



# **FRIEDENSGUTACHTEN 2005**

**Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft (FEST)**

**Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik  
an der Universität Hamburg (IFSH)**

**Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)**

**Bonn International Center for Conversion (BICC)**

**Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)**

herausgegeben von

**Ulrich Ratsch, Reinhard Mutz, Bruno Schoch,  
Corinna Hauswedell und Christoph Weller**

---

**LIT**

## 1.4. Afghanistans schwieriger Weg zur Stabilisierung

Die Stabilisierung Afghanistans hat große Fortschritte gemacht, auch wenn es keinen Grund gibt, das Erreichte für mehr als nur Zwischenziele zu halten. Der zentrale Widerspruch, den es zu überwinden gilt, besteht zwischen der UN-mandatierten Friedenssicherung einerseits, die dem Friedensprozess ein sicheres Umfeld garantieren soll, und dem militärischen Einsatz gegen Terrorismus andererseits, der durch taktische Allianzen mit *Warlords* diesen Friedensprozess immer wieder unterläuft.<sup>1</sup> Im Norden des Landes sind wirtschaftliche und politische Fortschritte zu verzeichnen, während die Entwicklung im Süden des Landes kaum vorangeht. In allen Provinzen kann das internationale Engagement nicht verhindern, dass sich der Drogenanbau ausweitet. Auch der Einfluss regionaler Herrscher von zweifelhafter Legitimation ist noch stark, wenngleich die Zentralregierung erfolgreich viele dieser Akteure in die politische Sphäre einbeziehen konnte. Die im Jahr 2004 durchgeführte verfassungsgebende *Loya Jirga* (Große Ratsversammlung) und die Präsidentschaftswahlen im Herbst zeigen ebenfalls, dass die Politik die Gewalt mehr und mehr verdrängen kann. Dass diese 'Demokratisierung' hoch gelobt wird, dient jedoch auch dazu, rückläufiges politisches und finanzielles Engagement der Geberländer zu rechtfertigen. Gleichwohl sind längst nicht alle Probleme gelöst: Die angewandten Maßnahmen, etwa zur Bekämpfung des Drogenanbaus, sind kurzfristig angelegt und nicht ausreichend koordiniert. Die erzielten Erfolge zeigen eben auch, dass Fortschritte, sowohl der wirtschaftlichen als auch der politischen, sowohl der rechtsstaatlichen als auch der zivilgesellschaftlichen Entwicklung, viel Zeit brauchen. Wenn das Engagement der internationalen Gemeinschaft nachlässt, obwohl die geschaffenen Strukturen nicht selbst tragen, besteht deshalb nach wie vor die Gefahr eines Rückfalls in eine instabile Sicherheitslage und gesellschaftliches Chaos.

Im ersten Abschnitt werden die positiven Schritte zur Stabilisierung, insbesondere die Verfassung und die Wahl dargestellt. Der zweite Teil behandelt hingegen die komplexen Problemlagen einschließlich der eingeschlagenen Lösungsstrategien, die oft als Kehrseite des Erfolgs erscheinen. Anschließend werden einige Empfehlungen formuliert, um auf den erzielten Erfolgen aufzubauen.

### Politische Fortschritte, strukturelle Hindernisse

#### Die Verfassung

Im Rahmen des 2001 in Bonn vereinbarten Stabilisierungsprozesses wurden Eckpunkte für die Institutionalisierung und Demokratisierung festgelegt. Dazu gehörte, eine Verfassung zu erarbeiten und Wahlen durchzuführen. Die Anfang 2004 beschlossene Verfassung für die Islamische Republik Afghanistan ist durch Kompromisse gekennzeichnet, die vom dringenden Willen beseelt sind, die Verhandlungen nicht scheitern zu lassen. Die verfassungsgebende *Loya Jirga* war als vorletzter Konsolidierungsschritt vor den Wahlen vereinbart worden. Sie stellte die wichtigste Voraussetzung für die im Herbst 2004 abgehaltenen Präsidentschaftswahlen dar. Die Verfassung institutionalisiert ein zentralisiertes Staatsgefüge mit einem starken Präsidenten und einem Zweikammer-Parlament. Dessen

<sup>1</sup> Dieser Beitrag stützt sich auf eine ausführlichere Darstellung in Florian Kühn: *Außer Balance. Militärische und politische Strategien zur Terrorismusbekämpfung in Afghanistan*, München 2005.

Oberhaus (*Meshrano Jirga*) besteht zu zwei Dritteln aus entsandten Mitgliedern regionaler Versammlungen, ein Drittel wird vom Präsidenten ernannt. Das mächtigere, da auch für Finanzfragen zuständige Unterhaus (*Wolesi Jirga*) besteht aus per Mehrheitswahl direkt bestimmten Abgeordneten.

