufständischen oder kriminellen Gruppierungen anschließen.

³⁵ Jim Garamone (American Forces Press Service): "NATO Planners Look to Enduring Force in Afghanistan", 17. Januar 2013;

<http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=119027>

³⁶ Department of Defense, 2012, a.a.O., S. 58; Ahmed Rashid: „Am Abgrund. Pakistan, Afghanistan und der Westen“, London/Berlin 2012, S.102

³⁷ Department of Defense, 2012, a.a.O., S. 68.

Inzwischen ist entschieden, dass man die Reduzierung der ANSF noch weiter hinauszögern will und bereit ist, die immensen Kosten für diesen Sicherheitsapparat für zwei, drei Jahre mehr aufzubringen. Aber auch diese Variante hat ihre Tücken: Damit ist auch klar, dass dringend benötigte internationale Hilfsgelder weiter für den Sicherheitsapparat gebunden sind. Nicht zu vergessen: Die Aufständischen werden möglicherweise Friedensgesprächen ohne sichtbare Abrüstungszeichen auf Regierungsseite noch skeptischer begegnen.

Ein gravierendes und ungelöstes Problem bleiben die illegalen bewaffneten Gruppen und die seit mehreren Jahren mit verschiedenen Bezeichnungen parallel zur Polizei aufgestellten lokalen Milizen. Nach „Afghanistan Analysts Network“ existierten im Jahre 2011 noch über siebenhundert bewaffnete Gruppen, die nicht den Taliban zugeordnet werden konnten. Sie sollten im Rahmen des „Disbandment of Illegal Armed Groups“ (DIAG) – Programms der UN vollständig entwaffnet werden.³⁸ DIAG ist nunmehr Teil des regierungsoffiziellen Reintegrations- und Versöhnungsprogramms geworden, das aber zumal in den besonders umkämpften Gebieten nur sehr zögerlich vorankommt.

2006 wurde vor allem auf Initiative der USA mit dem Aufbau sogenannter Hilfspolizeien begonnen; damit sollten auf lokaler Ebene agierende Milizen, die teilweise mit den Taliban kooperierten, zum Wechsel auf die Regierungsseite gewonnen werden – indem man sie mit staatlichen Mitteln besoldete und sie mit der Aufgabe betraute, die schwache staatliche Polizei in den Provinzen bei der Gewährleistung von Sicherheit (also z.B. dem Schutz kritischer Infrastruktur) zu unterstützen. Aber in der Vergangenheit kam es immer wieder zu bewaffneten Übergriffen und Menschenrechtsverletzungen durch diese ehemaligen Milizgruppierungen, nicht zuletzt weil sie von lokalen

³⁸ Vgl. Barbara J. Stapleton (Afghanistan Analyst Network): "Disarming the Militias"; April 2013; http://afghanistananalysts.net/uploads/20130428BS-Disarming_the_Militias_w_Preface_FINAL.pdf

Machthabern für ihre Zwecke eingesetzt wurden. Inzwischen – so die offizielle Lesart – sind diese Gruppen besser in die staatlichen Sicherheitsstrukturen integriert, sieben Verwaltungszentren für diese sogenannte „Afghan Local Police“ werden derzeit aufgebaut.

Ob die Aussagen, dass man inzwischen alles unter Kontrolle habe, stimmt, kann nicht genau überprüft werden. Es bleibt ein Unsicherheitsfaktor: Wie loyal sind diese bewaffneten Gruppen wirklich? Auf welcher Seite werden sie morgen stehen? Werden sie sich jederzeit an Recht und Gesetz halten? Dass diese Problematik in der afghanischen Politik, aber auch bei der NATO ungenügend bis gar nicht thematisiert wird, lässt nichts Gutes erahnen.

5. Die Karsai-Regierung und der Friedensprozess

Trotz dieser Mängel des Sicherheitsapparates hält sich das Karsai-Regime offensichtlich für stark genug, um es mit den Aufständischen aufzunehmen, selbst wenn die NATO-Truppen weitgehend abgezogen sind. Es ist aber an dem Verbleib eines Restkontingents der US-Armee bzw. der NATO zumindest als „letzter Sicherheit“ für das eigene Überleben interessiert. Sowohl das offizielle Kabul wie auch die USA und die NATO halten an Präsidentschaftswahlen im April 2014 als wichtigstem innenpolitischen Markstein zur Stabilisierung des gegenwärtigen Systems fest. Dabei geht es Karsai wohl vor allem darum, seinen Clan an der Macht zu halten. Die Chancen für Korruptionseindämmung, mehr „good governance“ und einen demokratisch einwandfreien Wahlprozess für die geplanten Präsidentschafts- und Parlamentswahlen 2014/15 scheinen gering. Die Alternative, einen Friedensprozess einzuleiten und danach auf einer neuen Grundlage Wahlen durchzuführen, wird bisher nicht einmal in Erwägung gezogen.

Jahrelang folgte das Karsai-Regime der Maxime von USA und NATO, nach der ein Abkommen mit der Taliban-Führung nicht in Frage kam, sondern man bestenfalls auf eine Spaltung und „Kooptation“ einzelner Taliban zielte. Erst nach der Durchführung einer „Friedensdschirga“ 2010 und der Berufung eines „Hohen Friedensrates“ wurde auch die

Taliban-Führung als möglicher Gesprächspartner akzeptiert, der allerdings erst Vorbedingungen zu erfüllen habe. Trotzdem spielte die Orientierung auf eine „Versöhnung“, einen „Friedensprozess“ lange nur eine untergeordnete Rolle. Heute wird vom Karsai-Lager jedoch verstärkt von „Versöhnung“ und „Friedensprozess“ etc. gesprochen. Anfang Februar 2013 versprach er sogar, „alles Nötige“ zu tun, um bis zum August 2013 ein Friedensabkommen zu erreichen.³⁹ Schon Ende 2012 hatte der „Hohe Friedensrat“ eine sicher von Präsident Karsai abgesegnete *„Peace Process Roadmap to 2015“* vorgelegt, die zwar nicht offiziell veröffentlicht, doch den Medien zugespielt wurde⁴⁰.

Sie sieht zuerst vertrauensbildende Maßnahmen, wie die Entlassung von Taliban-Häftlingen aus pakistanischer Haft vor. Tatsächlich sind Ende 2012 schon über 20 Taliban aus pakistanischer Haft freigekommen. Im Laufe des Jahres 2013 sollen laut „Roadmap“ formelle Verhandlungen der afghanischen Regierung mit den Taliban und anderen Aufständischen – und zwar in Saudi-Arabien – beginnen. Dabei sollen u.a. ein Waffenstillstand, *„eine Verständigung in Bezug auf Sicherheitsfragen und den Abzug der ausländischen Truppen, eine Zusammenarbeit bei den anstehenden Wahlen bis hin zur Beteiligung der Taliban, eine Transformation der Aufständischen zu politischen Bewegungen und die Übernahme von Funktionen im offiziellen Machtapparat des Staates durch Vertreter der Aufständischen“* zur Diskussion stehen.

Als Ziel des Friedensprozesses wird formuliert, dass *„die afghanische Verfassung respektiert und die Rechte und Freiheiten der Bürger nicht gefährdet werden dürften“*. Auch müssten im Ergebnis die Aufständischen *„die Verbindungen zu Al Qaida und anderen terroristischen Gruppen abbrechen“*.

