

Deutsche Afghanistan-Politik nach der Londoner Konferenz¹

Tom Koenigs

Zusammenfassung: In der öffentlichen Diskussion ist aus dem Stabilisierungseinsatz in Afghanistan ein Krieg geworden. Der sprachliche Wandel erfordere auch einen strategischen, darin waren sich Regierung und Opposition einig. Die Bundesregierung hatte angekündigt, auf der Afghanistan-Konferenz im Januar 2010 in London einen neuen Ansatz zu präsentieren. Anstatt einer eigenständigen Strategie begnügte sie sich aber mit einem mangelhaften Nachvollzug einiger wichtiger Änderungen, die die US-Streitkräfte bereits vor Monaten umgesetzt hatten. Zudem konnte die Bundesregierung bislang kein schlüssiges Konzept vorlegen, wie diese Ansätze umgesetzt werden können.

Schlüsselwörter:

The German Afghan Policy after the London Conference

Abstract: In Germany's public discussion, the mission in Afghanistan has transformed from a stabilization effort into a war. Correspondingly, government and opposition agreed that the semantic change required a strategic one. A new approach was announced to be presented at the international conference on Afghanistan in London in January 2010. However, instead of presenting a strategy of it's own, Germany settled for adopting some important operational and strategic changes which had been implemented by the US-forces in Summer 2009 already. Even worse, the German government has failed so far to produce a convincing implementation plan for the announced operative amendments.

Keywords:

Tom Koenigs, MdB (✉)

Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, Vorsitzender des Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe und Mitglied des Verteidigungsausschusses.

Platz der Republik 1, 11011 Berlin, Deutschland

E-Mail: tom.koenigs@bundestag.de

¹ Ich danke meinem Mitarbeiter Jan H. Free, ohne dessen Hilfe der Artikel erheblich kürzer ausgefallen wäre.

Einleitung

Aus dem Stabilisierungseinsatz in Afghanistan ist nach Ansicht der Bundesregierung ein „nicht-internationaler bewaffneter Konflikt“ geworden. Der Verteidigungsminister Karl-Theodor zu Guttenberg sagte im November 2009, er könne es verstehen, wenn Soldaten den Einsatz in Afghanistan als Krieg empfänden (FAZ 03.11.2009). Anfang April 2010 bezeichnete er Kämpfe in Kunduz sogar als „Krieg“ – allerdings sollte man sie nur „umgangssprachlich“ so nennen (dpa 05.04.2010).

Tatsächlich: Neun Jahre nach dem Beginn der Intervention sterben in Afghanistan mehr Soldaten als jemals zuvor. Und weil Erfolge im Aufbau von Rechtsstaatlichkeit und einer demokratischen Zivilgesellschaft ausbleiben, wird es für die Regierenden schwieriger, ihrer Wählerschaft zu vermitteln, warum weiterhin Soldaten und Geld nach Afghanistan gesendet werden. Die sprachliche Verschärfung vom „Einsatz“ zum „Krieg“ hat politischen Druck erzeugt: Dem Wandel des Einsatzcharakters sollte auch ein strategischer Wandel folgen, wurde allerorten gefordert. Vor allem aus innenpolitischen Gründen luden die britische und die deutsche Regierung deswegen zu einer internationalen Konferenz im Januar 2010 nach London ein. Dort sollte der neue Erfolg versprechende Ansatz für Afghanistan präsentiert werden.

Über Monate hatten Vertreter der Bundesregierung diese neue Strategie angekündigt und dabei auf die Londoner Konferenz verwiesen. Beispielsweise war bereits Anfang Dezember 2009, als das ISAF-Mandat turnusgemäß verlängert werden musste, zu vernehmen, dass nach der Konferenz ein neues Mandat vorgelegt würde, um den dort gefassten Beschlüssen Rechnung zu tragen. Nichts weniger als eine „Weichenstellung“ erwartete die Bundesregierung von der Reise nach London (Merkel 2010).

Am 25. Januar 2010, also wenige Tage vor der Konferenz, präsentierte die Bundesregierung ein entsprechendes Konzept, das den Titel „Auf dem Weg zur Übergabe in Verantwortung“ trug. Es enthalte, so der Verteidigungsminister, „einen wirklichen Strategiewechsel“ (Guttenberg 2010). Man wolle nun vornehmlich die afghanische Bevölkerung schützen, stärker als zuvor in der Fläche präsent sein und die Ausbildung der afghanischen Sicherheitskräfte intensivieren. Die deutschen Ausbilder würden, ebenso wie die USA, ein Partnering-Modell umsetzen und mit ihren afghanischen Kollegen Operationen und Einsätze gemeinsam planen und durchführen. Auch wolle man mehr in den zivilen Wiederaufbau investieren. Dieses Konzept ist aber keine neue Strategie, sondern eine Adaption dessen, was die USA spätestens seit dem Sommer 2009 in Afghanistan machen.

