

**Stellungnahme der Herausgeberinnen  
und Herausgeber:**

**Aktuelle Entwicklungen und  
Empfehlungen**

## *Brennpunkt Afghanistan*

Die Intervention in Afghanistan geht in ihr neuntes Jahr. Zwar hat US-Präsident Barack Obama angekündigt, im Sommer 2011 mit dem Abzug der Soldaten zu beginnen, doch weder dessen Abschluss noch ein Ende des Krieges sind in Sicht. Trotz massiver Verstärkung der NATO-Truppen hat sich die Sicherheitslage verschlechtert und die afghanische Regierung an Legitimität eingebüßt. Nicht einmal von einer defekten Demokratie kann die Rede sein. Die Korruption ist endemisch, *Warlords* und Kriegsverbrecher sitzen in der Regierung, die letzten Präsidentschaftswahlen wurden gefälscht und die fremden Truppen werden zunehmend als Besatzer gefürchtet. Die Afghanistanpolitik ist gescheitert.

**Afghani-  
stanpolitik  
gescheitert**

2001 vertrieben die USA im Rahmen der *Operation Enduring Freedom* die *Taliban* von der Macht und zerstörten die *al-Qaida*-Lager. Es gelang danach allerdings kaum, außerhalb der Städte funktionierende staatliche Strukturen aufzubauen. Die Bevölkerung empfindet das staatliche Rechtswesen und die Polizei vielfach eher als Plage denn als Hilfe, beide sind korrupt und diskreditiert. Dieses politische Vakuum können die *Taliban* und andere Aufständische mit eigenen, quasi-staatlichen Strukturen füllen, etwa bei Streitigkeiten in Eigentumsfragen. So erhält der Aufstand eine soziale Basis. Die *Taliban* attackieren ausländische und afghanische Soldaten, Entwicklungshelfer und „Kollaborateure“, um das internationale Afghanistan-Engagement zu unterminieren. Ihre Ziele sind der Abzug der NATO, die Entmachtung der Karzai-Regierung und eine politische und soziale Ordnung, die fundamentalistischen Vorstellungen des Islam entspricht.

***Taliban*  
füllen  
Vakuum**

Der westlichen Afghanistanpolitik fehlten zentrale Erfolgsvoraussetzungen, vor allem kompetente, organisierte und legitimierte afghanische Partner sowie ein funktionierender und akzeptierter Staatsapparat. Die Ziele des Einsatzes blieben unpräzise: *War on Terror*, Staatsaufbau, Aufstandsbekämpfung, Demokratieexport, Wiederaufbau, Entwicklung, Unterstützung der Regierung, gesellschaftliche Reformen – bis heute sind die Prioritäten ungeklärt. Es gab mehr verbrämende Rhetorik als eine

realistische Strategie – Präsident Obama kritisierte im Rückblick das „Durchwursteln“.

**Deutsche  
gegen  
Kriegs-  
einsatz**

In der Bundesrepublik lehnen inzwischen über zwei Drittel der Bevölkerung den Afghanistaneinsatz der Bundeswehr ab. Der früher breite Konsens unter den Parteien – Die Linke ausgenommen – bröckelt. Gleichwohl darf sich der Westen seiner Verantwortung für die niederschmetternde Bilanz des Einsatzes nicht entziehen und muss aus den fatalen Folgen seines Scheiterns Konsequenzen ziehen. Es gibt keine optimalen Optionen mehr, jede hat ihren Preis. Die sieben Experten, die in diesem Friedensgutachten Afghanistan analysieren, halten sich mit klaren Empfehlungen auffallend zurück. Umstritten ist, welche Option die am wenigsten schlechte ist: Schneller Abzug aus Afghanistan oder Fortführung des Engagements mit neuer Strategie? Konditionierter oder bedingungsloser Abzug? Ende der Kampfoperationen oder Fortsetzung mit neuen Zielen?

**Nur noch  
riskante  
Optionen**

*Neue Strategie: Staatsaufbau, Aufstandsbekämpfung und Afghanisierung*

Im letzten Jahr beschloss die Regierung Obama eine neue Afghanistan-Strategie, um das Blatt doch noch zu wenden. Ihr folgten im Januar 2010 auch die Verbündeten der USA. Der afghanische Staat soll so weit gestärkt werden, dass er nicht den *Taliban* und anderen Aufständischen in die Hände fällt. Zu diesem Zweck will man einen eigenverantwortlichen Staat aufbauen und die afghanischen Sicherheitskräfte durch bessere Ausbildung und massive Vergrößerung und Aufrüstung stärken. Die neue Strategie zieht Konsequenzen aus dem gescheiterten Staatsaufbau: Ohne effektives und legitimes Regieren werden sich die Aufständischen nicht zurückdrängen lassen.

**Staat und  
Sicherheits-  
kräfte  
stärken**

Die USA und ihre Partner beschlossen außerdem den Beginn ihres Truppenabzugs ab Mitte 2011. Allerdings knüpften sie dessen Tempo und Abschluss an die Bedingung, dass die afghanischen Sicherheitskräfte imstande sind, die Sicherheit Provinz für Provinz selbst zu gewährleisten. Bei dieser „Afghanisierung“ sollen ausländische Truppen in die zweite Reihe treten, um die eigenen Verluste zu verringern und den Widerstand gegen sie zu vermindern.

**Abzug mit  
Bedingun-  
gen**

## STELLUNGNAHME

Die neue Strategie gibt das Ziel preis, die Aufständischen militärisch zu besiegen. Stattdessen will sie diese von der Bevölkerung abschneiden. Da die Mehrheit der Afghanen Selbstmordattentäter und Terroristen ablehnt, sollen verbesserte *Governance* und Entwicklungshilfe die Bevölkerung zurückgewinnen. Wo die Aufständischen militärisch zurückgedrängt sind, soll ihnen der forcierte Aufbau einer politischen und materiellen Infrastruktur das Wasser abgraben.

Doch wie realistisch ist die Strategie? Zieht sie die richtigen Schlussfolgerungen aus den Fehlern und basiert sie auf tragfähigen Annahmen? Sie bekämpft die *Taliban*, während einige westliche Politiker ihnen gleichzeitig Entgegenkommen signalisieren. Sie zielt auf Afghanisierung, andererseits wird Präsident Karzai kritisiert, wenn er bestimmte militärische Operationen in Frage stellt. Die afghanische Regierung soll legitim, rechtsstaatlich und demokratisch sein, zugleich akzeptiert man die Wahlfälschung Karzais. Die neue Strategie zielt auf Köpfe und Herzen der Afghanen und will den Staat stärken, benennt aber keine Voraussetzungen für einen Friedensprozess.

**Realistisch?**

### *NATO-Truppen: Teil der Lösung oder Teil des Problems?*

Nach neun Jahren Afghanistankrieg ist die Zahl der getöteten Zivilisten mindestens fünfmal so hoch wie beim Anschlag vom 11. September 2001. Bei den Koalitionstruppen gab es bisher 1.748 Tote. Für die Gesamtzahl afghanischer Opfer fehlen verlässliche Zahlen; Schätzungen für den Zeitraum 2001 bis 2009 schwanken zwischen 13.000 und 33.000 Opfern unter der afghanischen Zivilbevölkerung. Allein 2009 zählte die *United Nations Assistance Mission in Afghanistan* (UNAMA) 2.412 zivile Todesopfer.

Das Eingeständnis „kriegsähnlicher Zustände“ durch den deutschen Verteidigungsminister und die Bewertung als „nicht-internationaler bewaffneter Konflikt“ schaffen laut zu Guttenberg „größtmögliche Rechtssicherheit“. Der Kunduz-Angriff vom September 2009, bei dem viele Zivilisten starben, gilt jetzt als „völkerrechtlich zulässig“. Auch rhetorisch ist Deutschland damit im Krieg. Sein Selbstbild von der Zivilmacht verflüchtigt sich, Handlungsspielräume erweitern sich, eigene und fremde Opfer werden zunehmen.