In der Geschichte Afghanistans pflegten lokale Herrscher meist intensivere Beziehungen zu den jeweiligen Nachbarländern Iran, Pakistan und Usbekistan als zur jeweiligen Zentralregierung. Um externe Einflussnahme einzuschränken, vereinbarten die Delegierten der *Loya Jirga* daher eine Zentralisierung der Staatsgewalt. Gleichwohl soll, beispielsweise durch die Förderung einer großen Sprachenvielfalt, einer Bevormundung der Provinzen vorgebeugt werden.

Frauen und Männer werden in der Verfassung gleichgestellt; in einer fundamentalistisch-patriarchalischen Gesellschaft könnte jedoch problematisch sein, dass Zwangsheiraten nicht explizit verboten, dass Frauenwahl- und -erbrecht nicht kodifiziert und ein Recht auf Bildung nicht festgeschrieben werden konnte. Die Bindung hoher Staatsämter an islamische Eidesformeln kann die Integration nicht-islamischer Minderheiten behindern.

Dem Obersten Gerichtshof obliegt die Überprüfung der Gesetze auf Übereinstimmung mit der Staatsreligion Islam. Die Richterämter werden traditionell mit in islamischem Recht geschulten Bewerbern besetzt. Dies birgt die Gefahr, dass über die verfassungsgerichtlichen Aufgaben, aber auch über die Funktion des Obersten Gerichtshofs als Appellationsgericht eine islamistisch geprägte Rechtsprechung dominiert, die beispielsweise die Durchsetzung der Gleichheit von Mann und Frau behindert. Ob sich die vergleichsweise liberalen Regeln also in der Verfassungswirklichkeit finden werden, bleibt abzuwarten. Insgesamt ist es jedoch positiv, dass sich die Vertreter der zahllosen Gruppen und Interessen auf eine Verfassung einigten, die desintegrativen Tendenzen vorbeugt, indem die Kompetenzen im Staat eindeutig zugeordnet werden.

### **Die Präsidentschaftswahlen**

Die Idee eines starken Präsidenten als Vertreter des Zentralstaates entpuppt sich angesichts der Realität als Wunschdenken: Der Einfluss des neu gewählten Präsidenten Hamid Karzai ist noch gering. Durch die Wahl am 9. Oktober 2004 wurde Karzais Legitimation gestärkt und so der Grundstein gelegt, die Reichweite seiner Macht zu vergrößern. Dass Wahlen abgehalten wurden, ist aus dieser Perspektive der erste Schritt eines Demokratisierungsprozesses, nicht dessen Endpunkt. Der Termin der Wahl wurde mehrfach verschoben, was zunächst mit der instabilen Sicherheitslage, später mit Verzögerungen bei der Registrierung der Wähler begründet wurde. In der Tat kam es vielfach zu Übergriffen auf Personal in den Registrierungsstellen und zu Morden an Zivilisten, die Wahlkarten bei sich trugen. Am Wahltag selbst blieben nennenswerte gewaltsame Störungen jedoch aus. Mit über 55 Prozent der Stimmen wurde Karzai schon im ersten Wahlgang gewählt. Eine aufgrund von Beschwerden eingesetzte unabhängige Expertenkommission der UN kam zu dem Ergebnis, es habe zwar erhebliche Unregelmäßigkeiten gegeben, die aber das Ergebnis der Wahl nicht substanziell beeinflusst hätten. Die intensive Vermittlungsarbeit des US-amerikanischen Botschafters Zalmay Khalilzad, dessen Engagement das Interesse der USA an einem Wahlsieg Karzais widerspiegelt, führte dazu, dass die anderen Kandidaten ihren Aufruf zum Wahlboykott am Wahltag zurückzogen. Ergänzend trug die große

Zustimmung der Bevölkerung, gespeist aus Kriegsmüdigkeit und der Annahme, nur mit Karzai könne ausreichend internationale Hilfe eingeworben werden, zur Anerkennung der Legitimität der Wahl bei.

Kurz vor Jahreswechsel stellte Karzai sein Kabinett vor, das als ausgewogener gilt als jenes der Übergangsregierung: Mit der Wiederernennung westlich geprägter Minister wie Abdullah Abdullah (Außenminister) und Ahmad Ali Jalali (Innenminister), ergänzt durch die Aufnahme weiterer paschtunischer Minister, hat der neugewählte Präsident das ethnische Ungleichgewicht innerhalb der Übergangsadministration korrigiert, das durch die Überrepräsentation der Nordallianz entstanden war. Außerdem ist es ein Fortschritt, dass abgesehen von Ismail Khan, den Karzai als Gouverneur in Herat abgesetzt hatte, keine *Warlords* und Drogenbarone in der neuen Regierung vertreten sind.

