

Mehr Politik!

Florian P. Kühn

Unter Musikern gibt es eine goldene Regel: Wer sich beim Solo verspielt, muss den Fehler wiederholen. Dann denken die Zuhörer, es sei Absicht gewesen. Ähnlich muss es Peter Struck gegangen sein, nachdem ihm der Satz, Deutschlands Sicherheit werde auch am Hindukush verteidigt, herausgerutscht war. Er dachte wohl, wenn er ihn nur oft genug wiederhole, würde niemand merken, wie inhaltsleer er eigentlich ist. (Und das hat ja – zumindest eine Zeit lang – leidlich funktioniert.) Dass Nassauer also Strucks klare Worte lobt, ist deshalb zumindest erstaunlich: Er kritisiert ja, dass „die deutsche Politik“ und eben auch Struck außer „punktuelle(n), tagespolitisch motivierte(n) Antworten“ wenig dazu beigetragen habe, ein sicherheitspolitisches Konzept für die Bundesrepublik zu entwerfen. Wenn Nassauer nun ansetzt, ein solches Konzept zu umreißen, bedarf es allerdings mehr als einer Problemdiagnostik, die auf das allgemein Bekannte mit dem Offensichtlichen hinweist. Denn viele der Annahmen, aufgrund derer in westlichen Staaten – und diese sind es, die in der Weltpolitik die gestaltenden Akteure sind – internationale Politik gemacht wird, verengen die Sicht auf die Probleme. Die Vorstellung davon, wie etwas beschaffen ist, beeinflusst die Art, wie wir Probleme analysieren, welche Fragen wir stellen und welche Lösungskonzepte wir anzuwenden versuchen.

Welche Staatlichkeit?

Wenn also von „westlichen Wiederaufbaumissionen“ die Rede ist, ist zunächst zu fragen, was da „wieder“ aufgebaut werden soll. In der Praxis geht es nicht nur um in Kriegen zerstörte Wohn- und Krankenhäuser (um die geht es auch). Primär stehen die Strukturen moderner Staatlichkeit auf dem Aufbauprogramm. Nun hat sich aber unter der Bedingung der Souveränität im Laufe der durchaus gewaltträchtigen Geschichte in Europa (und in der Folge in Nordamerika) seit dem Westfälischen Frieden eine Form von Staatlichkeit herausgebildet, die in anderen Teilen der Welt nicht durchgängig verwirklicht, weil nicht konkurrenzlos ist. Von den Strukturen und der Praxis in westlichen Staaten sind in Ländern der sogenannten Dritten Welt oft nur Fragmente, einzelne Verfahren ohne den institutionellen Gesamtzusammenhang verwirklicht oder stellen symbolische Politik dar. Neben modernem Verwaltungshandeln stehen Clan- und regionale Machtstrukturen, charismatische Herrschaft und primordiale Bindungen, über die Interessen ausgeglichen und Konflikte ausgetragen werden. Moderne und traditionale Strukturen konkurrieren dabei nicht notwendigerweise, sondern sind häufig ineinander verwoben. Zentraler Unterschied in den euro-

päisch geprägten Staaten, Nordamerika und Japan ist die zunächst im Staat monopolisierte Gewalt, die gleichzeitig der öffentlichen Kontrolle unterworfen ist. Die große pazifizierende Leistung westlicher Staatlichkeit ist es, die Gewalt zu bündeln und gleichzeitig zu „veröffentlichen“. In anderen Weltgegenden ist die Gewalt hingegen häufig „privat“, das heißt entweder an Personen eher als an Ämter geknüpft oder gleich ganz privatisiert, wodurch sie zum wirtschaftlichen Erwerbsfaktor wird.

