

Herausgeber

Prof. Dr. **Michael Brzoska**,
Institut für Friedensforschung
und Sicherheitspolitik an der
Universität Hamburg (IFSH)

Dr. **Walter E. Feichtinger**,
Landesverteidigungsakademie,
Institut für Friedenssicherung
und Konfliktmanagement,
Wien

Dr. **Volker Franke**, Kennesaw
State University, Kennesaw,
Georgia (USA)

Prof. Dr. **Hans J. Giessmann**,
Berghof Conflict Research,
Berlin

Prof. Dr. **Heiner Hänggi**,
Genfer Zentrum für die
demokratische Kontrolle der
Streitkräfte (DCAF), Genf

Dr. **Axel Krohn**, Führungs-
akademie der Bundeswehr,
Hamburg

Dr. **Patricia Schneider**, IFSH

Schriftleitung

Prof. Dr. **Michael Brzoska**

Redaktion

Dr. **Martin Kahl** (V.i.S.d.P.), IFSH

Dr. **Regina Heller**

Dr. **Patricia Schneider**

Sybille Reinke de Buitrago

Susanne Bund

Beirat

Prof. Dr. **Alyson J.K. Bailes**,
University of Iceland, Reykjavik

Dr. **Detlef Bald**, München

Prof. Dr. **Susanne Buckley-Zistel**,
Universität Marburg

Alain Deletroz, Vizepräsident
International Crisis Group

Prof. Dr. **Pál Dunay**, Genfer
Zentrum für Sicherheitspolitik
(GCSP)

Prof. Dr. **Susanne Feske**, Univer-
sität Münster

Prof. Dr. **Heinz Gärtner**, Univer-
sität Wien

Prof. Dr. **Laurent Götschel**,
Universität Basel

Prof. Dr. **Anton Grizold**, Uni-
versität Ljubljana

PD Dr. **Hans-Joachim Heintze**,
Ruhr-Universität Bochum

Dr. **Sabine Jaberger**, Führungs-
akademie der Bundeswehr

Prof. Dr. **Charles A. Kup-
chan**, Georgetown University,
Washington, D.C.

Dr. **Jocelyn Mawdsley**, New-
castle University

Dr. **Anja Seibert-Fohr**, MPI
Heidelberg

Dr. **Marianne Wade**, MPI
Freiburg

THEMENSCHWERPUNKT

Aufstandsbekämpfung + Staatsaufbau = Stabilisierung? Lehren aus Afghanistan

Hans-Georg Ehrhart und Roland Kaestner*

Abstract: The confrontation with insurgencies is a conflict scenario that is becoming more important in the 21st century. The engagement in that kind of violent conflict is, as the case of Afghanistan demonstrates, very costly in terms of political and social repercussions, welfare and human lives. The international community's reaction should be different to the one pursued in Afghanistan. It should be based on a more thorough situation analysis, the definition of more modest objectives, and a more cautious approach to military intervention. If a complex intervention including military means is deemed necessary, it should follow the logic of sustainable peace-building, i.e. the long-term development of the target country has to take priority over military, geo-strategic, ideological or alliance-specific considerations.

Keywords: counterinsurgency, Afghanistan, violent conflict, state-building, stability
Aufstandsbekämpfung, Afghanistan, Gewaltkonflikt, Staatenbildung, Stabilität

1. Einleitung

Deutschland ist ein wichtiger Akteur im Afghanistankrieg. Als es sein dortiges Engagement im Rahmen der International Stabilization Assistance Force (ISAF) begann, lag der Schwerpunkt der Aktivitäten auf der Stabilisierung des Landes, dem Aufbau staatlicher Strukturen und der Absicherung des Wiederaufbaus. Aufgrund des Er-

starkens aufständischer Kräfte muss sich ISAF heute mit einer geänderten Lage auseinandersetzen. Der Krieg in Afghanistan ist Ausdruck eines militärisch gestützten Umgangs mit einem alten Problem, das zu Beginn des 21. Jahrhunderts wieder an Aktualität gewinnt: der Aufstandsbekämpfung, im Englischen „counterinsurgency“, kurz COIN genannt. Unter Aufstand ist eine organisierte Bewegung zu verstehen, die entweder eine Regierung und die durch sie repräsentierte politische Ordnung gewaltsam umstürzen oder einen geografischen Raum abspalten und beherrschen will. Bei Aufständen in schwachen Staaten handelt es sich nach der Einschätzung vieler Strategen um eine sicherheitspolitische Herausforderung, die künftig

* Hans-Georg Ehrhart ist Wissenschaftlicher Referent und Leiter ZEUS am IFSH; Roland Kaestner ist Geschäftsführer des Instituts für Strategische Zukunftsanalyse der Carl-Friedrich-von-Weizsäcker-Stiftung UG. Wir danken den Gutachtern für wertvolle Hinweise.

vermehrt zum Tragen kommt.¹ Ob diese Einschätzung zutrifft, bleibt abzuwarten. Andere Experten beurteilen den Ansatz der Aufstandsbekämpfung und das damit verbundene Denksystem des liberalen Interventionismus kritisch.² Für Deutschland ist diese Art der Kriegführung relevant, weil sie durch die NATO in Afghanistan praktiziert wird. Allerdings spricht die Bundeswehr nicht von Aufstandsbekämpfung, sondern verwendet bevorzugt die Umschreibung „Herstellung von Sicherheit und staatlicher Ordnung in Krisengebieten“, um den gesamtstaatlichen Ansatz zu verdeutlichen.

Zu fragen ist also, ob das Konzept der Aufstandsbekämpfung und das damit einhergehende Ziel der Herstellung staatlicher Ordnung in Krisengebieten ein ideologisches Trugbild ist oder ein realistisches, d.h. umsetzbares und wirksames Stabilisierungskonzept. In einem ersten Schritt gilt es das Wesen der Aufstandsbekämpfung aus der Sicht der Protagonisten zu erfassen. Dann soll, zweitens, skizziert werden, welche Erfahrungen in der Vergangenheit damit gemacht wurden. Im dritten Schritt wird analysiert, wie sich die COIN-Doktrin im 21. Jahrhundert entwickelt hat. Dann werden die (immanenten) Erfolgskriterien auf den Afghanistankonflikt angewendet und die derzeitige Praxis nach ihrer Wirksamkeit befragt. Vor dem Hintergrund dieses Befundes werden schließlich Handlungsoptionen für die Staatengemeinschaft in Afghanistan skizziert und Schlussfolgerungen für die deutsche Politik gezogen.

2. Was ist COIN?

Der Begriff „counterinsurgency“/COIN ist nicht allgemeinverbindlich definiert. Im Kern geht es um die Bekämpfung von Aufständischen mit militärischen, paramilitärischen, polizeilichen, diplomatischen, entwicklungspolitischen, wirtschaftlichen, psychologischen und gesellschaftlichen Mitteln und Aktivitäten. Früher war Aufstandsbekämpfung Teil einer Systematik, die mit Begriffen wie „Kleine Kriege“, „Kriege niederer Intensität“ oder „Operations Other than War“ umschrieben wurde. COIN wird heute spezieller gefasst, um den Herausforderungen der Bekämpfung eines Aufstands gerecht zu werden. In seiner aktuellen Bedeutung ist COIN, so wie im amerikanischen Handbuch FM 3-24 von 2006 beschrieben, auch Teil von komplexen militärischen Stabilisierungseinsätzen zur Herstellung und Wahrung eines sicheren Umfelds, der Basisversorgung mit öffentlichen Dienstleistungen und Infrastruktur sowie humanitärer Hilfe. Es handelt sich daher um „an extremely complex form of warfare. At its core, COIN is a struggle for the

population's support. The protection, welfare, and support of the people are vital to success.”³

Im Mittelpunkt von COIN steht also, so der offizielle und vielfach zitierte Anspruch, das Ringen um die „Herzen und Köpfe“ der Bevölkerung des Landes, in dem die Intervention stattfindet. Anders ausgedrückt: Es geht um Legitimität, d.h. die Akzeptanz des politischen Ziels, etwa des Aufbaus eines legitimen Staatswesens in Afghanistan. Es soll glaubhaft vermittelt werden, dass sich die Lage der Menschen vor Ort verbessert, und zwar im Hinblick auf ihre Sicherheit, die Herrschaftsstrukturen und die sozioökonomischen Verhältnisse. Damit verbunden ist die Absicht, die Unterstützung der breiten Masse zu gewinnen und die Aufständischen zu isolieren.

Weil Sicherheit, gute Regierungsführung und Entwicklung nach diesem Konzept Hand in Hand gehen müssen, verlangt die amerikanische COIN-Doktrin von ihren Soldaten „to be ready both to fight and to build“.⁴ COIN ist eine Kombination aus offensiven und defensiven Maßnahmen sowie Elementen der Stabilisierungseinsätze. Diese Maßnahmen können nicht alle vom Militär ausgeführt werden. Notwendig ist ein umfassender bzw. – so der offizielle deutsche Ausdruck – „vernetzter“ Ansatz, der eine Vielzahl von Akteuren wie Staaten, internationale Organisationen, Nichtregierungsorganisationen und lokale Akteure sowie die ganze Palette politischer Instrumente umfasst. Da es sich dabei in der Regel um eigenständige Akteure handelt, die in keinem formalen hierarchischen Verhältnis („unity of command“) zueinander stehen, sind ein Höchstmaß an Koordination und eine gemeinsame Zieldefinition („unity of effort“) notwendig.

