

Birtsch, Nicole

Research Report

Afghanistans Regierung will den Konflikt mit den Taliban politisch lösen: Das Friedensabkommen mit Hizb-e-Islami ist ein erster Schritt auf dem weiten Weg zum Frieden

SWP-Aktuell, No. 77/2016

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Birtsch, Nicole (2016) : Afghanistans Regierung will den Konflikt mit den Taliban politisch lösen: Das Friedensabkommen mit Hizb-e-Islami ist ein erster Schritt auf dem weiten Weg zum Frieden, SWP-Aktuell, No. 77/2016, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/255421>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Afghanistans Regierung will den Konflikt mit den Taliban politisch lösen

Das Friedensabkommen mit Hizb-e-Islami ist ein erster Schritt auf dem weiten Weg zum Frieden

Nicole Birtsch

Die afghanische Regierung wertet das Ende September geschlossene Friedensabkommen mit Gulbuddin Hekmatyar, dem Oberhaupt der islamistischen Hizb-e-Islami, als innenpolitischen Erfolg. Es ist ein sichtbares Ergebnis ihrer Friedensbemühungen und soll die Taliban motivieren, sich ebenfalls an den Verhandlungstisch zu setzen. Die Regierung wirbt über das Abkommen indirekt mit Amnestie und politischer Beteiligung. Bislang haben Regierung und Talibanführung nur Gespräche über Friedensgespräche geführt. Gleichzeitig wird der Kampf fortgesetzt, der eine hohe Zahl an Opfern unter Zivilisten, Soldaten und Taliban fordert. Die afghanische Regierung arbeitet daran, politische und institutionelle Rahmenbedingungen für einen Friedensprozess zu schaffen. Die Talibanführung versucht, durch militärische Erfolge ihren Einfluss auszudehnen und ihre Verhandlungsposition zu verbessern. Gleichzeitig ist sie bemüht, die eigenen Reihen zusammenzuhalten und Möglichkeiten für Friedensverhandlungen auszuloten.

Die EU muss sich darauf einstellen, dass sich die Taliban mittelfristig als politischer Akteur etablieren. Dabei kann sie darauf hinwirken, dass Rahmenbedingungen für einen inklusiven politischen Prozess geschaffen werden. Wichtige Schritte wären, die Akteure der Region als Partner einzubeziehen, die afghanische Machtelite auszubalancieren und der Bevölkerung Mitsprache in politischen Verhandlungen zu ermöglichen.

Am 29. September 2014 wurde Ashraf Ghani als Präsident der Regierung der nationalen Einheit ins Amt eingeführt. Zwei Jahre später, am 29. September 2016, unterzeichneten er und Gulbuddin Hekmatyar nach mehreren Verhandlungsrunden ein Friedensabkommen. Während der Zeremonie in Kabul wurde Hekmatyars Unterzeichnung als Videoaufnahme vorgeführt. Er

selbst hält sich wahrscheinlich in Pakistan auf. Viele der politischen Führer, die in Opposition zur Regierung stehen, wohnten der Zeremonie bei. Dabei hatten sie in den Wochen zuvor die Regierung der nationalen Einheit wiederholt kritisiert und ihre Legitimität in Frage gestellt.

Ausgehandelt wurde das Abkommen zwischen einem Verhandlungsteam der

afghanischen Regierung und Abgesandten von Hizb-e-Islami, und dies unter Mitwirkung und Vermittlung des Hohen Friedensrates. Der Nationale Sicherheitsrat war für das Aushandeln der Artikel verantwortlich, Überarbeitung und Freigabe der Endfassung oblagen dem Präsidenten.

Internationale Akteure hielten sich weitgehend aus den Verhandlungen heraus. Die USA, die Vereinten Nationen (VN) und die Europäische Union (EU) haben das Abkommen offiziell begrüßt. Hinter den Kulissen wird jedoch die Ernsthaftigkeit von Hekmatyars Friedensabsichten bezweifelt.

Die Verhandlungen mit Hizb-e-Islami haben Bewegung in die jahrelang vergeblichen Bemühungen gebracht, einen Friedensprozess in Gang zu setzen. Doch die Umsetzung birgt Herausforderungen, die das Verhältnis zwischen den Verhandlungsparteien belasten und Verschiebungen im politischen Kräftesystem bewirken können.

