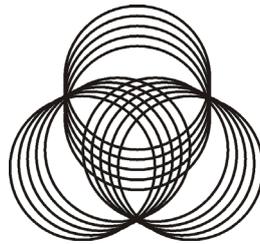


Hamburger Informationen

zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik

Nachrichten – Kurzberichte – Analysen – Forschungsprojekte – Pressemitteilungen – Materialien – Dokumente



Hans-Georg Ehrhart/Roland Kaestner

Afghanistan: Scheitern oder Strategiewechsel?

Ausgabe 43/2008

Hamburg, Mai 2008

Impressum

Das Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg besteht seit dem Juni 1971 und ist eine unabhängige Einrichtung in Form einer Stiftung des Bürgerlichen Rechts. Laut Satzung ist es Zweck der Institutsarbeit, „sich im Rahmen der Friedensforschung speziell mit sicherheitspolitischen Problemen zu befassen und dabei die Kriterien von freier Forschung und Lehre, Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses und Publizierung der Forschungsergebnisse zu erfüllen“. Im Sinne dieser Aufgaben gibt das Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik die Hamburger Beiträge zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik heraus.

Die Informationen zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik erscheinen in unregelmäßiger Folge. Für Inhalt und Aussage der Beiträge sind jeweils die entsprechenden Autorinnen bzw. Autoren verantwortlich.

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung des IFSH.

Bestellungen können nur in begrenztem Umfang angenommen werden.

Anfragen an:

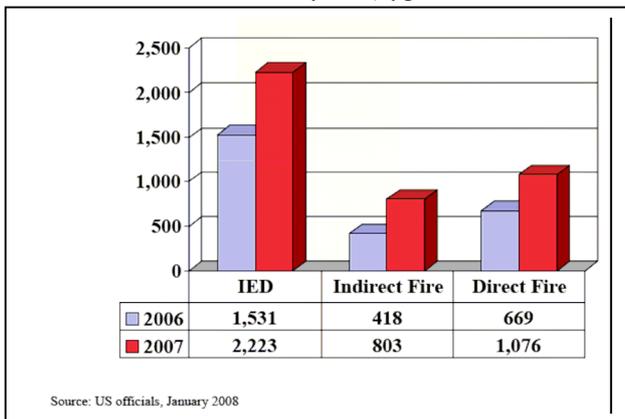
Institut für Friedensforschung
und Sicherheitspolitik
an der Universität Hamburg
Beim Schlump 83
D – 20144 Hamburg
Tel.: (040) 866 077 – 0
Fax.: (040) 866 36 15
e-mail: ifsh@ifsh.de
Internet: <http://www.ifsh.de>

ISSN 0931-8399

Scheitern oder Strategiewechsel?¹

Nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 wurden Al Qaida und das Taliban-Regime durch eine von den USA geführte Koalition der Willigen (Operation „*Enduring Freedom*“) aus Afghanistan vertrieben. Seitdem engagiert sich die internationale Staatengemeinschaft in diesem Land. Deutschland spielte dabei von Beginn an eine herausgehobene Rolle. Auf dem Petersberg bei Bonn wurde der Friedens- und Wiederaufbauprozess Afghanistans eingeleitet („*Bonn process*“). Dort beschlossen die Vertreter der siegreichen afghanischen Fraktionen der Nordallianz, der Vereinten Nationen, der USA und andere internationale Akteure, Afghanistan zu einer marktwirtschaftlichen Demokratie zu entwickeln. Die Internationale Sicherheitsunterstützungstruppe (*International Security Assistance Force*, ISAF) sollte zu einem sicheren Umfeld beitragen und den Aufbau afghanischer Sicherheitskräfte unterstützen. Vier Jahre später wurde der *Bonn Process* durch den *Afghanistan Compact (AC)* abgelöst. Der AC ist eine bis Ende 2010 angelegte komplexe Strategie, die sich aus den drei Säulen Sicherheit, *Governance* und Entwicklung zusammensetzt. Sie bildet die Grundlage für den im selben Jahr verabschiedeten vorläufigen nationalen Entwicklungsplan der afghanischen Regierung. Nach ersten Fortschritten verschlechtert sich die Lage seit 2005 kontinuierlich. Die Entwicklung der afghanischen Realität und die Maßnahmen der internationalen Gemeinschaft klaffen zunehmend auseinander. Damit wird eine Überprüfung sowohl der Lagefeststellung als auch der Strategie dringend erforderlich, zumal die auf dem Bukarester NATO-Gipfel verabschiedete „*Vision für Afghanistan*“ an der alten Lagebeurteilung und dem strategischen Konzept grundsätzlich festhält.

Sicherheitsrelevante Zwischenfälle (Afghanistan 2006/2007)

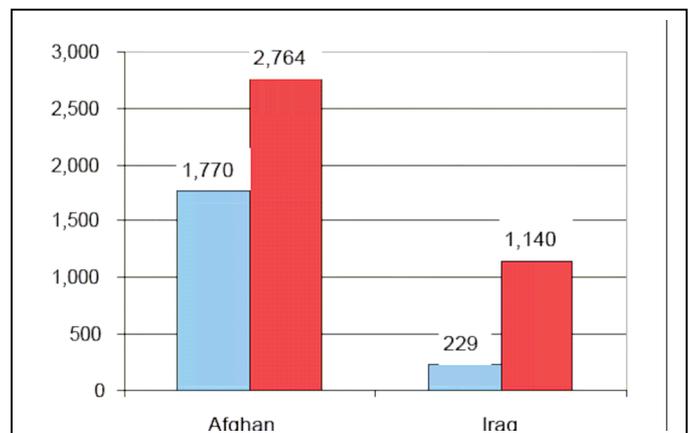


Lage

Sicherheit: Die Sicherheitslage hat sich seit 2005 verschlechtert. Die Zahl der sicherheitsrelevanten Ereignisse erhöht sich von Jahr zu Jahr. Die Zwischenfälle stiegen von ca. 2.600 (2006) auf ca. 4.000 (2007). Insbe-