Spezielle Schwerpunkte, die dem deutschen Konzept Eigenständigkeit verleihen könnten, fehlen. Man folgte dem starken Verbündeten und blieb in der Umsetzung zaghaft und inkonsequent. Im Grunde ist, was die Bundesregierung als strategische Neuerung darstellt, die Umsetzung einer Anordnung des ISAF-Kommandeurs mit mehr als einem Jahr Verspätung. So schrieb die Tactical Directive des ISAF-Oberkommandierenden vom 30. Dezember 2008 vor, dass ISAF-Truppen Operationen im Zusammenarbeit mit den afghanischen Sicherheitskräften planen und durchführen sollen und schließt in aller Deutlichkeit: „ISAF independent operations must be the exception“ (Tactical Directive 2008).

Als dann das neue Mandat im März 2010 im Bundestag beschlossen wurde, hatten sich im Beschlussteil inhaltlich nur zwei Sätze verändert – und nur die Summen wurden angepasst: mehr Ausbilder und Soldaten sowie mehr Mittel für die Entwicklungshilfe. In den Äußerungen der Regierungsvertreter hatte der strategische Innovationsgehalt der deutschen Regierungspolitik zu Afghanistan erheblich größer gewirkt. Die Londoner Konferenz hat also nicht wie von der Bundesregierung versprochen eine neue Strategie für den deutschen oder den internationalen Afghanistan-Einsatz erbracht. Vielmehr waren die strategischen und operativen Veränderungen, die im deutschen Afghanistan-Konzept dargestellt werden, schon Monate vor der Londoner Konferenz von der Generalität der US-Armee und der US-Regierung getroffen und implementiert worden. Offenbar sollte die Konferenz ersetzen, was in Afghanistan selten und schwer zu finden ist: den Eindruck von Fortschritt und guten Nachrichten, mit denen sich die Regierenden ihrer Wählerschaft zeigen können.

Staatsaufbau US-amerikanisch

In den Monaten vor der Konferenz hatte sich der Ansatz des größten internationalen Akteurs in Afghanistan verändert.² Die militärische Führung der USA war zu der Einsicht gekommen, dass Konflikte wie derjenige in Afghanistan nicht militärisch beendet werden können und hat Staatsaufbau und Entwicklungshilfe als Instrument zur Aufstandbekämpfung entdeckt. Entscheidend für den Erfolg der Afghanistan-Intervention sei die Unterstützung seitens der lokalen Bevölkerung, und deswegen müsse der Zweck des Militäreinsatzes sein, Zivilisten zu beschützen. Dass Barack Obama dennoch Ende 2009 ankündigte, zusätzliche 30.000 US-

² Dieser neue Ansatz der Aufstandsbekämpfung resultiert zu großen Teilen aus den Lehren des Irak-Kriegs. Er ist Gegenstand vieler Monographien, stellvertretend sei hier Kilcullen (2009) genannt. Eine gute Übersicht bietet auch Jalali (2009).

Soldaten nach Afghanistan zu schicken, ist nur auf den ersten Blick ein Widerspruch, denn gerade weil der verlässliche Schutz der Zivilbevölkerung nun dem Jagen von Terroristen und Taliban übergeordnet ist, werden mehr Soldaten gebraucht. Sicherheit zu gewähren ist personalintensiver, als einige bewaffnete Fundamentalisten zu verfolgen.

Die Maßgabe ist nun, dass einerseits Gefechte zwischen Soldaten und Aufständischen so geführt werden, dass Zivilisten nicht zu Schaden kommen, und dass andererseits, sobald Gebiete befreit werden, sofort eine rudimentär funktionierende Staatlichkeit zu implementieren ist. Bisher geschah es häufig, dass Aufständische aus einer Region vertrieben wurden, diese aber bald wieder kontrollierten, wenn die internationalen Soldaten zum nächsten Einsatz weiter zogen. Die betroffene Bevölkerung hatte also außer den Nachteilen eines zwischenzeitlichen Gefechts nichts von diesen Militäroperationen, die zwar militärisch erfolgreich waren, aber zur Friedensherstellung und zum Staatsaufbau wenig, bis gar nichts beitrugen. Nach der veränderten Strategie sollen die Afghanen nun schnell davon profitieren, dass sie nicht mehr von Taliban beherrscht werden. Entsprechend wurden zuletzt viele Befehle erlassen, die sicherstellen sollen, dass die Auswirkungen der Militäraktionen auf die Zivilbevölkerung so gering wie möglich ausfallen. So gelten beispielsweise mittlerweile strikte Regeln, wann und wie afghanische Häuser betreten werden können (Tactical Directive 2010). Aggressives Verkehrsverhalten – sogenanntes Tactical Driving – ist grundsätzlich untersagt (Tactical Directive 2009a) und Luftangriffe sollen nur als letztes Mittel eingesetzt werden (Tactical Directive 2009b). Weil der oberste Befehlshaber der US-Truppen in Afghanistan, General Stanley McChrystal, zugleich der Kommandeur des afghanischen NATO-Einsatzes (ISAF) ist, gelten diese Anordnungen auch für die ISAF-Kontingente anderer Staaten, sodass ihre landesweite Implementierung einigermaßen gesichert sein sollte.³ Diese Strategieentwicklung hat wenig mit internationalen Konferenzen zu tun, sondern mit Entscheidungen, die der tonangebende Akteur getroffen hat. Allerdings ist die Strategie eine längst überfällige Korrektur früherer Fehler. Es steht außer Frage, dass all diese Maßnahmen acht Jahre zu spät kommen.⁴ Heute kann in Afghanistan viel weniger erreicht werden als in den Jahren 2002 oder 2003. Denn damals war die Lage in Afghanistan ruhig und die Menschen optimistisch, doch die internationale Hilfe war völlig unzureichend und

