

Oktober 2019

# Länderbericht

## Länderbüro Afghanistan



## Präsidentschaftswahlen und abgebrochene Friedensgespräche: Wie geht es weiter in Afghanistan?

*Dr. Ellinor Zeino*

Am 28. September waren die Afghanen zum vierten Mal seit 2001 zu Präsidentschaftswahlen aufgerufen. 9,3 Millionen Bürger, darunter über 30 Prozent Frauen, hatten sich zur Wahl registriert. Die befürchtete Anschlagswelle im Land blieb aus. Gleichzeitig deuten erste Hochrechnungen an, dass es mit eventuell nur 2,5 Millionen abgegebenen Stimmen die Wahlbeteiligung auf einem Rekordtief liegen könnte. Angesichts der Anfang September überraschend abgebrochenen Friedensgesprächen zwischen den USA und Taliban und einem anstehenden harten Wettbewerb zwischen den aussichtsreichsten Präsidentschaftskandidaten Aschraf Ghani, Abdullah Abdullah oder Gulbuddin Hekmatyar, stehen Afghanistan ungewisse Zeiten bevor. Welche Chancen bestehen für die Wiederbelebung des Friedensprozesses? Und wie kann eine neugewählte Regierung auch nach einem US-Truppenrückzug die Sicherheit im Land garantieren?

## Wahlkampf im Schatten der Friedensgespräche

Der Wahlkampf in den letzten Wochen verlief äußerst schleppend. Insgesamt hatten sich 18 Präsidentschaftskandidaten angemeldet, von denen am Ende noch 14 zur Wahl standen. Der stärkste Konkurrent des amtierenden Präsidenten Aschraf Ghani war zunächst Hanif Atmar gewesen, dessen Koalition jedoch bereits zu Beginn des Wahlkampfes auseinander gebrochen war. Der ehemalige nationale Sicherheitsberater Atmar hatte sich für einen alternativen und inklusiven intra-afghanischen Dialog mit den Taliban stark gemacht. Nun wird ein Kopf-an-Kopf-Rennen zwischen Präsident Ghani und CEO Abdullah erwartet. Beide Kandidaten haben bereits Optimismus für ihren Wahlsieg ausgedrückt. Doch auch der berüchtigte Kriegsfürst und Hisb-e Islami Parteigründer Gulbuddin Hekmatyar sowie der Ex-Geheimdienstchef Rahmatullah Nabil, der sich für ein starkes militärisches Vorgehen gegen die Taliban ausspricht, rechnen sich gute Chancen aus. Die finalen Ergebnisse sollen Anfang November vorliegen. Eine mögliche Stichwahl ist für Ende November vorgesehen.

### Schleppende Wahlen: „Erfolg“ für Taliban und Regierung

Der Wahlkampf fand im Schatten der vorangeschrittenen Friedensgespräche zwischen den USA und der Taliban-Führung in Qatar statt. Zeitweise war unklar, ob man den Friedensgesprächen Vorrang vor den Präsidentschaftswahlen einräumt. Wäre Anfang September ein Rahmenabkommen zwischen USA und Taliban zustande gekommen, wie es zunächst von den USA propagiert wurde, hätte man womöglich die Präsidentschaftswahlen verschoben und eine Interims-Regierung gebildet. Präsident Ghani war der stärkste Befürworter des Festhaltens am Wahltermin. Er hätte in einer Interims-Regierung womöglich keine Rolle gespielt und rechnet sich die größten Chancen auf seine Wiederwahl aus. Die Präsidentschaftswahlen am 28. September verliefen unerwartet ruhig. Die befürchtete Welle an Gewalt und Anschlägen am Wahltag blieb aus. Gleichzeitig sind womöglich nicht einmal ein Viertel der registrierten Wähler zur Wahl gegangen. Während die Regierung die geringe Gewalt am Wahltag als Erfolg für sich und seine

Sicherheitskräfte erklärte, reklamierten die Taliban in den sozialen Medien die geringe Wahlbeteiligung für sich als Sieg.

