

Musa-Qala-Protokoll am Ende

Afghanistan: Ansatz lokaler nichtmilitärischer Konfliktlösung zum Scheitern gebracht

Thomas Ruttig

Infolge einer vermutlich gezielten militärischen Eskalation ist der erste Versuch der ISAF misslungen, durch indirekte, über Stammesführer vermittelte Abmachungen mit lokalen Taleban eine Stabilisierung kleinerer geografischer Einheiten in Süd-Afghanistan zu erreichen. Welche Seite auch immer für das Scheitern des sogenannten Musa-Qala-Protokolls verantwortlich ist: Nun steht zu befürchten, dass die Weichen auf eine Verstärkung der militärischen Auseinandersetzungen gestellt worden sind und ein negativer Präzedenzfall für friedliche Stabilisierungsversuche geschaffen wurde.

Nach 142 Tagen beendete Anfang Februar 2007 eine militärische Eskalation – Luftangriffe auf örtliche Taleban-Führer und ein Gegenschlag der Aufständischen – den ersten Versuch der ISAF/NATO-Truppen, indirekte Absprachen mit den Taleban zu treffen. Durch Vermittlung lokaler Stammesführer sollte ein begrenztes Gebiet demilitarisiert und damit für Wiederaufbaumaßnahmen stabilisiert werden. Tiefgreifende Meinungsunterschiede zwischen den USA und Großbritannien über den Umgang mit den Taleban sowie Kursänderungen bei der Erfüllung der Abmachungen auf Seiten der afghanischen Regierung ließen das Vorhaben jedoch scheitern.

Im Sommer 2006 hatten Taleban einen vorgeschobenen britischen Stützpunkt im Distrikt Musa Qala im Norden der süd-afghanischen Provinz Helmand, dem weltweit größten zusammenhängenden Anbau-gebiet von Opiummohn (20% der Welt-

produktion), unablässig angegriffen. Dabei hatten die dortigen ISAF-Truppen Verluste in beispielloser Zahl erlitten, was deren Kommandeur, den britischen General David Richards, bewog, das Vermittlungsangebot der Stammesältesten aufzugreifen und – in Abstimmung mit der Regierung in Kabul – die Verwaltung des Distriktzentrums von Musa Qala in die Hände eines Ältestenrats zu legen.

Unterzeichnet wurde das ausgehandelte Protokoll am 7. September vom Provinzgouverneur und von 15 Stammesältesten der vier wichtigsten Unterstämme aus der unmittelbaren Umgebung des Distriktzentrums – nicht des gesamten Distrikts. Damit war der Geltungsbereich des Protokolls auf einen Radius von 5 km um das Zentrum von Musa Qala beschränkt. Weder Taleban noch ISAF waren Parteien des Protokolls.

Die 14 Punkte der Vereinbarung verpflichteten den Ältestenrat unter anderem,

- ▶ unter der Nationalflagge zu arbeiten,
- ▶ »ihr Bestes« zu tun, um den Bestimmungen der afghanischen Verfassung zu folgen und »Sicherheit und Gesetz« aufrechtzuerhalten,
- ▶ Bewaffneten den Zutritt nach Musa Qala zu verwehren,
- ▶ örtliche Stammeskräfte als Hilfspolizei (Afghan National Auxiliary Police/ANAP) zu rekrutieren,
- ▶ dafür zu sorgen, dass Regierung, NGOs und Sicherheitsfirmen freien Zugang nach Musa Qala haben und nationale wie internationale Sicherheitskräfte den Ort ungehindert passieren können,
- ▶ staatliche Steuern zu erheben,
- ▶ Wiederaufbau und Entwicklung zu fördern.

Die wichtigsten Punkte des Protokolls wurden in der Folgezeit erfüllt oder zumindest in Angriff genommen. Noch Mitte Januar fanden in Musa Qala – im Unterschied zu den Nachbardistrikten – keine Kämpfe mit Taleban statt.

Nach einem Wechsel im Gouverneursamt im Dezember 2006 geriet das Abkommen jedoch zunehmend in Turbulenzen. Der neue Amtsinhaber versuchte, Änderungen im Protokoll durchzusetzen, die die Autorität des Stammesrats eingeschränkt hätten. Dahinter stand das Anliegen der Kabuler Regierung, die Stammesführer stärker auf die afghanische Verfassung zu verpflichten.

