

Ziel verfehlt

Die Mitverantwortung der NATO für zivile Opfer in Afghanistan

EDITORIAL

Dreizehn Jahre sind vergangen, seit die ersten internationalen Truppen in Afghanistan eintrafen. Ende des Jahres 2014 beendet die NATO ihren Kampfeinsatz.

Die neue NATO-Mission, an der sich auch Deutschland beteiligen wird, soll eine Ausbildungs- und Unterstützungsmision sein. Erst die nächsten Jahre werden zeigen, was der internationale Einsatz gebracht hat. Die Frage, wie Afghanistan heute aussehen würde ohne ihn, ist ohnehin nicht zu beantworten.

Auch für Deutschland stellt sich die Frage, wie und vor allem wie umfangreich ein Engagement für Afghanistan in Zukunft aussehen sollte. Die Bundeswehr war zeitweise mit über 5.000 Soldatinnen und Soldaten in Afghanistan vertreten und die Skepsis, wie sinnvoll dieser Einsatz war, wuchs von Jahr zu Jahr.

Zweifellos hat die internationale Präsenz viele Entwicklungen im Land in Gang gesetzt – und zwar positive und negative sowie beabsichtigte und unbeabsichtigte.

Arvid Bell und Cornelius Friesendorf untersuchen die Veränderungen der Sicherheitssituation der Zivilbevölkerung in den letzten Jahren. Humanitäre Gründe spielten von Anfang an eine Rolle in der Legitimierung des Afghanistaneinsatzes.

Die Autoren analysieren die komplexen Auswirkungen des Kampfeinsatzes für die Zivilbevölkerung und die Mitverantwortung der NATO für zivile Opfer. Ihre Schlussfolgerung: Die internationalen Akteure dürfen sich nach dem ISAF-Abzug nicht aus der Verantwortung stehlen, sondern können konkrete Beiträge zum Schutz der Zivilbevölkerung leisten.

Karin Hammer



Der Krieg in Afghanistan ist in den vergangenen Jahren weiter eskaliert. In vielen Fällen sind die Opfer der Gewalt Zivilisten. Auf dem Foto zu sehen sind zerstörte Wohnhäuser in der Provinz Paktika im Südosten Afghanistans im Juli 2014. Ein Selbstmordattentäter verübte anlässlich des Besuchs von Präsidentschaftskandidat Abdullah Abdullah einen Anschlag, mindestens 42 Personen starben, 67 wurden verletzt.

Foto: picture alliance/dpa

Arvid Bell/Cornelius Friesendorf

Ende 2014 ist die Mission der International Security Assistance Force (ISAF) in Afghanistan abgeschlossen. Der Abzug der internationalen Kampftruppen aus Afghanistan wirft die Frage auf, was externe Akteure, und damit auch die Bundeswehr, am Hindukusch seit Ende 2001 erreicht haben.

Auf der einen Seite versuchen die Regierungen von Geberstaaten, das internationale Engagement als insgesamt positiv darzustellen. So betont die Bundesregierung stets die deutschen Beiträge zum Wiederaufbau, zur Bildung und zur militärischen Absicherung in Afghanistan. Das Land befinde sich trotz bestehender Probleme auf dem richtigen Weg, nicht zuletzt wegen der langjährigen Präsenz der NATO-geführten ISAF-Mission.

Auf der anderen Seite stellen die Kritiker des NATO-Einsatzes das internationale Engagement als kontraproduktiv oder konfliktverschärfend dar. Gegner der internationalen militärischen Präsenz argumentieren, diese habe zu mehr Gewalt in Afghanistan geführt, die menschlichen und finanziellen Kosten des Krieges seien enorm, und die NATO-Strategie der vergangenen Jahre sei fehlgeschlagen. Ein Abzug hätte schon viel früher erfolgen müssen bzw. die Intervention vor 13 Jahren sei grundsätzlich falsch gewesen.

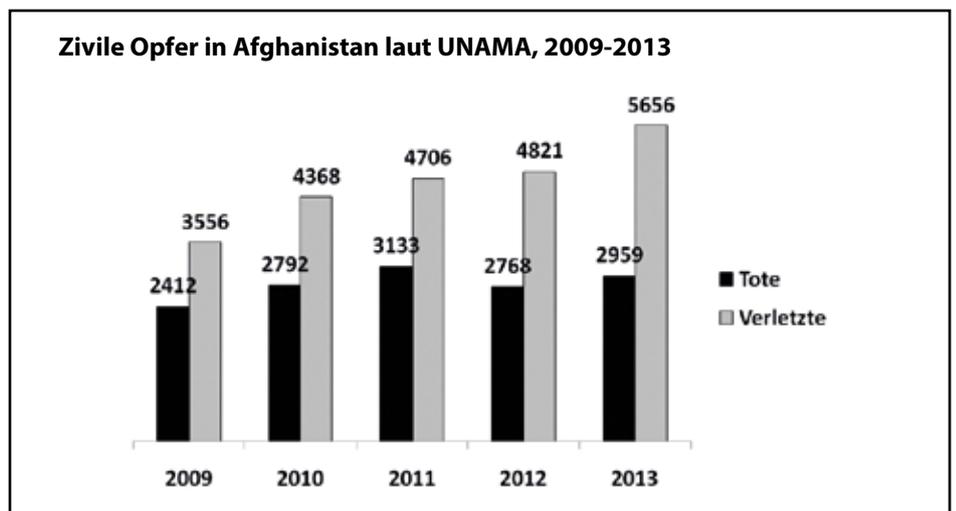
Jeder Versuch einer vermeintlich objektiven Bilanz der internationalen Präsenz in Afghanistan seit 2001 ist zum Scheitern verurteilt. Erstens hat sich das Ziel des internationalen Einsatzes und der deutschen Beteiligung seit 2001 mehrmals geändert – von Bündnisolidarität mit den USA und dem Verteidigten Deutschlands „am Hindukusch“ bis hin zur Förderung von Demokratie und Menschen-

und Frauenrechten in Afghanistan hat das politische Berlin die verschiedensten und sich bisweilen widersprechenden Argumente aufgeboden, ohne dass ein Hauptmotiv im Diskurs dominant gewesen ist. Zweitens sind die formulierten Ziele teilweise zu vage, um Erfolg oder Misserfolg zu konstatieren. Drittens bleibt es dort, wo es entsprechende Indikatoren gibt, immer noch dem Urteil des Betrachters überlassen, wie die verschiedenen Entwicklungen gegeneinander abgewogen werden sollten. Kann man Millionen von Kindern, die jetzt in Afghanistan zur Schule gehen können, gegen die Opfer des Krieges aufrechnen? Kann die zivile Seite der internationalen Intervention fein säuberlich von der militärischen Seite getrennt werden? Inwieweit ist die deutsche Regierung für die Folgen der strategischen Entscheidungen der USA mitverantwortlich? Inwieweit ist die jetzige Situation kontrafaktisch mit einem Afghanistan ohne US-Intervention vergleichbar, wenn niemand genau wissen kann, wie ein solches Afghanistan heute aussähe?

Anstatt zu versuchen, die Afghanistan-Intervention in ihrer Vielschichtigkeit und Widersprüchlichkeit zu bewerten, konzentriert sich dieser Standpunkt auf den Schutz der Zivilbevölkerung in Afghanistan vor kriegerischer Gewalt seit 2001. Hiermit ist sowohl der Schutz von Zivilisten vor den Aufständischen als auch vor nicht beabsichtigten Folgen der NATO-Aufstandsbekämpfung gemeint.

Wir halten den Indikator der zivilen Opfer für einen elementar notwendigen Bestandteil eines jeden Versuchs, das internationale Engagement in Afghanistan seit 2001 zu bilanzieren. Mehrere Gründe hierfür liegen auf der Hand: Die Legitimation des Einsatzes speiste sich von Anfang an auch dadurch, dass eine internationale militärische Intervention im Interesse der afghanischen Bevölkerung sei, die dadurch vom Schreckensregime der Taliban befreit werde; der Schutz der Zivilbevölkerung wurde 2009 offizielles und zentrales Ziel der NATO; und es gibt (wenn auch nicht widerspruchsfreie) Daten zu den Opfern des Krieges, die eine Analyse über einen längeren Zeitraum ermöglichen.

Wir argumentieren, dass die internationalen Streitkräfte – von denen die meisten aus NATO-Mitgliedstaaten kommen – eines kaum erreichen konnten: die Zivilbevölkerung in Afghanistan vor kriegerischer und illegitimer Gewalt zu schützen. Die Ge-



Quelle: UNAMA: Afghanistan Annual Report 2013: Protection of Civilians in Armed Conflict, Februar 2014, Kabul, S. 3.

samtzahl der zivilen Opfer in Afghanistan ist in den vergangenen Jahren dramatisch gestiegen. Zwar konnte die NATO seit 2009 die Zahl der zivilen Opfer reduzieren, die durch NATO-Operationen verursacht wurden. Seit Jahren gehen die meisten Opfer auf das Konto der Taliban und anderer Regierungsgegner. Allerdings hat die NATO-Aufstandsbekämpfung – im wesentlichen eine US-Strategie – Mechanismen verstärkt, die Zivilisten indirekt schaden, und damit zum Anstieg ziviler Opferfälle beigetragen.

