

AFGHANISTAN: NEUE STRATEGIE UND VIELE OFFENE FRAGEN

Mit ihrer neuen Afghanistan-Strategie bekennt sich die Administration Obama zu einer Fortführung und Intensivierung des Engagements am Hindukusch. Durch einen Ausbau der Aufstandsbekämpfung und der Ausbildung afghanischer Sicherheitskräfte sollen die Voraussetzungen für eine politische Lösung verbessert werden. Mit der markanten Aufstockung des US-Truppenkontingents geht eine gewisse Amerikanisierung des internationalen Krisenmanagements einher. Allerdings bleibt die US-Strategie in wichtigen Bereichen vage, was einen Mangel an vielversprechenden Handlungsoptionen widerspiegelt.



US-Sonderbeauftragter Holbrooke mit Präsident Karzai in Kabul, 15.02.09

Reuters

Nach intensiven Debatten in Washington hat Präsident Obama am 27. März 2009 seine lang erwartete Afghanistan-Strategie präsentiert. Diese weist vier wesentliche Neuerungen auf. Erstens wird die Zielvorgabe für die Stabilisierungsmission inhaltlich redimensioniert. So streben die USA nicht mehr eine Demokratisierung Afghanistans an, sondern konzentrieren sich auf die Zerschlagung al-Kaidas. Zweitens weiten sie geographisch den Fokus aus, indem sie die wachsende Instabilität in Pakistan als ein zentrales Hindernis für die Befriedung Afghanistans identifizieren und eine integrierte Strategie für beide Staaten formulieren. Drittens intensivieren die USA die Aufstandsbekämpfung sowie die Ausbildung afghanischer Sicherheitskräfte und schicken zu diesem Zweck 17'000 zusätzliche Soldaten und 4000 Instruktoressen nach Afghanistan. Auf der Grundlage verbesserter Sicherheitsbedingungen wollen sie viertens vermehrt auf eine politische Lösung setzen, wobei neben einem Dialog mit «moderaten» Taliban die Regionalisierung der diplomatischen Bemühungen in Form einer Kontaktgruppe u.a. mit Iran, China, Indien und Russland im Zentrum steht.

Nachdem die USA unter Präsident Bush dem Afghanistan-Konflikt nach der Irak-Intervention lange wenig Aufmerksamkeit geschenkt haben, steht dieser jetzt – zusammen mit der Iranfrage – ganz oben auf der sicherheitspolitischen Agenda. Mit dieser Entwicklung geht eine gewisse Amerikanisierung des internationalen Krisenmanagements in Afghanistan einher. Die Notwendigkeit einer verstärkten US-Führungsrolle gründet nicht zuletzt darauf, dass die Verbündeten der Aufforderung Obamas zu mehr Lastenteilung zumindest in militärischer Hinsicht nur begrenzt nachgekommen sind und die USA künftig rund zwei Drittel der Truppen stellen werden.

Insgesamt ist die neue Strategie als bemerkenswertes Bekenntnis Obamas zu einer Fortführung und Intensivierung des Krisenmanagements zu werten. Der US-Präsident trägt damit dem Umstand Rechnung, dass der Erfolg oder Misserfolg der internationalen Stabilisierungsoperation in Afghanistan für den Kampf gegen den islamistischen Terrorismus, die regionale Stabilität wie auch die zukünftige Rolle der NATO und die Bereitschaft westlicher Gesellschaften zur

Unterstützung militärischer Friedensförderung Signalwirkung haben wird. Obwohl der neue US-Ansatz von aussenpolitischem Realismus zeugt, ist er für Obama mit einem hohen persönlichen Risiko verbunden. Die Ausgangslage in Südwestasien präsentiert sich heute äusserst schwierig. Kernaspekte des Krisenmanagements wie die militärische Aufstandsbekämpfung, die Politik gegenüber den Taliban, die Pakistan-Strategie und die Regionalisierung sind durch einen Mangel an vielversprechenden Handlungsoptionen gekennzeichnet. Wenig überraschend bleibt die Strategie in vielen Punkten denn auch vage.

