



EUROPEAN
COUNCIL
ON FOREIGN
RELATIONS
ecfr.eu

Deutsche/German

PAPER
POLICY

AFGHANISTAN: EUROPAS VERGESSENER KRIEG

KURZFASSUNG

Daniel Korski

Afghanistan: Europe's forgotten war

Daniel Korski
POLICY PAPER



EUROPEAN
COUNCIL
ON FOREIGN
RELATIONS
ecfr.eu

Die internationale Staatengemeinschaft hat eine zweite Chance in Afghanistan. Die Ernennung eines neuen UN-Sonderbeauftragten und der kommende NATO-Gipfel in Bukarest geben den Koalitionspartnern die Möglichkeit, eine neue Strategie festzulegen und ein Desaster zu vermeiden. Die Probleme sind bekannt.

Der Einfluss von Hamid Karzais Regierung ist kaum über Kabul hinaus wirksam. Der Aufruhr der Taliban wird sich mit dem Ende des Winters weiter verstärken. Trotz der Milliarden von Euro aus dem Westen haben die meisten Afghanen bislang noch keine Vorteile in Form von höherer Sicherheit, Rechtsstaatlichkeit und grundlegenden staatlichen Leistungen wahrnehmen können. Diese Schwierigkeiten wurden durch die Unstimmigkeit in der Politikführung von Amerikanern und Europäern noch verstärkt.

In ihrer gegenseitigen Kritik haben sowohl Europäer als auch Amerikaner gute Argumente. Während die Amerikaner dazu neigen, politische Probleme als militärische zu behandeln, liegen die Europäer in Bezug auf finanzielles und militärisches Engagement deutlich zurück. Sie haben es außerdem nicht geschafft, ihre eigenen Aktivitäten untereinander abzustimmen.

Im Vorfeld von Bukarest wird es für beide Partner die Möglichkeit zu einem neuen, großen Abschluss („grand

bargain') geben, in dem die Europäer akzeptieren, ihr Engagement auszubauen und die Amerikaner im Gegenzug ihre Strategie ändern. Ein neuer gemeinsamer Ansatz sollte auf einer Strategie für politische Einbeziehung, größeren Ressourcen, und stärkerer internationaler Führung basieren. Diese neue Strategie sollte in einer Konferenz nach dem Modell von Bonn festgelegt werden, in der die politischen Vertreter der USA, der UN, der EU und der regionalen Partner in Afghanistan zusammen treffen.

1. Langfristige politische Strategie

Die internationale Koalition sollte sich auf eine von politischen und weniger von militärischen Zielen geprägte Strategie einigen. Diese sollte folgende Elemente beinhalten:

- *Kontakt mit den Taliban:* Seit den Vereinbarungen von Bonn im Dezember 2001 fühlen sich viele Paschtunen entrechtet, wodurch für die Taliban weiterhin starker Rückhalt besteht. Die internationale Gemeinschaft muss Präsident Hamid Karzai ermutigen, "moderate" Auführer auf mittlerer Ebene einzubeziehen, indem finanzielle und andere Anreize geschaffen werden, welche dazu ermutigen sollten, die Regierung und nicht die Taliban zu unterstützen. Diese finanzielle Förderung sollte in Raten gezahlt werden, um eine langfristige Bindung an die Regierung zu gewährleisten. Um Korruption zu minimieren und die Leistungen lokal zu verteilen, als auch für das Lehnsgut des lokalen Führers, könnte außerdem ein Leistungspaket zum Wiederaufbau - etwa Krankenhäuser und Schulen - mit eingeschlossen werden. Wenigstens 50 Millionen € sollten für ein solches, von der EU finanziertes Pilotprojekt zur Verfügung stehen. Außerdem sollte die Regierung darin bestärkt werden, die Legislative stärker einzusetzen und proportionale Repräsentation bei den nächsten Parlamentswahlen einzuführen, was zu einer stabileren und repräsentativeren politischen Gliederung führen sollte.

- *Ein neuer Ansatz bei der Drogenbekämpfung:* Eine dringende Aufgabe ist die Änderung der Politikführung beim Umgang mit dem Drogenproblem. Die USA sollten Vorschläge zur Vernichtung von Mohnfeldern durch Spritzen aus der Luft verwerfen und akzeptieren, dass Angriffe auf Mohnbauern nur zu einer wachsenden Abneigung der Afghanen gegenüber der internationalen Koalition führen. Wie auch in Bosnien und in Kambodscha wäre es lohnenswert darüber nachzudenken, internationale Juristen für das Sondertribunal zu berufen, die zusammen mit den afghanischen Amtspersonen gemäß afghanischem Gesetz Täter bestrafen, und die im Rahmen dieses Prozesses selbst effektiv zu afghanischen Amtspersonen werden würden.

