

Verhandlungen oder militärische Option?

Chancen und Risiken für Afghanistan

Karl Fischer

Zentralasien, UNO, Sowjetunion

Nach wie vor ist es der internationalen Gemeinschaft nicht gelungen, eine Lösung für die afghanische Krise zu präsentieren. Dabei macht die gegenwärtige Situation eine Beendigung des Kriegszustands sowie die Aufnahme von konstruktiven Verhandlungen unerlässlich. Die Genfer Verhandlungen der 1980er Jahre über den Abzug der Sowjetarmee aus Afghanistan könnten hierbei als Vorbild dienen.

Alle Strategien und taktischen Manöver der internationalen Streitkräfte in Afghanistan konnten das Kriegsgeschehen im Lande nicht beenden und haben stattdessen zu einem Fiasko geführt. Die dauerhafte Freiheit („Enduring Freedom“) – die Einsatzbezeichnung der US-Streitkräfte – ist den Afghanen bisher versagt geblieben. Die internationale Schutztruppe (ISAF) sowie die NATO werden von der Masse der Bevölkerung nicht mehr als Befreier gesehen, sondern zunehmend als Okkupanten wahrgenommen. Die militärische Option erweist sich für die internationalen Truppenkontingente als verlustreich und aussichtslos. Auch kurzzeitige Erweiterungen der Truppenstärke sowie eine Aufrüstung der eingesetzten Waffensysteme tragen nur zu größeren Kollateralschäden bei und verschaffen letztlich der afghanischen militanten Opposition größeren Rückhalt in der Bevölkerung.

Gulbuddin Hekmatyar, ein „Warlord“ und Führer des erkonservativen Flügels der Partei Hezb-i-Islami (HIG)¹, verglich die gegenwärtige Situation schon Anfang 2007 mit der Zeit, „als die Sowjetunion sich entschloss, Afghanistan zu verlassen“². Auch die militärische Führung Pakistans pflichtete 2009 der Auffassung vieler Analysten bei, dass in Afghanistan „ein dem Vietnam-Debakel ähnelndes Scheitern zunehmend unvermeidlich“³ sei.

- 1 Ahmad (2004) zeichnet das Profil eines machthungrigen und brutalen Opportunisten, der an die Spitze des Staates drängt.
- 2 Gulbuddin Hekmatyar im Interview mit dem Stern, 13.01.2007.
- 3 The Economist, 22.08.09, S. 19.



Dr. Karl Fischer, geb. 1939, Indologe, Botschafter a. D., Analyst im Afghanistan Analyst's Network (AAN).
drkarlfischer@gmail.com

Versäumnisse der Bonner Verhandlungen 2001

Ein Rückblick auf die Jahre seit der Afghanistankonferenz auf dem Petersberg bei Bonn im Dezember 2001 führt zu der bitteren Erkenntnis, dass die dort getroffenen Vereinbarungen die Situation in Afghanistan unzureichend berücksichtigten und wesentlichen Anteil an dem schnellen Vertrauensschwund der afghanischen Bevölkerung in die neue staatliche Ordnung haben. Zum Beispiel war der durch zwei Jahrzehnte Krieg, Bürgerkrieg und Taliban-Terror verursachte dramatische Mangel an kompetenten Personen für die Besetzung staatlicher Führungspositionen in allen Bereichen und auf allen Ebenen überhaupt nicht Gegenstand der Überlegungen auf dem Petersberg. Die in den Bonner Vereinbarungen festgeschriebene Schaffung demokratischer Institutionen von oben nach unten anstatt – unter Berücksichtigung bereits existierender Stammes- und kommunaler Strukturen – von der Basis zur Spitze war ein weiterer folgenschwerer Fehler. Er führte dazu, dass sich die von der Kabuler Zentralregierung eingesetzten Gouverneure, Polizeichefs und Armee-Kommandeure ungeheure Machtpositionen sichern konnten, ohne durch demokratisch legitimierte Körperschaften kontrolliert zu werden.

