

Rudolf, Peter

Research Report

Kriegsmüdigkeit und Strategiewandel in der amerikanischen Afghanistanpolitik

SWP-Aktuell, No. 43/2011

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Rudolf, Peter (2011) : Kriegsmüdigkeit und Strategiewandel in der amerikanischen Afghanistanpolitik, SWP-Aktuell, No. 43/2011, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/255005>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Kriegsmüdigkeit und Strategiewandel in der amerikanischen Afghanistanpolitik

Peter Rudolf

Die wachsende Kriegsmüdigkeit in der amerikanischen Öffentlichkeit und im Kongress hat es Präsident Obama politisch ermöglicht, die Abkehr von der kostspieligen zivil-militärischen »Counterinsurgency«-Strategie einzuleiten, ohne Kritik der Republikaner fürchten zu müssen. Der schleichende Übergang zu einer sogenannten »Counterterrorism«-Strategie erhöht den Spielraum für die Truppenreduzierung. Militärisch geht es in der amerikanischen Afghanistan-Strategie gegenwärtig um kaum mehr als die Ausschaltung möglichst vieler Aufständischer durch Tötung und Gefangennahme – sei es in der Hoffnung, die Führung des Gegners verhandlungsbereit zu stimmen, sei es in der Erwartung, dass gestärkte afghanische Sicherheitskräfte so eher in die Lage versetzt werden, mit der letztlich nicht ganz zu beseitigenden Bedrohung fertig zu werden. Im Rahmen einer solchen Antiterrorismusstrategie wollen die USA auch nach 2014 auf längere Sicht in Afghanistan militärisch präsent bleiben.

Präsident Obama hat zu Beginn seiner Amtszeit unter dem Druck des Militärs die Zahl der amerikanischen Soldaten in Afghanistan erhöht, ohne jedoch von der zivil-militärischen *Counterinsurgency*-Strategie (COIN) überzeugt zu sein, die die Militärführung favorisierte. Die Berichte über den Entscheidungsprozess, wie ihn Bob Woodward in seinem Buch *Obama's War* detailliert schildert, aber auch öffentliche Äußerungen des Präsidenten legen den Schluss nahe, dass Obama von Anfang an Zweifel an der Notwendigkeit und den Erfolgsaussichten dieser ambitionierten Strategie hegte. Diese beruht auf der Annahme, dass die Fortschritte in den einzelnen Bereichen – mili-

tärische Schwächung der Aufstandsbewegung, bessere Regierungsleistungen und größere politische Legitimität, wirtschaftlicher Aufbau, pakistanische Kooperation – sich gegenseitig verstärken. Dass der eingeschlagene Kurs nur Erfolg haben könne, wenn wider alle Wahrscheinlichkeit die genannten Entwicklungen zusammenkämen, und das Ganze somit ein »Glücksspiel« sei, hatte der Koordinator für Afghanistan und Pakistan im Weißen Haus, Generalleutnant Douglas E. Lute, dem Präsidenten eindringlich vor Augen geführt. Doch den Forderungen der Militärführung entgegenzutreten, war offenbar politisch zu riskant. Es war schier undenkbar, dass

Obama zu Beginn seiner Amtszeit dem von ihm ernannten Kommandeur, Stanley McChrystal, die geforderten Truppen verweigern und das von der Militärführung favorisierte COIN-Konzept ablehnen würde. Zu sehr hatte sich Obama politisch gebunden, als er im Wahlkampf den Einsatz in Afghanistan als »notwendigen Krieg« bezeichnete. Zu sehr musste er die Kritik der Republikaner fürchten, er zeige Schwäche.

Welche Strategie?

