

Die USA setzen ihr militärisches Engagement in Afghanistan fort

Ein Verhandlungsprozess mit den Taliban steht erst einmal nicht im Fokus

Nicole Birtsch

Am 21. August 2017 hat Präsident Trump auf dem Militärstützpunkt Fort Myer seine lange erwartete Strategie für Afghanistan und Südasien präsentiert. Der Anti-Terror-Kampf soll mit mehr Truppen und erweiterten Einsatzbefugnissen fortgeführt werden. Die Strategie beinhaltet, mehr Druck auf Pakistan auszuüben und von Indien mehr Engagement für den Aufbau Afghanistans zu fordern. Eine politische Verhandlungslösung für den Konflikt mit den Taliban ist nach Trump zwar nicht ausgeschlossen, steht aber nicht im Fokus der US-Afghanistanpolitik. Obwohl weder die innerafghanischen noch die internationalen Rahmenbedingungen derzeit für eine politische Verständigung mit den Taliban sprechen, sollten Deutschland und die EU weiter auf eine Verhandlungslösung hinwirken und die Reformprozesse der Regierung unterstützen.

Nachdem der Oberkommandierende der US- und Nato-Streitkräfte in Afghanistan General Nicholson die Situation in dem Land Anfang des Jahres als »Stalemate« (dt. Patt, Stillstand) bezeichnet und um eine Truppenaufstockung gebeten hatte, entbrannte in den USA die Diskussion um eine neue Strategie für Afghanistan. Nicholsons Ziel ist es, die Taliban, wenn nicht zu besiegen, so doch zumindest so weit militärisch unter Druck zu setzen, dass sie zu Gesprächen bereit sind und die afghanische Regierung aus einer Position der Stärke heraus verhandeln kann. Viele Afghanistankenner haben im Vorfeld gefordert, die Truppenaufstockung mit einer neuen Strategie zu verknüpfen, die auf eine politische Lösung

des Konflikts mit den Taliban abzielt. Trump hat zwar ausgeführt, dass seine Afghanistan-Strategie neben dem Einsatz militärischer Mittel auch diplomatische und ökonomische Instrumente einschließt, in seiner Rede priorisierte er aber den Kampf gegen den Terror. Die Entscheidung gegen einen Abzug und für einen Truppenaufwuchs erklärt Trump, genau wie zuvor Obama, damit, dass terroristische Gruppen wie der Islamische Staat Provinz Khorasan und Al-Qaida, die in Afghanistan und Pakistan aktiv sind und dort sichere Rückzugsorte finden, bekämpft werden müssen und verhindert werden soll, dass die Taliban in Afghanistan wieder an die Macht kommen. In den Kernbereichen der Strategie folgt

Trump den Empfehlungen seiner militärischen Berater. Seine plakative Botschaft, es gehe nicht länger darum, Nation-Building zu betreiben, sondern Terroristen zu töten, ist hingegen dem Heimatdiskurs geschuldet, denn Trump hatte sich im Wahlkampf explizit gegen Nation-Building und für einen Truppenabzug aus Afghanistan ausgesprochen. Der Präsident legt den Akzent damit ganz auf die militärische Ausrichtung der US-Afghanistanpolitik. Ob und welche Auswirkungen das für das zivile Engagement der USA in Afghanistan hat, lässt sich noch nicht absehen.

Eckpunkte der Strategie

Anpassen des Einsatzes an die Situation vor Ort

Trump hat betont, dass der militärische Einsatz in Afghanistan nicht wie zuvor unter Obama an »willkürlich gesetzte Zeitpläne« gebunden wird, sondern dass Zeitrahmen und Truppenstärke an die Situation vor Ort angepasst werden. Neu ist dieser Ansatz, den auch die Nato in Afghanistan verfolgt, nicht. Aber der Präsident sendet damit eine politische Botschaft an die Taliban und andere Gruppen, dass die USA die afghanischen Sicherheitskräfte weiter unterstützen werden und es sich weder lohnt, auf den Abzug der US-Truppen zu warten noch auf einen Sieg zu hoffen.

