



# FRIEDENSGUTACHTEN 2003

Bonn International Center for Conversion (BICC)  
Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)  
Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft (FEST)  
Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik  
an der Universität Hamburg (IFSH)  
Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

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

---

LIT

## 2.4. Afghanistan zwischen Krieg und Wiederaufbau

Seit dem Zusammenbruch des Taliban-Regimes im November 2001 haben die mit internationaler Unterstützung laufenden Bemühungen zum Wiederaufbau und zur Nationsbildung in Afghanistan einige Erfolge vorzuweisen. Zwei Millionen afghanische Flüchtlinge sind zurückgekehrt, drei Millionen Kinder, insbesondere Mädchen, gehen wieder zur Schule, die neue Währung – der Afghani – ist etabliert; die Übergangsregierung in Kabul (ATA) arbeitet energischer und effektiver. Doch trotz dieser Erfolge, die vor drei Jahren unter dem repressiven Regime der Taliban noch ins Reich der Phantasie gehört hätten, ist im ganzen Land ein ernstzunehmendes Sicherheitsvakuum entstanden, das den Prozess der Nationsbildung insgesamt zu gefährden droht. Das Wiedererstarken der lokalen Milizenführer sowie die fortgesetzten Übergriffe von Taliban und Al Qaida untergraben die Sicherheit und behindern den Wiederaufbau.<sup>1</sup>

Es gibt im heutigen Afghanistan zwei Kategorien von Kriegsherren (*Warlords*): die Führer fundamentaler Widerstandsgruppen, vor allem der Taliban und Al Qaida, und die bedingt Oppositionellen. Letztere könnten mittels der richtigen Mischung aus Anreizen und Abschreckung, Verhandlungen und Konsensbildung in ein zentralstaatliches System eingegliedert werden. Die Fundamentalisten wenden sich jedoch vehement gegen die neue zentrale Staatsgewalt und sind grundsätzlich nicht zu befrieden. Die einzige Möglichkeit, derart unversöhnliche Akteure zu bezwingen, liegt darin, dauerhaften Druck auszuüben, der sehr wahrscheinlich auch die Anwendung von Gewalt einschließen würde.

Der hartnäckige Widerstand der Taliban und der Al Qaida stellt eine enorme Gefahr für die innere Sicherheit Afghanistans dar. Es gibt zunehmend Hinweise darauf, dass ihre Kräfte sich entlang der östlichen Grenze Afghanistans mit Pakistan neu formieren und um den früheren Premierminister Gulbuddin Hekmatyar und seine fundamentalistische Hezb-e-Islami-Partei scharen. Vermutlich waren diese Kräfte 2002 für eine Reihe von Terroranschlägen gegen die ATA, afghanische Zivilisten, Koalitionsstreitkräfte und Mitarbeiter internationaler Hilfsorganisationen verantwortlich.

Wie aber kann in einem Klima politischer und sozialer Unsicherheit und angesichts eines schwelenden Kriegszustandes ein Wiederaufbau erfolgen? Die höchst ambivalente Militärstrategie der Vereinigten Staaten einerseits, die auf Fortsetzung des Krieges und zweifelhafte Bündnisse mit einzelnen lokalen Kriegsherren setzt, und die Tatenlosigkeit der Geberländer zum anderen, etwa bei der Durchsetzung von Reformen im Sicherheitssektor, haben bisher eine Lösung dieses grundlegenden Problems erschwert. Im Folgenden werden Empfehlungen für eine Neuorientierung und Verstärkung der Entwicklungszusammenarbeit der Geberländer im politischen, wirtschaftlichen und militärischen Bereich gegeben, um so die Übergangsregierung für den Kampf gegen die Unsicherheit und ihre Ursachen besser auszustatten.

---

<sup>1</sup> Mark Sedra: Challenging the Warlord Culture: Security Sector Reform in Post-Taliban Afghanistan, Paper 25 des Internationalen Konversionszentrums Bonn (BICC), November 2002.

