

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Peter Rudolf

Barack Obamas Afghanistan/Pakistan- Strategie

Analyse und Bewertung

S 11
Mai 2010
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

SWP-Studien unterliegen einem Begutachtungsverfahren durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung (*peer review*). Sie geben ausschließlich die persönliche Auffassung der Autorinnen und Autoren wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2010

SWP

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

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

ISSN 1611-6372

Inhalt

- 5 **Problemstellung und Schlussfolgerungen**
- 7 **Ausgangslage**
- 12 **Bedrohungswahrnehmung und Ziele**
- 15 **Counterinsurgency als konzeptioneller Rahmen**
- 15 Ursprung und Logik des Counterinsurgency-Ansatzes
- 16 Zweifel und Zweideutigkeiten: Die Debatte innerhalb der Administration
- 19 **Ansätze und Instrumente**
- 19 Mehr Soldaten und eine veränderte Einsatzform
- 20 Verstärkter Aufbau der afghanischen Sicherheitskräfte
- 22 Neue Akzente und Anstrengungen beim zivilen Aufbau
- 24 Differenziertes Vorgehen: Integration und Ausschaltung
- 27 Einbindung Pakistans in die US-Strategie
- 30 Verhandlungen?
- 32 **Strategiebewertung**
- 32 Worst-case-Befürchtungen
- 33 Best-case-Erwartungen
- 37 Ungewissheiten
- 38 **Politische Perspektiven**

*Dr. Peter Rudolf ist Leiter
der SWP-Forschungsgruppe Amerika*

Obamas Afghanistan/Pakistan-Strategie Analyse und Bewertung

In keinem anderen Bereich der amerikanischen Außen- und Sicherheitspolitik unter Präsident Obama war die Entwicklung eines konzeptionellen Rahmens so schnell abgeschlossen wie in der Politik gegenüber der Krisenregion Afghanistan und Pakistan. Notwendig war dies, weil die bisherige Politik zu scheitern drohte und Washington den Verbündeten noch vor dem NATO-Gipfeltreffen im April 2009 Führungsstärke und Entschlossenheit demonstrieren wollte. Möglich war die rasche Ausarbeitung eines konzeptionellen Rahmens, weil in der Endphase der Ära Bush innerhalb der amerikanischen Sicherheitsbürokratie der Politikwandel vorbereitet worden war. Im Herbst 2009 unterzog Präsident Obama die strategische Konzeption einer Überprüfung. Denn die Truppenanforderung General McChrystals, des von Obama ernannten Kommandeurs in Afghanistan, war aufgrund ihrer Höhe politisch heikel. Und der Regierung in Kabul schien nach der mit massivem Wahlbetrug einhergehenden Präsidentschaftswahl die Legitimität zu fehlen. Das Ergebnis der Strategieüberprüfung, das Obama am 1. Dezember 2009 bekanntgab, bleibt innerhalb des bestehenden Rahmens. Dieser zeichnet sich durch die Konstanz fundamentaler Parameter aus: zum einen einer regionalen Sicht der Bedrohung und des Konflikts, wie sie sich in dem Akronym »AfPak« niederschlägt (das offenbar aus Rücksicht auf pakistanische Irritationen nur noch selten zu lesen ist), zum anderen eines integrierten zivil-militärischen Ansatzes zur Aufstandsbekämpfung (*counterinsurgency*). Von einer neuen Strategie lässt sich daher nicht sprechen, sondern von der Weiterentwicklung, Ausfüllung und Verfeinerung der zu Beginn der Amtszeit gewählten Vorgehensweise. Der Erfolg der Strategie soll Ende 2010 überprüft werden.

Die US-Strategie, im Wesentlichen unilateral entworfen und dann in manchen Elementen multilateral abgesegnet, bestimmt Spielraum und Grenzen des deutschen Engagements in Afghanistan. Doch besteht in der stark selbstbezogenen deutschen Afghanistan-debatte die Tendenz, die amerikanische Politik entweder im Lichte eigener Wunschvorstellungen zu interpretieren oder sie pauschal zu kritisieren. Umso nötiger erscheint daher eine Analyse und Bewertung der strategischen Konzeption, wie sie sich aus der in

manchem mehrdeutigen deklaratorischen Politik und der erkennbaren operativen Politik erschließen lässt: Welche Bedrohungswahrnehmungen liegen der amerikanischen Strategie zugrunde? Welche Ziele verfolgt die Regierung mit ihr? Welche Instrumente setzt sie ein? Welche Prämissen sind problematisch und welche Erfolgsbedingungen werden vorausgesetzt? Wie sehen die politischen Perspektiven aus?

Afghanistan und Pakistan gelten aus Sicht der Regierung Obama als »Epizentrum« des gewalttätigen islamistischen Extremismus und als eine verbundene Konfliktregion. Afghanistan kann in dieser Perspektive ohne erfolgreiche Aufstandsbekämpfung in den pakistanischen Grenzgebieten und somit ohne pakistanische Kooperation nicht befriedet werden. Notwendig ist ein Wandel der pakistanischen Strategie, in der die Beziehungen zu Talebangruppen der Einflussicherung für die Zeit nach einem westlichen Rückzug dienen. Washington befürchtet Dominoeffekte, sollten die Taliban in Afghanistan die Macht übernehmen: zum einen die Destabilisierung des Atomwaffenstaates Pakistan und in deren Folge den Zugang extremistischer Gruppen zu Nuklearwaffen, zum anderen die ideologische und personelle Stärkung al-Qaidas im Falle einer Niederlage der USA und des Westens in Afghanistan. Erklärtes Kernziel der Strategie ist die Zerstörung von al-Qaida in Afghanistan und Pakistan und die Verweigerung sicherer Zufluchtsstätten in beiden Ländern. Kämen die Taliban erneut an die Macht, erhielte al-Qaida, so wird befürchtet, wieder eine sichere Operationsbasis.

Die amerikanische AfPak-Politik speist sich daher einerseits aus *worst-case*-Annahmen, beruht aber andererseits auf *best-case*-Erwartungen: der Hoffnung nämlich, dass Fortschritte in einzelnen Bereichen der »ganzheitlichen« *counterinsurgency*-Strategie – militärische Schwächung der Aufstandsbewegung, bessere Regierungsleistungen und größere politische Legitimität, wirtschaftlicher Aufbau, pakistanische Kooperation – sich gegenseitig verstärkende Wirkungen entfalten. Die durchaus fragwürdige Annahme lautet, über die Schaffung von Sicherheit sowie die Verbesserung von Regierungsleistungen und wirtschaftlicher Lage lasse sich die Loyalität der Bevölkerung gewinnen und so die Aufstandsbewegung untergraben.

Die strategische Konzeption besteht aus folgenden Elementen:

- ▶ Verstärkung der US-Streitkräfte auf 100 000 Soldaten bis Sommer 2010 und ihr offensiver Einsatz in bevölkerungsreichen Kernregionen, um die Aufständischen daraus zu verdrängen und ein Maß an

Sicherheit zu schaffen, das den Aufbau administrativer, politischer, rechtlicher und wirtschaftlicher Strukturen erlaubt. Mit dem Aufwuchs der Kräfte soll der Eindruck bei der afghanischen Bevölkerung zerstreut werden, der Erfolg der Taliban sei unaufhaltsam.

- ▶ Ausbau der afghanischen Sicherheitskräfte, darunter auch die Unterstützung sogenannter Stammesmilizen, um die Möglichkeit für den schrittweisen Abbau der amerikanischen Kampftruppen nach dem 1. Juli 2011 zu eröffnen, je nachdem wie die Entwicklung vor Ort verläuft.
- ▶ Neuakzentuierung und Ausbau der zivilen Aufbau- und Entwicklungsmaßnahmen.
- ▶ Intensivierte Eliminierung des harten Kerns der Aufständischen in Afghanistan und auf pakistanischem Territorium bei gleichzeitig energischeren Bemühungen, Aufständische mit Integrationsangeboten vom Kampf abzubringen.
- ▶ Höhere materielle und personelle Unterstützung der pakistanischen Armee und stetiger Druck auf Pakistan, gegen die Taliban in ihren Rückzugsgebieten vorzugehen.

Diese *counterinsurgency*-Strategie ist von ihrer Logik her ein langfristiges, kostspieliges Unterfangen, das mit einer schnellen »Afghanisierung« nicht in Einklang zu bringen ist. Die mehrdimensionale AfPak-Strategie benötigt Zeit für einen Erfolg, der jedoch alles andere als gewiss ist. Zeit könnte aber knapp werden, denn mit steigenden amerikanischen Verlusten und wachsenden finanziellen Kosten droht die Unterstützung bei den Demokraten im Kongress zu schwinden.

Aus innenpolitischen Gründen muss Obama ein Interesse daran haben, bis zum Wahljahr 2012 Risiken und Kosten des Afghanistan-Engagements zu reduzieren. Die militärische Eskalation, insbesondere die Offensive im Kerngebiet der Taliban, scheint daher kurzfristig dazu gedacht, aus einer gestärkten Position heraus die Konfliktkonstellation »reif« für eine Verhandlungslösung zu machen, die einen Truppenabbau ermöglicht. Soll eine Konfliktregelung nachhaltig sein, müssten sich die Taliban zum Bruch mit al-Qaida verpflichten, Pakistan darauf verzichten, die Taliban als Einflussinstrument in der Machtrivalität mit Indien zu nutzen, und Indien von seiner Politik der Eindämmung Pakistans in Afghanistan abrücken. Insofern käme es in der transatlantischen Debatte mehr denn je darauf an, sich Gedanken über die politischen Perspektiven einer Konfliktregelung zu machen.

Ausgangslage

Was im Herbst 2001 als Modell für eine erfolgreiche Militärintervention mit geringen eigenen Kosten begonnen hatte, war am Ende der Ära Bush zu einem asymmetrischen Krieg mit unsicherem Ausgang geworden: ein Krieg gegen eine in ländlichen Gebieten und in schwer zugänglichem Terrain operierende Aufstandsbewegung, finanziert aus zahlreichen Quellen und ausgestattet mit Rückzugsgebieten in Pakistan – das alles in einem Land mit schwacher Zentralregierung, grassierender Korruption und kaum vorhandener Infrastruktur.

Begonnen hatte die Afghanistan-Intervention am 7. Oktober 2001, nachdem das radikalislamische Taliban-Regime sich geweigert hatte, die unter ihrem Schutz stehende al-Qaida-Führung um Osama bin Laden an die USA auszuliefern. Nicht einmal drei Monate später war das Regime gestürzt. Beteiligt waren daran rund 100 Mitarbeiter der CIA, 350 Soldaten amerikanischer Spezialeinheiten und 15 000 afghanische Kämpfer, unterstützt von etwa 100 Luft einsätzen pro Tag. Anfänglich priesen Militärexperten dies als Modell einer neuen effektiven Kriegsführung, wengleich bin Laden und andere führende Köpfe von al-Qaida entkommen konnten.¹

Von Beginn an war die amerikanische Politik von zwei widersprüchlichen Tendenzen gekennzeichnet:² Auf der einen Seite wurde der schnelle Sieg über die Taliban durch ein Bündnis mit den *warlords* der Nordallianz erkaufte, so dass nur wenig eigene Streitkräfte auf afghanischem Boden eingesetzt werden mussten. Militärisch wurde der sogenannte leichte Fußabdruck möglich, denn die USA befürchteten, sie könnten sonst als Besatzungsmacht erscheinen. Die politische Regelung des Konflikts beruhte auf der Einbindung

dieser *warlords* (zum Teil als Provinzgouverneure oder in anderen öffentlichen Ämtern) im Rahmen einer faktisch schwachen Zentralregierung unter dem Präsidenten Hamid Karzai, welche die Macht- und Einkommensbasis dieser Kriegsherren nicht beschnitt. Auf der anderen Seite folgte der Aufbau des Landes einem Modell der Modernisierung. Ein repräsentatives politisches System sollte entstehen, liberaldemokratische Normen und afghanische Traditionen sollten sich miteinander verbinden. Im Grunde verbarg sich hinter dem Etikett Wiederaufbau nichts weniger als ein ehrgeiziges Projekt der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Transformation des Landes. Dessen Problematik und Konflikthaltigkeit wurden in der anfänglichen Aufbruchstimmung nicht nur von den USA, sondern auch von der internationalen Gemeinschaft unterschätzt. In geradezu sozialtechnokratischer Euphorie schien dieser Modernisierungsprozess nur eine Frage des koordinierten Einsatzes entsprechender Ressourcen zu sein.³

Vielleicht wäre manches – wie in den USA im Rückblick vielfach moniert wird – anders und besser gelaufen, wenn die Regierung Bush nicht so vieles falsch gemacht oder unterlassen hätte: wenn die Abneigung gegen *nation-building* anfänglich schwächer und die Bereitschaft zum Engagement stärker gewesen wäre; wenn der Irakkrieg nicht sehr bald Ressourcen und Energie absorbiert hätte; wenn der Entscheidungsprozess tatsächlich eines Tages den angekündigten umfassenden, militärische und zivile Instrumente integrierenden Ansatz (*comprehensive approach*) hervorgebracht hätte; wenn Washington nicht allzu lange darauf vertraut hätte, Pakistans Präsident Musharraf werde tatsächlich irgendwann gegen die Taliban in ihren pakistanischen Rückzugs-

¹ Als umfassenden Überblick über die Entwicklung des Afghanistankrieges vgl. Seth G. Jones, *In the Graveyard of Empires. America's War in Afghanistan*, New York/London: W. W. Norton & Company, 2009.

² Zum Folgenden vgl. Mark Peceny/Yuri Bosin, *Counterinsurgency in Afghanistan. Lessons and Perspectives*, Paper Presented at the Annual Convention of the International Studies Association, New York, 15.–18.2.2009; Atiq Sarwari/Robert D. Crews, »Epilogue: Afghanistan and the Pax Americana«, in: Robert D. Crews/Amin Tarzi (Hg.), *The Taliban and the Crisis of Afghanistan*, Cambridge, MA/London: Harvard University Press, 2008, S. 311–355.

³ Vgl. Astri Suhrke, »Reconstruction as Modernisation: the »Post-conflict« Project in Afghanistan«, in: *Third World Quarterly*, 28 (2007) 7, S. 1291–1308; zu den Problemen siehe auch Citha D. Maaß, »Afghanisierung der Stabilisierungsstrategie«, in: Peter Schmidt (Hg.), *Das internationale Engagement in Afghanistan. Strategien, Perspektiven, Konsequenzen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2008 (SWP-Studie 23/2008), S. 13–28; dies., *Afghanistan: Staatsaufbau ohne Staat*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2007 (SWP-Studie 4/2007).

gebieten vorgehen.⁴ Doch andere Versäumnisse und Fehlentscheidungen beim Versuch, einen funktionierenden demokratischen afghanischen Staat aufzubauen, wogen vielleicht sogar noch schwerer: so die gescheiterte Entwaffnung der Mudschahedinmilizen, die dominierende Rolle der religiösen Jihad-Führer in den staatlichen Institutionen und ein überzentrales, auf Präsident Karzai ausgerichtetes Regierungssystem.⁵

Spätestens 2006 standen die ausländischen Streitkräfte in Afghanistan einer ausgewachsenen Aufstandsbewegung gegenüber. Ihren Kern bildet die Talebanbewegung, die sich wiederum aus unterschiedlichen Netzwerken zusammensetzt, darunter das um die Haqqani-Familie. Aus militärischer Bedrohungsperspektive gilt dieses Netzwerk als zweitstärkste Gruppe nach den von Mulla Omar geführten sogenannten Quetta-Shura-Taleban. Hinzu kommen organisatorisch unabhängige Gruppierungen, so die auf der Bedrohungsskala an dritter Stelle rangierende Hezb-e-Eslami unter Führung von Gulbuddin Hekmatyar. Diesem Kriegsherrn, den die USA und Pakistan im Kampf gegen die sowjetischen Besatzer einst stark unterstützt hatten, scheint es vor allem um Teilhabe an der Macht in Kabul zu gehen. Die Talebanbewegung dagegen eint ein ideologisch motiviertes Programm: die gewaltsame Vertreibung ausländischer Truppen und die Wiedererrichtung des Islamischen Emirats.⁶

General David McKiernan, damaliger Kommandeur der International Security Assistance Force (ISAF),

4 Zur Bush-Politik und zu ihren Problemen vgl. David E. Sanger, *The Inheritance. The World Obama Confronts and the Challenges to American Power (Part II: Afghanistan. How the Good War Went Bad)*, London u.a.: Bantam Press, 2009, S. 109–171.

5 So Thomas Ruttig, *Afghanistan: Institutionen ohne Demokratie. Strukturelle Schwächen des Staatsaufbaus und Ansätze für eine politische Stabilisierung*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2008 (SWP-Studie 17/2008).

6 Siehe dazu die detaillierte Analyse von Thomas Ruttig, »The Other Side. Dimensions of the Afghan Insurgency: Causes, Actors and Approaches to »Talks«, in: *Afghanistan Analysts Network*, Juli 2009. Manchmal ist die Rede von Neo-Taleban, um die Unterschiede gegenüber den »alten« Taleban zu betonen. Ideologisch unterscheidet die »alten« und die »neuen« Taleban kaum etwas; sie folgen einer extrem konservativen, in einer dörflichen Kultur verwurzelten, die Sharia sehr eng auslegenden Version des Islam. Doch die Neo-Taleban nutzen unbefangene moderne Technologie und sind weit mehr als die Taleban der neunziger Jahre in die globale jihadistische Bewegung eingebettet. Vgl. Antonio Giustozzi, *Koran, Kalashnikov, and Laptop: The Neo-Taleban Insurgency in Afghanistan*, New York: Columbia University Press, 2008.

brachte die Situation im November 2008 wie folgt auf den Punkt: »Tatsache ist, wir befinden uns in Afghanistan im Krieg. Es ist kein *peacekeeping*. Es sind keine Stabilisierungsoperationen. Es ist keine humanitäre Hilfe. Es ist Krieg.«⁷ Für diesen Krieg fehlte den USA jedoch eine Strategie: »Wir haben keinen strategischen Plan. Wir hatten nie einen.«⁸ Vernichtender hätte dieser Rückblick eines namentlich nicht genannten hohen amerikanischen Offiziers auf die Afghanistanpolitik unter Präsident Bush kaum formuliert werden können.

Gegen Ende von Bushs Amtszeit war offenkundig, dass eine Stabilisierung Afghanistans ohne erfolgreiche Aufstandsbekämpfung in den pakistanischen Grenzgebieten scheitern würde. Aus Washingtoner Sicht ließ sich die Situation in Afghanistan nur verbessern, wenn die Regierung in Islamabad die Kontrolle über die Grenzgebiete erlangte und der Bevölkerung im ganzen Land bessere Chancen in der Wirtschaft und im Bildungsbereich verschaffte.⁹ Ein hoher Offizier fasste die Botschaft an den neugewählten Präsidenten so zusammen: »Man kann in Afghanistan nicht gewinnen, ohne zuerst Pakistan in Ordnung gebracht zu haben. Aber selbst wenn man Pakistan in Ordnung bringt, reicht dies nicht aus.«¹⁰

Unter Bush war es nicht gelungen, dieses Land »in Ordnung« zu bringen – insbesondere pakistanisches Militär und Geheimdienst zu bewegen, ihr Doppelspiel zu beenden, die Unterstützung militanter Extremisten einzustellen und entschieden gegen die von pakistanischem Territorium aus operierenden Taleban vorzugehen.¹¹ Das militante jihadistische Netzwerk hat in Pakistan seine Wurzeln, die auf den Kampf gegen die sowjetischen Besatzungstruppen in den achtziger Jahren zurückgehen. Damals zwangen die

7 Zitiert in: Catherine Dale, *War in Afghanistan. Strategy, Military Operations, and Issues for Congress*, Washington: Congressional Research Service, 23.1.2009, S. 11. Alle Übersetzungen durch den Autor.

8 Zitiert in: Karen DeYoung, »Afghan Conflict Will Be Reviewed«, in: *The Washington Post*, 13.1.2009.

9 Vgl. Dennis C. Blair, *Annual Threat Assessment of the Intelligence Community for the Senate Select Committee on Intelligence*, 12.2.2009, <<http://intelligence.senate.gov/090212/blair.pdf>> (Zugriff am 19.3.2010), S. 18.

10 »[Y]ou can't win in Afghanistan without first fixing Pakistan. But even if you fix Pakistan that won't be enough.« Zitiert in: David E. Sanger, »Revamping Pakistan Aid Expected in Report«, in: *The New York Times*, 7.12.2008.

11 Zur Pakistanpolitik unter Präsident Bush vgl. Peter Rudolf/Christian Wagner/Christian Fröhlich, *Die USA und Pakistan. Probleme einer Partnerschaft*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2008 (SWP-Studie 15/2008).

Mudschahedin mit amerikanischer und saudischer Unterstützung die Sowjetunion in die Knie.¹² Als nach dem sowjetischen Rückzug im Jahr 1989 Afghanistan im Bürgerkrieg versank, nutzten Militär und Geheimdienst Pakistans die Taliban als Instrument, den Bürgerkrieg zu beenden und die Entwicklungen im Nachbarland entscheidend zu beeinflussen. Auch bei der Gründung anderer extremistischer, mit terroristischen Methoden operierender Gruppen hatte Islamabad nach amerikanischer Einschätzung die Hand im Spiel; hier sind vor allem Organisationen in Kaschmir zu nennen, deren man sich im Machtkonflikt mit Indien bedient. Der mehr als sechs Jahrzehnte währende Konflikt mit Indien ist die Obsession des pakistanischen Sicherheitsestablishments, das auch Afghanistan durch die Brille dieses Konflikts wahrnimmt. Ein möglicherweise feindliches, unter indischem Einfluss stehendes Afghanistan – das gilt als nicht hinnehmbare Bedrohung.

In der Endphase der Bush-Administration führten die verschlechterte Lage in Afghanistan – Geheimdienste warnten vor einer »Abwärtsspirale« – und die Einsicht, dass ein umfassender strategischer Rahmen fehlte, zu einer Überprüfung der bisherigen Politik in Washington.¹³ Unter Präsident Obama wurde die Neuformulierung der Politik gegenüber der Krisenregion Afghanistan und Pakistan vorangetrieben. Die neue Regierung in Washington wollte noch vor dem NATO-Gipfeltreffen im April 2009 den Verbündeten entschlossenen Führungswillen zeigen.

Bei der von Barack Obama am 27. März 2009 bekanntgegebenen neuen Strategie für Afghanistan und Pakistan (»AfPak«) handelt es sich um einen breiten, flexiblen strategischen Rahmen.¹⁴ Für eine Einstufung

12 Hierzu und im Folgenden vgl. Bruce Riedel, »Pakistan and Terror. The Eye of the Storm«, in: *Annals*, 618 (Juli 2008) 1, S. 31–45.

13 Siehe Ann Scott Tyson, »Petraeus Mounts Strategy Review«, in: *The Washington Post*, 16.10.2008, S. A12; Gordon Lubold, »Military Sees Window to Adjust Afghanistan Plan«, in: *The Christian Science Monitor*, 1.10.2008; Mark Mazzetti/Eric Schmitt, »U.S. Study Is Said to Warn of Crisis in Afghanistan«, in: *The New York Times*, 9.10.2008.

