

Afghanistan vor neuem Bürgerkrieg?

Entwicklungsoptionen und Einflussfaktoren im Transitionsprozess

Citha D. Maaß / Thomas Ruttig

Im Juli 2011 hat die Übergabe der Sicherheitsverantwortung an die afghanische Regierung begonnen. Während die Nato-Staaten diesem Prozess mit Zweckoptimismus gegenüberstehen, zeichnen sich vier durchweg negative Entwicklungsoptionen ab: So könnte eine »Machtoligarchie« entstehen, entweder direkt aus der bisherigen Führungsgruppe (Option 1) oder mit politischer Beteiligung der Taleban (Option 2). Denkbar ist aber auch der Rückfall in einen »Bürgerkrieg« nach 2014, dem voraussichtlichen Ende des ISAF-Einsatzes (Option 3), oder in ein erneutes »Taleban-Emirat« (Option 4). Welche der Entwicklungen eintreten wird, hängt von mehreren Einflussfaktoren ab: von innerafghanischen Risiken, der künftigen ISAF-Strategie im asymmetrischen Krieg und der Form des langfristigen US-Engagements in Afghanistan.

Im Juli 2011 sind zwei Provinzen, vier Provinzhauptstädte (darunter Mazar-e Sharif im deutschen Verantwortungsbereich) und mehrere Distrikte in die Sicherheitsverantwortung der afghanischen Regierung übergeben worden. Die internationale Gemeinschaft ist nun verstärkt an Einschätzungen interessiert, in welche Richtung sich Afghanistan während der Transition bis 2014 und danach entwickeln könnte.

Entwicklungsoptionen

In ihren öffentlichen Lagebeurteilungen suggeriert die US-dominierte ISAF ebenso wie die internationale Gemeinschaft, dass der Transitionsprozess auf dem richtigen Wege sei. Ihre Einschätzungen sind jedoch durch militärischen und politischen Zweck-

optimismus gekennzeichnet und stellen ungedeckte Wechsel auf die Zukunft aus, indem sie etwa konstruktive Gespräche mit den Taleban erwarten.

Dagegen lässt eine unvoreingenommene Analyse mittelfristig kaum Voraussetzungen für einen positiven Trend erkennen, etwa für ein Ende des asymmetrischen Kriegs und den Übergang zu effektiverer Regierungsführung. Vier negative Entwicklungen könnten eintreten.

Im Falle von Option 1 festigt sich die bestehende Machtoligarchie ohne Taleban-Beteiligung bis zum Abschluss des Transitionsprozesses im Jahr 2014 oder bis zu einem späteren Zeitpunkt.

In Option 2 integriert die gegenwärtige Machtoligarchie die gegnerischen Taleban im Zuge des eingeleiteten Gesprächsprozess-

ses, indem sie die politische Macht mit ihnen teilt.

Bei den Optionen 3 und 4 kommt es zu unterschiedlich intensiven Bürgerkriegen in der Phase *nach* 2014. – Aber auch die Entwicklungen unter Option 1 und 2 können mittelfristig in einen Bürgerkrieg abgleiten.

Option 1: Machtoligarchie ohne Taleban-Beteiligung. Präsident Karzai gelingt es weiterhin, die Machtansprüche kooptierter Regionalfürsten und ihrer Klientelsysteme auszubalancieren. Dabei gewinnt keiner die Oberhand, aber alle ziehen politischen Nutzen und legalen wie illegalen Profit aus dem Machtkartell. Ein fragiles oligarchisches System mit wechselseitigen Abhängigkeiten bildet sich heraus. Taleban und andere aufständische Gruppen werden *nicht formell* an der Macht beteiligt. Sie beherrschen indirekt viele ländliche Gebiete, ohne jedoch wichtige städtische Zentren zu erobern. Um sich zusätzlich abzusichern, sucht die Kabuler Machtoligarchie informelle Absprachen mit Führern lokaler Aufständischer.