Zudem erwies sich das strategische Konzept des „leichten Fußabdrucks“ („Light Footprint“) sowohl militärisch als auch politisch und wirtschaftlich als falsch. Dieses Konzept sah für die UN-Mission in Afghanistan (UNAMA) einen minimalen Einsatz von Personen, Material und Finanzen für den staatlichen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wiederaufbau Afghanistans vor und war die Konsequenz einer totalen Fehleinschätzung der zu bewältigenden Aufgaben. Der Aufbau der Justiz, die Schaffung demokratischer Organisationen und Parteien sowie ihre Einbeziehung in den politischen Gestaltungsprozess wurden vernachlässigt. Westliche Sichtweisen ließen wenig Raum für afghanische Lösungsoptionen und bestimmten einen unangemessen engen Zeitrahmen für die Realisierung der Vereinbarungen, wodurch nachhaltige Reformen behindert wurden.⁴

Darüber hinaus gingen von keiner der Afghanistankonferenzen – von Petersberg 2001 über Paris im Juni 2008 bis hin zu London im Januar 2010 – Impulse zur „nationalen Versöhnung“ aus. Das Festhalten der internationalen Gemeinschaft

4 Vgl. Ghani / Lockhart 2008, S.169 ff.

an der militärischen Option spielte den Taliban, der HIG und anderen militanten Gruppen in die Hände, verhinderte einen nationalen Dialog der Aussöhnung und verfestigte die ethnopolitische Zersplitterung Afghanistans. Auch der in London angeregte Reintegrationsfonds zum „Kauf“ von Überläufern aus dem Lager der Taliban-Milizen ist eher geeignet, einen blutigen und betrügerischen Wettbewerb um ein paar Hundert Dollar loszutreten und den staatlichen Korruptionssumpf zu vergrößern.

Erfahrungen aus den Genfer Verhandlungen

Die Sicherheitslage drängt zu einer Verhandlungslösung für den Abzug der internationalen Truppen aus Afghanistan⁵ sowie zur Aufnahme von Schritten zur nationalen Versöhnung.⁶ Nachhaltig wirkende Lösungen können jedoch nur gefunden werden, wenn ein realistischer internationaler Konsens über die Prinzipien zur Unterstützung Afghanistans erzielt werden kann, der das Land zugleich vor äußerer Einmischung in seine innenpolitischen Prozesse bewahrt.

Auf der Suche nach einer Verhandlungslösung ist ein Rückblick auf die Genfer Verhandlungen über den Abzug der Sowjetarmee aus Afghanistan nützlich.⁷ Sie begannen, als UN-Generalsekretär Waldheim im Februar 1981 Javier Pérez de Cuéllar als seinen „persönlichen Repräsentanten“ für Afghanistan einsetzte. Mit dessen Wahl zum UN-Generalsekretär ging das Afghanistan-Ressort vom 22. Februar 1982 in die Verantwortung des neuen *Under Secretary General for Special Political Affairs*, Diego Cordovez, über. Dieser leitete und begleitete den Verhandlungsprozess bis zur Inkraftsetzung der Genfer Vereinbarungen am 15. Mai 1988, die aus den folgenden vier Instrumenten⁸ bestanden:

- Bilaterale Vereinbarung zwischen der Republik Afghanistan und der Islamischen Republik Pakistan über die Prinzipien der gegenseitigen Beziehungen, insbesondere über Nichteinmischung und Nichtintervention;

5 Vgl. Obama 2009, S. 8.

6 Vgl. Obama 2009, S. 5.

7 Rubin 1995, S. 7-10 und S. 34-91 gibt eine übersichtliche Bewertung der Verhandlungsmuster in ihrem Verhältnis zur internationalen Lage.

8 Cordovez / Harrison 1995 gibt den Wortlaut der Vereinbarungen wieder.



Weiterlesen:
S. Tönnies,
Carl Schmitt und Afghanistan
WeltTrends 69

- Deklaration über internationale Garantien (unterzeichnet von den USA und der UdSSR);
- Bilaterale Vereinbarung zwischen der Republik Afghanistan und der Islamischen Republik Pakistan über die freiwillige Rückkehr von Flüchtlingen;
- Vereinbarung über die Wechselbeziehungen der Instrumente für die Regelung der Situation in Bezug auf Afghanistan.

