

# Arbeitspapier

Forschungsgruppe Sicherheitspolitik  
Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale  
Politik und Sicherheit

*Falk Tettweiler*

## Afghanistanstrategie auf dem Prüfstand

Die aktuelle Evaluationsdebatte greift zu kurz

FG3-AP Nr 06  
Oktober 2010  
Berlin

# Inhalt

## **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](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

SWP-Arbeitspapiere sind  
Online-Veröffentlichungen der  
Forschungsgruppen. Sie  
durchlaufen kein förmliches  
Gutachterverfahren. Sie dürfen  
nur mit Zustimmung der  
jeweiligen Autoren/  
Herausgeber zitiert werden.

*Die impliziten Kausalannahmen der Afghanistan-Strategie 3*  
*Mangelnde Evaluation der Grundannahmen 3*  
*Die „Entwicklungsthese“ 4*  
*Die „Sicherheitsthese“ 4*  
*Die „Statebuildingthese“ 4*  
*Das „Worst-Case-Szenario“ 5*  
*Empfehlungen für das deutsche Afghanistanengagement 5*

Im zeitlichen Zusammenhang mit Afghanistan-Konferenzen und Debatten zur Verlängerung von Bundestagsmandaten für den Bundeswehreininsatz im Rahmen der Afghanistanschutztruppe (ISAF) flammen mit zunehmender Vehemenz Debatten über die deutsche Strategie in Afghanistan und deren Evaluation auf. Der gemeinsame Tenor der kritischen Äußerungen deutet auf folgende Probleme hin:

Es bestehe ein Missverhältnis zwischen Zweck, Zielen und Mitteln in der deutschen Strategie und es fehlten Gradmesser für ihren Erfolg.

Unter Umständen wurzelt das Ausbleiben des Erfolges aber noch tiefer. Im neunten Jahr des Einsatzes stellen sich dringender denn je die Fragen, wo das eigentliche Defizit des deutschen Engagements liegt und was eigentlich evaluiert werden müsste.

Im Jahr 2010 ist das internationale Engagement in Afghanistan in der öffentlichen Diskussion höchst präsent. Im Januar auf der Londoner Konferenz einigte sich die internationale Gemeinschaft mit der derzeit amtierenden afghanischen Regierung auf eine „Übergabe in Verantwortung“. Ziel sollte es sein, dass die Afghanen in absehbarer Zeit ihr Land eigenverantwortlich so regieren könnten, dass ein militärisches Engagement seitens der Staatengemeinschaft signifikant reduziert werden kann. Während der Kabuler Konferenz im Juli schlossen die Teilnehmer nun eine Art „Zielvereinbarung“. Diese soll eine „gute Regierungsführung“ seitens der afghanischen Regierung garantieren. Eine verlässliche Regierung, die die afghanische Bevölkerung mit grundlegenden Leistungen wie Sicherheit und Bildung versorgen sowie die Einhaltung der Menschenrechte garantieren kann, sieht die Staatengemeinschaft als zwingende Voraussetzung dafür an, dass Afghanistan nicht mehr zum „safe haven“ für Terroristen wird.

Wenn die Ziele wie vereinbart erreicht würden, ergäbe sich aus Sicht der internationalen Gemeinschaft für die internationale Afghanistanschutztruppe ISAF eine Abzugsperspektive bis zum Jahr 2014. So wäre der von vielen herbeigesehnte „Einstieg in den Ausstieg“ geschafft.

Das von Deutschland mitgetragene Konzept „Übergabe in Verantwortung“ konzentriert sich im Wesentlichen auf zwei Bereiche. Zum einen fokussiert das Engagement auf den Aufbau der afghanischen Sicherheitskräfte; zum anderen soll der zivile (Wieder-) Aufbau des Landes noch verstärkt werden.

Außerdem wurden im Zuge der Kabuler Konferenz die lange ersehnten „Benchmarks“ – also Gradmesser

zur Leistungs- und Erfolgskontrolle – vereinbart, die den Fortschritt in den Bereichen „good Governance“ und dem Aufbau der Sicherheitskräfte messbar machen sollen.

