

Aufsatz

Christoph Bluth*

Die US-Intervention in Afghanistan: Die Politik der Obama-Regierung

<https://doi.org/10.1515/sirius-2022-1003>

Kurzfassung: Dieser Beitrag diskutiert die nationalen Sicherheitsziele und politischen Rahmenbedingungen der Entscheidung der Obama-Regierung, eine *Counterinsurgency Strategy* zu verfolgen und die Truppenstärke in Afghanistan zu erhöhen. Auf Grundlage der wichtigsten strategischen Dokumente, die die Grundlage des behördenübergreifenden Prozesses bildeten, sowie der politischen Zwänge, unter denen die Obama-Regierung operierte, ist es möglich, die Schlüsselfaktoren zu verstehen, die die Formulierung der Strategie bestimmten. Auch erklärt der Artikel die Widersprüche zwischen dem geopolitischen Kontext, den von Obama definierten strategischen Zielen und den Mitteln, diese zu erreichen. Die Analyse erhellt, dass die Politik bestenfalls einen Teilerfolg erzielen konnte.

Schlüsselbegriffe: USA, Afghanistan, Pakistan, Aufstandsbekämpfung, Taliban, innenpolitische Bedingungen außenpolitischer Entscheidungen

Abstract: This contribution discusses the national security objectives and the political parameters of the Obama administration's decision to shift towards a counterinsurgency strategy and increase troop levels in Afghanistan. Based on the key strategic documents that formed the basis of the interagency process, as well as the political constraints under which the Obama administration was operating, it is possible to understand the key factors that defined the policy. The article also explains the various contradictions between the geopolitical context, the strategic objectives as defined by Obama and means to achieve them. Based on such analysis it is clear that the policy could at best achieve a partial success.

Keywords: USA, Afghanistan, Pakistan, Counterinsurgency, Taliban, domestic conditions of foreign policy decisions

*Kontakt: Professor Christoph Bluth, Department of Peace Studies and International Development, University of Bradford, Großbritannien; E-Mail: c.bluth@bradford.ac.uk

1 Einleitung

Die Afghanistan-Politik der USA hat seit dem 11. September 2001 diverse Phasen durchlaufen und war ein kompliziertes Phänomen, das sich einer einfachen Konzeptualisierung widersetzt. Unmittelbarer *Casus Belli* der amerikanischen Intervention, die sich später in eine NATO-Operation verwandelte, war das Versäumnis der Taliban-Führung, Osama Bin Laden auszuliefern und al-Qaida eine operative Basis im Land zu verweigern. Die Zerstörung der Infrastruktur von al-Qaida galt als Ziel, das mit Verweis auf das nationale Interesse und das Völkerrecht leicht zu rechtfertigen war. Als jedoch die Taliban gestürzt wurden, signalisierte die anhaltende Präsenz von Streitkräften der USA und der „Koalition der Willigen“ eine Ausweitung der ursprünglichen Zielsetzung auf ein umfassenderes *nation building* – trotz anfänglicher Dementis der Bush-Administration. Diese Ziele wurden mit unterschiedlicher Konsequenz und Erfolgsbilanz verfolgt. Einige Mitglieder der Bush-Administration, so auch Verteidigungsminister Rumsfeld, widersetzten sich aktiv. Als die Vereinigten Staaten sich in einen noch größeren regionalen Konflikt im Irak verstrickten, zogen sie viele Ressourcen aus ihrem Afghanistan- und Taliban-Projekt ab. 2003 gelang es den Taliban, sich neu zu gruppieren und die Kontrolle über einige Gebiete des Landes zurückzugewinnen.

Dieser Artikel konzentriert sich auf einen bestimmten Zeitraum der Afghanistan-Intervention, nämlich die Jahre 2009 bis 2014 der Präsidentschaft Obamas. Die Bush-Administration endete, als die anfangs äußerst erfolgreiche US-Politik in Afghanistan einen Punkt des fast vollständigen Scheiterns erreicht hatte. Dieser Beitrag analysiert, wie die Obama-Regierung das Wesen des Konflikts darstellte, ihre strategischen Entscheidungen und gesteckten Ziele sowie den Einfluss der bürokratischen Politik auf die Entscheidungen zu Afghanistan. Dieses Thema verdient aus mehreren Gründen besonderes Interesse. Erstens sind jetzt neben der biografischen Literatur einige der Schlüsseldokumente verfügbar, die die interne Debatte der Obama-Regierung beeinflussten, so etwa der Riedel-Bericht und die McChrystal-Analyse. Zweitens sind einige der wichtigsten Regierungsakteure heute für die Außen-

politik in Washington verantwortlich – allen voran der damalige Vizepräsident Joe Biden und sein außenpolitischer Berater Tony Blinken, deren einstige Haltung die Entscheidung für den raschen und vollständigen Rückzug aus Afghanistan erheblich besser verstehen lassen könnte. Dies eröffnet eine neue Perspektive bei der Bewertung, ob und inwiefern die Debatten von 2009 und die folgenden Entscheidungen realistisch waren.

2 Der strategische Kontext

Die strategische Lage in Afghanistan war in vielfacher Hinsicht paradox und führte daher zu vielen Unklarheiten und Widersprüchen in der US-Politik, die sich nicht vollständig von anderen Aspekten des „Kriegs gegen den Terror“, insbesondere der Irak-Intervention (2003), trennen lassen. Das ursprüngliche Ziel, die Stützpunkte von al-Qaida zu beseitigen und sicherzustellen, dass Afghanistan nicht länger Basis für Angriffe auf die Vereinigten Staaten sein konnte, wurde sehr schnell erreicht, obwohl die Bush-Regierung es versäumte, Osama Bin Laden, der bis 2011 in Pakistan überlebte, auszuschalten.¹

Dennoch setzte man die Operationen in Afghanistan fort und erweiterte Ausmaß und Ziele der Intervention, indem man zur Wiederherstellung einer Zentralregierung in Kabul, der Einführung demokratischer Wahlen und der Entwicklung der Infrastruktur beitrug. Hamid Karsai wurde zunächst von der Bonner Konferenz zum Interimsführer Afghanistans gewählt und später von der *Loya Jirga* in Kabul als Interimspräsident bestätigt, um schließlich als Sieger aus landesweiten Wahlen hervorzugehen. In Afghanistan verschlechterte sich die Sicherheitslage, da Stammesgebiete sich weigerten, die Autorität der Regierung von Kabul anzuerkennen, und die Taliban weiter vordrangen. Es gab viele weitere komplexe Probleme, die die Autorität der Zentralregierung beeinträchtigten, zum Beispiel die anhaltende Macht lokaler Warlords, die willkürlichen und ungleichen Bemühungen, den Mohnanbau auszurotten, sowie die wachsende Korruption bei Angehörigen der Zentralregierung.² Unterdessen engagierten sich die Vereinigten Staaten im Irak. In Afghanistan wurden die USA und die NATO in einen Bürgerkrieg verwickelt, den sie unzureichend verstanden und für dessen Beendigung ihnen die Ressourcen fehlten. Sie setzten sich für eine Zentralregierung ein, die ihre „westlichen Partner“

mit unverhohlener Verachtung behandelte, um weiterhin immer mehr Unterstützung einzufordern.