## **Politische Schritte zur Konsolidierung**

### **Nichteinmischung seitens der Nachbarstaaten einhalten**

Obwohl die meisten Staaten in der Region zugesagt hatten, die Souveränität Afghanistans nach dem Fall der Taliban zu respektieren, ging die Einmischung von außen 2002 unvermindert weiter. Russland versprach dem mächtigen Kriegsherren und Verteidigungsminister General Mohammed Fahim Militärhilfe im Wert von 100 Millionen US-Dollar. Iran gewährte dem einflussreichen Kriegsherren Ismail Khan, der den größten Teil des westlichen Afghanistan beherrscht, erneut finanzielle und militärische Unterstützung. Usbekistan stellte dem starken Mann der Usbeken, Rashid Dostum, weiterhin Hilfe und eine starke Personenschutztruppe zur Verfügung.<sup>2</sup>

Alarmierend ist auch, dass Indien und Pakistan Afghanistan offenbar als Ersatzschauplatz für ihre anhaltende Auseinandersetzung um Kaschmir benutzen. Indien leistet Afghanistan militärische, wirtschaftliche und politische Unterstützung und hat in mehreren afghanischen Städten, z.B. in Kandahar und Djalalabad nahe der pakistanischen Grenze, Konsulate eröffnet. Politische Beobachter vermuten, dass Indien diese für geheimdienstliche Tätigkeit gegen Pakistan missbrauchen könnte. Dem pakistanischen Geheimdienst Inter Service Intelligence (ISI) wird wiederum nachgesagt, den Taliban, der Al Qaida und Hekmatyars Partei Hezb-e-Islami Unterschlupf und Waffen zur Verfügung zu stellen. Es ist unbedingt notwendig, dass die Vereinten Nationen und die internationale Gemeinschaft diese Entwicklungen überwachen und die Staaten der Region zur Einhaltung der zugesagten Nichteinmischung bringen. Ein wichtiger Schritt auf dem Weg dahin war die Unterzeichnung der Erklärung von Kabul über gutnachbarliche Beziehungen, mit der sich Afghanistans unmittelbare Nachbarn Pakistan, Usbekistan, Turkmenistan, China und Iran am 22. Dezember 2002 zur Nichteinmischung verpflichtet haben.<sup>3</sup>

### **Den Reformprozess im Sicherheitssektor beschleunigen**

Auf der Genfer Konferenz vom April 2002 wurde ein umfassender Plan zur Reform des Sicherheitssektors entworfen. Die Reformagenda für den Sicherheitssektor gliedert sich in fünf Sachbereiche, die jeweils der Koordination eines Geberlandes zugewiesen wurden: Militärreform (USA), Polizeireform (Deutschland), Abrüstung, Demobilisierung und Wiedereingliederung ehemaliger Kämpfer (Japan), Drogen-Bekämpfung (Großbritannien) und Ausbildung der Justiz (Italien). Leider wurde 2002 jedoch viel weniger erreicht als erwartet.

*Militärreform:* Zu Beginn des Jahres 2003 zählte die afghanische Nationalarmee (ANA) 1.700 Mann. Damit kommen auf jeden ausgebildeten Soldaten der Nationalarmee mindestens 100 bewaffnete Männer bei den örtlichen Milizen. Beim derzeitigen Ausbildungstempo könnte es bis zu 25 Jahre dauern, die ANA auf ihre vereinbarte Sollstärke von 70.000 Mann zu bringen.<sup>4</sup>

Eine professionelle und effektive Nationalarmee ist unerlässlich, um Anordnungen der Zentralregierung im ganzen Land durchzusetzen. Insbesondere bei den Wahlen 2004

<sup>2</sup> Ahmed Rashid: *Dangerous Neighbours*, in: *Far Eastern Economic Review*, 9.1.2003, S. 28.

<sup>3</sup> Ebd., S. 28f.

<sup>4</sup> CARE International: *A New Year's Resolution to Keep: Secure a Lasting Peace in Afghanistan*, CARE International in Afghanistan Policy Brief, 13. Januar 2003, S. 3.

wird sie gebraucht werden. Nach Schätzungen der Übergangsregierung und der USA wird es unter günstigen Bedingungen mindestens fünf Jahre dauern, einsatzfähige und funktionierende Streitkräfte aufzustellen. Das von den USA koordinierte Ausbildungsprogramm zum Aufbau der ANA – insbesondere die Komponente zur Ausbildung der Ausbilder – sollte entsprechend beschleunigt und ausgebaut werden. Dazu müssten die internationalen Zuwendungen für Ausbildung und Ausrüstung der Nationalarmee beträchtlich erhöht werden.

Der Beitrag der USA in Höhe von 50 Millionen US-Dollar sollte verdoppelt werden; damit wäre er vergleichbar mit der Summe, die die USA nach dem Krieg in Bosnien für die Ausbildung der Armee aufgewandt haben. Die Bürde dieser Mittelerhöhung müssten die USA aber nicht unbedingt allein tragen. Länder wie Frankreich, das im Laufe des letzten Jahres im Rahmen des militärischen Reformprozesses größere Verantwortung übernommen hat, sollten einen Teil der Kosten für die Aufstockung des Programms übernehmen.