Ziele, Zweifel, Zweideutigkeiten

Doch Obama machte früh deutlich, dass es ihm in Afghanistan um Minimalziele geht, die – sofern sie erreicht würden – die Möglichkeit des Truppenrückzugs eröffneten: al-Qaida sollte ein »sicherer Hafen« in Afghanistan verwehrt und den Taliban die Fähigkeit genommen werden, die Regierung in Kabul zu stürzen. Während al-Qaida zerstört und besiegt werden sollte, lautete das Ziel mit Blick auf die Taliban, diese so zu schwächen, dass gestärkte afghanische Sicherheitskräfte mit ihnen fertig werden könnten. Dem Präsidenten ging es in einem langwierigen Entscheidungsprozess im Laufe des Herbstes 2009 darum, eine Rückzugsperspektive zu eröffnen und sich nicht auf eine kostspielige Verwicklung ohne Ende festlegen zu lassen. Deshalb wies er General Petraeus, den damaligen Oberbefehlshaber des für Afghanistan zuständigen regionalen Kommandobereichs, ausdrücklich an, in öffentlichen Verlautbarungen nicht von *Counterinsurgency* zu sprechen, sondern vorzugsweise von »target, train and transfer«. Der Präsident selbst schien vor allem Hoffnungen auf das »targeting« zu setzen; er ordnete an, die Spezialoperationen zur Ausschaltung von Taliban zu intensivieren – eine Option, die in der amerikanischen Debatte meist unter der Rubrik *Counterterrorism* (CT) geführt wird. Die Intensität solcher Operationen hat sich im Laufe des Jahres 2010 denn auch enorm erhöht.

Aus der Sicht von General Petraeus blieb jedoch *Counterinsurgency* der Kern der Strategie. Die Steigerung des Truppenkontingents

um rund 30 000 zusätzliche Soldaten sollte dazu dienen, im Süden Afghanistans den umfassenden COIN-Ansatz umzusetzen. Dabei konnten in einigen Gebieten militärische Erfolge erzielt werden; alles andere wäre aufgrund der Verstärkung der Kräfte auch verwunderlich gewesen. Ein Zugewinn an Sicherheit vor den Taliban, wenig Erfolge in den Bereichen Regieren und Entwicklung – das war kurz gesagt der Tenor des Fortschrittsberichts, den das Pentagon im November 2010 vorlegte. An dieser Einschätzung hatte sich ein halbes Jahr später wenig geändert: Weitere militärische Erfolge wurden vermeldet, die Kluft zwischen der Verbesserung der Sicherheitslage und den geringen Fortschritten in anderen Bereichen bestand aber weiterhin, auch wenn auf einige punktuelle politische Errungenschaften im Süden und Südwesten Afghanistans verwiesen werden konnte. Generell wurde der Fortschritt als »fragil und umkehrbar« beurteilt.

In der Tat: Kurzfristige lokale Erfolge bei der Erhöhung der Sicherheit zählen unter der Perspektive des COIN-Ansatzes wenig, wenn nicht dauerhafte Sicherheit und gute Verwaltungs- und Regierungsleistungen auf allen Ebenen gewährleistet werden können, wenn Aufständische weiterhin in der Lage sind, Schrecken zu verbreiten, und dem militärischen Druck ausweichen können. Die Analysen der CIA scheinen, nach allem, was darüber in die Öffentlichkeit gelangte, weiterhin ein pessimistisches Bild der Lage zu zeichnen. In einer im Juli 2011 fertiggestellten Analyse der Situation in einzelnen Distrikten Afghanistans war vom »stalemate« (Patt) die Rede – und nicht von dem »momentum« zugunsten der internationalen Streitkräfte, das die Militärführung zu erkennen glaubt. Diese untermauert ihre verhalten optimistische Einschätzung mit der schon routinemäßigen Bekanntgabe der Zahl getöteter und gefangen genommener Taliban – eine Art »body count«, die bei manchen Beobachtern die Erinnerung an Vietnam wachruft. Zumindest die Zahl der Gefangennahmen ist inflationär aufgebauscht worden; nach einer Schätzung

mussten 80 Prozent der festgesetzten angeblichen Taliban nach zwei Wochen wieder in die Freiheit entlassen werden.

Die begrenzten Erfolge konnten den Präsidenten offensichtlich nicht davon überzeugen, auf den Beginn der Truppenreduzierung zu verzichten, die er im Dezember 2009 für die Zeit nach dem Juli 2011 angekündigt hatte. Bis Ende 2011, so entschied Obama im Juni 2011, sollen 10 000 Soldaten aus Afghanistan abgezogen werden, bis zum September 2012 soll die Präsenz um 33 000 Soldaten verringert sein. Diesen Beschluss begründete das Weiße Haus mit einer veränderten Bedrohungslage: Seit acht Jahren sei keine terroristische Bedrohung mehr von Afghanistan ausgegangen; die etwa 50 bis 75 Al-Qaida-Angehörigen, die mit dem Haqqani-Netzwerk, der zweitstärksten Gruppierung innerhalb der Aufständischen, verbunden sind, seien in ihrer Aktivität auf Afghanistan beschränkt. Es gebe keine Hinweise darauf, dass von Afghanistan aus internationale Anschläge geplant würden. Und, so hieß es, der Truppenabbau berühre nicht die bestehende »counterterrorism architecture«. Die Entscheidung zur Truppenreduzierung lässt sich politisch als Niederlage von General Petraeus und der Befürworter des von ihm favorisierten Ansatzes in der Administration, nämlich Verteidigungsminister Gates und Außenministerin Clinton, und als Sieg von Vizepräsident Biden und des von ihm von Anfang an propagierten *Counterterrorism*-Ansatzes interpretieren.

