

## 1.5. Kriegsgewalt und Drogenökonomie

*Janet Kursawe*

In Afghanistan hat der seit 30 Jahren währende Kriegszustand die Entstehung einer profitablen und hoch professionell geführten Kriegsökonomie befördert. Der Drogensektor ist neben dem boomenden Warenschmuggel und Transportwesen dafür von entscheidender Bedeutung. Im Verlauf der Geschichte des Konflikts hat sich die Kooperation von bewaffneten Gruppen mit Drogenhändlern immer stärker verfestigt. Einzelne Schlüsselfiguren und Familienbanden sind seit Jahrzehnten in das Drogennetzwerk eingebunden, das den Opiathan-del, die Handelsrouten sowie die Methoden der Geldwäsche kontrolliert. Es ist daher eine verbreitete Annahme, dass sich die wieder erstarkten *Taliban* und andere bewaffnete aufständische Gruppen<sup>1</sup> vor allem aus den Profiten der Drogenökonomie finanzieren. Diese Vermutung übersieht jedoch zweierlei: Zum einen zeigt die Gewinnverteilung, dass die größten Profite außerhalb Afghanistans von transnationalen Drogensyndikaten gemacht werden. Zum anderen hat sich die Drogenökonomie in Afghanistan in den letzten Jahren entscheidend verändert. Die erzielbaren Profite sind stark rückläufig, von bewaffneten Gruppen werden deshalb zunehmend auch andere Einnahmequellen genutzt. Dennoch besteht weiterhin ein Zusammenhang zwischen dem Drogensektor und der Kriegsgewalt in Afghanistan. So werden immerhin Teile der Kriegskosten der Aufständischen durch den Drogenhandel finanziert und Schlafmohn anbauende Bauern durch die jetzige Drogenbekämpfung der afghanischen Regierung in die Arme aufständischer bewaffneter Gruppen getrieben. Es gilt, in der Anti-Drogenpolitik Afghanistans neue Wege zu beschreiten. Die Situation ist aufgrund der aktuellen Preisentwicklung dafür günstiger denn je.

### *Veränderungen auf dem Drogenmarkt*

Afghanistan zählt seit den 1990er Jahren zu den Hauptlieferanten des weltweiten illegalen Opiatmarktes. Vor allem in den Jahren 2005 bis 2007 ist die Produktion immens gestiegen und Afghanistans Marktanteil auf über 90 Prozent angewachsen. Nachdem jedoch 2007 eine Rekordernte von 8.200 Ton-

---

<sup>1</sup> Unter der Bezeichnung Aufständische bzw. aufständische Gruppen werden im Folgenden sowohl die *Taliban* als auch alle anderen organisierten und bewaffneten Akteure zusammengefasst. Dazu zählen u.a. Milizen von *Warlords*, das *Haqqani*-Netzwerk oder die *Hezb-e Islami* von Gulbuddin Hekmatyar.

nen Opium eingebracht wurde, lassen sich seit 2008 einige Veränderungen in der afghanischen Drogenökonomie verzeichnen. Drei Trends sind hier entscheidend: drastisch gesunkene Opiatpreise, eine territoriale Verlagerung und Konzentration des Mohnanbaus sowie die Substitution von Schlafmohnfeldern durch Cannabisanbau.

