

HSFK-Report Nr. 4/2013

Verhandeln statt Bürgerkrieg

Ein Plädoyer für Waffenstillstand und
offizielle Friedensgespräche in Afghanistan

Arvid Bell

Dieser Report beruht auf der Forschung des Autors am Kennedy School Negotiation Project (KSNP) der Harvard University in Cambridge, Massachusetts, USA.

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse des Autors:

HSFK · Baseler Straße 27-31 · 60329 Frankfurt am Main

Telefon: (069) 95 91 04-0 · Fax: (069) 55 84 81

E-Mail: bell@hsfk.de · Internet: www.hsfk.de

ISBN: 978-3-942532-56-3

Euro 6,-

Zusammenfassung

Der vorliegende Report argumentiert, dass mit dem Ende des UN-mandatierten und NATO-geführten Afghanistaneinsatzes 2014 eine Eskalation des afghanischen Bürgerkrieges droht. Die verschiedenen Konflikte, aus denen sich die kriegerische Gewalt speist, werden mit der gegenwärtigen Strategie der Übergabe der Sicherheitsverantwortung von NATO an Afghanistan nicht gelöst. Daher plädiert dieser Report dafür, den afghanischen Bürgerkrieg durch offizielle Friedensverhandlungen zwischen den zentralen Konfliktparteien zu deeskalieren. Hierzu werden konkrete Vorschläge gemacht, die Teil eines Verhandlungsfahrplans sein könnten.

Afghanistan befindet sich de facto seit 34 Jahren im Bürgerkrieg. Mit dem Abzug der International Security Assistance Force (ISAF) stellt sich weniger die Frage nach einem Kriegsausbruch, als nach Eskalation oder Deeskalation der bestehenden kriegerischen Gewalt. Eine historische Einordnung des aktuellen kriegerischen Gewaltniveaus in Afghanistan zeigt: Die Annahme, die Intervention von USA und NATO habe Afghanistan in einen Krieg gestürzt und Gewalt eines bisher unbekanntes Ausmaßes verursacht, ist falsch. Denn selbst wenn man die Maximalschätzungen für die Kriegsoffer der 1990er und 2000er Jahre und die Minimalschätzungen für die 1980er zugrundelegt, ist die aktuelle Phase des Bürgerkrieges bei Weitem nicht mit den sechs- bis siebenstelligen Opferzahlen der 1980er zu vergleichen. Die These allerdings, dass die US-Intervention Afghanistan Frieden gebracht habe, trägt ebenso – denn dafür ist die Gewalteskalation seit 2006 zu deutlich.

Daher sollten sich Einsatzgegner und -befürworter auf einen Minimalkonsens einigen können: Ein Abrutschen Afghanistans in eine noch blutigere Phase des Krieges muss verhindert werden. Denn unabhängig von der Bewertung, ob das Entsenden von NATO-Truppen nach Afghanistan richtig war, und von der Frage, welche Fehler seitdem gemacht wurden, haben die USA und ihre Verbündeten durch ihre Präsenz vor Ort Realitäten und Abhängigkeiten geschaffen und sind heute selbst Konfliktpartei im afghanischen Bürgerkrieg. Auch wenn die proklamierten Ziele von Demokratisierung und Durchsetzung der Menschenrechte mittlerweile offenbar nachrangig sind, darf sich der Westen jetzt nicht einfach aus der Verantwortung stellen und dann schulterzuckend „die Afghanen“ dafür verantwortlich machen, wenn die kriegerische Gewalt in ihrem Land ab 2014 massiv eskaliert. Die zentrale Frage sollte also sein, wie die „Sicherheitsübergabe“ so gestaltet werden kann, dass der afghanische Bürgerkrieg nicht eskaliert, sondern deeskaliert.

Sechs sich überlagernde Konflikte in Afghanistan erschweren in der aktuellen Phase des afghanischen Bürgerkrieges die Konfliktbearbeitung: Erstens befindet sich die afghanische Gesellschaft in einem Modernisierungskonflikt um die Rolle von Tradition und Religion. Die Taliban beuten diesen Modernisierungskonflikt aus und schüren Vorurteile zwischen Modernisierern und Traditionalisten, indem sie sich als die Verteidiger von Afghanistan und Islam darstellen und gesellschaftliche Modernisierer als „verwestlicht“ verunglimpfen. Zweitens sorgt die Polarisierung zwischen armen und reichen Teilen der Bevölkerung für einen sozio-ökonomischen Konflikt. Regierungsnahe Kreise und Machtteliten haben vom international unterstützten Staatsaufbau finanziell massiv profitiert, während dieser neue Reichtum an weiten Teilen einer armuts- und kriegsgeplagten Bevölke-

rung vorbeigegangen ist. Drittens droht mit der ISAF-Abzugsdynamik eine Intensivierung des ethnischen Konflikts in Afghanistan. Angesichts einer ungewissen Zukunft haben Warlords und andere Politiker Anreize, die Bevölkerung verstärkt entlang ethnischer Linien zu mobilisieren und zu bewaffnen. Viertens stehen die Taliban und ihre Verbündeten in einem Legitimitätskonflikt mit der afghanischen Regierung, die von den USA und der NATO unterstützt wird. Die Taliban betrachten die Regierung als ein vom Westen kontrolliertes korruptes Marionettenregime und untergraben mit bewaffnetem Kampf und Schatteninstitutionen deren Legitimität. Fünftens ist Afghanistan Spielbrett eines regionalen Hegemonialkonflikts um Macht und Einfluss in Zentralasien. Angrenzende und andere Staaten instrumentalisieren Afghanistan, um sich in der Auseinandersetzung mit rivalisierenden Mächten gegen Einflussverschiebungen abzusichern. Sechstens ist Afghanistan Schauplatz des „Krieges gegen den Terror“ zwischen den USA und al-Qaida. Dieser Krieg hat sich auf Pakistan ausgeweitet, wo die USA mit Drohnenangriffen Jagd auf militante Islamisten machen und die pakistanischen Taliban gegen die Regierung in Islamabad kämpfen.

Nach 11 Jahren Afghanistaneinsatz haben die USA und ihre NATO-Verbündeten den Krieg gegen die Aufständischen nicht gewonnen und überlassen nun mit der sogenannten „Sicherheitsübergabe“ den afghanischen Sicherheitskräften (ANSF) das Feld. Mit dem Abzug der NATO ist allerdings kein Ende des afghanischen Bürgerkrieges verbunden, sondern dieser tritt nur in eine neue Phase ein. Aufgrund der enormen Komplexität des Gesamtkonflikts haben die diversen staatlichen und nichtstaatlichen Akteure starke Anreize, auf Hedge-Strategien zurückzugreifen, sprich sich durch das präventive Schmieden von Gegenallianzen gegen ständig drohende Machtverschiebungen abzusichern. Beispiele hierfür sind das komplexe Verhältnis zwischen Pakistan und den afghanischen Taliban sowie die Verwicklung Irans in die afghanische Innenpolitik. Die Situation ist insgesamt von einem großen Misstrauen zwischen allen Beteiligten geprägt und es gibt bisher kein organisiertes Verhandlungsforum, in dem alle Positionen ausgelotet oder gar Interessen ausgeglichen werden könnten.

Angesichts dieser Dynamiken ist es unwahrscheinlich, dass die geplante Sicherheitsübergabe mit einer Deeskalation des afghanischen Bürgerkrieges einhergeht, sondern insbesondere der ethnische Konflikt, der Legitimitätskonflikt, der regionale Hegemonialkonflikt und der „Krieg gegen den Terror“ bergen ein hohes Eskalationsrisiko. Die Taliban, die wichtigste Fraktion der Aufständischen in Afghanistan, spielen eine treibende Rolle in den verschiedenen Konflikten, aus denen sich die aktuelle Ausprägung des afghanischen Bürgerkrieges speist. Ihre militärische Niederlage oder freiwillige Aufgabe des bewaffneten Kampfes ist ohne eine andere Politik von USA und afghanischer Regierung nach 2014 unwahrscheinlich. Im Gegenteil ist zu erwarten, dass die Taliban noch entschiedener gegen die ihnen verhasste Regierung kämpfen werden, wenn deren Unterstützung durch internationales Militär deutlich reduziert wird. Sollte die Sicherheitsübergabe daher nicht mit glaubwürdigen Angeboten der USA und ihrer Verbündeten an die übrigen Konfliktparteien einhergehen, am Verhandlungstisch eine politische Konfliktlösung herbeizuführen, wird eine weitere Eskalation der Gewalt zwischen afghanischer Regierung und Aufständischen nach 2014 wahrscheinlicher.

Von dieser Annahme ausgehend plädiert der vorliegende Report dafür, dass USA und NATO in Abstimmung mit der afghanischen Regierung die Bereitschaft zu einem Waffenstillstand erklären sollten, um offiziellen und formellen Friedensgesprächen zwischen den wichtigsten Konfliktparteien den Weg zu bereiten. Diese wichtigsten Konfliktparteien sind die afghanische Regierung, die afghanische politische Opposition, die USA, sowie die afghanischen Taliban, das Haqqani-Netzwerk, die Hezb-e-Islami von Gulbuddin Hekmatyar (HIG) und Pakistan. Ein Waffenstillstand und formelle Friedensgespräche sind kein Garant für Frieden. Sie können aber Raum für eine Deeskalation des Bürgerkrieges schaffen und Afghanistan im Jahr der Präsidentschaftswahlen 2014 stabilisieren.

In einem ersten Schritt kann ein von NATO und ANSF angebotener Waffenstillstand es den Taliban erlauben, würdevoll am Verhandlungstisch Platz zu nehmen. So kann das Umfeld von Sicherheitsübergabe und Präsidentschaftswahl stabilisiert werden. In einem zweiten Schritt können die Parteien vertrauensbildende Maßnahmen einleiten und rote Linien ausloten, ohne – wie in einem unorganisierten und intransparenten Prozess – in einer Negativdynamik von Misstrauen und Fehlinformation gefangen zu sein. In einem dritten Schritt könnten formale Friedensgespräche aufgenommen werden. Denkbare Elemente einer umfassenden Friedenslösung sind die Transformation der Taliban in eine politische Partei, eine Dezentralisierung des afghanischen politischen Systems, eine starke Reduzierung oder ein Abzug aller NATO-Truppen nach 2014, sowie eine vertraglich fixierte Nichteinmischung Pakistans in die inneren Angelegenheiten Afghanistans im Gegenzug für eine Neutralitätserklärung Kabuls im indisch-pakistanischen Konkurrenzkonflikt. Um die Instrumentalisierung Afghanistans im regionalen Hegemonialkonflikt zu beenden, sollten die umliegenden und anderweitig in den Großkonflikt involvierten Staaten eine „Conference for Security and Co-operation in Central Asia“ nach dem Vorbild der KSZE gründen. So können sie ihre Interessen ausgleichen und regionale Strategien gegen Drogenkriminalität und militanten Islamismus institutionell koordinieren. Die USA sollten die wirtschaftliche Entwicklung in der Region dadurch unterstützen, dass sie durch ein Ende ihres Militäreinsatzes in Afghanistan frei werdende Mittel in einen „Marshall Plan“ für Zentralasien investieren.

Abschließend macht dieser Report Vorschläge zur Rolle Deutschlands in einem offiziellen und formalisierten Verhandlungsprozess für Afghanistan. Er empfiehlt, dass die deutsche Bundesregierung in UN, NATO und EU für einen solchen organisierten Friedensprozess wirbt, eigene Vermittlungs- und Mediationstätigkeiten anbietet und ihre diesbezüglichen Aktivitäten fortführt und ausweitet. Um menschenrechtliche Interessen durchzusetzen, sollte die deutsche Regierung sich nicht auf Appelle an die Konfliktparteien und Diplomatie hinter den Kulissen verlassen, sondern konkret einfordern, die afghanische Zivilgesellschaft und insbesondere Vertreterinnen von Frauenrechtsorganisationen direkt an den Friedensverhandlungen in Afghanistan zu beteiligen.

Inhalt

1.	Die Schlüsselfrage nach Eskalation oder Deeskalation der Kriegsgewalt	1
1.1	Drei Konfliktphasen in 34 Jahren Bürgerkrieg	2
1.2	Das aktuelle kriegerische Gewaltniveau in Afghanistan	4
2.	Sich überlagernde Konfliktdimensionen erschweren die Bearbeitung	6
2.1	Modernisierungskonflikt: verschiedene Interpretationen von Tradition und Religion	7
2.2	Sozio-ökonomischer Konflikt: Armut, Arbeitslosigkeit und die Bereicherung der Macheliten	9
2.3	Ethnischer Konflikt: Multiple Identitäten im Vielvölkerstaat Afghanistan	10
2.4	Legitimitätskonflikt: die Taliban im Aufstand gegen den afghanischen Staat und ISAF	12
2.5	Regionaler Hegemonialkonflikt: Afghanistan als Spielbrett um Macht und Einfluss in Zentralasien	14
2.6	„Krieg gegen den Terror“: die Spezialoperationen der USA in Afghanistan und Pakistan	15
3.	Eskalationsrisiken der „Sicherheitsübergabe“	16
3.1	„Afghanisierung“ führt nicht zum Ende des Krieges	17
3.2	Komplexität des Konflikts führt zu Hedge-Strategien	18
3.3	Fehlendes Verhandlungsforum führt zu ständigem Misstrauen	21
4.	Empfehlungen für Waffenstillstand und Friedensverhandlungen	23
4.1	Theoretische und praktische Voraussetzungen einer umfassenden Verhandlungsstrategie	23
4.2	Erster Schritt: Waffenstillstand der wichtigsten Konfliktparteien	26
4.3	Zweiter Schritt: vertrauensbildende Maßnahmen und Ausloten von Positionen	29
4.4	Dritter Schritt: formale Friedensgespräche zwischen den zentralen Konfliktparteien	30
4.5	Vierter Schritt: Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Zentralasien	32
5.	Chancen und Risiken von Verhandlungen und die Rolle Deutschlands	33
	Literatur	37
	Abkürzungsverzeichnis	40

1. Die Schlüsselfrage nach Eskalation oder Deeskalation der Kriegsgewalt

„Wenn alle US-Truppen abziehen, wären das schreckliche Neuigkeiten für Afghanistan“, warnt der afghanische Parlamentsabgeordnete Naeem Lalai Hamidzai aus Kandahar. „Ein Bürgerkrieg wird ausbrechen, und die Taliban werden erneut Afghanistan beherrschen“ (Sen 2013). Vor zwei Jahren hatte US-Präsident Obama den phasenweisen Abzug der US-Truppen aus Afghanistan bis Ende 2014 verkündet: „Amerika“, wandte er sich damals an seine kriegsmüden Landsleute, „es ist an der Zeit, dass wir uns auf das Nation-building hier zuhause konzentrieren“ (Wilson 2011). Der Abzug des Großteils der zurzeit noch 100.000 Truppen der International Security Assistance Force (ISAF) sorgt seitdem für unterschiedliche Reaktionen in Afghanistan. Neben Warnungen wie der von Naeem Lalai Hamidzai stehen positive Prognosen. So ließ der afghanische Präsident Karzai angesichts der Pläne der US-Regierung, bis Ende 2013 bereits die Hälfte der verbleibenden 66.000 US-Truppen abzuziehen, erklären: „Das ist etwas, das Afghanistan so lange gewollt hat. Der Abzug der ausländischen Truppen aus afghanischen Dörfern in diesem Frühling wird dabei helfen, Frieden und volle Sicherheit in Afghanistan zu gewährleisten“ (Khaleej Times, 13.2.2013). Angesichts dieser unterschiedlichen Prognosen zur Zukunft Afghanistans geht der vorliegende Report der friedens- und sicherheitspolitischen Schlüsselfrage nach, wie der Bürgerkrieg in der kommenden Dekade deeskaliert werden kann.

Im schlimmsten Fall eskaliert die vierte Phase des afghanischen Bürgerkrieges zu einer Tragödie mit Opferzahlen auf dem Niveau der 1980er oder ethno-politischen Massakern wie in den 1990ern. Im besten Fall führt die Sicherheitsübergabe zu einem Dialogprozess zwischen den zentralen Konfliktparteien und zu einer Reduzierung der Gewalt in einer erfolgreichen „Transformationsdekade“. In diesem Spannungsfeld von Negativ- und Positivszenario analysiert der Report die zugrunde liegenden Konflikte der aktuellen Phase des afghanischen Bürgerkrieges und gibt angesichts der geplanten Sicherheitsübergabe Antworten auf folgende drängende Frage: Was können die USA und ihre Verbündeten, und damit auch die deutsche Regierung, jetzt konkret tun, um zu verhindern, dass die nächste Phase des afghanischen Bürgerkrieges von einer dramatischen Eskalation der Gewalt geprägt ist?

Zunächst ordnet der Report das aktuelle Gewaltniveau in Afghanistan in den historischen Kontext von 34 Jahren Bürgerkrieg ein, um die Bandbreite möglicher kriegerischer Gewalt zu veranschaulichen. Im Anschluss daran skizziert er die unterschiedlichen Konfliktdimensionen der aktuellen Bürgerkriegsphase, vor deren Hintergrund sich die geplante „Übergabe der Sicherheitsverantwortung“ von der NATO an die Afghanischen Sicherheitskräfte (ANSF) vollzieht. Im nächsten Schritt werden die Eskalationsrisiken der Sicherheitsübergabe beleuchtet, die sich aus verschiedenen Charakteristika des afghanischen Großkonflikts speisen.

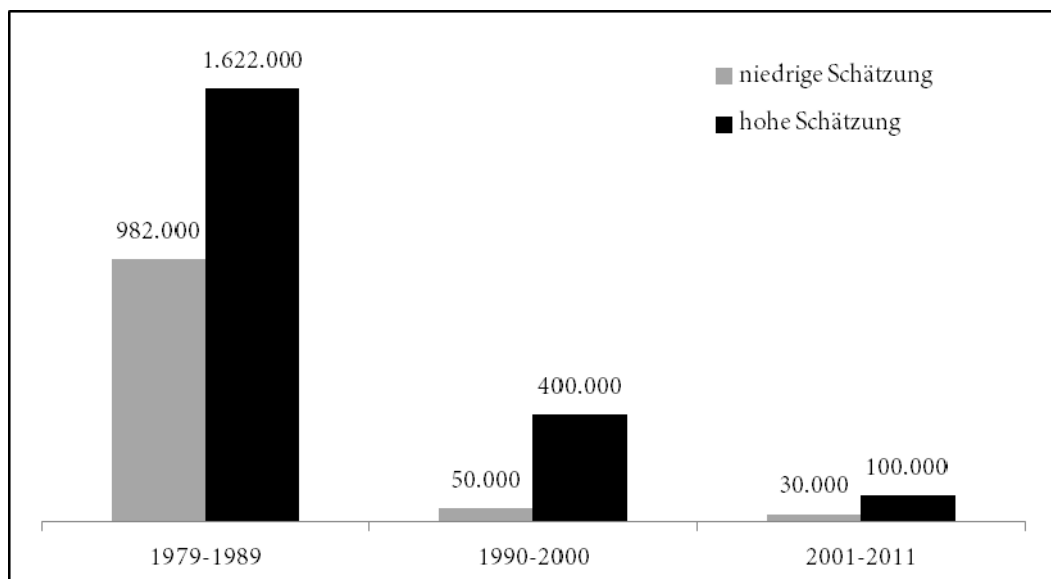
Als Ergänzung zur Sicherheitsübergabe wird schließlich ein Waffenstillstand mit anschließenden Friedensverhandlungen zwischen den Konfliktparteien sowie eine institutionalisierte regionale Sicherheitskonferenz vorgeschlagen, um die Sicherheitsübergabe zu stabilisieren, den afghanischen Bürgerkrieg zu deeskalieren und die Interessen der Konfliktparteien auf friedlichem Wege auszugleichen. Auf der Grundlage der vorherigen

Konfliktanalyse werden hierzu denkbare Schritte und Elemente von Friedensgesprächen angeregt. Abschließend macht der Report Vorschläge zur Rolle Deutschlands in einem solchen offiziellen und inklusiven Verhandlungsprozess.¹

1.1 Drei Konfliktphasen in 34 Jahren Bürgerkrieg

Um die unterschiedlichen Einschätzungen zur Wahrscheinlichkeit eines „Ausbruchs“ eines Bürgerkrieges ab 2014 einordnen zu können, ist ein Blick auf den historischen Kontext hilfreich. Die Motive der Konfliktbeteiligten, die Kräfteverhältnisse zwischen diesen und auch die Akteure selbst haben sich zwar im Verlauf der Zeit geändert, de facto befindet sich Afghanistan aber seit 34 Jahren im Bürgerkrieg. Seit dem Staatsstreich von Teilen der Demokratischen Volkspartei Afghanistans am 27. April 1978 hat keine Regierung mehr die effektive Kontrolle über das gesamte afghanische Staatsgebiet ausgeübt, sondern verschiedene organisierte Gruppen kämpfen seitdem mit militärischen Mitteln gegen die jeweilige Regierung und/oder gegeneinander um politischen Einfluss. Zwischen 1 und 2,1 Millionen Menschen sind der kriegesischen Gewalt in Afghanistan seitdem zum Opfer gefallen. Das Gewaltniveau der drei Phasen des Bürgerkrieges unterscheidet sich erheblich, auch wenn die Informationen zu den genauen Opferzahlen widersprüchlich und unvollständig sind.

