

Zehn Jahre Krisenmanagement in Afghanistan – Eine Bilanz

Markus Gauster

Nach den Anschlägen des 11. September 2001 wurde schnell nachvollziehbar, dass Osama bin Laden und das Al-Kaida-Netzwerk gemeinsam mit dem sie beherbergenden Taliban-Regime dafür verantwortlich zu machen waren. Dass bin Laden damals nicht ausgeliefert wurde, kann als vergebene Chance und wesentlicher Grund für die am 7. Oktober 2001 begonnene Militärintervention Operation Enduring Freedom (OEF) der USA und ihrer Verbündeten bezeichnet werden. In der Folge wurden die Taliban rasch gestürzt, aus den Ballungsräumen vertrieben und Ausbildungsstätten der Al-Kaida zerschlagen. Die internationale Staatengemeinschaft bemühte sich anschließend auf Basis eines Mandates der UNO, in Afghanistan für Sicherheit zu sorgen, den Aufbau eines funktionsstüchtigen Staates zu unterstützen und die Ausbreitung von Terrorzentren im Grenzgebiet Afghanistan-Pakistan zu verhindern. Afghanistan wurde dadurch aus kritischer Sicht zu einem Experimentierfeld¹ des internationalen Konflikt- und Krisenmanagements (IKKM). Die Intervention hat mittlerweile Vietnam als längsten Militäreinsatz der USA abgelöst. Während amerikanische Truppen in Vietnam ca. neun Jahre im Einsatz standen, jährt sich ihr Einsatz in Afghanistan 2012 bereits zum elften Mal.

Nach anfänglich positiven Entwicklungen konnte die Aufbruchsstimmung nicht genutzt werden. Ein Hauptgrund dafür ist – aus westlicher Sicht – der Mangel an Legitimität der Behörden durch ihre Verstrickung in Korruption.² In weiten Teilen Afghanistans herrscht 2012 Krieg, der

¹ Vgl. Wagner, Jürgen: Lackmustest Afghanistan. Der Hindukusch als Experimentierfeld für Zivil-militärische Aufstandsbekämpfung und Neoliberalen Kolonialismus. IMI-Studie 11/2008.

² Diese These wird oft bestritten. Die Korruption und Drogenökonomie grassieren, jedoch stellen sich die Zusammenhänge oft komplexer dar als aus westlicher Sicht dargestellt.

sich vor allem durch das graduelle Wiedererstarken der Taliban und in einer sich dramatisch verschlechternden Sicherheitslage manifestiert. Viele ehemals für zivile Helfer zugängliche Gebiete sind zu verbotenen Zonen geworden. Der strikte Ausschluss nicht-staatlicher, bewaffneter Gruppen von der Regierungsführung und die steigenden zivilen Opferzahlen stellen weitere Gründe für Unruhen in weiten Teilen des Landes dar.³ Nur die Präsenz internationaler Streitkräfte kann eine Rückkehr militanter oppositioneller Kräfte (MOK) nach Kabul vorerst verhindern. Mehrere Teilprovinzen bzw. Distrikte des Landes können durch internationales Militär bzw. afghanische Sicherheitskräfte nicht (mehr) kontrolliert werden.

Der Einsatz der International Security Assistance Force (ISAF) macht die Grenzen für externes Engagement in Bereichen wie Sicherheit, Staatsaufbau und sozioökonomische Entwicklung besonders deutlich. Idealistische Bestrebungen zum Aufbau eines an „westlichen Werten“ orientierten Staates wurden von der Realität eingeholt. 2012 scheint Afghanistan in Gewalt und Korruption zu versinken und ist von der Drogenökonomie strukturell abhängiger als jeder andere Staat. 90 Prozent der weltweiten Opiumproduktion gehen auf Afghanistan zurück.⁴ Die Faktoren Zeit und Ressourcenknappheit sowie die europäische und amerikanische Schuldenkrise drängen auf eine Beendigung des Militäreinsatzes. Vor allem für das Streitkräfte-Budget der USA stellt Afghanistan einen (zu) hohen Kostenfaktor dar, der wesentlich zur Ankündigung des Truppenrückzuges für 2014 beigetragen hatte. Wie Präsident Obama verlautbarte, ließe sich durch die Beendigung der Kriege in Afghanistan und Irak eine Billion Dollar einsparen.⁵

³ Vgl. Hippler, Jochen: Die neue Afghanistan-Strategie der Regierung Obama, Friedensgutachten 2010, Lit Verlag, Berlin 2010; weiterführend De Waal, Alex: Mission without end? In: *International Affairs* 85:1 (2009), S. 89-113.

⁴ Vgl. Seifert, Thomas: Wien als Zentrum im Kampf gegen afghanisches Opium. In: *Die Presse*, 16.2.2012.

⁵ Vgl. Trotz Schuldenkrise nur zögernde Sparbemühungen? Die immensen US-Militärausgaben. <<http://www.ag-friedensforschung.de/regionen/USA/haushalt2.html>>

Unabhängig von der Ressourcenfrage würde ein „Scheitern“ – z. B. nach einem möglicherweise zu schnellen Rückzug – nicht nur ein Scheitern der NATO bedeuten, sondern auch die Sinnhaftigkeit eines Staatsaufbaus von außen generell in Frage stellen. Entscheidend für die NATO und vor allem die USA wird daher sein, ob und wie der militärische Einsatz ohne Gesichtsverlust auslaufen kann. Mit dem beabsichtigten Truppenrückzug entsprechen die Truppensteller jedenfalls der Stimmung in der jeweiligen Bevölkerung. Laut einer Umfrage vom Juni 2011 sind 56% der US-Amerikaner für einen schnellstmöglichen Abzug der US-Truppen – dies nicht zuletzt deshalb, da mit der Ausschaltung von Osama bin Laden am 2. Mai 2011 eine Begründung des Einsatzes für die USA weggefallen ist.⁶

1. Die Phasen der Intervention

Die ISAF wurde im Dezember 2001 im Zuge der Petersberger Konferenz („Bonn I“) vom UN-Sicherheitsrat als friedensschaffende Mission (nach Kapitel VII der UN-Charta) ins Leben gerufen. Auf (entwicklungs-) politischer Ebene wurden seitdem bis 2011 insgesamt sieben (Geber-) Konferenzen abgehalten, die den Wiederaufbau geordneter Strukturen in Abstimmung mit dem militärischen Engagement ermöglichen sollten.⁷ Das internationale Engagement in Afghanistan kann dabei in drei Zeitphasen gegliedert werden: Die erste Phase (2001-2005) stand im Zeichen des *Light Footprint*-Ansatzes der UNO (Ideengeber: Lakhdar Brahimi): So wenig Truppen wie möglich sollten präsent sein, um den Eindruck einer Besatzungsmacht wie zur Zeit der russischen Okkupation 1979-1989 zu vermeiden. Wie auch aus ihrem Namen „Assistance Force“ ersichtlich, war ISAF zunächst vor allem zur Unterstützung der afghanischen Regierung und Schaffung

(abgerufen am 1.2.2012).

⁶ Vgl. Obama to Announce Plans for Afghan Surge Pullout, New York Times, 20.6.2011. <<http://www.nytimes.com/2011/06/21/world/asia/21policy.html?scp=2&sq=afghanistan%20withdrawal&st=cse>> (abgerufen am 1.4.2012).

⁷ Die Konferenzen waren in Bonn 2001, Tokio 2002, Berlin 2004, London 2006, Paris 2008, London 2010, Kabul 2011 sowie wiederum in Bonn 2011. Vgl. <<http://www.thekabulprocess.gov.af/>> (abgerufen am 2.4.2012).

eines sicheren Umfeldes für zivile Kräfte gedacht. Ihre Truppenstärke umfasste anfangs weniger als 5.000 Soldaten. Das Mandat bezog sich lediglich auf den Raum Kabul, wo sie für Sicherheit sorgen und den Wiederaufbau unterstützen sollte. Die Idee war gut, beruhte aber im nachhinein betrachtet auf einer Fehleinschätzung, da gerade in der ersten Phase mehr Personalressourcen (militärisch und zivil) nötig gewesen wären, um auch in den ländlichen Gebieten zügig nachhaltige Strukturen aufzubauen. Nach der Einsetzung einer afghanischen Übergangsregierung 2002 übernahm die NATO 2003 das Kommando über die ISAF. 2004 wurde Hamid Karzai zum Präsidenten gewählt und 2009 in einer von Korruptionsvorwürfen überschatteten Wahl bestätigt.

Der ISAF-Einsatz hatte das Ziel, durch Sicherheitsunterstützung einen bestimmten Zustand („End-State“) zu erreichen, brachte aber nicht die gewünschte Entwicklung. Mit zunehmenden Übergriffen von MOK und der damit einhergehenden Verschlechterung der Sicherheitslage konnte spätestens 2005 an der klein dimensionierten Truppe nicht mehr festgehalten werden. Es erfolgte in dieser zweiten Phase (2006-2011) ein internationaler Strategiewechsel zu aktiver, umfassender Aufstandsbe-kämpfung (COIN) und einer damit einhergehenden massiven Truppenaufstockung (*Surge*) nach Vorbild des US-Engagements im Irak. Anfang 2011 erreichte ISAF mit ca. 150.000 stationierten Soldaten die höchste Truppenstärke, vergleichbar mit der sowjetischen Armeestärke in Afghanistan um 1985. Damit konnte ISAF sich zwar militärisch halten und die afghanische Regierung erhalten, aber keine grundlegende Änderung der Strukturen herbeiführen.

2010 kündigten die USA – ähnlich wie während der Besetzung des Iraks 2003-2011 – einen graduellen Truppenabzug bis 2014 und die Übergabe an lokale Verantwortungsträger an, Projekte, die sich 2012 in der Umsetzungsphase befinden. Die Abzugsphase (*Transition Phase*, Phase drei) seit Mitte 2011 stellt eine Zäsur im bisherigen internationalen Engagement in Afghanistan dar, weil nunmehr ein willkürlich gewähltes Datum unabhängig vom bisher Erreichten zur Vorgabe wurde – wie im Irak 2009. Im April 2012 waren noch ca. 130.000 ISAF-Soldaten in

Afghanistan stationiert.⁸ Von der ursprünglichen Absicht, militärische Unterstützung bis zur Schaffung eines ausreichend funktionierenden End-state zu leisten, rückte man ab. Damit sind westliche Truppen, zivile Akteure und die afghanische Regierung lokal bzw. international unter Druck geraten, während sich MOK in einer gestärkten Position sehen, da die Zeit für sie arbeitet. Dazwischen steht die nach wie vor auf eine „Friedensdividende“ wartende und zunehmend desillusionierte afghanische Bevölkerung. Zentrale Frage ist, ob der bestmögliche Zeitpunkt für die Phase des Abzuges gewählt wurde.