COIN-Einsätze sind gekennzeichnet durch eine Asymmetrie der Fähigkeiten und Mittel der Konfliktparteien. Es ist ein Kampf des Starken gegen den Schwachen. Die Aufständischen suchen deshalb selten den offenen Kampf, sondern bedienen sich terroristischer sowie Guerilla-Taktiken und bauen parallele Regierungsstrukturen auf. Sie operieren im Schutze und partiell mit Unterstützung der lokalen Bevölkerung. COIN versucht dem zu begegnen, indem ein Minimum an Sicherheit gewährleistet wird, wodurch wiederum Entwicklung ermöglicht werden soll. Die physische Sicherheit soll durch die direkte militärische Bekämpfung der Aufständischen und die Gewährleistung eines sicheren Umfelds erhöht werden, während der politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Wiederaufbau parallel dazu verläuft. Der Ansatz verlangt einen langen Atem und einen hohen Einsatz an Menschen sowie technischen und finanziellen Ressourcen. Die Erfolgsaussichten von COIN sind dabei umstritten.

3. Geschichtlicher Überblick

Ein Blick in die Vergangenheit zeigt, dass es sich bei der Aufstandsbekämpfung um die wohl älteste und – abgesehen von möglichen Nuklearkriegen – brutalste Form von Gewaltkon-

1 Vgl. US National Defence Strategy, June 2008, <http://www.defense.gov/pubs/2008nationaldefensestrategy.pdf>; Rupert Smith, *The Utility of Force. The Art of War in the Modern World*, London 2005; Vincent Desportes, *Penser autrement. La guerre probable*, Paris 2008; David H. Ucko, *The New Counterinsurgency Era. Transforming the US Military for Modern Wars*, Washington 2009.

2 Vgl. z.B. William R. Polk, *Aufstand – Widerstand gegen Fremdherrschaft*, Hamburg 2009; Phillip Münch, *Counterinsurgency in der Bundeswehr: Konzeption, Interpretation und Praxis*, in: *Sicherheit und Frieden/S+F* 4/2010 (i.E.); Peter Rudolf, *Zur Kritik der COIN-Doktrin – 10 Thesen*, unveröffentlichtes Ms, 2010; Edward Luttwak, *Dead End. Counterinsurgency Warfare as Military Malpractice*, in: *Harper's Magazine*, Februar 2007, S. 33-42; David Hunt, *Dirty Wars: Counterinsurgency in Vietnam and Today*, in: *Politics and Society* 1/2010, S. 35-66.

3 Headquarters Department of the Army: *Counterinsurgency*, FM 3-24, Dezember 2006, S. I-28 (zit. FM 3-24).

4 Ebenda, S. I-19.

flikten handelt.⁵ Aufstände der unterschiedlichsten Arten hat es in der Menschheitsgeschichte häufig gegeben. Die Armeen der Herrschenden hatten schon immer die Aufgabe, gesellschaftliche Gruppierungen in Schach zu halten und Aufstände niederzuschlagen.

Die Aufstandsbekämpfung erfolgte bis zum Beginn der Moderne in der Regel durch exzessive Gewaltanwendung. Wenn man auf die Menschen angewiesen war, etwa auf Sklaven und Bauern, statuierte man ein Exempel. War dies nicht der Fall, war die Vernichtung das Ziel der Gewaltanwendung – wie es das Römische Reich im Ausnahmefall, die Mongolen häufiger und ebenso andere Machthaber etwa in den Bauern- und Religionskriegen gegen Hussiten, Albigenser oder Hugenotten praktizierten. Wichtiger noch als der Terror, ein Instrument, mit dem Minderheiten Mehrheiten kontrollieren können, war, dass die „natürliche“ oder „gottgegebene“ politische Ordnung hierarchisch verstanden wurde und damit die Machthaber, die selbst eine Gewaltelite darstellten oder doch eine solche kontrollierten, legitimierte. Diese Legitimität, die materielle Fähigkeit zur Kriegführung und der Umstand, dass die Aufständischen meist keiner kriegerischen Kaste angehörten, führten dazu, dass die Aufstandsbekämpfung durch die etablierten Machthaber überwiegend erfolgreich verlief.

In der Moderne wurde die Gewaltanwendung bei der Aufstandsbekämpfung etwas eingeeht durch die Aufklärung und die damit verbundenen humanistischen Normen sowie die Trennung von innerer und äußerer Sicherheit durch die Differenzierung der Sicherheitskräfte in Polizei und Militär. Gleichwohl blieben erfolgreiche Aufstandsbewegungen zunächst weiterhin die Ausnahme. Erst nach 1945 wurden Aufstandsbewegungen zunehmend wirksamer, wie etwa die Erfolge gegen die Kolonialmächte gezeigt haben. Doch selbst einige mit brutalen Mitteln (wie Terror, Folter und Massaker) geführte Aufstandsbekämpfungen wie in Algerien, Vietnam und Afghanistan endeten mit politischen Niederlagen der involvierten Groß- und Supermächte. Die Ursachen dafür sind vielfältig: Sie reichen vom stärkeren Rückhalt der Aufständischen in der Bevölkerung und ihrer größeren Leidensfähigkeit, über die normative Einhegung der Gewalt durch das Völkerrecht bis zur Aversion moderner demokratischer Gesellschaften gegen exzessive Gewaltanwendung.

4. COIN-Konzepte

COIN-Konzepte wurden vor allem im Zuge der kolonialen Befreiungskriege in den 1950er und 1960er Jahren in Frankreich, Großbritannien und später in den USA im Verlaufe des Vietnamkriegs entwickelt. Ihre geistigen Väter waren sowohl in der Praxis als auch theoretisch versiert, etwa Frank Kitson,⁶ Sir Ro-

bert G. Thompson,⁷ Roger Trinquier⁸ oder David Galula,⁹ aber auch strategisch denkende Praktiker wie Mao Tse Tung, André Beaufre¹⁰ und Henry Kissinger.¹¹ In den USA hat sich vor allem die *RAND Corporation* mit dem Problem beschäftigt.¹² Sie zählt in einer ihrer vielen Studien allein seit 1945 ca. 90 Aufstände.¹³ Die Ansätze wurden im ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts durch Autoren wie David C. Gompert und John Gordon IV,¹⁴ Seth G. Jones,¹⁵ David Kilcullen¹⁶ und John A. Nagl¹⁷ aufgenommen und modifiziert.

Zu unterscheiden sind zwei Hauptkonzepte der Aufstandsbekämpfung: Der traditionelle Ansatz konzentriert sich auf die Bekämpfung der Aufständischen, während der modernere auf die Kontrolle der Bevölkerung ausgerichtet ist.¹⁸ Für das erste Konzept ist die militärische Niederlage der Aufständischen zentral, das zweite Konzept folgt der Logik, die Bevölkerung von den Rebellen zu trennen.¹⁹ In der Praxis gibt es eine Reihe von Mischformen dieser beiden Ansätze. Beide differieren außerdem je nach den angewandten Taktiken und Methoden. Hier soll im Folgenden das modernere Konzept beschrieben werden, das auch von den USA bevorzugt wird. Aufstand und Aufstandsbekämpfung werden in der US-Doktrin zur Aufstandsbekämpfung folgendermaßen definiert:

“Insurgency and its tactics are as old as warfare itself. Joint doctrine defines an *insurgency* as an organized movement aimed at the overthrow of a constituted government through the use of subversion and armed conflict (JP 1-02). Stated another way, an insurgency is an organized, protracted politico-military struggle designed to weaken the control and legitimacy of an established government, occupying power, or other political authority while increasing insurgent control. *Counterinsurgency* is military, paramilitary, political, economic, psychological, and civic actions taken by a government to defeat insurgency (JP 1-02)”.²⁰

Kilcullen sieht in diesem Modell keine Schablone zum Erfolg, sondern ein Mittel zur Strukturierung der eigenen Analyse und Handlungsoptionen. Es dient dazu, die zu treffenden Maß-

7 Vgl. Robert Thompson, *Defeating Communist Insurgency: Experiences in Malaya and Vietnam*, New York, 1966.

8 Vgl. Roger Trinquier, *Modern Warfare: A French View of Counterinsurgency*, New York 1964.

9 Vgl. David Galula, *Counterinsurgency Warfare: Theory and Practice*, Westport 2006.

10 Vgl. André Beaufre, *Die Revolutionierung des Kriegsbildes*, Stuttgart 1973.

11 Vgl. Henry Kissinger, *The Vietnam Negotiations*, in: *Foreign Affairs*, Januar 1969, S. 211-234.

12 Vgl. z.B. die Studien RAND MG-478-1 Algeria 1963, RAND OP-18, OP-21, OP-24, OP-25, MG-551 Solomon-Islands, OP-127 Iraq, OP-198 South-Thailand, MG-428-2 Iraq, MG595.4 Afghanistan, MG595.3 Iraq; sowie die Studien über Doktrinen: MG-595.1, MG595.2, MG848, OP200; „Lesson-learned“-Studien wie R412-1, OP-185, MG482, MG439; Strategy: MG454, MG595.1, MG595.5.

13 Seth G. Jones, *Counterinsurgency in Afghanistan*, RAND MG 595.4, S. 135-138.

14 Vgl. David C. Gompert und John Gordon IV, *War by other Means*, RAND MG 595-2, 2008.

15 Vgl. Seth G. Jones, *COIN in Afghanistan*, RAND MG 595-4, 2008.

16 Vgl. David J. Kilcullen, *The Accidental Guerrilla. Fighting Small Wars in the Midst of a Big One*, Oxford 2009.

17 Vgl. John A. Nagl: *Counterinsurgency Lessons from Malaya and Vietnam: Learning to Eat Soup with a Knife*, Chicago 2002.

