



## **Afghanistan und die internationale Gemeinschaft – Eine (un-)endliche Geschichte**

### **Vorbereitungen auf ein Jahrzehnt der Transformation**

**Dr. Klaus Olshausen**

**Juli 2013**

#### **Zusammenfassung**

---

Bevor die drei Handlungsfelder der Internationalen Gemeinschaft mit Blick auf die „Dekade der Transformation“ dargestellt und eingeordnet werden, ist es sinnvoll, die Anfänge und die Entwicklung des Engagements ebenso in Erinnerung zu rufen wie die geostrategischen/-politischen und regionalen Aspekte.

Die Beendigung von ISAF, das erste Handlungsfeld, ist politisch seit 2010 entschieden und je nach Einschätzung von Erfolg oder Mißerfolg können die notwendigen Aktivitäten als Rückverlegung oder Abzug/Rückzug eingeordnet werden.

Wesentlich offener und politisch wie militärisch komplexer und komplizierter ist die Frage einer neuen Mission der NATO, das zweite Handlungsfeld, zur Unterstützung der afghanischen Sicherheitskräfte (ANSF) unter der Bezeichnung „resolute support“. Diese wird zurzeit von SHAPE in Mons und im NATO Hauptquartier in Brüssel mit noch vielen „offenen Baustellen“ vorbereitet. Besonders wegen des schwierigen Verhältnisses zwischen der U.S. Administration und der Regierung Karzai kann eine Vereinbarung zur Stationierung scheitern und dann zu einer militärischen „Nulllösung“ (wie im Irak) führen. Damit wäre auch eine NATO Folgemission gescheitert.

Das dritte und letztlich entscheidende Handlungsfeld umfasst die Implementierung aller in Bonn Ende 2011 und in Tokio im Sommer 2012 angekündigten Maßnahmen Afghanistans und der Internationalen Gemeinschaft für die Dekade der Transformation bis 2024. Die Fülle der Ankündigungen, die Vielfalt der Akteure, verbunden mit sehr unterschiedlichem Verständnis der zu erfüllenden Leistungsmerkmale bei der afghanischen Regierung und den Geberländern und die bisher nur begrenzt zugesagten Finanzmittel, lassen viele Fragezeichen, ob eine verbesserte Regierungsführung zügig erreichbar und die internationale Mitwirkung in der zweiten Dekade erfolgreicher sein kann als bisher.

Eine wesentliche Grundlage für den Erfolg bildet die Entscheidung der Bevölkerung Afghanistans, der gewaltsamen Änderung der Machtbalance ein Ende zu setzen und deshalb die ANSF nach Kräften zu unterstützen. Aber auch die Nachbarstaaten müssen eine afghanische Lösung akzeptieren und diese nicht durch Gewährlassen oder gar aktive Unterstützung der Taliban aufgrund eigener regionaler Machtinteressen gefährden oder hintertreiben. Die geopolitischen Interessen bleiben bestehen. Neben den USA werden Rußland, China und Indien ihren Einfluß weiter spürbar machen.



Vereinfachend und zugespitzt wird für einen Lösungsansatz viel davon abhängen, wieviel internationale Vorgaben und Präsenz die Taliban ertragen können und wieviel traditionelle Vorstellungen, die Taliban und andere Gruppen einbringen wollen, von der internationalen Gemeinschaft geduldet werden, ohne ihre Unterstützung zu vermindern oder gar auszusetzen.

## Das ISPSW

---

Das Institut für Strategie- Politik- Sicherheits- und Wirtschaftsberatung (ISPSW) ist ein privates, überparteiliches Forschungs- und Beratungsinstitut.

In einem immer komplexer werdenden internationalen Umfeld globalisierter Wirtschaftsprozesse, weltumspannender politischer, ökologischer und soziokultureller Veränderungen, die zugleich große Chancen, aber auch Risiken beinhalten, sind unternehmerische wie politische Entscheidungsträger heute mehr denn je auf den Rat hochqualifizierter Experten angewiesen.

Das ISPSW bietet verschiedene Dienstleistungen – einschließlich strategischer Analysen, Sicherheitsberatung, Executive Coaching und interkulturelles Führungstraining – an.

Die Publikationen des ISPSW umfassen ein breites Spektrum politischer, wirtschaftlicher, sicherheits- und verteidigungspolitischer Analysen sowie Themen im Bereich internationaler Beziehungen.

## Über den Autor dieses Beitrags

---

Generalleutnant a.D. Dr. Klaus Olshausen ist Präsident der Clausewitz-Gesellschaft. Er war zuletzt Deutscher Militärischer Vertreter im Militärausschuss der NATO, bei der WEU und EU, HQ NATO, Brüssel.



*Dr. Klaus Olshausen*



## ANALYSE

---

In 18 Monaten wird die derzeitige ISAF-Mission der NATO enden. Dieses Datum wurde von Präsident Obama schon Ende 2009 im Zusammenhang mit der damals entschiedenen drastischen Verstärkung der amerikanischen Truppen für Afghanistan genannt und alle Planungen der Allianz und der beteiligten Nationen lassen keinen Zweifel, dass dies auch geschehen wird. Zugleich haben seit der Afghanistan-Deklaration beim NATO-Gipfel in Lissabon Ende November 2010 Planungen begonnen, in welcher Weise eine dauernde Partnerschaft mit Afghanistan ausgestaltet werden kann, die auch militärische Komponenten mit einschließt.

### Wie kam es dazu?

Um bei diesem Stand der Vorbereitungen und der aktuellen Lage in Afghanistan eine Einschätzung der Perspektiven zu versuchen, ist es angezeigt, den Blick noch einmal auf die Anfänge dieses Engagements der internationalen Gemeinschaft im Allgemeinen und der NATO im Besonderen zu richten.

Spätestens seit Ende 1996, also zu Beginn der zweiten Clinton-Administration in den USA, hatte das Taliban-Regime in Afghanistan nach sieben Jahren Bürgerkrieg nicht nur den größten Teil des Landes unter brutaler Kontrolle, sondern es war auch bekannt, dass dort Ausbildungslager und Führungszentralen der islamistischen Extremisten, ja Terroristen ungehindert und sogar von dem Regime unterstützt, existierten. Bereits mit der Resolution 1267 vom 15. Oktober 1999 hatte der UN-Sicherheitsrat (UNSR) mit Nachdruck die Nutzung afghanischen Gebietes für Lager und Ausbildung von Terroristen und die dortige Planung terroristischer Anschläge verurteilt. Und er hatte bekräftigt, dass „die Unterdrückung des internationalen Terrorismus essentiell“ ist, um „den Frieden und die internationale Sicherheit aufrechtzuerhalten“. Dies veranlasste die Nationen aber nicht, entschlossen wirksame Maßnahmen einzuleiten.

Erst dem Angriff auf die USA am 11. September 2001, der von dort (mit)inszeniert worden war, folgte am 12. September die Resolution 1368 des UNSCR ebenso einstimmig wie die Erklärung des Bündnisfalles nach Artikel 5 des Washingtoner-Vertrages der Nordatlantischen Allianz. Nachdem das Taliban-Regime die internationale Forderung, diese Lager und Führungszentren im eigenen Land zu schließen und Verantwortliche für die Anschläge auszuliefern, abgelehnt hatte, begann die Operation „Enduring Freedom“ (OEF) unter Führung der USA, an der so gut wie alle NATO Staaten – auch Deutschland – unterschiedlich in Art und Umfang mitwirkten. Die parlamentarische Entscheidung über die Teilnahme Deutschlands an der Operation „Enduring Freedom“ verband Bundeskanzler Schröder mit der Vertrauensfrage, um die ausreichende Zustimmung der Abgeordneten der eigenen Koalitionsfraktionen zu erreichen.