Außerdem könnte Präsident Karzai (mittels Verfassungsänderung durch eine Loya Jirga oder mit Hilfe extrakonstitutioneller Absprachen) das Verfassungsverbot einer dritten Amtszeit aushebeln und über 2014 hinaus im Amt bleiben. Das würde jedoch den Widerstand aktueller Verbündeter hervorrufen. Denkbar wäre auch, dass sich der »Machtjongleur« Karzai bei der Wahl 2014 durch ein anderes Oligarchiemitglied ersetzen lässt oder dass vorher ein politischer Mord einen gewaltsamen Wechsel herbeiführt. Vizepräsident Fahim könnte dann versuchen, zu einem neuen »Nordallianz«-Regime überzugehen.

Aus Eigeninteresse an Macht- und Profitteilhabe hielten sich die Ethnien und politischen Fraktionen bislang an den Minimalkonsens, interne Machtrivalitäten und organisierte Kriminalität unterhalb der Schwelle eines Bürgerkriegs zu halten. Diesen Konsens könnte die Oligarchie auch nach 2014 wahren, wenn die »Monetarisierung« ihrer politischen Macht gewährleistet

bleibt. Dazu bedarf es anhaltender internationaler Zuflüsse, Einnahmen aus der Drogen- und Schattenwirtschaft und einer Beteiligung an der künftigen Ausbeutung der reichen Bodenschätze Afghanistans.

Option 2: Machtteilung zwischen Taleban und alter Machtoligarchie. Die bisherigen innerafghanischen Gegner verständigen sich auf eine Teilung der politischen Macht (bei Bewahrung der territorialen Einheit Afghanistans). Die Taleban und andere Aufstandsgruppen werden *formell* in die Regierungsverantwortung eingebunden, so dass ein erweitertes oligarchisches System entsteht. Wann es dazu kommt, hängt allerdings vom Tempo des Gesprächsprozesses mit den Taleban ab.

In beiden Varianten einer Machtoligarchie würde das politische System durch ineffiziente, korrupte Regierungsführung, fragile Machtbalance, hohe Kriminalität und stetes Drohen eines Bürgerkriegs belastet bleiben. – In Option 2 bestünden weitere Risiken: Die »versöhnten« Taleban könnten entweder selbst in den Korruptionssog geraten oder das neue Regime durch effektive Korruptionsbekämpfung destabilisieren; unversöhnliche Kommandanten könnten den Kampf gegen die Kabuler Machtoligarchie fortsetzen.

Nach 2014 könnten die Taleban auch durch erhöhten militärischen Druck eine Teilung der dann von ihnen dominierten Macht erzwingen, die mit einem international akzeptablen »Gesicht« verbrämt wird.

Option 3: Bürgerkrieg. Trotz übergreifender Wirtschafts- und Profitinteressen verschärft sich die ethno-politische Polarisierung in einem Maße, dass die Regierung Karzai ebenso zerfällt wie Armee und Polizei. Lokale Kriegsfürsten und unkontrollierbare Aufstandsgruppen bekämpfen sich, die Kriminalität nimmt Überhand. Auch nominell besteht keine Zentralgewalt mehr; es herrscht ein Krieg »jeder gegen jeden« oder unter wechselnden Allianzen.

Diese Entwicklung könnte durch mehrere Tendenzen gegen Ende der Transitions-

phase 2014 Auftrieb erhalten: Der Aufbau von Armee und Polizei durch USA und ISAF erweist sich als nicht nachhaltig; die unter ISAF-Kommandeur David Petraeus 2010 massiv ausgebaute Afghan Local Police (Dorfmilizen) übt Willkürherrschaft aus; die politische Versöhnung mit aufständischen Führern scheitert. Jetzt würde schon ein lokaler Machtkampf genügen, um in ganz Afghanistan einen Flächenbrand zu entfachen. Externe Akteure, darunter Nachbarstaaten, könnten sich veranlasst sehen, ihre innerafghanischen Verbündeten aufzurüsten – mit destabilisierenden Auswirkungen auf die Gesamtregion.