Dieser Standpunkt wirft Licht auf diese nicht-intendierten Folgen des militärischen Engagements. Der Fall Afghanistans unterstreicht, dass Bilanzen von Schutz- und Schadenseffekten internationaler Interventionen nicht auf direkte zivile Opfer reduziert werden sollten, die internationale Akteure verursachen. Die Debatte um „Kollateralschäden“ greift zu kurz. Ebenso wichtig ist zu sehen, wie die internationale Präsenz die Praktiken lokaler gewaltbereiter Akteure und deren Umgang mit Zivilisten verändert. Im Lichte des Anstiegs der Zahlen ziviler Opfer des Krieges in den vergangenen Jahren und der Mitverantwortung der NATO für diesen Anstieg ist die Bilanz der internationalen Präsenz in Afghanistan ernüchternd.

Zivile Opfer in Afghanistan

Laut der United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA) wurden von Januar bis Juni 2014 in Folge des bewaffneten Konfliktes 4.853 Zivilisten in Afghanistan getötet oder verwundet. Dies ist ein Anstieg um 24 Prozent im Vergleich zu den ersten

sechs Monaten des Vorjahres. Seit Jahren verzeichnet UNAMA einen Anstieg der zivilen Opferzahlen in Afghanistan. So wurden im Jahr 2013 fast 3.000 Zivilisten getötet (mehr als 8 pro Tag) und über 5.600 verletzt. Viele der Opfer sind Frauen und Kinder.

Jede Zahl zum Afghanistankrieg ist zu hinterfragen. UNAMA erhebt erst seit 2009 systematische Statistiken über zivile Opfer. Hierbei steht die Mission vor großen Problemen. Das Erheben von Zahlen wird erschwert durch die Sicherheitslage; die Angst von Betroffenen vor Aussagen; die nach islamischem Brauch schnelle Beerdigung von Opfern; und die im asymmetrischen Krieg oftmals schwierige Unterscheidung von Zivilisten und Kombattanten. Die Methodik von UNAMA ist konservativ (für einen Eintrag sind mehrere Quellen nötig), und internationale und afghanische Sicherheitskräfte tendieren dazu, Männer im kampffähigen Alter automatisch als Kombattanten und damit legitime militärische Ziele zu bezeichnen. Aus diesen Gründen ist die wirkliche Zahl an zivilen Opfern wahrscheinlich höher.

Noch unklarer verhält es sich mit zivilen Opfern in den Jahren unmittelbar nach dem Sturz der Taliban und der Vertreibung von al Qaeda durch die US-geführte Operation Enduring Freedom (OEF). Internationale Akteure haben keine systematischen Zahlen erhoben; es gibt nur Schätzungen. Diese bewegen sich für die Frühphase der internationalen Intervention, also 2001 bis 2002, im Bereich von 1.000 bis mehrere Tausend zivile Opfer der US-geführten Invasion. In den Jahren danach, also nach dem Ende der Hauptkampfhandlungen und der (vermeintlichen) Vertreibung der Taliban, gingen die

Opferzahlen dann zunächst zurück. Ab 2006 aber, als im Süden und Osten Afghanistans der Aufstand entflammte, stieg die Opferzahl wieder rapide und stetig an.

Laut dem Costs-of-War-Projekt an der Brown University sind von Ende 2001 bis Oktober 2013 insgesamt mindestens 18.000 Zivilisten als Folge des Krieges getötet worden. Schätzungen des Magazins „The Nation“ zufolge haben internationale und afghanische Sicherheitskräfte von 2001 bis 2012 über 6.400 Zivilisten in Afghanistan getötet. Neta Crawford von der Boston University schätzt auf Grundlage verschiedener Quellen die Todesopfer von 2001 bis 2011 auf 12.000 bis 14.600 afghanische Zivilisten. Unter Einbezug afghanischer und internationaler Sicherheitskräfte, Aufständischer und sonstiger Opfer kommt sie auf insgesamt 30.000 bis 45.000 Todesopfer.

Das Uppsala Conflict Data Program (UCDP) der Universität Uppsala ist eine der wenigen Quellen, die Zahlen zu den Opfern des Krieges in Afghanistan liefert, die bis in die 1990er Jahre des Bürgerkrieges zurückgehen. Diese Daten legen nahe, dass die Intervention 2001 zunächst für einige Jahre zu einem deutlichen Rückgang der Kriegsoffer im Vergleich zu früheren Jahren geführt hat. Auch kam es seitdem nicht zu groß angelegten Massakern wie 1998, als die Taliban bei der Eroberung von Mazar-i-Sharif Tau-

sende Hazara – Anhänger der schiitischen Minderheit im mehrheitlich sunnitischen Afghanistan – ermordeten. Andererseits zeigen diese Daten (analog zu den Angaben der UNAMA), dass die kriegerische Gewalt seit 2006 dramatisch eskaliert ist. Mittlerweile ist sie sogar wieder auf dem Niveau der 1990er angekommen – mit steigender Tendenz.

Wie eingangs gesagt, sind Spekulationen, ob die Intervention insgesamt mehr Gutes oder mehr Schlechtes bewirkt hat, moralisch riskant. Fest steht aber: Die Afghanistan-Intervention hat vielen Menschen das Leben gekostet. Und in den letzten Jahren ist die kriegerische Gewalt weiter eskaliert.

Eine neue Kriegsführung

Ein besseres Argument zur Verteidigung der internationalen Intervention ist, dass internationale Akteure Fortschritte bei der Vermeidung ziviler Opfer gemacht haben. Internationale Sicherheitskräfte sind nur noch für relativ wenige zivile Opfer verantwortlich. Über zwei Drittel aller zivilen Opfer gehen auf das Konto bewaffneter oppositioneller Gruppen.

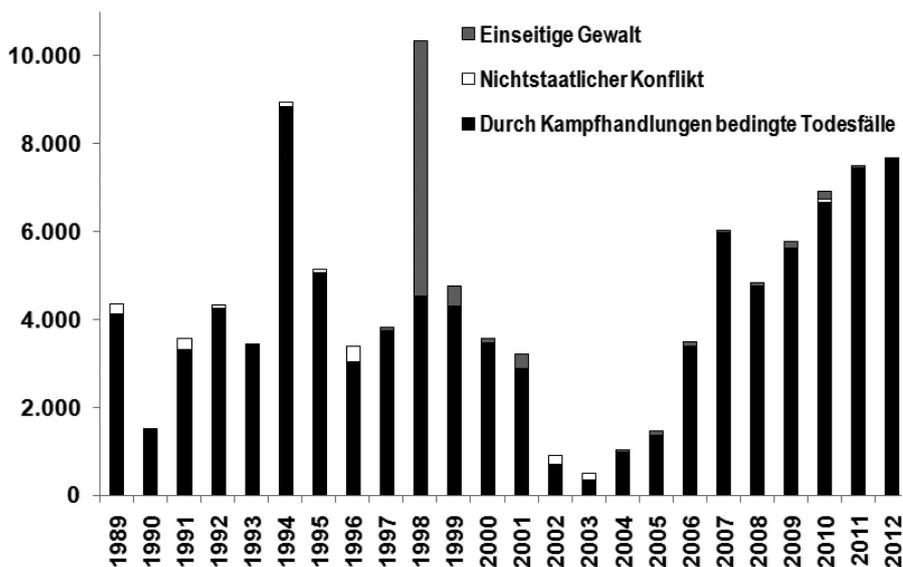
Nach den Anschlägen vom 11. September 2001 griffen die USA und ihre Verbündeten Afghanistan mit dem Ziel an, die Taliban und al Qaeda zu besiegen. Im Rahmen der OEF-

Schutz der Zivilbevölkerung

We will help the Afghan people win by securing them, by protecting them from intimidation, violence, and abuse, and by operating in a way that respects their culture and religion.

ISAF Commander's Counterinsurgency Guidance, 2009.

Kriegsoffer in Afghanistan 1989-2012 laut UCDP



UCDP unterscheidet zwischen verschiedenen Kategorien von Kriegsoffern. Entscheidend ist hier, dass obige Grafik sämtliche Opfer, also Zivilisten und Kombattanten, enthält. Quelle: UCDP Battle-Related Deaths Dataset v.5-2013, 1989-2012, Uppsala Conflict Data Program, www.ucdp.uu.se.

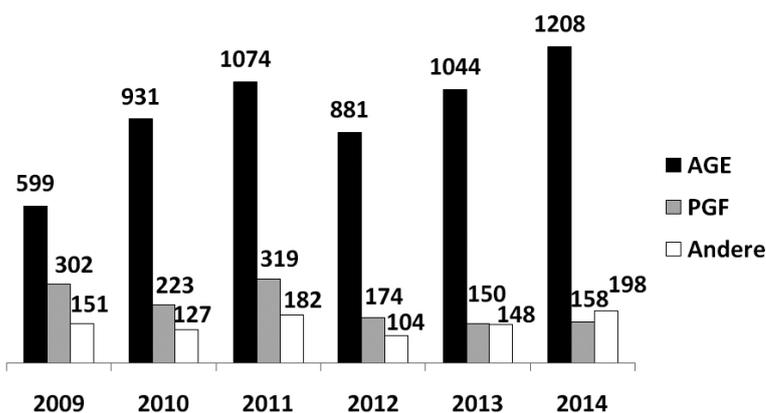
Mission entsandte die Regierung Bush nur wenige Spezialkräfte und CIA-Agenten, die afghanische Milizen unterstützten. Vor allem durch Luftschläge kamen viele Zivilisten ums Leben. Auch Bodenoperationen forderten Opfer, und das kulturell oftmals unsensible Vorgehen von US-Soldaten (wie das Durchsuchen der Wohnbereiche von Frauen) verstärkte den Widerstand in der Bevölkerung gegen die internationale Präsenz.