sondere die Zahl der Selbstmordattentate – ein bis vor kurzem noch unbekanntes Phänomen in Afghanistan – nahm zu. Wurden 2005 nur 17 Selbstmordattentate begangen, waren es 123 im Jahr 2006 und 131 ein Jahr darauf. Die sogenannten Feindelemente oder Neo-Taliban – dazu werden islamistische oder nationalistische Paschtunen, Drogenhändler, lokale Kommandeure, *warlords*, Al-Qaida-Terroristen, ausländische Jihadisten, religiöse Fundamentalisten, Antizentralisten und autonome Kräfte gerechnet – kontrollieren oder infiltrieren immer weitere Gebiete. Nach Schätzungen der internationalen Expertengruppe „*Senlis Council*“ sind 54 Prozent des afghanischen Territoriums unter ihrer Kontrolle, in weiteren 38 Prozent sind sie partiell präsent. Andere Quellen sprechen davon, dass „nur“ ein Drittel des Territoriums unter Kontrolle der Aufständischen steht. Die Neo-Taliban sind eine fluide, sich ständig verändernde Größe. Dies entspricht der Tradition afghanischer Akteure, im Eigeninteresse wechselnde Koalitionen einzugehen mit dem Ziel, die Macht der Regierung in Kabul zu beschränken und die lokalen Herrschaftsansprüche zu erhalten. Die politische Haltung in den regierungsfeindlichen Regionen ist geprägt durch anti-zentralistische, anti-moderne und anti-westliche Einstellungen und verbindet lokale mit militant-islamistischen Vorstellungen. Der Kampf zwischen dem Autonomieanspruch der Stämme und dem Herrschaftsanspruch des Staates durchzieht im Übrigen den gesamten Prozess der Staatsentwicklung in Afghanistan. Bislang führte jeder Versuch einen Zentralstaat zu etablieren zum Krieg.

Luftangriffe 2006/2007



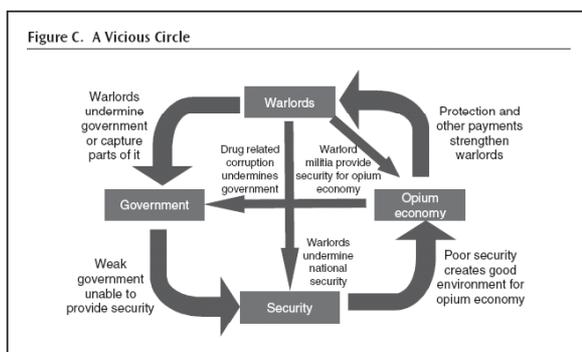
Quelle: http://www.csis.org/index.php?option=com_csis_pubs&task=view&id=4313

Der Aufbau der afghanischen Sicherheitskräfte, die laut *Afghanistan Compact* die Sicherheit der Bürger schützen sollen, hinkt weit hinter der Planung her. Die afghanische Armee (ANA) kann noch als vergleichsweise positives Beispiel angeführt werden, obwohl sie mit bislang ca. 33.000 einsatzbereiten Soldaten die bis 2010 vorgesehene Stärke von 80.000 Einsatzkräften wahrscheinlich nicht erreichen wird. Der Aufbau einer afghanischen Polizei (ANP) muss als Fehlschlag eingestuft werden. Die Daten aus dem Innenministerium, das zu den korruptesten Einrichtungen im Lande gehören soll und dringend reformiert werden müsste, sind mit entsprechender Skepsis zu behandeln. Die Zahl der offiziell finanzierten Dienstposten – je nach Quelle 50.000-70.000 Mann – weichen vermutlich erheblich von den tatsächlich vorhandenen Polizeikräften ab. So

¹ Dieser Beitrag basiert auf einem internationalen Workshop des IFSH, des Centre of International Relations der Queen's University, Kingston/Kanada und der Führungsakademie der Bundeswehr „*NATO and the International Engagement in Afghanistan: Lost Cause or Long-term Endeavour?*“ am 13./14. Dezember 2007 in Hamburg. Dr. Hans-Georg Ehrhart ist stellv. Leiter des Zentrums für Europäische Friedens- und Sicherheitsstudien am IFSH, Oberst i.G. Roland Kaestner ist Dozent für Strategie an der Führungsakademie der Bundeswehr. Die Autoren vertreten ihre persönliche Meinung.

soll nur annähernd 50 Prozent der offiziell gemeldet ANP existieren, während die Gehälter für die Phantompolizisten in die Taschen korrupter Akteure fließen. Erschwerend kommt hinzu, dass die meisten der Polizisten Analphabeten sind und die 25 an der Ausbildung beteiligten Staaten über kein abgestimmtes Ausbildungskonzept verfügen. Darüber hinaus häufen sich die Meldungen, dass die Polizei selbst zum Sicherheitsproblem wird. Damit steht sowohl quantitativ wie qualitativ das gesetzte Ziel von 82.000 Polizisten bis Ende 2010 in Frage. Vor diesem Hintergrund ist es nicht verwunderlich, dass sich mittlerweile sowohl die NATO-geführte ISAF, die ursprünglich Stabilisierungsaufgaben wahrnehmen sollte, als auch die US-geführte *Operation Enduring Freedom*, die sich zunächst auf den Antiterrorkampf konzentrierte, zunehmend in einen Guerillakrieg verwickelt werden (*Counterinsurgency*, COIN), den militärisch zu gewinnen sehr unterschiedlich eingeschätzt wird. Unstrittig ist jedoch, dass ein immer höherer Preis – personell, finanziell, ethisch – für diese Art des militärischen Engagements zu entrichten ist.

