

Frieden in Waziristan

Erfolg oder Rückschlag im Kampf gegen den Terrorismus in Afghanistan und Pakistan?

Christian Wagner / Citha D. Maaß

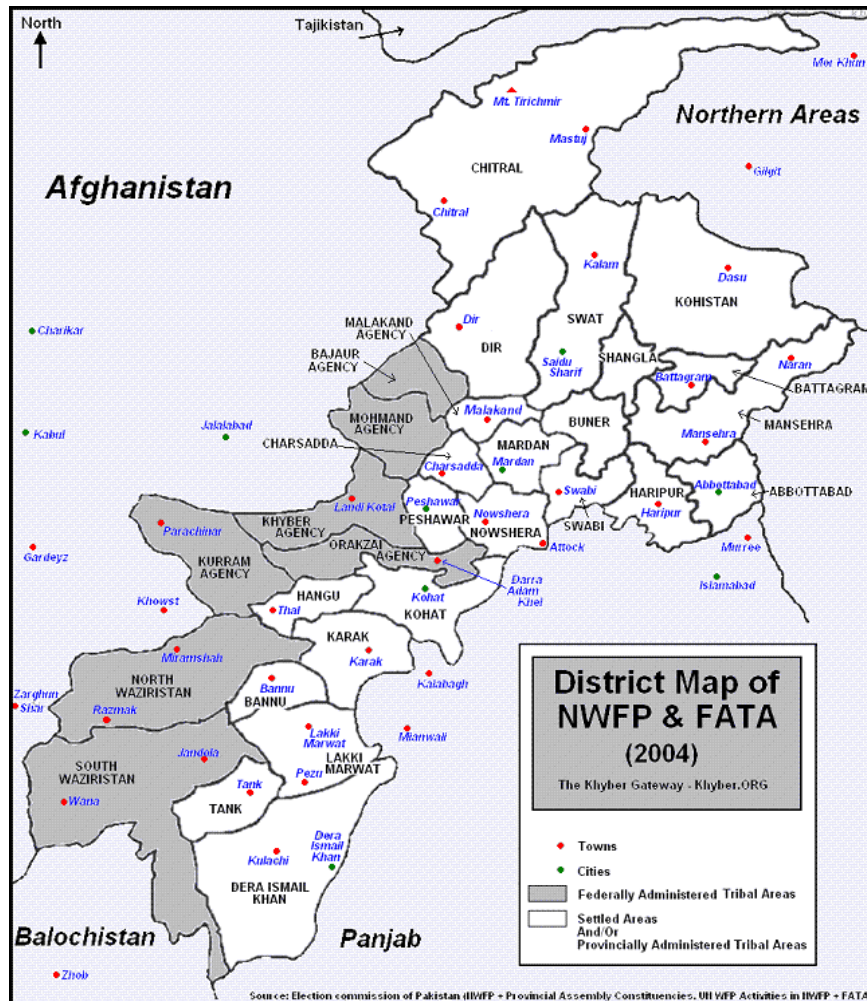
Bei dem bemerkenswerten »Dinner for three« am 27. September 2006 in Washington setzte Präsident Bush im Einvernehmen mit dem afghanischen Präsidenten Hamid Karzai den pakistanischen Präsidenten Pervez Musharraf erneut unter Druck, härter gegen terroristische Basen im pakistanischen Grenzland vorzugehen. Da sich Musharraf wegen seiner engen Zusammenarbeit mit den USA im Antiterrorkampf wachsendem innenpolitischem Protest ausgesetzt sieht, ist sein Spielraum jedoch begrenzt. Das illustriert auch das am 5. September 2006 unterzeichnete Abkommen von Miranshah zwischen dem Gouverneur der pakistanischen North West Frontier Province (NWFP) und den Stämmen in Nord-Waziristan in den Federally Administered Tribal Areas (FATA). Diese gelten seit langem als Rückzugsgebiet von ausländischen Terroristen und Neo-Talibangruppen, die von dort aus nach Afghanistan einsickern und die Regierung von Präsident Karzai und die internationalen Militärtruppen bekämpfen. Der pakistanischen Armee ist es seit dem Beginn ihrer militärischen Offensive in Süd-Waziristan im Frühjahr 2004 nicht gelungen, die Stammesgruppen zu kontrollieren, die Infiltration von Taliban nach Afghanistan zu stoppen und die FATA in den pakistanischen Staat zu integrieren. Das Abkommen mag zwar in Nord-Waziristan eine Beendigung der Kampfhandlungen bringen, doch könnte der Kampf gegen den Terrorismus in Afghanistan und Pakistan dadurch einen Rückschlag erlitten haben.

