

A stylized map of Afghanistan composed of a grid of grey dots, with several dots highlighted in red to indicate specific locations or regions.

# Afghanistan Den Frieden verhandeln

Bericht der Internationalen Task Force für Afghanistan  
im Auftrag der Century Foundation

**LAKHDAR BRAHIMI UND THOMAS R. PICKERING**

Mai 2011

- Die Internationale Gemeinschaft knüpft ernsthafte Sicherheitsinteressen an die Frage, welchen Einfluss eine politische Einigung auf die Stellung Afghanistans in der Region hat, und obgleich internationale Ressourcen entscheidend für die Erhaltung von Frieden sein werden, sollten sie davon abhängig sein, dass Afghanistan Abmachungen einhält. Zentral ist dabei der Abbruch aller Beziehungen der Taliban zur Al-Qaida sowie das energische Vorgehen afghanischer Behörden gegen Drogen. Von Seiten der Internationalen Gemeinschaft werden neben finanziellen Hilfen der Abzug internationaler Streitkräfte aus Afghanistan erwartet.
- Damit eine für weite Teile der afghanischen Gesellschaft akzeptable politische Ordnung hergestellt werden kann, werden die Afghaninnen und Afghanen selbst vielfältige Herausforderungen angehen müssen: Verteilung von Macht im politischen System, Besetzung zentraler Regierungsposten, Durchsetzung und Akzeptanz demokratischer Prozesse, Auslegung des Islams, Verteidigung der Menschenrechte, Transitional Justice sowie die Kontrolle über Militär und Polizei.
- Die Autoren des Textes empfehlen zur Begleitung des politischen Verhandlungsprozesses einen mit VN-Mandat ausgestatteten internationalen Vermittler. Der beste Zeitpunkt, mit den Verhandlungen zu beginnen, sei »jetzt«.



## Vorwort zur deutschen Ausgabe

Kaum ein anderes Land war in der außen-, sicherheits- und entwicklungspolitischen Debatte der letzten Jahre so präsent und wichtig wie Afghanistan. Der Tod von Osama bin Laden hat uns auf dramatische Weise daran erinnert, dass es die Anschläge auf das World Trade Center waren, die die Internationale Gemeinschaft zu einer gemeinsamen Aktion *gegen* den internationalen Terrorismus und *für* Stabilität in der Region Südasien zusammengebracht hatten. Auch Deutschland wollte und will seine Sicherheit am Hindukusch verteidigen. Dabei gab es in den letzten Jahren sicher Fortschritte, aber immer auch wieder massive Rückschläge: Bei den letzten Wahlen wurden Parlamentskandidaten entführt, Wahllokale beschossen und zahlreiche Menschen getötet; Die afghanische Regierung ist mit den Folgen der weit verbreiteten Korruption schwer belastet; Und die Sicherheitssituation ist für Internationale wie Afghanen und Afghaninnen gleichermaßen bedrückend.

Dabei steht Afghanistan nun im Jahr 2011 wieder an einem Scheideweg, dessen Ausgang nicht nur für die Afghaninnen und Afghanen selbst, sondern auch für seine Nachbarstaaten und die Internationale Gemeinschaft von herausragender Bedeutung ist: Wird mit dem Beginn des Abzugs internationaler Truppen der Weg für eine konstruktive, eine politische Gestaltung des Transitionsprozesses eingeleitet? Oder müssen wir mit einer Fortsetzung der Spirale von Gewalt, Gegengewalt, Unterdrückung und Korruption rechnen?

Wir freuen uns, mit dieser nun auch in deutscher Sprache vorliegenden Studie »Afghanistan. Den Frieden verhandeln« einen Beitrag zur politischen Afghanistan-Debatte leisten, Impulse für die im Dezember diesen Jahres in Bonn stattfindende Internationale Afghanistan-Konferenz geben und mögliche Antworten auf die zur Zeit drängenden Fragen finden zu können.

Die Studie ist das Ergebnis zahlreicher Gespräche, die die »*International Task Force on Afghanistan in its Regional and Multilateral Dimensions*« im Zeitraum Juli bis November 2010 in Afghanistan, Pakistan und Indien, in Tadschikistan, Russland, der Türkei und Großbritannien geführt hat. Die Task Force wurde von dem US-amerikanischen Think Tank »*The Century Foundation*« gegründet und von der Friedrich-Ebert-Stiftung mit Konferenzen in Kabul, Neu Delhi und Moskau begleitet und unterstützt.

Im März 2011 wurde der Bericht der Task Force unter dem Titel »Afghanistan: Negotiating Peace« in den Vereinigten Staaten veröffentlicht, im Mai diesen Jahres stellte Lakhdar Brahimi, ehemals Sondergesandter der Vereinten Nationen für Afghanistan und Vorsitzender der Internationalen Afghanistan Task Force, auf Einladung der Friedrich-Ebert-Stiftung den Bericht erstmals der deutschen Öffentlichkeit in Berlin vor.

Jürgen Stetten  
Leiter Referat Asien und Pazifik  
Friedrich-Ebert-Stiftung



## Inhalt

<b>Geleitwort von Richard C. Leone</b> .....	<b>2</b>
<b>Mitglieder der Task Force</b> .....	<b>4</b>
<b>Vorwort</b> .....	<b>5</b>
<b>Zentralasien-Karte</b> .....	<b>7</b>
<b>Afghanistan-Karte</b> .....	<b>8</b>
<b>Kurzfassung des Berichts</b> .....	<b>9</b>
<b>Bericht der Task Force</b> .....	<b>15</b>
<b>Kapitel I – Welches Ende ist in Sicht?</b> .....	<b>15</b>
<b>Kapitel II – Bausteine für eine Übereinkunft</b> .....	<b>23</b>
<b>Kapitel III – Einen politischen Prozess in Gang bringen</b> .....	<b>37</b>
<b>Erkenntnisse und Empfehlungen der Task Force – Zusammenfassung</b> .....	<b>53</b>
<b>Zu den Mitgliedern der Task Force</b> .....	<b>55</b>
<b>Zum Hintergrundmaterial</b> .....	<b>57</b>

## Geleitwort

Die NATO-Mission in Afghanistan – inzwischen in ihrem zehnten Jahr – startete als Reaktion auf die Al-Qaida-Angriffe auf das World Trade Center und das Pentagon. In diesem Jahrzehnt wurde der Konflikt allerdings meist von dem weitaus größeren und tödlicheren Kampf im Irak überschattet. Doch mit dem Zurückschrauben des großen amerikanischen Engagements im Irak rückt Afghanistan wieder in den Mittelpunkt; laut Barack Obama ist der dortige Kampf »für uns das Zentrum, die Hauptfront in unserem Kampf gegen den Terrorismus«. Obwohl auch andere NATO-Mitglieder beteiligt sind, haben die Vereinigten Staaten eine Streitmacht von fast 100.000 Soldaten in Afghanistan stationiert – dreimal so viele wie alle ihre Partner in dieser breiten, internationalen Koalition zusammen.

Die Diskussion über die Ziele des Afghanistan-Krieges hat sich mit der Zeit verschoben – von der Zerschlagung Al-Qaidas hin zur Errichtung eines funktionierenden Staates, der in der Lage ist, sich selbst zu verteidigen und ein Wiedererstarken der Taliban entschlossen zu verhindern. Das Erreichen dieser Ziele hat sich als äußerst schwierig und entmutigend erwiesen. Daher haben die USA und ihre Verbündeten nach neuen Ideen und Ansätzen gesucht, den Konflikt zu entschärfen und die Militärpräsenz in Afghanistan zu reduzieren. Es steht viel auf dem Spiel und es wird wohl noch einige Zeit dauern, bis der Ansatz, über inoffizielle Kanäle Erfolge zu erzielen, Früchte tragen wird. Dennoch besteht für dieses Vorgehen eine dringende Notwendigkeit.

Angeregt durch Gespräche mit Vartan Gregorian, dem Präsidenten der Carnegie Corporation aus New York, und mit der Unterstützung und Beteiligung von Stephen Heintz vom Rockefeller Brothers Fund planten die Mitarbeiter der Century Foundation ein internationales und multilaterales Vorhaben, um die Debatte weiter voranzutreiben. War dies nur ein amerikanischer Krieg, entzündet und aufrechterhalten von Fehleinschätzungen, die nicht der Wirklichkeit vor Ort entsprachen – ein Vorwurf, der auch gegen die amerikanischen Kriege in Vietnam und im Irak erhoben wurde? Oder handelt es sich um einen Konflikt, in dem die Region und die Welt gemeinsame Ziele verfolgen und ernsthaft engagiert sind? Wenn Letzteres zutrifft, gibt es dann einen Weg, diese Ziele zu erreichen, ohne einen zermürbenden Krieg mit unabsehbaren Folgen endlos fortzuführen?

Glücklicherweise erklärten sich zwei herausragende Persönlichkeiten bereit, einen internationalen Einsatz zu leiten, der diese Fragen untersuchen sollte. Während seiner langen, verdienstvollen Tätigkeit in seinem Heimatland Algerien sowie bei der anschließenden Arbeit für die Vereinten Nationen erging an Lakhdar Brahimi zweimal der Ruf, die Vereinten Nationen in Afghanistan zu repräsentieren – das erste Mal verhandelte er während der Taliban-Herrschaft mit deren wichtigsten Führern, das zweite Mal leitete er nach ihrer Amtsenthebung den internationalen Einsatz zur Unterstützung einer neuen, offeneren Regierung. Darüber hinaus erklärte sich der hochgeachtete Diplomat Thomas R. Pickering bereit, den Co-Vorsitz unserer internationalen *Task Force* zu übernehmen. Pickering war als Botschafter der U.S.A. bei den Vereinten Nationen, in Indien und Russland tätig sowie als Unterstaatssekretär für politische Angelegenheiten, als die immer engere Beziehung zwischen den Taliban und Al-Qaida die USA und die UN zu Gegenmaßnahmen veranlasste.

Diese hervorragenden Co-Vorsitzenden leiteten eine *Task Force* aus sieben amerikanischen und acht internationalen Mitgliedern, die über eine außergewöhnliche Bandbreite von Erfahrung verfügen. Während ihrer Tätigkeit trafen sie sich mit führenden politischen Entscheidungsträgern und angesehenen Analysten in einer Vielzahl von Ländern, um uns nun diesen bedeutenden Bericht präsentieren zu können. Jeffrey Laurenti, leitender Fellow und Direktor des außenpolitischen Programms der Century Foundation, koordinierte gemeinsam mit Fellow und Programmleiter Michael Wahid Hanna die Arbeit der *Task Force*. Hintergrundpapiere, die von der Century Foundation zur Unterrichtung für die Beratungen der *Task Force* in Auftrag gegeben wurden, finden sich am Ende des Berichts, wo sich ebenfalls die Links zu den jeweiligen Internetadressen finden.

Die *Task Force* kommt zu dem Schluss, dass der anhaltende Krieg in Afghanistan im Grunde in einer Sackgasse steckt. Es wird weder gelingen die Taliban zu besiegen noch die Regierung in Kabul – immer noch von der großen Mehrheit der Afghanen unterstützt – abzusetzen. Aufgrund der anhaltenden Bedrohung durch Al-Qaida wird die internationale Gemeinschaft das Land aber nicht im Stich lassen. Nach Meinung der *Task Force* bedarf es eines komplexen und mehrstufigen Verhandlungsplans, um diesen Krieg mit einer dauerhaften Kompromisslösung zu beenden. Der Zeitpunkt ist gekommen, an dem dieser politische Prozess in Gang gebracht werden muss.



Seit den Anschlägen des 11. Septembers 2001 hat die Century Foundation sich an verschiedenen Aktivitäten beteiligt, um wirksamere und vernünftiger Antworten zu entwickeln, als die Politik sie hervorgebracht hat. So hat beispielsweise ein Expertenteam unter Leitung von Richard Clarke einen Bericht mit dem Titel *Defeating the Jihadists: A Blueprint for Action* zusammengestellt. Die Century Foundation war ebenfalls Herausgeber eines umfangreichen Bandes unter dem Titel *The War on Our Freedoms: Civil Liberties in an Age of Terrorism*, in dem darauf hingewiesen wird, dass die staatlichen Reaktionen auf die Angriffe die bürgerlichen Freiheiten beschneiden, ohne die nationale Sicherheit zu erhöhen. Als die Invasion im Irak in den Mittelpunkt der amerikanischen Aufmerksamkeit und des Mitteleinsatzes trat, begann die Century Foundation das Projekt *Afghanistan Watch*, um das Bewusstsein für den »vergessenen« – und weitaus entscheidenderen – Kampf zu schärfen.

Unser Dank gilt im Besonderen der Carnegie Corporation aus New York und dem Rockefeller Brothers Fund, deren großzügige Unterstützung wesentlich zum Erfolg dieses Projekts beigetragen hat. Darüber hinaus sind wir der Friedrich-Ebert-Stiftung in Deutschland zutiefst dankbar für die enge Zusammenarbeit bei diesem Projekt wie bei so vielen anderen Aktivitäten. Ihre Landesbüros in Kabul,

Moskau und Neu-Dehli haben die *Task Force* mit lokalen Vertretern zusammengeführt. Das Centre for Research and Security Studies und Talk for Peace International organisierten ähnliche Begegnungen in Islamabad. Wir danken der Botschafterin Ann Patterson und ihren Kollegen für ihre Mühe. Unser Dank gilt auch Lord David Hannay, der Konsultationen für die *Task Force* in London organisierte, sowie dem norwegischen Außenministerium, das eine zentralasiatische Regionalkonsultation mit der *Task Force* in Tadschikistan in die Wege leitete. Schließlich freuen wir uns besonders über die Unterstützung der UN-Hilfsmission in Afghanistan mit ihrem Direktor Staffan de Misura, die der *Task Force* vielfältige Kontakte bei zwei aufeinanderfolgenden Besuchen in Afghanistan ermöglichte.

Die Lösung der zahlreichen Konflikte in Afghanistan wird nicht einfach sein. Zu einer Verhandlungslösung zu kommen – ganz zu schweigen von deren Umsetzung – wird nach Meinung dieser internationalen *Task Force* Zeit brauchen. Die Alternative wäre allerdings ein langwieriger und endloser Krieg, den sich weder Afghannen, Amerikaner, Pakistaner oder Europäer noch irgendjemand sonst wünschen oder leisten kann. Dieser Bericht enthält eine *Roadmap*, um der tödlichen Sackgasse zu entkommen. Wir hoffen, dass die Führer Amerikas und der Welt dementsprechend handeln werden.

Richard C. Leone  
Vorsitzender der Century Foundation



## Die Mitglieder der von The Century Foundation beauftragten Internationalen Task Force für Afghanistan in seinen regionalen und multilateralen Dimensionen

### LAKHDAR BRAHIMI

Co-Vorsitzender der *Task Force*; Vorstandsmitglied der International Crisis Group; ehemaliger UN-Sonderbeauftragter für Afghanistan

### THOMAS R. PICKERING

Co-Vorsitzender der *Task Force*; Co-Vorsitzender der International Crisis Group; ehemaliger Unterstaatssekretär der Vereinigten Staaten

### INTERNATIONAL

#### HIKMET ÇETIN

Ehemaliger Außenminister der Türkei; ehemaliger politischer Vertreter der NATO in Afghanistan

#### SADAKO OGATA

Vorsitzende der Japanese International Cooperation Agency; ehemalige UN-Hochkommissarin für Flüchtlingsfragen

#### JEAN-MARIE GUÉHENNO

Senior Fellow für Außenpolitik am Brookings Institut/ Center for International Cooperation (New York University); ehemaliger UN-Untergeneralsekretär für Friedenseinsätze

#### FRANCESC VENDRELL

Ehemaliger Sonderbeauftragter der Europäischen Union für Afghanistan; ehemaliger persönlicher Beauftragter des (UN-) Generalsekretärs für Afghanistan

#### IGOR SERGEJEWITSCH IWANOW

Professor am Moskauer Staatsinstitut für internationale Beziehungen; ehemaliger Außenminister der Russischen Föderation

#### WANG YINGFAN

Ehemaliger Ständiger Vertreter Chinas bei den Vereinten Nationen; ehemaliger Vize-Vorsitzender des Auslandskomitees des Nationalen Volkskongresses

#### WALTER KOLBOW

Ehemaliger stellvertretender Verteidigungsminister Deutschlands

### VEREINIGTE STAATEN VON AMERIKA

#### BARBARA K. BODINE

Diplomate in Residence, Dozentin für Öffentliche Angelegenheiten an der Woodrow Wilson School of Public and International Affairs; ehemalige Botschafterin der Vereinigten Staaten im Jemen

#### ROBERT FINN

Leitender Wissenschaftler am Liechtenstein Institute on Self-Determination, Princeton University; ehemaliger Botschafter der Vereinigten Staaten in Afghanistan

#### STEVE COLL

Vorsitzender der New America Foundation; fester Mitarbeiter des *New Yorker*

#### LAWRENCE J. KORB

Leitender Fellow am Center for American Progress; ehemaliger Assistant Secretary of Defense (1981-1985)

#### JAMES DOBBINS

Leiter des International Security and Defense Policy Center, National Security Research Division, RAND; ehemaliger Sondergesandter der Vereinigten Staaten für Afghanistan

#### JAMES SHINN

Gastdozent am Keller Center for Innovation in Engineering Education der Princeton University; ehemaliger Assistant Secretary of Defense für asiatisch-pazifische Sicherheitsfragen (2007-2009)

## Vorwort

Als wir die Einladung der Century Foundation erhielten, uns der internationalen *Task Force Afghanistan* anzuschließen, fragte sich jeder von uns, ob eine solche Gruppe wirklich zur Beendigung der Gewalt und Instabilität dort beitragen könnte. Würde man nach dem jahrzehntelangen Unfrieden, der diesen Binnenstaat in der Mitte Asiens verwüstet hat – und sich dann weit über Afghanistan hinaus in ferne Länder ausbreitete –, in der internationalen Gemeinschaft genug Entschlusskraft und Geschlossenheit aufbringen können, um diesen 30-jährigen Krieg endlich zu beenden?

Als die *Task Force* Gestalt annahm, wuchsen unsere Hoffnungen, gemeinsam einen bescheidenen Beitrag leisten zu können. Die fünfzehn Männer und Frauen, die sich in dieser *Task Force* zusammenschlossen, waren für ihre Länder oder die internationale Gemeinschaft in der Außenpolitik und der Verteidigung tätig – in der Staatsführung und Politik, in der Kriegsführung und bei der Friedenssicherung. Einige haben Millionen von Flüchtlingen Beistand geleistet – auch Millionen von Afghanen – und umfangreiche Entwicklungs- und Wiederaufbauprogramme überwacht. Andere haben hinter den Schleier aus Betrug und Selbsttäuschung geblickt, um die vielfältigen Probleme der Region zu analysieren und offen und ehrlich darüber zu berichten. Manche waren als Vertreter der Vereinten Nationen, der Europäischen Union oder der NATO in Afghanistan. Sie haben weltweit gewissenhaft bei der Ausarbeitung und Umsetzung schwieriger Abkommen mitgewirkt, um mörderische Konflikte zu beenden, die ähnlich unlösbar erschienen – wie in Kambodscha, Mittelamerika, Zentralafrika, im Nahen Osten oder im ehemaligen Jugoslawien.

Zu Beginn unserer Arbeit waren einige Politiker davon überzeugt, durch eine Änderung der Militärstrategie bei der Bekämpfung der Aufstände doch noch den Sieg zu erringen, der vor einem halben Jahrzehnt schon sicher schien, dann aber in enttäuschender Weise in weite Ferne rückte. Andere bezweifelten voller Skepsis, dass in Afghanistan überhaupt etwas erreicht werden könne und fanden sich damit ab, das Land erneuten Vernichtungskriegen oder einer obskurantistischen Herrschaft zu überlassen – oder höchstwahrscheinlich beidem. Unserer Ansicht nach hatten weder die einen noch die anderen damit völlig Recht.

Um fundiert diskutieren zu können, berieten wir uns ausführlich mit politischen Entscheidungsträgern und unabhängigen Analytikern der führenden Staaten Europas, Asiens und Nordamerikas. Es fanden Treffen mit Afghanen aller Seiten statt: hohen Beamten aus Kabul, Mitgliedern der politischen Opposition, der Zivilgesellschaft sowie Personen mit engen Verbindungen zu den Aufständischen. Darüber hinaus konnten wir auf eine große Auswahl aufschlussreicher politischer Papiere zurückgreifen, welche die Century Foundation bei Experten aus einem halben Dutzend Ländern und unter Berücksichtigung ebenso vieler Aspekte in Auftrag gegeben hatte. Diese Papiere untersuchten die Organisation und Prioritäten der aufständischen Taliban, die Interessen der wichtigsten afghanischen und internationalen Interessengruppen in diesem Konflikt, die Militanz in der pakistanischen Grenzregion, den indisch/pakistanischen Hintergrund und seine zentralasiatischen Dimensionen, den Wandel der Frauenrolle im afghanischen Alltag sowie die Möglichkeiten für einen Aufbau des Friedens in Afghanistan auf lokaler Ebene.

Wir schließen daraus, wie dieser Bericht im Einzelnen zeigen wird, dass der fortwährende und zermürbende Krieg sowie die Aussicht seiner Fortsetzung auf unbestimmte Zeit die Entschlossenheit aller Beteiligten – sowohl der afghanischen als auch der internationalen –, den Kampf fortzuführen und ihre Maximalziele zu erreichen, ausgehöhlt hat. Auf allen Seiten wächst die Erkenntnis, dass ein »Sieg« in Afghanistan nur von kurzer Dauer sein und lediglich eine Pause vor dem erneuten Aufflammen eines Krieges darstellen wird. Aus diesen Gründen sehen wir reale Möglichkeiten für fruchtbare Verhandlungen selbst in der politischen Dürre Süd- und Zentralasiens.

In diesem Bericht legen wir zunächst unsere Auffassung des gegenwärtigen militärischen und politischen Gleichgewichts in Afghanistans dar, das auf eine Pattsituation zuläuft und somit eine politische Lösung ermöglichen könnte – kurz: wir zeigen, warum Verhandlungen für alle Seiten eher jetzt als später sinnvoll sind. Anschließend wenden wir uns Überlegungen zu den strittigen Punkten zu, die von Afghanen oder den Mitgliedern der internationalen Gemeinschaft auf die Tagesordnung gesetzt werden könnten, und unterbreiten Vorschläge, wie die internationale Gemeinschaft eine politische Einigung Afghanistans fördern und erhalten könnte. Abschließend wollen wir uns mit dem »Wie« befassen und Vorschläge



dazu präsentieren, wie ein politischer Prozess die kriegerische Auseinandersetzung letztlich ablösen könnte.

Wir wissen, dass in jedem vielschichtigen politischen Prozess die Dinge eher fehlschlagen als gelingen. Wenn im Krieg erst einmal Leidenschaft und Wut geweckt sind, gerät jeder Kompromiss in den Verdacht des Verrats. In zu vielen Ländern haben wir gesehen, was geschieht, wenn Politiker aus Furcht vor einer kompromisslosen Wählerschaft zittern – ein tödlicher Konflikt zieht sich endlos in die Länge und verschlingt immer mehr Leben und Hoffnung.

Der *Hadith* enthält eine passende Lehre des Propheten Mohammed: »Soll ich Euch sagen, was noch vortrefflicher ist als Fasten, Gebet und Nächstenliebe? Es ist, die Dinge unter den Menschen in Ordnung zu bringen, Frieden zu stiften zwischen den Menschen und gute Beziehungen zwischen den Menschen wiederherzustellen.« Oder wie es sechs Jahrhunderte zuvor noch knapper verkündet wurde: »Gesegnet seien die Friedensstifter«. Frieden zu schaffen erfordert Mut, vielleicht genauso viel wie man braucht, um einen Krieg zu führen.



Credit: iStockphoto/Zorani



Credit: iStockphoto/Zorani

## Kurzfassung des Berichts

### Kapitel 1 – Welches Ende ist in Sicht?

In Afghanistan herrscht seit über 30 Jahren Krieg. Die internationale Gemeinschaft unterstützt seit fast einem Jahrzehnt den politischen, sozialen und wirtschaftlichen Wiederaufbau und widersetzt sich der Rückkehr der Taliban an die Macht. In diesem Jahrzehnt hat sich die Lage der Afghanen stark verbessert. Dennoch macht das Wiedererstarken der Taliban in weiten Teilen des Landes deutlich, dass sie in der afghanischen Gesellschaft unbestreitbar eine Kraft sind, deren Ausschluss hohe Folgekosten hätte. Die Mehrheit der afghanischen Bevölkerung wartet ungeduldig darauf, dass die kämpfenden Parteien endlich über ein Ende des Krieges verhandeln.

Frieden in Afghanistan ist möglich, wenn die Afghanen aller Seiten ihre tiefen Meinungsverschiedenheiten überwinden können und die internationale Gemeinschaft nicht zögert und zusammenhält. Mit internationaler Geschlossenheit konnten bereits andere, scheinbar unlösbare Konflikte – z. B. in Kambodscha, Mosambik, El Salvador und Bosnien Herzegowina – erst eingedämmt und schließlich gelöst werden. Sowohl für die Afghanen als auch für die internationale Gemeinschaft kann 2011 das Jahr sein, in dem Verbündete und Gegner zu der strategischen Schlussfolgerung kommen, dass dieser Krieg mit einem Friedenskompromiss enden und daher mit entsprechenden ernsthaften Verhandlungen begonnen werden muss.

#### Das drohende Patt

Obwohl die Kämpfe in Afghanistan wieder heftiger geworden sind, scheint die internationale Gemeinschaft klar zu erkennen, dass der Krieg in Afghanistan eher durch eine politische als eine militärische Lösung beendet werden muss. Auch wenn die Führer der Taliban den unausweichlichen Sieg proklamieren, erkennt man wohl auch dort, dass ihr Vordringen in den letzten Jahren starken Gegendruck provoziert hat. In absehbarer Zukunft kann keine Seite erwarten, die andere militärisch zu besiegen. Das drohende Patt schafft die Voraussetzungen für den Beginn einer politischen Phase zur Beendigung des Konflikts.

### Druck außerhalb des Kampfgeschehens

In der afghanischen Bevölkerung herrscht eine zunehmende Kriegsmüdigkeit. Selbst die leidenschaftlichsten Talibangegner unter den Afghanen müssen berücksichtigen, dass eine Verlängerung des Krieges auf unbestimmte Zeit ein Risiko für die eigene Sicherheit bedeutet. In den westlichen Ländern nimmt die öffentliche Unterstützung für eine Truppenstationierung in Afghanistan zum Schutz der Regierung immer weiter ab. Einige Regierungen empfinden die Stationierungskosten zunehmend als Belastung. Die Taliban stoßen ihrerseits zunehmend auf starken Widerstand der Bevölkerung, wenn sie außerhalb der Gebiete mit ihren treuesten Anhängern versuchen, den strengen Moralkodex aus den Tagen des Emirats wieder einzuführen. Zudem steht der verbesserte Lebensstandard vieler Afghanen durch die internationale Hilfe in starkem Kontrast zu dem Leben unter der Taliban-Herrschaft. Ebenso sorgt die neue Ambivalenz, die viele im Verhalten Pakistans zu erkennen glauben, für erhöhten Druck auf die Führer der Taliban, neue Verhandlungswege zu erkunden.

#### Die Rolle der Aussöhnung

Überläufer der Aufständischen aufzunehmen oder zu versuchen, leitende Taliban für die Regierung in Kabul zu gewinnen, reicht wahrscheinlich nicht aus, um Frieden zu schaffen. Um den Krieg zu beenden, wird die Aussöhnung mit den Aufständischen letztlich in einem umfassenderen politischen Rahmen stattfinden müssen. Allerdings kann das Signalisieren von Verhandlungsbereitschaft auch als Unterminierung der Botschaft von Entschlossenheit und Stärke wahrgenommen werden, die ein wichtiges Element jeder Militärkampagne ist. Daher dürften alle Seiten zurückhaltend dabei sein, Signale auszusenden, die von der anderen Seite als Schwäche ausgelegt werden könnten – selbst wenn zum Ausgleich Forderungen nach größeren Zugeständnissen der anderen Seite gestellt werden.

#### Der richtige Zeitpunkt?

Obwohl es durchaus Empfehlungen gibt, solange von Verhandlungen abzusehen, bis das militärische Kräfteverhältnis sich klar und eindeutig zu ihren Gunsten verschoben hat, sind wir der Meinung, dass jetzt der beste

Zeitpunkt gekommen ist, um einen politischen Prozess mit dem Ziel der Aussöhnung zu beginnen. Für die Verbündeten der Regierung liegt der beste Zeitpunkt wohl vor dem Erreichen des Maximum an Kapazitäten, nicht erst wenn die Truppenstärke wieder abnimmt. Auch für die Aufständischen werden die Aussichten, bei den Verhandlungen an der staatlichen Macht beteiligt zu werden, nicht viel größer, wenn sie bis 2014 warten. Im Gegenteil: Die Aussicht, dass die Amerikaner einen Weg finden könnten, ihre stationierten Streitkräfte zu reduzieren und dennoch auf Jahre dieselbe tödliche Schlagkraft zu behalten, legt den Schluss nahe, dass der einzige Weg, die Amerikaner zu einem vollständigen Abzug zu bewegen, in einer Verhandlungslösung liegt. Den Vereinigten Staaten würde ein Verhandlungsprozess erlauben, die endgültigen politischen Ergebnisse mit mehr Zuversicht zu gestalten, statt auf einen verlängerten Krieg mit unklarem Ausgang zu setzen.

Für alle Seiten gilt: Je länger Verhandlungen aufgeschoben werden, desto höher wird letztlich der Preis für die Wiederherstellung des Friedens. Obwohl Verhandlungen schwierige Zugeständnisse und Schwerpunktsetzung mit sich bringen werden, ist eine substanzielle Übereinkunft möglich, die den Krieg beenden würde und für alle betroffenen Parteien akzeptabel wäre. Je eher der Friedensprozess beginnt, desto größer sind die Chancen, dass ein wirklicher Friede erreicht werden kann – vielleicht noch vor 2014.

## Kapitel 2 – Bausteine für eine Übereinkunft

Eine Friedensübereinkunft wird zwei umfassendere Themenkomplexe berücksichtigen müssen: auf nationaler Ebene eine politischer Ordnung, die von den Afghanen allgemein akzeptiert wird; auf internationaler Ebene die speziellen Sicherheitsinteressen verschiedener internationaler Interessengruppen sowie die allen gemeinsamen globalen Sicherheitsbedenken. Die Afghanen selbst werden dafür verantwortlich sein, Kompromisse bei internen Fragen zu erzielen. Dazu zählen vermutlich die folgenden Punkte:

- Die Machtverteilung: Im Mittelpunkt dieses Konflikts – wie bei so vielen anderen – steht der Kampf um die Macht, sowohl in der Hauptstadt als auch in den Provinzen. Die Kontrolle über das Verteidigungs- und das Innenministerium, vielleicht auch über das Bildungs- und Justizministerium könnte besonders heikel sein.
- Die politische Ordnung: Obwohl die Taliban während ihrer Herrschaft eine Verfassung oder Wahlen für unnötig hielten, könnten sie bei einer Verhandlungslösung Regeln anstreben, die ihnen politische Spielräume garantieren und die Möglichkeit bieten, um mehr Macht zu kämpfen. Höchstwahrscheinlich wird die gegenwärtige Verfassung zum Ausgangspunkt für eine Umgestaltung des politischen Systems.
- Administrative Macht: Da die Besetzung von Ämtern im gegenwärtigen System fest in der Hand des Präsidenten liegt, werden die Taliban wohl sicherstellen wollen, dass Schlüsselposten in den Provinzen, die man ihnen in Verhandlungen zuerkannt hat, nicht wieder nach Belieben durch den Präsidenten aberkannt werden können – ob nun durch Karzai oder einen Nachfolger. Vielleicht könnte ein neuer zentraler Mechanismus oder eine dezentrale Befugnis zur Wahl der Gouverneure entwickelt und die Verfügung über den Etat für gegenwärtig gewählte, aber machtlose Provinzräte zum Verhandlungsthema werden.
- Präsidialmacht und Demokratie: Obwohl die Taliban nie Interesse an den relativen Verdiensten des Präsidial- oder Parlamentssystems sowie an der Demokratie als solcher gezeigt haben, wird die Akzeptanz von Wahlen als Grundlage der Machtverteilung vermutlich Kernstück einer Vereinbarung sein. Dabei wird die Reform des Wahlsystems wahrscheinlich einen zentralen Streitpunkt darstellen.
- Der Islam als Grundgesetz: Obwohl die Verfassung den Islam bereits fest in der Staatsführung des Landes verankert, könnten die Taliban im Namen der Scharia sowohl auf eine schärfere Kontrolle von Kleidung und Verhalten drängen als auch auf eine stärkere Rolle der Geistlichen oder ihrer Kandidaten in Politik und Justiz. Dies würde von anderen Afghanen abgelehnt werden.
- Menschenrechte und die Rechte der Frau: Die Verteidigung der von der Verfassung garantierten Menschenrechte und insbesondere die Rechte der Frau, über die sich die Taliban-Herrschaft bekanntlich hinwegsetzt, wird voraussichtlich ein wichtiger Streitpunkt sein.
- Gerechtigkeit und Verantwortlichkeit: Viele Afghanen – wenn auch offenbar weder die Regierung noch die Taliban – drängen weiterhin darauf, die Verantwortlichen für die Kriegsgräuel der letzten Jahrzehnte vor

Gericht zu bringen. Eine hierfür mögliche Instanz – der Internationale Gerichtshof – ist nur für Vergehen seit Afghanistans Beitritt zum Rom-Statut 2003 zuständig.

- **Afghanische Sicherheitskräfte:** Die Kontrolle der afghanischen Armee und der staatlichen Polizei wird von besonderer Brisanz sein. Die Taliban dürften sicherstellen wollen, dass ihre ehemaligen Feinde – die Nordallianz – keinesfalls die staatliche Zwangsgewalt kontrollieren. Die Übernahme von Kämpfern der Nordallianz in die Polizei oder in andere Sicherheitskräfte könnte sich als Streitpunkt erweisen.