Vereinbarungen des Abkommens

In dem Abkommen verpflichten sich Hekmatyar und seine islamistische Partei Hizb-e-Islami, den bewaffneten Kampf aufzugeben, Gefangene freizulassen, die Verfassung anzuerkennen und ihre Verbindungen zu terroristischen Gruppen zu lösen. Die afghanische Regierung verpflichtet sich im Gegenzug, rechtliche Immunität zu gewähren und sich dafür einzusetzen, dass die gegen Hizb-e-Islami und Hekmatyar verhängten internationalen Sanktionen aufgehoben werden.

Ein weiterer Kernpunkt des Abkommens ist die Rückkehr Hekmatyars und seiner Anhänger nach Afghanistan. Dabei handelt es sich um etwa 20 000 Familien, die zu großen Teilen in Flüchtlingslagern in Pakistan leben. Sie sollen bei der Rückkehr und Integration finanziell unterstützt werden. Hizb-e-Islami soll außerdem an der Wahlreform mitwirken und Kandidaten für Wahlen nominieren können. Hekmatyar wurde zugesichert, dass er offiziell gesellschaftlich rehabilitiert und bei wichtigen Staatsentscheidungen konsultiert wird. Mit

seiner Rückkehr nach Kabul wird allerdings erst gerechnet, nachdem sein Name von der Sanktionsliste der VN gestrichen wurde. Dies dürfte die Umsetzung des Abkommens verzögern. Hizb-e-Islami wirft der Regierung vor, noch keine konkreten Schritte in dieser Richtung eingeleitet zu haben. Die Regierung wiederum erwartet, dass Hizb-e-Islami sich zuerst in einer offiziellen Erklärung von terroristischen Gruppen distanziert. Immerhin haben die ständigen Mitglieder des VN-Sicherheitsrats im Vorfeld der Unterzeichnung signalisiert, dass sie kritische Maßnahmen wie die Aufhebung von Sanktionen unterstützen.

Ein gemeinsam von Regierung und Hizb-e-Islami eingesetztes Komitee wird die konkreten Umsetzungsschritte detaillierter ausarbeiten. Unstimmigkeiten, die sich bei der Umsetzung ergeben und das Abkommen gefährden könnten, sollen im Rahmen von Beratungen und Verhandlungen möglichst einvernehmlich ausgeräumt werden.

Die Frage des Abzugs der ausländischen Truppen

Eine der Voraussetzungen für die Aufnahme von Gesprächen war, dass Hekmatyar den Abzug ausländischer Truppen nicht als Vorbedingung fordert, sondern als ein Ziel der Verhandlungen ansieht. Das Abkommen bleibt in diesem Punkt allerdings vage. Beide Parteien stimmen in Artikel 4 überein, dass ihnen an staatlicher Souveränität und der Sicherung nationaler Interessen gelegen ist. Nach der Lesart der Regierung heißt dies mit Blick auf die ausländischen Truppen, dass über deren Abzug im gemeinsamen Dialog je nach gegebener Sicherheitssituation zu entscheiden sein wird. Hizb-e-Islami dagegen wünscht sich einen konkreten Zeitplan für den Abzug der Truppen.

In der Afghanistan-Erklärung des Warschauer Nato-Gipfels vom 9. Juli 2016 findet sich die Formulierung, dass ein »von den Afghanen geführter und verantworteter Friedens- und Aussöhnungsprozess« ebenso wie dessen Ergebnis »respektiert und unterstützt« würden. Im Zuge von Friedensver-

handlungen könnten in diesem Kontext die afghanische Regierung, die US-Regierung und der Nordatlantikkartat Absprachen über die Frage eines Truppenabzugs treffen.

Politische Bedeutung des Friedensabkommens

Wenige Tage vor der internationalen Geberkonferenz in Brüssel am 5. Oktober 2016 konnte die Regierung mit dem Abkommen einen wichtigen Erfolg ihrer Bemühungen um Frieden und nationale Einheit vorweisen.