Darüber, wer für das Scheitern der Abmachung verantwortlich ist, herrscht Uneinigkeit. Das ISAF/NATO-Kommando gibt die Schuld dafür den Taleban, deren örtlicher Kommandeur Abdulghaffur am 1. Februar mit 200 bis 300 Bewaffneten nach Musa Qala eindrang, die Nationalflagge durch die weiße Taleban-Flagge ersetzte, die ANAP entwaffnete und eine Reihe von Stammesältesten unter Arrest stellte. Vorausgegangen war am 31. Januar ein NATO-Luftangriff auf Abdulghaffur, bei dem dessen Bruder sowie 20 weitere Personen getötet wurden. Laut ISAF fand die Operation außerhalb des Geltungsbereichs des Abkommens statt; Abdulghaffur be-

hauptete das Gegenteil. Auch andere Umstände des Überfalls auf Musa Qala – etwa dass offenbar keine weiteren Taleban-Kommandeure daran beteiligt waren – deuten darauf hin, dass es sich nicht um eine »Taleban«-Operation, sondern um einen individuellen Racheakt des Stammes des Getöteten gehandelt haben könnte. Noch vor dem Taleban-Angriff hatte die Londoner *Times* aus Kabul berichtet, das neue, US-geführte ISAF-Kommando sei »bereit«, die Ortschaft zurückzuerobern. Als Abdulghaffur am 4. Februar einem weiteren Luftschlag zum Opfer fiel, war das Protokoll von Musa Qala obsolet. Offiziell aufgekündigt wurde es indes nicht.

Britisch-amerikanischer Streit

Vor allem zwischen US-amerikanischen und britischen Stellen war das Musa-Qala-Protokoll von Anfang an umstritten. Öffentlich ausgetragen wurde die Auseinandersetzung um die richtige Anti-Taleban-Strategie aber erst, als die Übernahme des Kommandos über die NATO/ISAF-Truppen durch einen US-General Anfang Februar näher rückte.

Die geänderte Herangehensweise des britischen Generals Richards beruhte auf der Erkenntnis, dass die vorhandenen ISAF-Truppen nicht ausreichten, um die wichtigsten Distriktzentren Helmands dauerhaft zu halten. Daran aber war Präsident Karzai und seinem Gouverneur besonders gelegen, denn beide befürchteten einen Gesichtungsverlust, wenn die Taleban zeitweilig Gebiete kontrollierten. Der Mangel an Truppen war auch der Grund für die bekannten Forderungen an Deutschland und andere NATO-Staaten, zusätzliche Kräfte für Süd-Afghanistan bereitzustellen. Verärgerung auf US-Seite hatten bereits frühere Äußerungen General Richards' über das aus seiner Sicht minimale Engagement der zuvor in Helmand stationierten US/OEF-Truppen ausgelöst, die lediglich in der Provinzhauptstadt Lashkargah präsent gewesen waren.

Ende 2006 brachten US-Vertreter erstmals öffentlich ihre Sorge zum Ausdruck, dass das Protokoll den Taleban de facto die

Kontrolle über Musa Qala verschaffe, und traten deshalb für ein »robustes« Vorgehen ein. Ausschlaggebend dafür scheint der zu diesem Zeitpunkt offenbar bereits gefallene Entschluss Washingtons gewesen zu sein, im Frühjahr eine Anti-Taleban-Offensive und gleichzeitig eine härtere Anti-Drogen-Kampagne zu starten. Es kann daher nicht ausgeschlossen werden, dass es sich bei den Luftangriffen vom 31. Januar um eine gezielte Provokation handelte, die das Musa-Qala-Protokoll aushebeln und in der Drogenhochburg Nord-Helmand »freies Schussfeld« schaffen sollte. Diese Annahme liegt umso näher, als die USA im Oktober 2006 mit ähnlicher Taktik ein Abkommen zwischen pakistanischen Taleban und der dortigen Regierung in der Bajaur Agency verhinderten. Am Tag vor der Unterzeichnung griffen sie eine Koranschule an, wobei 82 Menschen ums Leben kamen.