Die internationale Gemeinschaft knüpft ernsthafte Sicherheitsinteressen an die Frage, welchen Einfluss eine Einigung auf die Stellung Afghanistans gegenüber seinen Nachbarn haben wird. Obgleich internationale Mittel entscheidend für die Erhaltung des Friedens sein werden, sollten sie davon abhängig sein, dass Afghanistan die getroffenen Vereinbarungen einhält.

- **Wirtschaftliche Entwicklung:** Afghanistans eigene Wirtschaft wird zu klein sein, um den Bedarf des Landes in Friedenszeiten zu decken. Allerdings ist eine breit gefächerte wirtschaftliche und soziale Entwicklung ausschlaggebend für die Stabilisierung Afghanistans. Eine größere Anzahl von Geberländern, einschließlich solcher aus der Region, werden feste Hilfszusagen machen müssen.
- **Multilaterale Finanzierung:** Eine erneute Zusage der multilateralen Entwicklungsbehörden, vor allem der Weltbank und der Asiatischen Entwicklungsbank, werden für eine langfristige, verlässliche Finanzierung entscheidend sein.
- **Natürliche Ressourcen:** Afghanistans größte Chancen auf kurzfristige Einnahmen bestehen im Abbau seiner Erzvorkommen. Die internationale Gemeinschaft sollte Afghanistan beim Aushandeln von Nutzungsrechten sowie bei der Einrichtung eines fairen und offenen rechtlichen Rahmens für die Einnahmen aus natürlichen Ressourcen behilflich sein.
- **Qualifizierung und Bildung:** Die internationale Gemeinschaft wird die lange vernachlässigte Sekundär-, Berufs- und Universitätsausbildung fördern müssen, die einen wesentlichen Bestandteil für die Entwick-

lung von Afghanistans Leistungsfähigkeit in den Bereichen Wirtschaftsmanagement, öffentliche Verwaltung, Schule und Gesundheit bildet.

- **Die Wirtschaft in der Region:** Ein regionales Grenzkontroll- und Transithandelsabkommen sollte als Teil oder als Ergänzung eines afghanischen Friedensabkommens erwogen werden.

Bei den internationalen Sicherheitsdimensionen des afghanischen Friedensabkommens müssen u. a. folgende Aspekte berücksichtigt werden:

- **Abbruch aller Beziehungen der Taliban zu Al-Qaida und ähnlichen Gruppierungen:** Ein Abkommen muss den nachweislichen Abbruch der Beziehungen zu Al-Qaida beinhalten sowie Garantien, dass Afghanistan dem grenzüberschreitenden Terrorismus nie wieder Unterschlupf gewähren wird, einschließlich möglicher Maßnahmen des UN-Sicherheitsrats zur Unterstützung der Terrorismusbekämpfung in einer Übergangsperiode.
- **Eindämmung des Drogenproblems:** Die Vereinbarungen müssen sicherstellen, dass afghanische Behörden mit enger internationaler Unterstützung energisch gegen Drogen vorgehen. Dabei sollte das UN-Büro für Drogen- und Verbrechensbekämpfung ermächtigt werden, den afghanischen Drogenanbau und -handel genau zu überwachen und die Eignung der gemeinsamen Maßnahmen zu prüfen.

**Abzug der ausländischen Streitkräfte:** Dies ist eine Schlüsselforderung der Aufständischen. Der Abzug der *International Security Assistance Force* (ISAF) – und besonders der amerikanischen Truppen – wird mit Sicherheit ein wesentlicher Bestandteil der Vereinbarungen sein. Die überwiegende Mehrheit der Regierungen in der Region wird den schrittweisen Abzug der Truppen begrüßen.

- **Stationierung einer Friedenstruppe:** Die Anwesenheit von UN-Friedenstruppen war eine wichtige Komponente vieler Friedensabkommen und sorgte für Beruhigung unter den Parteien. Bei einer politischen Einigung in Afghanistan ist wahrscheinlich ebenfalls eine Überwachungs- und Friedensmission der UN erforderlich, um die Umsetzung der Vereinbarungen zu unterstützen. Allerdings sollten weder eine der

am gegenwärtigen Konflikt beteiligten Parteien noch Länder, die an Afghanistan grenzen, zur Schutztruppe gehören. Muslimische Länder sollten zur Teilnahme besonders ermutigt werden.

- Afghanistans künftiger Status in der Region: Angesichts der Sicherheitsbefürchtungen einiger der größeren Nachbarn könnte eine präzise ausgehandelte Garantie der »Blockfreiheit« Afghanistans – im Hinblick auf die Nachbarn und vielleicht auch auf alle Länder – ein Eckpfeiler des internationalen Abkommens sein. Sicherheitsgarantien aller Länder der Region – »negative« wie »positive« – sollten vom UN-Sicherheitsrat bestätigt werden.

### Kapitel 3 – Einen politischen Prozess in Gang bringen

Erste Annäherungen zwischen der Regierung und den Aufständischen legen nahe, dass zumindest einige Gruppen von Aufständischen an einem politischen Prozess interessiert sind, auch wenn man die Aussichten auf eine Verhandlungslösung zur Beendigung des Krieges weiterhin höchst skeptisch betrachtet. Bemühungen um einen politischen Prozess mit Rahmenbedingungen, die Spielräume nutzen, Zusammenhalt gewährleisten, Kontakte bündeln und regionale diplomatische Anstrengungen organisieren, können zumindest praktische Optionen abklären.

#### Eine Erkundungsphase

Die aussichtsreichste Möglichkeit, einen politischen Prozess anzustoßen, wäre vermutlich ein international ernannter Vermittler, der heikle Fragen zur Sprache bringen könnte, ohne die Verhandlungspositionen der entsprechenden Akteure zu unterminieren. Die Rolle des Vermittlers könnte eine Einzelperson übernehmen, ein Team, ein Land oder eine Reihe von Ländern, eine internationale Organisation oder eine Kombination davon. Durch vorsichtige Kontakte und Gespräche mit denjenigen, die vom Konflikt oder den möglichen Folgen seines Ausgangs betroffen sind, könnte ein Vermittler feststellen, ob bei den verschiedenen Parteien – im Inland und international – genug Potenzial für eine Annäherung besteht, um ernsthafte Verhandlungen über eine politische Einigung aufzunehmen. Die UN hat als Institution die größte Erfahrung mit solchen Vermittlerrollen, sodass

die Ernennung eines Beauftragten zum Leiter dieser Vermittlungsphase durch den UN Generalsekretär die beste Möglichkeit wäre, Sondierungen durchzuführen.

#### Ein Verhandlungsprozess

Der Vermittler sollte dem UN-Generalsekretär und vielleicht auch dem UN-Sicherheitsrat auf *ad-hoc*-Basis berichten, bis andere Strukturen an diese Stelle treten können. Da sehr viele internationale Interessengruppen existieren, wird der Vermittler einen Verhandlungsprozess strukturieren müssen, der diese Gruppen einbezieht, sobald ihre wichtigsten Angelegenheiten behandelt werden. Zudem könnte eine ständige internationale Konferenz ein formelles Gerüst für einen vielstufigen Verhandlungsprozess bereitstellen. Auch wenn die Konferenz nur zur Eröffnung der Verhandlungen und später zur Ratifizierung der Resultate im Plenum zusammentritt, könnte sie doch ein regulärer diplomatischer Treffpunkt sein, der für die autorisierten Unterhändler aller Parteien akzeptabel und geeignet ist.

Am Anfang werden es hauptsächlich die afghanischen Parteien sein, die die inneren Spaltungen überwinden müssen. Die internationalen Unterstützer könnten von außen dazu beitragen. Die Nachbarländer aus der Region und die größere internationale Gemeinschaft würden dann parallel bei Themen wie der regionalen Sicherheit, der wirtschaftlichen Einbindung und dem Nachkriegs-Friedensabkommen beteiligt sein, wenn die Afghanen bereits Fortschritte ihrer Nachkriegsregierung vorweisen können.

#### Über die Vorbedingungen hinaus

Zwar haben beide Seiten Vorbedingungen für Gespräche mit ihren Feinden gestellt, in denen sich ihre vorrangigsten Bedenken widerspiegeln, doch sollte sie dies nicht länger davon abhalten, miteinander zu sprechen. Die Erfüllung der einzelnen Punkte sollte das Ziel einer politischen Einigung sein.

#### Vorarbeit der afghanischen Regierung

Eine komplexe politische Verhandlung verlangt nach einem fähigen und repräsentativen Verhandlungsteam mit starker administrativer Unterstützung, die von der

afghanischen Regierung noch nicht bereitgestellt werden kann. Darüber hinaus beruht Karzais Präsidentschaft auf einer heterogenen Wählerschaft, deren Zusammenhalt im Verlauf der Verhandlungen, in Anbetracht der bitteren Erfahrungen vieler Afghanen mit der Herrschaft der Taliban, infrage gestellt werden könnte. Sein Hoher Friedensrat könnte zur Ausgangsbasis für einen offenen nationalen Dialog über die Ziele der Verhandlungen mit den Aufständischen und die künftige Gestalt der politischen Ordnung Afghanistans werden.

Die UN-Hilfsmission für Afghanistan (UNAMA) gilt bei der afghanischen Öffentlichkeit als glaubwürdig und ist daher besonders geeignet, die landesweite Debatte in der afghanischen Bevölkerung über eventuelle Verhandlungsziele zu unterstützen und zu fördern. UNAMA könnte auf Distrikt- und Provinzebene die Gespräche über Verhandlungsthemen und die Bedenken verschiedener Gemeinden zu den Auswirkungen initiieren oder unterstützen, auch bei den Provinzkomitees für Frieden und Wiedereingliederung.

#### Beteiligung der Taliban

Damit ein politischer Prozess über geheime Kanäle und Sondierungsgespräche hinauskommt, werden die Taliban glaubwürdige Vertreter bestimmen müssen, die für die Rebellen und ihr Kommando-Netzwerk sprechen können. Allem Anschein nach ist die *Quetta Schura* noch immer die zentrale Autorität unter den Aufständischen. Obwohl Personen aus dem *Haqqani*-Netzwerk ihr Interesse an einem politischen Prozess ausgedrückt haben, betonen sie dennoch ihre Treue zur *Quetta Schura*. Politiker, die mit Gulbuddin Hekmatyars kleinerer *Hezbi-Islami*-Organisation in Verbindung gebracht werden, schienen bislang eher bereit, sich zur Beendigung der Aufstände auf einen alternativen politischen Pfad einzulassen. Der Vermittler an der Spitze eines politischen Prozesses hätte wahrscheinlich mit verschiedenen Führungsebenen und Gruppierungen von Aufständischen zu tun und könnte durch diese Kontakte sondieren, wer für die Taliban sprechen kann.

Einzelne Taliban, die sich zu einem politischen Weg bekennen, sähen gerne, dass die internationale Gemeinschaft Schritte unternimmt, um ein freundlicheres Gesprächsklima zu schaffen, wie z. B. durch Streichung von Namen aus der UN-Sanktionsliste und die Entlassung

inhaftierter Taliban. In der internationalen Gemeinschaft werden diese Schritte jedoch meist als Anreiz für Vereinbarungen und als Belohnung für erwiesenes Wohlverhalten gesehen.

#### Vertrauensbildende Maßnahmen

Sowohl der Vermittler als auch die Parteien selbst könnten es nützlich finden, die Glaubwürdigkeit eines künftigen Friedensabkommens durch vertrauensbildende Maßnahmen zu untermauern. Dies würde ihren kompromissloseren Anhängern die Machbarkeit eines Friedens vor Augen führen. Zu den potenziellen Möglichkeiten könnten baldige Versuche mit Feuerpausen und Zugangserleichterungen für humanitäre Hilfe zählen. Andere wechselseitige Deeskalationsmaßnahmen könnten darin bestehen, dass die ISAF die gezielten Tötungen von Taliban-Kommandeuren und Schattengouverneuren beendet und die Taliban ihrerseits die Angriffe mit improvisierten Sprengkörpern (IED) auf ISAF-Truppen sowie die gezielten Tötungen afghanischer Regierungsbeamter einstellen. Das Aussetzen bestimmter Sanktionen und die Entlassung von Häftlingen könnten ebenfalls zu den vertrauensbildenden Maßnahmen gehören.

#### Verbesserung der Afghanischen Staatsführung

Verbesserung der Staatsführung, Bekämpfen der Korruption sowie mehr Rechtsstaatlichkeit werden dringende Aufgaben für die afghanische Regierung sein, wenn der politische Prozess in Gang kommt. Andauernde Versäumnisse bei diesen Aufgaben würden die Fundamente der Regierung nur untergraben. Die ISAF und die internationale Gemeinschaft haben ebenfalls ein Interesse daran, glaubwürdige Reformmaßnahmen vor den Verhandlungen zu unterstützen, auch was das eigene leichtfertige Vertrauen auf private Unternehmer betrifft.

#### Die Rolle Pakistans

Pakistans Führung hat ihre Bereitschaft bekräftigt, an einer politischen Lösung des Konflikts mitzuarbeiten und betont, dass sie die Taliban an den Verhandlungstisch bringen und auf ihre Entscheidungen einwirken könne. Ohne Pakistans aktive Beteiligung wird dieser Prozess kaum erfolgreich sein, auch wenn Islamabad



nicht als Sprachrohr der Taliban verstanden werden sollte. Pakistans offizielle Beziehungen zu Afghanistan sind belastet durch den anhaltenden Streit über die Durand-Linie, durch die Zufluchtsorte der Taliban in Pakistan und durch angebliche Feindseligkeiten leitender afghanischer Regierungsbeamter gegenüber Pakistan. Nach Aussage pakistanischer Regierungsbeamter sehen sie ihre Sicherheitsinteressen in Afghanistan in erster Linie mit Blick auf Indien. Pakistan wird seinen Einfluss auf die Taliban vermutlich zur Durchsetzung eigener Sicherheitsinteressen als Teil einer politischen Einigung nutzen.

#### Andere Parteien der Region

Aus Furcht vor weiteren Zufluchtsorten und Trainingslagern für Terrorgruppen, die Indien angreifen könnten, bleibt Neu-Dehli einer politischen Einigung gegenüber misstrauisch, durch welche die Taliban möglicherweise internationale Legitimität und einen Teil der Macht in Kabul erlangen könnten. Dennoch könnte Indien seine historische Verbundenheit, seine wirtschaftlichen Beziehungen und legitimen Sicherheitsinteressen in Afghanistan besser durch eine politische Einigung wahren als durch erneute Unterstützung von Anti-Taliban-Gruppierungen in einem anhaltenden afghanischen Konflikt nach Abzug der ISAF. Das Interesse des Iran, die Taliban von der Macht fernzuhalten, wird durch die Feindschaft des Landes mit den Vereinigten Staaten verkompliziert. Beide Länder haben konvergierende Interessen in Bezug auf Afghanistans Zukunft und sollten eine gemeinsame Basis für die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Drogenhandels und der Unterstützung einer sorgsam ausgehandelten Rolle für die Aufständischen suchen. Chinas langjährige enge Beziehungen zu Pakistan könnten für den Vermittler von Vorteil sein, um den Fortschritt in Richtung Einigung zu beschleunigen. Für die zentralasiatischen Staaten, wie auch für Russland, wird es bei einer Einigung auch um Regelungen zum Schutz ihrer Grenzen gegen das Eindringen von *Dschihad*-Kämpfern und Drogenhändlern gehen.

#### Die Rolle der Vereinigten Staaten

Die Vereinigten Staaten, die zusammen mit ihren NATO-Verbündeten weiterhin lebenswichtige Unterstützung für die ISAF bereitstellen, sind der wichtigste Gesprächspartner aus der internationalen Gemeinschaft beim

Abstecken eines Weges zur Beendigung des Konflikts. Sie werden in allen Phasen des Verhandlungsprozesses eine aktive Rolle einnehmen müssen – angefangen bei den multilateralen Beratungen über die Ernennung eines Vermittlers über die Überzeugungsarbeit bei unwilligen afghanischen Führern zur Aufnahme von Verhandlungen bis hin zur Zusammenarbeit mit dem Vermittler, um aus vermeintlichen Sackgassen herauszufinden. Während der Verhandlungen werden sie in einem kontinuierlichen Dialog mit allen internationalen Akteuren stehen, wie sie es schon mit viel Geduld beim tief zerstrittenen Pakistan gezeigt haben und mit Iran noch erreichen müssen.

## Bericht der Task Force

### Kapitel 1 – Welches Ende ist in Sicht?

In Afghanistan herrscht seit über 30 Jahren Krieg und die Mehrheit der afghanischen Bevölkerung sehnt sich nach Frieden. Während die Verantwortung der Afghanen hauptsächlich darin besteht, ihre politischen Ziele nicht länger mit Mitteln der Gewalt durchzusetzen, unterstreicht die Präsenz großer Truppenkontingente der USA und der NATO, einer UN-Hilfsmission sowie die von zahlreichen Ländern finanzierten Wiederaufbauprogramme die internationale Dimension des Konflikts. Auf der Suche nach einer politischen Lösung zur Beendigung des chronischen Unfriedens muss sich die internationale Gemeinschaft nun mit vereinten Kräften ins Zeug legen.

Die Konflikte, die dieses einst friedliche Land erschütterten, entsprangen zwar im Inneren, waren jedoch bald mit weiträumigeren strategischen Interessen verflochten. Zuerst war es der Kalte Krieg mit der sowjetischen Militärintervention und dem daraus folgenden Aufstand, der von den Vereinigten Staaten, Saudi Arabien und Pakistan sowie vom Iran und anderen unterstützt wurde. Nach dem Rückzug der sowjetischen Truppen und damit auch dem Ausbleiben des amerikanischen Nachschubs wurde Pakistan zur einflussreichsten Kraft in Afghanistan – zunächst durch die Unterstützung der *Mudschaheddin*-Gruppen und später der Taliban. Diese hatten ein rivalisierendes, durch andere Staaten der Region aktiv unterstütztes Bündnis von Milizführern weitgehend besiegt, als die mörderischen Angriffe des 11. September die Situation dramatisch veränderten.

Mit zunehmender Bindung an Al-Qaida traf das Taliban-Regime auf immer stärkeren Widerstand der internationalen Gemeinschaft – von Nichtanerkennung über Sanktionen bis hin zur amerikanischen Intervention, durch die es nach den Angriffen von Al-Qaida am 11. September zu Fall gebracht wurde. Seit fast einem Jahrzehnt unterstützt nun die internationale Staatengemeinschaft Afghanistans politischen, sozialen und wirtschaftlichen Wiederaufbau und widersetzt sich der Rückkehr der Taliban an die Macht in Kabul.

Die internationale Unterstützung und das Engagement der Afghanen bei der Entwicklung ihres Landes haben die noch immer instabilen politischen und administrativen Institutionen der gegenwärtigen islamischen Repu-

blik gestärkt. Andererseits macht das Wiederaufleben der Taliban in weiten Teilen des Landes deutlich, dass sie in der afghanischen Gesellschaft zweifellos eine Macht darstellen, deren Ausschluss sehr hohe Kosten zur Folge hätte. Auch wenn sich die Lage der afghanischen Bevölkerung in den letzten zehn Jahren verbessert hat, wartet die Mehrheit ungeduldig darauf, dass die streitenden Parteien endlich über ein Ende des Krieges verhandeln.

Nach über zwanzig Jahren Bürgerkrieg, in dem keine Partei einen entscheidenden und dauerhaften Sieg erringen konnte, und nach fast zehnjähriger militärischer Intervention der USA und der NATO steht Afghanistan erneut an einem Scheideweg.

Frieden in Afghanistan ist möglich, wenn die Afghanen aller Seiten ihre tiefen Meinungsverschiedenheiten überwinden können, wenn die internationale Gemeinschaft Stärke und Geschlossenheit zeigt und alle Beteiligten bereit sind, aus den Fehlern und Fehlschlägen der vergangenen zehn Jahre zu lernen. Wir haben erlebt, wie die Geschlossenheit der internationalen Gemeinschaft ausweglose Konflikte erst begrenzt und dann gelöst hat: in Kambodscha, El Salvador, Mosambik und im ehemaligen Jugoslawien – um nur einige zu nennen. In manchen Fällen musste die internationale Gemeinschaft sich langfristig engagieren, um den Frieden zu sichern, wie in Bosnien-Herzegowina; in anderen Fällen ist die demokratische Entwicklung enttäuschend. Doch in all diesen Ländern sind die Kriege beendet und niemand möchte sie fortsetzen.

Sowohl für Afghanistan als auch für die internationale Gemeinschaft kann 2011 das Jahr werden, in dem Verbündete und Gegner den strategischen Schluss ziehen, dass dieser Krieg mit einem Friedenskompromiss enden und daher mit entsprechenden ernsthaften Verhandlungen begonnen werden muss.

#### Das drohende Patt

Obwohl im vergangenen Jahr verstärkt über Friedensverhandlungen diskutiert wurde, ist der Krieg hinsichtlich seiner Intensität und der Zahl der Toten und Verwundeten eskaliert. Um ihre Strategie der Aufstandsbekämpfung gründlich zu erproben und die Machtkonsolidierung der Taliban in weiten Teilen Südafghanistans zu behindern, haben amerikanische Befehlshaber die Truppenverstärkung zu umfangreichen Offensiven in Marja

und Kandahar genutzt. Die Taliban dehnten ihre Angriffe bis in nicht-paschtunische Gebiete im Norden Afghanistans aus, die bislang als friedlich und sicher galten. In der ersten Hälfte des Jahres 2010 steigerten sie die Zahl ihrer Angriffe um 64 Prozent gegenüber dem Vorjahr.<sup>1</sup> Immer mehr Zivilisten fallen dem Terror der Taliban zum Opfer. Unter den Aufständischen fordern amerikanische Drohnenangriffe und Spezialeinsätze einen zunehmenden Blutzoll. Dreihundert Taliban-Kommandeure der mittleren Befehlsebene und Schattengouverneure sollen nach Berichten im Jahre 2010 getötet worden sein. Auf beiden Seiten steigt die Zahl der Toten und Verwundeten unter den Kämpfenden; selbst in Gebieten, wo die Zahl der Zivilopfer Berichten zufolge durch Einsätze der *International Security Assistance Force* (ISAF) sinkt.<sup>2</sup>

Die gegenwärtige Anstrengung – weitgehend als Strategie verstanden – »den Willen der Taliban zu brechen, die Bewegung zu spalten und sich mit allen verhandlungsbereiten Führern zu einigen«<sup>3</sup>, nährt die Hoffnung bei denen, die glauben, dass »ein Sieg erreichbar ist, wenn man den Truppen und ihren zivilen Partnern genug Zeit lässt, ihre Mission zu erfüllen«<sup>4</sup>. Ihrer Meinung nach wird die langjährige Strategie der Verbündeten Kabuls zum Sieg über die Aufständischen noch zum Erfolg führen.

Jedoch geben ranghohe Vertreter Amerikas und der Verbündeten mittlerweile offen zu, dass das militärische Vorgehen vom politischen ergänzt werden muss. Der leitende britische Armeechef warnte bereits 2007 vor der »allgemeinen Fehleinschätzung, dass die Fragen in Afghanistan ... mit militärischen Mitteln zu klären seien« und erläuterte, dass »sie nur politisch gelöst werden können«. Der amerikanische Verteidigungsminister sag-

te vor dem U.S.-Senat bereits 2009, »dass es in Afghanistan keine rein militärische Lösung gäbe«. Der führende Oberkommandeur der ISAF, ebenfalls ein Amerikaner, betonte 2010, dass »militärische Einsätze unbedingt notwendig, aber nicht ausreichend« seien. Die internationale Gemeinschaft beginnt offenbar einzusehen, dass der Krieg in Afghanistan nicht mit dem militärischen Sieg einer Seite über die andere enden wird. Wie die amerikanische Außenministerin zu Beginn des Jahres 2011 bemerkte: »Wir werden niemals genug Aufständische töten können, um diesen Krieg klar zu beenden«<sup>5</sup>.

Der gegenwärtige Übergangsplan der westlichen Truppenbeitragsländer, die Verantwortung für die Sicherheit bis 2014 afghanischen Kräften zu übertragen, setzt stillschweigend voraus, dass die afghanische Regierung nach dem Abzug der Mehrheit der internationalen Streitkräfte auch weiterhin auf unbestimmte Zeit mit Aufständen konfrontiert sein wird.

Auch wenn die Führer der Taliban in Pakistan den sicheren Sieg verkünden, scheinen einige ehemalige Taliban zu akzeptieren, dass ihr Vordringen in den letzten Jahren ausreichenden Gegendruck provoziert hat, um ein weiteres Vorrücken auszubremsen. Dies macht eine Rückkehr zu einem Regime, wie es vor dem Dezember 2001 bestanden hat, immer unwahrscheinlicher. Die islamische Republik, die aus dem in Bonn begonnenen Prozess entstand, hat einige spürbare wirtschaftliche und soziale Verbesserungen hervorgebracht. Über ethnische und lokale Grenzen hinweg baut sie zerstörte nationale Institutionen wieder auf. Sie ist dabei, eine ansehnliche Armee aufzustellen, die professionellen Maßstäben entsprechen soll und – trotz problematischer ethnischer Unausgewogenheit in ihrem Offizierscorps – offenbar in weiten Teilen der afghanischen Öffentlichkeit Respekt genießt.

Die Streitkräfte der Taliban erleiden schmerzhaft Rückschläge, die offensichtlich ihre mittlere Führung dezimiert. Dadurch besteht für die Bewegung das Risiko,

1. Afghanistan NGO Security Office, vierteljährlicher Report, 4. Quartal, 2010.

2. Laut Statistik der NATO in der *New York Times* (15. Oktober 2010) wurden 2008 in den ersten neun Monaten 169 Afghanen durch Luftangriffe der Verbündeten getötet. Halb so viele, nämlich 88, in einem vergleichbaren Zeitraum des Jahres 2010; offenbar eine Folge der strikten Einschränkungen der Luftangriffe, die führende Kommandeure unter der Obama-Regierung angeordnet hatten.

3. Dexter Filkins, *New York Times Week in Review*, »This exit plan starts with if«, 17. Oktober 2010.

4. Paul D. Miller, »Finish the Job: How the War in Afghanistan Can Be Won«, *Foreign Affairs*, January/February 2011. Max Boot argumentiert ähnlich, wenn er sagt, es sei »noch möglich, einen Sieg zu erzielen«. »Afghanistan: The case for optimism«, *Council on Foreign Relations*, 2. September 2010. Boot nennt die Aussichten für eine »annehmbare« Verhandlungslösung »weit hergeholt« und äußert sich abschätzig über die vergangenen acht Kriegsjahre mit der Bemerkung: »Erst im vergangenen Jahr haben sie [die USA und ihre Verbündeten] ernsthaft mit dem Krieg begonnen«. Boot erkennt jedoch, dass ein Szenario für den Sieg erfordert, »die lähmenden Sorgen über die Staatsführung Afghanistans zu lindern«, was »nicht leicht sein wird«.

5. Sir Jock Stirrup, Chief Marshall der British Air Force, »Stirrup, »No Military Solution in Afghanistan«, *The Telegraph*, 25. Oktober 2007. U.S.-Verteidigungsminister Robert Gates in einer Zeugenaussage vor dem Senate Armed Services Committee nach einem Bericht von Radio Free Europe: »Defense Chief Calls Afghanistan »Greatest Military Challenge« for U.S.« 28. Januar, 2009, [http://www.rferl.org/content/Defense\\_Chief\\_Calls\\_Afghanistan\\_Greatest\\_Military\\_Challenge\\_For\\_US/1375703.html](http://www.rferl.org/content/Defense_Chief_Calls_Afghanistan_Greatest_Military_Challenge_For_US/1375703.html).; General David Petraeus, in einem Interview mit National Public Radio, 15. September, 2010, <http://www.npr.org/templates/transcript/transcript.php?storyID=129857868>; U.S.-Außenministerin Hillary Rodham Clinton, Remarks at Asia Society, 18. Februar 2011, <http://kabul.usembassy.gov/sp-021811.html>.

dass sich örtliche Kommandeure immer weniger einer zentralen Führung beugen und stattdessen autonome, auf lokaler Ebene verankerte Milizen entstehen. Die Kontrolle, die sie über Gebiete der Paschtunen im Süden und Osten des Landes wiedergewonnen hatten, wurde zumindest kurzfristig durch verstärkte Militäreinsätze unter Führung der Vereinigten Staaten gestört. Ferner erweitert sich der potenzielle Zeithorizont des Krieges durch die auf dem Gipfeltreffen der NATO in Lissabon im November 2010 getroffene Zusage, die afghanische Regierung bis einschließlich 2014 weiter militärisch zu unterstützen, sowie durch die von Vizepräsident Joseph Biden gegebene Zusicherung, dass die Streitkräfte seines Landes auf Wunsch Kabuls auch länger in Afghanistan verbleiben können. Das Bündnis zwischen der Regierung und den von der NATO bereitgestellten Streitkräften bleibt ein beachtliches Hindernis für jedwede Aussicht der Taliban auf einen vollständigen Sieg.

Dies belegt eindeutig, dass sich der Krieg in Afghanistan bereits in einer Pattsituation befindet: Wahrscheinlich werden weder ISAF noch die afghanische Regierung jemals in der Lage sein, den Aufstand im paschtunischen Kerngebiet bzw. in anderen Regionen des Landes, in denen sich der Aufstand derzeit ausbreitet, niederzuschlagen. Andererseits können die Taliban auch nicht damit rechnen, die Kontrolle über größere Städte oder den Norden des Landes zu gewinnen. Keine Seite kann erwarten, die andere in absehbarer Zukunft militärisch zu bezwingen. Die zunehmende Einsicht in die Pattsituation bereitet den Boden für den Beginn einer politischen Phase des Konflikts.

### Der Druck jenseits des Kampfgeschehens

Die Unsicherheiten im Kampfgeschehen wirken sich auf die politische Situation aus, die ihrerseits wiederum Auswirkungen auf das Kampfgeschehen haben kann.

Dazu gehört unter anderem die Kriegsmüdigkeit der afghanischen Bevölkerung. Auch wenn es schwierig ist, die Gefühle der Bevölkerung in einem Land wie Afghanistan zuverlässig zu quantifizieren, lässt sich feststellen, dass ein überwältigender Anteil der befragten Afghanen – 83 Prozent nach einer offiziellen Erhebung von 2010 – Verhandlungen zwischen der Regierung und den Rebellen wünscht.<sup>6</sup> In ganz Afghanistan hat

6. Mit 83 Prozent war der Anteil der Befragten des 2010 Survey of the

der Widerstand gegen die amerikanische Militärpräsenz seit 2006 stark zugenommen, obwohl eine erhebliche Mehrheit der Befragten diese Präsenz noch immer begrüßt.<sup>7</sup> In den umkämpften Provinzen Helmand und Kandahar – überwiegend von Paschtunen bewohnt und am stärksten im Griff der Taliban – äußerte im Sommer 2010 laut Meinungsforschung jedoch eine überwältigende Mehrheit der befragten Männer, dass die Zusammenarbeit mit ausländischen Streitkräften falsch sei. Sie widersprechen offensichtlich dem Anspruch der NATO, die örtliche Bevölkerung zu »schützen«, und sind der Meinung, dass die Ausländer ihre Religion und Tradition nicht respektieren.<sup>8</sup> Feindseligkeiten gegenüber den internationalen Streitkräften kommen offenbar seltener an Orten vor, an denen diese als Friedensstifter agieren und nicht als Soldaten wie in Herat und Mazar-e-Sharif, ethnisch gemischten Gebieten, in denen der Einfluss der Taliban weitaus schwächer ist.

Viele der einflussreichsten Akteure im politischen System Kabuls waren ehemals Führer der Nordallianz in den Kämpfen gegen die Taliban. Sie sicherten sich ihre Machtpositionen, als sich die USA 2001 ihrem Kampf gegen die Taliban anschloss, sie bewaffnete, finanzierte und ihnen praktisch die Möglichkeit gab, das Land fast gänzlich unter ihre Kontrolle zu bringen. Folglich spielten

Afghan People supportive of the negotiations with the insurgency der Asia Foundation noch höher als 2009 mit 71 Prozent, obwohl mehr als die Hälfte der Befragten aussagten, keine Sympathie für die Aufständischen zu haben. Die festgestellte Besorgnis der Afghanen über die allgegenwärtige Korruption in der Regierung erreichte einen Höchststand in der jüngsten Befragung. Zusätzliche relevante Angaben werden zitiert in: Laurenti, »Afghanistan Agonists: The Makings of an International Imbrolio«.

7. Nach einer Befragung für ABC u. a. nahm die öffentliche Unterstützung für die U.S.-Truppen stetig ab, von 78 Prozent in 2006 auf 62 Prozent in 2010; der Widerstand hingegen nahm von 21 auf 37 Prozent zu. Zur gleichen Zeit nahm das Vertrauen in die Fähigkeit der internationalen Truppen, für Sicherheit zu sorgen, ab, von 67 auf 36 Prozent (und die Zahl derjenigen, die von Vertrauensverlust sprachen, verdoppelte sich von 31 auf 64 Prozent). Charney Research, Afghanistan: Public Opinion Trends and Strategic Implications, Präsentation für RAND, 24. Januar 2011.