³⁹ BBC-News: „Afghanistan and Pakistan aim for 'peace in six months'“, 13. Februar 2013;

<http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-21310575>

⁴⁰ High Peace Council: „Peace Prozess Road Map to 2015“, November 2012;

http://www.foreignpolicy.com/files/121213_Peace_Process_Roadmap_to_2015.pdf; folgende Zitate ebd..

und nachprüfbar den Verzicht auf Gewaltanwendung erklären“.

Von den USA werden diese „Ziele“, die korrekter als Vorbedingungen einzuschätzen sind, unterstützt. Das geht aus der gemeinsamen Erklärung von Obama und Karsai vom 11. Januar 2013 hervor. Darin heißt es:

*„Als Teil des Ergebnisses des Prozesses müssen die Taliban und andere bewaffnete Oppositionsgruppen die Gewalt beenden, ihre Verbindungen zu Al Qaida abbrechen und die Verfassung Afghanistans akzeptieren“.*⁴¹

Diese Vorbedingungen für Verhandlungen sind in der „Versöhnungsrhetorik“ schon seit längerem enthalten.⁴² Es bleibt abzuwarten, ob nach der Eröffnung des Taliban-Büros in Doha und den sich anbahnenden Gesprächen mit den Taliban, diese Vorbedingungen relativiert oder aufgegeben werden. Denn insbesondere die Forderung, die afghanische Verfassung mit ihrer Überzentralisierung, der (All)-Macht eines Präsidenten, der zum Beispiel alle Provinzgouverneure beliebig einsetzen und entlassen kann, anzuerkennen, könnte den Beginn von Verhandlungen blockieren, da sie für die Taliban und andere Aufständische nicht akzeptabel ist. Die Forderung nach der Anerkennung der jetzigen Verfassung stößt aber auch international auf Kritik. So hält auch die „International Crisis Group“ es für notwendig, die gegenwärtige Verfassung grundlegend zu revidieren und diese Revision „als einen

*Startpunkt, nicht als einen Endpunkt jeglichen Verhandlungsprozesses anzusehen“*⁴³.

Die bisherige, bestenfalls als inkonsequent und widersprüchlich einzuschätzende Haltung der Karsai-Regierung zu einer politischen Lösung des Konfliktes war und ist auch der Tatsache geschuldet, dass es innerhalb des afghanischen Regierungssystems erhebliche Widerstände gegen jegliche Verständigung oder gar eine Machtteilung mit den Taliban gibt. Insbesondere die ehemalige Nord-Allianz aus Tadschiken-, Hazara- und Usbeken-Führern, aber auch Vertreter der ohnehin schwach entwickelten Zivilgesellschaft stehen solchen Bemühungen außerordentlich ablehnend oder zumindest sehr skeptisch gegenüber⁴⁴. Sie befürchten, dass sich Brutalitäten der Taliban gegen ethnische Minderheiten wiederholen und die geringen, ohnehin gefährdeten Errungenschaften in Bezug auf demokratische und Frauenrechte dadurch weiter eingeschränkt werden würden. Diese Teile der afghanischen Gesellschaft sehen deshalb auch einem Abzug bzw. einem übereilten Abzug der ausländischen Truppen mit Sorge entgegen.

Das Karsai-Regime hat bisher „Versöhnung“ und „Friedensprozess“ vor allem als rhetorische Begleitmusik einer militärisch dominierten Strategie benutzt. Mittlerweile scheint sich zumindest die Einsicht Bahn zu brechen, dass man bei Verhandlungen ein wichtiges Wörtchen mitsprechen will – im wohlverstandenen Eigeninteresse. Das kann neue Möglichkeiten eröffnen. Die Ernsthaftigkeit Karsais kann allerdings nur in einem tatsächlichen Verhandlungsprozess herausgefunden werden. Vieles spricht dafür, dass Karsai die Versöhnungsrhetorik in erster Linie zum Ausbau seiner innerafghanischen Machtbasis einsetzt. Alternative und ergänzende Verhandlungsrunden, wie eine für Februar geplante und von der UN organisierte „Track II“-Diskussion in Turkmenistan hat er durch

⁴¹ The White House - Office of the Press Secretary: „Joint Statement by President Obama and President Karsai“, 11. Januar 2013; a.a.O.

⁴² Sie finden sich auch im „Fortschrittsbericht Afghanistan“ vom November 2012 der Bundesregierung vom November 2012, S. 5 wieder: „Am Ende eines Versöhnungsprozesses müssen folgende nicht verhandelbare Bedingungen erfüllt sein: der Bruch mit dem internationalen Terrorismus, der Verzicht auf Gewalt und die Anerkennung der afghanischen Verfassung einschließlich ihrer Gebote zum umfassenden Schutz der Menschenrechte.“ http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/632316/publicationFile/174653/121128_Fortschrittsbericht_2012.pdf

⁴³ International Crisis Group (ICG), Asia Report Nr. 221, März 2012: „Talking about talks: Towards a political settlement in Afghanistan“, S. 35; [http://www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/south-asia/afghanistan/221-talking-about-talks-toward-a-political-settlement-in-afghanistan.pdf](http://www.crisisgroup.org/~/media/Files/asia/south-asia/afghanistan/221-talking-about-talks-toward-a-political-settlement-in-afghanistan.pdf).

⁴⁴ Vgl. ebd. und: Wörner, a.a.O. S. 7.

das Verbot informeller Diskussionen mit den Taliban zumindest vorübergehend verhindert.

6. Zur Rolle der Taliban

Die bei weitem stärkste Kraft der Aufständischen sind die Taliban⁴⁵. Mit ihr verbunden sind die wichtigsten weiteren Gruppierungen des Aufstandes: die Hezb-e-Islami und das Haqqani-Netzwerk, die beide relativ eigenständig, aber in der Regel als Bündnispartner der Taliban operieren:

- Hezb-e-Islami wird von Gulbuddin Hekmatyar angeführt. Seine Organisation operiert sowohl im Rahmen des gegenwärtigen politischen Systems Afghanistans als auch als Kraft des militärischen Aufstandes. Die gegenwärtige afghanische Regierung wird von ihr als Verhandlungspartner anerkannt. Schon 2010 hatte es Gespräche mit Vertretern der Karsai-Regierung gegeben, in denen sie den Abzug aller NATO-Truppen, eine Wahlgesetzreform, Neuwahlen und danach eine neue Verfassung forderte.
- Das Haqqani-Netzwerk ist vor allem in Südosten Afghanistans vertreten und soll besonders stark vom pakistanischen Geheimdienst ISI – Inter-Services Intelligence beeinflusst sein. Es ist in die regionalen Kommandostrukturen der Taliban integriert und hat dem Führer der Taliban, Mullah Omar, Gefolgschaft geschworen.

Eine schlagwortartige Charakterisierung der Taliban, der bedeutendsten Kraft des Bürgerkrieges, fällt schwer. Vielleicht trifft am besten, sie als eine islamisch-fundamentalistische, sozial-reaktionäre, nationalistische Bewegung zu beschreiben. Persönliche Beziehungen spielen bei den Taliban eine große Rolle. Sie verfügen über örtliche Leiter sowie regionale und zentrale Leitungen. Regionale Führer handeln oftmals autonom. An der Spitze der räteähnlich strukturierten Organisation steht seit nunmehr fast 20 Jahren der Paschtune Mullah

Omar, der von 1996 bis 2001 das formelle Oberhaupt des von den Taliban ausgerufenen „Islamischen Emirates Afghanistan“ war. Er sowie die oberste Leitung der Taliban sollen sich im pakistanischen Quetta befinden.