2. Mandate und Strategien für Afghanistan – eine Illusion in der Umsetzung?

Es stellt sich nicht nur die Frage, welche Wege das IKKM in Afghanistan im letzten Jahrzehnt beschritten hat, sondern auch, welche Irrwege eingeschlagen wurden. Die bitteren Lehren und kargen Ergebnisse der Intervention zeigen mangelnde Transformationsfähigkeit und Transformationswilligkeit afghanischer Strukturen. Der existierende Mix an internationalen Mandaten, Strategien und Interessen stellt sich als sehr komplex dar und wird durch unterschiedliche Ambitionen der beteiligten Akteure („politischer Wille“) beeinflusst.

Als einflussreichster Akteur verfolgen die USA in Afghanistan als (offizielle) strategische Ziele (1) die Verwehrung eines sicheren Zufluchtsortes für Al-Kaida, (2) die Verbesserung der Legitimität der afghanischen Regierung in der Bevölkerung sowie (3) die Stärkung der afghanischen Sicherheitskräfte, sodass diese Führungsverantwortung übernehmen und an Wirkmöglichkeiten hinsichtlich des „Kraft-Raum-Zeit“-Kalküls gegenüber den Taliban gewinnen können. Für die Umsetzung dieser Ziele werden drei Faktoren als kritisch angesehen: Ein militärischer Einsatz zur Verbesserung der Sicherheitslage und zur Schaffung von Bedingungen für eine erfolgreiche Übergabe der Verantwortung an afghanische

⁸ Vgl. <<http://www.nato.int/isaf/docu/epub/pdf/placemat.pdf>> (abgerufen am 20.4.2012).

Kräfte; eine Ergänzung des militärischen Einsatzes durch zivile Kräfte und Kapazitäten sowie eine effektive Partnerschaft mit Pakistan.⁹

Die Ziele der OEF, die durch kein direktes UN-Mandat legitimiert ist, erscheinen im Hinblick auf die Umsetzung der strategischen US-Zielsetzungen nachvollziehbar bzw. kohärent: Verfolgung hochrangiger Taliban und Al-Kaida-Mitglieder; Zerschlagung militanter Führungskader und Netzwerke von Taliban, Al-Kaida sowie den Gruppen um Gulbuddin Hekmatyar und Jalaluddin Haqqani; Bekämpfung der Drogenökonomie und des Banditentums. Gesicherte Informationen zur OEF sind nur schwer zu erhalten bzw. unterliegen der Geheimhaltung. Dies unterstreicht die zunehmende Bedeutung verdeckter Operationen sowie von Spezialeinsatzkräften und Geheimdiensten beim Einsatz in Afghanistan.

ISAF wiederum führt gemäß Operationsplan in Partnerschaft mit der afghanischen Regierung und der internationalen Gemeinschaft umfassende Counterinsurgency-Operationen (COIN) durch. Sie unterstützt den Aufbau staatlicher Institutionen, die Legitimität in der Bevölkerung genießen sollen, sowie den Aufbau afghanischer Sicherheitskräfte und Infrastruktur, um den Einfluss Aufständischer zu neutralisieren, die Bevölkerung zu schützen und um eine ausreichende Funktion der Institutionen sowie ein sicheres und stabiles Umfeld zu gewährleisten. Der Beitrag der ISAF zur Reform des Sicherheitssektors inkludiert Mentoring, Training und operationelle Unterstützung für die afghanische Armee und Polizei.

Am Papier erscheinen die Ansätze von OEF und ISAF kohärent – die Praxis schaut etwas anders aus: Zwar sind – zumindest quantitativ – ausreichend Truppen vorhanden. Die seit Beginn der Intervention praktizierte Doppelstrategie der Unterstützung von Stabilisierungsbemühungen durch die ISAF bei gleichzeitiger Bekämpfung militanter oppositioneller Führungskader durch die OEF führte jedoch zu Abstimmungsproblemen, (völker)rechtlichen Unklarheiten und unter-

⁹ Vgl. Report on Progress toward Security and Stability in Afghanistan. In: Report to Congress, Washington 2010 (Übersetzung).

schiedlichen Einsatzmandaten der Truppensteller. Diese Umstände erschweren seit nunmehr zehn Jahren eine positive Transformation des Konfliktes. Es fehlt ein eindeutiges Mandat, mit dem sich alle beteiligten Kräfte identifizieren können. So dominieren Partikularinteressen und Counterinsurgency-Ansätze bzw. Operationspläne, die von Staat zu Staat unterschiedlich ausgelegt werden.

Auf ziviler Seite existieren politisch geprägte Entwicklungsstrategien wie die *Afghanistan National Development Strategy (ANDS)*, Strategie-papiere der Entsendestaaten oder Mandate der UNO. Die ANDS wurde von den Technokraten der Regierung Karzai zusammen mit der Weltbank-Gruppe und dem Internationalen Währungsfonds ausgearbeitet. Ziel der ANDS ist es, „den Privatsektor zu befähigen, Afghanistans Entwicklungen zu einer wettbewerbsfähigen, marktwirtschaftlich organisierten Volkswirtschaft anzuführen und die Drogenindustrie zu beseitigen“.¹⁰ Dabei spielt das in Wien ansässige UN-Büro für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC) eine zentrale Rolle. Die ANDS sieht als Vision von Afghanistan im Jahr 2020 „eine stabile islamische konstitutionelle Demokratie, die in Frieden mit sich und ihren Nachbarn existiert“. Sie bezieht sich auf alle Bereiche, die ein funktionierender Staat umfassen sollte (acht Teilbereiche, siehe Grafik 1). Der Bereich Sicherheit umfasst den Aufbau von Armee und Polizei sowie die Programme zur Auflösung illegaler bewaffneter Gruppierungen, Minenräumung und die Bekämpfung der Drogenökonomie. Weiters steht neben guter Regierungsführung vor allem der sozioökonomische Entwicklungsbereich im Vordergrund. Es geht dabei um die Verbesserung ländlicher Strukturen (Landwirtschaft, Infrastruktur- und Arbeitskräfteaufbau) und (transparente) Kanalisierung von Hilfsgeldern, was positiv zu beurteilen ist. Kritisch betrachtet kann die ANDS jedoch auch als Versuch gesehen werden, eine nichtwestliche Volkswirtschaft (bzw. Schattenwirtschaft) langfristig in ein globales Wirtschaftssystem zu in-

¹⁰ Vgl. Maas, Citha: Paradigmenwechsel in Afghanistan. Eigenverantwortung der afghanischen Regierung statt Geberprioritäten. In: SWP-Aktuell 44. Berlin, Mai 2008, S. 2.

tegrieren, das wiederum von westlichen Wirtschaftsinstitutionen dominiert wird.¹¹

Grafik 1

Afghanistan National Development Strategy (ANDS) Structure

SECURITY	GOVERNANCE	SOCIAL AND ECONOMIC DEVELOPMENT					
Pillar 1	Pillar 2	Pillar 3	Pillar 4	Pillar 5	Pillar 6	Pillar 7	Pillar 8
Security	Good Governance	Infrastructure & Natural Resources	Education & Culture	Health & Nutrition	Agriculture & Rural Development	Social Protection	Economic Governance & Private Sector Development
Sectors							
Security	Justice Governance, Public Administrative Reform & Human Rights Religious Affairs	Energy Transportation Water Resource Management Information and Communications Technology Urban Development Mining	Education Culture, Media and Youth	Health and Nutrition	Agriculture and Rural Development	Social Protection Refugees, Returnees and Internal Displaced Persons	Private Sector Development and Trade
Cross-Cutting Issues:							
Capacity Building							
Gender Equality							
Counter Narcotics							
Regional Cooperation							
Anti-Corruption							
Environment							

Quelle: Internationaler Währungsfonds

Die UN-Mandatierung als Basis für die Aktivitäten des IKKM verlangt u. a. von den ISAF-Entsendestaaten, das Land beim Aufbau staatlicher Institutionen, in den Angelegenheiten der Drogenpolitik sowie dem Bereich guter Regierungsführung (siehe ANDS) zu unterstützen. Die UN-Resolution UNSCR 1974 (2011) anerkennt, dass eine Stabilisierung der Situation nicht allein mit militärischen Mitteln erreicht werden kann, betont die Wichtigkeit des *Local Ownership*-Prinzips und bekräftigt die Rolle des *Joint Coordination and Monitoring Board (JCMB)*¹² zur Ko-

¹¹ Vgl. Huntington, Samuel P., Kampf der Kulturen. Die Neugestaltung der Weltpolitik im 21. Jahrhundert. New York 1996.

¹² Das JCMB ist ein Gremium, das sich mit der strategischen Koordination und der Implementierung des Afghanistan Compact befasst. Es besteht aus sieben hochrangigen afghanischen Vertretern (v. a. Minister) und 21 internationalen Vertretern (militä-

ordination und Überwachung der Umsetzung des 2010 eingeleiteten *Kabul Process*. In diesem Kontext werden Transparenz, Verantwortlichkeit politischer Akteure und Förderung demokratiepolitischer Initiativen eingefordert.¹³

Die Forderungen der UNO sind zum Teil auch in der US-Strategie, dem ISAF-Operationsplan sowie in der ANDS enthalten. Vergleicht man die unterschiedlichen Ansätze involvierter Staaten und Organisationen, so sind unterschiedliche politische Ambitionen bzw. Positionen der Akteure im Hinblick auf Afghanistan feststellbar. Während die Vorgaben am Papier relativ kohärent sind, liegen Anspruch und Einsatzrealität weit auseinander. ISAF hat die fast unlösbare Aufgabe, gleichzeitig Zivilisten zu schützen, militante Aufständische zu identifizieren und Aufstandsbekämpfung zu betreiben.¹⁴ Eine Abstimmung der Einzelstrategien im Sinne eines koordinierten Vorgehens ist unrealistisch bzw. politisch nicht gewollt. Dies zeigt sich anhand der politischen Mission *United Nations Assistance Mission in Afghanistan* (UNAMA).