Abb. 1: Todesopfer der drei Phasen des afghanischen Bürgerkrieges inkl. Zivilisten und Kombattanten aller Seiten



Quellen: Crawford 2011, Giustozzi 2000, Henken 2012, Isby 1986, Khalidi 1991, Roddy 2010, Sliwinski 1989, Taubman 1988, Uppsala University 2012a, 2012b, 2013.

¹ Für Informationen, Kritik und Gedankenanstöße danke ich Matthias Dembinski, Cornelius Friesendorf, Thorsten Gromes, Karin Hammer, Cornelia Heß, Peter Kreuzer, Bernhard Moltmann, Winfried Nachtwei, Annika Elena Poppe, Bruno Schoch, Hans-Joachim Spanger, Irene Weipert-Fenner, Jonas Wolff sowie Interview- und Gesprächspartnern in Deutschland, in den USA und in Afghanistan.

Die blutigste Dekade war der sowjetische Krieg in Afghanistan, der mit der Invasion durch sowjetische Truppen 1979 begann und bis zu deren Abzug 1989 andauerte. Nach unterschiedlichen Schätzungen fielen diesem Krieg zwischen 875.000 (Khalidi 1991: 106) und bis zu 1,5 Millionen (Sliwinski 1989) Zivilisten zum Opfer. Hinzu kommen ca. 14.000 getötete sowjetische Soldaten (Taubman 1988), 75.000 bis 90.000 getötete Aufständische (Giustozzi 2000: 115) und 18.000 Opfer unter den afghanischen Sicherheitskräften (Isby 1986). Die USA unterstützten zunächst aus machstrategischen Gründen Teile der Aufständischen gegen die Rote Armee, kehrten Afghanistan aber nach dem Abzug der Sowjets den Rücken, was bei vielen Afghanen das Gefühl weckte, dass Amerika sich nicht um Afghanistan schere. Gleichzeitig sind viele Afghanen stolz, dass ihre Mudschaheddin die mächtige Sowjetunion in die Knie gezwungen haben. Die Nachwirkungen dieser Epoche sind bis heute zu spüren.

Die zweite Phase des Bürgerkriegs, die von 1989 bis 2001 dauerte, lässt sich in drei unterschiedliche Perioden unterteilen: jene bis zum Zusammenbruch des Najibullah-Regimes 1992, die anschließenden Kämpfe zwischen rivalisierenden Mudschaheddin-Parteien, und der Siegeszug der Taliban, die 1996 ihr Islamisches Emirat errichteten. Dadurch kam es in weiten Teilen des Landes nach 1998 zu einer mit massiven Menschenrechtsverletzungen einhergehenden „Friedhofsruhe“. Doch auch die Taliban übten keine effektive Kontrolle über das gesamte Territorium des afghanischen Staates aus. Sowohl die Taliban als auch die mit ihnen verfeindeten bewaffneten Gruppen verübten Massaker an Kriegsgefangenen und Zivilisten. Zu den Zahlen der Kriegstoten in den 1990er Jahren gibt es sehr unterschiedliche Angaben, die sich zwischen ca. 50.000 (Uppsala University 2012a, 2012b, 2013)² und den in Medien kursierenden 400.000 Opfern (Roddy 2010) bewegen.

Die nächste Dekade des afghanischen Bürgerkrieges begann mit der US-geführten Invasion Afghanistans 2001. Die Taliban wurden zunächst vertrieben, doch ab 2004 nahmen die Angriffe verschiedener bewaffneter Gruppen gegen US- und NATO-Streitkräfte und gegen die Regierung von Hamid Karzai deutlich zu. Heute führen die Taliban, das Haqqani-Netzwerk und die Hezb-e-Islami von Gulbuddin Hekmatyar (HIG) einen Guerilla-Krieg gegen ANSF und NATO. Schätzungen zur Zahl direkter Kriegsoffer unter der afghanischen Zivilbevölkerung von 2001 bis 2011 liegen zwischen 12.000 (Crawford 2011) und 43.500 (Henken 2012). Zählt man die Todesopfer unter internationalem Militär und Sicherheitskräften, ANSF, Aufständischen, Journalisten und NGOs hinzu, erhöht sich die Zahl je nach Schätzung auf 30.000 (Crawford 2011) bis maximal ca. 100.000 (Henken 2012).³

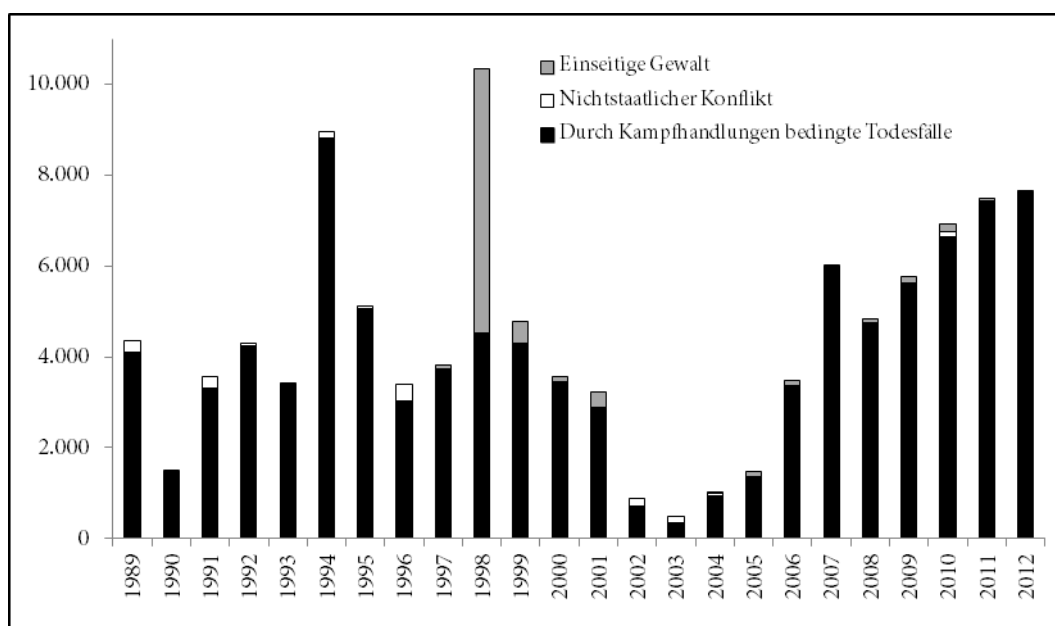
2 Summe der „niedrigen Schätzwerte“ des Uppsala Conflict Data Program für die Opfer von „intentional attacks on civilians by governments and formally organized armed groups“ (Kategorie „One-sided violence“), „communal and organized armed conflict where none of the parties is the government of a state“ (Kategorie „Non-State Conflict“), sowie „those deaths caused by the warring parties that can be directly related to combat over the contested incompatibility“ (Kategorie „Battle-related deaths“) für 1990 bis 2000.

3 Um die größtmögliche Spannweite aller Schätzwerte aufzuzeigen, werden die Minimalschätzung von Crawford und die Maximalschätzung von Henken zitiert. Die Spannbreiten der jeweiligen Schätzungen von Crawford und Henken selbst für 2001 bis 2011 sind: 30.000 bis 45.000 Todesopfer, davon 12.000 bis 14.600 Zivilisten (Crawford 2011) und 70.604 bis 100.479 Todesopfer, davon 14.500 bis 43.500 Zivilisten (Henken 2012).

1.2 Das aktuelle kriegerische Gewaltniveau in Afghanistan

Das Uppsala Conflict Data Program der Universität Uppsala ist eine der wenigen Quellen, die von 1989 bis 2012 durchgängige Daten für die Opfer des Krieges in Afghanistan liefern. Diese Daten, die vermutlich für diesen Zeitraum die zuverlässigsten sind, zeigen: Die Invasion der USA und ihrer Verbündeten hat 2001 zunächst für einige Jahre zu einem deutlichen Rückgang der Zahl der Opfer geführt. Seit 2006/2007 ist diese aber wieder auf dem Niveau der 1990er angekommen – mit steigender Tendenz.

Abb. 2: Todesopfer des afghanischen Bürgerkrieges 1989-2012



Quelle: Uppsala University 2012a, 2012b, 2013.⁴

Die Gegner des internationalen Afghanistaneinsatzes können darauf verweisen, dass der Afghanistankrieg seit 2006 deutlich eskaliert ist, und seitdem nahezu Jahr für Jahr mehr Opfer fordert. Das spricht dafür, dass das Entsenden von immer mehr NATO-Truppen nach Afghanistan alles andere als Frieden gebracht hat und dass die NATO stattdessen selbst Teil des Problems (geworden) ist. Andererseits können die Befürworter des internationalen Einsatzes anführen, dass das aktuelle kriegerische Gewaltniveau bei Weitem nicht das Ausmaß der Kämpfe der 1980er Jahre aufweist, daher nicht mit der Besetzung

4 Summe der „besten Schätzwerte“ des Uppsala Conflict Data Program für die Opfer von „intentional attacks on civilians by governments and formally organized armed groups“ (Kategorie „One-sided violence“ / „Einseitige Gewalt“), „communal and organized armed conflict where none of the parties is the government of a state“ (Kategorie „Non-State Conflict“ / „Nichtstaatlicher Konflikt“), sowie „those deaths caused by the warring parties that can be directly related to combat over the contested incompatibility“ (Kategorie „Battle-related deaths“ / „Durch Kampfhandlungen bedingte Todesfälle“). Der massive Ausreißer von „one-sided violence“ im Jahr 1998 ist vermutlich auf das Massaker von Taliban an Hazara in Mazar-i Sharif zurückzuführen (Filkins 1998).

durch die Sowjets gleichzusetzen ist, und dass weite Teile des Landes seit 2001 eine Periode von relativem Frieden und Entwicklung erlebt haben. Denn allen Problemen zum Trotz hat sich die Lebenssituation vieler Afghanen sozialen und wirtschaftlichen Indikatoren zufolge seit 2001 deutlich verbessert (s. Tabelle 1) und Millionen von Flüchtlingen sind nach Afghanistan zurückgekehrt. Diesem Argument können die Einsatzgegner wiederum entgegenhalten, dass diese Fortschritte im Verhältnis zu den großen menschlichen Opfern und finanziellen Kosten des Krieges gering und bei Weitem nicht allen Afghanen (gleichermaßen) zugutegekommen seien.

Welche Einschätzung auch immer zutrifft, für Afghanistan im Jahr 2013 gilt: „Der Rückzug der internationalen ISAF-Truppen aus der Fläche in Afghanistan und die schrittweise Rückverlegung in die Entsendeländer sind keine Propagandaschimäre, sondern real und weitestgehend irreversibel“ (Nachtwei 2013). Angesichts dieser Realitäten ist es für die Zukunft Afghanistans von nachrangiger Bedeutung, welche Parteien in den USA oder in Deutschland den innenpolitischen Streit über Erfolge und Fehler der Vergangenheit gewinnen. Relevanter ist: Wird die kriegerische Gewalt in Afghanistan in der kommenden Dekade eher zu- oder abnehmen?

Tab. 1: Soziale und wirtschaftliche Indikatoren Afghanistans 11 Jahre nach der Intervention

Bevölkerung	31 Mio., davon 3 Mio. in Kabul.
Ethnische Gruppen	42% Paschtunen, 27% Tadschiken, 9% Usbeken, 9% Hazara, 4% Aimaq, 3% Turkmenen, 2% Belutschen, und andere.
Alphabetisierung	28% der Bevölkerung über 15 Jahren; 43% der Männer, 12,6% der Frauen.
Unterbeschäftigung	Vermutlich 50%.
Bankwesen	17 funktionierende Banken, incl. Filialen in einigen ländlichen Gegenden, allerdings nutzen 90% der Bevölkerung weiterhin das auf Vertrauen basierende <i>Hawala</i> -Finanzsystem. Begrenzte Kreditkarten-Nutzung. Bezahlung der ANP teilweise per Mobiltelefon (ePaisa).
Bildung	8 Mio. Schulkinder, davon 40% Mädchen im Vergleich mit 900.000 ausschließlich männlichen Schulkindern im Jahr 2001. Seitdem wurden 4.000 Schulen gebaut und 140.000 Lehrer eingestellt. Es gibt 17 Universitäten mit insgesamt 75.000 Studenten, davon 35% Studentinnen, im Vergleich mit 5.000 ausschließlich männlichen Studenten vor 2001.
Gesundheit	65% der Bevölkerung haben Zugang zu medizinischer Grundversorgung; seit 2001 wurden 680 Kliniken gebaut. Die Kindersterblichkeit ist seit 2001 um 22% gesunken, aber immer noch die weltweit höchste.
Straßenbau	4.000 km asphaltiert seit 2001, Neuasphaltierung der „Ring Road“ zu 78% abgeschlossen.
Elektrizität	15-20% der Bevölkerung, hauptsächlich Importe aus Nachbarstaaten.
Legale Exporte und Landwirtschaft	80% der Bevölkerung im Agrarsektor tätig. Selbstversorgung mit Weizen seit Mai 2009 (zum ersten Mal seit 30 Jahren). Exporte: 400 Mio. USD im Jahr 2011, vor allem Früchte, Rosinen, Melonen, Granatapfelsaft, Nüsse, Teppiche, Lapislazuli, Marmor und Holzprodukte.
Ölreserven	3,6 Mrd. Barrel Öl, 1.000 Mrd. Kubikmeter Gas. Gegenwärtige Ölproduktion vernachlässigbar.

Quelle: übersetzt, gekürzt und ggf. ergänzt aus Katzmann 2013: 72; Angaben zur Bevölkerung: CIA 2013a.

Tab. 2: Soziale und wirtschaftliche Indikatoren Afghanistans 2012 im regionalen Vergleich

	<i>BIP (PPP) in Mrd. USD</i>	<i>Wirtschaftswachstum</i>	<i>BIP (PPP) pro Kopf in USD</i>	<i>Arbeitslosigkeit</i>	<i>Einnahmen/Ausgaben Staatshaushalt in Mrd. USD</i>
Afghanistan	34	10,2%	1.100	35% (2008)	+2,3/-4,0 ⁵
Pakistan	524	3,7%	2.900	6,2%	+27,5/-42,2
Tadschikistan	18	7,5%	2.300	2,5%	+2,2/-2,0
Usbekistan	106	8,2%	3.600	4,8%	+17,1/-16,9
Turkmenistan	50	11%	8.900	60% (2004)	+26,4/-26,9
Iran	1.016	-1,9%	13.300	15,5%	+131/-93 (2011)
	<i>Bevölkerungswachstum (Prognose 2013)</i>	<i>Urbanisierung (2011)</i>	<i>Müttersterblichkeit pro 100.000 Lebendgeburten</i>	<i>Kindersterblichkeit pro 1.000 Geburten</i>	<i>Lebenserwartung bei Geburt in Jahren</i>
Afghanistan	2,3%	24%	460	119	50
Pakistan	1,5%	36%	260 (2010)	59	67
Tadschikistan	1,8%	27%	65	36	67
Usbekistan	0,9%	36%	28 (2010)	21	73
Turkmenistan	1,2%	49%	67 (2010)	40	69
Iran	1,2%	69%	21 (2010)	40	71

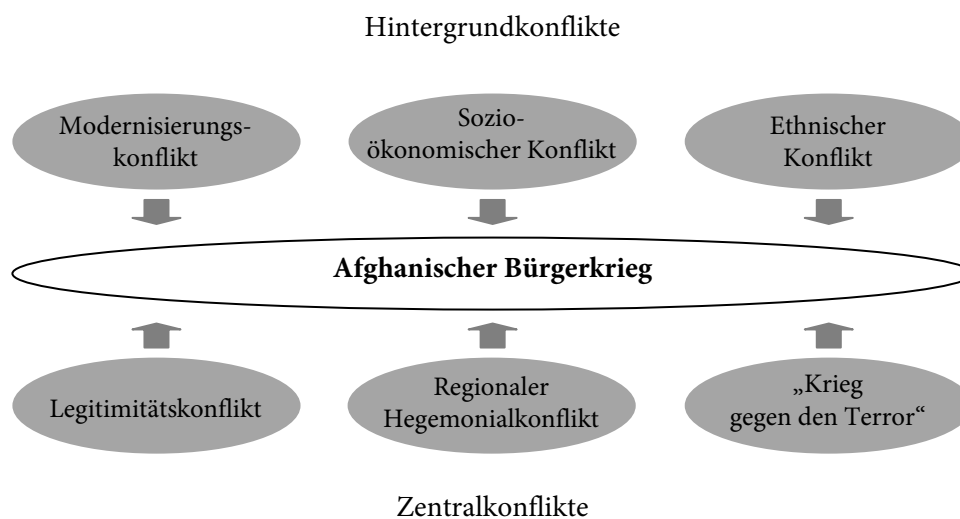
Quelle: CIA 2013a-f. Alle Angaben von 2012, sofern nicht anders vermerkt.

2. Sich überlagernde Konfliktdimensionen erschweren die Bearbeitung

Um die Handlungsoptionen von USA und NATO einordnen zu können, zeigt dieses Kapitel die unterschiedlichen Konfliktlinien in Afghanistan auf, vor deren Hintergrund die Sicherheitsübergabe von ISAF an ANSF erfolgt. Diese komplexe Gemengelage verschiedener sich überlagernder Konfliktlinien im Land und in der Region erschwert die friedliche Bearbeitung des Afghanistankonflikts massiv. Im Folgenden unterschieden werden Modernisierungskonflikt, ethnischer Konflikt, Legitimitätskonflikt, sozio-ökonomischer Konflikt und regionaler Hegemonialkonflikt sowie der sogenannte „Krieg gegen den Terror“. Diese Kategorisierung der gegenwärtigen Konfliktdimensionen in Afghanistan legt die analytische Grundlage für die im Anschluss vorgeschlagene Strategie inklusiver Friedensverhandlungen.

5 Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben wird von Gebern getragen, u.a. durch den Afghanistan Reconstruction Trust Fund (Katzmann 2013: 72).