Die Entscheidung, die Truppen in diesem Ausmaß zu reduzieren, bedeutet nämlich, dass im Osten Afghanistans nicht die von den Militärs favorisierte COIN-Strategie verfolgt werden soll und kann. Im Osten wird es also nicht darum gehen, Gebiete von Aufständischen zu befreien, dank einer ausreichenden Präsenz von Sicherheitskräften zu halten und dort administrative, politische, rechtliche und wirtschaftliche Strukturen aufzubauen (»clear, hold, and build«). In den östlichen Regionen wird eher so etwas wie eine Art offensiver »Abnutzungskrieg« stattfinden mit dem Ziel,

das Haqqani-Netzwerk zu schwächen, das aus militärischer Sicht als die gefährlichste Bedrohung gilt. Es operiert aus Rückzugsgebieten in Nord-Waziristan, in denen es pakistanische Rückendeckung und Unterstützung genießt.

Die Umsetzung der COIN-Strategie bleibt daher auf Gebiete vor allem in den Provinzen Helmand und Kandahar beschränkt. COIN als komplexer zivil-militärischer Ansatz wird zwar nicht offiziell aufgegeben, doch in der Praxis wird dessen »feindzentrierte« Dimension dominieren. Folgendes scheint das öffentlich nie deutlich erklärte Kalkül zu sein: 1. eine möglichst große Zahl von Taliban auszuschalten, insbesondere die sogenannten »high value targets«, zu denen indes keineswegs nur hochrangige Talibanführer gerechnet werden, sondern auch Personen auf mittlerer und unterer Ebene; 2. die afghanischen Sicherheitskräfte weiter auszubauen; 3. aus einer Position der Stärke heraus vielleicht manche Talibanführer, die spätestens nach der Tötung Bin-Ladens wissen, welches Schicksal sie an jedem vermeintlich sicheren Ort ereilen kann, zu Verhandlungen zu bewegen und so vielleicht die immer wieder als notwendig beschworene politische Lösung zu finden.

Das »gezielte Töten« in großem Stil ist, so scheint es, zur letzten Hoffnung in Afghanistan geworden. Doch diese könnte trügerisch sein. Die Erwartung, die Aufständischen entscheidend zu schwächen, beruht auf der Annahme, die Taliban könnten die Verluste auf Kommandoebene nicht ersetzen, da sich das Rekrutierungspotential irgendwann erschöpfe. Doch Vergeltung ist im Gegenteil ein wichtiges Motiv, das Afghanen zum Kampf bewegt, wie eine auf zahlreiche Interviews gestützte Analyse zu den Aussichten einer Verhandlungslösung zeigt, die Matt Waldmann im Auftrag des U.S. Institute for Peace erstellt hat. Unter den Bedingungen der paschtunischen Stammesgesellschaft und des traditionellen Moralkodex muss das intensivierte Tötungsprogramm geradezu eine mobilisierende, sprich rekrutierungsfördernde und damit

gewaltsteigernde Wirkung entfalten. Die Spekulation auf einen »tipping point«, der erreicht werden müsse, um die Talibanführung verhandlungsbereit zu stimmen, könnte sich daher als irrig erweisen. Solange die Taliban Positionen ersetzen können und neue Feldkommandeure nachwachsen, dürfte dies sehr fraglich sein. Auffallend ist, dass sich die Schätzungen zur zahlenmäßigen Stärke der Taliban trotz der Meldungen über die Vielzahl getöteter Kombattanten nicht verändert haben. Anfang 2011 lag die Zahl der Kämpfer nach Berechnungen der NATO bei 25 000 – genau wie ein Jahr zuvor vor dem Beginn der amerikanischen Offensive im Süden Afghanistans. Wenn diese sicher sehr groben Angaben überhaupt eine Grundlage und Aussagekraft haben und nicht mehr als ein Stochern im Nebel sind, dann scheinen die Aufständischen ihre Verluste zumindest zahlenmäßig ausgleichen zu können.