UNAMA leistet u. a. wichtige Arbeit bei rechtsstaatlichen Initiativen, im Monitoring oder beim Schutz der Zivilbevölkerung. Trotzdem wird UNAMA international als wenig relevanter Akteur in Afghanistan wahrgenommen. Vielfach wird angeführt, dass diese Mission mit ihrer gemäß Mandat vorgesehenen Koordinationsrolle überfordert ist, was sich bereits intern manifestiert: So haben UN-Funds, -Programme und -Sonderorganisationen ihre eigenen Mandate. ISAF wird als „nicht koordinierbar“ beurteilt und sieht sich in der Rolle „wir sind alleinverantwortlich; andere arbeiten uns zu“. Dass man Teil einer gemeinsamen

risch und zivil). Den Vorsitz (Co-Chair) haben der „Senior Economic Advisor to the President of the GoA“ sowie der „Special Representative of the Secretary General for Afghanistan“ (SRSG / UNO).

Vgl. <http://www.diplomatie.gouv.fr/en/IMG/pdf/JCMB_TOR_-_English.pdf> (abgerufen am 1.6.2011).

¹³ Security Council Resolution 1890 (2009). Adopted by the Security Council at its 6198th meeting, on 8 October 2009. New York 2009.

¹⁴ Allard Wagemaker (*Netherlands Defence Academy*) im Gespräch mit dem Autor, 25.7.2011. Siehe auch Feichtinger, Walter/Dengg, Anton: Kein Feind in Sicht. Konfliktbilder und Bedrohungen der Zukunft. Wien, Böhlau Verlag 2010.

Anstrengung sei, wäre nicht die Einstellung bei ISAF; so werde die deutsche *Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit* (GIZ) eher als Zuarbeiter gesehen. Das ISAF-Selbstverständnis als Hauptakteur übertrug sich sogar auf die Felder Governance und Entwicklung. Erst mit der Zeit erkannte man, dass ISAF auf diesen Feldern nur eine Nebenrolle spielt. Die Kapazitäten und Denkweisen sind dementsprechend sehr unterschiedlich, was nicht unbedingt ein Nachteil sein muss: So arbeiten im ISAF-Hauptquartier allein 1.600 Soldaten, während das UNAMA-Hauptquartier über 205 internationale Mitarbeiter verfügt (Stand: Anfang 2011).¹⁵

3. Krisen und Konfliktmanagement im Kontext aktueller Entwicklungen

3.1 Der umstrittene Status von ISAF

Durch die verstärkte Ausrichtung der ISAF auf COIN in der zweiten Phase des Engagements wurde ihr Status zunehmend unklar. Es ist fraglich, ob dieser noch als friedensunterstützend („peace support“) oder vielmehr als kriegführend („belligerent“) bezeichnet werden kann. Hier stellt sich die Frage, ob es sich bei der Transformation der ISAF um eine wesentliche Veränderung völkerrechtlicher Natur handelt oder lediglich um die operationelle Weiterentwicklung im Rahmen des existierenden UN-Mandates. Es spricht 2012 Vieles für eine Veränderung völkerrechtlicher Natur insoweit, als sich die ISAF von einer (neutralen) Peace Support Mission deutlich entfernt hat.

So ist die Mehrzahl der Truppensteller von ISAF auch an der OEF beteiligt, die von Beginn an (quasi als Kriegspartei) den Kampf gegen die Taliban, sonstige Aufständische und Terrorzellen aufgenommen hat. ISAF und OEF kooperieren intensiv und stehen in Afghanistan sogar unter einem gemeinsamen US-Kommando. Eine strikte Unterscheidung zwischen Terrorbekämpfungs- und Stabilisierungsmission ist daher in der Praxis kaum möglich, was für den kriegführenden Status der ISAF spricht. Weiters wurde

¹⁵ Vgl. Nachtwei, Winni, 13. Reisebericht: Aufbau im Schatten von Guerillakrieg und Aufstandsbekämpfung. Kabul, Januar 2011.

Al-Kaida – im Unterschied zur Taliban-Bewegung – bereits vor der Etablierung von ISAF als terroristische Organisation eingestuft. Al-Kaida-Mitglieder haben Kombattantenstatus, gelten als kriegführend und werden als solche von der (kriegführenden) OEF bekämpft. Somit kann ISAF als kriegführende Partei neben der OEF, den afghanischen Sicherheitskräften und den MOK wie den Taliban gesehen werden. Als Peace Support Operation im Sinne des UNO-Mandates kann ISAF faktisch nicht mehr bezeichnet werden.¹⁶

3.2 Die Sicherheitslage – ISAF zwischen Taliban und Milizenführer

MOK wie insbesondere die Taliban verfolgten nach ihrem Sturz 2001 das Ziel, die internationalen Akteure zum Rückzug zu bewegen, wobei sie teilweise erfolgreich waren (z. B. Rückzug internationaler Hilfsorganisationen oder Kontingente der Niederlande in der zweiten Phase). Sie gehen dabei asymmetrisch vor und wenden eine Zermürbungstaktik in Form von Sprengfallen entlang von Straßen, Autobomben, Selbstmordattentaten oder Entführungen an. Dazu kommen auch die seit 2010 zunehmenden Angriffe auf Tanklaster der ISAF in Pakistan und Afghanistan zur Störung der Versorgung. Eine neue Qualität der Anschläge zeigte sich 2011 und 2012 in professionell geplanten Attacken auf bedeutende westliche Einrichtungen, hochrangige politische Entscheidungsträger sowie auf ISAF-Personal.¹⁷

Die Taliban bekämpfen in loser Koalition mit den militanten Netzwerken der Milizenführer Jalaluddin Haqqani und Gulbuddin Hekmatyar medienwirksam einen gemeinsamen Feind – die afghanische Regierung, die Truppen der USA und den Rest der internationalen Kräfte. Das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung verschlechtert sich insgesamt. Solche negativen Entwicklungen konterkarieren ISAF-

¹⁶ Vgl. Mortopoulos, Constantine D.: Could ISAF be a Peace Support Operation? In: *Journal of Conflict & Security Law* (2010), Vol. 15.

¹⁷ Dies zeigte sich z. B. in Anschlägen auf die US-Botschaft, diverse internationale Hotels in Kabul oder in einem Selbstmordanschlag auf einen ISAF-Bus mit 13 getöteten US-Soldaten im Oktober 2011; weiters ist die Ermordung des Politikers Burhanuddin Rabbani, von Präsident Karzais Bruder Walid Karzai, des Bürgermeisters von Kandahar oder des Gouverneurs von Kunduz anzuführen.

Pressemeldungen, wonach sich die Sicherheitslage verbessert habe. ISAF-Sprecher Carsten Jacobson musste einräumen, dass sich die Zahl der zivilen Opfer 2011 deutlich erhöht hatte und sich die afghanische Bevölkerung nicht sicher fühlt.¹⁸

Hervorzuheben ist, dass die Taliban primär die eigene Bevölkerung von ihrer Sache überzeugen wollen. Das hindert sie aber nicht daran, gewaltsam gegen sie vorzugehen, was die Opferzahl unter Zivilisten erhöht. Hauptangriffsziel sind „Ungläubige“ und „Kollaborateure“, die z. B. für internationale Organisationen oder die ISAF arbeiten. Gefährliche Drohungen und Einschüchterungen dienen oft als Instrument, um die Afghanen von einer Zusammenarbeit mit der ISAF (z. B. bei der Meldung von Sprengfallen) abzuhalten. Vor allem in Gebieten, in denen die ISAF es nicht vermag, für Sicherheit zu sorgen, gewinnen die Taliban zunehmend an Einfluss und vermitteln dies auch in den Medien. So wurde im August 2010 die öffentliche Hinrichtung eines Paares wegen angeblichen Ehebruchs per Video in das Internet gestellt. Die brutale Steinigung, die in einem von Taliban dominierten Teil der Provinz Kunduz stattgefunden haben soll, zeigt die limitierten Einflussmöglichkeiten der ISAF und der afghanischen Regierung.

Die Zahl sicherheitsrelevanter Vorfälle hat sich deutlich erhöht. So war 2007-2010 ein Anstieg gewalttätiger Zwischenfälle um 300% zu verzeichnen.¹⁹ Hervorzuheben sind dabei vor allem die gezielten Angriffe der MOK auf die lokale Polizei und Personen, die der Kollaboration mit ISAF verdächtigt wurden. Auch die zivile Opferzahl, verursacht sowohl durch ISAF, OEF und private Sicherheits- und Militärfirmen wie auch durch Aufständische und gewöhnliche Kriminelle, stieg deutlich an. So sollen 2011 bereits 50% der Todesopfer in Afghanistan Zivilisten sein, von denen wiederum 77% durch MOK verursacht wurden.²⁰

¹⁸ Vgl. <<http://www.isaf.nato.int/article/isaf-releases/isaf-violence-statistics-and-analysis-media-brief-sept.-29-2011.html>> (abgerufen am 18.4.2012).

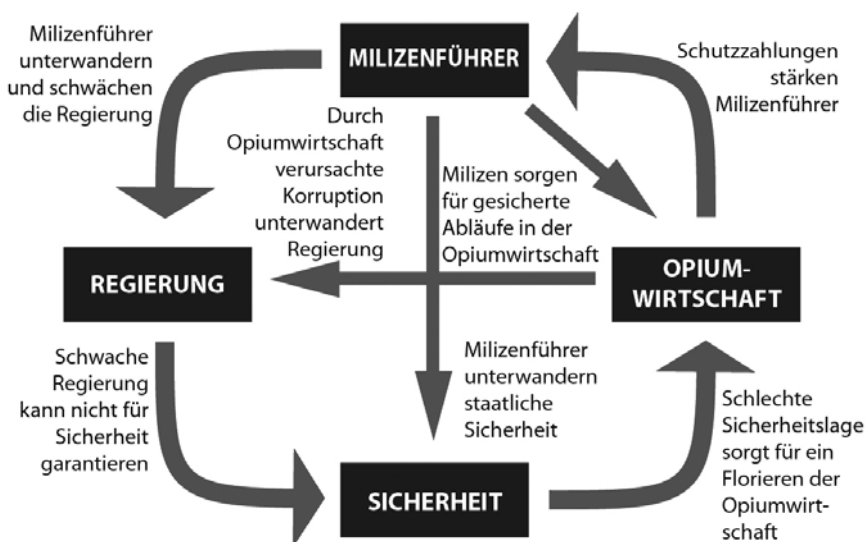
¹⁹ Vgl. Cordesman, Anthony H.: Afghanistan: The failed metrics of ten years of war. Washington 2012.

²⁰ Vgl. Record Number of Afghan Civilians Died in 2011, Mostly in Insurgent Attacks, U.N. Says. New York Times, 4.2.2012.