### Gründe für die geringe Wahlbeteiligung

Die möglichen Gründe für die äußerst geringe Wahlbeteiligung sind verschieden. Viele Menschen waren aus Sicherheitsbedenken nicht zur Wahl gegangen. Die Taliban hatten im Vorfeld der Wahlen mit Gewalt und Anschlägen gegen Wahllokale und Wahlveranstaltungen gedroht. Anfang September verübten sie einen Anschlag mit 26 Todesopfern auf eine Wahlkampfveranstaltung in der Nähe von Kabul, an der auch Präsident Ghani teilnahm. Zudem wird die Teilnahme an den Wahlen weiterhin in den Personalausweisen der Wähler vermerkt, was ebenso viele Bürger abschreckt. Zugleich fanden viele Bürger keinen glaubwürdigen politischen Führer unter den zahlreichen Kandidaten. Den meisten Kandidaten werden rein persönliche Interessen an Ämtern und Zugang zu öffentlichen Ressourcen unterstellt. Glaubhafte politische Visionen zu Frieden und Versöhnung oder wirtschaftlichen Reformen fehlten im Wahlkampf.

Viele Bürger waren zudem enttäuscht von der Regierungsarbeit in den letzten fünf Jahren. 2014 hatten vor allem viele junge Wähler Hoffnung in Präsident Ghani gesetzt, der als ehemaliger Finanzminister und Weltbank-Mitarbeiter wirtschaftliche Reformen und Korruptionsbekämpfung versprochen hatte. Doch die Regierung konnte weder für Sicherheit noch für einen wirtschaftlichen Aufschwung sorgen. Die Gewalt im Land ist auf einem anhaltend hohen Niveau. In den letzten fünf Jahren kamen in fast täglichen Kämpfen und Anschlägen 45.000 Menschen ums Leben, darunter 6.000 Zivilisten. Gleichzeitig kann der Staat nicht die nötige Infrastruktur und Grundversorgung gewährleisten. Selbst die Einwohner in der Hauptstadt Kabul erhalten vom Staat nur ein paar Stunden Strom und Wasser am Tag. Die Taliban greifen immer wieder Hauptstromleitungen und kritische Infrastruktur an. Die Menschen sind zum Selbstversorger geworden. Laut Weltbank-Statistiken ist die Armut sowohl unter der Karzai-Präsidentschaft als auch unter Ghanis Regierung der Nationalen Einheit erheblich gestiegen. Heute leben wieder über die Hälfte der Menschen unterhalb der Armutsgrenze (54,8 Prozent); 2007 waren es 33,7 Prozent.

Präsident Ghani, ein Ahmadzai-Paschtune aus der Provinz Logar, der bis 2001 24 Jahre seine Karriere im Ausland aufbaute, hatte sich in den letzten Jahren den Ruf eines Technokraten mit wenig Gespür für die Befindlichkeiten der lokalen Stammesgesellschaften erworben. 2014 legte er seinen Stammesnamen „Ahmadzai“ ab, um seine politische Vision jenseits von Stammesdenken zu unterstreichen und sprach sich für das Streichen der Stammeszugehörigkeit aus den afghanischen Personalausweisen aus. Mit seinem geringen Verständnis für tribale Werte- und Verhaltenskodexes hatte Ghani auch viele Paschtunen, seine eigene ethnische Gruppe, vor den Kopf gestoßen. Während andere ethnische Gruppen wie Tadjiken, Hazara oder Usbeken starke, im Land verwurzelte politische Führer haben,<sup>1</sup> fehlt vielen Paschtunen heute ein Führer, der ihre Interessen und Befindlichkeiten versteht. Der Islamist und ehemalige paschtunische Kriegsfürst Gulbuddin Hekmatyar, vertritt für die meisten Paschtunen einen zu radikalen und vom Ausland inspirierten Islamismus.