Abb. 3: Konfliktdimensionen der aktuellen Phase des afghanischen Bürgerkrieges



Die Kategorisierung ist nicht auf den gesamten afghanischen Bürgerkrieg seit 1978 anwendbar, sondern beleuchtet die in der aktuellen Bürgerkriegsphase relevanten Konfliktdimensionen. Diese sind derzeit nicht in gleichem Ausmaß für die kriegerische Gewalt in Afghanistan verantwortlich: Legitimitätskonflikt, regionaler Hegemonialkonflikt und „Krieg gegen den Terror“ sind die drei Zentralkonflikte, die derzeit ein mittleres bis hohes kriegerisches Gewaltniveau aufweisen. Modernisierungskonflikt, sozio-ökonomischer Konflikt und ethnischer Konflikt sind Hintergrundkonflikte, die Spannungen innerhalb der Bevölkerung beschreiben, deren Ausprägung in Form von Kriegsgewalt derzeit allerdings niedrig ist. Sie haben jedoch eine Mobilisierungswirkung zugunsten der Aufständischen, bzw. es wird ihnen von Teilen der Bevölkerung eine solche zugeschrieben.

2.1 Modernisierungskonflikt: verschiedene Interpretationen von Tradition und Religion

Konfliktdimension	Einordnung	Aktuelles kriegerisches Gewaltniveau
Modernisierungskonflikt	Hintergrundkonflikt	Niedrig ⁶

Konservative und liberale Auslegungen von Tradition und Religion fallen in Afghanistan entlang verschiedener Linien dramatisch auseinander. Diese Linien verlaufen unter anderem entlang des Nord-Süd-Gefälles sowie entlang von Generationen, Geschlechtern und teilweise entlang ethnischer Identitäten, insbesondere aber entlang des Stadt-Land-Gefälles.

Beispielsweise stimmen Umfragen zufolge 66 % aller Afghaninnen und Afghanen der Aussage zu, dass Frauen außerhalb von zuhause arbeiten dürfen sollten. Dahinter verbergen sich allerdings beträchtliche Unterschiede: So äußern nur 55 % der Männer, aber 80%

⁶ Allerdings einhergehend mit anderen Formen physischer Gewalt, wie z. B. häuslicher Gewalt gegen Frauen.

der Frauen eine solche Einstellung. Nach ethnischem Hintergrund differenziert äußern sich nur 55% der Paschtuninnen und Paschtunen, jedoch 72% der Tadschikinnen und Tadschiken, 73% der Usbekinnen und Usbeken und 77% der Hazara positiv. Die Zustimmung zur Arbeit der Frau außerhalb von zuhause liegt in ländlichen Gebieten bei 61%, in Städten jedoch bei 81% (Asia Foundation 2012: 163-164). Der Afghanistanexperte Conrad Schetter beschreibt die Konfliktlinie Stadt/Land als einen zentralen Gegensatz, der im 20. Jahrhundert zur „beherrschenden Konfliktlinie“ in Afghanistan wurde:

„Die wenigen Städte [...] waren Teil des kosmopolitischen Handelsnetzwerks der Seidenstraße, während die ländlichen Regionen sich weitgehend selbst überlassen blieben [...]. Die Städte, allen voran Kabul, bildeten die Entwicklungsmotoren von Staat und Modernisierung, während im ländlichen Raum traditionelle Gesellschaftsstrukturen bestehen blieben“ (Schetter 2004: 12).

Die Stadt/Land-Grenze ist also die prominenteste Trennlinie im afghanischen Modernisierungskonflikt zwischen islamischen Traditionalisten und gesellschaftlichen Modernisierern.

Wenn die Taliban heutzutage etwa fordern, dass Studentinnen und Studenten an Universitäten getrennt unterrichtet werden sollen, ernten sie damit Kopfschütteln bei liberalen Städtern, aber Zustimmung in konservativen ländlichen Gebieten. Die Taliban knüpfen in ihrer Weltanschauung an den „Paschtunwali“, den Rechts- und Verhaltenskodex der Paschtunen, an (Schetter 2007: 80), was, gemeinsam mit der von Warlords verantworteten weitgehenden Anarchie, dazu beitrug, dass ihr Siegeszug in den 1990er Jahren erfolgreich sein konnte. Ebenfalls wissen sie, dass sie z. B. mit dem Schüren von Vorurteilen gegen die Hauptstadt Kabul als Hort der Dekadenz an verbreitete Stimmungen im ländlichen Süden anknüpfen. Denn vielen konservativen Afghanen sind die Hauptstädter, darunter viele zurückgekehrte Exil-Afghanen mit ihren „verwestlichten“ Sitten, suspekt.

Die Taliban profitieren von diesem Modernisierungskonflikt, indem sie die Fehler der internationalen Akteure in Afghanistan, insbesondere deren kulturelle Fehlritte, propagandistisch verwerten und Ausländer als Bedrohung für Afghanistan und den Islam darstellen. Diese Strategie der Taliban war teilweise erfolgreich. Die internationalen Interventionen – zivile wie militärische – bewegen sich in Afghanistan in einem hochkomplexen Sozialsystem, dessen Normen sie oftmals nicht verstehen. Schon kleine Unwissenheiten sorgen dann für große Missverständnisse, die schnell zu weiterer Entfremdung führen. Für den Nordosten Afghanistans ist z. B. schon vor drei Jahren ein Vertrauensverlust in die internationalen Akteure belegt: So stieg der Anteil der Befragten, die durch die Präsenz ausländischer NGOs lokale Sitten und islamische Werte bedroht sahen, von 22% im Jahr 2007 auf 43% im Jahr 2009 (BMZ 2010: 19).

Die afghanischen Warlords spielen eine widersprüchliche Rolle im Modernisierungskonflikt: Einerseits sind sie mit den Taliban verfeindet und der usbekische Warlord Abdul Rashid Dostum gibt sich sogar als relativ „säkular“, andererseits errichteten sie in ihren Einflussgebieten teils repressive Herrschaftsstrukturen, die die Rechte der Frau ebenso massiv einschränkten. Einerseits bemühen sie sich, ihre regionale Autorität zu erhalten oder auszubauen, andererseits vermeiden sie meist einen offenen Konflikt mit der Zentralregierung oder kooperieren mit dieser. Dieser Balanceakt ist einigen Warlords besser gelungen (Atta Mohammad Nur) und anderen schlechter (Ismail Khan). Einerseits sind viele Warlords in der Zivilgesellschaft wegen in den 1990er Jahren begangenen massiven

Menschenrechtsverletzungen verhasst, andererseits verfügen sie in ihren Einflussgebieten über teils beträchtliche Anhängerschaften.

Im Gegensatz zu den anderen Konfliktdimensionen ist der Modernisierungskonflikt weniger an konkreten Akteuren festzumachen, als an miteinander konkurrierenden Vorstellungen politischer Ordnung: Islamistische und tribalistische Ordnungsvorstellungen prallen auf Vorstellungen legitimer Zentralstaatlichkeit und zivilgesellschaftlicher Moderne. In westlichen Medien wird mitunter der Eindruck erweckt, dass ein zentrales Problem in Afghanistan der „Import“ bestimmter westlicher Normen durch die internationalen Akteure sei, gegen die sich „die Afghanen“ dann zur Wehr setzen. Ein Unterton dieser Berichterstattung ist das Vorurteil, dass „die Afghanen“ bestimmte als „modern“ verstandene Normen angeblich prinzipiell ablehnen. Zwar war mit dem UN-unterstützten Staatsaufbauprojekt auch der Transfer bestimmter Wert- und Ordnungsvorstellungen verbunden. Aber unabhängig davon, ob dieses Ansinnen und seine Ausführung richtig oder falsch waren: Der Modernisierungskonflikt in Afghanistan ist ein innergesellschaftlicher Konflikt um die Rolle von Religion und Tradition und von Individuum und Gemeinschaft, der sich bis mindestens in die 1920er Jahre und zu den Reformvorstellungen von Amanullah Khan zurückverfolgend lässt (Schetter 2004: 73). In diesen Konflikt haben externe Akteure zwar wiederholt interveniert. Aber sie haben ihn nicht verursacht.

2.2 Sozio-ökonomischer Konflikt: Armut, Arbeitslosigkeit und die Bereicherung der Machteliten

Konfliktdimension	Einordnung	Aktuelles kriegerisches Gewaltniveau
Sozio-ökonomischer Konflikt	Hintergrundkonflikt	Niedrig ⁷

Der Aufbau des neuen afghanischen Staates ging seit 2002 mit massiver finanzieller Unterstützung einher, vor allem durch die USA, Japan, Deutschland, Großbritannien, Indien und Iran, sowie durch EU, ADB und die Weltbank. Diese Hilfgelder sind allerdings nicht allen Menschen in Afghanistan gleichermaßen zugutegekommen, und Beobachter weisen auf eine zunehmende soziale Polarisierung in der Gesellschaft hin. Der Afghanistanexperte Thomas Ruttig bringt es wie folgt auf den Punkt:

„Wir beobachten eine drastische Verschärfung der sozialen Gegensätze, die es früher in dieser Gesellschaft, die eigentlich relativ egalitär strukturiert ist, nicht gegeben hat. Eine kleine Gruppe von Leuten, die mit der Regierung verbunden sind, profitiert von den Hilfsmaßnahmen. Sie sind die Gewinner. Der Großteil der Bevölkerung profitiert nicht von den Geldern – im Gegenteil. Die Preise, die Mieten steigen, viele Menschen können sich das Alltägliche nicht mehr leisten“ (Ruttig 2011a).

Die Bereicherung regierungsnaher Kreise ist eng mit der Drogenwirtschaft in Afghanistan verwoben, die 2013 laut UN-Prognosen auf eine Rekordernte zusteuert (Graham-Harrison 2013). Für Dorfbewohner ist der Opiumanbau aufgrund der hohen Verkaufspreise attraktiv

⁷ Allerdings gewaltförmige Ausprägung in Form von organisierter Kriminalität.

(UNODC/MCN 2012: 5) und für die Taliban aufgrund entsprechend hoher Steuereinnahmen (Giustozzi 2012: 39), die sie durch ihre Schatteninstitutionen eintreiben. Gleichzeitig gibt es Indizien, dass die Verarmung in den Provinzen zunimmt und Landwirtschaft eine zunehmend unzureichende Lebensgrundlage wird (Kantor/Pain 2011).

Es ist schwer einzuschätzen, welche Rolle der sozio-ökonomische Konflikt in der Gesamtdynamik des afghanischen Bürgerkrieges spielt, zumal schwer abzugrenzen ist, inwiefern eine Entfremdung der Bevölkerung von der Zentralregierung eher mit Korruption oder Machtmissbrauch zu tun hat. Auch gibt es keine Belege für eine direkte Korrelation zwischen Einfluss der Taliban und Armut in den afghanischen Provinzen (Giustozzi 2012: 31). Aber nach Einschätzung vieler Afghanen haben soziale Probleme eine enorme Bedeutung: So betrachten laut Umfragen 70% der Bevölkerung Arbeitslosigkeit und Armut als eine Hauptursache des Gewaltkonflikts in ihrem Land (OXFAM 2009: 46). In Kandahar stimmen 85% der Befragten der Aussage zu, dass die Taliban ihre „afghanischen Brüder“ seien, und 81% sind der Meinung, dass die meisten Taliban aufhören würden zu kämpfen, wenn man ihnen Jobs geben würde (Glevum Associates 2010: 53).

Die Befragten mögen sich irren, zumal sich die Aufständischen ja nicht den Kampf für soziale Gerechtigkeit auf die Fahnen geschrieben haben. Befragungen gefangener Aufständischer durch die ISAF legen zudem nahe, dass die Kämpfer der Taliban vor allem durch religiöse Gefühle und das Bekenntnis zum „Jihad“ motiviert sind und weniger durch ökonomische Anreize (Giustozzi 2012: 50).

Sicherlich ist der afghanische Bürgerkrieg kein allein sozial und wirtschaftlich motivierter Konflikt, doch das Nebeneinander von Armut und neuem Reichtum sorgt für Frustrationen in Afghanistan. So ruft während eines Interviews in Kabul, als eine schwarze Limousine vorbeifährt, die Interviewpartnerin auf einmal aus: „Das ist das Problem in Afghanistan. Der Luxus! Diese teuren Autos der Ministerien. Was das kostet. Weg damit! Wir brauchen mehr Geld für Schulen. Und die Kinder haben keine Kleider.“⁸ Auch wenn der sozio-ökonomische Konflikt derzeit kein Zentralkonflikt im afghanischen Bürgerkrieg ist, sorgt er doch für zusätzliche Spannungen zwischen armen Schichten der Bevölkerung einerseits und den Wohlhabenden andererseits, die oftmals mit der Regierung assoziiert werden.

2.3 Ethnischer Konflikt: Multiple Identitäten im Vielvölkerstaat Afghanistan

Konfliktdimension	Einordnung	Aktuelles kriegerisches Gewaltniveau
Ethnischer Konflikt	Hintergrundkonflikt	Niedrig

Afghanistan ist eine multiethnische Gesellschaft aus Paschtunen (42%), Tadschiken (27%), Hazara (9%), Usbeken (9%) und zahlreichen anderen ethnischen Gruppen. Zwar wäre es falsch, den Bürgerkrieg in Afghanistan als einen allein ethnisch motivierten Konflikt darzustellen. Die ethnische Zugehörigkeit ist nur eine neben vielen anderen Identitäten, wie z. B. islamische Glaubensrichtung, Clanzugehörigkeit, Dorf und Familie, und

8 Interview in Kabul, 2010.

75% der Afghanen nennen ihre nationale vor ihrer ethnischen Identität. (ABC/BBC/ARD 2009: 38-40). Darüber hinaus ist es grundsätzlich problematisch, einen Konflikt als „ethnisch motiviert“ zu klassifizieren: Nicht das Vorhandensein verschiedener „Ethnien“ per se provoziert Konfliktpotential oder Bürgerkriege (Fearon/Laitin 2003: 75); gefährlich wird es vielmehr, wenn es Politikern gelingt, entlang konstruierter ethnischer Linien politische Koalitionen zu mobilisieren.

Genau dieses Phänomen ist in Afghanistan nicht unbekannt: Angehörige verschiedener ethnischer Gruppen fühlen sich gleichermaßen benachteiligt, bedroht oder als Opfer von Gewalt oder Diskriminierung, und afghanische Politiker beuten diese Gefühle und Vorurteile zum eigenen Machterhalt aus. Der Direktor einer afghanischen NGO formuliert das gegenseitige Misstrauen seiner Landsleute mit einer Mischung aus Seufzen und Augenzwinkern so: „Das Problem in Afghanistan ist: Wir vertrauen einander nicht. Es gibt 36 ethnische Gruppen. Die Paschtunen glauben, sie stellen 65% der Bevölkerung, die Tadschiken sagen, sie sind 45 %. Das macht zusammen 110%.“⁹

Die angekündigte Reduzierung der internationalen Truppen spielt eine wichtige Rolle in der ethnischen Konfliktodynamik: So kündigten mehrere nicht-paschtunische Warlords wie Ismail Khan bereits an, sich durch Wiederbewaffnung ihrer jeweiligen Milizen gegen einen drohenden Vormarsch der mehrheitlich paschtunischen Taliban zu wappnen (Bowley 2012). Der Tadschike Khan spielte eine wichtige Rolle in allen drei Phasen des afghanischen Bürgerkrieges. Trotz Machteinbußen nach Auseinandersetzungen mit der Zentralregierung und der NATO gilt er weiterhin als „starker Mann von Herat“, wo er über eine beträchtliche Anhängerschaft verfügt. Seit 2005 ist er als Minister für Wasser und Energie in die Regierung von Hamid Karzai eingebunden und bemühte sich, seine jüngsten Appelle zur lokalen Wiederbewaffnung nicht als offenen Angriff auf die Zentralregierung zu formulieren.

Letztendlich bergen solche Aufrufe aber ein großes Eskalationspotential: Denn wenn sich die Bevölkerung verstärkt entlang ethnischer Linien gruppiert und bewaffnet, schwächt und delegitimiert das die ohnehin schwache Zentralregierung weiter. Das spielt indirekt den Taliban in ihrem Kampf gegen die Regierung in die Hände. Warlords, die momentan sowohl mit der Regierung in Kabul kooperieren, als auch ethno-politische Anführer sind, würden in einer solchen Dynamik vermutlich früher oder später ihre Verbindungen mit einer kollabierenden Zentralregierung aufkündigen und sich hinter ethno-politische Linien zurückziehen. Eine vollständige Ethno-Politisierung des afghanischen Bürgerkrieges wäre von keiner Konfliktpartei zu kontrollieren, sondern könnte im Extremfall einen kompletten Zerfall Afghanistans in die Einflussbereiche konkurrierender Milizen analog der 1990er Jahre nach sich ziehen.

9 Interview in Kabul, 2010.

2.4 Legitimitätskonflikt: die Taliban im Aufstand gegen den afghanischen Staat und ISAF

Konfliktdimension	Einordnung	Aktuelles kriegerisches Gewaltniveau
Legitimitätskonflikt	Zentralkonflikt	Hoch

Der bewaffnete Kampf zwischen Taliban und anderen Aufständischen auf der einen und ANSF und ISAF auf der anderen Seite ist im Kern ein Konflikt um die Legitimität des afghanischen Staates. Dieser Legitimitätskonflikt ist in der derzeitigen Bürgerkriegsphase der zentrale kriegerische Gewaltkonflikt. Die Regierung pocht auf die Durchsetzung ihres Gewaltmonopols auf afghanischem Staatsgebiet und wird dabei von den UN-mandatierten ISAF-Truppen unterstützt.¹⁰

Dieses Ansinnen lehnen die Aufständischen ab, weil sie den Staat für korrupt, unislamisch und von ausländischen Mächten künstlich am Leben gehalten halten. Mit bewaffnetem Kampf, aber auch mit eigenen Schatteninstitutionen, untergraben die Taliban die Legitimität des afghanischen Staates. Gleichzeitig diskreditiert sich der Staat bei der Bevölkerung durch massive Korruption. So zeigen z. B. Untersuchungen aus der Provinz Kandahar, dass fast zwei Drittel der dortigen Bevölkerung Bestechungsgelder zahlen müssen, nur um an Ausweispapiere zu gelangen (Glevum Associates 2010: 30). Landesweit geben von jenen Afghanen, die mit staatlichen Stellen in Kontakt traten, mehr als die Hälfte an, Bestechungsgelder gezahlt zu haben (Asia Foundation 2012: 112). Auf dem „2012 Corruption Perceptions Index“ von Transparency International landet Afghanistan gemeinsam mit Somalia und Nordkorea auf dem letzten Platz (Transparency International 2012: 3).