Erste Verhandlungsführer

Zwar war sich die Obama-Administration von Anfang an bewusst, dass der Konflikt in Afghanistan allein militärisch nicht zu lösen ist, sondern einer politischen Regelung bedarf. Doch Gesprächsbereitschaft wollte sie erst aus einer gestärkten Position heraus signalisieren. Erst sollte das »Momentum« der Aufstandsbewegung gebrochen werden, nur dann – so die Erwartung – werde es auf deren Seite wirklich Interesse an einem Dialog geben. In ihrer Rede vom 18. Februar 2011 erklärte Außenministerin Clinton erstmals die Bereitschaft der Obama-Administration zu Verhandlungen. Sie kündigte eine diplomatische Offensive (»diplomatic surge«) an, um den Konflikt im Zuge eines Versöhnungsprozesses (»reconciliation«) unter afghanischer Führung zu einem friedlichen Ende zu bringen. Die bekannten »roten Linien« für eine politische Regelung stellte Clinton in dieser Rede nicht als Vorbedingung, sondern als das unverzichtbare Ergebnis von Verhandlungen dar: Gewaltverzicht, Preisgabe des Bündnisses mit al-Qaida und Anerkennung

der afghanischen Verfassung (was auch den Schutz der Rechte der Frauen einschließt). Das strategische Kalkül sprach die Außenministerin deutlich aus: Der militärische Druck soll die Taliban vor die Wahl stellen, entweder mit al-Qaida zu brechen, der Gewalt abzuschwören, die afghanische Verfassung zu akzeptieren und so wieder Teil der afghanischen Gesellschaft zu werden oder die Konsequenzen dessen zu spüren, was es bedeute, mit einem Feind der internationalen Gemeinschaft wie al-Qaida verbunden zu bleiben.

Es entspricht dieser Ankündigung, wenn Vertreter der Obama-Regierung geheime Sondierungsgespräche mit Vertretern der Taliban führen. So sandten die USA Offizielle der mittleren Ebene zu Gesprächen mit einem früheren Mitarbeiter Mullah Omars, die im Frühjahr 2011 in Katar und Deutschland stattfanden. Solche vorsichtigen Begegnungen, bei denen es um eine erste Kontaktaufnahme, nicht aber um inhaltliche Diskussionen zu gehen scheint, finden offenbar nicht nur mit dem von Mullah Omar geführten Teil der Taliban statt, sondern wohl auch mit dem Haqqani-Netzwerk, dessen Verbindung zu al-Qaida manchem in Washington zu eng scheint, als dass Gespräche erfolgversprechend sein könnten. Der Afghanistanbeauftragte Marc Grossman selbst, der seine Bemühungen nach den Vorstellungen des Weißen Hauses auf eine Verhandlungslösung konzentrieren soll, wird Berichten zufolge an solchen Treffen erst teilnehmen, wenn Fortschritte erzielt worden sind und die afghanische Regierung einbezogen worden ist. Der formelle Verhandlungsprozess soll unter Führung von Präsident Karsai stattfinden, die USA sehen sich dabei lediglich in einer unterstützenden Rolle. Da die Freilassung von Gefangenen und die Zukunft der internationalen Militärpräsenz zentrale Punkte in Verhandlungen sein werden, dürften die USA in einem Dialogprozess jedoch einen entscheidenden Part haben.

Die Politik der US-Administration scheint mittlerweile in einer Phase zu sein, in der diplomatische Initiativen ernsthaft in An-

griff genommen werden sollen. Auch der regionale, die Nachbarstaaten einbeziehende Ansatz, der anfänglich unter Obama verfolgt werden sollte, aber nicht weit gedieh, soll wiederaufgegriffen werden. So wurde eine »Core Group« ins Leben gerufen, in der sich Vertreter der USA, Pakistans, und Afghanistans treffen. Über Inhalt und Stand dieser Gespräche ist nichts in die Öffentlichkeit gedrungen. Sicher lässt sich nur sagen: Pakistan hat trotz jahrelangen Drängens der USA die Taliban als Instrument der Einflussicherung in Afghanistan nicht aufgegeben. Das pakistanische Sicherheitsestablishment will, nachdem das »Endspiel« nun begonnen hat, gewährleisten, dass es an jeder politischen Regelung beteiligt ist.