Parallel zu diesem militärischen Einsatz begannen mit der Vertreibung des Taliban-Regimes in Afghanistan die politischen Aktivitäten zur Bildung einer neuen afghanischen Übergangsregierung. Ein entscheidender Schritt – neben den Beschlüssen der G8-Staaten – erfolgte mit den Verhandlungen auf dem Petersberg, bekannt als „Bonn Prozess“ Ende 2011. Unter der Moderation des UN-Beauftragten Brahimi gelang es, eine afghanische Übergangsregierung unter Präsident Karzai zu bilden, die das Land bis zu freien Wahlen führen sollte. Präsident Karzai ist nach zwei Präsidenten- und zwei Parlamentswahlen noch bis zum Frühjahr 2014 im Amt.

Eine von den USA schon im Oktober 2001 vorgeschlagene NATO-Mission, in erster Linie zur Vermeidung einer befürchteten humanitären Katastrophe, fand im Bündnis keinen Konsens und unterblieb daher. Andererseits



brauchten die UN eine internationale Sicherheitspräsenz in und um Kabul, um den Beginn der Arbeiten der Karzai-Regierung abzusichern. Es war Großbritannien, das bereit war, für die ersten sechs Monate die Führung dieser geographisch und inhaltlich eng begrenzten ISAF-Formation zu übernehmen. An ISAF beteiligte sich Deutschland von Anfang an und übernahm nach der Türkei gemeinsam mit den Niederlanden im Februar 2003 auch die Führung dieser Aufgabe. Schon 2002 zeichnete sich ab, dass kein einzelnes Land bereit war, die Führung von ISAF – nach dem deutsch-niederländischen Korps zu übernehmen. Vielmehr mehrten sich in der NATO und den Hauptstädten die Stimmen, die statt ständig wechselnder zusätzlicher Hauptquartiere (OHQ) die Kommandostruktur der NATO in SHAPE und Brunssum dafür nutzen wollten. Während diese praktischen Aspekte schnell einsichtig waren, gab es Regierungen, die ein militärisch-politisches Engagement der Allianz in dieser Region sehr skeptisch beurteilten. Letztlich führte dann das Ausbleiben einer „Freiwilligenmeldung“ zur Übernahme der Verantwortung nach dem I. GE-NL Korps in den Ostertagen 2003 doch zur einstimmigen Entscheidung der Allianz, diesen begrenzten ISAF Auftrag „für die UN“ zu übernehmen. Ein Zeitpunkt, zu dem der Irak-Krieg der USA mit dafür gewonnenen Verbündeten und Partnern bereits vier Wochen geführt wurde; ein Krieg, dessen Folgen viel Aufmerksamkeit von Afghanistan abzogen und jede Verstärkung der Kräfte eng begrenzte.

Während SHAPE und das NATO-Hauptquartier in Brunssum die Operationsplanung für ISAF begonnen hatten und das Heidelberger NATO-Kommando seine Verlegung nach Kabul vorbereitete, begannen Stimmen aus den Kreisen der UN, insbesondere UNAMA (United Nation Assistance Mission in Afghanistan), der afghanischen Regierung und einiger Nichtregierungsorganisationen (NGO), die NATO aufzufordern, über Kabul hinaus, ja in ganz Afghanistan mehr Verantwortung zur Unterstützung der Regierung zu übernehmen. Dabei spielten die deutsch-amerikanischen Gespräche über die Übernahme eines existierenden „Provincial Reconstruction Teams“ (PRT) im Norden, z.B. in Kundus, eine wichtige Rolle mit Blick auf eine beschleunigte Entscheidung der Allianz. Denn diese Übernahme konnte die Bundesregierung innenpolitisch damals nur unter einem erweiterten ISAF-Mandat und nicht unter OEF durchsetzen.

So legte der NATO-Oberbefehlshaber (SACEUR) auf der Grundlage eines Auftrags des Nordatlantikrates (NAC) Anfang Dezember 2003 den Operationsplan für die Erweiterung des ISAF-Einsatzes vor. Die eingebaute „Bremse“ bestand darin, dass die einstimmig beschlossene Ausweitung nach Norden, Westen, Süden und Osten jeweils erst dann ausgeführt werden sollte, wenn SACEUR dem NAC melden konnte, dass die Nationen dafür die jeweils notwendigen Kräfte bereitgestellt hatten. Wegen des Zögerns der Nationen, Truppen auch im Westen, Süden und Osten bereit zu stellen, zog sich die phasenweise Erweiterung des ISAF-Einsatzraumes bis in den Sommer 2006 hin.

Auch zehn Jahre nach Beginn des NATO-Einsatzes gibt es trotz aller Maßnahmen zum Aufbau und eigenverantwortlichem Einsatz afghanischer Sicherheitskräfte in wichtigen Teilen Afghanistans immer noch kritische Sicherheitslagen. Die schwach legitimierte Regierung Karzai mit einer wenig überzeugenden Regierungsleistung hat in diesem Zeitraum im Lande und international keine größere Zustimmung gewinnen können. So bleiben gerade in der Phase des Übergangs von ISAF zu einer International Training Assistance Advice-Mission der NATO („resolute support“) und der grundsätzlichen Bekräftigung eines weiteren zehnjährigen internationalen Engagements bei vielen Regierungen, Parlamenten und vor allem in der Bevölkerung der Staaten, insbesondere derer, die Truppen für ISAF stellen, weiter Ernüchterung und Zweifel sehr hoch – trotz aller Formen von Zweckoptimismus. Dies gilt auch deshalb, weil – bei allen berechtigten Hinweisen auf Fortschritte und Verbesserun-



gen für die Bevölkerung – vor allem die Taliban ihr skrupelloses gewalttätiges Handeln mit äußerst geschickter strategischer Kommunikation gegenüber der afghanischen Bevölkerung und in die politisch schwankenden Länder der Truppensteller verbinden.

### **Geostrategische und geopolitische Aspekte**

Nimmt man Afghanistan aus einer geostationären Umlaufbahn in den Blick erkennt man eine begrenzte Landfläche mit hohen Gebirgsketten ohne Zugang zu den Meeren, die heute nur im äußersten Osten direkt an eine Großmacht grenzt. Nach dem Rückzug der sowjetischen Truppen 1989 fand dieses Gebiet unter geostrategischen Aspekten weder bei der Weltmacht Amerika noch bei anderen Großmächten und den westeuropäischen Staaten besondere Beachtung. Man registrierte den langjährigen Bürgerkrieg, dann die brutale Herrschaft der Taliban fast über das ganze Land und schenkte der Präsenz von al-Qaida-Kämpfern politisch kaum erkennbare, geschweige denn nachhaltige politische Aufmerksamkeit.