18 Vgl. David J. Kilcullen, *Two Schools of Classical Counterinsurgency*, in: *Small Wars Journal*, Januar 2007, <http://smallwarsjournal.com/blog/2007/01/two-schools-of-classical-count/>.

19 Andere unterscheiden klassische und neo-klassische COIN-Ansätze. Vgl. etwa Frank Hoffman, *Neo-Classical Counterinsurgency?* in: *Parameters*, Sommer 2007, S. 71-87.

20 FM 3-24 US-Army, S. 1-1, Kap. 1, Ziff. 1-2.

5 Vgl. William R. Polk, *Aufstand. Widerstand gegen Fremdherrschaft: vom amerikanischen Unabhängigkeitskrieg bis zum Irak*, Hamburg 2009; Michael F. Fitzsimmons, *Hard Hearts and Open Minds? Governance, Identity, and Counterinsurgency Strategy*, IDA Document D-3548, May 2008, <http://handle.dtic.mil/100.2/ADA491404>.

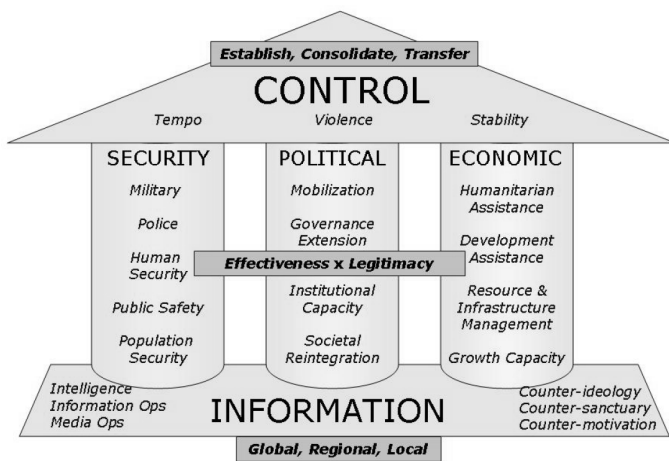
6 Vgl. Frank Kitson, *Low Intensity Operations: Subversion, Insurgency and Peacekeeping*, Hamden/USA 1971; Kitson, *Gangs and Counter-Gangs*, London 1960.

nahmen in ihrer gegenseitigen Abhängigkeit wie auch ihrer Gefährdung durch das Gegenhandeln der Aufständischen zu beurteilen. Ein dem drei Säulen-Modell entsprechender Ansatz soll Sicherheit, ökonomische und politische Entwicklung aufeinander abgestimmt gewährleisten, um so (1) die Unterstützung des neutralen Teils der Bevölkerung zu gewinnen, (2) die Unterstützung der Regierungsanhänger aufrechtzuerhalten und (3) die Bemühungen der Aufständischen, die Bevölkerung für sich zu gewinnen, zu konterkarieren. Dementsprechend ist der wichtigste Zweck jedes COIN-Einsatzes „to foster development of effective governance by a legitimate government. Counterinsurgents achieve this objective by the balanced application of both military and nonmilitary means.“²¹

Eine entscheidende Frage bei der Durchführung von COIN ist die Beurteilung der Wirksamkeit der durchgeführten Maßnahmen. Nur erfolgreiches Handeln findet die Unterstützung der Bevölkerung. Allerdings versuchen die Aufständischen, Erfolge der COIN-Einsätze zu verhindern oder als Misserfolge darzustellen, um ihrerseits Rückhalt in der Bevölkerung zu gewinnen. Seth G. Jones hat vier zentrale Indikatoren für Erfolg oder Misserfolg in einer Auseinandersetzung zwischen Aufständischen und jenen, die sie bekämpfen, ermittelt:²²

1. Legitimität der Regierung,
2. Kompetenz der Sicherheitskräfte,
3. Externe Unterstützung der Aufständischen,
4. Nutzung eines Sanktuariums durch die Aufständischen.

Abb. 1: Inter-agency-Framework in COIN-Einsätzen



Quelle: Kilcullen, *Two Schools of Classical Counterinsurgency*, a.a.O., <http://smallwarsjournal.com/blog/2007/01/two-schools-of-classical-count/>

Das wichtigste Erfolgskriterium ist eine Regierung, die Legitimität in den Augen einer Mehrheit der Bevölkerung beanspruchen kann. Kann sich eine Regierung nur mit Hilfe einer externen Macht halten, droht der Kampf zu einem Befreiungskampf gegen einen ausländischen Besatzer zu werden. Kann die Regierung mit Hilfe der externen Macht der Bevölkerung keine

langfristige Sicherheitsperspektive geben, hat die Guerilla eine gute Chance, die Zustimmung des zunächst neutralen Teils der Bevölkerung zu gewinnen. Darum sind funktionierende Sicherheitskräfte zwar wichtig, aber im Vergleich zum ersten Erfolgskriterium zweitrangig, insbesondere wenn die staatlichen Führungsstrukturen nicht funktionieren und wenn die Sicherheitskräfte erst aufgebaut werden müssen. Sicherheitskräfte mit hoher Kompetenz verbessern hingegen die Erfolgchancen für eine schlechte Regierung nur geringfügig. Externe Unterstützung und sichere Rückzugsgebiete der Aufständischen verbessern deren Aussichten auf Erfolg erheblich, während deren Fehlen eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für den Erfolg der Aufstandsbekämpfung ist.

5. COIN-Konzept für Afghanistan

Die offizielle COIN-Strategie der USA bezieht sich auf Afghanistan und Pakistan, die sogenannte ACPAK-Region.²³ Ihre Zielsetzung ist entsprechend dem COIN-Konzept mit Schwerpunkt auf die Bevölkerung Afghanistans ausgerichtet. Die drei vorrangigen Ziele sind erstens Verweigerung von sicheren Räumen für El Kaida, zweitens Zurückdrängen der Aufständischen, deren wichtigste Formation die Taliban²⁴ sind, und drittens Stärkung der Fähigkeiten der afghanischen Sicherheitskräfte und der Regierung. Die drei Kernelemente der Strategie sind dementsprechende militärische Anstrengungen, die Bedingungen zur Übergabe der Verantwortung an die afghanische Regierung zu schaffen, die Stärkung der zivilen Anstrengungen, um die Bevölkerung zu gewinnen und eine effektive Partnerschaft mit Pakistan. Dazu wurden in Absprache mit der afghanischen Regierung 80 Bezirke als Schlüsselgebiete und 41 Gebiete als solche von besonderem Interesse identifiziert. Hier muss insbesondere die Bevölkerung gewonnen werden, um die strategischen Ziele zu erreichen (vgl. Abb. 2).

In diesen Räumen soll ISAF im Rahmen ihrer bevölkerungszentrierten Strategie die Initiative zurückgewinnen und die Position der afghanischen Regierung stärken.²⁵ Der Schwerpunkt des Einsatzkonzepts liegt auf sogenannten „shape-clear-hold-build-transition operations“ im Süden Afghanistans. Die Ausgangssituation in den 121 Distrikten ist allerdings ernüchternd. Es gab nach Einschätzung der NATO 2009/2010 keinen einzigen Distrikt, in dem die Bevölkerung Regierung und Sicherheitskräfte aktiv unterstützte. Die meisten Menschen verhalten sich neutral oder sympathisieren mit den Aufständischen.²⁶ Hatten

²³ Vgl. Report to Congress in accordance with section 1231 of the National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2008 (Public Law 110-181) http://www.defense.gov/pubs/pdfs/Report_Final_SecDef_04_26_10.pdf vom April 2010, S. 11.

²⁴ Der Begriff Taliban wird häufig als Sammelbegriff für eine mittlerweile vielschichtige radikal-islamistische Bewegung verwendet, die 1994 in der afghanischen Provinz Kandahar entstand. Grob können die afghanischen und die pakistanischen Taliban unterschieden werden. Andere sprechen von Neotaliban (vgl. Antonio Giustozzi, Koran, Kalashnikov, and Laptop. *The Neotaliban Insurgency in Afghanistan*, New York 2009). Die NATO unterscheidet zehn bewaffnete militante Gruppen, die in Afghanistan operieren, darunter die dominanten Taliban von Mullah Omar (vgl. <http://www.defensepool.de/documents/isaf-state-of-the-insurgency-1409.html>).

²⁵ Vgl. dazu COMISAF's Initial Assessment vom 30.08.2009, www.scribd.com/doc/23461365/General-McChrystal's-assessment.

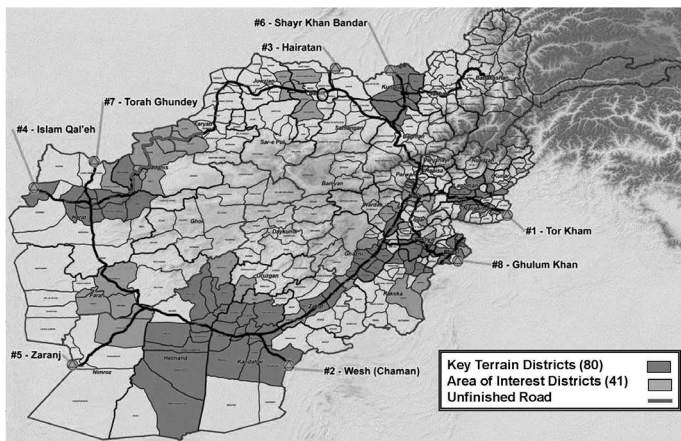
²⁶ Vgl. Kandahar Province Survey Report, März 2010, Human Terrain Team US Army. <http://gc.nautilus.org/Nautilus/australia/afghanistan/kandahar-province>.