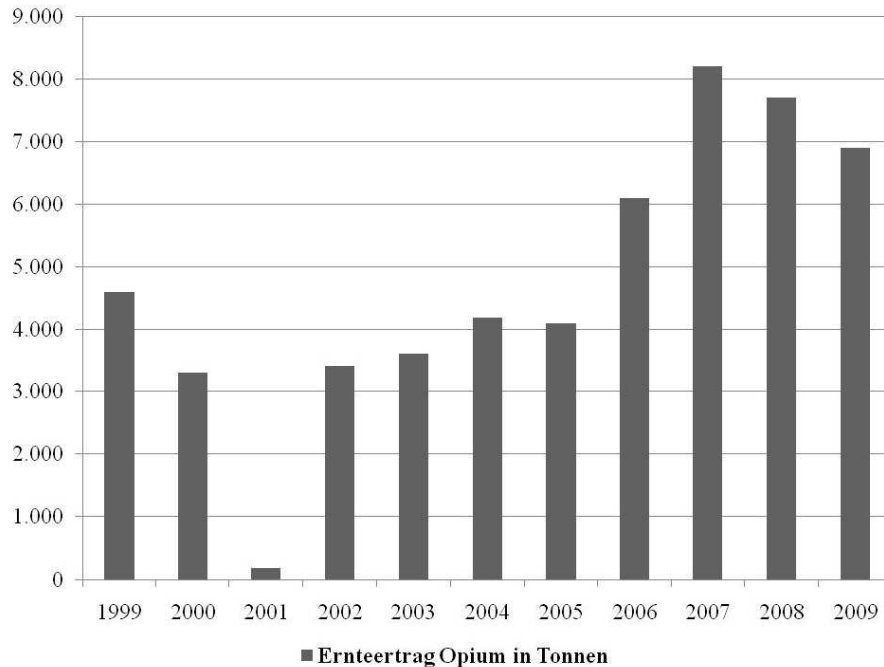
Die Anbau- und Produktionszahlen im Opiatsektor nehmen seit 2008 sukzessive ab, auch wenn das Niveau der Ernteerträge weiterhin hoch bleibt. Diese Abnahme ist nicht etwa auf eine effektive Drogenbekämpfung, sondern auf die Gesetze des globalen Drogenmarkts zurückzuführen. Im Zeitraum von 2006 bis 2009 wurde durch die hohen Produktionszahlen in Afghanistan (vgl. Abb. 1 und 2) ein weltweiter Überschuss von 12.000 Tonnen an Opiaten erwirtschaftet. In der Folge sind die erzielbaren Preise drastisch gesunken, und zwar nicht nur auf dem Weltmarkt, sondern ganz besonders in Afghanistan. Während die afghanischen Bauern in der Saison 2001/2002 noch Rekordwerte von durchschnittlich 350 US-Dollar (USD) für ein Kilogramm (kg) Rohopium erzielen konnten, erhielten sie in der vergangenen Saison 2009 im Durchschnitt nur noch 48 USD (vgl. Abb. 3). Gleiches gilt für die Preise von getrocknetem Opium: 2002 konnten Bauern noch etwa 400 USD pro kg einnehmen, 2009 lag der Kilopreis nur noch bei durchschnittlich 64 USD. Der Opiumpreis hat damit einen Tiefstand erreicht, der etwa dem Niveau der späten 1990er Jahre entspricht.<sup>2</sup>

Die Anreize für Bauern, Schlafmohn anzubauen, sowie für Händler, Opium und dessen gebräuchlichste Derivate Heroin und Morphin zu verkaufen, sind damit stark zurückgegangen. Es lässt sich der Trend beobachten, dass Bauern von Händlern angehalten werden, den Schlafmohnanbau einzustellen, um durch die Verknappung des Angebots die Preise für die nächste Saison in die Höhe zu treiben. Einer 2009 durchgeführten Studie des *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC) zufolge gaben 18 Prozent der Bauern an, den Schlafmohnanbau aufgrund der geringen Opiumpreise aufgegeben zu haben.<sup>3</sup> Die Überschussproduktion wird in Erwartung lukrativerer Preisniveaus aufgrund erneuter Verknappung zurückgehalten. Nach Schätzungen befinden sich nur zehn Prozent der Überschüsse in der Hand afghanischer Bauern. Die restlichen 90 Prozent werden höchstwahrscheinlich von kriminellen Netzwer-

2 United Nations Office on Drugs and Crime/Government of Afghanistan Ministry of Counter Narcotics: Afghanistan Opium Survey 2009, Wien/Kabul Dezember 2009, S. 88, [http://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Afghanistan/Afgh-opiumsurvey2009\\_web.pdf](http://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Afghanistan/Afgh-opiumsurvey2009_web.pdf).