### **Warlords als regionale Herrscher**

Karzai konnte seinen Einfluss erstmals sichtbar demonstrieren, als er im Herbst den regionalen Führer Ismail Khan entmachtete. Mit Hilfe US-amerikanischer Truppen und der neuen afghanischen Armee wirkte er so dem Ruf entgegen, nur 'Bürgermeister von Kabul' zu sein. Khan hatte nach dem Sieg über die Taliban in Herat und den umliegenden Provinzen mittels seiner privaten Armee eine stark personalisierte autoritäre Herrschaft errichtet und eine Enklave relativer Ruhe geschaffen. Seine Truppen finanzierte er über Zölle, die er aus regem Handel mit dem angrenzenden Iran bezog. Es erscheint widersprüchlich, dass diese Art der Herrschaft wegen der sozialen Wohltaten in der Bevölkerung breiten Rückhalt genoss, obwohl der Preis für die Ruhe Menschenrechtsverletzungen und Willkür waren.

Khans Weigerung, seine Einnahmen an die Zentralregierung weiterzuleiten, sowie sein Widerstand gegen die Stationierung von Truppen der neuen Afghanischen Nationalarmee (ANA) und der USA wurde für Karzai politisch zunehmend brisant und untergrub seine Bestrebungen, die Macht der Zentralregierung auf die Provinzen auszudehnen. Den USA war insbesondere die enge Verbindung zum Iran ein Dorn im Auge. Karzai bot Khan zunächst einen Posten im Kabinett an, den dieser ablehnte. Schließlich nutzte er eine Schwächung Khans durch rivalisierende regionale Milizen, um diesen abzusetzen.

In der neu gebildeten Regierung wurde Khan schließlich dennoch Minister für Energie und Wasser. Daran zeigt sich eine doppelte Strategie Karzais: Sowohl durch den Einsatz von Gewalt als auch durch Versuche, regionale Herrscher zu kooptieren und dadurch in die politische Sphäre zu ziehen, strebt er an, seine Machtansprüche zu konsolidieren. Seine Möglichkeiten zu kooperieren sind jedoch begrenzt, da er mit den vorhandenen Gewaltakteuren umgehen muss, die politischen Argumenten nur insofern Gehör schenken, als es ihnen unmittelbar nutzt. Politisch zu verhandeln birgt also das Risiko, eigene Maßstäbe zu verraten und in der Folge Legitimität einzubüßen.

Karzais Vorgehen trägt letztlich der Tatsache Rechnung, dass *Warlords* wie Khan zwar weder gewählt sind noch sich Menschenrechten und Gesetzen verpflichtet fühlen, von den Menschen in ihrer Verfügungsgewalt jedoch keineswegs durchgängig als Gewaltherrscher angesehen werden. Da staatliche Strukturen noch kaum vorhanden sind, spielen sie eine ambivalente Rolle, indem sie öffentliche Güter wie Sicherheit, rudimentäre Rechtsprechung und teilweise relativen Wohlstand bereitstellen. Manche *Warlords* genießen durch

die Verteilung von Gewinnen aus Handel und Schmuggel an die Bevölkerung durchaus hohes Ansehen.

Gleichzeitig sind gewaltsame Auseinandersetzungen zwischen lokalen Einflussträgern in Afghanistan keine Seltenheit. Anschläge stellen eine ständige Gefahr für die Bevölkerung dar. Die Taliban übernehmen meist die Verantwortung für Gewaltakte, wodurch sie die eigene Schlagkraft überhöht darstellen können. Tatsächlich stecken jedoch oft lokale Clanchefs hinter den Anschlägen, die häufig schlicht mit kriminellen Aktivitäten zusammenhängen. Die afghanischen Behörden nutzen aber die Taliban als Vorwand und gehen gegen die wahren Verantwortlichen nicht vor. Dies war auch der Fall nach einem tödlichen Anschlag auf Mitarbeiter von "Ärzte ohne Grenzen". Daraufhin zog sich die Hilfsorganisation nach 24 Jahren aus Afghanistan zurück.<sup>2</sup> Aber auch Vertreter der Geberländer verweisen gern auf die Taliban und suggerieren damit eine einheitliche Bedrohung. Andere, komplexe Sicherheitsrisiken, die durch die fragmentierten Machtverhältnisse und rivalisierende Banden entstehen, werden darüber gefährlich unterschätzt.