Welche Besonderheiten beachten?

1. Zu Beginn der Gespräche wusste niemand, wo, wann und wie das Moderieren und Verhandeln begonnen werden sollte. Dieser Prozess entwickelte sich schrittweise aus den Erkenntnissen über die Erfordernisse einer friedlichen Regelung des internationalen Konfliktes. Ähnlich kann die gegenwärtige Lage bewertet werden.
2. Die Dauer der Verhandlungen war nicht absehbar, weil vielschichtige und komplexe Interessenlagen der direkt und indirekt an der Auseinandersetzung beteiligten Seiten zu berücksichtigen waren. Dabei versuchten die Konfliktparteien, ihren zeitlichen und inhaltlichen Spielraum immer wieder durch Vorbedingungen für die Weiterführung der Gespräche auszuweiten. Innerhalb von sechs Jahren entstanden dennoch Dokumente, an die sich die Unterzeichner zwar bereits nach wenigen Monaten nicht mehr hielten, die in ihrer Substanz aber auch heute noch weitgehend gültig und anwendbar sind.
3. Als unparteiischer Moderator boten sich lediglich die Vereinten Nationen an. Sie legten die Verantwortung in die Hände eines Beamten und Politikers, der über 20 Jahre Erfahrung im internationalen Geschäft verfügte, sich in der Außenpolitik von UdSSR und USA auskannte und mit einflussreichen Persönlichkeiten beider Staaten vernetzt war. Mit Einfühlungsvermögen, viel Geduld, Organisationstalent und Mut zur Überschreitung seines Mandats, wenn eine Fortsetzung der Gespräche es für notwendig erscheinen ließ, blieb Diego Cordovez nicht nur Moderator, sondern griff auch direkt und indirekt in die Verhandlungen ein.

4. Seit seiner Gründung suchte das ökonomisch schwache Pakistan Anlehnung an die USA, um damit sowohl seine Wirtschaftskraft als auch sein Gewicht in der internationalen Politik zu erhöhen. Aus dieser Allianz leitete es aufgrund seiner strategischen Lage an einer Frontlinie des Kalten Krieges einen Anspruch auf reiche Belohnung ab.⁹ Der Afghanistankrieg der 80er Jahre bot Pakistan Gelegenheit, sich als wichtigster Verbündeter der USA in diesem Konflikt zu profilieren und zugleich Bedingungen zu stellen, die sowohl der beschleunigten Aufrüstung der Islamischen Republik dienten als auch ihrem illusorischen Anspruch entgegenkamen, Afghanistan könne für den Fall eines Krieges mit Indien als strategisches Rückzugsgebiet dienen („Strategic Depth“).¹⁰ Folglich unterstützte Pakistan die Bestrebungen der USA, eine Regelung des Konflikts möglichst lange zu verzögern.¹¹

Im Rahmen des „Kriegs gegen den Terror“ ergab sich für Pakistan erneut die Möglichkeit, für die USA unentbehrlich zu werden. Wieder machte sich Pakistan zum – natürlich gut bezahlten – Handlanger einer Politik, die das ungeliebte Nachbarland Afghanistan mit Krieg überzog.

Mit dem angekündigten Abzug der US-Truppen aus Afghanistan und ähnlichen Vorhaben der NATO-Verbündeten sieht die militärische Führung Pakistans ihre große Chance, direkt auf die Entwicklung der Sicherheitslage in Afghanistan einzuwirken und die künftige politische Struktur des Staates entscheidend mitzugestalten. Allerdings verlangt Pakistan für seine Dienste mehr als die 2009 im *Enhanced Partnership with Pakistan Act* (ursprünglich als „Kerry-Lugar-Bill“ bekannt) angebotenen 7,5 Milliarden US-Dollar¹² für einen Zeitraum von fünf Jahren und die Aussicht auf anschließende Weiterführung des US-Hilfsprogramms. Armeechef Kayani reiste deshalb mit einem umfangreichen Forderungskatalog nach Washington, der auch Waffensysteme enthält, die gut gegen Indien einsetzbar wären. Pakistan agiert also nach dem bekannten Rollenmuster und kann potenziell zum Störenfried einer Verhandlungslösung werden, wenn es in der Wahrnehmung seiner spezifischen Interessen gebremst wird. Aber ohne Pakistan wird es keine Lösung geben.