Dabei spielt Hizb-e-Islami militärisch keine wesentliche Rolle im Kampf gegen die afghanische Regierung und die internationalen Truppen. Die Regierung erhofft sich von dem Abkommen positive Auswirkungen vor allem auf politischer Ebene. Denn sie richtet damit eine aussagekräftige Botschaft an die Taliban und das Haqqani-Netzwerk: Einem berüchtigten Gewaltakteur wird Amnestie gewährt, Hekmatyar wird politisch und gesellschaftlich rehabilitiert.

Mittelfristig wird das Abkommen auch die Machtbalance in der Regierung verändern. Vertreter von Splittergruppen Hizb-e-Islamis hatten bereits unter der Karzai-Regierung Ministerposten. Es ist anzunehmen, dass weitere Regierungsämter als vertrauensbildende Maßnahmen an Hizb-e-Islami-Mitglieder vergeben werden.

Probelauf für Verhandlungen mit den Taliban

Die Regierung wertet den Verhandlungsprozess als institutionellen und politischen Probelauf für Gespräche mit den Taliban. Die Bevölkerung war über den Prozess informiert, aber nicht substantiell an inhaltlichen Diskussionen beteiligt. Teile der Bevölkerung übten auch Kritik an den Konzessionen der Regierung, vor allem daran, dass Hekmatyar rehabilitiert werden soll, ohne für Verbrechen gegen die Menschlichkeit zur Rechenschaft gezogen zu werden.

Hekmatyar hat die Taliban aufgerufen, ebenfalls in Verhandlungen mit der afghanischen Regierung einzutreten. Das Abkom-

men sei zwischen Vertretern von Hizb-e-Islami und der afghanischen Regierung ausgehandelt worden, ohne dass internationale Akteure sich eingemischt hätten. Auch wenn die Talibanführung das Abkommen offiziell als unwichtig abwertet, weil sie die Hizb-e-Islami für unbedeutend hält, hat sie den Prozessverlauf doch sehr genau verfolgt. Sie wird auch die Umsetzung des Abkommens aufmerksam beobachten. Dabei ist entscheidend, wie sich Hekmatyars Rückkehr gestaltet und die Entwaffnung und Reintegration der Hizb-e-Islami-Anhänger vollzogen wird.

Bislang nur Gespräche über Gespräche mit den Taliban

Offiziell hat sich die Talibanführung noch nicht für Friedensverhandlungen ausgesprochen. Seit September finden in Doha wieder inoffizielle Treffen zwischen Vertretern der afghanischen Regierung und den Taliban statt. Dabei tauschten sie sich nicht über Inhalte aus, sondern über Rahmenbedingungen für Verhandlungen.

Die Teilnahme an diesen Treffen ist noch nicht als Ausdruck eines verbindlichen Interesses an politischen Verhandlungen zu werten. Doch sind sie als »Gespräche über Gespräche« wichtig, um Kommunikationskanäle zu öffnen. Beide Seiten verfolgen dabei unterschiedliche strategische Ziele.

Die unter nationaler und internationaler Kritik stehende Regierung der nationalen Einheit drängt verstärkt auf eine politische Lösung, da sie mit militärischen Mitteln keinen entscheidenden Druck auf die Taliban auszuüben vermag. Außerdem muss sie nachweisen, dass sie auf Stabilität und Frieden hinarbeitet, um weiterhin internationale Unterstützung sicherzustellen. Dabei ist die Regierung durch interne Machtkämpfe blockiert und verliert zunehmend an Rückhalt in der Bevölkerung.

Dagegen haben die Taliban in keiner Phase seit 2001 mehr Einfluss gehabt als derzeit. Die Taliban bemühen sich um die Festigung ihrer Verhandlungsposition und halten sich die Option einer politischen

Lösung offen. Über ihr Büro in Doha unterhalten sie Kontakte mit Diplomaten und internationalen Organisationen und speisen ihre Positionen in den internationalen Diskurs ein. Indem sie inoffiziell ihr Verhandlungsinteresse signalisieren, etablieren sie sich international und national mehr und mehr als politischer Akteur.

