

AFGHANISTANS SCHWIERIGE STABILISIERUNG

Die Situation in Afghanistan hat sich in den vergangenen Monaten verschlechtert. Die Taliban und al-Kaida haben sich in den afghanisch-pakistanischen Stammesgebieten neu formiert, die afghanische Regierung konnte ihre geringe innenpolitische Legitimität nicht stärken, und der Drogenhandel boomt. Eine nachhaltige Stabilisierung Afghanistans erweist sich als sehr schwierig. Sie verlangt neben internationalem militärischen Engagement auch eine konstruktivere Haltung Pakistans, wirtschaftliche Investitionen in die afghanisch-pakistanischen Grenzgebiete und politische Reformen in Afghanistan.



Reuters/Abdul Qodus

Strassensperre nach einem Selbstmordanschlag auf Nato-Truppen im Süden Afghanistans, 13. März 2007.

Die Stabilisierung Afghanistans ist eine zentrale sicherheitspolitische Aufgabe für die internationale Gemeinschaft. Sie ist wichtig für die nachhaltige Bekämpfung des globalen Terrorismus. Misslingt sie, könnte die Bereitschaft westlicher Staaten zur Teilnahme an internationalen Kriseninterventions- und Friedensoperationen abnehmen. Zudem würden weiterhin grosse Heroinmengen aus Afghanistan nach Europa strömen. Umgekehrt würde ein nachhaltiger Friede auch – und vor allem – den Afghanen selbst zugute kommen. Diese haben fast drei Jahrzehnte Krieg erlebt, und ihr Land wurde oftmals von externen Akteuren für deren Zwecke instrumentalisiert.

Vor mehr als fünf Jahren haben die USA das Taliban-Regime gestürzt und al-Kaida aus Afghanistan vertrieben. Daraufhin hat sich die internationale Gemeinschaft zum Wiederaufbau des Landes verpflichtet.

Die Schwierigkeiten einer Stabilisierung bleiben jedoch gross. Die fundamentalistischen Taliban, die von 1998 bis 2001 über fast ganz Afghanistan herrschten, sind wieder ein Machtfaktor geworden. Zusammen mit lokalen Machthabern, Drogenhändlern und der sich ebenfalls neu formierenden Kaida führen sie einen asymmetrischen Krieg gegen die afghanische Regierung und die internationalen Truppen. Die Regierung des 2004 gewählten Präsidenten Hamid Karzai hat kaum Kontrolle über den Süden und Osten des Landes. Die dort dominierenden Paschtunen bilden mit rund 40 Prozent die grösste ethnische Gruppe in Afghanistan, sehen sich aber seit der Neuverteilung der Macht nach der US-Intervention benachteiligt. Zudem sind die meisten Taliban Paschtunen.

Aber auch im ruhigeren, hauptsächlich von persisch- und turkstämmigen Völkern be-

siedelten Norden und Westen gibt es Anschläge und Entführungen. Insgesamt starben im Jahr 2006 aufgrund des Konflikts mehr als 4000 Menschen. Neben Aufständischen, afghanischen Sicherheitskräften, Soldaten der internationalen Streitkräfte, Aufbauhelfern und Journalisten kamen dabei auch viele Zivilisten ums Leben. Gewalt ist gleichzeitig eine Ursache und Folge der ungleichen wirtschaftlichen Entwicklung in verschiedenen Landesteilen. 92 Prozent des Staatshaushaltes Afghanistans, eines der ärmsten Länder der Welt, sind extern finanziert.

Faktoren der Instabilität

Viele Faktoren haben die Stabilisierung Afghanistans in den vergangenen Jahren erschwert. Innenpolitisch stehen neben der komplexen Struktur dieses etwa 30 Millionen Einwohner zählenden Vielvölkerstaates vor allem der von Präsident Karzai zwecks Machterhalt hingenommene Nepotismus und die grassierende Korruption im Vordergrund. Zudem hat sich auf nationaler Ebene die politische Einbindung von ehemaligen Kriegsfürsten, welche die Demokratie untergraben und Menschenrechte verletzt haben und in der Bevölkerung wenig Vertrauen geniessen, als kontraproduktiv erwiesen. Eine solche Strategie verspricht zwar kurzfristige Stabilisierungserfolge, aber nur um den Preis eines langfristigen Legitimitätsverlustes der Regierung. Problematisch ist zudem die einseitige Fokussierung der afghanischen Wirtschaft auf Opium und Heroin: Afghanistan produziert über 90 Prozent des weltweit hergestellten Rohopioms und grosse Mengen Heroin.