Wirkungszusammenhänge Gewaltökonomie



Quelle: William A. Byrd, Responding to Afghanistan's Opium Economy Challenge, unter: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2008/03/04/000158349_20080304082230/Rendered/PDF/w4545.pdf.

Governance: Der zweite Reformbereich umfasst die Sektoren Regierungsführung, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte. Angespornt durch die ersten Erfolge beim Aufbau staatlicher Strukturen (Wahlen, Parlamente, Verfassung) setzte der *Afghanistan Compact* zu hochgesteckte Ziele. Die Erwartungen an einen schnellen Demokratisierungsprozess erwiesen sich als übertrieben, erste Fortschritte beim Aufbau staatlicher Institutionen wurden überschätzt. Fortschritte wurden nur nach bürokratischen Maßstäben beurteilt und die Frage, wie die Ziele effektiv umgesetzt werden sollen, wurde bislang vernachlässigt. Bemühungen zum Aufbau subnationaler *Governance*-Strukturen leiden unter fehlender Koordinierung und der Fixierung auf kurzfristige Sicherheitsimperative. Das rapide sinkende Ansehen von Präsident Karzai ist eine Folge dieser Entwicklung, zu der die internationale Gebergemeinschaft mit ihren überzogenen Zielen und ihrem unkoordinierten Vorgehen nicht unerheblich beigetragen hat. Afghanistan ist eines der korruptesten Länder der Welt. Daran hat auch die westliche Anwesenheit nichts geändert, ja sie hat sie durch das reichlich fließende Geld der Geberländer möglicherweise sogar verschärft. Nach Einschätzung der Bevölkerung ist die Lage derzeit eher noch schlimmer als zu Zeiten der Taliban, der Mujahedin oder der Kommunisten.

Entwicklung: Afghanistan soll sich zu einer freien Marktwirtschaft entwickeln, angetrieben durch den privaten Sektor. Dieser wirtschaftsliberale Ansatz begünstigt in einem Land, das ökonomisch am Boden liegt, über keinen funktionierenden öffentlichen Sektor verfügt und in dem Rechtssicherheit fehlt in erster Linie nur wenige Privilegierte, die sich das neue System zunutze machen können. Es ist unstrittig, dass das Pro-Kopf-Einkommen von 182 US-Dollar im Jahr 2002/03 auf 344 US-Dollar 2006/07 gestiegen ist. Gleichwohl gehört Afghanistan zu den ärmsten und am wenigsten entwickelten Ländern der Welt, denn statistisch gesehen muss jeder Afghane von weniger als einem US-Dollar am Tag leben. Im Bildungsbereich sind zwar Fortschritte zu verzeichnen. Sie sind jedoch marginal, wenn man ihnen das schnelle Bevölkerungswachstum, die hohe Arbeitslosigkeit und die immer noch extrem hohe Analphabetenrate entgegenhält. Der florierendste und zugleich problematischste Wirtschaftsbereich ist der Drogenhandel. Hier sind kontinuierlich hohe Wachstumsraten zu verzeichnen, mit extrem negativen Auswirkungen auf das Funktionieren staatlicher Strukturen (Korruption), die Sicherheit der Bevölkerung (Gewaltkriminalität) und die Auseinandersetzung mit den Neotaliban (Finanzierung des Krieges).

Entwicklungsfaktoren

Bevölkerung: Die afghanische Bevölkerung ist trotz eines jahrzehntelangen Krieges von 8,1 Mio. Menschen (1950) auf 25,1 Mio. (2005) gewachsen. Die UNO prognostiziert bis 2030 einen weiteren Anstieg auf ca. 60,1 Mio. Obwohl die Einwohnerzahl von Kabul rasant wächst, leben mehr als 75 Prozent der Afghanen auf dem Lande. Nach UNO-Angaben soll der Anteil der Landbevölkerung 2030 noch mehr als 65 Prozent betragen. Kinder unter 14 Jahren machen mit einem Anteil von ca. 45 Prozent die afghanische Gesellschaft zu einer der jüngsten in der Welt – Tendenz steigend. Der daraus erwachsende sogenannte „youth bulge“ in Verbindung mit Arbeitslosigkeit und Armut setzt die aufzubauenden politischen Strukturen unter hohen Stress. Er wird auch die tribalen Strukturen überfordern und spricht für eine konfliktreiche Zukunft.