Gewalt folgt einer eigenen Logik

Dass Gewalt fast immer wirtschaftlichen Zwecken dient, und sei es nur der materiellen Reproduktion derer, der sie ausüben, ist nur eines der Hindernisse in Nachkriegsgesellschaften mit hoher Gewaltsozialisation (im Übrigen aber nicht auf diese beschränkt). Unterstützend in sicherheitspolitischen Krisensituationen einzugreifen, mag humanitär geboten erscheinen, birgt aber das Risiko, dass lediglich ein weiterer Spieler auf das Spielbrett der Gewalt gesetzt wird. Das kann zu einem kurzfristigen Abflauen der Gewalt führen. Auf lange Sicht setzt aber eine Anpassung der Strategien und des politischen Verhaltens seitens der Gewaltakteure ein, die sich die Ziele der Interventen nicht ohne Weiteres zu eigen machen. Deshalb ist leider nicht alles gut, was gut gemeint ist; die Vorstellung, sich bekämpfende Gruppen einfach nur zu trennen, greift zu kurz.

In den Fällen, die wir in den letzten Jahren beobachten konnten, waren die internationalen Interventen niemals jener objektive, unparteiische *deus ex machina*, für den sie sich gern ausgaben. Im Gegenteil: Zumeist gab es eine klare Entscheidung *für* eine Machtgruppe innerhalb des Staates und *gegen* eine andere. Damit werden aber die Eingreifenden zum Bestandteil eines Machtspiels, in dem die Gewalt zwar zunächst gemildert, der Konflikt also „gedeckelt“ (Paul Rogers) werden kann, letztlich aber nicht gelöst wird. Die Gewalt ändert ihre Form, an Substanz verliert sie jedoch nicht.

Beispiel Afghanistan

Diese widersprüchliche Situation zeigt sich in Afghanistan recht anschaulich. Wenn die Rede davon ist, dass der Norden (etwa Sar-i-Pul, Balkh, Samangan, Kunduz oder Badakhshan) aufgrund des überzeugenden Aufbaukonzeptes der Bundeswehr friedlicher ist als andere Gegenden Afghanistans, so ist das zwar nicht falsch. Die dort beheimateten politischen Gruppen haben aber überwiegend auf Seiten des internationalen Militärs gegen die Taliban gekämpft. Sie hatten maßgeblichen Anteil am Petersberg-Prozess, der zum jetzigen politischen System geführt hat. Ihr Anreiz, dieses Regime zu bekämpfen, ist also geringer als der anderer organisierter Gruppen, die die Regierung für illegitim

halten. Die klare Wahl einer Seite hat auch zur Folge, dass diese von den internationalen Gebern Unterstützung einwerben kann. Vorherrschende Konflikte, die durch Militärpräsenz nur eingefroren werden, werden dadurch jedoch nicht abgemildert, sondern verschärft: Neben politischen oder religiösen Konfliktlinien werden vorhandene ökonomische Verwerfungen häufig noch vertieft.

Die Pashtunen, die traditionell die Führungseliten in Afghanistan stellten, wurden mit Unterstützung des Westens von der Macht vertrieben; gleichzeitig trifft der sogenannte Anti-Terror-Krieg im Süden Afghanistans, ihrem Hauptsiedlungsgebiet, die Zivilbevölkerung besonders hart. Der sich verstärkende Widerstand behindert wirtschaftliche Aufbaumaßnahmen. Die Abkehr von ebenjenem Staat, der für diese Benachteiligung verantwortlich gemacht wird, ist also nachvollziehbar, wenn auch nicht zwangsläufig. Wenn jetzt Selbstmordanschläge im Norden auf die Bundeswehr durchgeführt werden, kann das auch auf sich verschärfende wirtschaftliche Schieflagen hindeuten: Indem sie die Sicherheitslage verschlechtern, können Aufständische den Zufluss an Mitteln in den Norden erschweren, um mittelbar die *relative* wirtschaftliche wie politische Stellung des Nordens zu schwächen.