*Polizeireform:* Bei Studentenunruhen in Kabul im November 2002 wurden mehrere Studenten durch Polizeibeamte getötet. Präsident Karsai hat u.a. den Mangel an Ausbildung und Professionalität bei der Polizei für den Vorfall verantwortlich gemacht. Viele Polizisten in Afghanistan sind Analphabeten oder haben nur Grundschulbildung. Außerdem ist der Großteil der von der Regierung besoldeten Polizei nach wie vor in Kabul stationiert, was zu einem Sicherheitsvakuum außerhalb der Hauptstadt führt. Um das staatliche Gewaltmonopol durchsetzen zu können, müssen im ganzen Land zentral ausgebildete und geführte professionelle Polizeikräfte zum Einsatz kommen, die nach den Prinzipien der demokratischen Kontrolle, Transparenz und Rechenschaftspflicht, strikter Überparteilichkeit und der Achtung internationaler Menschenrechte organisiert sein sollten.

In dem Bestreben, diese Reformen voranzubringen, hat die deutsche Regierung die nationale Polizeiakademie in Kabul wieder eröffnet, ihr Ausrüstung überlassen und ein Ausbilderkontingent zur Verfügung gestellt. Die Akademie, an der im Ausland geschulte Dozenten lehren, hat eine Kapazität von 1.500 Vollzeit-Studierenden. Die reguläre Ausbildungsdauer beträgt drei Jahre. Angesichts der Planung der Übergangsregierung, für Kabul 9.000 und landesweit 75.000 Polizisten auszubilden, wird erkennbar, dass es Jahrzehnte dauern wird, die gesamte Polizei professionell auszubilden. Durch ein Aufstocken des Ausbildungsangebots könnte dieser Prozess beschleunigt werden.

*Entwaffnung, Demobilisierung und Wiedereingliederung:* Im Januar 2003 gab die afghanische Regierung die Bildung von vier Kommissionen bekannt, die den beschleunigten Entwaffnungs- und Demobilisierungsprozess im ganzen Land überwachen sollen. Der Beschluss kam nach einem Treffen zustande, bei dem sich die wichtigen Kriegsherren Rashid Dostum, Atta Mohammad, Ismail Khan, Gul Agha Sherazi und Din Mohammed bereit erklärt hatten, ihre Streitkräfte zugunsten des Aufbaus einer 70.000 Mann starken nationalen Armee zu entwaffnen.

Armut und das Fehlen tragfähiger Erwerbsmöglichkeiten haben viele Afghanen veranlasst, zur Waffe zu greifen. Der gegenwärtige Abrüstungsplan, *Afghanistan's New Beginnings Programme*, ist mit Unterstützung der UN Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA), dem UNDP and der ATA zustande gekommen. Er sieht die Entwaffnung und Demobilisierung von bis zu 250.000 Milizionären vor. Im Gegenzug werden Geld, berufliche Ausbildung und Hilfe bei der Arbeitsuche geboten. Um diesen Prozess in Gang zu

setzen, führte die japanische Regierung Ende Februar 2003 eine internationale Konferenz mit den G8 und den afghanischen Führern durch. Dort wurde zwar gegenüber den Geberländern eine Summe von 50,7 Mio. Dollar für die Unterstützung der Demobilisierung festgelegt; Inhalt und Strukturen des in drei Jahren umzusetzenden Demobilisierungsprogramms sind jedoch noch zu vage, um die Probleme einer traditionell gewachsenen "gun culture" und deren gesellschaftliche Wurzeln in Angriff zu nehmen.

*Drogenbekämpfung:* 2002 hat Afghanistan seine frühere Stellung als weltweit größter Heroin-Produzent wieder eingenommen. 2002 wurden schätzungsweise 3.400 Tonnen produziert, das ist eine Steigerung um 540 Prozent gegenüber dem Ertrag von 2001, und deutlich mehr als die 1.900 bis 2.700 Tonnen, die zunächst für 2002 vorausgesagt wurden.<sup>5</sup> Laut Angaben des UN-Büros für Drogen und Kriminalität (UNODC) haben allein im Jahr 2002 im östlichen Afghanistan 50 Heroinlabors den Betrieb aufgenommen.<sup>6</sup> Dieser lukrative Handel ist eine bedeutende Einnahmequelle für Kriegsherren und Widerständler.