Die örtliche Bevölkerung sah sich zudem der Gewalt von lokalen Kriegsfürsten und der afghanischen Polizei ausgesetzt. Viele der berühmten Warlords, die von den Taliban ins Exil getrieben worden waren, kehrten mit oder während der US-Intervention nach Afghanistan zurück und beanspruchten die Kontrolle über ihre vorherigen Herrschaftsgebiete. Die UN-mandatierte ISAF, seit 2003 unter NATO-Kommando, operierte lange Zeit nur in Kabul und Umgebung. Hinzu kam, dass internationale Akteure nur wenig in wirtschaftlichen Aufbau und gute Regierungsführung investierten. Das war u.a. der Strategie des „kleinen Fußabdrucks“ geschuldet. Zivile Opfer und die grassierende Unsicherheit halfen aufständischen Gruppen, neue Mitglieder zu rekrutieren.¹

Ab 2008 wurde auf politischer Ebene zur Kenntnis genommen, dass zivile Opfer kontraproduktiv für internationale Stabilisierungsversuche waren. ISAF-Kommandeur General David McKiernan forderte daher größere Vorsicht etwa beim Einsatz von Luftschlägen. Einen Paradigmenwechsel gab es aber erst Mitte 2009, unter dem neuen Kommandeur von ISAF und den US-Truppen in Afghanistan, US-General Stanley McChrystal. Er forderte von Präsident Obama (mit Erfolg) nicht nur mehr Truppen: Während bis 2008 noch unter 30.000 US-Soldaten im Land waren, stieg ihre Zahl bis Mitte 2010 auf rund 100.000 an. McChrystal stellte auch den Schutz von Afghanen ins Zentrum. Für die NATO insgesamt galt nun, so wörtlich in der „ISAF Commander’s Counterinsurgency Guidance“ aus dem Kabuler Hauptquartier: „Protecting the people is the mission.“ McChrystal war Teil einer Gruppe von Offizieren, die im Zuge des „war on terror“ in führende Positionen innerhalb der US-Streitkräfte gelangt waren. Diese „COINistas“, wie die Befürworter von Counterinsurgency in US-Militär-Kreisen genannt wurden, lernten im Irak, dass nicht-diskriminierende Gewalt im asymmetrischen Krieg kontraproduktiv

Die Verursacher von zivilen Toten in Afghanistan von 2009-2014

(Angaben jeweils von Januar bis Juni)



Das Schaubild unterscheidet zwischen regierungsfeindlichen Kräften (*anti-government elements*, AGE); und Pro-Regierungskräften (*pro-government forces*, PGF). Regierungsfeindliche Kräfte sind alle bewaffneten Akteure, die sich zu den Taliban oder anderen Aufstandsgruppen bekennen. Pro-Regierungskräfte sind die afghanischen Sicherheitskräfte, also in erster Linie die Afghan National Army (ANA) und die Afghan National Police (ANP). Auch dazu zählen der afghanische Geheimdienst NDS und die Hilfspolizei Afghan Local Police (ALP). Internationale Sicherheitskräfte fallen ebenfalls in die PGF-Kategorie. Die Kategorie „Andere“ bezieht sich auf Vorfälle, die nicht eindeutig zugeordnet werden können, sowie auf sonstige und indirekte Todesfälle, etwa durch Blindgänger, Gewalt in Gefängnissen oder Nichtbehandlung erlittener Kriegsverletzungen.

Quelle: UNAMA: Afghanistan Mid-year Report 2014: Protection of Civilians in Armed Conflict, Juli 2014, Kabul, S. 3.

ist. Politische Legitimität sei die beste Waffe, und zivile Opfer würden diese Legitimität untergraben. Diese Aufstandsbekämpfungsstrategie der USA, 2006 als Doktrin formuliert, stellte eine Revolution in der US-Kriegsführung dar, die traditionell auf überlegener Feuerkraft beruhte.

In Afghanistan setzte McChrystal die neue Doktrin in taktische Direktiven um. Diese sahen die Vermeidung ziviler Opfer durch eine Beschränkung der Luftangriffe und des Einsatzes von schweren Distanzwaffen wie Artillerie und Mörsern vor, sowie durch größere Umsicht im Umgang mit Afghanen bei Razzien und im Straßenverkehr. Hierbei griff er Proteste aus der Bevölkerung auf; so hielten beispielsweise zwei Drittel der Afghanen die Luftangriffe der Interventionsstreitkräfte für nicht akzeptabel.² Darüber hinaus wollte McChrystal die Bevölkerung proaktiv gegen die Gewalt von Aufständischen schützen. Dies erfordere, so seine Einschätzung, einen engen Kontakt zwischen internationalen Truppen und der afghanischen Bevölkerung. McChrystal gestand in seinem „Initial Assessment“ ein, dass diese Aufstandsbe-

kämpfungsstrategie das Eigenrisiko internationaler Truppen erhöhe. Es gebe aber keine Alternative, um mittel- und langfristig das Vertrauen der Afghanen zu gewinnen. Unter McChrystals Strategie erhöhte sich denn auch die Zahl von Opfern auf Seiten der USA und anderer Truppen stellender Staaten. Improvisierte Sprengsätze wurden zur Haupttodesursache. Für viele Soldaten und US-Politiker war dies inakzeptabel.

In der Tat ging McChrystals Ansatz über das hinaus, was US-Kommandeure von ihren Soldaten im Irak gefordert hatten. Auch übertraf das, was Militärs nun „taktische Geduld“ nannten, die Vorgaben des humanitären Völkerrechts. Die Norm der Nicht-Kombattanten-Immunität, festgeschrieben im ersten Zusatzprotokoll von 1977 zu den Genfer Konventionen, lässt militärischen Befehlshabern Spielraum. Schließlich sind die dieser Norm zugrunde liegenden Prinzipien – Proportionalität und militärische Notwendigkeit – nicht genau definiert. Auch definiert das humanitäre Völkerrecht nicht die Balance zwischen Eigenschutz und Fremdschutz.

McChrystals Nachfolger war General David Petraeus, der im Irak zum berühmtesten aller COINistas geworden war. Er unterstrich in seinen Direktiven das Recht der Soldaten auf Eigenschutz. Gleichzeitig versuchten er und seine Nachfolger aber weiterhin, zivile Opfer zu vermeiden. Sie verstärkten die Institutionalisierung der Norm der Nicht-Kombattanten-Immunität, etwa in der weiteren Entwicklung militärischer Doktrinen, in der Einsatzvorbereitung von Soldaten, und durch die Stärkung oder Schaffung von Institutionen innerhalb von ISAF, die zivile Opfer vermeiden und im Falle ziviler Opfer die darauf bezogenen Umstände aufklären sollen. Die wichtigsten Institutionen waren Civilian Casualty Mitigation Teams (CCMT) und die Civilian Casualty Tracking Cell (CCTC). Größere Vorsicht gegenüber Zivilisten führte dazu, dass die NATO in den vergangenen Jahren bei eigenen Operationen weniger Zivilisten getötet und verwundet hat.

Der Truppenrückzug

Diese Vorsicht war aber nicht der einzige Grund für den Rückgang direkter ziviler Opfer durch NATO-Operationen: Ein weiterer Grund, warum ISAF und OEF weniger zivile Opfer verursachten, war die Reduzierung von Truppen und Operationen (Präsident Obama befahl, den Truppenrückzug 2011 zu beginnen): Wer weniger tut, kann auch weniger zerstören.

Die afghanischen Sicherheitskräfte übernahmen zunehmend die Führung bei gemeinsamen Operationen oder führten diese alleine durch. Für Zivilisten war dies ambivalent. Einerseits kennen afghanische Sicher-

One soldier shows me the list of new regulations the platoon was given. 'Patrol only in areas that you are reasonably certain that you will not have to defend yourselves with lethal force,' the laminated card reads. [...] 'Does that make any fucking sense?' asks Pfc. Jared Pautsch. 'We should just drop a fucking bomb on this place. You sit and ask yourself: What are we doing here?'"

Quelle: Michael Hastings: The Runaway General, in: Rolling Stone 1108/1109, 08.-22.07.2010.

heitskräfte den lokalen Kontext besser als internationale Akteure: Sie wissen oftmals besser, wer Aufständische und wer Zivilisten sind, sind kulturell sensibler als internationale Sicherheitskräfte etwa bei nächtlichen Razzien und sprechen die Sprache der Zivilbevölkerung.

Andererseits gefährden auch afghanische Sicherheitskräfte Zivilisten. Im Zuge des Übergangs der Sicherheitsverantwortung an afghanische Sicherheitskräfte verwendeten Aufständische nicht nur asymmetrische Taktiken wie Selbstmordanschläge, sondern griffen vor allem in Süd- und Ostafghanistan auch konventionell an. Dies spiegelte die Zuversicht der Aufständischen, ihre Unterstützung aus Pakistan und die Schwäche der ANA und ANP wider. Letztere antworteten oftmals mit Zivilisten gefährdenden Mitteln wie dem Einsatz von Mörsergranaten in Wohngebieten. Im ersten Halbjahr 2014 kamen daher verhältnismäßig viele Zivilisten durch Bodenkämpfe um. Viele Beobachter sind erleichtert, dass Afghanistan kaum eine Luftwaffe hat. Sie vermuten, dass diese ansonsten umso rücksichtsloser eingesetzt würde.

Die Verantwortung der NATO

Die NATO und die Regierungen Truppen stellender Staaten werden sich im Rahmen der Debatte über die Afghanistan-Bilanz damit brüsten, Fortschritte bei der Vermeidung ziviler Opfer gemacht zu haben. Für zivile Opfer seien in erster Linie die Taliban und andere Regierungsgegner verantwortlich. Eine solche Sichtweise geht jedoch an der Sache vorbei. Denn die Zunahme an zivilen Opfern in den vorangegangenen Jahren geht auch auf das Konto der Kriegführung der NATO.