9 Vgl. Haqqani 2005, S. 30 f.

10 Vgl. Haqqani 2005, S. 180 ff.

11 Cordovez / Harrison 1995, S. 6, 91-147, 187-189.

12 Der Gesetzestext ist abrufbar unter: <http://www.pakistaniat.com/2009/10/07/full-text-kerry-lugar-bill> (abgerufen am 08.10.2010).

Bei den Genfer Verhandlungen 1982 bis 1988 blieb die regionale Sicht auf die afghanisch-pakistanischen Beziehungen beschränkt. Heute müsste sie weit darüber hinausreichen und beispielsweise auch die *Shanghai Cooperation Organisation* (SCO) einbeziehen, umfasst diese doch als Mitglieder Russland, China, Kasachstan, Usbekistan, Tadschikistan und Kirgisien, mit Beobachterstatus Indien, Pakistan, Iran und die Mongolei sowie als Dialogpartner Sri Lanka und Belarus. Bereits 2001 verabschiedete die SCO die „Shanghai-Konvention über den Kampf gegen Terrorismus, Separatismus und Extremismus, die am 27.03.2009 durch einen sehr konkreten Aktionsplan der SCO und der Islamischen Republik Afghanistan zum Kampf gegen Terrorismus, illegalen Drogenhandel und organisiertes Verbrechen ergänzt worden ist.“¹³ Die Aktivitäten der SCO sind gut strukturiert und sie unterhält bereits ein Netz von Beziehungen zu anderen internationalen Organisationen, einschließlich der UN.

Ebenso sollte auf die Verringerung von Störfaktoren Einfluss genommen werden, die sich aus dem Konfliktpotenzial der indisch-pakistanischen Beziehungen sowie aus dem Konflikt der internationalen Gemeinschaft mit dem Iran ergeben. Zu den regional relevanten Sachfragen bi- und multilateraler Brisanz gehören Grenzstreitigkeiten, Nutzung der grenzüberschreitenden Wasserressourcen, wirtschaftliche Zusammenarbeit, Handel und Transit, Energie und Infrastruktur sowie Migrationsbewegungen. Mittelfristig könnten alle diese Fragen Bestandteil einer Initiative sein, die Elemente des KSZE-Prozesses und des indisch-pakistanischen „Composit Dialogue“ verbindet und Grundlagen für eine friedliche Entwicklung der Region legt.

Beendigung des Kriegszustandes

Aus der gegenwärtigen Situation ergibt sich die Notwendigkeit, den Kriegszustand in Afghanistan kurzfristig zu beenden und ein Format für konstruktive Verhandlungen mit der militärischen und nicht militärischen Opposition in Afghanistan zu suchen. Störmanöver sind jedoch sowohl aus dem Regierungslager, seitens oppositioneller Gruppen als auch seitens regierungsfreundlicher Kreise denkbar, die trotz ihrer Loyalität zum Regime nicht von dem in London beschlossenen Reintegrationsfonds profitieren

¹³ Shanghai Cooperation Organisation, Documents 2001-2010, abrufbar unter: <http://www.sectsc.org> (abgerufen am 08.10.2010).

würden. Auch Pakistan verfügt über Störpotenzial, das durch eine geopolitische Strategie dazu bewegt werden sollte, keinen schädigenden Einfluss auf den Prozess der Verständigung und Reintegration in Afghanistan zu nehmen. Von der Reintegration selbst können besonders dann Gefahren ausgehen, wenn dieses weitgehend technisch-organisatorische Vorhaben nicht von einem politischen Prozess echter Versöhnung und Vertrauensbildung begleitet wird, der sich vorwiegend auf lokaler und Provinzebene manifestieren muss.¹⁴

Obwohl die militärischen Entscheidungen bei den USA und ihren NATO-Verbündeten liegen, sollte der umfassende Regelungsprozess der internationalen Aspekte der Krisensituation von den UN getragen werden, auch wenn diese ihren Nimbus als unparteiischer Vermittler in Afghanistan seit 2001 in hohem Maße verspielt haben. Ein US-Sonderbeauftragter als Verhandlungsführer, wie mancherorts empfohlen, würde in Afghanistan und seinen Nachbarstaaten nur begrenzt Akzeptanz finden.

