

DGAPanalyse

Prof. Dr. Eberhard Sandschneider (Hrsg.)

Otto Wolff-Direktor des Forschungsinstituts der DGAP e.V.

März 2014 N° 3

Das System Karsai

Afghanistan und die USA im Schlüsseljahr 2014

von Behrooz Abdolvand und Konstantin Winter

Zusammenfassung / Summary

Das System Karsai

Afghanistan und die USA im Schlüsseljahr 2014

von Behrooz Abdolvand und Konstantin Winter

Zwölf Jahre nach Beginn der Intervention in Afghanistan ist dieses Land weit entfernt von Stabilität und Prosperität. Eine Verlängerung der Sicherheitsabkommen mit den USA und der NATO lehnt Präsident Hamid Karsai bisher ab. Karsais politische Motive kurz vor seiner Abdankung als Präsident sind geprägt von dem Versuch, die paschtunische Übermacht im Land und auch die eigene privilegierte Stellung zu konsolidieren. Der Artikel erklärt die verschiedenen Optionen sowie ihre möglichen Folgen für Afghanistan und die westlichen Alliierten im Präsidentschaftswahljahr 2014 – einem Schlüsseljahr für die weitere Zukunft Afghanistans und der Region.

The Karzai System

Afghanistan and the US in the All-important Year of 2014

by Behrooz Abdolvand and Konstantin Winter

Twelve years after the start of the intervention in Afghanistan, the country is as far from stability and prosperity as ever. Hamid Karzai has up until now been unwilling to extend his country's long-term security agreement with the US and NATO. Coming so soon before he steps down from the presidency, the political motives of this decision are doubtless marked by an attempt to consolidate Pashtun supremacy—as well as his own position of privilege. The article explores various options and their likely consequences for Afghanistan as well as Western allies in 2014—an election year in Afghanistan and therefore of key importance for the country and the region as a whole.

Inhalt

Einleitung	3
Karsais Bedingungen	4
Das System Karsai	5
Der Freund aller Paschtunen und die USA.....	7
Begrenzter Spielraum für Karsai	9
Blickwinkel der Minderheiten	10
Karsais letzter Akt	11
Ein »Contingency Plan« für Zentralasien	13
Schlussfolgerungen.....	13
Anmerkungen.....	15

Das System Karsai

Afghanistan und die USA im Schlüsseljahr 2014

von Behrooz Abdolvand und Konstantin Winter

Einleitung

Die Hiobsbotschaften bezüglich Afghanistan finden kein Ende. Bei dem jüngsten Bombenanschlag in Kabul in einem libanesischen Restaurant im Diplomatenviertel Wazir Akbar Khan starben vierundzwanzig Menschen. Unter den dreizehn getöteten Ausländern befinden sich drei Mitarbeiter der Vereinten Nationen und der Afghanistan-Vertreter des Internationalen Währungsfonds (IWF).¹ Die anscheinend endlose Gewaltwelle forderte im neuen Jahr bisher das Leben von zwölf US-amerikanischen und mehr als achtzig afghanischen Soldaten.² Die Zahl getöteter afghanischer Soldaten steigt, parallel mit den zunehmend passiven Strategien der ausländischen Truppen. Die Zahl der zivilen Opfer, die bei Einsätzen der Alliierten getötet werden, bleibt dabei hoch.

Trotz dieser besorgniserregenden Sicherheitslage zwölf Jahre nach Beginn der Offensive bereiten sich die Truppen der USA und der Nordatlantikvertrags-Organisation (NATO) auf den endgültigen Rückzug aus Afghanistan vor. Die NATO übergab 2013 offiziell die Sicherheitsverantwortung an die Regierung Karsai. Sie zieht sich graduell zurück und soll nur noch auf niedrigstmöglicher Ebene in Kampfhandlungen zur Unterstützung der afghanischen Truppen einbezogen werden. In dieser Phase des Übergangs, der schon vor längerer Zeit eingeläutet wurde, bemüht man sich in der Außendarstellung darum, dass das öffentliche Bild den politischen Zielen gerecht wird: Sicherheit und Stabilität für Afghanistan können erreicht werden.

Der Trend, dass die Zahl der feindlichen Angriffe ansteigt, wird dabei nur ungerne an die Öffentlichkeit getragen. Beispielsweise hatte die deutsche Bundeswehr lange Zeit Meldungen über die Zahlen von »sicherheitsrelevanten Zwischenfällen« öffentlich gemacht. Diese Statistiken galten aufgrund

niedriger Zahlen als positiv und so als Beleg für die effektiven Stabilisierungsbemühungen der Bundeswehr in Afghanistan. In den letzten Monaten blieben diese Statistiken jedoch aus. Als dennoch nach und nach erschreckend hohe Zahlen offenbar wurden wurde der öffentliche Druck für die Bundeswehr zu groß. Sie gab daraufhin bekannt, dass eine kontinuierliche Zunahme der Gewalt in Nordafghanistan stattfindet – also gerade in dem Teil Afghanistans, der als besonders stabil galt. So wurden im letzten Jahr 1660 »sicherheitsrelevante Zwischenfälle« registriert. Das bedeutet eine Steigerung von 35 Prozent gegenüber dem Vorjahr.³ Kurz vor dem endgültigen Abzug der NATO-Truppen erreicht die Gewalt also noch einmal neue Dimensionen. Die Zunahme der Gewaltfälle macht auch deutlich, dass die afghanischen Sicherheitskräfte nach der Übergabe der Sicherheitsverantwortung ihrer neuen Zuständigkeit nicht gewachsen sind.

Es wird sich nicht vermeiden lassen, dass – trotz aller Rückzugsbemühungen – die Mission der Alliierten an dieser Stelle noch nicht beendet werden kann, da sonst ein Machtvakuum und eine Rückkehr der fundamentalistischen Glaubenskrieger ins Machtzentrum nicht zu verhindern wäre. So kommen die alliierten Truppen nicht umhin, ihre Afghanistan-Missionen zu verlängern. Die NATO hat dafür Präsidenten Hamid Karsai ein formales Truppenabkommen für die Trainingsmission »Resolute Support« vorgelegt. Die USA warten auf die Unterzeichnung des formalen Sicherheitsabkommens »Bilateral Security Agreement«, kurz BSA.

In dem Rahmen der NATO-Mission Resolute Support soll die Ausbildung der afghanischen Sicherheitskräfte im Jahr 2015 fortgeführt werden, während Kampfhandlungen offiziell eingestellt werden sollen. Ausbilden, Beraten und Assistieren sind dabei die Schlagwörter für die 8000 bis 12 000 verbleibenden internationalen Einsatzkräfte. Die

deutschen Truppen sollen im Rahmen der Mission der Internationalen Schutztruppe in Afghanistan (ISAF) mit einer Stärke von bis zu 800 Mann⁴ für zunächst zwei Jahre im Land verbleiben, um die afghanischen Einheiten weiter auszubilden. Zudem hat die deutsche Bundesregierung zugesagt, ab 2015 zunächst etwa 150 Millionen Euro pro Haushaltsjahr für die notwendige fortgesetzte Unterstützung des afghanischen Sicherheitssektors zur Verfügung zu stellen.⁵ So wird sich auch der Deutsche Bundestag für eine Weiterführung der ISAF-Mission und für einen Verbleib der deutschen Bundeswehr in Afghanistan über 2014 hinaus aussprechen können. Bundeskanzlerin Angela Merkel übt währenddessen persönlich Druck auf Karsai aus, damit dieser das Abkommen unterzeichnet.⁶ Eine solche reduzierte Anschlussmission ist bei den Schwierigkeiten der afghanischen Sicherheitskräfte und der instabilen Lage im Land kaum ausreichend. Man muss jedoch betonen, dass die ISAF-Folgemission stark an das bilaterale Sicherheitsabkommen zwischen den USA und Afghanistan gebunden ist.

Die amerikanische Regierung versucht seit längerer Zeit, Präsident Karsai zur Unterzeichnung des bilateralen Truppenabkommens zu bewegen. Präsident Barack Obama hatte Karsai sogar ein Ultimatum zur Unterzeichnung des Vertrages bis zum Ende des Jahres 2013 gestellt. Der Vertrag entscheidet über die weitere Präsenz amerikanischer Truppen im Land. Diese sollen die afghanischen Sicherheitskräfte trainieren und beraten, aber auch selbständige Operationen gegen Terrorgruppen durchführen können. Karsai hat also kurz vor Ende seiner zweiten und letzten Amtszeit als Präsident der afghanischen Zentralregierung einige schwere Entscheidungen zu treffen, die für die Geschichte Afghanistans bedeutend werden könnten.

Das amerikanische Ultimatum, den Vertrag der sicherheitspolitischen Kooperation zwischen den USA und Afghanistan betreffend, war zum Ende des Jahres 2013 jedoch ausgelaufen, ohne dass Präsident Karsai den Vertrag unterzeichnet hätte. Und das obwohl die afghanische Stammesversammlung Loya Jirga das Sicherheitsabkommen mit allen amerikanischen Forderungen gebilligt hatte. Sollte der Vertrag auch in diesem Jahr nicht zustande kommen, müssen die US-Soldaten Afghanistan bis

Ende 2014 verlassen. So bleibt momentan nicht nur die zukünftige Sicherheit Afghanistans ungeklärt, sondern auch die Terrorbekämpfung in der gesamten Region. Darüber hinaus hängt auch die Umsetzung der geostrategischen Interessen der USA auf dem eurasischen Kontinent von der weiteren Entwicklung in Afghanistan ab. Das Jahr 2014 wird so zu einem Schlüsseljahr für die Sicherheitslage der gesamten Region. Es ist ein Ringen um Verbleib oder Rückzug.