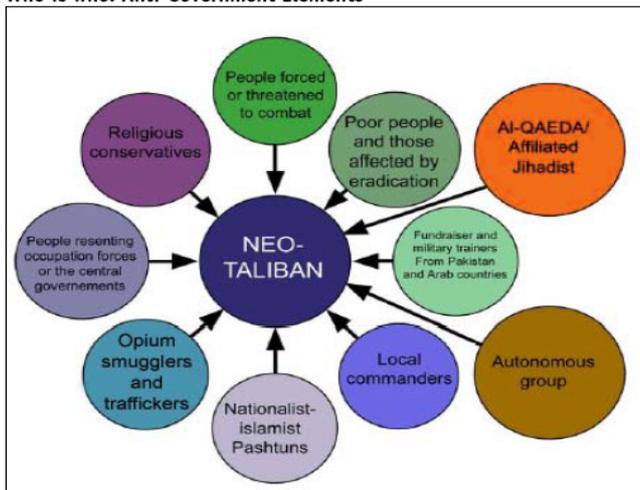
Ressourcen: Afghanistan verfügt nur über wenige Ressourcen und diese sind überwiegend in den Händen regionaler *Warlords* und anderer regierungsfeindlicher Akteure. Nur zehn Prozent der Bevölkerung hat Zugang zu Elektrizität, überwiegend in Stadtregionen. Öffentliche Güter (Wasser, Gesundheit, Bildung, Verwaltung etc.) stehen nur einer begrenzten Zahl von Menschen zur Verfügung. Angesichts des Bevölkerungswachstums wird sich dies eher noch verschärfen. Selbst von der Ressource Drogen haben nach Schätzungen des Entwicklungsprogramms der Vereinen Nationen (UNDP) nur ca. 15 Prozent der Bevölkerung einen „Nutzen“. Dies ist jedoch von der Region abhängig. So sind in Helmand mehr als 90 Prozent der Familien in die Drogenökonomie involviert. Mit dem Profit aus dem Drogengeschäft finanzieren aber fast alle Parteien ihre Privatarmeen.

Kultur: Das Land ist durch große ethnische Vielfalt geprägt. Die Paschtunen sind die größte ethnische Gruppe (ca. 40 Prozent) mit einem gesamtafghanischen Führungsanspruch, der von anderen nicht generell geteilt wird und insbesondere während der Bürgerkriegsjahre

bis zum Ende Taliban-Herrschaft durch den Konflikt mit der Nordallianz zu Ausdruck kam. Die Analphabetenrate der erwachsenen Bevölkerung liegt über 70 Prozent, die von Frauen dürfte sich eher auf 90 Prozent belaufen. Aufgrund der Bevölkerungsentwicklung und der sehr stark patriarchalisch geprägten Stammeskultur wird sich in den nächsten Jahrzehnten daran vermutlich kaum etwas ändern. Bemerkenswert ist, dass sich der 1976 ausgebrochene innerafghanische Konflikt (der 1979 mit dem Einmarsch sowjetischer Truppen eskalierte) mit der damaligen kommunistischen Zentralregierung in Kabul an der Frage der Schulpflicht von Mädchen auf dem Lande entzündete.

Wer ist Neo-Taliban?

Who is who: Anti-Government Elements



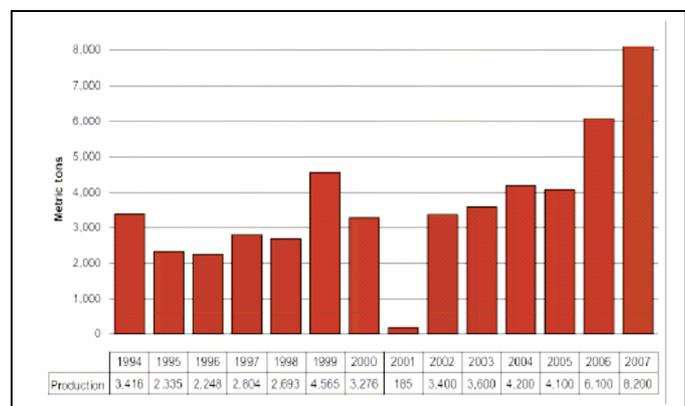
Senlis, The Return of Taliban, 2006.

Gesellschaft: Es gibt keine moderne afghanische Gesellschaft, sondern allenfalls kleine Inseln von Modernität in einigen Städten. Die für die Menschen zuverlässigsten Strukturen sind die Familie, der Stamm, der Clan und lokale Gemeinschaften. Sie fordern aber gleichzeitig eine Unterwerfung des Individuums unter die Gemeinschaft, die eine ausgeprägte soziale Kontrolle ausübt und ein erhebliches Hemmnis für sozialen Wandel darstellt. Der *Pashtunwali*, der mit den Begriffen Ehre, Würde, Stolz, Kampf und Männlichkeit das Selbstverständnis der Pashtunen und in abgewandelter Form auch anderer Ethnien prägt, bestimmt das Verhalten der Afghanen gegenüber Fremden. Der Pashtunwali ist ein nicht ausformulierter Kanon kultureller Regeln und Normen, die durch Familie, Stamm und Clan weitergegeben werden. Dieser Kodex sorgt für Verhaltenssicherheit und die Verantwortung der Gruppe für die soziale Absicherung des Einzelnen. Ihn auch nur teilweise durch geschriebenes Recht – insbesondere nach westlichem Vorbild – zu ersetzen, wird zu erheblicher Verunsicherung führen, aber auch bei bestimmten Eliten als ein Angriff auf ihre Macht und damit auf Ehre und Würde verstanden werden. Die Antwort wird, solange die Menschen die gesellschaftliche Veränderung nicht selbst vollziehen, eine gewaltsame sein. Ohne sozialen Wandel ist allerdings eine moderne arbeitsteilige Gesellschaft, die die Bedürfnisse einer wachsenden Zahl von Menschen befriedigen muss, nicht denkbar.