Nach 2002 haben sie ihren sozialen und geografischen Einfluss stetig ausbauen können. Das hat die Aufstockung der US-Truppen auf 100.000 Soldaten unter Obama („surge“) ebenso wenig wie die gezielte Tötung von tausenden von mittleren und hohen Taliban-Führern verhindern können. Zum einen können die Taliban die wachsende Ablehnung der ausländischen Truppen und die steigende Unzufriedenheit mit der unter der (neuen) afghanischen Elite herrschenden Willkür, Korruption und Armut ausnutzen. Zum anderen hilft ihnen, dass ihre islamisch-fundamentalistische Orientierung im überwiegend ländlichen, konservativen Afghanistan weitgehend geteilt wird. Die Taliban sind inzwischen auch zu einem „Sammelbecken für Menschen geworden, die sich sozial, politisch und wirtschaftlich benachteiligt fühlen“, schätzt der deutsche Afghanistanexperte Conrad Schetter ein.⁴⁶

Die Stärke der Taliban lässt sich nicht genau zu beziffern. Sie selbst sprechen von 100.000 Gefolgsleuten, der Taliban-Experte Antonio Giustozzi rechnet mit 50.000 bis 70.000 Aktivisten⁴⁷. Darunter seien im Jahr 2009 15.000 Vollzeitmilizionäre und ebenso viele „Zeitsoldaten“ sowie Tausende von politischen Kadern gewesen. Aber die Taliban waren schon immer weit mehr als eine militärische Organisation. Sie sind eine „politische Bewegung“⁴⁸, urteilt Gilles Dorransoro, der Afghanistan-Experte der US-Stiftung „Carnegie Endowment for International Peace“. Sie betreiben heute z. T. erfolgreich auf afghanischer Distrikt- und Provinz-

⁴⁵ Vgl. zu den Aufständischen u.a.: Wörner, a.a.O. und Antonio Giustozzi: „Negotiating with the Taliban - Issues and Prospects“, The Century Foundation, New York, 2010; <http://www.tcf.org/assets/downloads/tcf-Giustozzi.pdf>

⁴⁶ Conrad Schetter: „Das Clique vom Gotteskrieger“, in: „forsch“, Zeitschrift der Universität Bonn, Nr. 1 2012, S. 34; http://www3.uni-bonn.de/die-universitaet/publikationen/forsch/forsch-1-februar-2012/weite_welt.pdf

⁴⁷ S. Giustozzi, a.a.O. S. 4f. Gilles Dorransoro: „Waiting for the Taliban in Afghanistan“, Carnegie Endowment for International Peace, September 2012, S. 6;

http://www.carnegieendowment.org/files/waiting_for_taliban2.pdf geht von „weniger als 50 000“ Taliban aus,

⁴⁸ Dorransoro, a.a.O., S. 6.

ebene eine Art Schattenregierung, inklusive Gerichtsbarkeit und Steuereintreibung. Schätzungen gehen davon aus, dass die Taliban schon jetzt in 150 von den 398 afghanischen Distrikten die Gerichtsbarkeit ausüben⁴⁹. Laut einer Umfrage der „Asia Foundation“ haben 30 Prozent der Afghanen „viel oder einige Sympathie“ für die Aufständischen.⁵⁰ Da die Anhänger der Aufständischen fast ausschließlich Paschtunen sind, würde das bedeuten, dass sie die Sympathie von 66 Prozent dieser größten Volksgruppe Afghanistans genießen. Die wirkliche Zahl dürfte noch höher sein, da die Umfrage vorwiegend in Gebieten durchgeführt wurde, die von der Regierung kontrolliert werden.

Trotz ihrer zwischen 1996 und 2001 gesammelten Regierungserfahrung ist nach wie vor unklar, inwieweit die Taliban heute in der Lage oder willens sind, Kompromisse einzugehen und Verhandlungen verlässlich zu führen. Während ihrer Herrschaft in Kabul haben sie Menschen- und vor allem Frauenrechte brutal verletzt und eine rigide Form der Sharia durchzusetzen versucht. Dabei wurde zum Beispiel Musik grundsätzlich verboten. Obwohl ihre Ziele und Methoden von Teilen der Bevölkerung abgelehnt wurden, gab es auch – zumindest anfangs – eine Unterstützung, weil ihre Herrschaft der Willkür, den Brutalitäten und dem Chaos des vorherigen Mudschaheddin-Regimes ein Ende setzte. Gleichzeitig haben sie in dieser Zeit auch mit afghanischen Partnern und Gegnern, internationalen Hilfsorganisationen und den Vereinten Nationen Verhandlungen geführt und Abkommen abgeschlossen.⁵¹ Allerdings wurden diese Verhandlungen nicht immer mit dem Ziel geführt, Kompromisse zu erzielen. Manchmal wurde auf Zeit gespielt, manchmal wurden Vereinbarungen auch gebrochen. Aber, so Michael Semple, der in den 1990er Jahren als UN- und von 2002 bis 2007 als EU-Vertreter Gespräche und Verhandlungen

mit den Taliban geführt hat: die Erfahrungen mit der Verhandlungstaktik der Taliban beinhalten auch „*einige positive Beispiele von Geben und Nehmen, wie sie für fruchtbare Verhandlungen notwendig sind.*“⁵²

Deutlich ist auch, dass die Taliban angesichts der neuen Verhältnisse im Land seit ihrem Sturz 2001 einige ihrer inhaltlichen Positionen verändert haben bzw. zumindest in der Außendarstellung korrigiert haben. Mullah Omar hat 2007 einige der „sozialen Edikte“ relativiert, u.a. das Verbot jeglicher Musik aufgehoben. Offenbar war Mullah Omar zur Einschätzung gekommen, dass solche unpopulären Dekrete einer Ausweitung des Taliban-Einflusses im Wege standen. Deshalb erließ er als geistiger Führer daraufhin eine „Fatwa“, einen religiösen Richterspruch, nach dem die örtlichen Taliban-Kommandeure selbst entscheiden könnten, ob sie diese sozialen Regeln in den von ihnen kontrollierten Bereichen umsetzen oder nicht. Die große Mehrheit der Kommandeure habe sich für eine liberalere Handhabung entschieden, schätzt Afghanistanexperte Antonio Giustozzi von der „London School of Economics and Political Sciences“ ein.⁵³

Die Taliban haben ebenfalls ihre Positionen zu den Themen Bildung und Gesundheitsdienste für Frauen abgeschwächt⁵⁴. 2008 erlaubten sie eine UNO-Gesundheitskampagne zu Immunisierung von Kindern gegen Polio. 2010 erließ Mullah Omar ein Dekret, das Angriffe auf Schulen – auch Mädchenschulen – verbot. Demnach akzeptierten die Taliban auch die Ausbildung von Mädchen, solange die Mädchen separat von Jungen unterrichtet werden. „*Dies stoppte die Übergriffe (auf Schulen) nicht gänzlich, reduzierte sie aber stark*“, schätzt der Afghanistankenner Ahmed Rashid ein.⁵⁵ Zumindest verbal haben Vertreter der Taliban-Führung inzwischen auch erklärt, dass „*Frauen im Islam das Recht (...) auf Ausbildung und Arbeit*“⁵⁶ hätten.

⁴⁹ Diese Schätzung wird wiedergegeben von Dorronsoro, ebd..