Die Taliban prangern diese Korruption an und bieten den Menschen eine harte aber unbestechliche alternative Rechtsprechung. Sie sehen sich selbst als Verteidiger von Afghanistan und Islam gegen westliche Aggressoren und Invasoren sowie gegen die verhasste Kabuler „Marionettenregierung“. Hinter der Präsenz internationaler Akteure wittern sie ein westliches Umerziehungsprogramm, das die Jugend Afghanistans vom Pfad islamischer Tugend abbringt und säkularisiert. Die Taliban kämpfen für den Abzug aller ausländischen Soldaten aus Afghanistan, für Recht und Ordnung auf Grundlage einer strengen Auslegung der Sharia, und lehnen die aktuelle afghanische Verfassung ab. Alle Taliban verbindet, dass sie die Autorität von Mullah Omar und der „Quetta Shura“, dem Führungszirkel der afghanischen Taliban, akzeptieren, und von dieser im Gegenzug als Mitglieder der Bewegung anerkannt werden (Giustozzi 2012: 5). Zu den Aufständischen gehören neben den Taliban das Haqqani-Netzwerk und die Hezb-e-Islami von Gulbuddin Hekmatyar. Wie die Taliban streben diese beiden einen Abzug der westlichen „Invasoren“ aus Afghanistan an. Während das Haqqani-Netzwerk eng mit den Taliban kooperiert und sogar in der Quetta Shura vertreten ist, verfolgt Hekmatyar eine eigene Agenda. Einst eine Schlüsselfigur der Aufstandsbewegung gegen die Rote Armee und indirekt von

10 Die ISAF wurde vom UN-Sicherheitsrat erstmalig am 20. Dezember 2001 in der Resolution 1386 mit einem Mandat nach Kapitel VII der UN-Charta versehen, das seitdem halbjährlich bzw. jährlich verlängert wurde. Seit 2003 wird die ISAF von der NATO geführt.

der CIA mit Millionengeldern unterstützt, ist er bei seinen ehemaligen Gönnern Saudi-Arabien und Pakistan mittlerweile in Ungnade gefallen. Unlängst vertrat der „islamistische Fanatiker“ (Bergen 2001: 68) vergleichsweise moderate Positionen, was Gespräche mit der afghanischen Regierung betrifft. Allerdings hat er seinen eigenen Entwurf für eine neue afghanische Verfassung vorgelegt, was für die afghanische Regierung verständlicherweise eine rote Linie ist, würde sie sich doch durch das Verabschieden einer komplett neuen Verfassung de facto selbst delegitimieren.

Die Taliban wissen genau um die großen menschlichen und finanziellen Kosten der USA und ihrer NATO-Partner, wenn sie diese dazu aufrufen, aus Afghanistan abzuziehen. „Die westlichen Regierungen müssen realisieren, dass ihr grundloser Krieg in Afghanistan ihnen keinen Nutzen bringt“, argumentiert Taliban-Sprecher Zabiullah Mujahid:

„Tausende ihrer Soldaten wurden getötet, verwundet, oder haben psychologische Probleme. Milliarden Dollar wurden ausgegeben, was ihre Volkswirtschaften beeinträchtigte. Ihre Völker sind Armut und anderen Problem ausgesetzt. Jetzt ist es an der Zeit für Amerika und alle anderen Länder, diesem grundlosen Krieg in Afghanistan ein Ende zu setzen und ihre Truppen abzuziehen“ (Khaleej Times, 13.2.2013).

Von dieser bewaffneten Opposition zu unterscheiden ist die politische Opposition, nämlich jene Gegner der Karzai-Regierung, die sich im Rahmen des politischen Systems für Veränderungen einsetzen. Deren wichtigste Gruppierung ist die „National Front of Afghanistan“ (NFA, „Jabhe Melli“). Sie wurde 2011 von Ahmad Zia Massoud, Haji Mohammad Mohaqiq und Abdul Rashid Dostum ins Leben gerufen. Massoud ist Tadschike, Mohaqiq Hazara und Dostum Usbeke. Die NFA fordert eine Dezentralisierung des politischen Systems zu Lasten des zurzeit starken Präsidenten, steht „Deals“ mit den Taliban sehr kritisch bis ablehnend gegenüber und verlangt die Einbindung in alle Gespräche zwischen afghanischer Regierung und den Aufständischen. Ein weiterer wichtiger Zusammenschluss innerhalb der politischen Opposition ist die „National Coalition of Afghanistan“ („Etelaf-e Milli“) von Abdullah Abdullah, Atta Muhammad Nur und Yunus Qanuni. Inhaltlich steht die „National Coalition“ der NFA nahe. Zentrale Akteure beider Oppositionsparteien sind, wie auch Mitglieder der Regierung von Hamid Karzai, Anhänger der traditionsreichen afghanischen Partei „Jamiat-e Islami“. Die „Basej-e Milli“ des ehemaligen NDS-Chefs Amrullah Saleh schließlich lehnt einen „Deal“ mit den Aufständischen ab und kritisiert entsprechende Versöhnungsangebote der Karzai-Regierung an die Taliban.

Erneut wird hier die hybride Stellung vieler afghanischer Warlords deutlich: Einerseits kooperieren sie mit der Zentralregierung und agieren als afghanische „Politiker“ nach den Regeln der afghanischen Verfassung (Teilnahme an Wahlen, Mitgliedschaften in politischen Parteien, etc.). Andererseits halten sie eine gewisse Distanz zur Regierung und achten darauf, ihre regionale Machtstellung zu verteidigen. Anstatt den Legitimitätskonflikt also bipolar als „Taliban gegen den Staat“ zu begreifen, ist ein differenziertes Bild sinnvoller: Karzai-Regierung und Taliban stehen im Konflikt über die verfassungsgemäße Ordnung und die Warlords taktieren im Mittelfeld. Die afghanische Zivilgesellschaft muss im Alltag in diesen hybriden Herrschaftssystemen navigieren: „People are affected by a complexity of relationships, dependencies, power through weapons, money, influence and fear“ (Winter 2010: 58).

2.5 Regionaler Hegemonialkonflikt: Afghanistan als Spielbrett um Macht und Einfluss in Zentralasien

Konfliktdimension	Einordnung	Aktuelles kriegerisches Gewaltniveau
Regionaler Hegemonialkonflikt	Zentralkonflikt	Mittel ¹¹

Afghanistan ist Spielbrett eines regionalen Hegemonialkonflikts, in dem die Regierungen der angrenzenden und anderer Länder um Einfluss ringen. Der wichtigste Akteur ist Pakistan. Pakistan will verhindern, dass eine gemäßigte oder säkulare afghanische Regierung einen strategischen Pakt mit Indien schmiedet und Pakistan damit seinen „Raum der strategischen Tiefe“ in Afghanistan verliert (Siddique 2011: 18). Führer der afghanischen Aufständischen haben sichere Rückzugsgebiete in Pakistan und Verbindungen zum pakistanischen Geheimdienst ISI (BBC News, 13.6.2010). Indien steht mit Pakistan im Konflikt um das umstrittene Kaschmir und hat seinen politischen und ökonomischen Einfluss in Afghanistan in den letzten Jahren deutlich ausgeweitet (Hasrat-Nazimi 2012). Von Islamabad werden diese Bestrebungen mit Argwohn beobachtet und die afghanischen Taliban sind potentielle Verbündete im Konkurrenzkonflikt mit Indien. An einem zu großen Einfluss der Paschtunen in Afghanistan ist Pakistan allerdings auch nicht interessiert, denn dieser würde eine offizielle Anerkennung der afghanisch-pakistanischen Grenze, die mitten durch paschtunisches Gebiet führt, durch Kabul weiter erschweren (Williams 2012: 115).

Iran leistet einerseits international wenig gewürdigte Anstrengungen in der Entwicklungsarbeit in Westafghanistan, wird aber von der NATO dafür kritisiert, Teile der Aufständischen in Afghanistan mit Waffen zu versorgen (Foreign & Commonwealth Office 2011). Aus iranischer Perspektive wiederum kommt die US-amerikanische Präsenz in der Region einer Umzingelung gleich. Die Fähigkeit, im Fall der Fälle den Krieg in Afghanistan gegen die USA eskalieren zu können, ist für Teheran ein Ass im Ärmel. Irans Aktivitäten in Afghanistan beunruhigen dessen Erzrivalen Saudi-Arabien, der sich u.a. mit Direktinvestitionen bemüht, seinen Einfluss in Afghanistan mit Blick auf den NATO-Abzug 2014 auszuweiten (Bezhan 2012). Eine zentrale Rolle spielt außerdem der üppige „Golfstrom“ an Spenden finanzstarker islamisch-konservativer Gönner aus den Golfstaaten an islamistische Bewegungen in der gesamten Region.

China und Russland schließlich haben kein Interesse an einer Ausweitung eben jener islamistischen Bewegungen auf ihre eigenen Staatsgebiete, also auch kein Interesse an einem Scheitern der NATO in Afghanistan (BBC News, 6.6.2012). Russland hält sich aufgrund seiner Geschichte in Afghanistan mit direktem eigenem Engagement zurück, ist aber besorgt, dass sich der Drogenexport von Afghanistan nach Russland nach 2014 drastisch ausweitet (Ludwig 2013). China investiert in Afghanistan, beutet Bodenschätze aus (Behbud 2011) und bemüht sich durch Kooperation mit Pakistan, die regionale Dominanz des Rivalen Indien einzudämmen.

11 Indirekt durch Unterstützung bewaffneter Gruppen in Afghanistan durch externe Akteure.

Die USA sind von diesen Machtspielen nicht ausgenommen. Sie messen der Region strategische Bedeutung bei und wollen verhindern, dass Afghanistan aufs Neue zum Rückzugsraum für internationalen Terrorismus wird. Daher ist Washington an einer (wenn auch geringeren) US-Militärpräsenz in Afghanistan auch nach 2014 interessiert. Präsident Karzai ließ unlängst wissen, dass die USA neun Militärbasen in Kabul, Bagram, Mazar, Jalalabad, Gardez, Kandahar, Helmand, Shindand und Herat behalten könnten, wenn sie im Gegenzug „ihre Anstrengungen beschleunigten, Frieden in Afghanistan zu sichern“ und die afghanische Wirtschaft zu stärken (Qadiry 2013) – ein Synonym für militärische und finanzielle Hilfe nach den Vorstellungen der afghanischen Regierung.

Diese diversen externen Interessen führen in Afghanistan dazu, dass praktisch alle Anrainerstaaten mit bestimmten Gruppierungen oder Personen in Afghanistan paktieren bzw. diese finanzieren oder mit Waffen versorgen, um einen Fuß in der Tür zu behalten und auf drohende Einflussverschiebungen reagieren zu können.

2.6 „Krieg gegen den Terror“: die Spezialoperationen der USA in Afghanistan und Pakistan

Konfliktdimension	Einordnung	Aktuelles kriegerisches Gewaltniveau
„Krieg gegen den Terror“	Zentralkonflikt	Hoch

Nach den von al-Qaida verübten Terroranschlägen vom 11. September 2001 erklärte der damalige US-Präsident George W. Bush den „Global War on Terrorism“ und startete einen weltweiten Feldzug gegen den internationalen Terrorismus. Nachdem die afghanischen Taliban sich geweigert hatten, al-Qaida-Führer Osama bin Laden auszuliefern, intervenierten die USA mit der „Operation Enduring Freedom“ (OEF) am 7. Oktober 2001 militärisch, vertrieben gemeinsam mit der „United Islamic Front for the Salvation of Afghanistan“ die Taliban und zerschlugen die Ausbildungscamps der al-Qaida.¹² Bushs Nachfolger Barack Obama versah den Kampf gegen al-Qaida und andere Dschihadisten mit einem neuen Namen: „Overseas Contingency Operations“ (Wilson/Kamen 2009). In der Sache hat sich wenig geändert: US-Spezialkommandos operieren in Afghanistan unabhängig von der ISAF und machen Jagd auf islamistische Kämpfer. Das oftmals brutale Vorgehen der US-Kommandos unter Inkaufnahme von „Kollateralschäden“, respektlose Hausdurchsuchungen sowie fehlende Sensibilität und Rücksichtnahme im Umgang mit der Bevölkerung haben insbesondere im Süden des Landes viele Menschen gegen die USA aufgebracht.

12 Der UN-Sicherheitsrat hatte in Resolution 1368 am 12. September 2001 „in Anerkennung des naturgegebenen Rechts zur individuellen und kollektiven Selbstverteidigung im Einklang mit der Charta [...] alle Staaten dringend zur Zusammenarbeit auf[gefordert], um die Täter, Organisatoren und Förderer dieser Terroranschläge [vom 11. September] vor Gericht zu stellen, und betont, dass diejenigen, die den Tätern, Organisatoren und Förderern dieser Handlungen geholfen, sie unterstützt oder ihnen Unterschlupf gewährt haben, zur Verantwortung gezogen werden [...]“ (UN 2001)

Dieser Krieg, gemeinsam mit den Auswirkungen des Irakkrieges, hat einen Zustrom ausländischer Dschihadisten in die Konfliktregion ausgelöst und auch den Westen Pakistans erfasst. Dort hat die Obama-Regierung den Drohnenkrieg der CIA gegen mutmaßliche militante Islamisten massiv ausgeweitet. Nach Angaben des „Bureau of Investigative Journalism“ sind diesen Angriffen von Juni 2004 bis Mitte September 2012 zwischen 2.562 und 3.325 Menschen zum Opfer gefallen, darunter 474 bis 881 Zivilisten einschließlich 176 Kindern (Stanford/NYU 2012: vi).

Eine Studie von Stanford Law School und NYU School of Law kam unlängst zu dem Ergebnis, dass die US-Drohnenangriffe nicht nur ungenau, ineffizient und rechtlich bedenklich seien, sondern zu Traumatisierungen unter der pakistanischen Bevölkerung führen, anti-amerikanische Gefühle verstärken und insgesamt eher Rekrutierungshilfe für bewaffnete Gruppen sind, als dass sie militante Bewegungen einzudämmen vermögen (Stanford/NYU 2012: 125). Zwar hat US-Präsident Obama vor Kurzem eine neue Phase im Kampf gegen den Terror in Afghanistan und Pakistan ausgerufen, aber es ist noch zu früh, um bewerten zu können, welche praktischen Folgen diese Ankündigung hat.

In Pakistan selbst kämpfen die Tehrik-i-Taliban Pakistan (TTP), die pakistanischen Taliban, gegen die Regierung, und kooperieren mit mehreren anderen militanten islamistischen Gruppierungen wie IMU oder Lashkar-e-Jhangvi. Afghanische und pakistanische Taliban sind offiziell zwei getrennte Bewegungen. Die afghanischen Taliban betonen, dass sie rein auf Afghanistan beschränkte Ziele verfolgen. Dennoch kann niemand mit Sicherheit sagen, welche Verbindungen zwischen den diversen islamistischen Organisationen in Afghanistan und Pakistan im Einzelnen bestehen.

3. Eskalationsrisiken der „Sicherheitsübergabe“

Was könnten USA und NATO angesichts dieser komplexen Konfliktsituation tun? Die Strategie der letzten fünf Jahre war es, den Staatsaufbau in Afghanistan massiv zu unterstützen, ISAF angesichts des Erstarkens der Aufständischen zu einer Counterinsurgency-Mission zu machen¹³ und die Taliban mit immer mehr NATO-Soldaten militärisch zu besiegen oder zumindest „an den Verhandlungstisch zu bomben“. Das hat offensichtlich nicht funktioniert. Der Kampfgeist der Taliban ist ungebrochen, aber die westlichen Gesellschaften sind so „kriegsmüde“, dass sie eine Truppenpräsenz auf bisherigem oder gar höherem Niveau kaum unterstützen würden. In Afghanistan steht die kriegsleidende Bevölkerung zwischen den Fronten und die anhaltende Militärpräsenz der NATO hat offenbar nicht dazu geführt, das Land nachhaltig zu befrieden. Der bisherige Weg hat also in die Sackgasse geführt.

¹³ Zum Strategiewechsel hin zur Aufstandsbekämpfung und zu den Elementen der Counterinsurgency-Strategie der ISAF siehe McGreal/Boone 2009 und ISAF 2009.

Angesichts dessen wäre eine andere Option ein vollständiger Rückzug aus Afghanistan. Westliche Soldaten und staatliche Entwicklungsorganisationen könnten sich komplett vom Hindukusch zurückziehen und die Afghanen ihre Angelegenheiten alleine regeln lassen. Es stellt sich allerdings die Frage, wie genau das aussehen soll: Wer Frieden will und daher „NATO raus aus Afghanistan“ fordert, wird sich kaum wünschen, dass danach eine noch blutigere Phase des Bürgerkrieges zwischen Karzai-Regierung, Warlords und Taliban unter Beteiligung der umliegenden Regionalmächte ausbricht. Ein solches Szenario wäre aber zu befürchten, wenn der Westen nach dem Motto „Nach uns die Sintflut“ aus Afghanistan hinaus stolpert – erst recht, wenn die afghanischen Sicherheitskräfte die Sicherheitsübergabe nicht stemmen können. Der bisherige Bürgerkrieg würde dann ohne NATO-Beteiligung einfach weitergehen, nur dass der Blutzoll dann allein von den Afghanen getragen würde. „NATO raus aus Afghanistan“ ist selbstverständlich eine legitime politische Forderung im politischen Diskurs – aber Frieden in Afghanistan würde eine solche Politik auch nicht bringen.

3.1 „Afghanisierung“ führt nicht zum Ende des Krieges

In diesem Spannungsfeld von „Krieg gewinnen“ und „Raus aus Afghanistan“ haben sich die USA und ihre Verbündeten für einen Mittelweg entschieden, nämlich für die Afghanisierung des Krieges: Die internationalen Truppen ziehen sich aus den aktiven Kämpfen nach und nach zurück und überlassen das Feld den ANSF. Gleichzeitig wollen die USA sicherstellen, dass die afghanische Regierung nicht komplett zusammenbricht. Das „Strategic Partnership Agreement“ zwischen den USA und Afghanistan von 2012 erwähnte bereits eine US-Militärpräsenz für den Zeitraum nach 2014 und verwies hinsichtlich der Details auf das zurzeit verhandelte bilaterale „Security Agreement“ (White House 2012: 3).

Grundannahme dieser Strategie der „Transition“ in Afghanistan ist, dass al-Qaida in Afghanistan im Prinzip zerschlagen ist und die ANSF in der Lage sind, ohne direkte Unterstützung durch NATO-Truppen die Sicherheit im Land gegen die Taliban und deren Verbündete zu gewährleisten. Auf der Bonner Afghanistankonferenz 2011 setzten 85 Staaten und 15 internationale Organisationen ein Signal, dass Afghanistan auch nach 2014 auf internationale Unterstützung zählen kann. Damals fehlte allerdings mit Pakistan ein zentraler Akteur am Verhandlungstisch. Auf ihrem Gipfel in Chicago 2012 machte die NATO der afghanischen Regierung dann weitgehende Zusagen hinsichtlich Beratung, Training und Finanzierung der ANSF für die Zeit nach 2014.

Zur Größe der geplanten US-Mission kursieren bereits Zahlen. So legte ISAF-Kommandant General John Allen kurz vor seiner Amtsübergabe US-Verteidigungsminister Leon Panetta drei Optionen für die Zeit nach 2014 vor: 6.000 US-Soldaten in einer auf „Counterterrorism“ fokussierten Mission von Spezialkommandos mit begrenzter Unterstützung und Training für die ANSF, 10.000 US-Soldaten mit mehr ANSF-Training oder 20.000 US-Soldaten inklusive konventioneller Armee-Kapazitäten (Bumiller/Schmitt 2013). Selbst die dritte Option wäre weit von der Größenordnung der jetzigen US-Truppenpräsenz entfernt.

Aber ein Abzug der ISAF und das Entsenden einer neuen US-geführten Militärmis- sion mit neuem Namen werden dem Bürgerkrieg in Afghanistan kein Ende setzen, son- dern nur eine neue Kriegsphase einleiten. In dieser werden sich zwar die Kräfteverhält- nisse zwischen den Konfliktparteien verschieben, an den verschiedenen Konflikten selbst wird sich aber nur wenig ändern.