Karsais Bedingungen

Die Linien der amerikanischen Afghanistan-Politik haben sich in den vergangenen zwölf Jahren stark verändert. Zugleich hat sich die Einstellung Karsais gegenüber dem strategischen Partner USA gewandelt. Karsai, der von der Invasion der Bush-Regierung profitiert hatte, ist skeptisch geworden, was die Präsenz der USA auf afghanischem Boden angeht.

Er behauptet inzwischen nicht nur, dass die Präsenz der Amerikaner in Afghanistan nicht die Sicherheit seines Landes garantieren, sondern nur den hegemonialen Interessen der USA in der Region dienen soll. Er geht soweit, die USA als »Kolonialmacht«⁷ zu bezeichnen.⁸ In seiner Überzeugung, dass die Amerikaner mit ihrer Strategie Afghanistan nicht befrieden werden, knüpfte er die Unterzeichnung des bilateralen Sicherheitsvertrages an fünf Bedingungen:

1. Unterbindung der Militäreinsätze von amerikanischen Einheiten auf afghanischem Boden und Verlagerung der Offensiven nach Pakistan
2. Zustimmung für und Unterstützung von direkten Verhandlungen zwischen der afghanischen Regierung und Vertretern der Taliban
3. Systematischer Aufbau des afghanischen Militärapparats
4. Aufhebung der strafrechtlichen Immunität für amerikanische Soldaten
5. Freilassung aller afghanischen Häftlinge aus den Gefangenenlagern Guantanamo und Bagram.⁹

Diesen Bedingungen liegen folgende Motive zugrunde:

1. Karsai möchte die Zivilbevölkerung vor Angriffen der US-Truppen schützen. Er sieht in dem pakistanischen Geheimdienst »Inter-Services Intelligence (ISI)« den größten Unterstützer der Taliban. Die US-Truppen sollen daher den wahren Feind, der im Ausland sitzt, auf dessen Boden bekämpfen.
2. Karsai verspricht sich durch diese Verhandlungen eine Integration der Taliban und somit die Konsolidierung der Rolle der Paschtunen im Land.
3. Durch Rüstungsgüter und Finanzmittel der Alliierten soll die Bewaffnung des afghanischen Militärs gesichert werden.
4. Im Falle von Handlungen, die gegen das Kriegsvölkerrecht verstoßen, sollen amerikanische Soldaten durch die afghanische Justiz verurteilt werden können.

Aus diesen Bedingungen wird einerseits Karsais politisches Kalkül deutlich. Er versucht Druck auf die Alliierten auszuüben, in dem Wissen, dass einzig der Präsident die Verträge legitimieren kann. Mit seiner Weigerung würde der Druck auf den nächsten Präsidenten weitergegeben werden. Diesem würde eine Unterzeichnung zu Beginn seiner Präsidentschaft ebenfalls schwerfallen. Die Verlängerung der ausländischen Präsenz zu besiegeln, würde ihm vor allem von paschtunischen Nationalisten als eine Billigung der Okkupation angekreidet werden. Karsai sieht sich in der Position, die Bedingungen diktieren zu können und im Erfolgsfall als großer Mann abzudanken. Dem internationalen Druck wird er standhalten, und sei es nur, um sein Gesicht gegenüber seinen Stammesgenossen zu wahren.

Andererseits wird im Angesicht dieser Bedingungen ein weiterer Punkt deutlich. Das Verhältnis zwischen der afghanischen Zentralregierung und dem strategischen Partner USA angespannt wie nie zuvor. Diese Spannung erhöht die politischen Unsicherheiten, innen- wie außenpolitisch. Auf internationaler Ebene würde der Verlust der Legitimation einer Stationierung einen erheblichen Kontrollverlust bedeuten, mit der Konsequenz eines Machtvakuum, das zu einer unausweichlichen Wiederkehr des Chaos in Afghanistan führen würde. Im Inneren würden die nichtpaschtunischen Ethnien den Schutz der Alliierten verlieren, sollte der Vertrag

nicht unterschrieben werden. Die Spannung zwischen Karsai und den USA wurzelt vor allem in der inkohärenten Afghanistan-Politik der verschiedenen amerikanischen Regierungen.

Im Folgenden soll daher der Einfluss der US-amerikanischen Afghanistan-Politik auf die Regierung Karsai in den verschiedenen Perioden der letzten zwölf Jahre skizziert werden, um daraufhin die Politikmotive Karsais analysieren und die möglichen Auswirkungen abschätzen zu können. Nur dann kann der Frage nachgegangen werden, wie in Afghanistan unter den aufgezeigten Umständen nach einem vollständigen Truppenrückzug der Alliierten Stabilität hergestellt und ein sicherheitspolitisches Machtvakuum verhindert werden kann.

Das System Karsai

Die Entwicklung der gegenseitigen Beziehungen zwischen Karsai und den Amerikanern kann man vereinfacht als zwei Akte darstellen: erst der Aufbau des Systems Karsai in der unmittelbaren Folge der Invasion sowie dann die Phase des gegenseitigen Misstrauens in den vergangenen fünf bis sechs Jahren.

Auf der ersten Petersberger Afghanistan-Konferenz, die Ende 2001 bei Bonn stattfand, kamen unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen Vertreter der verschiedenen Parteien Afghanistans zusammen, um über die Demokratisierung des Landes zu entscheiden. Dabei gab es massive Diskrepanzen zwischen den paschtunischen Teilnehmern und den Vertretern der Nordallianz, die hauptsächlich die verschiedenen nichtpaschtunischen Ethnien vertraten. Die Gruppe der Paschtunen trat dabei für eine starke Zentralregierung ein, während die Vertreter der Nordallianz erfolglos für ein föderales System warben. Im Laufe der Petersberger Konferenz wurde schnell deutlich, dass die Interessen der Paschtunen von den westlichen Entscheidungsträgern unterstützt wurden. Das Amt des Vorsitzenden der Interimsverwaltung und der Auftrag zum Aufbau einer Zentralregierung gingen schließlich mit der Unterstützung der damaligen amerikanischen Regierung für den paschtunistischen Hoffnungsträger Hamid Karsai.¹⁰

Im direkten Umfeld von George Bush Jr. und seinem strategischen Planungsstab übte zu dieser Zeit Zalmay Khalilzad, ein Amerikaner paschtunischer Abstammung, großen Einfluss auf die Afghanistan-Politik der Bush-Regierung aus. Er wurde später Sondergesandter und schließlich der amerikanische Botschafter für Afghanistan. Khalilzad war ein starker Verbündeter der paschtunischen Eliten im zentralen Politikzirkel Kabuls und setzte sich zuungunsten der anderen ethno-politischen Lager in Afghanistan für die Stärkung Karsais ein.

Ganz im Sinne Karsais vertrat er die Meinung, dass Afghanistans territoriale Integrität bedroht sei, wenn die ethno-politischen Strukturen in einem föderalen System berücksichtigt werden würden. Er warb daher für eine starke Zentralregierung unter paschtunischer Vorherrschaft. Dass im Vielvölkerstaat Afghanistan, unter dessen Bevölkerung die Paschtunen nur eine relative Mehrheit bilden,¹¹ unter einer paschtunischen Zentralregierung nicht die Interessen aller Afghanen vertreten wären, fand dabei keine Berücksichtigung.

So bekam Karsai die Möglichkeit, Personen aus seinem Stamm einflussreiche Positionen als Gouverneure, Bürgermeister, Polizeipräsidenten oder auch Universitätsprofessoren zu verschaffen. Mit diesem von Kabul aus gelenkten Klientelismus wurde der Einfluss der Paschtunen in den afghanischen Provinzen sichergestellt. Solange die Bush-Regierung Präsident Karsai als mächtigen Mann in Afghanistan unterstützte, war es der Zentralregierung möglich, diese Machtstrukturen zu verfestigen.

Diese Form der Korruption und Vetternwirtschaft führten in der afghanischen Gesellschaft zu sozialen Diskrepanzen zwischen den Minderheiten und dem Machtzirkel, dem insbesondere auch der Familienclan Karsais angehört. Die afghanischen Eliten verdienten massiv an den Möglichkeiten, die die amerikanische Invasion in Afghanistan mit sich brachte. Die Karsai-Familie gilt als prominentes Beispiel für diese Formen der Begünstigung. So flossen Dollars aus Militärdeals und aus den Insidergeschäften mit ausländischen Firmen in die Taschen dieser Eliten.¹²

Diese reizvolle Wohlstandsausschüttung innerhalb der politischen Machtzirkel führte dazu, dass viele

Mitglieder des Karsai-Clans, die zuvor in den USA beheimatet waren, nach Afghanistan zurückkehrten. In Afghanistan wurden sie in politische Positionen eingesetzt oder als Geschäftsleute begünstigt, um die institutionelle Macht der Karsai-Familie zu konsolidieren.