Zweifel und Überdruß

Noch vor einiger Zeit hätte Obama für eine Entscheidung, die den Präferenzen des Militärs zuwiderläuft, mit heftiger Kritik aus den Reihen der Republikaner rechnen müssen. Auch den Vorwurf, mit Verhandlungsbereitschaft Schwäche zu zeigen und »appeasement« zu betreiben, braucht Obama nicht mehr ernstlich zu fürchten. Seit Ende 2010 hat sich der innenpolitische Kontext erheblich verändert. Öffentlichkeit und Kongress sind kriegsmüde geworden. Sie sind eines Konflikts überdrüssig, dessen menschliche Kosten – bis Ende 2010 mehr als 1400 tote Soldaten – zwar nur einen kleinen Teil der amerikanischen Gesellschaft berühren, dessen finanzielle Lasten in einer Zeit hoher Staatsverschuldung aber alle Steuerzahler betreffen. Im laufenden Haushaltsjahr 2011 sind 113 Milliarden US-Dollar veranschlagt. Jeder Soldat, der in Afghanistan dient, kostet den Steuerzahler rund 1 Millionen pro Jahr. Ein langfristiger finanzieller Faktor sind auch die afghanischen Sicherheitskräfte, von deren Zahl und Qualität die Übergabe der Sicherheitsverantwortung in Afghanistan abhängt. Im Oktober 2011 soll nach gegenwärtiger Planung die Zahl von 305 000 Sicherheitskräften erreicht sein; eine Erweiterung auf

bis zu 378 000 Mann ist zumindest in der Diskussion, wenn nicht bereits beabsichtigt. Das hieße jedoch, dass die USA für die afghanischen Sicherheitskräfte mehr als die 12,8 Milliarden Dollar ausgeben müssten, die bislang für das Haushaltsjahr 2012 vorgesehen sind. Da Kabul die Sicherheitskräfte bereits in der bestehenden Stärke nicht ohne externe Finanzierung aufrechterhalten kann (das Jahresbudget der afghanischen Regierung liegt bei 1,5 Milliarden), würde dies für die USA bedeuten, über Jahre hinaus beträchtliche finanzielle Verpflichtungen einzugehen.

Es ist daher nicht verwunderlich, dass mittlerweile in der amerikanischen Öffentlichkeit die Fortführung des Krieges in Afghanistan sehr kritisch gesehen wird. Im Dezember 2010 erreichte die negative Bewertung erstmals die Ablehnungsquoten des Irak-Krieges. 60 Prozent der Amerikaner meinten damals nach einer Umfrage im Auftrag von *Washington Post/ABC News*, es sei es nicht wert gewesen, den Krieg in Afghanistan zu führen. Dieser Stimmung liegt die Einschätzung einer Mehrheit der Amerikaner zugrunde, dass in Afghanistan die Dinge für die USA mehr oder weniger schlecht laufen und die Kosten des Krieges es erschweren, die Probleme im eigenen Land anzugehen. Im April 2011 stimmte laut einer ebenfalls von der *Washington Post* und *ABC News* initiierten Befragung zum ersten Mal eine Mehrheit (49 vs. 44 Prozent) nicht mehr der Art und Weise zu, wie Obama den Krieg in Afghanistan handhabt. Und fast zwei Drittel (64 Prozent) – auch das war ein Höchststand – hielt den Krieg nicht mehr länger für führens-wert. Nach der Tötung Bin-Ladens scheinen die Zweifel am Krieg in Afghanistan schwächer geworden zu sein: Anfang Juni 2011 war laut einer neuen Erhebung von *ABC News/Washington Post* die Zahl derjenigen, die den Krieg nicht länger für führens-wert hielten, auf 54 Prozent gesunken. Mitte Juni 2011 ergab eine Umfrage des Pew Research Center aber zum ersten Mal eine Mehrheit (56 Prozent) für einen schnellstmöglichen Abzug der Truppen. Unruhe und Unmut über den Krieg in

Afghanistan sind besonders unter Demokraten, aber auch unter der für Obamas Wiederwahl wichtigen Gruppe der Unabhängigen ausgeprägt.