Schwierige Ausgangslage

Seit dem Sturz des islamistischen Taliban-Regimes und der Zerschlagung wichtiger Basen al-Kaidas durch die USA und eine Koalition der Willigen Ende 2001 war die Lage in Afghanistan nie so instabil wie heute. Die Taliban kontrollieren wieder grosse Teile des Südens und Ostens des Landes. Anschläge durch Aufständische haben im letzten Jahr stark zugenommen. Sie richten sich sowohl gegen die Koalitionstruppen als auch gegen die Regierung Karzai und zielen insbesondere darauf ab, das Erbringen staatlicher Dienstleistungen für die Bevölkerung zu erschweren. Mit 294 Opfern hat auch die Zahl der jährlich getöteten internationalen Soldaten 2008 einen Höchststand erreicht. Seit dem Beginn der Militäroperationen in Afghanistan 2001 beklagen die USA insgesamt 673 Opfer. Weitere 21 der insgesamt 42 Truppen stellenden Staaten verzeichnen heute zusammen 449 Opfer.

Die sich verschlechternde Sicherheitslage hat den Staatsaufbau und die wirtschaft-

liche Entwicklung Afghanistans stark behindert und zu einem Imageverlust von Präsident Karzai und teilweise auch der internationalen Gemeinschaft geführt. Karzai steht einer geschwächten Zentralregierung vor, die nur begrenzten Einfluss ausserhalb Kabuls hat und wie die Staatsbürokratie weithin als korrupt gilt. Freie und faire Präsidentschaftswahlen werden im laufenden Jahr kaum durchgeführt werden können, was die Legitimität der Regierung in Kabul zusätzlich schwächen wird.

Die Gründe für diese negativen Entwicklungen sind vielfältig. So entschieden sich die USA nach dem Sturz der Taliban und im Kontext der Irak-Intervention für eine Strategie des *light footprint* in Afghanistan. Die *International Security Assistance Force* (ISAF) hatte lange Zeit einen auf Kabul und Umgebung beschränkten Operationsradius und war ursprünglich mit weniger als 5000 Soldaten alimentiert. Seitdem ihr Einsatzgebiet in mehreren Phasen auf ganz Afghanistan ausgeweitet wurde und sie analog zur US-dominierten Anti-Terror-Operation *Enduring Freedom* zunehmend mit Aufstandsbeikämpfung befasst ist, ringen die NATO-Staaten um eine gemeinsame Strategie und Einsatzdoktrin im Spannungsfeld von Kampfeinsätzen und Stabilisierungs- und Wiederaufbau-Auftrag.

Zu den häufig genannten Defiziten des internationalen Krisenmanagements zählen auch die mangelnde Koordination der militärischen und zivilen Aktivitäten in Afghanistan, die verspätete Einflussnahme auf die Ausgestaltung des politischen Prozesses und die innenpolitische Verteilung der Macht nach dem Sturz der Taliban, die zu starke Ausrichtung auf Einzelpersonen statt Institutionen sowie das fehlende Bewusstsein bezüglich der pakistanischen Dimension der Afghanistan-Krise. Zudem haben die internationalen Akteure bis heute keinen Weg gefunden, die Opiumproduktion in Afghanistan so zu bekämpfen, dass den betroffenen Bauern alternative legale Einkommensmöglichkeiten eröffnet werden. Nach wie vor ist der Drogenschmuggel deshalb ein zentraler Faktor der Instabilität und eine wichtige Finanzierungsbasis der Taliban. Allerdings gilt es bei all diesen Kritikpunkten zu bedenken, dass in Afghanistan die Voraussetzungen für einen erfolgreichen Staatsbildungsprozess bereits von Beginn an sehr schwierig waren.

Markante Truppenaufstockung

Die ISAF zählte Ende März 2009 knapp 62'000 Soldaten, wovon nicht ganz die

Hälfte von den USA gestellt wurden. Mit den angekündigten zusätzlichen US-Truppen und den in der Operation *Enduring Freedom* eingesetzten Kräften wird die internationale Truppenpräsenz künftig bei gegen 90'000 Soldaten liegen. Indem sie die im Irak erfolgreiche *Surge*-Strategie auf Afghanistan übertragen, hoffen die USA, das militärische Momentum in Afghanistan wieder auf ihre Seite zu bringen und die Voraussetzungen für eine politische Konfliktlösung zu verbessern. Allerdings verfügt die internationale Koalition nach wie vor über weit weniger Truppen als im Irak, weshalb die militärischen Entscheideträger auch künftig mit schwierigen taktischen Entscheidungen konfrontiert sein werden.