Mahmoud Karsai, einer der älteren Brüder von Hamid Karsai, ist Großaktionär der Kabul Bank – jener Bank, die nicht nur den Wahlkampf von Hamid Karsai finanzierte, sondern auch seit langem im Verdacht steht, auf Kosten der afghanischen Bevölkerung und amerikanischer Steuerzahler mit korrupten Praktiken den Wohlstand der Führungsschicht zu sichern.¹³

Hamid Karsais jüngerer Halbbruder Ahmed Wali Karsai wurde zuer einflussreichsten Person im südlichen Afghanistan. Als Kopf der »Popalzai«, einem der Einzelstämme des adligen Durrani-Paschtunenstamms, und Vorsitzender der Schura der Kandahar-Provinz konnte er seine Macht nutzen, um durch nicht immer nur legale Geschäfte einen immensen Reichtum anzuhäufen. Gerüchte über seine Verstrickung in den Opiumhandel reiben nicht ab.¹⁴ Nachdem Ahmed Wali Karsai von seinem eigenen Leibwächter erschossen wurde, setzte Hamid Karsai persönlich einen anderen Halbbruder, Shah Wali Karsai, als De-facto-Kopf der »Popalzai« ein.¹⁵

Um diese Politik der Begünstigung und damit auch die Macht des Familienclans aufrechtzuerhalten, gab es aus dem Lager Karsais gleich zwei Kandidaten für die diesjährige Präsidentschaftswahl. Hamid Karsai selbst darf nach zwei Amtszeiten nicht mehr als Präsident kandidieren – was durchaus als ein kleiner Erfolg für die Demokratisierung des Landes gewertet werden darf. Als legitime Nachfolger seiner Politik standen zum Anfang des Jahres noch sein älterer Bruder, Abdul Qayum Karsai, und sein langjähriger Vertrauter Zalmay Rasoul in den Startlöchern. Qayum Karsai zog inzwischen seine Präsidentschaftskandidatur zugunsten Rasouls zurück, so dass nun die Kräfte beider Lager gebündelt werden können.¹⁶ Zalmay Rasoul steht Hamid Karsai seit jeher sehr nahe und war Teil der Verhandlungsgruppe um Karsai bei der ersten Petersberger Konferenz. Seit Anfang 2010 war er für fast vier

Jahre Außenminister im Kabinett von Karsai, bevor er im Oktober 2013 zurücktrat, um seine Präsidentschaftskandidatur anzukündigen. Rasoul könnte dazu einen Beitrag leisten, dass die Privilegien der Elite um Karsai in der Zukunft nicht bedroht, sondern das sorgfältig aufgebaute Imperium der Karsai-Familie auch institutionell erhalten und die bisherige Paschtunen-orientierte Politik weitergeführt werden.

Vorwürfe über solche Privilegien sowie gegenüber seiner Familie dementiert Präsident Karsai vehement. Den Vorwurf, selbst Barzahlungen aus Iran erhalten zu haben, konnte er jedoch nicht bestreiten. Er musste diesen Fluss zwischenstaatlicher Gelder sogar bestätigen.¹⁷ Im Jahr 2010 wurde publik, dass Mohammad Umar Daudzai, Karsais Stabschef und engster Vertrauter, kofferweise nichtregistriertes Geld aus Teheran angenommen hatte.¹⁸ Die iranische Regierung soll Teile der afghanischen Regierung korrumpiert haben, um den iranischen Einfluss auf die afghanische Politik aus dem Inneren heraus zu festigen.

Diese Korruptionsvorwürfe gehen zurück bis in die Anfangszeiten der Afghanistan-Invasion, im Falle Daudzais bis ins Jahr 2005, dem Jahr seiner Berufung zum Botschafter in Iran. Seit dieser Zeit soll er als Vertrauter von Karsai intensive Beziehungen mit der Nachbarrepublik gehalten haben. Dieser Verbindung ist es zu verdanken, dass der Karsai-Regierung regelmäßig bis zu zwei Millionen Dollar zugesteckt wurden. Geld, das hilft, die Loyalität von Abgeordneten, Stammesführern und Taliban-Vertretern zu erkaufen. Geld, das aber auch indirekt dazu beitragen könnte, dass die Politik Karsais, die viele (inländische wie ausländische) Akteure protegiert, weitergeführt wird.

Die Verbindungen zu der Islamischen Republik Iran haben sich seit Beginn der Invasion immer weiter verfestigt. Auf offizieller, bilateraler Ebene gibt es mehr Kooperation denn je. Im vergangenen Jahr unterzeichneten die beiden Staaten zwei Kooperationsabkommen. Der letzte Kooperations- und Friedensvertrag wurde im Dezember 2013 am Rande eines Staatsbesuches Karsais bei dem neuen iranischen Präsidenten Hassan Rohani in Teheran abgeschlossen.¹⁹ Dieser Vertrag soll zur regionalen

Sicherheit beitragen und die enge wirtschaftliche und kulturelle Zusammenarbeit der Staaten regeln.²⁰ Iran verfolgt hinsichtlich Afghanistans eine Doppelstrategie. Einerseits kooperieren sie mit den Überbleibseln der Nordallianz, schiitischen Gruppen und dem tadschikischstämmigen Politiker Ismail Khan. Andererseits möchten sie neben dem traditionellen Einfluss durch persönliche Einwirkung auf Karsai ihre Einflussnahme auf die paschtunische Elite, die sich um den Präsidenten geschart hat, erhöhen.

Auch wenn die offizielle Position der Iraner zum Ende des letzten Jahres einen Abzug aller ausländischen Truppen aus der Region forderte, wird Teheran nicht viel daran gelegen sein, dass die Politik Karsais ein Wiedererstarken der Taliban in Afghanistan fördert. Das politische Kalkül von Karsai stößt jedoch immer mehr auf die wohlwollende Unterstützung gemäßigter Taliban sowie der politischen Gruppierung um Gulbuddin Hekmatyar, dem Gründer der ältesten islamischen Partei Afghanistans »Hizb-e-Islami«.²¹

Der Freund aller Paschtunen und die USA

Taliban-Gruppierungen und Anhänger der Hizb-e-Islami sahen lange Zeit in Karsai eine bloße Marionette der Amerikaner. Sie akzeptierten ihn höchstens als eine Art Bürgermeister von Kabuls Regierungsviertel. Nun scheint es, als würden gemäßigte Taliban und Hekmatyar Karsai offen unterstützen. Zunächst machten diese Gruppierungen ihre Teilnahme an Wahlen vom Rückzug der Amerikaner aus Afghanistan abhängig. Als im Juni 2013 die Verantwortung der Sicherheit Afghanistans an Karsai übergeben wurde, erklärten sich die Taliban zu Verhandlungen mit der afghanischen Regierung bereit.²²

Noch interessanter war, dass Hekmatyar seine Gefolgschaft dazu aufrief, nicht wie zuvor die Wahlen zu boykottieren, sondern sich an den Wahlen im April 2014 zu beteiligen.²³ In der Person von Qutbuddin Hilal steht nun auch für Hizb-e-Islami ein Kandidat für die Präsidentschaftswahlen

in den Startlöchern. Hilal ist ein Verfechter der afghanischen Verfassung, Hoffnungen auf eine Verfassungsänderung könnte man sich unter seiner Präsidentschaft zwar machen, aber wahrscheinlich an den – aus westlicher Sicht – falschen Stellen. Gemeinsamer Unterricht beider Geschlechter beispielsweise ist für ihn ab einem gewissen Alter unvorstellbar. Seine Partei ist generell für die Verfechtung der Menschenrechte nicht bekannt.²⁴ Die Partei Hizb-e-Islami hat in einem Marsch durch die politischen Strukturen verschiedene Etappen auf dem Weg zur Macht zurückgelegt und sich innenpolitisch institutionalisiert. Die Partei hat im afghanischen Parlament Anhänger, die sich als unabhängige Kandidaten ausgeben und für die »paschtunische Sache« eintreten.²⁵

Diese Entwicklung bedeutet, dass sowohl Taliban als auch Hizb-e-Islami Karsais Botschaft verstanden haben. Sie partizipieren unter der gemeinsamen Idee der Stärkung der Titularnation. Karsai nimmt eine politische Stärkung der Taliban und der Hizb-e-Islami in Kauf, indem er sie an der Macht beteiligen würde, um so die institutionelle Paschtunisierung Afghanistans zu stärken. Eine Koalition von Paschtunen würde eine weitere Ausgrenzung der anderen ethno-politischen Kräfte im Land bedeuten. Es würde aber auch die veränderte Afghanistan-Politik von Präsident Obama zunichte machen. Diese Politik, die auf Pluralismus in Afghanistan baut und somit die Konsolidierung der Macht der Paschtunen zu bedrohen scheint, brachte Karsai dazu, sich noch weiter vom Hauptverbündeten zu entfernen.