Gleichzeitig stehen Gewalttaten in Afghanistan häufig mit unmittelbaren wirtschaftlichen Interessen in Zusammenhang: Wo die Militärpräsenz Handelswege für Opium behindert, zwingt sie die Schmuggler zu Umwegen – dadurch steigen die Kosten für die Drogen und die Gewinnspannen der Händler sinken. Gewalt ist dann ein geeignetes Mittel, militärische Kräfte zu binden und vom „Eigentlichen“ abzulenken, so dass der Handel über Gegenden, in denen kein Militär agiert, wieder billiger abgewickelt werden kann.

Lokale Machthalter befinden sich darüber hinaus in Konkurrenz zum Staat, da sie selber versuchen, die Gewalt zu monopolisieren, ihre Legitimität durch religiöse und kulturelle Begründungen zu sichern und mit Wohlfahrtstätigkeit zu flankieren; sie etablieren quasistaatliche Aufgaben wie rudimentäre Rechtsprechung (die zwar mit rechtsstaatlicher Verlässlichkeit von Strukturen und Normen wenig gemein hat, deshalb aber noch lange nicht inakzeptabel für die Bevölkerung ist), sie sichern Handel und verteidigen „ihr Land“ gegen äußere Einmischung (also andere Interessengruppen und den Westen). So verursacht die Intervention zumindest teilweise mit, was sie verhindern will und soll: einen Anstieg der Anschläge in ganz Afghanistan, bei denen zunehmend die humanitäre Hilfe attackiert wird, die für die Ärmsten und Schwächsten gedacht ist.

Mehr Sicherheit? Für wen?

Der sicherheitspolitische Auslöser einer Intervention, im Falle Afghanistans die Anschläge des 11. September, muss nicht notwendigerweise mit sicherheitspolitisch erstrebenswerten Ergebnissen zusammenfallen. Hat der Einsatz in Afghanistan als Auftakt eines weltweiten sogenannten „Kriegs gegen den Terror“

tatsächlich mehr Sicherheit gebracht? Dabei ist die Frage, *wem* der Einsatz zu mehr Sicherheit verholfen hat, nicht ohne Belang: Ist es die Bevölkerung vor Ort, die „sicherer“ ist? Oder sind es die Gesellschaften des Westens, die vor terroristischen Anschlägen „in Sicherheit“ sein möchten? Zählt darunter wirklich, auch andernorts Einfluss nehmend, „Energiesicherheit“ herstellen zu wollen?

Genau hier liegen das Problem des erweiterten Sicherheitsbegriffs und gleichzeitig seine Tragik. In den 1990er Jahren wurde der Begriff Gegenstand eines häufig vergessenen oder verdrängten Diskurses: Während die einen Sicherheit – mit dem Argument, sie sei mit militärischen Mitteln im Zeitalter ökologischer, ökonomischer und substaatlicher Risiken ohnehin nicht zu gewährleisten – entmilitarisieren wollten, versuchten andere, genau diese Themenfelder inhaltlich zu besetzen, indem sie diese mit klassischerweise militärisch dominierter „Sicherheitspolitik“ in Verbindung setzten. Es ist unnötig zu sagen, welche Lesart sich durchgesetzt hat; das vorausseilende Angebot des Verteidigungsministers, sich nach dem Libanonkrieg 2006 militärisch zu beteiligen, spricht stellvertretend Bände darüber, in welcher Weise durch die letzten Bundesregierungen der Einsatz der Bundeswehr dazu gedient hat, mehr politisches Engagement zu vermeiden. Die Militarisierung dient also als Ersatz für substanzielle Außenpolitik; eine Tendenz, die in allen westlichen Staaten zu beobachten ist.