Option 4: Islamisches Emirat der Taleban. Begünstigt durch den Abzug der Nato-Truppen bringen die Taleban nach 2014 Kabul und große Landesteile unter ihre Kontrolle; die Regierung Karzai, Armee und Polizei zerfallen; die westlichen Militärausbilder und das Gros der zivilen Entwicklungshelfer verlassen das Land. Einige Anti-Taleban-Fraktionen gehen zum Guerillakrieg über.

Dieser Extremfall könnte eintreten, wenn die in den Militärbasen verbliebenen US-Truppen gar nicht oder zu spät in innerafghanische Machtkämpfe eingreifen und/oder die nicht-paschtunischen Machthaber der Nordallianz den Taleban nicht den erwarteten Widerstand leisten oder sich manche von ihnen auf deren Seite schlagen.

Vor 2014 ist diese Entwicklung unwahrscheinlich, da den Taleban in Anwesenheit der Nato/ISAF-Truppen kein umfassender militärischer Sieg gelingen dürfte. Nach 2014 könnte sie aber wahrscheinlicher werden, insbesondere wenn die Taleban politische Zugeständnisse machen, indem sie sich von al-Qaida trennen und minimale Menschenrechte gewährleisten, und wenn sie weiter von Pakistan gefördert werden.

Einflussfaktoren

Bei den vier Optionen sind die Erfahrungen des jahrzehntelangen wechselvollen Krieges ebenso zu berücksichtigen wie kaum berechenbare Einflüsse, die sich in drei

Kategorien unterteilen lassen: innerafghanische Risiken, militärische Unwägbarkeiten der ISAF-Strategie und schließlich die ungewisse Form des langfristigen Engagements der USA in Afghanistan.

In der ersten Kategorie sind zwei gesellschaftliche Faktoren hervorzuheben, die rasche Veränderungen in den internen Machtverhältnissen bewirken können. Zum einen kann sich das weitgehend intransparente, von tief verwurzelttem Klientelismus, Patronagesystemen und schwachen Institutionen gekennzeichnete politische System Afghanistans schnell wandeln, wenn bisherige Rivalen innerhalb der Machteliten opportunistische Neuabsprachen treffen.

Im Zuge von Machtkämpfen in der Transitionphase und Neupositionierungen für die Phase nach 2014 können Schlüsselpolitiker marginalisiert, exiliert oder gar getötet werden. Am 12. Juli 2011 wurde in Kandahar Präsident Karzais Halbbruder Ahmed Wali Karzai ermordet, der faktische Herrscher über Südafghanistan. Sein Tod kann kurzfristig nicht nur die Machtbalance zwischen den Paschtunenstämmen im Süden, sondern auch auf nationaler Ebene zwischen Präsident Karzai und den von ihm kooptierten Regionalfürsten verändern.

Zum anderen haben die neuen Kommunikationstechnologien in den 2000er Jahren zu einer gewissen Öffnung der afghanischen Gesellschaft geführt. Insbesondere die Jugendlichen – laut UNDP waren 2009 rund zwei Drittel der Bevölkerung jünger als 25 Jahre – kommunizieren inner- wie außerhalb Afghanistans per Handy (wichtig auch für jugendliche Analphabeten auf dem Land) oder per Internet (vor allem gebildete Jugendliche in den Städten). Unter diesen Bedingungen können sich konträre Trends verstärken: Ein Teil der Bevölkerung könnte auf mehr Liberalisierung und politische Teilhabe drängen, während sich ein anderer Teil – unter dem Einfluss zunehmender antiwestlicher Stimmungen – den dominierenden konservativ-islamischen Patronagesystemen oder sogar radikal-islamistischen Netzwerken anschließt.

Unwägbarkeiten in der zweiten Kategorie erwachsen aus der US-dominierten ISAF-Strategie. Obwohl zunächst selbst hochrangige US-Militärvertreter öffentlich die Option einer Niederlage debattierten, versucht ISAF seit dem Frühjahr 2010 die politische Deutungshoheit über die Wirkung der Aufstandsbekämpfung zurückzugewinnen. Durchaus zu verzeichnende militärische Erfolge sind jedoch bisher oft territorial und zeitlich begrenzt. Gezielte Tötungen von Talebanführern konterkarieren sogar den komplementären politischen Versöhnungsprozess.