³ Entsprechend wurden die beiden US-Piloten, die auf Befehl von Oberst Klein am 4. September 2009 die Bomben auf zwei Tanklaster in der Nähe von Kundus abwarfen, wobei mehr als 140 Menschen getötet wurden, wegen Verletzung der Einsatzregeln aus dem Einsatz abberufen. McChrystal hatte Presseberichten zufolge auch ein derartiges Vorgehen gegen Oberst Klein gefordert, konnte sich aber nicht gegen das deutsche Verteidigungsministerium durchsetzen (Kornelius 2010).

⁴ Stellvertretend für zahlreiche Berichte, Artikel und Bücher sei hier Rashid (2008) genannt. Dort wird das nahezu systematische Missmanagement der Intervention in Afghanistan detailliert beschrieben.

unkoordiniert. Heute geht es trotz des erheblich gesteigerten Mitteleinsatzes oft nur noch um Schadensbegrenzung.

Doch selbst das nun ernsthafte Bemühen um Schadensbegrenzung ist kein Verdienst deutscher Diplomatie, auch wenn die Regierung gerne ein solches Bild vermittelt. Im internationalen Vergleich und insbesondere gegenüber der amerikanischen, ist die deutsche Debatte über den Afghanistaneinsatz von geringer Intensität. Darüber hinaus ist die akademische Begleitung deutscher Auslandseinsätze unzureichend. Die deutsche Regierung hat es seit Jahren versäumt, sich mit dem Einsatz in Afghanistan auf einem angemessenen Niveau zu beschäftigen, d.h. einen entsprechend gut informierten Heimatdiskurs zu pflegen. Deswegen hat sie jetzt Probleme, den Wählern den Einsatz zu vermitteln. Bisher war man froh, wenn über Afghanistan nicht geredet wurde – die großen Parteien waren sich zum Beispiel lange Zeit einig, dass Afghanistan kein Thema für den Wahlkampf sei. Da Afghanistan weit weg war und nicht wichtig schien, interessierte man sich nicht dafür, was darüber gesagt wurde: Experten aus Think-Tanks, Universitäten oder NGOs fanden ebenso wenig Gehör wie das Murren in der Bevölkerung. Jetzt wurde die Bundesregierung von der unvorhergesehen lang andauernden öffentlichen Debatte zu Afghanistan überrascht und reagierte mit der inszenierten Strategie-Findung in London. Mit solchen Inszenierungen ändert sich aber nichts an der Lage in Afghanistan. Nachdem die vermeintlich neue Strategie gefunden war, sank zunächst der öffentliche Druck tatsächlich ein wenig – die Konferenz in London zeigte ihre symbolische Wirkung. Doch als am 2. April 2010 drei deutsche Soldaten in einem Gefecht starben, war die Empörung so groß, dass Kanzlerin Angela Merkel ihren Urlaub abbrechen musste und zur Trauerfeier reiste. Es war das erste Mal, dass Merkel an einer Trauerfeier für gefallene Soldaten oder Polizisten teilnahm, die sie nicht persönlich gekannt hatte. Dabei war zu erwarten gewesen, dass auch die deutschen Verluste durch die neuen Ansätze zunehmen würden – ebenso wie dies bei allen anderen Verbündeten der Fall war. Es liegt auch an diesen konzeptionellen und intellektuellen Schwächen, dass der deutsche Einfluss auf die internationale Afghanistan-Politik gering ist: Wer wenig über die Afghanen und die eigenen Stärken und Schwächen weiß, kann keine neuen strategischen, taktischen oder operativen Impulse geben.

Londoner Neuigkeiten

Da die Adaptation des US-Ansatzes bereits im Vorfeld von London erfolgte, erbrachte die Konferenz selbst wenig Neues. So bestätigte die afghanische Seite nun verbindlich die verschiedenen Exit-Strategien der Geber- und Truppenstellerländer: Ab 2014 will die afghanische Regierung die alleinige Verantwortung für den Sicherheitsbereich übernehmen, und die Truppenstärken der Sicherheitskräfte werden gemäß dem Beschluss des Joint Coordination and Monitoring Board vom 20. Januar 2010 abermals angehoben. Die Afghan National Army (ANA) soll nun bis Oktober 2011 auf 171.600 Soldaten anwachsen, während die Afghan National Police (ANP) eine Personalstärke von 134.000 erreichen soll.