**Deutschland im Krieg**

|                                   |  |
|-----------------------------------|--|
| <b>Notdürftige Stabilisierung</b> | <p>Strittig ist, auch unter Friedensforschern, welche Auswirkungen die ausländische Truppenpräsenz hat. Ihre Fürsprecher argumentieren, dass die Truppen immerhin, wenn auch notdürftig, zur Stabilisierung der Regierung und zum Wiederaufbau des Landes beitragen. Ein schneller Abzug würde beides gefährden und die Sicherheitslage weiter verschlechtern; es käme zur Fortsetzung oder gar Verschärfung des Bürgerkrieges und mittelfristig zum Sturz der Karzai-Regierung. Andererseits heizt die massive Militärpräsenz den Gewaltkonflikt an und konterkariert Verhandlungsangebote der Regierung. Kritiker erwarten deshalb vom Truppenabzug einen Beitrag zur Stabilisierung Afghanistans. Er entzöge den Aufständischen eine zugkräftige Mobilisierungsressource: die Möglichkeit, gegen „fremde Besatzer“ vorzugehen und Afghanistans und Pakistans Regierungen als Handlanger der USA und des Westens zu brandmarken. Zudem wüchse der Druck auf Kabul, mit Hilfe von Zugeständnissen Teile der Aufständischen von ihrem Kampf abzubringen und sie an der Macht zu beteiligen sowie die überfälligen Reformen einzuleiten, um endlich die Legitimität der Regierung zu stärken.</p> |
| <b>Schutz der Bevölkerung</b>     | <p>Sicher scheint uns, dass weder die weitere Präsenz internationaler Truppen noch deren sofortiger Abzug allein Frieden schaffen können. Es lassen sich jedoch Plausibilitätserwägungen anstellen. Unsere Maßstäbe für einen Erfolg der Afghanistanpolitik sind: Schutz der Zivilbevölkerung, sinkendes Gewaltniveau, Schaffen von Voraussetzungen für eine politische Lösung und Stabilisierung des Landes. Das Vakuum an verlässlichen Regierungsstrukturen füllen entweder reformierte staatliche Instanzen – oder aber die Aufständischen mit ihren Ordnungsleistungen und ihrer Gegenjustiz. Ausschlaggebend, um die Gewalt zu überwinden, sind Wirksamkeit und Legitimität der afghanischen Regierung und des Staates – das muss im Zentrum der Politik stehen.</p>   |
| <b>Legitimität und Effizienz</b>  | <p>Eine verlässliche Prognose, wie sich das Gewaltniveau in Afghanistan am ehesten senken lässt, ist nicht möglich. Alle Handlungsoptionen sind mit hohen Risiken, Unwägbarkeiten und Kosten verbunden. Verantwortungsvolle Entwicklungspolitik wird mit <i>Do No Harm</i> beschrieben; dies muss erst recht für Militäreinsätze gelten! Welche von den nachfolgenden Optionen am wenigsten Schaden anrichtet, ist freilich strittig.</p>  |
| <b>Wie am wenigsten schaden?</b>  |  |

## STELLUNGNAHME

### *Option 1: Die neue Afghanistanstrategie als letzte Chance*

Ob die neue Strategie zu greifen vermag, lässt sich anhand konkreter Kriterien beurteilen, die ihre Urheber selbst aufgestellt haben. Diese Kriterien erlauben Rückschlüsse darauf, ob die Aufständischen zurückgedrängt werden können und ob der afghanische Staat Chancen hat, verlorenes Ansehen zurückzugewinnen. Damit sie nicht wie die Kriterien des *Afghan Compact* von 2006 folgenlos bleiben, sollten unabhängige afghanische und internationale Experten überprüfen, ob diese Ziele erreicht werden. Da ausländisches Militär die Regierung Afghanistans nur unterstützen, nicht aber ersetzen kann, ist die neue Strategie nicht an ihren Zielen und Mitteln, also etwa der Truppenverstärkung, zu messen, sondern daran, ob sie erfolgreich ist oder nicht. Kriterien sind:

- Der verbesserte Schutz der afghanischen Zivilbevölkerung. Indikator für eine Wende ist, ob in den nächsten zwölf Monaten die Zahl der zivilen Gewaltopfer deutlich zurückgeht.
- Eine Verminderung der Korruption und Erfolge beim Aufbau wirksamer Instrumente zu ihrer Bekämpfung.
- Eine Reform sowohl des Parteiengesetzes, um die Partizipation der Parteien zu verbessern, als auch des Wahlrechts, um Wahlfälschungen künftig auszuschließen.
- Die Stärkung und Reform des lokalen und nationalen Rechtswesens, um der Bevölkerung eine Alternative zu Schnellgerichten der *Taliban* zu geben.
- Schrittweise Übernahme der Verantwortung in den Provinzen und Garantie der Sicherheit der dortigen Bevölkerung ab Ende 2010; sollte dies bis Jahresmitte 2011 nicht in mindestens drei Provinzen gelingen, ohne dass die Gewalt zunimmt, muss die „Afghanisierung der Sicherheit“ als gescheitert gelten.

Weder lässt sich von vornherein ausschließen, dass die neue Strategie eine Wende zum Besseren bewirkt, noch, dass sie nur die Gewalt weiter anheizt. Gegen einen sofortigen Truppenabzug spricht, dass der Krieg dadurch nur „afghanisiert“ und eine andere Gestalt annehmen würde – ähnlich, wie das nach dem sowjetischen Abzug im Februar 1989 der Fall war. Damals eskalierte der Bürgerkrieg und Kabul wurde weitgehend zerstört. Chaos oder ein Sieg der *Taliban* könnten Afghanistan abermals in

**Ziele  
überprüfen**

**Sicherheit  
verbessern**

**Korruption  
verringern**

**Parteien-  
gesetz und  
Wahlrecht  
reformieren**

**Afghanisie-  
rung der  
Sicherheit**

**Überstürz-  
ter Abzug  
riskant**

ein Sanktuarium für transnationale Terroristen verwandeln. Im günstigsten Fall bewirkte ein sofortiger internationaler Abzug einen fragilen *modus vivendi* bewaffneter Milizen. Karzai und sein Regime verlören Unterstützung und Schutz, auch viele Afghanen, der Kollaboration mit dem Ausland bezichtigt, wären dem Rachebedürfnis der Sieger ausgesetzt. Die wenigen erreichten Fortschritte – Verfassung, Bildungsreform und Schulen sowie die Rückkehr von rund fünf Millionen Flüchtlingen – würden zunichte gemacht. Wäre radikalen Islamisten in Afghanistan abermals der Triumph eines Sieges über eine Großmacht vergönnt, gäbe das ihnen und ihrer antiwestlichen Ideologie zudem enormen Auftrieb, was fatale Auswirkungen auf die Nachbarstaaten hätte.

**Ziviles En-  
gagement  
zentral**

Geschwindigkeit und Bedingungen des Abzugs sollten davon abhängen, ob die Entwicklung akzeptierter staatlicher Strukturen in den nächsten Monaten erkennbare Fortschritte aufweist. Diese Option läuft also darauf hinaus, den Abzug hinauszuzögern. Die Bundesregierung beschloss bei der Verlängerung des ISAF-Mandats im Februar 2010, Deutschlands ziviles Engagement für Afghanistan nahezu zu verdoppeln, namentlich beim Kapazitätsaufbau in Verwaltung und Justiz. Wenn der Staatsaufbau Erfolg haben soll, darf das kein Lippenbekenntnis bleiben – und sollte zudem auf Pakistan ausgeweitet werden. Afghanistan benötigt dringend Hilfe beim Aufbau des Rechtswesens. Entwicklungshilfe wiederum kommt am ehesten beim Straßenbau, bei der Wasserversorgung, dem Schulzugang und der Nahrungshilfe an.

**Afghani-  
sche  
Eigenver-  
antwortung**

Wenn allerdings ausländische NGOs den Löwenanteil der Aufbaugelder selbst einstreichen für Leistungen, die die Kabuler Regierung erbringen müsste, wird der Staat weiter geschwächt. Deshalb sollte der Aufbau vor allem durch afghanische Instanzen durchgeführt werden, auch, um sie in den Augen der Bevölkerung zu stärken. Gelingt es, das politische Vakuum zu füllen, können die Truppen unter verbesserten Bedingungen nach und nach reduziert werden. Erweist sich diese letzte Anstrengung als erfolglos, ist mit dem zügigen Abzug zu beginnen.

## STELLUNGNAHME

### *Option 2: Ende der Kampfoperationen*

Die Notwendigkeit, afghanische Staatlichkeit auf allen Ebenen zu stärken und darauf zu insistieren, dass die Zentralregierung die dringend notwendigen Reformen durchführt, ist unstrittig. Doch anzunehmen, die neue Strategie könne binnen zwölf oder selbst 36 Monaten substanzielle Ergebnisse zeitigen, ist illusorisch. Erhebt man einen effektiven Staat zur Voraussetzung für den Abzug, müssten die westlichen Truppen noch Jahrzehnte bleiben. Der Staatsaufbau kann nicht „unter Feuer“ gelingen. Die Stärkung von Staatlichkeit begünstigt eine politische Konfliktlösung, kann diese jedoch nicht ersetzen.

Die Fortführung der Kampfhandlungen schränkt die politischen Spielräume ein. Die afghanische Regierung kann nur verhandeln, wenn sie nicht als Marionette des Westens gilt. Gemessen an den Opferzahlen schafft die Staatengemeinschaft mehr Unsicherheit als Sicherheit. Doch wer hört noch die Klage der Hinterbliebenen, wenn es sich nicht um *unsere* Toten handelt? Spätestens, wenn durch den Militäreinsatz mehr Menschen sterben und sich immer weniger durch ihn geschützt fühlen, ist ein Ende der Kampfhandlungen geboten.