3 Ebd., S. 26.

**Abb. 1: Ernteerträge von Rohopium in Tonnen im Zeitraum von 1999 bis 2009**



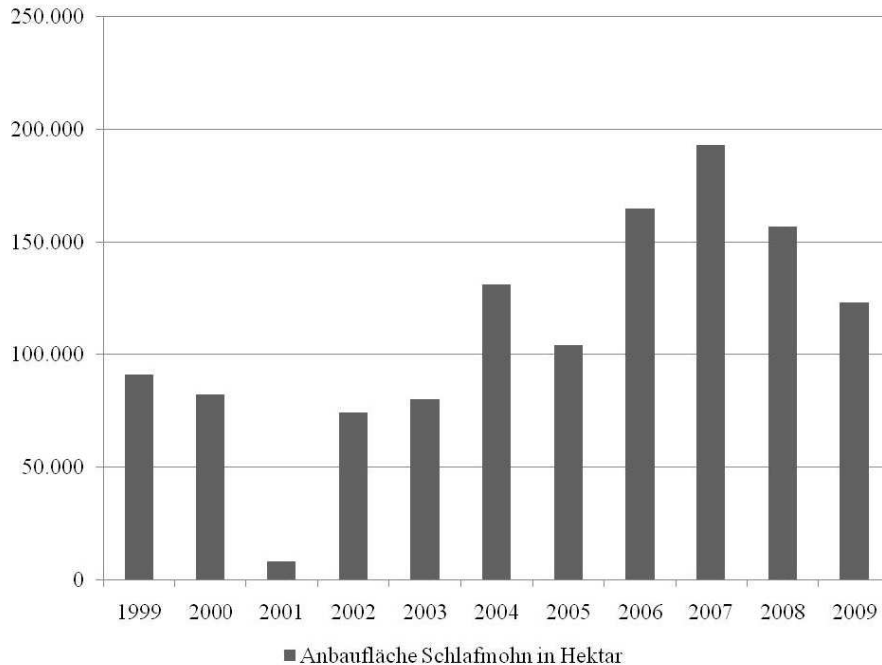
Quelle: UNODC/Government of Afghanistan Ministry of Counter Narcotics 2009, a.a.O., Fußnote 2, S.8.

ken (Drogensyndikaten) und mit ihnen verbündeten aufständischen Gruppen in geheimen Lagern in Afghanistan und angrenzenden Staaten gehortet.<sup>4</sup>

Die afghanische Drogenökonomie hat sich auch territorial umstrukturiert. Während der Schlafmohnanbau 2004 in nahezu allen Provinzen verbreitet war, konzentrieren sich die Anbauflächen heute vor allem auf den Süden und Westen Afghanistans. Damit hat sich die Differenz in den Anbaumustern zwischen dem Südwesten und dem nahezu schlafmohnfreien Nordosten im Vergleich zu 2008 weiter vergrößert. Diese Unterschiede können nicht allein auf regionale Differenzen in der Sicherheitslage und die Annahme, dass ein größerer Einfluss der *Taliban* im Süden mehr Mohnanbau zur Folge hat, zurückgeführt werden. Das wird der Komplexität der afghanischen Drogenökonomie nicht gerecht. Denn auch in der unruhigen Südprovinz Helmand wurde 2009 ein drastischer Rückgang der Anbaumengen verzeichnet, während in der nord-

4 United Nations Office on Drugs and Crime: Addiction, Crime and Insurgency. The Transnational Threat of Afghan Opium, Wien Oktober 2009, S.31, [http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Afghanistan/Afghan\\_Opium\\_Trade\\_2009\\_web.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Afghanistan/Afghan_Opium_Trade_2009_web.pdf).