Es waren der massive Angriff von al-Qaida in New York und Washington und die Antwort der USA in Selbstverteidigung unter Artikel 51 UNO-Charta mit der Operation ENDURING FREEDOM, die Afghanistan politisch und militärisch wieder in den Fokus rückten. Mit unterschiedlichen Kräften unterstützten alle Verbündeten der NATO, eine Reihe von Partnerstaaten sowie Australien und Neuseeland diesen militärischen und politischen Einsatz. Auch Japan unterstützte das amerikanische Vorgehen im Rahmen dieser großen Koalition. Während die Großmächte China und Russland die einschlägigen Resolutionen des UNSC unterstützten, begann bei beiden relativ früh eine Analyse der geopolitischen Konsequenzen, wenn die USA längerfristig politisch und militärisch von Zentralasien über Afghanistan und Pakistan bis zum Indischen Ozean präsent sein würden.

Mit dem parallel zur politisch militärischen Ausschaltung des Taliban-Regimes im Dezember 2001 eingeleiteten so genannten Petersberg-Prozess wurden auch die EU und ihre Mitgliedstaaten in diesem Raum stärker präsent. Zwölf Jahre später in der Vorbereitungsphase der veränderten internationalen Präsenz und Zusammenarbeit mit Afghanistan kann festgestellt werden, dass geopolitisch die Einwirkung der Weltmacht USA und aller Großmächte in diesem Raum mit je eigener Interessenlage und Zielrichtung auf absehbare Zeit erhalten bleiben wird. Diese geopolitische Ebene wird bei allen internationalen und vielen bilateralen Entscheidungen zum weiteren Handeln in und für Afghanistan als Einflussgröße in den kommenden Monaten und Jahren zu berücksichtigen sein.

### **Zum internationalen Engagement**

Das Engagement der internationalen Gemeinschaft in und für Afghanistan erfolgte von Anfang an in sehr unterschiedlichen Konstellationen. Die (zu) späte Erkenntnis, dass man die afghanische Bürgerkriegsentwicklung und das seit 1996 zunehmende Zusammenspiel von Taliban und al-Qaida vernachlässigt bzw. als „quantite négligeable“ behandelt hatte, generierte nach dem 9. September 2001 Aktivitäten, ja Aktionismus vielfältiger Gruppierungen mit dem teilweise euphorischen Ziel, die Ende 2001 gebildete Übergangsregierung Karzai nicht nur auf den Weg zu bringen, sondern mit, durch und über sie ein neues demokratisches Afghanistan zu schaffen; ein Afghanistan, in dem Fanatismus, Extremismus oder gar al-Qaida-Terrorismus keine Chance mehr haben sollten. Derartige Vorstellungen wurden aber nie systematisch auf ihre Realisierbarkeit geprüft. Dagegen wurden z.B. auf einer Tagung der G8-Staaten Ende 2001 nur breite Aufgabengebiete der Unterstützung benannt,



für die einzelne Nationen die Verantwortung und praktische Arbeit übernehmen wollten. Dies ist ein besonders krasses Beispiel dafür, dass der politische Zweck sehr diffus blieb und die jeweiligen komplexen Ziele in den Aufgabengebieten wie Justizwesen (Italien), Polizeiaufbau (Deutschland), Armeeaufbau (USA) usw. weder von den einzelnen Staaten noch gar irgendwie zusammen nachvollziehbar festgelegt wurden. Folgerichtig gab es in den Staaten und bei den G8 gemeinsam keine klaren Vorstellungen über die jeweiligen umfangreichen und vielfältigen Mittel und Fähigkeiten, die dazu benötigt würden. Damit blieben die Einsichten des Carl von Clausewitz zu politischem Zweck, Zielsetzungen und adäquaten Mitteln für die Bewältigung komplexer und dynamischer Herausforderungen in allen drei Kategorien auf der Strecke.

Alle seither in regelmäßigen Abständen erfolgten internationalen Konferenzen, um wenigstens stabile(re)n Verhältnissen in Afghanistan und letztlich der Region näher zu kommen, generierten hehre Aufrufe für Aufbau, Regierungsführung und Stabilität sowie erhebliche Summen, die für diesen Aufbau geordneter Staatlichkeit in allen Bereichen verfügbar gemacht werden sollten. Aber die Vielfalt der internationalen Akteure, der bilateralen Programme und der unzähligen NGOs mit ihren jeweiligen Projekten waren oft sowohl eine Überforderung der Regierung als auch Ursache für viel unkoordiniertes Handeln in Regionen, Distrikten und in Städten und Dörfern. Auch dies ist eine Quelle für die allseits beklagte Korruption.

Die Ereignisse im Sommer und Herbst 2009 leiteten in mehreren Ländern eine erneute Analyse und Entscheidungsprozesse ein. In Deutschland präziserte die Bundesregierung einerseits die Einsatzregeln für die unter ISAF eingesetzten Soldaten (Taschenkarte im Frühsommer 2009) aufgrund der wiederholten Raketenangriffe auf deutsche Soldaten im Lager sowie auf Patrouillen. Andererseits sollte innenpolitisch alles getan werden, um eine kontroverse Debatte zur deutschen Beteiligung am Einsatz der NATO in Afghanistan aus dem beginnenden Wahlkampf herauszuhalten. Parallel dazu markierte der personelle Wechsel des ISAF-Oberbefehls von General McKiernan zu McChrystal den Beginn einer inneramerikanischen Diskussion zum Krieg in Afghanistan, wie er von den USA immer bezeichnet worden ist. Diese erreichte ihren Höhepunkt Ende September 2009, als der kritische Bericht von General McChrystal von der Washington Post veröffentlicht worden war.

Statt diese Situation für eine intensive Erörterung in der Allianz, aber auch in Deutschland – zumindest nach dem Wahltag am 27. September – zu nutzen, verlegten sich die Gremien der Allianz und die Bundesregierung auf das Abwarten. Als dann am 1. Dezember die klare Entscheidung von Präsident Obama öffentlich wurde: drastische (erneute) Verstärkung der amerikanischen Truppen und einer gleichzeitigen massiven Erhöhung der materiellen und personellen Unterstützung der Regierung in Kabul, betonten die Europäer den nicht-militärischen Teil, zeigten aber wenig bis keine Bereitschaft, auch den militärisch erforderlichen Teil zum notwendigen Schutz der afghanischen Bevölkerung annähernd im gleichen Verhältnis wie die USA zu erhöhen.

Vor allem innenpolitische Aspekte veranlassten die Bundesregierung ihre Entscheidungen bis kurz vor der Londoner Konferenz am 28. Januar 2010 aufzuschieben und immer wieder zu betonen, dass es sich dabei nicht um eine „Truppenstellerkonferenz“ handle. Die Stärkung der zivilen Maßnahmen der internationalen Gemeinschaft und aller beteiligten Staaten und vor allem eine gesteigerte und deutlich verbesserte Regierungsführung Karzai auf allen Gebieten wurden ein weiteres Mal beschworen. Die Umstrukturierung des deutschen militärischen Kontingents mit künftig drei „Ausbildungs- und Schutzbataillonen“ von insgesamt 1.400 Soldaten im Zusammenspiel mit der afghanischen Armee war ein notwendiger Schritt, um dem Eindruck entgegenzuwirken, dass die zusätzlichen 5.000 amerikanischen Soldaten in der ISAF-Nordregion nun die allein entscheidenden Elemente bilden werden. Dass diese deutsche Absicht mit Blick auf eine möglichst breite Zustimmung des Bun-



destages als rein defensiv dargestellt wurde, hat richtigerweise die aktive Beteiligung dieser Verbände an notwendigen Einsätzen gegen die Aufständischen und Terroristen in den letzten drei Jahren nicht beeinflusst. Denn der Schutz der Bevölkerung war und ist nicht ohne erfolgreiches Zurückdrängen, ja Ausschalten der verschiedenen militanten Gegenkräfte zu erreichen, die meist verallgemeinernd als Taliban bezeichnet werden.