Die FATA stellen seit der Unabhängigkeit 1947 eine Anomalie des pakistanischen Staates dar. Die Stammesgebiete im Nordwesten des heutigen Pakistans wurden bereits von den britischen Kolonialherren als Pufferzone gegenüber Afghanistan betrachtet. Sie sind mit 27 220 km² etwa so groß wie Albanien und bestehen aus sieben sogenannten Agencies: Bajuar, Mohmand, Khyber, Orakzai, Kurram, Nord- und Süd-Waziristan. Des Weiteren gibt es kleinere

Stammesgebiete (Frontier Regions) in den angrenzenden Distrikten Peshawar, Kohat, Bannu, Lakki Murwat, Tank und Dera Ismail Khan der NWFP. Die FATA-Territorien erstrecken sich über eine Länge von mehr als eintausend Kilometern entlang der Durand-Linie im afghanisch-pakistanischen Bergland und grenzen in Pakistan an die Nord-west-Grenzprovinz (NWFP) und die Provinz Baluchistan. Insgesamt leben in diesen Gebieten etwa 3,5 Millionen

Karte 1

Die Federally Administered Tribal Areas (FATA) in Pakistan



Quelle: <http://billroggio.com/images/maps/pakistan-fata.php>

Menschen, mehrheitlich Paschtunen. Die Stammesgebiete verwalten sich gemäß ihren eigenen Traditionen selbst und entziehen sich weitgehend dem Zugriff des pakistanischen Staates, der dort nur durch einen politischen Agenten vertreten ist. Aufgrund ihres besonderen Status sind die FATA seit langem ein Zentrum des Schmuggels zwischen Pakistan und Afghanistan. Im Vergleich zu anderen Gebieten Pakistans sind sie chronisch unterentwickelt.

Die FATA und der Kampf gegen den Terrorismus

Nach den Anschlägen vom 11. September und dem Sturz des Taliban-Regimes rückten die FATA ins Zentrum der internationalen Aufmerksamkeit. Viele Taliban und Al-Qaida-Kader, die zuvor in Afghanistan aktiv waren, zogen sich nach der westlichen Intervention und dem Sturz des Taliban-Regimes in die schwer zugänglichen Bergregionen zurück. Im Rahmen des Kampfs gegen den Terrorismus ging die pakistanische Armee seit dem Frühjahr 2004 verstärkt gegen diese Gruppen vor. Ziel war es, die ausländischen Terroristen zu bekämpfen, die Stammesgebiete stärker

zu kontrollieren und die Infiltration nach Afghanistan zu beenden. Dies bedeutete eine Zäsur, da die Streitkräfte erstmals in der Geschichte Pakistans in den FATA operierten und dort bis zu 80 000 Soldaten im Einsatz hatten. Als Schwerpunkte der Kämpfe erwiesen sich Nord- und Süd-Waziristan. Dort kamen in den letzten Monaten mehrere hundert Soldaten ums Leben. Trotz ihrer militärischen Überlegenheit, zum Beispiel durch ihre Lufthoheit, konnten die pakistanischen Streitkräfte keine militärische Entscheidung herbeiführen.

Grenzüberschreitende Militanz in Afghanistan

Die jenseits der FATA auf afghanischer Seite kämpfenden Rebellengruppen machen sich die poröse Grenze zunutze, um Kämpfer und Waffen nach Afghanistan einzuschleusen. Hauptakteure dieses »militanten Grenzverkehrs« sind die Gruppen der Neo-Taliban, die sich unter verschiedenen, miteinander rivalisierenden Führern neu organisiert haben und im Unterschied zu den »alten« Taliban der neunziger Jahre dezentral vorgehen. Daneben profitieren auch andere Aufstandsgruppen mit regional begrenzten Einflussgebieten sowie Drogen- und Schmuggelringe von dem »Grenzverkehr«. Für diese neue Interessensallianz wird seit Frühsommer 2006 der Begriff »Oppositionelle Militante Kräfte« (OMK) verwendet. Obwohl sie unterschiedliche Machtinteressen verfolgen, werden die OMK vorerst durch ein übergeordnetes Anliegen geeint: Sie alle wollen die internationalen Militärverbände und zivilen Organisationen aus Afghanistan vertreiben, die nationale Regierung Karzai weiter schwächen und sich dadurch eine noch größere Autonomie in ihrem jeweiligen regionalen Einflussgebiet verschaffen. Das Erstarken der heterogenen OMK wird von verschiedenen Faktoren begünstigt:

Die Schwäche der nationalen Regierung von Präsident Karzai öffnet den OMK den politischen Raum, um ihre Kontrolle über die afghanischen Grenzprovinzen zu festi-

gen. Davon betroffen sind insbesondere fünf Provinzen, die den FATA auf der afghanischen Grenzseite gegenüberliegen (siehe Karte 2, S. 4): die nördlichste Provinz ist Nuristan, daran schließen sich jeweils südlich die Provinzen Kunar, Nangahar, Khost und Paktika an. In allen diesen fünf Provinzen muss Präsident Karzai den mächtigen Stammesführern weitreichende Konzessionen einräumen, da die von ihm eingesetzten Provinzgouverneure und Polizeichefs den Anspruch der nationalen Regierung auf das staatliche Gewaltmonopol nicht durchsetzen können. Die beiden nördlichen Provinzen Nuristan und Kunar sind sogar ganz der Willkürherrschaft der lokalen Kommandanten unterworfen. In geringerem Maße gilt dies auch für die südlichste Provinz Paktika, in der starke, auf Eigenständigkeit bedachte Stammesführer ebenso wie Neo-Talibangruppen das Sagen haben. Der »militante Grenzverkehr« wird auch durch die geografischen Besonderheiten erleichtert. Der gesamte Grenzabschnitt liegt in einer bis zu 5000 Meter hohen Gebirgsregion mit versteckten Saumpfadern und unwegsamen Pässen, über die der Nachschub und der Rückzug erfolgen. Während der sowjetischen Besatzungszeit in den achtziger Jahren waren es die von den USA unterstützten und vom CIA mit Waffen versorgten Mujaheddin-Gruppen, die sich das unkontrollierbare Gelände zunutze machten. Nun sind es die OMK-Gruppen, die sich in ihrem jeweiligen Einflussgebiet der versteckten Wander- und Schmuggelrouten bedienen, die seit Jahrhunderten von afghanischen Nomaden (*Kuchis*) auf ihrer Wanderung von den Winterweiden in den FATA zu den Sommerweiden in Nordafghanistan benutzt werden. Inzwischen kontrollieren mafiaartig organisierte Schmuggelringe die Wege, um Waffen, Kämpfer und Drogen über die Grenze zu bringen. Mit ihrer Hilfe gelang es Ende 2001 auch Osama bin Laden, aus dem Grenzgebiet zu fliehen.

Karte 2
Die Ostprovinzen Afghanistans



Quelle: <http://www.un.org/Depts/Cartographic/map/profile/afghanis.pdf>

Das Abkommen von Miranshah

Am 25. Juni 2006 verständigten sich die pakistanischen Streitkräfte und die Stämme in Nord-Waziristan auf einen einmonatigen Waffenstillstand. Kurz vor dessen Ablauf rief der Gouverneur der NWFP, Ali Muhammed Orakzai, der selbst aus den Stammesgebieten kommt, eine Versammlung der Stammesältesten (*jirga*) ein, um den Konflikt dauerhaft zu beenden. Soweit aus pakistanischen Medien bekannt geworden ist, enthält das Abkommen unter anderem folgende Punkte:

- ▶ Die Infiltration militanter Kräfte nach Afghanistan soll beendet werden.
- ▶ Die Regierung unternimmt keine weiteren militärischen Boden- oder Luftoperationen gegen die militanten Gruppen.
- ▶ Die Streitkräfte ziehen von den Kontrollposten in der Region ab und werden durch paramilitärische Stammestruppen ersetzt.
- ▶ Alle Ausländer sollen Nord-Waziristan verlassen. Sie können aber in den FATA

bleiben, wenn sie sich friedlich verhalten und das Abkommen beachten.

- ▶ Die Armee und die Stämme geben die jeweils erbeuteten Waffen zurück.
- ▶ Die Stammesältesten sorgen dafür, dass es keine Angriffe auf das Militär und die Ordnungskräfte gibt.
- ▶ Die Regierung lässt die Gefangenen frei.
- ▶ Eine zehnköpfige gemeinsame Kommission aus den Stammesältesten, Verwaltungsbeamten und religiösen Führern überwacht die Umsetzung des Abkommens.
- ▶ Die Regierung zahlt den Stammesangehörigen Entschädigungen für entstandene Verluste.
- ▶ Es gibt kein Verbot, Waffen mit sich zu führen. Die Stammesangehörigen verzichten aber darauf, schwere Waffen zu tragen.