Auch im US-Kongress spiegelt sich die veränderte Stimmung wider. Nach der Niederlage zahlreicher eher moderat-konservativer Abgeordneter im November 2010 sind die Demokraten im Repräsentantenhaus insgesamt eher liberaler und kriegskritischer geworden. Im Senat hält ein wichtiger Mann wie der Vorsitzende des Auswärtigen Ausschusses John Kerry dem Präsidenten die Stange – noch, trotz Zweifel an einer *Counterinsurgency*-Politik, deren fragwürdige Annahmen und Aussichten bei ihm allzu deutlich die Erinnerung an Vietnam wecken, als die USA vergeblich eine diskreditiertes korruptes Regime stützten. Die Kriegsmüdigkeit ist nicht länger auf den eher linken Flügel beschränkt, sondern hat sich ausgebreitet. Die Mitglieder des Streitkräfteausschusses im Repräsentantenhaus haben den Krieg lange vorbehaltlos unterstützt; nach dem Tod von Bin-Laden meldeten sich auch dort Kritiker der kostspieligen COIN-Strategie zu Wort und wollten die Gunst der Stunde dazu nutzen, sich künftig auf eine *Counterterrorism*-Strategie zu fokussieren. Deutlichster Ausdruck der wachsenden Kriegsmüdigkeit im Repräsentantenhaus waren im Mai 2011 die 204 Stimmen – 178 Demokraten, 26 Republikaner – für einen Gesetzeszusatz, der einen beschleunigten Truppenrückzug und eine Exit-Strategie forderte. Ein knappes Jahr zuvor, im Juli 2010, hatte ein solcher Antrag nur 162 Stimmen bekommen. Auch im Senat lässt sich der Stimmungswandel beobachten. Mitte Juni 2011 brachten 27 Senatoren aus beiden Parteien den Meinungsumschwung in einem Brief an den Präsidenten auf den Punkt: Amerika habe erreicht, was es erreichen wollte, al-Qaida verfüge über kein bedrohliches Potential mehr in Afghanistan, Bin-Laden sei tot; Amerika könne sich nicht länger die Kosten leisten, die ein *Nationbuilding* in Afghanistan erfordern würde. Die Rückendeckung für den kostspieligen Krieg in Afghanistan

bröckelt also auch in der Republikanischen Partei. Diese hatte sich in der Afghanistanpolitik lange von dem althergebrachten Instinkt leiten lassen, alles zu unterstützen, was die militärische Führung zur erfolgreichen Beendigung eines Krieges fordert.

Angesichts der veränderten Stimmungslage in der Öffentlichkeit und im Kongress, die vor dem Hintergrund der Sorgen um die wirtschaftliche und budgetäre Situation des Landes zu sehen ist, hat Obama Spielraum gewonnen, das militärische Engagement in Afghanistan sukzessive zu reduzieren, ohne sich von republikanischer Seite vorwerfen lassen zu müssen, er zeige Schwäche im Bereich der nationalen Sicherheit. Das gilt umso mehr, als sich die Haltung der Republikanischen Partei, nicht zuletzt unter dem Einfluss der fiskalkonservativen Tea-Party-Bewegung, ausdifferenziert hat und die republikanischen Präsidentschaftsaspiranten die veränderte Stimmung berücksichtigen müssen.

Schleichender Strategiewandel

Die Obama-Administration will die Kosten des Krieges verringern. Die COIN-Strategie dürfte daher in der Form, wie sie vom US-Militär präferiert wird und sich in der NATO-Strategie niedergeschlagen hat, ein Auslaufmodell sein. In den beiden letzten Fortschrittsberichten des Pentagon von November 2010 und April 2011 wird zwischen der US-Strategie und der NATO-Strategie unterschieden. Deutlich lässt sich hier die Differenz erkennen zwischen den Vorgaben des Präsidenten (US-Strategy) und der vom US-Militär bevorzugten Konzeption, wie sie sich in der NATO-Strategie manifestiert. Denn die NATO betreibt dem ISAF *Operations Plan 38302* (in der fünften Fassung vom 31. Dezember 2010) zufolge »umfassende, bevölkerungsorientierte *Counterinsurgency*-Operationen, um die afghanische Bevölkerung zu schützen, die Netzwerke der Aufständischen zu neutralisieren, die afghanischen Sicherheitskräfte zu entwickeln und die Errichtung legitimer Regierungsstrukturen (governance) und nachhaltiger sozio-

ökonomischer Institutionen zu unterstützen«. Die Kluft zwischen deklarer NATO-Strategie und praktizierter amerikanischer Strategie wird in Afghanistan wachsen, wenn CT-Operationen immer mehr im Zentrum des amerikanischen Ansatzes stehen.