Wirtschaft: Die afghanische Gesellschaft ist eine Nomaden- und Agrargesellschaft. Etwa 90 Prozent der Bevölkerung arbeitet in der Landwirtschaft. Es gibt einen sehr kleinen Industriesektor, der sich auf begrenzte

Mengen von Gas, Kohle und Kupfer stützt sowie vor allem auf die kleinindustrielle Produktion von Textilien, Möbeln, Zement, Dünger, Schuhen, Seife und Teppichen. Die Arbeitslosigkeit wird offiziell mit 40 Prozent angegeben. Inoffiziell kann man landesweit von einer Arbeitslosigkeit von ca. 70 Prozent, im Süden und Osten sogar von 90 Prozent ausgehen. Die beiden Wirtschaftssektoren, die permanent wachsen, sind die Drogenökonomie und das Transportwesen. Die Opiumproduktion wuchs von 3.400 Tonnen im Jahr 2002 auf 8.200 Tonnen im Jahr 2007, während die Anbaufläche im gleichen Zeitraum von 74.000 auf ca. 200.000 Hektar anstieg. Der andere prosperierende Sektor wird von der Transportmafia beherrscht. Diese gehört zu einem weltumspannenden System organisierter Kriminalität, das Schmuggelgüter aus, nach und durch Afghanistan befördert. Beide Sektoren nutzen eine mittlerweile globalisierte Stammesgesellschaft, die sich aus der kriegs- und wirtschaftlich bedingten Abwanderung mehrerer Millionen Afghanen seit den 1980er Jahren entwickelt hat. Sie bildet ein von Südasien über den Mittleren Osten bis nach Zentralasien reichendes Netzwerk, das für die Versorgung der heimischen Stammesmitglieder eine zentrale Rolle spielt. Angesichts der prognostizierten Bevölkerungsentwicklung ist ein Absinken des Bruttoinlandsprodukts (BIP) pro Kopf der Bevölkerung zu erwarten. Nach Angaben des Wirtschaftsministers stammen über 90 Prozent aller Waren auf dem afghanischen Markt aus Importen. Das ist Ausdruck einer nicht entwickelten Agrargesellschaft, die angesichts des Bevölkerungswachstums immer weniger in der Lage sein wird, den Menschen ein Auskommen zu bieten.

Opiumproduktion nach Tonnen (in Afghanistan)



Quelle: Poul Martin Linder, Afghanistan Index, Oktober 2007.

Politik: Im „Failed State Index“ 2007 steht Afghanistan an achtschlechtesten Position. Es handelt sich um einen Rentierstaat, der von Vetterwirtschaft und Subsidien lebt. Die afghanische Regierung unter Präsident Karzai gilt als unfähig, korrupt und schwach, auch weil sie Leute in hohen Regierungsämtern akzeptieren muss, deren primäre Loyalität nicht der Regierung und dem Land gilt. Darüber hinaus werden 80 Prozent des afghanischen Regierungsetats von der internationalen Gemeinschaft finanziert. Dass die Geberländer die Kontrolle über die Hilfsgelder im Bereich der Entwicklungspolitik behalten wollen, begründen sie mit der weit verbreiteten Korruption, allerdings sind Betrug, Missmanagement und Putsch auch bei den internationalen Akteuren zu beklagen. Die von außen geförderte zentrale Staatlichkeit steht in Konkurrenz zu den existierenden Strukturen einer Stammesgesellschaft. Deren einzelne Bestandteile sind einerseits autonom und lokal,

andererseits sind sie über Arbeitsmigration mit der globalisierten Welt verbunden. Die Globalisierung stärkt also eher die alten lokalen Ordnungen als die von der internationalen Gemeinschaft angestrebte neue Staatlichkeit.