Für den Beginn und die Führung eines friedlichen, inneren politischen Prozesses der Verständigung, Machtteilung und kompetenten Regierungsführung tragen die afghanischen Akteure eine hohe Verantwortung. International wird daher aufmerksam beobachtet, zu welchen Ergebnissen die verschiedenen *Jirgas* (traditionelle afghanische Beratungsgremien) führen. Erfahrungen der afghanisch-pakistanischen Friedens-*Jirga* 2007 in Kabul, der in drei Stufen ausgetragenen Provinz-*Jirga* 2008 in der Provinz Uruzgan sowie der für den 2. Juni 2010 von der Regierung Karzai nach Kabul einberufenen *Jirga* werden zeigen, ob sie von der Diskussion über eine mögliche friedliche Lösung der Krise Afghanistans zu realistischen praktischen Schritten überleiten können. Der von der Regierung Karzai in Washington vorgestellte „Friedensplan“ befasst sich mehr mit der Verteilung des Reintegrationsfonds im Umfang von 160 Millionen US-Dollar¹⁵, und der von der HIG unterbreitete extremistisch-islamische Friedensplan¹⁶ wird zumindest vorläufig nicht Gegenstand öffentlicher Beratung sein.

Sollten die afghanischen politischen Lager nicht willens oder in der Lage sein, sich zu einigen, könnten die UN Vorschläge und Hilfsleistungen für die Lösung der inneren Aspekte der

14 Zu Gefahren, Risiken, Störfaktoren, Personenprofilen möglicher Gesprächspartner und Erfolgsmustern liegen Untersuchungen vor, die von der Politik aufgegriffen werden können: vgl. exemplarisch Ruttig (2009).

15 Vgl. AAN Blogs, 02.02.2010 sowie 28.03.2010, Peace Jirga Blog 3.

16 Thomas Ruttig beleuchtet die 15 Punkte des Plans; vgl. AAN Blogs, 22.03.2010.

Krise anbieten, wie sie es auch in den 80er Jahren versucht hatten.¹⁷ Wenn die USA es in den 80er Jahren unterließen, ihre Hilfe für die Mujaheddin mit den Friedensbemühungen der UN zu verbinden¹⁸, kann die Welt heute unter US-Präsident Obama ein konstruktives Miteinander erwarten.

Optionen einer Friedensstrategie

Auf der Suche nach Lösungsmodellen für die Afghanistankrise werden die oben genannten Besonderheiten im „Friedensgutachten 2010“¹⁹, das von fünf einschlägigen deutschen Forschungsstätten erstellt wurde, nicht ausreichend in die Überlegungen einbezogen. Es stellt

- die neue Strategie der USA für Afghanistan-Pakistan (AfPak),
- eine Beendigung der Kampfhandlungen,
- Verhandlungen mit den Taliban und
- die Stärkung der legalen Staatlichkeit

als Grundzüge von vier selbstständigen Optionen einer Friedenspolitik für Afghanistan nebeneinander. Dabei wird deutlich, dass keine der Optionen für sich genommen eine reelle Chance zur Verwirklichung hat. Da sich die Konfliktkonstellation aus gleichzeitig wirkenden globalen, regionalen, bilateralen und innerafghanischen Konfliktpotenzialen militärischer, politischer, wirtschaftlicher und sozialer Natur zusammensetzt, muss ein Lösungsversuch alle diese Komponenten parallel – wenn auch nach Prioritäten zeitlich versetzt – auf einer Zeitschiene von bis zu 20 Jahren angehen.