14 Die zentralen Aussagen und Erläuterungen zum strategischen Rahmen finden sich in: *White Paper of the Interagency Policy Group's Report on U.S. Policy toward Afghanistan and Pakistan*, März 2009, <http://www.whitehouse.gov/assets/documents/Afghanistan-Pakistan_White_Paper.pdf> (Zugriff am 19.3.2010); Barack Obama, *Remarks by the President on a New Strategy for Afghanistan and Pakistan*, 27.3.2009, <http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-by-the-President-on-a-New-Strategy-for-Afghanistan-and-Pakistan/> (Zugriff am 19.3.2010).

als klare Strategie mangelte es zum Zeitpunkt der Bekanntgabe allerdings an einigen Elementen: Es gab keine definierten Kriterien, an denen Fortschritt und Erfolg gemessen werden konnten; es fehlten Planungen für den Einsatz der Truppen, die Verstärkung der zivilen Komponente der Stabilisierungsmaßnahmen und den Ausbau der afghanischen Sicherheitskräfte; ebenso wenig existierte eine längerfristige Budgetplanung. Auch ließ sich keine Unterscheidung zwischen kurzfristigen, mittelfristigen und langfristigen Zielen erkennen.¹⁵ Einige dieser Defizite behob die Regierung Obama im Laufes des Jahres 2009, als sie den bisherigen Kurs und einige seiner Prämissen überprüfte, ihn im Kern jedoch bestätigte.¹⁶

In der Afghanistanpolitik geht es um Entscheidungen unter Bedingungen der Unsicherheit. Präsident Barack Obama ist sich dessen bewusst und sprach es auch deutlich aus: Gewissheit über die Ergebnisse einer Strategie gibt es nicht, lediglich Erfolgswahrscheinlichkeiten.¹⁷ Im Kontrast zu anderen Präsi-

15 Vgl. Anthony A. Cordesman, *U.S. Strategy for Afghanistan. Achieving Peace and Stability in the Graveyard of Empires. Statement before the House Committee on Foreign Affairs, Subcommittee on the Middle East and South Asia*, Washington, D.C., 2.4.2009, <<http://foreignaffairs.house.gov/111/cor040209.pdf>> (Zugriff am 19.3.2010); Lawrence Korb et al., *Sustainable Security in Afghanistan. Crafting an Effective and Responsible Strategy for the Forgotten Front*, Washington, D.C.: Center for American Progress, März 2009. Zu ersten Einschätzungen vgl. unter anderem Melanie Hanif, *Die regionale Dimension des Afghanistankonfliktes in Obamas »AfPak-Strategien: Lessons Learned?*, Hamburg: German Institute of Global and Area Studies (GIGA), 2009 (GIGA Focus Nr. 7); Peter Rudolf, *Das »neue« Amerika. Außenpolitik unter Barack Obama*, Berlin: Suhrkamp, 2010, S. 128–157; Thomas Horlohe, »Die neue US-Strategie für Afghanistan und Pakistan«, in: *Sicherheit und Frieden*, 27 (2009) 4, S. 251–259.

16 Zu den Ergebnissen der Strategieüberprüfung siehe Barack Obama, *Remarks by the President in Address to the Nation on the Way Forward in Afghanistan and Pakistan*, 1.12.2009, <<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-address-nation-way-forward-afghanistan-and-pakistan>> (Zugriff am 19.3.2010); *Press Briefing by Senior Administration Officials on the President's West Point Speech*, 1.12.2009, <<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/press-briefing-senior-administration-officials-presidents-west-point-speech>> (Zugriff am 19.3.2010). Zur Einschätzung vgl. Kenneth Katzman, *Afghanistan: Post-Taliban Governance, Security, and U.S. Policy*, Washington, D.C.: Congressional Research Service, 2.12.2009, S. 32f.

17 Barack Obama fasste das Entscheidungsproblem prägnant so zusammen: »Because these are tough questions, you are always dealing to some degree with probabilities. You're never 100 percent certain that the course of action you're choosing is going to work. What you can have confidence in is that the probability of it working is higher than the other

ten, vor allem seinem Amtsvorgänger, nahm sich Obama im Sommer und Herbst 2009 viel Zeit bei der Entscheidung über die Truppenaufstockung, die am Ende als die »beste der schlechten Optionen« erschien: Ein Truppenrückzug galt als zu riskant, die Aufrechterhaltung der bisherigen Truppenstärke bot keine Aussicht, den unbefriedigenden Status quo auf eine Abzugsperspektive hin zu öffnen.¹⁸ Die Botschaft, die die Obama-Regierung vermitteln wollte, hieß: Die strategischen Prämissen der bisherigen Politik werden grundlegend hinterfragt. Doch aus politischen Gründen waren dem Ergebnis der Strategieüberprüfung von vornherein enge Grenzen gesetzt. Obama hatte bereits im Wahljahr 2008 rhetorisch eine entscheidende Weiche gestellt, als er im Gegensatz zu Bush nicht den Irak, sondern Afghanistan und Pakistan als zentrales Schlachtfeld im Kampf gegen den Terrorismus identifizierte und die »sicheren Häfen« für Terroristen in diesen Ländern zur »für sich genommen wichtigsten Bedrohung der amerikanischen Bevölkerung« erhob.¹⁹ Und im August 2009 sprach er vom »notwendigen« Krieg (*war of necessity*).²⁰ Damit hob er den Krieg in Afghanistan vom unnötigerweise begonnenen Krieg Bushs im Irak ab. Doch die wenigsten Kriege der USA waren »notwendig« in dem Sinne, dass lebenswichtige Interessen auf dem Spiel standen und nur durch Krieg gesichert werden konnten. Die Unterscheidung zwischen »notwendigen« und »selbstgewählten« Kriegen, die Obama von Richard Haass,

options available to you. But that still leaves some uncertainty, which I think can be stressful, and that's part of the reason why it's so important to be willing to constantly reevaluate decisions based on new information.« Zitiert in: Joel Achenbach, »In His Slow Decision-making, Obama Goes with Head, Not Gut«, in: *The Washington Post*, 25.11.2009.

18 Bruce Riedel, »President Obama's Afghan Gamble«, in: *Yale Global Online*, 3.12.2009 (»best of the bad options Americans have«). Riedel hatte die erste Überprüfung der Strategie koordiniert. Zu den Überlegungen innerhalb der Administration vgl. auch Eugene Robinson, »War and Peace«, in: *The Washington Post*, 11.12.2009.

19 »The safe havens for terrorists that have been established there represent the single most important threat against the American people.« Zitiert in: Yochi J. Dreazen, »New Strategy Drives Obama Picks«, in: *The Wall Street Journal*, 2.12.2008.

20 »The insurgency in Afghanistan didn't just happen overnight and we won't defeat it overnight. This will not be quick, nor easy. But we must never forget: This is not a war of choice. This is a war of necessity.« Barack Obama, *Remarks by the President at the Veterans of Foreign Wars Convention*, Phoenix, AZ, 17.8.2009, <http://www.whitehouse.gov/the_press_office/remarks-by-the-president-at-the-veterans-of-foreign-wars-convention/> (Zugriff am 19.3.2010).

dem Präsidenten des Council on Foreign Relations, übernommen hatte, mochte ihm zwar helfen, sich der scheinbaren moralischen Alternativlosigkeit seines Handelns zu vergewissern und sich der Erosion der Unterstützung für den Krieg im kriegsmüden demokratischen Teil der amerikanischen Öffentlichkeit entgegenzustemmen.²¹

Doch politisch band er sich damit: Es war schier undenkbar, der militärischen Führung, zumal dem von ihm ernannten Kommandeur Stanley A. McChrystal, die geforderten Ressourcen in einem »notwendigen Krieg« zu verweigern und das strategische Konzept des Befehlshabers abzulehnen. Ein solcher Schritt hätte Obama der Dauerkritik der Republikaner ausgesetzt, in Sicherheitsfragen Schwäche zu zeigen. Zudem war absehbar, dass er sich bei der Bewilligung der Haushaltsmittel für die Afghanistanpolitik mehr und mehr auf die Republikaner würde stützen müssen.²² Und deren Wortführer hatten sich früh die Forderungen des amerikanischen Kommandeurs in Afghanistan nach mehr Truppen zu eigen gemacht: »Keine Halbheiten«, hieß es aus ihren Reihen.²³

Gegenüber kriegskritischen Demokraten musste Obama dagegen deutlich machen, dass er nicht den Weg einer immer weiteren Eskalation beschreiten werde. Die Aufstockung der Truppen begründete er mit einer beschleunigten Afghanistanisierung, die den Boden für eine Verminderung des amerikanischen Engagements bereiten werde.²⁴ Der genannte Termin für die beginnende Truppenreduzierung – nach dem

21 Vgl. Richard N. Haass, »In Afghanistan, the Choice Is Ours«, in: *The New York Times*, 21.8.2009; Robert Kagan, »The President and the »Necessary War« Myth«, in: *The Washington Post*, 23.8.2009.

22 Das Ausgabengesetz mit seinen Bestimmungen über die Mittel für Irak und Afghanistan traf im Repräsentantenhaus Mitte Mai 2009 auf 51 Gegenstimmen unter den Demokraten; von den Republikanern votierten nur neun dagegen. Vgl. Perry Bacon, »House Passes War Funds as 51 Democrats Dissent«, in: *The Washington Post*, 15.5.2009.

23 Vgl. Scott Wilson, »On War, Obama Could Turn to GOP«, in: *The Washington Post*, 1.10.2009; vgl. auch Lindsey Graham/ Joseph I. Lieberman/John McCain, »Only Decisive Force Can Prevail in Afghanistan«, in: *The Wall Street Journal*, 13.9.2009.

24 Obamas Afghanistanpolitik spaltet seine Anhängerschaft: Die Wähler der Demokraten lehnten die Truppenverstärkung mehrheitlich ab, während zwei Drittel der republikanischen Wähler sie billigten. Insgesamt gab es im Dezember 2009 nur eine hauchdünne Mehrheit in der amerikanischen Öffentlichkeit für die Entsendung weiterer Truppen. Vgl. Adam Nagourney/Dalia Sussman, »Poll Finds Slim Majority Back More Troops in Afghan War«, in: *The New York Times*, 10.12.2009.

1. Juli 2011 und damit rechtzeitig vor dem Präsidentschaftswahljahr 2012 – sollte die Botschaft an Öffentlichkeit und Kongress unterstreichen, dass es nicht zur vielfach befürchteten endlosen Verwicklung kommen werde. Zugleich signalisierte der Präsident damit der afghanischen Regierung, dass sie nicht auf Dauer mit den USA rechnen könne, sondern ihre eigenen Anstrengungen erhöhen müsse. Schließlich musste Obama den Verbündeten und Pakistan, aber auch den Taleban Entschlossenheit zum Sieg demonstrieren. Doch diese stellte er gleich wieder in Frage, als er dem amerikanischen Militär bedeutete, die Überprüfung der Strategie im Dezember 2010 werde keine weitere Truppenaufstockung nach sich ziehen.²⁵ Die Strategie, deren deklaratorische Komponente auch der Kommunikation dient, ist nicht frei von Zweideutigkeiten und Zielkonflikten.²⁶ Entsprechend offen ist sie für unterschiedliche Interpretationen.

²⁵ Vgl. Peter Baker, »How Obama Came to Plan for ›Surge‹ in Afghanistan«, in: *The New York Times*, 6.12.2009.

²⁶ Verteidigungsminister Gates hat das Dilemma, in dem Washington steckt, treffend zusammengefasst: »[H]ow do we signal resolve, and at the same time signal to the Afghans, as well as the American people, that this is not an open-ended commitment?« Zitiert in: Elisabeth Bumiller/Mark Landler, »Gates Says Afghan Plan Will Mix Various Proposals«, in: *The New York Times*, 13.11.2009. Vgl. auch David E. Sanger, »U.S. Strategy on Afghanistan Will Contain Many Messages«, in: *The New York Times*, 25.11.2009; Mark Mazzetti, »No Firm Plans for a U.S. Exit in Afghanistan«, in: *The New York Times*, 7.12.2009.

Bedrohungswahrnehmung und Ziele

Die US-Politik fußt auf der Annahme, al-Qaida erhielte erneut ein Rückzugsgebiet in Afghanistan, kämen die Taliban an die Macht. Nach amerikanischen Geheimdienstangaben sind etwa 100 Angehörige von al-Qaida in Afghanistan verblieben; ihre Zahl in den pakistanischen Grenzgebieten wird auf rund 300 geschätzt.²⁷ Zwei Gründe sind in Washington für die Vermutung zu hören, al-Qaida könne sich erneut in Afghanistan festsetzen: Erstens habe Talibanführer Mulla Omar nicht mit Osama bin Laden gebrochen; vielmehr werde der Kampf der Taliban mittlerweile als Teil eines weltweiten *jihad* propagiert. Zweitens habe Omar 2001 in einer Zeit zu bin Laden gehalten, als das Überleben der Talibanherrschaft auf dem Spiel stand; umso weniger werde er sich jetzt von al-Qaida lossagen.

Nahm Washington Pakistan zunächst vor allem mit Blick auf den Krieg in Afghanistan und seine erfolgreiche Beendigung wahr, so modifizierte die Sicherheitsbürokratie im Frühjahr 2009 diese Sicht: Aufgrund der zunehmenden Gewalt und der wachsenden Sorge um eine Talibanisierung des Landes rückte Pakistan nun als eigenständiges Problem in den Vordergrund der amerikanischen Bedrohungswahrnehmung.²⁸ Ein Sieg der afghanischen Taliban, so die Befürchtung, werde die Fähigkeit der pakistanischen Taliban verbessern, das säkulare Regime in Islamabad zu unterminieren. Denn bei den Taliban handelt es sich im Wesentlichen um eine Aufstandsbewegung, die ihre Kämpfer aus den Reihen der rund 40 Millionen Paschtunen auf beiden Seiten der afghanisch-pakistanischen Grenze rekrutiert.²⁹ Schon jetzt sehe sich Islamabad einer existentiellen Bedrohung durch extremistische islamistische Gruppen wie al-Qaida und Lashkar-e-Tayyiba ausgesetzt, ja, der pakistanische Staat könne in die Hände von Jihadisten gelangen und das wäre für die USA die größte Bedrohung seit

²⁷ Vgl. Joshua Partlow, »In Afghanistan, Taliban Surpasses al-Qaeda«, in: *The Washington Post*, 11.11.2009.

²⁸ Vgl. Mark Landler/Elisabeth Bumiller, »Now, U.S. Sees Pakistan as a Cause Distinct from Afghanistan«, in: *The New York Times*, 1.5.2009.

²⁹ So Bruce Riedel, »Afghanistan: What Is at Stake?«, in: *Real Clear World*, 1.5.2009, <http://www.realclearworld.com/articles/2009/05/afghanistan_what_is_at_stake.html> (Zugriff am 19.3.2010).

dem Ende des Kalten Krieges – so Bruce Riedel, der als externer Experte die Ausarbeitung der AfPak-Strategie koordinierte.³⁰ General David H. Petraeus, Kommandeur des für die Region zuständigen *U.S. Central Command*, formulierte die Bedrohung so: »Die Destabilisierung des Atomwaffenstaates Pakistan würde eine enorme Herausforderung für die USA, ihre Verbündeten und unsere Interessen darstellen. Der Zusammenbruch des pakistanischen Staates würde transnationalen terroristischen Gruppen und anderen extremistischen Organisationen eine Möglichkeit eröffnen, Atomwaffen und eine sichere Zufluchtsstätte zu erlangen, von der aus sie Angriffe planen und ausführen könnten.«³¹

Als Ergebnis der Strategieüberprüfung im Herbst 2009 ist mittlerweile die Rede von der einzigartigen Bedeutung Afghanistans und Pakistans als »Epizentrum« des gewalttätigen islamistischen Extremismus.³² Diese Region zeichne sich durch die Verbindung von den gefährlichsten Terroristen und der gefährlichsten Technologie (nämlich nuklearer Waffen) aus.³³ Ein Sieg der Extremisten dort, so diese neue Variante der Dominotheorie, hätte Auswirkungen weit über diese beiden Länder hinaus. Ein Sieg über die Supermacht USA würde al-Qaida ideologisch und propagandistisch stärken und der Bewegung neuen Zulauf verschaffen. Deshalb seien, wie Verteidigungsminister Gates gegenüber dem Kongress erklärte, Erfolg oder Scheitern der USA in dieser entscheidenden Region von zentraler Bedeutung für Amerika und die Welt.³⁴ »Es ist wahr,

³⁰ Bruce Riedel, »Armageddon in Islamabad«, in: *The National Interest Online*, 107 (Juli/August 2009), <<http://www.nationalinterest.org/CurrentIssue.aspx>> (Zugriff am 11.5.2010).

³¹ David H. Petraeus, *Statement before the Senate Armed Services Committee on the Afghanistan-Pakistan Strategic Review and the Posture of U.S. Central Command*, Washington, D.C., 1.4.2009, <<http://armed-services.senate.gov/statemnt/2009/April/Petraeus%2004-01-09.pdf>> (Zugriff am 19.3.2010), S. 7.

³² Obama, *Remarks by the President in Address to the Nation* [wie Fn. 16].

³³ *Statement of Admiral Michael G. Mullen, Chairman of the Joint Chiefs of Staff*, Senate Armed Services Committee, 2.12.2009, <<http://foreign.senate.gov/testimony/2009/MullenTestimony091203a.pdf>> (Zugriff am 19.3.2010).

³⁴ *Statement of Secretary of Defense Robert Gates*, Senate Armed Services Committee, 2.12.2009, <<http://www.defense.gov/>

dass al-Qaida und ihre Anhänger Angriffe von einer Vielzahl von Orten planen und ausführen können – von München, London oder Denver aus. Was das Grenzgebiet zwischen Afghanistan und Pakistan im Vergleich mit anderen Orten – darunter Somalia, Jemen und andere mögliche sichere Zufluchten – so einzigartig macht, ist die Tatsache, dass dieser Teil der Welt das Epizentrum des extremistischen Jihadismus darstellt: der historische Ort, an dem einheimische und ausländische Muslime eine Supermacht besiegten und, aus ihrer Sicht, deren Zusammenbruch zu Hause verursachten. Entsteht der Anschein, dass sie die einzig verbliebene Supermacht an demselben Ort besiegen, hätte dies ernste Konsequenzen für die Vereinigten Staaten und die Welt.«

Diese ausgedehnte Bedrohungsperspektive steht in einem auffälligen Kontrast zu dem eher eng definierten Kernziel (*core goal*) der AfPak-Strategie, wie es im Frühjahr 2009 formuliert und im Rahmen der Strategieüberprüfung im Herbst 2009 bestätigt wurde: nämlich al-Qaida in Pakistan und Afghanistan zu besiegen und ihre Rückkehr in diese Länder zu verhindern.³⁵ Diese auf den ersten Blick eingeschränkte Ausrichtung der amerikanischen Ziele reflektierte das politische Interesse des neuen Präsidenten und die vorherrschende Stimmung in der Öffentlichkeit.³⁶ Barack

speeches/speech.aspx?speechid=1403> (Zugriff am 19.3.2010).

35 Wörtlich: »to disrupt, dismantle and defeat al Qaeda in Pakistan and Afghanistan, and to prevent their return to either country in the future«. Obama, *Remarks by the President on a New Strategy for Afghanistan and Pakistan* [wie Fn. 14].

36 Was die Ziele des Krieges in Afghanistan angeht, meinten 54% der Amerikaner im Februar 2009, dass die Fähigkeit terroristischer Gruppen, Ziele in den USA anzugreifen, geschwächt werden müsse. Die Zahl der Amerikaner, welche die Entsendung von Truppen nach Afghanistan für falsch hielten, war im März 2009 auf 42% gestiegen: Gerade unter Demokraten gab es große Skepsis gegenüber einer verstärkten militärischen Präsenz. Als Präsident Obama ins Weiße Haus einzog, wünschte fast die Hälfte der demokratischen Wähler eine verringerte Truppenpräsenz in Afghanistan. Vgl. Pew Research Center, *Strong Confidence in Obama – Country Seen as Less Politically Divided*, 15.1.2009, <<http://people-press.org/report/483/>> (Zugriff am 19.3.2010); Lymari Morales, *Americans See Afghanistan War as Still Worth Fighting*, 19.2.2009, <<http://www.gallup.com/poll/115270/americans-afghanistan-war-worth-fighting.aspx>> (Zugriff am 19.3.2010); Frank Newport, *Strong Bipartisan Support for Obama's Move on Afghanistan*, 23.2.2009, <<http://www.gallup.com/poll/116047/strong-bipartisan-support-obama-move-afghanistan.aspx>> (Zugriff am 19.3.2010); Jeffrey M. Jones, *In U.S., More Optimism about Iraq, Less about Afghanistan*, 18.3.2009, <<http://www.gallup.com/poll/116920/optimism-iraq-less-afghanistan.aspx>> (Zugriff am 19.3.2010).

Obama sprach kurz nach seinem Amtsantritt von »klaren Minimalzielen«, es gehe vor allem darum, sicherzustellen, dass Afghanistan nicht zum »sicheren Hafen« für al-Qaida werde. Eine »klare Strategie« war aus seiner Sicht Voraussetzung einer »klaren Ausstiegsstrategie«: »Und mein Ziel ist es, die US-Truppen so schnell wie möglich nach Hause zu holen, ohne eine Situation zu hinterlassen, die terroristische Angriffe gegen die USA erlaubt.«³⁷ Der afghanische Staat soll in die Lage versetzt werden, die Sicherheitsprobleme allein zu bewältigen; dann, so die Erwartung, eröffne sich für die USA die Möglichkeit des Truppenabzugs.³⁸

Um dieses Kernziel zu erreichen, wird eine Reihe weiterer erklärter Ziele (*objectives*) angestrebt: erstens die Ausschaltung der Fähigkeit der Terrornetzwerke in beiden Ländern, transnational terroristische Angriffe durchzuführen; zweitens die Förderung einer »fähigeren, rechenschaftspflichtigen und effektiven Regierung« in Afghanistan (»more capable, accountable, and effective government«), die imstande ist, mit begrenzter internationaler Unterstützung zu funktionieren; drittens der Aufbau und die Ausbildung von Sicherheitskräften, die in der Lage sind, eigenständig Aufstände und Terrorismus zu bekämpfen; viertens die Unterstützung einer stabilen verfassungsmäßigen zivilen Regierung sowie einer gut funktionierenden Wirtschaft in Pakistan; fünftens schließlich die Einbeziehung der internationalen Gemeinschaft bei der Umsetzung dieser Ziele, weshalb eine »Kontaktgruppe« für Afghanistan und Pakistan geschaffen werden soll. Ihr sollen NATO- und andere Partnerländer, Staaten des Persischen Golfs und Zentralasiens, Russland, China und Indien angehören. Regionalexperten hatten eine solche Kontaktgruppe vorgeschlagen, um die beteiligten und interessierten externen Akteure in eine diplomatische Strategie

37 »And my goal is to get U.S. troops home as quickly as possible without leaving a situation that allows for potential terrorist attacks against the United States.« Interview mit Jim Lehrer, in: *PBS Newshour*, 27.2.2009, <http://www.pbs.org/newshour/bb/politics/jan-june09/obamainterview_02-27.html> (Zugriff am 19.3.2010). Dort sind auch die anderen Zitate zu finden: »clear, minimal goals«, »clear strategy«, »clear exit strategy«.

38 Vgl. Bruce Riedel/Richard Holbrooke/Michèle Flournoy, *Press Briefing on the New Strategy for Afghanistan and Pakistan*, Washington, D.C.: The White House, 27.3.2009, <http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Press-Briefing-by-Bruce-Riedel-Ambassador-Richard-Holbrooke-and-Michelle-Flournoy-on-the-New-Strategy-for-Afghanistan-and-Pakistan/> (Zugriff am 19.3.2010).

einzubinden und die regionale Dimension des Konflikts zu bearbeiten.³⁹ Die Obama-Regierung nahm die Idee zwar auf, setzte sie aber nicht um, ja, konnte sie wohl nicht umsetzen und sprach auch bald nicht mehr davon.⁴⁰ Pakistan legte offenbar keinen Wert darauf, mit Indien in einem Forum zusammenzusetzen, in dem es nur um Afghanistan ging, nicht aber auch um Kaschmir.⁴¹ Eine Vermittlerrolle der USA oder einer internationalen Organisation im Kaschmirkonflikt ist jedoch für Indien nicht akzeptabel. Er wurde aufgrund der indischen Kritik daher auch nicht in das formelle Mandat des Sonderbeauftragten für Afghanistan und Pakistan, Richard Holbrooke, aufgenommen. Allerdings spielten die USA eine indirekte Rolle bei der Konfliktbeilegung.⁴² Sie wirkten auf Pakistan ein, die bilateralen Verhandlungen voranzubringen, die seit 2004 von Pakistan und Indien geführt worden waren, aber nach den terroristischen Angriffen in Mumbai im November 2008 ins Stocken gerieten. Im Februar 2010 nahmen beide Staaten auf Drängen der USA die Gespräche auf hochrangiger Ebene wieder auf.

39 Hierzu und zum Vorausgehenden vgl. Barnett R. Rubin/Ahmed Rashid, »From Great Game to Grand Bargain. Ending Chaos in Afghanistan and Pakistan«, in: *Foreign Affairs*, 87 (November/Dezember 2008) 6, S. 30–44.

40 Die Gruppe der »Special Representatives for Afghanistan and Pakistan« hat ein anderes Format und einen anderen Auftrag. In ihr koordinieren 26 Staaten und Organisationen die Unterstützungsmaßnahmen für beide Länder. Russland ist in der vor allem aus Verbündeten der USA bestehenden Gruppe vertreten, Iran und Indien sind es nicht.

41 Vgl. Simbal Khan, »Stabilization of Afghanistan: U.S.-NATO Regional Strategy and the Role of the SCO«, in: *The China and Eurasia Forum Quarterly*, 7 (2009) 3, S. 11–15 (13).