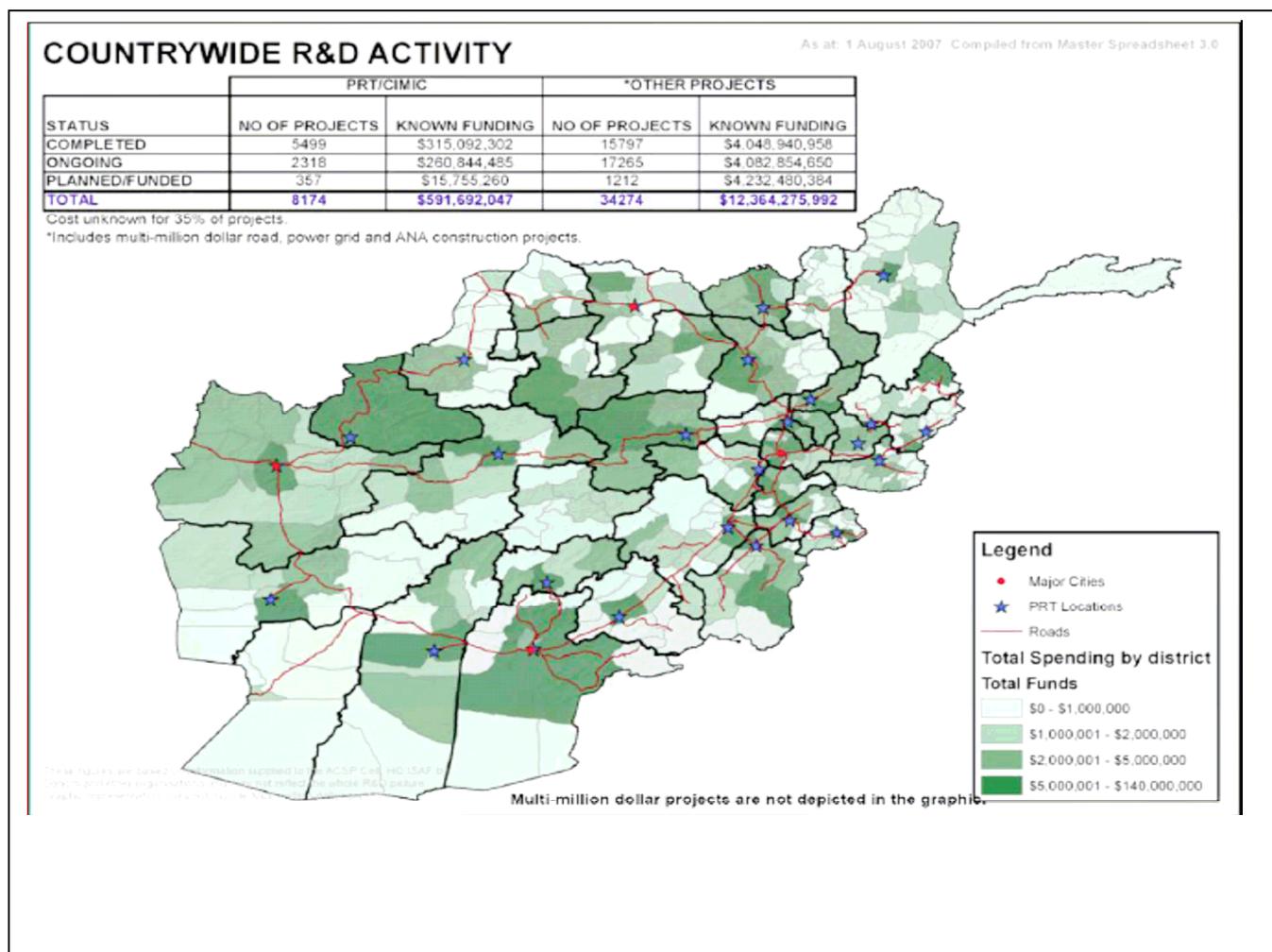
Bewertung

Die politische Zielsetzung: Das im *Afghan Compact* 2006 vorgegebene Ziel des Aufbaus einer demokratischen afghanischen Regierung, die das ganze Land beherrscht, wird vermutlich auf Dauer von einem Großteil der gesellschaftlichen Kräfte als eine Gefährdung ihrer Autonomie wahrgenommen werden. Dies umso mehr, weil die Regierung Karzai als eine von Washington eingesetzte Marionettenregierung betrachtet wird – eine Ansicht, die durch die überwiegende Fremdfinanzierung des Staatshaushalts und die Anwesenheit ausländischer Truppen gestützt wird. Dass die Regierung viele jener Akteure, die von der afghanischen Bevölkerung als Kriegsverbrecher wahrgenommen werden, als Minister bestallt hat, schwächt sie weiter. Die Zielsetzung einer Zentralregierung mit Kontrolle über die ländliche Peripherie wird in Afghanistan anhaltenden Widerstand hervorrufen. Es ist möglich, dass sich langfristig andere politische Strukturen von unten aus dieser Stammesge-

sellschaft entwickeln. Gleichwohl sind die tribalen Strukturen heute die funktionsfähigsten im Land. Sie sollten für den politischen Aufbau Afghanistans genutzt werden. Dieser Prozess wird allerdings angesichts der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklungstrends nicht konfliktfrei verlaufen können.

Stabilität und Sicherheit: Die internationale Gemeinschaft hat sich vom Ziel der Schaffung von Sicherheit als Voraussetzung für Stabilität und Entwicklung weiter entfernt. Über die letzten Jahre sind die gewaltsamen Aktivitäten des afghanischen Aufstandes gewachsen. In den gleichen Zeitraum fällt die Ausdehnung von ISAF von Kabul über das ganze Land. Der Begriff der Neo-Taliban verschleiert die wahren Ursachen des steigenden Gewaltpegels, die vor allem in anti-westlichen, anti-modernen und anti-zentralistischen Haltungen der afghanischen Akteure liegen. Darüber hinaus werden politische Stabilität und Sicherheit durch die wachsende Drogenproduktion unterminiert. Dass die Entwaffnung von Stammesmilizen, Bürgerkriegsarmeen, Privatarmeen und anderen Akteuren gescheitert ist, hängt auch (neben der Gewaltökonomie und der Kriegerkultur) mit der Tatsache zusammen, dass die Stämme kein Vertrauen in die Sicherheitsorgane der Regierung in Kabul haben. Man sollte also darüber nachdenken, wie Sicherheit verstärkt durch regionale und lokale Akteure/Strukturen gewährleistet werden kann.

Entwicklungsaktivitäten in Afghanistan



Quelle: HQ ISAF, August 2007.

Wirtschaft und soziale Entwicklung: Das Ziel eines nachhaltigen Wachstums zur Reduzierung von Hunger, Armut und Arbeitslosigkeit liegt noch in weiter Ferne. Die internationale Hilfe erhält die Regierung Karzai am Leben, bei der großen Mehrzahl der Bevölkerung sind die bisherigen Investitionen jedoch noch nicht angekommen. Die wirtschaftlichen Aktivitäten sind eher rückläufig, außer im kriminellen Sektor. Erfolge sind im Bildungsbereich zu verzeichnen, sie wirken sich jedoch nicht kurzfristig aus und werden von den militant-islamistischen Kräften zunehmend bekämpft. Das gesellschaftliche Gewaltpotenzial dürfte sich durch die zu erwartende anhaltend hohe Arbeitslosigkeit, die große Armut und die Perspektivlosigkeit in der nachwachsenden jungen Generation verstärken. Große Summen von Hilfsgeldern über den nicht funktionierenden Regierungsapparat der Regierung in Kabul verteilen zu wollen muss zwangsläufig zu Korruption führen. Die Entwicklungshilfe müsste also stärker und besser koordiniert in die lokalen Strukturen unterhalb der Distrikts-ebene fließen.