Taliban in starker, aber nicht gefestigter Position

Innerhalb eines Jahres nach Bekanntwerden von Mullah Omars Tod und der Tötung seines Nachfolgers Mullah Mansour hat die Führungsspitze der Taliban zweimal gewechselt. Das neue Oberhaupt der Taliban, der religiöse Rechtsgelehrte Mullah Haibatullah Akhundzada, hat weder Kampf- noch Führungserfahrung. Er steht für Bescheidenheit und religiöse Glaubwürdigkeit. Ihm zur Seite stehen zwei Vertreter: Sirajuddin Haqqani, militärisch erfahrenes Oberhaupt des berühmten Haqqani-Netzwerkes, der vermutlich den größten Einfluss in der Talibanführung hat, und Mullah Mohammad Yaqub, der älteste Sohn Mullah Omars, der die Vertrauten und Anhänger seines Vaters an sich binden konnte. Er soll den Mythos Mullah Omars als identitätsstiftendes Bindeglied zwischen den unterschiedlichen Talibanfraktionen am Leben halten.

Die Taliban konzentrieren sich darauf, Verwaltungssitze und Fernstraßen unter ihre Kontrolle zu bringen, die insofern strategisch wichtig sind, als sie für den Verkehr von Waren und Personen und als Nachschubrouten vom Militär genutzt werden. Die Hauptstädte der Provinzen Kundus, Helmand und Uruzgan haben die Taliban in diesem Herbst wiederholt angegriffen und manche für kurze Zeit eingenommen. Die afghanischen Sicherheitskräfte sind mit US-amerikanischer Luftunterstützung in der Lage, die Taliban zurückzudrängen, erzielen aber keine strategischen Erfolge, die das Kräfteverhältnis zu ihren Gunsten verändern könnten.

Militärisch haben die Taliban nicht die Ziele erreicht, die sie für dieses Jahr ange-

kündigt hatten: Sie wollten – wie im letzten Jahr Kundus – Provinzhauptstädte angreifen und zumindest zeitweise unter ihre Kontrolle bringen. Doch konnten sie zunehmend Städte infiltrieren. Mit den Anschlägen auf das deutsche Generalkonsulat in Mazar-i-Sharif und den US-Militärstützpunkt Bagram Anfang November 2016 haben die Taliban demonstriert, dass sie über die Infrastruktur und die Mittel verfügen, um internationale politische und militärische Strukturen im asymmetrischen Kampf anzugreifen.

Es ist jedoch unklar, wie nachhaltig die finanziellen und menschlichen Ressourcen der Taliban sind, die sie benötigen, um ihre Position zu halten oder gar zu verbessern.

Trotz neuer Taktiken haben die Taliban hohe personelle Verluste zu beklagen. In einigen Gegenden, in denen sie auch ihre Elitekämpfer einsetzen, sind sie in Gefechten gegen den afghanischen Ableger des »Islamischen Staates« (IS) – Wilayat Khorasan – gebunden.

Auch finanziell scheinen die Taliban unter Druck zu stehen. Berichten zufolge kommen seit dem Tod des gewieften Geschäftsmanns Mullah Mansour, der mit den Geldgebern in Kontakt stand und auch mit eigenem Vermögen zwischenfinanzieren konnte, weniger Gelder bei den Kommandeuren im Feld an. Aus Helmand heißt es, dass der Führer des militärischen Rates sich weigere, Gelder aus der Opiumernte an die Talibanführung nach Quetta zu senden. Stattdessen fordere er Mullah Haibatullah auf, aus dem sicheren Quetta nach Helmand zu ziehen.

Auch wird vermutet, dass Geldgeber ihr Interesse an einer weiteren Finanzierung der Taliban verlieren, da die Opfer des Kampfes vor allem Zivilisten und nicht die ausländischen »Besitzer« seien.

Hohe Zahl von Todesopfern und Flüchtlingen

Der anhaltende Kampf zwischen Regierung und bewaffneten Anti-Regierungsgruppen fordert weiterhin auf allen Seiten eine hohe Zahl an Opfern. Für den Zeitraum Januar

bis September 2016 verzeichnet die VN-Mission in Afghanistan (UNAMA) 8397 zivile Opfer, die in dem Konflikt getötet oder verletzt wurden. Im Vergleich zum Vorjahr ist die Zahl der getöteten (639) und verletzten Kinder (1822) um 15 Prozent gestiegen.