Komplizierte Verhandlungen auf nationaler und internationaler Ebene sind vorhersehbar. Die Einstellung von Kampfhandlungen erfordert den Abzug internationaler Truppen und eine Beschränkung der Militärhilfe auf Beratungs- und Ausbildungsleistungen. Doch selbst dann ist das Versiegen innerafghanischer militärischer Auseinandersetzungen nur denkbar, wenn staatliche Kompetenz zu mehr Sicherheit und wirtschaftlichem Aufschwung führt und damit der Tradition, Konflikte mit Waffengewalt zu lösen, allmählich der Boden entzogen wird.

Pakistan wird für die Beruhigung der Lage ein besonderer Stellenwert zukommen. Pakistanische Autoren weisen darauf



Weiterlesen:

E. Crome,

Afghanistan – Ein Menetekel

WeltTrends 70

¹⁷ Cordovez / Harrison 1995, S. 7.

¹⁸ Cordovez / Harrison 1995, S.10.

¹⁹ Vgl. Fröhlich u. a. (Hrsg.): Friedensgutachten 2010, S. 7-13.

hin, dass die Krise ihres Landes auf den Mangel an nationaler Identität der Bevölkerung, fehlender Kompetenz und Volksverbundenheit der politischen Klasse sowie deren Korruptheit und Selbstbedienungsmentalität, auf das Versagen des Militärs, der Bürokratie und der Justiz sowie die Schwäche und unzureichende Aktivität der Zivilgesellschaft zurückzuführen ist.²⁰ Die Parallelen zu Afghanistan sind unübersehbar und damit auch das dieser Lage inhärente innergesellschaftliche und grenzübergreifende Bedrohungspotenzial.

Der Weg vom Bürgerkrieg zur politischen Konkurrenz in Afghanistan kann letztlich nur über die Beendigung der internationalen militärischen und politischen Einmischung, der zügigen Aufnahme ernsthafter, sachbezogener Verhandlungen auf internationaler und nationaler Ebene sowie über großzügige Wirtschaftshilfe führen.

Angesichts der vielfältigen Risiken müssen Rückschläge in Kauf genommen werden. Doch ohne den ehrlichen Versuch, zu verhandeln und nachhaltig zu helfen, rücken die Erfolgsaussichten für eine Eindämmung oder gar Lösung des Afghanistanproblems in immer weitere Ferne. 🌐

Literaturverzeichnis

- Afghanistan Analysts Network (AAN). <http://www.aan-afghanistan.com>.
- Ahmad, Ishtiaq: Gulbuddin Hekmatyar – An Afghan Trail from Jihad to Terrorism. Islamabad 2004.
- Ahmar, Moonis: Thinking differently – No change in Pakistan can be brought without people's meaningful involvement. In: The News, 12.09.2010.
- Cordovez, Diego / Harrison, Selig S.: Out of Afghanistan. The Inside Story of the Soviet Withdrawal. New York 1995.
- Fröhlich, Christiane u. a. (Hrsg.): Friedensgutachten 2010. LIT Verlag, Berlin 2010.
- Ghani, Ashraf / Lockhart, Clare: Fixing Failed States – A Framework for Rebuilding a Fractured World. Oxford 2008.
- Haqqani, Husain: Pakistan between Mosque and Military. Washington 2005.
- Hekmatyar, Gulbuddin: „Die islamische Welt erträgt die Sklaverei nicht mehr“. <http://www.stern.de>, 13.01.2007.
- Obama, Barack: The Way Forward in Afghanistan and Pakistan. White House, Office of the Press Secretary, Remarks as prepared for delivery at the United States Military Academy at West Point, 01.12.2009.
- Rubin, Barnett R.: The Search for Peace in Afghanistan – From Buffer State to Failed State. Yale University 1995.
- Ruttig, Thomas: The Other Side – Causes, Actors and Approaches to Talks. AAN, Kabul 2009.
- Ruttig, Thomas: Gulbuddin Ante Portas. AAN Blog, 22.03.2010.

20 Vgl. Ahmar 2010.