²¹ FM 3-24, S. 1-21, Ziff. 1-113.

²² Vgl. Jones, *Counterinsurgency in Afghanistan*, a.a.O., S. 15.

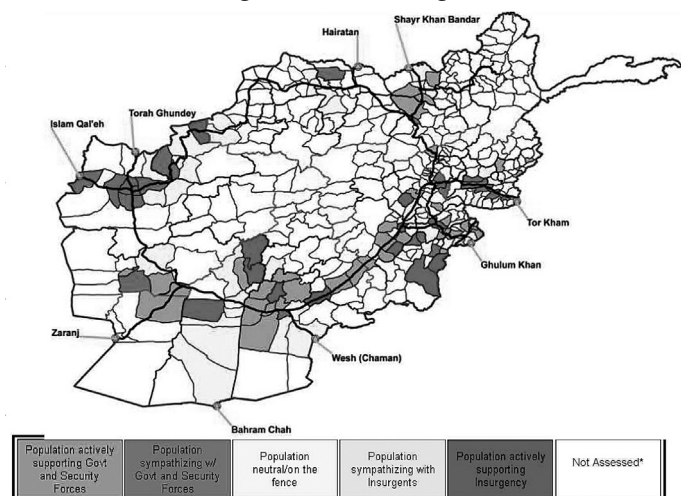
die Taliban von Mullah Omar 2005 in elf Provinzen eine Schattenregierung gebildet, so waren sie bis Ende 2009 bereits in 33 von 34 Provinzen etabliert,²⁷ während sie gleichzeitig die Regierungsstrukturen, wenn überhaupt vorhanden, auf Distrikt-ebene systematisch bekämpften.²⁸

Abb. 2: Schlüsselgebiete und Gebiete von besonderem Interesse



Quelle: www.defense.gov/pubs/pdfs/Report_Final_SecDef_04_26_10.pdf

Abb. 3: Einschätzung der Bevölkerung



Quelle: www.defense.gov/pubs/pdfs/Report_Final_SecDef_04_26_10.pdf

6. Erfolgsbewertung der Aufstandsbekämpfung in Afghanistan

Vor dem Hintergrund des Drei-Säulen-Modells von Kilcullen und dessen Anwendung in der Realität einer Bürgerkriegssituation in Afghanistan werden im Folgenden die Kriterien von

27 Vgl. ISAF, State of the Insurgency. Trends, Intentions and Objectives, unclassified briefing, 22. Dezember 2009, <http://www.defensepool.de/documents/isaf-state-of-the-insurgency-1409>.

28 Vgl. Gilles Dorronsoro, The Taliban's Winning Strategy in Afghanistan, 2009, http://www.carnegieendowment.org/files/taliban_winning_strategy.pdf.

Jones, die auch die Kriterien zur Erfolgskontrolle durch das *Human Terrain Team* der US-Army sind, angewendet, um die Erfolgsaussichten der Konfliktparteien in Afghanistan abzuschätzen.²⁹

6.1 Governance

Gute Regierungsführung misst sich an der Akzeptanz der Regierung und des Regierungssystems in der Bevölkerung. Formal gesehen verfügt der im Sommer 2009 wiedergewählte afghanische Präsident über demokratische Legitimität. Diese Feststellung wird getrübt durch den massiven Wahlbetrug bei den letzten Präsidentschaftswahlen, die schwache Wahlbeteiligung und den Rückzug eines Gegenkandidaten vor der Stichwahl. Die Legitimität der Regierung Karzai gilt seitdem als noch weiter geschwächt als dies ohnehin bereits der Fall war. Hinzu kommen drei Geburtsfehler der internationalen Afghanistanstrategie: Erstens widerspricht der Versuch eines zentralistischen Staatsaufbaus diametral den traditionellen dezentralen Herrschafts- und Gesellschaftsstrukturen. Zweitens waren die Taliban und andere oppositionelle Kräfte vom Prozess der Strategieformulierung, der auf der Bonner Petersberg-Konferenz eingeleitet wurde und zum *Afghan Compact* wie zur afghanischen Entwicklungsstrategie führte, nicht beteiligt. Drittens wurde mit Hamid Karzai ein Übergangspräsident eingesetzt, der vielen Paschtunen als Marionette der USA gilt.

Im Hinblick auf die Leistungsbilanz sind zwar partielle Fortschritte erkennbar, etwa in den Bereichen Schulausbildung, Wirtschaftswachstum oder medizinische Grundversorgung, allerdings auf äußerst niedrigem Niveau. So liegt die Analphabetenrate bei 78 Prozent, 62 Prozent der Bevölkerung leben unterhalb oder knapp über der Armutsgrenze von 14 US-Dollar im Monat und die Kindersterblichkeit beträgt über 16 Prozent.³⁰ Im *Human Development Index* wird Afghanistan mittlerweile auf dem vorletzten Platz geführt.³¹ Die Pressefreiheit wurde ebenfalls wieder eingeschränkt. Auf dem *Freedom of Press Index* von *Freedom House* liegt das Land nur noch auf Rang 162.³² Die Korruption nimmt drastisch zu – auf dem Korruptionsindex von *Transparency International* ist Afghanistan von Rang 117 (2005) auf Rang 179 (2009) abgerutscht –, was in der afghanischen Bevölkerung als sehr ernstes Problem angesehen wird.³³ Dazu trägt vor allem die Drogen-Mafia bei. Aus Afghanistan kommen ca. 90 Prozent des weltweiten illegal produzierten Opiums. Der Umsatz der Drogenindustrie entspricht 36 Prozent des Brutto-sozialprodukts. Sie ist laut UNODC und Weltbank eine der Hauptursachen der Korruption in Afghanistan.³⁴

29 Es handelt sich also um eine immanente Erfolgsbewertung, welche die Richtigkeit der Kriterien nicht problematisiert. Vgl. zur Kritik am "neoklassischen" bzw. rationalistischen Ansatz bei Frank Hoffman, Neo-Classical Counterinsurgency?, a.a.O., S. 78.

30 Vgl. Brookings Afghanistan Index, 19. May 2010, <http://www.brookings.edu/afghanistanindex>.

31 http://hdrstats.undp.org/en/countries/country_fact_sheets/cty_fs_AFG.html.

32 <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=57&year=2009>.

33 Vgl. Brookings Afghanistan Index, 19. May 2010, a.a.O., S. 44.

34 Vgl. dazu William A. Byrd/Doris Buddenberg (Hrsg.), Afghanistan's Drug Industry, UNODC und Weltbank, 2006, S. 7f., http://www.unodc.org/pdf/Afgh_drugindustry_Nov06.pdf.

An den skizzierten Schwachstellen und Negativtrends im Bereich Governance setzen die Aufständischen an. Sie verfolgen eine Gegenstrategie zum bevölkerungszentrierten Ansatz der NATO, die dieser spiegelbildlich gleicht: Gewinnen der Unterstützung durch die Bevölkerung und die Stämme, Bekämpfung der ISAF, Delegitimierung der afghanischen Regierung.³⁵ Die Aufständischen lasten alle Unbill des Landes den „Invasoren“ an und spielen die xenophobische Karte. Sie geben sich als Vorkämpfer gegen korrupte Regierungsbeamte, als Beschützer der Bevölkerung und als Hüter traditioneller Strukturen aus. Sie setzen darauf, dass sie nicht militärisch gewinnen müssen, sondern die nationale Beharrungskraft stärker sein wird als der Wille der internationalen Gemeinschaft. Das Vorgehen zielt auf eine Stimmung in der Bevölkerung, die misstrauisch gegenüber Ungläubigen sowie Fremden und tendenziell nationalistisch ist. Kurz zusammengefasst lautet die Botschaft: Im 19. Jahrhundert haben wir die Briten vertrieben, im 20. Jahrhundert die Sowjets und im 21. Jahrhundert sind die Amerikaner und ihre Verbündeten an der Reihe.³⁶

Taktisch nutzen sie die Strategie des Gegners zu dessen Schwächung. Wenn die ISAF auf mehr Sicherheit für die Bevölkerung setzt, konterkarieren die Aufständischen dies durch größere Gewaltanwendung gegen die Bevölkerung, um so zu demonstrieren, dass ISAF und die afghanische Regierung die Bevölkerung nicht schützen können.³⁷

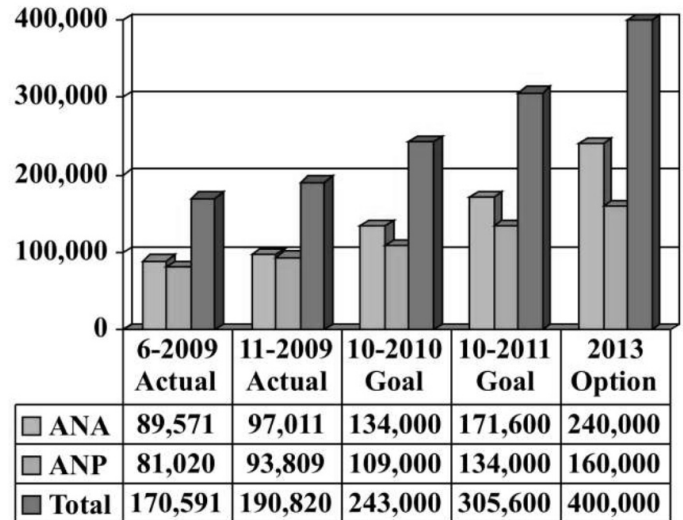
Ein großer Pluspunkt für die Regierung ist allerdings, dass vor allem die Taliban in weiten Teilen der Bevölkerung unbeliebt sind und als große Gefahr angesehen werden. Die Afghanen ziehen die aktuelle Regierung dem ehemaligen Taliban-Regime eindeutig vor.³⁸ Daraus folgt aber nicht, dass sie die Regierung auch aktiv unterstützen (s. Bild 4). Wenn zwei Drittel der Bevölkerung mit unter einem US-Dollar am Tag auskommen müssen, nur 15 Prozent der städtischen bzw. nur sechs Prozent der ländlichen Haushalte Zugang zu Elektrizität und nur 23 Prozent Zugang zu sauberem Trinkwasser haben, obwohl Milliarden an Hilfe in das Land fließen,³⁹ spricht dies für eine realistische Lageeinschätzung durch die Bevölkerung: Von den Regierungsinstitutionen ist offensichtlich nicht viel zu erwarten.