## Abbruch der Friedensgespräche: Wie geht es weiter?

### Ein Friedensabkommen war noch nie so nah

Nach fast zwanzigjähriger NATO-Mission und im 100. Jahr seiner Unabhängigkeitsfeier befand sich Afghanistan 2019 erneut an einem Scheidepunkt. Seit dem Sturz der Taliban-Regierung 2001 war ein Friedensabkommen noch nie so greifbar nah. Seit Januar führten die USA erstmals offizielle Friedensgespräche mit den Taliban; Anfang September traf sich der US-Sonderbeauftragte Zalmay Khalilzad mit den Taliban zur 9. Gesprächsrunde in Doha, die als finale Runde mit der anschließenden Unterzeichnung eines Rahmenabkommens enden sollte. Ein anschließendes Friedensabkommen, das letztendlich auch von der afghanischen Regierung hätte unterzeichnet werden müssen, hätte die verfassungsmäßige Ordnung, das internationale Engagement in Afghanistan sowie die regionale Sicherheitsarchitektur neu zur Verhandlung gestellt

sowie die Taliban-Bewegung als legale politische Partei anerkannt.

Die vier im Doha-Prozess zwischen Taliban-Führung und den USA behandelten Körbe umfassten

1. den **Rückzug aller ausländischer Truppen** aus Afghanistan
2. die **Anti-Terror-Garantie**, dass Afghanistan nicht als Rückzugsort für transnationale Terrorgruppen mit Gefahr für andere Staaten dient
3. einen umfassenden, landesweiten **Waffenstillstand**
4. den Beginn eines **intra-afghanischen Dialogs** unter Beteiligung der afghanischen Regierung.

In den ersten beiden Punkten (Truppenrückzug und Antiterrorklausel) hatte man sich bereits auf einen ausformulierten Entwurf einigen können. Der Abzug aller ausländischen Truppen ist eine Hauptforderung der Taliban. Die USA hatten angeboten, sukzessive über einen Zeitraum von einem Jahr seine Truppen abzuziehen. Den Plan, eine US-Militärbasis mit einer Antiterrorereinheit im Land zu lassen, schien die politische Taliban-Führung in Doha hinter verschlossenen Türen zu akzeptieren. Die US-Führung sprach daher von einer Reduzierung („Drawdown“) statt von einem Abzug („Withdrawal“) der Truppen.

Die USA als größter Truppensteller haben derzeit noch 14.000 Truppen im Land, davon über 8.000 innerhalb der NATO-Mission Resolute Support, die aus 16.000 Truppen aus 39 Ländern besteht. Zugleich unterhalten die USA noch die Antiterror-Operation Freedom’s Sentinel. Deutschland als zweitgrößter Truppensteller beteiligt sich mit einer Obergrenze von 1.200 Soldaten an der NATO-Ausbildungs- und Beratermission.

### *Ein Friedensabkommen würde die verfassungsmäßige Ordnung, das internationale Engagement sowie die regionale Sicherheitsarchitektur neu zur Verhandlung stellen*

Doch was kann man von einer Einbindung der Taliban-Bewegung in das politische System erwarten?

Auch wenn der Doha-Prozess vorerst gescheitert ist, bleiben die Fragen für einen Friedensprozess bestehen. Noch hält die Mehrheit der afghanischen

<sup>1</sup> Zu nennen wären hier zum Beispiel tadschikische Führungsfiguren wie Yunus Qanuni oder Imael Khan, der Hazara-Führer Haji Mohammed Mohaqiq, oder der usbekische Milizenführer und aktueller Vize-Präsident Abdul Raschid Dostum.