Zwar ist die Tötung Aufständischer auch Teil des COIN-Ansatzes, doch nicht dessen zentrales Element wie beim CT-Ansatz. COIN ist eine umfassende Strategie, die Staatsbildung beinhaltet; CT hat ein reduziertes, präzises Ziel und bedarf weniger Mittel. Im Sinne einer kohärenten Politik wäre es sicher rational, wenn eine Entscheidung zwischen beiden Ansätzen fiele. Doch zu erwarten ist eher ein schleichender Übergang zu einer CT-Strategie – oder, wie es manchmal heißt, zu einer »*Counterterrorism plus*« Strategie: einer Mischung aus »kill or capture«-Operationen von Spezialkräften und dem Schutz einiger Bevölkerungszentren. Befürworter einer solchen Strategie halten sie schon jetzt für ausreichend, um die Erfüllung des eng gefassten sicherheitspolitischen Ziels zu garantieren: al-Qaida in Afghanistan zu eliminieren und den Status des Landes als »sichere Zufluchtsstätte« für Terroristen zu zerstören. Beträchtliche Teile des afghanischen Territoriums wären wahrscheinlich der Kontrolle durch die Aufständischen überlassen; doch eine nicht allzu hohe Zahl von Streitkräften – Schätzungen von Experten liegen bei 13 000 – würde ausreichen, um die Aufgabe der Terrorismusbekämpfung und der Überlebenseicherung des afghanischen Staates zu übernehmen. Ihre Stationierung auf Stützpunkten im Norden, Osten und Süden des Landes würde es diesen Kräften erlauben, schnell einzugreifen. Das Argument, das immer wieder gegen eine solche Option vorgebracht wird, lautet: Ohne ausreichende Präsenz in der Breite fehlt es an nachrichtendienstlichen Informanten und Informationen. Befürworter der Antiterrorismusoption halten diesen Einwand jedoch nicht für stichhaltig, denn auch in anderen Ländern und Regionen, in denen das amerikanische Militär keine ausgedehnte Präsenz hat, fehlt es nicht notwendiger-

weise an nachrichtendienstlichen Informationen für gezielte Einsätze.

Die Vermutung, dass dem Präsidenten *Counterterrorism* als Ansatz für die Zeit nach 2014 vorschwebt, ist alles andere als abwegig. Der ausscheidende Verteidigungsminister Gates sprach im Juni 2011 deutlich aus, dass sich die Politik der USA im Zuge der Truppenreduzierung bis 2014 mehr und mehr in Richtung einer CT-Strategie verschieben werde. Aus Sicht der COIN-Befürworter ist diese Entwicklung problematisch, da eine solche Strategie nicht die strukturellen Bedingungen verändert, die den Aufstand nähren. Doch liegt dies überhaupt in der Möglichkeit externer Akteure? Und das ist, wie es eine im November 2010 erschienene Studie des Center for American Progress auf den Punkt brachte, das eigentliche Problem der COIN-Strategie: Was werden alle taktischen Erfolge bei der militärischen Zurückdrängung der Aufstandsbewegung helfen, wenn die Regierung des Rentierstaats Afghanistan, die eine Klientelpolitik betreibt, trotz allen externen Drängens nicht willens oder in der Lage ist, die notwendigen politischen Reformen auf den Weg zu bringen und staatliche Strukturen aufzubauen, die die Reduktion der westlichen Präsenz überleben können?