8. International Council on Security and Development, Afghanistan: The Relationship Gap, Juli 2010. Dreimal so viele Befragte (alle Männer) äußerten, dass die Zusammenarbeit mit ausländischen Truppen falsch sei (74 Prozent) im Gegensatz zu richtig (24 Prozent) und dass die Ausländer die afghanischen Religion und Tradition eher nicht respektierten (75 Prozent) oder eher respektierten (23 Prozent). Zwei Drittel (68 Prozent) lehnten die Aussage ab, die NATO beschütze die örtliche Bevölkerung, während 29 Prozent diese Aussage bejahten; 59 Prozent sprachen sich gegen eine militärischen Offensive gegen die Taliban in Kandahar aus, während 38 Prozent eine solch Offensive befürworteten. Merkwürdigerweise sah eine beachtliche Mehrheit trotzdem eher die NATO und die afghanische Regierung (55 Prozent) als die Taliban-Aufständischen (39 Prozent) als Sieger; selbst in diesen zwei stark Taliban-beeinflussten Provinzen haben die Befragten mehr Vertrauen zur afghanischen Regierung (27 Prozent), zur afghanischen Armee und Polizei (24 Prozent) oder zu den traditionellen Stammesführern (20 Prozent) als zu den Taliban (10 Prozent) oder zur NATO/ISAF (1 Prozent).

sie auf der Konferenz in Bonn im Jahre 2001 eine vorherrschende Rolle. Verständlicherweise zählen sie nun zu den Unnachgiebigsten, wenn es um Zugeständnisse gegenüber den Aufständischen geht – was Präsident Karzai offenbar berücksichtigte, als er den ehemaligen Kopf der Allianz, Burnahaddin Rabbani, 2010 zum Präsident des Hohen Friedensrates ernannte. Aber auch diese ehemaligen Anführer der Nordallianz sehen sich zunehmendem Druck ausgesetzt; angesichts der Schwäche der afghanischen Regierung und der Ausweitung des Aufstands in den vergangenen fünf Jahren ist ihnen die zunehmende Unsicherheit ihrer Position äußerst bewusst. Einige von ihnen profitieren von einem Krieg, durch den sie die Herrschaft über das halbe Land erlangten und der manchen in die Lage versetzte, die Ressourcenströme anzuzapfen, die den Krieg finanzieren. Doch die beständigen Angriffe und Attentate der Taliban gefährden auch ihre persönliche Sicherheit. Unberechenbarkeit bedroht ihre Autorität und ihr Beziehungsnetz.

Obwohl Präsident Karzai mit erheblichen, wenn auch schrumpfenden Mehrheiten zwei Wahlen gewonnen hat, führte die scheinbare Unfähigkeit seiner Regierung, für gute Staatsführung und Gerechtigkeit zu sorgen sowie die Korruption wirksam zu bekämpfen, zu wachsender Ablehnung. Damit – verstärkt durch die Einschüchterungskampagnen der Taliban – erklärt sich die zum Teil dramatisch gesunkene Wahlbeteiligung in jüngsten Jahren im Vergleich zu dem, was man von den ersten hoffnungsvollen Wahlen der islamischen Republik berichtet. Der zunehmend härtere Druck der Unterstückerstaaten auf Karzais Regierung, sich intensiver mit diesen Themen zu befassen, belastet die Partnerschaft zwischen der Regierung und ihren Unterstützern, insbesondere zu den westlichen Ländern, die lebenswichtige Militär- und Finanzhilfe leisten.

Die Auseinandersetzungen zwischen den offiziellen Vertretern Kabuls und den verbündeten Regierungen beschleunigen noch die bereits schwindende Unterstützung der westlichen Öffentlichkeit für die Aufrechterhaltung ihrer Sicherheitshilfen. Laut einer jährlichen, länderübergreifenden Meinungsumfrage des German Marshall Fund ging in den europäischen Ländern, welche die meisten Truppen entsenden, der Anteil der Bürger, die sich optimistisch über die Stabilisierung Afghanistans äußern, innerhalb eines Jahres deutlich zurück: in England um drei Prozentpunkte auf 34 Prozent, in Italien um 11 Punkte auf 28 Prozent, in Frankreich um 12 Punkte auf

18 Prozent und in Deutschland um 13 Punkte auf 10 Prozent. 2010 forderten in der gesamten Europäischen Union 64 Prozent der Befragten, die Truppen ihres Landes in Afghanistan zu reduzieren oder vollständig abzuziehen – nach nur 57 Prozent im Vorjahr.<sup>9</sup>

In den Vereinigten Staaten sprachen sich 2010 in verschiedenen Meinungsumfragen 58 Prozent der Befragten gegen den Krieg in Afghanistan aus, obwohl eine Mehrheit die Rückkehr der Taliban an die Macht für eine »sehr ernste Bedrohung« der nationalen Sicherheit Amerikas hielt. Im Oktober erklärten 60 Prozent der Befragten den Meinungsforschern, der Krieg sei hoffnungslos; drei Viertel waren überzeugt, dass der Krieg sich in einer Pattsituation befinde und keine Seite gewinnen würde. Nur ein Viertel sprach sich dafür aus, dass die U.S.-Truppen in Afghanistan bleiben sollen – und zwar »solange es nötig ist«, um die Mission zu erfüllen.

In einer Zeit schmerzhafter wirtschaftlicher Sparmaßnahmen infolge der seit 2008 wirkenden Weltwirtschaftskrise sind die finanziellen Belastungen der Staatskassen durch die Militäreinsätze nicht ganz zu vernachlässigen. In allen NATO-Ländern mit Truppen in Afghanistan führen die Kosten des Krieges zu hitzigen politischen Debatten, sobald der Finanzminister die Staatsausgaben kürzen muss. Englands Stationierungskosten belaufen sich derzeit auf 6,6 Milliarden US-Dollar jährlich, Kanadas auf 1,7 Milliarden, Deutschlands auf 1,4 Milliarden und Italiens auf 1 Milliarde. Natürlich erscheinen diese Summen winzig im Vergleich zu den jährlichen amerikanischen Ausgaben, die im laufenden Jahr 119 Milliarden US-Dollar betragen werden.<sup>10</sup>

Doch die Rebellen sind ebenfalls politischem Druck ausgesetzt. Die Taliban haben ihre Niederlage von 2001 nie akzeptiert und waren entschlossen, sich neu zu formieren, zu reorganisieren und den Kampf wieder aufzunehmen. Dies haben sie auch mit überraschendem Erfolg getan; offenbar mit Unterstützern beim pakistanischen Geheimdienst. Nach ihren anfänglichen Erfolgen von 2006 bis 2008 glaubten sie, ihre Hoffnungen, in Afghanistan erneut ein Islamisches Emirat errichten zu kön-

9. Transatlantic Trends 2010, S. 15-16.

10. Kritiker weisen darauf hin, dass die U.S.-Ausgaben 1 Million U.S.-Dollar pro Soldat betragen; einschließlich Bewaffnung, Luftunterstützung, Geheimdienst u. Ä., was weit über Sold und Lebensunterhalt jedes Uniformierten hinausgeht. (Oder, anders gerechnet, 4 Millionen U.S.-Dollar an Militärausgaben für jeden aktiven Taliban-Kämpfer).

nen, würden sich ganz schlicht und einfach erfüllen. Die neue militärische Strategie der USA und der NATO hat den Taliban wohl deutlich gemacht, dass ihr Optimismus verfrüht war. Mit der Ausdehnung ihres Einflussbereiches über ihre treueste Anhängerschaft hinaus – wo sie sich auf den paschtunischen Nationalismus berufen können – sind militärische und zivile Taliban-Führer bei dem Versuch, den strengen Moralkodex aus den Tages des Emirats wieder einzuführen, zunehmend auf starken Widerstand in der Bevölkerung gestoßen. So war das Musikverbot dermaßen unbeliebt, dass Mullah Omar sich gezwungen sah, eine Fatwa zu verkünden, die örtlichen Feldkommandeuren bei der Durchsetzung der Verhaltensregeln des Emirats einen Ermessensspielraum zugestand – die meisten von ihnen entschieden sich für eine relativ gelassene Haltung.<sup>11</sup> Unterdessen haben internationale Hilfsprogramme, auch wenn sie häufig ineffektiv waren, dazu beigetragen, den Lebensstandard und die Erwartungen in weiten Teilen des Landes zu steigern, in deutlichem Kontrast zu den zwei Jahrzehnten davor. In Konkurrenz mit dem Regime in Kabul, das die afghanische Bevölkerung auch mit wirtschaftlichen Vorteilen lockt, sehen sich die Anführer der Taliban gezwungen, den Wünschen der Öffentlichkeit entgegenzukommen.

Auch aufgrund einer neuen Ambivalenz, die im Verhalten Pakistans zu beobachten ist, werden die Führer der Taliban einen Weg der Verhandlungen suchen müssen. Während das pakistanische Militär weiterhin eine entscheidende Rolle in allen Angelegenheiten spielt, die mit Afghanistan zu tun haben, steht die zivile Führung Pakistans den Taliban-Rebellen in beiden Ländern unverhohlen feindlich gegenüber und betont, dass »beide Chaos schaffen«.<sup>12</sup> Dass die pakistanischen Vertreter 2010 ihre potenzielle Bereitschaft signalisierten, Rebellenführer an

den Verhandlungstisch zu bringen – verbunden mit der Forderung, bei Gesprächen jedweder Art konsultiert zu werden, und bekräftigt durch die Festnahme leitender Taliban, die ohne pakistanische Zustimmung mit der Karzai-Regierung reden wollten – haben zusätzliche Ungewissheit über Pakistans langfristige Absichten geschaffen. Diese Ungewissheit ist durch gezielte U.S.-Angriffe auf Stellungen der Taliban in Pakistan sowie den Druck auf die pakistanische Regierung, gegen militante Kräfte im eigenen Land anzugehen, noch bedrohlicher geworden.

Im Wesentlichen ist bei der zunehmenden Unsicherheit über die zukünftige Entwicklung – ob diese nun in Kabul, Islamabad, Quetta oder in den Hauptstädten der westlichen Welt zu spüren ist – vereint mit der Wahrscheinlichkeit einer militärischen Pattsituation eine Klärung der langfristigen Absichten der wichtigsten Interessengruppen unausweichlich geworden.

### Die Rolle der Aussöhnung

In den Hauptstädten der NATO-Mitgliedstaaten besteht eine erhebliche Unsicherheit gegenüber der Art des politischen Vorgehens und der politischen Lösung, zu der die Militäreinsätze gegen die Rebellen führen soll.

Reintegration – verstanden als Bemühung, Überläufer der Taliban individuell oder in kleinen Gruppen vom Rebellendasein wieder in die »normale« Gesellschaft mit Arbeit, Einkommen und Sicherheit einzugliedern – ist ein wichtiges taktisches Instrument militärischer Kampagnen, aber allein noch keine politische Strategie.

Bis vor kurzem gab es keine verlässliche Förderung für das Programm, und es wurde lückenhaft umgesetzt; die jüngste Investition der Geber zur Förderung des Programms fiel zusammen mit einem deutlichen Rückgang der Anzahl von Taliban-Kämpfern, die freiwillig überliefen.<sup>13</sup>

11. Antonio Giustozzi, S.16; »Negotiating with the Taliban: Issues and Prospects«, The Century Foundation, 2010, 16; in Bezug auf Tom Coghlan, »The Taliban in Helmand: An Oral History«, in: »Decoding the New Taliban: Insights from an Afghan Field« (New York: Columbia University Press, 2009), 140.

12. »Man sollte zwischen den afghanischen Taliban und den pakistanischen keinen Unterschied machen, denn beide verursachen Chaos. Wir haben unter den pakistanischen Taliban gelitten, doch die pakistanischen Tehrik-i-Taliban sind keine Freunde Pakistans. Ich glaube, dass sich die Unterschiede im Laufe der Zeit verwischen werden und innerhalb Pakistans die Erkenntnis wächst, dass sie nicht unsere Freunde sind, aber auch keine Freunde Afghanistans. Darum hat die demokratisch gewählte Regierung Schritte unternommen, die Beziehungen zu Afghanistan zu verbessern.« Mahmood Sha Mahmood Qureshi, Außenminister der Islamischen Republik Pakistan, Council on Foreign Relations, 21. September 2010, [http://www.cfr.org/publication/22997/conversation\\_with\\_makhdoom\\_shah\\_mahmood\\_quereshi\\_minister\\_of\\_foreign\\_affairs\\_islamic\\_republic\\_of\\_pakistan.html](http://www.cfr.org/publication/22997/conversation_with_makhdoom_shah_mahmood_quereshi_minister_of_foreign_affairs_islamic_republic_of_pakistan.html).

13. »Der Strom der Taliban-Kämpfer, die sich gesellschaftlich eingliedern möchten, ist zu einem Rinnsal geschrumpft«, berichtet die New York Times (Rod Nordland, »Lacking money and leadership, push for Taliban defectors stalls«, 6. September 2010). Im Gegensatz zu »den 9.000 Taliban, die von 2004-2009 auf die Regierungsseite wechselten«, wurden in den vier Monaten nach April 2010 nur noch 100 Überläufer registriert. Selbst nach Verdoppelung der alliierten Militärangriffe seit dem Frühling haben sich nach Aussage des Chefs der offiziellen afghanischen Wiedereingliederungsbehörde während des ganzen Jahres insgesamt 960 Taliban-Kämpfer für Wiedereingliederung registrieren lassen. Report von Masoom Stanekzai vor der Versammlung des Joint Coordination and

Reintegrationsprogramme sind in der Tat erfolgreicher, wenn sie nicht vor, sondern nach einem Friedensabschluss eingeführt werden. Der Unterschied liegt darin, dass sie sich nicht mehr an »Überläufer« wenden, sondern entlassene Soldaten wieder in das zivile Leben eingliedern und ihnen eine alternative Zukunft aufzeigen. Um erfolgreich zu sein, bedürfen solche Programme einer friedlichen Umgebung und einer realistischen wirtschaftlichen Entwicklungsstrategie. Afghanistan hat diesen Punkt noch nicht erreicht.

Versöhnung ist ein grundsätzlich anderes Konzept: Es geht davon aus, dass man den Krieg beendet, indem man bitter verfeindete Führer dazu bringt, sich auszusöhnen und zusammenzuarbeiten. Um Frieden zu schaffen, genügt es unserer Ansicht nach nicht, Rebellen zum Überlaufen zu bewegen oder leitende Kommandeure zu kooptieren und um eine Aussöhnung mit den Taliban – wenn sie überhaupt möglich ist – und ein Ende des Krieges zu erreichen, müsste ein breiterer politischer Rahmen geschaffen werden. Allerdings ist in einer instabilen Situation mit wenigen verlässlichen Informationsquellen die Unterscheidung zwischen Aussöhnung und Wiedereingliederung von Überläufern möglicherweise nicht immer ganz klar.<sup>14</sup>

Mitten im Krieg kann das Signalisieren von Verhandlungsbereitschaft hingegen die Botschaft der Entschlossenheit und Stärke unterminieren, die ein wichtiges Element einer Militärkampagne darstellt. Alle Seiten werden sich hüten, derartige Signale auszusenden,

oder fürchten, dabei manipuliert zu werden. Um dies zu kompensieren, verlangen die jeweiligen Parteien häufig grundlegende Zugeständnisse von der anderen Seite als Vorbedingung für Gespräche (statt sie realistischerweise als Verhandlungsziele vorzusehen).<sup>15</sup> Der richtige Zeitpunkt und die Klarheit der politischen Absicht sind in dieser Hinsicht von entscheidender Bedeutung.

### Der richtige Zeitpunkt?

Wann ist der richtige Zeitpunkt, um Verhandlungsbereitschaft zur Beendigung eines Konflikts zu signalisieren? Im Jahre 2001 gab es kaum Interesse und noch weniger politischen Spielraum, um der Taliban-Bewegung entgegenzukommen: schließlich hatte man sie gejagt, weil sie Al-Qaida erlaubt hatte, Afghanistan als Stützpunkt zu nutzen, um von dort Terrorangriffe vorzubereiten und zu koordinieren – vor allem den Angriff vom 11. September auf die Vereinigten Staaten. Die erklärte Entschlossenheit der Taliban weiterzukämpfen, wurde leichtfertig unterschätzt. Nach der Konferenz in Bonn wurde so gut wie kein Versuch unternommen, auf ihre Führung oder ihre Basis zuzugehen. Vielmehr befürchteten bis 2011 viele in der internationalen Gemeinschaft, dass jeder Hinweis auf politischen Kontakt zu den Taliban als Bestärkung der Rebellion verstanden werden könnte. Nach dieser Logik wäre es wichtig, jede wesentliche politische Verabredung aufzuschieben, bis die Kraft der Aufständischen eindeutig gebrochen ist.

Für diese *Task Force* ist jetzt der beste Zeitpunkt gekommen, mit einer echten Politik der Versöhnung zu beginnen. Für die Verteidiger der Islamischen Republik Afghanistan, deren Truppen immer noch durch hochentwickelte Ziel- und Einsatzkapazitäten verstärkt werden, liegt der beste Zeitraum wohl vor dem Erreichen des Maximums an Einsatzkapazitäten, nicht erst wenn die Truppenstärke wieder abnimmt und die Aufständischen davon ausgehen können, dass das Schlimmste überstanden ist.

Monitoring Board im Januar 2011. Andererseits sank auch die Anzahl der Deserteure aus der Afghan National Army, die sogar nach offiziellen Bekundungen im vergangenen Jahr bei Epidemie-artigen 10 Prozent lag (noch viel höher war der Prozentsatz derer, die es ablehnten, erneut den Dienst an der Waffe anzutreten). Anthony Cordesman, »Afghan National Security Forces: What will it take to implement the ISAF strategy« (Washington, D.C.: Center for International and Strategic Studies, 2010), S. 92. Berichte, wie der über den Tod des Überläufers Mullah Sahib Jan durch Special Operations könnten die Zahl der Anträge der Überläufer auf Wiedereingliederung weiter nach unten drücken (Jeremy Scahill, »Killing Reconciliation«, *The Nation*, 27. Oktober 2010).

14. Angebliche Berichte aus dem Jahr 2010 über Kontakte zu leitenden Anführern der Aufständischen wurden damals von ehemaligen führenden Offiziellen der Taliban, die jetzt unter Regierungsaufsicht stehen, als Desinformation bestritten. Sie hätten nur Zwietracht unter den Taliban-Gruppen säen sollen. Abdul Salam Zaef, ein ehemaliger Botschafter der Taliban in Pakistan, der vier Jahre Haft in Guantanamo verbrachte, jetzt als »ausgesöhnt« gilt und unter Aufsicht der Regierung in Kabul lebt, erzählte einem Reporter ganz offen: »Es gibt überhaupt nichts, keine Verhandlungen zwischen den Taliban und den Amerikanern oder den Taliban und der Regierung.« Ein namentlich nicht genannter U.S.-Beamter, der vom McClatchy-Nachrichtendienst zitiert wurde, dementierte dies nicht. »Man übertreibt die Bedeutung, um unter den Aufständischen Misstrauen zu säen.«; Scahill, op.cit. Der »leitende Taliban«, um den es ging, wurde später als Betrüger entlarvt.

15. Die Regierung Obama hat das Thema Verhandlungen in öffentlichen Verlautbarungen angesprochen und Außenministerin Clinton hat bekannt, dass die »Aussöhnung mit einem Gegner, der so brutal sein kann wie die Taliban, einen schlechten Beigeschmack hat«. Auch wenn sie eine vorsichtige Annäherung an Verhandlungen angedeutet hat, bekräftigte sie noch einmal drei vor langer Zeit gestellte Vorbedingungen: »Sollten ehemalige Kämpfer gewillt sein, diese zu erfüllen, könnten sie am politischen Leben des Landes unter ihrer Verfassung teilnehmen.« Clinton, Remarks at the Asia Society, 18. Februar 2011.

Für die Aufständischen verbessern sich die Aussichten, durch Verhandlungen einen Teil der Regierungsmacht zu erlangen, nicht wesentlich, wenn sie bis 2014 warten. Die Verluste der Rebellen durch Militäreinsätze sind real und nehmen zu, die zukünftige Entwicklung Pakistans ist ungewiss und es kann keinesfalls als sicher gelten, dass die politische Dynamik in Kabul mit der Zeit zu einer Regierung führt, die verhandlungsbereiter wäre. Zersplitterung bei den Aufständischen und eine Wiederbelebung jener Elemente der Nordallianz, die sich einer Verhandlungseinigung bisher am stärksten widersetzt haben, könnten zu andauerndem und langwierigem Bürgerkrieg führen, wenn bis 2014 kein Friedensabkommen erreicht wird. Die Aussicht, dass die Amerikaner womöglich die Truppenstärke reduzieren – um zuhause den politischen Druck hinsichtlich eines völligen Abzugs zu vermindern – und doch auf Jahre dieselbe tödliche Schlagkraft behalten, stellt die Logik des Nicht-Verhandelns auf den Kopf. Was, wenn der einzige Weg, die Amerikaner wirklich zu einem Abzug zu bewegen, eine Vereinbarung wäre, in der ihr Abzug Teil der Abmachung ist?

Auch wenn die USA sicherlich im Stande sind, in Afghanistan eine reduzierte und dennoch äußerst effektive Truppenstärke unbegrenzt aufrechtzuerhalten, wäre eine ausgehandelte Regelung über Afghanistans umstrittene politische Ordnung von Vorteil, die Al-Qaida und jedes andere terroristische *Dschihad*-Netzwerk endgültig von afghanischem Boden verbannt. Für die Obama-Regierung wäre dabei wohl das Wichtigste, dass es sich um eine international gebilligte und machbare Strategie zum Ausstieg aus einem kostspieligen, wahrscheinlich langen und möglicherweise ergebnislosen Krieg handelt. Alle Kriege enden mit politischen Konsequenzen – oft überraschend und unvorhersehbar – zuhause wie auf dem Schlachtfeld. Diese Folgen im Verlauf von Verhandlungen durch eine wohlüberlegte Auswahl mitzugestalten, wäre für die Vereinigten Staaten weitaus vorteilhafter, als sie der Gestaltung durch Umstände zu überlassen, die Washington weder kontrollieren noch beeinflussen kann. Der seit 2009 groß angelegte militärische Einsatz hat mittlerweile für eine Ausgangsbasis gesorgt, um wesentliche amerikanische Verhandlungsziele zu erreichen. Im Verlauf von Verhandlungen – in denen die Vereinigten Staaten als der am stärksten engagierte Verbündete des Landes eine zentrale Rolle spielen werden – zu endgültigen Abmachungen über Afghanistan zu gelangen, wäre wohl angemessen.

Für alle Seiten gilt allerdings: Je länger Verhandlungen hinausgeschoben werden, desto höher wird der Preis für die Wiederherstellung des Friedens letztendlich sein. Ein Aufschub der Friedensverhandlungen führt nicht nur zu weiteren Kriegskosten an Menschenleben und Geld, sondern ebenso zu höheren Kosten für den Wiederaufbau durch die unvermeidbare, zusätzliche Zerstörung bei Kriegsverlängerung, zu aufgeblähten Gehaltszahlungen für die stetig steigende Zahl der Sicherheitskräfte (die selbst bei einer Verhandlungsregelung nur schrittweise in eine zerstörte Wirtschaft ohne Arbeitsplätze entlassen werden können) und schließlich zur fortdauernden Abwanderung der begabten Afghanen, die so weit ausgebildet sind, dass sie die öffentliche Verwaltung oder den Privatsektor in Schwung bringen können.

Nach aktueller Einschätzung wird ein Prozess, der zu Verhandlungen und schließlich zu Friedensvereinbarungen führen soll, vermutlich eine langwierige und äußerst ungewisse Angelegenheit sein. Die Kluft zwischen den Taliban-Rebellen und der Wählerschaft der Afghanischen Republik ist groß. Zudem sind die Anliegen der internationalen Interessengruppen unterschiedlich und kollidieren gelegentlich. Einige fragen sich, ob durch Verhandlungen überhaupt genügend Kernziele der Parteien erreicht werden können, sodass diese bereit wären, Kompromisslösungen in anderen Bereichen zu akzeptieren, die wiederum nötig sind, um weitere Parteien einzubinden. Die Erfahrung der internationalen Gemeinschaft im Beseitigen von kriegerischen Konflikten in anderen Ländern zeigt, dass ein Einstellen der Feindseligkeiten selten der erste Tagungsordnungspunkt einer Verhandlung ist. In vielen Fällen haben die verfeindeten Parteien versucht, sich durch das Fortsetzen der Kampfhandlungen Vorteile bei den Verhandlungen zu verschaffen, oder umgekehrt befürchtet, dass eine Feuerpause vor den Verhandlungen über die politischen Angelegenheiten für den Feind bereits »Friede« genug wäre.

Obwohl Verhandlungen schwierige Kompromisse und Schwerpunktsetzung mit sich bringen werden, ist diese *Task Force* der Ansicht, dass eine substantielle Übereinkunft möglich ist, die den Krieg beenden würde und für alle betroffenen Parteien akzeptabel wäre. Dies gilt trotz der Tatsache, dass sich die Seiten in zahlreichen und komplexen politischen Fragen keineswegs einig sind. Sowohl die Afghanen als auch die internationale Gemeinschaft – einschließlich der Amerikaner – sollten die Ermahnung General David Petraeus' beherzigen und



»der Versuchung widerstehen, eine *winner-take-all*-Politik zu verfolgen«<sup>16</sup>. Je eher der Friedensprozess beginnt, desto größer sind die Chancen, dass ein wirklicher Friede erreicht werden kann – vielleicht sogar noch vor 2014.

---

16. David H. Petraeus, »Learning Counterinsurgency: Observations from Soldiering in Iraq.«, *Military Review*, 1. Januar, 2006. 86:1.

## Kapitel 2 – Bausteine für eine Übereinkunft

Der Krieg zwischen den afghanischen Splittergruppen löste 1979 die direkte Militärintervention der Sowjetunion aus. Damit bekam der Konflikt eindeutige internationale Dimensionen. Einmischungen von außen in Form von Waffen und Geldern, mit denen die Nachbarländer alle anderen Gruppen versorgten, heizten den Konflikt beständig an. Die Geschehnisse nach dem Angriff auf die Vereinigten Staaten vom 11. September 2001 boten eine Gelegenheit, Afghanistans internen Konflikt zu beenden. Der Bonner Prozess sollte genau dies bewirken. Doch weit von einem Ende entfernt, wütet der interne Konflikt heute noch genauso heftig und mit starker internationaler Beteiligung. Wenn eine Friedensregelung erreicht werden soll, wird sie daher zwei Fragenkomplexe ansprechen müssen:

- Auf nationaler Ebene muss eine politische Ordnung ausgehandelt werden, die für die afghanische Bevölkerung akzeptabel ist. Zurzeit steht der Krieg im Mittelpunkt all ihrer Sorgen. Doch sobald es ernsthaft um Verhandlungen geht, wird man bei den Afghanen selbst auf die größten Hindernisse treffen. Es wäre ihre Sache, einen Kompromiss zu finden. Die internationale Gemeinschaft wird Ermutigung, Unterstützung und Anreize anbieten müssen.
- Da im gegenwärtigen Konflikt eindeutig nicht-afghanische Ziele verfolgt werden, muss eine Einigung auf internationaler Ebene auch die zahlreichen Sicherheitsbedenken der internationalen Interessengruppen berücksichtigen sowie die Verpflichtungen, die diese Gruppen eingehen müssen, um den Frieden zu erhalten.

Im Mittelpunkt dieses Konflikts, wie bei so vielen anderen, steht der Kampf um die Macht: Wer wird sie ausüben, in welchen Bereichen des nationalen Lebens und mit welchen Zielen? Bei Abkommen um die Machtverteilung geht es einerseits häufig um Personen: Wer erhält die Macht über welches Ministerium oder über welche Provinz? Andererseits spielen ebenso oft Gruppen eine Rolle: Wie werden Ministerien unter rivalisierenden Gruppierungen verteilt? Im Falle Afghanistans werden das Verteidigungs- und das Innenministerium, aber auch das Bildungs- und Justizministerium besonders heikel sein.

### Afghanistans politische Ordnung

Außer auf die Machtverteilung in der öffentlichen Verwaltung müsste eine Verhandlungslösung auch auf einige grundlegende Aspekte des politischen Systems eingehen. Selbst dann, wenn viele Mitglieder der internationalen Gemeinschaft und der Regierung in Kabul die Position vertreten, dass Verhandlungen mit den Aufständischen erst beginnen können, wenn diese bereit sind, die Verfassung von 2004 zu akzeptieren.

Friedensabkommen zur Beilegung anderer heftiger innerer Konflikte verlangten häufig Änderungen der politischen Ordnung, die durch die Verfassungen dieser Länder festgelegt war. Der Formulierungsprozess der jetzigen afghanischen Verfassung begann vor acht Jahren, als der Interimspräsident des Landes per Dekret eine Verfassungskommission einsetzte und einen öffentlichen Beratungsprozess vorschrieb, der sich auf allgemeine Grundsätze konzentrierte. Eine verfassungsgebende *Loja Dschirga*, eine traditionelle Stammesversammlung, mit 502 gewählten Delegierten aus allen Provinzen diskutierte den Text im Dezember 2003 und stimmte dem Dokument am 4. Januar 2004 zu: Der Vorsitzende der *Dschirga* bat die Beteiligten »aufzustehen, wenn sie dem Text zustimmten« – bis auf zwei standen alle auf.

Die *Mudschaheddin*-Anführer der bewaffneten Milizen, die die Taliban vor 2001 weitgehend aus Afghanistan vertrieben hatten, waren bei der Verfassungsversammlung öffentlich präsent und aktiv, im Gegensatz zu den Taliban. Doch jetzt spielen die Taliban eine große Rolle im politischen Leben Afghanistans und können nicht außen vor bleiben, wenn dieser Krieg beendet werden soll.

Natürlich haben die Taliban noch nicht besonders deutlich gemacht, wie sie Afghanistans politische Ordnung wiederherstellen würden, außer ständig ihre Maximalforderungen zu wiederholen, das Emirat-Regime wiederherzustellen, und die ausländische Militärintervention zu beenden. Bemerkenswert ist, dass in den Jahren, als sie an der Macht waren, von einer verfassungsmäßigen Staatsführung keine Rede war. Das Emirat war das einzige von Afghanistans vielen politischen Regimen des vergangenen halben Jahrhunderts, das eine Verfassung für unnötig hielt.<sup>17</sup> Kämen die Taliban durch einen mili-

17. De facto war die Gründungsurkunde des Emirats die *Scharia* selbst. Dessen Führer erkannten in den heiligen Schriften keinen Spielraum für eine demokratische Politik. »Die Scharia erlaubt weder Politik noch poli-

tärischen Sieg wieder an die Regierung, würden sie wohl wieder zu den undurchsichtigen politischen Prozessen des Emirats ohne demokratische Wahlen zurückkehren. Doch sollten sie sich aus strategischen Gründen für eine Verhandlungslösung entscheiden, werden sie sicher klare politische Regeln fordern, die ihnen politischen Spielraum garantieren und die Möglichkeit, um größere politische Macht zu kämpfen. Unter diesen Umständen wird die gegenwärtige Verfassung höchstwahrscheinlich zum Ausgangspunkt für eine Umgestaltung des politischen Systems.

### Administrative Zentralgewalt

Zu den wichtigsten Fragen der politischen Ordnung und Macht, die die verfassungsgebende *Dschirga* Ende 2003 beschäftigte, gehörte die Organisation der administrativen Zentralgewalt. Man befürchtete, dass unabhängig gewählte Provinzgouverneure die zentrifugalen Tendenzen des Landes nur verstärken und örtlichen Warlords bleibende Machtbereiche überlassen würden. Einer unserer Co-Vorsitzenden nahm an der verfassungsgebenden *Dschirga* teil und sprach die Delegierten auf eine in dem politischen Prozess allgegenwärtige »Furcht« an, die, wie er sagte, »praktisch das Herz eines jeden Afghanen bewegt, da in diesem Land noch immer keine Rechtsstaatlichkeit herrscht. Die Bevölkerung Afghanistans fürchtet die Gewehre in den Händen der falschen Leute, die sie nicht zu ihrer Verteidigung nutzen und nicht um in einen Dschihad zu ziehen..., sondern um Menschen einzuschüchtern, zu terrorisieren und sich selbst Vorteile zu verschaffen«<sup>18</sup>.

Ob aus Furcht vor dem Wiedererstarken der Warlords oder aus dem Bedürfnis nach einer wirkungsvolleren Regierung: die große Mehrheit der Delegierten trat für eine

tische Parteien«, sagte Mullah Wakil, einer der persönlichen Berater von Mullah Omar, dem Taliban-Emir, zu Ahmed Rashid, als die Bewegung an die Macht kam. »Darum zahlen wir unseren Beamten und Soldaten keine Gehälter, sondern geben ihnen Lebensmittel, Kleidung, Schuhe und Waffen. Wir möchten ein Leben führen wie der Prophet vor 1.400 Jahren und der Dschihad ist unser Recht. Wir möchten die Zeit des Propheten wiederbeleben und wir führen nur aus, was das afghanische Volk in den letzten 14 Jahren ersehnt hat.«; Ahmed Rashid, Taliban: Militant Islam, Oil and Fundamentalism in Central Asia (New Haven: Yale University Press, 2000), 43.

18. Lakhdar Brahimi, Sonderbeauftragter des Generalsekretärs, Remarks at the Closing Ceremony of the Constitutional Loya Jirga, 4. Januar 2004. »Die Männer, deren Verhalten Brahimi ansprach, waren federführend beim CLJ [Constitutional Loya Jirga]-Verfahren«, stellt J. Alexander Their fest.; »The Making of a Constitution in Afghanistan«, New York Law School, Law Review 51, no. 3 (2006/07): 570.

Zentralgewalt ein. Die Vereinigten Staaten und die Vereinten Nationen schlossen sich dieser Auffassung an und die *Dschirga* entschied sich für eine von der Präsidentschaft in Kabul kontrollierte staatliche Verwaltung. Damit setzt der Präsident die Provinzgouverneure und die übrige Verwaltung ein. Theoretisch hat er also die Möglichkeit, Leute auf der Ebene der Provinzregierungen einzusetzen, die keinen lokalen Interessen verpflichtet sind. Eine gewisse Distanz, so glaubten die Autoren der Verfassung, würde den Druck durch Vetternwirtschaft und Korruption reduzieren und dem örtlichen Vertreter der öffentlichen Verwaltung die Möglichkeit geben, die Interessen der Nation als Ganzes zu vertreten. Bei einigen Ernennungen hat Präsident Karzai diese Erwartungen erfüllt, bei anderen lässt sich die Rücksicht auf verschiedene Wählergruppen erkennen. Und leider sind viel zu viele Amtsträger in Korruptionsfälle verwickelt, wie sie sowohl in den Medien als auch in der Propaganda der Taliban angeprangert werden.