Im Sommer 2013 liegt für ca. 87 Prozent des Landes die Verantwortung für die Sicherheit bei der afghanischen Armee und der Polizei. Allerdings leisten die internationalen Truppen noch erhebliche Unterstützung mit militärischen Fähigkeiten, über die die Afghan National Security Forces (ANSF) nicht verfügen und die für erfolgreiche Einsätze hohe Bedeutung haben. Hier werden die Mitgliedstaaten der NATO und ihre Partner noch beweisen müssen, ob und in welchem Umfang und welcher Qualität sie diese „enabling forces“ auch nach 2014 zur Verfügung stellen werden.

### **Zum regionalen Umfeld**

Alle Nachbarstaaten haben ihre je eigenen Ansatzpunkte und Interessen mit Blick auf den schwierigen Staat am Hindukusch. Das komplizierteste Verhältnis besteht mit dem Nachbarn Pakistan. Die Staatsgrenze ist in der Praxis eine durchlässige Linie für alle Stämme und Familien der Paschtunen, die beiderseits der so genannten Durand-Linie von 1893 leben.

Geostrategisch und international war dieses Gebiet nach dem Einmarsch der sowjetischen Streitkräfte Ende 1979 zu einer wichtigen Zone kontroversen Handelns geworden. Es waren nicht nur, aber vor allem die USA, die den Widerstand gegen die Sowjetunion von Pakistan aus mit vielfältigen materiellen und ideellen Maßnahmen unterstützt haben.

Seit Ende 2001 werden die Gebiete beiderseits der afghanisch-pakistanischen Grenze von Taliban und anderen extremistischen Kräften genutzt, die die internationale und vor allem amerikanische militärische Präsenz unter den wiederholten UN-Mandaten mit vielfachen militanten Mitteln, gezielten Angriffen, terroristischen Attentaten, einschließlich steigender Zahlen von Selbstmordattentätern massiv bekämpfen. Dies führt bisher nicht zu einer konzertierten Antwort der ISAF-Nationen, also der NATO, wie man diesem Kampf, der auch vom Nordwesten Pakistans aus gesteuert wird, wirksamer entgegenzutreten kann. So bleibt es im Wesentlichen den USA überlassen, diese schwierige Aufgabe im Kontakt mit einer durchaus fragilen pakistanischen Regierung und der pakistanischen Armee voranzubringen, einer Armee, deren Schwerpunktaufgabe seit Jahrzehnten und auch heute vom indisch-pakistanischen Konflikt um Kaschmir bestimmt ist. Daran ändern auch die bilateralen Ansätze weiterer Mitgliedstaaten zu erhöhter politischer Präsenz in Islamabad nichts Wesentliches.

Die nördlichen Nachbarn Tadschikistan, Usbekistan und Turkmenistan haben zwar enge Verbindungen zu Afghanistan – vor allem auch aufgrund der jeweiligen ethnischen Gruppierungen in Afghanistan – allerdings in sehr unterschiedlicher Stärke. Aber keine dieser ethnischen Gruppen im Lande äußert separatistische Absichten im Sinne eines Anschlusses an den Staat der eigenen Volksgruppe. Da alle drei Staaten kein neues Taliban-Regime in Kabul wünschen, unterstützen sie die logistischen Basen der ISAF-Nationen – allerdings auch mit Blick auf eine Quelle ersprießlichen Einkommens. Die autokratischen Regierungen dieser Staaten wissen sehr wohl, dass ein Scheitern der internationalen Gemeinschaft für ein stabiles Afghanistan auch in ihren Ländern den Vormarsch der extremistischen Islamisten massiv befördern könnte. Sie werden deshalb neben der not-



wendigen Unterstützung bei der Rückverlegung vieler ISAF-Truppen ihre politische Stimme für eine geordnete internationale Unterstützung Afghanistans nach 2014 – auch militärisch – einsetzen.

Ein stark ambivalentes Verhältnis hat der Iran zum heutigen Afghanistan im Allgemeinen und der jetzigen Lage im Besonderen. Der Iran hat in den Jahren nach 1996 das Taliban-Regime kritisch, ja ablehnend behandelt und dies nicht nur wegen der über 1,5 Millionen Flüchtlinge, die im Iran Zuflucht suchten. Insofern war der Sturz der Taliban Ende 2001 durchaus erwünscht. Diametral entgegengesetzt beurteilt der Iran allerdings die militärische und politische Präsenz der USA in der Region. Für den Iran bedeutet dies im Grundsatz eine Zweifrontenlage und dies bei dem verschärften Gegensatz mit den USA und den UN wegen des eigenen Nuklearprogramms. Auch die derzeitige Politik des Iran zeigt diese Diskrepanz. Einerseits unterhält der Iran gute Beziehungen zur Regierung Karzai, andererseits hat die NATO Erkenntnisse, dass die islamistischen Extremisten in Afghanistan vom Iran unterstützt werden. Daraus kann man folgern, dass der Iran das kurzfristige Interesse, die USA dort militärisch gebunden zu wissen, über sein längerfristiges Interesse einer gefestigten Stabilität in der Region stellt, die seinen Einfluss als Regionalmacht deutlich erhöhen könnte.

Auch wenn Indien keine direkte Grenze mit Afghanistan hat, so erhöht sein Konflikt mit Pakistan über Kaschmir und wegen der von Pakistan aus operierenden islamistischen Terroristen sein Interesse, in Kabul eine Regierung zu wissen, die nicht von Pakistans Gnaden ist. Eine befreundete Regierung in Kabul könnte Pakistan dessen weiterhin angestrebte „strategische Tiefe“ verwehren.

Ein Blick auf China, das nur eine sehr schmale gemeinsame Grenze mit Afghanistan im äußersten Osten des Landes besitzt, darf nicht fehlen. Zwar unterstützt China bisher alle Resolutionen des UNSC zu Afghanistan, aber an den politischen und militärischen Maßnahmen zur Stabilisierung Afghanistans nimmt es nicht unmittelbar teil. Umso nachhaltiger nutzt es die Präsenz der internationalen Truppen in Kabul und den Regionen, um in deren Schutz seine wirtschaftlichen Aktivitäten auszubauen. Es sichert damit sein Interesse an und den Zugriff auf die Rohstoffe des Landes, ohne sich den Unmut der Bevölkerung wegen militärischer Einsätze mit Verlusten unter der Zivilbevölkerung zuzuziehen.