### **Sicherheitssektorreform**

Schon im Jahr 2002 wurde eine Reform des Sicherheitssektors vereinbart, die in einem zusammenhängenden Konzept durchgeführt werden sollte.<sup>3</sup> Die fünf Säulen der Reform wurden sogenannten *lead nations*, für die Koordination zuständige Länder, zugeordnet. Deutschland übernahm die Verantwortung für die Polizeireform, Italien für die Justizreform und Japan für Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration von Milizen. Die USA sind für den Aufbau des Militärs und Großbritannien für die Drogenbekämpfung zuständig. Dieses Programm liegt in fast allen Bereichen hinter den Planungen zurück.

### **Sicherheit und Ökonomie sind untrennbar verwoben**

Einziges Lichtblick ist die Polizeireform, die zwar langsame, insgesamt aber deutliche Fortschritte macht. Die Bundesrepublik bildet in Kabul und zwischenzeitlich auch in einigen Provinzhauptstädten Polizisten aus. Unterstützt wird sie dabei von den USA, die sich jedoch auf niedere Dienstgrade konzentrieren. In den Lehrgängen werden Drogenbekämpfung, Verbrechensermittlung, aber auch grenzpolizeiliche Aufgaben, etwa zum Schutz des Flughafens, vermittelt. Allerdings werden die Polizisten nicht weiter betreut, wenn sie in die Provinzen zurückkehren. Infrastruktur und Ausrüstung sind dort häufig in desolatem Zustand, Löhne werden oft über längere Zeit nicht bezahlt. Rückfälle in Korruption und Beteiligung an Drogenhandel und Schmuggel, aber auch in die Missachtung menschenrechtlicher Standards sind vorprogrammiert.

Die Erfolge von Abrüstung und Demobilisierung (Japan) sind zwiespältig. Vereinzelt wurden zwar Waffen eingesammelt und Milizen aufgelöst – Anfang 2005 war die Rede von etwa 38 000 demobilisierten Milizionären. Allerdings wurden bisweilen Kampfgruppen mit anderen zusammengefasst und blieben so eigentlich bestehen. Insbesondere werden aber viele ehemalige Milizen technisch als Zivilisten geführt und sind deshalb nicht Zielgruppe des Demobilisierungsprogramms: Sie gaben ihre schweren Waffen ab,

<sup>2</sup> vgl. Ingrid Katz/Alexi A. Wright: Collateral Damage. Médecins sans Frontières Leaves Afghanistan and Iraq, in: NEJM 351 (2004): 25, S. 2571f.

<sup>3</sup> vgl. im FGA 2003 Beitrag 2.4., S. 110.

da die Präsenz internationalen Militärs einen offenen Konfliktaustrag ohnehin nicht zulässt, während ihnen leichte Bewaffnung ausreicht, um den Drogenhandel zu schützen oder politische Opponenten in Schach zu halten.<sup>4</sup> Solange das entstehende Sicherheitsvakuum nicht glaubwürdig gefüllt werden kann, sind lokale Herrscher nicht bereit, die Demobilisierung zu unterstützen. Erst langsam werden Truppen und Polizei der Zentralregierung in diese Lücke vorstoßen können.

In Regionen, in denen gegen 'den Terrorismus' gekämpft wird, haben die USA selbst durch zum Teil enge Zusammenarbeit mit *Warlord*-Milizen eine Entwaffnung sowie ihre eigenen Bemühungen um die Militärreform untergraben. Die US-Streitkräfte stießen bei der Ausbildung der Afghanischen Nationalarmee (ANA) v.a. auf wirtschaftliche Probleme: So desertierten anfangs viele Rekruten, da sie bei den Milizen besser verdienen als in der ANA. Diese Konkurrenz verursachten die USA selbst, da sie einzelne Milizen dafür bezahlen, gegen verbleibende Al-Qa'ida und Taliban-Kämpfer vorzugehen. Auch betrauen sie häufig lokale Einheiten mit polizeiähnlichen Diensten, wodurch diese doppelt verdienen können. Beispielsweise bewachen inoffizielle Sicherheitskräfte als Subunternehmer neugebaute Schnellstraßen, die sie dann zum Transport von Heroin nutzen können.<sup>5</sup> Sie gewinnen durch diesen Amtsmissbrauch nicht nur ökonomisch: Da die Milizen die hoheitlichen Aufgaben ja von den US-Streitkräften übertragen bekommen, stärken sie so auch ihre Legitimation.

Die Justizreform kommt ebenfalls nur langsam voran, obwohl die Herstellung rechtsstaatlicher Strukturen für alle anderen Bereiche von größter Bedeutung wäre.