Obwohl das Emirat so zentralisiert organisiert war wie jedes andere politische Regime in Afghanistans jüngerer Geschichte (historisch tendierten die Paschtunen zur Zentralisierung), werden die Taliban wohl sicherstellen wollen, dass Schlüsselposten in der Provinz, für die ihre Mitglieder ernannt wurden, nicht nach Belieben durch den Inhaber des Präsidentenamtes wieder abgeschafft werden – ob es sich nun um Karzai oder einen Nachfolger handelt. Hier wäre ein zentraler Mechanismus zu schaffen, der diese Sorge berücksichtigt und das Risiko für die nationale Einheit vermeidet, das durch Dezentralisierung oder »Föderalismus« befürchtet wird. Alternativ könnte es von Nutzen sein, die politischen Befugnisse zur Wahl der Gouverneure an die jeweiligen Provinzen zu delegieren. Damit könnten Taliban-Führer eine administrative Rolle in ihren paschtunischen Hochburgen übernehmen. Die Afghanen wissen jedoch genau, welches Risiko die Dezentralisierung für die territoriale Einheit der Nation darstellen könnte. Noch zeigen sie sich recht loyal gegenüber der afghanischen Nation. Quer durch alle politischen Lager, allen voran die Paschtunen, wurde bisher ablehnend auf leichtfertige Vorschläge von Ausländern reagiert, ein föderales System nach ethnischen Gesichtspunkten einzuführen.

Wie diese konkurrierenden Überlegungen in Verhandlungen unter Afghanen ausgehen würden, ist nicht abzusehen. Die Tadschiken und andere ethnische Gruppen, die schon seit langem empfindlich auf eine pasch-

tunische Dominanz reagieren, mögen eine gelockerte administrative Kontrolle durch Kabul zu schätzen wissen. Die existierenden Provinzräte – frei gewählt, aber machtlos – sehen womöglich eine Gelegenheit, bei den Friedensverhandlungen erneut zu fordern, das Haushalts- und Steuerrecht an die Provinzen zu delegieren. Selbst der Status dieser Provinzen, obwohl keineswegs ein zentraler Streitpunkt zwischen der Karzai-Regierung und den feindlichen Taliban, könnte wieder auf dem Verhandlungstisch landen. Die gegenwärtige Regierung hat (wie ihre zentralisierenden Vorgänger) aus traditionellen Provinzen mehrere neue geschaffen und damit die Forderung nach deren Wiederausammenlegung ausgelöst.

### Präsidentiale Macht und Demokratie

Obleich andere afghanische Verfassungen im 20. Jahrhundert den Weg für einen Premierminister ebneten, der die Regierung tatsächlich leitet, entschieden sich die Autoren der Verfassung von 2004 für eine starke Präsidentschaft. In der Überzeugung, dass ein starker Präsident mit dem Willen zur politischen Öffnung und zur internationalen Zusammenarbeit Afghanistan einen erfolgreichen Wiederaufbau ermöglichen würde, setzten sie auf Karzais Führung. Sie fürchteten, dass eine Doppelherrschaft mit Präsident und Premierminister zu einer gefährlichen Polarisierung führen könnte. Dennoch herrschten auch damals Zweifel. Das Modell eines Staatsoberhauptes, das alle Regierungsstellen durch seine Ernennungen kontrolliert und lediglich durch das Vetorecht der Abgeordneten eingeschränkt wird, schien nicht unbedingt passend für ein Land von der ethnischen Vielfalt Afghanistans. Besonders dann, wenn der Präsident auch die leitenden Provinz- und Distrikt-Bediensteten ernennen soll. Eine 51-prozentige Mehrheit in einem *winner-take-all*-System riskiert die Entfremdung der restlichen 49 Prozent, vor allem, wenn ein verunsicherter oder habgieriger Präsident die Macht zum Vorteil seiner eigenen Anhängerschaft verteilt. In einem Land, dessen Bevölkerung mit Waffen überschwemmt und in deren Gebrauch gut ausgebildet ist, wäre dies besonders riskant.

An Debatten über die relativen Vorteile eines Präsidial- im Gegensatz zu einem Parlamentssystem in einer ethnisch heterogenen Gesellschaft haben die Taliban öffentlich noch nicht viel Interesse bekundet. Aus ideologischen Gründen waren sie traditionell eher skeptisch

gegenüber der »Demokratie«; ihr Emirat bestimmte seine Anführer nie durch Wahlen. Vehement kritisierten sie die Wahlen des Karzai-Regimes. Seit 1996 verachteten sie unter der Führung eines »Oberbefehlshabers der Gläubigen« jedes alternative politische System als unrechtmäßig und unislamisch.

Letztendlich wird jedoch die Akzeptanz von Wahlen als Grundlage der Machtübertragung zu einem entscheidenden Element eines Abkommens über die Machtteilung werden; ein Streitpunkt wird dann das Wahlsystem sein. Die mögliche Ablösung des jetzigen Systems einer nicht übertragbaren Stimme, für das man sich anfänglich entschieden hatte, wird besonders schwierig. Gerade aus Furcht davor, dass ein System, das die Entstehung politischer Parteien stärker favorisiert, zu einer weiteren Zersplitterung entlang der ethnischen Bruchlinien des politischen Lebens in Afghanistan führen könnte. Die Entscheidung für das gegenwärtige Wahlsystem spiegelt auch die weit verbreitete Sorge wider, dass ehemalige Mudschaheddin-Anführer, die in den Provinzen bewaffnete Milizen befehligen, dann politische Parteien in einem Parteilistenwahlsystem kontrollieren könnten. Solche Entscheidungen müssten in einer Verhandlung noch einmal bedacht werden. Dabei könnten die streitenden Splittergruppen der afghanischen Gesellschaft sich auf Kompromisslösungen bezüglich des Wahlsystems einigen, was in vielen Fällen ohne Verfassungsänderung möglich wäre.

### Regierungsprinzipien der afghanischen Gesellschaft

#### Der Islam als Grundgesetz

Von Anbeginn an haben die Taliban Druck ausgeübt, um die Rolle des Islam in jedem Winkel des afghanischen Lebens zu stärken. Mit diesem Ziel rechtfertigen sie ihren Kampf. Oberflächlich betrachtet, scheinen sie diese Schlacht bereits mit der Verfassung von 2004 gewonnen zu haben. Diese betont ausdrücklich den islamischen Charakter der Republik und sieht vor, dass kein Gesetz den »Überzeugungen und Regeln« des Islam widersprechen soll. Keine rechtmäßige politische Partei darf ein Programm vertreten, das »den Grundsätzen der heiligen Religion des Islam widerspricht«. Gleichzeitig ist es den Parteien verwehrt, sich an abweichenden »islamischen Lehrmeinungen« (*mazhab-ifiqhi*) zu orientieren. Darüber hinaus verlangt die Verfassung, dass der

Staat in ganz Afghanistan einen Lehrplan aufstellt, der auf den Grundregeln des Islam beruht. Der Staat soll gewährleisten,<sup>19</sup> dass »Traditionen, die nicht mit dem Islam vereinbar sind« abgeschafft werden müssen. Praktisch alle großen politischen Parteien Afghanistans akzeptieren diese Regelungen und bekräftigen die zentrale Bedeutung des Islam für die afghanische Identität in Regierung und Gesellschaft.

Nach Ansicht vieler Geistlicher und gläubiger Taliban entspricht die Wirklichkeit des afghanischen Alltags in Regionen, die unter der Kontrolle der Regierung stehen, jedoch keineswegs der Einfachheit und Bescheidenheit, die nach moslemischen Moralvorstellungen erwartet wird. Daher war für die gläubigsten Kämpfer das Ziel des Kampfes, gottlose Staatsbedienstete, die die Gerechtigkeit missachten, durch Gottgläubige zu ersetzen, die nach Gerechtigkeit dürsten. Doch der Ruf nach einer verstärkten Islamisierung hat möglicherweise auch institutionelle Auswirkungen – mit Forderungen nach strengeren Kontrollen der Bekleidungs- oder Verhaltensvorschriften (die zu Zeiten des Emirats durch das Ministerium zur Förderung der Tugend und zur Verhinderung des Lasters überwacht wurden) sowie nach einer wichtigeren Rolle der Geistlichen und ihrer Kandidaten in Politik und Justiz.<sup>20</sup>

### Menschenrechte und die Rechte der Frauen

Die Vielzahl der Afghanen, die die Herrschaft des Emirats als erstickend in Erinnerung haben, schätzen die gegenwärtige Verfassung und die darin verankerten Menschenrechte: das Recht auf Leben, der Schutz vor Folter und Hausfriedensbruch, das Recht auf freie Meinungsäußerung und Privatheit der Kommunikation so-

wie das Recht auf unbewaffnete Demonstrationen und Religionsfreiheit.<sup>21</sup> Zu den umstrittensten in der Verfassung aufgeführten Rechte gehören jedoch die für Frauen, denen das Emirat die berüchtigten Einschränkungen aufgezwungen hatte: vorgeschriebene Bekleidung, Ausschluss von Lohnarbeit und Verbannung aus Schulen. Daher stellte die Flucht der Taliban im Jahre 2001 einen nie da gewesenen Akt der Frauenemanzipation dar, der allein schon das neue Regime moralisch legitimierte, im Inland und besonders im Ausland. Die Verfassung verbietet unmissverständlich die Diskriminierung unter den Bürgern, »ob von Männern oder Frauen«. Sie verlangt »wirksame Programme zur Gleichstellung und Förderung von Frauen in der Bildung« und sieht darüber hinaus Parlamentssitze für Frauen vor.<sup>22</sup>

Diese Klauseln wären für das Regime des Emirats ein Gräuelfeld gewesen. Deren unverwässerte Erhaltung hat für die afghanischen Frauengruppen und ihre internationalen Unterstützer jedoch höchste Priorität. Westliche Fürsprecher eines anhaltenden NATO-Militäreinsatzes verweisen häufig auf den Frauenhass der Taliban als eine wesentliche Rechtfertigung für die Fortsetzung des Krieges. In Afghanistan selbst hat die Frauenpolitik der Taliban tatsächlich zu heftigem Widerstand geführt und zwar weit über die Kreise der gebildeten Eliten des Landes hinaus. Selbst unter der Landbevölkerung sähen es viele Männer gerne, wenn ihre kleinen Töchter in die Schule gingen. In vielen von den Taliban beherrschten Landstrichen hat der Widerstand der Dorfbewölkerung die Taliban-Streitkräfte neuerdings daran gehindert, Schulen für Mädchen zu schließen. Angesichts der Tatsache, dass unter der afghanischen Regierung selbst Traditionalisten die für Frauen vorgesehenen Parlamentssitze und die Ausbildung für Mädchen nicht länger anfechten, haben Sprecher der Taliban Andeutungen über eine neue Flexibilität in Fragen der Frauenrechte verlauten lassen. Nach Meinungen im In- und Ausland, einschließlich des Bildungsministers der Karzai-Regierung, hat sich die Position der Taliban zu diesem kritischen Punkt geändert. Dennoch zweifeln weiterhin viele Afghanen an der Realität solcher Veränderungen.<sup>23</sup> In Verhandlungen könnte dieser Punkt sicherlich geklärt werden.

19. Die Afghansische Verfassung, Artikel 1, 2, 3, 35, 54; englische Übersetzung unter: [http://www.afghan-web.com/politics/current\\_constitution.html](http://www.afghan-web.com/politics/current_constitution.html).

20. Das Ministerium zur Förderung der Tugend und zur Verhinderung des Lasters wurde tatsächlich 1992 von den siegreichen *Mudschaheddin* eingerichtet. Obwohl es nach dem Sturz des Emirats abgeschafft wurde, wurde es 2003 nach einem Gerichtsbeschluss wiederbelebt. Das Justizsystem gilt als der Bereich staatlicher Institutionen, in dem man die geistliche Wählerschaft der Taliban wahrscheinlich am besten in die staatlichen Organe einbinden kann. Darin spiegelt sich sowohl ihr Interesse als auch die jetzt schon überwiegend konservative Haltung der Gerichte wider. Die gültige Verfassung gibt ihren eigenen Klauseln und sonstigen Gesetzen den Vorrang, räumt aber ein: »Wenn es in der Verfassung keine Klausel oder sonstiges Gesetz gibt zu dem Thema, soll die Entscheidung des Gerichts in den von dieser Verfassung vorgegebenen Grenzen in Übereinstimmung mit der Hanafi-Rechtslehre liegen und so gut wie möglich der Gerechtigkeit dienen. Die Gerichte sollen in Übereinstimmung mit den Gesetzen die schiitische Rechtslehre anwenden, wenn sie privatrechtliche Fälle mit Anhängern der schiitischen Sekte behandeln«; Afghansische Verfassung, Artikel 130 und 38.

21. *Ibid.*, Artikel 2, 23, 29, 34, 36, 37 und 38.

22. *Ibid.*, Artikel 22, 44, 83 und 84.

23. In ihrem Aufsatz für die *Task Force* schreibt Orzala Ashraf Nemat: Das Ergebnis der Untergrundnetzwerke, die eingerichtet wurden, um Mädchen während des Taliban-Regimes Hausunterricht zu erteilen, und die Möglichkeiten zur Mobilisierung von Frauen aus der Zeit nach dem

## Gerechtigkeit und Verantwortlichkeit

Jahrzehntelang haben die Afghanen unter repressiven Regimen und in andauernden Kriegen das gesamte Spektrum an Grausamkeit, Folter und Kriegsverbrechen erlitten. Forderungen an die Konferenz in Bonn, nach Kriegsende Gerichtsverfahren zur Untersuchung schrecklicher Verbrechen durch Soldaten und Amtspersonen während der soeben beendeten Kämpfe zu initiieren, wurden schnell unterdrückt.

Die Sieger konnten sich nicht sicher sein, dass man nur die besiegten Taliban zur Verantwortung ziehen würde. In der Tat setzten sich die afghanischen Teilnehmer der Bonner Konferenz – unter ihnen waren keine Taliban – fast einstimmig für die Aufnahme einer Generalamnestie in das Schlussdokument ein (allerdings ohne Erfolg). Ein erneuter Versuch erfolgte auf der verfassungsgebenden *Loja Dschirga*, die den Forderungen aufgrund von starkem Druck seitens der Vereinten Nationen und der Europäischen Union jedoch ebenfalls nicht nachkam. Mehr Glück hatten sie schließlich beim ersten gewählten Parlament.<sup>24</sup> Neun Jahre nach Bonn regt sich bei zivilen Gruppierungen in Afghanistan erneut das Bedürfnis – was dann von internationalen NGO-Aktivistinnen aufgegriffen wurde –, die Verantwortlichen zur Rechenschaft zu ziehen, obwohl weder die afghanische Regierung oder die Taliban noch die internationale Gemeinschaft darauf drängen, dieses Thema auf die Tagesordnung zu setzen.<sup>25</sup> Da Afghanistan bereits 2003 das Rom-Statut des Internationalen Strafgerichtshofs ratifiziert hat, existiert eine globale Institution mit der Befugnis, gegen

Emirat haben dazu geführt, dass »die weibliche Hälfte der afghanische Bevölkerung die Zuversicht und wechselseitigen Kontakte hat, um ihre legitimen Rechte gegen jeden, der ihnen diese streitig macht, zu verteidigen«. Doch deutet sie auch an, dass möglicherweise Druck aus den Nachbarländern und der erweiterten internationalen Gemeinschaft nötig ist, um die gewonnenen Rechte der Frauen zu festigen. »Dank der verschiedenen lokalen, nationalen, regionalen und internationalen Kriterien wird in Afghanistan keine von bewaffneten Männern geschlossene politische Vereinbarung die Frauen wieder an den Rand der Gesellschaft drängen.«; Orzala Ashraf Nemat, »Afghan Women at the Crossroads: Agents of Peace – Or Its Victims?«, The Century Foundation, 2011.

24. Unterstützer einer Amnestie im neuen Parlament sorgten für die Verabschiedung eines Amnestiegesetzes für Verbrechen, die zwischen 1978 und 2006 begangen wurden.

25. In ihrer Untersuchung der afghanischen Zivilgesellschaft fanden Mary Kaldor und Marika Theros heraus, dass »der Unmut darüber, dass niemand für vergangene und gegenwärtige Verbrechen gegen Zivilisten zur Verantwortung gezogen wird, ein ständiges Thema der afghanischen Politik seit 2001« sei. »Kaum ein Afghane unterstützt eine Amnestie für diejenigen, die die entsetzlichen Verbrechen begangen haben; vielmehr glauben viele, dass die fehlende Gerechtigkeit weiteren Gewalttaten den Weg bereitet hat.«; Kaldor und Theros, »Building Afghan Peace from the Ground Up«, The Century Foundation, 2011, 30.

Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit vorzugehen, obwohl einige der entsetzlichsten Verbrechen vor dem Inkrafttreten des Statuts begangen wurden.

## Erhalt der Sicherheit

### Die afghanischen Sicherheitskräfte

Die Kontrolle der staatlichen Armee Afghanistans und der staatlichen Polizei ist sowohl für die Regierung als auch für die Taliban eine besonders heikle Angelegenheit. Hier zeigen sich – stellvertretend für die tiefe politische Spaltung des Landes – die ethnischen Bruchlinien am deutlichsten. Trotz der Bemühungen des amerikanischen Militärs, die Neugestaltung der afghanischen Armee unter Kriterien der Professionalität durchzuführen, rekrutieren sich die leitenden Offiziere weiterhin aus der Nordallianz; und unverhältnismäßig viele sind Tadschiken. Bei den jüngeren Offizieren und den unteren Dienstgraden wird die ethnische Schiefelage derzeit angeblich beseitigt, auch weil das amerikanische Militär für die von ihnen ausgebildeten Einheiten mittlerweile eine ethnische Ausgeglichenheit verlangt. Dennoch verdächtigen viele *Dari* sprechende Nordafghanen die Paschtunen (ob sie zu den Taliban zählen oder nicht), hegemonistische Ambitionen zu verfolgen. Allerdings sind die Paschtunen aus dem Süden Afghanistans auf allen Ebenen der Streitkräfte besonders unterrepräsentiert – obwohl der Verteidigungsminister Paschtune ist. Einer der Hinderungsgründe für den Erfolg der afghanischen Armee bei der Sicherung von Marja und Kandahar nach den amerikanischen Offensiven in 2010 ist womöglich, dass die Paschtunen in der von den Tadschiken befehligten Armee selbst so etwas wie ein feindliches Heer sehen, zumindest im Vergleich zu den Taliban.

Die Taliban werden es mit hoher Wahrscheinlichkeit zur Vorbedingung eines Abkommens machen, dass ihre ehemaligen Feinde kein Monopol auf die Zwangsgewalt erhalten. Die Forderung der Taliban zur Einbindung ihrer Kämpfer in eine Nachkriegsarmee und Polizei könnte sich als einer der umstrittensten Punkte bei einer Verhandlung erweisen. Inzwischen dürften der Einnahmerückgang und das vermutliche Ausbleiben der ausländischen Finanzierung des Sicherheitssektors bei einem Ende des Krieges eine Verkleinerung der Armee erforderlich machen. Aus entwicklungspolitischer Sicht ist

eine derartige Reduzierung willkommen; ihre politischen Implikationen könnten sich jedoch als problematisch für die Dauerhaftigkeit des Friedens erweisen.

#### Internationale Unterstützung zur Stabilisierung Afghanistans

Nur die Afghanen selbst können die Antworten auf die schwierigen politischen Fragen finden, die bisher umrissen wurden. Allerdings kann die internationale Gemeinschaft eine Kompromissfindung erleichtern, wenn die Verhandlungen in einem Kontext stattfinden, der allen Afghanen die Hoffnung auf eine Entwicklung gibt, die das Land aus seiner extremen Armut hinausführt. Die internationale Gemeinschaft kann eine politische Einigung durch Vergabe von Fördermitteln zum Aufbau einer autarken afghanischen Wirtschaft unterstützen, wenn sie dabei auf internationale Sicherheitsklauseln besteht, die Verstöße gegen das Abkommen verhindern sollen und jede weitere Unterstützung von der tatsächlichen Erfüllung der vertraglichen Verpflichtungen aller afghanischen Parteien abhängig macht.<sup>26</sup> Wirtschaftliche und soziale Entwicklung – gerecht über die Bevölkerung verteilt – wird für die Stabilisierung Afghanistans wesentlich sein.

#### Wirtschaftliche Entwicklung

Bei all seiner Bedeutung für Afghanistans langfristiges wirtschaftliches Wachstum ist das gegenwärtige Handels- und Investitionsvolumen samt der Einnahmen daraus viel zu klein, um den vielschichtigen Prozess der Demobilisierung, des politischen Ausgleichs und der Neustrukturierung der Patronage-Klientel-Netzwerke zu unterstützen, die für eine erfolgreiche Einführung und Umsetzung einer politischen Einigung nötig sind. Eine zentrale Herausforderung für eine politische Einigung wird die Umgestaltung der internationalen Hilfe für Afghanistan sein, sobald die Feindseligkeiten weitgehend beendet sind und die gegenwärtigen Finanzströme, die unmittelbar an die Kriegsführung gebunden sind, versiegen. Über die genauen Rahmenbedingungen für eine solche Unterstützungszusage auf Jahre hinaus muss ver-

26. Afghanistans Erfahrungen über mehrere Jahrzehnte und die Pakistans bei seinen Absprachen mit Kämpfern im paschtunischen Grenzgebiet legen nahe, dass die Befürchtungen über die Vertragstreue der regionalen Parteien nicht übertrieben sein dürften; vgl. Hassan Abbas, »Militancy in Pakistan's Borderlands: Implications for the Nation and Afghan Policy«, The Century Foundation: 2010, 13-23.

handelt werden. Die internationale Gemeinschaft hat jedoch während der vergangenen neun Jahre durch eine Reihe von internationalen Konferenzen – von Tokio im Jahre 2002 bis zu Kabul 2010 – reichlich Erfahrung mit Absichtserklärungen und deren partieller Erfüllung sammeln können.

Finanzielle Hilfe ist natürlich ein entscheidender Faktor – das optimale Maß einer derartigen Unterstützung hängt jedoch stärker von der Gestaltung des Projekts und weniger von der Höhe der Finanzierung ab. Das *National Solidarity Program*, durch das afghanische Interessengruppen in ländlichen Regionen in die Lage versetzt wurden, sich mit internationalen Vertretungen zusammenzutun, wurde trotz der bescheidenen Höhe seiner finanziellen Zuwendungen als erfolgreicher Entwicklungsansatz ausgezeichnet. Das Programm wurde 2002 durch die afghanische Regierung in Zusammenarbeit mit der Weltbank entwickelt und vom Ministerium für ländlichen Wiederaufbau und Entwicklung umgesetzt. Das Programm arbeitete mit direkten Globalzuschüssen an Dörfer, die Dorfwirtschaftskomitees einrichteten, um diese Projekte zu überwachen.<sup>27</sup> Projekte im Einverständnis mit Dorf- oder Landkreisinitiativen fanden stärkere Unterstützung (und Schutz) vor Ort als von oben verordnete Projekte – ein Unterschied, den angeblich selbst die Rebellen bei der Auswahl ihrer Anschlagziele beachten. Erfolgreich waren diese Projekte zudem bei der Vermittlung konkreter Demokratie, die dabei helfen kann, die Unterstützung für demokratische Prozesse fest in den lokalen Gegebenheiten zu verankern.

Einen der wichtigsten Bereiche für die Wirtschaftshilfe der internationalen Gemeinschaft bildet die Agrarwirtschaft. Die Mehrheit der Afghanen lebt nach wie vor in ländlichen Regionen, weshalb der Landwirtschaft eine Schlüsselrolle bei der Arbeitsplatzbeschaffung und der Linderung der Armut zukommt. Dies wird für die Stabilität des Landes entscheidend sein. Ein Ende des Krieges würde die Erhöhung der Anzahl ländlicher Entwicklungsprojekte in der Nordostregion Afghanistans erleichtern, für die besonders Japan einen erheblichen Teil seiner Entwicklungshilfe zugesagt hat. Diese Region verfügt über ausreichend Wasser und Ackerland, um in Friedenszeiten als Kornkammer des Landes zu dienen. Vor allem in ländlichen Regionen beziehen erfolgreiche

27. Clare Lockhart, »Afghanistan: Framing the Context and Options for the Way Forward«, Aspen Strategy Group (unveröffentlichtes Manuskript).

Entwicklungsprojekte soziale wie wirtschaftliche Dimensionen ein: Gesundheit, Bildung und Erziehung, Wasser, Straßen und Elektrizität erscheinen regelmäßig an der Spitze der Dringlichkeitslisten der Dorfbevölkerung.

Die Entwicklung einer elementaren Infrastruktur in den Städten, wo sich viele der heimkehrenden Flüchtlinge niedergelassen haben, ist ebenfalls lebenswichtig für ein stabiles und nachhaltiges wirtschaftliches Wachstum. Viele der mit ausländischer Hilfe geförderten Entwicklungsprojekte in den Innenstädten sind wesentlich umfangreicher als in den Dorfgemeinden und bringen ein anderes Ausmaß an öffentlicher Diskussion und des *buy-in* mit sich.<sup>28</sup> Das Wachstum afghanischer Bauunternehmen wird sowohl für die Arbeitsplatzbeschaffung im Bereich der Infrastruktur als auch für den Ausbau langfristiger wirtschaftlicher Perspektiven für das afghanische Unternehmertum von entscheidender Bedeutung sein.

Wichtig für eine nachhaltige, langfristige internationale Unterstützung bei der Entwicklung des Landes ist zudem ein erneutes Engagement multilateraler Entwicklungsgagenturen – insbesondere der Weltbank und der Asiatischen Entwicklungsbank, die über relativ umfangreiche Finanzmittel verfügen und bereits erfolgreiche Arbeit im schwierigen Umfeld Afghanistans geleistet haben. Auf internationaler Ebene wurde unter Führung der Weltbank, die den Treuhandfonds für den Wiederaufbau Afghanistans verwaltet, das Nationale Solidaritätsprogramm entwickelt; erhebliche bilaterale Mittel für diesen Fonds stammen aus Großbritannien, Kanada, Deutschland, Norwegen und den Vereinigten Staaten.

Weitere Geber – auch Nachbarländer aus der Region – werden feste Zusagen zur Entwicklungshilfe für ein Nachkriegs-Afghanistan machen müssen (vermutlich in Abhängigkeit von den afghanischen Parteien, die die Regelungen umsetzen werden). Insbesondere Indien, aber auch Saudi Arabien und andere Golfstaaten haben in jüngsten Jahren erhebliche Zusagen gemacht. Dieser Kreis kann vergrößert werden. Allerdings brauchen die Regierungen, die finanzielle Unterstützung in Aussicht stellen, auch Gewissheit, dass die afghanische Regierung die institutionelle Kapazität besitzt, Entwicklungsmaßnahmen zu koordinieren, besonders durch

28. Eines der ehrgeizigsten Stadtplanungsprojekte ist das Kabul Großraumentwicklungs-Projekt, dessen Ziel es ist, die schnell wachsende Bevölkerung der Hauptstadt in eine angrenzende Großstadtdregion mit entsprechenden Verkehrs- und Stromnetzen zu lenken.

die Einführung eines verlässlichen Bankensystems. Die Weltbank kann dann die Rahmenbedingungen für eine langfristige, zuverlässige Finanzierung gestalten und als stabilisierende Absicherung dienen, falls einzelne Nationen das Interesse an der Finanzierung des Afghanistanengagements verlieren, nachdem ihre Truppen nach Hause zurückgekehrt sind.

## Natürliche Ressourcen

Ein weiterer Bereich, in dem die internationale Gemeinschaft einen positiven Einfluss auf den Aufbau einer autarken Wirtschaft haben kann, ist das langfristige Management und die Erschließung der natürlichen Ressourcen. Afghanistans bedeutende natürliche Ressourcen sind weitgehend ungenutzt, in erster Linie kriegsbedingt. Doch die Aussicht auf erhebliche Einnahmen aus der Rohstoffindustrie könnte zu erheblichen Kontroversen führen, die bestehenden Konflikte weiter anheizen, neue Konflikte über Ressourcen auslösen oder die Korruptionsproblematik verschärfen.

Die natürlichen Ressourcen Afghanistans bestehen vor allem aus reichen Erz- und kleineren Kohlenwasserstoffvorkommen im Norden Afghanistans. Die unerschlossenen Erzvorkommen haben einen Schätzwert von einer Billion US-Dollar, wobei die größten bekannten Lagerstätten Eisen und Kupfer enthalten.<sup>29</sup> Laut einer geologischen Untersuchung durch die Vereinigten Staaten von 2006 schätzt man die Rohstoffvorkommen in Nordafghanistan auf 1596 Millionen Barrel Rohöl, 444 Milliarden m<sup>3</sup> Erdgas und 562 Millionen Barrel Flüssiggas.<sup>30</sup> Die staatliche China Metallurgical Group gewann 2007 mit 3,4 Milliarden US-Dollar die Ausschreibung der Abbaurechte für die riesigen Kupfervorkommen bei Aynak. Die Abgaben an den afghanischen Staat bilden die größte, einzelne Einnahmequelle der Regierung.<sup>31</sup>

29. James Risen, »U.S. Identifies Vast Mineral Riches in Afghanistan«, New York Times, 13. Juni 2010, <http://www.nytimes.com/2010/06/14/world/asia14minerals.html>.

30. Arne Straud, Mohammad Hakim, Sediqa Newrozi, Akbar Sarwari und Aled Williams, »Afghan Hydrocarbons: A Source for Development or for Conflict?«, Chr. Michelsen Institute, 2010, 8. Der Report deutet darauf hin, dass der Großteil des Rohölvorkommens vermutlich im afghanischen Tadschik-Becken zu finden ist und der Großteil des unentdeckten Erdgasvorkommens im Amu-Darya-Becken.

31. Der Chinesische Konzern überbot seine westlichen Konkurrenten um eine Milliarde Dollar und versprach eine Verbesserung der Infrastruktur als Teil des Projekts – ein Modell, das die afghanischen Behörden zu wiederholen hoffen. Trotz einigen Unmuts über den Vertrag in der amerikanischen Presse bemerkte ein amerikanischer Korrespondent: »Hätte eine

Die internationale Gemeinschaft sollte Afghanistan in erforderlichem Maße Unterstützung zusagen, um eine faire Nutzung dieser potenziell bedeutenden natürlichen Ressourcen und eine gerechte Verteilung der Einkünfte daraus sicherzustellen. Durch eine Reihe von Regelungen zum Ertragsmanagement könnte man ein afghanisches Rahmenwerk schaffen, mit dezentralisierten Kontrollmechanismen, Einnahmen- und Eigenmittelfonds oder zentralisierter Verteilung, welche die Größe und die Bedürfnisse der Bevölkerung berücksichtigen. Die internationale Gemeinschaft könnte Afghanistan bei Verhandlungen über Nutzungsabkommen noch nicht erschlossener natürlicher Ressourcen mit Nachbarländern auch fachliche Hilfe gewähren.<sup>32</sup> Zurzeit bewirbt sich Afghanistan um die Mitgliedschaft bei der Initiative zur Offenlegung der Einnahmen in der Rohstoffindustrie,<sup>33</sup> und die internationale Gemeinschaft sollte diese Kandidatur als entscheidenden Schritt zur Förderung internationaler Standards unterstützen. Eine nachhaltige Ertragsgrundlage ist entscheidend für Afghanistans Entwicklung und seine langfristige Sicherheit als souveräne und unabhängige Nation. Die Einführung eines fairen und offenen gesetzlichen und institutionellen Rahmens im Umgang mit den Einnahmen aus den natürlichen Ressourcen wird ein entscheidender Schritt sein, um dringend benötigte ausländische Investoren für diesen Sektor und in der Energieinfrastruktur zu gewinnen.

#### Qualifizierung und Bildung

Einen großen Fortschritt im afghanischen Alltag stellt der zügige Ausbau des Primärschulsystems dar, mit der Versechsfachung von Einschulungen seit 2001 und mittlerweile auch einem Drittel junger afghanischer Mädchen. Damit dürfte die hohe Analphabetenrate unter den 20-jährigen, die die Rekrutierung von Sicherheitskräften so erschwert hat – vom Geschäftsleben gar nicht zu reden – in einigen Jahren erheblich sinken. Da die internationale Gemeinschaft ihr Augenmerk aber vor allem auf die Finanzierung der Primärbildung gelegt hat,

amerikanische Firma in Aynak gewonnen, so meinten einige Afghanen trocken, würden die Kritiker den Vereinigten Staaten mit Sicherheit vorwerfen, den Krieg zu führen, um auf die reichhaltigen Erzkvorkommen zugreifen zu können. Sollte China Aynak dann erfolgreich entwickeln und der afghanischen Regierung Einnahmen verschaffen, wäre auch ein amerikanisches Ziel erreicht«. Michael Wines, »China Willing to Spend Big on Afghan Commerce«, New York Times, 29. Dezember 2009.

32. Straud et al., »Afghan Hydrocarbons«, viii.

33. Die Website der Initiative zur Offenlegung der Einnahmen in der Rohstoffindustrie steht unter: <http://www.eiti.org>.

wurde die nächste Bildungsstufe vernachlässigt, auf der personelle Kapazitäten für gesteigerte Leistungen im Geschäfts-, Verwaltungs-, Gesundheits- und Kommunikationswesen entwickelt werden sollten. Daher sollte sich die internationale Gemeinschaft für mehrere Jahre verpflichten, die sekundäre, tertiäre sowie die berufliche Bildung in Afghanistan zu fördern und den nationalen Entwicklungsplan von 2002 zu modifizieren, nach dem die genannte Bildungsförderung in den Ausbau der Primärschule fließen soll. Während die elementaren Alphabetisierungsraten zunehmen, hat der Mangel an weiterführenden Schulen in Afghanistan verhindert, dass eine neue Generation ausreichend für alle Bereiche in Verwaltung und Wirtschaft ausgebildet ist.