Die größte Innovation ist der Peace and Reintegration Trust Fund (PRTF), aus dem Programme zur Eingliederung von Aufständischen finanziert werden sollen. Dadurch bestätigt die internationale Gemeinschaft in London, dass mit Aufständischen nun auch offiziell Verhandlungen geführt werden können – sogar mit Taliban.⁵ Die regierungsfeindlichen Kämpfer sollen durch vielfältige Anreize von den Waffen gerufen werden, beispielsweise durch Fortbildung und ökonomische Unterstützung. Der Fonds soll insgesamt mit einer Milliarde Dollar ausgestattet werden.⁶ Wie genau die Maßnahmen zur Reintegration aussehen sollen, ist noch nicht ersichtlich. Die Bundesregierung verweist nach entsprechenden Nachfragen darauf, dass „der nationale Versöhnungs- und Reintegrationsprozess [...] unter der Verantwortung der afghanischen Akteure“ stehe (Bundesregierung 2010b), und es somit diesen obliege, die Operationalisierung des Prozesses zu leisten. Obwohl sie diesen Prozess mit insgesamt 50 Millionen Euro unterstützt, hat sich für die Bundesregierung das Thema, wie mit den Aufständischen umgegangen werden soll, damit offenbar erledigt. Dabei bleiben grundsätzliche Fragen offen. Beispielsweise sind die Taliban im Süden Afghanistans derart eng mit der Zivilbevölkerung verwoben, dass es kaum möglich sein dürfte, zwischen regierungsfeindlichen Kämpfern und Zivilbevölkerung zu unterscheiden. Das Ausmaß dieses Problems ist während der Operation Muschtarak offenkundig geworden (Oppel 2010). Auch im deutschen Einsatzgebiet im Norden gibt es ähnliche Überschneidungen zwischen Aufständischen und Zivilisten. Findet man dafür keine überzeugenden Lösungen, wird der Reintegrationsprozess kaum erfolgreich sein können – schließlich beruht der Fonds auf der Idee, Afghanen dafür zu belohnen, dass sie die Grenze

⁵ Zuvor gab es auch schon einige Verhandlungen mit Taliban, die aber nicht-öffentlich und nicht im Konsens der internationalen und afghanischen Akteure geführt wurden. Zudem gab es auf Arbeitsebene Zusammenarbeit mit Talibanvertretern und -institutionen wie z.B. seit 2008 in der Polio-Bekämpfung unter Vermittlung des Internationalen Roten Kreuzes (Trofimov 2010).

⁶ Laut der Internetseite der Londoner Konferenz sind während der Konferenz 155,4 Mio. US-Dollar bzw. 113 Mio. Euro zugesagt worden, davon Australien 23 Mio. US-Dollar, Deutschland 68 Mio. US-Dollar, Griechenland 0,7 Mio. US-Dollar, Japan 50 Mio. US-Dollar, Spanien 13,7 Mio. US-Dollar (Stand 02.02.2010, gemäß Wechselkurse vom 10.03.2010). Zudem haben Südkorea und Mazedonien Beiträge zugesagt.

vom Aufständischen zum Zivilisten überschreiten. Wie soll das aber funktionieren, wenn diese Grenze nicht je nach Situation ihren Verlauf ändert? Hier ist aufseiten der deutschen Regierung noch kein Problembewusstsein zu erkennen.

Berliner Halbherzigkeiten

Die deutschen Institutionen begnügen sich zurzeit mit der Proklamation, dass man die Ansätze der USA nun übernehmen werde. Jedoch folgen diesen Ankündigungen keine Pläne, wie die Ansätze umgesetzt werden sollen. Ein Beispiel hierfür ist das Partnering, das die Bundeswehr im Sommer 2010 einführen will. Verteidigungsminister zu Guttenberg sagte, man werde das US-amerikanische Modell nicht „eins zu eins“ übernehmen (FAZ 25.01.2010). Wie aber die deutsche Variante des Partnering aussehen wird, konnte das Bundesministerium für Verteidigung bis zuletzt nicht angeben. Ein gerade einmal zweiseitiges Konzeptpapier, das den Bundestagsfraktionen Mitte März 2010 übermittelt wurde, bleibt inhaltlich vage. In einer Antwort auf eine Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen weiß die Bundesregierung nur zu berichten, dass „die Bundeswehr [...] Grundlagen zur nationalen Ausgestaltung des Partnerings entwickelt“ habe (Bundesregierung 2010d). Sie kann diese Grundlagen aber weder erläutern, noch kann sie erklären, worin sich die deutsche Ausgestaltung von der US-amerikanischen Variante unterscheidet.

Diese konzeptionelle Schwammigkeit seitens der Bundesregierung ist verwunderlich, weil es doch zumindest in der Polizeiausbildung bereits Erfahrungen mit Programmen gibt, die den Gedanken des Partnering umsetzen. So hat Deutschland das US-amerikanische Konzept des Focused District Developments (FDD), bei dem auch Feldjäger zum Einsatz kommen, für die Polizeiausbildung im Norden Afghanistans adaptiert. In diesem Programm durchlaufen alle Polizisten eines Distrikts ein Assessment und werden anschließend von Feldjägern und Polizeiausbildern geschult – vor allem in den Bereichen Eigensicherung und polizeiliche Basisaufgaben. Anschließend werden sie von sogenannten Police Mentoring Teams (PMT's) in ihrem Polizeialltag begleitet. Pro Distrikt kann das FDD-Programm bis zu einem Jahr in Anspruch nehmen. Der Vorteil dieses Ansatzes ist, dass die afghanischen Polizisten auch einen militärischen Grundstock vermittelt bekommen. In Afghanistan müssen Polizisten wie in jeder Region, die nachhaltig von Krieg und Staatszerfall betroffen ist, mitunter robust vorgehen können, beispielsweise wenn eine Polizeistation von Aufständischen angegriffen wird. Das richtige Vorgehen in solchen Situationen können und sollen deutsche Polizisten

nicht vermitteln. Das Bundesministerium für Verteidigung geht davon aus, dass sich der Einsatz der Feldjäger im FDD-Programm bewährt hat (Verteidigungsausschuss 2010).