Auch das regionale Umfeld hat eine erfolgreiche Friedensförderung behindert. Fortschritte in Afghanistan hängen wesentlich von der Unterstützung Pakistans ab, doch sind die Beziehungen zwischen beiden Staaten äusserst gespannt. Es gibt viele Hinweise, dass Islamabad aufständischen Gruppen in Afghanistan hilft, von pakistanischen Grenzgebieten aus zu operieren. So soll der pakistanische Geheimdienst *Inter-Services Intelligence* die Taliban-Führung in Quetta, der Hauptstadt der pakistanischen Provinz Baluchistan, unterstützt haben. Der pakistanische Präsident, General Pervez Musharraf, bestreitet solche Vorwürfe allerdings. Er unterstreicht seine Erfolge im Kampf gegen die Fundamentalisten in den unzugänglichen pakistanisch-afghanischen Grenzgebieten.

Einer regionalen Stabilisierung ebenfalls im Wege stehen die pakistanisch-indischen Rivalitäten und das Ringen Islamabad, Neu Delhis und auch Teherans um Einfluss in Afghanistan. Beispielsweise wirft Pakistan Indien vor, seine regionale Machtposition durch Infrastrukturprojekte in Afghanistan und die Unterstützung von Gruppen ausbauen zu wollen, die gegen Islamabad kämpfen.

Bezüglich der internationalen Rahmenbedingungen hat vor allem der Irakkrieg die Stabilisierung Afghanistans erschwert. Dieser Konflikt bindet einerseits Truppen und Mittel, die in Afghanistan benötigt würden. Seit 2003 steht die Terrorismusbekämpfung in Afghanistan im Schatten der Aufstandsbekämpfung in Irak. Andererseits gibt es Hinweise auf Verbindungen zwischen Aufständischen in Irak und in Afghanistan, und Widerstandgruppen in Afghanistan haben von Erfahrungen aus dem Golfstaat profitiert. Dies betrifft vor allem Taktiken wie Selbstmordanschläge und verbesserte Bombentechniken. Die Zahl der Selbstmordanschläge stieg von 27 im Jahr 2005 auf 139 im vergangenen Jahr. Ebenfalls negativ auf die Friedensförderung wirkte sich die Stigmatisierung des Iran als Teil einer «Achse des Bösen» aus, mit welcher die Administration Bush im Jahr 2002 der pragmatischen iranisch-amerikanischen Kooperation in Afghanistan nach dem Sturz der Taliban ein jähes Ende setzte.

Die Rolle der internationalen Gemeinschaft

Die internationale Gemeinschaft verwendet sowohl militärische wie auch zivile Mittel zur Stabilisierung Afghanistans. Die Nato-geführte *International Security*



Afghanistan und seine Nachbarstaaten

Assistance Force (Isaf) hat mittlerweile eine Stärke von rund 33'000 Soldaten aus 37 Ländern erreicht. Sie ist legitimiert durch mehrere Resolutionen des Uno-Sicherheitsrates. 27 zivil-militärische *Provincial Reconstruction Teams* sollen Sicherheit schaffen und den Wiederaufbau vorantreiben. Schrittweise hat die Isaf ihre Präsenz auf alle 34 Provinzen Afghanistans ausgedehnt. Hinzu kommen rund 10'000 Soldaten der USA und anderer Länder. Diese stehen nicht unter Isaf-Kommando, sondern bekämpfen im Rahmen der 2001 begonnenen Operation *Enduring Freedom* Terroristen und Aufständische. Auch bilden sie die rund 25'000 Soldaten zählenden afghanischen Streitkräfte aus. Insgesamt sind etwa 27'000 US-Soldaten in Afghanistan aktiv. Grossbritannien und Deutschland stehen an zweiter und dritter Stelle der Truppensteller.

Militärische Stabilisierung

Ein Blick zurück auf das militärische Engagement in Afghanistan seit dem Sturz der Taliban lässt zwei Defizite erkennen. Erstens verfolgte die Uno eine Strategie des begrenzten Engagements (*light footprint*): Die Aufgabe von Stabilisierung und Wiederaufbau sollte primär den Afghanen selbst überlassen werden. Mit dieser Strategie kam die Weltorganisation nicht zuletzt den USA entgegen, die umfangreiches *nation building* skeptisch betrachteten. Diese Entscheidung der internationalen Gemeinschaft für ein begrenztes Engagement, zusätzlich zur späteren Priorisierung des Irakkriegs durch die USA, hatte negative Rückwirkungen auf den Wiederaufbau. Nach den Militäraktionen von 2001 vertrauten die USA auf afgha-

nische Kriegsfürsten und entsandten ein relativ kleines Kontingent, das erst später vergrössert wurde. Die Europäer stockten ihren militärischen Beitrag ebenfalls erst relativ spät auf, von 3000 Soldaten in 2002 auf heute 15'800 Soldaten (aus 23 EU Mitgliedstaaten). Entsprechend konnten sich Kämpfer der Taliban und al-Kaidas in unzugängliche Stammesgebiete zurückziehen. In grossen Gebieten, die internationale Truppenverbände jetzt mühsam erkämpfen müssen, waren lange Zeit keine internationalen Truppen stationiert. Dies erleichterte es Kriegsfürsten, Aufständischen und Drogenhändlern, Machtpositionen zu erhalten oder zu festigen.