#### Die Wirtschaft in der Region

Die Afghanen werden davon profitieren, ihr kriegsgeschundenes Land in eine zunehmend vernetzte Wirtschaft in der Region zu integrieren, deren Mittelpunkt die natürlichen Ressourcen sowie Handel und Transit wären. Dies würde die Nachhaltigkeit einer politischen Übereinkunft fördern und wäre ein erheblicher Gewinn, sowohl für Afghanistans unmittelbare Nachbarn als auch für Indien. Zwischen den Ländern der Region haben bereits Gespräche auf höherer Regierungsebene darüber stattgefunden, wie Afghanistan wirtschaftlich in eine größere Regionalwirtschaft integriert werden kann.<sup>34</sup> Neue Handelswege in und durch Afghanistan wären ein Tor nach Zentralasien, Südasien und Iran. Alle Parteien würden bedeutende Transportvorteile gewinnen, sofern eine sichere Ringverbindung, Grenzübergänge sowie Straßen- und Eisenbahnverbindungen zur Verfügung stehen.

Die jüngste Erneuerung des Transithandelsabkommens zwischen Afghanistan und Pakistan ist richtungweisend für zukünftige Möglichkeiten regionalen Handels und schafft damit einen ersten Rahmen, der auf die Region ausgeweitet werden könnte. Das Abkommen macht es möglich, Waren von Afghanistan durch pakistanisches

34. Die Präsidenten oder Außenminister Afghanistans, Chinas, des Iran, Pakistans und Tadschikistans schlossen sich 2010 in Istanbul ihrem türkischen Gastgeber an und versprachen die »Vernetzung der gesamten Region durch die Einrichtung und Weiterentwicklung von Handel und Transit, Energieversorgung und Transportwegen zu verbessern und ihre Privatwirtschaft zu ermutigen, sich an der Regionalentwicklung zu beteiligen«. Statement of Istanbul Summit on Friendship and Cooperation in the »Heart of Asia«, 26. Januar 2010, [http://www.mfa.gov.tr/istanbul-statement-on-freindship-and-cooperation-in-the\\_heart-of-asia\\_en.mfa](http://www.mfa.gov.tr/istanbul-statement-on-freindship-and-cooperation-in-the_heart-of-asia_en.mfa).

Gebiet nach Indien zu transportieren, auch wenn dies zurzeit noch nicht für den Transport indischer Waren nach Afghanistan gilt. Auf Grundlage dieses Abkommens wird Pakistan von nun an in der Lage sein, seine Waren durch Afghanistan nach Zentralasien zu transportieren.

Denkbar ist ebenfalls, dass ein breiteres regionales Grenzkontroll- und Transitabkommen als Bestandteil oder parallel zu einer afghanischen Friedensregelung ausgehandelt wird. Direkte Investitionen von Pakistan, Iran, Indien und China wären sowohl ein willkommener Beitrag zur wirtschaftlichen Erholung Afghanistans als auch ein brauchbarer Weg, das politische Engagement dieser Nachbarn bei der erfolgreichen, fortdauernden Umsetzung einer politischen Lösung zu verstärken. Darüber hinaus war die Hilfsmission der Vereinten Nationen in Afghanistan federführend beim Projekt »Neue Seidenstraße«, bei dem auch die Länder eingebunden werden, die nicht unmittelbar angrenzen, aber dennoch geschichtliche und politische Verbindungen zu Afghanistan haben. Dies ist ein weiteres potenziell nützlich Projekt, um positive regionale Verbindungen und Einflüsse auszubauen und eine stärkere wirtschaftliche Zusammenarbeit anzustoßen.

Die regionale wirtschaftliche Zusammenarbeit hat durch wiederbelebte Pläne für eine transafghanische Pipeline eine zusätzliche Dimension erhalten. Die vorgeschlagene Erdgas-Pipeline würde Turkmenistan, Afghanistan, Pakistan und Indien durchqueren. Turkmenistan verfügt über reiche Erdgasvorkommen, und die Entwicklung einer stabilen Infrastruktur für den Export sowie die Verteilung natürlicher Ressourcen ist seit langem ein Thema in der Region.<sup>35</sup> Frühe Anläufe zu diesem Projekt haben seit Mitte der 1990er Jahre zu zahlreichen Kontroversen geführt.<sup>36</sup> Obwohl das Pipeline-Projekt wegen der gegensätzlichen Interessen möglicherweise nicht umgesetzt werden wird, ist es doch ein Hinweis auf Afghanistans Potenzial als zukünftige Drehscheibe für den Warenfluss nach Zentral- und Südasien sowie den Mittleren Osten. Die Vorteile eines friedlichen Afghanistans für die ge-

samte Region, sollten einen großen Anreiz für alle beteiligten Parteien darstellen, ihre Differenzen durch einen Kompromiss beizulegen. Allerdings wird es keine dauerhafte Einigung geben, ohne die internationalen Sicherheitsaspekte des Krieges zu berücksichtigen.

## Afghanistan und der internationale Terrorismus

Die vollständige und dauerhafte Vertreibung von Al-Qaida aus Afghanistan hat zweifellos höchsten Vorrang, nicht nur für die Vereinigten Staaten, sondern auch für die Nachbarländer im Norden Afghanistans, für Russland sowie für den Rest der internationalen Gemeinschaft. Eine politische Lösung wird für die internationale Gemeinschaft erst annehmbar sein, wenn sie eine überzeugende Antwort auf die Bedrohung durch den internationalen Terrorismus in Afghanistan vorweisen kann.

## Abbruch der Beziehungen zwischen den Taliban und Al-Qaida

Der Abbruch der Beziehungen zwischen den Taliban und Al-Qaida sowie ähnlichen Gruppen wird in den Augen der internationalen Gemeinschaft zum Lackmustest für die Glaubwürdigkeit der politischen Lösung werden. Obwohl es aus der Zeit vor den Angriffen des 11. September Berichte über Spannungen zwischen beiden Gruppierungen gab, als die Taliban Al-Qaida und deren ausländischen Kämpfern Zuflucht in ihrem Land gewährten, halten die Taliban an ihrer Verbindung zu Al-Qaida fest.<sup>37</sup> Seit dem Zusammenbruch der Taliban-Regierung Ende 2001 gab es immer wieder Berichte über Auseinandersetzungen in der Bewegung hinsichtlich ihrer Beziehung zu Al-Qaida und Osama bin Laden. Solche

35. Joshua Foust, »Post-Soviet Central Asian National Interests in Afghanistan«, The Century Foundation, 2010, 7.

36. Rashid, Taliban, 159-80. Zusätzlich zu Bedenken im Zusammenhang mit dem fortgesetzten Konflikt in Afghanistan hat das Projekt ernsthafte geopolitische Konsequenzen für Russland, Iran und China, die erheblichen Widerstand gegen seine Verwirklichung leisten könnten. Angesichts der bestehenden vertraglichen Verpflichtungen Turkmenistans gibt es zu diesem Zeitpunkt und in absehbarer Zukunft Fragen über die Machbarkeit des Projekts.

37. Einigen Analysten zufolge waren die Spannungen zwischen den Taliban und Al-Qaida zu Beginn des Taliban-Regimes besonders groß; vgl. auch Zahid Hussain, »Frontline Pakistan: The Struggle with Militant Islam« (New York: Columbia University Press, 2007) 42. Nach einem jüngsten unbestätigten Bericht aus erster Hand von Norman Benotman, einem ehemaligen Führer der Lybischen Islamischen Kampfgruppe, der in Afghanistan mit Al-Qaida und seinen Führern zu tun hatte, hatten leitende Taliban-Führer die Vereinigten Staaten vor einem bevorstehenden Angriff warnen wollen, doch waren diese Warnungen über ihre diplomatische Vertretung in New York zu ungenau, um darauf zu reagieren. Camille Tawil, »The Other Face of Al Qaeda«, Quilliam Foundation, November 2010 (eine sechsteilige Reihe von Aufsätzen, die ursprünglich in Al-Hayat erschienen und von Maryam El-Hajbi und Mustafa Abulhimal übersetzt wurden), [http://www.quilliamfoundation.org/images/stories/pdfs/the-other-face-of-al-qaeda.pdf?dm\\_i=J13,AZ98,30311N,UGW9,1](http://www.quilliamfoundation.org/images/stories/pdfs/the-other-face-of-al-qaeda.pdf?dm_i=J13,AZ98,30311N,UGW9,1). Vielleicht ist es bemerkenswert, dass Osama bin Laden, als er 1994 in Afghanistan ankam, Gast der damaligen *Mudschaheddin*-Regierung in Kabul war, da die Taliban noch nicht existierten.

Berichte lassen hoffen, dass man durch Verhandlungen ein Ende der Beziehungen zwischen den Taliban und Al-Qaida erreichen könnte.<sup>38</sup>

Allerdings bestehen in der internationalen Gemeinschaft ernsthafte Zweifel darüber, ob sich Taliban und Al-Qaida überhaupt auseinander dividieren lassen. Taktische Zusammenarbeit unter den verschiedenen militanten Splittergruppen bei Rebellenaktivitäten beiderseits der afghanisch-pakistanischen Grenze, besonders die Verbindungen zwischen dem *Haqqani*-Netzwerk und Al-Qaida in Nord-Wasiristan,<sup>39</sup> bestärken solche Zweifel noch. Die internationale Gemeinschaft wird entschieden darauf bestehen, dass eine annehmbare und dauerhafte politische Lösung nachweislich den Abbruch der Beziehungen zu Al-Qaida beinhaltet und zusätzlich garantiert, dass Afghanistan nie wieder zu einem Stützpunkt wird, von dem aus grenzüberschreitender Terrorismus den internationalen Frieden und die Stabilität bedrohen.<sup>40</sup>

Eine politische Lösung, bei der die Taliban akzeptieren, Teil einer pluralistischen Regierungsstruktur zu werden, hätte eine weitreichende symbolische Bedeutung im größeren Kampf gegen den gewalttätigen Extremismus

38. Den in Kandahar ansässigen Analysten Alex Strick van Linschoten und Feliz Kuehn zufolge haben Taliban-Führer »offenbar öffentlich eingeräumt, dass man von ihnen Garantien verlangen würde, dass Afghanistan nicht länger als Zuflucht für Terroristen dient«. Alex Strick van Linschoten und Feliz Kuehn: »Separating the Taliban from al-Qaeda: The Core of Success in Afghanistan«, New York University Center on International Cooperation, 7. Februar 2011. In seiner *Eidul-Fitr*-Botschaft ging Mullah Omar selbst indirekt auf die Bedenken über eine mögliche Rückkehr der Taliban nach Afghanistan ein, indem er betonte, dass die Außenpolitik der Taliban »auf dem Prinzip beruhe, dass wir weder anderen Schaden zufügen, noch anderen erlauben uns Schaden zuzufügen«. Kuehn und Strick van Linschoten bestätigen, dass sich selbst zu Zeiten des Emirats einige Taliban-Führer bemühten, die Verbindung zu Al-Qaida zu beenden, doch für die Mehrheit »kam diese Bewertung und Neuerschätzung der Vergangenheit erst nach dem Zusammenbruch ihrer Regierung, und die Führung brauchte mehrere Jahre, um sich über diese Einsicht einig zu werden, selbst in privatem Kreis«, *Ibid.*, 8.

39. Anne Stenersen, »Al-Qaeda's Allies: Explaining the Relationship Between Al-Qaeda and Various Factions of the Taliban After 2001«, New America Foundation, 2. April 2010; sie meint, dass der »allgemeine Befund ist, dass Al-Qaida die Funktion eines ›Force multipliers‹ für lokale Gruppen hat, sie mit Personal, Spezialwissen und Propaganda versorgt und als Berater und Verhandler fungiert. Außerdem soll Al-Qaidas Präsenz in der Region die Verbindung zwischen lokalen Aufständischen in Afghanistan und Pakistan mit der globalen Dschihad-Strömung gestärkt haben«.

40. Die amerikanische Außenministerin Hillary Rodham Clinton betonte im Februar 2011 erneut, dass für das Land mit dem größten Truppenkontingent in Afghanistan das zentrale Problem die Verbindung der Taliban zu Al-Qaida bleibe. »Die Taliban und Al-Qaida sind bestimmte Gruppen mit bestimmten Zielen, doch sind beide unsere Gegner und Teil eines Terrorsyndikats, das es zu zerschlagen gilt... Es kann nicht zugelassen werden, dass Al-Qaida unter dem Schutz der Taliban einen sicheren Hafen unterhält, fortgesetzt Angriffe plant und dabei Länder destabilisiert, die schon zu viel Krieg erlebt haben.«, Hillary Rodham Clinton, Remarks at the Asia Society, New York, 18. Februar 2011.

und grenzüberschreitenden Terrorismus. Eine potenziell nützliche Botschaft am Ende des Krieges wäre eine Erklärung der afghanischen Aufständischen, mit Mullah Mohammad Omar als dem Kopf der Taliban und ihrem geistigen Führer, dass der Dschihad an ein Ende gekommen ist und die politische Einigung eine endgültige Einstellung der Feindseligkeiten bedeutet. Diese öffentliche Erklärung könnte noch einmal das Bekenntnis der Taliban zu nationalen afghanischen Zielen hervorheben und den Abbruch der Beziehungen sowohl zu Al-Qaida als auch zu allen anderen grenzüberschreitenden terroristischen Netzwerken bekräftigen. Sie würde deutlich machen, dass Afghanistan nicht als Zufluchtsort für Terrorgruppen herhält und keinesfalls als Stützpunkt für regionale Destabilisierung dienen darf.

#### Kapazitäten zur Terrorismusbekämpfung

Der Aufstieg einer pakistanischen Taliban-Bewegung, die im pakistanischen Grenzgebiet bedrohlich an Stärke und Aggressivität zugenommen hat, kompliziert das Problem einer Bekämpfung des Al-Qaida-Terrorismus. Selbst für den Fall, dass der Kontakt zur afghanischen Taliban-Führung unterbunden wird, bleibt die Sorge, dass Al-Qaida und andere ausländische Kämpfer durch neue Unterstützergruppen<sup>41</sup> weiterhin in Afghanistan operieren oder von jenseits der Grenze mit militanten Gruppen in den pakistanischen Stammesgebieten die Konsolidierung des Friedens bedrohen könnten. Abkommen zwischen den Regierungen Afghanistans und Pakistans würden mit entsprechenden Regelungen viel gegen diese Gefahren bewirken. Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen sollte beiden Ländern starke und effektive Unterstützung gewähren und für eine Übergangszeit weiterhin Kapazitäten zur Terrorismusbekämpfung bereitstellen.

#### Eindämmung des Drogenproblems

Der explosive Anstieg der afghanischen Opiumproduktion<sup>42</sup> in den letzten zehn Jahren ist eine der drängendsten Sorgen in fast allen Nachbarländern Afghanistans und für Russland. Afghanistan ist seit langem ein illegales

41. Stenersen, »Al-Qaeda's Allies«, 14.

42. Der russische Außenminister Sergei Lawrow hat darauf bestanden, dass »die afghanische als eine Bedrohung des internationalen Friedens und der internationalen Sicherheit bezeichnet werden muss« und die Resolution des UN-Sicherheitsrates zur Ausweitung des ISAF-Mandats bis

Ausfuhrland von Cannabis und Opium, bis auf eine kurze Zeitspanne gegen Ende des Emirats, als die Ernte erfolgreich verhindert wurde. Doch unter den chaotischen Bedingungen, die seit der Flucht der Taliban auf dem Lande herrschen, wurde die Drogenproduktion erheblich ausgeweitet – unabhängig davon, ob die finanziellen Profiteure der afghanischen Drogenindustrie angeblich die Taliban sind, korrupte Verwaltungsbeamte, etablierte Drogenbosse oder alle drei, befürchten Beamte der Länder, die durch den Drogenhandel in Mitleidenschaft gezogen werden, dass jede afghanische Regierung, die aus diesem Konflikt hervorgeht, unter starkem Druck stehen wird, sich zu allererst mit dem Ausmerzen des tödlichen Handels zu befassen.

Eine Verhandlungslösung darf diesen Punkt keinesfalls außer Acht lassen. Die internationale Gemeinschaft sollte ein energisches Durchgreifen gegen Drogen durch die afghanischen Behörden intensiv mit internationaler Hilfe und Zusammenarbeit fördern und unterstützen. Das UN-Büro für Drogen- und Verbrechensbekämpfung, das bereits in Afghanistan präsent ist, sollte die Befugnis erhalten, den afghanischen Drogenanbau und den Drogenhandel genau zu überwachen und vielleicht auch zu prüfen, ob gemeinsame Maßnahmen angemessen sind.

Für die Taliban könnte die Antidrogenpolitik eine Gelegenheit sein, der skeptischen Welt ihren guten Willen und ihr Engagement zu demonstrieren sowie zu beweisen, dass sie in einer politischen Nachkriegsordnung verantwortungsvolle Partner sein können. Die Taliban haben stets betont, dass der Drogenhandel eine Verletzung islamischen Rechts darstellt und verboten werden sollte. Eine politische Einigung sollte diese langjährige Haltung auf den Prüfstand stellen.

### Abzug der ausländischen Streitkräfte

Die Taliban haben erklärt, dass der Abzug der ausländischen Streitkräfte aus Afghanistan für sie absoluten Vorrang hat. Die Forderung spiegelt zum Teil ihre Überzeugung wider, dass der Regierungsapparat in Kabul ohne die Unterstützung ausländischer Truppen zusam-

menbrechen würde, aber auch ihre Ansicht, dass durch das willfähige Regime die westlichen Truppen mit ihren fremden Werten die afghanische Gesellschaft korrumpieren. Schlüsselakteure aus der Region, vielleicht mit Ausnahme Indiens, legen ebenfalls Wert auf einen allmählichen Rückzug der NATO-Truppen im Interesse ihrer eigenen, langfristigen Sicherheit.

Daher wird eine wichtige Komponente jeder politischen Einigung sein, dass die ISAF-Truppensteller, vor allem aber die Vereinigten Staaten, einen Rückzug in Etappen akzeptieren. Bei den Verhandlungen mit den Afghanen über einen solchen etappenweisen Rückzug wird es nötig sein, die Kapazität der verkleinerten Truppen zu bedenken, um Unterzeichner davon abzuhalten, ihre Zusagen in der Übergangszeit aufzukündigen. Zudem wäre zu prüfen, welche verbleibenden Kräfte die künftige afghanische Regierung eventuell anfordern könnte und welche Form militärischer Ausbildung, Hilfe und Unterstützung erforderlich wäre, wenn der Großteil der Streitkräfte abgezogen worden ist.

Die Forderung der Nachbarn Afghanistans nach einer festen Zusage für den Truppenabzug wird gedämpft durch Bedenken über eine potenzielle Destabilisierung, die die Sicherheit der Nachbarländer unterminieren und ihnen einen Anlass für eine Einmischung in afghanische Angelegenheiten liefern könnte. Ein bedächtiger und etappenweiser Abzug ist wohl selbst für den Iran wünschenswert, der der fortgesetzten, U.S.A.-geführten internationalen Truppenpräsenz an seiner östlichen Grenze unversöhnlich gegenüber steht. Ähnliches gilt für andere wichtige internationale Akteure, denen die Truppenpräsenz missfällt, wie Russland und China. Ein klarer Zeitplan für den etappenweisen Abzug könnte die Befürchtungen sicherlich beschwichtigen. Der Sicherheitsrat wird demnach prüfen müssen, welche verbleibende Unterstützung seine Mitglieder zu leisten bereit wären, um der bleibenden Herausforderung eines Zufluchtsortes für Al-Qaida wirksam zu begegnen und bei einer politischen Lösung die Bedingungen der Terrorismusbekämpfung auf breiter Front aufrechtzuerhalten.

### Stationierung einer Friedenstruppe

Die Präsenz internationaler Sicherheitskräfte, die das Einhalten der Abmachungen sicherstellen sollen, war eine wichtige Komponente vieler Friedensabkommen. In den

Ende 2011 erkennt »im illegalen Drogenanbau und -handel eine Bedrohung für den internationalen Frieden und die internationale Sicherheit« und forderte die ISAF auf, Bemühungen zum Kampf gegen den Anbau und den Handel zu unterstützen. »Afghan Drugs Threaten Global Security – Lavrov«, RIA Novosti, 9. Juni 2010; und die UN-Sicherheitsresolution 1943, 13. Oktober 2010.

meisten Fällen – in Kambodscha, Ost-Timor, Mosambik, Liberia, um nur einige wenige zu nennen – sorgten die internationalen Truppen als Friedenshüter für eine Beruhigung der Parteien. Nur in wenigen Fällen erhielten die internationalen Kräfte das Mandat, unwillige Parteien zum Einhalten der Übereinkunft zu zwingen. Die Einsätze waren auf die Abschreckung marginaler Unruhestifter beschränkt, die nicht zu den Hauptunterzeichnern eines Friedensabkommens gehörten. Dies sollte auch für Afghanistan gelten, wo eine Friedenstruppe nur auf Grundlage eines Waffenstillstands und eines Friedensabkommens, das die Taliban einbezieht, stationiert werden könnte.

Zweifellos müssen die afghanischen Parteien die Hauptverantwortung für die Umsetzung eines innerafghanischen Abkommens übernehmen. Doch wird bei einer politischen Einigung irgendeine Form von Kontrolle und Friedenssicherung – im Auftrag der internationalen Gemeinschaft, vorzugsweise unter dem Schirm der UN – nötig sein, um Verstöße zu verhindern. Die genaue Art dieser Präsenz, die die gesamte Bandbreite der Absprachen zwischen den Parteien unterstützen, prüfen und überwachen sollen, müsste in den Verhandlungen ausgearbeitet werden. Zentrale Probleme werden die Zusammensetzung der Truppe sein, ihre Größe und vor allem ihr Auftrag. Ihre wesentliche Mission wäre die Unterstützung der Umsetzung einer politischen Einigung. Darüber hinaus könnte sie die Entwaffnung, Demobilisierung und soziale Integration der verschiedenen bewaffneten, afghanischen Streitkräfte, die auf Taliban- oder Regierungsseite gekämpft haben, überwachen, zur Sicherheit der Grenzen beitragen und die Reform der afghanischen Nationalpolizei unterstützen. Die Resolution des Sicherheitsrates zur Ermächtigung der Friedenstruppe – höchstwahrscheinlich unter UN-Befehl – könnte auch den Zeitplan für den etappenweisen Abzug der NATO-geführten ISAF-Truppe festlegen, die zurzeit noch unter einem früheren UN-Mandat operiert.

Wie bei jeder Friedenstruppe sollten ihr vernünftigerweise keine Konfliktparteien angehören. Allerdings könnten auch die ISAF-Staaten Friedenstruppen zur Verfügung stellen, um unter dem Befehl der Vereinten Nationen weiterzuarbeiten. Besonders wünschenswert wäre die Teilnahme moslemischer Staaten an der Interimstruppe der Vereinten Nationen, sofern sie über einsatzfähige Streitkräfte sowie Erfahrung in Friedensmissionen verfügen. Dazu könnten die Türkei zählen (ein ISAF-Entsen-

der, der aber nicht als Kriegsteilnehmer gilt), Indonesien, Bangladesch, Malaysia, Jordanien und die Vereinigten Arabischen Emirate, da diese Länder sowohl für die relevanten afghanischen Parteien, die Nachbarländer Afghanistans als auch im Großen und Ganzen für die internationale Gemeinschaft annehmbar wären.

### Afghanistans künftiger Status in der Region

Die afghanischen Bemühungen zur Überwindung der inneren Teilung des Landes werden nur dann erfolgreich sein, wenn ihnen die Unterstützung durch die Länder der weiteren Region gewiss ist. Obwohl Afghanistan von der Entwicklung wirtschaftlicher Beziehungen mit der Region und von der bilaterale Unterstützung durch die Regionalmächte sehr profitieren kann und sollte, ist es bei einer Verhandlungslösung von lebenswichtiger Bedeutung, dass sich diese Beziehungen in einem Kontext regionaler Verständigung entwickeln. Dabei müssen Pakistans Ängste vor einer »Umzingelung« durch Staaten, die sich mit Indien verbünden, und dem Aufhetzen unruhiger Bevölkerungsgruppen im paschtunischen und belutschistanischen Grenzgebiet ebenso berücksichtigt werden wie Irans Angst vor der Bedrohung der schiitischen Gemeinschaften oder der eigenen Umzingelung sowie Indiens bittere Erfahrung mit der Unterwanderung durch islamische Terroristen mit Beziehung zu Pakistan (und Afghanistan).

Um zu gewährleisten, dass Afghanistan nicht wieder zu einem Pfand bei regionalen Rivalitäten wird, wurde als Lösung auch die Neutralität Afghanistans vorgeschlagen. Die Afghanen werden jedoch jeder Abmachung misstrauisch gegenüberstehen, die den Eindruck einer Souveränitätseinschränkung erweckt. Daher ist es dringend nötig, von weitgehend einschränkenden Bestimmungen für den Status Afghanistans abzurücken: die Vorstellung, keinerlei Bündnis einzugehen – mit den entsprechenden Verpflichtungen (Blockfreiheit) –, scheint Afghanistans Wünschen eher zu entsprechen und schafft vermutlich den besten Rahmen für alle Länder, die eine kooperative Beziehung zu Afghanistan entwickeln wollen – frei von strategischer Rivalität und Misstrauen.

Daher sollte eine Einigung praktische Regelungen umfassen, die Afghanistans Zukunft in dieser Hinsicht darlegen – möglichst mit internationaler Unterstützung und Mandat des UN- Sicherheitsrates. Zu ihnen könnten so-

wohl negative Abmachungen<sup>43</sup> (Garantien der Nichteinmischung) gehören – wie beim Genfer Abkommen von 1988, das den Sowjetisch-Afghanischen Krieg beendete (auch wenn diese Abmachungen nicht jede Einmischung ausländischer Unterzeichner in afghanische Angelegenheiten unterbanden) – als auch positive Abmachungen<sup>44</sup> (Unterstützungsgarantien), wie im Fall des Friedensabkommens von Dayton.<sup>45</sup>

Auch wenn es offensichtlich unmöglich erscheint, die Art der zahlreichen Kompromisse präzise vorherzusagen, die in einer schwierigen Verhandlung zu schließen sind, ist diese *Task Force* der Ansicht, dass die Bausteine für eine politischen Einigung sowohl vorhanden als auch bekannt sind. Ein nationaler Kompromiss zwischen den afghanischen Interessengruppen könnte jetzt möglich sein, sofern genügend Engagement auf regionaler Ebene und eine breite internationale Beteiligung vorhanden sind. Internationale Auseinandersetzungen haben Afghanistans innere Auseinandersetzungen oft verschärft; Internationale Einigkeit und Geschlossenheit werden daher für Afghanistans Aussöhnung wesentlich sein.

---

43. Eine regionale Abmachung mit negativen Zusicherungen könnte eine Erklärung aller Parteien, einschließlich der afghanischen Nachkriegsregierung, enthalten, dass Afghanistan dauerhaft ein blockfreies Land ist, eine Zusage Afghanistans, auf seinem Hoheitsgebiet nichts zuzulassen, was gegen die Interessen irgendeines Nachbarlandes gerichtet ist, und die Zusage der Nachbarländer nichts zuzulassen, was gegen die Interessen Afghanistans gerichtet ist, sowie eine Abmachung zwischen Afghanistan und Pakistan, keine territorialen Ansprüche entlang der gemeinsamen Grenze durchsetzen zu wollen, sondern diese Ansprüche an ein spezielles Grenzregime zu übergeben.

44. Eine regionale Abmachung mit positiven Zusicherungen könnte im Laufe der Zeit eine Reihe aktiverer Verpflichtungen gegenüber Afghanistan beinhalten, einschließlich einer Abmachung zwischen Afghanistan und seinen Nachbarländern – besonders Pakistan – ihre gemeinsamen Grenzen zu demarkieren, gegenseitig anzuerkennen und gemeinsam zu kontrollieren, und die internationale Verpflichtung, Afghanistans neue Regierung der nationalen Aussöhnung zu unterstützen.

45. The General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina, offiziell unterzeichnet am 14. Dezember 1995, The Republic of Bosnia and Herzegovina, the Republic of Croatia, and the Federal Republic of Yugoslavia, <http://www.state.gov/www/regions/eur/bosnia/dayframe.html>.



## Kapitel 3 – Einen politischen Prozess in Gang bringen

Wie bringt man nun, da die wichtigsten Themen, die für die Verhandlungspartner relevant sein könnten, untersucht sind, einen Verhandlungsprozess in Gang? Welche Schritte und Faktoren müssen bedacht werden?

Was die Chancen für eine Verhandlungslösung zur Beendigung des Krieges und das Interesse der Taliban an Verhandlungen betrifft, herrscht verständlicherweise tiefe Skepsis. Gegenwärtig existieren zahlreiche Kommunikationskanäle zu den Aufständischen. Auf Initiative der afghanischen Regierung fanden bereits erste Sondierungen statt, und Präsident Karzai hat Gespräche mit den pakistanischen Sicherheitsbehörden über eine mögliche politische Einigung aufgenommen. Andere Kontakte zu den Aufständischen – unstrukturiert und weitgehend taktischer Art – liefen über andere, weniger offizielle Kanäle.

Diese, wenn auch zaghaften Kontakte lassen zumindest bei einigen aufständischen Gruppen ein Interesse für einen politischen Prozess und Offenheit für Gesprächen erkennen. Was die Taliban jedoch wirklich wollen, und ob sie bereit sind, sich ernsthaft für einen politischen Prozess zu engagieren, lässt sich vor einem tatsächlichen Treffen nicht feststellen. Bei den Bemühungen, einen politischen Prozess in Gang zu bringen – d. h. für Kohärenz zu sorgen, Kontakte zu bündeln und regionale, diplomatische Anstrengungen zu unternehmen – wird sich zumindest klären lassen, welche Optionen für das weitere Vorgehen als praktikabel erscheinen. Zudem können in diesem Rahmen Grundlagen für weitere Befriedungsmaßnahmen gelegt werden.

### Eine Erkundungsphase

Bislang wissen wir von Kontakten der afghanischen Regierung zu verschiedenen Taliban- und Rebellenführern, von Bemühungen Pakistans um eine Vermittlerrolle bei der Taliban-Führung – einschließlich *Haqqani*-Netzwerk und *Quetta Shura* – sowie von verschiedenen unkoordinierten, inoffiziellen Initiativen. Jede dieser Anstrengungen erfüllt einen wichtigen Zweck, birgt aber auch Nachteile in sich, die eine Verhandlungslösung allein auf diesem Weg unwahrscheinlich machen.

Ein politischer Prozess, der darauf abzielt, elementare Differenzen zu überbrücken und auf berechtigte Klagen

einzugehen, bedarf der Führung und Mitarbeit der Afghanen. Als Chef der afghanischen Regierung wird Präsident Karzai notwendigerweise den Prozess auf Seiten der afghanischen Regierung leiten und den zukünftigen Weg der Verhandlungen mitgestalten. Um eine tragfähige politische Einigung zu entwerfen, wird der Präsident jedoch auf die Mitarbeit und Zustimmung seiner Regierungsmitglieder, des Parlaments und der zivilgesellschaftlichen Gruppen Afghanistans angewiesen sein. Nicht alle sind jedoch der Meinung, dass eine Verhandlungslösung mit den Taliban machbar und wünschenswert ist.

Ein politischer Prozess muss auch die Anliegen internationaler Interessengruppen zusammenführen. Pakistan – schon lange Verfechter einer inklusiven politischen Einigung – wird für die Realisierbarkeit einer friedlichen Lösung eine entscheidende Rolle spielen. Aber auch die Anliegen und Bedenken der anderen Parteien in den näheren und fernen Regionen müssen hierfür berücksichtigt werden. Angesichts ihres Einsatzes für Afghanistan sind auch die Vereinigten Staaten, die NATO und die weitere internationale Gemeinschaft verpflichtet, in einem zukünftigen politischen Prozess sowie bei Verhandlungen Schlüsselpositionen zu übernehmen.

### Ein internationaler Vermittler

In Anbetracht der Konflikte über die Legitimität, die diesem Krieg zu Grunde liegen, der Befürchtung, dass ein Vorschlag für politische Verhandlungen vom Gegner als Zeichen der Schwäche ausgelegt werden könnte, sowie der schier unendlichen Anzahl beteiligter Interessensgruppen wäre es für jede der Hauptparteien dieses Konfliktes heikel, von ihren Vorbedingungen für Gespräche abzusehen. Die Alternative, dass eine Großmacht als Vermittler zwischen den Streitenden fungiert – wie die Vereinigten Staaten 1979 zwischen Israel und Ägypten und 1995 im ehemaligen Jugoslawien – ist nicht praktikabel, da die Streitkräfte der Vereinigten Staaten selbst am stärksten militärisch engagiert sind. Die Feinde einer der führenden Parteien würden dieser Partei kaum zutrauen, die Verhandlung fair zu strukturieren und zu leiten.

Eine aussichtsreichere Option, die sich im letzten Vierteljahrhundert besonders bewährt hat, wenn es darum ging, langwierige Konflikte durch Verhandlungen zu beenden, besteht in der Ernennung eines internationalen

Vermittlers. Ein unbeteiligter Dritter kann bei möglichen Verhandlungen heikle Themen anschneiden, ohne die jeweilige Verhandlungsposition der entsprechenden Partei zu unterminieren. Damit ein international ernannter Vermittler die Spielräume für Verhandlungen erkunden und Botschaften an die Parteien übermitteln kann, müsste er Zugang zu den aufständischen Akteuren erhalten und diese glaubhaft einbinden. Außerdem benötigt ein solcher Vermittler das Vertrauen der Länder der Region sowie der internationalen Interessengruppen. Da ein politischer Prozess vermutlich sehr langwierig sein wird, bedarf es darüber hinaus eines flexiblen Zeitplans.

Die Wahl eines Vermittlers, der die Unterstützung der internationalen Gemeinschaft genießt, würde dazu beitragen, eine Struktur zur Überwindung der tiefen Gräben zwischen den Konfliktparteien aufzubauen. In ersten Begegnungen und Gesprächen würde er sondieren, ob zwischen den verschiedenen Parteien genügend Annäherungsmöglichkeiten vorhanden sind – innenpolitisch wie international –, um mit produktiven Verhandlungen über eine politische Einigung zu beginnen. Ein solcher Vermittler würde auch den Aufbau verlässlicher Kommunikationswege einleiten, Überzeugungsarbeit für den politischen Prozess leisten, nach Möglichkeiten zur Umgehung festgelegter Vorbedingungen der Beteiligten suchen sowie Informationen sammeln, um die Rahmenbedingungen und Voraussetzungen für eine politische Lösung auszuarbeiten.