Aufgrund der Rolle Pakistans, Indiens und des Iran bestanden noch schwerwiegendere geopolitische Komplexitäten. Während sie vorgeblich den „Krieg gegen den Terror“ unterstützten, förderten und trainierten pakistanische Geheimdienstoffiziere nach wie vor Taliban-Kämpfer und erhoben diesen Konflikt gewissermaßen zu einem „Stellvertreterkrieg“ zwischen Pakistan und den Vereinigten Staaten. Dies traf auch zu, da al-Qaida-Stützpunkte von Afghanistan nach Pakistan verlegt worden waren. Für Pakistan blieb die Kontrolle über Afghanistan ein wichtiges Ziel. Schließlich barg ein potenzieller Konflikt mit Indien die Gefahr einer „strategischen Tiefe“. Denn Pakistan befürchtete, Indien könnte sich Karsais Führung bedienen, um seinen Einfluss auf Afghanistan auszudehnen. Daraus ergab sich ein grundlegender Widerspruch für die US-Politik in der Region. Die Situation schuf jedoch auch in Pakistan selbst große Probleme, da die Taliban das Land als sicheren Ausgangspunkt für Angriffe auf Afghanistan nutzten, worauf die USA mit Drohnenangriffen auf Ziele auf pakistanischem Territorium reagierten. Darüber hinaus versuchten die dortigen TTP, die „pakistanischen Taliban“, aktiv, den pakistanischen Staat zu stürzen und ein islamisches Emirat in Pakistan einzuführen.³

3 Die Politik der Afghanistan-Strategie

Die vorliegende Analyse der amerikanischen Afghanistan-Politik basiert auf dem von Graham Allison entwickelten bürokratiethoretischen Modell der Außenpolitik. Das Modell setzt sich von Analysen ab, die einzig die Rationalität von Akteuren zu ihrem Ausgangspunkt nehmen. Dem gegenüber schlug Allisons bahnbrechende Studie *The Essence of Decision* der Kubakrise von 1962 drei alternative Ausgangspunkte für das Studium der Entscheidungsfindung vor: den rationalen Akteur, das organisatorische Verhalten und die Regierungspolitik (*bureaucratic politics*).⁴ Das „Modell des rationalen Akteurs“, so Allison, basiere auf der Annahme, dass Regierungen die Hauptakteure in der Außenpolitik sind, die eine Reihe von Zielen auf Grundlage ihrer Einschätzung des nationalen Interesses festlegen und anschließend Maßnahmen zu deren Erreichung entwickeln. Das „organisationstheoretische Modell“ gehe

¹ Bergen 2011.

² Malkasian 2021.

³ Sayed 2021.

⁴ Allison 1971.

davon aus, dass die bürokratische Organisation von Regierungen der Umsetzung der Politik Grenzen setzt und diese beeinflusst, manchmal in einem das Endergebnis bestimmenden Ausmaß.⁵ Organisatorische Prozesse, die auf festgelegten Verfahren und Erfahrungen beruhen, würden zur Umsetzung von Richtlinien verwendet. In einer Krise prüften Regierungen aufgrund von Zeit- und Ressourcenknappheit nicht unbedingt alle möglichen Vorgehensweisen, sondern entschieden sich oft für den ersten Vorschlag, der das Problem zu lösen verspreche. Oft gäbe es keinen ganzheitlichen Ansatz, da verschiedene Teile der Bürokratie für verschiedene Aspekte verantwortlich seien und das Problem in Übereinstimmung mit etablierten Prozessen und der bürokratischen Kultur der Organisation angingen statt mit Blick auf das gewünschte Gesamtergebnis. Allison und Zelikow formulierten dies im Sinne des *Organizational Behavior Paradigm*. Dessen Hauptaussagen lauten, dass „bestehende organisierte Fähigkeiten die Regierungsentscheidungen beeinflussen“, „organisatorische Prioritäten die organisatorische Umsetzung formen“, das Verfahren „die Umsetzung etablierter Routinen widerspiegelt“ und sich durch „begrenzte Flexibilität und inkrementelle Veränderungen“ auszeichne. Als drittes haben Allison und Zelikow das „Modell der Regierungspolitik“ (*bureaucratic politics*) eingeführt. Laut dieser These ist eine Regierung nicht unbedingt ein einheitlicher Akteur, sondern ein Konglomerat aus Interessens- und Standpunktunterschieden, so dass sich das Regierungsverhalten als Ergebnis interner Verhandlungsprozesse verstehen lassen kann.⁶ Zu den Akteuren gehören Elemente der Regierungsbürokratie, verschiedene Regierungszweige sowie externe Akteure wie NGOs, Lobbyorganisationen und Interessengruppen wie die Industrie. Die von einzelnen Akteuren verfolgten Ziele können Vorstellungen vom nationalen Interesse, die Interessen der eigenen Organisation oder persönliche sein. Demzufolge kann das Resultat von Verhandlungsprozessen womöglich stärker die Interessen der beteiligten Akteure widerspiegeln und die Außenpolitik nicht unbedingt darauf ausgerichtet sein, den Interessen des Staates zu dienen.

Die Modelle von Allison und Zelikow können dazu beitragen, im hier vorliegenden Fall die Außenpolitik der Vereinigten Staaten zu erklären. Ausgangsvermutung ist, dass Verhandlungsprozesse zwischen verschiedenen Teilen der Regierungsbürokratie (z. B. Außenministerium, Verteidigungsministerium, Streitkräfte, Energieministerium, Kongress) zu unbeabsichtigten Ergebnissen führen,

die die Idee einer rational entwickelten und durchgeführten Politik zunichtemachen. Es soll hier nicht versucht werden, die Entscheidungsfindung als eine spezifisch von bürokratischen Prozessen angetriebene darzustellen. Im Fokus steht die Dynamik zwischen 1. einem Präsidenten, der entschlossen die Afghanistan-Operation zum Erfolg führen (d. h. sowohl spezifische Ziele erreichen als auch die Verantwortung für Sicherheit und Entwicklung in Afghanistan an die afghanischen Führer übergeben) will und 2. verschiedenen bürokratischen Akteuren, die an der Definition dieser Ziele und der Bereitstellung der notwendigen Mittel beteiligt waren. Im Folgenden seien die wichtigsten Akteure und Institutionen genannt.

Das Büro des Weißen Hauses: Das Büro des Weißen Hauses (WHO) ist Teil des Exekutivbüros des Präsidenten und umfasst das Büro des Stabschefs und das Büro des Vizepräsidenten. Der Stabschef Rahm Emanuel war eng in die Leitung und Koordinierung aller Maßnahmen des Präsidenten eingebunden. Der Vizepräsident hatte nur wenige formelle Aufgaben, allen voran die des Senatspräsidenten. Während der Clinton- und Bush-Regierungen erhielten die Vizepräsidenten Gore und Cheney beträchtliche außenpolitische Ressorts, aber das lag im Ermessen des Präsidenten. Vizepräsident Biden besaß ebenfalls erheblichen Einfluss auf die Außenpolitik, vertrat als Vizepräsident aber keine bestimmte Wählerschaft innerhalb der US-Regierung. Es gab erhebliche Meinungsverschiedenheiten zwischen dem Vizepräsidenten und dem Rest der Regierungsbürokratie, einschließlich des Oberbefehlshabers selbst; so sprach Biden sich gegen eine Erhöhung der Militäreinsätze in Afghanistan und für eine Reduzierung des Engagements auf Operationen zur Terrorismusbekämpfung aus.⁷

Das Büro des Verteidigungsministers: Das *Office of the Secretary of Defense (OSD)* verwaltet die gesamte Bürokratie des Verteidigungsministeriums (auch als Pentagon bezeichnet). Geleitet wurde das Verteidigungsministerium zur Zeit dieser Analyse von Robert Gates, der das Amt schon in der Bush-Regierung innehatte. Gates hatte Bush gewarnt, dass die Ziele der Vereinigten Staaten in Afghanistan zu ambitioniert seien. Er wiederholte seine Meinung gegenüber Obama, als dieser das Präsidentenamt antrat, unterstützte zugleich aber nachdrücklich die Forderung des damaligen ISAF-Kommandanten David D. McKiernan nach zusätzlichen Truppen.⁸ Gates ließ sich vom Konzept einer *Counterinsurgency Strategy (COIN)* überzeugen, das McKiernans Nachfolger Stanley A. McChrystal entwickelt hatte. Er war fest davon überzeugt, man müsse eine Über-

⁵ Allison/Zelikow 1999, 176–180.