Zudem übt die Allianz im Rahmen der Übergabe der Sicherheitsverantwortung bisher zu wenig Druck auf die afghanische Regierung und ihre Sicherheitskräfte aus, zivile Opfer zu vermeiden. Dies kann einerseits mit dem komplizierten Verhältnis zwischen der afghanischen Regierung und der ISAF erklärt werden: Jahrelang hatte Präsident Karzai die NATO für zivile Opfer kritisiert. Die NATO war daher in einer unglücklichen Position, ihrerseits von den afghanischen Sicherheitskräften größere Vorsicht zu fordern. Andererseits hat die NATO auch ande-

Wenige Strafverfolgungen bei möglichen Vergehen

Was Reaktionen internationaler Truppen auf zivile Opfer anging, so kamen Truppen stellende Staaten Gerechtigkeitsforderungen von Opfern oder ihren Hinterbliebenen durch offizielle Entschuldigungen wie auch finanzieller Kompensation nach.

Bei der justiziellen Aufarbeitung von Vorfällen, vor allem bei Verdacht auf Kriegsverbrechen, haperte es. Laut einem Bericht von Amnesty International haben die NATO und vor allem das US-Militärjustizwesen dabei versagt, Opfern internationaler Militäroperationen Gerechtigkeit widerfahren zu lassen. Gegen beteiligte Soldaten sei kaum ermittelt worden, und im Falle von Ermittlungen seien keine Informationen etwa über Prozessverläufe veröffentlicht worden.

Amnesty International: Left in the Dark. Failures of Accountability for Civilian Casualties Caused by International Military Operations in Afghanistan, London 2014.

re Prioritäten: Sie will die Kampfkraft der afghanischen Sicherheitskräfte erhöhen. Zu diesem Zweck investiert sie massive Mittel in die afghanischen Sicherheitskräfte (Afghan National Security Forces, ANSF) und ist daher mitverantwortlich für das Vorgehen der Empfänger von Unterstützung. Dabei gilt eine verstärkte Berücksichtigung des Schutzes von Zivilisten als Minderung der Kampfkraft der afghanischen Sicherheitskräfte. Diese These ist aber selbst dann ein Trugschluss, wenn man glaubt, dass Aufstandsbekämpfung grundsätzlich die richtige Strategie sei: Gerade in diesem Fall müssen zivile Opfer vermieden werden, denn – wie die COINistas ja selbst sagen – unterminieren sie die Legitimität und damit ein wesentliches Element von Aufstandsbekämpfung. Trotzdem ordnet die NATO diesen Aspekt reinem „capacity building“ unter, wohl in der Annahme, die Forderung gegenüber den afghanischen Sicherheitskräften nach einem härteren Kampf ohne zivile Opfer wäre zu kompliziert. Die NATO mutet hier absurderweise den afghanischen Sicherheitskräften eine verfehlt Strategie zu, die sie für sich selbst verworfen hat.

Der Hauptgrund aber, warum auch die NATO für die Zunahme an zivilen Opfern Verantwortung trägt, ist noch ein anderer: Die NATO-Kriegsführung hat indirekte Effekte verursacht, die Zivilisten schaden. Sie hat unbeabsichtigt die Praktiken afghanischer bewaffneter Gruppen verändert. Die NATO-Aufstandsbekämpfung, die im wesentlichen US-amerikanisches COIN-Denken widerspiegelt, hat drei nicht-intendierte Mechanismen in Gang gesetzt: Erstens hat das Verdrängen von Aufständischen aus Distrikten im Rahmen von *clear-hold-build*-Operationen Aufständische dazu veranlasst, noch mehr als bisher asymmetrisch vorzugehen. Zweitens haben gezielte Tötungen Regierungsgegner radikalisiert. Drittens gehen die vor allem von den USA unterstützten afghanische Hilfspolizeien (so genannte „Kräfteverstärker“) oftmals brutal gegen die Bevölkerung vor.

Clear-hold-build

Ein wesentliches Element moderner Aufstandsbekämpfung ist die Vertreibung von Aufständischen aus Gebieten (*clear*), das Halten dieser Gebiete (*hold*) und der Auf-



Der Schutz der Zivilbevölkerung vor den Aufständischen muss als gescheitert gelten. Gerade in diesem Jahr sind die Zahlen der getöteten Zivilisten wieder drastisch angestiegen.

Das Foto zeigt eine afghanische Familie in einem Flüchtlingscamp in Kabul im Juli 2014. Sie flohen aus der Provinz Helmand nach Gefechten zwischen den Taliban und afghanischen Sicherheitskräften.

Foto: picture alliance/AA

bau staatlicher und wirtschaftlicher Strukturen (*build*). Vor allem in den Jahren 2009 bis 2011, auch dank der Aufstockung der US-Truppen, rückte die NATO in viele Gebiete ein, die von den Aufständischen infiltriert oder kontrolliert waren. Das Ziel dieses Strategieelements war, die Zivilbevölkerung vor Aufständischen zu schützen und die territoriale Kontrolle der afghanischen Regierung zu stärken.

Dieses Strategieelement führte allerdings zu einer Gewalteskalation. Regierungsgegner reagierten auf die konventionelle Übermacht von ISAF durch zunehmend asymmetrische Taktiken. Ein wesentliches Mittel waren improvisierte Sprengsätze (*improvised explosive devices*, IEDs). Diese wurden nicht nur zur Haupttodesursache internationaler Truppen, sondern auch von Zivilisten. Viele IEDs wurden nicht durch Fernsteuerung, sondern leichten Druckkontakt ausgelöst. Aufständische unterschieden also – in Verletzung des humanitären Völkerrechts – nicht zwischen Kombattanten und Zivilisten. Die NATO versuchte, Schäden zu minimieren, etwa indem sie Zivilisten und die afghanischen Sicherheitskräfte über IEDs aufklärte.³ Solche Initiativen konnten aber nur punktuell etwas ausrichten.

Weitere Taktiken von Aufständischen verschärften die Lage. Eine waren Selbstmordanschläge, bei denen vor allem Zivilisten zu Schaden kamen. In den ersten sechs Monaten des Jahres 2010 starben laut UNAMA 183 Zivilisten durch Selbstmordanschläge – ein Anstieg um 43 Prozent im Vergleich zum zweiten Halbjahr 2009. Darüber hinaus gab es eine Zunahme von gezielten Angriffen gegen mutmaßliche Kollaborateure. Aufständische bedrohten, misshandelten und töteten

Lehrer, Ärzte, Mullahs, Entwicklungsexperten, Bauern, Angestellte des öffentlichen Dienstes, Lokalpolitiker und andere, die sie der Zusammenarbeit mit dem afghanischen Staat und der NATO beschuldigten. Oftmals waren Entwicklungshilfeprojekte Ziel von Anschlägen, die Teil der *build*-Phase der Aufstandsbekämpfung waren.

Zwar hatte es diese Taktiken schon zuvor in Afghanistan gegeben. Allerdings hatten Aufständische, so etwa in Kunduz gegen die Bundeswehr und in Helmand gegen die britische Armee, auch konventionell operiert. Nach Beginn der NATO-Aufstandsbekämpfung wurde Asymmetrie zur Regel. Die NATO vermochte es nicht, Zivilisten systematisch gegen diese Taktiken zu schützen. Selbst in der Hochphase der NATO-Präsenz von 2010 bis 2011 gab es zu wenige internationale und afghanische Sicherheitskräfte, um Distrikte dauerhaft zu halten und Infiltrierung durch Aufständische zu verhindern. Ebenso folgenreich war, dass dem Militär nur wenige Verwaltungsbeamte oder Landwirtschaftsexperten folgten – Soldaten mussten sich oftmals um alles kümmern. Wie die Bürgerkriegsforschung zeigt, ist die Gewalt am größten in Gebieten, in denen eine Seite nur partielle Kontrolle ausübt.⁴ Nicht-Regierungsorganisationen kritisierten die NATO-Aufstandsbekämpfung daher: „Wenn eine Seite die Bevölkerung für sich gewinnen will, macht die Gegenseite sie [...] zum Ziel.“⁵

Vertreter der USA und der NATO bezeichneten die Zunahme an zivilen Opferfällen als vorübergehend; sie sei zu erwarten, da die NATO in Gebiete eindringe, die von Aufständischen kontrolliert worden waren.⁶ Im ersten Halbjahr 2014 gab es aber ein Rekord-

hoch an zivilen Opfern. Die NATO-Prognose, dass diese Zahlen wieder fallen würden, basierte weniger auf systematischer Risikoanalyse als vielmehr auf politischen und militärischen Eigeninteressen (Demonstrieren von Fortschritt bei gleichzeitiger Forderung nach weiteren Mitteln, um Fortschritte zu konsolidieren). Afghanische Dorfbewohner ließen sich nicht täuschen. Viele sagten ausländischen Soldaten: „Wenn ihr nicht hier wäret, würden die Taliban nichts in die Luft jagen.“⁷

Gezielte Tötungen

Die gezielte Tötung führender Aufständischer und Terroristen war ein wichtiger Bestandteil des US-amerikanischen „war on terror“. Gezielte Tötungen erfolgten aus der Luft (zunehmend durch Kampfdrohnen) und am Boden. In vielen Fällen nahmen Bodentruppen Gegner im Rahmen von „capture or kill“-Operationen auch gefangen. Zwar ist es richtig, dass die ISAF keinen Anti-Terror-Auftrag hatte und offiziell von der US-geführten Operation Enduring Freedom getrennt war. Tatsächlich waren die Grenzen aber fließend.