Die ausländischen Truppen in Afghanistan sind eine Ursache der Gewalteskalation. Sie bekämpfen Aufständische, verteidigen und schützen sich selbst, zögern die Niederlage hinaus, halten eine Statthalterregierung an der Macht, bilden Afghanen für den Krieg aus, schützen manche Zivilisten und töten andere. Die neue Strategie will zwar den zivilen Aufbau stärken, doch dient das lediglich der Flankierung militärischer Operationen. Die zusätzlichen 850 Ausbildungs- und Schutztruppen der Bundeswehr sind Kampfsoldaten; sie begleiten afghanisches Militär in gefährliche Gebiete.

Militärische Aufstandsbekämpfung und Schutz der Bevölkerung sind unvereinbar. Solange die NATO kämpft, wird sie Angst und Schrecken hervorrufen, aber auch den Widerstand stärken, statt die *Taliban* an den Verhandlungstisch zu bringen. In einer jüngsten Umfrage der US-Armee in der Provinz Kandahar – der Schlüsselprovinz für die neue Strategie – lehnten 95 Prozent der Befragten weitere Kämpfe gegen die *Taliban* ab. Die Kampfhandlungen im Süden haben zudem bereits 250.000 Flüchtlinge

**Kampf  
behindert  
Aufbau**

**Kampf  
erzeugt  
Widerstand**

in den lange als sicher geltenden Norden getrieben. Auch *Taliban* weichen dorthin aus.

Die Unterstützung einer korrupten Regierung desavouiert schließlich die moralische Begründung für das internationale Engagement. Je länger die NATO kämpft, umso mehr wird sich die Karzai-Regierung aus Interesse am eigenen Überleben von ihr abzusetzen suchen; die Ausweitung der Kampfhandlungen lehnt sie heute bereits ab.

**Kampfoperationen einstellen**

Die Niederlande und Kanada wollen ihre Teilnahme an Kampfoperationen beenden. Ihnen sollte es die deutsche Politik gleichtun. Eine stabilisierende Funktion der NATO-Soldaten ist am ehesten bei der Ausbildung und sichtbaren Schutzleistungen gegeben – z.B. für Konvois, Straßen und strategische Objekte, bei der Minenräumung sowie Demobilisierungs-, Entwaffnungs- und Reintegrationsprogrammen. Die NATO kann nur gewinnen, wenn sie die Kampfoperationen aufgibt.

*Option 3: Verhandlungen mit den Taliban*

**Ausgeprägte Interessengegensätze**

In den letzten Monaten war viel davon die Rede, man müsse mit den *Taliban* verhandeln und zumindest Teile von ihnen als politische Kooperationspartner gewinnen. Barack Obama sagte im Dezember 2009 in West Point, er wolle den afghanischen Präsidenten Karzai dabei unterstützen, „die Tür für alle zu öffnen, die der Gewalt abschwören und die Menschenrechte ihrer Mitbürger respektieren“. Auch die Konferenz von London hat dieses Bemühen bekräftigt. Doch eine Beendigung des Krieges mittels Verhandlungen ist schwer vorstellbar – zu groß ist die Zahl der Gewaltakteure, zu gering ihre Kontrolle über Bewaffnete und Milizen, zu ausgeprägt sind die Interessengegensätze zwischen den verschiedenen Ethnien, Gruppen und regionalen Machthabern, von denen der Nachbarn Afghanistans ganz zu schweigen.

**Jirga der nationalen Versöhnung**

Manche Experten gehen in ihren Empfehlungen dennoch weit hinaus über das, was Washington und die Londoner Konferenz in dieser Richtung vorschlugen. Zu ihnen gehören zwei Autoren des diesjährigen Gutachtens, Fotini Christia und Michael Semple, beide ausgewiesene *Taliban*-Kenner. Sie raten dazu, Karzais Vorschlag einer *Jirga* der nationalen Versöhnung zu unterstützen, und sie schlagen Vereinbarungen zwischen Kabul und einzelnen Milizen auf regionaler und nationaler Ebene vor. Die

## STELLUNGNAHME

Anführer des Aufstands sind heterogen, so mancher hat in den letzten dreißig Jahren die Seiten gewechselt. Zudem identifiziert sich die Mehrheit der *Taliban*-Kämpfer nicht mit den Dschihadisten der rabiatischen und internationalistischen *al-Qaida*.

Der Westen, selbst Konfliktpartei, kann Absprachen und Vereinbarungen zur nationalen Versöhnung weder vermitteln, noch kann er einen Friedensschluss garantieren. Aber er könnte ihn befördern. Ein solches Übereinkommen bedeutete zwar noch keinen schnellen Abzug der internationalen Truppen, doch ließe sich mit Verhandlungen und Waffenstillstandsabkommen Zeit gewinnen. Zudem könnte ihr Abzug in einen solchen Verhandlungsprozess integriert werden. Dabei müssten sich die internationalen Truppen freilich nach Vorgaben und Einschränkungen der afghanischen Akteure richten. Allen derartigen Vorschlägen stehen bisher die Verlautbarungen der *Taliban* entgegen. Sie wollen ihren bewaffneten Kampf fortsetzen, solange ausländische Truppen im Land sind, und bekämpfen die Regierung in Kabul als korrupte Marionette fremder Besatzer.

Sollen Verhandlungen mit den *Taliban* Erfolg haben, sind einige Voraussetzungen zu erfüllen. An erster Stelle stehen Sicherheitsgarantien für ehemalige Kämpfer. Da ihnen das aber im Süden weder die Regierung noch die NATO garantieren kann, sollten sie zur Selbstverteidigung ihrer Dörfer weiterhin Waffen besitzen dürfen. Unabdingbar sind zudem materielle Anreize und eine wirtschaftliche Perspektive. Außerdem sind, beginnend auf der Provinzebene, kompromissbereite Gruppen der Aufständischen an der Macht zu beteiligen. All das wird schließlich nicht ohne ideelle Zugeständnisse zu haben sein. Denn die *Taliban* müssen ihre Anhänger von den handfesten Vorteilen der Friedensgespräche überzeugen können. Auch werden sie zumindest einige ihrer Ziele durchsetzen wollen, vor allem den Abzug fremder Truppen, wirksame Bekämpfung der Korruption und die Ausweitung der *Scharia*. Afghanistan wird somit weniger westlich sein, als die westlichen Interventen es gerne hätten. Ohne dieses Entgegenkommen könnten die *Taliban* jedoch versucht sein, in Erwartung eines späteren Sieges die achtzehn Monate bis zum Beginn des amerikanischen Abzugs auszusitzen.

Christia und Semple schwebt ein Übereinkommen zwischen Regierung und Führung der Aufständischen vor, das den Bürger-

**Afghanische  
Akteure  
zentral**

**Sicherheit,  
Anreize,  
Machtbeteiligung**

**Abstriche  
bei Normen**

krieg beenden und den Aufständischen die Rückkehr ins zivile Leben ebnen könnte. Wie dieses Übereinkommen aussieht, habe man den Afghanen zu überlassen, die es selbst aushandeln, tragen und akzeptieren müssen. Der Westen sollte sie dabei unterstützen, indem er Nachbar- und mächtige Regionalstaaten von den Vorteilen eines solchen Befriedungsversuchs durch Vereinbarungen überzeugt.

*Option 4: Legitime Staatlichkeit ins Zentrum rücken*

Die bisherige Afghanistanpolitik ist nicht an militärischer Schwäche gescheitert, sondern weil sie unklar konzipiert war und auf der Unterstützung eines zunehmend illegitimen, rudimentären afghanischen Staates basierte. Statt der militärfixierten Frage, ob die Truppen verstärkt oder schnell abgezogen werden sollten, gehört ins Zentrum der Debatte, ob und wie es noch gelingen kann, das staatliche Vakuum zu füllen.

**Staatsaufbau als Strategie**

Gegenwärtig wirken die internationalen Truppen stabilisierend und destabilisierend zugleich. Sie können von den Aufständischen nicht besiegt werden, diese aber auch nicht besiegen. Friedenspolitisch sind sie letztlich von zweitrangiger Bedeutung. Doch auch Verhandlungen mit den Aufständischen gewinnen nur Zeit; zu einem dauerhaften Frieden auf nationaler Ebene werden sie in absehbarer Zukunft nicht führen. Zu zahlreich sind die Gewaltakteure, zu fragmentiert ist die politische Szene, zu gering die Kontrolle der Anführer über ihre Kämpfer. Zu divergierend sind die Interessen, und zu groß ist der Glaube vieler Gewaltakteure, dass fortgesetzte Gewalt ihnen nützt.