Risiko ist keine Bedrohung

Um die Spielräume, die das Politische durchaus noch besitzt, zu skizzieren, ist eine Beobachtung bedeutsam, die Nassauer nur am Rande erwähnt: die Gleichsetzung von Risiko und Bedrohung. Nassauer betrachtet sie lediglich als Problem der Wahrnehmung und Bewertung. In der Praxis gehen von dieser Unterscheidung aber fundamentale sicherheitspolitische Konsequenzen aus: Eine Bedrohung besteht laut Christopher Daase im Band „Internationale Risikopolitik“ dann, wenn ein *Akteur*, welcher ein ausreichendes *Potenzial* besitzt, eine als feindlich interpretierte *Intention* verfolgt. Mit dem Ende der Sowjetunion, deren angenommene Absicht in idealtypischer Weise mit ihrem Zerstörungspotenzial zusammenfiel, sind solche Beziehungen aber nicht mehr einfach herzustellen. Der islamistische Extremismus beispielsweise, der sich terroristischer Taktiken bedient, stellt hier ebenso paradigmatisch *keine* Bedrohung, sondern ein Risiko dar: Zwar mag die Intention aufgrund der Ideologie feindlich sein, jedoch ist der Akteur unklar und sein Potenzial überschaubar. Zwar sind Anschläge wie die am 11. September, und auch die in London oder Madrid, schlimme Katastrophen; eine existenzielle Gefahr für den Bestand westlicher Staatlichkeit stellen sie jedoch nicht dar. Wenn Sicherheitspolitik nun auf Risiken konzeptionell genauso wie auf Bedrohungen reagiert, nämlich mit Abschreckung und Verteidigung (deren interessanteste begriffliche Verwischung die ist, dass nicht Terri-

torium verteidigt wird, sondern das Territorium des „Feindes“ als Schauplatz dient), erreicht sie nicht ihr Ziel, sondern schafft Anreize.

Erstens hat einem berühmten Diktum zufolge in einer asymmetrischen Konfrontation der Unterlegene bereits gewonnen, wenn er nicht verliert. Für Staaten verhält es sich umgekehrt: Zumal in Demokratien mit ihrer öffentlichen Kontrolle von Gewalt und ihrer Kosten hat das Militär verloren, wenn es nicht gewinnt. Es kann aber nur gewinnen, wenn es an einer Front kämpft, der Gegner erkennbar ist und sich nicht – wie in Afghanistan oder dem Irak – mit der Bevölkerung vermischt und an allen Orten Gewalt ausübt.

Zweitens wertet die Einordnung als Bedrohung die meisten Adversaten auf, weil sie ihnen jenes Potenzial zuschreibt, das sonst nur Staaten zur Verfügung steht: den massenhaften Einsatz organisierter Gewalt. Um das eigene politische Statement zu überhöhen, spielt es nichtstaatlichen Gruppen deshalb geradezu in die Hände, sich auf irgendeiner schwarzen Liste wiederzufinden.

Drittens zerstört gerade Afghanistan den Mythos, den Europäer und Nordamerikaner selbst angefangen hatten zu glauben: dass ihre Kultur in Kombination mit ihrem Wirtschaftssystem überlegen sei, dass sie Probleme einfach aufgrund ihres weit überlegenen *Potenzials* lösen könne. Es zeigen sich aber schnell die Grenzen, denn weder reicht das Potenzial gegen einen ideologisch gestählten Gegner im Kampf, noch eignet sich ein überlegener Einsatz von Mitteln dazu, Staatlichkeit gegen vorhandene Strukturen aufzubauen oder auch nur die Lebensbedingungen weiter Teile der Bevölkerung spürbar zu verbessern.

Nassauer hat Recht und zugleich Unrecht

Sicherheitspolitisch argumentiert ist es also an der Zeit, sich von ein paar Lebenslügen zu befreien, die zu einer konfliktverschärfenden politischen Austerität führen:

Zunächst muss eine Problemanalyse klar unterscheiden, welche Akteure im Spiel sind. Es hilft ja nichts, die Gewalt in Afghanistan stets pauschal den Taliban zuzuschreiben (die durch Bekenneranrufe dieses Spiel gern mitspielen). Die Gewaltakteure sind mit der Bevölkerung mehr verwoben als die unverbunden agierenden Zellen der Al Qa'ida-„Organisation“, aber längst nicht politisch homogen. Vielmehr spielen die Akteure als Milizionäre, Drogenhändler und -kuriere, in Clanrivalitäten oder auch durch nicht politisch motivierte Gewalt sehr ambivalente Rollen. Dieser Gewalt mit unterkomplexem Verständnis zu begegnen, erleichtert den militärischen Auftrag der Bundeswehr nicht und wertet die „Taliban“ politisch auf. Die in der Praxis kaum mögliche Unterscheidung von „Guten“ und „Bösen“ ebenso wie zwischen Zivilbevölkerung und Militanten erschwert die Arbeit der Bundeswehr zusätzlich, was daran liegt, dass die Bevölkerung durchweg bewaffnet und leicht mobilisierbar ist. Viele der sogenannten *Warlords* spielen ja in manchen Regionen *de facto* eine staat-

liche Rolle, die sie auch deshalb behaupten können, weil sie die Bevölkerung nicht nur terrorisieren, sondern über soziale, wirtschaftliche und judikative Aufgaben ihre Herrschaft auch legitimieren können.

Gleichermaßen führt die Unterscheidung zwischen gemäßigten Taliban und extremistischen Taliban in die Irre, da diese vom politischen Prozess ja nicht ausgeschlossen sind. Das heißt, vorsichtig formuliert, dass nicht alle Parlamentarier der *Wolesi Jirga* lupenreine Demokraten und Liberale sind, sondern auch Gruppierungen mit extremistischem und oder islamistischem Hintergrund im Parlament in Kabul sitzen. Die Unterscheidung müsste hier eher zwischen jenen, die den Staat bekämpfen, und jenen, die ihn zu ihren Gunsten nutzen, verlaufen.

Ein Staat ist immer ein Machtfeld – gerade dort, wo der Staat erst im Aufbau begriffen ist, kann Gewalt ein Faktor sein, über den Akteure das Feld zu beeinflussen suchen. Sehr instabile Strukturen verlangen von den Akteuren eine ständige Positionierung. Deshalb ist eher unwahrscheinlich, was in Politik und Öffentlichkeit oftmals angenommen wird: Dass nämlich Interventionen dem Frieden dienen. Sie bewirken unmittelbar keinen Frieden und auf Dauer nur potenziell, wenn politische Konzepte die Kriegsgründe adressieren. Auf der Ebene der multilateralen Sicherheitspolitik bedeutet dies: Ja zu einem „gestaltenden, kooperativen Multilateralismus“, der aber wirklich gestalten, nicht wie bisher den Vorgaben anderer Partner folgen oder sich auf reaktive, im weitesten Sinne „spontane“ Politik beschränken soll. Sicherheitspolitik muss deshalb sorgfältig zwischen langfristigen Zielen (zu wessen Gunsten?) und kurzfristigen Konzepten unterscheiden. Sie muss sich von der Vorstellung lösen, dass die Warlords und Menschenrechtsverletzer, die Schänder und Banditen mit dem Eingreifen internationaler Akteure aus dem politischen Prozess verschwinden. Und sie muss vom Kopf auf die Füße gestellt werden; nicht indem Politik militärisches Eingreifen flankiert und damit die militärischen Akteure konzeptionell überfordert, sondern indem Friedenstruppen als das erkannt werden, was sie sind: lediglich Unterstützer politischen Handelns.



Florian P. Kühn, M.A., geb. 1974, Mitarbeiter am Institut für Internationale Politik an der Helmut-Schmidt-Universität Hamburg. Studium der Politikwissenschaft und Germanistik in Leipzig, Alicante und Hamburg sowie M.P.S. („Peace and Security Studies“) am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik Hamburg. Forschungen zu Sicherheits- und Entwicklungspolitik mit Schwerpunkt Afghanistan.

E-Mail: florian.p.kuehn@hsu-hh.de