### **Perspektiven und Handlungsoptionen heute und morgen**

Derzeit und in den kommenden Monaten werden sich drei Handlungsfelder mit sehr unterschiedlichen Voraussetzungen weiter entwickeln:

1. Die begonnene Rückverlegung der Mehrzahl von Truppen und Material aller ISAF-Truppensteller bis Ende 2014 – im äußersten Fall auf null.
2. Die noch sehr facettenreiche Erörterung innerhalb der Allianz und mit der afghanischen Regierung über Aufgaben und Fähigkeiten internationaler Streitkräfte zur weiteren Unterstützung der afghanischen Sicherheitskräfte durch die NATO, ihre Mitgliedstaaten und Partnerländer.
3. Die Ausgestaltung der im „Petersberg Prozess II (Dezember 2011) und in der Tokio-Konferenz (Sommer 2012) beschlossenen Unterstützung der Afghanen in allen Bereichen der Regierungsführung, des erforderlichen Auf-/Ausbaus der Infrastruktur in allen Bereichen als Basis für eine wirtschaftliche Erstarkung und damit zur Absicherung von Stabilität.



## Die Beendigung von ISAF

Das erste Handlungsfeld wird politisch vor allem bestimmt durch die innenpolitischen Gegebenheiten in den Ländern der ISAF-Truppensteller. Überall hat sich neben einer unterschiedlich weit verbreiteten Ablehnung des bisherigen Einsatzes vor allem eine große Ermüdung für diese gefährliche und äußerst kostspielige Mission eingestellt. Zwar haben die Verstärkung des internationalen Einsatzes 2011 und 2012 und das angepasste Einsatzkonzept den Schutz der Bevölkerung erhöht und den notwendigen quantitativen und qualitativen Aufbau der afghanischen Sicherheitskräfte, insbesondere der afghanischen nationalen Armee, erheblich voran gebracht, aber die Taliban und andere aufständische Gruppen können auch heute noch gewaltsame Aktionen gegen die Polizei, Armee, Regierungseinrichtungen oder wahllos viele Zivilpersonen durchführen, damit Angst und Schrecken verbreiten und so die Unsicherheit in der Bevölkerung nähren. Da die afghanischen Sicherheitskräfte heute bereits in etwa 90 Prozent des Landes die Verantwortung für die Sicherheit tragen und ISAF in eine unterstützende, beratende Rolle tritt, werden die NATO und die Truppensteller-Nationen ihre Rückverlegungen planmäßig bis Ende 2014 abschließen, auch wenn in Teilen des Landes die afghanische Regierung Sicherheit und eine geordnete Versorgung ihrer Bevölkerung nur begrenzt gewährleisten kann. Die NATO und die afghanische Regierung werden feststellen und daran festhalten wollen, dass der Aufbau glaubwürdiger, professioneller und legitimer afghanischer Sicherheitsstrukturen hinreichend erfolgreich durchgeführt worden sein wird. Wie zerbrechlich diese Einschätzung sein kann, wird an der Erörterung des Schicksals der afghanischen Helfer der Truppensteller deutlich, deren Gefährdung niemand unterschätzen, aber auch niemand beschreiben mag – für die Zeit nach ISAF.

Die Rückverlegung der Truppen und des Materials erfolgen in dieser Einschätzung als planmäßige Phase V, mit der eine Operation außerhalb des eigenen Landes abgeschlossen wird. Als Abzug oder Rückzug werden diejenigen diesen Vorgang bezeichnen, die eher die unerfüllt gebliebenen Ziele des Einsatzes im Blick haben oder gar von einem Scheitern sprechen wollen.

Gewiss ist diese Rückverlegung von heute noch etwa 100.000 Soldaten und einer Vielzahl militärischer Ausrüstung und anderen Gerätes eine sehr umfangreiche, komplexe Planungsaufgabe, verlangt bei der Durchführung das komplizierte Zusammenspiel vieler Akteure bei angemessener Aufrechterhaltung der Operationsfähigkeit und ist mit Transporten durch teilweise unsicheres Gebiet auch eine gefährliche Operation, aber sie ist auch nicht so außergewöhnlich, wie sie gelegentlich dargestellt wird. Sie wird allerdings viel bedeutsamer im Zusammenhang mit dem zweiten Handlungsfeld, nämlich der seit Ende 2010 ins Auge gefassten Folgeaufgabe, die sich die NATO im grundsätzlichen Einklang mit der afghanischen Regierung vorgenommen hat.

## „Resolute Support“ - fordernde Aufgabe oder „ungeliebtes Kind“

Denn solange die NATO und die beteiligten Nationen keinen Konsens über Art und Umfang dieser „internationalen Trainings-, Ausbildungs- und Beratungsmission“ erreicht haben und mit der afghanischen Regierung über die erforderliche Einladung und die politischen, rechtlichen und militärisch-technischen Bedingungen der neuen internationalen militärischen Präsenz keine Übereinstimmung erzielt worden ist, bleiben wesentliche Maßnahmen einer Rückverlegung ungewiss. Ohne Einigung bedeutet dies eine Reduzierung auf null. Und jede Annahme über Umfänge und Art einer Mission von 8.000 bis 12.000 Soldaten (mehr sind schon heute nicht konsensfähig) verändert alle Schritte der Rückverlegung erheblich.



Dass hier ein zeitkritischer Punkt erreicht wird, kann man auch an einer möglicherweise voreiligen Nachricht ablesen, dass ein für Juni „vorgesehener NATO-Gipfel zu Afghanistan“ abgesagt worden sei, da „die USA und die meisten anderen Länder noch einige Monate brauchen, um sich festzulegen“ (FAZ, 24.04.12).

Zweieinhalb Jahre nach der Afghanistan Deklaration beim Gipfel in Lissabon im November 2010, nach der Zusage zur weiteren internationalen Unterstützung bis 2024 bei der Afghanistan-Konferenz in Bonn im Dezember 2011, nach Billigung des „NATO Strategic Action Plan“ beim Gipfel in Chicago im Mai 2012, nach der strategischen Beurteilung durch SACEUR und einer „Initiating Directive“ des Nordatlantikrates im Herbst 2012 und nach ersten Überlegungen zu einem „Concept of Operations“ von SHAPE Anfang 2013 illustriert die „Hängepartie“, dass bei vielen Nationen, aber vor allem bei den USA große Unsicherheit besteht, mit welchen konkreten Aufgaben und Kräften Ausbildung und Beratung der ANSF auf welchen Kommandoebenen und in welchen Ausbildungseinrichtungen und an welchen zentralen Orten durchgeführt werden sollten. Noch größere Unsicherheit besteht bei militärischen Fähigkeiten zur Unterstützung der ANSF bei ihrem eigenverantwortlichen Einsatz gegen Taliban und andere Gruppen, die der Gewalt nicht entsagen wollen. Denn der NATO und ihren Mitgliedstaaten ist bewusst, dass die ANSF insbesondere ohne Luftnahunterstützung, gezielte Aufklärung, aber auch eine luftgestützte medizinische Rettungskette in ihrer Wirksamkeit gegen aufständische Kräfte erheblich benachteiligt bleiben. Aber die USA geben dazu (noch) keine klare Antwort und die anderen (er)warten, dass diese Aufgaben – wenn überhaupt – ausschließlich oder zumindest weitgehend durch Amerika wahrgenommen werden. In diesem Zusammenhang ist auch zu beachten, dass ein militärischer Folge-Einsatz der USA nach ISAF nur zu einem Teil im Rahmen der Operation „Resolute Support“ erfolgen wird. In jedem Fall wird der Kampf gegen den transnationalen Terrorismus von al-Qaida und nahe stehender Kräfte – möglichst im Rahmen bilateraler Vereinbarungen mit der afghanischen Regierung – als Teil der seit dem 11. September 2001 stattfindenden Selbstverteidigung auch in Afghanistan und darüber hinaus fortgesetzt werden wird.