Im Rahmen der internationalen Unterstützung assistiert die britische Regierung bei einem Pilotprogramm für die Ausbildung einer Drogenbekämpfungseinheit bei der afghanischen Polizei. Vier erfahrene britische Polizeibeamte haben begonnen, eine Gruppe von zunächst 16 Rekruten in modernen Methoden der Drogenbekämpfung zu schulen. Sie sollen später den Kern einer neuen Abteilung für Drogenfahndung bei der afghanischen Nationalpolizei bilden.<sup>7</sup>

Das Programm wird sicher nützlich sein, aber gegen die eigentliche Ursache der Drogenproduktion in Afghanistan, nämlich das Fehlen tragfähiger Alternativen für die Existenzsicherung der Bauern, wird damit nichts unternommen. In den Trockengebieten des Landes ist Mohn eines der wenigen Erzeugnisse, deren Anbau sich für die Bauern lohnt. Er ist dürrebeständig, einfach zu lagern und extrem profitabel. Mit dem Anbau von Mohn kann ein Bauer 60 bis 65 Mal mehr verdienen als mit Weizen. Parallel zur Mohnvernichtung müssen deshalb auch Programme für alternative Erzeugnisse und die ländliche Infrastrukturentwicklung eingerichtet werden. Die Regierung ist nicht in der Lage, das Mohnanbauverbot mit Gewalt durchzusetzen, insbesondere in abgelegenen Anbaugebieten. Sie muss deshalb alternative Anreize bieten, um in der Bevölkerung Vertrauen aufzubauen.

*Justizreform:* Das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit in Afghanistan zu etablieren, ist ein zentrales Anliegen bei den Bemühungen um Friedenskonsolidierung und Wiederaufbau. Die Justizreform bietet auch den Rahmen für die Wiedereinbeziehung der afghanischen Frauen ins politische, wirtschaftliche und soziale Leben des Landes. Die internationale Gemeinschaft legt großen Wert auf eine politische Eingliederung der Frauen. Trotz erster Fortschritte bei der Beachtung von Grundrechten, z.B. auf medizinische Versorgung und Bildung, ist hier noch ein weiter Weg zurückzulegen. Die Frauen sind nach wie vor weitgehend rechtlos und in vielen Bereichen vom öffentlichen Leben ausgeschlossen. Afghanistan beraubt sich selbst einer wertvollen Kraft für den Wiederaufbau, des intellektuellen und kreativen Potenzials der Hälfte seiner Bevölkerung.

<sup>5</sup> Meldung des Integrated Regional Information Network (IRIN), 21. Januar 2003, [www.irinnews.org](http://www.irinnews.org).

<sup>6</sup> Anthony Davis: Afghanistan's opium production rises post-Taliban, in: *Jane's Intelligence Review*, Dezember 2002, S. 28f.

<sup>7</sup> Meldung des Integrated Regional Information Network (IRIN), 12. Dezember 2002, [www.irinnews.org](http://www.irinnews.org).

Am 28. November 2002 wurde mit Unterstützung der italienischen Regierung und des UNDP eine Justizreformkommission gebildet, die sich der Wiederherstellung des rechtlichen Ordnungsrahmens widmen soll. Anschließend fand im Dezember 2002 in Rom eine internationale Konferenz zum Thema "Reform des afghanischen Justizsystems" statt, bei der 30 Millionen US-Dollar für die Justizreform in Aussicht gestellt wurden.<sup>8</sup>

Die Kommission hat einen schwierigen Auftrag: sie soll einen rechtlichen Ordnungsrahmen entwickeln, der islamische Rechtsgrundsätze respektiert und die Gleichberechtigung der Frauen anerkennt. Am 26. Januar 2003 wurde gemeinsam mit dem UNDP das auf zwei Jahre angelegte Projekt "Wiederaufbau des Justizsystems in Afghanistan" auf den Weg gebracht. Seine erste Phase beinhaltet den Wiederaufbau von Gerichtsgebäuden überall im Land, die Ausbildung von Richtern und Justizbeamten, den Ausbau der administrativen Kapazität des Justizsystems sowie die Organisation von Seminaren und anderen Schulungsangeboten für die Angehörigen des Justizsektors. Schwerpunkte sind die Gewährleistung der Geschlechtergleichstellung sowie der Ausbau der Forschungs- und Lehrkapazität der Rechts- und *Scharia*-Fakultät der Universität Kabul. Die italienische Regierung und das UNDP sollen sicherstellen, dass die Justizreform in der allgemeinen Wiederaufbau-Agenda einen prominenteren Platz erhält, die Auszahlung der Geberzuwendungen planmäßig erfolgt und technische Hilfe geleistet wird.