Die Zahl der getöteten Mitglieder afghanischer Sicherheitskräfte liegt in diesem Jahr bei über 6000. Insider schätzen, dass in diesem Jahr bereits mehr als 20 000 bewaffnete Aufständische getötet wurden. Der bewaffnete Konflikt ist überdies auch Ursache für Fluchtbewegungen: Von Januar bis zum 13. November verzeichnete das VN-Amt für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (OCHA) 492 468 Menschen, die innerhalb Afghanistans vor den Auswirkungen des Konflikts geflohen sind.

Innerafghanischer Dialog als Rahmen für Friedensgespräche

Die afghanische Regierung fordert die Taliban zu Friedensgesprächen auf und droht gleichzeitig damit, jene Führer der Taliban zu töten, die nicht gesprächsbereit sind. Mit dieser Rhetorik versucht die Regierung Handlungsmacht zu demonstrieren, damit nicht der Eindruck entsteht, dass sie verhandeln will, weil die Lage aussichtslos erscheint. Die Talibanführung dagegen fühlt sich durch diese Rhetorik nicht als unabhängiger, gleichwertiger Verhandlungspartner gewürdigt. Sie möchte den Eindruck vermeiden, als ließe sie sich an den Verhandlungstisch drängen. Wenn sie sich auf Verhandlungen einlässt, dann als gleichwertiger nationaler Akteur.

So bemühen sich die Taliban, ihren Einfluss nicht nur militärisch, sondern auch durch lokale Regierungsführung und Rechtsprechung in den von ihnen kontrollierten Gebieten auszuweiten und ihre Legitimität bei der Bevölkerung zu stärken. Erst kürzlich haben die Taliban verkündet, dass sie nationale Projekte unterstützen, die den Interessen der Bevölkerung dienen, einschließlich regionaler Energie- und Infrastrukturprojekte, und dass sie zu deren Sicherheit beitragen wollen. Sollten die

Taliban ernsthaft daran interessiert sein, ihre Ankündigung wahrzumachen, könnte sich eine pragmatische projektbezogene Kooperation mit der Regierung entwickeln, die Zug um Zug zur gegenseitigen Vertrauensbildung beitragen würde.

Über informelle Kanäle hat die Talibanführung signalisiert, dass sie unter bestimmten Bedingungen zu politischen Verhandlungen bereit sei. Eine der Bedingungen ist der Abzug ausländischer Streitkräfte. In ihrer Erklärung zum Ausgang der US-Präsidentenwahl haben die Taliban Donald Trump aufgefordert, alle amerikanischen Soldaten aus Afghanistan abzuziehen.

Nach wie vor gibt die Talibanführung zu erkennen, dass es für sie nicht in Frage komme, direkte Verhandlungen mit der Regierung zu führen. Denn zum einen stellt sie die Legitimität der Regierung in Frage, die sie außerdem als Marionette der USA bezeichnet, die als solche nicht unabhängig entscheiden könne. Zum anderen müsste sie ihren Kämpfern im Feld erklären, warum sie nach Jahren des Kampfes bereit ist, direkt mit der Regierung zu sprechen.

In inoffiziellen Gesprächen verweist die Talibanführung auf den Hohen Friedensrat als eine mögliche Institution, die eine Mittlerrolle einnehmen könnte. Dabei geht es ihr nicht um unabhängige Mediation, sondern eher um eine Art Schirmherrschaft. Hier wirken traditionelle Verhandlungsmuster. Direkte Gespräche mit der Regierung könnten für die Talibanführung akzeptabel und an ihre Gefolgsleute kommunizierbar sein, wenn sie im Namen einer anerkannten Institution oder respektierten Persönlichkeit geführt werden. Berichten zufolge schwebt der Talibanführung ein nationaler innerafghanischer Dialog vor – ein Format, bei dem die teilnehmenden Parteien als Gleiche unter Gleichen die Bedingungen für Waffenstillstandsabkommen und Machtbeteiligung aushandeln.

Afghanistans Strategie für Frieden

Die afghanische Regierung muss auf mehreren Ebenen Rahmenbedingungen für

Friedensgespräche schaffen: international, in der Region, bei der Bevölkerung und in den eigenen Reihen.