Die Vermittlerrolle könnte von einem Einzelnen übernommen werden, der über die Unterstützung durch eine multilaterale Organisation wie die Vereinten Nationen verfügt. Ebenso könnte diese Rolle von einem Team übernommen werden, von einem Land, einer Gruppe von Ländern oder auch einer Organisation, wie die Organisation der Islamischen Konferenz. Auch eine Kombination aus den verschiedenen Optionen wäre denkbar (obwohl Kombinationen aus Akteuren meist für Verwirrung sorgen).

Unter diesen Optionen hat die Institution der Vereinten Nationen die größte Erfahrung mit der Vermittlerrolle. Ihre Mediatoren haben sich schon oft als ehrliche Vermittler Respekt verdient, wie bereits in Afghanistan in den 1980er Jahren. Die gegenwärtige Situation ist jedoch weit komplizierter als damals – was schon die große Zahl afghanischer und internationaler Delegationen erahnen ließ, die 2001 an der Bonn-Konferenz teilnahmen. Die Er-

ennung eines persönlichen Vertreters oder Gesandten durch den Generalsekretär der Vereinten Nationen zur Federführung in dieser Phase stellt die beste Option zur Durchführung von Sondierungsgesprächen dar. Denkbar wäre, dass der Chef der UN-Mission in Afghanistan, unter der Voraussetzung einer angemessenen Trennung vom eigentlichen Auftrag der Mission, die afghanische Regierung unterstützt. Der Vermittler müsste genügend Statur besitzen, um Zugang zu hohen Regierungsvertretern in den betreffenden Ländern – und zu den Aufständischen – zu erhalten. Die Sondierungen bekämen das größte Gewicht, wenn die Ernennung und das Mandat des Vermittlers gleichzeitig oder anschließend durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen bestätigt würden, zunächst vielleicht mit sechsmonatigem Mandat.

Der Vermittler wird sich einer äußerst komplizierten Herausforderung gegenübersehen, erheblich vielschichtiger als die UN-Vermittlung im Afghanistan-Konflikt der 1980er Jahre, die lediglich vier Regierungen unmittelbar betraf (die Sowjetunion, ihre afghanischen Verbündeten, die Vereinigten Staaten und Pakistan; ohne die *Mudschaheddin*-Rebellen, für die Pakistan sprechen sollte). Auf der Bonn-Konferenz 2001 waren mehrere afghanische Gruppen und eine Vielzahl anderer Länder anwesend, die in unterschiedlichem Maße beteiligt wurden. Im heutigen Afghanistan würde der Vermittler von Beginn an bereits unter den Afghanen mit einer ganzen Reihe von Parteien sprechen müssen: mit dem Präsidenten der Republik und seinen Beauftragten, mit leitenden Parlamentariern und Nichtparlamentariern, die der Karzai-Regierung kritisch gegenüberstehen, mit Gruppen der afghanischen Zivilgesellschaft sowie mit den Führern der drei wichtigsten Rebellengruppen.

Der Vermittler wird sich auch mit den Regierungen der wichtigsten beteiligten Länder beraten müssen: mit Pakistan, wohin viele der Taliban-Führer geflüchtet sind; mit den anderen fünf Ländern, die eine gemeinsame Grenze mit Afghanistan haben (China, Iran, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan); mit verschiedenen Ländern im weiteren Umkreis der Region (wie Indien, Russland, Saudi-Arabien und der Türkei); und mit führenden Geberländern, die finanzielle und militärische Hilfe leisten, einschließlich der Europäischen Union, Japans und besonders der Vereinigten Staaten.<sup>46</sup> Auf einer

46. Als mögliches Zeichen der Annäherung hat die im Juni 2010 von der afghanischen Regierung einberufene *National Consultative Peace Jirga* in ihrer Abschlusserklärung zwei moslemische Länder hervorgehoben –

informelleren Ebene dürfte der Vermittler die Ansichten zwischenstaatlicher Einrichtungen und internationaler NGOs kennenlernen wollen, die in Afghanistan vor Ort tätig gewesen sind. Der Vermittler sollte dem Generalsekretär der Vereinten Nationen Bericht erstatten (und vielleicht dem Sicherheitsrat, sofern dieser beteiligt wird).

Durch dieses Ausloten sollte der Vermittler feststellen können, inwieweit afghanische Akteure kompromissbereit sind. Anschließend könnte damit begonnen werden, ein künftiges Verhandlungsprogramm zu umreißen und die Parteien dazu zu bewegen ihre Gespräche zu strukturieren, in Annäherungsgesprächen oder auch direkt. Diese Phase könnte informell oder sogar inoffiziell ablaufen, um Streitfragen zu umgehen, z.B. wer wann teilnimmt und auf welcher Grundlage. Wenn diese Gespräche allerdings zu einem Erfolg führen sollen, bedarf es eines klaren und unmissverständlichen Signals der Konfliktparteien – besonders von Seiten der Taliban –, dass sie bereit sind, eine Kompromisslösung einzugehen.

#### Eine ständige Konferenz

Wenn der Vermittler bei seinen Sondierungen auf ausreichend Kompromissbereitschaft zwischen den Parteien stößt, wird man zu formelleren Verhandlungen übergehen müssen. Da eine Vielzahl internationaler Interessengruppen beteiligt ist, sollte der Vermittler den Verhandlungsverlauf so planen, dass diese einbezogen werden können, sobald ihre wichtigsten Angelegenheiten behandelt werden. Spätestens zu diesem Zeitpunkt könnte ein Sekretariat zur Betreuung der Gespräche eingerichtet werden. Vielleicht sollte der Vermittler auch darüber nachdenken, eine ständige Konferenz einzurichten – als offizielles Gerüst für einen vielstufigen Verhandlungsprozess.

- A. Die afghanischen Parteien werden von Anfang an im Zentrum stehen: Ihre Zustimmung zu einer Resolution über die umstrittenen politischen und sozialen

Länder, die auch aus Kreisen der Aufständischen als mögliche Gesprächspartner genannt wurden: »Wir danken für die ernsthaften Bemühungen seitens der moslemischen Länder, besonders Saudi Arabiens (dem Wächter der beiden Heiligen Moscheen) und der Türkei für die Hilfe bei der Friedenssicherung in unserem vom Krieg zerrütteten Land und wir möchten, dass diese Bemühungen fortgesetzt, beschleunigt und ausgeweitet werden«. The Resolution adopted at the Conclusion of the National Consultative Peace Jirga, Loya Jirga Tent, Kabul, 2.-4. Juni, 2010, [http://www.genderconcerns.org/article.php?id\\_nr=170&id=Declaration%20Afghan%20Peace%20Jirga%202%20to%204%20June%202010,%20Kabul](http://www.genderconcerns.org/article.php?id_nr=170&id=Declaration%20Afghan%20Peace%20Jirga%202%20to%204%20June%202010,%20Kabul).

Themen des Landes wird das Kernstück eines umfassenden Friedens bilden.

- B. Dem Vermittler sollten auf Anforderung geeignete internationale Mitarbeiter zur Verfügung stehen, denen er Aufgaben zuweisen kann. Mit Zusicherungen, Garantien oder anderen Überzeugungskünsten werden sie dazu beitragen können, die Zustimmung der verschiedenen afghanischen Parteien zur Lösung besonders schwieriger Probleme zu gewinnen.
- C. Der Vermittler sollte prüfen, welche Möglichkeiten für eine Einigung zwischen den Nachbarn in der Region vorhanden sind – besonders in Sicherheitsfragen, deren Lösung einen positiven Effekt auf die innerafghanischen Verhandlungen haben könnte.
- D. Mit wachsender Einigkeit unter den Afghanen über die politischen Anliegen könnten die Verhandlungen über die internationalen Angelegenheiten, die der Zustimmung einer afghanischen Nachkriegsregierung bedürfen, aufgenommen werden.

Obwohl die Konferenz nur im Plenum zusammen kommt, um die Verhandlungen zu eröffnen oder die späteren Resultate zu ratifizieren, könnte sie als regelmäßiger diplomatischer Treffpunkt für besonders engagierte autorisierte Unterhändler der Parteien dienen – Voraussetzung hierfür ist, dass der Treffpunkt von allen Parteien akzeptiert wird und für die Mehrheit geografisch erreichbar ist. Im Hinblick auf eine offene Struktur, eine offene Agenda und die Einbeziehung aller Staaten und Parteien, die an einer Mitarbeit interessiert sind, könnte die Konferenz von Bonn als Modell gelten. Einzelheiten könnten vom Vermittler und vom Generalsekretär des Sicherheitsrates im Verlauf des Prozesses ausgearbeitet werden.

#### Über die Vorbedingungen hinaus

Die afghanische Regierung, die sie unterstützende internationale Gemeinschaft und auch die aufständischen Taliban haben Vorbedingungen für die Verhandlungen mit ihren Gegnern gestellt, die gleichzeitig ihre wichtigsten Ziele in diesem Konflikt benennen. Die dreiteilige Bedingung der afghanischen Regierung und ihrer Unterstützer fordert, dass die Taliban ihre engen Beziehungen zu Al-Qaida aufkündigen, ihre Waffen niederlegen und

die gegenwärtige afghanische Verfassung akzeptieren.<sup>47</sup> Zu den Vorbedingungen der Taliban gehört der Abzug aller ausländischen Streitkräfte aus Afghanistan, die Freilassung aller Inhaftierten und die Streichung der Namen einiger Taliban von der UN-Sanktionsliste; außerdem haben sie betont, dass sie die neue Regierung des Landes stellen wollen.<sup>48</sup> Diese Bedingungen sind Punkte, die am besten als Teil der Verhandlungsagenda besprochen werden. Dem Vermittler wird die Aufgabe zukommen, alle Parteien zu überzeugen und in offener Bereitschaft an den Verhandlungstisch zu treten.

Der Verlauf der Verhandlungen sollte sich an den Vorbedingungen beider Seiten orientieren, da sich darin die Probleme widerspiegeln, die für die Beteiligten höchste Priorität besitzen. Obwohl die Erfüllung der einzelnen Bedingungen vermutlich zu einer endgültigen politischen Einigung gehören wird, könnten diese Punkte auch im Verlauf von Gesprächen über mögliche vertrauensbildende Maßnahmen angesprochen werden. Dadurch wäre es möglich, die Atmosphäre für eine umfassende Einigung zu verbessern und gleichzeitig Verhandlungsblockaden zu vermeiden. Der Vermittler müsste zudem ermitteln, welche Möglichkeiten bestehen – über die genannten Vorbedingungen hinaus –, um zu einem

47. In einer gemeinsamen Erklärung von Präsident Barack Obama und Hamid Karzai im Anschluss an ihr Treffen im Mai 2010 wiederholten beide Seiten ihre Unterstützung für eine politische Aussöhnung und schienen bereit zu einer gewissen Flexibilität hinsichtlich dieser oft wiederholten Bedingungen, die die Taliban als Vorbedingung für Gespräche zu erfüllen hätten. Die Vereinigten Staaten blieben etwas vage in der Frage, ob die drei roten Linien, von denen erstmalig unter der Bush-Regierung die Rede war, tatsächlich Vorbedingungen zu Verhandlungen sind oder Kriterien für deren Ergebnis. Mit dem Hinweis darauf, dass diese Punkte in der Tat Gegenstand der Verhandlungen werden könnten, äußerte sich Burhanuddin Rabbani, Afghanistans ehemaliger Präsident und Vorsitzender von Präsident Karzais Hohem Friedensrat, dahingehend, dass »es während der Verhandlungen möglich sei, bei einigen Themen, die kompliziert und schwierig aussehen, Flexibilität zu zeigen«, und fuhr dann fort, dass »harte Ausgangspositionen zu Verhandlungen gehören, wenn Probleme von zwei Parteien diskutiert werden. Wir sollten von solchen Aussagen nicht enttäuscht sein.«, Sayed Salahuddin, »Afghan Peace Council Flexible on Taliban Talk Terms«, Reuters, 14. Oktober 2010, <http://in.reuters.com/article/id/INIndia-52196620101014>.

48. In seiner Eid-Erklärung vom August 2010 zum Ende des Ramadans wies Mullah Omar die internationale Gemeinschaft pflichtgemäß auf seine Forderung hin »ihre Soldaten bedingungslos und so schnell wie möglich aus unserem Land abzuziehen«. Doch in einer im Namen des Islamischen Emirats Afghanistans herausgegebenen Erklärung vom Oktober 2010 zeigten die Taliban ein untypisches Maß an Flexibilität hinsichtlich dieser Frage mit der Feststellung: »Der Grund für eine Aussöhnung kann nur überzeugend sein, wenn die angreifenden Amerikaner zumindest vor den Augen Afghanistans und der Welt ein verbindliches Dokument unterschreiben [sic], ihre Streitkräfte aus Afghanistan in einem vorgegebenen Zeitraum abzuziehen.«, »New statement from the Islamic Emirate of Afghanistan: »Known Figureheads and the Futile Reconciliation Slogans«, auf der Website Jihadology ins Netz gestellt am 18. Oktober 2010, <http://jihadology.net/2010/10/18/new-statement-from-the-islamic-emirate-of-afghanistan-known-figureheads-and-the-futile-reconciliation-slogans>.

Verhandlungserfolg zu kommen. Durch Annäherungsgespräche mit Dritten und Überbrückungsvorschläge für alle Parteien wäre der Vermittler in einer günstigen Lage, um ausweglose Situationen zu umgehen.

### Vorbereitungen der afghanischen Regierung für einen politischen Prozess

Eine komplexe politische Verhandlung verlangt nach einem fähigen und repräsentativen Verhandlungsteam mit starker administrativer Unterstützung, über das die afghanische Regierung noch nicht verfügt. Gegenwärtig fehlen Präsident Karzai die Mittel oder die institutionellen Kapazitäten, um erfolgreich an komplizierten Verhandlungen teilzunehmen. Diese Lücke lässt sich nicht durch die internationale Gemeinschaft schließen. Natürlich werden der Vermittler und die Unterhändler der anderen Parteien mit allen zusammenarbeiten, die von der Regierung als autorisierte Repräsentanten bestimmt werden. Dennoch sollte der Präsident unbedingt darauf achten, das Team so stark wie möglich zu besetzen.

Die wichtigste Legitimation der Regierung ist die Tatsache, dass sie über ethnische, konfessionelle und Geschlechtergrenzen hinweg ein breites Spektrum von Afghanen repräsentiert; im Gegensatz zur kleinen, aber leidenschaftlichen Anhängerschaft der Aufständischen in Afghanistan. Die heterogene Wählerschaft sowie die Probleme, die sich aus der vorgeschlagenen Beteiligung der Taliban ergeben, werden die Regierung vor die Herausforderung stellen, die disparaten Gruppen zusammenzuhalten. Dabei wird entscheidend sein, das Vertrauen in den Prozess aufrechtzuerhalten, um zivile Konflikte zu vermeiden. Dies betrifft auch die Regierungskoalition, weshalb die Bemühungen um Inklusivität im Entscheidungsprozess hier von besonderer Bedeutung sind.

In Anbetracht ihrer Erfahrung während der Taliban-Herrschaft haben viele Afghanen unter den ehemaligen Mitgliedern der Nordallianz – nicht-talibanische Paschtunen und führende zivilgesellschaftliche Akteure – starke Vorbehalte gegenüber jedem Versuch geäußert, sich mit den Taliban zu einigen. Diese Gefühle sind besonders unter den ethnischen und religiösen Minderheiten ausgeprägt, die am stärksten unter den Taliban gelitten haben, wie die Hazara, die gegenüber den Taliban immer noch höchst misstrauisch sind. Viele der ehemaligen

Anführer der Nordallianz, einige davon in widerwilligem Bündnis mit der Karzai-Regierung, hegen ähnliche Vorbehalte hinsichtlich einer politischen Versöhnung mit den Taliban. Die Entlassung Amrullah Salehs – des Sicherheitschefs des afghanischen Geheimdienstes, der jedem Kontakt mit Aufständischen höchst skeptisch gegenüberstand – durch Präsident Karzai im Juni 2010 wurde von vielen Afghanen als defensive Maßnahme unter dem wachsenden Druck zu Verhandlungen mit den Taliban interpretiert. Dieser Schritt warf ein Schlaglicht auf die ethnische Zerrissenheit, die weiterhin die afghanische Politik und die Befürchtungen hinsichtlich einer politischen Aussöhnung bestimmt. Diese gesellschaftlichen Gräben machen die Öffentlichkeitsarbeit der afghanischen Regierung zu einem entscheidenden Faktor. Anhaltende und breite öffentliche Diskussionen werden nötig sein, um mit ausreichender öffentlicher Unterstützung der Bevölkerung über ethnische Grenzen hinweg praktikable Positionen zu entwickeln und eine künftige politische Einigung zu erreichen.<sup>49</sup>

Mit dem Eintritt in einen ernsthaften politischen Prozess erkennt die afghanische Regierung an, dass die aufständischen Taliban einen Platz im politischen Leben Afghanistans einnehmen können; ebenso wie die Taliban anerkennen, dass alle anderen Afghanen ebenfalls dazugehören. Von daher werden sich die Verhandlungen in politischer Hinsicht auf die positive Beteiligung am künftigen politischen Diskurs des Landes konzentrieren. Dazu muss es der afghanischen Regierung gelingen, einen breiten nationalen Konsens darüber herzustellen, dass es für alle von Vorteil wäre, unter den vielfältigen ethnischen Gruppen des Landes, die weiterhin viel Misstrauen und Groll gegenüber den Taliban hegen, eine politische Einigung anzustreben. Die Regierung Afghanistans, die von der internationalen Gemeinschaft unterstützt wird, muss sich um die Mitarbeit dieser Gruppen bemühen und sich breiter Geschlossenheit verschern, um der Bedrohung durch neue verschärfte ethnische, religiöse und andere Spaltungstendenzen entgegenzuwirken.

Trotz aller Bedenken über Art und Ausmaß der Repräsentation im Hohen Friedensrat könnte dieser zur Basis für einen offenen nationalen Dialog werden, der einen

größeren Konsens über Verhandlungen mit den Aufständischen und die Gestaltung einer politischen Ordnung Afghanistans erreichen soll. Zudem könnte er eine öffentliche Debatte in der afghanischen Gesellschaft über die Verhandlungsziele anregen. Um diese Funktionen effektiv zu erfüllen, sollten die Aktivitäten des Hohen Rates für die Öffentlichkeit transparent sein und den zivilgesellschaftlichen Akteuren und Gruppen Gelegenheit zur Beteiligung bieten. Der Hohe Friedensrat könnte dann auch als Führer der öffentlichen Meinung fungieren.

Die UNAMA, die Hilfsmission der Vereinten Nationen für Afghanistan, hat sich durch ihr Zugehen auf die Zivilgesellschaft in der afghanischen Öffentlichkeit ein hohes Maß an Glaubwürdigkeit aufgebaut und ist damit besonders geeignet, die Debatte der afghanischen Gesellschaft über landesweite Verhandlungen zu unterstützen. Dies könnte eine wichtige Aufgabe für die jüngst von der UNAMA angekündigte *Salaam Support Group* sein, da diese einen institutionellen Rahmen für einen nationalen Dialog bilden und professionelle fachliche Hilfe für die potenzielle Verhandlungsagenda bieten würde. Sinnvollerweise könnte UNAMA den Dialog über die Verhandlungsaussichten und die Bedenken verschiedener Gemeinden auf Kreis- und Provinzebene unterstützen. Um einen umfassenden und repräsentativen Dialog sicherzustellen, wäre es darüber hinaus sinnvoll, auch die Friedens- und Integrationskomitees für die Provinzen einzubeziehen (eventuell mit Provinzbeamten, Provinzabgeordneten und Bürgervertretern), wie im Friedens- und Integrationsprogramm für Afghanistan beschrieben. Womöglich könnte der Dialog auf Kreis- und Provinzebene dort ansässige Taliban-Sympathisanten erfolgreich einbeziehen und damit die Behauptung einiger Befürworter belegen, dass eine Aussöhnung auf lokaler Ebene de facto schon greifen kann, bevor die schwierigeren Themen auf nationaler Ebene verhandelt werden.<sup>50</sup>

49. Minna Jarvenpää, »Making Peace in Afghanistan«, wird in Kürze erscheinen; eine vorläufige Version war im Juli 2010 in Umlauf als inoffizielles Arbeitspapier mit dem Titel »Political Settlement in Afghanistan: Preparing for the long game, not the end game«.

50. Eine derartige Unterstützerrolle der UNAMA könnte sicherstellen, dass Gruppen, die oft marginalisiert werden, wie die neuen als auch die traditionellen zivilgesellschaftlichen Akteure in den Provinzen, Gelegenheit erhielten, an einem breiten und inklusiven politischen Prozess mitzuwirken. Dies würde auch die Furcht vor einer möglicherweise übereilten und engen politischen Abmachung zerstreuen, die zwar inner-paschtunische Machtfragen zwischen der Regierung und den Aufständischen löst, ohne aber auf die viel größeren Sorgen der unterschiedlichen Schichten der afghanischen Gesellschaft einzugehen. Die Untersuchung von Mary Kaldor und Marika Theros betont, dass »Regierung wie Aufständische wenig Unterstützung bei der Bevölkerung haben und beide nicht als legitime Vertreter der öffentlichen Interessen gelten. Tatsächlich äußerten die Befragten, dass ein politischer Pakt zwischen einer korrupten Regierung, Kommandeuren, die ihre Macht missbrauchen, und den Aufständischen

Bei den Bemühungen der UNAMA um Unparteilichkeit und Offenheit allen Afghanen gegenüber kam es bisweilen – besonders zur Zeit von Wahlen – zu Spannungen mit den politischen Führern der Regierung, die die UNAMA laut Mandat unterstützen soll. Dieses Mandat machte sie in den Augen vieler Rebellen zwangsläufig verdächtig, wodurch sich ihre Mitarbeit bei der Aufnahme von Verhandlungen als besonders heikel darstellt. Aufgrund ihrer Präsenz in Kabul und im übrigen Land kann die UNAMA jedoch einen entscheidenden Beitrag zu einem umfassenderen Verhandlungsprozess liefern, insbesondere eine Shuttle-Diplomatie zwischen verschiedenen Hauptstädten, die allerdings eng mit der innerafghanischen Dynamik verbunden bleiben muss. Die UNAMA kann damit sowohl als Zuarbeiterin des Vermittlers als auch im Friedensprozess, bei den Verhandlungen und nach einem Vertragsabschluss eine höchst wertvolle Rolle spielen.

### Beteiligung der Taliban am politischen Prozess

Die Kontakte und Kommunikationswege zu den Taliban waren bisher von deren taktischer Orientierung bestimmt. Der Austausch konzentrierte sich oft auf Fragen von unmittelbarem Interesse, z. B. den Status von Häftlingen. Durch direkte Ausrichtung der Rebellen auf den militärischen Kampf haben die Taliban die Aufstellung eines politischen Flügels zur Ergänzung ihrer militärischen Einsätze versäumt, obwohl sie in den meisten afghanischen Provinzen Schattengouverneure eingesetzt haben. Damit ein politischer Prozess über inoffizielle Kanäle und Sondierungsgespräche hinauskommt, werden die Taliban stabile Kommunikationswege entwickeln und vertrauenswürdige Gesprächspartner einsetzen müssen, die für die Aufständischen und ihr Kommando-Netzwerk sprechen können. Unklar bleibt dennoch, ob die Taliban-Splittergruppen ein gemeinsames Verhandlungsteam präsentieren werden oder ob sich der Vermittler im Laufe der Verhandlungen gleichzeitig auf verschiedene Akteure und Netzwerke bei den Aufständischen einlassen muss.

Die Rebellen haben die militärische Entscheidungsgewalt dezentralisiert, sodass die Kommandeure an der Front erhebliche taktische Autorität besitzen. Diese rela-

tive Dezentralisierung findet sich auch in den regionalen *Schura*-Strukturen, deren geografische Verknüpfungen das Verhalten der Netzwerke unter den Aufständischen bestimmen und beeinflussen. Offenbar existieren auch verschiedene, nach Sachgebieten organisierte Untergruppen, die sich mit militärischen Angelegenheiten, Häftlingsfragen und Informationskampagnen befassen. In diesem dezentralen Modell besteht zwar eine funktionierende Organisationsstruktur und so etwas wie eine zentralisierte Führung,<sup>51</sup> allerdings nicht überall im gleichen Maße. Daher ist es sinnvoll, den wichtigen Unterschied zwischen Dezentralisierung und Zersplitterung zu beachten. Obwohl die Rebellion von persönlichen Beziehungen beeinflusst und oft regional begrenzt ist, verleihen die Verbindungen zwischen den Rebellennetzwerken den Taliban einen gewissen organisatorischen Zusammenhalt und ähneln einem »Netzwerk von Netzwerken«.

Allem Anschein nach ist die *Quetta Schura* noch immer der zentrale Knotenpunkt unter den Aufständischen. Mullah Omar als *'Amir al-Mo'mineen* (Anführer der Gläubigen) gilt weiterhin als maßgebliche moralische Autorität für die Taliban, und darüber hinaus für die Aufständischen. Seine Bedeutung für die Bewegung ist zum Teil symbolischer Art. Bei den Aufständischen wird Mullah Omar jedoch einheitlich als Kopf der Bewegung bezeichnet. Obwohl vereinzelte Berichte nahelegen, dass generationsbedingte Verschiebungen die Disziplin der Aufständischen belasten, hat die Bedeutung Mullah Omars diese Entwicklung überdauert. Zudem existiert derzeit noch keine alternative Führungspersönlichkeit, die ihn herausfordern könnte. Berichten zufolge sind seine Kontakte jedoch äußerst eingeschränkt; selbst hochrangige Taliban scheinen keinen Zugang zu ihm zu haben.

Obwohl es für die Taliban von großer Bedeutung ist, Zusammenhalt nach außen zu demonstrieren, stellt sich eine Solidarität auf breiter Basis eher vor dem Hintergrund von Kampfhandlungen ein, wo taktische Entscheidungen bei den verschiedenen Kommandoebenen an der Front liegen. Obwohl die *Quetta Schura* und damit auch Mullah Omar offensichtlich ein gewisses Maß an kohärenter Führung aufrechterhalten, ist unklar, ob sich gerade über diese Führungsstrukturen Gespräche in die Wege leiten lassen.

das Gefühl der Verunsicherung in der Bevölkerung und den gesellschaftlichen Gruppen nur noch verstärken würde.«, Marika Theros and Mary Kaldor, »Building Afghan Peace from the Ground Up«, The Century Foundation, 2001, 30.

51. Antonio Giustozzi, »Negotiating with the Taliban«, The Century Foundation, 2010.

Obleich Mullah Omar sowohl die Legitimität als auch eine gewisse Macht unter den Rebellen besitzt, könnte er selbst aufgrund seines Aufenthaltes in Pakistan, der semi-konsensuellen Natur der *Quetta Schura* sowie der dezentralisierten Natur des Aufstandes wohl nur eingeschränkt verhandeln. Angesichts ihrer gegensätzlichen personellen und regionalen Abhängigkeiten gibt es bei den Taliban viele potenzielle Bruchstellen.<sup>52</sup> Darüber hinaus stellen sich Fragen zu den Beziehungen zwischen dem *Haqqani*-Netzwerk und der *Quetta Schura*. Zwar wurde aus dem *Haqqani*-Netzwerk Interesse an einem politischen Prozess bekundet, gleichzeitig aber auch die Treue zur *Quetta Schura* betont.

*Hezb-i-Islami* (Gulbuddin Hekmatyar) schließlich bleibt weitgehend eine unabhängige Organisation trotz ihrer Allianzen mit den Taliban.<sup>53</sup> Mit Hekmatyar in Verbindung stehende politische Akteure haben sich auf der Suche nach alternativen politischen Wegen zur Beendigung des Aufstands etwas vorgewagt. Da sie im Augenblick als Streitmacht eine geringere Rolle spielen, hätte eine separate Abmachung keine ernsthafte Auswirkung auf den Verlauf der Kämpfe, könnte aber von einer größeren politischen Einigung ablenken. Bei vielen ehemaligen Verhandlungspartnern gilt Hekmatyar als unzuverlässig. Dennoch wäre die Gruppe wohl gerne an einer erweiterten politischen Einigung beteiligt.

In Anbetracht dieser Faktoren stellt eine stärkere Beteiligung der *Quetta Schura* den logischen Ansatzpunkt für einen politischen Dialog dar. Allerdings hätte der Vermittler beim Anstoß eines politischen Prozesses wahrscheinlich sowohl mit verschiedenen Führungsebenen der Rebellion als auch mit der Regierungsseite zu tun. Bei diesen Kontakten dürfte sich klären, wer tatsächlich für die Taliban-Führung spricht.

Die Stabilität einer politischen Einigung würde verstärkt, wenn die Führungsstrukturen der Aufständischen genug Kontrolle über ihre einfachen Kämpfer hätten. Nach Berichten über Radikalisierungstendenzen bei den Rebellen durch einen Generationswechsel scheint dies jetzt schwierig geworden zu sein.<sup>54</sup> Auch die Aufständischen

selbst sind dadurch beunruhigt, da – wie auch auswärtige Beobachter behaupten – der zunehmende Erfolg der ISAF beim Ausschalten der mittleren Führungsebene der Taliban-Einheiten radikalere und unkontrollierbare Führer fördere.<sup>55</sup>

Die Folgen dieser potenziellen Veränderungen sollten bei der politischen und militärischen Planung berücksichtigt werden, wenn ein ernsthafter politischer Prozess in Gang kommt, da auch die Einstellung der einfachen Taliban-Kämpfer die Aussichten für Verhandlungen mitbestimmen wird. Darüber hinaus wird für die internen Überlegungen bei den Taliban eine Rolle spielen, ob für diese Kämpfer eine Möglichkeit des ehrenhaften Ausstiegs aus den Kampfhandlungen besteht.

Selbst im optimalen Fall eines Abkommens zwischen der Regierungsseite und den Hauptgruppen der Rebellen werden einzelne Personen und Netzwerke bei allen Verhandlungen oder politischen Abmachungen wahrscheinlich außen vor bleiben. Die Tatsache, dass Pakistan und andere Nachbarländer in ihren eigenen Grenzen anhaltende Probleme mit bewaffneten Splittergruppen haben, legt die Vermutung nahe, dass selbst nach einer umfassenden Abmachung nicht endgültig Ruhe und Frieden in Afghanistan herrscht. Gerade der Erfolg, den die Verbündeten der Regierung in Kabul bei der Dezimierung der mittleren Taliban-Führer in einigen Teilen Afghanistans hatten, könnte überlebende Kommandeure

---

van Linschoten stellt fest, dass man diese Veränderungen beispielsweise erkennen kann »an der Taktik bei der Zahl der Enthauptungen. Das wäre vorher nicht passiert. Das gilt auch in Bezug auf ihre Haltung gegenüber Autoritäten, z. B. der Tötung von Alten und auch beim Widerspruch gegenüber der Führung der Quetta, der sie sich nicht mehr völlig unterordnen. Man erkennt sie an der allgemeinen Zersplitterung: der Schattengouverneur der Taliban in Kandahar-Stadt hat nicht mehr die Kontrolle über alle Taliban-Gruppen. Viele der Morde an Zivilisten dort sind nicht mehr von der Quetta angeordnet. Sie gehen oft auf das Konto kleiner Gruppen«. »View from Kandahar: »Petraeus believes in military victory«, Deutsche Welle, 20. Dezember 2010, <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,6346567,00.html>. Ein Selbstmordanschlag auf einer Hochzeitsfeier außerhalb Kandahars im Juni 2010, bei der 40 Menschen getötet wurden, wurde auch als Zeichen für eine Radikalisierungstendenz gesehen. Obwohl die Taliban ihre Beteiligung an dem Anschlag abstritten, fiel der Verdacht auf sie, da der Anschlag sich gegen Personen mit Verbindungen zu lokalen Anti-Taliban-Milizen gerichtet hatte. »Suicide Bomber Kills 40 at Afghan Wedding Party«, Associated Press, 11. Juni 2010, [http://todayszaman.com/newsDetail\\_getNewsById.action;jsessionid=9A755A0F0855C612BD155103DE045F78?newsId=212752](http://todayszaman.com/newsDetail_getNewsById.action;jsessionid=9A755A0F0855C612BD155103DE045F78?newsId=212752).

52. Thomas Ruttig, »How Tribal Are the Taliban?«, Afghan Analysts Network, 13. Juni 2010.

53. Die Beziehung zwischen den Taliban und *Hezb-i-Islami* ist nicht reibungslos. Mit der Ausdehnung ihres Einflussgebiets nach Norden in Gegenden, die traditionell im *Hezb-i-Islami*-Wirkungsbereich liegen, gab es lokal ausgesprochen gewalttätige Zusammenstöße.

54. Analysten haben auf taktische Veränderungen als Zeichen breiterer Radikalisierungstendenzen unter der Aufständischen hingewiesen. Strick

55. Kuehn und Strick van Linschoten bezeichnen die neue Kommandeurs-Generation als »eine potenziell ernstere Bedrohung«, da sie »nicht an Verhandlungen oder Kompromissen mit Ausländern interessiert ist« und sich stärker zu Al-Qaidas *Dschihad*-Ideologie hingezogen fühlt. »Über Al-Qaida-Funktionäre ist bekannt, dass sie direkten Kontakt zu solchen jungen Taliban-Führern in Afghanistan suchen.« Alex Strick van Linschoten und Felix Kuehn, »Separating the Taliban from al-Qaeda: The Core of Success in Afghanistan«, New York University Center on International Cooperation, 9.-10. Februar 2011.

veranlassen, jede Abmachung abzulehnen, die mit den Führern getroffen wurde, die aus der relativen Sicherheit pakistanischer Fluchtbürgern operieren.<sup>56</sup> Solche internen Abweichler fänden wahrscheinlich Ermutigung und vielleicht auch Unterstützung bei Unruhestiftern unter den pakistanischen *Tehrik-e-Taliban*-Führern, der islamischen Bewegung Usbekistans, Al-Qaida und anderen ausländischen militanten Organisationen, die eine mögliche politische Einigung als existenzielle Bedrohung empfinden. Die erweiterte Koalition, die Afghanistan nach einer Einigung regieren wird, sowie alle Mitglieder der internationalen Gemeinschaft werden die aufsässigen Elemente, die eine Verhandlungslösung weiterhin gewaltsam bekämpfen, isolieren und unterdrücken müssen.