Auch ein „Versöhnungsprozess“ bietet keine realistische Friedensperspektive. Im Rahmen der neuen Strategie handelt es sich dabei nur um einen Euphemismus für die Schwächung und Spaltung der Aufständischen, nicht um Friedenspolitik. Dies stellt keinen Weg zu gesellschaftlicher Aussöhnung dar, der gegenwärtig noch die Basis fehlt.

**Neue, funktionierende Staatlichkeit**

Der einzige mittelfristig denkbare Erfolgsansatz besteht in der Transformation der afghanischen Staatlichkeit in ein funktionierendes politisches Gemeinwesen. Damit könnten die Aufständischen zwar nicht besiegt, aber überflüssig werden; sie würden verkümmern. Solch ein Prozess ist mühsam, aber prinzipiell möglich; in ihm kann das Militär nur eine Hilfsfunktion haben,

## STELLUNGNAHME

um Zeit für die überfälligen politischen Prozesse zu gewinnen und diese abzusichern.

Hier liegt der Schlüssel zu Stabilität und Frieden in Afghanistan. Wie kann es gelingen, die Lähmung und Diskreditierung staatlicher Strukturen durch allgegenwärtige Korruption zurückzudrehen? Wie können Kriegsverbrecher und *Warlords* aus Regierungssämtern entfernt werden, ohne sie den Aufständischen in die Arme zu treiben? Wie lässt sich in Afghanistan ein wirksames und faires Rechtswesen aufbauen, eine saubere und funktionierende Polizei? Wie lässt sich afghanisches *Ownership* des politischen Prozesses organisieren, ohne gierigen lokalen und regionalen Eliten die Macht zu überlassen? Wie kann man in einem Land mit sehr schwacher Mittelschicht und geringem Bildungsniveau in jedem Bezirk und Dorf staatliche Strukturen schaffen? Wer darauf keine überzeugenden Antworten geben kann, benutzt fremde – und afghanische – Soldaten nur, um durch Gewalt die Schwäche und das Scheitern seiner Politik zu überdecken. Gäbe es all dies, dann wäre ein Schutz dieser Errungenschaften durch in- und ausländisches Militär eine glaubwürdige, vertretbare und Erfolg versprechende Option. Stattdessen hängt der Militäreinsatz in der Luft und geht an den ausschlaggebenden Zielen Stabilität und Frieden in Afghanistan vorbei. Da die Voraussetzungen für halbwegs funktionierende Staatlichkeit noch nicht existieren, geht es im Kern darum, ob sie sich in überschaubarer Zeit herstellen lassen oder nicht. Nach der Aufbruchsstimmung der ersten Wahlen ist viel Zeit vergeudet worden. Es ist fraglich, ob eine Wende noch gelingen kann. Der Grundansatz der internationalen Afghanistanpolitik sollte auf die Förderung legitimer Staatlichkeit zielen – alles andere ist demgegenüber zweitrangig.

### *Ein internationaler Verhandlungsprozess der Nachbarn und Regionalmächte*

Für eine realistische Friedensperspektive braucht Afghanistan Nachbarn und andere *Stakeholder*, die ein Interesse an der Stabilisierung des Landes haben. Die US-Außenministerin hat im Januar 2010 eine „Regionalstrategie zur Stabilisierung von Afghanistan und Pakistan“ vorgestellt. In der Tat sind die Nachbarstaaten auf vielfältige Weise in den afghanischen Krieg involviert.

**Ownership  
organisieren**

**Staatlichkeit  
Angelpunkt**

**Gemeinsame  
Interessen**

|                                   |   |
|-----------------------------------|---|
| <b>Angst vor Destabilisierung</b> | <p>Deshalb können sie dazu beitragen, die Gewalt in Afghanistan einzudämmen. Wir regen an, zu diesem Zweck einen internationalen Verhandlungsprozess in Gang zu bringen. Er könnte sich die Erfahrungen des KSZE-Prozesses zu eigen machen, dem es gelang, trotz verfeindeter Ideologien gemeinsame Interessen zu finden. Trotz aller Interessendivergenzen ist Afghanistans Nachbarn und den gewichtigen Staaten in der Region eins gemein: Sie wollen den Bürgerkrieg in Afghanistan einhegen. Denn sonst könnten gewaltbereite Islamisten auch in den eigenen Ländern erstarken.</p>   |
| <b>Pakistan kann mäßigen</b>      | <p>An erster Stelle steht <i>Pakistan</i>. Das Übergreifen des Afghanistankrieges destabilisiert diese Atommacht, zugleich wirkt die wachsende Gewalt in Pakistan auf Afghanistan zurück. Wir wiederholen unsere Forderung, dass die Stabilisierung Pakistans für den Westen oberste Priorität haben muss. Von Islamabad nur zu verlangen, dass es die Rückzugsmöglichkeiten für die <i>Taliban</i> einschränkt, reicht nicht. Dafür sind die Verhältnisse vor allem in den Stammesgebieten viel zu kompliziert. Zudem riskiert man, mit der Erhöhung des politischen Drucks die inneren Auseinandersetzungen in Pakistan weiter zu verschärfen, was nicht weniger als seine Existenz gefährden könnte. Vielmehr gilt es, Pakistan dafür zu gewinnen, mäßigend auf die paschtunischen Aufständischen in Afghanistan einzuwirken. Es besitzt dazu durchaus einige Hebel, unter anderen den, dass ein Großteil ihrer Familien in Pakistan lebt.</p> |
| <b>Ausgleich Indien-Pakistan</b>  | <p><i>Indiens</i> Anstrengungen, in Afghanistan Einfluss zu gewinnen, gründen in seiner Feindschaft mit Pakistan. Sein größter Beitrag zur Befriedung Afghanistans wäre deshalb ein Ausgleich mit Pakistan. Ohne die Bedrohung durch Indien könnte das pakistanische Militär weniger Ressourcen und innenpolitische Macht beanspruchen, auch das Gewicht religiöser Extremisten ginge zurück. Beides käme der inneren Stabilität Pakistans zugute.</p>  |
| <b>Mit Iran direkt verhandeln</b> | <p><i>Iran</i> ist möglicher Partner <i>und</i> potenzieller Störer für einen internationalen Verhandlungsprozess. Teheran leistet – nur selten gewürdigte – Entwicklungshilfe in der grenznahen Provinz Herat, bei der Drogenbekämpfung und bei der humanitären Hilfe für Flüchtlinge. Zugleich unterstützt es die Partei der afghanischen Schiiten und <i>Warlords</i>. Entschlossen sich die USA end-</p>  |

## STELLUNGNAHME

lich, mit Teheran wieder diplomatische Beziehungen aufzunehmen und direkt mit ihm zu verhandeln, würde das dessen konstruktive Beteiligung erleichtern.

Nicht zuletzt *Russland* und die *zentralasiatischen Staaten* haben das Interesse, dass Afghanistan nicht wieder zum Rückzugsgebiet für radikale Islamisten und transnationale Terroristen wird, die dann ihre Länder bedrohen. Schließlich sollte sich auch *China* für dieses Ziel gewinnen lassen, inzwischen der größte Auslandsinvestor in Afghanistan. Die deutsche Außenpolitik sollte überdies indirekte Gesprächskanäle zu Aufständischen, z.B. durch UN-Vertreter oder Drittstaaten wie Saudi-Arabien, nutzen. Allerdings sollte man bei all diesen Bemühungen um eine regionale Stabilitätsinitiative nicht übersehen, dass sie die Befriedung Afghanistans nur fördern und unterstützen können.

**Russland  
und China  
einbinden**

**Gesprächs-  
kanäle  
fördern**

### *Vom Bürgerkrieg zur politischen Konkurrenz?*

Kriege zwischen Staaten sind zur Ausnahme geworden, nicht aber Aufstände und Bürgerkriege. Sie dauern oft Jahre, fordern mitunter mehr Opfer als Kriege, lasten schwer auf der Zivilbevölkerung und sind besonders schwierig zu beenden. In ihnen denunzieren beide Seiten den Gegner als Inkarnation des Bösen, verfolgen Widerspruch im eigenen Lager als Verrat und bemühen Opfermythen, um aus den Leiden des Krieges Munition für seine Fortführung zu schmieden. Tote, die nicht widersprechen können, eigenen sich besonders dazu, weiteres Morden zu legitimieren.

Bei andauernder, systematischer Gewaltanwendung treten der Sieg über den Feind, der Zusammenhalt der eigenen Gruppe, das physische und politische Überleben oder die Vermeidung einer Niederlage an die Stelle der ursprünglichen Agenda. Diese Verselbständigung der Gewalt verengt den Spielraum für Kompromisse zusehends. Zu Recht finden nichtstaatliche Gewaltakteure darum immer mehr Aufmerksamkeit in Politik und Wissenschaft. Wie können aus ihnen und ihren staatlichen Gegnern politische Kontrahenten, Konkurrenten, gar Kooperationspartner werden? Diese Frage stellen wir in den Mittelpunkt des diesjährigen Friedensgutachtens.