Obwohl die Bundesregierung im Zuge der Londoner Konferenz angekündigt hat, sich stärker um die Ausbildung der afghanischen Polizei zu bemühen, werden offenbar keine Anstrengungen unternommen, dieses Programm deutlich auszuweiten. Zwar wird in Aussicht gestellt, bis Ende 2012 insgesamt 50 PMTs in Afghanistan „gleichzeitig“ (Bundesregierung 2010e, S. 11) einzusetzen. Dafür fehlt aber nach den bisher vorliegenden Informationen das Personal. Weil jedes Team aus jeweils vier Polizisten und Feldjägern besteht, bedeutet das Ziel von 50 PMTs, dass zusätzlich 164 Polizisten und 164 Feldjäger eingesetzt werden müssten. Auf Nachfrage erklärte das Bundesverteidigungsministerium, dass in den Jahren 2010, 2011 und 2012 das FDD-Programm weiterhin mit 45 Feldjägern unterstützt würde (Bundesregierung 2010d). Damit lassen sich jedoch auch bis Ende 2012 nur elf PMTs formen. Elf PMTs werden den quantitativen Erfordernissen der Ausbildung der afghanischen Polizei aber nicht gerecht. Kurz vor der Londoner Konferenz hatte die Bundesregierung verlauten lassen, dass 2010 mindestens ebenso viele afghanische Polizisten ausgebildet werden sollten wie 2009, nämlich 3.594 (Bundesregierung 2010a, Antwort auf Frage 22). Das Konzeptpapier nennt gar nur 2.500 Polizisten als quantitatives Ausbildungsziel. Angesichts einer geplanten Größe der afghanischen Polizei von 134.000 Mann und Frau im Oktober 2011 erscheint der deutsche Beitrag, auch wenn er sich vornehmlich auf den Norden konzentriert, recht gering. Zumindest ist nicht nachvollziehbar, ob die deutschen Bemühungen den afghanischen Bedürfnissen entsprechen, denn eine belastbare Erhebung des aktuellen Ausbildungsbedarfs hat die Bundesregierung nicht vorgelegt. Folglich gibt es auch keinen Plan, wie dieser Bedarf gestillt werden soll.

Trotz der Erfahrungen mit Partnering-Programmen liegt, wenige Wochen bevor die Bundeswehr ihre Partnering-Variante einführen will, noch kein operatives Konzept vor. Zwar werden in dem neuen Konzeptpapier viele Ziele genannt und Schwerpunkte des deutschen Engagements angeführt, doch es fehlen wesentliche Elemente, die zu einer ernsthaften Strategie⁷ gehören:

- Es wird nicht angegeben, mit welchen Mitteln und Ressourcen nach welchen Methoden die jeweiligen wohlklingenden Ziele und Zwischenziele in welchem Zeitraum erreicht

⁷ Siehe zu den strategischen Defiziten auch Hippler (2009).

werden sollen. Aber gerade diese Identifikation eines sinnvollen und zielführenden Mitteleinsatzes ist zentraler Bestandteil einer ernsthaften Strategie.

- Es mangelt an einer Evaluierung der bisherigen Maßnahmen und an einer schlüssigen Analyse der Situation in Afghanistan. Gewiss werden einzelne Maßnahmen und Regionen evaluiert, aber diese Einzelfälle werden nicht zu einer umfassenden Lageanalyse verdichtet. So werden über einzelne Maßnahmen Berichte angefertigt; offenbar gibt es aber keine systematische Auswertung dieser Berichte (Bundesregierung 2010c). Auf der aktuellen Wissensbasis kann eine realistische Strategie kaum formuliert werden – weder für einzelne Sektoren oder Regionen noch für das ganze Afghanistan-Engagement.
- Zudem sind die genannten Ziele des Einsatzes noch zu abstrakt und ungewichtet. So wird beispielsweise im aktuellen Afghanistan-Konzept der Bundesregierung bloß „ziviler Wiederaufbau“ (Bundesregierung 2010e, S. 4) als ein Schwerpunkt des deutschen Engagement angegeben, ohne eine ernsthafte Hierarchisierung der vorzunehmenden Aktivitäten.

Wer die Umsetzung derart vernachlässigt, kann nicht beanspruchen, eine Strategie formuliert zu haben. Ohne Strategie und Lageanalyse schwimmt aber der politische Sinn des deutschen Afghanistan-Einsatzes. Vor Ort wirkt es so, als verliefen sich die einzelnen Aktivitäten aus dem Mangel an einer klaren Zielperspektive. Zwar wissen die jeweiligen Experten in Afghanistan, was sie tun und leisten gute Arbeit. Aber es fehlt an politischer Leitung und Übersicht über die einzelnen Maßnahmen, um die Aktivitäten auf einige wenige Ziele hin zu bündeln.