Zweitens bilden auch heute noch nationale Einsatzvorbehalte ein Hindernis für militärische Stabilisierungsoperationen. So stellt Deutschland der Isaf zwar Tornado-Aufklärungsflugzeuge zur Verfügung, lehnt jedoch die Entsendung von Kampfeinheiten in die unsichersten Gebiete Afghanistans ab. Europäische Regierungen stehen unter dem Druck der Öffentlichkeit, ihre militärische Präsenz in Afghanistan zu rechtfertigen. Die USA dagegen fordern ein grösseres militärisches Engagement Europas.

Zivile Friedensförderung

Im Bereich der zivilen Friedensförderung wurden seit 2001 zwar durchaus Anstrengungen unternommen. Allerdings blieb das finanzielle Engagement trotz grosszügiger ursprünglicher Zusagen zumindest bis zu dem im Januar 2006 präsentierten *Afghanistan Compact* im Vergleich etwa zu Bosnien und Kosovo bescheiden. Der Aufbau eines effektiven und demokratisch

kontrollierten Polizei- und Justizsystems ist bisher schleppend verlaufen, was es der Regierung Karzai erschwert hat, ihre formale Legitimität innenpolitisch umzusetzen. Polizeikräfte sind oftmals nichts mehr als von örtlichen Machthabern unterhaltene Milizen, die die Bevölkerung ausbeuten. Auf der wirtschaftlichen Ebene haben sich die Versuche, die einseitige Abhängigkeit vom Drogensektor zu reduzieren, als äusserst schwierig erwiesen. Für viele Afghanen ist der Anbau von Schlafmohn die einzige wirtschaftliche Option.

Ein zusätzliches Handicap für die internationale Gemeinschaft stellt ihr Glaubwürdigkeitsverlust in der afghanischen Bevölkerung dar. Dieser wurde bewirkt durch zivile Opfer internationaler Militärfaktionen, eine geringe Entschädigung der Hinterbliebenen, Berichte über Menschenrechtsverletzungen etwa auf dem US-Stützpunkt von Baghram, wirtschaftliche Verzerrungseffekte durch die Präsenz des internationalen Personals und die ausbleibende Verbesserung der Alltagsbedingungen für die grosse Mehrheit der Afghanen.

Wie weiter?

Erfahrungen des britischen Kolonialreichs und der Sowjetunion unterstreichen die Grenzen militärischer Aufstandsbekämpfung in Afghanistan. Taktische Erfolge internationaler und afghanischer Truppen werden durch die asymmetrische Strategie militanter Oppositionskräfte immer wieder konterkariert. Militäroperationen sind eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für die Stabilisierung Afghanistans. Frühjahrsoffensiven sollten deshalb nicht den Blick für die überragende Bedeutung politischer Initiativen verdecken.

Ein wichtiger Schlüssel zur langfristigen Stabilisierung dürfte dabei auf der diplomatischen Ebene liegen. Ohne eine verstärkte Regionalisierung der Konfliktlösung unter Einbezug Pakistans, Indiens und des Iran werden nachhaltige Fortschritte kaum zu erreichen sein. Im Falle Pakistans stehen die USA dabei vor der heiklen Frage, ob sie General Musharraf weiter im selben Umfang wie bis anhin stützen wollen (seit 9/11 erhielt Pakistan knapp \$10 Milliarden US-Hilfe). Das Vertrauen Washingtons in die Fähigkeit und den Willen des pakistanischen Präsidenten, die Infiltration aufständischer Gruppen und Terroristen nach Afghanistan zu stoppen, ist erschüttert. Gleichzeitig befürchtet die Administration Bush, dass im Falle eines Abtretens der säkularen pakistanischen Militärregierung funda-

mentalistische Parteien die Macht über diesen Nuklearstaat erringen könnten. Unabhängig von der «Musharraf-Frage» würde eine Entspannung der indisch-pakistanischen Beziehungen die Bedeutung der Taliban und der strategischen Tiefe Afghanistans für Pakistan erheblich reduzieren.