Auch Milizenführer (oft auch als „Warlords“ oder „Kriegsfürsten“ bezeichnet) haben auf die Sicherheitslage wesentlichen Einfluss. Es handelt sich dabei um konkurrierende Eliten, die unter Bedingungen eines fortschreitenden Staatsverfalls mittels privater Milizen die Kontrolle über den Sicherheitssektor gewinnen und das Land zur eigenen Bereicherung ausbeuten. Das Ziel von Kriegsfürsten ist jedoch nicht nur der Erwerb und Erhalt von Macht zur Selbstbereicherung, sondern auch Anerkennung und hoher sozialer Status in der Gemeinschaft. Aktionen der Milizenführer sind daher insbesondere von ihren gesellschaftlichen Interessen bestimmt, da sie der Bevölkerung auch Sicherheit anbieten. Zudem gehören Milizenführer zu den größten und bestbezahlenden Arbeitgebern ihres Machtbereiches, wobei sie ihren Einfluss oft durch die florierende Opiumwirtschaft aufbauen und absichern (siehe Grafik 2). Mächtige und bekannte Milizenführer sind u. a. Ismail Khan im Westen oder Rashid Dostum in der nördlichen Region (siehe Grafik 3).

Grafik 2

Ein etablierter Kreislauf: Opiumwirtschaft und Milizenführer



Quelle: World Bank, Afghanistan: State Building, Sustaining Growth and Reducing Poverty. Country Economic Report, September 2004.

3.3 Die politische Situation im Kontext der Bevölkerung

Das UN-mandatsgemäße Ziel, eine landesweit anerkannte afghanische Regierung mit einem arbeitsfähigen Parlament zu etablieren, konnte nicht realisiert werden. Das wesentliche Ziel der USA, den ihnen genehmen Präsidenten Hamid Karzai an der Macht zu halten, konnte 2001-2012 nur durch ständig steigende Truppenzahlen erreicht werden. Daraus wurde ein zivil-militärischer Langzeiteinsatz mit explodierenden Kosten und Opfern. Massive Wahlmanipulationen trugen zu seinem Obsiegen bei den Präsidentschaftswahlen 2009 und damit zur Verlängerung seiner Amtszeit, aber auch zu Karzais Diskreditierung bei. Neue, gemäßigte politische Akteure sind ebenso wenig auszumachen wie neue Verbündete für die USA. Ein Nachfolger für Präsident Karzai nach Ende seiner zweiten Amtsperiode 2014 ist nicht in Sicht.

Trotz verstärkter Mentoring-Aktivitäten der Truppensteller in der afghanischen Regierung hat sich an den realen Machtverhältnissen wenig verändert. Milizenführer, ob mit Verbindungen zu den Taliban oder ohne, dominieren und versorgen ihre Klientel. Faktisch ist politische Macht in Afghanistan nach wie vor an die Fähigkeit von Entscheidungsträgern gekoppelt, über loyale Milizen kurzfristig ihren Einfluss geltend zu machen (siehe Grafik 3). Die Verantwortung für die ohnehin kaum vorhandene Sicherheit im Jahr 2014 weitgehend in (staatliche) afghanische Hände legen zu wollen und zu hoffen, dass es dann „besser“ wird, erscheint seitens der USA und ihrer Verbündeten illusorisch und gefährlich. Eine Zunahme der Gewalt nach dem internationalen Abzug ist deshalb zu befürchten.

Grafik 3



Quelle: Grafik in Anlehnung an Conrad Schetter: „Kriegsfürstentum und Bürgerkriegsökonomien in Afghanistan“. AIPA 3/2004

Aus afghanischer Sicht ist anzumerken, dass die hohen Erwartungen an die Schaffung tragfähiger politischer Strukturen weitgehend enttäuscht wurden. Vor allem der junge Teil der Bevölkerung ist der Ansicht, dass die Klientelwirtschaft in den letzten Jahren wieder einen Aufschwung erlebt hat. Monopolisierungstendenzen in Sektoren wie z. B. im Transportgewerbe lassen nur eine kleine Bevölkerungsschicht am wirtschaftlichen Aufschwung teilhaben und treiben Schutzgeldzahlungen in die Höhe. Bereits 2009 ergaben Umfragen, dass die Mehrheit der afghanischen Bevölkerung gegen eine weitere Präsenz von internationalen Truppen ist.²¹ 2012 ist die afghanische Bevölkerung

²¹ Vgl. Cockburn, Patrick: Victory (for a crooked, corrupt and discredited government). In: The Independent, 3.11.2009.

mehr denn je zuvor mit ihren „Innenfeinden“ – Korruption, Kriminalität und bitterer Armut – konfrontiert.²² Die Alternativen sind zweifelhaft: Entweder der Rückfall in Taliban-Strukturen oder die Akzeptanz einer nicht an der Konsolidierung des Gesamtstaats orientierten Herrschaft von Milizenführern. Die afghanische Bevölkerung traut dem gegenwärtigen politischen System Karzai keine Problemlösungskompetenz zu ihren Gunsten zu. Aufforderungen Karzais an die USA, ihre Truppen aus Dörfern zurückzuziehen,²³ können daran nichts ändern. Er wird nach wie vor als Marionette der USA gesehen, obwohl sich das Verhältnis zwischen USA und Karzai graduell verschlechtert hat.

Im Vergleich dazu regieren die Taliban in den von ihnen dominierten Distrikten nicht nur durch Angst und Schrecken. Sie haben dort Schattenregierungen errichtet und bieten auch Sicherheit gegen ausbeuterische Staatsangestellte und Kriminelle an. Die Quetta-Shura, das angebliche politische Leitungsgremium der Taliban, hat Sharia-Gerichte und sogar Ombuds-Institutionen geschaffen, an die sich Bürger wenden können. Täter werden hart bestraft.²⁴ Karzai hat den Wettbewerb mit seinen Gegnern um das Vertrauen der Bevölkerung in manchen Gebieten somit bereits verloren. Diese Entwicklung verstärkt sich, da die Regierung nicht jeden gleich behandelt. So hatte Präsident Karzai im Jahr 2009 fünf verurteilte Drogenhändler begnadigt, die als politisch einflussreich galten. Da der afghanische Staat bisher Bürger kaum gegen Gewalt und Ausbeutung schützte, konnte er nicht an Legitimität gewinnen. Die Etablierung eines legitimierten „Zentralstaates“ ist gescheitert.

²² Vgl. Laurent, Joachim: Die Innenfeinde Afghanistans: Korruption, Kriminalität und bittere Armut. In: Telepolis, 26.1.2012. <<http://www.heise.de/tp/artikel/36/36228/1.html>> (abgerufen am 24.4.2012).

²³ Karzai asks NATO to leave Afghan villages; Taliban scrap talks. <<http://www.reuters.com/article/2012/03/15/us-afghanista-idUSBRE82B1F820120315>> (abgerufen am 22.4.2012)

²⁴ Vgl. Giustozzi, Antonio: Negotiating with the Taliban. New York 2010, S. 4 f.

4. Das entwicklungspolitische Umfeld

Vorweg ist festzuhalten, dass „Entwicklungshilfe“ nicht ausschließlich mit der Arbeit von Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs) gleichzusetzen ist. Ein substanzieller Teil der Aufbauarbeit in Afghanistan erfolgt über (staatliche) Regierungsorganisationen wie die GIZ oder die *United States Agency for International Development* (USAID). Geberkonferenzen (siehe auch Kapitel 1) haben hohe Summen in das Land gespült, die nicht immer nachvollziehbar waren. Die EU hat über ihre Ableger und Mitgliedsstaaten von 2002 bis 2010 rund acht Mrd. Euro an Hilfe zur Verfügung gestellt.²⁵ Die Wirkung dieser Gelder im Sinne der Konfliktbearbeitung ist nur schwer nachvollziehbar, was jedoch generell für Investments in Konfliktregionen gilt.

Das idealtypische Ziel von NGOs sowie Regierungsorganisationen ist letztendlich die Verbesserung der Lebensumstände der Bevölkerung sowie Armutsbekämpfung. Dabei geht es sowohl um kurzfristige Leistung von Nothilfe (*Disaster Relief*) als auch um langfristig angelegte Entwicklungszusammenarbeit (EZA). Einige NGOs beschäftigen sich mit diesen Agenden bereits seit den 1980er-Jahren (z. B. die *Deutsche Welthungerhilfe* oder das *Swedish Committee for Afghanistan*). Generell verfolgen NGOs im EZA-Bereich einen langfristigeren Ansatz als das Militär im Rahmen von Wiederaufbaumaßnahmen. Dessen ungeachtet werden sie von Aufständischen als „weiche Ziele“ wahrgenommen, obwohl die Mitarbeiter um Neutralität bemüht sind und die Nähe zur Bevölkerung suchen.²⁶ Auch versuchen NGOs vermehrt, zum Militär (ISAF) Abstand zu halten – schon aus rein pragmatischen Sicherheitsgründen. Jedoch bietet ein neutraler Status keinen Schutz vor Entführungen und Übergriffen. Wer eine langfristige Verbesserung der Lebensumstände der Menschen vor Ort zum Ziel hat, kann gerade aus diesem Grund angegriffen werden. Hier gelangen NGOs oft an die

²⁵ Vgl. EU External Action Service: EU Engagement in Afghanistan. Brussels, November 2011. <http://eeas.europa.eu/policies/eu-special-representatives/vygaudas-usackas/docs/20120413_eu_engagement_afghanistan_en.pdf> (abgerufen am 11.04.2012).

²⁶ Vgl. Friederichs, Hauke: Ohne Waffen durch den Krieg. In: Die Zeit, 9.8.2010.

Grenze der Transformationswilligkeit der afghanischen Gesellschaft. Die Lehre daraus ist, dass ein langfristiger Ansatz, der die Nähe zur Bevölkerung anstrebt, die Transformationsfähigkeit der Gesellschaft eher begünstigt.