Fehlende Kabuler Stringenz

Auch die afghanische Politik in Sachen Musa Qala war wenig stringent. Nachdem er das Protokoll zunächst gebilligt hatte, ließ Präsident Karzai im November erste Vorbehalte anklingen: »Die Verfassung Afghanistans sollte [dort] umgesetzt werden. Wenn dies nicht der Fall ist, dann wird es Zweifel geben«. Karzais Erklärung spiegelte eine starke Strömung in der Regierung wider, die das Protokoll ablehnte. Vor allem Vertreter jener ethnischen Gruppen, die besonders unter dem Taleban-Regime (1996–2001) zu leiden hatten, mochten sich mit der Abmachung nicht abfinden. Außenminister Spanta ließ sich am 7. Februar mit der Äußerung zitieren, er sei »froh, dass das verdächtige Abkommen gebrochen ist«. Die Ablösung von Gouverneur Daud – eines der Initiatoren des Protokolls – und die Versuche seines Nachfolgers, die Vereinbarung zugunsten der Regierung zu ändern, brachten das labile Arrangement von Musa Qala aus dem Gleichgewicht. Erst nach dessen Scheitern stellte sich Karzai wieder hinter das Protokoll. Auf einer Pressekonferenz am 14. Februar in London sagte er, es sei

»mit Wissen der afghanischen Regierung und mit meinem Wissen« abgeschlossen worden, und er werde, was eine eventuelle Erneuerung angehe, den Wünschen der Stammesführer folgen.

Die Position des vormaligen Gouverneurs Daud war zudem durch Intrigen untergraben worden. Er war ins Amt gekommen, nachdem sein in den Drogenhandel verwickelter Vorgänger – ein persönlicher Freund des Präsidenten –, obgleich vor Ort entmachtet, zum Senator ernannt worden war. Dieser hatte mit seiner Politik große Teile der Provinzbevölkerung den Taleban in die Arme getrieben. In der Folgezeit war es dem Senator durch Lobbyieren im Hintergrund gelungen, sowohl Daud als auch dessen Politik bei in- und ausländischen Akteuren in Kabul in Misskredit zu bringen.

Landesweite Konsequenzen

Der Fehlschlag des Musa-Qala-Protokolls hat Konsequenzen weit über den Distrikt hinaus. Beide Seiten haben Frühjahrsoffensiven angekündigt, die eine verschärfte militärische Konfrontation erwarten lassen. Sollten, wie von hochrangigen US-Vertretern angekündigt, gleichzeitig Mohnfelder aus der Luft vernichtet werden – was im übrigen einem Kabuler Kabinettsbeschluss widerspräche –, dürfte dies den Taleban weiteren Zulauf verschaffen. Da die Taleban das Angebot einer Erneuerung des Musa-Qala-Protokolls inzwischen zurückgezogen haben, geben derzeit auf beiden Seiten jene den Ton an, die eine militärische Konfrontation der schwierigen Suche nach alternativen Konfliktregelungen vorziehen. Die Aushebelung des Protokolls wird sich somit vermutlich auch auf ähnliche Abmachungen negativ auswirken, wie sie etwa in den Nachbardistrikten Nauzad und Sangin oder in der Ost-Provinz Kunar existieren.

Fatal ist, dass die Rolle der Stammesführer untergraben wird, wenn sich Protokolle wie das von Musa Qala als unbeständig erweisen. Gerade in den Paschtunen-Gebieten sind die Stammesführer eine soziale Schlüsselgruppe, die die Bevölkerung

von einer Parteinahme für die Taleban abhalten kann. Ihre Interessen – die Behauptung ihrer sozialen Führerschaft – widersprechen grundsätzlich denen der Taleban, die vor allem die bisher nicht privilegierten Unterschichten in der paschtunischen Stammeshierarchie mobilisiert haben.