Die Initiative der deutschen Regierung Mitte April, einen konkreten Vorschlag für die Unterstützung einer ITAAM-Mission der NATO mit ca. 600 bis 800 Soldaten in Kabul und im Norden in Mazar el-Sharif öffentlich vorzustellen, hat keine Beschleunigung in den Beratungsgang der Allianz gebracht. Es gibt zwar inzwischen ein vorläufiges Einverständnis, dass die neue Mission im Sinne eines „Nabe-Speichen-Modells“ sowohl in Kabul (hub) als auch in den bisherigen Regionen (spoke) beginnen soll, dass die Beratung vom Ministerium beginnend bis zur Armeekorpsenebene erfolgen kann, dass die Ausbildung als sogenannte „Hochwertausbildung“ v.a. an der Verteidigungsakademie und den verschiedenen Schulen konzentriert wird und dass alle Aufgaben mit einem Gesamtumfang zwischen 8.000 und 12.000 Soldaten geleistet werden sollen. Der militärische Ratschlag von Mitte Mai betont allerdings, dass ein Speichen-Modell mit weniger als 12.000 Soldaten nicht sinnvoll durchführbar ist. Nach der jetzt vorgesehenen Befassung im Operations Policy Committee (OPC) und Resource Policy and Planning Board (RPB) der NATO auf der Grundlage des militärischen Ratschlages der Chief of Staffs (CHODs) soll das „Concept of Operations“ von SACEUR mit Ergänzungen der politischen Rahmenbedingungen und zur Ressourcenfrage von den Verteidigungsministern bei ihrem jährlichen Treffen Anfang Juni in Brüssel gebilligt werden. Erst danach kann die Arbeit am Operationsplan „Resolute Support“ im Detail beginnen, auch wenn hinsichtlich der Beteiligung der einzelnen NATO-Staaten oder gar Partnerstaaten noch keine eindeutigen und verbindlichen Zusagen vorliegen. Die Kräfte sind dann im sogenannten „Force Generation Process“ zur Verfügung zu stellen.



Aber diese Handlungsfelder unterliegen einer Reihe weiterer Voraussetzungen, über die noch keine Klarheit besteht. Eine unverzichtbare Voraussetzung ist die Einladung einer legitimen afghanischen Regierung. Mit Blick auf die Wahlen im Mai 2014 bleibt selbst bei einer Einladung durch die Regierung Karzai eine erst im Sommer 2014 aufzulösende Unsicherheit. Diese Einladung verlangt dann zwingend ein sogenanntes „Status of Forces Agreement“ (SOFA), das für alle Beteiligten klar stellt, welche rechtlichen und administrativen Regeln das Handeln der internationalen Truppe ermöglichen und begrenzen. Ein entscheidender Punkt liegt dabei in der Gewährung der Immunität aller Angehörigen der NATO-Mission gegenüber der afghanischen Justiz.

Als zusätzliche völkerrechtliche Basis wünschen viele NATO-Nationen eine möglichst einstimmige Resolution des UNSR. Dass dies nicht nur wünschenswert ist, sondern auch als Bedingung formuliert wird, bezeugen Aussagen des stellvertretenden russischen Außenministers Gennady Gatilov gegenüber der Presseagentur Interfax am 14. Mai. Er fordert nicht nur Transparenz der NATO-Planungen gegenüber dem UNSC, sondern kündigt an, dass jede Folgemission ohne Mandat des UNSC zu Schwierigkeiten in der Kooperation Russlands mit der NATO bei der Afghanistanpolitik führen werde. Andererseits bleibt Russland beunruhigt, dass die Übergabe der Sicherheitsverantwortung an die ANSF und der Abzug der ISAF-Truppen zu einer erneuten Aktivierung der bewaffneten Aufständischen führen kann, und fordert deshalb eine Stärkung der UN-Rolle im Zuge der Verringerung des ISAF-Engagements.

Insgesamt gewinnt der Beobachter und Analyst den Eindruck, dass die NATO und ihre Mitgliedstaaten auf hoher Abstraktionsebene übereinstimmen, dass man Afghanistan nach 2014 auch in Sicherheitsfragen nicht alleine lassen solle oder dürfe. Aber der eigentliche Zweck der Folgemission ist ohne starken Konsens bis in die Details der Umsetzung. Die Ziele werden unterschiedlich eingeschätzt ebenso wie die Risiken. Das führt zu starken Unterschieden bei der Bereitschaft, sich für bestimmte Aufgaben zu verpflichten und das Maß der Mittel in hinreichender Zahl und ohne räumliche oder funktionale Caveats gemeinsam und zügig zu beschließen.

### **Die Palette der nicht-militärischen Maßnahmen**

Niemand hatte je geglaubt oder behauptet, dass es eine „rein militärische“ Antwort für die erfolgreiche Stabilisierung Afghanistans, ja der Region geben könne, auch wenn zwei Einsätze erforderlich waren, um erstens das Taliban-Regime in einem Einsatz der Selbstverteidigung der USA von der Macht zu vertreiben und danach ab 2003 mit dem UN-mandatierten und NATO-geführten ISAF-Einsatz die afghanische Regierung Karzai zu unterstützen und den Aufständischen eine Rückkehr zur Macht zu verwehren. Ein Kommandeur des NATO-Kommandos in Brunssum hat schon vor Jahren darauf hingewiesen, dass die Gesamtaufgabe in und für Afghanistan bestenfalls zu 20 Prozent mit den militärischen Mitteln von ISAF vorangebracht werden kann.

Gerade in den kommenden Jahren – nach dem ISAF-Einsatz – wird Entscheidendes davon abhängen, dass die vielfältigen nicht-militärischen Aktionen und die Aufgaben der Afghanen selbst in allen Feldern zweckorientierten Regierungshandelns – von der Regierung in Kabul wie in den Regionen und Distrikten – sowie der internationalen Gemeinschaft mit mehreren tausend Akteuren zielgerichteter koordiniert, klarer priorisiert und effektiver durchgeführt werden. Hatte Präsident Obama schon 2009 einen notwendigen „Civil Surge“ auf den Weg gebracht, so gewinnt die zivile Komponente der internationalen Unterstützung Afghanistans mit dem Ende der ISAF-Operation noch einmal deutlich an Bedeutung. Mängel in diesen Bereichen verstärken nicht nur die Ein-



wirkung der Taliban auf die notleidende Bevölkerung, sondern ermöglichen auch Nachbarstaaten und anderen regionalen Akteuren, eigene Ziele in Afghanistan mit und gegen afghanische Oppositionskräfte zu verfolgen.