Die pakistanische Regierung sieht das Abkommen von Miranshah als Teil ihrer Strategie, den Kampf gegen den Terror nicht nur militärisch, sondern auch poli-

tisch zu gewinnen. Die anhaltenden Kämpfe konnten mit diesem Agreement in der Tat beendet werden. Der Gouverneur der NWFP hat darüber hinaus ein umfangreiches, mehrjähriges Entwicklungsprogramm für die Stammesgebiete in Aussicht gestellt. Unabhängig vom genauen Wortlaut machen einige Punkte indes deutlich, dass die pakistanische Führung mit dem Abkommen wichtige Ziele im Kampf gegen den Terrorismus nicht erreicht hat.

Die Konsequenzen in Pakistan

Ziel der im Frühjahr 2004 begonnenen Militäraktion war die Bekämpfung ausländischer Terroristen, die sich in den FATA aufhalten. Verschiedene Quellen sprechen von mehreren hundert Kämpfern, zu denen Ägypter, Saudis, Araber anderer Nationalitäten, Usbeken, Uiguren und Tschetschenen zählen. Zumindest wollten die Streitkräfte eine Registrierung dieser Kombattanten erzwingen, doch konnte auch dies nicht erreicht werden, im Gegenteil: Die Ausländer, die oftmals in die Stammesgesellschaften eingeheiratet haben und damit deren Mitglieder geworden sind, können weiterhin ohne Kontrolle der Regierung in dem Gebiet leben. Damit ist es auch möglich, dass sich führende Al-Qaida-Kader weiter unbehelligt in der Region aufhalten, auch wenn dies von der pakistanischen Regierung entschieden zurückgewiesen wird. Kurz nachdem das Abkommen unterzeichnet worden war, verkündete ein Sprecher der Stämme, dass es keine ausländischen Militanten in Nord-Waziristan gebe, was man daran sehen könne, dass die Regierung keine Beweise für deren Existenz vorgelegt habe.

Zudem bleibt zweifelhaft, ob durch das Abkommen die Infiltration nach Afghanistan wirklich beendet wird. Denn die pakistanischen Streitkräfte haben kaum Möglichkeiten, dies zu kontrollieren. In der Vergangenheit hatte es bereits ähnliche Abkommen bzw. Absprachen zwischen den Streitkräften und militanten Stammes-

führern gegeben, so zum Beispiel im März 2004 in Shakai in Süd-Waziristan. Zwar beruhigte sich die Lage dort vorübergehend, doch gehen Beobachter davon aus, dass die militanten Gruppen ihre Aktivitäten danach nach Nord-Waziristan verlegt haben. Auch in Süd-Waziristan kommt es immer wieder zu Gefechten mit dem Militär. Im August 2006 wurde in der Region ein erster Selbstmordanschlag auf die Streitkräfte verübt. Das Abkommen von Miranshah lässt deshalb befürchten, dass die militanten Gruppen erneut ihre Operationsbasis verschieben werden, zum Beispiel in die nördlich von Peschawar gelegene Bajaur-Agency. Dass auch dort militante Gruppen operieren, wurde im Januar 2006 deutlich, als die USA mit einem Raketenangriff in Damadola in Bajaur versuchten, Al-Qaida-Führer Al Zawahiri zu treffen. Die Aufgabe von Kontrollposten in Nord-Waziristan, der Austausch von Gefangenen und die Rückgabe von Waffen lassen ebenfalls Zweifel daran aufkommen, dass die militärischen Operationen der vergangenen Monate ein Erfolg waren.

Ein weiterer Aspekt des Abkommens ist, dass die pakistanische Regierung mit ihrem Rückzug stillschweigend die schleichende Talibanisierung der Stammesgebiete in Kauf nimmt. Bereits in den vorausgegangenen Monaten waren Stammesführer, die mit der Regierung zusammenarbeiten wollten oder sich zu Gesprächen bereit fanden, ermordet worden. Pakistanische Journalisten haben kaum noch Zugang nach Nord- und Süd-Waziristan – beide Territorien haben sich zu No-Go-Areas entwickelt. Die spärlichen Berichte der vergangenen Monate legen nahe, dass sowohl in den FATA als auch in den angrenzenden Distrikten der NWFP Talibangruppen ihre Ordnungsvorstellungen immer stärker durchsetzen und gewaltsam gegen Kritiker vorgehen.