42 Vgl. C. Raja Mohan, »How Obama Can Get South Asia Right«, in: *The Washington Quarterly*, 32 (2009) 2, S. 173–189; Emily Wax, »Hopes for India-Pakistan Peace Talks Are Modest«, in: *The Washington Post*, 24.2.2010.

Counterinsurgency als konzeptioneller Rahmen

Im Unterschied zu Präsident Bush spricht Obama nie davon, dass es Ziel der USA sei, in Afghanistan eine »blühende Demokratie« (*flourishing democracy*) aufzubauen.⁴³ Die amerikanische Afghanistandebatte ist geprägt von strategischen Erwägungen über die Sicherheitsbedrohungen, die von der Region für die USA ausgehen. Die Frage nach der moralischen Verpflichtung gegenüber der afghanischen Bevölkerung und den Bedingungen für einen »gerechten« Rückzug wird daher selten gestellt.⁴⁴ Obamas nüchterne Rhetorik verdeckt dabei nur allzu leicht die weitreichenden Konsequenzen des von ihm zu Beginn seiner Amtszeit eingeschlagenen Kurses.⁴⁵ Im Kern handelt es sich um eine »integrierte zivil-militärische Aufstandsbekämpfungsstrategie« (*integrated civilian-military counterinsurgency strategy*) mit den drei Elementen Sicherheit der Bevölkerung, gute Regierung und Verwaltung sowie wirtschaftliche Entwicklung.

Ursprung und Logik des Counterinsurgency-Ansatzes

Konzeptionell ist dieser Ansatz nicht neu. Verteidigungsminister Gates hatte schon Ende 2007 noch unter Präsident Bush eine »integrierte Strategie« ent-

worfen.⁴⁶ Aber erst die Obama-Regierung begann den Ansatz mit den notwendigen Ressourcen zu unterfüttern. *Clear, hold, and build* – so lautet schlagwortartig die klassische Trias der *counterinsurgency*-Doktrin. Sie wurde unter Federführung von General Petraeus im Jahre 2006 im *Counterinsurgency Field Manual*⁴⁷ formuliert, wobei auf Erfahrungen aus den fünfziger und sechziger Jahren in Malaya, Algerien und Vietnam zurückgegriffen wurde. Implementiert wurde sie bereits im Irak. Laut dieser Doktrin muss das Territorium von Aufständischen »befreit« und durch die Präsenz ausreichender Sicherheitskräfte gehalten werden. Nur so lässt sich diesem Ansatz zufolge ein Maß an Sicherheit schaffen, das den Aufbau administrativer, politischer, rechtlicher und wirtschaftlicher Strukturen ermöglicht.⁴⁸ In der Logik der *counterinsurgency*-Strategie kommt es entscheidend darauf an, die *hearts and minds*⁴⁹ der lokalen Bevölkerung zu gewin-

⁴⁶ Vgl. Astri Suhrke, »A Contradictory Mission? NATO from Stabilization to Combat in Afghanistan«, in: *International Peacekeeping*, 15 (2008) 2, S. 214–236 (227).

⁴⁷ Department of the Army, *Counterinsurgency Field Manual* No. 3-24, 15.12.2006. Zu den in die Kennedy-Jahre zurückreichenden Wurzeln der *counterinsurgency*-Doktrin vgl. Austin Long, *Doctrine of Eternal Recurrence. The U.S. Military and Counterinsurgency Doctrine, 1960–1970 and 2003–2006*, Santa Monica: RAND, 2008; zum Lernprozess im US-Militär vgl. David H. Ucko, *The New Counterinsurgency Era: Transforming the U.S. Military for Modern Wars*, Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2009.

⁴⁸ Mittlerweile sprechen amerikanische Militärs und die ISAF im Falle Afghanistans von *shape, clear, hold, and build*. Unter der »Formung« des Schlachtfeldes werden in einschlägigen Verlautbarungen eine Vielzahl vorbereitender Aktionen genannt. Sie können von Bemühungen um Unterstützung durch die Bevölkerung über nachrichtendienstliche Aufklärung und Analyse der Konfliktkonstellation in einer Region bis hin zu kleineren Militäroperationen reichen.

⁴⁹ Der Begriff *hearts and minds* wird gemeinhin auf Sir Richard Templer zurückgeführt, unter dessen Kommando die britische Armee gegen die kommunistische Aufstandsbewegung in Malaya kämpfte. Er vertrat 1952 die These, die Antwort auf die Aufstandsbewegung liege nicht in der Entsendung von mehr Truppen, sondern in den *hearts and minds* der Bevölkerung. Der Begriff ist jedoch älter; ein britischer Offizier benutzte ihn 1938 in einem Buch über die Nordwestgrenze Indiens (also der heutigen AfPak-Region). Letztlich geht die Wendung auf John Adams zurück, den zweiten amerikanischen Präsidenten, der über die amerikanische

⁴³ Vgl. die kontrastierende Zusammenstellung »Afghanistan Policy, Past and Present«, in: *The Washington Post*, 28.3.2009.

⁴⁴ Vor allem der Philosoph Michael Walzer, einer der profiliertesten Köpfe in der kriegsethischen Diskussion, hat diese Frage aufgeworfen. Seiner Auffassung nach bestehe eine moralische Pflicht gegenüber denjenigen Teilen der afghanischen Bevölkerung, deren Leben nach einem Rückzug der USA auf dem Spiel stünde, wenn die Taliban wieder an die Macht kämen: jene Demokraten, Lehrer, Frauenrechtlerinnen, die den Kern einer Zivilgesellschaft bilden. Die Sicherheit dieser vor allem städtischen Bevölkerung zu gewährleisten ist aus Walzers Sicht durchaus möglich, erfordere aber eine längerfristige Präsenz. Vgl. Michael Walzer, »Is Obama's War in Afghanistan Just?«, in: *Dissent*, 3.12.2009.

⁴⁵ Obamas AfPak-Strategie ist, wie ein Kommentator schrieb, nicht »George Bush lite«, sondern »George Bush very heavy«, gepaart mit der Bereitschaft zur regionalen Diplomatie. Morton Abramowitz, »The AfPak Bailout«, in: *The National Interest Online*, 13.4.2009, <<http://www.nationalinterest.org/Article.aspx?id=21246>> (Zugriff am 19.3.2010).

nen, ihr Vertrauen darauf, dass sich ihre politische und wirtschaftliche Situation verbessert, ihre Sicherheit gewährleistet wird und ein Erfolg der Aufstandsbekämpfung in ihrem ureigenen Interesse liegt.⁵⁰ Oft heißt es, die Erfolge bei der Stabilisierung des Irak seien der Umsetzung dieses Ansatzes zu verdanken. Nicht ganz zu Recht, wie Kritiker meinen. Doch hat *clear, hold, and build* in der amerikanischen Armee mittlerweile nahezu den Status eines Dogmas erlangt.⁵¹

Der auf die »Herzen und Köpfe« der Bevölkerung gerichtete *counterinsurgency*-Ansatz beruht auf folgenden Annahmen:⁵² Mit der Gewährleistung von Sicherheit und guter Regierungsführung werden Zustimmung und Loyalität der Bevölkerung gewonnen, die Unterstützung für die Aufständischen wird verringert. Das schwächt die Aufstandsbewegung direkt, weil die sicheren Zufluchtsräume und das Potential zur Rekrutierung neuer Kämpfer schwinden, und indirekt, weil die Bereitschaft der Bevölkerung wächst, mit der Regierung gegen die Aufständischen zusammenzuarbei-

Revolution schrieb, sie sei in den »minds and hearts of the people« entstanden. Im gegenwärtigen Denken der amerikanischen Militärs ist Folgendes darunter zu verstehen:

»Hearts« means persuading people that their best interests are served by COIN [counterinsurgency, P.R.] success. »Minds« means convincing them that the force can protect them and that resisting it is pointless. Note that neither concerns whether people like Soldiers and Marines. Calculated self-interest, not emotion, is what counts.« *Counterinsurgency Field Manual* [wie Fn. 47], Appendix A-5. Zum Begriff und seiner Verwendung vgl. Paul Dixon, »Hearts and Minds? British Counter-Insurgency from Malaya to Iraq«, in: *Journal of Strategic Studies*, 32 (Juni 2009) 3, S. 353–381.

50 Die Taliban haben auf die Neuausrichtung der amerikanischen Politik ihrerseits mit einer auf die »Herzen und Köpfe« der Bevölkerung orientierten Kampagne geantwortet: Sie stellen sich pointiert als islamisch-nationale Befreiungsbewegung dar, und Mulla Omar erließ im Frühjahr 2009 einen Verhaltenskodex, nach dem Selbstmordanschläge gegen Zivilisten, das Abbrennen von Schulen und das Abschneiden von Ohren, Zungen und Lippen untersagt sind. Vgl. Alissa J. Rubin, »Taliban Overhaul Image in Bid to Win Allies«, in: *The New York Times*, 21.1.2010.

51 Kritisch dazu vgl. Gian P. Gentile, »Think Again. Counterinsurgency«, in: *Foreign Policy*, 13.1.2009, <http://www.foreignpolicy.com/articles/2009/01/12/think_again_counterinsurgency> (Zugriff am 19.3.2010); ders., »A Strategy of Tactics: Population-centric COIN and the Army«, in: *Parameters*, (Herbst 2009), S. 5–17.

52 Diese wird klar herausgearbeitet von Michael Fitzsimmons, *Is Good Governance or Overcoming-Ethno-Religious Cleavages More Important to Counterinsurgent Success?*, Paper Submitted for Presentation at the Annual Meeting of the International Studies Association, Februar 2009.

ten. Sicherheit, gute Regierung, Entwicklung – das sind die gleichzeitig zu verwirklichenden Kernelemente des klassischen *counterinsurgency*-Ansatzes, wie er sich auch in der amerikanischen Afghanistanpolitik niederschlägt.⁵³

Zweifel und Zweideutigkeiten: Die Debatte innerhalb der Administration

Folgen und Kosten, die sich aus der Umsetzung der in den ersten Monaten des Jahres 2009 eingeleiteten Strategie ergaben, scheinen anfänglich nicht allen Akteuren innerhalb der Obama-Regierung bewusst gewesen zu sein.⁵⁴ Denn als der Ruf des Militärs nach massiver Truppenverstärkung über die von Obama bereits früh angekündigte Aufstockung um 21 000 Soldaten hinaus lauter erschallte, wuchs innerhalb der Administration die Skepsis am eingeschlagenen Kurs. Die Zweifel aus deren Reihen waren nach den von massivem Wahlbetrug überschatteten afghanischen Präsidentschaftswahlen vom August 2009 deutlich zu vernehmen – und diese Äußerungen waren nicht nur dem taktischen Kalkül geschuldet, der amerikanischen Öffentlichkeit zu demonstrieren, dass der Präsident die Entscheidung über die weitere Aufstockung der Truppen aufs Gründlichste bedenkt. Denn ohne eine von der afghanischen Bevölkerung weithin als legitim akzeptierte Regierung in Kabul fehlte es den USA an einem glaubwürdigen Partner und damit an einer elementaren Voraussetzung für eine erfolgsversprechende *counterinsurgency*-Strategie.

In dieser Situation war es offenbar vor allem Vizepräsident Joe Biden, der – wie bereits in den ersten Wochen der Präsidentschaft Obamas – für eine weniger ambitionierte Antiterrorstrategie eintrat, wie sie Kritiker des *counterinsurgency*-Ansatzes in der amerikanischen Debatte propagierten. Im Rahmen der von ihnen favorisierten *counterterrorism*-Strategie ginge es nicht darum, die Taliban zu jagen und »befreites«

53 Zu diesen drei Pfeilern – security, governance, development – siehe etwa *Statement of Ambassador Karl Eikenberry before the Senate Armed Services Committee*, 8.12.2009, <<http://armed-services.senate.gov/statemnt/2009/December/Eikenberry%2012-08-09.pdf>> (Zugriff am 19.3.2010). Generell dazu siehe D. Michael Shafer, *Deadly Paradigms. The Failure of U.S. Counterinsurgency Policy*, Princeton: Princeton University Press, 1988, S. 116ff.

54 Vgl. Rajiv Chandrasekaran, »Civilian, Military Officials at Odds Over Resources Needed for Afghan Mission«, in: *The Washington Post*, 8.10.2009.

Territorium zu halten. Stattdessen sollte man eher defensive Militäroperationen in strategisch wichtigen Gebieten durchführen; Aufbauhilfe käme vor allem stabilen Regionen zugute, in denen es bereits Erfolge gibt. Eine solche Politik, so argumentieren die Befürworter, zwänge die Gegner der Taleban, sich zusammenzuschließen.⁵⁵ Eine Truppenverstärkung dagegen drohe den afghanischen Nationalismus entflammen zu lassen; mehr fremde Einmischung in Staat und Gesellschaft nehme der afghanischen Regierung nur die Verantwortung ab und ermutige sie, unverantwortlich zu handeln. Dieser Einschätzung liegt die Annahme zugrunde, die Präsenz der westlichen Truppen sei einer der wichtigsten politischen Gründe für das Erstarken der Taleban.

Im Gegensatz zu Vizepräsident Biden waren Außenministerin Clinton und der Sonderbeauftragte Holbrooke Berichten zufolge entschiedene Befürworter des zu Beginn der Amtszeit Obamas eingeschlagenen Kurses. Verteidigungsminister Gates schien zwar die Hinwendung zu einer Antiterrorstrategie abzulehnen. Zugleich aber schien er zu bezweifeln, ob selbst mit den von General McChrystal gewünschten 40 000 zusätzlichen Soldaten der Schutz der Bevölkerung in den umkämpften Gebieten möglich sei.⁵⁶

Aufgrund dieser unterschiedlichen Perspektiven und der mit einer *counterinsurgency*-Doktrin verbundenen Probleme überrascht es nicht, dass die Ergebnisse der Strategieüberprüfung vom Herbst 2009 von einer gewissen Zweideutigkeit gekennzeichnet waren und unterschiedlich interpretiert wurden. Präsident Obama vermied in seiner Rede vom 1. Dezember

2009 in West Point das einschlägige *counterinsurgency*-Vokabular. Sicher nicht ohne Grund, denn *counterinsurgency* ist ein langfristiges Unternehmen, das den Aufbau eines funktionierenden Staates beinhaltet. Das lässt sich nur schwer mit einer Perspektive für die Verminderung des eigenen Engagements in Einklang bringen.⁵⁷ Die Truppenaufstockung stellte der Präsident aber als Einstieg in den Ausstieg dar: um die Initiative in Afghanistan zurückzugewinnen, die Taleban zurückzudrängen, den Aufbau der afghanischen Sicherheitskräfte voranzubringen und so die Voraussetzungen für eine Reduzierung der amerikanischen Truppen im Lande zu schaffen, die nach dem 1. Juli 2011 beginnen soll. Umfang und Geschwindigkeit von Truppenabbau und Übergabe der Verantwortung an die afghanischen Sicherheitskräfte blieben jedoch völlig vage und hängen von der Situation vor Ort ab, wie aus der Obama-Administration nachdrücklich betont wurde. Amerikanische Kampftruppen sollen nicht auf unbestimmte Zeit in Afghanistan bleiben – das ist der Kern der wolkig verpackten Botschaft Obamas. Aber das bedeutet keineswegs, dass er einen vollständigen Truppenrückzug in Aussicht stellen würde, schenkt man den Aussagen ungenannter Regierungsvertreter Glauben.⁵⁸ Verteidigungsminister Gates tat vor dem Kongress die als persönlich deklarierte Meinung kund, die USA müssten im Rahmen einer langfristigen Partnerschaft mit Afghanistan auch eine »gewisse militärische Präsenz« unterhalten – nicht in Form von Kampftruppen, sondern von Ausbildern und Beratern.⁵⁹

Vizepräsident Biden interpretierte das Ergebnis der Strategieüberprüfung als grundlegende Änderung des Ansatzes. Es handele sich um keine *counterinsurgency*-Strategie, worunter er jedoch die Besetzung des ganzen Landes zu verstehen schien. Auch führende, namentlich nicht genannte Mitarbeiter des Weißen Hauses versuchten den Eindruck zu erwecken, der strategische Ansatz habe sich geändert. Angeblich sollen laut der vom *National Security Council* (NSC) for-

⁵⁵ Vgl. Rory Stewart, »Obama and Afghanistan: The ›Good War‹ Isn't Worth Fighting«, in: *International Herald Tribune*, 24.11.2008; Rory Stewart, »How to Save Afghanistan«, in: *Time*, 17.7.2008; Gilles Dorransoro, *Focus and Exit. An Alternative Strategy for the Afghan War*, Washington: Carnegie Endowment for International Peace, Januar 2009.

⁵⁶ Für die Truppenverstärkung standen drei Optionen zur Debatte: 10 000 (nach anderen Angaben bis 15 000) Soldaten hauptsächlich zur Ausbildung der afghanischen Sicherheitskräfte, 40 000 zur Verstärkung der Truppen im Süden und Osten Afghanistans und 80 000 für die Aufstandsbekämpfung im ganzen Land. Nur die mittlere Option wurde ernsthaft diskutiert. Vgl. Rajiv Chandrasekaran/Karen DeYoung, »Changes Have Obama Rethinking War Strategy«, in: *The Washington Post*, 21.9.2009; Peter Spiegel, »Dubious Vote Drove U.S. to Revisit Strategy«, in: *The Wall Street Journal*, 24.9.2009; Peter Baker/Elisabeth Bumiller, »Advisers to Obama Divided on Size of Afghan Force«, in: *The New York Times*, 4.9.2009; dies., »Obama Is Considering Strategy Shift in Afghan War«, in: *The New York Times*, 23.9.2009; Yochi J. Dreazen, »Gates Doubts U.S.' Afghan Strategy«, in: *The Wall Street Journal*, 1.10.2009.

⁵⁷ Vgl. Rory Stewart, »Afghanistan: What Could Work«, in: *The New York Review of Books*, 14.1.2010.

⁵⁸ *Press Briefing by Senior Administration Officials on the President's West Point Speech*, 1.12.2009, <<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/press-briefing-senior-administration-officials-presidents-west-point-speech>> (Zugriff am 19.3.2010).

⁵⁹ Siehe die Bemerkungen von Gates in: U.S. Senate, Committee on Armed Services, *Hearing to Receive Testimony on Afghanistan*, 2.12.2009, <<http://armed-services.senate.gov/statement/2009/December/Gates%2012-02-09.pdf>> (Zugriff am 19.3.2010).

mulierten geheimen Strategischen Leitlinie die militärischen Operationen das notwendige Minimum leisten, um sicherzustellen, dass al-Qaida nicht wieder einen sicheren Zufluchtsort in Afghanistan findet und die Taliban nicht die Regierung stürzen. Der Schutz der afghanischen Bevölkerung vor den Aufständischen, der ressourcenaufwändige Kern von *counterinsurgency*, soll danach auf wichtige Städte im Süden und Osten des Landes beschränkt bleiben.⁶⁰

Aus Sicht des Pentagon änderte sich im Zuge der Strategieüberprüfung nichts an der *counterinsurgency*-Ausrichtung. Militärisch betrachtet war es ohnehin kein realistisches operatives Ziel, die Taliban zu vernichten und die Kontrolle über jeden Winkel Afghanistans zu erlangen. Zwar hatte das amerikanische Militär offenbar im März 2009 den Auftrag erhalten, die Taliban zu besiegen – so zumindest die Formulierung in dem vom Stab des NSC verfassten *Strategic Implementation Plan*, den General McChrystal umzusetzen hatte. Die Einsicht, dass die Vernichtung der Taliban nicht möglich ist und einen endlosen Krieg bedeuten würde, führte jedoch zu einer abgeschwächten Zielvorgabe, ablesbar an den Äußerungen von Verteidigungsminister Gates, als er Anfang Dezember 2009 die Strategie vor dem Kongress erläuterte. Weder Sieg noch fundamentale Schwächung lautet demnach das Ziel, sondern die Machtübernahme zu verhindern und Zeit zu gewinnen, bis die afghanische Regierung in der Lage ist, das Land aus eigener Kraft zu stabilisieren. Die Taliban sollen so weit geschwächt werden, dass die afghanischen Sicherheitskräfte es mit ihnen aufnehmen können.⁶¹ Die Ressourcen sollen dort konzentriert werden, wo die Bevölkerung am meisten bedroht ist. Den Taliban soll die Möglichkeit genommen werden, die bevölkerungsreichsten Gebiete und die Verbindungswege zu kontrollieren. Ferner geht es darum, außerhalb der gesicherten Gegenden die Taliban *auszuschalten* (*disrupt*, wobei die Bedeutung dieses Wortes von stören bis zerstören reicht). Die Fähigkeiten der afghanischen Regierung sollen selektiv (was immer das auch heißen mag) ausgebaut werden. Es

wird nicht angestrebt, das gesamte afghanische Territorium zu sichern.⁶²

Die konkreten Auswirkungen dieser verfeinerten Ziele dürften jedoch gering sein. Der Sieg über die Aufstandsbewegung war aus militärischer Sicht ohnehin »nur« als Gewährleistung eines Zustands verstanden worden, in dem die Aufständischen nicht länger die Lebensfähigkeit des afghanischen Staates gefährden.⁶³ Die regionale Schwerpunktbildung war zudem längst im Gange. Von militärischer Warte aus bleibt *counterinsurgency* die dringlichste Aufgabe, konzentriert auf die Regionen, in denen der Schutz der Bevölkerung vorrangig ist.⁶⁴ Gesicherte Gebiete sollen ausgedehnt und durch gesicherte Straßen miteinander verbunden werden, damit die Bevölkerung Bewegungsfreiheit erhält.⁶⁵ Bis Ende Sommer 2010 soll die vollständige Kontrolle über die Stadt Kandahar und die angrenzenden Gebiete erlangt werden; eine Region, die als das Kernland der Taliban gilt.

⁶⁰ Hierzu und im Folgenden vgl. Rajiv Chandrasekaran, »Civilian, Military Planners Have Different Views on New Approach to Afghanistan«, in: *The Washington Post*, 26.12.2009.

⁶¹ Die Formulierung lautet sehr unpräzise: »Degrading the Taliban to levels manageable by the Afghan National Security Forces«, in: *Statement of Secretary of Defense Robert Gates* [wie Fn. 34]; siehe auch *Statement of Admiral Michael G. Mullen, Chairman of the Joint Chiefs of Staff* [wie Fn. 33].

⁶² *Statement of Secretary of Defense Robert Gates* [wie Fn. 34].

⁶³ So hieß es in McChrystals Lageeinschätzung vom 30.8.2009: »Accomplishing this mission [ISAF's Mission, P.R.] requires defeating the insurgency, which this paper defines as a condition where the insurgency no longer threatens the viability of the state. GIRoA [Government of the Islamic Republic of Afghanistan, P.R.] must sufficiently control its territory to support regional stability and prevent its use for international terrorism.« Commander NATO International Security Assistance Force, Afghanistan, U.S. Forces Afghanistan, *Commander's Initial Assessment*, 30.8.2009, S. 2–2/2–3. Das Mission Statement der ISAF lautete: »ISAF, in support of GIRoA, conducts operations in Afghanistan to reduce the capability and will of the insurgency, support the growth in capacity and capability of the Afghan National Security Forces (ANSF), and facilitate improvements in governance and socio-economic development, in order to provide a secure environment for sustainable stability that is observable to the population.«, <<http://www.isaf.nato.int/en/our-mission/>> (Zugriff am 19.3.2010).

⁶⁴ Vgl. Rajiv Chandrasekaran/Greg Jaffe, »McChrystal's Afghanistan Plan Stays Mainly Intact«, in: *The Washington Post*, 7.12.2009; Anne E. Kornblut/Scott Wilson/Karen DeYoung, »Obama Pressed for Faster Surge«, in: *The Washington Post*, 6.12.2009.

⁶⁵ Siehe Yaroslav Trofimov, »Surge Focus Is Roads, Police«, in: *The Wall Street Journal*, 16.12.2009.