Was schon seit 2010 nachhaltig gefordert worden ist, wird jetzt und nach 2014 noch wichtiger: Die drastische Erhöhung der Mittel für den zivilen Aufbau und eine verbesserte afghanische Regierungsführung rücken in den Mittelpunkt. Das zweite Treffen der internationalen Gemeinschaft mit Afghanistan in Bonn im Dezember 2011 sollte ein klares Zeichen setzen, das internationale Engagement in und mit Afghanistan und den Staaten der Region im Jahrzehnt nach 2014 fortzusetzen. „Feste gegenseitige Verpflichtungen in den Bereichen Regierungsführung, Sicherheit, Friedensprozess, wirtschaftliche und soziale Entwicklung sowie regionale Zusammenarbeit“ sollen die „Transformationsdekade“ zu einem Erfolg führen. Sowohl die Bonn-Dokumente als auch die folgenden Dokumente der Konferenz in Tokio im Sommer 2012 wiederholen einen Großteil der hehren Ziele für ein demokratisches, pluralistisches Afghanistan mit „traditionellen zivilgesellschaftlichen Strukturen“ und „moderne(n) Formen bürgerlichen Engagements“.

Die internationalen Geber machen ihre Bereitschaft zur Unterstützung der afghanischen Regierung und Institutionen anstelle direkter Projekte im Lande allerdings von der Erfüllung erheblicher Veränderungen und Verbesserungen im bisherigen Handeln der Regierung abhängig. Hillary Clinton sprach 2012 von einer anderen Art langfristiger ökonomischer Partnerschaft, aufgebaut auf Fortschritten beim Kampf gegen Korruption, der erfolgreichen Durchführung von Reformen und Umsetzung „guter Regierungsführung“.

Im Anhang zur Tokioer-Deklaration vom 8. Juli 2012 werden in fünf zivilen Haupt-Bereichen von repräsentativer Demokratie, Rechtsstaat und Menschenrechte, geordneten öffentlichen Finanzen und kommerziellen Banken bis wirtschaftliches Wachstum und Entwicklung allein 15 hochgesteckte Indikatoren der Zielerfüllung festgelegt. Die von Karzai vorgestellten 22 nationalen „Prioritätsprogramme“ können bei Nichterreichen der festgelegten Indikatoren die dafür erforderlichen Mittel der Staaten und internationalen Organisationen teilweise oder ganz verlieren. Zwar wurden die Zusagen von 16 Milliarden Dollar für die Entwicklung Afghanistans bis 2015 besonders gelobt, aber die geschätzten 120 Milliarden bis 2024 verbleiben in der politischen Phantasiewelt. Und es bleibt auch offen, inwieweit die zugesagten Mittel den Abfluss der hohen direkten Unterstützung aufgrund der Rückverlegung der ISAF-Truppen und ihrer Vertragspartner ausgleichen können.

Blickt man auf die vergangenen zehn Jahre ziviler Unterstützung in Afghanistan durch Staaten, internationale Organisationen und Nichtregierungsorganisationen dann kann man eine lange Liste von örtlichen, regionalen und statistisch erkennbaren Verbesserungen der Lebensbedingungen vieler Afghanen feststellen. Andererseits sind eben grundlegende Voraussetzungen für eine „selbst tragende Stabilität“ nicht erreicht. Spielte die Sicherheit bei den Besprechungen auf dem Petersberg 2011 noch eine Rolle, so war sie aus den Gesprächen in Tokio ausgeklammert – mit Blick auf die Ankündigungen und Überlegungen der NATO. Und die Abstimmung konkreter Maßnahmen zur Behandlung aller aufgeführten Probleme wird auf eine Folgekonferenz 2014 in London verschoben.

Wie die 85 Staaten und 15 Organisationen der Petersberg-Konferenz mit der einen Regierung in Kabul effektiv und abgestimmt zusammenarbeiten sollen, bleibt unspezifisch. In jedem Fall besteht die Gefahr, dass jede afghanische Regierung bei einem Ansturm für bilaterale Abkommen überfordert ist und bleibt. Mit Blick auf die begrenzte Leistungsfähigkeit der Koordination durch UNAMA dürften auch an die Mechanismen der Tokioer-Konferenz: ein ständiges Komitee, ein gemeinsames Gremium für Koordination und Monitoring, ein zwei-jähri-



ges „Senior Officials Meeting“ (erstmals 2013) und ein zweijähriges Treffen auf Ministerebene (erstmals 2014) nicht allzu hohe Erwartungen geknüpft werden.

Außerdem wird schon jetzt deutlich, dass neben den USA auch eine ganze Reihe anderer Staaten direkt oder in Abstimmung mit anderen ihre Vorstellungen und Ziele weiterer Zusammenarbeit mit Afghanistan in Kabul verhandeln werden. Die deutsche Regierung hat bereits am 16. Mai 2012 während des Besuchs von Präsident Karzai in Berlin ein Abkommen mit der afghanischen Regierung geschlossen, das die Beziehungen zwischen Deutschland und Afghanistan langfristig regeln soll. Es deckt alle wichtigen Bereiche der Kooperation zwischen beiden Ländern ab: den Ausbau der politischen Beziehungen, die zukünftige Zusammenarbeit bei der Sicherheit in Afghanistan, die weitere Entwicklungszusammenarbeit, den zivilen Wiederaufbau sowie die Bereiche Wirtschaft und Kultur.

Interessen unterschiedlicher Staatengruppen werden aus der Erklärung beim Treffen der Mitglieder des „Non-aligned Movements“ vom 3. September 2012 erkennbar, wenn nicht nur verstärkte Kooperation zwischen Afghanistan seinen Nachbarn und regionalen Partnern begrüßt wird, sondern eine Vielzahl tri- und quadrolateraler Absprachen für die künftigen Maßnahmen in und für Afghanistan hervorgehoben werden, darunter Gipfel von Afghanistan, Pakistan und Iran; Afghanistan, Pakistan und Türkei; Afghanistan, Pakistan und USA; Afghanistan, Pakistan und Großbritannien; Afghanistan, Pakistan, Tadschikistan und Russland. Nimmt man hinzu die Organisation islamischer Staaten, die EU, die OSCE, die South Asian Association for Regional Cooperation sowie die Shanghai Cooperation Organisation, dann wird offenkundig, dass die allgemeinen Grundsätze von London oder Tokio in der Ausführung sehr unterschiedlich gestaltet werden – und ein mit sich selbst ringendes Afghanistan muss dabei nicht nur bestehen, sondern sich zu Frieden und Stabilität entwickeln, wohl eine (un-)endliche Geschichte.

An dieser Stelle ist es angezeigt zu unterstreichen, dass eine nachhaltig positive Entwicklung in Afghanistan untrennbar verbunden ist mit den äußerst fragilen politischen Gegebenheiten in Pakistan. Alle Staaten und Organisationen, die sich der weiteren Unterstützung Afghanistans verpflichtet fühlen, haben auch Konzepte und Maßnahmen in Zusammenarbeit mit Pakistan zu erarbeiten, um dessen politische, militärische und wirtschaftlich-soziale Zukunft auf eine gefestigte Grundlage zu stellen.

### **Aspekte eines Ausblicks**

In den kommenden 18 Monaten und danach werden in allen drei Handlungsfeldern Entscheidungen erforderlich und Entwicklungen vorangetrieben, die einerseits besondere Sektoren im Auge haben, andererseits aber sich wechselseitig beeinflussen ja bedingen.