Dasselbe Bild zeigt sich im Bereich der zivilen Entwicklungshilfe, die ja ein Schwerpunkt des deutschen Engagements sein soll. Zwar hat die Bundesregierung angekündigt, zusätzliche 230 Mio. Euro bereitzustellen, aber auch hier bleibt unklar, was genau wann wofür gemacht werden soll. Genannt werden in der Regel abstrakte Ziele, z.B. Aufbau der Zivilgesellschaft und Gute Regierungsführung. Jedoch fehlen auch hier wieder Angaben, wie diese Ziele operationalisiert, mit welchen Maßnahmen sie erreicht werden sollen. Wie im Fall des Peace and Reintegration Trust Fund (PRTF), aus dem Programme zur Eingliederung von Aufständischen finanziert werden sollen (s.o.), wird darauf verwiesen, dass man sich mit afghanischen Stellen abstimmen müsse, bevor genaue Angaben gemacht werden könnten. Das Prinzip des *afghan ownership* entbindet aber die deutsche Politik nicht von der Pflicht, klar zu sagen, welche Ziele man mit welchen Mitteln in Afghanistan erreichen will. Diese Klarheit hat bislang gefehlt, und daran hat auch die Londoner Strategie-Konferenz nichts geändert.

Lediglich mehr Geld bereitzustellen ist angesichts der eher durchwachsenen Bilanz bisheriger Maßnahmen und der verbreiteten Korruption in Afghanistan nicht die beste Lösung.

Bewertung der deutschen Afghanistan-Politik

Die Bundesregierung hat in den letzten Monaten einige wichtige Weichenstellungen der USA adaptiert und operative Änderungen insbesondere im Bereich des Militärs angekündigt. Hinsichtlich des zivilen Aufbaus hat sich weniger getan: Hier wurden zwar die Geldmittel verdoppelt und einige Schwerpunkte verändert, von einem Strategiewechsel kann jedoch nicht die Rede sein.

Durch die Änderungen versucht die Bundesregierung, mit den USA, deren Afghanistan-Engagement zuletzt erheblich an Schwung gewonnen hat, Schritt zu halten. Die Londoner Konferenz war nur insoweit wichtig, als sie die Entsendeländer unter einen zeitlichen Druck setzte, die operativen und strategischen Umstellungen der USA nachzuvollziehen. Die Anpassungsleistung erfolgte aber nicht in einer wünschenswerten Detailtiefe, weswegen das deutsche Afghanistan-Konzept weiterhin viele Leerstellen aufweist.

Doch deutsche Defizite entscheiden nicht allein über den Ausgang des Afghanistan-Einsatzes – dazu ist der deutsche Beitrag zu gering. Deutschland stellt nur knapp fünf Prozent der ISAF-Soldaten, die USA stellen insgesamt 20mal soviel Soldaten.⁸ Deutsche Strategiemängel werden also kaum dafür ausschlagend sein, wie zukünftige Historiker die Afghanistan-Konferenz von London einschätzen werden. London 2010 wird nur dann als wegweisende Konferenz verstanden werden können, wenn sie mit der Ausweitung des neuen US-amerikanischen Fokus auf Staatsaufbau und personalintensivere Kriegsführung über die US-Organisationen hinaus assoziiert wird. Obama und McChrystal stehen hier für die Korrektur einer US-amerikanischen Afghanistan-Politik, die bisher zivilem Aufbaumaßnahmen und Staatsaufbau kaum Platz eingeräumt hatten. Im März 2002 hatte der damalige Verteidigungsminister der USA, Donald Rumsfeld, den Zweck des Afghanistan-Einsatzes folgendermaßen definiert:

One is to continue to pursue the al Qaeda and Taliban wherever they are in that country. And as they congregate into groups, go after them. Second is to continue to go

⁸ Nicht alle US-Soldaten sind dem ISAF-Kontingent zugeordnet.

after the leadership of al Qaeda and the Taliban. Third, it is to try to be helpful in training the new Afghan army (Washington File 27.03.2002).

Heute nennt Admiral James Stavridis, höchster US-Militär der Nato, folgende Ziele:

Number one is, put the Afghan people at the center of our effort. We have got to protect the people of Afghanistan and make them feel as though we are there to be part of their success. That's the most important thing (Warisboring.com 14.01.2010).