6.2 Afghanische Nationale Sicherheitskräfte (ANSF)

Die Legitimität der Regierung und die ihr entgegengebrachte Loyalität richten sich auch danach, ob diese die Sicherheitslage verbessern kann. Die Gewährleistung eines sicheren Umfelds soll den Wiederaufbau und den Abzug der internationalen Truppen ermöglichen. Folglich wird dem Aufbau neuer af-

ghanischer Sicherheitskräfte – zumindest in den letzten Jahren – große Bedeutung beigemessen. Ziel der Allianz ist es, bis Ende 2013 rund 400.000 Sicherheitskräfte in Armee (ANA) und Polizei (ANP) zu haben.

Abb. 4: Stärke der Armee und Polizei von heute bis 2013



Quelle: http://csis.org/files/publication/100623_AfghanCampaignSummary.pdf

Die Einheiten der ANA haben einen sehr unterschiedlichen Ausbildungsstand. Während etwa ein Drittel den qualitativen Höchststand aufweist, d.h. befähigt ist, eigenständig COIN-Einsätze auf Bataillonsebene durchzuführen, kann etwas mehr als ein Viertel dies nur mit internationaler Unterstützung, während die anderen dazu nur partiell, d.h. auf Kompanieebene und mit Unterstützung der ISAF, in der Lage sind oder sich sogar erst in der Aufstellungsphase befinden.⁴⁰ Der Aufbau der ANA gilt allerdings als vergleichsweise positive Entwicklung. Gleichwohl dürfte es problematisch sein, den qualitativen Stand der ANA bei der bis Oktober 2011 vorgesehenen Verdopplung der Kopffzahlen zu halten.

Der Aufbau der ANP bereitet noch größere Schwierigkeiten. Manche Experten sehen in der Polizei, die ja eigentlich die zentrale Institution für die Vermittlung eines Sicherheitsgefühls sein sollte, eher das Problem als die Lösung, gilt sie doch als korrupt und gefährlich für die eigene Bevölkerung.⁴¹ Bei der bis März 2009 durchgeführten Polizeireform wurden die Gehälter deutlich erhöht und die Offiziersränge abgebaut. Der schnelle Aufwuchs der ANP seit 2009 dürfte das qualitative Problem aber eher verschärfen.

Selbst die bislang erreichten bescheidenen Fortschritte beim Aufbau der Sicherheitskräfte sind zweifelhaft. Es ist umstritten, ob die verwendeten Maßstäbe überhaupt aussagekräftig sind.⁴² Zudem ist fraglich, wem die Loyalität der Sicherheitskräfte wirklich gehört. Dass für ANA und ANP die gleichen Maßstäbe an-

35 ISAF, State of the Insurgency. Trends, Intentions and Objectives, unclassified briefing, 22. Dezember 2009, <http://www.defensepool.de/documents/isaf-state-of-the-insurgency-1409>.

36 Vgl. International Crisis Group, Taliban Propaganda: Winning the War of Words? Asia Report N°158, 24 Juli 2008.

37 Die Aufständischen waren im ersten Halbjahr 2010 für 72 Prozent der toten Zivilisten verantwortlich, dies sind fast 50 Prozent mehr als 2009. Vgl. UNAMA, Human Rights Kabul, Afghanistan, MID YEAR REPORT 2010, August 2010, http://unama.unmissions.org/Portals/UNAMA/Publication/August102010_MID-YEAR%20REPORT%202010_Protection%20of%20Civilians%20in%20Armed%20Conflict.pdf.

38 Vgl. Brookings Afghanistan Index, 19. May 2010, a.a.O., S. 43f.

39 Vgl. ebenda, S. 35 und S. 37.

40 Vgl. Brookings Afghanistan Index, 19. May 2010, a.a.O., S. 14.

41 Vgl. Andrew Wilder, Cops or Robbers? The Struggle to Reform the Afghan National Police, Afghanistan Research and Evaluation Unit Synthesis Paper Series, July 2007.

42 Vgl. Adam Mausner, Reforming ANSF Metrics, Memorandum for Distribution, http://csis.org/files/publication/100609_ANSF.reporting.reform.pdf.

gelegt werden, ist ebenfalls verwunderlich., Beide werden nur im Hinblick auf ihre Fähigkeit bewertet, COIN-Einsätze durchzuführen.⁴³ Das dürfte aber für eine von der Bevölkerung akzeptierte Polizei nicht die einzige Aufgabe sein, leidet sie doch unter der allgemeinen Unsicherheit, die vor allem durch grassierende Kriminalität, Rechtlosigkeit und Korruption geschürt wird.⁴⁴ Die insgesamt schwache Qualität der Sicherheitskräfte hängt auch mit der hohen Zahl von Analphabeten in ihren Reihen zusammen. Die hohen Verlustraten tragen zudem nicht zur Attraktivität des Dienstes bei und verstärken den Rekrutierungsdruck.⁴⁵ Ferner soll es zumindest bei der Polizei Phantomzahlen geben, d.h. es wird für nicht existierende Polizisten Gehalt abgerechnet.⁴⁶ Weitere Probleme sind die ethnische Zusammensetzung der ANA, in der die Tadschiken überrepräsentiert sind, und der Drogenkonsum.

Die Rekrutierungsproblematik soll durch die Anwerbung von Stammeskriegern, bewaffneten Gruppen und Milizen verringert werden. Die bisherigen Erfahrungen zeigen aber einige Probleme auf. So kommt es häufig zur Konkurrenz mit den ANSF, die Rekrutierung regulärer Kräfte wird erschwert und die lokalen Kräfte nutzen ihre Stellung für eigene Zwecke, was wiederum Auswirkungen auf die lokalen Machtstrukturen mit schwer vorhersehbaren regionalen Auswirkungen haben kann. Langfristig können diese Milizen die Gefahren eines Bürgerkriegs erhöhen, insbesondere nach Abzug der internationalen Truppen.⁴⁷

Fraglich ist schließlich, ob und wie Afghanistan überhaupt 400.000 Sicherheitskräfte finanzieren kann. Die Kosten für Personal, Betrieb und Material betragen im laufenden Jahr 2010 ca. neun Mrd. USD. Sie werden 2011 auf ca. 11,6 Mrd. und bis 2013 auf ca. 15 Mrd. USD ansteigen.⁴⁸ Vor dem Hintergrund eines nur etwas über sieben Mrd. USD liegenden afghanischen Haushalts (2008/2009), von dem die Hälfte durch die internationale Gemeinschaft finanziert wird, stellt sich also unweigerlich die Frage einer nachhaltigen Finanzierung der afghanischen Sicherheitskräfte. Sollte diese durch die internationale Gemeinschaft gewährleistet werden, könnte ein starker Sicherheitsapparat angesichts der Schwäche der afghanischen Regierung auf mittlere Sicht zu einem politischen Problem werden.

6.3 Unterstützung der Aufständischen durch externe Kräfte

Abb. 5: Sanktuarium FATA, NWF und der Raum um Quetta



Quelle: http://www.ask.com/wiki/Durand_Line

Für eine erfolgreiche Aufstandsbewegung ist die externe finanzielle, logistische und politische Unterstützung eine notwendige Erfolgsbedingung. Afghanistan hat gemeinsame Grenzen mit Iran, Pakistan, China, Tadschikistan, Usbekistan und Turkmenistan. Diese Länder haben ein sehr unterschiedliches Interesse an Afghanistan. Russland, die USA und Indien verfolgen als regionale und globale Mächte geostrategische Ziele. Darüber hinaus haben staatliche wie nichtstaatliche Akteure aus der islamischen Welt, insbesondere den OPEC-Staaten, in der Vergangenheit bereits die Mudschaheddin unterstützt und stehen im Verdacht, dies auch gegenwärtig zu tun. Jeder der regionalen Akteure will zumindest verhindern, dass die Partei, die die eigenen Interessen am stärksten gefährdet, ein Übergewicht im afghanischen Machtspiel gewinnt. Dabei ist Pakistan der wichtigste Akteur, da es ein vitales Interesse an einer propakistanischen Regierung in Kabul hat. Zwei Gründe sind dafür maßgeblich: erstens die indisch-pakistanische Konkurrenz und zweitens die Gefahr eines Groß-Paschtunistans, das die staatliche Existenz Pakistans gefährden würde. Vor diesem Hintergrund gibt es für die afghanischen Aufständischen immer wieder Möglichkeiten, externe Unterstützung zu erhalten.