**Gewalt  
verengt  
Spielräume**

**Vielfältige  
Gewalt**

Zwei Faktoren erschweren die Analyse und den politischen Umgang mit nichtstaatlichen Gewaltakteuren. Zum einen lassen sie sich nicht über einen Leisten schlagen: Der Begriff schließt nationale Befreiungsbewegungen, ethnonationale Sezessionsbewegungen, Terrorgruppen, Rebellen gegen eine nationale Regierung, dschihadistische Kämpfer, Widerstandsgruppen gegen ausländische Besatzer, *Warlords*, Stammesmilizen, Drogenkartelle und andere Netzwerke organisierter Kriminalität, Jugendbanden, Todesschwadronen und Vigilantengruppen ein, um nur die wichtigsten Akteursgruppen zu nennen. Ihre Gewalt ist höchst unterschiedlich, sie reicht vom Steinwerfen bis zum Einsatz von Massenvernichtungswaffen, von Bombenanschlägen, Entführungen, Attentaten und Überfällen bis hin zu quasi-militärischen Operationen.

**Illegitime  
Staaten**

Zum zweiten führt die isolierte Betrachtung solcher Gewalttäter in die Irre. Auch wenn sie sich meist gegen die Staatsgewalt wenden, sind sie nicht per se illegitim. Ein solcher Staatszentrismus verführt zum Fehlschluss, man müsse nichtstaatliche Gewaltakteure nur schwächen oder beseitigen, dann sei das Problem gelöst. Doch nur allzu oft besitzen die bekämpften Staaten auch nicht mehr Legitimität als die Gruppen, die ihnen mit Gewalt begegnen.

*Gewalttäter fallen nicht vom Himmel*

Die Emanzipation der meisten heutigen Staaten erfolgte durch Kriege, Revolutionen und Sezessionen, und von George Washington bis zu Nelson Mandela gibt es viele hoch angesehene Staatsmänner, deren Karriere einst als nichtstaatlicher Gewaltakteur begann. Auch im Widerstand gegen die Nazis engagierten sich nichtstaatliche Gewaltakteure, deren moralisches Recht außer Frage steht. Zudem dürfen die Proportionen nicht verschoben werden: Mehrere Hundert Millionen Tote, die das schreckliche zwanzigste Jahrhundert mit all seinen Kriegen und Massenmorden forderte, gingen in erster Linie auf das Konto von Staaten. Deren Zerstörungsfähigkeit übersteigt bei Weitem alle Potenziale anderer Gewalttäter.

**Nicht alle  
Gewalt-  
akteure  
Terroristen**

Nichtstaatliche Gewaltakteure müssen in ihrem politischen und gesellschaftlichen Kontext verstanden und beurteilt werden. Sie unterschiedslos als Feinde zu bekämpfen, hieße, ganz und gar

## STELLUNGNAHME

ungleiche Akteure umstandslos gleichzusetzen – bei Nacht sind alle Katzen grau, spottet der Volksmund – und ihren Anliegen von vornherein jede vernünftige Motivation oder Berechtigung abzusprechen. Außerdem kann ihre Gewalt durchaus mit gewaltlosen Praktiken und ausgeprägtem sozialen Engagement Hand in Hand gehen. Wer nichtstaatliche Gewaltakteure pauschal als Terroristen denunziert, unterstützt nicht selten staatliche Gewalttäter und schließt potenzielle Partner für Friedensverhandlungen aus.

Bewaffnete Gruppen werden meist von einer Mischung aus Gewinnerwartungen, politischen Kalkülen und ideellen Motiven angetrieben. Ihre Gewalt soll das eigene Überleben sichern, eigene Wert- oder Ordnungsvorstellungen durchsetzen, die eigene Gruppe kontrollieren oder eine als ungerecht empfundene Ordnung verändern. Im Vergleich zu staatlichen Gewaltakteuren verfügen sie über geringere Ressourcen, sie treten darum mit asymmetrischen Formen der Gewalt für ihre Anliegen ein, etwa mit symbolischen Aktionen, Guerillataktiken oder Terroranschlägen.

Politisch relevant werden nichtstaatliche Gewaltakteure – rein kriminelle Organisationen ausgenommen – meist dort, wo sie gravierende innergesellschaftliche Konflikte oder den Ausschluss ganzer Bevölkerungsgruppen aus dem politischen System aufgreifen und anprangern. Andernfalls fehlt ihnen eine soziale Basis und ihre Gewalt überschreitet selten das Niveau, das die Polizei in den Griff bekommen kann. Eine echte Herausforderung wird politische Gewalt erst, wenn Teile der Gesellschaft sie für berechtigt halten. Das setzt Ungerechtigkeiten voraus, aber auch die Überzeugung, dass es zur Gewalt keine Alternative gibt. Erst, wenn sich andere Widerstandsformen als wirkungslos erwiesen haben, wird politische Gewalt zu einer dauerhaften Option.

**Misstände  
fördern  
Gewalt**

### *Wandelt sich der Staat, verändern sich die Gewaltakteure*

Damit aus Gewaltakteuren wieder politische Oppositionelle werden, muss der zugrunde liegende Konflikt transformiert werden. Dabei gilt es, gesellschaftliche *und* staatliche Gewalt einzubeziehen: Selten genügt es, Gewalttäter in Schach zu halten oder an der Macht zu beteiligen. Erforderlich ist meist eine gründliche Reform von Staat und Gesellschaft. Von Korruption und Vetternwirtschaft gestützte Parallelstrukturen perpetuieren die Wahr-

**Grund-  
legende  
Reformen**

nehmung eines schwachen Staates ohne Legitimität. Beispiele dafür sind Nigeria, der Sudan, der Nordkaukasus und Kolumbien. Bevölkerungsgruppen, die bisher marginalisiert oder in ihrem Überleben bedroht waren, brauchen effektive, unparteiliche Staatlichkeit, territoriale bzw. personale Autonomie und ökonomische Perspektiven. Nur das kann ihren oft selbsternannten militanten Beschützern die Legitimationsbasis entziehen. Dagegen erreicht pure Repression meist das Gegenteil.

**Türkei-  
PKK:  
Deeskalation**

In der Türkei haben die Liberalisierung staatlicher Strukturen und die behutsame Veränderung der Kurdenpolitik zur Deeskalation beigetragen. Die Forderungen der im Parlament vertretenen Partei für eine demokratische Gesellschaft (DTP) nach Dialog, Anerkennung der kurdischen Identität, Minderheitenrechten, dem Ende der Gewalt und nach einer Generalamnestie decken sich mit Zielen, die sich zahlreiche nichtstaatliche Gewaltakteure in anderen Regionen auf die Fahnen geschrieben haben. Der von der Arbeiterpartei Kurdistans (PKK) angebotene Gewaltverzicht und die schrittweise Gewährung kultureller Rechte für die Kurden bieten Ansatzpunkte für die Beendigung des Bürgerkriegs und die Transformation einer gewalttätigen Bewegung.

**Südafrika:  
Sanktionen  
hilfreich**

Die Transformation nichtstaatlicher Gewaltakteure setzt oft voraus, dass sich der Staat von einer parteilichen, korrupten, repressiven oder inkompetenten Instanz in ein funktionierendes politisches Gemeinwesen verwandelt, das alle Bevölkerungsteile akzeptieren. Er muss also Legitimität auf Kosten der Gewaltakteure gewinnen, und zwar gerade dort, wo man ihm – durchaus nicht ohne Grund – mit Furcht, Verachtung oder Misstrauen begegnet. In modernen Staaten gewinnt die Regierung ihre Legitimität einzig aus dem Konsens der Regierten. Wo sie nur die Herrschaft kleiner Eliten über die Gesamtheit sichert, bleibt ihr nur die Unterdrückung jeder Opposition, mag sie friedfertig oder gewaltsam agieren. Solche Regime in ihrem Kampf gegen jede innere Veränderung zu unterstützen, ist fatal, denn sie selbst sind das Problem, nicht die Lösung. Die Sanktionsbeschlüsse der UNO gegen das südafrikanische Apartheidregime, die seinerzeit dem *African National Congress* den Rücken stärkten, stehen exemplarisch für eine gelungene Unterstützung auch gewaltsam kämpfender Widerstandsgruppen.