Die Kooperation von NGOs mit den jeweiligen Provinzgouverneuren und Milizenführern wird – ähnlich wie bei ISAF – kritisiert; diese ist jedoch oft Voraussetzung, um überhaupt operieren zu können. Dass dabei Hilfgelder fließen, ist Realität in einer Bürgerkriegsökonomie, wie auch die Entscheidungsgewalt der lokalen Machthaber darüber, wer Hilfe erhält und wer davon ausgeschlossen bleibt. Dadurch können örtliche Entscheidungsträger – ob loyal zu Karzai oder nicht – mit Hilfe ausländischer Hilfgelder ihren Machtbereich und ihre Patronage-Systeme weiter ausbauen. Auch wenn die Verteilung von Hilfgeldern über Kabul erfolgt, werden durchschnittlich nur 40% in konkrete Hilfsprojekte umgesetzt, der Rest versickert. Somit tragen nahezu alle internationalen Akteure (ob militärisch oder zivil) zwangsläufig zur Korruption im Lande bei. Einige Experten sind sogar der Ansicht, dass der immense Geldfluss nach Afghanistan mehr Konflikte (und Korruption) hervorgebracht als gelöst hat.²⁷

Aufgrund der Verschlechterung des humanitären Umfeldes ist das Aktionspektrum für NGOs in Afghanistan sehr limitiert. Um Projekte umzusetzen, ohne sich in Gefahr zu bringen, gibt es zwei Ansätze: Erstens gilt es, das Vertrauen der jeweiligen Dorfgemeinschaft zu gewinnen und zweitens, lokale NGOs im Sinne des Local Ownership-Prinzips in die Umsetzung einzubinden. Ein Beispiel dafür sind niederländische NGOs (wie *TPO Healthnet*), die sich im Gesundheitsbereich engagieren und sich dabei wesentlich auf afghanische NGOs abstützen. Militärische Einmischung wird dabei in der Regel strikt abgelehnt, weil dies ihrer Meinung nach die Sicherheit der Mitarbeiter gefährden kann.²⁸

²⁷ Vgl. Afghanistan: Entwicklungshilfe – Nähe ist entscheidend. In: Süddeutsche Zeitung, 9.8.2010 (Interview mit Maas, Citha).

²⁸ Vgl. Gauster, Markus: Comprehensive Approach – Anspruch und Realität am Beispiel Afghanistan. In: Braumandl-Dujardin, Wolfgang / Feichtinger, Walter / Gauster, Markus: Comprehensive Approach: Vom strategischen Leitgedanken zur vernetzten Politik. Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie 8/2011, S. 97ff.

In unterschiedlichen Regionen sind positive Veränderungen für die Bevölkerung sichtbar und fühlbar, an denen auch zivile Organisationen einen wesentlichen Anteil haben. Menschenrechte – vor allem die Rechte der Frauen – konnten gestärkt und im Gesundheits-, Bildungs- und Medienbereich Fortschritte erzielt werden. Auch wirtschaftlich findet man punktuell verbesserte Rahmenbedingungen vor – so insbesondere in Kabul, wo ausländische Investoren (v. a. aus dem Iran, Indien, China und den USA) stärker als je zuvor präsent sind. Diese sind sich jedoch stets auch des Risikos eines Abzuges der internationalen Kräfte bewusst.

5. Ansätze und Versuche zur Stabilisierung

5.1 Comprehensive Approach und der Faktor Kohärenz

Der Konflikt in Afghanistan weist sicherheits-, gesellschafts-, kultur- und wirtschaftspolitische Dimensionen auf. Idealtypisch erfordert dessen Bewältigung einen abgestimmten Einsatz militärischer, polizeilicher, diplomatischer, humanitärer und entwicklungsbezogener Instrumente. Während die UNO mandatsgemäß Maßnahmen zum Staatsaufbau vorantreiben soll, ist die ISAF für die Schaffung eines sicheren Umfeldes zuständig und insbesondere die EU soll den wirtschaftlichen Aufschwung unterstützen. Hunderte weitere Akteure mit unterschiedlichen Interessen in Afghanistan erzeugen – ob beabsichtigt oder nicht, ob staatlich oder privat, ob humanitär oder militärisch, ob oppositionell oder nicht – unkoordinierte Aktionen mit oft unbeabsichtigten Effekten. Das Resultat sind Zielkonflikte und Parallelstrukturen im Einsatzraum, aber auch eine erschwerte Szenarienbildung und Vorausssehbarkeit von Entwicklungen.

Weil in Afghanistan positive Ergebnisse ausblieben, wurde von Staaten und Organisationen angestrebt, die Planung und Durchführung von Einsätzen auf internationaler, nationaler und lokaler Ebene verstärkt abzustimmen und die Wirkung im Einsatzraum durch umfassende Ansätze (Comprehensive Approach/CA) zu verbessern. Weitere treibende Kräfte für den CA sind die allgemeine Budgetknappheit,

verbunden mit der Hoffnung auf Einsparungsmöglichkeiten, die seit 2009 durch Staatsschuldenkrisen verstärkt wurde. Auch eine gegenseitige Abhängigkeit der Akteure im Einsatzraum, Synergieeffekte oder die Überwindung von Einsatzvorbehalten einzelner Staaten stellen Argumente für einen CA dar. In der afghanischen Praxis hat jedoch das Streben nach umfassender Koordination und Kooperation seine Grenzen bzw. konterkariert sogar die Konfliktbearbeitung, wie sich an folgenden Beispielen darlegen lässt.

Beispiel 1: Auf operativer Ebene interagiert die ISAF oft nur dann, wenn es im Sinne des militärischen Auftrages notwendig ist; so z. B. mit NGOs. Koordination im Sinne eines Informationsaustausches über die jeweiligen Aktivitäten wäre wichtig, jedoch ist sich ISAF über mögliche Konsequenzen (z. B. bezüglich Sicherheit oder des Projekterfolges) eines Auftretens bei NGO-Projekten nach wie vor nicht voll bewusst.

Beispiel 2: Die Kooperation der ISAF mit Milizenführern, um mit diesen ein Sicherheitsabkommen zu schließen, mag zwar im Sinne des militärischen Auftrags sein, ignoriert aber oft die strategischen Auswirkungen. Milizenführer werden dadurch oft zusätzlich gestärkt, bekommen einen „Freibrief“ für ihr Drogengeschäft und somit zusätzliche Legitimation. Die Transformationsfähigkeit der Gesellschaft im Einflussbereich des Milizenführers wird auf diese Weise durch ISAF behindert bzw. eingeschränkt.

Beispiel 3: Auf politischer Ebene wird international verstärkt kooperiert, was grundsätzlich positiv zu beurteilen ist. So wurde im Juli 2010 das *Joint Afghan-NATO Intequal Board* („Intequal“ heißt auf Dari und Paschtu Übergabe oder Transition) begründet. Unter gemeinsamer Leitung der afghanischen Regierung, der ISAF und des Hohen Zivilen Beauftragten der NATO soll entschieden werden, welche Landesteile aus der Verantwortung der ISAF entlassen werden können. Dieser Übergabeprozess läuft – so wurden bis Anfang 2012 offiziell bereits 21 von 34 Provinzen in die Verantwortung der Afghanen übergeben, wobei

dieser Prozess in acht Provinzen abgeschlossen sein soll.²⁹ In der Praxis bedeutet das aber längst nicht, dass afghanische Sicherheitskräfte in der Lage sind, die betreffenden Provinzen ausreichend kontrollieren zu können. Es scheint, als ob das IKKM durch verstärkte politische Agreements die Transformationswilligkeit erzwingen will – die Erfolgsaussichten bleiben zweifelhaft.

Beispiel 4: Der Dialog zwischen der NATO und den Regierungen Afghanistans und Pakistans zur genaueren Überwachung der Grenzen wurde verstärkt, was als positiv zu beurteilen ist (*Border Talks*).

Beispiel 5: Mit MOK wird seit 2011 offiziell verhandelt (*Peace Talks*). Dabei zeigt sich, dass sich auch der Charakter lokaler Akteure im Zuge der Intervention verändert hat – offizielle Gespräche wären seitens der MOK in früheren Phasen der Intervention noch kein Thema gewesen.

Es kann aus diesen Beispielen abgeleitet werden, dass Kooperations- und Koordinationsansätze in Afghanistan hochpolitische Instrumente sind, wobei Kooperationen auf unterer Ebene Auswirkungen auf strategischer Ebene haben können. Jedenfalls ist ein Comprehensive Approach auf allen Ebenen mit Kompromissen und Machtzugeständnissen verbunden. Zudem hat sich während des gesamten Afghanistan-Einsatzes nichts daran geändert, dass staatliche Ambitionen und Interessen – Bündnisverpflichtung hin oder her – gemeinschaftlichen Interessen vorgehen. Daher ist ein umfassender Ansatz aller relevanten Akteure ein Wunschdenken. Man kann aber auch argumentieren, dass die Kohärenz- und Dialogbestrebungen zumindest für eine Annäherung von Positionen gesorgt haben.

²⁹ Vgl. NATO bekräftigt Verbleib in Afghanistan bis Ende 2014. In: FAZ, 2.2.2012. <<http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/verteidigungsministertreffen-nato-bekraeftigt-verbleib-in-afghanistan-bis-ende-2014-11635001.html>>, abgerufen am 8.2.2012.

5.2 Provincial Reconstruction Teams (PRTs)

Im Rahmen der Aktivitäten des IKKM in Afghanistan übernahm ISAF v. a. in der ersten Phase neben militärischen Kernaufgaben zunehmend zivile Agenden (über Projekte wie z. B. der Errichtung von Brücken, Brunnen, Krankenhäusern oder Schulen). Dadurch überschritten sich die Arbeitsfelder mit der Tätigkeit von zivilen Akteuren. Das führte seit Beginn des Afghanistan-Einsatzes zu einer verstärkten Debatte über Legitimation, Grundsätze und Regeln der Aufgabenteilung im Rahmen der zivil-militärischen Interaktion. PRTs stehen seit 2003 als Modelle institutionalisierter zivil-militärischer Kooperation einzelner Entsendestaaten im Zentrum dieser Diskussion und sind damit Wegbereiter der Comprehensive Approach-Philosophie.

PRTs sind militärisch geschützte Einrichtungen mit an die jeweilige Sicherheitslage angepasster Bewaffnung und weisen eine Stärke von etwa 50 bis 500 Personen auf. Sie sind für Provinzen zuständig, die wie Badakhshan oder Herat oft mehr als 40.000 km² umfassen. Dieser Minimalansatz sollte im Sinne des Light Footprint-Ansatzes dazu dienen, Unterstützung beim Aufbau von Sicherheit und lokalen Verwaltungsstrukturen abseits von Kabul zu leisten. Ausschlaggebend für die rasche Zunahme der PRTs auf bisher 27 Teams war das innovative Konzept, mit relativ geringen Kräften einen flächendeckenden Einsatz zu ermöglichen und gleichzeitig staatliche Ambitionen als PRT-Führungsnation relativ unabhängig von ISAF-Vorgaben verfolgen zu können. Dabei agieren die PRTs in drei Dimensionen: Schaffung von Sicherheit, Bildung staatlicher Institutionen und Durchführung bzw. Ermöglichung von Wiederaufbau. Die Erreichung dieser langfristigen Ziele steht oft im Widerspruch zu politischen Absichten der PRT-Betreiberstaaten.³⁰

Im Feld zeigen PRTs Präsenz in Form von Patrouillen und sind als Vermittler, Netzwerkbilder, Unterstützer von Projekten, Armee- und Poli-

³⁰ Vgl. Gauster, Markus: Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan. An innovative instrument of international crisis management being put to the test. Marshall Center Occasional Paper Series No. 16, Garmisch-Partenkirchen, January 2008, S. 7f.

zeiausbildner sowie als Informationsbeschaffer aktiv. Entwicklungs-, Innen-, Außen- und Landwirtschaftsministerien der Entsendestaaten sind neben der militärischen Komponente mit unterschiedlichen Befugnissen eingebettet und stellen ihre spezifische Expertise bereit. PRTs leisteten auch Beiträge zu den Entwaffnungsprogrammen, der Unterstützung von Wahlprozessen und dem Aufbau von Infrastruktur.