Denn mit dem Regierungswechsel im Weißen Haus im Jahr 2009 und der ersten Amtszeit von Barack Obama war es zu einer neuen Linie in der amerikanischen Politik gegenüber Afghanistan gekommen. Mit der Abkehr von der eindimensionalen Afghanistan-Politik der Bush-Regierung wurde unter Obama einerseits der Versuch einer Entspannungspolitik mit den Taliban eingeleitet und andererseits eine intensivere politische Einbindung von Minderheiten in Angriff genommen. Das erste war ein Versuch, die Taliban zu spalten, indem man gemäßigte Taliban durch Verhandlungen von den Hardlinern trennen wollte. Das zweite war das Bestreben, durch die Integration der nichtpaschtunischen Minderheiten eine erste Grundlage für die

Möglichkeit von politischem Pluralismus im Lande zu schaffen. Dieser Pluralismus ist eine der Voraussetzungen für Föderalismus.

Die USA hatten bereits im Jahr 2007 Verhandlungen mit den Taliban aufgenommen. Das führte damals sehr schnell zu Konflikten mit der Regierung Karsai. Die afghanische Zentralregierung verwies darauf zwei westliche Diplomaten, Marvin Peterson (britischer Diplomat im Dienste der Vereinten Nationen) und Michael Sample (irischer Diplomat im Dienste der Europäischen Union), des Landes. Karsai beschuldigte seinerzeit die westlichen Staaten, sich im Kampf gegen den Terrorismus nicht ausreichend zu engagieren. Als die amerikanische Regierung unter Barack Obama dann aber die Zahl der Soldaten in einer ersten Phase zunächst aufstockte, um die Taliban auf afghanischem Boden effektiver zu bekämpfen, protestierte Karsai energisch. Er ist seitdem von seiner Linie nicht mehr abgewichen, dass der Kampf gegen Terrorismus außerhalb des Staatsgebiets stattfinden müsse und nicht, wie von ihm kritisiert, in afghanischen Dörfern.

Im Jahr 2009, dem Jahr der afghanischen Präsidentschaftswahlen, verschärfte sich der Konflikt zwischen den USA und Karsai weiter. Die Wahlen, die Karsai eine zweite Amtszeit bescherten, gaben Anlass zur Vermutung von Wahlmanipulationen. Die Anschuldigungen aus dem Ausland kosteten Karsai die absolute Mehrheit, nachdem viele Wahlzettel annulliert worden waren. Karsai beschuldigte daraufhin den Westen, sich in innere Angelegenheiten Afghanistans einzumischen, und sein Regierungsstil war fortan von größerer Vorsicht gegenüber den ausländischen Mächten geprägt.

Die graduelle Verschlechterung der Beziehungen zwischen dem Westen und Karsai führten zu einem heute kaum überwindbaren Konflikt zwischen den Hauptalliierten. Nach zwölf Jahren Krieg in Afghanistan, der längsten Kriegsphase in der Geschichte der USA, ist der frühere Hoffnungsträger Karsai zu einem Risiko für die künftige Sicherung von Stabilität in der Region geworden. Karsai sieht die Schutzmacht Amerika als Kolonialmacht, erinnert daher an vergangene Kolonialmächte, die in Afghanistan ihr Unheil fanden,²⁶ und nutzt die zivilen

Verluste auf afghanischer Seite als rhetorische Waffe gegen die USA. Doch trotz aller Diskrepanzen haben die USA und Afghanistan im Jahr 2012 einen Vertrag über strategische Kooperation unterschrieben. Diesen Vertrag möchten die USA in einer langfristigen Kooperation festigen – eine Zusammenarbeit trotz vieler ungelöster Probleme.

Begrenzter Spielraum für Karsai

Ein Hoffnungsträger ist Karsai nun schon lange nicht mehr. Die USA sind offen besorgt über die Unfähigkeit der afghanischen Regierung, ihren Staat zu führen. Aus Sicht der US-Regierung ist Karsai als gescheiterter Präsident neben Pakistan, der Brutstätte von Fanatismus, dafür verantwortlich zu machen, dass Afghanistan ein Staat mit eingeschränkter Funktionalität und anhaltendem Terrorismus ist. Afghanistan besitzt in der Tat die Merkmale eines »Versagenden Staates«, da es grundlegende Funktionen nicht erfüllen kann und so Staatlichkeit vermissen lässt. Neben der Unfähigkeit, Menschenrechte zu achten und die Unterdrückung von religiösen und ethnischen Minderheiten zu verhindern, besteht auch die berechtigte Sorge, dass Afghanistan unter den jetzigen Umständen wieder zu einem Hort für Terroristen wird.

Aus dieser Sicht erklärte die US-Regierung in ihrem Strategiepapier vom Mai 2010,²⁷ dass die afghanische Regierung aufgrund der Schwäche im Management und aufgrund anhaltender Korruption und Vetternwirtschaft nicht fähig sei, Afghanistan Gute Regierungsführung (Good Governance) zu bieten. Aus Sicht der amerikanischen Außenpolitik ist die afghanische Regierung nicht nur schwach, sondern auch erfolglos bei dem Versuch, Rechtssicherheit zu garantieren und Korruption zu bekämpfen.

Karl Eikenberry, ehemaliger Botschafter der Vereinigten Staaten in Afghanistan, mahnte 2011, dass die afghanische Regierung die Korruption noch bekämpfen müsse. Die massive Korruption in Afghanistan sei »krebsartig«.²⁸ Der ehemalige NATO-Generalsekretär Jaap de Hoop Scheffer sah 2009 ebenfalls unzureichende Regierungsführung und ausufernde Korruption als Hauptprobleme der afghanischen Regierung an.²⁹ Auf dem Kor-

ruptionsindex von Transparency International steht Afghanistan auf dem letzten Platz, zusammen mit Nord-Korea und Somalia.³⁰ Dabei ist Korruption in Afghanistan ein Phänomen, das sich von niedrigen Beamten bis in die Regierungskreise zieht. Korruption hat daher negative Auswirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Zukunft des Landes.

Die Staatsausgaben Afghanistans speisen sich zu neunzig Prozent aus internationalen Hilfsgeldern,³¹ ohne die der afghanische Staat zerfallen würde. Auf der Tokio-Konferenz im Jahr 2012 versprachen internationale Geberländer um die USA, Japan, Deutschland³² und Großbritannien sechzehn Milliarden Dollar an Hilfsgelder unter spezifischen Auflagen zur Bekämpfung der Korruption im Land. Die damalige amerikanische Außenministerin, Hillary Clinton, brachte die kritischen Punkte, bei denen die afghanische Regierung Handlungsbedarf aufweise, deutlich zur Sprache: Korruptionsbekämpfung, bessere Regierungsführung, Stärkung der Rechtsstaatlichkeit und besserer Zugang zu ökonomischen Möglichkeiten für alle Afghanen.³³

Zur finanziellen Realität gehört auch, dass die USA bisher mehr als 660 Milliarden Dollar für die Sicherheit Afghanistans ausgegeben haben.³⁴ Bis heute werden achtzig Prozent des Staatshaushalts Afghanistans von der amerikanischen Regierung finanziert. Im Haushaltsjahr 2012 wurden beispielsweise 2,4 Milliarden Dollar an unilateralen Hilfsgeldern aus den Fonds der Behörde der Vereinigten Staaten für internationale Entwicklung (USAID) nach Afghanistan geleitet.³⁵ Um Karsai unter Druck zu setzen, wurde diese Finanzhilfe für zivile Angelegenheiten inzwischen halbiert und betrug im Jahr 2013 nur noch 1,2 Milliarden Dollar.³⁶ Die Direkthilfe für das afghanische Militär wird jedoch im Jahr 2014 von 4,1 Milliarden auf 5,5 Milliarden Dollar angehoben.³⁷ Nach zwölf Jahren militärischem und finanziellen Strukturaufbau ist immer noch kein Frieden im Land erzielt worden. So ist aus der Sicht aller Beobachter eine langfristige Präsenz der USA in Afghanistan notwendig, um die fragile Stabilität aufrechtzuerhalten. Daher wollen die USA weiterhin 8000 bis 12 000 Soldaten³⁸ (die Obama-Regierung spezifiziert bisher kein genauere Anzahl) im Lande behalten, um eine Rückkehr des Chaos zu verhindern.

Eine Truppenpräsenz alleine wird die Stabilität im Lande nicht garantieren können. Da die Regierung Karsai bisher nicht in der Lage war, Stabilität sicherzustellen, wurden in Washington Stimmen laut, dass Veränderungen in der afghanischen Verfassung nötig seien. Da einige Entscheidungsträger in den Vereinigten Staaten die Ursache der afghanischen Staatskrise in der starken Zentralisierung der Macht sehen, fordern sie eine Dezentralisierung für Afghanistan.