Beweggründe für das Abkommen

Verschiedene Gründe lassen sich anführen, warum die pakistanische Regierung dieser

Vereinbarung trotzdem zugestimmt hat. Erstens wurde das Abkommen einen Tag vor dem Besuch Präsident Musharraf in Afghanistan unterzeichnet. Die Beziehungen zwischen beiden Ländern sind schwierig, da es immer wieder Anschuldigungen der Regierung in Kabul gibt, dass Taliban-Kämpfer aus Pakistan eindringen. Präsident Musharraf hat dies auch indirekt eingestanden. Mit dem Abkommen versucht die pakistanische Regierung ihren politischen Willen zu unterstreichen, die Stammesgebiete zu befrieden und die Beziehungen zu Afghanistan zu verbessern. Zweitens hat sich nach der Ermordung von Nawab Akbar Khan Bugti, eines Führers der Autonomiebewegung in Baluchistan, Ende August die innenpolitische Lage auch in dieser Provinz zugespitzt. Die Armee befürchtet eine Ausweitung der Kämpfe in dieser notorischen Unruheprovinz, was sie eventuell zu einem Zwei-Fronten Krieg im eigenen Land zwingen würde. Da Teile der Autonomiebewegung in Baluchistan sogar die Unabhängigkeit fordern, wird diese Bedrohung der staatlichen Einheit von der Armeeführung möglicherweise ernster genommen als die Situation in den FATA. Bereits in den siebziger Jahren hatte es in Baluchistan, der größten Provinz des Landes, die an Afghanistan und den Iran grenzt, einen Bürgerkrieg gegeben. Drittens könnte Präsident Musharraf im Vorfeld der anstehenden Wahlen 2007/08 geneigt sein, seine Beziehungen zu den religiösen Parteien, die unter anderem die Landesregierung in der NWFP stellen, zu verbessern. Einer der Vermittler in den Verhandlungen zwischen den Streitkräften und den Stämmen war Maulana Fazlur Rehman, der Führer der Jamiat-i-Ulama-i-Islam (JUI-F) und Vorsitzender der Muttahida Majlis-e-Amal (MMA). Diese Oppositionsallianz verschiedener religiöser Parteien konnte bei der Wahl 2002 rund elf Prozent der Stimmen gewinnen, nicht zuletzt weil Militär und Geheimdienst die Wahl von MMA-Abgeordneten gefördert hatten. Angesichts der wachsenden Opposition und der Zusammenarbeit zwischen der Pakistan People's Party (PPP)

und der Pakistan Muslim League (N), deren Führer, die früheren Premierminister Benazir Bhutto und Nawaz Sharif im Exil sind, könnte Musharraf im Vorfeld der Wahlen erneut versucht sein, die religiösen Parteien für sich zu gewinnen. Die ironisch oft als »Military-Mullah-Alliance« bezeichnete MMA könnte damit bei den anstehenden Wahlen wieder zu einem gewichtigen innenpolitischen Faktor werden.

Geringe Auswirkungen auf die Sicherheitslage in Afghanistan

Eine konkrete Verbesserung der Sicherheitslage in den afghanischen Grenzprovinzen ist von dem Abkommen kaum zu erwarten. Die Netzwerke der OMK stützen sich auf tribale Klientelsysteme beiderseits der Grenze, in die neue Gewaltakteure und Kriegsgewinnler ebenso wie traditionelle Führungspersönlichkeiten eingebunden sind. Die Guerillataktik der OMK setzt einen militärischen Nachschub von pakistanischem Territorium voraus, ohne den die zunehmenden Anschläge und die militärische Professionalisierung im Jahr 2006 nicht möglich gewesen wären. Zugleich bedarf diese Form des Untergrundkampfes aber auch eines Nährbodens auf afghanischer Seite, damit die eingeschleusten Kämpfer von der einheimischen Stammesbevölkerung geduldet oder sogar aktiv unterstützt werden.

Die in Afghanistan weit verbreitete Perception, wonach das Problem der Militanz aus Pakistan »importiert« sei, verkürzt die Ursachenanalyse allein auf den externen Faktor, das heißt auf die pakistanische »Eingemischung und Infiltration«. Es ist unbestritten, dass die in Afghanistan operierenden Kämpfer von pakistanischem Gebiet aus massiv unterstützt werden. Auch dürfte der politische Wille in Islamabad nicht besonders stark sein, diese Unterstützung zu unterbinden, da ein starkes Afghanistan, das sich eng mit dem befreundeten Indien verbindet, nicht im pakistanischen Interesse liegt. Doch selbst wenn die Regierung in Islamabad politisch fest zu einer Bändigung

der Militanten entschlossen wäre, so offenbart das Abkommen von Miranshah ja gerade ihre tatsächliche Unfähigkeit, angesichts des Sonderstatus der FATA-Agencies, der porösen Grenze und der heterogenen OMK-Netzwerke die grenzüberschreitende Unterstützung militärisch zu stoppen.