#### **Gegen Menschenrechtsverletzungen vorgehen**

Die Beobachtung, dass regionale Akteure, die über militärische Machtmittel verfügen, ungestraft agieren können, führt zu Unzufriedenheit und Spannungen zwischen den ethnischen Gruppen. Deshalb ist es wichtig, noch mehr zu tun, um Menschenrechtsverletzungen zu unterbinden. Bedauerlicherweise halten sich Übergangsregierung und UN in Sachen Gerichtsbarkeit sehr bedeckt. Sie erachten das Thema für zu explosiv, als dass man es in dieser kritischen Phase der Nationsbildung angehen sollte. Dabei zeigen etwa die Beispiele des ehemaligen Jugoslawiens und Südafrikas, dass es ein zentrales Element des Friedens- und Aussöhnungsprozesses ist, gegen solche Verbrechen vorzugehen. Um den Kreislauf der Gewalt zu durchbrechen, ist es oft unerlässlich, die für die schlimmsten Menschenrechtsverletzungen Verantwortlichen vor Gericht zu bringen, denn sie verkörpern eine "Kultur des ungestraften Davonkommens", die unbedingt abgeschafft werden muss, um eine vom Krieg zerrüttete Gesellschaft wieder ins Gleichgewicht zu bringen.

Die Bildung einer Unabhängigen Afghanischen Menschenrechtskommission, wie im Bonner Abkommen vorgesehen, war ein Schritt in die richtige Richtung. Die Zulassung der Übergangsregierung beim Internationalen Gerichtshof (ICC) soll die Verfolgung von Menschenrechtsverletzungen ab dem 1. Juli 2002 ermöglichen. Trotz beachtlicher Fortschritte – die Kommission hat Büros in Herat, Mazar-e-Sharif und Baiman eröffnet, die sich besonders der Frauen- und Kinderrechte und der Aufdeckung früherer Gräueltaten annehmen – werden jedoch nach wie vor Übergriffe begangen. Die Organisation *Human Rights Watch* hat Menschenrechtsverletzungen dokumentiert, die im vergangenen Jahr im Norden und Westen Afghanistans begangen wurden. Notwendig ist jetzt eine wehrhafte Politik zum Schutz der Menschenrechte, die geeignet ist, potenzielle Täter abzuschrecken und den Beginn einer Versöhnung einzuleiten.

<sup>8</sup> International Crisis Group (ICG): Afghanistan: Judicial Reform and Transitional Justice, ICG Asien-Report Nr. 45, 28. Januar 2003, Afghanistan/Brüssel, S. i-iii.

### **Das Erstarken der Zivilgesellschaft fördern**

Kommunale und lokale Verwaltungsstrukturen haben in Afghanistan traditionell eine zentrale Bedeutung für politische Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse. Der Wiederaufbau muss deshalb den zivilgesellschaftlichen Potenzen wie den dörflichen *Schuras* mehr Rechnung tragen. *Schuras* sind lokale, *ad hoc* gebildete Räte oder Komitees der Dorfältesten und religiösen Führer, die Aufgaben der Streitschlichtung in der Gemeinde übernehmen und als Alternative zur Autorität der Kriegsherren fungieren können. Es ist wichtig, dass die Übergangsregierung, internationale Nichtregierungsorganisationen (NROs) und zwischenstaatliche Institutionen diese örtlichen Gemeinschaften und die Zivilgesellschaft am Wiederaufbau beteiligen.

Die Befehlsgewalt der Kriegsherren könnte durch eine Stärkung von zivilgesellschaftlichen Strukturen wie z.B. der *Schura* begrenzt werden. Das grundlegende Ziel solcher Bemühungen sollte sein, lokale Eigeninitiative anzuregen und die Herausbildung nachhaltiger Strukturen zu fördern. Es hat in Afghanistan Fälle gegeben, wo auf die internationale Nachfrage hin spontan Organisationen zusammengeschustert wurden. Die Schaffung solcher kurzlebiger, artifizierlicher Strukturen ist kontraproduktiv, ihr sollte entgegengewirkt werden.