Regionale Ansätze und die Rolle Pakistans und Chinas

Präsident Ghani hat die Strategie verfolgt, regionale Akteure und insbesondere Pakistan als Partner in Friedensbemühungen einzubinden. Durch Projekte im Energie- und Infrastruktursektor ist es gelungen, Afghanistan stärker in die Region zu integrieren und ein pragmatisches Interesse der angrenzenden Staaten an Stabilität im Nachbarland zu wecken. Dazu zählen das trilaterale Abkommen mit Indien und Iran zum Ausbau des Hafens in Tschabahar und die Gaspipeline TAPI, die Turkmenistan, Afghanistan, Pakistan und Indien verbindet. Die Nachbarländer und Russland haben ihrerseits ein sicherheitspolitisches Interesse daran, dass sich der IS nicht in Afghanistan festsetzt und sich von dort aus weiter in der Region ausbreitet.

Die Strategie, die Taliban mit Unterstützung Pakistans an den Verhandlungstisch zu bringen, hatte bislang keinen Erfolg. Die Bemühungen der quadrilateralen Koordinierungsgruppe, bestehend aus Afghanistan, Pakistan, den USA und China, blieben seit Mullah Mansours Tod ohne greifbares Ergebnis. Die Koordinierungsgruppe hatte sich zum Ziel gesetzt, die Kooperation unter den beteiligten Ländern zu intensivieren. Dabei ging es ihnen unter anderem darum, die jeweiligen Einflussmöglichkeiten zu nutzen, um Friedensgespräche zu initiieren, aber auch darum, gegen militante Gruppen vorzugehen, die keine Gesprächsbereitschaft zeigen.

Die pakistanisch-afghanischen Beziehungen sind derzeit auf einem Tiefpunkt angelangt. Beide Länder beschuldigen sich gegenseitig, Taliban zu beherbergen, die Attentate im jeweils anderen Land verüben. Die schlechten Beziehungen schlagen sich konkret beispielsweise in Pakistans harscher Flüchtlingspolitik nieder: Aufgrund von bürokratischem und sozialem Druck sind

in diesem Jahr 559 398 Afghanen und Afghaninnen aus Pakistan in ihr Heimatland zurückgekehrt (OCHA, Stand 6. November).

Ungeachtet dessen ist Pakistan wichtigster Partner im Friedensprozess. Pakistan kann durch Anreize und Sanktionen Einfluss auf die Taliban nehmen. Die USA üben zusätzlich Druck auf Pakistan aus, indem sie ihre Militärhilfe einfrieren. Sie wollen damit erreichen, dass Pakistan das Haqqani-Netzwerk bekämpft.

China erwartet von Pakistan ebenfalls einen konstruktiven Beitrag zur Stabilisierung Afghanistans und des Grenzgebietes, das afghanischen und pakistanischen Talibangruppen als Rückzugsort dient. Die Volksrepublik investiert in die Errichtung eines Transport- und Wirtschaftskorridors (China Pakistan Economic Corridor, CPEC), der die Region Xinjiang im Nordwesten Chinas mit dem Hafen Gwadar im Südwesten Pakistans verbinden soll. Die geplanten Transportwege führen auch durch Belutschistan; dort befindet sich der Ort Quetta, in dem die Talibanführung ihren Sitz hat.

Kontakte hält China auch mit Taliban; eine Delegation aus Doha wurde im Sommer in Peking empfangen. Stabilität in Afghanistan ist für China wichtig, um dort Infrastrukturprojekte zu realisieren und mit der Förderung von Bodenschätzen zu starten. Nicht zuletzt fürchtet die Regierung in Peking, dass die Instabilität in Afghanistan auf die ohnehin unruhige Region Xinjiang übergreifen könnte.

Die Rolle von Regierung und Machtelite
Verhandlungsprozesse sind langwierig und werden oft von Rückschlägen begleitet. Entscheidend ist daher, dass sich die Parteien der afghanischen Regierungskoalition geschlossen für Verhandlungen mit den Taliban aussprechen und dass die Regierung die Infrastruktur schafft, die nötig ist, um Verhandlungen zu führen und Übereinkommen umzusetzen. Bislang haben Präsident Ashraf Ghani und Regierungschef Abdullah Abdullah nicht erkennen lassen, dass sie willens und fähig sind, miteinander

in einen konstruktiven Dialog einzutreten. Innenpolitischer Machtgerangel der beiden von ihnen angeführten Lager macht es nahezu unmöglich, dass nationale Strategien und Reformen umgesetzt werden. So verzögerte sich beispielsweise die Unterzeichnung des Abkommens mit Hizb-e-Islami um einige Tage, weil Abdullah ihm zunächst nicht zustimmte. Er hatte sich als Regierungschef nicht angemessen in den Aushandlungsprozess einbezogen gefühlt. Erst im Zuge der Diskussion unter der politischen Elite, meist vormalige Mudschaheddin Führer, ließ er sich umstimmen.