## STELLUNGNAHME

### *Militärischer Siegfrieden: Ergebnis fragil*

Nichtstaatliche Gewaltakteure können unter bestimmten Bedingungen durch exzessive und rücksichtslose militärische Mittel zur Kapitulation gezwungen werden. So geschehen in Sri Lanka und Tschetschenien. In Sri Lanka beendete die Regierung im Mai 2009 einen 25 Jahre währenden Bürgerkrieg mit den tamilischen Befreiungstigern (LTTE), der um die 150.000 Tote gefordert hatte. Doch dieser Siegfrieden beseitigt die Konfliktursachen nicht. Er mag kurzfristige Erfolge erzielen, aber das Streben nach Revanche oder Revision der Niederlage kann einen dauerhaften Frieden verhindern. Er verlangt zudem einen hohen Preis – in Sri Lanka wurden in der letzten Kriegsphase zwischen 20.000 und 40.000 Kombattanten und um die 25.000 Zivilisten getötet. Eine gewaltsam erzwungene Abkehr der Besiegten vom bewaffneten Kampf gelingt selten. Ein Jahr nach dem Ende des Bürgerkriegs in Sri Lanka ist es für Prognosen zu früh. Aber wie die Gewalt eskalation im Nordkaukasus zeigt, wäre es nicht das erste Mal, dass sich ein erklärtes Ende der Kämpfe bald als bloße Unterbrechung erweist. Die russische Variante des „Kampfs gegen den Terrorismus“ in Tschetschenien begünstigte die Radikalisierung der nichtstaatlichen Gewaltakteure: Die Denunziation jeden Widerstands als Terrorismus hat dazu geführt, säkulare ethnonationalistische in islamistische Gewalttäter zu verwandeln und ihren Aktionsradius auf weitere Republiken im Nordkaukasus auszuweiten.

**Gewalt  
nur unter-  
brochen**

### *Machtteilung: Prämie für Gewalttäter?*

Ein anderer Ansatz versucht, Gewaltakteure mit selektiven Konzessionen und Angeboten zur Machtbeteiligung dazu zu bewegen, ihre militärische Macht zugunsten politischer Mitsprache aufzugeben. Prominente Beispiele sind das Friedensabkommen zwischen Nord- und Südsudan und das *Power Sharing* in der DR Kongo. Machtteilung kann einen Waffenstillstand bewirken, kann aber auch dazu führen, dass staatliche wie nichtstaatliche Gewalttäter ihre Macht in gemeinsamer Kumpanei sichern. Die Forderung, vor den Verhandlungen die Waffen niederzulegen, ist ohne verlässliche Sicherheitsgarantien zum Scheitern verurteilt. Die Nachkriegsordnung muss zudem vermeiden, ethnische und konfessionelle Spaltungen zu zementieren. Das zeigen die Erfah-

**Macht  
teilen**

**Zemen-  
tierte  
Spaltungen**

rungen im Irak: Die Fragmentierung ist dort wohl das wichtigste Hemmnis für einen stabilen Staat.

**Gewalttäter nicht belohnen**

Die Teilung der Macht kann Friedensprozesse einleiten, die den Weg aus dem Bürgerkrieg weisen. Die Mitwirkung der *Hisbollah* in Parlament und Regierung des Libanon bietet zwar keine Gewähr gegen einen Rückfall in den Bürgerkrieg, erhöht aber dessen Kosten für die *Hisbollah* und bietet Anreize, sich im innenpolitischen Konkurrenzkampf auf die politische und soziale Arena zu beschränken. Vielfach sind mit der Machtteilung jedoch Demokratiedefizite, Patronage, ethnischer Klientelismus, Korruption, die politische Billigung militärischer Gewinne und die Schwächung des Staats verbunden. Deshalb kann Machtteilung einen Friedensschluss ermöglichen, aber auch den Keim für neue Gewalteskalation bergen. Außerdem besteht das moralische Dilemma, dass sie frühere Gewalttäter prämiert.

Machtteilung wird von den Kriegsparteien auch dann als attraktiv empfunden, wenn sie mit ihr einschneidende Reformen der politischen und gesellschaftlichen Strukturen vermeiden können und alle Nutzen daraus ziehen. Skrupellose Gewalttäter errichten dann eine gemeinsame, fragile Herrschaft über den Rest der Gesellschaft und verhindern dauerhaften Frieden.

*Teile und herrsche: Störer isolieren*

**Spaltung kann Gewalt verschärfen**

Mit der alten Devise *divide et impera* wird mitunter versucht, moderate von radikalen Elementen einer militanten Gruppierung abzuspalten. Ein Keil zwischen Moderaten und Fundamentalisten soll die Kohäsion der Gewalttäter lockern und sie schwächen. Doch diese Strategie entzieht oft die Extremisten dem Einfluss der Moderaten und macht aus den abgespaltenen Rändern militanter Gruppen *Spoiler*. Meist handelt es sich zudem nicht um eine Friedensstrategie, sondern um den taktischen Versuch, den Krieg zu gewinnen. Die Versuche einer Reintegration von Kämpfern der *Taliban* gehören in diese Kategorie.

**Ziel: Aus-söhnung**

Kolumbien verbesserte mit seinem Demobilisierungs- und Reintegrationsprogramm zwar die Sicherheit, doch die Opfer des Bürgerkriegs fühlen sich ungerecht behandelt, weil die Verbrechen der Paramilitärs unter eine Amnestie fielen. So bleibt das Misstrauen gegenüber den Paramilitärs hoch, die Aufnahmebereitschaft der Gesellschaft gering. Reintegration darf nicht aus

## STELLUNGNAHME

Angst vor neuerlicher Eskalation nur die Täter fördern, sondern muss sich um Aussöhnung zwischen den Konfliktparteien bemühen.

Auch und gerade Hardliner brauchen Verhandlungsanreize, wenn man ihre Positionen aufweichen will. Das gilt für staatliche wie nichtstaatliche Konfliktparteien. In Israel und Palästina hat die Politik, die – demokratisch gewählte – *Hamas* zu isolieren, deren Machtposition nicht erschüttert, sondern umgekehrt den gewaltsamen Widerstand gestärkt. Im Unterschied dazu hat die Gruppe *Gama'a Islamiya* in Ägypten der Gewalt abgeschworen, nachdem der Staat mit ihr zu reden begann und die Isolationshaft ihrer Mitglieder und Führer beendete. Das zeigt, dass sich auch islamistische Gewalttäter unter bestimmten Bedingungen einbinden und transformieren lassen; häufiger sind freilich Beispiele dafür, dass sich Islamisten infolge staatlicher Repression weiter radikalalisieren – etwa im Jemen.

**Dialog  
suchen**

### *Verhandlungslösungen*

Ein Weg, innerstaatliche Gewaltkonflikte beizulegen, kann auch eine Verhandlungslösung sein. Sie setzt allerdings ein beiderseitiges Interesse und die Fähigkeit voraus, die eigenen bewaffneten Anhänger auf die Einhaltung eines solchen Abkommens zu verpflichten. Eine Verhandlungslösung rückt in der Regel erst dann in den Bereich des Möglichen, wenn beide Seiten einsehen müssen, dass ihre Ziele gewaltsam nicht durchzusetzen sind. Die Beispiele Südafrika und Tadschikistan zeigen, dass Kriegsmüdigkeit und zivilgesellschaftlicher Druck den Konfliktparteien empfindlich zusetzen und die Fortführung eines Bürgerkriegs erschweren können. Umgekehrt begünstigt es den Dialog und damit die Transformation der Antagonisten, wenn ihre Politiker nationale Verantwortung übernehmen und aus der Rolle des Friedensstifters Prestige beziehen. Verhandlungslösungen gelingen oft mit Hilfe externer Vermittler, die bereit sind, Umsetzung und Einhaltung des Friedensabkommens zu überwachen und zu sichern. Einen dauerhaften Frieden können solche Abkommen nur herbeiführen, wenn sie die Gewaltursachen angehen.

**Kriegs-  
müdigkeit  
nutzen**

**Externe  
Vermittler**

*Friedenspolitisches Ziel: Transformation nichtstaatlicher Gewaltakteure*

Wir plädieren dafür, die Beendigung von Kriegen und Gewaltkonflikten zwischen Regierungen und nichtstaatlichen Gewaltakteuren zu einer zentralen Aufgabe aktueller Friedenspolitik zu machen. Da solche Konflikte militärisch in aller Regel nur mit exzessivem Gewalteininsatz und um den Preis hoher Opferzahlen zu beenden sind, darf das kein Modell werden. Stattdessen schlagen wir zusammenfassend vor, sich an die drei folgenden Strategien zu halten:

- |   |  |
|---|--|
| <b>Kompromisse</b>                              | 1. Ein Friedensschluss durch ausgehandelte Kompromisse. Hierbei lassen sich entweder gemeinsame Spielregeln für den künftigen Umgang miteinander oder eine formelle Machtteilung festlegen.  |
| <b>Sicherheitsgarantien und soziale Anreize</b> | 2. Die Spaltung und teilweise gesellschaftliche Reintegration des früheren Gegners, soweit er in der Gesellschaft über Legitimität verfügt. Das setzt Sicherheitsgarantien sowie materielle und soziale Anreize voraus.  |
| <b>Ursachen angehen</b>                         | 3. Die Überwindung der Ursachen für Krieg und Gewalt. Das bedeutet in der Regel tief greifende Reformen in Staat und Gesellschaft, um rechtliche und politische Gleichheit gewährleisten oder vergrößern zu können, Ungerechtigkeit zu beseitigen und Partizipationsmöglichkeiten zu stärken. Eine funktionierende Verwaltung und ein effizientes Rechtssystem sind dafür wichtig. Dieser Weg ist der mühsamste, aber er verspricht den nachhaltigsten Erfolg. |
| <b>Reformen</b>                                 |  |