### **Die impliziten Kausalannahmen der Afghanistan-Strategie**

Das Konzept „Übergabe in Verantwortung“ enthält eine Vielzahl an impliziten Hypothesen über Kausalzusammenhänge. Drei wesentliche sind:

- Entwicklungs- und Bildungspolitik helfen dabei, Sicherheit und Stabilität zu schaffen und den Aufstand zu beenden, da sich die Aufstandsbewegung aus wirtschaftlichen und sozialen Misslagen nährt. Die „*Entwicklungsthese*“ begründet die Investitionen z.B. in Infrastruktur, Schulbildung und das Schaffen von Arbeitsplätzen.
- Effektive Sicherheitskräfte spielen eine entscheidende Rolle bei der Beendigung eines Aufstandes und führen zu Sicherheit und Stabilität. Diese „*Sicherheitsthese*“ ist die Grundlage der Abzugsperspektive für die ISAF, sobald die einheimischen Sicherheitskräfte in Afghanistan in der Lage sind, eigenverantwortlich zu operieren; oder dazu erklärt werden.
- Es ist möglich, effektive gesellschaftliche Strukturen zu schaffen, die das Verhalten der Gesellschaftsmitglieder dergestalt steuern, dass Konflikte und Verteilungsprobleme friedlich gelöst werden. Diese „*Statebuilding-These*“ liegt der „good Governance“-Debatte zugrunde, die seit einigen Jahren vehement im Zusammenhang mit „failed“ und „failing States“ geführt wird.

### **Mangelnde Evaluation der Grundannahmen**

Diese drei Grundannahmen, die das Handeln Deutschlands im Verbund mit der internationalen Staatengemeinschaft leiten, scheinen den Rang von Axiomen zu haben, die nicht zu hinterfragen sind.

Dies macht auch die „Einsatz-Evaluationsdebatte“ vom Juni 2010 im Deutschen Bundestag deutlich.

Die Wortführer aller Fraktionen hinterfragten *nicht* die oben skizzierten *Grundannahmen*, sondern forderten eine Evaluation der *Umsetzung* des Konzepts.

Blickt man allerdings auf die inzwischen jahrelange Erfahrung der internationalen Staatengemeinschaft zurück, ist der Verdacht nicht gänzlich unbegründet, dass diese Grundannahmen eher der Ideologie als der Empirie entspringen.

Dieser Eindruck verfestigt sich, wenn man bedenkt, wie wenig die „Statebuilding-“, „Sicherheits-“, und „Entwicklungsthese“ bisher empirisch überprüft wurden.

Er verstärkt sich noch, wenn die Grundannahmen doch evaluiert werden.

### **Die „Entwicklungsthese“**

Ein Beispiel ist die Studie des US-amerikanischen National Bureau of Economic Research (NBER) „Do working Men rebel? Insurgency and Unemployment in Iraq and the Philippines“ von November 2009. Das Ergebnis dieser Studie widerspricht der sich aus der „Entwicklungsthese“ ableitenden Annahme, dass eine geringere Arbeitslosigkeit einer Aufstandsbewegung ihren Nährboden entziehe.

Im Irak und auf den Philippinen schien zwischen 2004 und 2007 sogar das Gegenteil der Fall zu sein.

Entgegen der gängigen Annahme folgern die Forscher des NBER, dass eine hohe Arbeitslosigkeit schlechtere „Arbeitsbedingungen“ für Aufständische hervorruft. Sie schlagen dafür zwei alternative Erklärungsmodelle vor, die ihrerseits weiter überprüft werden müssten:

*Entweder* ist hohe Arbeitslosigkeit ein Zeichen für effektiv funktionierende Sicherheitskräfte, die durch ihre gründliche Arbeit an Checkpoints und mit Patrouillen das wirtschaftliche Leben zum Erliegen bringen.

*Oder* die Preise für Informationen über Aufständische, die für eine Aufstandsbekämpfung unerlässlich sind, sinken in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit. Das führte dazu, dass die „Aufstandsbekämpfer“ mit dem gleichen Budget mehr und unter Umständen auch bessere Informationen kaufen könnten.

Das Ergebnis dieser Studie suggeriert zweierlei.

Erstens könnten Teile der Annahmen der „Entwicklungsthese“ nicht begründet sein.