⁶ Allison/Zelikow 1999, Kap. 5.

⁷ Woodward 2010, 159–60.

⁸ Gates 2014, 335–393.

nahme Afghanistans durch die Taliban verhindern, weil ansonsten al-Qaida wieder erstarken würde. Die ehrgeizigen Ziele der Bush-Administration seien unerreichbar, hingegen könnte eine begrenzte Strategie zur Terrorismusbekämpfung, für die Biden plädierte, eher den Schutz des US-Heimatlands vor künftigen Angriffen und damit die nationalen Sicherheitsziele verwirklichen. Folglich wurde das Thema militärische Ressourcen zum ständigen Diskussionsstoff von Verteidigungsminister und Präsident.

Joint Chiefs of Staff: Die Stabschefs (*Joint Chiefs of Staff*) bilden die militärische Führung. Der Vorsitzende der *Joint Chiefs* ist höchster militärischer Berater des Präsidenten mit dem Auftrag, diesen zu beraten bezüglich der Fähigkeiten und Anforderungen der Streitkräfte, die Befehle der nationalen Kommandobehörde umzusetzen haben. Die *Joint Chiefs* befürworteten zusätzliche Truppen für Afghanistan, und alle außer dem stellvertretenden Vorsitzenden General James Cartwright unterstützten den McChrystal-Plan einer Truppenaufstockung (*troop surge*) und Umstellung auf Aufstandsbekämpfung (*Counterinsurgency – COIN*). Der damalige Vorsitzende der *Joint Chiefs of Staff*, Admiral Michael G. Mullen sagte vor dem Kongress beim Hearing zu seiner Berufungsbestätigung, dass „ein angemessen ausgestatteter COIN wahrscheinlich mehr Kräfte bedeutet – und zweifellos mehr Zeit und mehr Engagement für den Schutz des afghanischen Volkes und für die Entwicklung einer guten Regierungsführung.“⁹

US Central Command: Das *US Central Command* (*CENTCOM*) ist verantwortlich für die Verteidigung der nationalen Sicherheitsinteressen der USA im Nahen Osten, in Nordafrika und in Zentralasien. Das Zentralkommando leitete die US-Kampagne in Afghanistan, und sein Chef arbeitete eng mit dem Kommandanten der US-Streitkräfte in Afghanistan zusammen. Darüber hinaus stellte CENTCOM (damals unter dem Befehl von General David Petraeus) die Streitkräfte und die Unterstützung für die US-Beteiligung an der *International Security Assistance Force* (*ISAF*) in Afghanistan. Es besteht kein Zweifel, dass die Streitkräfte der Vereinigten Staaten eine Schlüsselrolle bei der Definition und Gestaltung von Strategie und Dimension der Aufstockung gespielt haben, auf die sich Präsident Obama und der Kongress schließlich einigten. Und zweifellos vermittelten die ständigen Auseinandersetzungen zwischen Verteidigungsminister und Präsident über Truppenstärke und Ressourcen Obama das Gefühl, das Militär wolle ihn unter Druck setzen. Letztlich aber ging es um die Umset-

zung der von Obama selbst geförderten und gebilligten Politik. Die militärische Agenda wurde von Robert Gates' Erfolgsgewissheit angetrieben, der von McChrystals Plan fest überzeugt war.

Das Department of State: Außenministerin Hillary Clinton hatte ihre Unterstützung einer Truppenaufstockung recht früh signalisiert. Ihrer Auffassung nach war Afghanistan von Anfang an unterversorgt gewesen, hatte die Irak-Intervention zu viele Ressourcen aus Afghanistan abgezogen und müsse man die Taliban anhaltend bekämpfen, um die Menschen in Afghanistan zu schützen und die Legitimität der Karsai-Regierung zu stabilisieren. „Die Aufmerksamkeit wurde auf den Irak verlagert; jeder weiß das. Wir hatten nie die Art von militärischem oder zivilem Engagement, das unsere Mission wirklich brauchte.“¹⁰ Auch argumentierte Clinton, zwischen den Taliban und al-Qaida bestehe eine Verbindung, und widersprach ausdrücklich der Ansicht von Vizepräsident Joseph Biden, dass sich die USA auf Operationen zur Terrorismusbekämpfung beschränken sollten. Sie unterstützte nachdrücklich die Wiederaufbaubemühungen, meinte jedoch, diese könnten ohne ein Mehr an Sicherheit nicht erfolgreich sein. Laut Kevin Marsh lief Clintons Position den institutionellen Interessen des Außenministeriums zuwider: „Die Erwartung an einen Außenminister besteht darin, politische Optionen zu bevorzugen, die die Diplomatie betonen und die Rolle, das Prestige und die Macht des Außenministeriums. Clinton stellt ein interessantes Dilemma für das bürokratie-theoretische Modell der Außenpolitik dar.“¹¹

4 Neuformulierung der Afghanistan-Strategie

Präsident Obama trat sein Amt am 20. Januar 2009 an – zu einer Zeit an, als in Washington die allgemeine Wahrnehmung herrschte, dass die Afghanistan-Mission im Begriff war zu scheitern. Da Obama sich dafür eingesetzt hatte, mehr Truppen für die Anstrengungen in Afghanistan bereitzustellen, und den „dummen Krieg“ (Irak) vom „guten Krieg“ in Afghanistan differenziert hatte, bemühte man sich sehr früh, sowohl die Situation in Afghanistan zu überprüfen als auch die möglichen Optionen für die US-Politik und ihre strategischen Ziele zu formulieren. David Petraeus, zuständig für das Zentralkommando, und Außenministerin Clinton waren überzeugt, dass die US-Politik in

⁹ Nominations before the Senate Armed Services Committee, First Session, 111th Congress, *S.Hrg. 111–362*, 15 September 2009, S. 1225–1230; <https://www.congress.gov/event/111th-congress/senate-event/LC4318/text>.

¹⁰ Woodward 2010, 102.

¹¹ Marsh 2014, 277.

Afghanistan nicht funktionierte. Einen Teil des Problems sahen sie in der fehlerhaften Führung von General David McKiernan, der keine angemessene Aufstandsbekämpfung durchführe und nur über unzureichende Informationen über die wirtschaftlichen, sozialen und politischen Faktoren in den afghanischen Stämmen und Dörfern verfüge.



Bruce Riedel (links) und General McChrystal (rechts)

Präsident Obama wählte den ehemaligen CIA-Offizier Bruce Riedel, aus, um buchstäblich Tage nach der Amtseinführung eine Überprüfung der US-Afghanistan-Politik anzuordnen. Angesichts des dringenden Sicherheitsbedarfs wegen der Wahlen in Afghanistan entsprach Präsident Obama der Bitte von McKiernan, weitere 17.000 Soldaten nach Afghanistan zu entsenden, bevor die internen Berichte zur Verfügung standen. Der Riedel-Bericht war im März 2009 fertig und beschrieb den Konsultationsprozess wie folgt: „Dieser Bericht baut auf drei früheren Berichten auf – einen von General Lute beim Nationalen Sicherheitsrat, Admiral Mullen beim *Joint Staff*, und einen dritten von General Petraeus bei CENTCOM. Alle Ergebnisse dieser Überprüfungen haben wir von Anbeginn berücksichtigt. Wir haben viel getan, indem wir uns an Experten außerhalb der US-Regierung in Denkfabriken in ganz Amerika und auch in Südasien gewandt haben. Wir haben uns von Anfang an sehr ausführlich mit dem Kongress beraten. Wir hatten hier im Weißen Haus eine Reihe intensiver Treffen mit Sprecherin Pelosi und anderen, um zu hören, was sie zu sagen hatten, und um ihren Beitrag zu diesem Prozess zu erhalten. Der Bericht wurde durch den behördenübergreifenden Prozess auf allen Ebenen gründlich überprüft, einschließlich Abgeordnetenausschuss und Hauptausschuss des Nationalen Sicherheitsrates.“¹²