Der kalifornische Kongressabgeordnete Dana Rohrabacher traf sich im April 2003 persönlich mit Hamid Karsai und forderte ihn schon damals zu einer föderalistischen Dezentralisierung des Landes auf, was Karsai ablehnte.³⁹ Rohrabacher argumentiert des Weiteren, dass die Nordallianz, die hauptsächlich aus Minderheiten besteht und jahrelang gegen die Taliban gekämpft hat, politisch unterstützt werden sollte. Seiner Meinung nach sollte die amerikanische Regierung mit allen Gruppierungen in Afghanistan Gespräche über ein neu zu überdenkendes politisches System führen. Die Verfassung solle so geändert werden, dass alle Ethnien und religiöse Gruppierungen an der Macht beteiligt werden können. Mit dem Ziel, ein gerechtes föderales System zu errichten, schaffe man die Motivation, sich langfristig gegen Taliban und Terrorgruppierungen einzusetzen. Es ist kein Wunder, dass die Karsai-Regierung am 25. April 2012 die neuerliche Einreise von Rohrabacher nach Afghanistan nicht gestattete.⁴⁰ Dies wurde damit begründet, dass er sich mit oppositionellen Afghanen in Kabul treffen wolle. Karsai beschuldigte ihn der Einmischung in innere Angelegenheit eines souveränen Staates und der »politischen Brandstiftung« durch die Unterstützung von Minderheiten.

Die Opposition in Afghanistan sieht sich nach wie vor einer paschtunischen Übermacht gegenüber. Die ganze Verfassung ist auf den Idealen der Paschtunen aufgebaut. Zu der diesjährigen Präsidentschaftswahl wurden elf Kandidaten zugelassen – zehn von ihnen sind Paschtunen. Der Elfte, Abdullah Abdullah, ist zur Hälfte Paschtune und zur Hälfte Tadschike. So qualifiziert er sich zu fünfzig Prozent als würdiger, afghanischer Staatsmann und zu fünfzig Prozent als würdiger Vertreter der von der Macht ausgeschlossenen Minderheiten.

Blickwinkel der Minderheiten

Die Nationale Koalition unter der Führung von Abdullah Abdullah, die im Jahr 2010 gegründet wurde, bildet die größte parlamentarische Oppositionsgruppe in Afghanistan. Ihre Stärke basiert auf den alten Netzen der Nordallianz. Abdullah war unter Ahmed Schah Massud von 1999 bis 2001 Außenminister des Islamischen Staates Afghanistan. Unter Karsai fungierte er als Außenminister der Interimsregierung. Abdullah, der 2009 schon einmal als Präsidentschaftskandidat angetreten war, könnte ein Hoffnungsträger für den Fortschritt Afghanistans werden.

In den Präsidentschaftswahlen im Jahr 2009 war Abdullah freiwillig vor der zweiten Wahlrunde zurückgetreten. Nach Bekanntwerden der Unregelmäßigkeiten bei der Abstimmung zugunsten von Karsais Lager ging er nicht mehr von einem demokratischen Wahlprozess aus und boykottierte daraufhin den weiteren Wahlverlauf. Hillary Clinton ermutigte Abdullah damals, dem nationalen Dialog zum Wohlergehen des afghanischen Volkes erhalten zu bleiben.⁴¹ Die damalige Entscheidung, die Abdullah schwergefallen war, könnte sich als nun ein Schachzug erweisen, der ihn in diesem Jahr zu einer strategisch aussichtsreichen Position verhelfen kann.

Die Nationale Koalition kritisiert das Vorgehen von Präsident Karsai als das bloße Bemühen um den Machterhalt, statt zu versuchen, Afghanistan zu stabilisieren. Abdullah kritisiert, dass Karsai mit dem vergangenen Jahrzehnt der US-amerikanischen Präsenz eine goldene Chance für Afghanistan hat verstreichen lassen.⁴² Für Abdullah ist kein anderes Land in der Lage, die tragende Rolle, die die USA für die Sicherheit in Afghanistan spielen, zu ersetzen. Ganz entgegen der Karsai-Rhetorik sieht die Nationale Koalition die Präsenz der Amerikaner in doppelter Sicht als einen Vorteil für Afghanistan – einerseits als Garant für Stabilität und andererseits als Katalysator für wirtschaftliche Entwicklung.

Stabilität, Sicherheit und wirtschaftliche Prosperität sieht die Opposition von den Taliban bedroht. Und auch in Hinblick auf die potenzielle Einmischung der Nachbarländer und regionalen Mächte nach einem vollständigen Truppenrückzug der Alliierten

sieht sie die Präsenz der US- und NATO-Truppen als den einzigen Weg für einen erfolgreichen Aufbau der notwendigen Strukturen für einen stabilen Staat.

Die Opposition beschuldigt Karsai, mit gezieltem Antiamerikanismus Ressentiments im Land schüren und von der Missgunst in weiten Teilen der Bevölkerung gegenüber den Besatzern profitieren zu wollen. Dieser demagogische Versuch stößt nicht nur bei den regierenden Paschtunen auf Sympathien, sondern vor allem auch bei der fundamentalistischen Opposition. Karsai wirft den Amerikanern vor, Afghanistan in einen Bürgerkrieg verwickeln zu wollen, sollte er den Sicherheitsvertrag nicht unterschreiben.⁴³ Es sind die gleichen Argumentationslinien, die Hekmatyar bemühen würde.⁴⁴

Karsai vergleicht seine Lage sogar mit der des ehemaligen Königs Abdul Rahman Khan, der von den Briten gezwungen worden war, die Durand-Linie zwischen Afghanistan und Pakistan als Grenze zwischen Britisch-Indien und Afghanistan anzuerkennen. Karsai zieht mit diesem Vergleich auch parallel eine Linie, die seine Standhaftigkeit unterstreichen soll – dabei geht es um nicht weniger als sein politisches Vermächtnis. In einem Interview mit der BBC tat er kund, dass er die Lehre aus der Geschichte gezogen habe und keinerlei Druck – weder Erpressung noch Bedrohung noch psychologischer Kriegsführung – weichen und den Vertrag anerkennen werde.⁴⁵

Ein weiterer Griff in die psychologische Trickkiste, der von der Opposition verurteilt wird, ist die Beschwörung der dem afghanischen Volk angeblich inhärenten Rolle als Heldenvolk sich nicht vom Ausland unterdrücken zu lassen. Ressentiments gegenüber fremden Mächten sind tief verwurzelt in der Erinnerung der Afghanen. Dieser psychologische Faktor ist daher einfach zu bedienen. Wie Karsai den Charakter der Nomadengesellschaft, das gemeinsame »Wir« in der traditionellen, aber überholten Denkweise zu instrumentalisieren versucht, ist ein weiteres Anzeichen dafür, dass er sich inzwischen weit von der Einschätzung entfernt hat, die die westliche Staatengemeinschaft einst dazu gebracht hatte, ihm Vertrauen entgegen zu bringen.

Dieses Vertrauen in die politischen Institutionen Afghanistans ist heute aber eine wichtige Voraussetzung, um einen fairen demokratischen Wahlprozess einleiten zu können. Dafür wäre wiederum die Präsenz der USA im Land unabdingbar. Erfolgreiche demokratische Wahlen sind die Voraussetzung für einen sanften Übergang zu Verfassungsreformen. Die Nationale Koalition könnte die verschiedenen Ethnien des Landes vereinen und der von Karsai vorangetriebenen Paschtunisierung der Politik und Gesellschaft entgegenwirken. Abdullah Abdullah hat erkannt, dass die Gespräche zwischen Karsai und den Taliban in der entscheidenden Phase vor der Wahl darauf hindeuten, dass Karsai den Taliban einen Anteil an der Regierungsmacht einräumen will, der die institutionelle Paschtunisierung Afghanistans stärken soll.

Dass Karsais Regierung bei den Fundamentalisten eigentlich als wurzellos gilt und de facto keine Kontrolle über das gesamte afghanische Staatsgebiet hat, stellt Karsai zunehmend vor ein Problem bei dem Versuch, sich weiterhin als politischer Führer im Spannungsfeld zwischen Nationaler Koalition und fundamentalistischer Opposition zu etablieren. Diese Schwächen versucht Karsai nun zunehmend durch seine Amerika-kritischen Aussagen und Aktionen zu kompensieren.

Karsais letzter Akt

Die Kritik der Minderheiten und der Opposition hindern Karsai nicht daran, seine letzten Momente als politischer Machthaber vollständig für die Konsolidierung seiner Ambitionen einzusetzen. Die Freilassung von inhaftierten Taliban aus Bagram und die Verhandlungen mit Pakistan über die Freilassung von dort inhaftierten Führungspersonlichkeiten der Taliban wie Mullah Dadullah unterstreichen Karsais Position gegenüber den USA und nach Innen. Der Aussichtslosigkeit seiner Situation versucht er geschickt, mit Verhandlungen in alle Richtungen zu begegnen. Wie bereits angesprochen ist dabei eine wichtige Maßnahme die Stärkung derjenigen Personen, die seine Politik weiterführen würden. Wie würde Afghanistan aussehen, wenn eine ihm nahestehende Person an die Macht kommt?

In vielen Staaten, die demokratische Eigenschaften vermissen lassen, ist es nicht unüblich, dass die staatlichen Einrichtungen und Medien dazu benutzt werden, einen dem Präsidenten nahestehenden Kandidaten als Nachfolger zu installieren. So sind die Bemühungen Karsais in diese Richtung auch nicht verwunderlich. Sollte der nächste afghanische Präsident Zalmay Rasoul oder Abdul Rahim Wardak heißen, wird das Gesicht der afghanischen Außenpolitik im Kern gleich bleiben, sich in ihrem Gewand jedoch verändern. Die Paschtunisierung der afghanischen Politik soll weitergeführt werden. Jedoch signalisiert Karsai momentan interessante außenpolitische Tendenzen.