Zweitens können sich Maßnahmen, die sich aus der „Entwicklungsthese“ oder der „Sicherheitsthese“ ergeben, gegenseitig behindern oder ihre Effekte sich gegenseitig aufheben.

Dies könnte der Fall sein, wenn effektive Sicherheitskräfte das wirtschaftliche Leben zu sehr einschränken, oder die Frage der Sicherheit der der Entwicklung untergeordnet wird.

Somit stellt die Studie auch das Mantra „keine Entwicklung ohne Sicherheit“ in Frage, das anscheinend die Komplexität einer „Stabilisierungs-Aufstandsbekämpfungs-Mission“ zu stark reduziert.

### **Die „Sicherheitsthese“**

Doch auch die „Sicherheitsthese“ selber ist zu hinterfragen. Der Aufbau von Sicherheitskräften, wie er derzeit in Afghanistan stattfindet, kann unter Umständen nicht garantieren, dass eine Aufstandsbewegung aufhört zu existieren.

Dies zeigt das Wiederaufflammen der Gewalt im Irak. Der Juli 2010 war mit 535 Todesopfern infolge des bisher nicht gelösten Konflikts der opferreichste Monat seit dem Mai 2008.

Das Vorgehen im Irak ist für die US-Amerikaner und somit auch für die Staatengemeinschaft die Blaupause für Afghanistan. Maßgeblich auf Grundlage der Erfahrungen der US-Streitkräfte dort entwickelte der US-General Petraeus die Counterinsurgency-Doktrin, die seit Ende 2009 nun auch explizit in Afghanistan verfolgt wird.

Das Beispiel Irak macht hinsichtlich dieser Doktrin eines deutlich.

Die erhebliche Aufstockung der Truppenzahl im Rahmen des „Surge“ kann kurzfristig einen Konflikt gewaltsam unterdrücken. Diese scheinbare Ruhe ließe sich politisch als Erfolg der eigenen Strategie „verkaufen“.

Außerdem ermöglichte es der internationalen Gemeinschaft so, sich scheinbar ohne Gesichtsverlust aus einem Einsatz zurückzuziehen.

Sie führt aber nicht zu einer dauerhaften Beilegung des Konflikts.

So kann der Irak im Juli 2010 eine mögliche Zukunft für Afghanistan im Jahr 2014 – nach dem Abzug der ISAF – illustrieren.

### **Die „Statebuildingthese“**

Staatliche Strukturen und die Art der Regierungsführung sind ebenfalls kein Garant für eine friedliche Austragung von Konflikten.

Der Jahrzehnte währende gewaltsame Konflikt in Nordirland, die terroristischen Aktivitäten der Basken in Spanien, aber auch die frühen 1970-er Jahre in Deutschland weisen darauf hin, dass staatliche, demokratische Strukturen keine Determinante sind für eine friedliche Konfliktbearbeitung.

Die Tatsache, dass in denselben Strukturen ein Akteur seine Ziele mit friedlichen und ein anderer Akteur mit gewaltsamen Mitteln durchzusetzen versucht, stellt das einfache, strukturfunktionalistische und deterministische Governance-Modell in Frage.

Das Handeln der einzelnen Akteure wird also neben der existenten Gesellschaftsstruktur noch von anderen, individuell unterschiedlich bewerteten Faktoren beeinflusst.

Im afghanischen Fall könnte sich der Aufbau staatlicher Strukturen und einer Zivilgesellschaft nach westlichen Vorstellungen sogar als kontraproduktiv erweisen. Denn dieses Vorhaben könnten den innergesellschaftlichen Konflikt eher anheizen als dämpfen. Gerade in erkonservativen Kreisen der Bevölkerung dürfte z.B. das Durchsetzen der Gleichberechtigung von Männern und Frauen für Zündstoff sorgen.

### **Das „Worst-Case-Szenario“**

Das Afghanistan-Konzept, das die deutsche Politik verfolgt, beruht auf ungesicherten Annahmen. Weder die „Statebuildingthese“, die „Sicherheitsthese“ noch die „Entwicklungsthese“ stehen auf einem festen, empirischen Fundament. Die Studie des NBER erweckt sogar den Eindruck, dass sich die Maßnahmen, die sich aus den einzelnen Annahmen ableiten, gegenseitig negativ beeinflussen.