### **Ökonomische Konsolidierung**

#### **Die Übergangsregierung direkt unterstützen**

Neben dem Finanzbedarf für Sanierung und Wiederaufbau benötigt die ATA auch Gelder, um die Gehälter ihrer Verwaltungs- und Sicherheitskräfte zu bezahlen. Denn eine der besten Methoden, den regionalen Kriegsherren die Machtbasis zu entziehen, ist es, ihre Soldaten mit dem Angebot fester Löhne und Nebenleistungen abzuwerben. Die internationale Gemeinschaft sollte mehr Geld planmäßig, pünktlich und direkt an die ATA leiten. Nur 16 Prozent der Hilfgelder, ca. 87 Millionen US-Dollar, gingen 2002 direkt an die ATA, der Rest floss über UN-Dienststellen und NROs und kommt oft nicht an den richtigen Stellen an.<sup>9</sup> Die treibende Kraft beim Wiederaufbau sollte jedoch die ATA sein und nicht die zahllosen NROs und internationalen Organisationen, die über Kabul hereingebrochen sind. Wenn die ATA, wie die Weltbank behauptet, nicht in der Lage ist, ein so großes Finanzvolumen zu verwalten und zu verteilen, dann ist es Aufgabe der UN und der Gebergemeinschaft, Kapazitäten aufzubauen, die sie zu einer entsprechenden Kooperation befähigen.

Es wird der neuen Regierung nicht gelingen, ihre Position im Land zu konsolidieren, wenn die Menschen sie als machtlosen Zuschauer des Wiederaufbaus erleben. Die Auflösung der Afghanistan-Unterstützungsgruppe (ASG), eines losen Zusammenschlusses der Geberländer zur Koordinierung der Hilfeverteilung, war in dieser Hinsicht ein positives Signal. Die ASG hat ihre Aufgaben einer kleineren Konsultativgruppe mit Sitz in Kabul übertragen, die vom afghanischen Finanzminister Ashraf Ghani geleitet wird. Damit erhält die ATA mehr Mitspracherecht bei der Zuteilung der Hilfgelder.

---

<sup>9</sup> Sedra, a.a.O., S. 24.

### **Mehr und längerfristige Unterstützung**

Selbst wenn die Gebergemeinschaft ihre bisherigen Zusagen erfüllt, wird für den Wiederaufbau Afghanistans mittelfristig noch mehr internationale Unterstützung benötigt. Bei der Tokioter Geberkonferenz im Januar 2002 wurden 5,25 Milliarden US-Dollar für den Wiederaufbau Afghanistans zwischen 2002 und 2006 zugesagt. Die Weltbank hält für denselben Zeitraum zehn bis zwölf Milliarden US-Dollar für erforderlich. Während für die ehemaligen Konfliktschauplätze Ruanda, Bosnien, Kosovo und Osttimor durchschnittlich 250 US-Dollar pro Kopf und pro Jahr an Hilfe gewährt wurden, hat die internationale Gemeinschaft Afghanistan für einen Zeitraum von fünf Jahren pro Kopf und Jahr lediglich 42 US-Dollar zugesagt.<sup>10</sup>

Es gibt Anzeichen dafür, dass die Gebergemeinschaft möglicherweise bereit ist, diese eklatant ungleiche Behandlung zu korrigieren. Bei der Geberkonferenz im Dezember 2002 in Oslo wurden noch einmal 1,2 Milliarden US-Dollar zusätzlich für 2003 in Aussicht gestellt, und es ist mit weiteren 800 Millionen US-Dollar zu rechnen. Werden alle Zusagen eingehalten, wird der Mittelfluss gegenüber dem Vorjahr um ein Drittel zunehmen.

Friedenskonsolidierung und Wiederaufbau, die Heilung der psychischen und physischen Verletzungen aus 23 Jahren Bürgerkrieg werden Jahrzehnte brauchen. Dennoch haben bisher nur sechs Geberländer Zusagen für fünf Jahre oder länger gemacht. Die internationale Gemeinschaft muss sich jedoch zu angemessenen langfristigen Investitionen in die Zukunft des Landes verpflichten.

### **Durch Infrastrukturentwicklung Arbeitsplätze schaffen**

Die Schaffung von Arbeitsplätzen ist der Schlüssel, um die Abhängigkeit der Afghanen von den Kriegsherren zu beenden. Der Milizdienst war für viele Afghanen die einzige Erwerbsmöglichkeit. Eine Ausweitung der mit Geberhilfe geförderten Investitionsprojekte würde für die arbeitslosen Menschen in Afghanistan, unter denen sich auch ehemalige Kämpfer befinden, starke Beschäftigungsimpulse bringen. Allerdings ist die Durchführung größerer Investitionsprojekte, wie z.B. der Straßenbau oder die Wiederherstellung landwirtschaftlicher Strukturen, bislang nur schleppend in Gang gekommen. Auf lange Sicht können jedoch nur zivile Alternativen zum Waffendienst die Armeen der Kriegsherren auflösen. Deshalb ist es für die internationale Gemeinschaft zwingend geboten, die Realisierung von großen, arbeitsintensiven Wiederaufbauprojekten zu fördern, um die benötigten Arbeitsplätze zu schaffen.