Ansätze und Instrumente

Mehr Soldaten und eine veränderte Einsatzform

Militärisch erfordert die Umsetzung der *counterinsurgency*-Doktrin mehr Truppen und eine veränderte Form ihres Einsatzes. Die zusätzlichen 17 000 Soldaten, deren Entsendung Barack Obama am 17. Februar 2009 ankündigte, sollten *counterinsurgency*-Operationen vor allem im Süden Afghanistans durchführen, um insbesondere auch den Drogenhandel zu bekämpfen und so eine wichtige Finanzierungsquelle der Taliban trocken zu legen.⁶⁶ Rechnet man die 4000 Ausbilder dazu, erhöhte sich unter Obama die amerikanische Truppenstärke in Afghanistan im Spätherbst 2009 auf 68 000. In amerikanischen Militärkreisen kursierte bereits im Frühjahr 2009 die Zahl 100 000: So viele Soldaten seien nötig, um nach Vertreibung der Taliban umkämpftes Territorium zu sichern.⁶⁷ Nahezu dieses Niveau wird erreicht sein, wenn die von Obama im Dezember 2009 bekanntgegebene Aufstockung um 30 000 Soldaten (*surge*) abgeschlossen ist. Das soll im Sommer 2010 der Fall sein.⁶⁸

66 Lange galt der Drogenhandel als wichtigste Geldquelle der Taliban. Doch die Aufstandsbewegung hat ihre Einkommenszuflüsse diversifiziert; mittlerweile sind Zuwendungen aus dem Ausland nach amerikanischen Erkenntnissen bedeutender als Einkünfte aus dem Drogengeschäft. Vgl. Craig Whitlock, »Diverse Sources Fund Insurgency In Afghanistan«, in: *The Washington Post*, 27.9.2009. Umfassend zur Drogenproblematik siehe Citha D. Maaß, *Afghanistans Drogenkarriere. Von der Kriegs- zur Drogenökonomie*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Januar 2010 (SWP-Studie 2/2010).

67 Vgl. Yochi J. Dreazen, »U.S. Weighs Putting 70,000 Troops in Afghanistan«, in: *The Wall Street Journal*, 1.4.2009; Bob Woodward, »Key in Afghanistan. Economy, Not Military«, in: *The Washington Post*, 1.7.2009.

68 Hinzu kommen private Kräfte im Dienst des Pentagon. Im September 2009 machten diese 62% von dessen Personal in Afghanistan aus. Im Zuge der Truppenaufstockung könnte sich laut Wissenschaftlichem Dienst des Kongresses die Zahl der Vertragsmitarbeiter um 26 000 auf 56 000 erhöhen. Damit wären zwischen 130 000 und 160 000 derartiger Kräfte in Afghanistan tätig, die beispielsweise logistische Aufgaben erfüllen, für die früher Soldaten zuständig waren. Siehe Walter Pincus, »Up to 56,000 More Contractors Likely for Afghanistan, Congressional Agency Says«, in: *The Washington Post*, 16.12.2009; Elisabeth Bumiller/Helene Cooper, »White House Aides Said to Chafe at Slow Pace of Afghan Surge«, in:

Damit erfüllte die Obama-Regierung zwar nicht General McChrystals sämtliche Wünsche, folgte in der Zielsetzung aber weitgehend seinen Vorstellungen. In seiner Lageeinschätzung vom August 2009 hatte er betont, dass es notwendig sei, innerhalb von 12 Monaten die Initiative wiederzugewinnen und das Momentum der Aufstandsbewegung zu brechen, die Fähigkeiten der afghanischen Sicherheitskräfte auszubauen und so die Voraussetzungen für eine endgültige Niederschlagung der Aufstandsbewegung zu schaffen.⁶⁹ Barack Obama formulierte das Ziel in seiner Rede in West Point so: »Wir müssen das Momentum der Taliban umkehren und ihnen die Fähigkeit verweigern, die Regierung zu stürzen.«⁷⁰ Politisch knüpft sich an die Truppenverstärkung die Hoffnung, das verstärkte militärische Engagement könne bis zum Sommer 2011 die Wahrnehmung der afghanischen Bevölkerung verändern, so dass sie nicht mehr einen Sieg der Taliban erwartet. Operativ geht es darum, die Zahl der sicheren Gebiete zu erhöhen und aus den vereinzelt sicheren Gegenden eine zusammenhängende sichere Zone zu schaffen.⁷¹

In Afghanistan steht mittlerweile die Sicherheit der Bevölkerung im Zentrum des *counterinsurgency*-Ansatzes. Sicherheit heißt dabei nicht nur Schutz vor den Repressalien der Taliban, sondern auch vor Angriffen der ISAF.⁷² Vor allem amerikanische Luftschläge, bei denen wiederholt viele Tote unter der Zivilbevölkerung zu beklagen waren, haben die USA

The New York Times, 8.1.2010.

69 *Commander's Initial Assessment* [wie Fn. 63].

70 »We must reverse the Taliban's momentum and deny it the ability to overthrow the government.«, in: Obama, *Remarks by the President in Address to the Nation* [wie Fn. 16].

71 Siehe die Ausführungen von General McChrystal vor dem Kongress, in: U.S. Senate Committee on Armed Services, *Hearing on Afghanistan*, 8.12.2009, <<http://armed-services.senate.gov/statemnt/2009/December/McChrystal%2012-08-09.pdf>> (Zugriff am 19.3.2010), S. 4.

72 Im Jahre 2008 starben 828 Zivilisten durch Aktionen ausländischer Truppen oder afghanischer Regierungstruppen, meist durch Luftangriffe oder nächtliche Kommandounternehmen in Dörfern. Insgesamt wurden 2008 laut einer Zusammenstellung der Vereinten Nationen in Afghanistan 2118 Zivilisten getötet, die höchste Zahl seit dem Sturz der Taliban. Vgl. Dexter Filkins, »Afghan Civilian Deaths Rose 40 Percent in 2008«, in: *The New York Times*, 18.2.2009.

in den Augen der afghanischen Bevölkerung in ein schlechtes Licht gerückt und die Legitimität des ISAF-Einsatzes beeinträchtigt. Die wachsende Zahl ziviler Opfer von Luftangriffen hing damit zusammen, dass das US-Militär immer mehr auf Luftunterstützung (*close air support*) zurückgriff, insbesondere zur Unterstützung leichtbewaffneter Kommandos von Spezialkräften. Zwischen 2004 und 2007 erhöhte sich die Zahl solcher Lufteinsätze um das 34-fache.⁷³ Luftangriffe in Afghanistan sind seit Juli 2009 in der Regel nur noch gestattet, wenn amerikanische oder verbündete Truppen in höchster Gefahr sind.⁷⁴ Der neue Ansatz blieb nicht ohne Wirkung: Im Juli und August 2009 starben 19 afghanische Zivilisten an den Folgen von ISAF-Einsätzen; im gleichen Zeitraum des Vorjahres waren es noch 151. Im Jahre 2009 sank nach VN-Angaben die Zahl der Zivilisten, die durch internationale Kräfte und die afghanischen Sicherheitskräfte getötet wurden, um 28 Prozent gegenüber 2008: auf 596 Personen.⁷⁵ Dies dürfte auf die Revision der Taktischen Direktive zurückzuführen sein. Mit dieser Neuausrichtung hat General McChrystal einen »kulturellen« Wandel in den Streitkräften eingeleitet. Von den Soldaten wird erwartet, größere Risiken für die eigene Sicherheit einzugehen, um zu vermeiden, dass durch exzessiven Gewalteininsatz die Bevölkerung entfremdet wird.⁷⁶

Die bevölkerungsorientierte Aufstandsbekämpfung hat noch eine zweite Konsequenz für den Einsatz des Militärs: nämlich restriktive Einsatzregeln für nächtliche Kommandounternehmen, bei denen Häuser

durchsucht werden (*night raids*).⁷⁷ Bei solchen Aktionen starben 98 Zivilisten im Laufe des Jahres 2009. Doch auch wenn es nicht zu Opfern unter der Bevölkerung kommt, ist das nächtliche Eindringen in ein Haus, verbunden mit dem Schrecken, dem Verlust einer geschützten Sphäre und insbesondere den damit einhergehenden Interaktionen zwischen Soldaten und afghanischen Frauen, ein dauernder Stein des Anstoßes unter der afghanischen Bevölkerung und alles andere als geeignet, ihre »Herzen und Köpfe« zu gewinnen. Auf Hausdurchsuchungen in der Nacht will General McChrystal nicht gänzlich verzichten; sie sollen aber nur noch vorgenommen werden, wenn sie als absolut notwendig erscheinen, und dann nur mit Beteiligung afghanischer Soldaten. Afghanische Frauen sollen nur noch von Frauen durchsucht werden.

Verstärkter Aufbau der afghanischen Sicherheitskräfte

Die klassische Trias der Aufstandsbekämpfung wurde von der Obama-Regierung erweitert: *clear, hold, build, and transfer*. Der *extended surge of 18 to 24 months*, wie Verteidigungsminister Gates die Truppenaufstockung bezeichnete, soll die Voraussetzungen dafür schaffen, dass immer mehr Stabilisierungsaufgaben an die afghanischen Sicherheitskräfte übergeben werden können. Die »Afghanisierung« ist in der Logik der *counterinsurgency*-Kriegsführung zwingend: Kriege dieser Art dauern meist lange, es sei denn die Regierung bricht früh zusammen. Der Gegner kann darauf hoffen, dass ausländische Truppen früher oder später abziehen, weil die Kosten wachsen und die innenpolitische Unterstützung sinkt. Einheimische Streitkräfte dagegen haben die Abzugsoption nicht; für sie steht im Falle einer Niederlage einiges auf dem Spiel.⁷⁸

Die Aufstockung der afghanischen Sicherheitskräfte war von Anfang an ein weiteres wichtiges Element der AfPak-Strategie. Ursprünglich sollte die afghani-

⁷³ Vgl. Jon Cohen/Jennifer Agiesta, »Poll of Afghans Shows Drop in Support for U.S. Mission«, in: *The Washington Post*, 10.2.2009; Lara M. Dadkhah, »Close Air Support and Civilian Casualties in Afghanistan«, in: *Small Wars Journal*, 2008, <<http://smallwarsjournal.com/blog/journal/docs-temp/160-dadkhah.pdf>> (Zugriff am 19.3.2010).

⁷⁴ Vgl. Dexter Filkins, »U.S. Tightens Airstrike Policy in Afghanistan«, in: *The New York Times*, 22.6.2009; Ann Scott Tyson, »Less Peril for Civilians, but More for Troops«, in: *The Washington Post*, 23.9.2009.

⁷⁵ Vgl. United Nations Assistance Mission in Afghanistan, *Afghanistan: Annual Report on Protection of Civilians in Armed Conflict*, 2009, Kabul, Januar 2010.

⁷⁶ »I cannot prescribe the appropriate use of force for every condition that a complex battlefield will produce, so I expect our force to internalize and operate in accordance with my intent. Following this intent requires a cultural shift within our forces ...« So General McChrystal in der revidierten Tactical Directive vom 2.7.2009, in Auszügen veröffentlicht auf der ISAF-Website, 6.7.2009, <http://www.nato.int/isaf/docu/official_texts/Tactical_Directive_090706.pdf> (Zugriff am 22.4.2010).

⁷⁷ Vgl. Lynne O'Donnell, »Troops in Afghanistan Face New Rule for »Night Raids««, *AFP*, 5.3.2010; zur Problematik, gestützt auf Untersuchungen in zwei Provinzen im Südosten Afghanistans, siehe Erica Gaston/Jonathan Horowitz/Susanne Schmeidl, *Strangers at the Door: Night Raids by International Forces Lose Hearts and Minds of Afghans*, A Case Study by the Open Society Institute and The Liaison Office, o.O., 23.2.2010.

⁷⁸ Vgl. Seth G. Jones, *Counterinsurgency in Afghanistan*, Santa Monica: RAND Corporation, 2008 (RAND Counterinsurgency Study, Bd. 4), S. 7–11.

sche Armee bis 2011 auf 134 000 Soldaten und die Polizei auf 82 000 Mann wachsen.⁷⁹ Das blieb auch nach der Strategieüberprüfung im Herbst 2009 zunächst das operative Ziel, obwohl General McChrystal forderte, die afghanischen Sicherheitskräfte müssten weit massiver ausgebaut werden, nämlich auf rund 400 000 Soldaten und Polizisten.⁸⁰ Im Januar 2010 setzte das Pentagon das Ziel von 171 600 afghanischen Soldaten bis zum Oktober 2011; die Zahl der Polizisten soll bis dahin auf 134 000 erhöht werden.⁸¹ Doch die quantitative Aufstockung wird wenig bewirken, wenn die Qualität der Sicherheitskräfte nicht verbessert wird. Die formale Ausbildung in Trainingslagern reicht dazu nicht aus; *mentoring* und *partnering* durch ISAF-Ausbilder während des Einsatzes gelten mittlerweile als Schlüssel zum Erfolg. Bis Armee und Polizei quantitativ und qualitativ eine Einsatzfähigkeit erreichen, die ausländische Truppen weitgehend überflüssig machen, wird noch einige Zeit vergehen.⁸²

Die amerikanische Seite schätzt die Fähigkeiten der afghanischen Sicherheitskräfte eher düster ein. Die Zahl der zu unabhängigen Operationen fähigen Bataillone der afghanischen Armee sank offenbar im Laufe des Jahres 2009. Zehntausende Afghanen

müssen jedes Jahr neu rekrutiert werden, um die ausscheidenden Soldaten und Polizisten zu ersetzen. 20 bis 25 Prozent der Sicherheitskräfte quitierten bislang jedes Jahr den Dienst; die aktuelle Quote lag Anfang März 2010 für die Armee bei 18 und für die Polizei bei 25 Prozent. Mit einer Erhöhung des Eingangssoldes – in Helmand von 180 auf 240 US-Dollar – sollen die Streitkräfte finanziell attraktiver gemacht werden, um mit den Taleban konkurrieren zu können. Der höhere Sold zeigte bereits Wirkung: Im Dezember 2009 stieg die Zahl der neuen Rekruten spürbar an; Ende Januar 2010 bestand die afghanische Armee aus ungefähr 102 000 Soldaten. Aber nur 2 bis 3 Prozent der neuen Rekruten sind Paschtunen aus dem Süden Afghanistans. Eine Herausforderung bleibt es, kompetentes Führungspersonal zu finden. Allenfalls 14 Prozent der neuen Rekruten können lesen. Noch kritischer ist der Zustand der Afghanischen Nationalpolizei, deren Ansehen unter der afghanischen Bevölkerung wegen grassierender Korruption und Kriminalität schlechter kaum sein könnte. Um die Stärke der Polizei von rund 96 380 Ende Dezember 2009 auf 109 000 bis Oktober 2010 zu erhöhen, müssen 40 000 Polizisten neu rekrutiert werden, denn die Schwundrate ist enorm. Ohne eine funktionierende professionelle Polizeitruppe kann *counterinsurgency* nicht dauerhaft Erfolg haben; darüber ist sich die amerikanische Militärführung im Klaren.⁸³

Die Schwäche des Militärs und die Schwierigkeiten beim Aufbau der Armee legen es nahe, beim Kampf gegen die Taleban auch auf andere bewaffnete Kräfte zu setzen. Noch unter Präsident Bush wurde Mitte Dezember 2008 ein Pilotprogramm angekündigt: die Aufstellung lokaler Milizen und ihre Bezahlung durch das Pentagon.⁸⁴ Das sogenannte *Afghan Public Protection Program* kam im Frühjahr 2009 in Gang. In dreiwöchigen Kursen werden leichtbewaffnete Kräfte für örtliche Schutzaufgaben ausgebildet; das Programm ist

⁷⁹ Zur Problematik siehe Michael Paul, »Licht am Ende des Tunnels? Der Aufbau der Afghanischen Nationalarmee«, in: *Sicherheit und Frieden*, 28 (2010) 1, S. 42–48; ders., *Der (Wieder-)Aufbau der Afghanischen Nationalarmee: Ausweg für die NATO oder Menetekel für Afghanistan?*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2009 (SWP-Aktuell 60/2009); Anthony H. Cordesman, *Shaping Afghan National Security Forces: What It Will Take to Implement President Obama's New Strategy*, Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies, Review Draft, 20.4.2010; Steve Bowman/Catherine Dale, *War in Afghanistan: Strategy, Military Operations, Issues for Congress*, Washington, D.C.: Congressional Research Service, 3.12.2009, S. 36ff.

⁸⁰ Vgl. Greg Jaffe/Karen DeYoung, »U.S. General Sees Afghan Army, Police Insufficient«, in: *The Washington Post*, 11.7.2009; Thom Shanker/Eric Schmitt, »U.S. Plans Expanded Afghan Security Force«, in: *The New York Times*, 19.3.2009; Elizabeth Bumiller, »Obama Team Defends Policy on Afghanistan«, in: *The New York Times*, 3.12.2009.

⁸¹ Vgl. Rod Nordland, »U.S. Approves Training to Expand Afghan Army«, in: *The New York Times*, 15.1.2010.

⁸² Der Aufbau einer starken Armee in einem Land mit schwachen politischen Strukturen kann auf die Dauer zu Konsequenzen führen, die aus anderen Entwicklungsstaaten wohl bekannt sind. Das längerfristige Risiko einer Militärherrschaft wird von den amerikanischen Kommandeuren vor Ort zwar gesehen, aber im Interesse der Stabilisierung des Landes in Kauf genommen. Siehe Robert D. Kaplan, »Saving Afghanistan«, in: *The Atlantic Online*, 24.3.2009, <<http://www.theatlantic.com/magazine/archive/2009/03/saving-afghanistan/7366/>> (Zugriff am 19.3.2010).

⁸³ Vgl. Thom Shanker/John H. Cushman, »Reviews Raise Doubt on Training of Afghan Forces«, in: *The New York Times*, 6.11.2009; Glenn Kessler, »Pay Increase for Afghan Troops Boosts Interest«, in: *The Washington Post*, 10.12.2009; Keith B. Richburg, »U.S. Makes Small Strides in Getting Afghan Army Fighting Fit, but Hurdles Remain«, in: *The Washington Post*, 1.2.2010; David Brunnstrom, »Reluctant Pashtuns Hamper Afghan Recruitment Drive«, *Reuters*, 3.3.2010; Greg Jaffe, »Program Aims to Rebuild Afghan Police Force, Repair Its Image«, in: *The Washington Post*, 12.3.2010.

⁸⁴ Vgl. Mark Mazzetti/Eric Schmitt, »U.S. Study Is Said to Warn of Crisis in Afghanistan«, in: *The New York Times*, 9.10.2008.

dem afghanischen Innenministerium unterstellt.⁸⁵ Anders strukturiert ist die von General McChrystal vorangetriebene *Community Defense Initiative*.⁸⁶ Aus seiner Sicht war das *Afghan Public Protection Program* zu ressourcenintensiv, außerdem erhofft er sich von einem informellen Ansatz schnellere Ergebnisse. Mit Hilfe amerikanischer Spezialkräfte sollen Milizen unterstützt werden, die gegen die Taleban vorgehen. Ausbildungshilfe, Munition und Kommunikationsausrüstung sind Teil dieser Unterstützung. Die Lieferung von Waffen war zumindest anfänglich nicht vorgesehen, denn offenbar herrscht daran kein Mangel. Als Anreiz für die Bereitschaft, sich gegen die Taliban zu wenden, wird Entwicklungshilfe in Aussicht gestellt. Die Entstehung solcher Milizen soll auch im Süden und Osten des Landes, den Hochburgen der Taleban, gefördert werden. Die Führer eines der größten Paschtunenstämme im Osten Afghanistans, der Shinwaris, erklärten sich im Januar 2010 bereit, in ihrem Gebiet gegen die Taleban zu kämpfen. Im Gegenzug sollen unter Umgehung der Kabuler Regierung 1 Million US-Dollar für Entwicklungsprojekte direkt an die Stammesältesten fließen. Der Konflikt zwischen dem Stamm und den Taleban hat auch ökonomische Ursachen. Offenbar versuchten Taleban das Schmuggelgeschäft in der Region zu übernehmen, von dem viele der dort Ansässigen leben. Wie tragfähig die Geschäftsgrundlage zwischen amerikanischen Militärs und Stammesführern tatsächlich ist, bleibt abzuwarten. Ausgelöst durch einen Streit über Landrechte, entbrannten im März 2010 Kämpfe zwischen unterschiedlichen Teilen des Stammes. Das hat auf amerikanischer Seite Zweifel geweckt, ob es wirklich realistisch ist, im Kampf gegen die Taleban verstärkt auf Stammesmilizen zu setzen.⁸⁷

⁸⁵ Ein Vorläufer war in gewissem Sinne die 2006 gegründete Afghanische Nationale Hilfspolizei, deren Angehörige sich meist aus Milizen von Warlords rekrutierten. Sie entpuppte sich dann auch eher als kriminelle Landplage denn als Polizeitruppe und wurde 2008 wieder aufgelöst. Siehe Anna Mulrine, »U.S. Military to Launch Pilot Program to Recruit New Local Afghan Militias«, in: *U.S. News and World Report*, 17.12.2008; Dexter Filkins, »In Recruiting an Afghan Militia, U.S. Faces a Test«, in: *The New York Times*, 15.4.2009; Bowman/Dale, *War in Afghanistan* [wie Fn. 79], S. 46ff.

⁸⁶ Vgl. Jon Boone, »US Pours Millions into Anti-Taliban Militias in Afghanistan«, in: *The Guardian*, 22.11.2009; Thomas Ruttig, »Militias – The Sorcerer’s Apprentice’s Genies (2)«, *Afghanistan Analysts Network*, 20.11.2009, <<http://aan-afghanistan.com/index.asp?id=467>> (Zugriff am 21.4.2010).

⁸⁷ Vgl. Dexter Filkins, »Afghan Tribe Vows to Fight Taliban in Return for U.S. Aid«, in: *The New York Times*, 28.1.2010.

Die Gefahr, dass durch die *Community Defense Initiative* unter Umständen lokale Kriegsherren aufgebaut werden, ist dem amerikanischen Militär sehr wohl bewusst. Um dies zu vermeiden, sollen die Milizen lokalen Shuras, einem Rat von Stammesführern, unterstellt werden. Skeptischer als die Militärführung beurteilt der amerikanische Botschafter in Kabul, Karl W. Eikenberry, die Unterstützung solcher lokaler Milizen, deren Interessen durchaus andere als die der USA und der Kabuler Regierung sein könnten. Er will die Milizen vom afghanischen Innenministerium kontrolliert wissen. Soll das Programm in größerem Umfang vorangetrieben werden, muss er die Mittel dafür freigeben.⁸⁸ Faktisch läuft das Programm auf die Abkehr von einer Politik hinaus, die das Gewaltmonopol der Zentralregierung durchsetzen will. Hier lässt sich eine Konfliktlinie zwischen der offiziellen Politik Washingtons und den Bestrebungen innerhalb des Militärs erkennen, Kräfte auf lokaler und regionaler Ebene im Kampf gegen die Taleban zu stärken.⁸⁹ Strittig in der mittlerweile regen Debatte unter amerikanischen Offizieren mit Afghanistanerfahrung ist dabei, auf welcher Ebene anzusetzen ist und ob nicht das Konzept von »Stämmen« irreführend sei, weil es nicht der Komplexität und Realität jener unterschiedlichen Gruppen entspreche, innerhalb deren sich in Afghanistan Solidarität ausprägt.⁹⁰

Neue Akzente und Anstrengungen beim zivilen Aufbau

Ein weiteres zentrales Element bei der Umsetzung der integrierten Aufstandsbekämpfung ist die Ausweitung der zivilen Aufbau- und Entwicklungskomponente.⁹¹

⁸⁸ Vgl. Dexter Filkins, »As Afghan Resist Taleban, U.S. Spurs Rise of Militias«, in: *The New York Times*, 22.11.2009; Greg Jaffe/Rajiv Chandrasekaran, »U.S. Ambassador Puts Brakes on Plan to Utilize Afghan Militias against Taliban«, in: *The Washington Post*, 22.1.2010.

⁸⁹ Über Umfang und Stand solcher Bemühungen ist kein genaues Bild zu gewinnen. So scheint es auch Versuche zu geben, Stammesmilizen in der Provinz Kandahar für die Afghanische Nationalpolizei zu rekrutieren. Vgl. Murray Brewster, »NATO Looks for a Few Good Militiamen in Kandahar; Hoping to Convert to Cops«, in: *Winnipeg Free Press*, 21.4.2010.

⁹⁰ Die Debatte wird unter anderem auf dem *USA and USMC Counterinsurgency Center Blog* und im *Small Wars Journal* geführt. Siehe auch Joshua Foust, »Tribe and Prejudice: America’s ›New Hope‹ in Afghanistan«, in: *The National*, 11.2.2010.