Obwohl Karsai die USA aufforderte, militärische Aktionen gegen Pakistan durchzuführen, und er Pakistan immer als den großen Gegner der afghanischen Stabilität bezeichnet hat, scheut er nicht davor zurück, sich aus machtpolitischem Kalkül Pakistan anzunähern. Karsai erwägt gar, mit dem angeblichen Erzfeind Pakistan in einer regionalen Allianz zu koalieren – zumindest dann, wenn China eine Art Schirmherrschaft übernehmen würde. So verwundert es auch nicht, dass auf Wunsch Karsais mehrere Taliban-Führer aus pakistanischen Gefängnissen freigelassen wurden. Zusätzlich hatte Karsai selber die Türen der afghanischen Gefängnisse wie Bagram geöffnet und viele Taliban-Führer freigelassen.

Diese Schaukelpolitik Karsais, bei der wesentliche, für die Region relevante Akteure mit dem Werben umgarnt werden, mit ihm zusammen das außen- und machtpolitische Vakuum nach einem Abzug des Westens zu ersetzen, fand ihren Höhepunkt in der Annäherung an China. Ende Februar 2014 empfing Karsai den chinesischen Außenminister, Wang Yi, in Kabul. Bei dem Treffen ging es um militärische und finanzielle Unterstützung Afghanistans durch China.

China zeigt nach langer Zurückhaltung vermehrt offenes Interesse an der Zukunft Afghanistans – was natürlich regionale Gründe hat. Frieden und Stabilität sind wichtig für den Westen Chinas und für die Entwicklung der an Afghanistan angrenzenden Region Xinjiang, die unter weitverbreiteten ethnischen Unruhen leidet. Der bevorstehende

Abzug der internationalen Kampftruppen und die anhaltende Instabilität in Afghanistan rufen auch bei dem großen Nachbarn Besorgnis hervor – gleichzeitig bedeutet der Rückzug des Westens Möglichkeiten für die Machtinteressen Chinas. Die Volksrepublik hofft auf einen umfassenden politischen Versöhnungsprozess, der so bald wie möglich die unterschiedlichen Kräfte in Afghanistan einschließen soll. Ein geteiltes Land habe keine Zukunft, so der Außenminister.⁴⁶ Chinas Regierung möchte somit den Friedensprozess zwischen allen afghanischen Gruppen, aber unter paschtunischer Führung, unterstützen, was Karsai zu Recht Hoffnungen macht, dass die Paschtunisierung des Landes von China gefördert werden könnte. Chinas Interesse an einem stabilen Afghanistan könnte so der Taktik von Karsai helfen, der zunehmend auf eine Achse Afghanistan-Pakistan-China setzt.

Karsai stellte der chinesischen Regierung dabei einen regionalen Pakt in Aussicht, wobei Afghanistan und Pakistan mit Unterstützung Chinas die Sicherheit in der Region herstellen könnten. Um die chinesischen Interessen bezüglich der Uiguren, der einstigen Mehrheitsethnie in Xinjiang, zu berücksichtigen, hatte Karsai zusätzlich den gemeinsamen Informationsaustausch und eine Kooperation im Bereich Terrorbekämpfung in Aussicht gestellt.⁴⁷ Von hohem chinesischen Interesse dürfte des Weiteren gewesen sein, dass Karsai von einer Öffnung der afghanischen Wirtschaft für chinesische Investoren gesprochen hatte.

Um die USA nicht extrem zu brüskieren, erwähnte der afghanische Außenminister, dass der Sicherheitsvertrag zwischen USA und Afghanistan in naher Zukunft unterschrieben werden würde. Zusätzlich betonte er, dass Afghanistan solange eine stabilisierende Rolle für die Sicherheit der Region spielen werde, solange es als ein einheitliches Land existiere und nicht – in Anspielung auf die föderalistischen Bestrebungen – in verschiedene Teile zerstückelt werde.⁴⁸

Inzwischen hat es den Anschein, dass die USA mit dem Verlust Afghanistans rechnen. Da sie sich über den Ausgang der Wahlergebnisse nicht sicher sein können und zumindest kalkulieren müssen, dass ein Karsai-naher Kandidat die Wahl gewinnt,

beschäftigen sie sich mit Alternativplänen nach einem Totalrückzug.

Ein »Contingency Plan« für Zentralasien

Im Falle eines vollständigen Truppenabzugs aus Afghanistan wären die Antiterrorereinsätze der USA in der Region nicht mehr gesichert. Zudem ist eine Präsenz in der Region für die USA vital, um dem geostrategischen Vordringen russischer und chinesischer Handelsmacht begegnen zu können.⁴⁹

Für den wahrscheinlichen Fall, dass die USA ihre Luftwaffenstützpunkte in Afghanistan aufgeben müssen, werden in Washington Alternativpläne geschmiedet. Die USA sind im Kampf gegen den internationalen Terrorismus auf Luftstützpunkte in der Region angewiesen. Sie brauchen Standorte, von denen sie Angriffe und Überwachungsmissionen starten und die Informationsbeschaffung über Terroraktivitäten in der Region koordinieren können.

Die Auswertung von elektronischen Geheimdienstinformationen und die Akkumulation von »human intelligence« sind ein Schlüsselaspekt der Antiterrorbemühungen, die direkt in der Region gesteuert werden müssen. Insbesondere für Drohneneinsätze im pakistanischen Grenzgebiet sind die vorhandenen Luftstützpunkte von großer Bedeutung. Die Drohneneinsätze werden momentan noch von Afghanistan aus geflogen. Derweil sichten die USA mögliche Standorte für Drohnenstützpunkte in der Region für den Fall eines Abzugs aus Afghanistan. Neben den Drohnentypen »Predator« und »Reaper« ist nun auch eine schnellere Drohne der Firma General Atomics mit dem Namen »Predator C« oder »Avenger«, die längere Distanzen verlässlicher überwinden kann, einsatzbereit.⁵⁰ Somit rückt automatisch Zentralasien in den Fokus.

Usbekistan jedoch kommt als Standort nicht in Frage, da der Staat seit der Räumung des US-Luftstützpunkts Khanabad im Jahre 2005 keine unbemannten Flugkörper mehr auf seinem Territorium zulässt. Der Vertrag über die Nutzung der Manas Air Base in Kirgistan wurde ebenfalls nicht

verlängert. Dieser Stützpunkt soll angeblich nach Rumänien verlegt werden, während Russland wieder stärker militärisch in der kirgisischen Republik präsent werden könnte. Generell muss mit russischem Widerstand bei den Überlegungen zu amerikanischen Luftwaffenstützpunkten in Zentralasien gerechnet werden. Tadschikistan nimmt also den obersten Rang in den Überlegung der Amerikaner für ihren Plan B ein, sollten die amerikanischen Einheiten Afghanistan verlassen müssen. Erst kürzlich besuchte der amerikanische General Michael K. Negata die Regierung in Duschanbe zur Erörterung einer bilateralen Sicherheitskooperation.⁵¹ Dies wird als Signal gewertet, dass Tadschikistan als Ausweichstandort der Amerikaner bevorzugt wird.

Schlussfolgerungen

Das System Karsai steht für gebrochene Versprechen an das afghanische Volk und an die internationale Gemeinschaft. Karsai wird die Sicherheitsverträge nicht unterzeichnen. Er verursacht somit eine Situation, bei der sein Nachfolger die folgenschwere Entscheidung treffen muss, ob die Bemühungen von mehr als zehn Jahren um Sicherheit in Afghanistan umsonst sein sollten oder nicht. Sollte der Vertrag schließlich doch unterschrieben werden, müsste der Unterzeichner damit leben, womöglich im kollektiven Gedächtnis Afghanistans als Verräter zu gelten, der die fortdauernde Präsenz der Fremdmächte im Land mit afghanischem Blut unterzeichnet habe.

Mit der Konfrontation gegenüber den westlichen Mächten versucht Karsai, sich ein Druckmittel zu verschaffen. Dabei hat er aber wohl eine mögliche Garantie für seinen favorisierten Kandidaten als Nachfolger im Präsidentenamt verspielt. Karsais Zickzackkurs hat Misstrauen bei den Amerikanern erregt. Seine Fehleinschätzungen, auch dem eigenen Volk gegenüber, könnten zum willkommenen Anlass für den nächsten Präsidenten werden, der den Sicherheitsvertrag höchstwahrscheinlich unterschreiben wird – vor allem, falls er Abdullah Abdullah heißen sollte.

Die erste Aufgabe des neuen Präsidenten wäre die Einberufung einer Loya Jirga. Der entscheidende

Diskussionspunkt wäre eine Reform in der Verfassung für mehr Souveränität und Macht in den einzelnen Regionen. Allen voran muss die Kabuler Machtstruktur klar und deutlich eine Dreiteilung der Macht ermöglichen, so dass jeweils eine Ethnie die Kontrolle darüber haben wird. So könnte sie sich von der libanesischen Verfassung etwas abschauen: Dort kontrollieren die Schiiten das Parlament, die Sunniten stellen die Regierung, und der Präsident ist Christ.