Entscheidend für die Unkontrollierbarkeit der terroristischen Umtriebe in der Grenzregion ist jedoch der Nährboden für Militanz auf der afghanischen Seite. Dass die OMK-Interessenallianz derart erstarkt ist, liegt an der Unfähigkeit der Regierung Karzai, ihr staatliches Gewaltmonopol in den Grenzprovinzen durchzusetzen, der Bevölkerung Arbeit zu verschaffen und den Wiederaufbau sichtbar voranzutreiben. Die Ermordung des Provinzgouverneurs von Paktika, Abdul Hakim Taniwal, am 10. September 2006 und der erneute Anschlag mit sechs Todesopfern am 11. September 2006 während seiner Beisetzung in der Nachbarprovinz Khost demonstrieren die Schwäche der Kabuler Regierung.

Ein weiterer Grund ist in der unangemessenen militärischen Strategie der USA zu sehen. Im Rahmen ihres Antiterrorkampfes (*Operation Enduring Freedom*) führen US-Spezialtruppen militärische Operationen in den Grenzprovinzen durch, die angesichts des dezentral geführten Guerillakampfes der OMK wirkungslos bleiben und sich letztlich sogar als kontraproduktiv erweisen. Die »robuste« Vorgehensweise des US-Militärs schürt unter der Stammesbevölkerung Ressentiments gegen die internationalen Truppen oder gar Hass und wirkt so eher eskalierend. Parallel dazu hat die Sympathie für die OMK zugenommen und ist die historisch bedingte Aversion gegen fremde Besatzer wiederaufgelebt. Die US-geführten Einheiten werden zunehmend als »Besatzungstruppen« angesehen, denen man das gleiche Schicksal wie den britisch-indischen Truppen im 19. Jahrhundert und den sowjetischen Truppen in den 1980er Jahren bereiten muss.

Ausblick

Sollte das Abkommen von Miranshah die Infiltration von Gewaltakteuren nach Afghanistan beenden, wäre dies unzweifelhaft ein großer Erfolg. Allerdings muss aufgrund vergangener Erfahrungen bezweifelt werden, dass die Stämme den Grenzübertritt der Neo-Taliban nach Afghanistan und die Bewegungsfreiheit der ausländischen Kämpfer in den FATA im Sinne der pakistanischen und afghanischen Regierung kontrollieren werden. Auch ist bislang nicht erkennbar, mit welchen Mitteln die Regierung in Islamabad diese Kontrolle praktizieren will. Das Abkommen stellt somit eher einen Rückschlag im Kampf gegen den Terrorismus sowohl in Afghanistan als auch in Pakistan dar. Denn es verfestigen sich auf beiden Seiten der Durand-Linie staatsfreie Räume, die militanten Gruppierungen auf absehbare Zeit als Rückzugsgebiet dienen werden. Dieser Zustand dürfte langfristig sowohl die Beziehungen Islamabads zu Kabul als auch die innenpolitische Situation in Pakistan belasten. In den FATA wird die Talibanisierung vermutlich weiter zunehmen, die bereits vor dem 11. September 2001 als eine Gefahr für die innere Stabilität Pakistans erkannt worden war. Mit dem Abkommen von Miranshah scheint diese Bedrohung nun eher größer als kleiner geworden zu sein.

Der internationalen Gemeinschaft bleibt angesichts dieser Entwicklung wenig mehr als das Prinzip Hoffnung. In Anbetracht der Verluste der pakistanischen Armee hätte eine Fortsetzung der Kämpfe die Stellung des Militärs und die Position Musharraf weiter geschwächt. Da die Regierung weiterhin keine Hoheitsgewalt in den FATA hat, bleibt nur die Unterstützung der Entwicklungsbemühungen, um die Region langfristig in den pakistanischen Staat zu integrieren. Allerdings ist nicht gesagt, dass damit die von den FATA ausgehenden Bedrohungen geringer werden. Für die USA dürfte sich Musharraf trotz der wiederholt geäußerten Kritik an ihm als vorläufig unersetzlicher Partner im Antiterrorkampf erweisen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2006
Alle Rechte vorbehalten

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

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

ISSN 1611-6364