Die Einbeziehung örtlicher Vertreter der Bevölkerung im Interesse tragfähiger lokaler Konfliktlösungen ist jedoch nicht unproblematisch. Zum einen ist umfassende Inklusivität in der extrem segmentierten paschtunischen Gesellschaft nur schwer zu erreichen. In weiten Teilen Süd-Afghanistans haben die Stammesführer in nun beinahe 30 Jahren des Konflikts viel von ihrer Macht und viel von ihrem Prestige als nahezu konkurrenzlose Institution zugunsten der Mudschahedinführer eingebüßt. Gleichzeitig hat ein Generationswechsel zur Zersplitterung der Macht in den einzelnen Paschtunen-Stämmen geführt, die keine »dynastische Erbfolge« kennen. Dieser Befund unterscheidet den Süden zum Beispiel vom Südosten Afghanistans mit seinen deutlich kleineren und kompakteren Stämmen.

Zum anderen stellt sich die Frage, wie viel Einfluss Stammesführer tatsächlich auf Taleban ausüben können oder wollen. Es ist offensichtlich, dass ein Teil durchaus mit den Taleban sympathisiert, weil das Ausbleiben der erwarteten »Friedensdividende« aus dem Wiederaufbauprozess für erhebliche Unzufriedenheit gesorgt hat. Gerade in den entlegeneren Gebieten hängt zudem ihre physische Unversehrtheit vom Wohlwollen der Taleban ab. Trotz seiner nur kurzen Laufzeit ist das Musa-Qala-Protokoll aber nicht an einer etwaigen mangelnden Legitimität der Stammesführer gescheitert.

Eine Schwäche des Protokolls waren seine teils vagen und unterschiedlich interpretierbaren Bestimmungen. Dass die Stammesführer lediglich »versuchen« sollten, die afghanische Verfassung umzusetzen, hat einem De-facto-Verlust des staatlichen Gewaltmonopols in Musa Qala Vorschub geleistet – selbst wenn es in der Praxis auch zuvor schon nicht durchgesetzt werden

konnte. Die Definition des Geltungsbereichs musste zudem angesichts der in Afghanistan überwiegenden Wahrnehmung, der zufolge Grenzen eher durch Gebietsstreifen denn durch abstrakte Linien markiert sind, für Irritationen sorgen.

Fazit und Empfehlungen

Nicht nur die Erfahrungen aus Helmand zeigen, dass Afghanistan angesichts der Aktivitäten der gegenwärtigen Aufstandsbewegung nicht flächendeckend militärisch kontrolliert werden kann. Nichtmilitärische Lösungsansätze wie in Musa Qala sind also unumgänglich. Die differenzierte Sicherheitslage in den Paschtunengebieten, ihre Topographie und sozio-ethnische Struktur sowie die Begrenztheit des NATO/ISAF-Truppeneinsatzes gebieten es, solche Ansätze auf Distriktebene weiterzuverfolgen. Dabei müssen soziale Schlüsselgruppen einbezogen werden. Hierzu gehören außer den Stammesführern Geistliche, Händler, Intellektuelle und die gewählten Volksvertreter in Parlament und Provinzräten. Darüber hinaus müssen entsprechende politische Abmachungen schnellstens mit wirksamen Wiederaufbaumaßnahmen gekoppelt werden, um die Lebensverhältnisse der Bevölkerung zu verbessern.

Die Aufstandsbekämpfung in Süd-Afghanistan ist vor allem ein Wettbewerb um den wirksamsten Weg, Güter wie Sicherheit und Grundversorgung zu »produzieren«. Potentiell ist die internationale Gemeinschaft mit ihren Ressourcen dabei im Vorteil, während die Taleban konzeptionell kaum in der Lage sein dürften, die genannten Leistungen zu erbringen. Angesichts der zivilen Opfer der NATO/ISAF-Operationen und der weitverbreiteten Korruption in der Administration genießen sie in den Augen vieler Afghanen derzeit aber einen Glaubwürdigkeitsvorteil in Sachen Sicherheit und Gerechtigkeit. Der Erfolg oder Misserfolg von Protokollen à la Musa Qala – oder von Militäroffensiven – bemisst sich letztlich allein daran, wie sie von der afghanischen Bevölkerung beurteilt werden.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2007
Alle Rechte vorbehalten

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 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364