⁹¹ Siehe im Detail Office of the Special Representative for Afghanistan and Pakistan, *Afghanistan and Pakistan Regional*

Entwicklungshilfe macht bislang nur einen kleinen Teil der amerikanischen Ausgaben für Afghanistan aus.⁹² Doch Geld allein reicht nicht aus, kann in Afghanistan vielleicht gar nicht sinnvoll absorbiert werden.⁹³ Zudem kann Entwicklungshilfe dort auch destabilisierend wirken, denn der Zufluss großer Summen in ein Land ohne rechenschaftspflichtige institutionelle Infrastruktur lässt geradezu zwangsläufig Korruption blühen.⁹⁴

Bei der zivilen Komponente der amerikanischen Politik zeichnen sich neue Akzente ab. Entsprechende Maßnahmen sollen im Sinne eines *bottom-up*-Ansatzes auf Distriktebene konzentriert werden. Die Obama-Regierung hat – so lassen sich eine Reihe von Äußerungen und Initiativen deuten – mit der Vorstellung gebrochen, in Afghanistan könne und müsse eine starke Zentralregierung aufgebaut werden. Stattdessen stützt sich die neue Politik darauf, eine vielfältige Mischung unterschiedlicher Akteure auf unterschiedlichen Ebenen zu stärken: jene Kräfte innerhalb der Kabuler Regierung, die frei von Korruption einigermaßen effektiv agieren, Akteure auf Ebene der Provinzen und Distrikte, aber auch lokale Kräfte.⁹⁵

Die massive Korruption, zu der die internationalen Gelder kräftig beigetragen haben, gilt als eins der wichtigsten Hindernisse für die Erbringung guter Regierungs- und Verwaltungsleistungen.⁹⁶ Der Druck

auf Karzai, die Korruption im Land zu bekämpfen und reformorientierte Minister zu ernennen, hatte sich zu Beginn von Obamas Präsidentschaft zwar erhöht. Doch die harte Linie, die Obama im ersten halben Jahr verfolgt hatte, brachte nicht das gewünschte Ergebnis. Der Druck und die Signale, nicht mehr länger in der Gunst Washingtons zu stehen wie noch unter Präsident Bush, hatten, so im Nachhinein die Einschätzung, dazu geführt, dass Karzai seine Machtbasis im Land durch Allianzen mit den Kriegsherren zu festigen suchte.⁹⁷ Die Obama-Regierung drängte Karzai weiter zu konkreten Zusagen bei der Bekämpfung der Korruption, schickte sich aber gleichzeitig an, an der Kabuler Regierung vorbei direkt mit lokalen Stellen zu kooperieren und Gelder dorthin gelangen zu lassen.

Denn die Instrumente, mit denen die USA glaubwürdig Druck auf Karzai ausüben können, sind begrenzt.⁹⁸ Der genannte Termin für den Beginn des Truppenabbaus war auch als Signal an den afghanischen Präsidenten zu verstehen, den amerikanischen Erwartungen nachzukommen. Doch das dürfte kaum als Druckmittel taugen, solange die USA keine Alternative zu Karzai besitzen und er davon überzeugt sein kann, dass sie ihre sicherheitspolitischen Interessen in der bisherigen Form definieren.⁹⁹ Auch im Falle Afghanistans zeigt sich, wie limitiert der Einfluss des »Patrons« in seiner Beziehung zur Klientelregierung unter Umständen ist. Er kann sie aus Eigeninteresse nicht fallenlassen, sie kann mit fortgesetzter finanzieller Unterstützung rechnen und hat daher keinen Anreiz, auf eigenen Füßen zu stehen.¹⁰⁰

Stabilization Strategy, Washington, D.C., Januar 2010.

92 Zwischen 2002 und Frühjahr 2009 waren 93% der 170 Mrd. US-Dollar, die insgesamt für Afghanistan aufgebracht wurden, dem Defense Department zugeordnet. Vgl. Korb et al., *Sustainable Security in Afghanistan* [wie Fn. 15], S. 5.

93 Das United States Government Accountability Office (GAO) hat ausdrücklich darauf hingewiesen, dass es Afghanistan an der Fähigkeit fehlt, viele der von den Geberländern initiierten Programme und Projekte aufrechtzuerhalten. Vgl. GAO, *Iraq and Afghanistan. Security, Economic, and Governance Challenges to Rebuilding Efforts Should Be Addressed in U.S. Strategies*, Washington, D.C., 25.3.2009.

94 Vgl. die Stellungnahme von Andrew Wilder, Feinstein International Center, Tufts University, vor dem House Committee on Oversight and Government Reform, Subcommittee on National Security and Foreign Affairs, *Hearing on U.S. Aid to Pakistan: Planning and Accountability*, 9.12.2009.

95 Vgl. Robert Haddick, »What Will Obama's Afghanistan Look Like?«, in: *Foreign Policy*, 4.12.2009, <http://www.foreignpolicy.com/articles/2009/12/04/this_week_at_war_what_will_obamas_afghanistan_look_like> (Zugriff am 19.3.2010).

96 Die ins Land fließenden Mittel tragen darüber hinaus sogar zur Finanzierung der Aufstandsbewegung bei. Schätzungen zufolge wird ein Drittel der Gelder, die für die Versorgung der internationalen Streitkräfte bestimmt sind, für Bestechung und »Transportgebühren« verwendet. Davon profitiert angeblich nicht nur eine in das Transport- und Sicher-

heitsgeschäft involvierte Clique um Präsident Karzai, sondern auch die Talebanbewegung. Vgl. Jonathan Owen, »Army Launches Investigation: Corrupt Afghans Stealing Millions from Aid Funds«, in: *The Independent*, 7.3.2010.

97 Vgl. Rajiv Chandrasekaran, »A Softer Approach to Karzai«, in: *The Washington Post*, 20.11.2009.

98 Vgl. Scott Wilson/Rajiv Chandrasekaran, »Karzai Is Wild Card for U.S. Strategy«, in: *The Washington Post*, 3.11.2009; Helene Cooper, »In Leaning on Karzai, U.S. Has Limited Leverage«, in: *The New York Times*, 12.11.2009.

99 Vgl. Dexter Filkins, »With Troop Pledge, New Demands on Afghans«, in: *The New York Times*, 2.12.2009.

100 Der amerikanische Botschafter in Kabul, Karl W. Eikenberry, beschrieb das Problem in einem an Außenministerin Clinton gerichteten Schreiben vom 6.11.2009 wie folgt: »President Karzai is not an adequate strategic partner. The proposed counterinsurgency strategy assumes an Afghan political leadership that is both able to take responsibility and to exert sovereignty in the furtherance of our goal – a secure, peaceful, minimally self-sufficient Afghanistan hardened against transnational terrorist groups. Yet Karzai

Beim zivilen Engagement zeichnet sich eine weitere Veränderung ab. Die USA rücken von einzelnen Erfolgsprojekten wie dem Bau von Straßen, Krankenhäusern und Schulen ab und wenden sich Programmen zu, welche die Lebensumstände möglichst breiter Teile der afghanischen Bevölkerung verbessern. Das Weiße Haus und das Pentagon hatten in den Anfangsjahren der amerikanischen Präsenz Projekte bevorzugt, die sich schnell in die Tat umsetzen ließen und damit Sympathie in der afghanischen Bevölkerung schaffen sollten. Investitionen im Agrarsektor wurden indes nur zögerlich getätigt, denn die Vorliebe für einen marktwirtschaftlichen Rahmen und die Skepsis gegenüber staatlichen Unterstützungsleistungen bremsten ihren Einsatz. Jetzt sollen sich die Programme darauf konzentrieren, die Nahrungsmittelproduktion zu steigern. Washington will die Mittel dafür beträchtlich aufstocken. Kredite für Bauern im Vorfeld der Pflanzzeit und garantierte Abnahmepreise sollen afghanische Bauern von der Mohnproduktion abbringen.¹⁰¹ Der bisherigen Drogenbekämpfungspolitik, in deren Zentrum die Zerstörung der Mohnpflanzungen stand, erteilte die Obama-Regierung eine Absage. Diese Politik hatte die betroffene Bevölkerung geradezu in die Arme der Taleban getrieben.¹⁰²

Nicht nur die Truppen werden aufgestockt, sondern auch die Zahl der zivilen Berater. Nach Angaben des State Department arbeiteten bei Amtsantritt des neuen Präsidenten nur 320 Zivilisten in Afghanistan, Ende März 2010 waren es 992. Gemessen an der personellen Ausstattung des State Department ist die Zahl hoch, gemessen an der Größe Afghanistans eher bescheiden. Eine Analyse des Bedarfs an zivilem Personal und des erforderlichen Anforderungsprofils hat das Außenministerium nicht vorgelegt.¹⁰³ Doch

continues to shun responsibility for any sovereign burdens, whether defense, governance or development. He and much of his circle do not want the U.S. to leave and are only too happy to see us invest further.« Das Dokument mit dem Titel »COIN Strategy: Civilian Concerns« wurde von der New York Times als Faksimile auf ihrer Website veröffentlicht: <<http://documents.nytimes.com/eikenberry-s-memos-on-the-strategy-in-afghanistan#p=1>> (Zugriff am 19.3.2010).

101 Vgl. Rajiv Chandrasekaran, »U.S. Pursues a New Way to Rebuild in Afghanistan«, in: *The Washington Post*, 19.6.2009.

102 Vgl. Vanda Felbab-Brown, *The Obama Administration's New Counternarcotics Strategy in Afghanistan: Its Promises and Potential Pitfalls*, Washington, D.C.: The Brookings Institution, September 2009 (Policy Brief Nr. 171).

103 »It is also clear that talk about a US civilian ›surge‹ has so far been little more than a sick joke.« Anthony H. Cordesman, *Afghanistan and Obama: Transparency, Credibility and a Long War*, Washington, D.C.: Center for Strategic and International

Zahlen allein bedeuten wenig, wenn diese zivilen Mitarbeiter sich nicht frei bewegen können, sondern auf Militärstützpunkten festsitzen, aus denen sie sich allenfalls mit starker Sicherheitseskorte herauswagen, und wenn es überall auf dem Lande an ausgebildeten afghanischen Partnern fehlt, so dass die Regierung dort faktisch personell nicht präsent ist.¹⁰⁴

Differenziertes Vorgehen: Integration und Ausschaltung

Zur *counterinsurgency*-Doktrin gehört schließlich auch das Bestreben, über Verhandlungen und Anreize einen Teil der gegnerischen Kämpfer aus der Aufstandsbewegung herauszulösen.¹⁰⁵ Die amerikanischen Planer sehen die Bewegung bildlich gesprochen als eine »Zwiebel« mit unterschiedlichen Schichten an. Es komme darauf an, die obersten Schichten »abzuziehen«, die leichter abzulösen sind als die unteren.¹⁰⁶ Amerikanische Planer hoffen bis zu drei Viertel der Kämpfer von den Taleban weglotsen zu können. Zu diesem Zweck werden unter anderem Jobs in Entwicklungsprojekten angeboten, die von den USA (und anderen Staaten) finanziert werden. Dem US-Militär steht ein vom Kongress bewilligter Fonds in Höhe von 1,3 Mrd. US-Dollar zur Verfügung, dessen Mittel für die »Reintegration« von Talebankämpfern ausgegeben werden können. Eine *Force Reintegration Cell* soll jene Aufständischen identifizieren helfen, die sich mit entsprechenden Anreizen dazu bewegen lassen, die Seiten zu wechseln.¹⁰⁷ Bislang waren solche Programme zur Wiedereingliederung unzureichend finanziert und gesteuert; Versprechungen an kampfes müde Taleban blieben vielfach unerfüllt. Zudem müssen reintegrationswillige Taleban mit Vergeltung aus den eigenen Reihen rechnen. Selbst wenn sich das Programm mit der Zeit besser umsetzen lässt, bleiben einige Probleme: Wie können die »Aussteiger« geschützt werden? Welche Art von

Studies, 12.4.2010.

104 Vgl. Lachlan Carmichael, »Doubts Linger over US Civilian Surge in Afghanistan«, *AFP*, 28.11.2009; Keith B. Richburg, »U.S. Aid Workers Find Few Trained Afghan Partners«, in: *The Washington Post*, 20.1.2010.

105 Vgl. Helene Cooper, »Dreaming of Splitting the Taliban«, in: *The New York Times*, 8.3.2009.

106 Vgl. Peter Baker/Thom Shanker, »New Afghan Strategy, Obama Will Add Troops«, in: *The New York Times*, 27.3.2009.

107 Vgl. Dexter Filkins, »Afghans Offer Jobs to Taliban Rank and File if They Defect«, in: *The New York Times*, 29.11.2009.

Arbeitsplätzen können in einem Land wie Afghanistan angeboten werden? Wie wird die »Bevorzugung« von Talebankämpfern unter anderen Afghanen aufgenommen? Werden nicht Anreize geschaffen, erst einmal bei den Taleban anzuheuern?¹⁰⁸

Integration der Kampfesmäden ist die eine Seite, Ausschaltung des harten Kerns der Aufstandsbewegung die andere.¹⁰⁹ Dieses »feindorientierte« Vorgehen ergänzt das »bevölkerungsorientierte«. Eine Niederschlagung der Aufstandsbewegung nur über ihre »Enthauptung« ist zwar nach Ansicht der amerikanischen Militärführung in Afghanistan nicht möglich.¹¹⁰ Doch die Programme zur Tötung oder Gefangennahme des harten Kerns wurden intensiviert – dies war ein Ergebnis der Strategieüberprüfung vom Herbst 2009 –, das heißt, vor allem Angriffe mit Drohnen und Einsätze der Spezialeinheiten. Die amerikanische Militärführung erwartet offenbar, dass die Taleban, wenn sie in den bevölkerungsreichen Gebieten militärisch massiv unter Druck geraten, sich in abgelegene Regionen zurückziehen und die US-Truppen dort militärische Gewalt anwenden können, ohne allzu sehr Gefahr zu laufen, unbeteiligte Zivilisten zu treffen.¹¹¹

Die Führung der Aufstandsbewegung zu töten oder gefangenzunehmen – um sie vor allem dürfte es sich handeln, wenn von *high-value enemy targets* gesprochen wird – ist ein ergänzendes Element der amerikanischen AfPak-Politik, über dessen genaue Ausgestaltung und strategische Logik öffentlich so gut wie nichts zu vernehmen ist.¹¹² Unter Militärstrategen wird

debattiert, wie wirkungsvoll die »Enthauptung« der gegnerischen Führung ist, sei es in zwischenstaatlichen Konflikten, in der Terrorismusbekämpfung oder bei der Niederschlagung einer Aufstandsbewegung.¹¹³ Dabei bezweifeln Skeptiker den langfristigen Nutzen einer solchen Methode. Erstens seien organisierte, dauerhafte Aufstandsbewegungen imstande, den Verlust ihres Spitzenpersonals auszugleichen. Zweitens erzeuge die Tötung von Führungspersonen Märtyrer und stärke so den Kampfgeist der Bewegung. Drittens könne ihre Niederschlagung schwieriger werden, wenn sich eine hierarchische Organisation nach dem Verlust von Führungsfiguren in eine eher dezentrale Struktur aus locker verbundenen Zellen verwandle. Befürworter der Enthauptungsstrategie führen dagegen ins Feld, erstens könne die Ausschaltung einer charismatischen Führungsfigur den Willen und die Moral unter dessen Anhängern untergraben. Zweitens werde auf diese Weise die Planungsfähigkeit einer Bewegung geschwächt. Drittens werde die Position eher moderater Akteure gestärkt, die für Verhandlungen offen sind. Viertens schließlich ließen sich gefangengenommene Führungspersonen gelegentlich auch auf einen Handel mit der Regierung ein, der ihre Gefolgschaft davon abbringe, den Kampf fortzusetzen.

Die Intensivierung von Angriffen mit Raketen, abgeschossen von aus den USA ferngesteuerten Drohnen, ist ein Hauptbestandteil der amerikanischen Kriegsführung gegen Taleban und al-Qaida.¹¹⁴ Damit sollen nicht ausschließlich, aber doch recht offensichtlich Führungsfiguren getötet werden.¹¹⁵ Solche mit Video-

108 Vgl. Griff Witte, »Afghan Promises to Insurgents Often Empty«, in: *The Washington Post*, 14.12.2009. Vgl. dazu Vanda Felbab-Brown, *Negotiations and Reconciliation with the Taleban: The Key Policy Issues and Dilemmas*, Washington, D.C.: The Brookings Institution, 2010; Abubakar Siddique, »Peace with Taliban Remains Elusive«, *Radio Free Europe/Radio Liberty*, 26.2.2010.

109 »You've got to kill or capture those bad guys that are not reconcilable and we are intending to do that.« So General David Petraeus, zitiert in: Tony Capaccio, »Raids on Al-Qaeda, Taliban to Increase With Afghan Troop Surge«, *Bloomberg.com*, 11.12.2009.

110 »Decapitation strategies don't work.« So General McChrystal, zitiert in: Peter Spiegel, »Commander Maps New Course in Afghan War«, in: *The Wall Street Journal*, 12.6.2009.

111 Vgl. Karen DeYoung/Walter Pincus, »U.S. Counterterrorism Efforts Set to Expand in Afghanistan«, in: *The Washington Post*, 10.12.2009; Eric Schmitt, »Elite U.S. Force Expanding Hunt in Afghanistan«, in: *The New York Times*, 27.12.2009.

112 »If we win this effort it will be because we protected the population and going after the high-value enemy targets will just be a supporting effort to do that.« So General McChrystal, zitiert in: »US to Protect Civilians«, *BBC News*, 12.6.2009.

113 Zum Folgenden siehe Patrick Johnston, *The Effectiveness of Leadership Decapitation in Counterinsurgency*, unveröffentlichtes Papier, April 2009, <http://iis-db.stanford.edu/evnts/5724/Johnston_-_Decapitation_%28CISAC%29.pdf> (Zugriff am 12.5.2010); siehe zudem Jenna Jordan, *When Heads Roll: Assessing the Effectiveness of Leadership Decapitation*, Paper Prepared for Delivery at the 2008 Annual Meeting of the American Political Science Association, 28.-31.8.2008; Victor D. Hyder, *Decapitation Operations: Criteria for Targeting Enemy Leadership*, Fort Leavenworth: School of Advanced Military Studies, United States Army Command and General Staff College, Mai 2004.

114 Auf die Diskussion zur rechtlichen Problematik der Drohnenangriffe gegen Ziele in Pakistan wird hier nicht eingegangen. Siehe dazu Mary Ellen O'Connell, *Unlawful Killing with Combat Drones: A Case Study of Pakistan, 2004-2009*, Notre Dame, IN: Notre Dame Law School (Legal Studies Research Paper Nr. 09-43).

115 Es ist anzunehmen, dass auch die mittlere Ebene stärker ins Visier genommen wird. Davon erhofft sich zumindest General McChrystal Erfolge: »What I have come to believe is you take the middle of the network – experienced profession-

kameras ausgestatteten Drohnen können bis zu 20 Stunden über einem Einsatzgebiet kreisen. Dies erleichtert die Aufklärung und hilft, zwischen Zielpersonen und unbeteiligten Dritten zu unterscheiden, um verglichen mit Bombenabwürfen aus Flugzeugen die Verluste unter der Zivilbevölkerung geringer zu halten. Drohnen werden in wachsendem Maße für Ziele sowohl in Afghanistan als auch in Pakistan eingesetzt. In Afghanistan ließ Washington 2009 mehr als 200 drohnengestützte Angriffe fliegen, dreimal so viele wie in Pakistan. Attacken gegen Ziele in Pakistan zogen allerdings wegen ihrer politischen Brisanz weit mehr Aufmerksamkeit auf sich.¹¹⁶ Präsident Musharraf hatte solche gelegentlichen Angriffe abgelehnt, worauf die Bush-Administration Rücksicht nahm. Erst nach Musharraf's Rücktritt im August 2008 musste die CIA nicht mehr die Genehmigung der pakistanischen Regierung einholen und machte von diesem Spielraum vermehrt Gebrauch. Unter Barack Obama wurden nicht nur Angehörige von al-Qaida und der afghanischen Taliban angegriffen, sondern auch Ausbildungslager des Netzwerks pakistanischer Extremisten um Baitullah Mehsud, der des Mordes an Benazir Bhutto verdächtigt und im August 2009 getötet wurde.¹¹⁷

Längere Zeit führte nur die CIA Drohnenattacken gegen pakistanische Ziele aus, vor allem gegen Führer von al-Qaida. Als die Angriffe im Frühjahr 2009 zunahmen, kam das Pentagon ins Spiel. Zusammen mit dem pakistanischen Militär können nun auch die amerikanischen Streitkräfte ihre Predator-Drohnen einsetzen, und zwar vor allem gegen Talebangruppen.¹¹⁸ Geradezu zwangsläufig erhöht sich damit das Risiko, unbeteiligte Zivilisten zu treffen, da nachrich-

als – you attack them, you capture, you kill and you turn as many of them as you can and you cause the network to collapse on itself.« Zitiert in: Tony Capaccio, »Raids on Al-Qaeda« [wie Fn. 109].

116 Vgl. Christopher Drew, »Drones Play a Growing Role in Afghanistan«, in: *The New York Times*, 20.2.2010.

117 Sind für die Zeit von 2004 bis August 2008 etwa ein Dutzend drohnengestützte Angriffe bekannt, waren es zwischen September 2008 und Mitte März 2009 mindestens 38. Dabei wurden angeblich neun von 20 führenden Kommandeuren der Taliban und al-Qaida getötet. Vgl. Mark Mazzetti/David E. Sanger, »Obama Expands Missile Strikes inside Pakistan«, in: *The New York Times*, 21.2.2009; Greg Miller, »U.S. Missile Strikes Take Heavy Toll on Al Qaeda, Officials Say«, in: *Los Angeles Times*, 22.3.2009; Mark Mazzetti/Eric Schmitt, »U.S. Takes to Air to Hit Militants inside Pakistan«, in: *The New York Times*, 27.10.2008.

118 Vgl. Julian E. Barnes/Greg Miller, »Pakistan Gets a Say in Drone Attacks on Militants«, in: *Los Angeles Times*, 13.5.2009.

tendienstliche Informationen über Zielpersonen oft schwer zu bewerten sind und die Militärs zumeist unter Zeitdruck stehen.¹¹⁹ Zivilisten wären besonders gefährdet, wenn die USA die verdeckten Attacken ausweiten und mit Luftangriffen oder Kommando-unternehmen gegen Militante in der Stadt Quetta oder den umliegenden Flüchtlingslagern vorgehen würden.¹²⁰ Angeblich koordinieren Taleban ihre Angriffe von Balutschistan aus, das an den afghanischen Süden grenzt. Eine solche Ausdehnung der

119 So die Einschätzung eines ehemaligen Zielplaners, in: Eric Schmitt/Christopher Drew, »More Drone Attacks in Pakistan Planned«, in: *The New York Times*, 7.4.2009. Wie pakistanische Behörden verlauten ließen, trafen von 60 drohnengestützten Angriffen zwischen Januar 2006 und April 2009 nur zehn ihr tatsächliches Ziel, weil die Geheimdienste falsche Einschätzungen geliefert hatten. Dabei wurden angeblich 14 al-Qaida-Führer getötet – und 687 pakistanische Zivilisten. Vgl. David Kilcullen/Andrew McDonald Exum, »Death from Above, Outrage Down Below«, in: *The New York Times*, 17.5.2009. Namentlich nicht genannte Mitarbeiter der Obama-Regierung bestreiten eine solch hohe Zahl ziviler Opfer. Die Rede ist von etwa 20 Opfern unter Zivilisten bei 80 Raketenangriffen und dabei getöteten 400 feindlichen Kämpfern binnen zwei Jahren. Vgl. Scott Shane, »C.I.A. Authorized to Expand Use of Drones in Pakistan«, in: *The New York Times*, 4.12.2009. Laut pakistanischen Angaben kamen 2009 bei 44 Drohnenangriffen in den Stammesgebieten 708 Menschen ums Leben. Nur fünf Angriffe, so heißt es, trafen ihre tatsächlichen Ziele, nämlich führende Personen von Taleban und al-Qaida. Für jeden Terroristen, so war in der pakistanischen Presse zu lesen, mussten 140 unschuldige Pakistaner sterben. Siehe »Over 700 Killed in 44 Drone Strikes in 2009«, in: *Dawn.com*, 2.1.2010. Wie auf der Website des Long War Journal dargestellt, starben bei 53 Attacken auf Ziele in den pakistanischen Grenzgebieten 506 Menschen, wovon auf der Grundlage pakistanischer Medienberichte »nur« 8,5% als Zivilisten identifiziert werden konnten. Zwischen 2006 und Ende 2009 fielen dieser Berechnung zufolge 985 Personen Drohnen zum Opfer, davon 94 und damit 9,5% Zivilisten. Siehe Bill Roggio/Alexander Mayer, »US Air Campaign in Pakistan Heats Up«, in: *The Long War Journal*, 5.1.2010. Nach einer Studie der New America Foundation, die sich auf Berichte anerkannter Medien mit zuverlässigen Quellen in Pakistan stützt, wurden von 2004 bis zum 24. Februar 2010 zwischen 830 und 1210 Menschen durch Drohnenangriffe im Nordwesten Pakistans getötet, davon zwei Drittel militante Extremisten, ein Drittel Zivilisten, wie behauptet wird. Vgl. Peter Bergen/Katherine Tiedemann, *The Year of the Drone: An Analysis of U.S. Drone Strikes in Pakistan, 2004–2010*, Washington, D.C.: New America Foundation 2010.