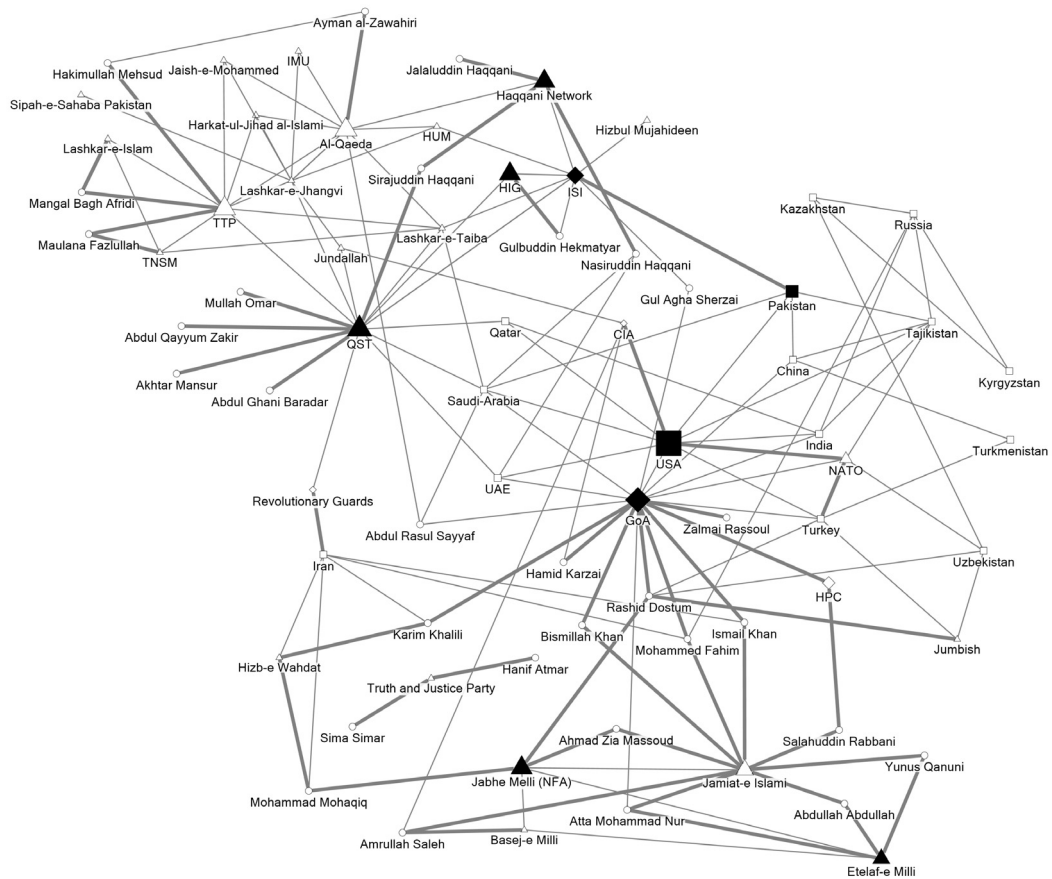
Die NATO hat zwar versprochen, die Afghanische Armee weiterhin mit 4,1 Mrd. USD pro Jahr zu unterstützen. Die Desertationsquoten der ANA sind allerdings so hoch, dass die Armee jedes Jahr ein Drittel ihrer knapp 200.000 Soldaten ersetzen muss (Nordland 2012). Die Taliban wissen genau, wer jetzt ihr Hauptgegner ist: Allein von Mitte bis Ende letzten Jahres haben die Aufständischen 1.100 afghanische Soldaten und Polizisten getö- tet. Das sind mehr Verluste, als die internationalen Truppen in den gesamten vergange- nen zwei Jahren zu verzeichnen hatten (Hopkins 2013). Im ersten Quartal des Jahres 2013 haben die Aufständischen insgesamt 2.331 Angriffe ausgeführt – ein Anstieg um 47% im Vergleich zum ersten Quartal 2012. Von diesen Angriffen richteten sich nur noch 4% ge- gen das internationale Militär und 73% gegen die ANSF. US-Militär und afghanisches Verteidigungsministerium haben das Veröffentlichlichen von Verlust- und Angriffsstatisti- ken mittlerweile eingestellt (Nordland 2013).

Die geplante „Sicherheitsübergabe“ kombiniert somit die negativen Elemente von bis- heriger Strategie und „Raus aus Afghanistan“: Der Legitimitätskonflikt mit den Aufstän- dischen soll weiterhin militärisch entschieden werden, während der Westen gleichzeitig ein Abzugssignal sendet. Das bedeutet keine Dialoganreize für die Taliban, sondern eine Ermunterung, die geschwächte „Marionettenregierung“ erst recht unter Beschuss zu nehmen. Vor allem aber verunsichert das Abzugssignal der NATO viele Afghanen im Blick auf eine ungewisse Zukunft und es alarmiert die übrigen Konfliktparteien, sich für die nächste Runde des Bürgerkriegs rechtzeitig in Stellung zu bringen.

3.2 Komplexität des Konflikts führt zu Hedge-Strategien

Wie eingangs dargelegt, speist sich der afghanische Bürgerkrieg aus einer Vielzahl von Konflikten, in die zahlreiche Akteure aus Afghanistan und der Region involviert sind. Ebenfalls angesprochen wurde bereits die Tendenz afghanischer Akteure, wie etwa vieler Warlords, in einem komplexen Sozialsystem hybrider Herrschaftsstrukturen Allianzen in verschiedene Richtungen zu schmieden. Ein Blick auf das Akteursnetzwerk des Gesamt- konflikts zeigt, dass ein solches Taktieren nichts Ungewöhnliches ist (s. Abbildung 4).

Wie die Darstellung zeigt, zerfallen die Konfliktparteien zwar grob in zwei Lager um afghanische Regierung (GoA) und USA einerseits und afghanische Taliban (QST) und ISI andererseits. Allerdings wird deutlich, dass diese beiden Lager in eine Vielzahl von kleine- ren Koalitionen und Allianzen zerfallen und es diverse Verbindungen zwischen den La- gern gibt.

Abb. 4: Akteursnetzwerk des Afghanistankonflikts¹⁴

Die Komplexität des Gesamtkonflikts bietet den verschiedenen Akteuren starke Anreize, in ihrem Konfliktmanagement auf „Hedge-Strategien“ zurückzugreifen, sprich sich gegen unvorteilhafte Entwicklungen im Gesamtkräfteverhältnis durch das präventive Schmie-den von Gegenallianzen oder das Warmhalten entsprechender Verbindungen abzusi-

14 Die Grafik bildet die Akteure und ihre verschiedenen Allianzen und Verbindungen ab. Die Darstellung hebt offizielle und inoffizielle Verbindungen zwischen den verschiedenen Konfliktparteien und ausgewählten wichtigen Persönlichkeiten im Afghanistankonflikt hervor. Deutlich wird die zentrale Rolle der Konfliktparteien von afghanischer Regierung (in der Grafik abgekürzt als GoA für „Government of Afghanistan“), afghanischen Taliban (abgekürzt als QST für „Quetta Shura Taliban“), Pakistan, ISI und den USA. Die Grafik erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit und stellt zum Teil Verbindungen dar, deren Existenz von den Beteiligten offiziell bestritten wird. Fettgedruckte Linien stehen für offizielle Verbindungen wie Mitgliedschaften oder Ämter. Dünngedruckte Linien stehen für Allianzen und Kooperation. Im Falle einer Verbindung zwischen Staaten und Gruppierungen schließen dünne Linien auch die Unterstützung durch mächtige Interessengruppen innerhalb dieser Länder ein und nicht nur die offizielle Politik durch die Regierung. Quadrate stehen für Regierungen, Rauten für sonstige staatliche Einrichtungen, Dreiecke für nichtstaatliche Gruppierungen und Kreise für Einzelpersonen. Quellen u.a.: Bergen 2013, Dressler/Forsberg 2009, Giustozzi 2000, Giustozzi 2013, Ruttig 2011c, sowie eigene Recherche und Interviews. Kritik und Korrekturvorschläge sind willkommen (bell@hsfk.de).

chern.¹⁵ Dieses Phänomen ist zwar aus der jeweiligen taktischen Perspektive nachvollziehbar, wirkt aber einer friedlichen Konfliktlösung entgegen und schadet den entsprechenden Parteien langfristig selbst.

Ein Beispiel ist die Rolle des pakistanischen Geheimdienstes ISI: Die pakistanische Regierung kämpft im eigenen Land gegen die pakistanischen Taliban (TTP), kooperiert aber durch den ISI mit den afghanischen Taliban, um im Machtkampf um Afghanistan einen Fuß in der Tür zu halten. Zwar haben afghanische und pakistanische Taliban getrennte Führungsstrukturen, eine unterschiedliche Geschichte und unterschiedliche Ziele. Sie sind sich aber einig in einer harten Auslegung von sunnitischen Islam und derselben ideologischen Schule zuzuordnen. Pakistan schadet sich also langfristig in seinem eigenen Kampf gegen den islamistischen Fundamentalismus, wenn der ISI die afghanischen Taliban unterstützt und die Bewegung dadurch am Leben hält. Aber auch Iran und die USA nutzen Hedge-Strategien: Die iranische Regierung kämpft im eigenen Land gegen die militante sunnitische Jundallah, wird aber von den USA beschuldigt, die Aufständischen in Afghanistan zu unterstützen. Teheran wiederum verdächtigt die USA, über die CIA mit Jundallah zu paktieren (Bhadrakumar 2007). Für Iran mag es rational sein, die Verbindungen mit den afghanischen Aufständischen zu pflegen, um notfalls – etwa, falls der internationale Konflikt um seine Atomanlagen eskaliert – den USA durch das Aufrüsten der Taliban massiv schaden zu können. Für die USA mag es Gründe geben, auf der Suche nach Möglichkeiten Iran unter Druck zu setzen, auch vor der Kooperation mit Jundallah nicht zurückzuschrecken. Die radikale Jundallah aber wird verdächtigt, in den regionalen Drogenschmuggel involviert zu sein und Verbindungen zu al-Qaida zu pflegen. Es kann weder im langfristigen Interesse Teherans noch Washingtons sein, die Ideologie der Jundallah oder der afghanischen Taliban zu stärken.

Doch die Gesamtkonfliktlage ist so komplex, dass niemand abschätzen kann, wie die Machtverteilung in der Zukunft aussehen wird. Um sich dagegen zu wappnen, in der nächsten Runde des Konflikts isoliert zu werden, hält man sich also lieber so viele Verbindungen wie möglich offen.

In Afghanistan selbst ist eine ähnliche Dynamik des Misstrauens zu beobachten: Die „National Front for Afghanistan“ befürchtet einen „paschtunischen Deal“ zwischen Präsident Karzai und den Aufständischen zum Nachteil der Tadschiken, Usbeken und Hazara. Hamid Karzai befürchtet, dass die USA seine Regierung in Gesprächen mit den Taliban und der afghanischen Opposition an den Rand drängen und damit die Legitimität der rechtmäßigen afghanischen Regierung unterminieren. Die Taliban sorgen sich, dass die USA und ihre Verbündeten eine Anti-Taliban-Regierung auch nach 2014 massiv unterstützen und sie weiterhin ein Leben in der Illegitimität führen müssen.

15 Der Begriff „Hedging“ bezeichnet ursprünglich eine Strategie von Investoren zur Risikoreduzierung auf Finanzmärkten. Der Investor erhofft sich vom „Hedging“ eine Versicherungswirkung, indem er zwar einerseits in ein bestimmtes profitträchtiges Finanzprodukt investiert, sich aber andererseits vor dessen Wertverlust absichert, etwa indem er gleichzeitig in ein zweites Finanzprodukt investiert, von dem er annimmt, dass dessen Wert im Falle eines Wertverlustes des ersten Produktes ansteigt.

Es gibt keinerlei Konstante im Machtgefüge. Viele Afghanen hatten angenommen, dass die westliche Präsenz eine solche Konstante sein könnte. Mit dem ISAF-Abzug ist das infrage gestellt, was nicht nur den Konfliktbeteiligten neue Anreize zum „Hedging“ gibt, sondern auch für die einfache Bevölkerung die Zukunft noch ungewisser macht.

3.3 Fehlendes Verhandlungsforum führt zu ständigem Misstrauen

Im Juni 2013 machten Berichte Schlagzeilen, dass die USA kurz vor der Gesprächsaufnahme mit den Taliban über deren Verbindungsbüro in Katar stünden. Inwieweit dieser jüngste Anlauf im Katar-Prozess zu konkreten Verhandlungsfortschritten führt, ist zum Zeitpunkt des Verfassens dieses Reports noch nicht abzusehen. Der Gesprächskanal in Doha geht nicht zuletzt auf die Bemühungen Deutschlands zurück, das sich schon seit Jahren bemüht, Gespräche zwischen den Taliban und den USA zu vermitteln. Direkte Gespräche mit der afghanischen Regierung hatten die Taliban zwar bisher offiziell abgelehnt, sie fanden jedoch hinter den Kulissen bereits statt. Es hat aber bisher keinen organisierten und umfassenden Verhandlungsprozess gegeben, der alle Konfliktbeteiligten einbindet. An diesem strukturellen Problem ändern auch die jüngsten Entwicklungen erst einmal nichts.

Denn die meisten Verhandlungsbemühungen gehen auf die Initiative einer oder mehrerer bestimmter Konfliktparteien zurück, was diese Foren anfällig für Misstrauen durch die jeweiligen Gegner macht: Die USA haben bisher versucht, vor allem in Zusammenarbeit mit Großbritannien, Norwegen und Deutschland Gespräche voranzutreiben. Treffen in Frankreich und Japan brachten die afghanische Regierung, die Opposition sowie die Taliban zusammen. Es ist aber nicht verwunderlich, dass die Taliban Angebote für Verhandlungen, Versöhnung und Integration für wenig glaubwürdig halten, wenn die USA gleichzeitig in „capture and kill“ Operationen Jagd auf sie machen (Waldman 2010: 9). Die afghanische Regierung wiederum hat einen „High Peace Council“ (HPC) einberufen, um auf friedenswillige Taliban zuzugehen. Da die Taliban die afghanische Regierung jedoch nicht anerkennen, fehlt es logischerweise auch dem HPC an Legitimität in den Augen der Aufständischen. Die Taliban schließlich haben besagtes politisches Verbindungsbüro in Katar eröffnet, sehen sich aber dem Argwohn der Kabuler Regierung ausgesetzt, die die Federführung über alle Verhandlungen und eine Verlegung der Gespräche nach Afghanistan einfordert. Es wäre also leider wenig verwunderlich, wenn auch die jüngsten positiven Entwicklungen im Katar-Prozess wieder zum Erliegen kommen.

Denn so sehr ein informelles Ausloten von Positionen auch grundsätzlich sinnvoll ist, so sehr hat es doch mehrere entscheidende Nachteile gegenüber offiziellen und formellen Gesprächen: Erstens hat niemand eine genaue Übersicht, welche Nebengespräche wer genau mit wem führt. Dadurch kann niemand eine verlässliche Einschätzung zum Stand der Verhandlungen insgesamt abgeben, und niemand versteht, wer wo mit wem mit welcher Legitimität und Autorität verhandelt. Zweitens sind die verschiedenen Konfliktparteien ununterbrochen misstrauisch, dass sie von wichtigen Gesprächen ausgeschlossen und vor vollendete Tatsachen gestellt werden. Drittens ist unklar, welche konkreten Maßnahmen, die als Verhandlungserfolge interpretiert werden können, tatsächlich das Ergebnis kon-

kreter Gespräche sind, und welche lediglich einseitige Zugeständnisse oder Ad-hoc-Entscheidungen.

Offizielle und formale Gespräche beseitigen diese Nachteile und haben den Vorteil, alle Konfliktparteien formal gleichberechtigt am Verhandlungstisch zusammenzubringen. Sie bergen allerdings das verhandlungstaktische Risiko, dass die jeweiligen „constituencies“ (also im Falle der Taliban deren Kämpfer, im Falle der US-Regierung US-Kongress und NATO, und im Falle Afghanistans die von Verhandlungen ausgeschlossenen Gegner und Kritiker der Karzai-Regierung) ihre Verhandlungsführer umso misstrauischer beäugen und ständigen „Verrat“ wittern. Die Idee von Verhandlungen ist außerdem mit dem Stigma belastet, dass das Stocken der bisherigen Gespräche vor allem die Hardliner auf allen Seiten darin bestärkt hat, dass Gespräche prinzipiell nutzlos seien und der anderen Seite nicht zu trauen sei.

Auch die Art und Weise, wie der Abzug der ISAF in die Wege geleitet wurde, hat die Konfliktdynamik eher intensiviert. So stellt sich angesichts des Abzugsprozesses die Frage, ob die Chance für groß angelegte Verhandlungen nicht bereits verpasst wurde. Denn wenn sich die Taliban sicher sind, nach 2014 einen militärischen Sieg erringen zu können, wäre ihr Anreiz, Friedensverhandlungen aufzunehmen, äußerst gering. Für die Stabilität in Afghanistan und in der Region wäre es vermutlich hilfreicher gewesen, wenn der Abzug der ISAF in eine tragfähige Verhandlungslösung mit den wesentlichen Konfliktparteien eingebettet gewesen wäre. Diese Chance ist vertan. Zusammenfassend droht so mit der „Sicherheitsübergabe“ eine Eskalation des ethnischen Konflikts, des Legitimitätskonflikts, des regionalen Hegemonialkonflikts, und – im Falle eines Kollaps des afghanischen Staates – des „Krieges gegen den Terror“ auf afghanischem Boden nach „Vorbild“ des CIA-Drohnenkrieges in Pakistan:

Tab. 3: Konfliktdimensionen und Eskalationsrisiken

Konfliktdimension	Einordnung	Gegenwärtiges kriegerisches Gewaltniveau	Gegenwärtiges Eskalationsrisiko
Modernisierungskonflikt	Hintergrundkonflikt	Niedrig	Mittel ¹⁶
Sozio-ökonomischer Konflikt	Hintergrundkonflikt	Niedrig	Niedrig
Ethnischer Konflikt	Hintergrundkonflikt	Niedrig	Hoch
Legitimitätskonflikt	Zentralkonflikt	Hoch	Hoch
Regionaler Hegemonialkonflikt	Zentralkonflikt	Mittel	Hoch
„Krieg gegen den Terror“	Zentralkonflikt	Hoch	Hoch

Eine zentrale Herausforderung von Konfliktdeeskalation durch Verhandlungen ist es, diese Negativdynamik durch einen weitsichtig geplanten und sorgfältig durchgeführten Verhandlungsprozess zu durchbrechen.

¹⁶ Eine Eskalation wäre dann gegeben, wenn es den Taliban nach 2014 wie Ende der 1990er gelingt, in die Städte vorzurücken und dort ihre Herrschaftsstrukturen zu etablieren.

4. Empfehlungen für Waffenstillstand und Friedensverhandlungen

Im Folgenden werden denkbare Schritte und Elemente von Friedensverhandlungen in Afghanistan skizziert, die das Potential haben könnten, den afghanischen Bürgerkrieg zu deeskalieren. Angesichts der zuvor dargelegten sich überlagernden Konfliktdimensionen, der Komplexität des Gesamtkonflikts sowie der Eskalationsrisiken der Sicherheitsübergabe sind die folgenden Vorschläge möglicherweise in ihrer Summe zu weitreichend oder unrealistisch. Es ist dennoch sinnvoll, ein denkbares Positivszenario einer Deeskalation des afghanischen Bürgerkrieges durch offizielle Friedensverhandlungen aufzuzeigen – sei es nur, um die Probleme zu beleuchten, die auf dem Weg liegen, wenn sich die Konfliktparteien auf einen solchen Versuch einigen; aber auch, um die Chancen zu beschreiben, die ein erfolgreicher Friedensprozess für Afghanistan und die gesamte Region bieten könnte. Die folgenden Ideen sind also als Denk- und Diskussionsanstoß zu verstehen.