¹² The *White House Press Briefing* by Bruce Riedel, Ambassador Richard Holbrook, and Michelle Flournoy on the new strategy for

Der Bericht definierte die Ziele der US-Bemühungen in Afghanistan wie folgt:

- Störung von Terrornetzwerken in Afghanistan und insbesondere Pakistan, um jegliche Fähigkeit der Planung und Durchführung internationaler Terroranschläge zu beeinträchtigen.
- Förderung einer fähigeren, rechenschaftspflichtigeren und effektiveren Regierung in Afghanistan, die dem afghanischen Volk dient und am Ende mit begrenzter internationaler Unterstützung funktionieren kann, insbesondere im Hinblick auf die innere Sicherheit.
- Aufbau von zunehmend eigenständigen afghanischen Sicherheitskräften, die den Kampf gegen Aufständische und Terrorismus mit reduzierter US-Unterstützung führen können.
- Unterstützung der Bemühungen zur Verbesserung der zivilen Kontrolle, einer stabilen verfassungsmäßigen Regierung in Pakistan und einer dynamischen Wirtschaft, die den Menschen in Pakistan Chancen bietet.
- Einbeziehung der internationalen Gemeinschaft, um diese Ziele für Afghanistan und Pakistan aktiv zu unterstützen, mit einer wichtigen Führungsrolle der UNO.¹³

Diese Erklärung verwischte die Unterscheidung zwischen nationalen Sicherheitszielen und Unterstützung des afghanischen Volkes gegen die Tyrannei der Taliban. Während sich die abschließende Zusammenfassung auf das engere Ziel konzentrierte, „Extremisten und ihre sicheren Zufluchtsorte in beiden Nationen zu demontieren und schließlich zu zerstören“, griffen die spezifischeren Empfehlungen weiter. Noch wichtiger, der Bericht identifizierte die Terrornetzwerke in Pakistan als größere Bedrohung und erweiterte damit die strategischen Ziele deutlich. Der Riedel-Bericht ermutigte nicht dazu, spezifische Zeitpläne für den Abbau der US-Präsenz in Afghanistan zu definieren, sondern betonte die Notwendigkeit eines anhaltenden Engagements und erhöhter Ressourcen.

Die US-/ISAF-Truppenstärke war ein dominierendes Thema in den Diskussionen. Der amerikanische Befehlshaber in Afghanistan, David McKiernan, hatte eine Aufstockung um 30.000 Soldaten gefordert. Die behördenüber-

Afghanistan and Pakistan, 27.3.2009; <https://obamawhitehouse.archives.gov/realitycheck/the-press-office/press-briefing-bruce-riedel-ambassador-richard-holbrook-and-michelle-flournoy-new->

¹³ White Paper of the Interagency Policy Group's Report on U.S. Policy toward Afghanistan and Pakistan, 27 March 2010; <https://www.centcom.mil/MEDIA/PRESS-RELEASES/Press-Release-View/Article/903723/white-paper-of-the-interagency-policy-groups-report-on-us-policy-toward-afghani/>.

greifende Überprüfung vor Abschluss der Untersuchung auf Grundlage von Riedels Bericht reduzierte diese Forderung auf 17.000. Vizepräsident Biden und der stellvertretende Außenminister James Steinberg waren gegen jede Truppenaufstockung vor Ausarbeitung der Strategie. Die Diskrepanz zwischen den ehrgeizigen Zielen und den Mitteln zu ihrer Erreichung war das Hauptproblem des Riedel-Berichts, so die Ansicht der Hauptverantwortlichen und insbesondere von Michele Flournoy, der stellvertretenden Verteidigungsministerin, die Afghanistan zuvor besucht hatte: „Ich habe wenig gesehen, was mich davon überzeugen könnte, dass wir einen umfassenden behördenübergreifenden Plan oder ein Betriebskonzept haben. Ich glaube immer noch, dass in Afghanistan viele konkurrierende – und oft widersprüchliche – Kampagnen laufen: Aufstandsbekämpfung, Terrorismusbekämpfung, Drogenbekämpfung und Bemühungen um den Aufbau einer Nation. Die behördenübergreifende Planung, Koordination und Ressourcenbeschaffung sind bei weitem das schwächste Glied ... Die Kommandeure glauben, dass die beträchtliche geplante Aufstockung der US-Streitkräfte und -Fähigkeiten in Verbindung mit dem Ausbau der ANSF [afghanischen nationalen Sicherheitskräfte] ihre Fähigkeit zum ‚Räumen‘ und ‚Halten‘ verbessern wird. Diese Kräfte allein werden nicht ausreichen, um genug Aufbauleistung zu schaffen, den Aufstand einzugrenzen und die afghanische Eigenständigkeit zu fördern.“¹⁴



Verteidigungsminister Robert Gates und Michele Flournoy

Als grundlegendes Problem identifizierte Flournoy, dass die interne Debatte über die Ziele der amerikanischen Afghanistan Politik völlig losgelöst blieb von einer realistischen Einschätzung der Mittel und vor allem der Höhe der finanziellen und militärischen Ressourcen, die zur Umsetzung erforderlich waren. Auch militärische Argumente für

eine Aufstockung der Streitkräfte genügten ihrer Meinung nach nicht, um die den Aufgaben angemessenen Mittel zu definieren.

Trotz Flournoys Bedenken ging der behördenübergreifende Prozess weiter und konzentrierte sich auf vier Optionen:

- (1) Umgang mit auftretenden Problemen der Terrorismusbekämpfung und Verzicht auf alle anderen Ziele;
- (2) Operationen zur Terrorismusbekämpfung, begleitet von der Ausbildung afghanischer Sicherheitskräfte, Vereinbarungen mit Warlords und möglichst baldiges Verlassen Afghanistans;
- (3) Eine begrenzte Kampagne zur Aufstandsbekämpfung;
- (4) Eine umfangreichere Kampagne zur Terrorismusbekämpfung einhergehend mit einem höheren Truppeneinsatz.

Trotz Flournoys zutreffender Kritik billigten alle Verantwortlichen mit der bemerkenswerten Ausnahme von Vizepräsident Biden den Riedel-Bericht. Bidens Argument gegen die Empfehlungen des Berichts lautete, dass der Krieg zu Hause politisch nicht tragbar sei. Verteidigungsminister Gates glaubte, wenn die USA militärischen Erfolg vorweisen und die Perspektive auf ein Ende der Intervention in Afghanistan eröffnen könnten, ließe sich ein erhöhtes Streitkräfteniveau aufrechterhalten. Als Gates am 1. Juli 2011 sein Amt niederlegte, befanden sich immer noch 100.000 US-Truppen in Afghanistan. Der Integrationsprozess, der den Riedel-Bericht akzeptierte, veranlasste Obama, den zusätzlichen Einsatz von 17.000 Soldaten plus 4.000 Ausbildern für die afghanischen Sicherheitskräfte zu bewilligen.¹⁵

Als Präsident Obama am 27. März 2009 die neue Strategie und den Einsatz von Streitkräften ankündigte, definierte er die Ziele wie folgt: „Ein klares und fokussiertes Ziel: al-Qaida in Pakistan und Afghanistan zerschlagen, besiegen und für die Zukunft an der Rückkehr in beide Länder hindern. Das ist das Ziel, das erreicht werden muss. Das ist eine Sache, die gerechter nicht sein könnte.“¹⁶

Nachdem Stanley McChrystal die Nachfolge von David McKiernan als Kommandant der US-Streitkräfte Afghanistan übernommen hatte, legte sein Kommando in Afghanistan eine eigene strategische Studie vor. Im Einzelnen hieß es dort: „Unsere Strategie kann sich nicht darauf konzentrieren, Gelände zu erobern und Aufständische zu ver-

¹⁵ Gates 2014, 341.