So drohen sich die Aufstände durch die Entsendung von mehr Truppen in die zentralen Krisenherde im Süden und Osten des Landes geographisch in den Norden auszuweiten. Entsprechend kontrovers wird derzeit diskutiert, ob sich die internationale Koalition nicht besser auf das Halten der städtischen und strategisch wichtigen Gebiete und Hauptverkehrsachsen und auf eine bessere Kontrolle der afghanisch-pakistanischen Grenze konzentrieren sollte, anstatt sich weiterhin flächendeckend der Herausforderung durch die Taliban zu stellen. So oder so hängt eine nachhaltige Verbesserung der Sicherheitslage letztlich von der Wirksamkeit der afghanischen Armee und Polizei ab. Dem in Aussicht gestellten grösseren US-Engagement zur Ausbildung und Stärkung lokaler Sicherheitskräfte kommt vor diesem Hintergrund eine besondere Bedeutung zu.

Heikler Dialog mit den Taliban

In der derzeit vieldiskutierten Frage einer Dialogpolitik gegenüber den Taliban ist zwischen zwei Aspekten zu unterscheiden. Einerseits sucht die Regierung Karzai in von Saudi-Arabien vermittelten Geheimgesprächen die Taliban für eine Teilnahme am politischen Prozess zu gewinnen. Der Anführer der Taliban, Mullah Omar, hat sich in den letzten Monaten bisweilen überraschend gesprächsbereit gezeigt, fordert aber abwechselungsweise einen sofortigen Abzug der internationalen Truppen oder zumindest einen verbindlichen entsprechenden Fahrplan als Vorbedingung für Verhandlungen über eine Einheitsregierung. Auch wenn aus dem US State Department Signale zu vernehmen sind, wonach Omar für Verhandlungen allenfalls von der Terrorliste gestrichen werden könnte, bleibt die offizielle Haltung Washingtons unklar. Sicher ist, dass die Taliban eine Beendigung des Aufstands an weit reichende politische Forderungen knüp-

fen würden, die den Interessen des Westens weitgehend zuwiderlaufen.

Der zweite Aspekt betrifft Bemühungen, die Taliban zu spalten, indem gegenüber «moderaten» Elementen und Verbündeten der Taliban ein Einbindungsansatz verfolgt wird. Auf taktischer Ebene haben die Briten bereits seit Jahren versucht, mit lokalen Taliban, die nicht zum ideologischen Kern der Gruppe gehören, Friedensabkommen zu erzielen. Diese Politik wollen jetzt auch die USA verfolgen. Es ist durchaus denkbar, dass es dabei auch auf strategischer Ebene mit Taliban-nahen Gruppierungen zu Kompromisslösungen kommen kann. Der Versuch, angesichts der Heterogenität der Taliban die Aufständischen zu spalten, ist aus militärstrategischer Sicht durchaus nachvollziehbar. Allerdings tun sich die US-Nachrichtendienste schwer damit, ein verlässliches Bild über die komplexen innenpolitischen Verhältnisse in Afghanistan und insbesondere die Kommandostrukturen der Taliban zu gewinnen.

Offene Fragen bezüglich Pakistan

Mit der Doppelstrategie für Afghanistan und Pakistan tragen die USA der Tatsache Rechnung, dass die pakistanischen Grenzgebiete zu Afghanistan ein zentrales Rückzugsgebiet für al-Kaida und die Taliban geworden sind und die wachsende Destabilisierung Pakistans durch Extremisten eine regionale und globale Bedrohung darstellt. Institutionell manifestiert sich der neue *AfPak*-Ansatz im Doppelmandat des US-Sondergesandten Richard Holbrooke für Afghanistan und Pakistan sowie in einem neuen permanenten trilateralen Dialog, der auf Seiten der USA von Aussenministerin Clinton und Verteidigungsminister Gates geleitet wird. Inhaltlich bleibt die neue Strategie bezüglich der künftigen Pakistan-Politik Obamas allerdings ebenfalls vage.