Die Transition soll abgeschlossen sein, wenn die afghanische Regierung die Fähigkeit erlangt hat, selbständig Sicherheit im Land zu gewährleisten sowie grundlegende Dienstleistungen bereitzustellen. Im Augenblick hinkt die nötige *qualitative* Verbesserung der Führung und der Kampfmoral der afghanischen Sicherheitskräfte (Armee/ANA und Polizei/ANP) den regelmäßig veröffentlichten Angaben zu ihrem *quantitativen* Zuwachs hinterher. ANA- und ANP-Offiziere sind nach wie vor nur in Ausnahmefällen in der Lage, selbständig Operationen zu planen und durchzuführen.

Eine zu rasche quantitative Aufstockung von ANA und ANP kann auch deren innere Kohäsionskraft als »nationale« Sicherheitsorganisationen überfordern; zunehmend besteht das Risiko, dass sie in den Sog einer politischen, ethnischen und tribalen Fragmentierung Afghanistans geraten. Angesichts eines möglichen Taleban-Sieges nehmen viele von ihnen bereits stillschweigend Verbindungen zum Gegner auf. Manches erinnert an die Situation in den frühen 1990er Jahren. Damals hatte der Abzug der sowjetischen Besatzungstruppen 1989 und die Einstellung der Wirtschafts- und Militärhilfe aus Moskau nach dem Zusammenbruch der UdSSR 1992 dazu geführt, dass es im afghanischen Regime zu Neupositionierungen kam und das Regime schließlich zusammenbrach.

In der dritten Kategorie von Einflüssen besteht die große Unbekannte darin, ob und wie sich die USA langfristig in Afgha-

nistan engagieren und ob dabei auch ökonomische Interessen wie die Ausbeutung der reichen Bodenschätze in Afghanistan eine Rolle spielen. Welche Funktion messen die USA Afghanistan bei der Verfolgung ihrer geostrategischen Interessen in der umliegenden Großregion bei? Werden sie – wie im Falle des Irak – nach dem Abzug ihrer Kampftruppen Ende 2014 in Afghanistan ein größeres Militärkontingent in festungsartigen Basen stationieren (eventuell unter nomineller Hoheit Kabuls)? Werden diese Einheiten bei bedrohlichen Entwicklungen in innerafghanische Machtkämpfe eingreifen oder nur als regionale Interventionstruppen im Kontext der Nuklearprogramme Irans oder Pakistans eingesetzt? Können oder wollen die USA die für den Unterhalt dieser Einheiten benötigten Finanzmittel aufbringen? Oder werden sie sich darauf beschränken, durch eine Vielzahl von Beratern ihren Einfluss im afghanischen politischen System geltend zu machen?

Engagieren sich die USA eher niedrigschwellig, eröffnen sich anderen internationalen Akteuren größere Einflussmöglichkeiten. In diesem Fall könnte sich eine Konstellation wie in den 1990er Jahren ergeben, als die afghanischen Bürgerkriegsfraktionen von Nachbarstaaten unterstützt wurden, der innerafghanische Fraktionenkrieg in die Großregion ausstrahlte und zur Entstehung der Taleban führte.

Deutschland sollte in dieser unwägbareren Situation im Verbund mit anderen europäischen Ländern darauf dringen, dass ein ähnliches Szenario wie in Somalia verhindert wird. Dies lässt sich nur bewerkstelligen, wenn das internationale Engagement – besonders in der Entwicklungszusammenarbeit und beim institutionellen Aufbau – nicht rapide nachlässt; angesichts einer möglichen Zunahme des Taleban-Einflusses müssen außerdem politische Gegenkräfte gestärkt sowie Mechanismen entwickelt und etabliert werden, um die Mitsprache dieser Kräfte in zentralen politischen Entscheidungen zu gewährleisten.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2011
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364