Gesamtbewertung: Offensichtlich geht der strategische Ansatz der internationalen Gemeinschaft an der realen Situation in Afghanistan vorbei. Darüber hinaus ist zu vermuten, dass ein nicht unerheblicher Teil des Widerstands auf diese Strategie zurückzuführen ist. Daher scheint es sinnvoll, eine eingehende Analyse der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Verhältnisse Afghanistans an den Anfang einer Korrektur der strategischen Zielsetzung der internationalen Gemeinschaft zu stellen und davon das weitere Vorgehen abhängig zu machen. Vieles spricht dafür, den Menschen in Afghanistan mehr Autonomie (*Afghan face*) und Zeit (*Afghan pace*) für ihre weitere Entwicklung zu geben.

Optionen

Angesichts der vorstehenden Lageanalyse und Bewertung ergeben sich drei Handlungsoptionen.

1. Die erste Möglichkeit ist eine schnelle Beendigung des militärischen Engagements in den nächsten zwei Jahren bei gleichzeitiger langfristiger Fortsetzung der entwicklungspolitischen Unterstützung Afghanistans. Die internationale Staatengemeinschaft reduziert ihre militärischen Aktivitäten graduell bis 2010 vollständig und legt die sicherheitspolitische Verantwortung in die Hände der afghanischen Regierung. Zugleich führt sie die zivilen Teile des bis Ende 2010 laufenden *Afghanistan Compact* bis 2020 weiter.
2. Die zweite Option besteht darin, den bisherigen Ansatz zu verstärken und langfristig fortzusetzen. Er folgt der Devise, dass die sicherheits- und entwicklungspolitische Stabilisierung des Landes ein langfristiges Vorhaben ist, das ein nachhaltiges internationales Engagement in allen drei Aktionsbereichen – Sicherheit, *Governance*, Entwicklung – verlangt. Die aktive militärische Unterstützung wird angesichts der erstarkten Neo-Taliban und der unterentwickelten afghanischen Fähigkeiten mindestens noch weitere zehn Jahre fortgesetzt, die entwicklungspolitische wesentlich länger.
3. Die dritte Option ist ein umfassender Strategiewechsel, der fünf Aspekte beinhaltet:
 - *Bescheidenere Ziele:* Die internationale Gemeinschaft nimmt davon Abstand, Afghanistan nach ih-

rem Vorbild verändern zu wollen. Die im AC formulierten visionären Vorstellungen werden durch realistischere und somit glaubhaftere Ziele ersetzt. Es wird akzeptiert, dass angesichts der bisherigen Geschichte und des jetzigen Entwicklungsstandes Afghanistans, aber auch wegen begrenzter Mittel und Fähigkeiten der internationalen Geber keine perfekten oder visionären, sondern nur pragmatische und erreichbare Ziele angestrebt werden können.

- *Afghanisierung der Sicherheit:* Da der Guerillakrieg in Afghanistan militärisch mittelfristig nicht und langfristig – wenn überhaupt – nur zu einem unakzeptablen Preis zu gewinnen ist, fährt die internationale Staatengemeinschaft ihre Kampfeinsätze zurück und beendet diese nach drei bis fünf Jahren. Danach werden die ANA und ANP und lokale Kräfte für die Sicherheit des Landes alleine verantwortlich sein. Zugleich wird wesentlich mehr als bislang in die Reform der Sicherheitssektoren investiert, vor allem in die Reform der Polizei und die sie führenden lokalen, regionalen und nationalen Administrationen. Die Festlegung eines Datums (*end date*) für den Abzug des größten Teils der NATO-Truppen hat den Vorteil, der souveränen Regierung einen klaren Übergangszeitraum zu kommunizieren und zugleich ihre Eigenverantwortlichkeit zu stärken, um zu tragfähigen Arrangements mit der lokalen Ebene zu kommen. Da es sich bei der Sicherheitssektorreform um einen langfristigen Prozess handelt, unterstützt die internationale Staatengemeinschaft Afghanistan in diesem Bereich weiter.
- *Dezentraler Governance-Ansatz:* Der bislang verfolgte Versuch, zentralstaatliche Regierungsstrukturen aufzubauen, wird ergänzt durch die nachhaltige Förderung lokaler Strukturen. Die gesamte Befriedungs- und Wiederaufbaustrategie trägt der historisch-kulturellen Tatsache Rechnung, dass sich zentralistische Ansätze in diesem Land noch nie haben durchsetzen können und von lokalen Akteuren als Bedrohung angesehen werden. Da in Stammesgesellschaften die primäre Loyalität der Menschen nicht dem Staat gehören kann, werden dezentrale *Governance*-Ansätze gestärkt. Es wird akzeptiert, dass es sich dabei um fluide Machtarrangements handelt, die primär lokalen Interessen dienen und deren Loyalität gegenüber der Zentralregierung relativ schwach bleibt.
- *Angepasste Entwicklungsstrategie:* Das Ziel des Aufbaus einer liberalen Marktwirtschaft wird relativiert, die entwicklungspolitische Rolle des Staates auf allen Ebenen gefördert. Lokale Akteure werden gestärkt, lokale Bedürfnisse in den Vordergrund der Aktivitäten gestellt. Die Drogenbekämpfung erfolgt entweder durch das verstärkte Angebot alternativer Produktionsmöglichkeiten oder durch die Legalisierung des Drogenanbaus und -konsums. Infrastrukturmaßnahmen, agrarwirtschaftliche Produktionskapazitäten, Bildung und Ausbildung werden insbesondere im ländlichen Raum gefördert.
- *Regionale Einbettung:* Der Konflikt in Afghanistan ist nur im regionalen Rahmen zu lösen. Folglich werden die Nachbarstaaten und strategisch relevante Staaten wie Indien oder Russland sowie andere interessierte Akteure bei seiner Bewältigung eingebunden. Eine Regionalkonferenz über Sicherheit, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung könnte den Auftakt für einen politischen Prozess bilden,

der zu einem alle Bereiche abdeckenden Grundlagenabkommen, zu Aktionsplänen und anschließenden Überprüfungskonferenzen führt. Kernelemente dieses Vertrages wären ein Gewaltverzicht und die internationale Garantie für eine immerwährende Neutralität Afghanistans.