120 Die CIA benutzt mittlerweile anscheinend kleinere Raketen, die zusammen mit verbesserter Aufklärungstechnik das Risiko von »Kollateralschäden« auch in Städten gering halten soll. Vgl. Joby Warrick/Peter Finn, »Amid Outrage over Civilian Deaths in Pakistan, CIA Turns to Smaller Missiles«, in: *The Washington Post*, 26.4.2010.

verdeckten Operationen über die Stammesgebiete (*Federally Administered Tribal Areas*) auf Balutschistan wurde bereits im Rahmen der ersten Strategieüberprüfung innerhalb der Obama-Administration erwogen. Als Ergebnis der zweiten Überprüfung im Herbst 2009 autorisierte das Weiße Haus die CIA, ihre Drohnenangriffe auszudehnen, was vor allem nach dem Selbstmordattentat vom 30. Dezember 2009 gegen CIA-Mitarbeiter in Afghanistan geschah. Angeblich wird inzwischen mit der pakistanischen Regierung darüber gesprochen, Ziele in Balutschistan zu attackieren.¹²¹

Die zunehmenden Angriffe gegen Ziele in Pakistan und die damit einhergehenden Opfer haben die ohnehin ausgeprägte antiamerikanische Stimmung im Land angeheizt. Das räumte mittlerweile selbst die US-Militärführung ein.¹²² Offenbar sieht Washington aber keine Alternative zu intensivierten Attacken.¹²³ Zwar hatte Präsident Bush im Juli 2008 den Einsatz von Kräften am Boden gegen Ziele in Pakistan genehmigt, doch war es, soweit bekannt, nur zu einem Kommandounternehmen gekommen. Zu heftig war die Kritik der pakistanischen Regierung an der Verletzung der territorialen Integrität des Landes. An einen Einsatz amerikanischer Bodentruppen in Pakistan denkt auch Barack Obama nicht. Diese »rote Linie« Islamabads wird offenbar akzeptiert.¹²⁴

Einbindung Pakistans in die US-Strategie

Die Regierung Obama hegt keine Illusionen: Ohne pakistanische Kooperation kann die Stabilisierung

Afghanistans nicht gelingen.¹²⁵ Doch wie lassen sich Militär und Geheimdienst dazu bewegen, ihr Doppelspiel und die Unterstützung militanter Extremisten zu beenden? Nach amerikanischer Einschätzung geht es Teilen des pakistanischen Geheimdienstes nach wie vor darum, im Hinblick auf die Machtrivalität mit Indien den Einfluss auf die Entwicklungen in Afghanistan nicht zu verlieren – gerade für die Zeit nach dem Abzug der westlichen Truppen.¹²⁶ Fraglich ist zudem, ob das pakistanische Militär ein Interesse an einem stabilen Afghanistan unter amerikanischem Einfluss haben kann.¹²⁷ Denn dann verlöre Pakistan an Bedeutung für die USA; ohne Sicherheitsbedrohungen ginge aller Erfahrung nach die amerikanische Militär- und Wirtschaftshilfe zurück. Für die USA kommt es daher darauf an, Pakistan davon zu überzeugen, dass sie sich langfristig in der Region engagieren und ihre Zusammenarbeit verstetigen wollen. Diesem Zweck dient auf politisch-symbolischer Ebene der unter Präsident Bush aufgenommene »Strategische Dialog«, der im März 2010 erstmals auf Ministerebene geführt wurde und für Pakistan mit der Aussicht endete, dass Washington die Lieferung von F-16-Kampfflugzeugen, Kriegsschiffen, Kampffhubschraubern und Aufklärungsdrohnen beschleunigt.¹²⁸ Offensichtlich sollen dem pakistanischen Militär Anreize für die verstärkte Kooperation im Kampf gegen den militanten Extremismus geboten werden. Der Verbesserung der pakistanischen *counterinsurgency*-Fähigkeiten dienen Großwaffensysteme nicht.

Die Wirtschafts- und Militärhilfe für Islamabad hat die Regierung Obama bereits aufgestockt und auf die Erfordernisse der *counterinsurgency*-Politik zugeschnitten. Die pakistanische Armee soll in die Lage versetzt werden, »nachhaltige *counterinsurgency*-Operationen«

¹²¹ Vgl. David E. Sanger/Eric Schmitt, »U.S. Weighs Taliban Strikes Into Pakistan«, in: *The New York Times*, 18.3.2009; Scott Shane, »C.I.A. Authorized to Expand Use of Drones« [wie Fn. 119]; Scott Shane/Eric Schmitt, »CIA Deaths Prompt Surge in U.S. Drone Strikes«, in: *The New York Times*, 23.1.2010.

¹²² »Anti-U.S. sentiment has already been increasing in Pakistan [...] especially in regard to cross-border and reported drone strikes, which Pakistanis perceive to cause unacceptable civilian casualties.« So General David Petraeus, zitiert in: Karen DeYoung, »Al-Qaeda Seen as Shaken in Pakistan«, in: *The Washington Post*, 1.6.2009.

¹²³ Zudem erscheint die Vermutung nicht abwegig, dass gezielte Tötungen bevorzugt werden, weil Verhaftung und Strafverfolgung mutmaßlicher Terroristen schwierig sind. Vgl. Doyle McManus, »U.S. Drone Attacks in Pakistan 'Backfiring', Congress Told«, in: *Los Angeles Times*, 3.5.2009.

¹²⁴ Robert Marquand, »Holbrooke: Western Pakistan Key to Resolving Afghanistan War«, in: *The Christian Science Monitor*, 23.3.2009.

¹²⁵ Wie ein Regierungsvertreter sagte, der an den Strategieberatungen beteiligt war: »We can't succeed without Pakistan. You have to differentiate between public statements and reality. There is nobody who is under any illusions about this.« Zitiert in: Karen DeYoung, »U.S. Offers New Role for Pakistan«, in: *The Washington Post*, 30.11.2009.

¹²⁶ Vgl. Mark Mazzetti/Eric Schmitt, »Afghan Strikes by Taliban Get Pakistan Help, U.S. Aides Say«, in: *The New York Times*, 26.3.2009.

¹²⁷ Zur Problematik vgl. Barnett R. Rubin, »Defining Commitments«, in: *The American Interest*, 3 (Mai/Juni 2008) 5, S. 43–50 (48); Marin Strmecki, *Testimony before Senate Armed Services Committee, Hearing on Strategic Options in Afghanistan and Pakistan*, Washington, D.C., 26.2.2009, <<http://armed-services.senate.gov/statemnt/2009/February/Strmecki%2002-26-09.pdf>> (Zugriff am 19.3.2010).

¹²⁸ Vgl. Mark Landler, »U.S. and Pakistan Agree to Reinforce Strategic Ties«, in: *The New York Times*, 25.3.2010.

(*sustained counterinsurgency operations*) durchzuführen.¹²⁹ Im Laufe des Sommers und Herbstes 2009 lieferten die USA den pakistanischen Streitkräften Waffen und Ausrüstung im Wert von Hunderten von Millionen US-Dollar. Im Haushaltsjahr 2010 stehen für solche Zwecke 700 Millionen US-Dollar zur Verfügung, im Haushaltsjahr 2011 sollen es nach den Vorstellungen der Obama-Regierung 1,2 Milliarden sein. Vorgesehen ist unter anderem die Lieferung von Lasertechnologie, mit deren Hilfe sich herkömmliche Bomben in zielgenauere Waffen umrüsten lassen. Auf amerikanischer Seite hofft man, dass sich so Opfer unter der Bevölkerung bei Einsätzen der pakistanischen Luftwaffe verringern lassen.¹³⁰ Die Zahl der amerikanischen Berater, welche die pakistanischen Kräfte im Kampf gegen al-Qaida und Taleban unterstützen, verdoppelte sich im Lauf des Jahres 2009. Anfang 2010 sprach das *U.S. Central Command* davon, rund 200 amerikanische Soldaten seien in Pakistan tätig, wobei diese Zahl auch das Personal zur Bewachung der US-Botschaft umfasst. Zwischen 60 und 120 Elitesoldaten der *Special Forces* sind als Ausbilder und Berater der pakistanischen Streitkräfte tätig; sie sind nicht befugt, an offensiven Operationen teilzunehmen. Zudem sind Berichten zufolge Söldner, meist ehemalige Angehörige amerikanischer Spezialeinheiten, im Auftrag des *U.S. Joint Special Operations Command* in Pakistan tätig.¹³¹

Aufstandsbe kämpfung versteht die pakistanische Armee anders als die amerikanische. *Counterinsurgency* im amerikanischen Verständnis stellt mittlerweile die Sicherheit der Bevölkerung ins Zentrum, Aufstandsbe kämpfung im pakistanischen dagegen den Feind und seine Eliminierung, wo immer dies möglich ist.¹³²

129 Statement by Special Representative Richard C. Holbrooke for Afghanistan and Pakistan, Department of State before House Committee on Foreign Relations, Washington, D.C., 5.5.2009, <<http://foreignaffairs.house.gov/111/hol050509.pdf>> (Zugriff am 19.3.2010), S. 3.

130 Vgl. Yochi J. Dreazen, »U.S. to Offer Smart-Bomb Kits, Drones to Pakistan«, in: *The Wall Street Journal*, 2.3.2010.

131 Vgl. Eric Schmitt, »U.S. Quietly Speeds Aid for Pakistani Drives on Taliban«, in: *The New York Times*, 29.10.2009; Jeremy Scahill, »The Expanding US War in Pakistan«, in: *The Nation*, 4.2.2010; ders., »Blackwater's Secret War in Pakistan«, in: *The Nation*, 23.11.2009; Adam Entous, »U.S. Military Playing Expanded Role in Pakistan«, *Reuters*, 12.4.2010.

132 Siehe Stephen P. Cohen/Shuja Nawaz, *Mastering Counterinsurgency: A Workshop Report*, Washington: The Brookings Institution, 7.7.2009 (Brookings Counterinsurgency and Pakistan Paper Series), <http://www.brookings.edu/papers/2009/0707_counterinsurgency_cohen.aspx> (Zugriff am 11.5.2010); Sameer Lalwani, *Pakistan's COIN Flip: The Recent History of Pakistani Military Counterinsurgency Operations in the NWFP and*

Die pakistanische Armee unternahm zwar zwei Offensiven gegen pakistanische Taleban, doch mit problematischen Folgen, gemessen am amerikanischen Verständnis von wirkungsvoller Aufstandsbe kämpfung. Im Zuge der im Mai 2009 begonnenen Offensive gegen die Taleban in der Nordwestlichen Grenzprovinz (im April 2010 wurde diese offiziell in Khyber-Pakhtunkhwa umbenannt) kam es zu einer gewaltigen Flüchtlingswelle – und damit wohl auch zu einer gewaltigen Vergrößerung des Rekrutierungspools für extremistische Kräfte und Organisationen. Radikale islamistische Organisationen übernahmen dabei Aufgaben in der Versorgung mit Nahrungsmitteln und medizinischer Hilfe, die der Staat zu leisten nicht in der Lage war.¹³³

Die Obama-Regierung erhöhte Ende 2009 den Druck auf Pakistan, gegen die afghanischen Taleban in den pakistanischen Rückzugsgebieten vorzugehen. Andernfalls – so die Drohung – würden die USA ihre eigenen Militäraktionen auf pakistanischem Territorium ausweiten.¹³⁴ Die Zusammenarbeit auf taktisch-operativer Ebene zwischen pakistanischem Geheimdienst und CIA scheint sich zwar intensiviert zu haben; doch die viele Spekulationen auslösende Aktion, bei der im Februar 2010 in Karatschi Mulla Abdul Ghani Baradar verhaftet wurde, einer der führenden Köpfe der afghanischen Taleban, zeugt nicht von einem tiefgreifenden Sinneswandel auf pakistanischer Seite. Diese Gefangennahme war wohl kaum Folge einer strategischen Kehrtwende, kaum Resultat einer Entscheidung der pakistanischen Militärs, sich die amerikanische Sicht zu eigen zu machen, dass die afghanischen Taleban auch Pakistan bedrohen. Eine gewisse Schwächung der Taleban, um sie an den Verhandlungstisch zu bringen, aber keineswegs ihre Preisgabe als Instrument pakistanischen Einflusses auf die Entwicklung im Nachbarland – das scheint der Kurs zu sein, den Islamabad fährt.¹³⁵

FATA, Washington: New America Foundation, April 2010.

133 Siehe »U.N. Say 1.5 Million Flee in Pakistan«, in: *The Wall Street Journal*, 18.5.2009; Steve Coll, »In Search of Success«, in: *The New Yorker*, 25.5.2009; Griff Witte, »Pakistani Refugee Crisis Poses Peril«, in: *The Washington Post*, 25.5.2009.

134 Vgl. David E. Sanger/Eric Schmitt, »Pakistan Told to Ratchet Up Fight Against the Taliban«, in: *The New York Times*, 8.12.2009.

135 Nach Mulla Baradar wurden einige weitere Talebanführer verhaftet. Zur Bewertung vgl. Guido Steinberg/Christian Wagner/Nils Wörmer, *Pakistan gegen die Taliban: Verhaftungswelle schwächt die afghanischen Aufständischen, bedeutet aber noch keine strategische Kehrtwende*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2010 (SWP-Aktuell 30/2010); Ashley J. Tellis, *Baradar*,

Unverändert verweigert sich die pakistanische Militärführung dem Drängen Washingtons, gegen die Kräfte unter Befehl von Sirajuddin Haqqani in Nord-Waziristan vorzugehen, der stärksten von Pakistan aus in Afghanistan operierenden Talebangruppe. Für das pakistanische Sicherheitsestablishment sind Haqqani und seine Kämpfer keine Bedrohung, sondern ein Faustpfand im Ringen um Macht in Afghanistan, insbesondere mit Blick auf die Zeit nach dem Rückzug der internationalen Truppen. Zudem gilt er aus pakistanischer Sicht als wichtiger Akteur in möglichen Verhandlungen über ein Ende des Krieges in Afghanistan. Der pakistanische Armeechef General Kayani hat offenbar den USA signalisiert, Pakistans Einfluss auf dieses militante Netzwerk im Rahmen von Gesprächen über eine Konfliktregelung nutzen zu wollen, um so eine größere Rolle bei der Entwicklung im Nachbarland zu spielen. Dieser Interessenlage entsprechend hat das pakistanische Militär entgegen allem amerikanischen Druck im Januar 2010 unzweideutig erklärt, im Laufe des Jahres würden keine offensiven Operationen gegen die Taliban in Nord-Waziristan stattfinden, denn die Kräfte seien durch die Offensiven im Swat-Tal und in Süd-Waziristan bereits überstrapaziert.¹³⁶

Counterinsurgency in Pakistan hat auch eine zivile Komponente. Der *Enhanced Partnership with Pakistan Act of 2009* sieht die Verdreifachung der nichtmilitärischen Hilfe auf 1,5 Milliarden US-Dollar jährlich vor – und das über fünf Jahre. Es geht dabei vor allem darum, die Lebensbedingungen der pakistanischen Bevölkerung zu verbessern, indem Schulen, Krankenhäuser und Straßen gebaut werden. Senat und Repräsentantenhaus verabschiedeten das Gesetz im September 2009 mit einigen Auflagen. So muss die Administration dem Kongress Bericht erstatten, wie Pakistan die Mittel verwendet, welche Fortschritte es bei der Bekämpfung der Aufständischen macht und inwieweit das pakistanische Militär zivil kontrolliert

Pakistan, and the Afghan Taliban: What Gives?, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, März 2010 (Policy Outlook).

136 Siehe Jane Perlez, »Rebuffing U.S., Pakistan Balks at Crackdown«, in: *The New York Times*, 15.12.2009; Karen DeYoung/Griff Witte, »Pakistan's Zardari Resists U.S. Timeline for Fighting Insurgents«, in: *The Washington Post*, 16.12.2009; Bill Roggio, »No New Offensives against the Taliban This Year: Pakistani Army«, in: *The Long War Journal*, 21.1.2010; Jane Perlez, »Pakistan Is Said to Pursue Role in Afghan Talks With U.S.«, in: *The New York Times*, 10.2.2010; Karen DeYoung/Griff Witte, »U.S. and Pakistan Adapt Their Approach on Divisive Issue of North Waziristan«, in: *The Washington Post*, 14.4.2010.

wird. Diese Auflagen riefen in Pakistan einige Entrüstung hervor. Um diese zu besänftigen, betonte der Kongress in einer erklärenden Stellungnahme, wie wichtig die Beziehungen zwischen beiden Ländern seien und dass die USA die Souveränität Pakistans nicht beschränken wollten. Auf amerikanischer Seite stellt sich nach den bisherigen Erfahrungen mit der Unterstützung für Pakistan die schwierige Frage, wie viele der Mittel direkt an eine von Korruptionsvorwürfen belastete pakistanische Regierung fließen sollen.¹³⁷

Das Problem besteht in besonderem Maße in den *Federally Administered Tribal Areas* (FATA). Dieses Grenzgebiet besitzt einen Sonderstatus innerhalb Pakistans. Es wird nach den *Frontier Crimes Regulations* aus der britischen Kolonialzeit verwaltet, und zwar von einem Vertreter, den die pakistanische Regierung mit umfangreichen Vollmachten ausgestattet hat. Hier kann von einem Patronagesystem gesprochen werden. Fast zwei Drittel der Bevölkerung dieser am wenigsten entwickelten Region Pakistans leben unter der Armutsgrenze. Islamabad verlangt, die amerikanische Entwicklungshilfe solle über das FATA-Sekretariat und die FATA-Entwicklungsbehörde vergeben werden, die für die Verwaltung und Versorgung der Region verantwortlich sind. Doch diesen Institutionen fehlt es an Kompetenz und Rechenschaftspflicht. Korruption und Klientelpolitik könnten daher dazu führen, dass Entwicklungshilfe das Gegenteil dessen bewirkt, was sie bezweckt: Erwartungen unter der Bevölkerung würden erst geweckt und später enttäuscht, »Herzen und Köpfe« nicht gewonnen.¹³⁸

137 Vgl. Jane Perlez, »U.S. Fears That Pakistan Aid Will Feed Graft«, in: *The New York Times*, 21.9.2009; Greg Vadala, »Non-Military Aid Package for Pakistan Is Cleared for Obama's Signature«, in: *Congressional Quarterly Today*, 30.9.2009; Karen DeYoung/Scott Wilson, »Pakistanis Balk at U.S. Aid«, in: *The Washington Post*, 8.10.2009; Karen DeYoung, »U.S. Seeks to Ease Pakistanis' Concerns Before Obama Signs Aid Bill«, in: *The Washington Post*, 14.10.2009.

138 Siehe die Warnungen von Samina Ahmed, South Asia Project Director, International Crisis Group, *Testimony to the House of Representatives Subcommittee on National Security and Foreign Affairs, Committee on Oversight and Government Reform Hearing on »U.S. Aid to Pakistan: Planning and Accountability«*, 9.12.2009, <http://oversight.house.gov/images/stories/Ahmed_Testimony.pdf> (Zugriff am 19.3.2010). Was die Fähigkeiten der beiden Institutionen angeht, kam die amerikanische Entwicklungsbehörde zu dem Schluss: »... neither institution has the capacity to plan and manage public services and development resources at the level of funding programmed by the Government of Pakistan and international donors.« U.S. Agency for International Development, Office of the

Verhandlungen?

Setzen die amerikanischen Planer darauf, die Aufstandsbewegung niederzuschlagen, so dass allein der Sieger die politische Ordnung gestaltet? Oder wollen sie den Krieg durch eine politische Lösung beenden, in der die Konfliktparteien sich über Arrangements zur Machtteilung verständigen?¹³⁹ Nach allem, was von amerikanischer Seite zu vernehmen ist, scheint man sich bewusst zu sein, dass eine politische Regelung zwingend ist. Kommandeur McChrystal erinnerte im Herbst 2009 daran, dass Aufstandsbewegungen dieser Art durch militärische und politische Anstrengungen enden, und mutmaßte, dass im afghanischen Fall die Versöhnung (*reconciliation*) hochrangige politische Regelungen einschließen mag.¹⁴⁰ Verteidigungsminister Gates räumte im Januar 2010 während seines Besuchs in Pakistan ein, die Taliban gehörten zur »politischen Struktur« (*political fabric*) Afghanistans.

Die US-Administration verfolgt die Gesprächskontakte, die es zwischen Taliban und der Regierung Karzai gibt. Doch die Taliban wollen mit ihren zentralen Forderungen offenbar die amerikanische Strategie durchkreuzen: Nach ihrem Willen sollen die ausländischen Truppen in ihre Stützpunkte zurückkehren, ein Waffenstillstand soll folgen und die Truppen sollen sich binnen 18 Monaten vollständig zurückziehen, ersetzt durch eine mehrheitlich aus muslimischen Staaten entsandte Peacekeeping-Truppe. Die Talibanführung war bislang nicht bereit, mit al-Qaida zu brechen und die afghanische Verfassung zu akzeptieren.¹⁴¹ Direkte Kontakte Washingtons mit den Taliban kommen erst in Frage, wenn deren Führung sich von al-Qaida lossagt – ein Schritt, für den die US-Regierung jedoch keinerlei Anzeichen sieht.¹⁴²

Inspector General, *Audit of USAID/Pakistan's Capacity Building for the Federally Administered Tribal Areas Development Program*, Audit Report No. 5-391-10-005-P, Manila, 28.1.2010.

139 Zu den unterschiedlichen Formen der Beendigung von Bürgerkriegen – Sieg, Verhandlungslösung, Waffenstillstand – siehe Monica Duffy Toft, *Securing the Peace: The Durable Settlement of Civil Wars*, Princeton: Princeton University Press, 2009, S. 5–11.

140 Siehe Ernie Regehr, *Negotiation Inevitable in Afghanistan*, Waterloo, Ontario: Centre for International Governance Innovation, 30.10.2009.

141 Vgl. Dexter Filkins, »U.S. Pullout a Condition in Afghan Peace Talks«, in: *The New York Times*, 21.5.2009.

142 Vor dem Hintergrund der Berichte über Gespräche zwischen Kabul und den Aufständischen auf den Malediven drückte Richard Holbrooke dies so aus: »The United States is

Not in direct contact with Taliban leadership. Why not? Because they aren't renouncing al-Qaida. We're not going to talk to people who are affiliated with al-Qaida.« Würde aber eine solche Distanzierung erfolgen, hätte dies Konsequenzen: »There is no indication that they're ready to do that, but obviously, if they make an announcement to that effect, it would have a material effect on everybody's attitudes.« Zitiert in: Deb Riechmann/Fisnik Abrashi, »US Won't Talk to Taliban until It Cuts Qaida Ties«, *The Associated Press*, 17.2.2010. Vgl. auch Sue Fleming, »U.S. Grapples with Afghan Reconciliation«, *Reuters*, 25.2.2010.