Mit McChrystal und Petraeus wurde die ISAF von Männern geführt, die ihre Karriere in der elitären Schattenwelt von Spezialeinsatzkräften gemacht und unter denen im Irak gezielte Tötungen neue Dimensionen erreicht hatten. Sie exportierten diese Taktik vom Irak nach Afghanistan. Während die NATO öffentlich weiche Elemente ihrer Strategie wie zivil-militärische Kooperation betonte, zogen nachts die Spezialkräfte los. McChrystal sagte einem US Navy Seal im ISAF-Hauptquartier: „You better be out there hitting four or five targets tonight. I’m going to have to scold you in the morning for it, though.“⁸ Unter Petraeus nahmen gezielte Tötungen in Afghanistan dann noch dramatischere Dimensionen an.

Ein Problem dieses offensiven Operationsstils für Zivilisten war, dass sie ins Fadenkreuz der Spezialkräfte gerieten und Opfer gezielter Tötungen wurden. Dafür gab es viele Gründe, unter anderem die Praxis verfehdeter Gruppen, ihre Feinde als Aufständische zu bezeichnen und damit zu US-Zielen zu machen, fehlende handlungsleitende Informationen über den Aufstand und eine oftmals völkerrechtlich fragwürdige

Kategorisierung von Menschen als legitime militärische Ziele.⁹

Ein größeres Problem wurde nun die Radikalisierung von Regierungsgegnern. Viele Kommandeure, die NATO-Operationen zum Opfer fielen, stammten aus den Gegenden, in denen sie operierten. Ihre Nachfolger dagegen kamen oftmals von außerhalb, waren in radikalen Religionsschulen in Pakistan indoktriniert worden, und sie waren jünger. Sie kümmerten sich wenig um das humanitäre Völkerrecht und hatten im Gegensatz zu vielen lokalen Kommandeuren nicht nur nationalistische Ziele (die Vertreibung ausländischer Truppen aus Afghanistan), sondern eine internationale jihadistische Agenda.¹⁰

Aus diesen Gründen waren sie eher bereit, lokale Zivilisten zu gefährden als ihre Vorgänger. In vielen Fällen „besteuerten“ Aufständische die lokale Bevölkerung und bedrohten und bestrafte diejenigen, die nicht zahlen wollten. Auch reduzierten Aufständische ihr Risiko, durch Bewegung im Freien getötet zu werden, indem sie Zivilisten zwangen, ihnen Unterschlupf zu gewähren. Damit wurde das gesamte Anwesen und die sich darin aufhaltenden Personen ein mögliches Ziel militärischer Operationen.

Dank WikiLeaks ist bekannt, dass manche US-Vertreter die Radikalisierung von Regierungsgegnern und eine Zunahme an Gewalt gegen die Bevölkerung sogar intendiert haben, um einen Keil zwischen Aufständische und die Bevölkerung zu treiben.¹¹ Die allgemeine Hoffnung war allerdings eine militärische Schwächung der Gegner. Damit verbunden hofften die USA, Aufständische zu Verhandlungen zu bewegen. Sie erreichten aber das Gegenteil, wenn sie gegen relativ moderate Kommandeure vorgingen, denen nicht verhandlungsbereite Jihadisten nachfolgten.

Unterstützung von Kräfteverstärkern

Die wichtigsten afghanischen Partner internationaler Sicherheitskräfte sind die afghanische Armee, Polizei und der Geheimdienst, also ANA, ANP und NDS. Allerdings haben internationale Akteure, in erster Linie die USA, auch weitere bewaffnete Gruppen in Afghanistan unterstützt, die als Kräfteverstärker der Aufstands-

Blutiger Alltag

I was standing at the gate of the Dawlabad district administration, Faryab province, when a young boy approached with a hand cart containing watermelon. When the boy was about three meters from the district compound gate, there was a massive explosion and I fell to the ground. When I opened my eyes, I saw that many people had been injured and the boy with the watermelon cart was dead. Only his legs remained at the scene. I knew this boy and had seen him every day working with his hand cart. He was only 10-years-old, very poor and worked to feed his family. The explosion occurred on bazaar day so many people had come from their villages to shop. I believed that a Talib accompanied people from the districts, placed the IED in the boy’s cart and detonated it in front of the district compound gate.”

Ziviles Opfer einer ferngesteuerten Sprengbombe, die fünf Zivilisten tötete und einen weiteren verletzte. 25. Juni 2012. Quelle: UNAMA.

bekämpfung dienten. Neben privaten Sicherheitskräften waren dies Milizen und Hilfspolizeien. Diese Kräfteverstärker ermöglichten Truppen stellenden Staaten, die Zahl eigener Truppen niedrig zu halten, deren Risiko auf Afghanen abzuwälzen und Kosten zu sparen.

Was Milizen angeht, so waren die Kräfte der Nationalen Islamischen Vereinigten Front zur Rettung Afghanistans, in Deutschland meist „Nordallianz“ genannt, ein wichtiger Bestandteil des (vorläufigen) militärischen Sieges gegen die Taliban. Der Preis waren Kriegsverbrechen wie die Ermordung hunderter oder sogar tausender mutmaßlicher Taliban durch den usbekischen Kriegsfürsten Abdul Rashid Dostum in Nordafghanistan Ende 2001,¹² wie auch der Ausbau der Macht von Kriegsfürsten.

In den Jahren darauf unterstützten die USA vor allem in Südafghanistan lokale Machthaber und deren Milizen im Kampf gegen Aufständische. So untergruben die USA internationale Programme zur Demobilisierung, Entwaffnung und Reintegration von Kämpfern. Die örtliche Bevölkerung hatte oft wenig Sympathie für Milizen, nicht zuletzt wegen Erinnerungen an deren Verbrechen während des Kampfes gegen die kommunistische Regierung in den 1980er Jahren und des Bürgerkrieges von 1992 bis 1996. Der militärische Pragmatismus der USA trieb viele Afghanen in die Arme der Taliban.

In den vergangenen Jahren setzten die USA weniger auf (illegale) Milizen, sondern mehr auf (legale) Hilfspolizeien. In den Anfangsjahren nach 2001 gab es keine offizielle afghanische Polizei. Als die ANP dann geschaffen war, galt sie vielerorts als inkompetent, brutal und korrupt, nicht zuletzt weil lokale Machthaber ihre Milizen einfach in die ANP integrierten und weiter kontrollierten. Seit dem Beginn der Aufstandsbekämpfung haben die USA den Aufbau der ANP massiv vorangetrieben. Es gab aber immer noch zu wenige Polizisten; Hilfspolizeien erschienen daher praktisch. Auch hatten sie weitere Vorteile: Sie waren billiger als „richtige“ Polizisten; sie ermöglichten der ANP (und auch der ANA), anstatt etwa die Infrastruktur zu bewachen, sich an offensiven Kampfoperationen zu beteiligen; und sie konnten – so die Hoffnung des US-Militärs – demobilisiert werden, wenn sie nicht mehr gebraucht würden.

Im Jahr 2006 unterstützte das Pentagon mit der Afghan National Auxiliary Police

(ANAP) das erste Programm, das bis 2008 lief. Es folgten weitere Programme, die teilweise nur in bestimmten Provinzen und Distrikten implementiert wurden, unter anderem das Afghan Public Protection Program (AP3), die Community Defense Initiative (CDI), die Local Defense Initiative (LDI) und Critical Infrastructure Protection (CIP). US-Soldaten, vor allem Spezialeinsatzkräfte, brachten Hilfspolizisten militärische Grundfertigkeiten bei, lieferten Waffen, bezahlten ihre Kommandeure und operierten zusammen mit ihnen im Feld. Die Hilfspolizeien waren in ihren Distrikten eingesetzt und sollten Aufständische daran hindern, Distrikte zu infiltrieren und kritische Infrastruktur wie Hauptverbindungsstraßen anzugreifen. Für die Kontrolle von Hilfspolizeien war das afghanische Innenministerium und, auf Provinz- und Distriktebene, die ANP zuständig. Es handelte sich also zumindest formal nicht um Milizen. Auch sollten auf Distriktebene Räte (*shuras*) und ihre Ältesten beteiligt sein, vor allem bei der Auswahl von Hilfspolizisten.

Die Afghan Local Police

Das größte Programm war und ist die Afghan Local Police (ALP). Diese war Mitte 2014 in fast allen Provinzen vertreten, mit rund 26.500 Mitgliedern und einer anvisierten Gesamtstärke von 30.000. Die afghanische Regierung, unter wesentlicher Beteiligung des US-Militärs, hatte die ALP Mitte 2010 gegründet. ISAF-Kommandeur Petraeus setzte die ALP mit dem Sotof-Iraq-Programm gleich, das zur (wenn auch nur kurzfristigen) Stabilisierung des Irak von 2007 bis 2009 beigetragen hatte.

Die USA konstruierten auch eine weitere Analogie: zwischen der ALP und *arbakai*. Letztere waren Dorfmilizen pashtunischen Ursprungs in Südostafghanistan, die traditionell kurzfristig zur Gefahrenabwehr mobilisiert wurden. Diese Analogien waren problematisch: Stammesstrukturen in Afghanistan sind viel komplexer als jene im Irak und darüber hinaus durch jahrzehntelangen Krieg und Bürgerkrieg erodiert worden.