4.1 Theoretische und praktische Voraussetzungen einer umfassenden Verhandlungsstrategie

Verhandeln ist eine Suche nach Vorteil durch Annäherung¹⁷ (Lebow 1996: 9). In der Verhandlungstheorie wird unterschieden zwischen distributiven und integrativen Verhandlungen (Raiffa 2002: 97). Distributive Verhandler betrachten den Verhandlungsgegenstand als einen „Kuchen“, von dem sie ein möglichst großes Stück erbeuten wollen. Ein größeres Stück für die eigene Seite bedeutet automatisch ein kleineres Stück für die Gegenseite und umgekehrt. Verhandlungen werden so zum Nullsummenspiel. Integrative Verhandler nehmen einen Unterschied zwischen Verhandlungsinteressen und Verhandlungspositionen an. Sie bemühen sich, durch ein besseres Verständnis der Gegenseite ein für beide besseres Ergebnis zu erzielen. Sie gehen davon aus, dass die Verhandlungsparteien im Idealfall durch ihre Kooperation Synergieeffekte freisetzen können, die bestimmte Ergebnisse überhaupt erst möglich machen. Verhandlungen schaffen also Neues, die Beteiligten stehen am Ende besser da, und niemand wird „über den Tisch gezogen“. So wird der Verhandlungsgegner zum Verhandlungspartner.

Von integrativen Verhandlungen ist Afghanistan offensichtlich noch weit entfernt. Hierfür sind nicht nur Polarisierung und Misstrauen zwischen den Konfliktparteien zu groß, sondern es fehlt auch an Wissen um die genauen Interessen und roten Linien. Doch bereits distributive Verhandlungen wären ein Schritt Richtung Gewaltreduktion, sofern die Konfliktparteien sich dazu durchringen, statt dem bewaffneten Kampf ein offizielles Gesprächsforum zum Interessenausgleich zu nutzen.

17 Original: „a search for advantage through accommodation“.

Als Grundvoraussetzung für den Übergang vom bewaffneten Kampf zur friedlichen Konfliktbearbeitung kennt die Verhandlungstheorie das „mutually hurting stalemate“ (MHS); also eine Situation, in der die Konfliktparteien sich gegenseitig in einem Konflikt gefangen sehen, den sie nicht durch einen gewaltsamen Sieg für sich entscheiden können und der für beide schmerzhaft ist (Zartmann 2001: 8). In einer solchen Situation ergibt sich für willige Verhandlungsführer der „reife Moment“, die Chance für Gespräche zu ergreifen. Die Kernfrage ist, ob eine solche Situation in Afghanistan vorliegt. Dies ist zurzeit nicht eindeutig zu sagen. Einerseits haben die Taliban, wie zuvor dargelegt, einen Anreiz, die durch den ISAF-Abzug schwächelnde Zentralregierung verstärkt zu attackieren. Andererseits zeigt ihre Gesprächsbereitschaft im Katar-Prozess, dass sie offenbar nicht ausschließlich auf eine Strategie des militärischen Sieges setzen.

Verhandlungsanalytisch gibt es überzeugende Argumente, den gesamten afghanischen Großkonflikt als „MHS“ zu interpretieren. Letztendlich sind die Hedge-Strategien diverser Akteure nichts anderes als eine rationale Antwort auf die tragische Logik des afghanischen Bürgerkrieges: Kein Akteur hat die materiellen und immateriellen Ressourcen zur Verfügung, den Gesamtkonflikt in seinem Sinne zu entscheiden, aber eine Vielzahl von Akteuren verfügt über ausreichende Ressourcen, ihn in die Länge zu ziehen und zu eskalieren. Für die zentralen Konfliktparteien im afghanischen Bürgerkrieg heißt das: Niemand ist stark genug, den Krieg zu gewinnen, aber viele sind stark genug, den Frieden zu verhindern.

Aus diesem Grund müsste der Ansatz der Polarisierung und des strukturellen Misstrauens zwischen den Konfliktparteien durch einen Ansatz der Akteursinklusion ersetzt werden. Alle relevanten Konfliktparteien gehören an den Verhandlungstisch. Um das zu erreichen, müsste aber große Überzeugungsarbeit geleistet werden.

Sollten USA und NATO eine solche Strategie verfolgen und formellen Verhandlungen mit den Aufständischen prinzipiell eine Chance geben wollen, besteht die verhandlungsstrategische Herausforderung jetzt darin, es für die Taliban attraktiver zu machen, sich am Verhandlungstisch einem organisierten politischen Prozess zu öffnen, als über 2014 hinaus den bewaffneten Kampf gegen die afghanische Regierung fortzusetzen. Der Westen hat dazu einen entscheidenden Anreiz für die Taliban in der Hand: die Aussicht auf internationale Legitimität und Anerkennung als Gegenleistung für eine Integration in das politische System.

Ein „mutually hurting stalemate“ wird schließlich nicht von den materiellen Realitäten diktiert, sondern ist eine Frage der Konfliktwahrnehmung durch die zentralen Beteiligten. Wer also eine Verhandlungslösung will, muss darauf hinwirken, dass sich bei den zentralen Konfliktparteien die Ansicht durchsetzt, dass sie ihre Ziele nicht auf militärischem Wege erreichen können. Dann öffnet sich die Chance auf die „Suche nach Vorteil durch Annäherung“, also auf den Interessenausgleich am Verhandlungstisch.

Dass die Taliban grundsätzlich verhandlungsbereit sind, ist alles andere als eine naive Spekulation: Mehrere Studien (Ruttig 2011b, Semple et al. 2012, Waldmann 2010) schätzen das Interesse der Taliban an Verhandlungen mit den USA als prinzipiell gegeben ein. Die Taliban sind offenbar bereit, sich von al-Qaida zu distanzieren und jeder Verbindung offiziell abzuschwören. Auch der Idee eines Waffenstillstandes, um vertrauensbildende Maßnahmen und Friedensgespräche zu ermöglichen, stehen sie aufgeschlossen gegen-

über. Wenn diese Annahmen stimmen, ist die entscheidende verhandlungstaktische Frage, wie dieses Interesse der Taliban in einen konstruktiven Gesprächsprozess kanalisiert werden kann, der den afghanischen Bürgerkrieg deeskaliert.

Auch für Verhandlungen gibt es allerdings mehrere Negativszenarien: So dürfen die Gespräche nicht als Alibi-Veranstaltung instrumentalisiert werden, um die Taliban im Felde zu lähmen, während die ANSF sich darauf vorbereiten, den Krieg gegen die Aufständischen doch noch zu gewinnen. Ein solches Szenario würde Afghanistan langfristig keinen Frieden bringen – eine Verhandlungslösung, die von allen Beteiligten getragen wird, schon. Andererseits dürfen die Verhandlungen nicht auf einen kurzfristigen „Stabilisierungsdeal“ zwischen dem Westen und den Taliban hinauslaufen: Wenn menschenrechtliche und demokratische Ziele nach wie vor eine Rolle spielen sollen, dann müssen inklusive Friedensgespräche jene zivilgesellschaftlichen Gruppen, die am meisten vor einer Rückkehr der Taliban zu befürchten haben, auf angemessene Weise beteiligen.

Die Verhandlungen sollten jedoch nicht damit überfrachtet werden, alle Konfliktdimensionen des afghanischen Bürgerkrieges gleichzeitig und auf einmal „lösen“ zu wollen. Stattdessen sollten sie sich auf jene Konfliktdimensionen fokussieren, deren kriegerisches Gewaltniveau oder Eskalationsrisiko besonders hoch ist. Diese Zentralkonflikte sollten in inklusiven Friedensverhandlungen bearbeitet und deeskaliert werden:

Tab. 4: Konfliktdimensionen und Deeskalationschancen durch inklusive Friedensverhandlungen

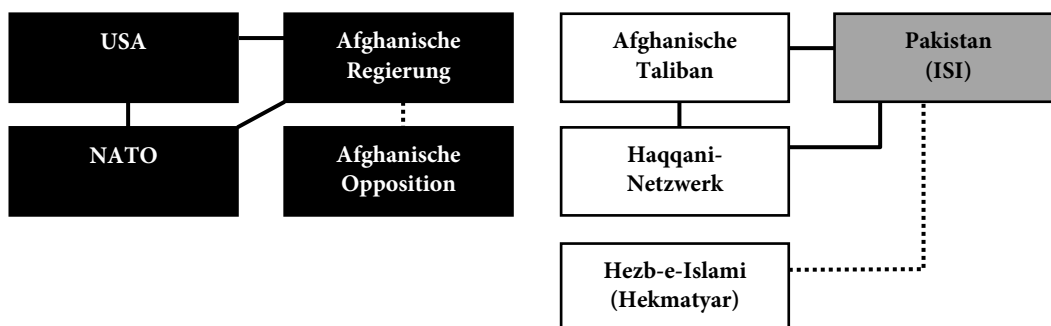
Konfliktdimension	Einordnung	Gegenwärtiges kriegerisches Gewaltniveau	Gegenwärtiges Eskalationsrisiko	Deeskalation durch inklusive Friedensverhandlungen
Modernisierungskonflikt	Hintergrundkonflikt	Niedrig	Mittel	Nein
Sozio-ökonomischer Konflikt	Hintergrundkonflikt	Niedrig	Niedrig	Nein
Ethnischer Konflikt	Hintergrundkonflikt	Niedrig	Hoch	Ja
Legitimitätskonflikt	Zentralkonflikt	Hoch	Hoch	Ja
Regionaler Hegemonialkonflikt	Zentralkonflikt	Mittel	Hoch	Ja
„Krieg gegen den Terror“	Zentralkonflikt	Hoch	Hoch	Ja

Mittelfristig sollte es das Ziel inklusiver Verhandlungen sein, den gewaltförmig ausgetragenen Legitimitätskonflikt zu transformieren, den „Krieg gegen den Terror“ auf afghanischem Boden zu beenden, den ethnischen Konflikt einzudämmen und den regionalen Hegemonialkonflikt zu stabilisieren. Dies hätte enorme Deeskalationswirkungen auf das Gewaltniveau im afghanischen Bürgerkrieg. So würden die Voraussetzungen dafür geschaffen, dass Modernisierungskonflikt und sozio-ökonomischer Konflikt von den Afghaninnen und Afghanen selbst und ohne äußere Einmischung bearbeitet werden können.

4.2 Erster Schritt: Waffenstillstand der wichtigsten Konfliktparteien

Es ist eine langfristige Herkulesaufgabe, die divergierenden Interessen aller Konfliktparteigen in einem offiziellen Verhandlungsforum auszugleichen. Was als ein erster Schritt möglich wäre, ist, die wichtigsten Konfliktparteien zusammenzubringen, die es in der Hand haben, jetzt einen Waffenstillstand in Afghanistan herbeizuführen. Diese wichtigsten Konfliktparteien sind die afghanische Regierung, die afghanische Opposition, die USA und die NATO einerseits, und die Taliban, das Haqqani-Netzwerk und die Hezb-e-Islami von Gulbuddin Hekmatyar sowie Pakistan andererseits.

Abb. 5: Übersicht der wichtigsten Konfliktparteien



Der Zweck eines Waffenstillstands könnte in der jetzigen Situation darin liegen, die Sicherheitsübergabe durch vertrauensbildende Maßnahmen zu begleiten und so das Eskalationspotential der mit dem ISAF-Abzug verbundenen Kräfteverschiebungen zu minimieren. Auf dieser Grundlage könnten dann formale Friedensverhandlungen erfolgen.

Möglicherweise führt der Katar-Prozess auch ohne Waffenstillstand bereits zu Fortschritten. Früher oder später jedoch sollte das informelle Sondieren durch einen formalisierten Prozess ersetzt werden, der die zentralen Konfliktparteien am Verhandlungstisch zusammenbringt. Nur so kann die Dynamik von Misstrauen und Missverständnissen durchbrochen werden. Ein Waffenstillstand kann einen solchen Prozess einleiten. Daneben dient er einem weiteren verhandlungstaktischen Zweck: Sofern der Waffenstillstand den Taliban durch USA, NATO und afghanische Regierung öffentlich angeboten wird, wertet er diese legitimatorisch auf und erlaubt den Aufständischen, würdevoll einen Platz am Verhandlungstisch einzunehmen.

Ein wichtiger Einwand aus NATO-Perspektive ist, dass ein Waffenstillstand von den Aufständischen vermutlich als „Schwäche“ interpretiert würde. Das Narrativ des „verweichelten Westens“, der es nicht durchhält, mutigen islamischen Kämpfern im Felde die Stirn zu bieten, ist ein beliebtes Motiv bei den Taliban. Wer einen Waffenstillstand daher für USA und NATO als nicht gangbar ablehnt, da dieser mit einem „Gesichtsverlust“ verbunden wäre, sollte allerdings bedenken, dass ein Zusammenbruch der prowestlichen Regierung nach 2014 eine potentiell noch viel größere Blamage für die NATO wäre, als ein zur jetzigen Situation angebotener Waffenstillstand. Ein solcher Schritt kostet die NATO letztlich materiell nichts, hat aber möglicherweise große positive Auswirkungen auf die Dynamik der Verhandlungen.

Vorausgesetzt, USA und NATO wollen ernsthaften Verhandlungen zwischen den zentralen Konfliktparteien eine Chance geben, wäre folgendes Vorgehen denkbar:

- NATO und USA stellen in Absprache und gemeinsam mit der afghanischen Regierung alle offensiven Kampfhandlungen auf afghanischem Boden ein und erklären ihre Bereitschaft zu einem unbefristeten Waffenstillstand, um formalen Friedensgesprächen zwischen allen Konfliktparteien den Weg zu bereiten.
- NATO und USA bieten an, keinerlei Bedingungen an den Waffenstillstand oder an die Aufnahme von Friedensgesprächen zu knüpfen, sofern die übrigen Verhandlungsparteien ebenfalls von solchen Bedingungen absehen. Das bedeutet für keine Partei, Kernforderungen in den Verhandlungen selbst aufzugeben, sondern nur, inkompatible Vorbedingungen zu vermeiden. Solche Vorbedingungen, wie die Forderung nach einer Distanzierung der Taliban von al-Qaida, nach einer Anerkennung der afghanischen Verfassung durch alle Parteien oder nach einem sofortigen Abzug der USA blockieren Verhandlungen und sind nicht hilfreich.
- USA, NATO und afghanische Regierung geben den Führern und Verhandlern der Aufständischen separate, offizielle und glaubwürdige Sicherheitsgarantien, dass diese während des Waffenstillstandes nicht verhaftet, verfolgt oder angegriffen werden.
- Als Gegenzug sollten USA, NATO und afghanische Regierung verlangen, dass der Waffenstillstand der Taliban durch Mullah Omar persönlich erklärt wird, und dass er mit seiner persönlichen Autorität für dessen Einhaltung bürgt, um Spoiler-Aktivitäten auf Seiten der Taliban und des Haqqani-Netzwerkes einzudämmen und zu delegitimieren.

Parallel zu diesem Waffenstillstandsangebot sollten USA und NATO kommunikativ konkrete Truppenzahlen für die nach 2014 geplante Folgemission der ISAF in Umlauf bringen, anstatt den Anschein eines kompletten Rückzuges zu erwecken. Dies hat in den Verhandlungen zwei Vorteile: Erstens signalisiert es den Taliban, dass ihre Chancen auf einen militärischen Sieg über die ANSF auch nach 2014 gering sind, und macht Verhandlungen für die Aufständischen daher attraktiver. Wenn die Taliban annehmen, dass die westlichen Truppen am 31. Dezember 2014 komplett verschwunden sind, sähe diese Kalkulation möglicherweise anders aus. Zweitens bedeuten westliche Truppen auch mehr Verhandlungsspielraum in Friedensgesprächen. So könnte die NATO Teile ihrer Post-2014-Mission als vertrauensbildende Maßnahme während der Gespräche oder als Teil einer Friedenslösung abziehen und dadurch den Aufständischen entgegenkommen. Sollte nach 2014 eine nur minimale US-Militärpräsenz in Afghanistan verbleiben, wäre deren Status vermutlich für die USA „nicht verhandelbar“ und könnte daher eine Verhandlungsblockade darstellen. Das Kommunizieren internationaler Truppenzahlen für den Zeitraum ab 2014 sollte keinesfalls auf der Grundlage der falschen Hoffnung erfolgen, die Taliban dann militärisch besiegen zu können, sondern nur in einer Art, die eine günstigere Ausgangsposition und mehr Spielraum in Verhandlungen schafft.

Dass ein Waffenstillstand nicht nur denkbar, sondern auch durchführbar ist, zeigt der 21. September 2008: Mit deutlichem zeitlichen Vorlauf hatte Kai Eide, damals Leiter der UN-Mission in Afghanistan (UNAMA), von ISAF, afghanischer Regierung und Taliban einen eintägigen Verzicht auf Offensivoperationen am Weltfriedenstag 2008 erbeten. Die drei Adressaten seiner Anfrage willigten ein und die Sicherheitsvorfälle fielen für einen

Tag um 70% (Eide 2012: 284). Nun ist eine eintägige Waffenruhe natürlich etwas anderes als ein monate- oder gar jahrelanger Waffenstillstand. Der Weltfriedenstag 2008 zeigt aber dennoch, dass die drei zentralen Konfliktparteien (NATO, afghanische Regierung, afghanische Taliban) Steuerungshoheit über mehr als zwei Drittel der kriegerischen Gewalt ausüben. Eine Übereinkunft zu einem längeren Waffenstillstand ist also vor allem eine Frage des politischen Willens und erst dann ein Implementierungsproblem. Ein Waffenstillstand in Afghanistan sollte auch nicht dann als erfolgreich interpretiert werden, wenn die kriegerische Gewalt von heute auf morgen komplett zum Stillstand kommt. Eine Gewaltreduktion um zwei Drittel wäre allerdings durchaus realistisch.

Aus Sicht von NATO und USA wäre ein solcher Schritt natürlich mit dem Makel behaftet, die Taliban perspektivisch auf die Ebene offizieller Verhandlungspartner zu heben. Das wurde von westlichen Politikern bisher oft mit dem Verweis auf das brutale Vorgehen der Taliban abgelehnt. Ein anderer Grund dürfte aber eine mindestens so große, wenn auch unbewusste, Rolle spielen: Der Westen sieht sich selbst gern in der Rolle des benevolenten Eingreifers, der notleidende Minderheiten durch weltweite humanitäre Interventionen vor Menschenrechtsverletzungen schützt (Kosovo, Irak, Libyen, etc.). Weniger gern sieht man sich in Washington oder Berlin als eine von vielen Konfliktparteien mit Blut an den Händen, die keinen Grund hat, sich moralisch über den Rest der Welt zu erheben. Um diese Einsicht wird der Westen in Afghanistan aber nicht herumkommen.

Um nicht missverstanden zu werden: Gezielte Anschläge auf Zivilisten durch afghanische Aufständische sind nicht gleichzusetzen mit gezielten militärischen Operationen der ISAF gegen militärische Ziele. Die Tatsache, dass im vergangenen Jahr nach UN-Angaben die Aufständischen für 81% aller zivilen Opfer in Afghanistan verantwortlich waren, spricht für sich (UNAMA 2013: 1). USA und NATO müssen aber dennoch akzeptieren, dass sie in Afghanistan zu einer Konfliktpartei im Bürgerkrieg geworden sind. Der Binsenweisheit, dass der Konflikt in Afghanistan nicht militärisch gelöst werden kann, müssen jetzt Taten folgen, indem die Konfliktparteien die Voraussetzungen für formale Gespräche schaffen.

USA und NATO sollten auch nicht vergessen, dass der Schritt zu einem Waffenstillstand und zur Anerkennung der übrigen Parteien als Verhandlungspartner für die anderen Konfliktbeteiligten ebenfalls kein einfacher ist: Die Taliban lehnen die Verfassung des afghanischen Staates ab und halten die Regierung von Hamid Karzai für ein vom Ausland kontrolliertes Marionettenregime. Allein das Anerkennen der Karzai-Regierung als legitime Verhandlungspartnerin ist daher für die Taliban ein Zugeständnis. Ebenso ist es für die afghanische Regierung ein großer Schritt, sich mit vom Ausland unterstützten Aufständischen an einen Tisch zu setzen, die tagtäglich ihre Staatsbürger töten und zum gewaltsamen Umsturz aufrufen.