⁵⁰ Asia Foundation: „Afghanistan in 2012: A Survey of the Afghan People“, S. 6;

<http://asiafoundation.org/publications/pdf/1163>

⁵¹ S. Michael Semple: „Talking to the Taliban“, in: Foreign Policy, 10. Januar 2013;

http://www.foreignpolicy.com/articles/2013/01/10/talking_to_the_taliban

⁵² Ebd.

⁵³ Giustozzi, a.a.O., S. 16

⁵⁴ Vgl. dazu Rashid, a.a.O. S. 131, und Giustozzi; a.a. O., S. 23

⁵⁵ Rashid, a.a.O. S. 131

⁵⁶ So heißt es in der Rede ihrer Vertreter bei einer wissenschaftlichen Konferenz Ende 2012 in Paris, die auf der offiziellen Website der Taliban, „Islamic Emirate of

Auch in Bezug auf zivile Opfer zeigte die Taliban-Führung, dass sie auf die afghanische und internationale Öffentlichkeit Rücksicht nehmen musste. Um den Unmut der Bevölkerung gegen zivile Opfer ihrer Angriffe abzumildern, erklärten die Taliban 2011, sie würden „dem Schutz und der Sicherheit von Zivilisten ...strikte Beachtung“⁵⁷ geben. Zivile Regierungsbeamte und Unterstützer der Regierung, die entsprechend internationalen Vereinbarungen als Zivilisten gelten, werden jedoch explizit davon ausgenommen und sind weiterhin Opfer von gezielten Anschlägen. Ohnehin halten sich nicht alle regionalen Kommandeure an die Richtlinien der Taliban-Führung.

Ebenfalls scheint es Bewegung bei dem für die USA und die gesamte internationale Gemeinschaft wichtigen Thema des Verhältnisses der Taliban zu Al Qaida zu geben. Es war schon immer falsch, die Taliban mit Al Qaida gleichzusetzen. In den letzten Jahren haben die Taliban sich zunehmend als eine nationale afghanische Kraft zu profilieren versucht. So hat Mullah Omar 2010 seine Außenpolitik skizziert als eine, „die die restliche Welt davon überzeugt, dass das zukünftige Afghanistan ihr nichts zuleide tun wird“.⁵⁸ Die Taliban-Vertreter bei einer Konferenz in Paris Ende 2012 beschrieben dies folgendermaßen: „Das Islamische Emirat Afghanistan (...) wird Anderen nicht erlauben, afghanischen Bo-

den gegen Andere zu nutzen“.⁵⁹ Dies wiederholten auch die Taliban-Vertreter bei der Eröffnung des Büros in Doha. Zwar ist es unwahrscheinlich, dass sich die Taliban öffentlich von Al Qaida distanzieren. Doch diese wie auch Aussagen des führenden Taliban Mullah Zaeef weisen darauf hin, dass die Taliban „nicht interessiert“ sind darin, Al Qaidas globalen dschihadischen Kampf zu unterstützen und dass sie Al Qaida nicht wieder erlauben würden, in Afghanistan zu operieren“,⁶⁰ wie die International Crisis Group einschätzt.

Ebenfalls haben die Taliban inzwischen erklärt, dass sie – anders als während der Zeit ihrer Herrschaft, die politische Macht in Afghanistan „nicht monopolisieren“ wollen. Damit sind vor allem nicht-paschtunische Völker gemeint. Die Taliban-Vertreter in Paris Ende 2012 formulierten: „Wir wollen eine Regierung, die alle Afghanen einbezieht.“ Eine neu auszuarbeitende Verfassung müsse „den Weg ebnen, für eine Machtbalance und eine Beteiligung aller afghanischen Gruppen an der zukünftigen Regierung“. Diese Verfassung, die von afghanischen Gelehrten auszuarbeiten und später vom Volk zu verabschieden sei, müsse „auf den Prinzipien des erhabenen Islam, nationalen Interessen, historischen Errungenschaften und sozialer Gerechtigkeit basieren“ und „Menschenrechte und nationale Werte einhalten.“⁶¹

Die Taliban haben wiederholt an Gesprächen mit Vertretern der afghanischen Regierung sowie der USA teilgenommen. Als ersten Schritt zu einem Frieden sehen sie die Beendigung der Besetzung Afghanistans und den Abzug aller internationalen Truppen an. Konkrete Aussagen über den von ihnen gewünschten Verhandlungsprozess gibt es hingegen nicht. Allerdings scheinen sie direkte Verhandlungen mit den USA – als der entscheidenden „Besatzungsmacht“ – zu bevorzugen und die Karsai-Regierung als illegale Marionettenregierung nicht als Verhandlungspartner zu akzeptieren.

Afghanistan“, abgedruckt wurde; „Text of speech enunciated by Islamic Emirate of Afghanistan at research conference in France“, 24. Dezember 2012, S. 8f; http://shahamat-english.com/index.php?option=com_content&view=article&id=20294:text-of-speech-enunciated-by-islamic-emirate-of-afghanistan-at-research-conference-in-france&catid=4:statements&Itemid=4

⁵⁷ Islamic Emirate of Afghanistan: „Statement of the Leadership Council of the Islamic Emirate Regarding the Inception of the Spring Operations“, 30. April 2011; http://shahamat-english.com/index.php?option=com_content&view=article&id=6780:statement-of-the-leadership-council-of-the-islamic-emirate-regarding-the-inception-of-the-spring-ope&catid=4:statements&Itemid=4

⁵⁸ Mullah Omar: „Eid Message to the People of Afghanistan“, 15. November 2010; Zit. Rashid, a.a.O., S. 132

⁵⁹ Islamic Emirate of Afghanistan: „Text of speech...“, 24. Dezember 2012, a.a.O. S. 9

⁶⁰ ICG, März 2012, a.a.O., S. 31

⁶¹ Islamic Emirate of Afghanistan: „Text of speech...“, 24. Dezember 2012, a.a.O. S. 2f

Stattdessen stellen die Taliban die maximalistische Forderung, als die „legitime Regierung“ des „Islamischen Emirats Afghanistan“, das durch die Invasion der USA illegalerweise gestürzt worden sei, anerkannt zu werden.⁶²

Wie auch bei den anderen beteiligten Parteien ist nicht klar zu beurteilen, inwieweit es die Taliban mit ihrer Rhetorik für Frieden, Versöhnung, Machtteilung etc. tatsächlich ernst meinen. Es könnte auch nur als verbales Beiwerk gedacht sein, von dem sie sich politische Vorteile versprechen. Sie könnten auch auf Abwarten setzen in der – unrealistischen – Hoffnung, nach 2014, wenn die meisten Truppen der USA und der NATO abgezogen sein werden, durch einen militärischen Sieg die ganze Macht in Afghanistan an sich reißen zu können. Aber die Beispiele zeigen, dass die Taliban nicht immun sind gegenüber Reaktionen der afghanischen wie internationalen Öffentlichkeit und dass sie auch in der Lage zu sein scheinen, sich neuen Realitäten anzupassen. Jenseits jeder Dämonisierung oder Glorifizierung gilt es, ihre offensichtliche Bereitschaft zu Positionsänderungen und einem Friedensprozess zu nutzen. Es könnte nämlich auch sein, dass sie deshalb bereit sind, jetzt in einen Friedensprozess einzusteigen, weil sie die Einsicht haben, dass sie auch nach 2014 nicht allein in der Lage sein werden, Kabul und damit die ganze Macht in Afghanistan zu erobern. Letztlich sind ihre Motive und ihre Kompromissbereitschaft nur in ernsthaften Verhandlungen herauszufinden.