Ausweitung der Einsatzbefugnisse

Trump hat darüber hinaus angekündigt, dass die Einsatzbefugnisse im Kampf gegen Terroristen ausgeweitet werden. Die Truppen sollen schneller und näher am Gegner agieren können. Noch wurden keine konkreten Zahlen genannt, doch im Gespräch ist eine Entsendung von circa 3500 bis 4000 zusätzlich zu den momentan 11 000 US-Soldaten in Afghanistan. Die neuen Streitkräfte werden sowohl die Nato-geführte Ausbildungs- und Beratungsmission als auch die unilaterale amerikanische Anti-Terror-Operation Freedom's Sentinel verstärken. Ihre

Einsatzbereiche werden sich in Teilen an der neuen Sicherheitsstrategie der afghanischen Regierung orientieren. Die neu hinzukommenden Soldaten werden voraussichtlich bei der Ausbildung afghanischer Spezialeinsatzkräfte mitwirken, die afghanischen Luftstreitkräfte unterstützen und die afghanischen Sicherheitskräfte auf Brigadeebene trainieren und begleiten. Von den Nato-Verbündeten und Partnern erwartet Trump finanzielles Engagement und zusätzliche Truppen.

Nato-Generalsekretär Stoltenberg hat die Afghanistan-Strategie des US-Präsidenten begrüßt. Bereits auf dem Verteidigungsministertreffen am 29. Juni 2017 in Brüssel sind die Nato-Mitglieder übereingekommen, dass sie die »Resolute Support«-Mission in Afghanistan ohne zeitliche Limitierung weiter unterstützen werden. Deutschland ist als zweitgrößter Truppensteller mit bis zu 980 Soldaten im Einsatz und führt als Rahmennation das »Train Advise and Assist Command North« in Mazar-e Sharif. Mit einer Intensivierung der Ausbildung und Beratung der afghanischen Sicherheitskräfte unterhalb der Korpsebene könnte das Risiko für in Afghanistan eingesetzte deutsche Soldaten wieder ansteigen. Nach Angaben der Bundesregierung ist keine Entsendung zusätzlicher Soldaten geplant. Ob sich Deutschland mittel- bis langfristig den Forderungen der US-Regierung nach einem höheren personellen Beitrag entziehen kann, bleibt abzuwarten. Die Verlängerung des »Resolute Support«-Mandats, das Auftrag und Umfang des Bundeswehreinsetzes in Afghanistan definiert, steht im Dezember an.

Strategie für Südasien

Der Fokus der neuen Afghanistan-Strategie liegt indes eindeutig auf Pakistan. Wie auch schon die Vorgängerregierung wirft Trump Pakistan vor, ein doppeltes Kalkül zu verfolgen und als Partner und mit finanzieller Unterstützung der USA einerseits terroristische Akteure zu bekämpfen und andererseits Gruppen wie den afghanischen Taliban und dem Haqqani-Netzwerk Rückzugs-

gebiete zu gewähren. Der Präsident hat aufgrund dessen einen schärferen Umgang mit Pakistan angekündigt. Indien dagegen fordert er auf, sich wirtschaftlich stärker in Afghanistan zu engagieren. Damit wertet er die Rolle Indiens als größter nicht-westlicher Geber in Afghanistan auf. Verstärkter Druck auf Pakistan ist im Sinne Indiens, das sich aber andererseits bewusst ist, dass ein höheres Engagement in Afghanistan die bilaterale Beziehung zum Nachbarn weiter belasten wird. Die Drohung Trumps, Gelder für Militärhilfe zurückzuhalten, trifft Pakistan, das sich politisch und wirtschaftlich zunehmend an China orientiert, wiederum möglicherweise weniger stark als Trumps explizite Einbeziehung des Rivalen Indiens.