4.3 Zweiter Schritt: vertrauensbildende Maßnahmen und Ausloten von Positionen

Sobald der Waffenstillstand in Kraft getreten ist, bzw. bereits parallel dazu, sind mehrere vertrauensbildende Maßnahmen denkbar, auf die in vorangegangenen Verhandlungen bereits zurückgegriffen wurde, wie z. B. der Austausch von Gefangenen und das Entfernen von Taliban-Führern von der Sanktionsliste der UN. Über eine solche Politik der kleinen Schritte können die Parteien die gegenseitige Verhandlungsbereitschaft und Verlässlichkeit testen. Außerdem können sie Raum für Kompromisse ausloten und rote Linien in Verhandlungen identifizieren. Dies könnte unter der Moderation eines neutralen Mediators passieren, der z. B. von den UN ernannt wird.

Eine große Herausforderung wird die innere Spaltung nahezu aller Verhandlungsparteien sein: die Aufständischen bestehen nicht nur aus drei Gruppierungen, sondern auch innerhalb der Taliban gibt es Spannungen zwischen einem offenbar eher gesprächsbereiten Teil und dem als Verhandlungsgegner geltenden Mullah Zakir (Jackson/Giustozzi 2012: 9) sowie zwischen der Peshawar Shura und der Quetta Shura (Giustozzi 2013: 2). Die „capture und kill“ Operationen der USA waren für eine Verhandlungslösung kontraproduktiv, da ihnen viele im Vergleich moderate Aufständische zum Opfer fielen, die dann von radikaleren Taliban ersetzt wurden (Waldman 2010: 9). In Pakistan ringen Parteien, Armee und ISI um Einfluss, und in Afghanistan zerfällt die politische Opposition in die verschiedenen Untergruppen. Auch die USA und die NATO-Staaten müssen auf ihre innenpolitischen Kräfteverhältnisse Rücksicht nehmen: Sollte US-Präsident Obama einen „dirty deal“ mit den Taliban durch den Kongress drücken wollen, der menschenrechtliche Interessen in Afghanistan der regionalen Stabilität opfert, wäre der Gegenwind dort erheblich. Das gilt erst recht für den Fall, dass einflussreiche US-Senatoren hinter einer Verhandlungslösung den Ausverkauf der nationalen Sicherheit der USA wittern.

Daher kommt dem Ausloten von Positionen und roten Linien eine große Bedeutung zu, um die Konturen einer möglichen Übereinkunft begreifen und die jeweiligen „constituencies“ darauf vorbereiten zu können. So gibt es beispielsweise unterschiedliche Einschätzungen, wie ernst es die Taliban mit ihrer Ablehnung der afghanischen Verfassung meinen. Diese wird zwar offiziell nicht akzeptiert; eine offene Frage ist aber, ob sich diese Haltung aus substanzieller Kritik speist, oder eher aus der Tatsache, dass die Verfassung mit dem pro-amerikanischen „Marionettenregime“ assoziiert wird. Wenn es den Taliban um konkrete politische Änderungen geht, wären diese auch auf legislativem Wege durchsetzbar. Rechtsgerichtete islamische Abgeordnete im afghanischen Parlament tun bereits genau das.¹⁸ Die Taliban müssten also in Verhandlungen überzeugt werden, dass sie auf dem Boden der Verfassung für ihre politischen Ziele streiten können und diese in Abstimmungen und Wahlen Aussicht auf Erfolg haben, sofern die Bevölkerung dies will. Auch wenn eine solche Idee im Moment in weiter Ferne liegt: USA und afghanische Re-

18 Hiermit soll keine normative Gutheißung dieser Bestrebungen zum Ausdruck gebracht werden, sondern die These, dass die Artikulation der Interessen der Taliban im Rahmen des politischen Systems statt im bewaffneten Kampf zu einer Reduzierung kriegerischer Gewalt führen würde.

gierung sollten nicht vergessen, dass die Taliban durch Verhandlungen etwas gewinnen können, das sie auf militärischem Wege nicht erringen werden: Legitimität. Die Taliban können kein Interesse daran haben, ein Leben in der ständigen Illegitimität zu führen.

Beim Einsetzen von „Legitimität“ als Verhandlungsanreiz für die Taliban ist eine Unterscheidung zentral: Es kann nicht darum gehen, die Taliban mit „Legitimität“ durch die afghanische Regierung zu versehen. Das versucht Hamid Karzai seit Jahren, indem er „versöhnungsbereiten Taliban“ die Hand ausstreckt, doch die Taliban haben an einem solchen Angebot der Kabuler Regierung kein Interesse. Worum es ihnen geht, ist auf Augenhöhe mit den US-Amerikanern zu reden und von der internationalen Staatengemeinschaft insgesamt als legitimer Akteur akzeptiert zu werden: „Sie wollen raus aus dem pakistanischen Exil, sie sind ähnlich ermüdet wie viele andere afghanische Akteure, sie wollen wieder Legitimität haben“ (Perthes 2013).

Daher müssten die USA und ihre Verbündeten in der zweiten Verhandlungsphase alles daran setzen, das Vertrauen zwischen den Beteiligten zu stärken und die gesprächsbe-reiteren Kräfte innerhalb der Taliban zu stärken. Die Taliban müssen das Gefühl haben, tatsächlich als legitime Verhandlungspartner akzeptiert zu werden. Eine solche Dynamik hilft innerhalb der Taliban den verhandlungsbereiteren Kräften und kann dazu beitragen, Hardlinern und Spoilern den Wind aus den Segeln zu nehmen.

4.4 Dritter Schritt: formale Friedensgespräche zwischen den zentralen Konfliktparteien

Wie genau ein mögliches Übereinkommen zwischen den wesentlichen Konfliktparteien aussehen könnte, ist ohne ein solches Ausloten der Positionen schwer vorherzusagen. Erst die kontinuierliche Kommunikation in Gesprächen schafft ein besseres Verständnis darüber, was die Gegenseite genau will, welche Zugeständnisse sie machen kann und wo tatsächlich rote Linien sind. Wenn die Gespräche aber die Sicherheitsübergabe stabilisieren und für ein einigermaßen sicheres Umfeld der Präsidentschaftswahlen 2014 sorgen, wäre schon viel gewonnen. Um ein Ende des afghanischen Bürgerkrieges zu erreichen, müssten sich die Taliban in eine politische Partei transformieren. Dass dies bereits bis zu den Parlamentswahlen 2015 eintritt, ist unwahrscheinlich, aber nicht unmöglich: So kündigte Gulbuddin Hekmatyar überraschenderweise unlängst die Teilnahme seiner Hezb-e-Islami an den Präsidentschaftswahlen an (Osman/Ruttig 2013). Wie auch die Taliban hatte er einen solchen Schritt bisher abgelehnt, sofern nicht vorher sämtliche ausländischen Truppen abzögen. Sollten Friedensverhandlungen an Fahrt gewinnen, könnten denkbare Schritte zum Beispiel die folgenden sein:

- Sofern sich der Waffenstillstand als tragfähig erweist, bietet die afghanische Regierung den Taliban und der Opposition eine Reform der Verfassung an, wenn die Aufständischen im Gegenzug die Präsidentschaftswahlen 2014 anerkennen. Da das ein großer Schritt für die Taliban wäre, könnte ein Kompromiss sein, dass die Taliban die Präsidentschaftswahlen zwar offiziell „boykottieren“, aber nicht – wie bisher – mit direkter Gewalt gegen Wähler und Wahllokale die Bevölkerung drangsalierten. Ein solcher

Schritt könnte positive Auswirkungen auf die Wahlbeteiligung haben und so die Legitimität der Präsidentschaftswahlen erhöhen.

- Nach den Präsidentschaftswahlen berät eine Loya Jirga¹⁹ mit Beteiligung der Taliban eine Reform der Verfassung.²⁰ Denkbare Änderungen könnten z. B. die von der NFA geforderte Dezentralisierung des politischen Systems und eine Änderung des Wahlverfahrens sein. Die Taliban könnten ein Interesse daran haben, die Benennung der Gouverneure auf die Provinzebene zu verlagern, wenn sie sich perspektivisch Chancen ausrechnen, z. B. regionale Wahlen in Kandahar und Helmand zu gewinnen. Die Widersprüchlichkeiten der bisherigen Verfassung hinsichtlich der Rolle des Islam²¹ würden bestehen bleiben, und Taliban und HIG geben ihre Forderung nach einer komplett neuen Verfassung auf. Damit würde diese wichtige rote Linie der afghanischen Regierung nicht überschritten. Am Ende könnte somit ein dezentralisiertes, aber kein föderales, politisches System auf der Grundlage einer reformierten, aber nicht revidierten Verfassung stehen.
- Die Taliban distanzieren sich öffentlich von al-Qaida, und ein Monitoring Board mit gemeinsamer Beteiligung von Taliban, USA und afghanischer Regierung wird installiert, um Berichte von al-Qaida-Aktivitäten in Afghanistan zu überprüfen (vgl. Semple et al. 2012: 3).
- Die Taliban transformieren sich in eine politische Partei und treten auf der Grundlage der neuen Verfassung zu demokratischen Wahlen an. Dabei können sie sich auf die widersprüchliche Verfassung berufen, wenn sie versuchen, ihre politischen Vorstellungen auf legislativem Weg durchzusetzen.
- USA und NATO stellen den kompletten Abzug ihrer Truppen in Aussicht, sofern von der afghanischen Seite gewünscht. Ein solcher Schritt könnte möglicherweise in einer Volksabstimmung direkt der Bevölkerung übertragen werden. Sowohl die Aufständischen als auch die afghanische Regierung als auch die NATO behaupten ja, sie handeln zum Wohle der afghanischen Bevölkerung. Dann sollte niemand etwas dagegen haben, diese direkt zu fragen, ob sie eine internationale Militärpräsenz über 2014 hinaus befürwortet. Für die Taliban wäre diese Option eine elegante Möglichkeit, eine ausländische Truppenpräsenz möglicherweise für einen Übergangszeitraum tolerieren zu können. Und wenn die Bevölkerung keine internationalen Truppen will, müssen NATO, USA und afghanische Regierung das akzeptieren.

19 Die „große Ratsversammlung“ ist nach Artikel 110 der afghanischen Verfassung die „höchste Manifestation des Willens des afghanischen Volkes“. Nach Artikel 150 kann sie mit Zweidrittelmehrheit die Verfassung ändern. Zur Tradition der Loya Jirga siehe Nölle-Karimi 2007.

20 Für eine deutsche Übersetzung der afghanischen Verfassung siehe Max-Planck-Institut für Ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht 2004.

21 So heißt es in Artikel 3, dass „in Afghanistan [...] kein Gesetz dem Glauben und den Bestimmungen der heiligen Religion des Islam widersprechen [darf]“, während Artikel 22 „jegliche Form von Benachteiligung oder Bevorzugung unter den Bürgern Afghanistans“ verbietet und für Frauen und Männer „vor dem Gesetz gleiche Rechte und Pflichten“ festlegt.

- Afghanistan und Pakistan unterzeichnen einen Nichtaggressionspakt, der die Unterstützung bewaffneter Gruppen, die gegen die andere Vertragspartei kämpfen, verbietet. Pakistan beendet seine Einmischung in die inneren Angelegenheiten Afghanistans, wenn Kabul im Gegenzug die Durand-Linie als offizielle Staatsgrenze anerkennt und eine Neutralitätserklärung abgibt, die eine anti-pakistanische Allianz zwischen Kabul und Neu-Delhi ausschließt.
- Die internationale Gemeinschaft könnte weitere Hilfgelder an Afghanistan von einer umfassenden Friedenslösung der Konfliktparteien abhängig machen, oder einen Schuldenerlass für Afghanistan in Aussicht stellen, falls die Verhandlungen tragfähige Ergebnisse zeigen.

4.5 Vierter Schritt: Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Zentralasien

Verhandlungsergebnisse in Afghanistan selbst bringen keinen nachhaltigen Frieden, wenn die regionalen Akteure nicht eingebunden sind. Sonst droht selbst mit einem erfolgreichen Übereinkommen der zentralen Konfliktparteien des afghanischen Bürgerkrieges früher oder später eine erneute Instrumentalisierung Afghanistans durch andere regionale Mächte. Neben den Verhandlungen in Afghanistan müssen also in einem getrennten Forum die Interessen der betroffenen Regierungen ausgeglichen werden.

Eine effektive Einbindung regionaler Staaten sollte langfristig angelegt sein und von der pragmatischen Prämisse ausgehen, dass die meisten umliegenden Regierungen sich weniger für Afghanistan selbst interessieren, als dass sie es als Mittel zum Zweck im regionalen Hegemonialkonflikt betrachten. Anstatt also einen isolierten „Afghanistan-Deal“ zu schmieden, sollten die umliegenden Staaten ihre Interessen in einem regionalen Sicherheits- und Kooperationsforum ausgleichen und dadurch die Ursachen der Instrumentalisierung Afghanistans für strategische Interessen anderer Länder angehen. Denkbare Elemente könnten beispielsweise die folgenden sein:

- Die regionalen und die anderweitig betroffenen Mächte gründen eine „Conference for Security and Co-operation in Central Asia“, CSCA, also eine Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Zentralasien nach dem Vorbild der KSZE, um ihre Interessen auszugleichen und die regionale Zusammenarbeit zu stärken. Hierbei können sie an die Arbeit im Rahmen des Istanbul-Prozesses anknüpfen, in dem viele Staaten der Region bereits erfolgreich zusammenarbeiten. Die nächste Ministerkonferenz des Istanbul-Prozesses in China 2014 könnte bereits dazu genutzt werden, die Gründung einer „CSCA“ einzuleiten.
- Im Rahmen einer solchen ständigen Konferenz intensivieren und formalisieren die Staaten der Region ihre Zusammenarbeit in Fragen regionaler Sicherheit, in der Eindämmung militanter islamistischer Gruppierungen, in der Planung nachhaltiger Strategien gegen die Drogenkriminalität sowie für wirtschaftliche Entwicklung in der Region. Ein Ende des Bürgerkrieges im Transitland Afghanistan und dessen friedliche Entwicklung hätten für die gesamte Region enorme positive Auswirkungen und sollten daher zentrale Anliegen der „CSCA“ sein.

- Die Herauslösung der afghanischen Taliban aus dem Geflecht militanter islamistischer Gruppierungen in der Region und deren glaubwürdiger Bruch mit al-Qaida sollten von der „CSCA“ aktiv gefördert und als Beispiel für die Region dargestellt werden: Die Lektion für andere militante Gruppierungen wäre dann, dass ein Gewaltverzicht sich auszahlt und perspektivisch mit politischer Legitimität einhergeht, während das Festhalten an terroristischen Methoden eine koordinierte Gegenstrategie der Regierungen der gesamten Region nach sich zieht. (Dies wäre ein gutes Beispiel für eine integrative Verhandlungslösung, da es letztendlich die afghanischen Taliban wären, die mit ihrer Transformation eine solche regionale Strategie gegen den militanten Islamismus überhaupt erst möglich machen würden.)
- Die USA sollten diese Bemühungen mit einem „Marshall Plan for Central Asia“ unterstützen, indem sie durch den Abzug des Militärs frei werdende Mittel in wirtschaftliche Kooperation investieren. Anstatt sich also auf Afghanistan und ihr bilaterales Sicherheitsabkommen zu fokussieren, stünde eine wirtschaftliche und politische Entwicklungsperspektive für die gesamte Region im Vordergrund. Für die Obama-Regierung könnte dies nicht zuletzt deshalb attraktiv sein, weil eine solche Politik regionale Stabilität und Entwicklung fördert und das bisher Erreichte absichert, jedoch nicht mit dem Entsenden weiterer US-Soldaten verbunden ist.

Weitere Themen, die in Verhandlungen angegangen werden müssen, sind die Zukunft afghanischer Flüchtlinge in der Region, die CIA-Drohnenangriffe sowie der Umgang mit den im afghanischen Bürgerkrieg begangenen Menschenrechtsverletzungen und Kriegsverbrechen.

5. Chancen und Risiken von Verhandlungen und die Rolle Deutschlands

Ausgehend von der friedens- und sicherheitspolitischen Schlüsselfrage, wie der afghanische Bürgerkrieg in der kommenden Dekade deeskaliert werden kann, hat dieser Report konkrete Handlungsvorschläge dazu unterbreitet, wie USA und NATO mit einer Strategie der inklusiven Verhandlungen einen friedlichen Transformationsprozess in Gang bringen könnten.

Wie zuvor angemerkt, sind die hier vorgeschlagenen Empfehlungen für Waffenstillstand und offizielle Friedensverhandlungen ein Denkanstoß für ein Positivszenario, das unter vielen Vorbehalten steht. So bergen Verhandlungen keine Garantie auf Erfolg und die große Anzahl der Konfliktbeteiligten birgt erhebliches Spoiler-Potential. Auch könnte sich die Verhandlungsbereitschaft der Taliban als Lippenbekenntnis entpuppen oder die Verhandlungen könnten an nicht miteinander vereinbarenden roten Linien der zentralen Konfliktbeteiligten scheitern. So warnen Kritiker von Friedensverhandlungen davor, dass der harte Kern der Taliban eine demokratische Ordnung nicht akzeptieren würde. Die Aufnahme von Verhandlungen ist aber der einzige Weg, um die Validität dieser berechtigten Einwände zu testen. Außerdem sind alternative Strategien nach einem Schei-

tern der Verhandlungen immer noch denkbar – wenn aber jetzt kein ernsthafter Versuch unternommen wird, die Eskalationsrisiken der „Sicherheitsübergabe“ durch Gespräche einzudämmen, ist diese Chance vertan.

In den bisherigen Ausführungen des Reports spielte Deutschland nur am Rande eine Rolle, da es nicht – im Unterschied zu den USA oder den Taliban – zu den wichtigsten Konfliktparteien gehört. Die Deutschen genießen aber sowohl auf amerikanischer als auch auf afghanischer Seite großes Vertrauen und können daher eine wichtige Rolle dabei spielen, offiziellen Friedensverhandlungen den Weg zu bereiten. Die Bemühungen Deutschlands, z. B. über BND-Kontakte zu den Taliban Gespräche zwischen den Konfliktparteien zu vermitteln, sollten daher fortgesetzt werden. Idealerweise sollten sie aber in eine Gesamtstrategie von politischer Konfliktlösung durch formelle Verhandlungen eingebettet werden. Für eine solche Strategie von Waffenstillstand und Friedensverhandlungen sollte sich Berlin in EU, NATO und UN einsetzen.

Mit dem Vorsitz der internationalen Kontaktgruppe zu Afghanistan und Pakistan befindet sich die Bundesrepublik in einer idealen Position, für die Idee eines Waffenstillstandes und eines formalisierten Friedensprozesses zu werben. Die Bundesregierung sollte daher die jeweiligen Vorteile einer umfassenden Verhandlungslösung für die unterschiedlichen Konfliktparteien in entsprechenden Gesprächen hervorheben und nachdrücklich um Unterstützung für eine solche Politik werben. Gegenüber der afghanischen Regierung könnte z. B. argumentiert werden, dass nur ein tragfähiges Abkommen zwischen allen Konfliktbeteiligten sicherstellt, dass die Bedrohung durch die Taliban sich nach 2014 nicht massiv ausweitet. Für die US-Regierung könnte nicht nur die regionale Stabilität als Folge einer erfolgreich institutionalisierten „Conference for Security and Cooperation in Central Asia“ attraktiv sein, sondern auch die Perspektive, den militanten Islamismus in der Region durch eine Transformation der afghanischen Taliban in eine politische Partei zu schwächen und so einen Keil zwischen transformationswilligen und radikalen Bewegungen zu treiben. Für die Staaten der Region schließlich wäre eine „CSCA“ eine attraktive Möglichkeit, Stabilität und Entwicklung in der Region strukturiert und gleichberechtigt voranzutreiben, anstatt sich mit komplizierten Hedge-Strategien gegen die ständige Unsicherheit neuer Machtverschiebungen absichern zu müssen. Deutschland sollte daher seine diplomatischen Stärken nutzen, um mit den zentralen Konfliktparteien diese Chancen einer inklusiven Verhandlungslösung zu diskutieren und für eine solche Strategie der Deeskalation des afghanischen Bürgerkrieges zu werben.