### **Militärische Maßnahmen**

#### **Den Auftrag der ISAF erweitern**

Die Internationale Schutztruppe für Afghanistan (ISAF) wurde am 20. Dezember 2001 durch die UN-Sicherheitsrats-Resolution 1386 ins Leben gerufen. Die aus rund 4.800 Soldaten aus mindestens 18 verschiedenen Ländern bestehende ISAF hat den Auftrag, in Kabul und dem unmittelbaren Umland für Sicherheit zu sorgen. Ihr Erfolg legt die

<sup>10</sup> CARE International: Rebuilding Afghanistan: A Little Less Talk, a Lot More Action, CARE International in Afghanistan Policy Brief, 1. Oktober 2002, S. 8.



Vermutung nahe, dass die Sicherheitslage in ganz Afghanistan erheblich besser würde, wenn die ISAF über die Hauptstadt hinaus tätig wäre.

Politische Entscheidungsträger und Beobachter haben Vorschläge für die Ausweitung des ISAF-Mandats unterbreitet. Truppen in großen regionalen Zentren wie Herat, Kandahar oder Gardez könnten die öffentliche Ordnung aufrechterhalten, die Sicherheit der humanitären Helfer gewährleisten, und den Wiederaufbau unterstützen. Die Schätzungen, wie viele zusätzliche Soldaten für einen derart erweiterten Auftrag notwendig wären, variieren zwischen 5.000 und 30.000 Mann. Die ISAF könnte der ATA Flexibilität und Manövrierraum beim Vorgehen gegen hartnäckige *Warlords* verschaffen und die Amtsgewalt der ATA in die Provinzen hinaus ausdehnen. Das wäre zwar für die Geber mit beträchtlichen Kosten verbunden, aber es zeichnet sich immer deutlicher ab, dass eine solche Investition notwendig ist.

### **Ende der US-Unterstützung für Kriegsherren**

Die US-Militärstrategie der Unterstützung der *Warlords* im Rahmen des Krieges gegen den Terrorismus droht für kurzfristige taktische Vorteile die längerfristigen Aufbauziele der internationalen Gemeinschaft und der Regierung in Kabul aufs Spiel zu setzen. Insbesondere müssen die USA ihre Bombardements in zivilen Regionen und die Ausbildung und Ausrüstung von Anti-Al-Qaida-Einheiten stoppen, die im Krieg gegen die Taliban und Al Qaida stellvertretend für die USA gekämpft haben. Die ATA wurde bei der Aufstellung und beim Einsatz dieser Einheiten weder beteiligt noch konsultiert. Die amerikanische Unterstützung für die Kriegsherren hat dazu geführt, dass viele Afghanen sich der ATA offen widersetzen.

Die Einstellung der amerikanischen Unterstützung für bestimmte Kriegsherren könnte diese dazu zwingen sich zu fügen: Padsha Khan Zadran, einer der Kriegsherren, die sich weigern, die Legitimität der Regierung Karsai anzuerkennen, gehörte zu den Personen, die am meisten zur Destabilisierung in Afghanistan beigetragen haben. Seine Truppen wurden vom US-Militär ausgebildet, ausgerüstet und bei gemeinsamen Operationen eingesetzt. Doch Ende 2002 stellten die USA jegliche materielle Unterstützung für Zadran ein, und die Mitglieder seiner Miliz wurden von US-geführten Operationen ausgeschlossen. Viele von Zadrans Unterführern wurden in der Folgezeit von den US-Streitkräften wegen regierungsfeindlicher Aktivitäten verhaftet. Nachdem die Förderung durch die Supermacht ein Ende hatte, gelang es der ATA, Zadrans Streitkräfte in den Hochburgen Gardez und Khost zu überwinden und die beiden Städte einzunehmen. Zadrans Leute, die jetzt nur noch ca. 500 Mann zählen, wurden dazu degradiert, außerhalb der Städte Straßensperren zu besetzen. Der entmachtete Zadran, der ohne Hilfe der USA den Sold für seine Truppen nicht bezahlen kann, hat angeblich Gespräche mit der Regierung über eine Wiederannäherung aufgenommen, die ihn als Mitglied der Regierung nach Kabul führen könnte.<sup>11</sup>

### **Empfehlungen**

Die Staaten der EU, die in der internationalen Gebergemeinschaft für Afghanistan eine herausragende Rolle spielen, müssen darauf achten, dass sich die Aufmerksamkeit nicht