Die vom US-Präsidenten angekündigte Intensivierung des Anti-Terror-Kampfes könnte in Pakistan zu einer Ausweitung von Drohnenangriffen, nicht nur in den Stammesgebieten (FATA), sondern auch in den Provinzen Belutschistan und Khyber Pakhtunkhwa führen. Im Gegensatz zu den Stammesgebieten betrachtet Islamabad US-amerikanische Drohnenangriffe in den Provinzen als eine Verletzung seiner territorialen Souveränität. Das könnte die Anti-USA-Stimmung in Pakistan weiter anheizen und wie 2011 die Sperrung der Transitroute zur Folge haben, die wesentlich für die Versorgung der US- und Nato-Kräfte ist.

Der zweite große Nachbar Iran und auch die anderen regionalen Kräfte, die ein besonderes Interesse an und Einfluss auf Afghanistan haben – China, Russland und Saudi-Arabien – finden in der Strategie keine Erwähnung. Sie haben wie Pakistan und Indien unterschiedliche, an ihren jeweiligen Prioritäten orientierte Vorstellungen von Stabilität in Afghanistan, die von ihrer Rolle in der Region und ihrem Verhältnis zu den USA bestimmt werden.

Es fehlt ein Ansatz, wie die Region in einen politischen Prozess eingebunden werden kann und wie bereits existierende Mechanismen, etwa regionale Konferenzen (Kabuler Prozess) und Koordinierungsformate, oder eine strukturierte Kommunikation mit dem Vertretungsbüro der Taliban in

Katar fruchtbar gemacht werden könnten. Insgesamt hängt eine Konfliktlösung in Afghanistan auch davon ab, ob und in welchem Umfang diese Länder ihren jeweiligen Einfluss auf die afghanischen Politiker und auch auf die Taliban dazu nutzen, diese zur Teilnahme an einem politischen Prozess zu mobilisieren.

Optionen für Verhandlungen

US-Außenminister Tillerson hat die politische Dimension der Strategie näher ausgeführt: Die USA werden Afghanistan weiterhin institutionell unterstützen, aber zum Beispiel weniger Steuergelder für Schulbau- oder Infrastrukturprojekte ausgeben. Diese Aufgaben sollen von anderen Geberländern übernommen werden. Sobald der erhoffte militärische Druck auf die Taliban Erfolg zeitigt, soll die Rolle der USA eher darin bestehen, Wege für eine politische Lösung zu bahnen. Um den Kampf zu gewinnen, so die Position der USA, müssen die Taliban nicht besiegt werden. Das Ziel ist vielmehr ein Interessenausgleich unter allen ethnischen Gruppen, inklusive der Taliban, und eine von den Afghanen selbst gewählte Form der Regierungsführung, die das Land stabilisiert und keinen Nährboden für Terrorismus bildet oder ihn gar unterstützt.

Tillerson hat darauf hingewiesen, dass es moderate Taliban gebe, die in näherer oder fernerer Zukunft bereit sein könnten, sich auf einen politischen Prozess einzulassen. Von den vormals genannten vier Bedingungen für Verhandlungen mit den Taliban nennt US-Verteidigungsminister Mattis nur noch den Verzicht auf Gewalt und die Distanzierung von terroristischen Gruppen. Die Anerkennung der Verfassung und der Entwicklungen seit 2001 einschließlich der Menschen- und Frauenrechte bilden demnach keine Prämissen mehr. Dies könnte in einem ersten Schritt Spielraum für den Einstieg in Verhandlungen mit Vertretern der Taliban über Waffenstillstandabkommen oder Formen der lokalen Regierungsbeteiligung eröffnen.