**Abb. 2: Anbauflächen von Schlafmohn in Hektar im Zeitraum 1999 bis 2009**



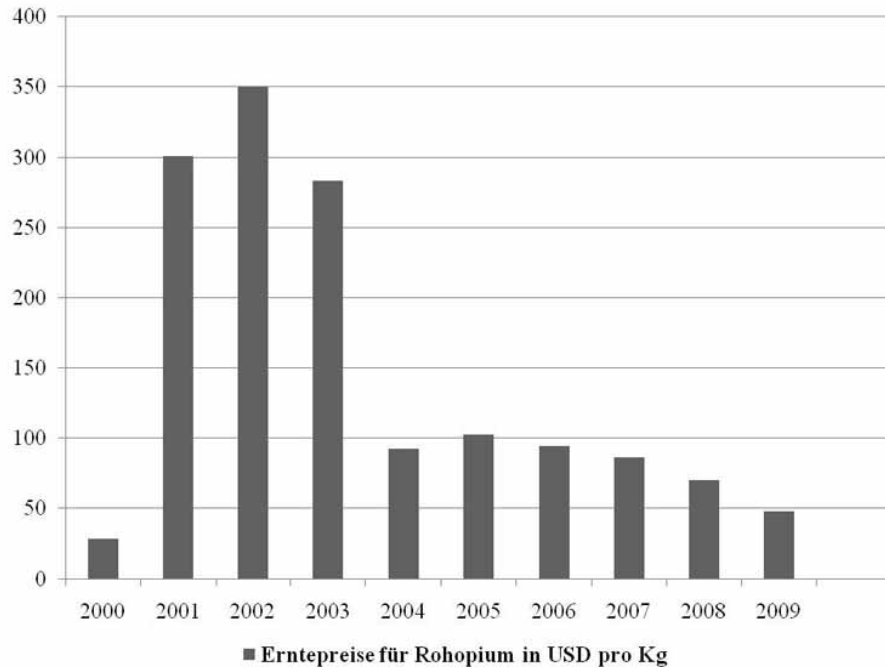
Quelle: UNODC/Government of Afghanistan Ministry of Counter Narcotics 2009, a.a.O., S. 7.

westlichen Provinz Badghis die Opiumproduktion im Vergleich zum Vorjahr stark angestiegen ist.

Das Produktionsgefälle erklärt sich vor allem mit den unterschiedlichen Anbaubedingungen: Im Süden Afghanistans, insbesondere in der Provinz Helmand, befindet sich die höchste Dichte besonders fruchtbarer Ackerflächen des Landes. Deshalb sind hier die Opiumerträge auf der gleichen Fläche höher als in weniger fruchtbaren Gebieten. Die guten klimatischen Voraussetzungen und Bodenbedingungen fördern die Opiumproduktion, während unter ungünstigen Anbaubedingungen wie etwa im Osten Afghanistans der Schlafmohnanbau nur bei sehr hohen Preisen lukrativ ist. Darüber hinaus ging der Mohnanbau im Nordosten auch aufgrund externer Faktoren zurück. Gestiegene Nahrungsmittelpreise und das Exportverbot für Weizen aus dem benachbarten Pakistan erhöhten den Anreiz, Weizen und andere legale Nutzpflanzen anzubauen, besonders in jenen Regionen, in denen die Transportwege sicher sind.

In den letzten Jahren hat außerdem die zunehmende Substitution von Schlafmohn durch Cannabis die Drogenökonomie geprägt. Das blieb von der

**Abb. 3: Entwicklung der Erntepreise für frisches Rohopium im Zeitraum von 2000 bis 2009 (in US-Dollar pro Kilogramm)**



Quelle: UNODC/Government of Afghanistan, Ministry of Counter Narcotics, 2007, a.a.O., S. 15; UNODC/Government of Afghanistan, Ministry of Counter Narcotics, 2009, a.a.O., S. 12.