Die von Seth Jones Analyse getragene These, dass Aufständische überwiegend dann erfolgreich waren, wenn sie Unterstützer im Ausland hatten, trifft im Falle Afghanistan in besonderer Weise zu. So wurde der Widerstand gegen die sowjetische Präsenz in Afghanistan in den 1980er Jahren vom pakistanischen Militär und Geheimdienst (ISI) mit Unterstützung der USA und Saudi Arabiens geführt.⁴⁹ Viele der Mudschaheddin-Führer von damals mit ihren engen Beziehungen zum ISI werden heute als Neo-Taliban bezeichnet. Dazu gehören Männer wie Gulbuddin Hekmatyar und Jalaluddin Haqqani, die damals mit ihren Widerstandsbewegungen Hizb-e-Islami und dem Haqqani-Netzwerk die am stärksten unterstützten Mudschaheddin-

⁴⁹ Vgl. Mohammed Yousaf/Mark Adkin: Afghanistan: The Bear Trap. Afghanistan's Untold Story, <http://www.readr.ru/mohammad-yousaf-i-dr-the-bear-trap-afghanistan-s-untold-story.html>.

43 Die Ausbildung der ANP obliegt größtenteils der NATO Training Mission unter Führung der USA. Nur die kleine EU-Mission EUPOL bildet in „community policing“ aus.

44 Vgl. dazu Helge Luras, Build-up of Afghan Security Forces Ill Advised, Norwegian Peacebuilding Centre, Noref Policy Brief, Nr. 1, January 2010.

45 Die Verbleibsquote ausgelaufener Kontrakte liegt bei ca. 60 Prozent, die Desertierungsquote zwischen neun und zwölf Prozent. Vgl. Security Sector Reform Monitor, Afghanistan, May 2010, S. 5.

46 Vgl. Andrew Wilder, *Cops or Robbers?* a.a.O., 2007, S.7.

47 Vgl. Mathieu Lefèvre, Local Defence in Afghanistan, Afghanistan Analysts Network Report Nr. 3/2010, www.AAN_LocalDefenceAfghanistan.pdf.

48 Vgl. Anthony H. Cordesman, *Afghan National Security Forces*, Review Draft: July 12, 2010, S.31ff., http://csis.org/files/publication/100719_ANSF.pdf.

Gruppen bildeten.⁵⁰ Dazu gehörte auch der 2006 verstorbene Mohammad Yunus Khalis, dessen Sohn Anwar al-Haq Mojahed die Organisation Hezb-i-Islami übernommen hat. Nach einem ehemaligen CIA-Insider, der „bin Laden Unit Chief“ war, soll Khalis Osama bin Laden 2001 geholfen haben, aus Tora Bora nach Pakistan zu entkommen.⁵¹ Das sind drei der vier fundamentalistischen Führer der damaligen, vom pakistanischen Geheimdienst geschmiedeten „Sieben-Parteien-Allianz“.⁵²

Vor diesem historischen Hintergrund sind die interview- und indiziengestützten Thesen von Matt Waldman, denen zufolge Pakistan auch heute einen erheblichen Einfluss auf die Aufständischen hat, vor allem auf die Taliban, äußerst plausibel.⁵³ Dafür spricht auch Mohammed Yousaf's Darstellung der Logistik der Mudschaheddin, deren Umfang zwischen 1983 und 1987 von 10.000 Tonnen auf 65.000 Tonnen anstieg.⁵⁴ Damals war die CIA für Beschaffung und Transport bis nach Pakistan zuständig, dann übernahm der ISI die Organisation der Versorgung⁵⁵ bis nach Peschawar und Quetta, und von dort organisierten die damaligen Mudschaheddin-Gruppierungen den Transport bis zum jeweiligen Bestimmungsort in Afghanistan. Die strategischen Entscheidungen und die Organisation der Logistik hat heute der Oberste Rat der „Quetta Shura“ der Taliban übernommen, bei dessen Sitzungen immer ein ISI-Angehöriger anwesend sein soll.

Die Logistik der Aufständischen läuft auch heute vor allem über pakistanische Häfen und Flughäfen. Die Finanziere dieser Guerilla sind vermutlich vor allem im Nahen Osten zu finden,⁵⁶ ein Teil der Finanzierung wird allerdings durch Abgaben der Drogen- und Transportmafia an die Aufständischen gespeist.⁵⁷ Geht man von einer durchschnittlichen Personalstärke der Aufständischen von ca. 20.000 bis 35.000 Mann aus,⁵⁸ so dürfte das dafür notwendige Logistik-Volumen bei ca. 20.000 bis 40.000 Tonnen pro Jahr liegen. Angesichts dieser logistischen Herausforderung ist es schwer vorstellbar, dass staatliche pakistanische Stellen nicht involviert sind. Es ist nicht auszuschließen, dass ein kleinerer Teil der Logistik auch über den Iran läuft, der traditionell vor allem Teile der Nordallianz unterstützt. Pakistan ist also das Land, das für die Unterstützung der Guerilla maßgeblich ist.

6.4 Nutzung eines Sanktuariums

Die Paschtunenstämme leben beiderseits der Durand-Linie, davon ca. zwölf Millionen in Afghanistan und ca. 25 Millionen in Pakistan. Die von Großbritannien Ende des 19. Jahrhunderts gezogene Grenze hatte für die Stämme nie eine trennende Bedeutung. Daher war es für Pakistan nach der Besetzung Afghanistans durch die Sowjets selbstverständlich, dieses Gebiet als Sanktuarium für einen Guerilla-Krieg gegen die sowjetische Besatzung und die afghanische Regierung zu nutzen. Pakistan hatte bereits in den Jahren 1973 bis 1977 die Antiregierungskräfte in ihrem Kampf gegen *Mohammed Daoud Khan, den ersten Präsidenten der Republik Afghanistan* durch Bewaffnung und Ausbildung unterstützt. Er galt als Befürworter eines Groß-Paschtunistan.⁵⁹ Im Oktober 1994 begannen die Taliban mit massiver Hilfe des ISI einen Transitverkehr nach Turkmenistan zu organisieren, der erst zur Eroberung von Kandahar führte,⁶⁰ 1995 die Einnahme von Herat und 1996 die Eroberung von Kabul nach sich zog. In Peshawar und Quetta wurde seit den 1970er Jahren sowohl die Logistik als auch die Ausbildung der Mudschaheddin wie später der Taliban durch den ISI organisiert. In den 1980er Jahren soll der ISI ca. 5.000 Guerillakämpfer ausgebildet⁶¹ und mit Hilfe der USA und Saudi Arabiens ausgerüstet und finanziert haben.⁶²

Moderne Waffen und Ausrüstung wie Nachtsichtgeräte und Computer erfordern mehr Ausbildung und Training. Wie wichtig Ruheräume, Ausbildungsstätten und Logistik für die Guerilla sind, bestätigt Yousaf, der ehemalige Leiter des Afghanistan-Büros des ISI, wenn er von den vier Dingen spricht, die eine erfolgreiche Guerilla benötigt: Einheit, sichere Basis, Logistik sowie eine gute Führung und Ausbildung.⁶³ Sowohl die paschtunischen Stammesgebiete wie die Interessen Pakistans sichern den Aufständischen also das Sanktuarium.⁶⁴

Es ist fraglich, ob die Aufständischen auch Rückzugsmöglichkeiten jenseits der nördlichen Grenze haben. Die Durchlässigkeit der Grenzen und die Existenz islamistischer Gruppen in den zentralasiatischen Nachbarstaaten lassen diese Möglichkeit ebenso plausibel erscheinen wie die Tatsache, dass in der Vergangenheit grenznahe Gebiete als Sanktuarium genutzt wurden. Doch dürfte die Relevanz dieser nördlichen Rückzugsräume für die Taliban bislang von untergeordneter Bedeutung sein. Das könnte sich jedoch ändern, wenn es beispielsweise zu einem Arrangement zwischen Usbekistan und den Taliban in der Frage des *Islamic Movement of Usbekistan* kommen sollte, eine islamistische Vereinigung, die seit Jahren in Afghanistan und von Afghanistan aus in Usbekistan operiert. Insgesamt kann festgehalten werden, dass Pakistan das zentrale Sanktuarium für die Taliban ist.

50 Vgl. Yousaf, a.a.O., S. 10.

51 Vgl. dazu Michael Scheuer, *Marching Towards Hell. America and Islam after Iraq*, New York 2008, S. 111/112.

52 Vgl. dazu George W. Collins, *The War in Afghanistan*, März/April 1986, in: *Air University Review*, <http://www.airpower.au.af.mil/airchronicles/aureview/1986/mar-apr/collins.html>.

53 Vgl. Matt Waldman, *The Sun in the Sky: The Relationship Between Pakistan's ISI and Afghan Insurgents*, Crisis States Discussion Paper 18, June 2010.

54 Vgl. Yousaf, a.a.O., S. 22.

55 Im militärischen Sprachgebrauch umfasst die Versorgung die Gebiete der materiellen Versorgung – Nachschub, Abschub und Materialerhaltung – sowie ärztliche Betreuung, Abtransport und Unterbringung der Verwundeten und Kranken. Auf der strategischen Ebene spricht man von Logistik.

56 Vgl. Tom Burghardt, *Military Escalation and Obama's "War on Terrorism"*, US Officials "Rediscover" ISI-Taliban Nexus, www.globalresearch.ca/index.php?context=va&aid=12943.