Darüber hinaus können Auseinandersetzungen und Gewalt in Afghanistan nicht nur mit den Taliban in Verbindung gebracht werden. Kriminelle Elemente und Verbrechen syndikate mit geringer oder ohne jede Verbindung zu den Aufständischen haben den Konflikt ausgenutzt, um eigenen Ziele wie den Drogenhandel mit gewaltsamen Mitteln durchzusetzen. Derartige kriminelle Elemente werden sich nicht durch das offizielle Vorgehen leitender Rebellenführer beeinflussen lassen.

Bei den Taliban scheint in der Tat Uneinigkeit über eine politische Linie zu herrschen. Einige würden die Ziele der Taliban lieber auf politischem Wege erreichen und daher Maßnahmen der Vereinigten Staaten, der NATO und der internationalen Gemeinschaft begrüßen, um ein günstigeres Gesprächsklima zu schaffen – beispielsweise durch die Streichung bestimmter Namen aus der UN-Sanktionsliste auf Basis der UN-Resolution 1267, die 1999 vom Sicherheitsrat verabschiedet wurde und das Einfrieren von Konten vorsieht sowie Reiseverbote und ein Waffenembargo für »Einzelpersonen und juristische Personen, die mit den Taliban, Osama bin Laden und den Al-Qaida-Netzwerken in Verbindung stehen«. Viele Taliban halten dies für eine Verfolgungs- oder Todesliste und fordern die Streichung ihres Namens von der Liste als Vorbedingung für Verhandlungen. In der internatio-

nenal Gemeinschaft wird die Entfernung von Namen jedoch eher als Motivation für den Abschluss einer Übereinkunft und als Belohnung für erwiesenes Wohlverhalten angesehen.

Einige Taliban haben Interesse an der Einrichtung eines Verbindungsbüros an einem sicheren Ort bekundet. Die Einrichtung eines Zentrums für die bestellten Vertreter der Taliban – voraussichtlich der festgelegte Verhandlungsort – könnte den politischen Prozess konsolidieren und externe Einflüsse begrenzen. Der Wunsch nach einem Verbindungsbüro verdeutlicht die Sorge über die Frage, ob die Taliban als unabhängige politische Bewegung ohne pakistanische Kontrolle fungieren können. Doch selbst wenn das Verbindungsbüro in einem Drittland eingerichtet werden würde, fänden die Folgetreffen wahrscheinlich in Kabul oder an einem anderen Ort in Afghanistan oder Pakistan statt. Dies spiegelt sowohl die geographische Streuung der Rebellenetzwerke und -führer als auch die komplizierten Beziehungen unter den Aufständischen wider.

Um den offiziellen Vertretern der Taliban die vielen Reisen zu ermöglichen, ist eine enge Zusammenarbeit und Koordinierung mit anderen Akteuren nötig, einschließlich ISAF und Pakistan. Nur so kann den Taliban, die am politischen Einigungsprozess beteiligt sind, freies Geleit zu den Treffen garantiert werden, ohne Furcht vor Festnahme oder Verhaftung.

Das Problem der Gefangenen bleibt für die Taliban ebenfalls ein drängendes Thema. Wenn Gespräche in Gang gekommen sind, könnten hochrangige Taliban-Häftlinge eine wichtige Rolle bei der Unterstützung des politischen Prozesses übernehmen. Die internationale Gemeinschaft sollte die Gelegenheit nutzen, diese hochrangigen Taliban-Häftlinge für die Unterstützung des politischen Prozesses zu gewinnen, indem man sich beispielsweise um ihre Einwilligung zur Mitarbeit bemüht. Sofern sich die afghanische Regierung selbst um die Entlassung eines Gefangenen aus der Haft der Alliierten bemüht, um ihn am Friedensprozess zu beteiligen, wie dies Präsident Karzai und der Hohe Friedensrat bereits im Falle des ehemaligen Innenministers des Emirats beantragten, sollte die internationale Gemeinschaft dieses Vorgehen unbedingt unterstützen und möglichst zustimmend reagieren.<sup>57</sup>

56. Carlotta Gall berichtet, dass sich Taliban-Kommandeure zunehmend den Befehlen der Taliban-Führer aus Pakistan widersetzen, nach Afghanistan zurückzukehren, um die U.S.- und andere internationale Streitkräfte zu bekämpfen. Nach Aussage ihres talibanischen Gewährsmanns hätten bisher »die Kommandeure Befehle, die Kämpfe erneut aufzunehmen, befolgt, ganz gleich wie viel Unwillen sie verspüren«, mit dem Zusatz: »Wir sind kriegsmüde und unter uns gestehen wir das ein. Doch wir haben geschworen, das Land nicht den Ausländern zu überlassen.«, Carlotta Gall, »War-weary Midlevel Taliban Admit Rift with Top Leaders«, New York Times, 22. Februar 2011, 1.

57. Der Hohe Friedensrat forderte die Freilassung von Mullah Khairullah Khairkwa, der während des Emirats sowohl Innenminister als auch Gouverneur von Herat war und nach seiner Gefangennahme 2002 auf die

Während die Sondierungsgespräche mit den Taliban fortgesetzt werden, könnten die Perspektiven für eine politische Vereinbarung durch die öffentliche Billigung der Organisation der Islamischen Konferenz oder andere interessierte Länder der islamischen Welt wie Saudi Arabien, die Vereinigten Arabischen Emirate oder die Türkei verbessert werden. Zudem würde starke öffentliche Unterstützung der gesamten moslemischen Welt für eine friedliche Beendigung des Krieges in Afghanistan eine wichtige Botschaft darstellen und gleichzeitig die Unzulässigkeit weiterer Kämpfe unter dem Banner des *Dschihad* hervorheben. Damit könnten moslemisch-religiöse Institutionen, wie die ägyptische al-Azhar University und die Saudi High Scholars Authority, den Prozess religiös absegnen.

#### Vertrauensbildung und weitere Förderungsmaßnahmen

Wenn Verhandlungen stattfinden, könnten der Vermittler oder die Parteien selbst die Glaubwürdigkeit eines künftigen Friedensabkommens durch vertrauensbildende Maßnahmen stärken und damit ihren kompromissloseren Anhängern zeigen, dass ein Frieden realisierbar ist. Solche Maßnahmen sind nicht nur wichtig, um Vertrauen unter den Führern herzustellen, sondern dienen darüber hinaus als konkretes Beispiel für die Vorteile der zu verwirklichenden Friedensregelung.

Ein Vermittler, der mit allen Konfliktparteien in Verbindung steht, wäre in der Lage, verschiedenen Parteien kurzfristige Interessen als potenzielle vertrauensbildende Maßnahmen vorzuschlagen und die Umsetzung solcher Maßnahmen unter Berücksichtigung der Gegenseitigkeit und der Abfolge zu koordinieren.

Eine weitere Option wäre ein Versuch mit lokalen Feuerpausen, da die Kriegsparteien voraussichtlich nicht gewillt sein werden, schon zu Beginn der Verhandlungen eine allgemeine, landesweite Waffenruhe einzugehen. Ohne ordentliches Überwachungsverfahren vor Ort wäre ein gescheiterter Waffenstillstand ein erheblicher

Rückschlag. Allerdings bliebe immer noch Raum für deeskalierende Feuerpausen auf Bezirksebene. Selbst wenn man sie nur als »singuläre« Abmachungen sähe, wären sie doch ein handfestes Signal für das Abrücken der Kriegsparteien von ihren Maximalzielen sowie für die Bereitschaft zu einem allmählichen Beilegen der Feindseligkeiten.

Zunächst könnten sich die Bemühungen auf Konfliktgebiete konzentrieren, in denen örtliche Rebellen vor allem durch lokale Probleme und Missstände motiviert sind. Eine Initiative für lokale Feuerpausen könnte Vertrauen schaffen, bevor versucht wird, sie auf Gebiete von größerer strategischer Bedeutung auszuweiten. Darüber hinaus wären die Parteien durch Konzentration auf lokale Feuerpausen in der Lage, den Schaden für einen politischen Prozess selbst einzugrenzen, der durch die Nichteinhaltung von Abmachungen und das Wiedereinsetzen von Kampfhandlungen unvermeidlich entstehen würde.

Lokale Feuerpausen würden darüber hinaus den Zugang für humanitäre Hilfsorganisationen erleichtern. Schon jetzt gibt es Anhaltspunkte dafür, dass einige humanitäre Organisationen mit stillschweigender oder ausdrücklicher Zustimmung der Taliban in bestimmten, von ihnen kontrollierten Gebieten tätig sind. Die durch UN-Behörden im Oktober 2010 ins Leben gerufene Nationale Polio-Initiative ist ein Beispiel aus jüngster Zeit.<sup>58</sup> Bei Gesprächen über den Zugang zu humanitärer Hilfe könnte es auch um zeitweilige Kampfeinstellungen und freies Geleit für die Hilfsorganisationen gehen. Zudem könnte ausgehandelt werden, spezielle Schutzgebiete für humanitäre Einsätze, wie z. B. Massenimpfungen, über einen bestimmten Zeitraum abzusichern. Besonders für die Taliban könnten Vereinbarungen über den Zugang von Hilfsorganisationen attraktiv sein, um ihren Anspruch auf Legitimität zu untermauern. Ebenso würden solche Schritte zu einem verantwortungsvolleren Umgang mit nicht-kämpfenden Zivilisten beitragen. Ein verbesserter Zugang für Hilfsorganisationen wird aus rein humanitären Gründen positive Auswirkungen haben, zusätzliche Kommunikationswege eröffnen und eine weitere Gelegenheit bieten, um zu zeigen, wie vertrauensvolle Zusammenarbeit funktioniert.

U.S.-Basis in Guantanamo auf Kuba gebracht wurde. Der Rat erklärte seine Absicht, eine Delegation nach Guantanamo zu entsenden, »um über die mögliche Freilassung von Taliban-Gefangenen zu sprechen als Geste guten Willens, um Aussöhnungsgespräche mit den Aufständischen zu fördern«, Rod Nordland, »Karzai Calls on the U.S. to Free a Taliban Official«, New York Times, 9. Februar 2011; »Afghan Peace Delegation Headed to Gitmo for Talks«, Associated Press, 22. Februar 2011.

58. »UN Agencies Help Launch Initiative to Combat Polio and Worm Infestation«, UN News Centre, 3. Oktober 2010, <http://un.org/apps/news/story.asp?NewsID=36324&Cr=Polio&Cr1>.

Vereinbarungen über den Zugang für Hilfsorganisationen können vielleicht auch den Weg zu anderen Anwendungsfällen des freien Geleits bereiten. Dieses Konzept ist in Afghanistan als *rahdari* oder Straßenbrief bekannt. Die Einführung eines derartigen, von beiden Seiten anerkannten Sonderrechts erfordert Kommunikation und würde den Taliban oder Mitgliedern der afghanischen Regierung verschiedene nicht-tödliche und nicht-feindliche Aktivitäten ermöglichen. Diese könnten mit legitimem Handel beginnen und später auf vermittelnde und andere deeskalierende Bemühungen ausgedehnt werden.

Eine wichtige wechselseitige Deeskalationsmaßnahme, die angesprochen werden sollte, ist die Limitierung gezielter Tötungen, sowohl durch die ISAF als auch die Taliban. Im Fall der ISAF würde dies ein Ende der Tötungen von Kommandeuren der mittleren Führungsebene und der Schattengouverneure einschließen; für die Aufständischen ein Ende der Angriffe mit selbstgebauten Sprengvorrichtungen auf ISAF-Truppen und die gezielte Tötung afghanischer Regierungsbeamter und deren lokale Unterstützer.

Durch den Ausschluss ausländischer *Dschihad*-Kämpfer aus bestimmten, von ihnen kontrollierten Gebieten könnten die Taliban klarstellen, dass ihre eigenen Anliegen und Hoffnungen in Afghanistan liegen und nicht die internationale Gemeinschaft bedrohen. Ein solcher Schritt könnte im Zusammenhang mit einer lokal begrenzten Waffenruhe initiiert werden, aber auch als eigenständige Demonstration von Zurückhaltung, selbst wenn die Kämpfe in dem betreffenden Gebiet noch nicht völlig eingestellt sind. Wenn die Taliban von Gruppen abrücken, deren Absichten deutlich grenzübergreifend sind und die durch Terrorakte letztlich die internationale Gemeinschaft treffen wollen, wird man ihnen eher zutrauen, sich im Rahmen einer politischen Abmachung von solchen Gruppen zu lösen und die Bindungen dorthin zu kappen.

Die Taliban könnten in den von ihnen kontrollierten Gebieten, wo ihr Verhalten ein wichtiges Signal darstellt, zusätzliche Schritte unternehmen, um das Vertrauen in die Möglichkeiten einer Verhandlungslösung entweder zu stärken oder zu unterminieren. Für die Wiedereröffnung und die Sicherheit von Schulen – besonders für Mädchen – zu sorgen, wäre ein wichtiges pragmatisches Zugeständnis.

Die Taliban haben stets darauf bestanden, über Taliban-Häftlinge zu verhandeln, so wie sie auf der Streichung von Einzelpersonen aus der Sanktionsliste der Resolution 1267 bestanden haben. Die Entlassung von Häftlingen ist eine ihrer am häufigsten gestellten Vorbedingungen. Die Freilassung einzelner Häftlinge bietet die Möglichkeit zu deren individueller Aussöhnung mit der afghanischen Regierung als Bedingung für ihre Entlassung und könnte zu den vertrauensbildenden Interimsmaßnahmen gezählt werden. Allerdings muss die Häftlingspolitik und die Entlassung inhaftierter Taliban im Allgemeinen eng mit anderen politischen Bemühungen koordiniert und an einen erfolgreichen politischen Prozess gekoppelt werden. Eine umfassendere Lösung zur Frage der Taliban-Häftlinge wird letztendlich ein entscheidender Punkt der politischen Einigung sein.

### Verbesserung der afghanischen Regierungsführung

Wie schon wiederholt erwähnt, waren und sind die Verbesserung der Regierungsführung, die Bekämpfung der Korruption und die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit dringende Aufgaben für die afghanische Regierung. Auch wenn der politische Prozess in Gang gekommen ist, würden entsprechende Maßnahmen die Unterstützung durch die Bevölkerung und den Zusammenhalt unter den zerstrittenen Gliedern des gegenwärtigen politischen Systems stärken sowie die Chancen einer kurzfristigen Stabilität erhöhen. Umgekehrt können beständige Versäumnisse in diesem Bereich die Stabilität unterminieren. Reformen werden die Glaubwürdigkeit der afghanischen Regierung bei verschiedenen Wählerschaften erhöhen, auch bei denen, die Bedenken und Vorbehalte hinsichtlich einer Beteiligung der Taliban geäußert haben. Eine Verbesserung auf diesen Gebieten könnte auch den Zulauf für die Taliban eindämmen, der oft durch Unmut über das Verhalten der Regierung verstärkt wurde.<sup>59</sup> Ärger über Amtsverstöße der Regierung haben zudem lokale Konflikte verschärft und den bewaffneten Widerstand gefördert.

Letztlich wird eine politische Einigung mit den Taliban entscheidend davon abhängen, ob diese sich einer umgestalteten politischen Ordnung anschließen, mit der die von den Rebellen angeprangerten Probleme im beste-

59. Stephen Carter and Kate Clark, »No Shortcut to Stability: Justice, Politics, and Insurgency in Afghanistan«, Chatham House, Dezember 2010, <http://www.chathamhouse.org.uk/publications/papers/view/-/id/985/>.

henden System angegangen werden können, wie z. B. Amtsmissbrauch und Korruption. Amtsverstöße haben auch zu Unmut auf lokaler Ebene beigetragen, wodurch der Widerstand verstärkt und ausgeweitet wurde. Eine präventive Inspektion der Schwachstellen ihrer Staatsführung durch führende Politiker in Kabul könnte die Attraktivität der Rebellion unterminieren, ihr den Wind aus den Segeln nehmen und die Aussichten auf eine politische Einigung verbessern.

Auch die ISAF und die internationale Gemeinschaft haben ein Interesse daran, glaubwürdige Reformen im Vorfeld von Verhandlungen zu unterstützen. In den Augen der Afghanen sind schon laxer Kontrollen und blindes Vertrauen bei privaten Auftragnehmern ein Nährboden für Korruption. Zusammen mit der afghanischen Regierung könnte die ISAF an einer Vereinfachung der Haftrichtlinien arbeiten und eine transparente Überprüfung der Fälle vorantreiben. Da Neuwahlen durchaus zu einer endgültigen politischen Übereinkunft gehören, muss die Bevölkerung davon überzeugt werden, dass diese ihren Willen auch repräsentieren. Die Vereinten Nationen könnten in Zusammenarbeit mit den afghanischen Wahlbehörden beginnen, die Durchführung der Wahlen zu verbessern und nach den Erfahrungen bei den umstrittenen Wahlen von 2009 und 2010 eine Überprüfung der aktuellen Verfahren zur Wählerregistrierung sowie eine Neubewertung des geltenden Wahlsystems und bestehender Wählerverzeichnisse vorzunehmen.

### Pakistans künftige Rolle

In Anbetracht seiner jahrzehntelangen Verwicklung mit militanten afghanischen Gruppen, zuletzt mit den Taliban, wird Pakistan unausweichlich ein wesentlicher Akteur bei den Verhandlungen im größeren Kreis der internationalen Interessengruppen sein. Unklar ist, ob Pakistan für die potenzielle Endphase im Afghanistankonflikt eine politische Strategie entwickelt hat oder jetzt einfach eine möglichst günstige Ausgangsposition für einen potenziellen politischen Prozess sucht. Offenbar bestehen bei den pakistanischen Sicherheitsbehörden derzeit die unterschiedlichsten Ansichten in Bezug auf die Taliban und Afghanistan. Während einige weiterhin auf die Taliban setzen, sehen andere in ihnen allmählich eine Belastung – obwohl die gewählte Führung des Landes sie als Angehörige der in Pakistan heimischen Taliban betrachtet und damit auch als gefährliche Inspirationsquelle.

Alle Hinweise auf eine Veränderung in Pakistan haben jedoch bislang noch keine greifbaren Resultate geliefert. Alle Interessengruppen sollten sicherstellen, dass Pakistan sich wirklich für den Frieden einsetzt. Der Einfluss Pakistans auf die Taliban bleibt weiterhin bedeutend und mitunter entscheidend. Allerdings sollte die pakistanische Rolle nicht über die Tatsache hinwegtäuschen, dass die Stärke der Rebellion in ihrer Flexibilität und Erneuerungskraft in Afghanistan liegt. Sie ist nicht nur eine Erfindung oder Version der pakistanischen Sicherheitsbehörden.

Im Laufe des Krieges hat sich das Verhältnis zwischen den Taliban und Pakistan verändert und zu erheblichen Spannungen geführt.<sup>60</sup> Die Taliban wissen, dass sie weiterhin pakistanische Unterstützung brauchen, um die Rebellion in Afghanistan fortzusetzen. Ihnen ist weitgehend bewusst, dass sie vom pakistanischen Schutzhafen abhängig und gleichzeitig in ihrer politischen Selbständigkeit eingeschränkt sind. Darüber hinaus ist nach der Festnahme von Schlüsselfiguren der Taliban, die angeblich an politischen Beratungen mit Kabul beteiligt waren – wie Mullah Abdul Ghani Baradar 2010 in Pakistan –, noch schwieriger festzustellen, welche Strategie Pakistan gegenüber den Taliban verfolgt. Diese Entwicklungen prägen die Erwartungen und Haltungen vieler Taliban. Sie verfügen über klare Einsicht in ihre äußerst eingeschränkte Lage in Pakistan und den entsprechenden Druck, der aus dem Aufenthalt ihrer Familien in diesem Land resultiert. Um mit einer gewissen Bewegungsfreiheit in Pakistan agieren zu können, brauchen die Taliban die Genehmigung der Geheimdienste. Wer die zulässigen Grenzen überschreitet, sieht sich großen Schwierigkeiten ausgesetzt, die bis zur Inhaftierung führen können. Im Gegensatz zu den pakistanischen Mitgliedern der *Tehrik-i-Taliban* wurde den afghanischen Taliban eine gewisse Freizügigkeit eingeräumt. Dennoch sehen sie sich nach wie vor stark in ihrer Bewegungs- und Handlungsfreiheit eingeschränkt.

Pakistan kann in wichtigen Punkten zu einem politischen Prozess beitragen. Im Grunde dürfte ein solcher Prozess ohne aktive und positive Beteiligung Pakistans kaum erfolgreich sein. Obwohl Pakistan für das Bestehen der Re-

60. Schon zu Beginn der Bewegung gab es Spannungen, als die Taliban pakistanische Bemühungen ablehnten, Warlords anzuwerben, um die Taliban gegen Burhanuddin Rabbanis Mudschaheddin-Herrschaft Anfang 1996 zu unterstützen: »Die Taliban wollten nichts mit den anderen Warlords zu tun haben, die sie als kommunistische Ungläubige verdammen.«, Ahmed Rashid, »Taliban: Militant Islam, Oil and Fundamentalism in Central Asia« (New Haven, Conn.: Yale University Press, 2000), 44.

bellensbewegung entscheidend ist, bleibt sein konkreter Einfluss auf die Taliban unklar. Aus Sicht Kabuls erscheint Pakistans Einfluss und Kontrolle über die Taliban weitreichend und entscheidend, da sie dort gelegentlich Zuflucht und logistische Unterstützung finden. Doch auch wenn Pakistans Zusammenarbeit und Engagement offensichtlich eine Voraussetzung für einen politischen Prozess darstellt, ist Islamabad kein Sprachrohr für die Taliban und sollte auch nicht als solches verstanden werden.

Pakistan bleibt aufgrund der eng verbundenen paschtunischen Gemeinschaften auf beiden Seiten der Grenze mit Afghanistan verflochten. Zudem sind seine offiziellen Beziehungen zu Afghanistan durch anhaltende Grenzstreitigkeiten über die Durand-Linie belastet. Pakistans Beamte äußern sich besorgt (wenn auch historisch verständlich) über die offensichtliche Feindseligkeit leitender afghanischer Beamter gegenüber Pakistan. Die offiziellen Beziehungen zwischen pakistanischen und afghanischen Zivil- und Sicherheitsbehörden zu verbessern und sich umgehend mit den Problemen beider Länder zu befassen, würde die Perspektiven für einen politischen Prozess verbessern.

Die Art der Konfliktlösung, die sich Pakistan für Afghanistan erhofft, wird auch von der Wahrnehmung der eigenen inneren Bedrohung beeinflusst. Auch wenn sich Pakistan eine wohlgesonnene afghanische Regierung wünscht, würde es nicht unbedingt eine Rückkehr der Taliban in eine unumstrittene Herrschafts- und Machtposition favorisieren. Die erneute Talibanisierung Afghanistans hätte auch nachteilige Auswirkungen auf Pakistans interne Machtverhältnisse, die eng mit dem Krieg in Afghanistan, den kooperierenden Netzwerken und den gewaltsamen Auseinandersetzungen auf beiden Seiten der Grenze zusammenhängen.

Nach Ansicht pakistanischer Beamter sind ihre Sicherheitsinteressen in Afghanistan in erster Linie mit Blick auf Indien zu sehen. Bezeichnend dafür ist das Problem in der pakistanischen Unruhregion Belutschistan, wo Indien vorgeworfen wird, seine zunehmend stärkere Rolle in Afghanistan zu missbrauchen und Unruhen zu schüren. Aufmerksam beobachtet Pakistan auch die indischen Konsulate in Afghanistan sowie größere durch Indien ausgeführte Bauprojekte. Pakistans Sicherheitsbedenken im Hinblick auf Afghanistan könnte man am besten durch eine gemeinsame Resolution zum Krieg begegnen. Daher sollte Pakistan bei einer politischen

Einigung seinen mutmaßlichen Einfluss auf die Taliban als Druckmittel zur Durchsetzung seiner eigenen Sicherheitsinteressen geltend machen.<sup>61</sup>

Pakistans Führung hat sich bereiterklärt, an einer politischen Lösung des Konflikts mitzuarbeiten und darauf hingewiesen, dass sie auch die Taliban an den Verhandlungstisch bringen und auf ihre Entscheidungen einwirken können. Der Vermittler wird prüfen müssen, ob sich diese Behauptungen tatsächlich in konkret messbaren Veränderungen niederschlagen. Sowohl die Länder, die in Afghanistans Stabilisierung und Entwicklung investiert haben, als auch der Vermittler werden von Pakistan uneingeschränkter Zugang zu Taliban-Akteuren in Pakistan verlangen sowie Sicherheits- und Schutzgarantien für den Vermittler und jene Rebellenführer, die am politischen Prozess beteiligt sind.

### Beteiligung regionaler Parteien und entscheidender Interessengruppen

Pakistan ist nicht das einzige Nachbarland mit starkem Interesse an Afghanistan. In den 1990er Jahren war Afghanistan Schauplatz eines regionalen Stellvertreterkonflikts, in dem die Nordallianz gegen die von Pakistan unterstützten Taliban von Indien, Iran, Russland und Tadschikistan unterstützt wurde. Das Potenzial, afghanische Verbündete auch in künftigen Konflikten zu unterstützen, bleibt weiter bestehen – besonders wenn der geplante Rückzug der ISAF ein unbefriedetes Afghanistan hinterlässt. Im Vergleich dazu hat die größere Geschlossenheit der internationalen Gemeinschaft den meisten Nachbarn Afghanistans ermöglicht, im gegenwärtigen Konflikt relative Zurückhaltung zu zeigen. Bei den verschiedenen Verhandlungen werden ständige Kontakte des Vermittlers zu diesen Nachbarn für den Aufbau einer nachhaltigen politischen Einigung entscheidend sein.

Der Vermittler und der Rest der internationalen Gemeinschaft müssen den Nachbarn zusichern, dass ihre rechtmäßigen Interessen – wirtschaftlicher, politischer

61. Wie Christine Fair in ihrem Aufsatz für die *Task Force* feststellt: »Pakistan hat sich seit 1947 mit unterschiedlicher Intensität bemüht, seinen Einfluss in Afghanistan zu verstärken, was in vielerlei Hinsicht fehlgeschlagen ist, da Kabul – mit Ausnahme der Taliban-Regierung – Delhi immer näher stand als Islamabad.« Umgekehrt ist »Indien daran interessiert, Afghanistan als befreundetes Land zu behalten, um von dort aus Pakistan überwachen zu können und womöglich seine Basis auszubauen, um Aktivitäten in Pakistan zu beeinflussen.«, Christine Fair, »India in Afghanistan and Beyond: Opportunities and Constraints«, The Century Foundation, 2010, 9.

und sicherheitspolitischer Art – bei einer Einigung berücksichtigt werden. Für Indien und Iran wird es von wesentlicher Bedeutung sein, dass Pakistan als konstruktiver Teilnehmer auftritt und nicht als alleiniger Interpret der politischen Dynamik in Afghanistan. Sowohl Iran als auch Indien haben historische Verbindungen zu Afghanistan und stehen zunehmend durch Hilfeleistungen, Handel und Wirtschaft mit Afghanistan in Verbindung. Ihre positive Beteiligung an einem politischen Prozess kann einen stabilisierenden Einfluss auf Afghanistan und seine Entwicklung haben.

Vor allem Indien bleibt misstrauisch gegenüber einer inklusiven politischen Einigung, die den Taliban in Afghanistan politische Legitimität verleiht. Die Inder befürchten eine Vorherrschaft der Taliban im Nachkriegsstaat, die zur erneuten Einrichtung von Zufluchtsorten und Trainingslagern für Terroristen führt und somit zur Bedrohung für Indien wird. Solche Bedenken sind verständlich und werden weitgehend geteilt. Durch eine aktive Zusammenarbeit mit dem Vermittler und durch Engagement bei den Verhandlungen könnte Indien für eine Vereinbarung sorgen, die seine historischen Verbindungen, wirtschaftlichen Beziehungen und legitimen Sicherheitsinteressen in Afghanistan besser absichert als eine erneute militärische Unterstützung der afghanischen Anti-Taliban-Gruppen nach Abzug der ISAF.

Iran verfolgt verschiedene wichtige Interessen in Afghanistan: Beibehaltung der wirtschaftlichen und kulturellen Verbindungen zu Herat, die starke Beziehung zur überwiegend den *Shi'a* angehörenden *Hazara*-Gemeinschaft, Beendigung des Drogenhandels über seine Grenzen und Vermeidung eines Konflikts mit den Vereinigten Staaten und der NATO als Folge eines Missverständnisses, Zwischenfalls oder ernsthafter Differenzen über die Zukunft Afghanistans. Die anhaltenden bilateralen Spannungen und die Konflikte mit den Vereinigten Staaten gestalten es für Iran schwierig, in Afghanistan zu kooperieren, und beeinflussen die Einschätzung ihrer dortigen nationalen Sicherheitsinteressen. Gleichwohl verhindern diese Spannungen die Zusammenarbeit in Afghanistan nicht auf Dauer. Beide Länder haben schon vorher konstruktiv und einvernehmlich gehandelt, besonders bei der Konferenz in Bonn, aber auch bei Drogenbekämpfungsmaßnahmen und in Flüchtlingsfragen. Angesichts der Gemeinsamkeiten bei langfristigen amerikanischen und iranischen Interessen in Afghanistan – von der Bekämpfung des Drogenhandels bis zu einer sorgsam ausgehan-

delten Rolle für die Taliban im Nachkriegsafghanistan – sollten beide Parteien hier eine gemeinsame Basis finden und unter Umständen versuchen, wieder eine bilaterale Zusammenarbeit zwischen beiden Ländern aufzubauen.

Chinas langjährige enge Beziehungen zu Pakistan wären für den Vermittler ebenfalls ein wichtiges Kapital im Verlauf eines politischen Prozesses. Auch wenn China kaum eine führende Rolle in den Verhandlungen übernehmen wird, stehen in Afghanistan wichtige chinesische Sicherheits- und Wirtschaftsinteressen auf dem Spiel. In einem stabilen, von den Vereinigten Staaten und der internationalen Gemeinschaft unterstützten politischen Prozess könnte China überzeugt werden, seine guten Beziehungen zu nutzen, um Pakistan zu einer Einigung zu bewegen.

Für die zentralasiatischen Staaten, wie auch für Russland und China, steht in Afghanistan sehr viel auf dem Spiel. Daher sollten sie sich aktiv an einem Verhandlungsprozess beteiligen. Der andauernde Konflikt birgt die Gefahr eines wachsenden Zustroms usbekischer, tschetschenischer, uigurischer und anderer erfahrener *Dschihad*-Kämpfer aus Afghanistan und Pakistan sowie eines zunehmenden Drogenhandels über die Grenzen in ihr Gebiet. Der stärkere Austausch von Geheimdienstinformationen und vermehrte gemeinsame Grenzkontrollen – die auch Teil einer Resolution über den endgültigen Status werden sollten – könnten diese Staaten davon überzeugen, dass ein Ende der Feindseligkeiten in Afghanistan nicht zu einer stärkeren Verbreitung von Militanz und Kriminalität in der gesamten Region führt. Eine politische Einigung wäre auch eine Möglichkeit, die Befindlichkeiten und Bedenken einiger Länder in der Region im Hinblick auf eine langfristige U.S.-Militärpräsenz in Afghanistan und Zentralasien zu berücksichtigen. Diese Länder, die amerikanische Regierung und die Aufständischen sind sich offenbar darüber einig, dass die U.S.-Truppen sich nach der Umsetzung der entscheidenden Beschlüsse bei einer Verhandlungslösung aus Afghanistan zurückziehen müssen.

## Die Rolle der Vereinigten Staaten

Um einen Weg zur Lösung des Konflikts abzustecken, sind die Vereinigten Staaten der wichtigste Gesprächspartner aus der internationalen Gemeinschaft. Sie und ihre NATO-Verbündeten stellen weiterhin ISAF-Unter-

stützung bereit, die für Afghanistans Sicherheit von entscheidender Bedeutung ist. Dementsprechend sollte Washington sowohl eine führende Rolle bei den künftigen Verhandlungen als auch bereits beim Aufbau von Strukturen für die Verhandlungen übernehmen.

Die Unterstützung durch die Vereinigten Staaten ist entscheidend, um den politischen Prozess in Gang zu bringen, aber auch für den weiteren Verlauf. Die Vereinigten Staaten sollten aktiv an den Beratungen des Generalsekretärs der Vereinten Nationen mit den verschiedenen Parteien beteiligt sein, um einen Vermittler zu bestimmen, der weitgehende Unterstützung und breite regionale und internationale Akzeptanz findet. Die Vereinigten Staaten werden eng mit den nicht-talibanischen afghanischen Parteien zusammenarbeiten sowie mit den Pakistanern und allen anderen Parteien, bei denen der Vermittler Sondierungen für mögliche Verhandlung aufnimmt. Wenn der Verhandlungsprozess in Gang gekommen ist, werden die Amerikaner engen Kontakt zu möglichst vielen Parteien pflegen müssen – eventuell inoffiziell in einer innerafghanischen Phase der Konferenz und auf einem offizielleren und direkterem Weg, sobald das Stadium regionaler und multilateraler Absprachen erreicht ist. Sicher wäre es nicht übertrieben, die Vereinigten Staaten als wesentliche – wenn nicht wesentlichste – Partei in diesem Prozess zu bezeichnen. Ohne die volle amerikanische Unterstützung und Führung kann der Prozess nicht gelingen.

Durch die Ankündigung der amerikanischen Absicht, die U.S.-Truppen zu reduzieren, hat Präsident Obama alle Parteien motiviert – die Pakistaner, die Taliban, die Karzai-Regierung, die Opposition in Kabul und andere externe Interessengruppen wie Inder und Iraner –, sich damit zu befassen, wie sie ihre wesentlichen Ziele in einer endgültigen Verhandlungslösung erreichen können. Durch die feste Zusage der Verbündeten zum ISAF-Engagement mindestens bis Ende 2014 haben die Vereinigten Staaten allen Seiten deutlich machen können, dass Verhandlungen die einzige realisierbare Option für eine erfolgreiche Beendigung des Krieges sind.