wie internationalen Akteure an der Auffassung fest, dass es nur eine politische Lösung des Konflikts geben kann. Dafür müssten die Taliban die afghanische Regierung als Verhandlungspartner akzeptieren. Bislang hatte sich die Taliban-Führung lediglich bereit erklärt, mit den USA als stärkste Militärmacht zu reden. Mit der afghanischen Regierung, die in den Augen der Taliban eine 2001 eingesetzte „Marionetten-Regierung“ ist, waren die Taliban bislang nur bereit inoffiziell, das heißt in ihrer Funktion als Privatpersonen, zu sprechen. Im von Deutschland vermittelten Intra-Afghanischen Dialog in Doha im Juli 2019, kam die Taliban-Führung erstmals mit einer breiten Delegation aus Zivilgesellschaft, Regierungsmitgliedern (in ihrer Funktion als Privatpersonen) und einer Auswahl an ethnischen und oppositionellen Akteuren ins Gespräch. In einer gemeinsamen Absichtserklärung beteuerten die Taliban, dass sie Gewalt gegen Schulen und Bildungseinrichtungen vermeiden würden. Gleichzeitig setzten beide Parteien ihre Strategie des „Fight and Talk“, des Dialogs und Kämpfens, weiter fort, um ihre Verhandlungsposition zu stärken.

Falls ein Dialog wieder aufgenommen wird, stehen am Ende die Fragen zur Ausgestaltung des politischen Systems und der gesellschaftlichen Ordnung. Im Doha-Prozess hatten die Taliban bereits verlauten lassen, dass eine Verfassungsänderung nach einem Friedensabkommen anstehe. Ebenso sprechen sie sich weiterhin für ein Islamisches Emirat, im Gegensatz zur Islamischen Republik Afghanistan, aus. Für die afghanische Regierung und Zivilgesellschaft stellt sich die Frage, inwieweit sich die politische Einstellung der Taliban seit den 1990er Jahren gewandelt hat. Würden die Taliban sich auf den Schutz von Mindeststandards für Pluralismus sowie Minderheits- und Frauenrechte einlassen und demokratische Machtwechsel akzeptieren? Die Taliban-Führung hält sich bedeckt und fordert generell die Garantie von Frauen- und Freiheitsrechten im Einklang mit islamischen Werten. Gleichzeitig war die Taliban-Führung bemüht zu betonen, dass sie keine Machtmonopolisierung anstrebe. Weder wollten die Taliban im Vorfeld konkrete politische Zusagen machen, noch haben sie eine ausgearbeitete Vision oder Vorstellung davon, wie ein islamischer Rechtsstaat für eine heterogene und globalisierte

afghanische Gesellschaft aussehen könnte. Während der ersten zaghafte Begegnungen zwischen Taliban und afghanischen Akteuren ging es darum, eine erste Annäherung und Vertrauen zu schaffen und die andere Seite nicht durch politische Forderungen abzuschrecken.

### **Für die Neuaufnahme eines Dialogs bedarf es Hilfe von außen**

Präsident Ghani hatte seit letztem Jahr mehrfach Anläufe des Dialogs gestartet. Im Februar 2018 bot er den Taliban im Rahmen der Friedensinitiative der afghanischen Regierung (sogenannter „Kabul-Prozess“) die bedingungslose Aufnahme von Friedensgesprächen an. Falls die Taliban sich dem Friedensprozess anschließen und der Gewalt abschwören würden, stellte er ihnen ihre Streichung von internationalen Sanktionslisten und ihre Anerkennung als legale politische Partei in Aussicht. Zu den Ramadan-Feiertagen 2018 und in diesem Jahr erklärte Ghani einseitig eine Waffenruhe. Im Juni dieses Jahres begann Präsident Ghani als vertrauensbildende Maßnahme über 800 Taliban-Häftlinge (von insgesamt 15.000 inhaftierten mutmaßlichen Taliban-Mitgliedern) zu entlassen.