Fast zehn Jahre nach der Etablierung der ersten PRTs ist festzustellen, dass diese vielfach auch staatliche Strukturen ersetzt oder zumindest Parallelstrukturen erzeugt haben, was kritisch zu beurteilen ist: PRTs können gleichsam „Zeit kaufen“, bringen aber auf lange Sicht nicht unbedingt mehr Stabilität. Trotz aller Kritik können PRTs in Afghanistan 2012 als Innovationstreiber bei der ressortübergreifenden Planung der Truppensteller bezeichnet werden – die Akteure rückten näher aneinander. Weiterhin können PRTs wichtig für eine einigermaßen geordnete Übergabe der Verantwortung (*Transition*) an afghanische Kräfte werden: Im besten Fall könnten PRTs ganz auf ihre militärische Komponente verzichten (aktuelles Beispiel: türkisches PRT in der Provinz Wardak) und in der Folge als administrative Zentren übergeben werden.

5.3 Der Counterinsurgency-Ansatz (COIN)

Dieser Ansatz wurde u. a. aus der CA-Philosophie abgeleitet. Bei COIN wird die afghanische Bevölkerung zum Schlüsselement bei der Bekämpfung von Aufständischen. Durch verbesserte Regierungsführung und Initiativen im wirtschaftlichen Bereich soll MOK die Unterstützung der Bevölkerung entzogen werden. Im Rahmen von COIN wurden 2009 von ISAF-Kommandant Stanley McChrystal acht Verhaltensnormen festgelegt, die den COIN-Ansatz prägen und gleichzeitig das aktuelle Konfliktbild in Afghanistan charakterisieren. Dabei geht es um eine genaue Analyse der Akteure, die Rolle des Erscheinungsbildes des Militärs, Schutz und Zusammenarbeit, Umfassende Kampfführung, Kenntnis

des Umfeldes, wertorientiertes Handeln, Kommunikationsfaktoren, Teamfähigkeit und ständige Anpassung.³¹

General David Petraeus konkretisierte 2010 nach der Absetzung McChrystals als neuer ISAF-Kommandant dessen COIN-Ansatz. Neu hinzugekommen ist die gezielte Bekämpfung von Korruption und eine engere Zusammenarbeit (*Partnering*) mit den afghanischen Sicherheitskräften („live, eat, train, plan and operate together“). Dass die tatsächliche Wirkung von COIN in Afghanistan umstritten ist, zeigt sich durch die nach wie vor prekäre Situation für die afghanische Bevölkerung. Diese verschlechterte sich 2009-2011 nochmals: Die Anzahl der (offiziell) getöteten Zivilisten stieg von 1.523 Personen im Jahr 2007 auf 2.777 Personen im Jahr 2010.³²

5.4 Friedensgespräche mit militanten oppositionellen Kräften

Einige Experten wie auch Mitglieder der afghanischen Regierung sind der Ansicht, dass ein Stabilisierungsprozess nur unter Einbeziehung „moderater“ Taliban und anderer Gruppierungen möglich ist. Jedoch ist unklar, wer und was darunter zu verstehen ist. So erklärte u. a. Pakistans Ex-Präsident Pervez Musharraf, dass es „moderate“ Taliban gar nicht gibt. Im Endeffekt ist dieser Stabilisierungsansatz sehr kritisch zu betrachten, da die Masse an Aufständischen nicht mehr religiös motiviert ist. Es gibt Drogenhändler, die ungestört ihren Geschäften nachgehen wollen; Milizenführer, die mit der afghanischen Regierung nicht kooperieren wollen; paschtunische Clanchefs, die verhindern wollen, dass die „gottgegebene“ Gesellschafts- und Stammesordnung durch fremde Einflüsse untergraben wird; Angehörige von Kriegsoffizieren auf der Suche nach Rache; oder Afghanen, die sich ein paar hundert Dollar als Söldner

³¹ Vgl. Erstbeurteilung des ISAF-Kommandanten (COMISAF Initial Assessment) vom 30. August 2009 sowie Gärtner, Kurt: Aufstandsbekämpfung in Afghanistan – acht Verhaltensnormen. In: Der Soldat, Nr. 14, 21.7.2010, S. 3.

³² UNAMA: Afghanistan Annual Report 2010. Protection of Civilians in Armed Conflict, S. 57.

dazuverdienen wollen. „Taliban“ stellt 2012 nur mehr einen Überbegriff für MOK dar, die aus sehr heterogenen Gruppierungen bestehen.³³

Zwei Faktoren einen diese Gruppen: Das Ziel, ihr Land vom ausländischen Einfluss zu befreien sowie die gleiche Auffassung vom Islam, welcher im paschtunischen Teil Afghanistans seit jeher sehr rigide interpretiert wird. Die strenge Religionsauslegung der Taliban entspricht jener der Bevölkerung. Verhandlungen mit „moderaten Kräften“, so diese an Friedensgesprächen teilnehmen, gestalten sich daher auch deshalb problematisch, weil diese für die Kerngruppierung der Taliban (Quetta Taliban Shura unter Mullah Omar) nicht repräsentativ sind. Dazu kommen zwei weitere Unsicherheitsfaktoren: Werden anwesende Taliban mit ehrlicher Absicht verhandeln? Und: Wird Pakistan offiziellen Gesprächen zustimmen? Die USA versuchen im Rahmen von Geheimdiplomatie seit Jahren, ihre Anstrengungen in diesem Kontext voranzutreiben.

Aktuelle Aussagen eines Vertreters des militanten Haqqani-Netzwerkes bestätigen die Unwahrscheinlichkeit, dass individuelle Vertreter von Aufständischen zu Gesprächen kommen. Trotzdem werden Gespräche zwischen der Quetta Taliban Shura und den USA nicht generell verworfen: Gefordert wird, dass die Gespräche unter der Führung der Taliban stattfinden, worauf sich die USA jedoch kaum einlassen werden.

5.5 Der Aufbau afghanischer Sicherheitskräfte

Der quantitative und qualitative Aufbau der afghanischen Sicherheitskräfte (Polizei und Militär) bei gleichzeitigem Rückzug internationaler Truppen stellt das zentrale Element einer internationalen Exit-Strategie dar. Im Februar 2012 verfügte Afghanistan offiziell über etwa 176.000 Soldaten und 143.000 Polizisten.³⁴ Diesen knapp 320.000 Sicherheitskräften fehlt jedoch die Balance zwischen Quantität und Qualität. Nur 20% der Sicherheitskräfte sind brauchbar ausgebildet, der

³³ Vgl. Staudinger, Martin: Afghanistan. Das verlorene Land. In: Profil 37/2008, 13.9.2008.

³⁴ Vgl. NATO will Unterwanderung der Armee stoppen. In: Der Standard, 3.2.2012.

Rest sind Platzhalter.³⁵ Auch der Aufbau der dahinter stehenden Institutionen kommt kaum voran. Die Erreichung der mittlerweile angestrebten (reduzierten) Stärke von 230.000 ausgebildeten Truppen ist bis 2014 unrealistisch. Betont wurde jedoch von US-General Petraeus, dass das Ende des Einsatzes „von den Bedingungen abhängt, nicht von Daten“.

Der Auf- und Ausbau des Polizeisektors ist ein Bereich, der auch die EU massiv tangiert und gleichzeitig die wenig akkordierte Vorgangsweise der Akteure aufzeigt. Neben der NATO (NATO Training Mission Afghanistan/NTM-A) und der EU (EUPOL Afghanistan) sind auch die UNO, nationale Regierungen (wie das Deutsche Polizei-Projekt-Team) sowie weitere Akteure am Polizeiaufbau beteiligt. Dabei kommt es oft zu unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen, die auch den mangelnden Koordinierungswillen aufzeigen. Insbesondere das vielfach als rein politisch angesehene Engagement von EUPOL Afghanistan führte seit 2007 zu einer graduellen Übernahme der Agenden durch die USA und 2009 zur Gründung der NTM-A.

Seit der Etablierung der NTM-A stehen sich zwei Polizeiaufbaumethoden gegenüber: Zum einen der auf rasche Ausbildung fokussierte Ansatz der USA, der militärisch dominiert ist und von Kritikern als „Police-Building Exercise“ bezeichnet wird.³⁶ Zum anderen besteht ein zivil orientierter Ansatz der EU (EUPOL Afghanistan) zur Unterstützung des Aufbaus nachhaltiger und effektiver Polizeistrukturen in Afghanistan. Dadurch soll das Vertrauen der Bevölkerung in die afghanische Polizei gestärkt werden. Die EU ist allerdings mit Ressourcenmangel und politischer Uneinigkeit konfrontiert. Fest steht, dass durch die Militarisierung der Ausbildung das Vertrauen der Bevölkerung, mit dem die Effektivität des Polizeiaufbaus steht und fällt, nicht (wieder) erlangt werden kann.

³⁵ Round Table „Ten years Afghanistan“ des Instituts für Friedenssicherung und Konfliktmanagement (IFK). Wien, 18.10.2011.

³⁶ Vgl. Friesendorf, Cornelius / Krempel, Joerg: Militarized versus Civilian Policing: Problems of Reforming the Afghan National Police. PRIF Reports Nr. 102. Hamburg 2011, S. 1.

Ein nachhaltiger Transformationswille innerhalb der Führung des afghanischen Militärs und der Polizei kann nur dann erzeugt werden, wenn diese über Jahrzehnte hinweg maßgeblich vom IKKM unterstützt werden – 2014 stellt dafür eine völlig unrealistische Zeitgrenze dar.