7. Die Nachbarstaaten als (De-) Stabilisierungsfaktor

Die Interessen der Anrainerstaaten Afghanistans, der Regionalmächte wie auch der USA sind seit Jahrzehnten mit den inneren Entwicklungen dieses Landes verwoben. Je nach Land – ja zum Teil sogar innerhalb der betreffenden Staaten – sind sie von Widersprüchen geprägt⁶³ und divergieren stark.

Pakistan als Nachbar mit der längsten Landgrenze zu Afghanistan hat (zusammen mit den USA) die Mudschaheddin inklusive Osama Bin-Laden gegen die sowjetischen Truppen unterstützt. Später unterstützte Islamabad die afghanischen Taliban. Auch nach 2001 ist Pakistan ihr wichtigster Helfer geblieben, obwohl es falsch wäre, die Taliban als „Marionetten“ Pakistans zu betrachten. Pakistan betrachtet Afghanistan als „strategisches Rückzugsgebiet“ im Falle eines Krieges mit seinem regionalen Rivalen Indien und will einen Einfluss Neu Delhis auf Afghanistan möglichst gering halten. Insofern ist Islamabad an einer Teilhabe der afghanischen Taliban an der Macht in Kabul interessiert. Eine Alleinregierung der Taliban in Kabul ist jedoch nicht im Interesse der pakistanischen Regierung, da diese wohl die pakistanischen Taliban, gegen die Islamabad kämpft, stärken würde.

Um ihren eigenen Einfluss auf die afghanischen Taliban zu sichern und deren unabhängige Positionierung in Verhandlungen zu behindern, ließ die pakistanische Regierung 2010 Abdul Gahni Baradar, den ehemaligen Stellvertreter Mullah Omars, sowie weitere hohe Taliban-Funktionäre in Pakistan verhaften. Ende 2012 wurden einige von ihnen wieder entlassen und in Aussicht gestellt, auch Baradar selbst freizusetzen⁶⁴.

Die Afghanistan-Politik Islamabads ist auch von seinem gespaltenen Verhältnis zu den USA geprägt. Die dortige Regierung befürwortet zwar weiterhin eine US-Unterstützung, gleichzeitig kritisiert sie jedoch scharf die auch von afghanischem Boden ausgehenden militärischen Angriffe auf pakistanisches Gebiet (Drohnenangriffe gegen vermeintliche Terroristen, Tötung von Osama Bin-Laden, etc.) als Verletzung der pakistanischen Souveränität. Auch lehnt sie – wie die Regierungen

⁶²Ebd. S. 3

⁶³Vgl. zu diesem Kapitel u.a. Sandra Destradi/ Nadine Godehardt/Alexander Frank (German Institute for Global and Area Studies): „Der ISAF-Rückzug aus Afghanistan: Wahrnehmung und Reaktion regionaler Mächte“, GIGA-Focus Nr. 7, 2012; <http://www.giga->

hamburg.de/dl/download.php?d=/content/publikationen/pdf/gf_global_1207.pdf sowie: CIDOB (Barcelona Centre for International Affairs): „Mapping the Sources of Tension in Afghanistan & Pakistan: A Regional Perspective“, Dezember 2012;

http://www.cidob.org/es/temas_regiones/asia/sources_of_tension_in_afghanistan_pakistan_regional_perspectives

⁶⁴S. Wörner, a.a.O. S.7

der übrigen Anrainerstaaten – permanente US-Stützpunkte in Afghanistan ab. Allerdings hat sie auch vor einem überstürzten Abzug der NATO aus Afghanistan gewarnt.

Indien hat zwar keine unmittelbare Grenze zu Afghanistan, ist aber als regionale Großmacht, auch aus wirtschaftlichen Gründen, an einer Ausweitung seines Einflusses im Land interessiert. Insbesondere möchte Neu Delhi einen stärkeren Einfluss Pakistans auf Kabul verhindern. Im afghanischen Bürgerkrieg der 1990er Jahre unterstützte es deshalb – wie unter anderem der Iran, Tadschikistan und Russland – die Nord-Allianz gegen die Taliban. Insbesondere fürchtet Neu Delhi, dass eine Machtteilhabe oder gar Machtübernahme der Taliban in Afghanistan zu einer Stärkung antiindischer, islamistischer Terrornetzwerke in Pakistan führen würde.

Iran hat ebenso wie Indien die Nord-Allianz unterstützt, mit der es durch ethnische, sprachliche, kulturelle, religiöse und wirtschaftliche Zusammenhänge verbunden ist. Der Sturz der Taliban 2001 durch die US-Intervention wurde von Teheran aktiv gefördert. Prinzipiell wird ein Rückzug der USA/NATO aus Afghanistan gefordert. Teheran ist an einer Sicherheit seiner Bündnispartner in der Nord-Allianz sowie an einer Iran-freundlichen Regierung in Kabul interessiert, die nicht von Pakistan oder den vermeintlich von Pakistan gesteuerten Taliban dominiert ist.

Gefahren durch Instabilitäten in Afghanistan sehen auch die Anrainerstaaten Turkmenistan, Usbekistan und Tadschikistan sowie die in die Region hineinwirkenden Akteure Russland, Kasachstan und China auf sich zukommen. Eine Stärkung des islamistischen Terrorismus im eigenen Land sowie eine Zunahme des Drogenhandels werden befürchtet. Solche Gefahren würden jedoch „weit übertrieben“⁶⁵, schätzt Reza Kazemi vom „Afghanistan Analysts Network“ ein.

Am stärksten dürften die wirtschaftlichen Interessen der verschiedenen Länder der Region ins Gewicht fallen, wenn es um das Interesse einer neuen Stabilität in Afghanistan geht. Wirtschaftlich haben vor allem China, Indien und Iran Infrastrukturprojekte in Afghanistan finanziert und Industrieinvestitionen in Aussicht gestellt. Dabei ist Afghanistan erst einmal vor allem als Transitland zwischen der Golfregion und Asien interessant. Die Möglichkeiten wirtschaftlicher Ausbeutung von Bodenschätzen liegen demgegenüber in weiterer Ferne.

Allerdings widersprechen einige dieser wirtschaftlichen Zielvorstellungen für Afghanistan bestimmten geopolitischen Interessen anderer Staaten. So dürften die USA, solange sie die Islamische Republik Iran als Feind betrachten, kein Interesse daran haben, Afghanistan zu einem (Energie)-Korridor zwischen Iran und China zu entwickeln. Russland wiederum lehnt den Bau von Gas- und Ölpipelines zwischen Zentralasien und Pakistan ab, weil es um seine dominante Stellung im Geschäft mit den Energieressourcen auch seiner südlichen zentralasiatischen Nachbarn fürchtet.

Auch wenn es offensichtlich schwierig ist, die Interessen der regionalen Akteure unter einen Hut zu bekommen und sie zu Bemühungen zur Überwindung des Status Quo in Afghanistan zu bewegen – der Wunsch nach Stabilität und Sicherheit dort sowie die Ablehnung permanenter US-Stützpunkte in der Region ist allen Anrainerstaaten gemein. Daran kann bei der Suche nach einer Verhandlungslösung für Afghanistan und ihrer regionalen Absicherung angeknüpft werden. Insbesondere Pakistans jüngste Bereitschaft, einige gefangene Taliban freizulassen und so einen Friedensprozess zu unterstützen, ist ein positiver Schritt.