internationalen Öffentlichkeit weitgehend unbemerkt. Bereits 2004 wurde nahezu unbeachtet vom Westen auf 30.000 Hektar Cannabis angebaut. Seither sind die Anbauzahlen stetig gewachsen (2006: 50.000 Hektar, 2007: 70.000 Hektar). Für 2009 wurde die Anbaufläche auf fast 100.000 Hektar geschätzt, damit entsprach sie beinahe der Fläche der Schlafmohnfelder. Die afghanische Haschischproduktion ist inzwischen fast auf das marokkanische Niveau angewachsen. Beide Länder teilen sich nun die Stellung als wichtigste globale Haschisch-Lieferanten.<sup>5</sup> Großflächig wird Cannabis vor allem im Norden und Osten Afghanistans angebaut, also vorrangig in jenen Regionen, die inzwischen als frei von Schlafmohnfeldern gelten. Seit 2008 hat sich der Hanfanbau

5 Janet Kursawe: Drogenpolitik im Goldenen Halbmond. Wahrnehmungsmuster und drogenpolitische Strategien als Reaktion auf die steigende Drogenverbreitung in Afghanistan, Pakistan und Iran, Frankfurt a.M. 2010, S. 133f.; United Nations Office on Drugs and Crime: World Drug Report, Wien 2009, S. 95, [http://www.unodc.org/documents/wdr/WDR\\_2009/WDR2009\\_eng\\_web.pdf](http://www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2009/WDR2009_eng_web.pdf).

in 20 von 34 Provinzen ausgebreitet, während Schlafmohn 2009 nur noch in 14 Provinzen angepflanzt wurde.<sup>6</sup> Die schnelle Zunahme der Cannabisproduktion lässt sich vor allem auf die arbeitsintensive Ernte des Opiums und die gesunkenen Opiumpreise zurückführen. Zwar liegt der Kilopreis bei Cannabis unter dem Verkaufswert von Rohopium, aber die erzielbaren Erntemengen sind auf der gleichen Fläche doppelt so hoch wie beim Mohnanbau. Die Gewinnmarge liegt bei geringerem Arbeitsaufwand höher. Cannabis ist auch deshalb gegenüber Opium ökonomisch attraktiver, weil es sich einfacher vermarkten lässt. Das Harz lässt sich leichter zu Haschisch weiterverarbeiten als Opium zu Heroin und Morphin. Afghanische Bauern können Haschisch darum ohne Drogenlabore selbst produzieren. Obendrein ist der Drogenmarkt für Haschisch noch relativ offen und unverdeckt, da sich die Drogenbekämpfung in Afghanistan vor allem auf die Reduzierung des Opiatangebots konzentriert.<sup>7</sup> Hier zeigt sich deutlich, wie die Akteure des Drogensektors auf Marktveränderungen reagieren.

### *Wer profitiert vom Drogenhandel?*

Das jährliche Einkommen, das dem afghanischen Markt aus dem Opiatexport zufließt, beläuft sich nach Schätzungen der UNODC auf etwa zwei Milliarden US-Dollar. Allein der globale Heroinmarkt erwirtschaftet aber jährlich 65 Milliarden US-Dollar. Der größte Teil der Profite wird folglich außerhalb Afghanistans auf den Absatzmärkten der reichen Industrienationen sowie in den asiatischen, europäischen und afrikanischen Transitländern erzielt. Die afghanischen Großhändler und Drogensyndikate kontrollieren den Transport der Opiate bis zur Landesgrenze. In zahlreichen Fällen wird auch der grenzüberschreitende Schmuggel in die Anrainerstaaten durch afghanische Handelsringe organisiert. Hier verläuft der Drogenschmuggel vor allem über ethnische Verwandtschaftsbeziehungen. Der Transport nach Pakistan wird vorrangig durch Angehörige der Paschtunen und der Balutschen kontrolliert, während der Schmuggel nach Iran hauptsächlich über Balutschen und Angehörige der Brahwi organisiert wird. In den Nachbarstaaten übernehmen die Dro-

6 United Nations Office on Drugs and Crime/Government of Afghanistan, Ministry of Counter Narcotics: Afghanistan Opium Survey 2007. Executive Summary, Wien/Kabul Oktober 2007, S. 60, <http://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Afghanistan-Opium-Survey-2007.pdf>.