Noch besitzt und noch benötigt die Obama-Regierung keine Position dazu, was sie im Interesse einer Verhandlungslösung zu akzeptieren bereit wäre und wie ein annehmbares Arrangement über die Teilung der Macht zwischen den afghanischen Bürgerkriegsparteien aussehen müsste. Eine zu deutlich signalisierte Gesprächsbereitschaft könnte von der Talibanführung als Schwäche gedeutet werden und sie in ihrer Entschlossenheit zum Kampf bestärken.¹⁴³ Grünes Licht aus Washington für Verhandlungen mit führenden Taliban dürfte erst dann zu erwarten sein, wenn mit Hilfe einer verstärkten Truppenpräsenz und militärischer Erfolge eine Position der Stärke erreicht ist. Solange die Talibanführer an einen Sieg glauben und Zeit und Momentum auf ihrer Seite sehen, rechnet die US-Regierung nicht mit ernsthafter Verhandlungsbereitschaft des Gegners.¹⁴⁴ Daher wird sie wohl erst die geplante Offensive in Kandahar und angrenzenden Gebieten abwarten. Deren Ausgang soll offenbar der Talibanführung vor Augen führen, dass sie nicht länger auf einen Erfolg spekulieren kann.¹⁴⁵

Zwischen der Kabuler Regierung und Gefolgsleuten von Gulbuddin Hekmatyar, dem Führer der kleinsten der drei wichtigsten Gruppierungen der Aufstandsbewegung, sind bereits Gesprächskontakte geknüpft worden. Der angeblich unabhängige politische Flügel

not in direct contact with Taliban leadership. Why not? Because they aren't renouncing al-Qaida. We're not going to talk to people who are affiliated with al-Qaida.« Würde aber eine solche Distanzierung erfolgen, hätte dies Konsequenzen: »There is no indication that they're ready to do that, but obviously, if they make an announcement to that effect, it would have a material effect on everybody's attitudes.« Zitiert in: Deb Riechmann/Fisnik Abrashi, »US Won't Talk to Taliban until It Cuts Qaida Ties«, *The Associated Press*, 17.2.2010. Vgl. auch Sue Fleming, »U.S. Grapples with Afghan Reconciliation«, *Reuters*, 25.2.2010.

143 Siehe Dexter Filkins, »The Taliban Doesn't Seem Ready to Talk«, in: *The New York Times*, 23.1.2010; Mark Landler/Helene Cooper, »U.S. Wrestling with Olive Branch for Taliban«, in: *The New York Times*, 27.1.2010.

144 Vgl. die Einschätzung von Bruce Riedel, der die strategische Überprüfung der Afghanistanpolitik koordinierte: »Interview. For Holbrooke, Situation in Pakistan, Afghanistan Is »Dim and Dismal«, in: *The New York Times*, 28.1.2009. Vgl. auch die ähnlichen Äußerungen von Verteidigungsminister Gates im März 2010 als Reaktion auf britische Forderungen nach möglichst frühen Verhandlungen zwischen der Regierung Karzai und den Aufständischen; Karen DeYoung, »British Official Urges Afghanistan to Negotiate with Taliban«, in: *The Washington Post*, 11.3.2010.

145 Vgl. Helene Cooper/Mark Landler, »White House Weighs Talks with Taliban after Afghan Successes«, in: *The New York Times*, 12.3.2010.

seiner Organisation ist im afghanischen Parlament und auch in der Regierung vertreten. Hekmatyar ist schon seit 2007 an einem Waffenstillstand mit der Kabuler Regierung interessiert; im Mai 2009 wurden die Gesprächskontakte konkreter; im März 2010 sprach Präsident Karzai direkt mit Abgesandten von Hekmatyar.¹⁴⁶ Für die Obama-Regierung könnte ein Abkommen mit der im Norden operierenden Bewegung Hekmatyars aus strategischen Gründen vielversprechend sein. Denn die militärischen Offensiven im Süden (Helmand und Kandahar) gegen die Taleban und in den östlichen Provinzen (Paktika, Paktia und Khost) gegen das Haqqani-Netzwerk binden den Großteil der amerikanischen Kräfte. Eine Einigung mit Hekmatyar wäre ein »Geschäft« mit einem Mann, der einer der übelsten Kriegsverbrecher während des afghanischen Bürgerkrieges in den neunziger Jahren war. Washington stufte ihn 2003 formell als »specifically designated global terrorist« ein. Ein nur mit Einverständnis Washingtons mögliches Arrangement Karzais mit Hekmatyar, das den Verzicht auf seine (zumindest einmal misslungene) Tötung einschließen müsste, würde in den USA zwar mancherorts Empörung hervorrufen. Doch wie sagte Bruce Riedel, einer der besten Kenner der amerikanischen AfPak-Politik: »Am Ende des Tages nehmen wir das, was wir bekommen können.«¹⁴⁷

146 Siehe Michael Crowley, »Our Man in Kabul?«, in: *The New Republic*, 9.3.2010; »Afghanistan: Peace Talks with the Taliban's Gulbuddin Hekmatyar«, in: *The Christian Science Monitor*, 11.2.2010; Thomas Ruttig, »Gulbuddin ante Portas – Again (Updated)«, in: *Afghanistan Analysts Network*, 22.3.2010, <<http://aan-afghanistan.com/index.asp?id=706>> (Zugriff am 26.4.2010).

147 »At the end of the day, we'll take what we can get.« Zitiert in: Crowley, »Our Man in Kabul« [wie Fn. 146].

Strategiebewertung

Was aber können die USA »bekommen«, was können sie überhaupt durchsetzen? Ist das strategische Konzept, wie es in den vorangegangenen Kapiteln aus deklaratorischer und operativer Politik rekonstruiert wurde, in den implizit und explizit zugrundeliegenden Annahmen plausibel? Ist die gegenwärtig in der Umsetzung begriffene Strategie so angelegt, dass mit ihr die erklärten Ziele erreicht werden können? Was sind die angenommenen Erfolgsbedingungen? Um diese Fragen geht es in den folgenden bewertenden Ausführungen.¹⁴⁸

Worst-case-Befürchtungen

Das erklärte Kernziel – die Zerstörung von al-Qaida in Afghanistan und Pakistan und die Verweigerung sicherer Zufluchtsstätten in den beiden Ländern – rührt aus einer bestimmten Sicht der Bedrohung. Dieser Perspektive liegen zwei Annahmen zugrunde: zum einen, dass eine solche Terrororganisation ein Rückzugsgebiet braucht, zum anderen, dass Afghanistan wegen der historischen und ideologischen Nähe zwischen al-Qaida und Taleban wieder zu einem solchen »sicheren Hafen« würde, gelangten die Taleban an die Macht. Doch diese beiden Annahmen sind durchaus fragwürdig. Die Taleban sind nicht auf die Kooperation mit al-Qaida angewiesen; sie haben genügend eigene Expertise und Erfahrung und brauchen nicht, wie in den neunziger Jahren, Geld, Waffen und Ausbildung von al-Qaida. Die frühere symbiotische Beziehung scheint für die Talebanführung nicht länger notwendig zu sein. Das spiegelt sich auch in der ideologischen Distanzierung wider. Die Talebanführung unter Mohammed Omar betont, dass ihre Ziele auf Afghanistan beschränkt sind – im Unterschied zu al-Qaidas Ideologie, die auf den Umsturz der herrschenden Regime in der arabischen Welt ausgerichtet ist. Andere Gruppierungen innerhalb der

¹⁴⁸ Allgemein zu den Schwierigkeiten der Bewertung außen- und sicherheitspolitischer Strategien vgl. Peter Rudolf, »Außenpolitikevaluation. Konzeptionelle Überlegungen zu einem vernachlässigten Bereich der Außenpolitikanalyse«, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 14 (Dezember 2007) 2, S. 319–330.

Aufstandsbewegung, namentlich die Haqqani-Fraktion, scheinen dagegen al-Qaida stärker verbunden.¹⁴⁹ Fraglich ist, ob und wie sehr al-Qaida tatsächlich von einem Rückzugsraum in Afghanistan profitieren würde, denn selbst wenn die Taleban an die Macht kämen, müssten sie mit einer Intervention rechnen, falls sie erneut international agierenden Terroristen Zuflucht und Schutz gewährten.¹⁵⁰ Neue Trainingslager von al-Qaida in Afghanistan wären militärisch vielleicht nicht allzu schwer auszuschalten, etwa durch den Einsatz von Drohnen. Absolute Sicherheit vor Terroristen aber, die aus beiden Ländern heraus transnational aktiv sind, wird es kaum geben können, denn dazu müssten der afghanische und der pakistanische Staat imstande sein, selbst entlegenste Randgebiete und im Falle Pakistans gerade auch die Metropole Karatschi durchgehend zu kontrollieren.

Sollten die Taleban in Afghanistan siegen, mag eine Destabilisierung Pakistans wahrscheinlicher werden. Sicher ist ein solcher Dominoeffekt jedoch nicht. In diesem Katastrophenszenarium bleibt ausgeblendet, dass Pakistan über eine starke Armee und einen leistungsfähigen Geheimdienst verfügt. Ebenso wenig wird berücksichtigt, dass der Druck auf Pakistan, militärisch in den Grenzgebieten gegen die Taleban vorzugehen, sowie die amerikanischen Drohnenangriffe möglicherweise eher zur Destabilisierung des Landes beitragen. So hat die Flüchtlingswelle, die durch die pakistanische Offensive im Swat-Tal ausgelöst wurde, den militanten Extremisten neue Rekrutierungschancen in den Flüchtlingslagern eröffnet.¹⁵¹ Zudem hat der militärische Druck in den pakistanischen Grenzgebieten dazu geführt, dass militante

¹⁴⁹ Vgl. Joshua Partlow, »In Afghanistan, Taliban Surpasses al-Qaeda« [wie Fn. 27].

¹⁵⁰ Vgl. John Mueller, »How Dangerous Are the Taliban?«, in: *Foreign Affairs*, 15.4.2009, <<http://www.foreignaffairs.com/articles/64932/john-mueller/how-dangerous-are-the-taliban>> (Zugriff am 19.3.2010); Gene Healy, »Staying in Afghanistan Is the Wrong Strategy«, in: *The Examiner*, 23.6.2009, <<http://www.washingtonexaminer.com/opinion/columns/GeneHealy/Staying-in-Afghanistan-is-the-wrong-strategy-48846272.html>> (Zugriff am 19.3.2010).

¹⁵¹ Zur Kritik vgl. Steven Simon, »Can the Right War Be Won? Defining American Interests in Afghanistan«, in: *Foreign Affairs*, 88 (Juli/August) 4, 2009, S. 130–137.

Extremisten aus diesen Regionen ins Innere Pakistans abgewandert sind, vor allem auch in größere Städte, etwa nach Karatschi. Extremisten, die sich aus den Grenzgebieten zurückgezogen hatten, begingen in der Folge zahlreiche Anschläge im Punjab, im Herzen Pakistans.¹⁵² Was taktisch als Erfolg gewertet werden kann, ist strategisch womöglich kontraproduktiv.¹⁵³ Diese unerwünschten Folgen könnten zunehmen, wenn das pakistanische Militär dem amerikanischen Druck nachgäbe. Das ist zumindest in Betracht zu ziehen, wenn jene Experten Recht haben, die auf die tiefverwurzelten ethnopolitischen Spannungen in Pakistan verweisen.¹⁵⁴ Die Taleban sind Paschtunen, die pakistanische Armee setzt sich vor allem aus Punjabis zusammen. Militäraktionen der pakistanischen Armee und amerikanische Drohnenangriffe tragen aus Sicht dieser Beobachter zu einer Politisierung und Radikalisierung unter den Paschtunen bei. Das Bestreben, einen sicheren Zufluchtsraum für al-Qaida in Afghanistan zu verhindern, könnte unter Umständen die prekäre Stabilität des Atomwaffenstaates Pakistan gefährden.¹⁵⁵

152 Siehe Griff Witte/Joby Warrick, »Insurgents Forced Out of Pakistan's Tribal Havens Form Smaller Cells in Heart of Nation«, in: *The Washington Post*, 19.12.2009.

153 Andrew M. Exum et al., *Triage: The Next Twelve Months in Afghanistan and Pakistan*, Washington, D.C.: Center for a New American Security, Juni 2009, S. 18ff. Die taktische Effektivität der Drohnenangriffe hat sich im Übrigen dadurch verringert, dass die Extremisten auf telefonische Kommunikation verzichten, sich nur nachts bewegen und jeden töten, der als Informant verdächtigt wird.

154 Das Referendum, nach dem 1947 die Nordwestliche Grenzprovinz Pakistan zugeschlagen wurde, blieb umstritten. Viele Paschtunen hatten die Abstimmung boykottiert. Sie wollten nicht nur zwischen der Zugehörigkeit zu Indien oder Pakistan entscheiden, sondern auch über ein unabhängiges »Paschtunistan«. Die pakistanische Regierung, die nach der Unabhängigkeit von Großbritannien 1947 die Macht erlangte, war von Punjabis dominiert. Die ethnopolitischen Spannungen zwischen paschtunischer und balutschischer Minderheit einerseits und Punjabis andererseits wurzeln in ökonomischen und sozialen Ungleichheiten und im Konflikt über die faire Verteilung der Gewinne aus den Energievorkommen in den von den Minderheiten bewohnten Provinzen. Eine neu tertierte föderale Struktur mit stärkerem Einfluss der Minderheiten wird, wenn diese Sicht zutrifft, daher unumgänglich sein, soll der Gefahr eines »Paschtunistan« unter islamistischer Herrschaft begegnet werden. Vgl. Selig S. Harrison, *Pakistan. The State of the Union*, Washington, D.C.: Center for International Policy, April 2009, S. 13–23 (Special Report); ders., »Pakistan's Ethnic Fault Line«, in: *The Washington Post*, 11.5.2009.

155 Zur Kritik vgl. Daniel Markey, *From AfPak to PakAf. A Response to the New U.S. Strategy for South Asia*, New York: Council

on Foreign Relations, April 2009 (Policy Options Paper); Eric Schmitt/Jane Perlez, »Strikes Worsen Qaeda Threat, Pakistan Says«, in: *The New York Times*, 25.2.2009.

Die Prognosen über die Folgen eines Sieges der Taleban auf die amerikanischen Sicherheitsinteressen in der Region beruhen auf Annahmen über das Eintreten des schlimmsten Falls, wie selbst Befürworter der gegenwärtigen Strategie gelegentlich einräumen.¹⁵⁶ Dass die Administration nicht thematisiert, wie überaus hypothetisch diese Annahmen sind, dürfte auch oder sogar vorrangig innenpolitische Gründe haben: Um den Rückhalt für den immer kostspieligeren Krieg zu sichern, muss eine Bedrohung amerikanischer Interessen möglichst dramatisch ausgemalt werden.

Best-case-Erwartungen

Worst-case-Befürchtungen sind das eine, strategische best-case-Erwartungen das andere. Die AfPak-Politik folgt dem Prinzip Hoffnung: der Hoffnung nämlich, Fortschritte in einzelnen Bereichen – also bei der Bekämpfung der Aufständischen, beim Ausbau der afghanischen Sicherheitskräfte, bei wirtschaftlichen Aufbauleistungen – würden sich gegenseitig verstärken.¹⁵⁷ Die Grundannahme lautet, einzelne Elemente der Strategie könnten nur in ihrem Zusammenwirken und nur als »ganzheitlicher« Ansatz erfolgreich sein – wenn überhaupt erfolgreich, so muss man mit Blick auf die historische Bilanz von Aufstandsbekämpfung hinzufügen, dann am ehesten so.¹⁵⁸ Viel hängt daher

on Foreign Relations, April 2009 (Policy Options Paper); Eric Schmitt/Jane Perlez, »Strikes Worsen Qaeda Threat, Pakistan Says«, in: *The New York Times*, 25.2.2009.

156 Vgl. Stephen Biddle, *Afghanistan, Iraq, and US Strategy in 2009. Statement before the Committee on Armed Services, United States House of Representatives*, Washington, D.C., 12.2.2009, <http://armedservices.house.gov/pdfs/FC021209/Biddle_Testimony021209.pdf> (Zugriff am 19.3.2010), S. 2–9.

157 Vgl. Michael O'Hanlon/Andrew Shearer, »From Losing to Winning in Afghanistan«, in: *The Washington Times*, 3.10.2008; Stephen Biddle, »Is There a Middle Way? The Problem with Half-measures in Afghanistan«, in: *The New Republic*, 20.10.2009.

158 In neueren empirischen Studien zur historischen Bilanz von Aufstandsbekämpfung wurden unterschiedliche Erfolgsquoten ermittelt, was zum Teil damit zusammenhängt, wie Erfolg definiert wird. Enterline und Magagnoli untersuchten 66 Fälle, in denen im 20. Jahrhundert eine auswärtige Macht eine zentrale Autorität gegen eine Aufstandsbewegung unterstützte (einschließlich der Fälle, in denen eine Metropole die von ihr eingesetzte Kolonialregierung verteidigte). Sie differenzierten ihre Resultate in Erfolg und Misserfolg und kamen zu dem Schluss, dass in 40 Fällen (60%) der Aufstandsbekämpfer erfolgreich war. 24 Fälle lagen vor dem Zweiten Weltkrieg, 16 danach, die Erfolgsquote nach 1945 lag also bei 48%.

davon ab, ob die amerikanische Sicherheitsbürokratie in der Lage ist, die mehrdimensionale strategische Konzeption umzusetzen. Das heißt vor allem auch die notwendigen Ressourcen und das notwendige Personal zu mobilisieren und die von Experten jahrelang beklagten Koordinations- und Kooperationsprobleme in den Griff zu bekommen, die zwischen den beteiligten Institutionen, aber auch zwischen den vielen in Afghanistan engagierten Staaten und Organisationen bestehen.¹⁵⁹

Das komplexe strategische Konzept, in dem sich die Ansätze der *counterinsurgency* und des *state-building* vermengen,¹⁶⁰ beruht im Kern auf zwei Erwartungen: zum einen, dass die Taleban wenn nicht besiegt, so doch derart geschwächt werden können, dass sie keine Gefahr für die Stabilität eines afghanischen Staatswesens mehr darstellen; zum anderen, dass ein rechenschaftspflichtiger, effektiver und von einer großen Mehrheit der Bevölkerung als legitim angesehener Staat aufgebaut werden kann. Nur wenn man diese Bedingungen für erfüllbar hält, ergibt die *counterinsurgency*-Strategie Sinn, der wiederum eine bestimmte Diagnose der Ursachen für die Aufstandsbewegung zugrundeliegt.¹⁶¹

In 20 Fällen nach 1945 veränderte die auswärtige Macht ihre Vorgehensweise in Richtung einer *hearts-and-minds*-Strategie, die Erfolgsquote betrug 66%. Anhand dieser Zahlen lässt sich zumindest sagen, dass die Erfolgswahrscheinlichkeit ein wenig steigt, wenn ein solcher Strategiewandel eingeleitet wird. Vgl. Andrew J. Enterline/Joseph Magagnoli, *Reversal of Fortune? Strategy Change and Counterinsurgency Success by Foreign Powers in the Twentieth Century*, unveröffentlichtes Papier, 29.1.2010. Lyall und Wilson ordneten die Ergebnisse ihrer Studie drei Kategorien zu (Sieg, Niederlage, Unentschieden) und kamen für die Zeit seit 1975 nur auf eine Erfolgsquote von 25%. Siehe Jason Lyall/Isaiah Wilson, »Rage against the Machines: Explaining Outcomes in Counterinsurgency Wars«, in: *International Organization*, 63 (Januar 2009) 1, S. 67–106.

159 Vgl. James Kitfield, »Can the National Security Bureaucracy Carry Out an Ambitious Afghanistan Strategy?«, in: *National Journal*, 2.5.2009; Christopher J. Lamb/Martin Cinnamond, *Unity of Effort: Key to Success in Afghanistan*, Washington, D.C.: Institute for National Strategic Studies, National Defense University, Strategic Forum No. 248, Oktober 2009.

160 Zudem: Auch wenn Präsident Obama ausdrücklich *nation-building* als ambitioniertes Ziel zurückweist, bleibt *state-building* faktisch notwendig. Botschafter Eikenberry sprach davon, dass »sustainable representative government is essential to success. Afghanistan needs a viable government so our forces can draw down ...«. *Statement of Ambassador Karl Eikenberry before the Senate Armed Services Committee* [wie Fn. 53], S. 10.

161 *Testimony of Rory Stewart, Senate Foreign Relations Committee Hearing, The Future of Afghanistan*, 16.9.2009, <<http://foreign.senate.gov/testimony/2009/StewartTestimony090916p.pdf>> (Zugriff 19.3.2010).

Die Regierung Obama sieht die Grundursache für das Erstarken der afghanischen Aufstandsbewegung in der sozioökonomischen Krise und der politischen Desintegration, die von Taleban und al-Qaida für eigene Zwecke genutzt würden.¹⁶² Diese Sicht entspricht einer gängigen, aus der politiknahen Forschung stammenden Erklärung, nach der vor allem zwei Faktoren für das Entstehen der Aufstandsbewegung verantwortlich sind: als ermöglichende Bedingung der Zerfall staatlicher Strukturen und als motivierender Faktor die extreme sunnitische Ideologie des *jihad* .¹⁶³ Merkwürdig unterbelichtet bleibt in dieser Analyse der Umstand, dass das Extremismusproblem in Afghanistan und in geringerem Maße auch in Pakistan vor allem in einer ethnolinguistischen Gruppe, den Paschtunen, konzentriert ist. Dass die westliche Politik die Aufstandsbewegung gefördert haben könnte, wird kaum in den Blick genommen. Diese Politik beruhte bislang auf der Annahme, Reichweite und Zugriff der zentralen Regierungsgewalt müssten auf das ganze Land ausgedehnt werden, was nach Sicht mancher Experten den Widerstand des paschtunischen Tribalismus herausfordert.¹⁶⁴

Dem *counterinsurgency*-Ansatz zufolge ist die westliche Truppenpräsenz jedoch nicht die eigentliche Ursache für das Problem. Die *counterinsurgency*-Doktrin setzt voraus, dass sich über gute Regierungsführung die Loyalität der Bevölkerung gewinnen lässt. Der Erfolg der Aufstandsbekämpfung basiert aus dieser Sicht darauf, dass die Bevölkerung oder zumindest wichtige Teile davon die herrschende Regierung als legitim wahrnehmen. Legitimität aber speise sich aus guter Regierung, aus wirkungsvoller Verwaltung und Bereitstellung öffentlicher Leistungen. Dieser Vorstellung liegt eine rationale Sicht legitimer Herrschaft zugrunde. Nicht wer regiert, sondern wie regiert wird, ist danach ausschlaggebend. Ausgeblendet bleibt die Möglichkeit, dass ethnische und religiöse Gruppen-

162 Michèle Flournoy, *Statement before the Senate Armed Services Committee*, 1.4.2009, <<http://armed-services.senate.gov/statemnt/2009/April/Flournoy%2004-01-09.pdf>> (Zugriff 19.3.2010).

163 Vgl. Seth G. Jones, »The Rise of Afghanistan's Insurgency. State Failure and Jihad«, in: *International Security*, 32 (Frühjahr 2008) 4, S. 7–40; ders., *U.S. Strategy in Afghanistan, Testimony Presented before the House Foreign Affairs Committee, Subcommittee on the Middle East and South Asia*, Washington, D.C., 2.4.2009, <<http://foreignaffairs.house.gov/111/jon040209.pdf>> (Zugriff am 19.3.2010).