Im «Krieg gegen den Terror» der Administration Bush behandelten die USA Pakistan als privilegierten Partner und gewährten nicht weniger als 12 Mrd. USD an Militärhilfe. Wichtige Exponenten des pakistanischen Militärs betrieben jedoch lange eine nur selektive Antiterrorpolitik und unterstützten gar aufständische Gruppierungen in den Stammesgebieten. Ihr Doppelspiel orientierte sich am übergeordneten strategischen Ziel, dem wachsenden regionalen Einfluss Indiens vorzubeugen (☞ siehe CSS Analyse Nr. 47). Soll das pakistanische Militär zu einem Teil der Lösung statt des Problems werden, sind einerseits intensive Bemühungen der USA zur Entspannung der indo-pakista-

Truppenstärke und Verluste der EU-Staaten in Afghanistan				
	Truppen Dez 02	Truppen Nov 06	Truppen Mrz 09	Verluste bis Mrz 09
Dänemark	37	300	700	21
Deutschland	1139	2700	3640	29
Frankreich	454	975	2780	27
Grossbritannien	379	6000	8300	152
Italien	442	1800	2350	14
Niederlande	222	2000	1770	18
Polen	-	160	1590	9
Rumänien	35	750	900	10
Spanien	268	650	780	25
Übrige EU	440	1795	3087	15
EU total (heutige EU-27)	3416	17'130	25'887	320
ISAF total	4829	32'800	61'960	1123

Quelle: www.nato.int/isaf/; www.cdi.org/terrorism/isaf_deco2-pr.cfm; icasualties.org/oef/

nischen Beziehungen und insbesondere zur Klärung der Kaschmir-Frage wie auch des pakistanisch-afghanischen Grenzverlaufs erforderlich. Andererseits wurde bereits in den letzten Monaten von Bushs Amtszeit die Option einer Stärkung der zivilen Regierung in Islamabad auf Kosten der Militärs diskutiert, wobei die USA diesbezüglich mit dem Dilemma konfrontiert sind, dass die pakistanische Armee für eine Bekämpfung der Extremisten und eine zuverlässige Kontrolle der Nuklearwaffen unabdingbar ist.

Gemäss Obamas Strategie soll der Kongress 7,5 Mia. USD an Direkthilfe für die Demokratisierung und wirtschaftliche Entwicklung Pakistans billigen. Gleichzeitig hält der US-Präsident an umfangreicher Militärhilfe fest, die er allerdings nicht mehr als Blankoscheck verstanden wissen will. Die entscheidende Frage, wie dem Doppelspiel der Militärs ein Ende gesetzt werden soll, wird in der Strategie nicht beantwortet. Obamas versteckte Drohung, dass die USA notfalls vermehrt selbst gegen die Terroristen in der pakistanischen Grenzregion vorgehen werden, scheint nur begrenzt umsetzbar, da ein solches Vorgehen unter anderem den Sturz der zivilen Regierung Zardari herbeizuführen droht.

Grenzen der Regionalisierung

Der Weg Washingtons aus Kabul führt nicht ausschliesslich über Islamabad. Der Einbezug der übrigen Nachbarn und weiterer für eine regionale Stabilisierung zentraler Staaten ist ein wesentlicher Bestandteil der politischen Dimension der US-Konfliktlösungsstrategie. Auch wenn keiner dieser Staaten den Taliban und al-Kaida wohlgesinnt ist, dürfte der gemeinsame Nenner der Kontaktgruppe dennoch begrenzt bleiben.

Zwar hat sich der Iran an der Afghanistan-Konferenz Ende März bemerkenswert konzi-

liant verhalten. Auch hat Teheran durchaus Interesse daran, eine neuerliche Machtübernahme der Taliban in Afghanistan zu verhindern und den stark angestiegenen Drogenschmuggel in den Iran zu unterbinden. Gleichzeitig hat man im Iran nicht vergessen, dass die Administration Bush das Land trotz dessen Unterstützung im Krieg gegen die Taliban-Regierung 2001 als Teil einer «Achse des Bösen» brandmarkte. Zudem fühlt sich die iranische Regierung heute von US-Truppen eingekreist und bleibt an einer begrenzten Instabilität in Afghanistan durchaus interessiert, weshalb es künftig teilweise mit den USA kooperieren, teilweise den verhassten sunnitischen Taliban Unterstützung zukommen lassen dürfte.