57 Vgl. dazu UNDOC, *Addiction, Crime and Insurgency. The transnational threat of Afghan opium*, October 2009, http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Afghanistan/Afghan_Opium_Trade_2009_web.pdf.

58 Vgl. dazu ebenda, S. 111 und Seth G. Jones, *Counterinsurgency in Afghanistan*, a.a.O.

59 Vgl. Tara Kartha, *Pakistan and the Taliban: Flux in an Old Relationship?*, in: *Strategic Analysis*, Nr. 7/2000, S. 2.

60 Vgl. dazu Ahmed Rashid, *Taliban. Afghanistans Gotteskrieger und der Dschihad*, München 2001, S. 73ff.

61 Vgl. Kartha, a.a.O., S. 2.

62 Vgl. Yousaf, a.a.O., S. 22f.

63 Vgl. Yousaf, a.a.O., S. 10f.

64 Vgl. Guido Steinberg/Christian Wagner/Nils Wömer, *Pakistan gegen die Taliban*, SWP-Aktuell 30, März 2010.

6.5 Ergebnis

Der bisherige Befund belegt, dass der internationale COIN-Ansatz im Hinblick auf den ersten und wichtigsten Erfolgsindikator nicht greift. Der allgemeine Trend im Bereich Governance ist eindeutig negativ. Auch der Aufbau verlässlicher Sicherheitsstrukturen ist mit vielen Fragezeichen behaftet. Die Unterstützung der Aufständischen durch externe Kräfte ist erwiesen. Es ist äußerst zweifelhaft, ob diese Unterstützung dauerhaft unterbunden werden kann. Das Gleiche gilt für die Nutzung eines Sanktuariums, das insbesondere durch Pakistan ermöglicht wird. Darüber hinaus scheint es fraglich, ob es der ISAF gelingt, zu verhindern, dass die Aufständischen weiterhin die paschtunischen Stämme und die Flüchtlingslager als Rekrutierungsbasis nutzen und sich logistisch auf diese stützen können. Die vier zentralen Kriterien für die Erfolgsbewertung der Aufstandsbekämpfung fallen also negativ aus. Henry Kissingers Erkenntnis, dass eine Guerilla, die nicht verliert, gewinnt, gilt einmal mehr. Daraus folgt, dass der COIN-Ansatz in Afghanistan selbst bei Anwendung immanenter Erfolgskriterien zum Scheitern verurteilt ist. Welche Optionen verbleiben also der internationalen Gemeinschaft?

7. Optionen

Bevor mögliche Handlungsoptionen skizziert werden, seien wesentliche Annahmen, auf denen sie beruhen, benannt. Die zentrale Annahme ist, dass die internationale Gemeinschaft (und somit auch die USA und Deutschland) langfristig politischen Einfluss in Afghanistan und in den Regionen ausüben wollen. Ein sofortiger militärischer Abzug scheint bereits deshalb nicht machbar. Zudem ist es völkerrechtlich geboten, dass die internationale Gemeinschaft ein Land, in dem sie militärisch interveniert hat, nicht ohne Nachsorge verlässt. Des Weiteren spielen aus deutscher Sicht vor allem bündnispolitische Erwägungen eine Rolle. Ein langfristiges militärisches Engagement mit Kampftruppen ist aber angesichts des wachsenden innenpolitischen Widerstands in den wichtigsten Entsendestaaten auch nicht machbar. Ein militärischer Sieg-Frieden ist kurz- und mittelfristig wiederum wegen der Stärke der Aufständischen keine realistische Option. Bleibt also nur eine politische Regelung. Die Probleme Afghanistans sind struktureller Art und können nur durch einen langfristigen Entwicklungsprozess gelöst werden. Dieser verlangt vor allem eine politische Verständigung der Afghanen untereinander. Von diesen Annahmen ausgehend bieten sich zwei Handlungsoptionen an.

- Die erste Option basiert auf einem Best-case-Szenario. Demnach einigen sich alle afghanischen Hauptakteure einschließlich der von Mullah Omar geführten Taliban grundsätzlich auf eine politische Regelung des Konflikts. Alle setzen sich an einen Tisch mit dem Ziel, eine Regierung der nationalen Einheit zu bilden. Deren Aufgabe ist es, Fragen der Politikgestaltung und der politischen Ordnung zu regeln. Versöhnung und Integration in neue, afghanisch bestimmte politische Strukturen verlaufen als parallele Prozesse. Diese Allparteienregierung in Kabul wäre aufgrund ihrer Heterogenität einerseits eher schwach. Andererseits

verfügte sie über ein hohes Maß an Legitimität, da alle Interessen berücksichtigt würden. Solange alle Akteure sich an die selbst gesetzten Spielregeln halten, würde eine relative politische Stabilität bei hohem Autonomiegrad der lokalen Akteure ermöglicht. Auf regionaler Ebene engagieren sich alle Nachbarstaaten und andere strategisch relevante Akteure wie Indien, Russland und die USA sowie internationale und regionale Organisationen wie UNO, SCI, EU und NATO in einem Konferenzprozess über Sicherheit, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Angestrebt werden ein politisches Grundlagendokument über die Gestaltung der wechselseitigen Beziehungen und ein regionaler Stabilitätspakt mit einem neutralen Afghanistan.

- Das Szenario der zweiten Option geht davon aus, dass der gewaltsam ausgetragene Konflikt in Afghanistan andauert. Die internationale Gemeinschaft unterstützt wie bislang die von einem Paschtunen geführte Regierung in Kabul. Die Beteiligung an direkten militärischen Einsätzen wird allerdings binnen weniger Jahre zurückgefahren, zugleich wird die Reform des Sicherheitssektors und der Verwaltung weiter unterstützt. Ziel ist es, das Kräfteverhältnis zwischen regierungsnahen Kräften und Aufständischen so zu beeinflussen, dass letztere keine Siegchance haben und letztlich den Weg zur ersten Option einschlagen. Eine Variante der zweiten Option besteht darin, statt eines paschtunischen Präsidenten nur die nicht-paschtunischen Kräfte zu unterstützen und sich aus den südlichen und östlichen Gebieten weitgehend zurückzuziehen. Diese Variante bietet einerseits die Möglichkeit, den Entwicklungsprozess im Norden und Westen abzusichern und eventuell sogar schneller voranzutreiben, andererseits birgt sie das Risiko einer Spaltung des Landes in sich. Auch die zweite Option müsste soweit möglich durch regionale Strukturen unterstützt werden. Allerdings wäre die zweite Variante dieser Option für Pakistan eine direkte Herausforderung, liefe sie doch seinem vitalen Interesse entgegen, über die paschtunischen Stämme bestimmenden Einfluss auf die Regierung in Kabul ausüben zu können und eine Spaltung Afghanistans – die unweigerlich auch die Existenz des Staates Pakistan gefährden könnte – zu verhindern.

Beide Optionen bedeuten den Abschied von der Vorstellung, Afghanistan sei kurz- oder mittelfristig nach westlichem Vorbild zu modernisieren. Stattdessen gibt sich die internationale Gemeinschaft damit zufrieden, eine erneute Machtübernahme der Taliban durch dosierte Unterstützung entsprechender lokaler und regionaler Kräfte zu verhindern. Zugleich hält sie den politischen Prozess für eine Verhandlungslösung unter Einschluss der Taliban offen. Es handelt sich um eine Art Einhegungsstrategie, welche die afghanischen Akteure stärker in die Pflicht nimmt und die westlichen Akteure entlastet, ohne vom langfristigen Ziel einer Stabilisierung abzurücken. Beide Optionen können allerdings nicht ausschließen, dass El Kaida dies- und jenseits der Durand-Linie operiert oder dass es wieder zu Rückschlägen im innerafghanischen Prozess kommt.⁶⁵

⁶⁵ Das gilt aber auch heute, da 150.000 ISAF-Kräfte im Lande sind.

8. Schlussfolgerungen für die deutsche Politik

Das Engagement in Afghanistan erfordert eine gründliche Lageanalyse, eine klare Vorstellung von dem übergeordneten politischen Zweck und den dazu angestrebten Zielen sowie einen entsprechenden Mitteleinsatz.⁶⁶ Alle diese Voraussetzungen sind von Deutschland bisher nicht angemessen berücksichtigt worden. Stattdessen dominierten kulturelle Ignoranz, überzogene und wenig präzisierte Ziele, falsche Prioritätensetzungen und viel Schönfärberei. Die verantwortlichen Bundesregierungen unterlagen bei ihren Stabilisierungsbemühungen in Afghanistan den drei „klassischen“ Fehlannahmen davon auszugehen, dass (1) westliche Institutionen in ein Land ohne entsprechende Staatstradition exportiert werden können, dass (2) die politischen Eliten und die Bevölkerung dieses Landes die westliche Analyse teilen und deren Ziele unterstützen sowie dass (3) der politische Wille in Deutschland (und in den NATO-Ländern) besteht, diese Ziele mit den erforderlichen Mitteln auch zu erreichen. Was die Ziele in Afghanistan angeht, so wurden diese inzwischen zwar korrigiert, doch sind sie damit nur noch nebulöser geworden. Der Wille und die Fähigkeit der afghanischen Regierung, gemeinsame Zielsetzungen zu verfolgen, werden angezweifelt, die Akzeptanz der NATO in der afghanischen Bevölkerung schwindet. Der innenpolitische Gegenwind aus der Bevölkerung und den Parteien bläst stärker.