Das „Worst-Case-Szenario“ wäre also, dass das Engagement, das schon mehrere hundert Leben von Afghanen, ausländischen Aufbauhelfern, UN-Personal und Angehörigen der ISAF gekostet hat, am Ende nicht zu einem stabilen Afghanistan führt – und das selbst wenn die in Kabul gesetzten „Benchmarks“ erreicht würden.

Das könnte geschehen, wenn das kulturelle Klima nicht geeignet wäre, die bestehenden gesellschaftlichen Konflikte friedlich zu lösen und/oder die Sicherheitskräfte nicht stark genug wären, eine gewaltsame Konfliktaustragung erfolgreich zu unterdrücken.

Einen instabilen Staat, wie er sich dann abzeichnete, nach einer für erfolgreich erklärten Mission zu hinterlassen, würde die Glaubwürdigkeit Deutsch-

lands und der internationalen Gemeinschaft stark beschädigen.

Obwohl der Irak als Blaupause für das Vorgehen in Afghanistan dient, darf das Resultat, das sich dort heute abzeichnet, nicht der angestrebte Endzustand sein.

Schließlich steht der Irak nach einer „erfolgreichen“ Statebuilding-Mission auf dem vom Fund for Peace veröffentlichten „Failed State Index 2010“ auf Platz 7; und damit nur einen Platz hinter Afghanistan, das den 6. Platz hinter Somalia, Tschad, Sudan, Zimbabwe und der Demokratischen Republik Kongo belegt.

### **Empfehlungen für das deutsche Afghanistanengagement**

Um dem möglichen „Worst-Case-Szenario“ zu entgegen und wenn nötig rechtzeitig gegensteuern zu können, sollten sich Bundestag und Bundesregierung vom derzeitigen Trail-and-Error-Verfahren lösen.

Ein *erster Schritt* dazu wäre, die dem Konzept „Übergabe in Verantwortung“ zugrunde liegenden Grundannahmen auf ihre Richtigkeit zu überprüfen.

Besonderes Augenmerk verlangen dabei die Wechselwirkungen zwischen Maßnahmen, die den einzelnen Annahmen folgen.

Damit könnte die Bundesregierung entweder unterschiedliche Universitäten oder Forschungsinstitute beauftragen, oder eigene Expertise einsetzen.

Auf den wissenschaftlichen Ergebnissen der so entstandenen Studien, könnten *dann* „Benchmarks“ abgeleitet werden, die es ermöglichen, das deutsche Vorgehen zu evaluieren.

*Gleichzeitig* sollten die gewonnenen Studienergebnisse im Feld kritisch überprüft werden. Basierend auf dieser *ständigen Evaluation* der Grundannahmen und der Wirksamkeit der Maßnahmen ließe sich so schnell das praktische Handeln vor Ort an die gewonnenen Erkenntnisse anpassen.

Um dem Gebot der *parlamentarischen Kontrolle* Rechnung zu tragen, sollten die gewählten Maßnahmen, die Evaluation ihrer Wirksamkeit und das weitere Vorgehen eng mit dem Bundestag abgestimmt werden. Geeignete Gremien dafür könnten der *Auswärtige Ausschuss* oder der *Verteidigungsausschuss* sein.

Eine Beteiligung des gesamten Bundestages könnte im zeitlichen Zusammenhang mit der Entscheidung über ein Bundestagsmandat stattfinden.

Da es nicht nur um die Evaluation des militärischen Vorgehens geht, sondern um eine Wirksamkeitsanalyse für alle politischen Instrumente – also gerade auch der Entwicklungszusammenarbeit, möglicher Wirtschaftshilfe etc. –, sollte außerdem überprüft werden, ob es sinnvoll ist, dass der Bundestag lediglich über den Einsatz des Militärs entscheidet, während die übrigen Mittel außen vor bleiben und nach Belieben und ohne Rechenschaftspflicht der Ressorts eingesetzt werden.

Eine Alternative zu dieser gängigen Praxis wäre beispielsweise eine gemeinsame Planung des Engagements. Teil dieser Planung könnte auch eine entsprechende Selbstverpflichtung der beteiligten Ressorts sein, deren Einhaltung turnusmäßig überprüft werden könnte.