Die Taliban-Führung zeigte sich jedoch nur bereit, mit den USA zu sprechen und ignorierte die afghanische Regierung weitgehend. Die Hoffnungen Anfang September waren daher groß, dass man mit den USA als stärksten Broker zu Friedensverhandlungen zwischen Taliban und afghanischer Regierung hätte übergehen können. Mit der politischen Kehrtwende der Trump-Regierung scheint ein erneuter Anlauf für Friedensverhandlungen nun schwieriger. Die Taliban-Führung hat weiterhin Interesse an einem Rahmenabkommen mit den USA. Präsident Ghani beteuert weiterhin seine Bereitschaft zu Friedensverhandlungen, jedoch unter der Führung der afghanischen Regierung. Für die USA wäre eine erneute Aufnahme von Friedensgesprächen womöglich abhängig von einer stärkeren Abgrenzung der Taliban von transnationalen Terrorgruppen wie al-Qaida oder vom radikalen Haqqani-Netzwerk. Um die Taliban mit der afghanischen Regierung in Dialog oder gar an den Verhandlungstisch zu bekommen, bedarf es weiterhin Vermittlungsbemühungen und Druckpotenzial von außen, insbesondere von den USA. Noch ist die Option der Wiederaufnahme von

Gesprächen, vermutlich unter stärkeren Vorbedingungen, nicht vom Tisch.

Zugleich ist denkbar ist, dass nun auch wieder Dialoginitiativen aus der Region kommen. Von den Regionalstaaten wie Russland, Usbekistan, China oder Türkei kamen in den letzten Jahren zahlreiche bi-, tri- und quadrilaterale Vermittlungsbemühungen. Insbesondere das von Russland 2017 angestoßene „Moskau-Format“, das Taliban-Mitglieder und afghanische Vertreter aus verschiedenen politischen Lagern zusammenbrachte, erfuhr Aufmerksamkeit sowie Kritik aus Kabul. Die afghanische Regierung fühlte sich von der russischen Initiative zu sehr an den Rand gedrängt. Auch Usbekistan zeigt nach jahrzehntelanger Abschottung zunehmendes Interesse an seinem Nachbarland und versucht sich als neutraler Vermittler im afghanischen Konflikt anzubieten.

Die Regionalstaaten, allen voran Indien, Iran, Russland und China, sind Fürsprecher eines „afghanisch geführten und verantworteten“ Friedensprozesses, meinen dabei vor allem eine von den Regionalstaaten definierte Sicherheitsordnung.

### Truppenabzug: Welche Auswirkungen auf die Sicherheit?

Nach fast zwanzig Jahren NATO-Einsatz in Afghanistan werden die Fragen nach einem Truppenabzug lauter. Präsident Trump hatte seinen Wählern für die US-Präsidentschaftswahlen im September 2020 einen Truppenrückzug und Beendigung der Afghanistan-Mission in Aussicht gestellt.

#### Ist ein Truppenabzug unvermeidbar?

Der Abzug der ausländischen Truppen erscheint als eine Frage der Zeit. Ein US-Truppenabzug - auch ohne Friedensabkommen - ist ein mögliches Szenario. Sollten die USA als stärkste Militärmacht und größter Truppensteller einseitig ihren Rückzug verkünden, würde das die NATO-Mission insgesamt in Frage stellen. Ohne die amerikanischen Fähigkeiten und Kapazitäten werden kleinere NATO-Mitglieder kaum längerfristig in Afghanistan bleiben können. Zu klären bleibt, über welchen Zeitraum und mit welchen Sicherheitsgarantien ein Abzug zu verantworten wäre. Selbst Staaten, die dem US-amerikanischen Militäreinsatz in Afghanistan kritisch

gegenüber stehen, wie Russland und Iran, fordern einen „verantwortungsvollen“ Truppenabzug und warnen vor einem abrupten Rückzug. Sie befürchten die Entstehung eines Sicherheitsvakuums in ihrer direkten Nachbarschaft, das transnationalen jihadistischen Gruppen wie dem IS-Ableger Islamischer Staat Khorasan-Provinz (ISKP) und kriminellen Mafia-Strukturen Auftrieb verschaffen würde.