- *Lokale Ausführung:* Hilfsbemühungen sollten daraufhin zugeschnitten werden, klare Vorteile vor Ort zu schaffen,

indem Provinzverwaltungen gestärkt werden und sichergestellt wird, dass die Polizei die Sicherheit für die Afghanen erhöht und nicht mindert. Die afghanische Regierung sollte mit Unterstützung der USA und der EU einwilligen, lokale Regierung und öffentliche Dienste aufeinander abzustimmen und zu modernisieren. Für eine bessere lokale Regierungsführung sollten größere Anreize geschaffen werden. Die EU sollte außerdem die Zahl der in regionalen Wiederaufbauteams arbeitenden Zivilisten erhöhen, und die Finanzierung dieser Programme sollte um 10 bis 50 Millionen € erhöht werden - Geld, das den Provinzregierungen gegeben werden sollte und zusammen mit der Expertise der Wiederaufbauteams für die lokalen Entwicklungspläne eingesetzt werden könnte. Die EU sollte weiterhin darüber nachdenken, eine Art „Vertrag über gute Regierungsführung“ für die Provinzregierungen zu schaffen.

- *Regionale Kooperation:* Seit dem Zusammenbruch des britischen Imperiums ist Afghanistan im Zentrum der Bemühungen, die politische Ordnung in Südwest-Asien wiederherzustellen. Jedwede in Afghanistan erreichte Stabilität wird in inakzeptabler Weise fragil bleiben solange Nachbarn wie Pakistan, Indien, Russland und Iran das Land als Spielfigur in ihrem eigenen regionalen Machtspiel sehen, und nicht akzeptieren wollen, dass eine stabile Regierung in Afghanistan ihren langfristigen Interessen dienen würde. Die Grenzregion zu Pakistan wird zunächst ein Rückzugsgebiet für die Taliban bleiben. Auch Pakistans Wunsch nach ‚strategischer Tiefe‘ in Afghanistan auf dem Hintergrund des Konflikts mit Indien ist zu berücksichtigen. Außerdem wird es nicht möglich sein, den Drogenhandel ohne die Kooperation mit dem Iran anzugehen. Eine neue, langfristige transatlantische Strategie für die gesamte Region ist notwendig.

2. Stärkerer Einsatz des Westens

Politischer Kontakt muss insofern notwendigerweise mit der Fähigkeit und dem Willen militärische Mittel anzuwenden verbunden werden. Ohne eine solche Einstellung wird es schlicht nicht möglich sein, die anspruchsvollen, von Geheimdienstinformationen geleiteten Kampfeinsätze durchzuführen und so die Anführer der Aufstände zu treffen, welche mehr Sicherheit bei einem Minimum an weiteren Verlusten und Kollateralschäden ermöglichen. Die EU muss ihre eigene Position stärken, um die US geführte Stabilisierungsagenda beeinflussen zu können. Die Hauptziele sollten dabei sein:

- *Mehr Truppen und Ausbilder:* Es werden mehr Truppen im Süden und eine größere Unterstützung für die afghanischen Sicherheitskräfte benötigt. Gerade einmal 93 Polizei- und Armeeausbilder von den 434 ursprünglich eingeplanten sind bislang im Einsatz. Europäische Staats- und Regierungschefs sollten sich verpflichten, diesen

Mangel zu beheben. Kurzfristig werden ca. 2000 bis 5000 weitere NATO Soldaten zusammen mit den erwarteten 3500 weiteren US Marines für Einsätze im Süden benötigt.

- *Neue Regeln des Engagements:* Die europäischen Regierungen sollten akzeptieren, Restriktionen in Bezug auf derzeitige Stationierungen zu lockern und Truppen in den mittlerweile ruhigeren Osten zu verlegen, um so den USA zu ermöglichen, zur Unterstützung der Briten, Kanadier und Niederländer Kräfte in den Süden zu verlagern.

- *Aufstockung der Entwicklungshilfe:* Die Europäische Union sollte dem Rückgang in der Wiederaufbauhilfe entgegenwirken und Wege finden, direkt vor Ort mehr zu investieren.

3. Stärkere internationale Führung

Die Umsetzung der oben genannten Punkte benötigt eine umfassende Strategie, die Militär, Politik und Entwicklung als Kategorien ebenso überschreiten wie institutionelle Grenzen – eine Aufgabe, die effektiv nur von den Vereinten Nationen übernommen werden kann.

- *Ernennung eines ‚Super-Sonderbeauftragten‘:* Die Position des UN-Sonderbeauftragten des Generalsekretärs sollte zu der eines Super-Sonderbeauftragten ausgebaut werden, wobei EU und NATO volle Unterstützung für dessen Amt zeigen sollten, und diese Person gemeinsam einem Mandat unterstellen oder jeweils einen Beigeordneten zusteuern. Diesem Beauftragten sollte ein großer Aufgabenbereich zugesprochen werden, um zu ermöglichen, dass alle internationalen Aktivitäten einschließlich militärischer Aktionen eine gemeinsame politische Linie haben. Militärische Ausbildung durch die US geführte ‚Combined Security Transition Command-Afghanistan‘ sollte in die ISAF Strukturen integriert werden.