Reaktionen in Afghanistan

Der afghanische Präsident Ghani hat sich zustimmend zu Trumps neuer Strategie geäußert und vor allem begrüßt, dass die USA weiterhin und ohne Befristung Afghanistan zur Seite stehen werden. Auch Trumps Absage an den Nation-Building-Ansatz mag im Sinne der Regierung in Kabul sein, solange damit fortlaufende finanzielle Unterstützung bei weniger Einmischung in die Regierungsführung gemeint ist. Viele Afghanen und Afghaninnen begrüßen es, dass der US-Präsident die Rolle Pakistans als Unterstützer terroristischer Gruppen klar benennt und Konsequenzen ziehen will. Einige Stimmen kritisieren indes den starken militärischen Fokus der Strategie, der vordergründig wenig Spielraum für eine politische Lösung lässt und zur Gewalteskalation beiträgt. Die Bevölkerung, die in den umkämpften Gebieten lebt, muss mit mehr zivilen Opfern, insbesondere durch afghanische und US-amerikanische Luftangriffe rechnen. Im ersten Halbjahr 2017 sind nach Angaben der Unterstützungsmission der VN in Afghanistan (UNAMA) bereits 95 Zivilisten, 48 davon Kinder, durch Luftschläge getötet worden. Teile der Bevölkerung befürchten, dass die Intensivierung des Kampfes der Aufstandsbewegung neuen Zulauf verschaffen und den Konflikt dadurch verlängern wird. Der Verlust von Familienmitgliedern durch Luftangriffe und Drohnen ist einer der Gründe, sich den Taliban oder anderen terroristischen Gruppen anzuschließen.

Wie zu erwarten haben die Taliban unmittelbar nach der Rede Trumps verlauten lassen, dass sie den Jihad fortführen werden, solange US-Truppen in Afghanistan sind. In der Ankündigung der diesjährigen Frühjahrsoffensive »Operation Mansouri« haben sie die Diskussion um militärische und politische Strategien aufgegriffen. Ihr erklärtes Ziel ist demnach die Befreiung Afghanistans von der ausländischen Okkupation und die Einführung einer inklusiven Regierung. Wie diese aussehen könnte, wird allerdings nicht weiter beschrieben. Auf politischer Ebene wollen sich die Taliban in den von ihnen kontrollierten Gebieten auf State-

Building, soziale Gerechtigkeit und Entwicklung konzentrieren. Die Taliban, die sich selbst als eine in der Gesellschaft verankerte militärisch-politische Bewegung bezeichnen, praktizieren Berichten zufolge eine agilere Form der lokalen Regierungsführung und Rechtsprechung, die, ob zu Recht oder nicht, in dem Ruf steht, weniger korrupt zu sein. Damit versuchen sich die Taliban als eine bessere Alternative zur Regierung darzustellen, sich als Repräsentanten der afghanischen Bevölkerung zu legitimieren und ihre Position zu stärken, sowohl im Hinblick auf die Fortführung des Kampfes gegen die Regierung als auch einen möglichen politischen Verhandlungsprozess.

Bedeutung für Deutschland

Von der Forderung Trumps nach mehr Truppen und finanzieller Unterstützung geht angesichts des substanziellen deutschen Beitrags kein unmittelbarer Handlungsdruck für die Bundesregierung aus. Dies schließt andererseits aber nicht aus, dass Deutschland im Vorfeld der Verlängerung des »Resolute Support«-Mandats prüft, ob die Ziele des Einsatzes neu justiert und der eigene Beitrag gegebenenfalls erweitert werden sollten. Ob Trumps rhetorische Absage an das Nation-Building-Konzept praktische Folgen für das zivile US-Engagement hat, bleibt abzuwarten. Deutschland und die EU jedenfalls sollten die Reformprozesse der afghanischen Regierung weiter begleiten, unter anderem auch deshalb, weil taktische militärische Erfolge nicht durch einen zunehmenden Legitimationsverlust der Regierung konterkariert werden dürfen. Sie sollten zum Beispiel ihre Unterstützung bei den Distrikt-, Provinz- und Parlamentswahlen (2018) und den Präsidentschaftswahlen (2019) anbieten. Deutschland kann zudem seinen diplomatischen und entwicklungspolitischen Einfluss, bilateral und in der EU, geltend machen, um Afghanistan und dessen Nachbarn in Dialoge und Initiativen für regionale Sicherheit und Zusammenarbeit einzubinden.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2017
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung der Autorin 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