Indem die russische Regierung am selben Tag, als Obama seine neue Strategie vorstellte, eine Afghanistan-Konferenz der Shanghai Organisation für Zusammenarbeit veranstaltete, signalisierte sie deutlich ihren Anspruch auf Mitsprache im Krisenmanagement. Moskau wird für eine allfällige Kooperation mit dem Westen aber politische Konzessionen in anderen Themenfeldern fordern. Dasselbe dürfte auch für China gelten, das wie Russland hauptsächlich daran interessiert ist, die Präsenz und den Einfluss der USA in Zentralasien zu reduzieren. Eine wichtige Rolle im Krisenmanagement könnte Indien zukommen, wobei die indo-pakistanische Rivalität für die Regionalisierungsstrategie Obamas eine grosse Herausforderung darstellen wird.

Die Rollen der EU und der Schweiz

Auch die 25 an ISAF beteiligten EU-Staaten haben ihre Truppenstärke in Afghanistan in den letzten Jahren erhöht. Allerdings ist das Ausmass dieser Erhöhung unter den US-Erwartungen geblieben. Zwischen November 2006 und März 2009 bauten die EU-Staaten ihre Truppenkontingente von insge-

samt 17'100 auf 25'727 Soldaten aus. In der gleichen Zeitspanne sank ihr prozentualer Anteil am ISAF-Gesamtkontingent aber von 52% auf 42% (siehe Kasten). Mit Blick auf die Wahlen in Afghanistan haben mehrere Staaten temporäre Truppenaufstockungen zugesagt. Gleichzeitig haben die Niederlande bereits angekündigt, ihr bemerkenswert grosses Kontingent im nächsten Jahr aus Afghanistan abzuziehen. Heterogen präsentiert sich die Lage auch bezüglich nationaler Einsatzbeschränkungen. Während Frankreich und Italien der Bitte der NATO entsprochen haben, diese aufzuheben, halten andere Staaten wie Deutschland daran fest.

Die bisherigen Schwerpunkte in der europäischen Afghanistan-Politik dürften auch in Zukunft Bestand haben. So werden die EU und ihre Mitgliedstaaten zwischen 2002 und 2010 insgesamt 8 Milliarden Euro Finanzhilfe leisten. Stark engagiert sind die Europäer zudem im Aufbau staatlicher Institutionen, dem Rechtsstaatsbereich, dem Gesundheitswesen sowie in der wirtschaftlichen Entwicklung und der Drogenbekämpfung. Mit einer zivilen Mission im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik unterstützt die EU den Aufbau der afghanischen Polizei. Allerdings bekundet sie grosse Mühe, die dafür vorgesehenen 400 Polizisten und Experten zu rekrutieren. Schwierig dürfte auch das Vorhaben sein, eine EU-Strategie für Pakistan zu formulieren. Zwar hat die EU die Hilfsgelder für Pakistan massiv aufgestockt. Mit Ausnahme Grossbritanniens verfügen die Europäer in Südasien jedoch über wenig Einfluss und Erfahrung.

Vor dem Hintergrund der europäischen Zurückhaltung gegenüber einer weiteren Aufstockung der Truppen in Afghanistan dürften die USA künftig vor allem einen weiteren Ausbau des zivilen und finanziellen Engagements ihrer Verbündeten fordern. Hier kann auch die Schweiz einen Beitrag leisten. Seit ihrem Rückzug aus ISAF im Frühjahr 2008 konzentriert sie sich in Afghanistan auf Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe. Allerdings hat sie ihre diesbezüglichen Ausgaben im vergangenen Jahr von 23 auf 17 Mio. CHF reduziert. Prüfwert scheint insbesondere ein vermehrtes Engagement bezüglich Staatsaufbau und Sicherheitssektorreform, verfügt die Schweiz mit ihrem Expertenpool für zivile Friedensförderung doch über sehr geschätzte Fähigkeiten, nicht zuletzt im Bereich der Polizeiausbildung.

Verantwortlicher Editor: Daniel Möckli
analysen@sipo.gess.ethz.ch

Alle CSS Analysen: www.ssn.ethz.ch