Ghanis Annäherung an Pakistan und sein Bemühen um Friedensgespräche mit den Taliban sind bei Afghanistans Machtelite umstritten. Aber ungeachtet dessen mehrten sich in letzter Zeit die Stimmen jener, die sich für eine politische Lösung aussprechen. Um einzelne Oppositionspolitiker haben sich unterschiedliche Gruppen formiert, die für Friedensgespräche werben und angeben, in Kontakt mit Talibanvertretern zu stehen.

Die Rolle des Hohen Friedensrates

Der Hohe Friedensrat wurde 2010 vom damaligen Präsidenten Karzai eingesetzt. Der Rat soll Verhandlungen unterstützen und landesweit friedensfördernde Strukturen zur Lösung von Konflikten schaffen. Im Frühjahr 2016 wurde Pir Gailani zum Vorsitzenden ernannt, eine Position, die lange unbesetzt war. Damit hat wieder ein vormaliger Mudschaheddin Führer und Ältester diese Position inne. Darüber hinaus wurde eine mehrköpfige Führungsspitze neu eingeführt, die unterschiedliche ethnische Gruppen und Regierungslager repräsentiert. Mit Habiba Sarabi, der vormaligen Gouverneurin der Provinz Bamiyan, ist darin auch eine Frau vertreten.

Der Hohe Friedensrat hat zusammen mit dem VN-Entwicklungsprogramm (UNDP) eine neue nationale Strategie für Frieden und Aussöhnung erarbeitet. Vorrangiges Ziel ist es nicht mehr wie im vorausgegangen »Afghan Peace and Reintegration«-

Programm, einzelne Taliban-Kommandeure und ihre Mitstreiter durch Entwaffnung und Maßnahmen der Reintegration zu bewegen, den bewaffneten Kampf aufzugeben. Die neue Strategie zielt darauf ab, mit Taliban-Gruppen strategische Waffenstillstandsabkommen zu schließen und die Taliban in politische Strukturen einzubinden. Angestrebt ist außerdem ein innerafghanischer Dialog, der dazu dienen soll, einen nationalen Konsens über Friedensverhandlungen herbeizuführen und die Unterstützung der politischen Akteure für eine politische Lösung zu mobilisieren; dabei geht es auch und gerade um jene Personen in der afghanischen Machtelite, die gegen Verhandlungen sind.

Nach wie vor wird der Friedensrat von traditionellen Kräften bestimmt. Traditionelle Kommunikationsformen und Verhaltensmuster können den Dialog mit den Taliban zweifellos erleichtern. Andererseits werden auf diese Weise auch Aushandlungsmechanismen beibehalten, die der Forderung vieler Afghanen nach Inklusion und sozialer Gerechtigkeit entgegenstehen. In ihrer Mehrheit fordert die Bevölkerung auf nationaler und lokaler Ebene Vermittler, die sich für eine gemeinsame Zukunft aller Teile des Landes einsetzen. Sie wollen nicht, dass Vertreter elitärer, von Eigeninteressen geleiteter Gruppen wie bisher die Macht unter sich aushandeln.

Bedingungen für politische Verhandlungen

Das Abkommen mit Hizb-e-Islami ist ein erster Schritt, die anhaltenden Konflikte in Afghanistan politisch zu lösen. Es sollte allerdings weder in seiner Auswirkung auf Stabilität noch als Anreiz für Gespräche der Taliban mit der Regierung überbewertet werden. Wichtig ist, die Bemühungen darauf zu konzentrieren, dass die Umsetzung gelingt.

Die Taliban haben so viel Einfluss wie noch nie seit 2001. Das stärkt die Verhandlungsposition der Talibanführung und motiviert die Kommandeure im Feld, weiter gegen die Regierung zu kämpfen. Anderer-

seits haben auch die Taliban hohe Verluste zu beklagen und scheinen weniger finanzielle Ressourcen zur Verfügung zu haben.