In manchen Distrikten, vor allem in Südafghanistan, hat die ALP die Sicherheit verbessert. In anderen dagegen hat sie zu mehr Gewalt geführt. Seit ihrer Schaffung gab es unzählige Berichte über Menschenrechtsverletzungen und Kriminalität durch die ALP (wie auch durch Vorgänger-Initiativen), einschließlich Mord, Folter, Vergewaltigung, Zwangsarbeit, Erpressung und illegaler Besteuerung. Für das erste Halbjahr 2014 dokumentierte UNAMA 51 zivile Opfer (22 Tote und 29 Verletzte) als Folge von Menschenrechtsverletzungen oder militärischen Operationen der ALP. Milizen und milizähnliche Gruppen zwingen die lokale Bevölkerung oftmals zu Unterstützung wie etwa der Bereitstellung von Verpflegung, Geld und Unterkunft. Dies rückt Zivilisten ins Fadenkreuz der Aufständischen.

Fehlverhalten der ALP war dann wahrscheinlich, wenn die Kontrolle schwach war. Und Kontrolle bestand oftmals nur auf dem Papier; in der Praxis bestimmten nicht Dorfälteste, sondern Machthaber in Distrikten, Provinzen und in Kabul die Aufstellung einer Hilfspolizeieinheit und ihre Zugehörigkeit. In manchen Fällen taten dies auch US-Spezialkräfte, ohne lokale Institutionen zu konsultieren oder sogar diese ignorierend. Die ALP wurde somit Teil von Patronage-Netz-

Übergriffe der Afghan Local Police

In vielen Fällen hat die ALP das humanitäre Völkerrecht verletzt, etwa indem sie sich während eines Kampfes gegen die Taliban zwischen Kindern versteckte, oder indem sie Menschen, einschließlich Kindern, zwang, improvisierte Sprengsätze zu entschärfen. Auch hat die ALP laut Verordnungen der afghanischen Regierung nur begrenzte polizeiliche Befugnisse. vielerorts überschritt sie ihre Kompetenzen jedoch, etwa indem sie Häuser durchsuchte und Menschen festnahm. Gefährlich war es für Bürger, die illegalen Steuern nicht zu bezahlen, die die ALP vielerorts einforderte: Sie riskierten damit, Opfer von ALP-Gewalt oder der Unterstützung des Aufstandes bezichtigt und damit Ziel militärischer Operationen zu werden.

Siehe auch: Lola Cecchinell: Back to Bad: Chahrdara Between Taleben and ALP – A District Case Study, 6.9.13, Afghanistan Analysts Network, Kabul.

werken. In vielen Fällen deklarierten Kommandeure ihre Milizen einfach als ALP und verfolgten ihre privaten Interessen – gestärkt durch US-Ausbildung, Ausstattung, Bezahlung und politische Legitimität, und nun im Namen des afghanischen Staates handelnd.

Fehlende Kontrolle war auch eine Folge von Lokalkonflikten um Ressourcen wie Wasser und Land und auch um die Kontrolle über staatliche Institutionen. Solche Konflikte gab es etwa in Nordafghanistan, dem Schwerpunktgebiet der Bundeswehr. Dort waren Konflikte darüber hinaus ethnisch aufgeladen. In Baghlan verstärkte das ALP-Programm ethnische Konflikte, da die ALP pashtunisch und die ANP tadjikisch dominiert war. Die ANP konnte die ALP kaum kontrollieren, und es gab sogar Kämpfe zwischen beiden bewaffneten Gruppen. In Kunduz unterstützten viele Pashtunen die Taliban, weil Tadjiken und andere ethnische Gruppen nicht nur ANP, NDS und örtliche Behörden dominierten, sondern auch die ALP. Die ANP wollte im Falle von Gewalt durch die ALP oftmals nicht intervenieren, weil beide Kräfte tendenziell anti-pashtunisch waren.

Gefährlich für die Bevölkerung war auch, dass die ALP mitten unter ihr lebte und agierte und ein leichteres Ziel für Aufständische war als reguläre Truppen. Die ALP zog damit wie ein Magnet Kämpfe und Anschläge in bewohnte Gebiete hinein.

Sanktionen für Fehlverhalten waren selten. UNAMA-Vertreter in Nordafghanistan sagten Mitte 2013, sie wüssten von keinem Fall, in dem ALP-Mitglieder vor Gericht gestellt worden seien, trotz vieler Anschuldigungen wegen Fehlverhaltens.¹³ An der Straflosigkeit trugen auch internationale Sponsoren der ALP eine Mitverantwortung. Berichten der UNAMA zufolge waren die Bevölkerung und selbst die ANP vielerorts der Ansicht, sie könnten nichts gegen ALP-Einheiten unternehmen, die von US-Spezialkräften unterstützt wurden. Von dieser Straflosigkeit (die auch Folge eines darniederliegenden Justizsystems war) profitierten die Aufständischen durch Propaganda und Rekrutierung. Zivilisten standen oftmals vor Dilemmata: Sowohl die ALP als auch die Taliban drohten und bestraften die Bevölkerung im Falle einer Unterstützung der Gegenseite.

In Nordafghanistan wie auch in anderen Landesteilen kam ein weiteres Problem hin-

zu: Milizen gaben sich mitunter als ALP aus und trugen sogar ALP-Uniformen. Manche Kommandeure unterhielten sowohl „richtige“ ALP-Einheiten als auch illegale Milizen; für Menschen vor Ort waren Unterscheidungen oft unmöglich. Dieser immer komplexere (Un-)Sicherheitssektor, gefördert durch die internationale Militärpräsenz, erhöhte die Gewalt gegen Zivilisten und verschlimmerte Straflosigkeit. Das Pentagon hoffte, die ALP abschaffen zu könnten, wenn sie nicht mehr gebraucht werde, oder ihre Mitglieder in die ANP zu integrieren. Ein US-Offizier sagte Mitte 2013: „Die ALP war niemals als etwas anderes als eine kurzfristige Lösung geplant.“¹⁴ Bewaffnete Gruppen verschwinden jedoch nicht einfach, sondern nehmen ein Eigenleben an.

Die Bundeswehr in Nordafghanistan

Vor allem die USA haben die Rolle Deutschlands in Afghanistan oftmals kritisiert: zu wenig Engagement für den Polizeiaufbau, ein zu zaghaftes militärisches Vorgehen einschließlich vieler nationaler Vorbehalte, hieß es. Aus der Perspektive des Schutzes von Zivilisten ist die relative deutsche Zurückhaltung aber nicht nur nachteilig, sondern ambivalent. So lehnte die Bundeswehrführung bis 2009 den Einsatz schwerer Distanzwaffen wie Panzerhaubitzen und Mörser mit dem Verweis auf den Schutz der afghanischen Zivilbevölkerung ab. In der Wahrnehmung vieler Soldaten ging dies auf Kosten ihres Selbstschutzes.

Die Bundeswehr und andere deutsche Akteure konnten die örtliche Bevölkerung – insgesamt und rückblickend betrachtet – kaum gegen innerafghanische Gewaltakteure schützen. Eine Studie kommt zu dem vernichtenden Ergebnis, dass über ein Jahrzehnt internationaler Präsenz in Nordafghanistan die lokalen Machtstrukturen nicht verändert hat.¹⁵ Deutsche Soldaten, Polizisten, Diplomaten und Entwicklungshelfer haben nolens volens mit örtlichen Machthabern zusammengearbeitet, auch wenn diese der Gewalt und Kriminalität beschuldigt wurden – und diese dadurch aufgewertet und in ihren Machtpositionen gestärkt.

In manchen Fällen ging die Zusammenarbeit sogar über deutsche Vorgaben hinaus. So verbat das Bundesverteidigungsministerium

Saat neuer Konflikte

Die USA haben Samen des Konflikts gesät. Die ALP ist jetzt Teil des Abgleitens in einen Bürgerkrieg. Als die Taliban hier waren, gab es keine Vergewaltigungen, Diebstähle und keinen Raub. Dies passiert nun, und die Menschen unterstützen wieder die Taliban.“

Afghanischer NGO-Mitarbeiter in Kunduz im Sommer 2013, Autoreninterview, Kunduz Stadt, 29.7.2013.

die Zusammenarbeit mit der ALP. Die Bundeswehr vor Ort war allerdings pragmatisch. Sie bildete die ALP vereinzelt aus, lieferte Material und operierte auch parallel zur ALP, falls diese zufällig auftauchte. Bundeswehr-offiziere sagten, die ALP erhöhe etwa die Sicherheit von Bundeswehrkonvoys.¹⁶ Auch finanzierte die Bundeswehr mit Mitteln des Pentagon im Jahr 2011 Milizen in Kunduz.¹⁷ In diesem Machtgeflecht sahen viele Afghanen, etwa Pashtunen in Kunduz, die Taliban gegenüber dem afghanischen Staat zum Teil als kleineres Übel an. Der ISAF-Auftrag, den Staat zu stärken, war also nicht gleichbedeutend mit dem Schutz der Bevölkerung.

„Härter durchgreifen“?

Vermutlich wird es auch in der deutschen Bilanz-Debatte Stimmen geben, die ein zu defensives militärisches Vorgehen der Bundeswehr und Deutschlands Zurückhaltung beim Kampf gegen die Aufständischen kritisieren werden. In der Tat hielt die Bundesregierung rhetorisch bis 2009 am Stabilisierungsparadigma, restriktiven Einsatzregeln und Brunnen und Mädchenschulen fest, obwohl die Bundeswehr ab 2008 auf operativer und taktischer Ebene de facto an der Aufstandsbekämpfung teilnahm. Ein offensives militärisches Vorgehen hätte es den Taliban möglicherweise zunächst erschwert, Distrikte in Nordafghanistan zu infiltrieren. Ein solches Vorgehen hätte aber unweigerlich negative Folgen für Zivilisten gehabt.