Gleichzeitig arbeitet das deutsche Verteidigungsministerium an einem Konzept der Aufstandsbekämpfung, das aber nicht so genannt wird, um „irritierende Interpretationen“ zu vermeiden.⁶⁷ Im Vordergrund stehen die Gewährleistung von Sicherheit und der Staatsaufbau in Krisengebieten mittels eines vernetzten Ansatzes, wobei unklar bleibt, wie dieser umgesetzt werden soll. Die Aufständischen erscheinen als eine marginale Größe in einem komplexen Einsatz, dessen Erfolg angeblich gewährleistet ist, solange nur die nötigen Mittel zur Verfügung stehen. Zu Recht wird darauf hingewiesen, dass militärische Mittel dabei eine untergeordnete Rolle spielen sollten. Zu Unrecht wird die Machbarkeit eines militärisch gestützten Staatsaufbaus in einem Land postuliert, indem die elementaren Voraussetzungen dafür fehlen. Welche Schlussfolgerungen ergeben sich aus der Analyse mit Blick auf Afghanistan und das Konzept der Aufstandsbekämpfung?

Afghanistan:

- Der COIN-Ansatz in Afghanistan ist zum Scheitern verurteilt, weil die Grundvoraussetzungen für erfolgreiche Aufstandsbekämpfung fehlen.
- Ein allgemeines „Durchwursteln“ im Sinne eines „weiter so“ ist nicht akzeptabel, weil es sowohl ineffektiv und ineffizient ist als auch zunehmend an Legitimität einbüßt.
- Die Bundesregierung sollte eine militärische Abzugsstrategie entwickeln, die die Beteiligung am Kampfeinsatz in

wenigen Jahren beendet. Angesichts der Tatsache, dass die Niederlande dieses Vorhaben bereits 2010, Kanada 2011 und Polen 2012 umsetzen, muss die Bundesregierung sich fragen, ob sie wirklich länger durchhalten will.

- Die Bundesregierung sollte weiter politisch in Afghanistan und der Region engagiert bleiben, jedoch müssen die Afghanen ihre Probleme letztlich selbst lösen.
- Die Bundesregierung sollte jene afghanischen Kräfte fördern, die eine relative Stabilisierung des Landes und der Region unterstützen und so dazu beitragen, dass die Taliban nicht alleine die Macht übernehmen können.

Aufstandsbekämpfung:

- Das rationalistische moderne Konzept der Aufstandsbekämpfung grenzt an Hybris und ist unter Ideologieverdacht zu stellen, denn es läuft letztlich auf die zivil-militärische gestützte Umwandlung einer ganzen Gesellschaft und ihrer politischen Strukturen hinaus.
- Die Reaktion auf einen Aufstand in einem schwachen Staat muss in jedem spezifischen Fall neu festgelegt und die Zielsetzung entsprechend den sozioökonomischen, kulturellen und politischen Bedingungen des Landes definiert werden.
- Ist eine Beteiligung an COIN notwendig, sollten weniger massive und mehr indirekte, aber multilateral abgestimmte Unterstützungsformen wie lokale Entwicklungshilfe, Wirtschaftshilfe, strategische Kommunikation, verdeckte Operationen und Ausbildungsunterstützung zum Tragen kommen.
- Die Teilnahme an COIN-Operationen sollte jedoch grundsätzlich reiflich überlegt werden, denn sie kann einen extrem hohen politischen, finanziellen, ethischen und vor allem humanitären Preis fordern.
- Die besten COIN-Konzepte und damit verbundene Intentionen wie Stabilisierung und Staatsaufbau in Krisengebieten können eine Gewalteskalation nicht verhindern, wenn die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Aufstandsbekämpfung nicht gegeben sind. Daran ändert auch die offiziell verwendete Umschreibung des Begriffs („Herstellung von Sicherheit und staatlicher Ordnung“) nichts.
- Die Bundesregierung sollte die Auswirkungen der Aufstandsbekämpfung in Afghanistan auf grundlegende Normen und Praktiken der Inneren Führung der Bundeswehr sozialwissenschaftlich untersuchen lassen.⁶⁸
- Der Deutsche Bundestag und die Bevölkerung sollten über das Wesen und den Stellenwert der Aufstandsbekämpfung im Rahmen vernetzter Sicherheit in aller Klarheit informiert werden. Erforderlich ist eine kritische Debatte über Möglichkeiten und Grenzen vernetzter Sicherheit in Gewaltkonflikten und – auch im Hinblick auf die anstehende Strukturreform der Bundeswehr – die künftige Rolle deutscher Streitkräfte.

⁶⁶ Vgl. Hans-Georg Ehrhart/Roland Kaestner, The International Commitment in Afghanistan: Failure or Strategy Change? A Strategic Assessment, in: Hans-Georg Ehrhart/Charles Pentland, The Afghanistan Challenge. Hard Realities and Strategic Choices, Montreal, Kingston 2009, S. 141-154.

⁶⁷ Heeresamt, Vorläufige Grundlagen für den Beitrag von Landstreitkräften zur Herstellung von Sicherheit und staatlicher Ordnung in Krisengebieten, Köln, Juni 2010, Vorwort.

⁶⁸ Vgl. Hans-Georg Ehrhart, Innere Führung und der Wandel des Kriegsbildes, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 48/2009, S. 23-29.

Die Auseinandersetzung mit Aufständen in schwachen Staaten mag zwar ein Konfliktszenario sein, das im 21. Jahrhundert wieder an Bedeutung gewinnt. Die Antwort sollte aber nicht so ausfallen wie in Afghanistan oder im Irak. Gefragt sind vielmehr Gründlichkeit in der Lageanalyse, Bescheidenheit in der Zielsetzung und Zurückhaltung mit militärischer Intervention. Wenn aber eine komplexe Intervention unter Einschluss militärischer Mittel durchgeführt wird, sollte sie einer nachhaltigen friedenspolitischen Logik folgen und nicht einer machtpolitischen, d.h. die langfristige Entwicklung des Ziellandes sollte

Vorrang haben vor militärischen („war on terror“), geostrategischen (Kontrolle eines Raumes), ideologischen (regime change) oder bündnispolitischen (Rolle in und Zukunft der NATO) Erwägungen. Grundsätzlich aber gilt für jede Art des Krisenmanagements: „Not every game is worth playing, and sometimes the best way to win is not to play at all.“⁶⁹

69 Anthony Cordesman, *Rethinking the Challenge of Counterinsurgency Warfare*, CSIS Working Notes, 7. November 2005, S. 3.

With Enough Nails: Canadian Coin in Kandahar

Richard Roy*

Abstract: In 2009 Canada was in the midst of waging a counterinsurgency campaign in Kandahar province. That it was involved in a counterinsurgency was not clear from its initial deployment there in 2006. Since then Canada has made enormous strides in its capabilities to conduct these types of operations. It has improved in several key ways. This includes how it collects intelligence, how it trains the Afghan security forces, how it has re-focussed its efforts to better protect the population, and how it has improved unity of effort at the operational and strategic level. Canada has learned much about counterinsurgency and particularly the relevance of the comprehensive approach in these types of operation.

Keywords: Counterinsurgency, Canada, Kandahar, intelligence, training, unity of effort
Counterinsurgency, Kanada, Kandahar, Aufklärung, Training, gemeinsames Vorgehen

1. Introduction

In an operational environment, especially a complex one, small things can dramatically alter our capacity to influence events. There is a poem that hints at the importance of even the tiniest, most common element of a system.

For want of a nail the shoe was lost,
For want of a shoe the horse was lost,
For want of a horse the rider was lost,
For want of a rider the battle was lost,
For want of a battle the kingdom was lost,
And all for the want of a horseshoe nail.¹

In Afghanistan in 2009, Canada did not lack for nails. The system functioned well yet many small things had a great influence on how the campaign unfolded.

This paper outlines how Canada conducted its counterinsurgency campaign in Afghanistan during the better part of 2009. It will describe some of the general parameters that must be considered in a campaign of this nature. This will be followed by a brief discussion of how Canada has improved its response in this type of campaign. An overview will then be given of how Canada has performed in some of the core areas

that contribute to success in a counterinsurgency: intelligence, training local security forces, separating the population from the insurgent and developing unity of effort. This will not be purely a military discussion as insurgencies are rarely solved by military force alone.

2. The Initial Challenge

To begin, it is important to understand the nature of a conflict and how it might transform. The wise advice of Clausewitz to statesmen that they must be aware of the type of conflict in which they are choosing to engage remains applicable today. A nation commits its forces, trained in types of operations for preconceived scenarios of national import, with expectation of success, though the immediacy of success is time and again overestimated. Was it clear as the allied supported Northern Alliance pushed the Taliban out of Kabul and in the follow-on operations in the southern provinces how this conflict would evolve? Was it clear that initial strokes of Operation Enduring Freedom would come so close to complete victory but miss the mark? Was it clear that the Taliban would be able to reconstitute and re-invent itself? This lack of clarity in the conflict dynamics in Afghanistan, the fog of war, has hampered the progress of the campaign there.²

* Richard Roy is a Lieutenant-Colonel serving in the Canadian Forces. Currently, he is the national desk officer for the comprehensive approach. He is working on his doctorate through Queen's University in Kingston, Ontario. His topic is the importance of population control measures in small wars.

1 See [http://en.wikipedia.org/wiki/For_Want_of_a_Nail_\(proverb\)](http://en.wikipedia.org/wiki/For_Want_of_a_Nail_(proverb))

2 Some like Geoffrey Shaw propose that we have not as yet structured our campaign to really counter the Taliban. See Geoffrey Shaw, "Afghanistan's Ghosts," *The Journal of Conflict Studies* (Summer 2007): 30-46.