¹⁶ White House, Remarks by the President on a New Strategy for Afghanistan and Pakistan, 27 March 2009; <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/remarks-president-a-new-strategy-afghanistan-and-pakistan>.

¹⁴ Zitiert bei Gates 2014, 340.

nichten; unser Ziel muss die Bevölkerung sein. Im Kampf um die Unterstützung der Menschen muss jede unserer Maßnahmen diese Bemühungen ermöglichen. Auch die Bevölkerung stellt einen mächtigen Akteur dar, der in diesem komplexen System wirksam eingesetzt werden kann und muss. Um ihre Unterstützung zu gewinnen, ist ein besseres Verständnis der Entscheidungen und Bedürfnisse der Menschen erforderlich. Fortschritten steht jedoch die doppelte Bedrohung durch eine widerstandsfähige Insurrektion und eine Vertrauenskrise in die Regierung und die internationale Koalition entgegen. Um ihre Unterstützung zu gewinnen, müssen wir die Menschen vor beiden Bedrohungen schützen.“¹⁷

Der Bericht stellte drei Optionen für eine Aufstockung vor: 1) 10.000 zusätzliche Truppen zur Ausbildung der afghanischen Streitkräfte und Polizei, 2) 40.000 zusätzliche Soldaten für Operationen zur Aufstandsbekämpfung und zum Schutz der afghanischen Bevölkerung und 3) 85.000 Mann für umfassendere Operationen zur Aufstandsbekämpfung.

Gegen den Widerstand seines Vizepräsidenten wählte Obama Option 2) und unterstützte McChrystal bei der Entwicklung und Umsetzung einer Strategie zur Aufstandsbekämpfung. Seine Entscheidungen wurden am 1. Dezember 2009 bekannt gegeben: „Ich habe festgestellt, dass es in unserem vitalen nationalen Interesse liegt, weitere 30.000 US-Truppen nach Afghanistan zu senden. Nach 18 Monaten werden unsere Truppen beginnen, nach Hause zu kommen. Dies sind die Ressourcen, die wir brauchen, um die Initiative zu ergreifen und gleichzeitig die afghanischen Kapazitäten aufzubauen, die einen verantwortungsvollen Abzug unserer Streitkräfte aus Afghanistan ermöglichen.“¹⁸

Die Entscheidung hatte den klaren Zweck, die Ressourcen bereitzustellen, eine Strategie zur Bewältigung der dringendsten Probleme der US- und NATO-Streitkräfte in Afghanistan zu ermöglichen und gleichzeitig das aufgewendete politische Kapital zu limitieren, indem man die Gesamtzahl der Truppen streng begrenzte und ein Rückzugsdatum festlegte.

Die Riedel-Studie war zu dem Schluss gelangt, dass der Afghanistan-Krieg nicht nur eine Aufstandsbewegung zum Gegenstand hatte, sondern in gewisser Hinsicht ein

Stellvertreterkonflikt zwischen den Vereinigten Staaten und Pakistan war. Pakistan stellte ein paradoxes Sicherheitsproblem dar. Während es offiziell mit den USA und der NATO zusammenarbeitete, sorgte es für die Sicherheit von nach Pakistan geflohenen Taliban-Führern. Der pakistanische Geheimdienst *Interservices Intelligence (ISI)* unterstützte unbeirrt die Taliban in Afghanistan. Es lag im strategischen Interesse Pakistans, zunehmenden indischen Einfluss in Afghanistan zu verhindern, vor allem für den Fall eines Konflikts mit Indien.¹⁹ Pakistan erlitt jedoch einen erheblichen Rückschlag, da die Präsenz der Taliban in Pakistans Stammesgebieten unter Bundesverwaltung (*Federally Administered Tribal Areas, FATA*) Drohnenangriffe auf pakistanisches Territorium provozierte. Schlimmer noch, das Anwachsen der indigenen Bewegung der pakistanischen Taliban (TTP) bedrohte die Stabilität des gesamten Staates in einem solchen Ausmaß, dass es immer wieder den Einsatz beträchtlicher pakistanischer Streitkräfte erforderte und Indien als wichtigste Bedrohung fast verdrängte.

Trotz der Riedel-Studie wollte sich die Obama-Regierung nicht dem Pakistan-Dilemma stellen. Obama hatte in seiner öffentlichen Ankündigung zwar das Ziel erwähnt, al Qaida in Pakistan zu zerschlagen. Dennoch ergriffen die Vereinigten Staaten mit der bemerkenswerten Ausnahme der Operation gegen Osama Bin Laden in Abbottabad im Jahr 2011 keine konkreten Maßnahmen zur Lösung des Pakistan-Problems.

Interessanterweise ging der von McChrystal nach seiner Ernennung vorgelegte *COMISAF Review of Afghanistan* bei der Identifizierung des geopolitischen Dilemmas sehr viel weiter als der Riedel-Bericht: „Afghanistans Aufstand wird eindeutig von Pakistan unterstützt. Hochrangige Führer der großen afghanischen Rebellengruppen haben ihren Sitz in Pakistan, sind mit al-Qaida und anderen gewaltbereiten extremistischen Gruppen verbunden und werden Berichten zufolge von einigen Elementen der pakistanischen ISI unterstützt. Al-Qaida und assoziierte Bewegungen (*al-Qaida of the Islamic Maghreb – AQAM*) mit Sitz in Pakistan schleusen ausländische Kämpfer, Selbstmordattentäter und technische Hilfe nach Afghanistan und bieten ideologische Motivation, Ausbildung und finanzielle Unterstützung. Die Verbindungen von al-Qaida zum Haqqani-Netzwerk (HQN) sind intensiver, was darauf hindeutet, dass eine erweiterte HQN-Kontrolle ein günstiges Umfeld für AQAM schaffen könnte, sich in Afghanistan wieder Zufluchtsorte zu sichern. Darüber hinaus ist die ISAF-Mission in Afghanistan auf Bodenversorgungsrouten

¹⁷ COMISAF Initial Assessment (Unclassified) – Department of Defense, Monday, September 21, 2009; <https://advocateyousuf.blogspot.com/2009/10/comisaf-initial-assessment-unclassified.html>.

¹⁸ President Barack Obama: The Way Forward in Afghanistan and Pakistan, Rede an der *United States Military Academy at West Point*, 1.12.2009, <http://www.politicsdaily.com/2009/12/01/i-do-not-make-this-decision-lightly-obama-afghanistan-troop-s/>.