1. In Afghanistan wird die Bevölkerung sich entscheiden (müssen), ob sie der gewaltsamen Veränderung der Machtbalance ein Ende setzen und deshalb die eigenen Sicherheitskräfte nach Kräften unterstützen will. Dies ist umso entscheidender als die massive (Kampf-)Unterstützung durch internationale Truppen vermindert und dann quasi eingestellt werden wird. Der begonnene und bisher wenig versprechende Versöhnungsprozess wird nur gelingen, wenn den Kräften, die noch von „traditionellen Strukturen“ bestimmt sind, ein Anteil am politischen und ökonomischen Machtgefüge zugestanden wird, der gewichtig genug ist, um ihre gewaltsame Machteroberung einzustellen. Das setzt aber auch voraus, ihnen mit Sicherheitskräften der Regierung und der Mit-



arbeit der Bevölkerungsmehrheit so stark entgegen zu treten, dass die Aufständischen keine Aussicht zur Errichtung eines zweiten Taliban-Regimes mehr haben können.

2. Die Nachbarn, insbesondere Pakistan und Iran müssen gewonnen werden, sich für diese afghanische Lösung einzusetzen und sie nicht durch Gewähren lassen von Taliban oder gar deren aktive Unterstützung, vor allem aus den nordwestlichen Stammesgebieten Pakistans, aufgrund eigener regionaler Machtinteressen zu gefährden oder gar zu hintertreiben. Dabei wird Entscheidendes davon abhängen, ob und wie die neu zu formierende Regierung in Pakistan sich den gewaltsamen Aktivitäten der Taliban in den nordwestlichen Stammesgebieten, in ganz Pakistan und grenzübergreifend in Afghanistan entgegenstellen will und kann.
3. Die eingangs erwähnten geopolitisch orientierten Zielsetzungen bestehen weiter. So besteht Russland auf einem UN-Mandat für jede NATO-Mission nach ISAF, um ein Minimum an Einfluss und auch Transparenz mit Blick auf seinen eigenen Ziele zu erhalten. China und Indien beginnen erstmals gemeinsame Gespräche über Maßnahmen gegen terroristische Kräfte in Afghanistan. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass China in Afghanistan v. a. Ressourcen im Blick hat, während für Indien die Beziehungen zu Afghanistan auch dazu dienen, Pakistan seine strategische Tiefe zu begrenzen. Die USA unterstützen einen NATO-Folgauftrag auch als legitimierende Basis, mit der ihr bilateraler Anteil – auch militärisch – in Afghanistan leichter zu verwirklichen ist. Dass die USA sich nicht zu sehr binden und auch keine falschen Zeichen an Russland und China, aber auch den Iran senden wollen, kann man daran ablesen, dass sie der Bemerkung Karzais, den USA neun Basen in Afghanistan zu gestatten, mit der Aussage begegneten, dass sie keine permanente militärische Präsenz in Afghanistan suchen und dass sie ihre Kräfte möglichst in Einrichtungen der ANSF stationieren würden.
4. Ein Erfolg des fortbestehenden Engagements der internationalen Staatengemeinschaft, internationaler Organisationen und Nichtregierungsorganisationen für ein sich politisch, ökonomisch und sozial positiv entwickelndes Afghanistan bei hinreichend gewährleisteter Sicherheit wird nicht zuletzt davon abhängen, dass alle erklärten Hilfen und Maßnahmen in den verschiedenen Handlungsfeldern nicht nur eingehalten werden, sondern auch in einer deutlich besser abgestimmten Weise als in den zurückliegenden Jahren erfolgen. Ob hier die von außen geforderte Persönlichkeit mit Verantwortung für die gesamten internationalen zivilen und militärischen Unterstützungsleistungen mit einem festzulegenden Gegenüber der afghanischen Regierung eine realistische Option ist, darf nach den Erfahrungen bisheriger ziviler Koordinierungsverantwortung, z.B. durch UNAMA, bezweifelt werden. Es wäre schon ein wesentlicher Fortschritt, wenn die Nationen und Organisationen bereit wären, sich in ihren Projekten untereinander und mit der afghanischen Regierung so abzustimmen, dass Dopplung oder gar konkurrierende Aktivitäten vermieden oder doch minimiert werden. Außerdem geht es eben nicht nur um Bereitstellung finanzieller Mittel, sondern auch in allen anderen Ministerien – wie in den Sicherheitsministerien – und sogar der nachgeordneten und regionalen Verwaltungen um Beratung, Ausbildung und konkrete Assistenz.
5. Die nächste Wegstrecke wird von afghanischen Schritten zu einem balancierten Mächtegleichgewicht der regionalen, ethnien- und stammesgebundenen Kräfte im Rahmen einer Verfassung mit



Grundrechten, demokratischen Regeln von Rechtsstaatlichkeit und freien Wahlen bestimmt sein müssen. Um in diesen Prozess bisher gewaltsam handelnde Gruppen einzubinden, werden Lösungen gesucht werden, die traditionelle Vorstellungen einbeziehen und damit von Erwartungen und Vorgaben der internationalen Staatengemeinschaft abweichen.

Andererseits wird die internationale Gemeinschaft auf Grundregeln und Verhaltensweisen bestehen (wollen), deren Berücksichtigung im afghanischen Prozess balancierte Einigungen erschweren oder verhindern mag. Das bedeutet, dass es in einer komplexen afghanischen, komplizierten regionalen und unterschiedlich orientierten internationalen Konstellation vielfältige Auseinandersetzungen geben wird und Scheitern nicht ausgeschlossen werden kann.

Versucht man den Lösungsansatz vereinfachend zuzuspitzen, dann wird viel davon abhängen, wie viel internationale Vorgaben und Präsenz die Taliban ertragen können (wenn sie einer Mitwirkung im politischen Prozess zustimmen sollen) und wie viele traditionelle Vorstellungen, die Taliban und andere Gruppen einbringen werden, von der internationalen Gemeinschaft geduldet werden, ohne die weitere Unterstützung gemäß der Vereinbarungen von Petersberg und Tokio zu vermindern oder gar auszusetzen.

Diese ausgewählten Aspekte für weitere Entwicklungen in und um Afghanistan unterstreichen, dass die dynamischen, komplexen Entwicklungen durch Handeln und Gegenhandeln auf unterschiedlichen politischen Ebenen und in verschiedenen geographischen Bereichen weiterhin von Wahrscheinlichkeiten und Zufällen, von Friktionen und Ausbrüchen von Gewalt bestimmt sein können. Das bedeutet, dass die auf dem Petersberg ausgerufene Transformationsdekade bis 2024 ganz unterschiedliche Ergebnisse hervorbringen kann und Zwecke, Ziele und Mittel aller Akteure immer wieder den konkreten Umständen angepasst werden müssen.

Es wäre aus hiesiger Sicht schon ein annehmbares Ergebnis, wenn statt eines unwahrscheinlichen „Leuchtturms der Demokratie“ ein dezentral regiertes, gewaltarmes, sich wirtschaftlich und gesellschaftlich zu mehr Freiheit entwickelndes Afghanistan entstehen könnte.

\*\*\*

**Anmerkung:**

Der Beitrag gibt die persönliche Ansicht des Autors wieder.

Die Analyse erschien erstmalig in leicht gekürzter Fassung in: Der Mittler-Brief, Informationsdienst zur Sicherheitspolitik, Nr. 2/2, Quartal 2013