#### NATO Resolute Support Mission (RSM)

Staat	Truppenstärke (bzw. Obergrenze)
1. USA	8.475
2. Deutschland	1.300
3. Italien	895
4. Georgien	870
5. Rumänien	679
6. UK	650
7. Türkei	563
<b>Gesamtstärke</b> (39 Staaten)	<b>15.997</b>

Quelle: Juni 2018, <https://www.nato.int/>

Für die USA stand immer das Ziel der Antiterrorbekämpfung, der Hauptgrund der militärischen Invasion 2001, im Mittelpunkt ihrer Afghanistan-Mission. Die Taliban-Bewegung stellt heute in den US-Sicherheitserwägungen keine direkte transnationale Bedrohung mehr für amerikanische Interessen dar, wie sie noch 2001 gesehen wurde. Die stärkste transnationale Gefahr in Afghanistan geht heute von jihadistischen Gruppen wie dem ISKP, ein IS-Ableger und Konkurrent zu den Taliban, aus. Schätzungsweise 3.000 bis 4.000 IS-Kämpfer sollen sich in Afghanistan befinden.

Die afghanischen Sicherheitskräfte sind noch nicht in der Lage, die landesweite Sicherheit auf einem akzeptablen Niveau für die Zivilbevölkerung zu garantieren. Ihr Hauptgegner sind weiterhin die Taliban. Regierungsvertreter machen gute Miene zum bösen Spiel. Sie beteuern, dass die afghanische Regierung in den letzten zwölf Monaten ihre Fähigkeiten entscheidend ausbauen konnte und

stärker auf eigenen Füßen steht. Auch in der Aufklärung und Auswertung sei sie nicht mehr so sehr von ausländischen Geheimdiensten abhängig. Die täglichen Anschläge und Gewalt im Land verdeutlichen jedoch die anhaltende militärische Pattsituation zwischen Taliban und Regierung.

### Ausblick: Regionalisierung der Sicherheit?

Der von Präsident Trump angekündigte US-Rückzug aus Afghanistan ist auch eine Forderung nach mehr Eigenverantwortung der Bündnispartner sowie der regionalen Akteure. Die afghanischen Sicherheitskräfte müssen mittel- und langfristige in der Lage sein, selbst für die Sicherheit im Land zu sorgen. Ebenso sind die Vereinigten Staaten gegenüber regionalen Ansätzen der Antiterrorbekämpfung und Grenzsicherung nicht abgeneigt. Die fehlende Truppenentsendung von Regionalstaaten wie Chinas wurde in US-Kreisen als wiederholt als „free-riding“ bezeichnet.

In Zukunft werden womöglich die Regionalstaaten verstärkt Verantwortung für die regionale Sicherheit in Süd- und Zentralasien übernehmen. Vor allem die direkten Nachbarstaaten wie Pakistan, Iran, China, Usbekistan, Tadschikistan und Turkmenistan, aber

auch weitere Staaten in der Region wie Russland und Indien wären von einer weiteren Destabilisierung in Afghanistan direkt betroffen. Die Staaten in der Region haben daher ein viel stärkeres Interesse sich zu engagieren, wenn die USA sich politisch wie militärisch zurückziehen sollten. Für Afghanistans außenpolitische Ausrichtung könnte das mittel- und langfristige eine stärkere Hinwendung zu regionalen Sicherheitspartnern bedeuten.

In diesem Jahr erinnerte Afghanistan zum 100. Mal an den Anglo-Afghanischen Vertrag von 1919, der Afghanistan unter König Amanullah Khan die volle Souveränität von Großbritannien brachte. Hundert Jahre nach seiner Unabhängigkeit befindet sich Afghanistan weiterhin in politischen, militärischen wie finanziellen Abhängigkeitsverhältnissen und bleibt verwundbar gegenüber fremden und regionalen Macht- und Interessenskonflikten. Für einen nachhaltigen Frieden in Afghanistan muss daher der intra-afghanische Dialog mit einem intra-regionalen Dialog sinnvoll ergänzt werden.

### Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Dr. Ellinor Zeino  
Büroleiterin des Auslandsbüros Afghanistan  
Europäische und Internationale Zusammenarbeit  
[www.kas.de/afghanistan](http://www.kas.de/afghanistan)

[ellinor.zeino@kas.de](mailto:ellinor.zeino@kas.de)



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>)