¹⁹ Miller 2021.

durch Pakistan angewiesen, die für diese Bedrohungen anfällig bleiben.“²⁰

Während McChrystal die entscheidende Bedeutung der Stabilität in Pakistan betonte und Pakistan verpflichten wollte, mit ISAF zusammenzuarbeiten und gegen gewalttätige Militanz vorzugehen, fehlten ihm die Instrumente zur Realisierung seiner Strategie. Den von Präsident Obama formulierten Zielen lagen drei US-Interessen zugrunde:

- Erstens wollten die Vereinigten Staaten verhindern, dass sich Afghanistan erneut zu einem al-Qaida-Zufluchtsort entwickelte, an dem Terroristen Anschläge gegen die Vereinigten Staaten planen und trainieren konnten.
- Zweitens lag den USA daran, ihren internationalen Ruf zu wahren. Zuzulassen, dass die Taliban „gewinnen“, würde ihrer Glaubwürdigkeit schaden, al-Qaida die Rekrutierung erleichtern und Verbündete und Partner veranlassen, die Zuverlässigkeit der Vereinigten Staaten in Frage zu stellen.
- Das dritte Interesse der USA an Afghanistan bestand darin, der Zunahme von Instabilität und Extremismus in Pakistan vorzubeugen. Denn im schlimmsten Fall könnten islamische Extremisten mit Verbindungen zu al-Qaida die Kontrolle über das pakistanische Nukleararsenal erlangen. Aus diesen Gründen bezeichneten Präsident Obama und andere Afghanistan eher als Krieg der Notwendigkeit und nicht wie im Fall Irak als „Krieg der Wahl“.

In Bezug auf die veränderte Herangehensweise an den Afghanistan-Konflikt stellte der *COMISAF Review* fest: „In Afghanistan steht viel auf dem Spiel. Der Umfassende Strategische Politische Militärplan der NATO und die Strategie von Präsident Obama, al-Qaida zu stören, zu zerschlagen und schließlich zu besiegen und die Rückkehr nach Afghanistan zu verwehren, haben einen klaren Weg vorgezeichnet, den wir gehen müssen. Stabilität in Afghanistan ist ein Muss. Wenn die afghanische Regierung an die Taliban fällt – oder nicht ausreichend in der Lage ist, transnationalen Terroristen entgegenzuwirken –, könnte Afghanistan erneut dem Terrorismus zum Opfer fallen, mit offensichtlichen Auswirkungen auf die regionale Stabilität.“²¹

Das Ziel, dafür zu sorgen, dass Afghanistan sich nicht als Basis für internationale Terroristen nutzen ließe, lag eindeutig im zentralen nationalen Interesse der Vereinig-

ten Staaten. Weniger notwendig für die nationalen Sicherheitsziele der USA erschien es, eine zentrale afghanische Regierung sowie den Aufbau von funktionierenden und effektiven afghanischen Streitkräften zu unterstützen, die es Kabul ermöglichten, das gesamte Land zu kontrollieren und am Ende die Taliban einzudämmen oder gar zu besiegen. Darüber hinaus war nicht einmal klar, ob man dies innerhalb eines begrenzten Zeithorizonts überhaupt erreichen konnte. Tatsächlich gaben weder der Präsident noch andere an der Entscheidungsfindung Beteiligte als Ziel die totale Niederlage der Taliban an. Gewissheit, die Taliban endgültig und unwiderruflich besiegen zu können, gab es nicht.²²

Auch war keineswegs klar, ob eine Machtübernahme der Taliban Afghanistan zwangsläufig erneut zu einer Basis für weltweite al-Qaida-Operationen machen würde. Obwohl al-Qaida dort Ausbildungslager betrieben hatte und seine Kämpfer zu einem integralen Bestandteil der Taliban-Streitkräfte geworden waren, hatten die Taliban weder Anteil an der Planung des al-Qaida-Angriffs auf die Vereinigten Staaten noch diesen erlaubt. Als Begründung für weitere Bemühungen um Afghanistans Stabilisierung und Unterstützung seiner Regierung führte man daher auch die Glaubwürdigkeit des amerikanisch-westlichen Engagements und die Menschenrechtslage in Afghanistan an. Bei einer Rückkehr der Taliban wäre die Bevölkerung erneut einer systematischen Unterdrückung ausgesetzt. Kurz, das Argument übergeordneter nationaler Sicherheitsziele der Vereinigten Staaten war nicht überzeugend.

Dies wirft die Frage auf: Hätte es alternative Strategien gegeben, die auf die wichtigsten nationalen Sicherheitsziele der Vereinigten Staaten besser abgestimmt gewesen wären? Eine offensichtliche Alternative wäre ein Rückzug aus Afghanistan gewesen, um die US-Streitkräfte außerhalb des Territoriums für die Bekämpfung terroristischer Bedrohungen in Afghanistan einzusetzen. Etwas weniger drastisch wäre es gewesen, ein wesentlich geringeres Kontingent an US-Bodentruppen beizubehalten und mit Luftangriffen und Operationen von Spezialeinheiten eine aggressivere Strategie der Terrorismusbekämpfung zu unterstützen. Letzteres war die bevorzugte Option von Vizepräsident Biden. Die Krux bei Obamas hochgesteckten Ziel der Stabilisierung Afghanistans war: Die Angemessenheit der vorgeschlagenen Mittel war völlig ungewiss und die Festsetzung eines Zeithorizonts für die Beendigung der Bemühungen von vornherein zum Scheitern verurteilt. Doch damit nicht genug. Mit dem Ende der Beziehung zwischen Präsident Karsai und der Obama-Regierung schrumpfte

²⁰ COMISAF Initial Assessment (Unclassified), op. cit.

²¹ Ibid.

²² Ibid.

der Handlungsspielraum der USA noch mehr. Als Richard Holbrooke und andere – angeblich um die Demokratie in Afghanistan zu unterstützen – bei den Präsidentschaftswahlen eine Alternative zu Karsai zu fördern versuchten, sah Karsai sich gezwungen, sich für seinen Machterhalt mit den Warlords zu arrangieren. Holbrookes politische Strategie scheiterte dramatisch und kurbelte die Korruption in der afghanischen Regierung weiter an. Der Ansatz der Obama-Regierung barg noch einen fatalen Fehler: Die Herzen und Köpfe der afghanischen Bevölkerung ließen sich auf diese Weise nicht gewinnen.²³ Während es möglich war, mit der afghanischen Regierung ein Bündnis zu schließen (wenn auch getrübt durch Korruption und Schachzüge der afghanischen Führung, die den Zielen der US-Politik grundlegend zuwiderliefen), forcierten größere Truppeneinsätze in Afghanistans abgelegenen Gebieten den Widerstand gegen die vermeintliche „Besatzer“ und unterstützten indirekt die Taliban. Die Streitigkeiten und Kontroversen um den Mohnanbau heizten das Feuer an, mochten auch der Aufbau von Infrastruktur und die Bereitstellung sozialer Dienste ein Gegengewicht bilden.

Mit seiner Darstellung der Afghanistan-Frage, welche vom üblichen Paradigma eines „Kriegs gegen den Terror“ als im Wesentlichen geopolitisches Problem der AfPak-Region abwich, war der Riedel-Bericht weitsichtig und überzeugend. Jedoch vertiefte er die Kluft zwischen politischen Zielen und den dafür benötigten Instrumenten. Sollte der ISI tatsächlich aktiv versuchen, die Instabilität in Afghanistan zu schüren, wären die USA und ihre Verbündeten in einer weit schwierigeren Lage – es sei denn, die Obama-Regierung könnte für dieses Problem eine wirksame Strategie entwickeln, ohne eine ernsthafte Konfrontation mit Pakistan zu riskieren. Der Ausgang einer Auseinandersetzung mit Pakistan sei, mit welchen Mitteln auch immer, nach Riedel ungewiss. Jedenfalls würde sie alle Bemühungen in Afghanistan überschatten, für das dortige Engagement unvorstellbare logistische Probleme schaffen und unkalkulierbare Risiken und Kosten mit sich bringen. Wohl aus diesem Grund verzichtete die Obama-Administration darauf, sich mit dem Problem Pakistan zu befassen.