6. Bilanz des internationalen Engagements: Bittere Lehren, karge Ergebnisse

Tabelle

10 Kriterien im Sinne der Soll-Vorgaben des Bonner Abkommens von 2001 und der UN-Mandatierung	Ist-Zustand nach 10 Jahren internationalem Krisenmanagement in Afghanistan	Funktioniere nder Staat im Vergleich
Staatliches Gewaltmonopol und Institutionen	Faktisch nicht vorhanden; Schattenregime von Milizenführern bzw. Taliban-Gruppen dominieren; Steuerhoheit fehlt	gegeben
Verfügung über physische Gewaltmittel	Oft bei Milizenführern als Gewaltakteure; begrenzte Kapazitäten bei Armee und Polizei	beim Staat konzentriert
Legitimität des Staates und Loyalität der Bürger zu ihm	Schlecht; Gewaltoligopol	hoch
Demokratiequalität	Niedrig; Mehrere Wahlen stärkten zumindest das Demokratiebewusstsein der Bevölkerung	hoch
Sicherheitslage	2012 deutlich schlechter als nach dem Fall des Taliban-Regimes 2001	gut

Staatliche Kontrolle des Territoriums	Fehlt mehr oder weniger; in der Praxis ist die Kontrolle der Grenzen kaum möglich; internat. Gespräche über Grenzüberwachung laufen	gegeben
Korruption/Kriminalität	Extrem ausgeprägt; Parallelstrukturen; weiterhin massiver Export von Drogen	niedrig
Rechtsordnung	Unzuverlässig im westlichen Sinn; schwere Menschenrechtsverletzungen; Presse- und Medienfreiheit verbessert	Rechtssicherheit gegeben
Wirtschaft	Schattenwirtschaft und Drogenökonomie; legale Wirtschaft in Teilbereichen verbessert; Truppenabzug lässt starken Rückfall erwarten	läuft überwiegend in legalen Bahnen
Demographische Umwälzungen	Groß und unkontrolliert; enorme Flüchtlingsströme in der Region betreffen auch die österreichische und europäische Sicherheits- und Migrationspolitik	gering und kontrolliert

Die Bestandsaufnahme (siehe Tabelle) fällt eindeutig negativ aus. Afghanistan ist ein Fall von fragiler Staatlichkeit geblieben, da die staatlichen Institutionen ihre Steuerungsfähigkeit in zentralen Aufgabenbereichen (Sicherheit, Wohlfahrt sowie Legitimität und Rechtsstaatlichkeit) nur unzureichend entwickeln konnten.³⁷ Die Institutionen sind kaum in der Lage, elementare Leistungen gegenüber ihrer Bevölkerung zu erbringen, wofür auch die internationalen Akteure mitverantwortlich zu machen sind. Ohne ausreichende Prüfung der Erfolgsaussichten und Be-

³⁷ Vgl. Schneckener, Ulrich (Hg.): Fragile Staatlichkeit. „States at Risk“ zwischen Stabilität und Scheitern. Baden-Baden 2006, S.17.

achtung der historischen Fakten waren und sind die Aussichten für das IKKM, den fragilen Zustand zu durchbrechen, gering.

Wie sich auch historisch oft gezeigt hat, bedeutet eine klare (internationale) militärische Überlegenheit keineswegs, Aufstände rasch beenden zu können. In praktisch keiner der umkämpften Provinzen und Distrikte ist die Lage 2012 soweit stabil, dass eine Reduktion internationaler Truppen keine Vorteile für die Taliban mit sich bringen würde. Die afghanische Armee und Polizei liegen im Zentrum der Anstrengungen für ISAF, befinden sich aber in einem sehr unbefriedigenden Zustand. Kein Provinzkommando der afghanischen Armee ist qualitativ in der Lage, längerfristig selbstständig Aufgaben von ISAF zu übernehmen. Die Armee und Polizei eines Staates brauchen „Herz und Seele“ sowie den Willen, im Extremfall auch für ihr Land zu sterben. Wegen dem etablierten Klientensystem und spezieller Loyalitäten (siehe Grafik zur realen Machtverteilung) darf dies stark bezweifelt werden. Insgesamt ist daher zu erwarten, dass der angekündigte Abzug die Lage in allen Bereichen weiter verschärfen wird.

Durch den fragmentarischen Charakter Afghanistans, in dem Loyalitäten von Tal zu Tal unterschiedlich sind, hatte ein zentral geführtes Regime faktisch nie Bestand – mit Ausnahme des föderalistisch regierenden Königs Sahir Schah (1933-1973). Daraus erklärt sich die Schwierigkeit bzw. faktische Unmöglichkeit für das IKKM, eine positive Konflikttransformation in Bereichen wie politischer Aussöhnung, Institutionenaufbau, Sicherheit und Entwicklung zu erreichen. Viele geben dem Light Footprint-Ansatz die Schuld an der kritischen Situation wie auch der Tatsache, dass ab 2003 massive US-Ressourcen im Irak gebunden waren. Entsprechend wuchs mit den Jahren der Druck auf die Verantwortlichen, mehr Truppen als vermeintlichen „Lösungsansatz“ bereitzustellen. Jeder General, der von seinem Vorgänger die ISAF-Führung übernahm, sprach von einer „schwierigen Situation“, die er geerbt habe, und von einem „entscheidenden Jahr“, das nun auf Afghanistan zukomme. Kritische Stimmen gegen weitere Aufstockungen oder für innovative Ansätze (z. B. auf der lokalen Ebene) wurden kaum gehört. 2012 wird eine nachhaltige Wirkung zusätzlich durch einen absehbaren Truppenabzug ohne einen klaren Plan für eine zukünftige Zusammenarbeit konterkariert.

Nichtsdestotrotz hat sich die Bevölkerung v. a. in den Ballungsräumen in den zehn Jahren der Intervention deutlich verändert. Ausbildung, soziale Gerechtigkeit und Mitbestimmung sind Gesprächsthemen. Die Zivilgesellschaft ist stärker geworden, wobei Internet und Mobilfunknetz eine wesentliche Rolle spielen. Selbst wenn die Taliban zurückkehren, dürfte es schwierig für sie werden, neu gewonnene Freiheiten der Bevölkerung wie noch in den 1990er-Jahren einzuschränken.

Bezeichnend ist, dass sich internationale Akteure darüber uneinig sind, ob sich die Sicherheitslage verbessert hat: Während die ISAF im September 2011 den negativen Trend der Vorjahre gebrochen sieht, konstatierte die UNO eine dramatische Verschlechterung der Lage. Demnach nahm die Zahl sicherheitsrelevanter Vorfälle zwischen Jänner und August 2011 um 39 Prozent gegenüber 2010 zu. Dies vertieft die Zweifel, ob Afghanistan bis Ende 2014 stabil und widerstandsfähig genug für einen Abzug der NATO-Kampftuppen sein wird.

Mitverantwortlich für die Misserfolge in Afghanistan ist unter anderem auch die Isolation internationaler Diplomaten und Truppen von der lokalen Bevölkerung und Kultur. Mit den zunehmenden Anschlägen wurden internationale Einrichtungen (Botschaften, Stützpunkte, etc.) immer mehr zu Festungen, die einige gar nicht mehr verlassen, andere nur mit im Voraus bestellten Sicherheitsteams bzw. gehärteten Fahrzeugen. Die kurzen Rotationen von Soldaten und Diplomaten machen es schwer, Kontakte zu knüpfen, die Sprache zu lernen oder Wissen über die Region aufzubauen.

Die Führung und Wirkung langfristiger orientierter bzw. umfassender Militäreinsätze ist durch den Afghanistan-Einsatz jedenfalls in Frage zu stellen: Staaten werden sich militärisch kaum mehr an ein vergleichbares Experiment mit unsicherem Ausgang wagen. Die laufende EU-Schuldenkrise vermindert die ohnedies ausgezehrten Budgets von Streitkräften weiter. Ein strategisches Abkommen über den Verbleib von US-Truppen in Afghanistan auch nach 2014 wurde im April 2012 abgeschlossen. Der Status von permanenten US-Basen nach 2014 blieb dabei offen. Eine substanzielle Präsenz der USA über 2014 hinaus erscheint nicht zuletzt aufgrund ihrer globalpolitischen Zielsetzungen (siehe Kapi-

tel 2) am wahrscheinlichsten. Somit wird das Kapitel Afghanistan für das IKKM noch lange nicht abgeschlossen sein. Möglich ist auch, dass die USA und andere Truppensteller die Mehrzahl an Truppen früher als angekündigt abziehen, was dem Betrieb ihrer Stützpunkte im Sinne der Verwehrung eines sicheren Hafens für Al-Kaida nicht zuwiderlaufen würde. Eine Verbesserung der Legitimität der afghanischen Regierung ist neben einer effektiven Partnerschaft mit Pakistan sicherlich das strategische Ziel der USA, von dem sie am weitesten entfernt sind. Ein weitgehender Truppenabzug würde jedenfalls nicht nur innerafghanische, sondern auch überregionale Sicherheitsimplikationen (z. B. Migration) mit sich bringen. Für die meisten Afghanen wäre das schlimmste Szenario und damit auch der größte „Irrweg“, wenn die internationalen Akteure das Land den Taliban überlassen würden. Für sie käme das einem Zurück in eine blutige und repressive Vergangenheit gleich. Es ist davon auszugehen, dass humanitäre Akteure auch nach einem militärischen Rückzug in Afghanistan präsent sein werden.

Weiterhin sind Möglichkeiten und Wege vorhanden, Stabilität auf lokaler Ebene voranzutreiben. Notwendig wäre ein Überdenken kurzfristiger Kompromisse, damit sie langfristigen Zielen nicht zuwiderlaufen. Eine Aufgabentrennung von Polizei und Militär sollte Teil dieser Überlegungen sein. Die Versuchung für internationale Akteure ist groß, die Erreichung kurzfristiger Sicherheit vor die Reform von Institutionen zu stellen.³⁸

Ob die zukünftige Sicherheit europäischer Staaten von einem weiteren Engagement in Afghanistan abhängt, wie zu Beginn der ISAF-Operation oft argumentiert, bleibt zweifelhaft. Die vor zunehmenden Problemen stehende Atommacht Pakistan erscheint auch für die EU von deutlich höherer sicherheitspolitischer Relevanz. Insgesamt ist in bzw. für Afghanistan weiterhin die Fortsetzung einer Interessenpolitik globaler Akteure zu erwarten, bei der eine Friedensdividende für die lokale Bevölkerung sekundär erscheint. Mit bisher über 2.800 gefallenen Soldaten geht die ISAF jedenfalls als verlustreichster und teuerster Einsatz in die NA-

³⁸ Vgl. Friesendorf, Cornelius: Gefährliche Gemengelage. Polizei, Militär und Probleme in der Sicherheitssektorreform in Afghanistan. In: HSFK Standpunkte 4/2009.