---

<sup>11</sup> *New York Times*, 19.1.2003.

im Zuge der Nachkriegsüberlegungen für den Irak von Afghanistan abwendet. Als eines der geachteten Geberländer in Afghanistan ist besonders Deutschland in der Lage und verpflichtet, dem Wiederaufbau- und Friedenskonsolidierungsprozess neue Impulse zu vermitteln. Deutschland hat planmäßig 80 Millionen Euro aus seiner Zusage von 360 Millionen Euro für vier Jahre ausgezahlt<sup>12</sup> und eines der größten Truppenkontingente für die ISAF bereit gestellt. Im Februar 2003 übernahm Deutschland gemeinsam mit den Niederlanden die Führung der Truppe.

Es gibt vor allem drei Bereiche, in denen Deutschland einen noch größeren Beitrag für Afghanistan erwägen sollte:

*Erstens* sollte das Polizeiausbildungsprogramm erweitert und verbessert werden. Regionale Polizeischulungszentren könnten den Ausbildungsprozess beschleunigen sowie mehr ethnische und geographische Vielfalt in der Polizeitruppe ermöglichen. Auch sollten Frauen für den Polizeidienst rekrutiert und in die Truppe integriert werden.

*Zweitens* wäre anzuraten, dass Deutschland im Diskurs mit den kritischen Stimmen im eigenen Land erneut eine Erweiterung des ISAF-Mandats – möglicherweise unter dem Oberkommando der NATO – überprüft. Der internationale Widerstand gegen eine solche Maßnahme hat sich abgeschwächt. Als eines der beiden ISAF-Führungsländer ist Deutschland in einer sehr günstigen Position, um sich an die Spitze der Befürworter einer multinationalen Erweiterung der Schutztruppe zu stellen.

*Drittens* sollte Deutschland der UN-Hilfsmission für Afghanistan (UNAMA) und Japan seine Unterstützung in Sachen Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration anbieten, denn es besitzt einschlägige Erfahrung auf diesem Gebiet. Die bei der Konferenz in Genf erfolgte Zuweisung von Führungsrollen für die fünf Sachgebiete der Sicherheitssektorreform an jeweils ein Geberland sollte eine Arbeitsteilung für die Koordination der Hilfsanstrengungen festlegen und keinesfalls starre, unantastbare Tätigkeitssphären errichten.

Der Prozess des Wiederaufbaus in Afghanistan tritt jetzt in eine kritische Phase ein. Im zweiten Jahr an der Macht muss die ATA 2003 ihr Versprechen besserer Lebensverhältnisse für das afghanische Volk sichtbarer einlösen, sonst droht ein Verlust seiner Loyalität. Das "Fenster der Möglichkeit" für den Wiederaufbau und die Friedenskonsolidierung in Afghanistan wird nicht mehr lange offen sein. Der afghanischen Regierung bei der Verbesserung der schwierigen Sicherheitsverhältnisse zu helfen, ist der Schlüssel zu nachhaltiger Erneuerung. Die internationale Gemeinschaft muss deshalb dem Ausgleich der oftmals unvereinbaren Ziele des Kriegs gegen den Terrorismus und des Wiederaufbauprozesses besondere Aufmerksamkeit widmen.

Der Aufbau eigener gesellschaftlicher Kapazitäten muss im Mittelpunkt aller Gebermaßnahmen in Afghanistan stehen. Eine Stärke der afghanischen Gesellschaft liegt in ihrem ausgeprägten Unabhängigkeitssinn und Unternehmergeist. Es gilt, afghanische Initiativen zu fördern und nicht im Keim zu ersticken. Durch eine Verstärkung und Diversifizierung ihres Engagements, das besonders darauf abzielt, die Entwicklung einer nachhaltigen Politik und tragfähiger Strukturen zu begünstigen, kann die Gebergemeinschaft der ATA helfen, das allgegenwärtige Problem der Herrschaft der Kriegsherren anzugehen. Dies wird ein langwieriger und vielschichtiger Prozess werden, dessen Vollendung mög-

---

<sup>12</sup> Deutsche Welle, 21.11.2002, [www.dw-world.de](http://www.dw-world.de).

licherweise mehrere Generationen dauern wird. Deshalb kommt es entscheidend darauf an, dass die Gebergemeinschaft dem unvermeidlichen Druck widersteht, Gelder und Augenmerk anderen Brennpunkten zuzuwenden, bevor die Mammutaufgabe in Afghanistan erledigt ist.

**Mark Sedra**