In vieler Hinsicht ist der dritte Ansatz die Voraussetzung der beiden erstgenannten. Eine Spaltung und partielle Reintegration von Gewaltakteuren wird umso eher gelingen, je mehr Legitimität der staatliche und gesellschaftliche Kontext hat. Auch Frieden durch Kompromiss wird wahrscheinlicher, wenn Repression und Marginalisierung abnehmen, Partizipationsmöglichkeiten und Verteilungsgerechtigkeit aber zunehmen. Welcher Ansatz auch immer gewählt wird: Keiner verträgt sich mit der Dämonisierung des jeweiligen Gegners, wenn dieser über eine soziale Basis verfügt. Nichtstaatliche Gewaltakteure sind das Symptom; die Krankheit sind die Bedingungen, die sie hervorbringen. Wir verschließen dabei unsere Augen nicht davor, dass es

**Gegner nicht dämonisieren**

## STELLUNGNAHME

nichtstaatliche Gewalttäter gibt, mit denen partout kein Frieden zu schließen ist, weil sie sich aus materiellen, politischen oder ideologischen Interessen gegen jede Friedenslösung sperren. Sie sind keine Verhandlungspartner, sondern sind durch Reformen zu delegitimieren, gesellschaftlich zu isolieren und zu bekämpfen. Die Einschränkung ihrer ökonomischen Machtbasis und ideelle Einflussnahme auf ihr Umfeld kann zudem ihren Aktionsradius einengen. Eine Transformation von Bürgerkriegen und Gewaltkonflikten kann nur gelingen, wenn beide, nichtstaatliche Gewaltakteure wie Staat und Gesellschaft, sich ändern.

**Konflikt-  
transformation**

### *Die Vision einer atomwaffenfreien Welt umsetzen*

#### *Iranisches Nuklearprogramm – neue Ansätze erforderlich*

Iran wird verdächtigt, Kernwaffen zu entwickeln. Die Regierung in Teheran versichert zwar, ihr Nuklearprogramm diene ausschließlich zivilen Zwecken, doch sind diese Beteuerungen nicht sonderlich glaubhaft. Mehrfach deckte die Internationale Atomenergieorganisation (IAEO) geheim gehaltene Nuklearaktivitäten in Iran auf. Die nuklearen Ambitionen Irans, soweit sie der Autonomie des Landes bei der Versorgung mit nuklearen Brennstoffen zu zivilen Zwecken dienen, teilt das Gros der Bevölkerung einschließlich der Opposition. Doch die Masse ist von ganz anderen Fragen getrieben: Reformen, Freiheitsrechte und Demokratisierung. Der Westen sympathisiert zwar mit diesen Forderungen, aber in erster Linie sucht die Staatengemeinschaft nach Optionen, die iranische Bombe zu verhindern. Die Erwartung, der Besitz von Atomwaffen werde Gegner von Angriffen abhalten, lag bekanntlich dem Abschreckungsfrieden im Kalten Krieg zugrunde. Nun machen nukleare Aspiranten dieses Kalkül auch für sich geltend. Der 2003 im Irak mit Krieg erzwungene *regime change* verlieh ihm durchaus Rationalität.

**Geheime  
Nuklear-  
aktivitäten**

Die Uhr tickt, denn je näher Iran dem Besitz einer Atom-bombe rückt, desto wahrscheinlicher wird es, dass Israel – selbst unerklärter Atomstaat – mit seinen Drohungen eines Präventivangriffs Ernst macht. Auch einige arabische Nachbarn Irans könnten erwägen, sollte Iran atomwaffenfähig werden, sich eigene nukleare Fähigkeiten zu beschaffen. Eine weitere Verschär-

**Regionales  
Pulverfass**

|  |   |
|--|---|
| <b>Sanktionen<br/>wenig aus-<br/>sichtsreich</b>   | <p>fung der seit 1979 bestehenden Sanktionen ist wenig aussichtsreich; sie haben Teheran bisher nicht von seinem Kernwaffenprogramm abgebracht. Zudem treffen Sanktionen meist nicht die Herrschenden, sondern die Bevölkerung. Sie könnten sogar, da die Revolutionswächter den iranischen Schwarzmarkt kontrollieren, die iranische Demokratiebewegung schwächen.</p> <p>Vorschläge, Irans Brennstoffkreislauf zu internationalisieren, liegen seit Langem auf dem Tisch. Unter internationaler Kontrolle wäre die militärische Nutzung der Nukleartechnologie ausgeschlossen. Doch Irans Regime versucht das internationale Ringen um sein Nuklearprogramm zu nutzen, um damit den innenpolitischen Reformdruck zu verringern. Zudem mobilisiert es tief sitzende Ängste vor Militärinterventionen – ob diese das Regime beseitigen oder Nuklearanlagen zerstören sollen, ist dabei zweitrangig.</p> |
| <b>Irans Stabi-<br/>litätspolitik<br/>würdigen</b> | <p>Wir empfehlen, Irans Interesse an Stabilität im Irak und in Afghanistan aufzugreifen. Iran fühlt sich von sunnitischen Dschihadisten und Aufständischen bedroht, etwa in Belutschistan. Die Staatengemeinschaft sollte die Leistungen würdigen, die Iran bei der Bewältigung des Flüchtlingsstroms aus Afghanistan und bei der Bekämpfung des Drogenhandels erbringt. Das bedeutet nicht, die Augen vor der Unterstützung der libanesischen <i>Hisbollah</i> zu verschließen, oder die martialischen Drohungen des iranischen Präsidenten gegen Israel zu ignorieren. Aber es könnte die Kritik daran glaubwürdiger machen und das Schwarzweißdenken gegenüber Teheran durch Differenzierung ersetzen.</p>   |
| <b>Gewalt-<br/>verzicht</b>                        | <p>Die geballte Militärmacht der USA in der Region wirkt bedrohlich und hält in Iran die traumatische Erfahrung von 1953 wach, als die USA den demokratisch gewählten Ministerpräsidenten Mossadegh stürzten. Sicherheitsgewinne würden Teheran den Verzicht auf Kernwaffenfähigkeit möglicherweise erleichtern. Nötig wäre die klare Botschaft aus Washington, dass die USA keinen gewaltsamen Regimewechsel beabsichtigen, und die Wiederaufnahme der 1979 abgebrochenen diplomatischen Beziehungen. Schließlich halten wir eine klare Warnung an Israel für geboten: Ein Militärschlag gegen Iran wäre ein gefährlicher Alleingang, der vom Westen nicht gebilligt würde.</p>  |
| <b>Beziehungen<br/>wieder<br/>aufnehmen</b>        |   |

## STELLUNGNAHME

### *Global Zero – praktische Schritte*

Mit seiner Vision einer atomwaffenfreien Welt signalisiert Präsident Obama einen Kurswechsel gegenüber seinem Vorgänger, der internationale Verträge zur Rüstungskontrolle gekündigt und das Nichtverbreitungsregime beschädigt hatte. Obama zieht Konsequenzen aus einer Neubewertung der Bedrohungslage. Die Gefahr einer unbeabsichtigten atomaren Eskalation oder eines Nuklearunfalls besteht fort; der Proliferationsdruck ist durch die inoffiziellen Atomkräfte und das iranische Nuklearprogramm gewachsen. Vor allem aber hat das Risiko eines nuklearterroristischen Anschlags nach Einschätzung des amerikanischen Sicherheitsestablishments dramatisch zugenommen. In der Tat ist es ein Albtraum, dass auch nur ein Bruchteil der weltweit vorhandenen 2.300 Tonnen Plutonium, ausreichend für den Bau von 200.000 Atombomben, nicht hinreichend vor unbefugtem Zugriff geschützt sein könnte.

Der Gefahr eines nuklearterroristischen Anschlags ist mit traditioneller Abschreckung nicht beizukommen, denn die Androhung atomarer Vergeltung hat keinen Adressaten: Wen sollte man bombardieren? Darum gilt es zu verhindern, dass Terroristen radioaktives Material oder gar die Bombe selbst in die Hände fällt. Je weniger davon weltweit im Umlauf ist, desto geringer sind die Risiken von Nuklearterrorismus. Zudem kann der Nichtverbreitungsvertrag (NVV) atomare Habenichtse nur dann vom Griff nach der Bombe abhalten, wenn die offiziellen Atomkräfte – wie im Vertrag vorgesehen – ihre Arsenale abbauen. Dieser Abbau muss die Obergrenzen des neuen START-Vertrags zwischen Russland und den USA – der die rüstungskontrollpolitische Eiszeit beendet – deutlich unterschreiten.