Die Schlüsselemente der Strategie, die demgegenüber McChrystal befürwortete, führt das folgende Zitat auf: „Dies ist eine andere Art von Kampf. Wir müssen klassische Operationen zur Aufstandsbekämpfung in einem Umfeld durchführen, das einzigartig komplex ist. Drei regionale Aufstände haben sich mit einer dynamischen Mischung aus lokalen Machtkämpfen in einem Land

überschnitten, das durch 30 Jahre Konflikt geschädigt wurde. Das führt zu einer Situation, die sich einfachen oder schnellen Lösungen widersetzt. Der Erfolg erfordert eine umfassende Kampagne zur Bekämpfung einer Insurrektion (COIN). Unsere Strategie kann sich nicht darauf beschränken, Terrain zu erobern oder Militante zu vernichten; unser Ziel muss die Bevölkerung sein. Im Kampf um die Unterstützung der Menschen muss jede unserer Maßnahmen diese Bemühungen stärken. Die Bevölkerung stellt einen wichtigen Akteur dar, der in diesem komplexen System wirksam eingesetzt werden kann und muss. Um ihre Unterstützung zu gewinnen, ist ein besseres Verständnis der Entscheidungen und Bedürfnisse der Menschen erforderlich. Fortschritte werden jedoch durch die doppelte Bedrohung einer starken Insurrektion und einer Vertrauenskrise in die Regierung und die internationale Koalition behindert. Um ihre Unterstützung zu gewinnen, müssen wir die Menschen vor diesen beiden Bedrohungen schützen.“²⁴

Zusätzlich zu einer Strategie der Aufstandsbekämpfung, die sich auf die Förderung von Sicherheit in verschiedenen Gebieten konzentriert, betonte die McChrystal-Überprüfung die Notwendigkeit, den Aufbau der afghanischen nationalen Sicherheitskräfte zu beschleunigen. Der Zweck bestand eindeutig darin, diese in die Lage zu versetzen, bei Sicherheitsoperationen die Führung zu übernehmen.

5 Politische Einschränkungen

Hintergrund des *Strategic Review* der Obama-Administration zu Afghanistan war, dass die Regierung im Kongress unter erheblichem Druck stand. Die Demokraten waren nicht bereit, eine weitere Eskalation des Krieges zu unterstützen. Schließlich hatte der Krieg erheblich an öffentlicher Zustimmung verloren. Laut einer im Zeitraum vom 31. Juli bis 3. August 2009 durchgeführte CNN-Umfrage sprachen 54 Prozent der Amerikaner sich gegen und nur 41 Prozent für den Krieg aus.²⁵ Nach den Wahlen in Afghanistan am 20. August 2009 ergab eine erneute CNN-Umfrage, dass die Zahl der Gegenstimmen auf 57 Prozent gestiegen war und nur 42 Prozent der Amerikaner den Afghanistan-Einsatz unterstützten.²⁶

²⁴ COMISAF Initial Assessment, op. cit.

²⁵ <http://edition.cnn.com/2009/POLITICS/08/06/poll.afghanistan/>.

²⁶ <https://politicalticker.blogs.cnn.com/2009/09/01/cnn-poll-afghanistan-war-opposition-at-all-time-high>.

²³ Mansfield 2016.

Zudem stand die Nation infolge des Finanzkollapses von 2008 vor erheblichen wirtschaftlichen Problemen. Daher war das politische Klima nicht günstig für Ausgabensteigerungen, um das ungewisse Projekt einer Militärintervention zu finanzieren. Obama begriff, dass er die notwendige Unterstützung und Finanzierung einer Truppenaufstockung nicht erhalten würde, ohne einen Zeitplan für den Rückzug vorzuweisen.²⁷ Im April 2009 gelang es ihm, den Kongress zu bewegen, zusätzliche Mittel in Höhe von 83 Milliarden Dollar für Afghanistan bereitzustellen. Man gab ihm jedoch zu verstehen, dass die Demokraten, die dem Antrag sehr widerwillig zustimmten, eine weitere Eskalation nicht befürworten würden. Im Herbst 2009 erklärte Nancy Pelosi, dass es in ihrer Partei „ernsthafte Unzufriedenheit“ in Bezug auf Afghanistan gegeben habe und die Demokraten gegen die Entsendung zusätzlicher Truppen nach Afghanistan seien.²⁸ Auch zweifelten die Demokraten an der Zuverlässigkeit der Karsai-Regierung und der afghanischen Nationalstreitkräfte. Dagegen vertraten die Republikaner eine ganz andere Ansicht. Senator Lindsey Graham signalisierte eine starke Unterstützung für die Erhöhung der US-Truppenpräsenz und eine Verpflichtung zum Sieg. Senator John McCain und der unabhängige Senator Joe Lieberman unterstützten ebenfalls eine Truppenaufstockung. Sie waren entschieden gegen einen Rückzugszeitplan. Die Republikaner waren aber in beiden Kammern in der Minderheit.

Präsident Barack Obama war entschlossen, die Fehler der US-Regierung in Vietnam und im Irak nicht zu wiederholen. Afghanistan unterschied sich, weil die Vereinigten Staaten in Afghanistan von 41 Koalitionspartnern unterstützt wurden. Anders als in den Fällen Vietnam und Irak hatte es am 11. September 2001 einen verheerenden Angriff auf die USA gegeben, der von Afghanistan aus orchestriert worden war. Dieser Gefahr und der Tatsache, dass sie weiterhin bestand, mussten sich die Vereinigten Staaten bewusst sein. Obamas Ziel war es, sich der Bedrohung „mit klaren Augen“ zu stellen und auf die Interessen der USA zu konzentrieren. Eine Verschärfung galt es zu vermeiden.

Trotz seiner guten Absichten wiederholte Obama genau dieselben grundlegenden Fehler des Vietnamkriegs. In Vietnam, befürchtete man, bestand die Bedrohung im weltweiten Vormarsch des Kommunismus und den Machtzuwachs der Sowjetunion. In Wirklichkeit aber handelte es sich um einen Bürgerkrieg und die Unabhängigkeit der Nation. Darüber hinaus stützten die USA

und ihre Verbündeten in Vietnam eine korrupte, autokratische Regierung, der es im eigenen Land an Unterstützung mangelte.

Der Präsident war sich bewusst, dass Mitglieder seiner Partei eine weitere Eskalation des Krieges ablehnten. Bei einem Strategietreffen gestand Obama die Schwierigkeit, die Unterstützung der Demokraten im Kongress zu gewinnen, ohne einen Zeitplan für den Austritt nennen zu können.²⁹ Einen Vorgeschmack erhielt Obama im April 2009, als er 83 Milliarden Dollar an zusätzlichen Mitteln für den Krieg beantragte. Erst nach heftiger Debatte stimmten Kongressdemokraten seinem Antrag zu. Verantwortlich dafür, den Gesetzentwurf durch das Repräsentantenhaus zu bringen, war David Obey, Demokrat und Vorsitzender des *House Appropriations Committee*. Gleichzeitig teilte er dem Präsidenten mit, dass er nicht bereit sei, ihn für eine Bewilligung weiterer Kriegsfinanzierung zu unterstützen. Experten wie Kelly McHugh,³⁰ Kevin Marsh³¹ und John Davis³² haben in einer Reihe von Studien versucht, die Afghanistan-Politik der Obama-Regierung auf Grundlage des bürokratiethoretischen Außenpolitik-Modells zu erklären. Sie alle sind sich einig, dass die Befürworter einer Truppenverstärkung erfolgreich waren. Wesentlicher Grund dafür sei aber nicht, dass sie die Kontrahenten ausmanövriert hätten, sondern dass sich der Präsident schon vor seinem Amtsantritt politisch für den Erfolg in Afghanistan engagiert hatte. Die militärische Führung und das Regionalkommando ermöglichten es Obama, eine Strategie innerhalb der vom Kongress und der öffentlichen Meinung gesetzten politischen Grenzen zu entwickeln.