⁶⁵ Reza Kazemi (Afghanistan Analysts Network): „A Potential Afghan Spill-Over: How Real Are Central Asian Fears?“, S.1; <http://aan-afghanistan.com/index.asp?id=3152>

III. Strukturelle und inhaltliche Notwendigkeiten eines Friedensprozesses

Ein Kurswechsel ist erforderlich

Um die Gewalttätigkeiten einzudämmen und zu beenden, ist dringend ein Kurswechsel erforderlich, der statt militärischer Aktionen die Suche nach politischen Lösungen in den Mittelpunkt stellt - mögen die Aussichten auf Erfolg auch gering scheinen.

Innerhalb von Afghanistan gibt es nur wenige Kräfte, die für einen Waffenstillstand und ernsthafte Verhandlungen eintreten. Dazu gehören die 25 jungen „Friedensfreiwilligen“, die in Kabul im Dezember 2012 mit Unterstützung der irischen Friedensnobelpreisträgerin Mairead Maguire begonnen haben, zwei Millionen Unterschriften für einen Waffenstillstand zu sammeln.⁶⁶ In diesem Sinne aktiv sind unter anderen auch einige Vertreter von afghanischen Stämmen wie Naqibulla Shorish, die den „*Shorish-Plan – Ein Weg zum Frieden für Afghanistan*“⁶⁷ ausgearbeitet haben bzw. unterstützen. Allerdings sind solche Positionen bisher nur von geringer politischer Relevanz.

Zwar haben die meisten Akteure, sei es in Afghanistan selbst oder in der Region, Angst vor wachsender Instabilität und einer Zunahme der kriegerischen Auseinandersetzungen, die mit einer Reduzierung der US/NATO-Truppen einhergehen können. Auch gibt es Berührungspunkte und/oder überlappende Interessen. Aber die Divergenzen der Zielvorstellung sowohl der afghanischen Gruppierungen als auch der internationalen und regionalen Parteien sind erheblich.

Schritte zu einer politischen Lösung

Jeder Friedensprozess durchläuft verschiedene Stufen. Er beginnt mit Gesprächen über Gesprä-

che, dem folgen Gespräche über Verhandlungen sowie vertrauensbildende Maßnahmen, bevor tatsächliche Verhandlungen beginnen. Wünschenswert ist natürlich, dass möglichst früh ein Waffenstillstand vereinbart wird. Doch in der Regel gelingt es nicht, dies schon am Anfang des Prozesses zu vereinbaren. Zu berücksichtigen ist, dass in der Konflikttransformation - ähnlich wie in anderen Ländern - in Afghanistan Schritte zum Frieden und zur Entwicklung, soziale und politische Gerechtigkeit kurzfristig im Widerspruch zueinander stehen können.

Die erste Stufe, „Gespräche über Gespräche“, hatte in Bezug auf den Afghanistan-Krieg schon begonnen. Nachdem die Gespräche zwischen Taliban und den USA aber im März 2012 in ihren Anfängen stecken geblieben sind, ohne inhaltliche Fragen auch nur berührt zu haben,⁶⁸ scheint nun mit der Eröffnung des Taliban-Büros in Katar und den vorgesehenen Gesprächen zwischen Taliban und USA und später womöglich auch dem Hohen Friedensrat der afghanischen Regierung ein neuer Anlauf genommen zu werden. Allerdings zeigt die Tatsache, dass die US-Taliban-Gespräche erst einmal verschoben wurden, weil Karsai sich ausgegrenzt fühlte, wie schwierig es sein wird, überhaupt in einen Gesprächs- und Verhandlungsprozess einzusteigen.

Die Gesprächspartner

Angesichts der formalen Souveränität der afghanischen Regierung (die de facto nur eingeschränkt gilt) dürfte ein Verhandlungsformat USA-Taliban keine Aussichten auf Erfolg haben. Bisher lehnen die Taliban jedoch – anders als die Aufständischen von Hezb-e-Islami - Verhandlungen mit der gegenwärtigen afghanischen Regierung prinzipiell ab. Sie werden davon abrücken müssen – wie sich auch die afghanische Regierung sowie die USA und die NATO von Vorbedingungen verabschieden müssen. Trotz der mangelhaften demokratischen Legitimierung der Karsai-Regierung ist es weder sinnvoll noch möglich, sie von einem Friedensprozess auszuschließen, da sie einen Teil der afghanischen Gesellschaft repräsentiert. Darüber hinaus

⁶⁶ Vgl. <http://www.2millionfriends.org/>

⁶⁷ „Shorish-Plan – Ein Weg zum Frieden für Afghanistan“, abgedruckt in: Friedensforum Nr. 5-2012, S. 24f; einsehbar auch unter: http://dfg-vk-bonn-rhein-sieg.de/index.php?option=com_content&view=article&id=1973:afghanistan-der-shorish-plan-ein-weg-zum-frieden&catid=1:aktuelle-nachrichten&Itemid=71

⁶⁸ Vgl. Wörner, a.a.O. und ICG a.a. O. S. 28f

müsste ein exklusiv von Afghanen geführter Verhandlungsprozess, um erfolgreich zu sein, weitere im Land vorhandene Kräfte berücksichtigen: auf der einen Seite die politische Opposition in Kabul, die Vertreter der ehemaligen Nord-Allianz, die Zivilgesellschaft und auf der Seite der Aufständischen die Gruppierungen Hezb-e-Islami und das Haqqani-Netzwerk. Eine Rückkoppelung vor allem mit den USA und Pakistan, aber auch mit weiteren regionalen Akteuren ist trotz der Konzentration auf afghanische Gesprächspartner notwendig.

Mediation mit Hilfe Dritter

Es erscheint unwahrscheinlich, dass angesichts der Geschichte des Landes, der aktuellen afghanischen Konfliktlinien sowie der Verwobenheit der Parteien mit ausländischen Interessen die Afghanen und Afghaninnen, wenn man sie denn allein ließe, eine Verhandlungslösung erzielen könnten. Eine Mediation mit Hilfe Dritter ist wohl erforderlich. Als Mediatoren kämen im Prinzip kleinere Staaten (in Anlehnung an Norwegens Rolle bei dem „Oslo-Friedensprozess“ zwischen Israelis und Palästinensern), Einzelpersonen oder Institutionen (wie z. B. das Jimmy-Carter-Center) oder auch die Vereinten Nationen in Frage. Schon 2011 plädierte eine hochrangig besetzte internationale Studiengruppe unter Leitung von Lakhdar Brahimi, dem ehemaligen UN-Sonderbeauftragten für Afghanistan und gegenwärtigem UN-Syrien-Sonderbeauftragten, und Thomas Pickering, dem ehemaligen UN-Botschafter und Unterstaatssekretär im Außenministerium der USA dafür, einen Sonderbeauftragten des UN-Generalsekretärs für eine Afghanistan-Mediation einzusetzen.⁶⁹ Die International Crisis Group plädiert inzwischen für ein kleines Team von Mediatoren, die von der UNO bestimmt werden

sollten, da die Aufgabe für einen „Super-Beauftragten“ nicht zu bewältigen sei.⁷⁰ Allerdings lehnen die USA und die übrigen NATO-Staaten eine solche neue Rolle der UNO bisher ab. In den letzten zehn Jahren haben sie entscheidend dazu beigetragen, dass die UN-Mission in Afghanistan (UNAMA) immer weiter an den Rand gedrängt wurde. Gegen die UNO sind aber auch die Taliban, die sie als „Handlanger der Besatzungstruppen“ ansehen, da sie die Invasion quasi legitimiert und die Karsai-Regierung anerkannt hat. Auch diese stand den UNO-Aktivitäten in Afghanistan oftmals kritisch gegenüber. Mehrmals wandte sich die Regierung gegen Versuche der UN-Vertretung in Kabul, gegen Wahlfälschungen vorzugehen bzw. mit den Taliban Gespräche zu führen.