Schon vor 2009 hat die Bundeswehr Zivilisten getötet und verletzt, etwa durch Schüsse auf Autos, deren Fahrer vor Straßensperren nicht auf Warnsignale reagierten (deutsche Zivilgerichte ermittelten gegen die beteiligten Soldaten). Dass auch die Bundeswehr für Zivilisten gefährlich war, wurde spätestens am 4. September 2009 deutlich. Damals gab Georg Klein, Oberst und Kommandeur in Kunduz, US-Piloten den Befehl, von Taliban entführte Tankklaster zu bombardieren. Zwischen 140 und 180 Personen starben, unter ihnen über 100 Zivilisten. Wegen der Verletzung der ISAF-Einsatzregeln forderte General McChrystal später die Abberufung von Oberst Klein, was das deutsche Verteidigungsministerium ablehnte.

Jenseits dieses durch Deutschland zu verantwortenden Einzelfalls zeigen sich die negativen Folgen eines offensiven Vorge-

Der Schutz von Zivilisten in zukünftigen Auslandsmissionen

In Debatten über Auslandseinsätze sollten Indikatoren für Erfolg oder Misserfolg klar benannt, Einsätze dementsprechend evaluiert und die Ergebnisse öffentlich gemacht werden. Hierbei sollte es nicht nur um Erträge für Geberstaaten oder Scheinindikatoren von Erfolg wie die Zahl ausgebildeter Soldaten oder Polizisten gehen. Bei der Diskussion über die Zwecke und Mittel zukünftiger Auslandseinsätze sollten die Auswirkungen auf die örtliche Bevölkerung im Zentrum stehen. Eine schwierige politische und praktische Frage von Auslandsmissionen war und ist, welche Eigenrisiken Interventionskräfte eingehen müssen, um „Fremde“ zu schützen. Die richtige Balance ist unter Politikwissenschaftlern, Juristen und Moralphilosophen umstritten. Während manche betonen, der demokratische Staat habe die Verpflichtung, vor allem eigene Bürger – einschließlich seiner Soldaten – zu schützen, verteidigen andere eine kosmopolitische Ethik, wonach alle Menschenleben gleichviel zählen.

Das für die zivile Seite geltende „do no harm“-Prinzip muss auch für das Militär gelten. Der Norm der Immunität von Nichtkombattanten muss auch in militärischer Doktrin, Ausbildung und Waffenwahl mehr Nachdruck verliehen werden. Der Blick auf „Kollateralschäden“ geht nicht weit genug. Wie der Fall Afghanistan zeigt, können Interventionen Mechanismen in Gang setzen oder verstärken, die Zivilisten schaden, wie etwa eine veränderte Operationsführung militärischer Gegner. Die Vermeidung solcher indirekten Effekte ist, wenn auch nicht rechtlich, dann zumindest moralisch geboten. Bedenklich ist daher ein weiteres Element aktueller Kriegführung, das eigene Opfer verringern und den „politischen Fußabdruck“ klein halten soll: die Unterstützung lokaler bewaffneter Gruppen. Wie das Beispiel Afghanistan zeigt, stellen diese ein hohes Sicherheitsrisiko für die örtliche Bevölkerung dar.

Zum Weiterlesen:

Jeff McMahan: The Just Distribution of Harm Between Combatants and Noncombatants, in: *Philosophy & Public Affairs* 38: 4 (2010), 342-379; Rebecca Barber: The Proportionality Equation: Balancing Military Objectives with Civilian Lives in the Armed Conflict in Afghanistan, in: *Journal of Conflict & Security Law* 15: 3 (2010), 467-500.

hens für Zivilisten am Beispiel der USA: Frustriert durch den Unwillen der Bundeswehr, offensiv gegen die Taliban vorzugehen, orderte die US-Militärführung tausende zusätzliche US-Soldaten nach Nordafghanistan und verstärkte den Einsatz von US-Spezialkräften. Bei US-Militäreinsätzen in der Region gab es viele zivile Opfer. Noch schwerer wogen die bereits dargestellten indirekten Konsequenzen der US-Aufstandsbekämpfung: Auch im Norden haben *clear-hold-build*-Operationen Aufständische veranlasst, in erster Linie asymmetrisch zu agieren; haben gezielte Tötungen den Aufstand radikalisiert; und haben Kräfteverstärker wie die ALP Menschen umgebracht und ausgebeutet. Die Verlegung zusätzlicher US-Soldaten in den Norden korreliert mit einem Anstieg

der Zahlen der zivilen Opfer in der Region. Vielen Afghanen waren deutsche Soldaten, mit ihrem Fokus auf zivil-militärischer Zusammenarbeit, daher lieber als US-Soldaten, die sich auf das Kämpfen konzentrierten.¹⁸

Kontrafaktisch argumentiert: Wenn die Bundeswehr es den USA gleichgetan hätte, etwa durch mehr Offensivoperationen, die Beteiligung an gezielten Tötungen und die Drogenbekämpfung, hätte es noch mehr zivile Opfer durch die Bundeswehr gegeben. Auch hätte die Bundeswehr die drei dargestellten Mechanismen verstärkt, unter denen vor allem Zivilisten litten. Durch seine relative Zurückhaltung konnte Deutschland zwar nicht viel erreichen. Militärischer Aktionismus hätte unter den Bedingungen Afghanistans aber vermutlich noch mehr Schäden produziert.

Viele rufen zurzeit nach der Übernahme von „mehr Verantwortung“ durch Deutschland und machen sich lustig oder sind empört über die weitverbreitete Skepsis gegenüber Kampfeinsätzen. Die Erfahrung in Afghanistan weist solche Skepsis aber als begründet aus. Überdies stellt sich die Frage, wie konsequent Verantwortung übernommen werden soll: In den USA musste sich bisher kein militärischer Kommandeur für vergleichbare Vorfälle wie dem von Kunduz vor dem Kongress oder einem Gericht verantworten.

Aufstandsbekämpfung gescheitert

Die NATO muss sich eingestehen, dass ihre Aufstandsbekämpfungsstrategie in Afghanistan gescheitert ist. Die These, die Taliban hätten, wenn die NATO nur länger „durchgehalten“ hätte, besiegt werden können, finden wir wenig plausibel. Historische Vergleiche von Aufstandsbekämpfungen legen nahe, dass zwei Strategien Aussicht auf „Erfolg“ haben: Eine extreme Variante ist ein brutales Niederschlagen ohne jede Rücksicht auf die Zivilbevölkerung, wie es z. B. der syrische Präsident Hafez al-Assad befahl, als er 1982 die Rebellenhochburg Hama zerstören ließ und zehntausende Menschen massakrierte. Es versteht sich von selbst, dass diese Option der NATO in Afghanistan nicht zur Verfügung stand.

Eine Alternative wäre möglicherweise gewesen, den Aufstand durch eine massive ISAF-Präsenz in der Fläche kombiniert mit minimalem Einsatz von schweren Waffen langsam auszutrocknen. Dies hätte einhergehen müssen mit der Bereitschaft zur Inkaufnahme jahrelanger und anhaltender Verluste auf Seiten der NATO-Truppen. Vor allem Großbritannien hatte in der Vergangenheit den von COINistas verlangten „langen Atem“ bei der Aufstandsbekämpfung. Allerdings verletzen viele britische Praktiken Menschenrechte, wie im Falle des oft gepriesenen „Erfolgsbeispiels“ von Malaya, oder auch in Nordirland. Ausschlaggebend waren in Malaya die Aussicht auf Unabhängigkeit und in Nordirland eine massive militärische und polizeiliche Präsenz.

Wenn insgesamt über 100.000 NATO-Soldaten, mehrere hunderttausend afghanische Soldaten, Polizisten und Geheimdienstmitarbeiter, 100.000 von den USA bezahlte

Mitarbeiter privater Sicherheitsfirmen und zehntausende weitere Kräfteverstärker wie Milizen und Hilfspolizeien nicht ausreichend für eine Präsenz in der Fläche waren, läge die notwendige Truppenzahl für diese COIN-Alternative in der Größenordnung von mehreren Hunderttausend bis möglicherweise Millionen von NATO-Soldaten – ein ebenfalls völlig abwegiges Szenario; umso mehr angesichts der Unterstützung und sicherer Rückzugsgebiete für die Aufständischen in Pakistan sowie der Korruption im afghanischen politischen System.

Der Schutz von Zivilisten in Afghanistan nach 2014

Keine Frage: Auch ohne eine internationale militärische Präsenz nach 2001 und die anschließende Aufstandsbekämpfung wäre die humanitäre Situation in Afghanistan höchstwahrscheinlich katastrophal. Menschen hätten gelitten unter der weite- ren Taliban-Herrschaft oder dem Bürgerkrieg zwischen den Taliban und verfeindeten Kriegsfürsten. Darüber hinaus haben internationale Sicherheitskräfte vielen Afghanen das Leben gerettet, oftmals unter Einsatz des eigenen Lebens. Ebenso stimmt der Hinweis, dass es in anderen Kriegen, wie etwa dem US-Krieg im Irak, viel mehr zivile Tote als in Afghanistan gegeben hat – von früheren Kriegen wie dem Korea- oder Vietnamkrieg gar nicht zu sprechen. Auch die sowjetische Präsenz in Afghanistan kann mit ihren ein bis zwei Millionen Kriegsopfern nicht mit dem Gewaltniveau seit 2001 gleichgesetzt werden.