TO-Geschichte ein – die Ergebnisse wirken ernüchternd. Eine Weiterführung des internationalen Engagements in Afghanistan wird jedenfalls viel Geld und auch Menschenleben kosten und einen langen Atem erfordern.

7. Lehren für das internationale Krisen- und Konfliktmanagement

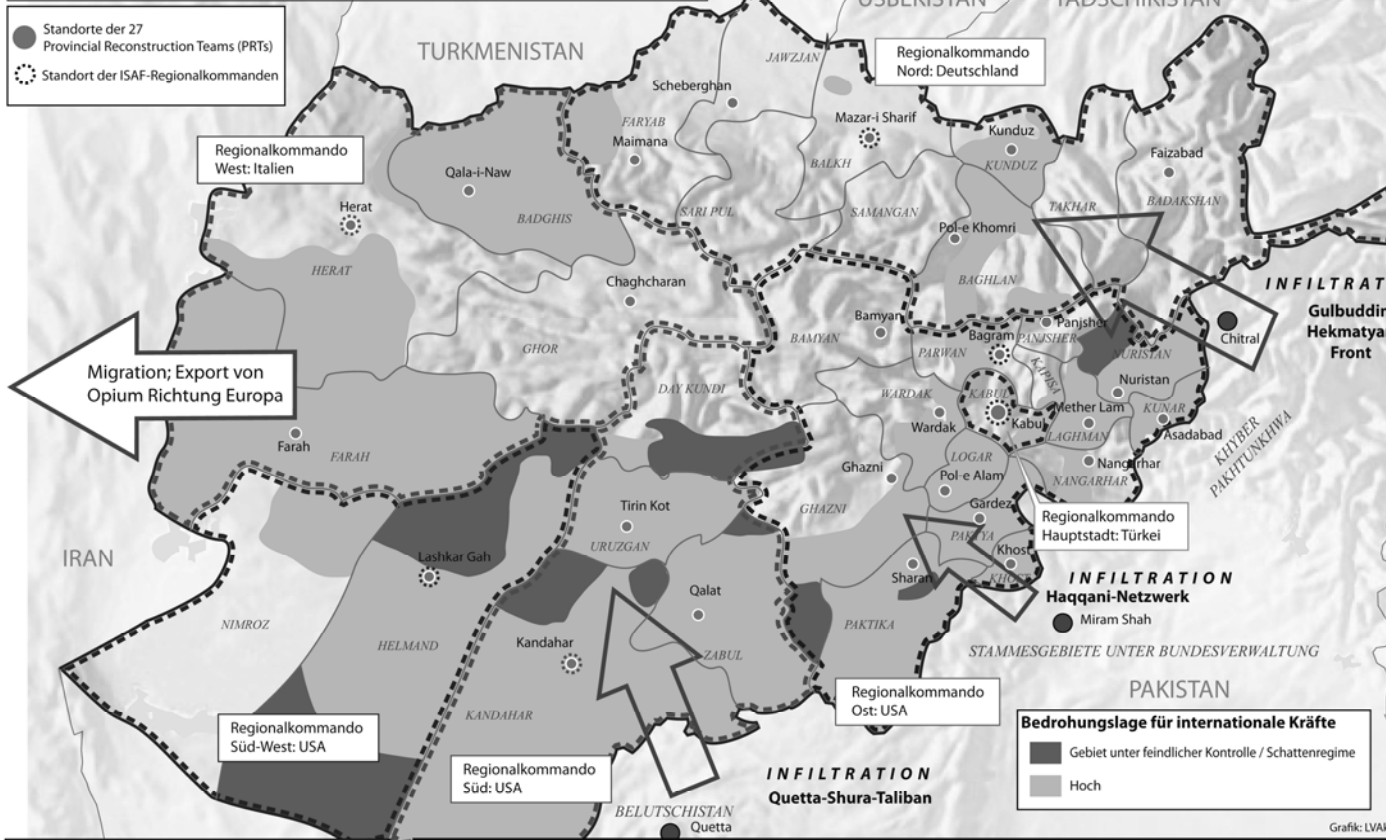
- Am Beispiel Afghanistan (und Irak) hat sich gezeigt, dass militärische Interventionen zur Konfliktbearbeitung in der bisherigen Form nicht ausreichend funktionieren. Je umstrittener der geopolitische und -strategische Status einer Region ist, desto schwieriger wird es für das IKKM, lokale Strukturen positiv zu beeinflussen. Die Erzeugung von Stabilität bzw. ein wirksames Konflikt- und Krisenmanagement rückt gegenüber geopolitischen (Präsenz-)Interessen in den Hintergrund.
- Unterschiedliche Ansätze der maßgeblichen militärischen Akteure ISAF und der OEF (Stichwort: Doppelstrategie) zeigen das Risiko, mit unklaren Mandaten, divergierenden Interessen und unterschiedlichen Zielvorstellungen in Stabilisierungseinsätze zu gehen.
- Bei zivil-militärischen State-Building-Einsätzen kann nicht von kurzfristigen Ansätzen ausgegangen werden. Faktoren, die gegen zukünftige Langzeiteinsätze sprechen, bestehen staatlicherseits in den grassierenden Schulden- bzw. Staatshaushaltskrisen in der Mehrzahl der ISAF-Staaten, dem abnehmenden Verständnis der Bevölkerungen für friedenssichernde Einsätze und die Erzeugung von Parallelstrukturen im Einsatzraum. Generationen sind als Planungsgrößen einzukalkulieren. Ein langfristiger Ansatz, der die Nähe zur Bevölkerung anstrebt, begünstigt die Transformationswilligkeit und -fähigkeit der Gesellschaft.
- Ein Truppenabzug sollte in enger Abstimmung mit lokalen Strukturen und unter Einhaltung gewisser Bedingungen (z. B. ein gewisser Grad an Kampffähigkeit lokaler Sicherheitskräfte) erfolgen. Ein politisch akkordierter Plan für die Zeit nach dem Abzug internationaler Truppen ist unabdingbar.

- Die Abhaltung von Wahlen ist keine Garantie zur Stabilisierung von Krisenregionen. Am Beispiel Afghanistan zeigte sich, dass diese zwar das Demokratiebewusstsein stärkten, jedoch insgesamt in allen Phasen des IKKM zur Verschlechterung der Gesamtlage beitrugen.
- Internationale Hilfgelder verstärkten die Korruption in Krisenregionen deutlich. Alle internationalen Akteure tragen dazu bei, ob gewollt oder nicht. Daher ist der Faktor Transparenz und Nachvollziehbarkeit von Transfers kritisch. Unter Umständen können Geldtransfers mehr Konflikte hervorbringen als ursprünglich bestanden haben.
- Zivile und militärische Akteure sollten bedenken, dass die Förderung des politischen Dialogs zumindest die gleiche Relevanz für einen geordneten Rückzug von Truppen hat wie der Aufbau von Sicherheitskräften.
- Der Polizeiaufbau entwickelt sich immer mehr zum entscheidenden Faktor bei der Stärkung staatlicher Sicherheitsstrukturen. Sowohl ein ziviler (EU-) als auch ein militärischer (US-)Ansatz im Hinblick auf Institutionsaufbau, Ausbildung und Einsatztraining hat – abhängig von der Sicherheitslage – seine Berechtigung. Ohne Koordination und Abstimmung der unterschiedlichen (staatlichen) Einzelinteressen ist jedoch keine positive Transformation zu erzielen.
- Lerneffekte sind nach einem Jahrzehnt der Intervention vorhanden, wurden aber vom IKKM kaum übernommen. Die Entwicklungsschiene konnte z. B. von staatlichen Akteuren nicht im geplanten Ausmaß verstärkt werden – Afghanistan macht dabei den Mangel an zivilen Experten bei Stabilisierungsmissionen deutlich. Doch sind es gerade sie, die langfristig eine Transformationsfähigkeit der Bevölkerung positiv beeinflussen können, wie es auch einzelne Akteure zeigten.³⁹
- Auch lokale Mitarbeiter vor Ort können einen wesentlichen Multiplikator für Missionen darstellen, werden jedoch v. a. von

³⁹ Vgl. z. B. die NGO „Swedish Committee for Afghanistan“, die über 5.000 lokale Mitarbeiter beschäftigt, oder auch die UNAMA, die über 1.700 von ca. 2.200 Mitarbeitern lokal rekrutiert hat.

staatlichen Akteuren des IKKM nur unzureichend eingebunden. Hier ist bei zukünftigen Missionen anzusetzen, wobei Erfahrungen von NGOs in der betreffenden Region für die Einbindung sehr wertvoll sein können.

AFGHANISTAN 2012 - Daten und Fakten



Amtssprachen: Paschtu und Dari (Persisch)
 Fläche: 652.225 km²
 Einwohnerzahl*: 29,8 Mio. (Schätzung Juli 2011)
 Ethnische Gruppen*: Paschtunen (ca. 42%),
 Tadschiken (ca. 27%), Hazaras (ca. 9%),
 Usbeken (ca. 9%), Aimaken (4%),
 Turkmenen (3%), Belutschen (2%) sowie
 zw. 50 und 200 weitere Gruppen (4%)
 Religion*: 80% sunnitische Moslems,
 19% schiitische Moslems, 1% andere
 BIP (Kaufkraftparität)*: 27,36 Mrd. US-Dollar (111. Rang - 2010)
 BIP - per Capita*: 900 US-Dollar
 *Angaben sind grobe Schätzwerte / Quelle: CIA - The World Factbook



International Security Assistance Force

Auftrag:
 ISAF führt in Partnerschaft mit der afghanischen Regierung und der internationalen Gemeinschaft umfassende Counterinsurgency-Operationen durch. Sie unterstützt eine Staatsbildung, die Legitimität in der Bevölkerung genießen soll, sowie den Aufbau afghanischer Sicherheitskräfte und sozio-ökonomischer Einrichtungen und Infrastruktur, um den Einfluss des Feindes zu neutralisieren, die Bevölkerung zu schützen und um eine ausreichende Funktion der Institutionen sowie ein sicheres und stabiles Umfeld zu gewährleisten. Die Reform des Sicherheitssektors inkludiert Mentoring, Training und operationelle Unterstützung für die afghanische Armee und Polizei.

- Schlüsselprioritäten:**
- Gewinnung der Initiative durch afghanische Bevölkerung und Separatisten
 - Aufbau von Kapazitäten der afghanischen Sicherheitskräfte (Militär und Polizei), damit Verantwortung übernehmen können
 - Aufstandsbekämpfung (Counterinsurgency)
 - Unterstützung der Entwicklung einer akzeptablen Regierungsführung und Strukturen auf lokaler Ebene
- Quelle: www.isaf.gov