- *Abdeckung der Provinzen:* Der koordinierte, von der UN geführte Ansatz sollte auf die Provinzen ausgedehnt werden, in denen ähnliche institutionelle Probleme existieren wie in Kabul. Regionale Wiederaufbauteams müssen für eine UN-geführte internationale Präsenz Platz machen. Die Übernahme der Führung durch die United Nations Mission in Afghanistan (UNAMA) würde diesen Prozess erleichtern.

- *Koordinierung lokaler Spenden:* Die Hauptinstitutionen für internationale und afghanische Koordination – das Joint Coordination and Monitoring Board (JCMB), der Kriegsrat des Präsidenten, der inoffizielle ‚Teeclub‘ einer kleineren Gruppe von Ländern und die Policy Action Group – haben bislang nicht ihre Effektivität bei der

Betonung von Regierungshandeln und, im Falle des ‚Teeclubs‘, auch bei der Organisation der internationalen Bemühungen bewiesen. Daher wäre es sinnvoll, einen lokalisierten UN Sicherheitsrat der Hauptgeldgeber und militärischen Unterstützer zu entwickeln.

- *Festigung internationaler Präsenz:* Die EU wird auch ihre eigenen Strukturen ändern müssen, wobei eine koordinierte Zusammenarbeit der Europäischen Kommission, des ‚Super-Sonderbeauftragten‘ und der EUPOL notwendig sein wird.

Wenn die neue Strategie erfolgreich sein soll, müssen die Afghanen verstehen, was die internationale Gemeinschaft macht und warum. Dafür ist eine aufeinander abgestimmte Öffentlichkeitsarbeit notwendig, die die gesamten zur Verfügung stehenden Medien nutzt. Der internationalen Gemeinschaft fehlt insgesamt lokales Wissen. Schlüsselentscheidungen im Land wurden auf Grundlage von mangelhaften und unzureichenden Kenntnissen getroffen. Es gibt nur geringes Verständnis für politische Dynamik und die der Stämme, oder der Beziehungen zwischen Drogenhändlern und Aufständischen. Wenn Experten lokale Sprachen nicht verstehen können, haben sie nur geringe Chancen, die Menschen wirklich zu verstehen. Es wird mehr Geld für Sprachkurse und für Landes- und Regionalexperten in Außenministerien und internationalen Organisationen benötigt.

Ein Kurswechsel wird für die Vereinigten Staaten und die Europäische Union keine leichte Aufgabe sein. EU-Regierungen und Parlamente müssen sich gegen eine ablehnende öffentliche Meinung mit Blick auf das notwendige weitere Engagement durchsetzen. Das mag schwierig sein, aber die Auswirkungen von Nichtstun werden noch viel härter sein. Es besteht die Gefahr, dass die Intervention in Afghanistan Teil eines großen strategischen Debakels für die EU wird. Es ist im Interesse der EU-Mitgliedsländer, dieser Realität jetzt ins Auge zu sehen. Die Zeit für Afghanistan – und für Europa – läuft ab!

The full report 'Afghanistan: Europe's forgotten war' by Daniel Korski may be found at www.ecfr.eu.

ABOUT ECFR

The **European Council on Foreign Relations** (ECFR) is the first pan-European think-tank. Launched in October 2007, its objective is to conduct research and promote informed debate across Europe on the development of coherent, effective and values-based European foreign policy.

ECFR has developed a strategy with three distinctive elements that define its activities:

- **A pan-European Council.** ECFR has brought together a distinguished Council of over one hundred Members - politicians, decision makers, thinkers and business people from the EU's member states and candidate countries - which meets twice a year as a full body. Through geographical and thematic task forces, members provide ECFR staff with advice and feedback on policy ideas and help with ECFR's activities within their own countries. The Council is chaired by Martti Ahtisaari, Joschka Fischer and Mabel van Oranje.

- **A physical presence in the main EU member states.** ECFR, uniquely among European think-tanks, has offices in Berlin, London, Madrid, Paris and Sofia. In the future ECFR plans to open offices in Rome, Warsaw and Brussels. Our offices are platforms for research, debate, advocacy and communications.

- **A distinctive research and policy development process.** ECFR has brought together a team of distinguished researchers and practitioners from all over Europe to advance its objectives through innovative projects with a pan-European focus. ECFR's activities include primary research, publication of policy reports, private meetings and public debates, 'friends of ECFR' gatherings in EU capitals and outreach to strategic media outlets.

ECFR is backed by the Soros Foundations Network, the Spanish foundation FRIDE (La Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior), Sigrid Rausing, the Bulgarian Communitas Foundation and the Italian UniCredit group. ECFR works in partnership with other organisations but does not make grants to individuals or institutions.

www.ecfr.eu

This paper, like all publications of the European Council on Foreign Relations, represents not the collective views of ECFR, but only the view of its author. Copyright of this publication is held by the European Council on Foreign Relations. You may not copy, reproduce, republish or circulate in any way the content from this publication except for your own personal and non-commercial use. Any other use requires the prior written permission of the European Council on Foreign Relations.

© ECFR January 2008.

Published by the European Council on Foreign Relations (ECFR), 5th Floor Cambridge House, 100 Cambridge Grove, London W6 0LE. UK.

Contact: london@ecfr.eu