Auf dem Weg zu einer atomwaffenfreien Welt sind komplizierte Probleme zu lösen: wasserdichte Verifikation, effektive Vereitelung von Vertragsbrüchen und eine wirksamere Begrenzung und Reduzierung konventioneller Rüstung, deren Bedeutung in dem Maße wachsen dürfte wie Atomwaffen verschwinden. Die NATO-Staaten müssen Atomwaffen aus ihren Sicherheits- und Militärdoktrinen streichen.

Deutschland besitzt keine Kernwaffen und ist Mitglied im Nichtverbreitungsvertrag. Aber es partizipiert an der „nuklearen Teilhabe“ der NATO, ist Stationierungsland für taktische Atom-

**Schutz vor  
Nuklear-  
terrorismus**

**Abschre-  
ckung zielt  
ins Leere**

**START erst  
Anfang**

**Atom-  
waffen  
abziehen**

**EU für  
Nicht-  
verbreitung**

**EU-Akti-  
onsplan  
Global Zero**

waffen und enger Verbündeter der drei Kernwaffenstaaten Frankreich, Großbritannien und USA. Wir empfehlen der Bundesregierung, in EU und NATO darauf zu drängen, dass alle taktischen US-Atomwaffen aus Deutschland bedingungslos abgezogen werden. Noch weigern sich NATO und Bundesregierung, die Zahl der in Europa stationierten US-Atomwaffen zu veröffentlichen. Transparenz ist jedoch eine Voraussetzung für Abrüstung. Dass die USA auf der NVV-Überprüfungskonferenz im Mai den Umfang ihrer nuklearen Arsenale bekannt gegeben haben, ist ein ermutigendes Signal. Laut dem deutschen Verteidigungsminister dienen die in Deutschland stationierten Atomwaffen der Mitsprache in der NATO – in Wirklichkeit taugen sie nicht zum Verhandlungspoker. Sie sind obsolet, gefährlich und müssen zerstört werden. Die Bundesregierung sollte deshalb versuchen, in der Debatte um ein neues strategisches Konzept der NATO auch die zentraleuropäischen Staaten und die Türkei für diese Einsicht zu gewinnen. Sie sollte im Rahmen des NVV für den Verzicht auf den Ersteinsatz von Atomwaffen und das Prinzip eintreten, dass Kernwaffen nur noch auf dem Territorium der Besitzerstaaten stationiert werden dürfen.

Der Europäische Rat hat Ende März 2010 in seiner Position für die NVV-Überprüfungskonferenz die Relevanz von Abrüstung für die Nichtverbreitung betont. Die EU beabsichtigt zudem, mehr für die Nichtverbreitung in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik zu tun; deshalb will sie ihre Handels- und Kooperationspartner drängen, sich auf eine striktere Nichtverbreitungspolitik zu verpflichten. Deutschland sollte auf einen europäischen Aktionsplan *Global Zero* drängen, um derartige Aktivitäten zu bündeln. Besonders Frankreich muss überzeugt werden, sich der nuklearen Abrüstung anzuschließen. Dann könnte die EU zum Motor für eine atomwaffenfreie Welt werden.

### *Sicherheitspolitische Folgen der Weltwirtschaftskrise*

Die Weltwirtschaftskrise trifft die alten Industriestaaten stärker als dynamische Schwellen- oder neue Industrieländer, selbst fragile Staaten sind weniger von sinkenden Wachstumsraten betroffen als die Länder Europas und Nordamerikas. Trotzdem ist in fragi-

## STELLUNGNAHME

len Staaten die Gefahr einer gewaltförmigen Konflikteskalation infolge der Weltwirtschaftskrise besonders hoch. Ihr Staatsapparat ist ebenso schwach wie ihre Ökonomie, ihre sozialen Sicherheitssysteme sind unterentwickelt und ihre Gesellschaften fragmentiert und arm. Durch die Weltwirtschaftskrise verschlechtern sich in fragilen Staaten die Lebensbedingungen für große Teile der Bevölkerung, während der staatliche Spielraum bei der Ressourcenverteilung schrumpft und das innergesellschaftliche Konfliktpotenzial wächst. Ein Indiz dafür ist die unbefriedigende Umsetzung der *Millennium Development Goals*: Die Situation der Ärmsten der Armen hat sich noch weiter verschlechtert.

Was tun? Die Märkte in fragilen Staaten sollten durch veränderte WTO-Regularien vor billigen Importen geschützt werden. Eine spürbare Entlastung wäre es, wenn landwirtschaftliche Produkte der OECD-Staaten nicht subventioniert würden. Vordringlich für die Entwicklung ländlicher Räume ist zudem die Förderung kleinbäuerlicher Betriebe und kleinräumiger Märkte. Auch Bildungsangebote müssen verbessert und ausgeweitet werden, mit speziellen Fördermaßnahmen für Frauen, vor allem bei Landrechten, Erbregelungen und Kreditvergaben. Auf globaler Ebene ist das Stimmrecht bei der Weltbank und dem Internationalen Währungsfonds von der Höhe der Einzahlungen zu entkoppeln, damit die armen Länder nicht länger Entscheidungen der reichen hilflos ausgeliefert sind. Schließlich ist das alte Versprechen einzulösen, die Entwicklungsfinanzierung auf 0,7 Prozent des Volkseinkommens anzuheben. Zur Bewältigung der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise hat man sage und schreibe 11.400 Milliarden US-Dollar aufgebracht – das Argument fehlender Mittel überzeugt also nicht.

### *Schwache Staaten stützen*

Nüchterne Sicherheitskalküle verbieten es, die besonders schwachen Mitglieder der Staatenwelt mit den Folgen der Krise allein zu lassen. Wo sich die soziale Situation verschlechtert, ist damit zu rechnen, dass die Enttäuschung über den Staat zunimmt und sich Risse zwischen gesellschaftlichen Gruppen vertiefen. Eine mangelnde Versorgung mit Nahrungsmitteln, hervorgerufen durch geringere Haushaltseinkommen und steigende Preise, erhöht die sozialen Spannungen. In Folge der Nahrungsmittel-

**Lage der Armen verschlechtert**

**Frauen und Kleinbauern fördern**

**Bessere Bildung**

**Krise führt zu Unruhen**

krise 2007/2008 kam es bereits in 39 Ländern vermehrt zu sozialen und politischen Unruhen. Schwache Regierungen sind angesichts sinkender Staatsfinanzen überfordert. Exporteinbrüche, sinkende Einnahmen und zusätzliche Staatsverschuldung lassen ihren Gestaltungs- und Verteilungsspielraum schrumpfen. Infolgedessen verlieren solche Administrationen die Fähigkeit, sozialen Missständen zu begegnen. Auch Sicherheit zu gewährleisten fällt schwerer, wenn Polizisten und Militärs keinen Lohn mehr erhalten.

**Waffenhandelsvertrag**

Waffenkäufe mögen es zwar kurzfristig ermöglichen, repressiv auf die Krisenphänomene zu reagieren und sozialen Protest unter Kontrolle zu halten, sie taugen jedoch nicht zur Bekämpfung der Armut. Ein verbindlicher Waffenhandelsvertrag würde völkerrechtliche Standards zur Beurteilung von Kauf-, Verkaufs- und Transitgeschäften schaffen. Deutschland hat derzeit den Vorsitz in einer Expertengruppe, die Vorschläge erarbeiten soll, wie sich die UN-Berichterstattung über Militärausgaben verbessern lässt. Berlin sollte Bemühungen unterstützen, mit Hilfe eines weltweiten Waffenhandelsvertrags die Verbreitung konventioneller Waffen zu kontrollieren.

**Wirtschaftliche Unterstützung**

Unter den zahlreichen fragilen Staaten leiden sechs Länder unter den Folgen der Wirtschaftskrise in ganz besonderem Maß: die Zentralafrikanische Republik, Haiti, die Republik Kongo, Georgien, Jemen und Burundi. Das Konfliktrisiko ist in diesen Ländern deutlich gestiegen. Dem sollte man mit einer Kombination aus wirtschaftlicher Unterstützung, sozialer Abfederung der Krisenfolgen und Stärkung lokaler Regierungsfähigkeit begegnen. Angesichts der durchlässigen heutigen Grenzen sind Gewaltpotenziale auch in geostrategisch nachrangigen Staaten ernst zu nehmen. Es gilt, den Aufbau robuster staatlicher Institutionen zu fördern – was passiert, wenn das versäumt wird, ist in Afghanistan zu beobachten.

**Aufbau staatlicher Institutionen**

*Christiane Fröhlich  
Margret Johannsen  
Bruno Schoch  
Andreas Heinemann-Grüder  
Jochen Hippler*