7 United Nations Office on Drugs and Crime/The Paris Pact Initiative: Illicit Drug Trends in Afghanistan, Wien, April 2008, S. 22, [http://www.unodc.org/documents/regional/central-asia/Illicit%20Drug%20Trends%20Report\\_Afghanistan.pdf](http://www.unodc.org/documents/regional/central-asia/Illicit%20Drug%20Trends%20Report_Afghanistan.pdf).

gennetzwerke des jeweiligen Landes den Weitertransport. Nur vereinzelt sind große afghanische Schmuggelringe bislang in der Lage, den Handel bis nach Europa selbst zu organisieren.<sup>8</sup>

In Afghanistan hat sich die Struktur des Drogenhandels und -profits seit Beginn des internationalen Einsatzes im Winter 2001/2002 deutlich gewandelt. Die zentralen Veränderungen der afghanischen Drogenökonomie bestehen vor allem in einer stärkeren Vernetzung und Professionalisierung sowie einer straffen vertikalen Integration des Drogensektors. So hat sich die ehemals fragmentierte, aus lose organisierten Zellen bestehende Struktur des afghanischen Drogenhandels zu einem stark hierarchisierten geschlossenen Gefüge entwickelt. Die Zahl der beteiligten Akteure, besonders auf den mittleren Ebenen und an der Spitze des Drogenschmuggels, hat sich verringert. Dieses dichtere Netzwerk besteht nun aus einer kleineren Gruppe von umso einflussreicheren und mächtigeren Akteuren. Schätzungen zufolge beherrschen etwa 25 Haupthändler den Drogenhandel. Sie unterhalten enge Beziehungen zu höchsten politischen und administrativen Schaltstellen. Dadurch können sie sicherstellen, dass die Schmuggelaktivitäten ihres Netzwerks geschützt werden. Als Gegenleistung erhalten die politischen Kontaktpersonen eine Gewinnbeteiligung an den Drogeneinnahmen. Die Haupthändler sind stark in das politische Umfeld eingebunden und agieren daher nicht selbst, sondern wirken nur dirigierend und kontrollierend.<sup>9</sup>

Aufgrund der seit 2003 schrittweise umgesetzten Drogenbekämpfung der afghanischen Regierung sind die Schmugglerbanden gezwungen, ihre kriminellen Aktivitäten verdeckt auszuführen. Infolge dieser Entwicklung nahmen Disziplin und Organisationsgrad innerhalb der Schmuggelnetzwerke zu. Diese Entwicklungen wurden paradoxerweise durch Maßnahmen der internationalen Gemeinschaft im Rahmen ihres Einsatzes seit 2002 befördert. So gelang es beispielsweise *Warlords* und Kommandeuren von Milizen, sich durch Entwaffnungsprogramme und Eingliederung in die neu geschaffenen administrativen und politischen Strukturen in Schaltstellen zu etablieren, in denen sie entweder selbst zu Schutzpatronen wurden oder enge Kontakte zu diesen aufbauen konnten. Andere ehemalige Schlüsselpersonen des Drogenhandels wurden, sofern es ihnen nicht gelang, politische Patronagebeziehungen aufzubauen, aus dem Drogenschmuggel gedrängt. Auch die Professionalisierung des afghanischen Drogenhandels wurde indirekt durch die internationale Gemeinschaft

8 Janet Kursawe: Drogenökonomie. Kein Wandel, aber Handel, in: INAMO 48 (2006): 4, S. 29; Gretchen S. Peters: The Taliban and the Opium Trade, in: Antonio Giustozzi (Hrsg.): Decoding the New Taliban. Insights from the Afghan Field, London 2009, S. 17.