So sollten in Afghanistan das Parlament, die Justizbehörde und die Regierung so gestaltet werden, dass keine einzige Ethnie die Möglichkeit hat, die Macht zum eigenen Vorteil zu monopolisieren. Insbesondere der Titularnation der Paschtunen muss die Möglichkeit entzogen werden, durch die Exekutive die Provinzen unter ihrer alleinigen Kontrolle zu haben. Daher sollte eine regionale Regierung, beruhend auf ethnopolitischen Strukturen, errichtet werden, die direkt von der Bevölkerung gewählt wird. Das soll ein ausgewogenes Machtverhältnis zwischen der zentralen Regierung und den Provinzen herstellen. So kann man zwei Übel verhindern: einerseits die Übermacht der paschtunischen Bevölkerung und zweitens einen starken afghanischen Nationalchauvinismus.

Dies kann jedoch nur durch kontinuierliche Präsenz der USA in der Region erreicht werden. So können die USA sowohl als Regulator innerhalb Afghanistans als auch als Regulator in der Region dienen, in der sie kein Machtvakuum entstehen lassen und potenzielle Rivalen in Schach halten. Sollte dies nicht möglich sein, werden die USA gezwungen sein, wie in Irak die »Zero-Option« zu verwirklichen und alle Streitkräfte abzuziehen. Dies wird zu einem Machtvakuum in der Region führen, und damit zu regionalem Chaos und einem afghanischen Bürgerkrieg. Dabei wäre der ethno-

politische Zerfall des Landes vorgegeben, der wiederum ökonomische Krisen und Migrationswellen auslösen würde.

Die Nachbarländer der Region, allen voran Russland und China, aber auch Indien und die zentralasiatischen Republiken, sind für eine fortgesetzte Stationierung der amerikanischen Truppen in Afghanistan. Iran hat dies zwar bisher abgelehnt, wird aber mit großer Wahrscheinlichkeit – insbesondere vor dem Hintergrund der aktuellen Entspannungspolitik gegenüber den USA – seine Afghanistan-Politik ändern und die Präsenz der USA in der Region im eigenen Interesse unterstützen, da auch für den Iran eine Stärkung des sunnitischen Fundamentalismus in Form der Taliban eine Gefahr für die nationale Sicherheit darstellt. Als Widersacher blieben dann nur noch der pakistanische Geheimdienst ISI und die Fundamentalisten in Afghanistan und Pakistan. Im Fall der Fälle könnten diese mit einem Machtwort Washingtons in Schach gehalten werden. Langfristig könnte eine Beteiligung der Türkei und Irans in der sicherheitspolitischen Architektur Afghanistans in Erwägung gezogen werden, da die Türkei als NATO-Mitglied und Iran als eine aufstrebende Macht ihre sicherheitspolitische Rolle in der Region suchen. Dies würde fast einer Wiederherstellung des alten Militärbündnisses Central Treaty Organization (CENTO) – 1955–1979 zwischen Großbritannien, Irak, Iran, Pakistan und Türkei – gleichkommen, wobei Afghanistan Pakistan ersetzen würde.

Dr. Behrooz Abdolvand, Associate Fellow, Berthold-Beitz-Zentrum, Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e. V. (DGAP); Konstantin Winter, Research Assistant, Berlin Centre for Caspian Region Studies (BC CARE), Freie Universität Berlin.

Anmerkungen

- 1 Vgl. Vier UN-Mitarbeiter bei Anschlag in Kabul getötet, in: Die Welt, 17.1.2014, <<http://www.welt.de/politik/ausland/article123976030/Vier-UN-Mitarbeiter-bei-Anschlag-in-Kabul-getoetet.html?config=print>> (zuletzt abgerufen: 22.1.2014).
- 2 Dazu kommen noch zwei weitere NATO-Soldaten, die in Ost-Afghanistan fielen.
- 3 Matthias Gebauer, Lage in Nordafghanistan: Bundeswehr hielt Zahlen über steigende Gewalt zurück, in: Spiegel Online, 15.1.2014, <<http://www.spiegel.de/politik/ausland/gewalt-in-afghanistan-bundeswehr-verheddert-sich-in-statistik-falle-a-943598-druck.html>> (zuletzt abgerufen: 22.1.2014).
- 4 Momentan sind ungefähr 2900 deutsche Soldaten in Afghanistan im Einsatz, im Maximum waren es bis zu 4400 Soldaten.
- 5 Vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Verlässliche Partnerschaft in Zeiten des Umbruchs. Neue entwicklungspolitische Strategie für die Zusammenarbeit mit Afghanistan im Zeitraum 2014–2017, Berlin, 3.3.2014, <http://www.bmz.de/de/zentrales_downloadarchiv/laender/AG_Laenderstrategien_dt_060314.pdf> (zuletzt abgerufen: 12.3.2014).
- 6 Vgl. Matthias Gebauer, Anruf bei Karzai: Merkel schaltet sich in Streit um Truppenabkommen ein, in: Spiegel Online, 15.1.2014, <<http://www.spiegel.de/politik/ausland/afghanistan-merkel-und-karzai-reden-ueber-truppenabkommen-a-943772-druck.html>> (zuletzt abgerufen: 22.1.2014).
- 7 Übersetzung der Autoren.
- 8 Vgl. Frédéric Bobin, Hamid Karzai: The United States behaves in Afghanistan like a colonial power (Online-Interview auf Englisch), in: Le Monde, 10.12.2013, <http://www.lemonde.fr/asia-pacifique/article/2013/12/10/hamid-karzai-the-united-states-behaves-in-afghanistan-like-a-colonial-power_3528719_3216.html> (zuletzt abgerufen: 22.1.2014).
- 9 Vgl. USA drohen mit Abzug aller Truppen aus Afghanistan, in: Die Welt, 26.11.2013, <<http://www.welt.de/politik/ausland/article122257180/USA-drohen-mit-Abzug-aller-Truppen-aus-Afghanistan.html?config=print>> (zuletzt abgerufen: 22.1.2014).
- 10 Vgl. zu den Ergebnissen der Petersberger Konferenz: Dokumente zu den Entwicklungen in Afghanistan, im Nahen Osten und zum Dialog der Kulturen, in: INTERNATIONALE POLITIK 3/2002, S. 65 ff. (Übereinkommen über vorläufige Regelungen in Afghanistan bis zur Wiederherstellung dauerhafter staatlicher Institutionen, unterzeichnet auf dem Petersberg bei Bonn am 5. Dezember 2001: ebd., S. 90 ff.).
- 11 Ethnische Zusammensetzung Afghanistans: ca. 42% Paschtunen, 27% Tadschiken, 9% Hazara, 9% Usbeken, 4% Aimak, 3% Turkmenen, 2% Belutschen.
- 12 Vgl. James Risen, Intrigue in Karzai Family as an Afghan Era Closes, in: The New York Times (NYT), 3.6.2012, <http://www.nytimes.com/2012/06/04/world/asia/karzai-family-moves-to-protect-its-privilege.html?_r=0&pagewanted=print> (zuletzt abgerufen: 22.1.2014).
- 13 Vgl. James Risen, Another Karzai forges Afghan business empire, in: NYT, 4.3.2009, <http://www.nytimes.com/2009/03/05/world/asia/05karzai.html?_r=0&pagewanted=print> (zuletzt abgerufen: 22.1.2014).
- 14 Vgl. Jonathan Steele, US convinced Karzai half-brother is corrupt, WikiLeaks cables say, in: The Guardian, 2.12.2010, <<http://www.theguardian.com/world/2010/dec/02/us-karzai-half-brother-wikileaks/print>> (zuletzt abgerufen: 22.1.2014).
- 15 Vgl. Julius Cavendish, Will the Karzai clan be able to hang on to Kandahar?, in: Time, 13.7.2011, <<http://content.time.com/time/printout/0,8816,2082952,00.html>> (zuletzt abgerufen: 22.1.2014).
- 16 Vgl. Hamid Karzai's brother quits Afghan poll race, BBC, 6.3.2014, <<http://www.bbc.com/news/world-asia-26462701>> (zuletzt abgerufen: 6.3.2014).
- 17 Dexter Filkins, Alissa J. Rubin, Afghan leader admits his office gets cash from Iran, in: NYT, 25.10.2010, <<http://www.nytimes.com/2010/10/26/world/asia/26afghan.html?pagewanted=print>> (zuletzt abgerufen: 22.1.2014).
- 18 Ders., Iran is said to give top Karzai aide cash by the bagful, in: NYT, 23.10.2010, <<http://www.nytimes.com/2010/10/24/world/asia/24afghan.html?pagewanted=print>> (zuletzt abgerufen: 22.1.2014).
- 19 Hamid Shalizi, Afghanistan, Iran plan cooperation pact amid tensions with U.S., Reuters, 8.12.2013, <<http://www.reuters.com/assets/print?aid=USBRE9B708L20131208>> (zuletzt abgerufen: 22.1.2014).
- 20 Afghanistan agrees to pact with Iran, while resisting US accord, FoxNews, 8.12.2013, <<http://www.foxnews.com/world/2013/12/08/afghanistan-iran-plan-cooperation-pact/print>> (zuletzt abgerufen: 22.1.2014).
- 21 Vgl. David Nagy, Ist die aktuelle Position Hekmatyars eine strategische Wende oder nur vorübergehend? (Übersetzung der Autoren), BBC (auf Farsi), 13.1.2014, <http://www.bbc.co.uk/persian/afghanistan/2014/01/140113_109_hekmatyar_election_change.shtml?print=1> (zuletzt abgerufen: 22.1.2014).
- 22 Vgl. Afghanistan und Irak im Jahr 2013 (Übersetzung der Autoren), RadioFarda, 31.12.2013, <<http://www.radiofarda.com/articleprintview/25217023.html>> (zuletzt abgerufen: 22.1.2014).