Dabei ist nicht abzusehen, inwieweit die Taliban unter den gegebenen Bedingungen ihren Einfluss signifikant ausweiten und wie lange sie ihre Position halten können. Die afghanische Regierung ist bemüht, mit ihren Sicherheitskräften den Status quo zumindest zu bewahren und zu verhindern, dass die Taliban Provinzhauptstädte einnehmen. In absehbarer Zeit aber scheinen die afghanischen Sicherheitskräfte keine wesentlichen strategischen Gewinne erzielen zu können. Obwohl das so ist, bewerten die beteiligten Parteien die Lage noch nicht als militärisches Patt.

Ungeachtet dessen fordert Präsident Ghani die Taliban zu Verhandlungen mit der Regierung auf. Um von Gesprächen über Gespräche zu Verhandlungen überzugehen, müssen sowohl die Talibanführung wie auch die Kommandeure im Feld zu der Auffassung gelangen, dass sie ihre Ziele über politische Verhandlungen erreichen können.

Durch innerafghanische Dialoge will die Regierung Anreize für Verhandlungen schaffen. Dazu gehört auch, die Talibanführung durch Mittler ihres Vertrauens davon zu überzeugen, ihre Ziele gewaltfrei in der politischen Arena zu verfolgen. Sollte dies gelingen, wäre es unumgänglich, dass die Taliban an der Macht beteiligt werden und Zugang zum politischen System erhalten. Auf diese Weise würde es ihnen ermöglicht, sich durch Wahlen auf nationaler und subnationaler Ebene zu legitimieren.

Die Regierung versucht, durch strategische Abkommen auf subnationaler Ebene Taliban-Kommandeure vom Kampf gegen die Regierung abzubringen; ihre Einbindung in den Kampf gegen den IS könnte dabei ein taktisches Kalkül der Regierung sein. Außerdem gilt es, Anreize für die Kommandeure zu schaffen, damit sie Friedensgespräche zwischen Talibanführung und Regierung unterstützen und eventuelle Waffenstillstandsabkommen nicht unterminieren.

Die gleichzeitige Interaktion mit Talibanführung und Kommandeuren ist eine Gratwanderung. Allseits respektierte, umsichtige Mediatoren und Unterhändler müssten ihren Teil dazu beitragen, dass nicht der Eindruck eines doppelten Spiels aufkommt. Unverzichtbar sind verlässliche Absprachen der Sicherheitsressorts auf nationaler wie subnationaler Ebene, um den Schutz von Insidermediatoren wie auch von gesprächsbereiten Talibanmitgliedern zu gewährleisten. Im weiteren Prozess ist es wichtig, ein Gremium zu etablieren, das Umsetzungsprozesse strukturiert und überwacht.

Der Friedensprozess ist mit vielen Emotionen und hohen Erwartungen der Bevölkerung an greifbare Ergebnisse verbunden. Die Herausforderung liegt darin, das richtige Maß an Transparenz zu finden, um das Vertrauen der Bevölkerung in den Aushandlungsprozess zu stärken, ohne sensible oder kritische Punkte zu früh öffentlich zu machen. Die Regierung sollte aufrichtig mit der Bevölkerung kommunizieren und keine vorschnellen oder unrealistischen Erwartungen wecken.

Nach wie vor ist es entscheidend, Pakistan und weitere Akteure der Region in Friedensbemühungen einzubeziehen. Die EU kann die Positionen und Bedenken von Nachbarländern wie insbesondere Irans, die voraussichtlich nicht direkt an Friedensverhandlungen beteiligt wären, ebenso aufgreifen wie jene Indiens und Russlands. Und sie kann diese Länder in einen strukturierten regionalen Diskurs über Stabilität in Afghanistan einbinden.

Innerhalb Afghanistans sollte die EU weiterhin auf einen inklusiven Friedensprozess hinwirken, der den Interessen und Bedenken der Bevölkerung Rechnung trägt und über strategische Teilabkommen und Machtbeteiligung hinaus eine Grundlage für gesellschaftliche Aussöhnung schafft.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2016
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung der Autorin wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-200
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364