Ob diese neue Herangehensweise der Aufstandsbekämpfung als „armed social work“ (Petraeus et al. 2007) erfolgreich sein wird, muss sich erst noch zeigen. Die Operation Muschtarak, die erste gemäß der neuen Prinzipien geplante und durchgeführte Offensive, brachte bisher nur durchwachsene Ergebnisse: In der betroffenen Region hat es sich als sehr schwer erwiesen, zwischen Zivilisten und Taliban zu unterscheiden. Vor allem könnte der neue Ansatz ins Leere laufen, wenn die Afghanen die Regierung in Kabul als ebenso unerwünscht ansehen wie die Taliban-Herrschaft. Denn die US-Strategie zielt weiterhin vor allem auf Aufstandsbekämpfung und Herstellung von Sicherheit – Staatsaufbau ist in der aktuellen US-Strategie eher ein Mittel zur Aufstandsbekämpfung und kein eigenständiges Ziel. Die USA interpretieren Staatsaufbau zurzeit vornehmlich als Anwesenheit von Verwaltung bei Abwesenheit von Korruption, jedoch kann nur Gute Regierungsführung die Anziehungskraft des neuen afghanischen Staates erhöhen. Ob diese bereits durch Bekämpfung der Korruption, auf der der internationale Schwerpunkt derzeit liegt, herbeigeführt werden kann, ist jedoch fraglich. Es hat den Anschein, als gäbe es in Afghanistan ein grundlegendes Defizit an Staatsgeist auf allen Seiten. In vielen Regionen wird der ferne, Kabul-gesteuerte Staat als ähnlich von partikulären Interessent motiviert wahrgenommen wie die Taliban. Folgen ziehen die Afghanen nicht generell automatisch ein staatliches Gewaltmonopol der Taliban-Herrschaft vor Einerseits sieht ein Großteil der afghanischen Bevölkerung einen ordnungspolitisch eingreifenden Staat nicht per se als legitim an; andererseits sind Staat, Regierung und Verwaltung noch nicht klar voneinander getrennt, was wiederum Korruption begünstigt sowie gute Regierungsführung und effektives Verwalten erschwert. Kurzum: Der Staat ist (noch) nicht selbstverständlicher Teil des Lebens

seiner Bürger geworden;⁹ auf dieses fehlende Staatsverständnis ist die internationale Politik nicht ausreichend eingestellt.

In jedem Fall muss der Staat seinerseits beweisen, dass er Sicherheit – sowohl die physische seiner Bürger als auch die wirtschaftliche – neutral und menschenrechtskonform gewährleisten kann und den Afghanen mehr Aufstiegschancen bietet als die Taliban oder Warlords. Die Londoner Konferenz hat in dieser Hinsicht wenig Neues erbracht. Ein Ansatz könnte sein, die Menschenrechte sowie die sozialen, wirtschaftlichen und politischen Entfaltungsmöglichkeiten der Afghanen in jenen Gebieten effektiv und konsequent zu schützen und zu fördern, die nicht von den Taliban kontrolliert werden. Hier ist die deutsche Regierung gefragt, ein Konzept vorzulegen, wie unter deutscher Initiative im Norden Afghanistans jene progressiven, zivilen Elemente des US-Ansatzes umgesetzt werden können, bevor Kämpfe ausbrechen – und dann die US-Maschinerie der Counterinsurgency inklusive Ad-hoc-Einsetzung einer staatlichen Verwaltung aktiv wird.

Im neuen US-Konzept sind die Afghanen mittlerweile prominenter Bestandteil, aber auch hier muss sich noch erweisen, ob diese Betonung mehr ist als Rhetorik. Generell erfolgt die Strategiediskussion weiterhin zu sehr aus der Perspektive der Entsendeländer, wobei die lokalen Bedürfnisse und sozialen Bedingungen von erfolgreicher Staatsbildung zu wenig Beachtung erfahren. Die nationalen Afghanistan-Politiken der Geber-Länder sind zu sehr auf *home consumption* ausgerichtet: Der jeweilige Heimatdiskurs zu Afghanistan bestimmt maßgeblich, was die einzelnen Entsendeländer in Afghanistan anstreben, unterstützen und erlauben (Daxner 2008; 2010). Dabei hängt der Erfolg der Mission in Afghanistan letztlich von den Afghanen ab, nicht aber von den in diese Konferenzen verlängerten Diskursen. Die Deutschen könnten ihren weiterhin überraschend guten Ruf in der afghanischen Bevölkerung nutzen, um hier mehr über die afghanischen Wünsche und Verhältnisse zu erfahren und entsprechend maßgeschneiderte Strategien zu formulieren. Ein solches Konzept für den zivilen Staatsaufbau fehlt allerdings bereits seit 2002. Zunächst war man zufrieden, die sichere Lage in der langen „Golden Hour“ nach der Vertreibung der Taliban zu verwalten (und hat sie damit ungenutzt verstreichen lassen); jetzt hingegen dreht sich die internationale Politik viel zu sehr um die kriegerischen Teile des Einsatzes. Wie die Afghanen ihr soziales Leben organisieren wollen und wie ihnen dabei geholfen werden kann, interessiert kaum. Es sollte im deutschen Interesse sein, dass sich dies ändert. Erst dann kann der Afghanistan-Einsatz doch noch eine Erfolgsgeschichte werden. Hoffen wir, dass es für dieses Umsteuern nicht bereits zu spät ist. Inshallah.

⁹ Vgl. grundlegend für das Verständnis von Staatlichkeit Bourdieu (1994, S. 93-136; 2004) oder Foucault (2004).