Dennoch zweifeln einige Akteure in Afghanistan und der Region weiterhin an den wahren Absichten der Vereinigten Staaten. Auch wenn dies unter Umständen aus strategischen Gründen geschieht, erschweren sie damit doch den Beginn eines echten Verhandlungsprozesses. Daher werden weitere Signale notwendig sein, die ein-

deutig zeigen, dass die Vereinigten Staaten sich für den Beginn eines politischen Prozesses einsetzen.

Bei den Gesprächen über die innere Situation Afghanistans, werden sich die Vereinigten Staaten angemessen zurückhalten. Bei Fragen zu klaren internationalen Normen, wie Menschenrechten und politischen Freiheiten, müssen sie jedoch zusammen mit den Europäern und der UN aktiv darauf einwirken, dass die afghanischen Vereinbarungen diesen Rechtsnormen entsprechen. Durch ihre Kontakte zu afghanischen Parteien, die ihren Einfluss respektieren, können die Vereinigten Staaten dem Vermittler aus Sackgassen heraushelfen. An anderen Gesprächen müssen die Vereinigten Staaten und ihre Verbündeten beteiligt sein, besonders wenn es um die langfristige Sicherheit in Afghanistan geht. Präsenz oder Abzug ausländischer Truppen, fortlaufendes Militär- und Sicherheitstraining, Unterstützung für die afghanische Nachkriegsregierung sowie regionale Beziehungen sind Bereiche, in denen die Vereinigten Staaten und ihre NATO-Partner eine wichtige Rolle spielen müssen. Bei diesen Themen sollte der Vermittler in engem Dialog mit den Vereinigten Staaten, der NATO und der ISAF stehen.

Aus demselben Grund müssen die Vereinigten Staaten in ständigem Gespräch mit den internationalen Akteuren bleiben. Mit Geduld und Energie haben sie dies mit einem zutiefst zerstrittenen Pakistan getan, das sicherlich noch mehr dazu beitragen kann, den Krieg zu beenden. Darüber hinaus müssen sie die Tür für einen direkten Dialog mit Iran öffnen; ebenso wie Iran sich auf diplomatische Kontakte zu den Amerikanern einstellen sollte, um den Krieg in einer gemeinsamen Anstrengung zu beenden – wie es Ende 2001 bereits so konstruktiv geschah.

Der Weg zu einer Einigung wird mühsam und umständlich sein. Viel wird hinter verschlossenen Türen stattfinden müssen. Denkbar ist auch, dass zu einer endgültigen Einigung eine Abschlussveranstaltung gehört – wie bei der Konferenz in Bonn –, um die politische Einigung und die offizielle Rolle der Nachbarländer und interessierter Parteien öffentlich zu bekräftigen.

## Fazit

Nach über 30 Jahren Krieg ist es eine gewaltige Aufgabe, Frieden nach Afghanistan zu bringen. Aber keine Seite kann jetzt noch mit einem militärischen Sieg rechnen;

keiner der Siege in den vergangenen 30 Jahren hat sich als dauerhaft erwiesen. Da die kriegsführenden Parteien des Landes auf ein unbehagliches Patt zusteuern, ist die Zeit gekommen, in Verhandlungen zur Beendigung des Krieges einzutreten. Die Bausteine einer Einigung sind zu erkennen. Nun müssen alle Parteien dem afghanischen Volk mitteilen, dass sie bereit sind, sich um einen Kompromiss zu bemühen.

Wir glauben, dass ein von den Vereinten Nationen ernannter internationaler Vermittler in Gesprächen mit allen potenziellen Parteien herausfinden kann, ob die Zeit für Verhandlungen tatsächlich gekommen ist. Wenn ja, wird der Verhandlungsprozess vielschichtig und jede Verhandlung mühsam sein. Zunächst wird sich der Prozess auf die afghanischen Parteien selbst konzentrieren müssen – dazu gehören die Regierung, die Taliban-Rebellen und die »loyale Opposition« der Kabul-Republik (einschließlich der Erben der alten Nordallianz mit ihren Usbeken-, Tadschiken- und Hazara-Führern) sowie andere, noch nicht genau bestimmte Teilnehmer aus der traditionellen wie neuen afghanischen Zivilgesellschaft.

Im Anschluss an die innerafghanischen Verhandlungen wären bei der nächsten Verhandlungsrunde sicher mindestens Pakistan und die Vereinigten Staaten, die beiden größten Unterstützer der sich bekämpfenden afghanischen Parteien, beteiligt, direkt gefolgt von Iran, Indien und den benachbarten Staaten Zentralasiens. Weitere wichtige Teilnehmer – wenn auch bei einigen Fragen nicht ganz so unmittelbar beteiligt – werden Russland, China, die Europäische Union und einige ihrer Mitgliedsstaaten sein sowie Japan und die Türkei als wohl einzigartige Kommunikationsbrücke zu allen beteiligten Ländern. Im Laufe der Afghanistan-Verhandlungen sollten diese internationalen Interessengruppen vereint agieren – im Idealfall, um im UN-Jargon zu bleiben, als »Freunde Afghanistans« – und zur Verfügung stehen, um die afghanischen Parteien in eine gemeinsame Richtung zu lenken.

Mit dem Fortschritt dieser Gespräche werden die internationalen Interessengruppen ihre Zeit und Aufmerksamkeit dem Erstellen von Rahmenvereinbarungen widmen müssen, in denen die Rolle der externen Parteien einem neuen Afghanistan gegenüber festgelegt wird und die sich mit Fragen der Neutralität und Bündnisfreiheit, der Achtung seiner territorialen Integrität, Souveränität und Unabhängigkeit sowie der künftigen internationalen Zusammenarbeit mit Afghanistan befassen.

Bei keinem dieser Punkte ist der Erfolg sicher und niemand kann garantieren, dass schließlich ein dauerhafter Frieden dabei herauskommt – viel weniger ein »Zentralasiatisches Walhalla«. <sup>62</sup> Wie alle diplomatischen Prozesse wird auch ein politischer Prozess in Afghanistan seine eigene Dynamik entwickeln und gelegentlich selbst die Teilnehmer überraschen. Dennoch sind wir davon überzeugt, dass sich dieser Weg als beste Möglichkeit für die Afghanen und die internationale Gemeinschaft erweisen wird, um ihre wesentlichen Ziele zu erreichen und diesen zermürbenden Krieg zu beenden. Wir haben gesehen, dass die internationale Gemeinschaft andere scheinbar unlösbare Konflikte erfolgreich beendet hat. Für einen dauerhaften Frieden in Afghanistan bedarf es weiterhin der Unterstützung durch die internationale Gemeinschaft, vielleicht noch jahrelang. Doch wird dieser Aufwand nur einen Bruchteil der Kosten betragen, die für eine Fortsetzung des gegenwärtigen Krieges nötig wären – und mit dem Ergebnis werden wir wohl alle zufriedener und glücklicher sein.

62. »Wenn unser Ziel sein soll, dort drüben eine Art zentralasiatisches Walhalla zu schaffen, werden wir verlieren, denn niemand auf der Welt hat so viel Zeit, Geduld und Geld«, sagte Verteidigungsminister Gates vor dem amerikanischen Senate Armed Services Committee im Januar 2009., Ann Tyson, »Gates Predicts ›Slog« in Afghanistan«, Washington Post, 28. Januar 2009.





## Die Erkenntnisse und Empfehlungen der *Task Force* – Eine Zusammenfassung

1. Die jüngsten Kämpfe in Afghanistan haben den Autoritätsverlust der afghanischen Regierung gebremst, doch nach 30 Jahren Krieg kann heute keine Seite mehr erwarten, die andere militärisch zu besiegen. Das zunehmende Gefühl einer Pattsituation öffnet den Weg für politische Schritte zur Beendigung des Konflikts.
2. Führende Taliban einfach für das System in Kabul zu vereinnahmen, wird vermutlich keinen Frieden nach Afghanistan bringen. Zur Aussöhnung mit den Aufständischen und zur Beendigung des Krieges werden letztendlich umfassendere politische Rahmenbedingungen nötig sein.
3. Der beste Zeitpunkt, um einen politischen Prozess mit dem Ziel einer Einigung zu beginnen, ist jetzt.
4. In einem Verhandlungsprozess werden die Vereinigten Staaten das politische Ergebnis mit mehr Zuversicht gestalten können, anstatt auf den Ausgang eines langwierigen und ergebnislosen Krieges zu vertrauen. Der große militärische Einsatz seit 2009 hat ihnen die Zeit und die Ausgangsbasis verschafft, um die amerikanischen Kernziele durch Verhandlungen zu erreichen.
5. Ein politischer Prozess wird sich sowohl mit innenpolitischen Problemen der afghanischen Staatsführung befassen müssen als auch mit den Sicherheitsfragen der Länder in der Region und der erweiterten internationalen Gemeinschaft.
6. Die Afghanen selbst werden die Verantwortung dafür übernehmen müssen, Kompromisslösungen für die internen afghanischen Streitpunkte zu finden.
7. Internationale Mittel werden eine entscheidende Rolle bei der Einhaltung einer Friedensregelung spielen und sollten davon abhängen, ob Afghanistan die Abmachung einhält.
8. Um für ein stabiles Afghanistan zu sorgen, wird eine breit angelegte wirtschaftliche und soziale Entwicklung und eine größere Anzahl von Gebern entscheidend sein. Auch aus der Region müssen feste Hilfszusagen kommen und eingehalten werden.
9. Erneute Zusagen der multilateralen Entwicklungsbehörden, besonders der Weltbank und der asiatischen Entwicklungsbank, werden für eine langfristige zuverlässige Finanzierung nötig sein.
10. Die internationale Gemeinschaft sollte Afghanistan bei der Aushandlung von Schürfrechten für den Abbau seiner Erzvorkommen und beim Festlegen der rechtlichen Rahmenbedingungen für die Einnahmen aus den Bodenschätzen unterstützen.
11. Die internationale Gemeinschaft wird die lange vernachlässigte Sekundär-, Berufsschul- und Universitätsbildung fördern müssen.
12. Ein regionales Grenzkontroll- und Transithandelsabkommen sollte als Bestandteil von oder parallel zu einer afghanischen Friedensregelung in Betracht gezogen werden.
13. Im Hinblick auf die internationale Sicherheit wird der Eckpfeiler einer Einigung ein überprüfbarer Abbruch der Beziehungen zwischen den Taliban und Al-Qaida oder ähnlichen Gruppen sein, mit der Garantie, dass Afghanistan nie wieder grenzübergreifende Terrornetzwerke beherbergt.
14. Die internationale Gemeinschaft sollte Maßnahmen vorsehen, um die Möglichkeiten zur Terrorismusbekämpfung in einer Übergangsphase zu verbessern.
15. Das Abkommen wird eine energische Anti-Drogenpolitik mit intensiver internationaler Unterstützung und Zusammenarbeit garantieren müssen.
16. Der Abzug der NATO-geführten ISAF-Streitkräfte und besonders der amerikanischen Truppen wird höchstwahrscheinlich wesentlicher Bestandteil eines Abkommens sein.
17. Für eine Übergangszeit bedarf es wahrscheinlich eines Friedens- und Beobachtungseinsatzes der Vereinten Nationen zur Umsetzung einer politischen Einigung.
18. Keine der kriegsführenden Parteien sollte der UN-Friedenstruppe angehören. Zur Teilnahme sollten besonders muslimische Länder ermutigt werden.



19. Um die wechselseitigen Bedenken der Nachbarländer zu beschwichtigen, bedarf es einer sorgsam ausgehandelten Garantie für Afghanistans »Blockfreiheit« hinsichtlich seiner Nachbarn und anderer Länder sowie vom UN-Sicherheitsrat gedeckter Sicherheitszusagen – positive und negative.
20. Die aussichtsreichste Möglichkeit zur Einleitung eines politischen Prozesses wäre die internationale Ernennung eines Vermittlers. Der Vermittler könnte eine Einzelperson, eine Gruppe, ein Land, eine Gruppe von Ländern, eine Organisation oder eine Kombination davon sein.
21. Die Vereinten Nationen haben als Institution die größte Erfahrung mit derartigen Vermittlerrollen. Der UN-Generalsekretär sollte einen Vertreter als Leiter dieser Vorbereitungsphase ernennen.
22. Wenn der Vermittler bei den Sondierungsgesprächen auf genug Interesse an einem ausgehandelten Frieden unter den zuständigen Parteien stößt, könnte der Verhandlungsablauf so organisiert werden, dass er die verschiedenen Interessengruppen dann einbezieht, wenn ihre Probleme auf dem Tisch liegen.
23. Eine ständige internationale Konferenz könnte das formelle Gerüst für einen vielfältigen Verhandlungsablauf sein.
24. Von Beginn an werden die afghanischen Parteien im Mittelpunkt des Prozesses stehen, um die wichtigsten inneren Konflikte zu lösen. Internationale Unterstützung könnte von außen hinzukommen.
25. Parallel zu den Verhandlungen werden die Nachbarn aus der Region und die größere internationale Gemeinschaft zu Fragen der regionalen Sicherheit, der wirtschaftlichen Integration und des Nachkriegsfriedens direkt beteiligt, insbesondere wenn die Afghanen einer Einigung über ihre Regierungsführung näher kommen.
26. Die von beiden Seiten gestellten Vorbedingungen für Gespräche sollten nicht länger direkten Verhandlungen im Wege stehen und jeweils als Ziel einer politischen Einigung anerkannt werden.
27. Präsident Hamid Karzai braucht ein kompetentes und repräsentatives Verhandlungsteam mit starker administrativer Rückendeckung.
28. Präsident Karzais Hoher Friedensrat wäre eine gute Plattform für einen offenen nationalen Dialog über Verhandlungen.
29. Die UN-Hilfsmission in Afghanistan (UNAMA) ist besonders geeignet, im ganzen Land die Debatte der afghanischen Zivilgesellschaft über Verhandlungen zu unterstützen, speziell durch Gespräche auf der Distrikt- und Provinzebene.
30. Die Taliban werden glaubhafte Gesprächspartner stellen müssen, die für die Aufständischen und ihre Kommandonetzwerke sprechen können. Der Vermittler wird sich wahrscheinlich mit verschiedenen Führungsebenen befassen müssen, um abzuklären, wer wirklich für die Taliban spricht.
31. Mit dem Fortschreiten der Verhandlungen könnten vertrauensbildende Maßnahmen auf beiden Seiten nützlich sein, um die Machbarkeit einer sich abzeichnenden Friedensregelung zu demonstrieren.
32. Mit Beginn eines politischen Prozesses muss die afghanische Regierung die Staatsführung verbessern, die Korruption einschränken und für mehr Rechtsstaatlichkeit sorgen. Andernfalls droht sie die Unterstützung der afghanischen Öffentlichkeit zu verlieren. Ebenso muss die verbündete internationale Gemeinschaft glaubhafte Reformmaßnahmen ergreifen, indem sie beispielsweise privaten Auftragnehmern nicht mehr blind vertraut.
33. Für erfolgreiche Verhandlungen wird Pakistans aktive Beteiligung nötig sein.
34. Indien wird seine historischen und wirtschaftlichen Beziehungen zu Afghanistan besser bei einer Verhandlungslösung wahren können als durch die fortgesetzte Unterstützung von Anti-Taliban-Gruppen nach einem schrittweisen Abzug der ISAF.
35. Die Vereinigten Staaten sind der wichtigste Gesprächspartner aus der internationalen Gemeinschaft beim Abstecken eines Weges hin zu einer Konfliktlösung. Sie werden mit allen Parteien auch während des Verhandlungsprozesses in ständigem Dialog stehen müssen.

## Zu den Mitgliedern der Task Force

**Lakhdar Brahimi**, Co-Vorsitzender der Task Force, ist Mitglied von The Elders, einer Gruppe älterer Staatsmänner unter Vorsitz von Erzbischof Desmond Tutu, die auf Initiative Nelson Mandelas gegründet wurde. Brahimi war Sonderbeauftragter des UN-Generalsekretärs und Leiter der UN-Hilfsmission in Afghanistan (2001-2004), wo er die Umsetzung des Friedensabkommens leitete, das unter seinem Vorsitz auf der Konferenz in Bonn beschlossen worden war. Von Juli 1997 bis Oktober 1999 fungierte er als Sondergesandter des Generalsekretärs für Afghanistan und kurzzeitig als UN-Sondergesandter für den Irak (Januar bis Juni 2004). Zu seinen früheren diplomatischen Positionen gehörte die des Sondergesandten der Arabischen Liga für den Libanon, wo er die Beendigung des 17 Jahre währenden Bürgerkriegs überwachte. Er war algerischer Außenminister (1991-1993) und leitete eine Beobachtermission der Vereinten Nationen, die 1994 die demokratischen Wahlen in Südafrika beobachtete, bei der Nelson Mandela zum Präsidenten gewählt wurde.

Botschafter **Thomas R. Pickering**, Co-Vorsitzender der Task Force, ist stellvertretender Chef von Hills and Company, einer internationalen Consulting Firma, die US-Unternehmen bei Investitionen, Geschäftsabschlüssen und Risikoabschätzungen im Ausland berät, besonders in Schwellenländern. Er zog sich 2006 von seinem Posten als leitender Vizepräsident für internationale Beziehungen bei Boeing zurück. In seiner Laufbahn war er Jahrzehnte U.S.-Diplomat: Unterstaatssekretär für politische Angelegenheiten, Botschafter bei den Vereinten Nationen und Botschafter in Russland, Indien, Israel, Nigeria, Jordanien und El Salvador. Er war auch politischer Mitarbeiter in Sansibar und Daressalam, Tansania. Pickering hat den Rang eines ständigen Vertreters inne, den höchsten im Auslandsdienst der Vereinigten Staaten.

Botschafterin **Barbara K. Bodine** ist Dozentin für öffentliche Ordnung und Direktorin der Scholars in the Nation's Service Initiative, ein Programm an der Woodrow Wilson School. Sie war Botschafterin in der Republik Jemen (1997-2001). Außerdem war sie während des Iran-Irak-Krieges an der Botschaft in Bagdad, während der irakischen Invasion und Besetzung von 1990/91 an der Botschaft in Kuwait und 2003 erneut im Irak als dem Verteidigungsministerium zugeordnete, leitende Vertreterin des State Department und leitende Koalitions Koordinatorin für den Wiederaufbau Bagdads und der Zentralgouvernements.

**Hiket Çetin** war ehemaliger politischer Vertreter der NATO (SCR) für Afghanistan (2004-2006). Er wurde 1977 als Mitglied der sozialdemokratischen Partei ins türkische Parlament gewählt. Er war stellvertretender Premierminister, Außenminister und Parlamentspräsident.

**Steve Coll** ist Präsident der New America Foundation und arbeitet regelmäßig für den New Yorker. Zuvor war er zwanzig Jahre als Auslandskorrespondent und leitender Herausgeber der Washington Post tätig und von 1998 bis 2004 als Chefredakteur der Zeitung. Er ist Autor von sechs Büchern, u. a.: *On the Grand Trunk Road: A Journey into South Asia* (1994); *Ghost Wars: The Secret History of the CIA, Afghanistan and Bin Laden from the Soviet Invasion to September 10, 2001* (2004), das mit dem Pulitzerpreis ausgezeichnet wurde; und *The Bin Ladens: An Arabian Family in the American Century* (2008).

**James Dobbins** ist Direktor des International Security of Defense Center der RAND National Security Research Division. Er war stellvertretender Staatssekretär für Europa, Assistent für besondere Aufgaben und Sonderberater des Präsidenten, Staatssekretär für den Balkan und Botschafter bei der Europäischen Gemeinschaft. Er war unter Clinton und Bush Sondergesandter in Afghanistan, dem Kosovo, Bosnien, Haiti und Somalia. Nach dem 11. September wurde er zum Vertreter der Regierung Bush bei der afghanischen Opposition ernannt mit dem Auftrag, eine Nachfolgeregierung für das Taliban-Regime zusammenzuschmieden, die breite Unterstützung bei der Bevölkerung findet. Er vertrat die Vereinigten Staaten bei der Konferenz in Bonn, in deren Rahmen die neue afghanische Regierung gebildet wurde.

**Robert Finn** war nach mehr als 20 Jahren der erste U.S.-Botschafter in Afghanistan vom 22. März 2002 bis zum 27. November 2003. Zurzeit ist er Professor für Türkei-Studien und internationale Beziehungen an der Universität Princeton. Er war Mitglied des Auswärtigen Dienstes (1978-2005). 1992 eröffnete er (als Geschäftsträger) die U.S.-Botschaft in Aserbeidschan und fungierte dort drei Jahre lang als Geschäftsträger und stellvertretender Leiter. Er war auch U.S.-Botschafter in Tadschikistan (1998-2010). Außerdem war er in der Türkei, Kroatien und Pakistan tätig.

**Jean-Marie Guéhenno**, ehemaliger Untergeneralsekretär für Friedenseinsätze (2000-2008) ist Nonresident Senior Fellow bei der Brookings Institution und Arnold

A. Saltzman Professor für Professional Practice an der School of International and Public Affairs der Universität von Columbia, wo er stellvertretender Direktor des Saltzman Institute of War and Peace Studies ist. Guéhenno verbrachte einen Teil seines Berufslebens im französischen Außenministerium, einschließlich einer Zeit als Leiter für kulturelle Angelegenheiten bei der französischen Botschaft in den Vereinigten Staaten (1982-1986), als Leiter der Planungsgruppe Politik (1989-1993) und als Botschafter bei der Westeuropäischen Union (1993-1995). Er war außerdem Vorsitzender des Institut des Hautes Études de Défense Nationale (1998-2001).

**Igor Sergejewich Iwanow** ist Professor am Moskauer Institut für internationale Beziehungen. Vorher war er Außenminister (1998-2004) und Sekretär des Sicherheitsrates der Russischen Föderation (2004-2007). Er vertrat die UdSSR und später Russland als Botschafter in Spanien (1991-1993). Außerdem forschte er am Institut für Weltwirtschaft und internationale Beziehungen an der Russischen Akademie der Wissenschaften.

**Walter Kolbow** war parlamentarischer Staatssekretär beim Bundesminister der Verteidigung (1998-2005), stellvertretender Vorsitzender der SPD-Fraktion im deutschen Bundestag, Mitglied der Afghanistan-Task Force der SPD-Fraktion (2006-2009), Mitglied und SPD-Sprecher im Verteidigungsausschuss des Deutschen Bundestages (1980-2009) und deutsches Delegationsmitglied des NATO-Rats sowie des Parlamentarischen Rats für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa.

**Laurence J. Korb** ist Senior Fellow am Center for American Progress und außerplanmäßiger Professor an der Universität Georgetown. Bevor er an das Center for American Progress kam, hatte er Führungspositionen am Council on Foreign Relations, der Brookings Institution und am American Enterprise Institute inne. Er war im Verteidigungsministerium als Berater für Personal, Nachschub, Ausrüstung und Logistik tätig (1981-1985) und im aktiven Dienst als Marineflieger-Offizier.

**Sadako Ogata** ist Präsidentin der japanischen Agentur für internationale Zusammenarbeit. Sie leitete das UN-Hochkommissariat für Flüchtlinge (1991-2000), vertrat Japan bei der UN-Menschenrechtskommission und war Sondergesandte und Gesandte im Rang einer Ministerin bei

Japans ständiger Vertretung bei den Vereinten Nationen. Sie war Sonderbeauftragte des japanischen Premierministers für die Unterstützung Afghanistans, Mitglied der beratenden Gruppe zur Genozid-Prävention (Advisory Committee on Genocide Prevention) und des so genannten High Level Panel on Threat, Challenge and Change des UN-Generalsekretärs. Vor ihrer diplomatischen Karriere war sie Dekanin der Fakultät für Auslandsstudien an der Sophia-Universität in Tokio sowie Direktorin und Professorin am Institut für Internationale Beziehungen.

**James Shinn** lehrt an der Princeton University's School of Engineering and Applied Science. Er war Berater für Asien im Verteidigungsministerium (2007-2008). Bevor er ans Pentagon kam, arbeitete er als Nachrichtendienst für Ostasien, zunächst für den CIA und später für den Direktor des nationalen Nachrichtendienstes (2003-2006). Er war leitender Fellow für Asien beim Rat für Außenbeziehungen (1993-1996). Anschließend arbeitete er 15 Jahre als Manager und Unternehmer in Silicon Valley.

**Francesc Vendrell** war Sonderbeauftragter der EU für Afghanistan (2002-2008) und in den vorangegangenen zwei Jahren Sondergesandter des Generalsekretärs in Afghanistan sowie Leiter der UN-Sondermission in Afghanistan. In seiner Zeit als Direktor der Abteilung für Asien und Pazifik bei der UN-Hauptabteilung für politische Angelegenheiten (1993-1999) arbeitete er gleichzeitig als stellvertretender Sondergesandter des UN-Generalsekretärs für Ost-Timor, als Sondergesandter für Kambodscha und Papua-Neuguinea und als Berater für Myanmar. Er war stellvertretender Sondergesandter des Generalsekretärs beim mittelamerikanischen Friedensprozess (1987-1992).

**Wang Yingfan** war stellvertretender Vorsitzender des Ausschusses für Außenpolitik des Nationalen Volkskongresses in China (2003-2008) und zuvor ständiger Vertreter Chinas bei den Vereinten Nationen. Er arbeitete nacheinander für das Büro des chinesischen Geschäftsträgers in Großbritannien, die Dolmetscher- und Übersetzungsabteilung des Außenministeriums sowie die chinesischen Botschaften in Ghana und auf den Philippinen. Nach 1980 arbeitete er in der Abteilung für asiatische Angelegenheiten, war Botschafter auf den Philippinen (1988-1990), Generaldirektor der Abteilung für asiatische Angelegenheiten im Außenministerium (1990-1994) und stellvertretender Außenminister.

## Zum Inhalt der Hintergrundpapiere

*Negotiating with the Taliban: Issues and Prospects*  
von Antonio Gustozzi

Die Widerstandskraft des Taliban-Aufstands in Afghanistan in den letzten sechs Jahren hat die Illusionen eines militärischen »Sieges« ohne Rücksicht auf sie zunichte gemacht. Ein Ende des 30-jährigen Krieges in Afghanistan sollte ihre Reintegration in die afghanische Politik in irgendeiner Form einschließen. Bei Überlegungen zu möglichen Verhandlungen mit den Taliban stellt sich besonders die Frage, wie einig oder uneinig die Taliban tatsächlich sind. Giustozi stellt die Struktur und Organisation der Taliban dar und zeigt mit Blick auf die Einschätzung der Auswirkungen ihrer Organisation und Vorgehensweisen ihre Bereitschaft, zu verhandeln und eine politische Einigung anzuerkennen.

*India in Afghanistan and Beyond: Opportunities and Constraints*  
von C. Christine Fair

Die internationale Gemeinschaft ist im Zwiespalt über Indiens Profil in Afghanistan. Während die afghanische Regierung und ihre internationalen Partner die konstruktive Rolle Indiens begrüßen, sind viele besorgt über die negativen externen Effekte der Präsenz Indiens im Land, besonders hinsichtlich Pakistans, das lange eine Einkesselung durch Indien befürchtete und sich scharf über Indiens zunehmende Präsenz in Afghanistan beklagt. In diesem Bericht umreißt Fair die aktuellen Interessen Indiens in Pakistan, wie es seine Ziele zu erreichen versucht und welche Konsequenzen seine dortigen Aktivitäten für Indien, Pakistan und die internationalen Bemühungen um die Stabilität in Pakistan und Afghanistan haben.

*Post-Soviet Central Asian National Interests in Afghanistan*  
von Joshua Foust

Iran und Pakistan sind die Nachbarn Afghanistans, die in politischen Debatten über die Lösung des Konflikts die meiste Aufmerksamkeit auf sich ziehen. Die fünf postsowjetischen Staaten im Norden Afghanistans – Ka-

sachstan, Kirgisistan, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan – werden bei den Entscheidungen über Afghanistans Zukunft ein Wort mitzureden haben, auch wenn ihre Bedeutung oft verkannt wird und nicht genau zu klären ist, welche Rolle sie genau spielen können. Das Papier erläutert, wie und warum diese angrenzenden Länder den Krieg in Afghanistan anders sehen als die Vereinigten Staaten, Russland, Europa oder der UN-Sicherheitsrat insgesamt. Obwohl diese Staaten im Augenblick mit inneren Angelegenheiten beschäftigt sind, sieht Foust eine günstige Gelegenheit, die Zusammenarbeit zwischen den Ländern in der Region dadurch zu verbessern, dass die internationale Gemeinschaft sie bei ihren Bemühungen in Afghanistan einbindet.

*Militancy in Pakistan's Borderlands: Implications for the Nation and for Afghan Policy*  
von Hassan Abbas

Abbas wirft einen kritischen Blick auf die frühere pakistanische Politik gegenüber militanten dschihadistischen Gruppen, deren zunehmender Einfluss in föderal verwalteten Stammesgebieten (FATA) und der Provinz Kyber Pukhtunkhwa (KPP) sowie auf mögliche Maßnahmen, um diese Dynamik umzukehren. Nach Abbas' Meinung wird Pakistans zivile und militärische Führung von einer kurzfristigen Strategie der Verhandlungen und militärischen Angriffe zu einer langfristigen politischen Lösung übergehen müssen, die die Gewinne militanter Gruppen in diesen Gebieten seit 2002 wieder rückgängig macht.

*Building Afghan Peace from the Ground up*  
von Mario Theros und Mary Kaldor

Trotz der Bemühungen und des Aufwands der internationalen Gemeinschaft und der Regierung in Kabul bleibt laut Kaldor und Theros die Sicherheit in Afghanistan trügerisch. Dies liegt häufig daran, dass die fremden sowie die Regierungskräfte in vielen afghanischen Provinzen als Eindringlinge betrachtet werden. Zivilgesellschaftliche Initiativen können jedoch an der lokalen Basis kooperative Rahmenbedingungen zur Lösung des Afghanistan-Konflikts schaffen, die dann umfassendere Lösungen erleichtern.

*A Gender at Risk: Safeguarding the Role of Women in Afghan Society*

von Orzala Ashraf Nemat

Trotz der von den Taliban gehegten Vorstellung, die traditionelle afghanische Gesellschaft sei nicht bereit, die Rechte der Frauen zu akzeptieren, vertritt Orzala Aszhraf Nemat die Meinung, dass in den vergangenen 30 Jahren – auch durch die Erfahrung der Frauen, die Repressalien der Taliban zu unterlaufen – eine Basis für eine vehemente Verteidigung der zunehmend aktiven Rolle der Frau im öffentlichen Leben geschaffen wurde. Dennoch bleibt viel zu tun, um die islamischen Grundsätze mit den Bemühungen um Frieden, Sicherheit, politische Mitbestimmung und juristische Rechte der afghanischen Frauen zu verbinden.

*The Constitutional Order* (erscheint in Kürze)

von Michael Semple

Nach Afghanistans Verfassung von 2004 hat die unitarische Zentralregierung den Auftrag – zumindest auf dem Papier – die fundamentalen Menschenrechte zu achten. Dennoch wird die Legitimität und Effektivität dieser Regierung nach wie vor vielfach infrage gestellt, nicht zuletzt von regierungsfeindlichen Elementen wie den Taliban. Die derzeitige Verfassung bleibt die einzige geeignete Ausgangsbasis für einen politischen Prozess. Trotzdem wird zu jeder Verhandlungslösung ein

gemeinsamer Reformmechanismus zur Überarbeitung der Verfassung gehören müssen. Eine vorherige Verbesserung der Regierungsführung könnte dazu beitragen, auf Beschwerden während des Aufstandes zu reagieren. Für eine politische Einigung zwischen der Regierung Afghanistans, den Aufständischen und anderen Interessengruppen sind konkrete strukturelle Reformen nötig. Allerdings besteht wenig Aussicht auf einen afghanischen Konsens über Versuche, die existierenden politischen Institutionen zu überarbeiten.

*Afghanistan Agonistes: The Many Stakes in a Thirty Years War* (erscheint in Kürze)

von Jeffrey Laurenti

Die Afghanen erkennen weitgehend an, dass ihr Land im Laufe des letzten Jahrzehnts deutlich gewonnen hat, meint Projektleiter Jeffrey Laurenti in seinem Hintergrundpapier für die Task Force. Aber unversöhnliche innere Gegensätze und die widersprüchlichen Prioritäten der ausländischen Freunde Afghanistans haben eine Rückkehr des Landes zur Stabilität verhindert. Die konzentrischen Kreise nachbarschaftlicher Interessen in Afghanistan wurden teilweise durch die Vereinten Nationen harmonisiert, mit der kritischen Ausnahme Pakistans. Eine neue Instabilität könnte die Möglichkeit eröffnen, sich über die Wiederherstellung von Frieden und Sicherheit zu einigen.

Diese Hintergrundpapiere sind abrufbar unter: [www.tcf.org/publications/20011/3/afghanistan-task-force-white-papers](http://www.tcf.org/publications/20011/3/afghanistan-task-force-white-papers)



## Über die Autoren

**Lakhdar Brahimi** ist Co-Vorsitzender der *Task Force*; Vorstandsmitglied der International Crisis Group und ehemaliger UN-Sonderbeauftragter für Afghanistan.

**Thomas R. Pickering** ist Co-Vorsitzender der *Task Force*; Co-Vorsitzender der International Crisis Group und ehemaliger Unterstaatssekretär der Vereinigten Staaten.

Copyright © 2011 by The Century Foundation, Inc.

## Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Referat Asien und Pazifik  
Hiroshimastr. 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:  
Jürgen Stetten, Leiter, Referat Asien und Pazifik

Tel.: ++49-30-269-35-7450 | Fax: ++49-30-269-35-9211  
<http://www.fes.de/international/asien>

Bestellungen/Kontakt:  
[Julia.Schultz@fes.de](mailto:Julia.Schultz@fes.de)

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Diese Publikation wird auf Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft gedruckt.



ISBN 978-3-86872-722-7