Trotzdem: Die internationale Militärpräsenz in Afghanistan und die Aufstandsbekämpfung haben – direkt oder indirekt – tausende Tote und Verletzte unter der Zivilbevölkerung verursacht. Diese Opfer dürfen nicht ignoriert, kleingeredet, vernachlässigt oder als unvermeidlicher Kollateralschaden abgetan werden.

Mit dem Abzug internationaler Truppen verringert sich der Einfluss der NATO auf Afghanistan wesentlich. Trotzdem können Geberstaaten Zivilisten weiter schützen. Bei internationalen Militäroperationen in Afghanistan nach 2014 (bei denen Spezialeinheiten eine dominante Rolle spielen werden) sollte der Schutz von Zivilisten Priorität haben. Fälle von zivilen Opfern, auch zurückliegende,

Anmerkungen

- 1 *Condra L. N./Felter J. H./Iyengar R. K./Shapiro J. N.*: The Effect of Civilian Casualties in Afghanistan and Iraq, Working Paper 16152, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, Juli 2010.
- 2 *ARD/ABC/BBC*: Afghanistan-Umfrage 2010, Köln 2010, S. 21.
- 3 Interview mit Colonel Nikolay Dotzev, Chief Civilian Casualties Coordinator, ISAF, Kabul, 20.7.13.
- 4 *Kalyva S.*: The Logic of Violence in Civil War, New York 2006, S. 210-245.
- 5 *Jackson A.*: Nowhere to Turn: The Failure to Protect Civilians in Afghanistan, A Joint Briefing Paper by 29 Aid Organizations Working in Afghanistan for the NATO Heads of Government Summit. Lisbon, November 19-20, Oxford 2010, S. 6.
- 6 Briefing in der Botschaft der USA in Kabul, September 2009.
- 7 Zitiert in: *Dreyfuss B.*: How the US War in Afghanistan Fueled the Taliban Insurgency, in: The Nation, 18.9.13.
- 8 Zitiert in: *Hastings M.*: The Operators: The Wild and Terrifying Inside Story of America's War in Afghanistan, New York 2012, S. 175.
- 9 Siehe z. B. *Clark K.*: The Takhar attack. Targeted killings and the parallel worlds of US intelligence and Afghanistan, AAN Thematic Report 05/2011, Kabul.
- 10 *Strick van Linschoten A./Kuehn F.*: Separating the Taliban from al-Qaeda: The Core of Success in Afghanistan, Center on International Cooperation, New York University Februar 2013, S. 9-10.
- 11 *Boone J.*: Does the US military want Afghanistan to get even nastier?, The Guardian, 8.12.11.
- 12 *Risen J.*: U.S. Inaction Seen After Taliban P.O.W.'s Died, New York Times, 10.7.09.
- 13 Autoreninterview, Mazar-e Sharif, Juli 2013.
- 14 Autoreninterview mit Colonel Ashton Hayes, US Army, Senior Advisor to the Afghan Minister of Interior, CSTC-A, Camp Eggers, Kabul, 21.7.13.
- 15 *Münch P.*: Local Afghan Power Structures and the International Military Intervention: A Review of Developments in Badakhshan and Kunduz Provinces, AAN Thematic Report 03/2013, Kabul.
- 16 *Monitor*: Bundeswehrabzug aus Afghanistan – Alle Macht den Terror-Milizen?, Nr. 653, 17.10.13; *Demmer U.*: The Battle of Shahabad: Under Fire in Afghanistan's Baghlan Province, *DER SPIEGEL*: 13.10.10; Briefing durch Bundeswehrgeneral, Berlin, 1.7.10; Autoreninterview mit Bundeswehroffizier, Hamburg, November 2013.
- 17 *Goodhand J./Hakimi A.*: Counterinsurgency, Local Militias, and Statebuilding in Afghanistan, United States Institute of Peace, Washington D.C. 2014, S. 34.
- 18 Autoreninterviews mit NGO-Vertretern in Kabul 2010 sowie in Pul-e Chumri 2013.

müssen aufgeklärt werden. Ebenso wichtig ist die Beseitigung von Kampfmitteln wie nicht-explodierender Munition.

Auch sollte die NATO den afghanischen Staat und seine Sicherheitskräfte mit größerer Entschiedenheit als bisher drängen, zivile Opfer zu vermeiden. Der Amtsantritt des Präsidenten Ghani eröffnet neue Möglichkeiten des Dialogs. Die Geberstaaten können beispielsweise die weitere Ausbildungs- und Ausstattungshilfe an strenge Bedingungen des Schutzes von Zivilisten knüpfen.

Bei der Unterstützung sollte sich die NATO auf die afghanische Armee und Polizei konzentrieren und keine Kräfteverstärker wie Milizen und Hilfspolizeien unterstützen, da unter diesen unweigerlich Zivilisten leiden. Beim Training der ANSF sollte die NATO dafür sorgen, dass die afghanischen Sicherheitskräfte verstärkt im Umgang mit IED geschult werden, um diese besser erkennen und unschädlich machen zu können. Mörser- und Raketenbeschuss von bewohnten Gebieten durch die ANSF müssen unterbleiben und Anschuldigungen von Menschenrechtsverletzungen durch die Sicherheitskräfte aufgeklärt werden.

Darüber hinaus sollten Geberstaaten und -gesellschaften bei Bilanzen des Afghanistaneinsatzes die Auswirkungen auf die örtliche Bevölkerung stärker thematisieren. Die Afghanistandebatte gleicht seit vielen Jahren einer Nabelschau: Es geht in erster Linie um die Sicherheit von deutschen Soldaten, Polizisten und Bürgern zu Hause. So klingelten an der HSFK nach jedem opferreichen Anschlag auf die Bundeswehr Journalisten Sturm; mit Ausnahme des Kunduz-

Luftschlages haben zivile Opfer das mediale Interesse dagegen nicht geweckt. Wie in diesem Standpunkt dargestellt, hat die NATO-Präsenz in Afghanistan direkt und indirekt Opfer unter denen verursacht, die geschützt werden sollten. Internationale Akteure tragen eine Mitverantwortung für die humanitäre Katastrophe im Land. Es wäre zynisch, wenn mit den deutschen Soldaten auch die deutsche Aufmerksamkeit für Afghanistan verschwände.

Es ist aber nie zu spät, das Richtige zu tun: Deutschland sollte sich auf internationaler Ebene und in Afghanistan dafür einsetzen, die verschiedenen Kriegsparteien sowie ihre externen Sponsoren an einen Tisch zu bekommen, um den bewaffneten Konflikt durch inklusive Verhandlungen beizulegen. Der populären Worthülse, dass der Afghanistankonflikt militärisch nicht gelöst werden könne, müssen konkrete Taten und eine Strategie für Frieden durch Verhand-

lungen folgen. Mit dem Vorsitz der Internationalen Kontaktgruppe zu Afghanistan und Pakistan hat Deutschland hier eine Schlüsselrolle inne.



Arvid Bell ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Programmbereich „Herrschaft und gesellschaftlicher Frieden“ an der HSFK und ist zurzeit Gastforscher an der Harvard-Universität in den USA.

Dr. Cornelius Friesendorf ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Programmbereich „Internationale Institutionen“.

HSFK-Standpunkte

erscheinen mindestens sechsmal im Jahr mit aktuellen Thesen zur Friedens- und Sicherheitspolitik.

Die HSFK, 1970 als unabhängige Stiftung vom Land Hessen gegründet und seit 2009 Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft, arbeitet mit rund 60 wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in sechs Programmbereichen zu den Themen „Sicherheits- und Weltordnungspolitik von Staaten“, „Internationale Institutionen“, „Private Akteure im transnationalen Raum“ sowie „Herrschaft und gesellschaftlicher Frieden“. Der Programmbereich „Information und Wissenstransfer“ vereint das Projekt „Akademisches Friedensorchester Nahost“, die „Schlangenbader Gespräche“, das „Friedensgutachten“ sowie die Institutsbibliothek und die Angebote der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit. Zudem arbeiten in der HSFK die programmungebundenen Forschungsgruppen „Politische Globalisierung und ihre kulturelle Dynamik“ und „Normativität im Streit: Normkonflikte im globalen Regieren“.

Die Arbeit der HSFK ist darauf gerichtet, die Ursachen gewaltsamer internationaler und innerer Konflikte zu erkennen, die Bedingungen des Friedens als Prozess abnehmender Gewalt und zunehmender Gerechtigkeit zu erforschen sowie den Friedensgedanken zu verbreiten. In ihren Publikationen werden Forschungsergebnisse praxisorientiert in Handlungsoptionen umgesetzt, die Eingang in die öffentliche Debatte finden.

Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung
Baseler Str. 27-31, 60329 Frankfurt am Main
Postvertriebsstück D 43853, Entgelt bezahlt, ISSN-0945-9332

V.i.S.d.P.: Karin Hammer, Redakteurin an der HSFK, Baseler Straße 27-31, 60329 Frankfurt am Main, Telefon (069) 959104-0, Fax (069) 558481, E-Mail: info@hsfk.de, Internet: www.hsfk.de.

Für den Inhalt der Beiträge sind die Autorinnen und Autoren verantwortlich. Ein Nachdruck ist bei Quellenangabe und Zusendung von Belegexemplaren gestattet. Der Bezug der *HSFK-Standpunkte* ist kostenlos, Unkostenbeiträge und Spenden sind jedoch willkommen. Bitte geben Sie Ihre Adresse für die Zuwendungsbestätigung an.

Bankverbindung: Frankfurter Sparkasse, BLZ 500 502 01, Konto 200 123 459

Design: David Hollstein · Layout: HSFK · Druck: Henrich Druck + Medien GmbH

ISSN 0945-9332