### **Die Drogenökonomie ist nicht 'bekriegbar'**

Die Bekämpfung des Drogenanbaus ist völlig gescheitert: Laut *Opium Survey* der Vereinten Nationen ist die Produktion von Opium 2004 im Vergleich zum Vorjahr um 17 Prozent auf 4 200 Tonnen angewachsen. Die Anbaufläche stieg von 80 000 auf 131 000 Hektar, zudem sind inzwischen alle Provinzen betroffen. Für 2,3 Millionen Menschen ist Opium zur Existenzgrundlage geworden. Schon deshalb ist eine Bekämpfung der Drogenökonomie mit militärischen Mitteln nicht sinnvoll.

Ein langfristiger Ansatz müsste die Faktoren berücksichtigen, die den Anbau derzeit lukrativ und überlebenswichtig machen: Erstens ist Mohn eine anspruchslose Pflanze, deren Anbau arbeitsintensiv ist. In einem Land wie Afghanistan, das karg und unwirtlich ist, und in dem gleichzeitig ausreichend Arbeitskräfte zur Verfügung stehen, wird es schwierig sein, Feldfrüchte zu finden, die als adäquater Ersatz dienen könnten. Zweitens ist der Anbau von Mohn die gewinnträchtigste Landwirtschaftsform, da er etwa den zwölffachen Ertrag von Weizen bringt. Drittens sind die Auswirkungen in Afghanistan selbst – verglichen mit den Konsumentenländern – minimal. Deshalb wird der Mohnanbau in der Bevölkerung nicht als Problem betrachtet. Viertens ist er *de facto* nicht illegal, das heißt, Opium wird nicht im kriminellen Milieu hergestellt, sondern ist Teil des normalen wirtschaftlichen Austauschsystems. Der schwache staatliche Einfluss bewirkt ein Übriges: "Das Gros der Afghanen nimmt den Staat [ . . . ] als fremd, wenn nicht gar feindlich wahr.

<sup>4</sup> Vgl. International Crisis Group: Afghanistan. Getting Disarmament Back on Track, Update Briefing No. 35, Kabul/Brüssel 23.02.2005, S. 5.

<sup>5</sup> A. a. O. S. 7.

Er gilt nicht als Ordnungsmacht, die befugt wäre, über legal und illegal zu entscheiden.”<sup>6</sup> Deshalb würde eine Bekämpfung des Anbaus die Opposition breiter Bevölkerungsschichten zum Staat verstärken.

Aus diesen Gründen würde es destabilisierend wirken, gegen den Drogenanbau militärisch vorzugehen. Darüber hinaus würden die Preise steigen, wenn die Ernte teilweise vernichtet und dadurch das Angebot verknappt würde. Der Mohnanbau bliebe wirtschaftlich trotzdem interessant, während die von der Bekämpfung direkt betroffenen Bauern ihre Existenzgrundlage verlören.

Stattdessen müsste die afghanische Regierung unterbinden, dass eigene Amtsträger aller Hierarchieebenen in den Drogenhandel involviert sind. Langfristig müssten alternative Märkte und Transportkapazitäten für einheimische Feldfrüchte aufgebaut werden, die außerdem die Abhängigkeit von externen Hilfslieferungen mindern würden. Darüber hinaus muss auch in den westlichen Ländern mehr gegen die Nachfrage unternommen werden: Die Drogenbarone und ihre internationalen Vertriebsnetze haben sich als so flexibel erwiesen, dass das Angebot noch immer bereitgestellt werden konnte. Schnelle Erfolge gegen die Drogenökonomie sind also utopisch, am vielversprechendsten erscheint es, über Marktmechanismen auf diesen Wirtschaftszweig einzuwirken: Subventionen und Abnahmegarantien könnten andere Erzeugnisse konkurrenzfähig machen helfen.