6 Fazit

Bezüglich der strategischen Ziele lässt sich die Entscheidungsfindung der Obama-Administration im Zusammenhang mit den nationalen Sicherheitsinteressen betrachten, aber auch auf der Grundlage bürokratischer Verhandlungsprozesse erklären. Seit Beginn des US-Engagements in Afghanistan nach dem 11. September 2001 war der strategische Zweck der US-Politik mehrdeutig. Anfänglich war er in ein Konzept eingebettet, das man als Krieg gegen den Terror bezeichnete. Dieses Ziel war jedoch zweideutig, weil es nicht zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren unterschied und weder das Wesen

²⁷ Woodward 2010, 232.

²⁸ Woodward 2010, 307.

²⁹ Woodward 2010, 232.

³⁰ McHugh 2015.

³¹ Marsh 2014.

³² Davis 2011.

noch die Grenzen dieses Konflikts klar definierte. In der Folge pendelten die politischen Zielsetzungen zwischen denen, die von der nationalen Sicherheit der USA definiert wurden, und denen einer humanitären Intervention. Im ersten Fall ging es um die Degradierung dschihadistischer Bewegungen, um weitere Angriffe auf das Territorium der Vereinigten Staaten und auf US-Interessen im Ausland zu verhindern. Im zweiten Fall wollte man entweder die Taliban dauerhaft besiegen und den Aufbau einer funktionierenden Zentralverwaltung in Afghanistan mit zumindest teilweiser Einhaltung demokratischer Normen ermöglichen oder zumindest die Taliban-Präsenz im Land drastisch reduzieren und gleichzeitig eine afghanische Streitkraft auf die Beine zu stellen, die den Aufstand zunehmend eigenständig eindämmen könnte. Das Paradoxe an der Obama-Politik war, dass sie öffentlich die ersten Ziele verfocht, während sie in Wirklichkeit die anderen verfolgte. Trotz dieses Widerspruchs war Obamas Absicht sehr klar: Man wollte nicht versuchen, die Taliban vollständig zu besiegen. Stattdessen sollten die Mittel bereitgestellt werden, die zur Begrenzung der Insurrektion erforderlich waren. Gleichzeitig wollte man eine afghanische Regierung etablieren, die kraft ihrer Autorität, Legitimität und Fähigkeit in der Lage wäre, die Verantwortung für die Umgestaltung Afghanistans und eine Niederlage der Taliban zu übernehmen.

Das Militär, vertreten durch den Verteidigungsminister und den Kommandeur der ISAF, drängte auf einen deutlichen Ausbau der Truppenstärke, was im Verein mit den Bestrebungen zur Verbesserung der zivilen Infrastruktur in Afghanistan erhebliche Kosten verursachte. Während Obama unter dem ständigen Druck des Militärs stand und bereit war, einigen Erhöhungen der Truppenstärke zuzustimmen, signalisierten die Demokraten im Kongress ihm klar ihre Ablehnung weiterer Aufstockungen. McChrystal und Gates wiederum waren der festen Überzeugung, dass die verfügbaren Mittel nicht den Zielen entsprachen. Die Hauptalternative zur Obama-Politik bestand darin, sich auf die Terrorismusbekämpfung zu konzentrieren, anstatt die Truppenstärken zu erhöhen, um eine Strategie zur Aufstandsbekämpfung zu verfolgen. Sowohl das Außenministerium als auch das Pentagon unterstützten eine Ausweitung der Militärpräsenz in Afghanistan. Es ist davon auszugehen, dass die endgültige Entscheidung ein Kompromiss war, der beides berücksichtigte: das Drängen der Militärführung auf einen größeren Einsatz von Streitkräften und den Unwillen der demokratischen Kongressabgeordneten, eine deutliche Verstärkung der US-Präsenz zu billigen. Wenngleich die Verhandlungsprozesse zwischen den verschiedenen Akteuren in der amerikanischen Regierung einige Details des Ablaufs und der endgültigen

politischen Entscheidung erklären, kam der Hauptimpuls jedoch vom Präsidenten selbst, und es gibt keine Beweise dafür, dass er jemals geneigt war, einen alternativen Weg einzuschlagen.

Hinzu kommt Obamas Einschränkung, nach Einführung einer Aufstandsbekämpfungsstrategie die USA in die Lage zu versetzen, binnen zwei Jahren mit dem Rückzug aus Afghanistan zu beginnen. Sie trug wesentlich dazu bei, dass die gesetzten Ziele nicht erreicht wurden. Erschwerend stand man vor dem übergeordneten, in der Riedel-Überprüfung konstatierten Problem, dass der ISI in Pakistan die Taliban unterstützte. Demzufolge ging es in Afghanistan nicht nur um den Aufstand der Taliban, sondern um einen Stellvertreterkonflikt zwischen Pakistan und den ISAF-Beitragsstaaten. Um eine Konfrontation zu vermeiden, schritt die Obama-Regierung jedoch nicht gegen die afghanischen Taliban in Pakistan ein. Und sie ergriff auch keine Maßnahmen, um die pakistanische Regierung zu zwingen, ihre Unterstützung für die afghanischen Taliban vollständig einzustellen. Stattdessen stellte sie Pakistan großzügige Finanzmittel zur Verfügung, um interne Bedrohungen der Stabilität des Landes selbst abzuwehren. Die anfängliche Erhöhung US-Truppenstärke in Afghanistan auf über 100.000 Mann zeitigte nur begrenzten Erfolg. Diese Misere dauerte bis über den Abzug von 2014 hinaus an. In diesen Jahren lag der Schwerpunkt auf der Unterstützung von Entwicklung und Ausbildung einer afghanischen Nationalarmee.

Die strategische Entscheidungsfindung von Biden im Jahr 2021 war in gewisser Weise eine Wiederholung jener von Obama, allerdings mit einem anderen Ausgang. Die Ereignisse seit Verstärkung der US-Präsenz 2009 hatten Bidens Überzeugung von einer fehlgeleiteten Strategie erst recht vertieft – mit dem Ergebnis der vollständigen Auflösung der *Operation Resolute Support* und des chaotischen Abzugs sämtlicher US- und NATO-Streitkräfte aus der Region.

Literatur

- Allison, Graham (1971): *The Essence of Decision*. Boston: Little Brown & Co
- Allison, Graham/Zelikow, Phillip (1999): *The Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. London: Pearson
- Bergen, Peter (2011): *Manhunt – The Ten-Year Search for Bin Laden*. London: The Botley Head
- Davis, John (2011) (Hrsgb.): *The Barack Obama Presidency: A Two Year Assessment*. London: Palgrave McMillan
- Gates, Robert M. (2014): *Duty*. NewYork: Alfred A. Knopf
- Malkasian, Carter (2021): *The American War in Afghanistan – A History*. Oxford: Oxford University Press

- Mansfield, David (2016): *A State Built on Sand: How Opium Undermined Afghanistan*. Oxford: Oxford University Press
- Marsh, Kevin (2014): Obama's Surge: A Bureaucratic Politics Analysis of the Decision to Order a Troop Surge in the Afghanistan War, *Foreign Policy Analysis*, 10, 265–288
- McHugh, Kelly (2015): A Tale of Two Surges: Comparing the Politics of the 2007 Iraq Surge and the 2009 Afghanistan Surge, *SAGE Open*, October-December 2015, 1–16
- Miller, Manjari Chatterjee (2021): *Pakistan's Support for the Taliban: What to Know*. Washington, DC: Council for Foreign Relations
- Sayed, Abdul (2021): *The Evolution and Future of Tehrik-e-Taliban Pakistan*. Washington: DC: Carnegie Endowment
- Wheeler, Nicholas J. (2001): *Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society*. Oxford: Oxford University Press
- Woodward, Bob (2010): *Obama's Wars*. New York: Simon & Schuster