Eine bleibende Militärpräsenz

Die USA wollen in Afghanistan auch nach 2014 im Dienste einer *Counterterrorism*-Strategie militärisch präsent bleiben. Die offizielle Position lautet zwar, es sei nicht an permanente Stützpunkte gedacht. Doch eine solche Formulierung lässt vieles offen. Schließlich gibt es in etlichen Ländern eine Militärpräsenz der USA, die nicht als »permanent« gilt, aber Jahrzehnte bestehen bleibt. In den Gesprächen Washingtons mit der afghanischen Regierung über eine *Strategic Partnership Declaration* für die Zeit nach 2014 geht es um eine längerfristige Präsenz im Rahmen der bilateralen Kooperation. In den Verhandlungen scheinen einige Punkte kontrovers zu sein, darunter

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2011
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder

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

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

ISSN 1611-6364

auch die Frage, ob die USA ohne Zustimmung der afghanischen Regierung ihre im Land verbleibenden Kräfte gegen Drittstaaten einsetzen dürfen (zudem möchte Kabul offenbar Ausrüstung für eine afghanische Luftwaffe bekommen). Wenn vom Einsatz gegen Drittstaaten die Rede ist, dann ist zunächst einmal Pakistan gemeint, das Land, das die größte Bedrohung in Gestalt des transnationalen Terrorismus beherbergt. Wollen die USA auch nach 2014 mit Drohen und Kommandoaktionen gegen Ziele in Pakistan vorgehen, dann sind Stützpunkte in Afghanistan von großem Nutzen.

So sehr das Interesse an festen Militärstützpunkten im Interesse der Machtprojektion nachvollziehbar ist, einer Stabilisierung Afghanistans ist es nicht unbedingt förderlich. Die *Strategic Partnership Declaration* soll der afghanischen Seite signalisieren, dass die USA das Land nach 2014 nicht aufgeben werden. Doch der Eindruck, die USA wollten dauerhaft Stützpunkte im Land unterhalten, könnte – und dies wird in der politiknahen Diskussion in den USA auch thematisiert – der antiamerikanischen Stimmung in Afghanistan Auftrieb geben und mögliche Verhandlungen mit den Taliban erschweren.

Perspektiven und Folgerungen

Noch ist es ein weiter Weg zu einer politischen Befriedung Afghanistans. Die Regierung und eine sich aus unterschiedlichen Gruppen zusammensetzende Aufstandsbewegung müssen kooperieren, das Störpotential einer Vielzahl anderer Gewaltakteure muss begrenzt und regionale Mächte wie Pakistan und Iran, die keineswegs ein eindeutiges Interesse an Stabilität in Afghanistan haben dürften, müssen einbezogen werden. Selbst wenn die Details eines Machtteilungsarrangements ausgehandelt werden können, so bleibt die vielleicht noch wichtigere Frage, ob es umgesetzt und seine Einhaltung überwacht werden kann. So sehr die USA auch immer wieder betonen, Friedensverhandlungen seien vor allem eine Aufgabe der Afghanen,

es wird auf die internationale Gemeinschaft ankommen, einen schwierigen, wahrscheinlich Jahre dauernden Friedensprozess zu strukturieren, in dessen Verlauf ein Mediator gefunden werden muss, der für die Konfliktparteien akzeptabel ist. Auch wird es einer Phase der Vertrauensbildung bedürfen. Eine Friedenslösung auf dem Verhandlungswege ist, wie eine Reihe von Studien deutlich gemacht hat, komplex, schwierig und der Ausgang ungewiss. Insofern ergeben die Planungen für eine langfristige Militärpräsenz aus Washingtoner Sicht Sinn.

Noch muss sich die Obama-Administration nicht der Frage stellen, ob eine dauerhafte Militärpräsenz unter allen Voraussetzungen nötig ist und ob der Verzicht darauf möglicherweise verhandlungsstrategisch genutzt werden könnte, wie das Experten in Überlegungen zu einer notwendigen, aber noch fehlenden Synchronisation von militärischem und politischem Vorgehen angeregt haben. Doch dazu bedürfte es erst einmal einer politischen Strategie. Der Afghanistanpolitik Washingtons fehlt nach wie vor, wie einige amerikanische Fachleute in einem 2010 in *Foreign Affairs* erschienenen Artikel mit dem Titel »Defining Success in Afghanistan« sehr klar analysiert haben, eine Bestimmung dessen, wie ein akzeptabler und zugleich realistischer politischer Zielzustand für das Land aussehen könnte.

Insofern käme es in der transatlantischen Diskussion umso mehr darauf an, sich Gedanken zur politischen Strategie und zu den daraus sich ergebenden Folgerungen für das militärische Vorgehen zu machen: vor allem auch zu der Frage, ob die Tötung möglichst vieler Taliban eine politische Lösung eher gefährdet als fördert.