## Widersprüchliches militärisches Vorgehen

### ISAF

Obwohl die ISAF (*International Security Assistance Force*) nach wie vor die Hauptstadt schützt, kommt es dort immer wieder zu Anschlägen. Während das Mandat der ISAF zunächst den Einsatz in und um Kabul abdeckte und erst dann schrittweise auf einzelne, vorwiegend ruhige Provinzen ausgedehnt wurde, bündelt die Operation *Enduring Freedom* die Maßnahmen zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus. Diese Aufteilung hat strategisch und organisatorisch eine weit gehende Abgrenzung zur Folge. Sie koppelt den vorwiegend paschtunischen Süden und Osten Afghanistans von den relativ friedlichen Provinzen ab. Im Norden – und zukünftig laut NATO-Beschlüssen Anfang 2005 auch im Westen des Landes – stehen sogenannte *Provincial Reconstruction Teams* (PRTs), die sich als ISAF unter NATO-Kommando in enger Zusammenarbeit mit humanitären Organisationen am Aufbau beteiligen und diesen militärisch absichern sollen. Solche Einsätze werden von Hilfsorganisationen als problematisch erachtet, weil sie die Grenze zwischen militärischem und zivilem Personal verschwimmen ließen und damit letzteres gefährdeten. Die Darstellung von NGOs als ziviler Komponente der Streitkräfte hatte insbesondere die bereits erwähnte Hilfsorganisation “Ärzte ohne Grenzen” immer abgelehnt. Häufig sind die militärischen ‘Helfer’ mit komplexen Konfliktlagen einfach überfordert<sup>7</sup>: Dem deutschen PRT in Fayzabad wurde vorgeworfen, nicht reagiert zu haben, als am 7. September 2004 mehrere hundert Menschen “ausländische und einheimische Helfer an[griffen]. Sechs Helfer wurden verletzt, Häuser angezündet, Büros geplündert”<sup>8</sup>, nachdem, wie es hieß, ein Mädchen im Lager einer Hilfsorganisation vergewaltigt worden

6 Conrad Schetter: Das Dilemma der Drogenbekämpfung, in: E+Z 46 (2005): 3, S. 68.

7 Vgl. Beitrag 3.3. und Beitrag 3.5.

8 Constanze Stelzenmüller: “Bewaffnete Zaungäste”, in: Die Zeit, 23.09.2004, S. 8.

sein sollte. Nicht nur daran ist zu erkennen, dass die *PRTs* als 'Schönwetterveranstaltungen' gelten müssen: Ob das eingesetzte Militär unter widrigen Bedingungen in der Lage wäre, sich selbst oder gar zivile Helfer effektiv zu schützen, ist fraglich. Hinzu kommt, dass dieses zurückhaltende Einsatzprofil zwar der Eigensicherung dient, gleichzeitig aber Strukturen sichert, innerhalb derer der Drogenhandel floriert und damit indirekt legitimiert wird.

### ***Enduring Freedom***

Anders strukturiert und ungleich problematischer in ihren Auswirkungen sind Einsätze im Rahmen von *Enduring Freedom*. Sie werden von Kampftruppen durchgeführt und dienen der Bekämpfung von Neo-Taliban und Al-Qa'ida, die im vorwiegend paschtunischen Süden und im Grenzgebiet zu Pakistan aktiv sind und Anschläge verüben. Die Kampfseinheiten von *Enduring Freedom* werden von der Bevölkerung als feindlich wahrgenommen, nicht zuletzt, weil sie eng mit lokalen Milizen kooperieren, deren Menschenrechtsverletzungen sie dulden oder sogar fördern. Auch kommen durch Bombardements immer wieder Zivilisten ums Leben, Untersuchungen solcher Vorfälle werden bisweilen mit dem Hinweis auf 'Terroristen' abgetan. Die benannten Regionen gelten noch immer als "No-Go-Areas": Anschläge auch auf zivile Helfer sind häufig; deshalb haben viele Hilfsorganisationen mittlerweile davon abgesehen, sich dort zu engagieren. Zwar stehen auch in diesen Provinzen *PRTs*, die aber – anders als jene im Norden und Westen – nicht international mandatiert sind. Ihre Kontakte zur Bevölkerung werden zur Informationsgewinnung genutzt, weshalb ihnen diese misstraut. Da ihre Aufbauaktivitäten dem Kampfeinsatz untergeordnet sind, ist ihr schwacher entwicklungspolitischer Auftrag für die Bevölkerung kaum erkennbar. Außerdem wird zu wenig getan, um die Infrastruktur aufzubauen, vom zentralstaatlichen Einfluss ist in diesen Regionen nichts zu spüren. Unter diesen Umständen kommt auch der politische Prozess nicht voran. Durch diese disparaten Entwicklungen sind der südliche und südöstliche Teil Afghanistans von der rechtsstaatlichen und kulturellen, vor allem aber von der wirtschaftlichen Entwicklung des Nordens und Westens weitgehend abgekoppelt.

### **Transformation von Konfliktstrukturen**

Das Ausbleiben einer solchen Entwicklung bei gleichzeitig anhaltendem militärischen Vorgehen 'deckelt' den Konflikt lediglich und verschärft dabei seine Strukturen: Zum einen entstehen wirtschaftliche und politisch instrumentalisierbare Disparitäten. Die paschtunische Bevölkerung wird sich als benachteiligt empfinden, wenn sich Ungleichheiten verstetigen können. Zum anderen ist abzusehen, dass es für die Regierung schwieriger wird, ihren Einfluss auf den Süden auszudehnen, wenn die paschtunischen Minister wegen ihrer westlichen Ausbildung als Technokraten ohne jegliche Verwurzelung oder Interessenvertretung der dortigen Bevölkerung angesehen werden. Die Wahrnehmung, dass Paschtunen systematisch ausgeschlossen werden, hätte eine verstärkte Ethnisierung des Konflikts zur Folge.