Für die Stabilisierung der pakistanisch-afghanischen Grenzgebiete wäre eine Anerkennung der sogenannten «Durand-Linie» durch die afghanische Regierung hilfreich. Diese war 1893 von Grossbritannien geschaffen worden. Sie trennt Paschtunen voneinander, wenn auch nur formal, weil der grenzüberschreitende Verkehr von Personen und Waren (inklusive Waffen und Drogen) intensiv ist. Eine Anerkennung würde unter anderem die Entsendung afghanischer Grenzschutzbeamter erleichtern. Wichtig sind auch internationale Investitionen in diesen Grenzregionen, in denen Armut und Analphabetismus überdurchschnittlich hoch sind. Handelsabkommen zwischen Afghanistan und Pakistan und die Unterstützung wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung sind vielversprechender als die von Islamabad favorisierte Militarisierung und Verminderung der pakistanisch-afghanischen Grenze.

Wichtige Demokratisierung

In Afghanistan selbst ist die Stärkung demokratischer und rechtstaatlicher Strukturen von zentraler Bedeutung. Die Taliban bekommen nicht deshalb Zulauf, weil sie viel anzubieten haben, sondern weil die Regierung in Kabul wenig anzubieten hat. Die internationale Gemeinschaft sollte der Marginalisierung des afghanischen Parlamentes insbesondere durch eine Stärkung des afghanischen Parteiensystems entgegensteuern. Ebenfalls wichtig ist die Stärkung demokratischer Kräfte auf lokaler und regionaler Ebene. Die Bekämpfung von Korruption sollte sich vorerst auf die Polizei und das Justizsystem konzentrieren. Die geplante zivile ESVP-Mission, welche die EU im Februar 2007 beschlossen hat, könnte dazu beitragen, die Effektivität und Legitimität der afghanischen Polizei zu stärken.

Angesichts der Tatsache, dass internationale Truppen auf absehbare Zeit nicht das gesamte Land kontrollieren können, wäre die Option von Abkommen auf lokaler und Distriktebene vertieft zu prüfen. Solche Abkommen sind allerdings fragil, wie das Ende des sogenannten Musa-Qala-Protokolls gezeigt hat. Die Isaf hatte im September 2006 versucht, mit Hilfe von Stammesführern lokale Taliban-Einheiten in den Stabilisie-

Die Schweiz und Afghanistan

Diplomatische Beziehungen seit 1928

Während Taliban-Herrschaft: Schweiz unterstützt Uno-Sanktionen, unterhält keine offiziellen Kontakte

Deza

- Kooperationsbüro in Kabul seit 2002
- Derzeit Programmbeiträge in der Höhe von ca. CHF 20 Millionen jährlich für Humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit
- Leitung der *Humanitarian Affairs Advisory Group* in Kabul 2003–2006

VBS

- Isaf-Unterstützung durch max. 4 zum Selbstschutz bewaffnete Stabsoffiziere und materielle Hilfe
- Humanitäre Minenräumung
- Unterstützung beim Wiederaufbau der afghanischen Streitkräfte

rungsprozess einer Gegend in der südlichen Provinz Helmand einzubinden. Kämpfe zwischen der Isaf und örtlichen Taliban Anfang des Jahres beendeten diesen Versuch einer lokal verhandelten Konfliktlösung, dem die USA und Teile der Regierung Karzai von Anfang an misstrauten.

Bei der Drogenpolitik sollten die Europäer die USA davon überzeugen, die in Südamerika gescheiterte Repressionspolitik nicht auf Afghanistan zu übertragen. Die chemische Besprühung von Mohnfeldern in Afghanistan wäre nicht nur ineffektiv, weil sich die Drogenproduktion räumlich verlagern würde. Diese von den USA favorisierte Strategie wäre auch kontraproduktiv, weil sich mehr Bauern den Taliban anschliessen würden. Die zentrale Voraussetzung für eine Verringerung des Drogenangebotes ist eine wirtschaftliche Erholung. Projekte alternativer Entwicklung können den Umstieg von Mohn auf andere landwirtschaftliche Produkte unterstützen. Repressionsmassnahmen sind zwar nötig, sollten sich aber nicht auf Bauern, sondern die Drahtzieher des Drogengeschäfts konzentrieren.

Die Stabilisierung Afghanistans ist eine Langzeitaufgabe. Gefragt sind vor allem eine Verknüpfung der politischen, militärischen, polizeilichen und wirtschaftlichen Instrumente in Sinne des Konzepts vernetzter Sicherheit sowie eine bessere Koordination der vielen involvierten Institutionen.

- Verantwortlicher Editor: Daniel Möckli analysen@sipo.gess.ethz.ch
- Bezug und Mailingliste: www.ssn.ethz.ch