Literatur

- Axe, D. (2010). Admiral James Stavridis: "Terrific News" in Afghanistan. *Warisboring.com*, <http://www.warisboring.com/?p=3397>. Zugegriffen: 05. Apr. 2010.
- Bourdieu, P. (1994). *Praktische Vernunft. Zur Theorie des Handelns*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Bourdieu, P. (2004). From the King's House to the Reason of State: A Model of the Genesis of the Bureaucratic Field. *Constellations*, 11(1), 16-36.
- Bundesregierung (2010a). Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Die Linke „Deutsche Polizei-Ausbildungshilfe in Afghanistan“, 29.01.2010, BT 17/586
- Bundesregierung (2010b). Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90 / Die Grünen „Konkrete Umsetzung des Afghanistan-Konzepts der Bundesregierung in den Bereichen Aussöhnungs- und Integrationsprozess“, 03.03.2010, BT 17/930.
- Bundesregierung (2010c). Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90 / Die Grünen „Wiederaufbau und Entwicklung im deutschen Afghanistan-Konzept der Bundesregierung nach der Londoner Konferenz“ 05.03.2010, BT 17/969.
- Bundesregierung (2010d). Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90 / Die Grünen „Bundeswehreinsatz und Ausbildung im Afghanistan-Konzept der Bundesregierung“, 23.03.2010, BT 17/1195.
- Bundesregierung (2010e). *Auf dem Weg zur Übergabe in Verantwortung*. Berlin.
- Daxner, M. (2008). Heimatdiskurs als politisches Movens - Was Interventionen bewegt. Working Paper für die Ad-Hoc-Gruppe 19: Frieden schaffen in unsicheren Zeiten. Zur Soziologie von Postkonfliktgesellschaften. auf der 34. Kongress der Deutschen Gesellschaft für Soziologie, Jena, 6. bis 10. Oktober 2008, http://www.interventionskultur.uni-oldenburg.de/download/20081006_DGS_daxner_heimatdiskurs_DRAFT.pdf. Zugegriffen: 06. Apr. 2010.
- Daxner, M. (2010). Das Konzept von Interventionskultur als Bestandteil einer gesellschaftsorientierten theoretischen Praxis. In T. Bonacker, M. Daxner, J. H. Free & C. Zürcher (Hrsg.), *Interventionskultur. Zur Soziologie von*

- Interventionsgesellschaften* (S. 75-100). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- dpa (05.04.2010). *Guttenberg: „Umgangssprachlich Krieg“*.
- FAZ (3.11.2009). *Guttenberg: „Kriegsähnliche Zustände“*, <http://www.faz.net/s/Rub594835B672714A1DB1A121534F010EE1/Doc~E7D396D5147E64074BAFB799EAEBD78A3~ATpl~Ecommon~Scontent.html>. Zugegriffen: 5. Apr. 2010.
- FAZ (25.01.2010). *„Afghanische Sicherheitskräfte in der Fläche ausbilden“*, Interview mit *Karl-Theodor* zu *Guttenberg*, <http://www.faz.net/s/Rub0CCA23BC3D3C4C78914F85BED3B53F3C/Doc~E590B97CE232E44FD9CAFE05B2F3829FC~ATpl~Ecommon~Scontent.html>. Zugegriffen: 04. Apr. 2010.
- Foucault, M. (2004). *Geschichte der Gouvernementalität. I. Sicherheit, Territorium, Bevölkerung*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Guttenberg, T. (2010). *Pressekonferenz am 26.01.2010*, http://www.bmvg.de/fileserving/PortalFiles/C1256EF40036B05B/W2825JSJ180INFODE/20100126_PK%20BM%20und%20GI_Afghanistan-Strategie.pdf. Zugegriffen: 10. Mrz. 2010.
- Hippler, J. (2009). *Afghanistan: Kurskorrektur oder Rückzug*. Duisburg: INEF.
- Jalali, A. A. (2009). Winning in Afghanistan. *Parameters*, 39(1), 5-21.
- Kilcullen, D. (2009). *The Accidental Guerrilla: Fighting Small Wars in the Midst of a Big One*. New York: Oxford UP.
- Kornelius, S. (2010). US-Piloten für Angriff auf Kundus bestraft, *SZ*, 15.01.2010, <http://www.sueddeutsche.de/politik/63/500331/text/>. Zugegriffen: 05. Apr. 2010
- Merkel, A. (28.01.2010). *Regierungserklärung zum Afghanistan-Konzept*. <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Regierungserklaerung/2010/2010-01-28-merkel-erklaerung-afghanistan.html>. Zugegriffen: 10. Apr. 2010.
- Oppel, R. A. (2010). Violence Helps Taliban Undo Afghan Gains. *The New York Times*, April 2, 2010.
- Petraeus, D. H., Amos, J. F., & Nagl, J. A. (2007). *The U.S. Army Marine Corps Counterinsurgency Field Manual: U.S. Army Field Manual No. 3-24: Marine Corps Warfighting Publication No. 3-33.5*. Chicago: U of Chicago P.
- Rashid, A. (2008). *Descent Into Chaos. How the War Against Islamic Extremism is Being Lost in Pakistan, Afghanistan and Central Asia*. London: Allen Lane.

Trofimov, Y. (2010). Risky Ally in War on Polio: the Taliban. *WSJ*, 15.01.2010.

Verteidigungsausschuss. (2010). Verteidigungsausschuss Ausschussdrucksache Nr. 17(12)140.

Washington File. (27.03.2002). *Rumsfeld Discusses Five Coalition Tasks in Afghanistan*, EPF305 03/27/2002, <http://usinfo.org/wf-archive/2002/020327/epf305.htm>.
Zugegriffen: 05. Apr. 2010.