Angesichts ausbleibender Stabilisierungsfortschritte in den Gebieten, in denen *Enduring Freedom* überwiegend aktiv ist, muss deshalb auch vor jüngsten Bestrebungen der USA gewarnt werden, das NATO-Kommando über die ISAF und jenes über *Enduring*



*Freedom* zusammenzuführen.<sup>9</sup> Die Vereinigten Staaten wollen sichergehen, dass auch ein NATO-geführtes Kommando Kampfeinsätze gegen Terroristen unternehmen kann. Andere NATO-Staaten möchten hingegen vermeiden, in Kampfeinsätze hineingezogen zu werden. Auch besteht die Gefahr, dass die Ablehnung, die den Kampftruppen jetzt schon entgegenschlägt, dann auf die Friedenstruppen der ISAF übergreift. Ob die avisierte Doppelstruktur, mit einem Kommando für Anti-Terrorismus und einem für den Friedenseinsatz, operative Vorteile bringen würde, ist überdies zweifelhaft. Gravierender ist jedoch, dass dadurch die Prioritäten von der Schaffung stabiler Verhältnisse für die Friedenskonsolidierung hin zur ‘Terroristen’-Bekämpfung verschoben würden.

## **Entwicklung und Stabilisierung dürfen sich nicht behindern**

### **Militärisches Vorgehen aufeinander abstimmen**

Am Beispiel der Sicherheitssektorreform wird deutlich, dass eine Strategie des gleichzeitigen Einsatzes militärischer und ziviler Mittel den Erfolg dort hemmen kann, wo sie sich überschneiden. Dann ist es erforderlich, das Vorgehen zu koordinieren, um zu verhindern, dass sich die Maßnahmen der zuständigen Staaten gegenseitig behindern. Als Ansatzpunkt ist dabei die Zusammenarbeit mit *Warlord*-Milizen zu nennen, die beendet werden muss. Das hätte verschiedene Effekte:

Für eine umfassende Demobilisierung würde die Grundlage geschaffen, da sich einzelne *Warlords* dann nicht mehr – auf ihre Rolle im Kampf gegen den Terrorismus verweisend – der Abgabe ihrer Waffen und Auflösung ihrer Truppen entziehen könnten.

Das entstehende Sicherheitsvakuum müssen international mandatierte Truppen füllen, solange die Afghanische Nationalarmee dazu noch nicht in der Lage ist. In diesem Zusammenhang würde es dem Ruf der NATO-Staaten gut tun, wenn sie die zugesagten Ressourcen auch wirklich bereitstellen würden. Nur ein solches Signal könnte dazu beitragen, schrittweise nicht nur neue *PRTs* zu schaffen, sondern auch die bisher unter dem Kommando von *Enduring Freedom* stehenden in die ISAF zu integrieren. Dies wäre ein Anfang für substanzielles *Peacekeeping*, das auch als solches erkannt würde.

Das parallele Vorgehen mit Kampftruppen und Friedenstruppen ist schädlich, weil erste als feindlich wahrgenommen und deswegen von der Bevölkerung nicht unterstützt werden. Dadurch wird auch der militärische Erfolg beeinträchtigt. Den schrittweisen Abbau der Kampfeinsätze von *Enduring Freedom* anzustreben heißt deshalb nicht, Neo-Taliban und Al-Qa’ida-Kämpfern das Feld zu überlassen, sondern die Kampfeinsätze möglichst *low profile* zu halten, während die *high profile*-Friedensmission aufgewertet und als Kernaufgabe des internationalen Engagements präsentiert würde. Auf jeden Fall sollte verhindert werden, dass das Kommando beider Einsätze zusammengeführt und ISAF so ‘militarisiert’ wird. Es wäre zudem sinnvoll, die afghanische Regierung in militärische Planungen mehr einzubeziehen, um dieser mehr Gewicht zu verleihen.

### **Wirtschaftliche Transformation betreiben**

Der afghanischen Regierung muss insgesamt mehr Verantwortung als bisher übertragen werden. Wiederholt hat die Regierung Karzai angemahnt, dass ihr mehr Einfluss bei der

<sup>9</sup> vgl. Judy Dempsey: “2 Afghanistan missions to merge”, in: IHT, 11. Februar 2005, S. 2.