Trotzdem bieten die Vereinten Nationen aufgrund ihrer Erfahrungen und Instrumentarien die besten Voraussetzungen für eine solche Rolle. Hilfreich oder gar notwendig wäre allerdings, dass dies, zum Beispiel durch eine entsprechende Resolution des UN-Sicherheitsrates, als ein deutlicher Neuanfang der UN-Afghanistanpolitik sichtbar gemacht wird. Dafür müssten insbesondere die USA, aber auch die NATO bereit sein, eine drastische Reduzierung ihrer Rolle in Afghanistan hinzunehmen. Afghanische Widerstände gegen die UNO könnten minimiert werden, wenn Vertreter von Mitgliedsstaaten der „Organisation für Islamische Zusammenarbeit“ in das Mediatoren-Team einbezogen würden. Ebenfalls unterstützend wirken könnten die „Shanghai Organisation für Zusammenarbeit“, in der viele Nachbarstaaten Afghanistans Mitglieder bzw. Beobachter sind und in der das Land selbst einen Beobachterstatus hat, sowie die „Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit“, der nördliche Nachbarstaaten Afghanistans angehören. Allerdings sind diese drei Organisationen weder allein noch zusammen in der Lage, eine führende Rolle in einem Mediationsprozess zu übernehmen. Auch für eine regionale Einbettung des Friedensprozesses könnten deshalb am ehesten die Vereinten Nationen bürgen.

⁶⁹ S. Lakhdar Brahimi u. Thomas R. Pickering: Bericht der Internationalen Task Force für Afghanistan im Auftrag der Century Foundation: „Afghanistan - Den Frieden verhandeln“, 2011, S. 54; <http://library.fes.de/pdf-files/iez/08089-20110525.pdf>. Der Studiengruppe gehörten u.a. an: James Dobbins, (ehemaliger RAND-Mitarbeiter und jetziger US-Sonderbeauftragter für Afghanistan), Igor Iwanow (ehemaliger Außenminister Russlands), Wang Yingfan (ehemaliger UN-Botschafter Chinas), Sadako Ogata (ehemalige UN-Hochkommissarin für Flüchtlinge) und Walter Kolbow (ehemaliger Staatssekretär im Verteidigungsministerium Deutschlands).

⁷⁰ ICG, März 2012, a.a.O. S. 37

Die Agenda von Verhandlungen (1): Vertrauensbildende Maßnahmen⁷¹

Nach der Eröffnung eines Verbindungsbüros der Taliban Katar müssen zunächst durch erste vertrauensbildende Maßnahmen zwischen den USA und den Taliban Voraussetzungen für erfolgreiche Verhandlungen geschaffen werden. Dazu gehört als erstes die Vereinbarung über eine Freilassung von in Pakistan und in den USA inhaftierten Taliban-Führern im Gegenzug zur Freilassung des von der Taliban gefangenen US-Soldaten sowie die Streichung weiterer Taliban-Führer von der UN-Terrorliste⁷²,

Sodann wäre in Gesprächen vor allem von der afghanischen Regierung und den Taliban ein möglicher Fahrplan für den Friedensprozess zu diskutieren. Der baldigen Verständigung auf einen Mediator oder eine Mediationsgruppe käme dabei herausragende Bedeutung zu.

Darüber hinaus sind weitere vertrauensbildende Maßnahmen, die die Glaubwürdigkeit in den Willen der beteiligten Parteien zu einer politischen Lösung stärken würde, anzustreben. Dazu gehören

- Freilassung weiterer Gefangener,
- Einstellung der gezielten Tötungen von Taliban durch US- und NATO-Truppen,
- Einstellung von gezielten Tötungen afghanischer Regierungsangestellter und -vertreter durch die Taliban,
- örtliche oder regionale Feuerpausen/Waffenstillstände, zum Beispiel zur Durchführung von humanitärer Hilfe.

Die Agenda von Verhandlungen (2): Regelungen für eine Übergangszeit - Waffenstillstand und Übergangsregierung

Zum Schutz der Bevölkerung wäre so schnell wie möglich ein genereller Waffenstillstand zu vereinbaren. Möglicherweise lehnen beide Seiten einen

solchen Waffenstillstand ab, weil sie „Vorteile“ für die jeweils andere Seite befürchten. Insbesondere die Aufständischen könnten damit eine Konsolidierung der von ihnen als illegitim betrachteten und von US/NATO-Truppen unterstützten afghanischen Regierung verbinden – auch hinsichtlich der geplanten Wahlen im April 2014.

Ein umfassender Waffenstillstand scheint eher möglich, wenn gleichzeitig politische Regelungen vereinbart würden. Dies betrifft zum Beispiel eine Einigung auf eine 'neutrale' Übergangsregierung. Dafür spricht auch, dass die gegenwärtige afghanische Regierung mit Wahlfälschungen an die Macht gekommen ist und ihre Akzeptanz in der Bevölkerung abnimmt. Eine Übergangsregierung übernehme die Amtsgeschäfte nur für einen begrenzten Zeitraum. Ihre wichtigste Aufgabe wäre, unterstützende Rahmenbedingungen für eine umfassende politische Einigung der Konfliktparteien über die Zukunft Afghanistans zu gewährleisten. Die bisher für April 2014 geplanten Präsidentschaftswahlen müssten verschoben werden, bis ein umfassendes Friedensabkommen abgeschlossen ist.

Ein gravierendes Problem besteht allerdings darin, Personen für eine Übergangsregierung zu finden, auf die sich die verschiedenen Parteien einigen können und denen, zum Beispiel durch eine „Loya Dschirga“⁷³ auch eine gewisse demokratische Legitimität gegeben werden kann. Insbesondere die jetzige Regierung wie auch die USA und die NATO-Staaten könnten einen solch gravierenden Verlust ihres Einflusses ablehnen. Unter Umständen könnte sich die Einigung auf eine Übergangsregierung deshalb als noch schwieriger erweisen, als eine Übereinkunft auf ein umfassendes Friedensabkommen. Denn letzteres würde zwar Regelungen für Wahlverfahren im Rahmen einer neuen Verfassung enthalten, aber die konkrete Machtverteilung auf die später stattfindenden Wahlen verschieben.

Wegen der Schwierigkeiten, einen Waffenstillstand und/oder eine Übergangsregierung zu vereinbaren, muss damit gerechnet werden, dass die ei-

⁷¹ Vgl. zu den Agenda-Kapiteln vor allem: Brahimi/Pickering, a.a.O. S. 13. ff; ICG März 2012, a.a.O., S. 34ff; Shorish-Plan, a.a.O.

⁷² Die UN-Liste von Taliban-Mitglieder, die internationalen Sanktionen unterlagen, ist zunächst um fünf, später um weitere 14 auf nunmehr 124 Personen reduziert worden. S. Wörner, a.a.O., S.6

⁷³ Zur Loya Dschirga vgl. Brahimi/Pickering: a.a.O., S. 23

gentlichen Verhandlungen um ein zukünftiges Afghanistan noch unter Kriegsbedingungen stattfinden.