164 Vgl. Thomas H. Johnson/M. Chris Mason, »No Sign until the Burst of Fire. Understanding the Pakistan-Afghanistan Frontier«, in: *International Security*, 32 (Frühjahr 2008) 4, S. 41–77.

identitäten bestimmen können, wie legitime Herrschaft wahrgenommen wird.¹⁶⁵ Ebenso wenig wird berücksichtigt, dass »viele Leute die einheimische und religiöse Unterdrückung den Freiheiten vorziehen, die von fremden Invasoren angeboten werden«, wie ein Kritiker süffisant schrieb.¹⁶⁶ Selbst wenn es zutreffen sollte, dass gute Regierungsleistung Zustimmung zu einer Regierung erzeugt und dieser Legitimität verleiht, so fehlt es hieran jedoch in Afghanistan weitestgehend. Realistisch dürfte sein, was das Verteidigungsministerium im Januar 2009 feststellte: dass es wohl Jahrzehnte dauern wird, eine wirklich kompetente und unabhängige afghanische Regierung und Verwaltung aufzubauen.¹⁶⁷

Fraglich ist auch, ob das angebliche Erfolgsrezept der Aufstandsbekämpfung, das *clear, hold, and build*, tatsächlich der Situation in Afghanistan angemessen und ob seine konsequente Anwendung wirklich der Schlüssel zum Erfolg ist.¹⁶⁸ Die Verdrängung der Taleban aus einem Territorium verlangt, dass klar zwischen Aufständischen und Bevölkerung unterschieden werden kann. Doch die Taleban sind kulturell und sozial Teil der paschtunischen Stammesgesellschaft. Der Doktrin zufolge gilt es, den harten ideologischen Kern der Aufständischen zu eliminieren und den weniger entschlossenen größeren Teil mit materiellen Anreizen aus der Aufstandsbewegung herauszulösen. Die Tötung des nicht integrationsbereiten Kerns der Aufständischen aber könnte unter den sozialen und kulturellen Bedingungen der paschtunischen Gesellschaft mehr statt weniger Gewalt hervorrufen. Der zweite Bestandteil der *counterinsurgency*-Doktrin, das »Halten« einmal »befreiten« Territoriums, setzt nicht nur eine umfangreiche Truppenstärke voraus, sondern auch, dass die betroffene Bevölkerung diese

massive Präsenz eben nicht als Besetzung ansieht, weil eine solche Wahrnehmung Widerstand provozieren würde. Es stellt sich daher die Frage, wie sinnvoll es ist, die militärischen Kräfte im Süden zu verstärken und dort offensiv vorzugehen: in einer paschtunischen Region, deren ländliche Gebiete auch unter großen Kosten kaum dauerhaft zu kontrollieren sind und aus der die Taleban nach Pakistan ausweichen können.¹⁶⁹

Die Mitte Februar 2010 gestartete Offensive amerikanischer, britischer, kanadischer und afghanischer Streitkräfte (»Operation Moshtarak«) in einem Distrikt der Provinz Helmand, der als Hochburg der Taleban und des Drogenanbaus gilt, ist ein erster kritischer Testfall für die integrierte bevölkerungsorientierte *counterinsurgency*-Politik: ein Testfall weniger für das militärische Vorgehen, das unter anderem durch die frühzeitige Ankündigung möglichst geringe Opfer unter der Bevölkerung fordern sollte, sondern insbesondere für das »Halten«, »Aufbauen« und »Übergeben« gewonnenen Territoriums. Gelingt es, eine funktionierende afghanische Administration aufzubauen? Gelingt es, Aufbau- und Entwicklungsmaßnahmen unter Beteiligung amerikanischer Experten umzusetzen und der Bevölkerung eine alternative Einnahmequelle zur Drogenökonomie zu verschaffen?¹⁷⁰ Nach Ansicht eines führenden US-Militärexperten, der die US-Strategie mitentwickelt hat, zeigte die Offensive nur die Schwächen der afghanischen Sicherheitskräfte; auch die Ansage, mit einer fertigen Verwaltung (*government in a box*) in das befreite Gebiet einzurücken, war allzu vollmundig.¹⁷¹ Die eigentliche politische Bewährungsprobe für die Afghanistanstrategie ist aber die Offensive in der Stadt Kandahar und den umgebenden Gebieten. Die militärische Schwächung der Taleban ist vermutlich das geringere Problem, der Aufbau als legitim angesehener Institutionen das größere in einer Region, in der das oligarchische Netzwerk um Ahmed Wali Karzai, den Bruder des Präsidenten, politische Institutionen

165 Vgl. Michael Fitzsimmons, »Hard Hearts and Open Minds? Governance, Identity and the Intellectual Foundations of Counterinsurgency Strategy«, in: *The Journal of Strategic Studies*, 31 (Juni 2008) 3, S. 337–365.

166 Edward Luttwak, »Dead End. Counterinsurgency Warfare as Military Malpractice«, in: *Harper's Magazine*, Februar 2007 (»where many people prefer indigenous and religious oppression to the freedoms offered by foreign invaders«).

167 »Building a fully competent and independent Afghan government will be a lengthy process that will last, at a minimum, decades.« U.S. Department of Defense, *Progress toward Security and Stability in Afghanistan. Report to Congress in Accordance with the 2008 National Defense Authorization Act*, Januar 2009, S. 13. Vgl. zudem Elisabeth Bumiller/Mark Landler, »Civilian Goals Largely Unmet in Afghanistan«, in: *The New York Times*, 12.10.2009.

168 Zum Folgenden vgl. Peter Beaumont, »Clear, Hold, Build? Not in Afghanistan«, in: *The Guardian*, 14.7.2009.

169 Vgl. Gilles Dorronsoro, *Fixing a Failed Strategy in Afghanistan*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, November 2009; ders., *The Taliban's Winning Strategy in Afghanistan*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, Juni 2009.

170 Vgl. Jeffrey Dressler, *Operation Moshtarak: Taking and Holding Marjah*, Washington, D.C.: Institute for the Study of War, 2.3.2010.

171 Vgl. Cordesman, *Afghanistan and Obama* [wie Fn. 103].

zur eigenen Machtabsicherung und Bereicherung genutzt und so den Taleban Zulauf beschert hat.¹⁷²

Der *counterinsurgency*-Ansatz des *clear, hold, and build* setzt voraus, dass genug Kräfte vorhanden sind, um den zivilen Aufbau in einem von Aufständischen »befreiten« Gebiet zu übernehmen. Doch diese zivilen Kräfte, dieses ausgebildete Personal, das zur Übernahme der grundlegenden Regierungsleistungen befähigt wäre, gibt es in Afghanistan nicht und ließe sich erst innerhalb von Jahren aufbauen, so die interne Einschätzung des amerikanischen Botschafters Eikenberry im November 2009.¹⁷³ Und hier liegt die Schwachstelle in der Strategie, die den amerikanischen Planern um General McChrystal sehr wohl bewusst ist: Die Strategie enthält eine »Wette« darauf, dass die afghanische Seite zu guten Regierungs- und Verwaltungsleistungen in der Lage ist, wenn die USA und ISAF die Voraussetzungen zum »Aufbau« geschaffen haben.¹⁷⁴

172 Zur Situation in Kandahar und den mit der Offensive verbundenen Plänen vgl. Carl Forsberg, *Politics and Power in Kandahar*, Washington, D.C.: Institute for the Study of War, April 2010; David Ignatius, »U.S. Campaign to Reform Kandahar Is Rife with Pitfalls«, in: *The Washington Post*, 1.4.2010; Julius Cavendish, »In Afghanistan War, Government Corruption Bigger Threat than Taliban«, in: *The Christian Science Monitor*, 12.4.2010; Tim McGirk, »A U.S. Stumbling Block in Kandahar: Karzai's Brother«, in: *Time*, 19.3.2010; Dexter Filkins, »Despite Doubt, Karzai Brother Retains Power«, in: *The New York Times*, 30.3.2010; Thom Shanker/Helene Cooper/Richard A. O'Connell, »Elite U.S. Units Step Up Effort in Afghan City before Attack«, in: *The New York Times*, 25.4.2010.

173 »We underestimate how long it will take to restore or establish civilian government. The proposed strategy assumes that once the clearing and holding process has been accomplished in a given area, the rebuilding and transferring to Afghans can proceed apace, followed by a relatively rapid U.S. withdrawal. In reality, the process of restoring Afghan government is likely to be slow and uneven, no matter how many U.S. and other foreign civilian experts are involved. Many areas need not just security, but health care, education, justice, infrastructure, and almost every other basic government function. Many have never had these services at all. Establishing them requires trained and honest Afghan officials to replace our own personnel. That cadre of Afghan civilians does not now exist and would take years to build.« Siehe »COIN Strategy: Civilian Concerns« [wie Fn. 100]. Siehe auch Eric Schmitt, »U.S. Envoy's Cables Show Concerns on Afghan War Plans«, in: *The New York Times*, 26.1.2010.

174 Ein namentlich nicht genannter Strategieexperte im Umfeld McChrystals drückte dies so aus: »In our strategy there is a bet. We can only get the Afghans to a certain place, and at some point they are going to have deliver on the governance piece. The bet is that if we create the conditions ... they can deliver.« Zitiert in: Doyle McManus, »The Kandahar

Counterinsurgency mit der in Afghanistan unumgänglichen *state-building*-Dimension, mit dem Aufbau dauerhafter, rechenschaftspflichtiger Institutionen ist von seiner inneren Logik her ein langfristiges, kostspieliges Unterfangen, das sich mit einer schnellen »Afghanisierung« nicht in Einklang bringen lässt. Die in der politischen Diskussion gehegte Erwartung, in den nächsten Jahren ließen sich gute Regierungsführung und eine schlagkräftige Armee schaffen, so dass *counterinsurgency* immer stärker afghanisiert werden könne, dürfte ein frommer Wunsch bleiben.¹⁷⁵ Über den langen Zeithorizont machen sich die intellektuellen Vertreter einer integrierten *counterinsurgency*-Strategie keine Illusionen.¹⁷⁶ Sie sehen jedoch nur mit einem solchen Ansatz die Möglichkeit, das grundlegende sicherheitspolitische Ziel in Afghanistan zu erreichen. Nur wenn ein funktionierender rechenschaftspflichtiger afghanischer Staat mit effektivem Gewaltmonopol aufgebaut werden könne, sei auf lange Sicht zu gewährleisten, dass Afghanistan nicht erneut zu einem »sicheren Hafen« für islamistische Terroristen werde.¹⁷⁷

Staatsbildung, die Herausbildung von Territorialstaaten mit dem Monopol legitimer Gewaltausübung, war – das wird in den USA allzu oft ausgeblendet – in der europäischen Neuzeit vielfach ein langwieriger Prozess, in dem eine zentrale Herrschaft mit kriegerischer Gewalt, aber auch mit Anreizen ihre Autorität gegen den Adel durchsetzte.¹⁷⁸ Die amerikanische Debatte bleibt nach wie vor sehr stark technokratischem Denken verhaftet. Der Aufbau moderner demokratischer Staaten erscheint in dieser geradezu unpolitischen und ahistorischen Machbarkeitsideologie nur als Frage des Einsatzes ausreichender Ressourcen und eines langen Atems.¹⁷⁹

Gambit«, in: *Los Angeles Times*, 4.4.2010.

175 Siehe Patrick Seale, »Obama's Afghan »Surge« Needs Political Underpinning«, *Agence Global*, 11.12.2009.

176 David Kilcullen, »Crunch Time in Afghanistan-Pakistan«, in: *Small Wars Journal*, 9.2.2009.

177 Gary Schmitt/Daniel Twining, »Don't Dumb Down Afghanistan«, in: *The Weekly Standard*, 23.2.2009.

178 An die Staatsbildungsprozesse in Europa erinnerte jüngst Sheri Berman, »From the Sun King to Karzai: Lessons for State Building in Afghanistan«, in: *Foreign Affairs*, 89 (März/April 2010) 2, S. 2–9.

179 Deutlichster Ausdruck dieses Denkens ist die in ihrer politischen Wirkung nicht hoch genug einzuschätzende RAND-Studie von 2003 zum *nation-building*: James Dobbins et al., *America's Role In Nation-Building: From Germany to Iraq*, Santa Monica: RAND, 2003.

Ungewissheiten

Doch haben die USA diesen langen Atem? Das Modernisierungsprojekt lebt zwar im *counterinsurgency*-Ansatz und in internationalen Kommunikés fort. Aber ist der Abschied davon nicht längst eingeleitet? Geht es Barack Obama nur noch darum, aus innenpolitischen Gründen den Krieg nicht in eine zweite Amtszeit mitzuschleppen und mit Hilfe einer beschleunigten Afghanisierung ein gewisses Intervall zwischen amerikanischem Rückzug und Zusammenbruch der Kabuler Regierung zu schaffen, um halbwegs das Gesicht zu wahren, wie eine zynische Interpretation der gegenwärtigen amerikanischen Politik lautet?¹⁸⁰

Zumindest bleibt einiges undeutlich, anderes mehrdeutig. Undeutlich bleibt, wie sich die Administration den erstrebten »Endzustand« vorstellt, also die institutionellen und politischen Bedingungen, unter denen das definierte Kernziel – nämlich die Eliminierung von al-Qaida in Afghanistan und Pakistan – dauerhaft gesichert ist.¹⁸¹ Nun mag dies damit zu erklären sein, dass die Regierung Obama den Unterschied zwischen dem Wünschenswerten und dem Wahrscheinlichen erkannt hat und nicht mit einer klaren Darlegung des Endzustands ihren politischen Definitions- und Gestaltungsspielraum einschränken möchte.¹⁸² Mehrdeutig bleibt die strategische Einbettung des militäri-

schen Vorgehens: Sind die Verstärkung der Streitkräfte, die Intensivierung der Angriffe gegen den harten Kern der Aufständischen und die eingeleiteten Offensiven Bestandteile eines auf längere Dauer angelegten umfassenden Engagements? Oder handelt es sich dabei vor allem um eine Art Diplomatie mit militärischen Mitteln, um aus einer gestärkten Position heraus die Konstellation möglichst schnell »reif« für eine Verhandlungslösung zu machen, die den Truppenabbau ermöglicht?¹⁸³ Wie aber müsste eine solche Lösung aussehen, so dass das sicherheitspolitische Kernziel erreicht werden kann?¹⁸⁴ Wenn denn am Ende mehr als nur die Afghanisierung eines fortdauernden, von externen Akteuren unterstützten Bürgerkrieges stehen soll, werden komplexe Verhandlungen stattfinden müssen, an deren Ende die Taliban sich glaubhaft zum Bruch mit al-Qaida verpflichten, Pakistan auf die Nutzung der Taliban als Einflussinstrument in der Auseinandersetzung mit Indien verzichtet und Indien von der Politik der Eindämmung Pakistans in Afghanistan abrückt.¹⁸⁵ Die Regierung Obama hat die regionale Dimension des Konflikts und seiner Lösung anfangs zu Recht energisch thematisiert. Erreicht wurde jedoch wenig.¹⁸⁶

180 So die Sicht von Thomas J. Johnson/M. Chris Mason, »Obama's Indecent Interval«, in: *Foreign Policy*, 10.12.2009, <http://www.foreignpolicy.com/articles/2009/12/10/sorry_obama_afghanistans_your_vietnam> (Zugriff am 19.3.2010).

181 Vgl. Brian Katulis, »Unanswered Questions on Afghanistan and Pakistan Policy«, *Center for American Progress*, 25.1.2010. Aus Sicht zweier Protagonisten einer konsequenten *counterinsurgency*-Strategie sähe das erhoffte Ergebnis so aus: »The desired end-state is a sustainable system that can effectively combat the insurgency and prevent the re-emergence of transnational terrorist safe havens, while also reconciling some degree of centralized governance with the traditional tribal and religious power structures that hold sway outside Kabul.« John A. Nagl/Nathaniel C. Fick, *Applying Counterinsurgency in Afghanistan: Key Issues and Challenges for the United States and NATO*, Aspen Atlantic Group, o.O., o.J., S. 1.

182 Realistischerweise ist vielleicht nicht mehr zu erwarten als ein stark militarisierter Staat mit Kontrolle über den Norden und Westen des Landes und womöglich einige Städte im paschtunischen Gebiet. Selbst wenn die afghanische Armee erheblich ausgebaut würde, wäre ihre Präsenz in paschtunischen Gebieten aufgrund ihrer ethnischen Zusammensetzung problematisch – es sei denn, der Anteil der Paschtunen ließe sich erhöhen. So die Sicht von Anatol Lieven, »The War in Afghanistan: Its Background and Future Prospects«, in: *Conflict, Security and Development*, 9 (Oktober 2009) 3, S. 333–359.

183 Noch mag die Situation für eine Verhandlungslösung nicht »reif« sein; erst wenn keine Seite mehr an einen militärischen Erfolg glauben kann, dürfte dies zu erwarten sein. Zu den Bedingungen, unter denen sich nach historischer Erfahrung Bürgerkriege durch eine politische Regelung beenden lassen, gehört, dass die lange Dauer des Kampfes den Willen zu seiner Fortsetzung geschwächt hat, dass aufgrund einer relativ geringen Zahl von Opfern die emotionalen Hürden überwindbar sind und dass Peacekeeping-Truppen zur Absicherung einer Regelung bereitstehen. Vgl. Sultan Barakat/Steven A. Zyck, »Afghanistan's Insurgency and the Viability of a Political Settlement«, in: *Studies in Conflict and Terrorism*, 33 (2010) 3, S. 193–210.

184 Vgl. Gilles Dorronsoro, *Afghanistan: Searching for Political Agreement*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2010.

185 Dazu siehe aus indischer Perspektive Ali Ahmed, 2011 *and beyond: Visualising Af-Pak*, Neu-Delhi: Institute for Defence Security and Analyses, 23.12.2009; ders., *Af-Pak: A Strategic Opportunity for South Asia?*, Neu-Delhi: Institute for Peace and Conflict Studies, Dezember 2009.

186 Vgl. Ahmed Rashid, »A Deal With the Taliban?«, in: *The New York Review of Books*, 25.2.2010.

Politische Perspektiven

Amerikas mehrdimensionale AfPak-Strategie braucht Zeit, um Erfolg zu haben, doch selbst wenn diese zur Verfügung stünde, ist er nicht sicher. Zeit könnte aus innenpolitischen Gründen knapp werden. Steigen einerseits die amerikanischen Verluste und die finanziellen Kosten weiter und sinken andererseits die Erfolgsaussichten, könnte die Unterstützung im Kongress erodieren. Im Laufe des Jahres 2009 hatte sich die Zahl der getöteten amerikanischen Soldaten gegenüber dem Vorjahr bereits verdoppelt: von 155 auf 318. Im Februar 2010 überschritten die amerikanischen Verluste in Afghanistan seit Oktober 2001 die Zahl 1000.¹⁸⁷ Im Haushaltsjahr 2008 kostete der Krieg in Afghanistan die amerikanischen Steuerzahler 34 Milliarden, im folgenden bereits 55 Milliarden US-Dollar. Für das Haushaltsjahr 2010 forderte die Regierung 68 Milliarden US-Dollar – und damit erstmals mehr als für den Einsatz der Streitkräfte im Irak mit 62 Milliarden US-Dollar.¹⁸⁸ Jeder in Afghanistan stationierte amerikanische Soldat kostet pro Jahr rund 1 Million US-Dollar. Die Truppenaufstockung dort macht die Einsparungen zunichte, die vom Truppenrückzug aus dem Irak erwartet wurden. Die Konsequenz könnte heißen, dass das Verteidigungsbudget den Höchststand unter Bush um 10 Prozent überschreitet.¹⁸⁹

Barack Obama steht unter innenpolitischem Druck, schnell sichtbare Erfolge vorzuweisen. Was Richard Holbrooke zur Definition des Erfolges sagte – »We'll know it when we see it« –, reicht dem US-Kongress nicht aus und wird auch einer skeptischen Öffentlichkeit nicht ausreichen.¹⁹⁰ Doch welches sind die Indikatoren, an denen sich ablesen lässt, ob Fortschritte erzielt werden? Obama selbst versprach Ende März

2009, nicht »blind« auf dem einmal eingeschlagenen Kurs zu bleiben, sondern sich an »klaren Maßstäben zur Erfolgsmessung« (*clear metrics to measure progress*) zu orientieren. Zu den quantitativen Erfolgsindikatoren, soweit sie bekannt sind, wird nicht mehr die Zahl der getöteten feindlichen Kämpfer gehören. Im Rahmen der *counterinsurgency*-Doktrin sind die Sicherheit der Bevölkerung und die Leistung der Regierung zentrale Erfolgsvoraussetzungen. Deshalb bieten sich Indikatoren an, die diese erfassen. Dazu gehören die öffentliche Wahrnehmung der Sicherheitslage oder der Prozentsatz der Bevölkerung, die in Regionen lebt, welche von Aufständischen kontrolliert werden. Kabuls Regierungsleistung soll an Indikatoren wie etwa der Fähigkeit zum Aufbringen von Steuern, nachweisbaren Maßnahmen gegen die Korruption und der öffentlichen Wahrnehmung des Gerichtswesens gemessen werden.¹⁹¹ Wie immer auch die Einschätzung ausfallen wird, methodisch und politisch sind solche Bewertungen mit einigen Hindernissen verbunden.¹⁹² Selbst wenn die zugrundeliegenden Hypothesen zutreffen, bleibt immer noch das Problem, aussagekräftige quantitative Indikatoren zu wählen, zu gewichten und im Hinblick auf einen angemessenen Zeithorizont für Erfolge zu bewerten.

Noch zeigt sich die Obama-Regierung sehr zurückhaltend bei der Einschätzung der Erfolge in Afghanistan: Der Strategiewandel habe erste Früchte getragen,

187 Siehe Laura King, »Number of U.S. Soldiers Killed in Afghanistan Doubles in 2009«, in: *The Los Angeles Times*, 1.1.2010; Craig Whitlock, »Death Toll in Afghan War Nears 1,000«, in: *The Washington Post*, 24.2.2010.

188 Vgl. Amy Belasco, *The Cost of Iraq, Afghanistan, and Other Global War on Terror Operations since 9/11*, Washington: Congressional Research Service, 15.5.2009, S. 8, 19.

189 Vgl. Christopher Drew, »High Costs Weigh on Troop Debate for Afghan War«, in: *The New York Times*, 15.11.2009.

190 Vgl. Caitlin Webber, »Holbrooke Concedes Heat Is On for Results in Afghanistan«, in: *Congressional Quarterly Today*, 12.8.2009.

191 Vgl. David E. Sanger/Eric Schmitt/Thom Shanker, »White House Struggles to Gauge Afghan Success«, in: *The New York Times*, 7.8.2009; »Evaluating Progress in Afghanistan-Pakistan: The Obama Administration's Draft Metrics for Afghanistan and Pakistan, as Obtained by *Foreign Policy*«, in: *Foreign Policy*, 16.9.2009, <http://www.foreignpolicy.com/articles/2009/09/16/evaluating_progress_in_afghanistan_pakista> (Zugriff am 12.5.2010). Diese analytische Ausrichtung auf die Sicherheit der Bevölkerung zeigt sich im jüngsten der regelmäßigen Berichte an den Kongress: U.S. Department of Defense, *Report on Progress Toward Security and Stability and United States Plan for Sustaining the Afghanistan National Security Forces*, April 2010, <http://www.defense.gov/pubs/pdfs/Report_Final_SecDef_04_26_10.pdf> (Zugriff am 12.5.2010).

192 Zu den Problemen der Erfolgsmessung vgl. Jason Campbell/Michael E. O'Hanlon/Jeremy Shapiro, »How to Measure the War«, in: *Policy Review Online*, 157 (Oktober/November 2009), <<http://www.hoover.org/publications/policyreview/61323097.html>> (Zugriff am 11.5.2010).

die Aufstandsbewegung an Momentum verloren; die notwendigen Voraussetzungen für einen Erfolg seien im Entstehen, der Erfolg sei aber nicht garantiert.¹⁹³ Die Überprüfung der Strategie im Lichte der bis dahin erzielten Fortschritte ist Ende 2010 vorgesehen. Wie wird Präsident Obama sich verhalten, wenn bis Ende des Jahres der militärische *surge* die Taleban nicht in dem erhofften Maße schwächt, wenn die afghanischen Sicherheitskräfte nicht im geplanten Umfang gestärkt werden, wenn Pakistan nicht mit dem erwarteten Einsatz gegen die Aufstandsbewegung in ihren Rückzugsgebieten vorgeht? Was wird passieren, wenn der militärische Ansatz nicht die erhofften Wirkungen zeitigt, wenn politische Verhandlungen nicht aus einer Position der Stärke heraus geführt werden können?¹⁹⁴ Einiges an Ungewissheit und Unwägbarkeit bleibt.

Sollte das *best-case*-Szenarium nicht Realität werden, ist Barack Obama in einer schwierigen Situation.¹⁹⁵ Einerseits könnte er auf dem eingeschlagenen Weg mit all seinen Kosten und Risiken voranschreiten und bei ausbleibenden Fortschritten das militärische Engagement in der Hoffnung verstärken, die Entwicklung doch noch umdrehen zu können. Zwar hat er dem amerikanischen Militär deutlich zu verstehen gegeben, dass es nicht mit weiteren Kräften rechnen könne. Er muss allerdings in Betracht ziehen, dass geschickt in die Öffentlichkeit lancierte Forderungen des Militärs nach einer erneuten Kraftanstrengung ihn erheblich unter Druck setzen könnten. Andererseits könnte Obama bei fehlenden Erfolgen und bröckelnder innenpolitischer Unterstützung aber auch eine Politik des *disengagement* und der schnellen »Afghanisierung« betreiben – mit ungewissem Ausgang und unkalkulierbaren Risiken. Heikler könnte die Erblast nicht sein, die Barack Obama von seinem Vorgänger übernehmen musste und deren erfolgreiche Bewältigung er sich zu Beginn seiner Präsidentschaft so entschlossen auf die Fahnen schrieb.

193 Vgl. Michèle Flournoy/John Paxton, *Developments in Security and Stability in Afghanistan*, Prepared Statement, House Armed Services Committee, 5.5.2010, <http://armedservices.house.gov/pdfs/FC042910/Joint_Testimony042910.pdf> (Zugriff am 12.5.2010).

194 Vgl. Anatol Lieven/Maleeha Lodhi, »Obama Needs a »Plan B«, in: *The New York Times*, 10.12.2009.

195 Vgl. Stephen Biddle, »Is It Worth It? The Difficult Case for War in Afghanistan«, in: *The American Interest Online*, 4 (Juli/August 2009) 6, <<http://www.the-american-interest.com/article.cfm?piece=617>> (Zugriff am 11.5.2010).