Die Logik, alle Akteure mit Spoiler-Potential in die Verhandlungen einzubeziehen, birgt allerdings aus normativer Sicht eine große Gefahr: Ausgerechnet die demokratischen und menschenrechtlichen Errungenschaften in Afghanistan könnten zur Disposition gestellt werden, denn die afghanische Zivilgesellschaft selbst ist unter diesen zentralen Akteuren mangels Spoiler-Potentials nicht selbst vertreten. Der Umgang mit Menschenrechten, insbesondere mit den Rechten der Frauen, in Friedensverhandlungen ist also eine sehr heikle Frage.

Was diese Themen betrifft, so sollte Deutschland erst einmal klären, welchen Stellenwert menschenrechtliche Interessen tatsächlich noch in der Afghanistanpolitik der Bundesrepublik besitzen. Während die ISAF-Einsatzbefürworter über mehrere Jahre hinweg

mit dem Verweis auf die Bedrohung der Menschenrechte vor einem „vorschnellen Abzug“ warnten, scheinen diese Motive mittlerweile in den Hintergrund geraten zu sein. Wie eingangs dargelegt, befindet sich die afghanische Gesellschaft in einem Modernisierungskonflikt, der letztendlich von den Afghaninnen und Afghanen selbst entschieden werden muss. Eine gesellschaftliche Liberalisierung wird aber dann erschwert, wenn die USA und ihre Verbündeten in Afghanistan Doppelmoral praktizieren und proklamierten Idealen von „Demokratie“ und „Menschenrechten“ zuwiderhandeln – etwa, indem die ISAF mit von der afghanischen Bevölkerung verhassten Warlords paktiert, deren Milizen für den eigenen Schutz bezahlt und demokratische Prinzipien hinter die Stabilisierung zurückstellt: „So verkam der Begriff Demokratie im afghanischen Wortgebrauch zu einer inhaltslosen Hülse“ (Glassner/Schetter 2007: 65). Ob die „Demokratisierung“ Afghanistans gescheitert ist oder sich das Land in einer komplizierten Transformationsphase befindet, die einfach ihre Zeit braucht, kann zurzeit niemand definitiv sagen. Sicher ist aber, dass der Westen mit der Auswahl fragwürdiger Verbündeter in Afghanistan nicht dazu beigetragen hat, die Idee der „Demokratie“ bei den einfachen Leuten beliebter zu machen.

Sollten menschenrechtliche Ziele immer noch auf der deutschen Afghanistan-Agenda stehen, sollte sich die Bundesregierung angesichts dieser Widersprüchlichkeiten westlicher Afghanistanpolitik darauf konzentrieren, die Stimmen zivilgesellschaftlicher Kräfte in Friedensverhandlungen zu stärken. Konkret könnte die Bundesregierung z. B. fordern, unter Verweis auf UN-Resolution 1325 afghanischen Frauenrechtsorganisationen Plätze in formalen Friedensverhandlungen zur Verfügung zu stellen.

Denn um allen berechtigten Warnungen vor Kriegseskalation abschließend etwas Hoffnungsvolles entgegenzustellen: Die überwältigende Mehrheit der Bevölkerung in Afghanistan will Frieden und ein Ende des Bürgerkrieges und kann mit den radikalen Forderungen der Taliban wenig anfangen. Knapp zwei Drittel der Afghanen haben keinerlei Sympathien für die Aufständischen, deren Beliebtheit in den letzten vier Jahren kontinuierlich gesunken ist (Asia Foundation 2012: 58). Die Bundesregierung sollte sich daher dafür einsetzen, diesen Stimmen in Friedensverhandlungen Gehör zu verschaffen. Denn wenn die Taliban sich in eine politische Partei transformieren, werden sie sich den Wünschen der Bevölkerung nach Bildung und demokratischer Mitbestimmung nicht verschließen können.

Afghanistan 2013 ist nicht Afghanistan 2001. Das wissen auch die Taliban.

Abb. 6: Provinz- und Staatsgrenzen Afghanistans



Quelle: CIA, <https://www.cia.gov/library/publications/cia-maps-publications/afghanistan.html> (22.8.2013)

Literatur

- ABC/BBC/ARD* 2009: Afghanistan: Where Things Stand, 9.2.2009, New York City, NY/London/Frankfurt a. M.
- Asia Foundation* 2012: Afghanistan in 2012. A Survey of the Afghan People, Kabul.
- BBC News* 2010: Pakistani ‚Agents Funding and Training Afghan Taliban‘, 13.6.2010, <http://bbc.in/cvV0WR> (6.8.2013).
- BBC News* 2012: Russia and China Eye Role in Afghanistan and Pakistan, 6.6.2012, <http://bbc.in/KQn2mo> (6.8.2013).
- Behbud, Farid* 2011: China’s Investment in Afghan Oil Field a Step towards Self-sufficiency: Afghan Official, 11.1.2012, <http://bit.ly/1c78DBi> (6.8.2013).
- Bergen, Peter* 2001: Holy War, Inc.: Inside the Secret World of Osama bin Laden, New York City: Free Press.
- Bergen, Peter* (Hrsg.) 2013: Talibanistan: Negotiating the Borders between Terror, Politics, and Religion, New York City, NY: Oxford University Press.
- Bezhan, Frud* 2012: Saudi Arabia Positions Itself for Larger Afghan Role, Radio Free Europe, 5.11.2012, <http://bit.ly/SPealh> (6.8.2013).
- BMZ* 2010: Evaluation Reports 049. Assessing the Impact of Development Cooperation in North East Afghanistan 2005-2009, Final Report, Bonn/Berlin.
- CIA* 2013a: Afghanistan, in The World Factbook, 10.7.2013, <http://1.usa.gov/15B6Vg> (6.8.2013).
- CIA* 2013b: Iran, in The World Factbook, 10.7.2013, <http://1.usa.gov/d8Armu> (6.8.2013).
- CIA* 2013c: Pakistan, in The World Factbook, 10.7.2013, <http://1.usa.gov/1b8ZYKJ> (6.8.2013).
- CIA* 2013d: Tajikistan, in The World Factbook, 10.7.2013, <http://1.usa.gov/b9UJIK> (6.8.2013).
- CIA* 2013e: Turkmenistan, in The World Factbook, 10.7.2013, <http://1.usa.gov/iXpEGJ> (6.8.2013).
- CIA* 2013f: Uzbekistan, in The World Factbook, 10.7.2013, <http://1.usa.gov/wPGKl> (6.8.2013).
- Crawford, Neta C.* 2011: Assessing the Human Toll of the Post-9/11 Wars: The Dead and Wounded in Afghanistan, Iraq, and Pakistan, 2001-2011, Boston, MA.
- Dressler, Jeffrey/Forsberg, Carl* 2009: The Quetta Shura Taliban in Southern Afghanistan: Organization, Operations, and Shadow Governance, Backgroundunder vom 21.12.2009, Institute for the Study of War, Washington, DC.
- Eide, Kai* 2012: Power Struggle over Afghanistan, New York City, NY: Skyhorse Publishing.
- Fearon, James/Laitin, David* 2003: Ethnicity, Insurgency and Civil War, in American Political Science Review, 97: 1, 2003, S. 75-90.
- Foreign & Commonwealth Office* 2011: NATO Confirm Iranian Support to the Insurgency in Afghanistan, 9.3.2011, <http://bit.ly/13JO9FE> (6.8.2013).
- Giustozzi, Antonio* 2000: War, Politics and Society in Afghanistan, 1978-1992, London: Hurst Publishers.
- Giustozzi, Antonio* 2012 (mit Niamatullah Ibrahim): Thirty Years of Conflict: Drivers of Anti-Government Mobilisation in Afghanistan, 1978-2011, Afghanistan Research and Evaluation Unit, Kabul.
- Giustozzi, Antonio* 2013: Turmoil within the Taliban: A Crisis of Growth?, in: Central Asia Policy Brief Nr. 7, Januar 2013, Elliot School of International Affairs, George Washington University, Washington, DC.
- Glassner, Rainer/Schetter, Conrad* 2007: Der Deutsche Beitrag zum Wiederaufbau Afghanistans seit 2001: Bundeswehreinsatz und ziviles Engagement, in: Schoch, Bruno/Heinemann-Grüder, Andreas/Hippler, Jochen/Weingardt, Markus/Mutz, Reinhard (Hrsg.): Friedensgutachten 2007, Münster: LIT Verlag, S. 63-74.
- Glevum Associates* 2010: Kandahar Province Survey Report, March 2010, Burlington, MA.

- Hasrat-Nazimi, Waslat* 2012: Indien verstärkt Afghanistan-Engagement, Deutsche Welle, 12.11.2012, <http://bit.ly/13JOfx4> (6.8.2013).
- Henken, Lühr* 2012: Afghanistan. Schätzungen über die Kriegstoten in Afghanistan vom 7. Oktober 2001 bis 31.12.2011, in IPPNW, Deutsche Sektion: Body Count. Opferzahlen nach 10 Jahren „Krieg gegen den Terror“ Irak Afghanistan Pakistan, Berlin, S. 50-62.
- ISAF 2009: ISAF Commander's Counterinsurgency Guidance, Kabul.
- Isby, David* 1986: *Russia's War in Afghanistan*, Oxford: Osprey Publishing.
- Jackson, Ashley/Giustozzi, Antonio* 2012: Talking to the Other Side. Humanitarian Engagement with the Taliban in Afghanistan, HPG Working Paper, December 2012, London.
- Kantor, Paula/Pain, Adam* 2011: Running out of Options. Tracing Rural Afghan Livelihoods, in Afghanistan Research and Evaluation Unit, Synthesis Paper Series, Kabul.
- Katzmann, Kenneth* 2013: Afghanistan: Post-Taliban Governance, Security, and U.S. Policy, Congressional Research Service, 9.4.2013, Washington, DC.
- Khalidi, Noor Ahmad* 1991: Afghanistan: Demographic Consequences of War: 1978-87, in *Central Asian Survey*, 10: 3, 1991, S. 101-126.
- Lebow, Richard Ned* 1996: *The Art of Bargaining*, London: The Johns Hopkins University Press.
- Livingston, Ian S./O'Hanlon, Michael* 2012: *Afghanistan Index*, Brookings Institution, Washington, DC.
- Max-Planck-Institut für Ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht 2004: *Die Verfassung der Islamischen Republik Afghanistan*, Heidelberg.
- Nachtwei, Winfried* 2012: Rückzug aus der Verantwortung? Der überfällige Vollbericht meiner 17. Afghanistanreise, 28.12.2012, <http://bit.ly/1979T6k> (6.8.2013).
- Nölle-Karimi, Christine* 2007: Die Tradition der „Loya Dschirga“: Herrschaftsstrukturen und Staatlichkeit, in Chiari, Bernhard: *Wegweiser zur Geschichte. Afghanistan*, Paderborn: Verlag Ferdinand Schöningh, S. 135-139.
- Osman, Borhan/Ruttig, Thomas* 2013: Adding the Ballot to the Bullet? Hezb-e Islami in Transition, 6.5.2013, <http://bit.ly/11gfkww> (6.8.2013).
- OXFAM 2009: *The Cost of War. Afghan Experiences of Conflict, 1978-2009*, Boston, MA.
- Qadiry, Tahir* 2013: Karzai Says US Could Have Nine Afghan Bases, BBC News, 9.5.2013, <http://bbc.in/11VZO3T> (6.8.2013); Übersetzung durch Autor.
- Perthes, Volker* 2013: Taliban „wollen wieder Legitimität haben“, Deutschlandfunk, 21.6.2013, <http://bit.ly/1b913lS> (6.8.2013).
- Raiffa, Howard* 2002: *Negotiation Analysis: the Science and Art of Collaborative Decision Making*, Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Roddy, Melissa* 2010: Last Month's Taliban Tally, in *Huffington Post*, 1.7.2010, <http://huff.to/bs4UYO> (6.8.2013).
- Ruttig, Thomas* 2011a: Der Westen unterstützt eine korrupte Regierung. Interview zur Situation in Afghanistan, 15.12.2011, <http://bit.ly/vggh0d> (6.8.2013).
- Ruttig, Thomas* 2011b: The Battle for Afghanistan. Negotiations with the Taliban: History and Prospects for the Future, in *National Security Studies Program Policy Paper*, New America Foundation, Mai 2011, Washington, DC.
- Ruttig, Thomas* 2011c: Jamiat after Rabbani: The Competition for the Top Job, 23.10.2011, <http://bit.ly/1cG3gXF> (6.8.2013).
- Schetter, Conrad* 2004: *Kleine Geschichte Afghanistans*, München: Verlag C. H. Beck.
- Schetter, Conrad* 2007: Die Taliban und die Neuordnung Afghanistans, in Chiari, Bernhard: *Wegweiser zur Geschichte. Afghanistan*, Paderborn: Verlag Ferdinand Schöningh, S. 77-93.
- Simple, Michael/Farrel, Theo/Lieven, Anatol/Chaudhuri, Rudra* 2012: Taliban Perspectives on Reconciliation, in *Royal United Services Institute Briefing Paper*, September 2012, London.

- Siddique, Qandeel* 2011: Pakistan's Future Policy Towards Afghanistan. A Look at Strategic Depth, Militant Movements and the Role of India and the US, in: Danish Institute for International Studies, DIIS Report 2011:08, Kopenhagen.
- Sliwinski, Marek* 1989: Afghanistan: the Decimation of a People, *Orbis* 33: 1, S. 39-56.
- Stanford Law School, International Human Rights and Conflict Resolution Clinic/NYU School of Law, Global Justice Clinic* 2012: Living under Drones: Death, Injury, and Trauma to Civilians from US Drone Practices in Pakistan, Stanford/New York City, NY.
- Transparency International* 2012: 2012 Corruption Perceptions Index, Berlin.
- UN 2001: Resolution 1386 (2001) vom 12.9.2001, New York City, NY.
- UNAMA 2013: Afghanistan Annual Report 2012. Protection of Civilians in Armed Conflict, Kabul, Afghanistan, February 2013, Kabul.
- UNODC/MCN 2012: Afghanistan. Opium Risk Assessment 2013, Vienna/Kabul.
- Uppsala University* 2012a: UCDP Non-State Conflict Dataset v. 2.4-2012, 1989-2011, Uppsala Conflict Data Program, www.ucdp.uu.se (6.8.2013).
- Uppsala University* 2012b: UCDP One-sided Violence Dataset v 1.4-2012, 1989-2011, Uppsala Conflict Data Program, www.ucdp.uu.se (6.8.2013).
- Uppsala University* 2013: UCDP Battle-Related Deaths Dataset v.5-2013, 1989-2012, Uppsala Conflict Data Program, www.ucdp.uu.se (6.8.2013).
- Waldmann, Matt* 2010: Dangerous Liaisons with the Afghan Taliban. The Feasibility and Risks of Negotiations, in United States Institute of Peace Special Report 256, Oktober 2010, Washington, DC.
- Weißes Haus* 2012: Enduring Strategic Partnership Agreement between the United States of America and the Islamic Republic of Afghanistan, 2.5.2012, Washington, DC.
- Williams, Brian Glyn* 2012: Afghanistan Declassified: A Guide to America's Longest War, Philadelphia, PA: University of Pennsylvania Press.
- Winter, Elizabeth* 2010: Civil Society Development in Afghanistan, London School of Economics, London.
- Zartmann, Ira William* 2001: The Timing of Peace Initiatives: Hurting Stalemates and Ripe Moments, in *The Global Review of Ethnopolitics*, 1: 1, September 2001, S. 8-18.

Zeitungsartikel

- Bhadrakumar, M K* 2007: Foreign Devils in the Iranian Mountains, in: *Asia Times*, 24.2.2007.
- Bowley, Graham* 2012: Afghan Warlord's Call to Arms Rattles Officials, in: *New York Times*, 12.11.2012.
- Bumiller, Elisabeth/Schmitt, Eric* 2013: Afghan War Commander Gives Options after '14, in: *New York Times*, 2.1.2013.
- Filkins, Dexter* 1998: Afghans Report Ethnic Massacre by Taliban, in: *Los Angeles Times*, 18.9.1998.
- Graham-Harrison, Emma* 2013: Afghanistan: High Expectations of Record Opium Crop, in: *The Guardian*, 15.4.2013.
- Hopkins, Nick* 2013: Taliban Kill 1,100 Members of Afghan Security Forces in Six Months, in: *The Guardian*, 23.1.2013.
- Khaleej Times* 2013: Karzai Welcomes US Withdrawal, 13.2.2013; Übersetzung durch Autor.
- Ludwig, Michael* 2013: Tödliche Ware vom Hindukusch. Heroin aus Afghanistan, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 16.6.2013.
- McGreal, Chris/Boone, Jon* 2009: US Launches New Afghan Counterinsurgency Strategy, in: *The Guardian*, 24.9.2009.
- Nordland, Rod* 2012: Afghan Army's Turnover Threatens U.S. Strategy, in: *New York Times*, 15.10.2012.

- Nordland, Rod* 2013: Study Finds Sharp Rise In Attacks By Taliban, in: New York Times, 20.4.2013.
- Sen, Ashish Kumar* 2013: Afghans Fear a Civil War if All U.S. Troops Depart, in: Washington Times, 14.1.2013; Übersetzung durch Autor.
- Taubman, Philip* 1988: Soviet Lists Afghan War Toll: 13,310 Dead, 35,478 Wounded, in: New York Times, 26.5.1988.
- Wilson, Scott* 2011: Obama Announces Plan to Bring Home 33,000 'Surge' Troops from Afghanistan, in: Washington Post, 22.6.2011; Übersetzung durch Autor.
- Wilson, Scott/Kamen, Al* 2009: Global War on Terror is Given New Name, in: Washington Post, 25.3.2009.

Abkürzungsverzeichnis

ANA	Afghan National Army
ANP	Afghan National Police
ANSF	Afghan National Security Forces
ADB	Asian Development Bank
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BND	Bundesnachrichtendienst
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CIA	Central Intelligence Agency
CSCA	Conference for Security and Co-operation in Central Asia
EU	Europäische Union
GoA	Government of Afghanistan
HIG	Hezb-e-Islami Gulbuddin
HPC	High Peace Council
HUM	Harkat-ul-Mujahideen-al-Islami
IMU	Islamic Movement of Uzbekistan
ISAF	International Security Assistance Force
ISI	Directorate for Inter-Services Intelligence (größter pakistanischer Geheimdienst)
KSZE	Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
MCN	Ministry of Counter Narcotics, Islamic Republic of Afghanistan
NDS	National Directorate of Security (afghanischer Inlandsgeheimdienst)
NYU	New York University
OEF	Operation Enduring Freedom
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NFA	National Front of Afghanistan
QST	Quetta Shura Taliban
TNSM	Tehreek-e-Nafaz-e-Shariat-e-Mohammadi
TTP	Tehrik-i-Taliban Pakistan (die pakistanischen Taliban)
PPP	Purchasing power parity (Kaufkraftparität)
UAE	United Arab Emirates
UN	United Nations
UNAMA	United Nations Assistance Mission in Afghanistan
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
US; USA	United States of America
USD	United States Dollar