Planung auswärtiger Hilfe eingeräumt werden müsse. In der Realität jedoch wird viel Geld verschwendet, weil die Geber Hilfsprojekte oft über lange Umwege realisieren. Dies geschieht häufig in Unkenntnis dessen, was wirklich gebraucht wird. Nebenbei entstand so ein florierendes Beraterwesen, so dass in vielen Fällen nur ein geringer Prozentsatz des Geldes wirklich dort ankommt, wo es gebraucht wird. Die Vereinten Nationen wären die Organisation, die das internationale Engagement koordinieren sollte, um dessen Effizienz zu erhöhen und gleichzeitig darauf hinzuwirken, dass *Afghan Ownership*, also Eigenverantwortung beim Aufbau, gefördert wird. Der vom ehemaligen UN-Beauftragten Lakhdar Brahimi formulierte Anspruch, lediglich einen „*light footprint*“ in Afghanistan hinterlassen zu wollen, ist insofern eher hinderlich.

Der Aufbau rechtsstaatlicher Institutionen muss weiter vorangetrieben und mit der Polizei eng verzahnt werden, da verlässliche juristische Verfahren die Voraussetzung für Investitionen und wirtschaftlichen Fortschritt sind.

Die Drogenwirtschaft in eine Friedenswirtschaft umzuwandeln ist sicherlich der schwierigste Teil der ökonomischen Transformation, die in sehr langen Zeiträumen abläuft. Schnelle, insbesondere militärische Ansätze lösen das Problem nicht, sondern verschärfen es. Neben Aufklärung und polizeilichen Maßnahmen müssen deshalb wirtschaftliche Anreize geschaffen werden, auf andere landwirtschaftliche Erzeugnisse auszuweichen. Gezielte Subventionen für einzelne Agrarprodukte wären deshalb ein Schritt, die erzielbaren Preise für diese zu erhöhen. Solange der Mohnanbau für einen großen Teil der Bevölkerung die Existenzgrundlage darstellt, wird er nicht einzugrenzen sein. Alternative Erwerbsmöglichkeiten zu schaffen ist also die Voraussetzung, die Drogenökonomie zurückzudrängen. Gleichzeitig müssen auf internationaler Seite die Nachfrage eingeschränkt und die Vertriebsnetzwerke für Drogen besser bekämpft werden.

### **Politisches Engagement verstärken**

Während das finanzielle Engagement positiv zu vermerken ist, müsste das politische Engagement verstärkt werden. Da die USA im Irak politisch sehr gebunden sind, wären die dort nicht involvierten Staaten gefordert, den politischen Aufbau noch mehr zu unterstützen. Mit der Verfassung und den Präsidentschaftswahlen sind wichtige Schritte erfolgt, auf denen nun aufgebaut werden muss: Aufgrund der religiösen und kulturellen, nicht zuletzt aber auch der wirtschaftlichen Verbindungen der einzelnen Provinzen Afghanistans zu den jeweiligen Nachbarländern wäre es sinnvoll, die Zusammenarbeit mit den umliegenden Ländern, vor allem Pakistan und Iran, aber auch den zentralasiatischen ehemaligen Sowjetrepubliken, zu intensivieren. Die Regierung Karzai sollte darin unterstützt werden, gute Beziehungen zu den Nachbarländern zu entwickeln, um die vorherrschenden Konfliktlinien zwischen Zentrum und Peripherie überbrücken zu helfen. So könnten konstruktive integrierte Ansätze erarbeitet und ein Rückfall in Zeiten verhindert werden, als diese Staaten einzelne Regionen Afghanistans als eigene Einflussphären betrachteten. Auch für die Festigung des Zentralstaates, wie ihn die Verfassung vorsieht, ist dies von großer Bedeutung. Solche Strukturen aufbauen zu helfen wäre nachhaltige, präventive Politik.

Ausbleibende Erfolge in allen Bereichen dürfen nicht zur Ermüdung und letztlich zur Aufgabe der Stabilisierungsziele führen. Damit wäre die normative Ausrichtung der Intervention nachhaltig diskreditiert: Da selbsttragende Strukturen momentan noch nicht

erkennbar sind und die internationale Gemeinschaft mit ihren Truppen den Rahmen für die Entwicklung vorgibt, würden die alten Machtstrukturen wieder auftauchen, sobald sich diese zurückzieht. Die Gewaltakteure hätten dann wieder freie Hand und hätten gezeigt, dass die internationale Gemeinschaft ihre Ziele nicht konsequent verfolgt und auf Dauer zu zermürben ist. Der Wille zum Frieden ist in weiten Teilen der Bevölkerung groß und gibt Anlass zu verhaltenem Optimismus. Gerade deshalb sollten die Profiteure der Instabilität nicht so leichtes Spiel haben.

**Florian P. Kühn**