Schlussfolgerung

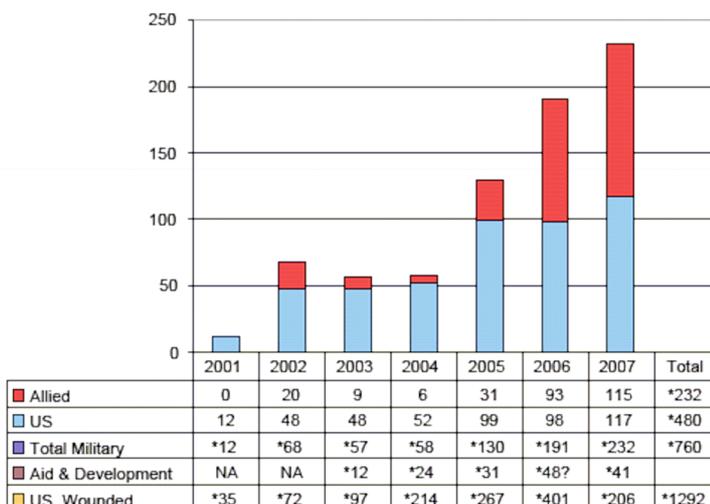
Die erste Option ist abzulehnen, weil ein kurzfristiger militärischer Rückzug der internationalen Gemeinschaft für das Land zu früh käme und von den meisten NATO-Partnern, insbesondere den USA, nicht akzeptiert würde. Eine bloße Fortführung des developmentpolitischen Ansatzes im Sinne eines „Weiter so“ wäre nicht zielführend. Die zweite Option ist ebenfalls abzulehnen: Sie würde einen wesentlichen Aspekt der afghanischen Souveränität und Eigenverantwortung („ownership“) blockieren. Eine signifikante Verstärkung des militärischen Einsatzes ist bereits aus Kosten- und politischen Erwägungen gegenwärtig nicht möglich. Seine langfristige Aufrechterhaltung wäre erst recht weder finanzierbar noch innenpolitisch durchsetzbar. Folglich ist ein umfassender Strategiewechsel notwendig, der fünf Aspekte beherzigt: bescheidenere Ziele, Afghanisierung der Sicherheit, dezentrale Regierungsstrukturen, auf lokale Bedürfnisse ausgerichtete Entwicklung und regionale Einbettung des Afghanistankonflikts.

Literatur- und Quellenwahl:

Bonn Agreement (2001): Agreement on provisional arrangements in Afghanistan pending the re-establishment of permanent government institutions, Bonn, 5 December, <http://www.mfa.gov.af/Documents/ImportantDoc/The%20Bonn%20Agreement.pdf>.
 Central Intelligence Agency (2007): The World Factbook, April 2008, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/af.html>.

Cordesman, Anthony H. (2008) The Struggle for „Pashtunistan“: Threat Developments, CSIS, 1 February 2008, http://www.csis.org/media/csis/pubs/080201_afghanthreat.pdf.
 Ehrhart, Hans-Georg/Pentland, Charles, Eds., (2008): The Afghanistan Challenge: Hard Realities and Strategic Choices“, i. E.
 Giustozzi, Antonio (2007): Auxiliary Force or National „Army“? Afghanistan’s ANA and the Counter-Insurgency Effort, in: Small Wars and Insurgencies, No. 1, 45-67, March 2007.
 Maass, Citha (2008): Assessing the Afghanistan Compact: Is the international community defaulting on the Compact or is it the wrong approach? In: Hans-Georg Ehrhart/Charles Pentland,Eds., (2008): The Afghanistan Challenge: Hard Realities and Strategic Choices, i.E.
 NATO (2008): ISAF’s Strategic Vision. Declaration by the Heads of State and Government of the Nations contributing to the UN-mandated NATO-led International Security Assistance Force (ISAF) in Afghanistan, <http://www.nato.int/docu/comm/2008/0804-bucharest/index.html>.
 Nixon, Hamish (2008): Subnational State-Building in Afghanistan, Afghanistan Research and Evaluation Unit Synthesis Paper Series, April, www.areas.org.af/index.php?option=com_content&task=view&id=39&Itemid=73.
 Schetter, Conrad (2007): Talibanistan – Der Anti-Staat, in: Internationales Asienforum, No. 3-4, S. 233-257.
 Senlis Afghanistan (2007): Stumbling into Chaos: Afghanistan on the Brink, London, November.
 Tadjbakhsh, Shahrbanou/Schoiswohl, Michael (2008): Playing with Fire? The International Community’s Democratization Experiment in Afghanistan, in: International Peacekeeping, No. 2.
 Wilder, Andrew (2007): Cops or Robbers? The Struggle to Reform the Afghan National Police, Afghanistan Research and Evaluation Unit Synthesis Paper Series, July, www.areas.org.af/index.php?option=com_content&task=view&id=39&Itemid=73

Verluste der Internationalen Gemeinschaft in Afghanistan



Source: <http://www.icasualties.org/cef/default.aspx>. Civilian aid workers and development contractors come from a different source.