- 23 Vgl. Hekmatyar unterstützt Wahl in Afghanistan, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 15.1.2014, <<http://www.seiten.faz-archiv.de/faz/20140115/fd2201401154160011.html>> (zuletzt abgerufen: 22.1.2014).
- 24 Saleha Sadat, Presidential Candidate Hilal calls insurgent attacks »reaction«, wants constitutional reform, ToloNews. 10.10.2013 <<http://www.tolonews.com/en/afghanistan/12241-presidential-candidate-hilal-calls-insurgent-attacks-reaction-wants-constitutional-reform>> (zuletzt abgerufen: 22.1.2014).
- 25 David Nagy, Ist die aktuelle Position Hekmatyars eine strategische Verlagerung oder nur vorübergehend?, BBC (Farsi – Übersetzung der Autoren), 13.1.2014 <http://www.bbc.co.uk/persian/afghanistan/2014/01/140113_109_hekmatyar_election_change.shtml?print=1> (zuletzt abgerufen: 22.1.2014).
- 26 Vgl. Bobin, Interview mit Hamid Karzai, a. a. O. (Anm. 8).
- 27 Vgl. The White House, National Security Strategy, Washington, DC, Mai 2010, <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf> (zuletzt abgerufen: 22.1.2014).
- 28 Vgl. Mark Colvin, Afghanistan president must tackle corruption: US envoy (Umschrift des Interviews mit Karl Eikenberry), ABC Australia, 26.10.2011, <<http://www.abc.net.au/pm/content/2011/s3348724.htm>> (zuletzt abgerufen: 22.1.2014).
- 29 Vgl. Jaap de Hoop Scheffer, Afghanistan: We can do better, in: The Washington Post, 18.1.2009, <<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/01/16/AR2009011603717.html>> (zuletzt abgerufen: 22.1.2014).
- 30 Vgl. Transparency International, Corruption Perceptions Index 2013, Berlin 2013, <<http://www.transparency.org/cpi2013/results>> (zuletzt abgerufen: 22.1.2014).
- 31 Vgl. Jason Ukman, U.S., other donors supported 90 percent of Afghan budget over five years, GAO finds, in: The Washington Post, 20.9.2011, <http://www.washingtonpost.com/blogs/checkpoint-washington/post/us-other-donors-supported-90-percent-of-afghan-budget-over-five-years/2011/09/20/gIQArlDmiK_blog.html> (zuletzt abgerufen: 22.1.2014); United States Government Accountability Office, Afghanistan's Donor Dependence, Washington, DC 20.9.2011, <<http://www.gao.gov/new.items/d11948r.pdf>> (zuletzt abgerufen: 22.1.2014).
- 32 Deutschland ist mit über 2 Mrd. € Wiederaufbauhilfe der drittgrößte bilaterale Geber nach den USA und Japan. Im Rahmen der von der Bundesregierung im Jahr 2010 ausgerufenen »Entwicklungsoffensive« und den Tokio-Vereinbarungen hat sich Deutschland verpflichtet, bis einschließlich 2016 430 Millionen Euro pro Haushaltsjahr an Entwicklungshilfe zu leisten, vgl.: BMZ, Verlässliche Partnerschaft in Zeiten des Umbruchs ..., a. a. O. (Anm. 5), S. 11.
- 33 Vgl. Afganistan aid: Donors pledge \$16bn at Tokyo meeting, BBC, 8.7.2012, <<http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-18758148>> (zuletzt abgerufen: 22.1.2014).
- 34 Vgl. National Priorities Project (NPP), Counter Notes and Sources. More About the Cost of War Counters, 7.8.2013, <<http://nationalpriorities.org/cost-of/notes-sources/>> (zuletzt abgerufen: 22.1.2014).
- 35 Vgl. USAID, Where does the money go? Excel spreadsheet, 27.9.2013, <<http://www.usaid.gov/documents/1870/where-does-money-go-excel-spreadsheet>> (zuletzt abgerufen: 21.1.2014).
- 36 Vgl. Missy Ryan, U.S. eyes option for Afghanistan after Congress cuts aid, Reuters, 21.1.2014, <<http://www.reuters.com/article/2014/01/22/us-usa-afghanistan-aid-idUSBREA0L02320140122>> (zuletzt abgerufen: 1.2.2014).
- 37 Vgl. Die Hälfte der Hilfe aus Amerika. Der Druck auf Afghanistan, BBC (Farsi – Übersetzung der Autoren), 26.1.2014, <http://www.bbc.co.uk/persian/afghanistan/2014/01/140126_k04_finance_minister_iv.shtml> (zuletzt abgerufen: 1.2.2014).
- 38 Vgl. Jackie Calmes, Eric Schmitt, U.S. Military Eyes Afghanistan Force of 10,000 , or a pullout, in: NYT, 21.1.2014, <http://www.nytimes.com/2014/01/22/world/asia/military-eyes-afghan-force-of-10000-or-a-pullout.html?_r=0> (zuletzt abgerufen: 23.2.2014).
- 39 Vgl. Congressman Rohrabacher's April 16 meeting with President Karzai, WikiLeaks, 20.4.2013 (Extrakt der Depesche vom 21.4.2003), <<http://wikileaks.org/cable/2003/04/03KABUL1029.html#>> (zuletzt abgerufen: 21.1.2014).
- 40 Vgl. US Congressman Dana Rohrabacher denied Afghan entry, BBC, 23.4.2012, <<http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-17812898>> (zuletzt abgerufen: 21.1.2014).
- 41 Vgl. Carlotta Gall, Jeff Zeleny, Out of race, Karzai rival is harsh critic of election, in: NYT, 1.11.2009, <http://www.nytimes.com/2009/11/02/world/asia/02afghan.html?_r=0&pagewanted=print> (zuletzt abgerufen: 22.1.2014).
- 42 Vgl. Mick Krever, Karzai pursuing personal interests in postponing security deal, former Afghan FM and presidential candidate says, CNN, 26.11.2013, <<http://amanpour.blogs.cnn.com/2013/11/26/karzai-pursuing-personal-interests-in-postponing-security-deal-former-afghan-foreign-minister-and-presidential-candidate-says/>> (zuletzt abgerufen: 7.3.2014).
- 43 Vgl. Bobin, Interview mit Hamid Karzai, a. a. O. (Anm. 8).
- 44 Vgl. Alissa J. Rubin, NATO cites urgency in reaching pact between U.S. and Afghanistan, in: NYT, 4.12.2013, <<http://www.nytimes.com/2013/12/05/world/asia/time-is-of-the-essence-nato-head-says-urging-afghanistan-deal.html>> (zuletzt abgerufen: 23.2.2014).
- 45 Vgl. President Hamid Karzai on his legacy in Afghanistan, BBC, 31.1.2014, <<http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-25978826>> (zuletzt abgerufen: 1.2.2014).
- 46 Vgl. Chinas Aussenminister in Kabul, in: Neue Zürcher Zeitung, 22.2.2014, <<http://www.nzz.ch/aktuell/newsti>

- cker/chinas-aussenminister-in-kabul-1.18249271> (zuletzt abgerufen: 23.2.2014).
- 47 Vgl. Chinas Unterstützung für die afghanischen Sicherheitskräfte, BBC (Farsi – Übersetzung der Autoren), 22.2.2014, <http://www.bbc.co.uk/persian/afghanistan/2014/02/140222_k05_afghan_chaina_f_ministers.shtml?print=1> (zuletzt abgerufen: 23.2.2014).
- 48 Vgl. Chinas Unterstützung für die afghanischen Sicherheitskräfte, BBC (Farsi – Übersetzung der Autoren), 22.2.2014, <http://www.bbc.co.uk/persian/afghanistan/2014/02/140222_k05_afghan_chaina_f_ministers.shtml?print=1> (zuletzt abgerufen: 23.2.2014).
- 49 Vgl. David Jalilvand, Von wegen Pivot to Asia – Weshalb der Nahe Osten wichtig bleibt, in: IPG-Journal, 10.2.2014, <<http://www.ipg-journal.de/kommentar/artikel/von-wegen-pivot-to-asia-254>> (zuletzt abgerufen: 23.2.2014).
- 50 Vgl. David S. Cloud, U.S. seeks new bases for drones targeting Al Qaeda in Pakistan, in: Los Angeles Times, 16.2.2014, <<http://www.latimes.com/world/asia/la-fg-drone-bases-20140216,0,2170648.story#axzz2u8fZk0xH>> (zuletzt abgerufen: 23.2.2014).
- 51 Vgl. Neue Drohnenbasis in Zentralasien?, IMI-Online, 20.2.2014, <<http://www.imi-online.de/2014/02/20/neue-drohnenbasis-in-zentralasien/>> (zuletzt abgerufen: 23.2.2014).