Die Agenda von Verhandlungen (3): Umfassendes Friedensabkommen

Das Friedensabkommen muss einen Kompromiss beinhalten über die zukünftige politische Ordnung des Landes, d.h. die direkt und indirekte Machtverteilung und die Prinzipien der Machtausübung. Dabei wird es um den Staatsaufbau und die politische Legitimierung seiner Repräsentanten durch Wahlen in einer neuen Verfassung gehen. Die konträren Positionen sind: Anerkennung der bestehenden Verfassung einerseits, Anerkennung des Islamischen Emirats andererseits. Unabdingbar erscheint die gegenwärtige Allmacht des Präsidenten durch eine Dezentralisierung zu begrenzen, z. B. durch regionale Wahlen der Provinzgouverneure statt der beliebigen Einsetzung durch den Präsidenten. Der Einfluss einzelner Ethnien bzw. Regionen in der Zentralregierung könnte zudem institutionell verankert werden. Auch die Frage einer präsidentialen oder einer parlamentarischen Demokratie sowie nach der Rolle der traditionellen Loya Dschirga ist zu beantworten. Dabei müssten sich die afghanischen Seiten auf ein neues Wahlrecht und Wahlsystem verständigen, z. B. ein neues Wählerverzeichnis, eine größere Berücksichtigung des Verhältniswahlrechts etc.⁷⁴

Unumstritten ist, dass Afghanistan ein islamischer Staat sein wird. Doch die genaue *Rolle des Islams*, z. B. der Sharia in der Rechtsprechung, muss definiert werden. Gleiches gilt für die Teilung der Macht zwischen Exekutive, Legislative und Judikative. Auch der Schutz der Menschen- und speziell der Frauenrechte sowie der Minderheitenschutz müssten Eingang in den Verfassungsprozess finden. Das Minimalziel sollte sein, die UN-Menschenrechtskonvention und damit die Möglichkeit freier Meinungsäußerung und freier politi-

scher Betätigung festzuschreiben.⁷⁵ Auch sind Wege zur Versöhnung zu definieren. Dazu gehören die Aufarbeitung vergangener Verbrechen (zum Beispiel in einer „Wahrheitskommission“) und Vorschläge für einen Umgang mit der juristischen Verfolgung von Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit.

Eine Übereinkunft muss zu Fragen der Sicherheit getroffen werden. Nötig ist, die Neutralität Afghanistans zu bekräftigen. Diese beinhaltet, dass von seinem Boden keine Angriffe gegen andere Staaten geführt werden dürfen. Damit kann auch der Sorge, dass Afghanistan wieder zum „Rückzugsgebiet“ eines international agierenden Al Qaida-Terrornetzwerks werden könnte, entgegengewirkt werden. Für die innere Sicherheit gilt es, die Umriss einer afghanischen Nachkriegsarmee und -polizei zu skizzieren. Eine Einbeziehung der aufständischen Kämpfer in die Sicherheitskräfte ist vorzusehen. Darüber hinaus wird eine breite Demobilisierung, Entwaffnung und Reintegration von Personal der gegenwärtig völlig überdimensionierten ANSF als auch von Einheiten der Aufständischen und anderen Milizen zu vereinbaren sein. Entschieden werden muss, ob für eine Übergangszeit dazu eine internationale Friedenssicherungstruppe notwendig ist. Angesichts der Größe der Aufgabe, ein Friedensabkommen in Bezug auf die Sicherheit umzusetzen und eine Demilitarisierung des Landes abzusichern, spricht einiges für eine solche Truppe unter unmittelbarer Führung der UNO, zusammengesetzt aus Truppen von Ländern, die bisher nicht in den Konflikt verwickelt waren – also weder Anrainerstaaten noch Staaten, die im Rahmen der ISAF Kontingente stellen.

Zwischen den afghanischen Seiten wird auch Umfang und Zeitraum des Abzuges der US-Truppen und von ISAF aus Afghanistan zu vereinbaren sein; ferner, ob eine ausländische Hilfe für die Ausbildung und Ausstattung der neuen afghanischen Sicherheitskräfte nötig ist bzw. wie sie aussehen

⁷⁴ Vgl. International Crisis Group (ICG), Asia Report Nr. 236, Oktober 2012: „Afghanistan: The long hard road to the 2014 transition“; <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/south-asia/afghanistan/236-afghanistan-the-long-hard-road-to-the-2014-transition>

⁷⁵ Anatol Lieven (Kings College, London): „Afghanistan: The Best Way to Peace“, in: The New Yorker Review of Books, 9. Februar 2012; <http://www.nybooks.com/articles/archives/2012/feb/09/afghanistan-best-way-peace/?pagination=false&printpage=true>

soll. Auch hierfür wären konfliktneutrale Staaten unter einem UN-Dach am besten geeignet.

Vereinbart werden muss schließlich, wie ein umfassendes Friedensabkommen der Bevölkerung zur Abstimmung gestellt werden soll. Dies könnte entweder durch eine „Loya Dschirga“ geschehen - in der jedoch im Unterschied zu den letzten „Loya Dschirgas“ auch die Aufständischen repräsentiert sind – oder durch eine Volksabstimmung geschehen. Anschließend sind allgemeine Wahlen zu den neuen Staatsorganen entsprechend der neuen Verfassung durchzuführen.

Den Friedensprozess beginnen

Der Umfang der Themen, zu denen Kompromisse gefunden, die Vielzahl der afghanischen, regionalen und internationalen Akteure, die eingebunden werden müssen, sowie die zahlreichen und tiefgehenden Divergenzen der verschiedenen Parteien zeigen, wie kompliziert es sein wird, einen Friedensprozess zu beginnen und ihn sogar erfolgreich abzuschließen. Die gegenwärtige afghanische Regierung ist aufgefordert, angesichts der starken Widerstände gegen einen Friedensprozess, für eine Verhandlungslösung zu werben, eine öffentliche Debatte zu organisieren und ihr Mandat für Verhandlungen durch eine breitere politische Beteiligung der im gegenwärtigen politischen System auf zentraler wie auf lokaler Ebene sowie in der Zivilgesellschaft wirkenden Akteure zu stärken.

Soll die, wenn auch kleine, Chance genutzt werden, ist unabdingbar, dass USA und NATO einem Friedensprozess den absoluten Vorrang geben und die verschiedenen innerafghanischen wie die regionalen und internationalen Akteure ermutigt werden, mit gutem Willen und Kompromissbereitschaft den Friedensprozess zu beginnen. Dazu müssen USA und NATO mit den dargestellten vertrauensbildenden Maßnahmen unverzüglich beginnen.

Außerdem sollten die USA und die NATO den Abzug aus Afghanistan beschleunigen und ihre Truppenpräsenz spätestens Ende 2013 beenden. Eine Beschleunigung des Abzugs könnte die im Kabuler

Herrschaftssystem involvierten Kräfte sowie regionale Akteure auch dazu bewegen, den Friedensprozess ernsthafter anzugehen als bisher - aus berechtigter Sorge vor einer möglichen Ausweitung der Gewalttätigkeiten.

Die weitere Diskussion und Beschlussfassung über die Nachfolgemission der NATO in Afghanistan ist auszusetzen. Eine Ausbildungsunterstützung des Sicherheitssektors sollte erst mit einer neuen afghanischen Regierung, die auf der Basis eines Friedensabkommens gewählt wird, diskutiert werden. Eine solche Aussetzung der NATO-Planungen würde die Ernsthaftigkeit des Richtungswechsels und der neuen Priorität „politische Verhandlungslösung“ unterstreichen.