9 Kursawe, 2010, a.a.O., S. 136ff.

befördert, da die Geberländer eine schnelle Drogenbekämpfung von der afghanischen Übergangsregierung einforderten. Drogenhändler sahen sich aufgrund der neuen Kriminalisierung ihrer bislang offen ausgeübten Aktivitäten gezwungen, den Schmuggel verdeckt zu betreiben. Mit der Kriminalisierung des Drogensektors ging allerdings kein ausreichender Aufbau effizienter Sicherheitskräfte einher, sodass sich der Ausbau der Schmuggelstrukturen in aller Ruhe vollziehen konnte.<sup>10</sup>

### *Verbindungen zwischen Drogenhändlern und Aufständischen*

Gegenüber der eingangs skizzierten weit verbreiteten Vorstellung, dass sich die *Taliban* vorwiegend aus dem lukrativen Drogenhandel finanzieren und dieser komplett in der Hand von *Warlords*, lokalen Kommandeuren, deren Milizen sowie anderen Aufständischen befindet, ist Folgendes festzustellen: Die afghanische Drogenökonomie wird von einem Netzwerk betrieben, in das nicht nur *Taliban* und andere bewaffnete Gruppen, sondern vor allem hoch professionelle Händlersyndikate eingebunden sind. Dieser Allianz aus Händlern und bewaffneten Gruppen ist schon vor Jahrzehnten gelungen, was die gegenwärtigen Aufbaubemühungen der afghanischen Regierung und der internationalen Gemeinschaft bislang vermissen lassen: die Errichtung funktionierender Handelsstrukturen von der landwirtschaftlichen Produktion bis zum weltweiten Export. Es ist erstaunlich, mit welchen einfachen Mitteln (und anfangs ohne ständige Verfügbarkeit modernster Kommunikationstechnologie) afghanische Händler und bewaffnete Gruppen ein immenses Handelsnetzwerk betreiben, das sowohl legale als auch illegale Waren im Wert von mehreren Milliarden US-Dollar jährlich umsetzt. Der Handel mit Opium und dessen Derivaten ist nur ein (wenngleich großes) Segment in den weit verzweigten Aktivitäten dieses Güterhandelsnetzwerks, das über Pakistan und unter Einbindung der Paschtunen abgewickelt wird. Die *Taliban* haben dieses Netzwerk nicht errichtet, wohl aber wurden sie seit 1994 aus den Profiten dieses Schmuggel- und Transportsyndikats mitfinanziert.

Das Zusammenwirken von Drogenkartellen und Aufständischen zeigt sich auf allen Ebenen der Drogenverbreitung vom Anbau des Schlafmohns über

<sup>10</sup> Mark Shaw: Drug Trafficking and the Development of Organized Crime in Post-Taliban Afghanistan, in: Doris Buddenberg/William A. Byrd (Hrsg.): Afghanistan's Drug Industry: Structure, Functioning, Dynamics, and Implications for Counter Narcotics Policy, United Nations Office on Drugs and Crime/World Bank 2006, S. 189-214, hier, S. 195ff.; Barnett R. Rubin: Road to Ruin. Afghanistan's Booming Opium Industry, New York 2004.



die Weiterverarbeitung von Opium bis hin zum Transport von und Handel mit der illegalen Ware. Die *Taliban* beispielsweise fordern in ihrem Einflussgebiet zehn Prozent vom erwirtschafteten Einkommen der Bauern ein, unabhängig davon, ob sie Schlafmohn oder legale Nutzpflanzen anbauen. Da die Bauern oftmals nicht über Geld verfügen, kann die Abgabe auch in Form von eingetauschten Handys, Motorrädern u.ä. geleistet werden. Ebenso besteuern die *Taliban* Drogenlabore und Raffinerien zur Weiterverarbeitung von Opium. Sie nehmen auch Einfluss auf die Produktionsmenge, indem sie beispielsweise öffentlich zum Drogenanbau auffordern oder, wie 2008 geschehen, verlangen, den Mohnanbau zu unterbinden, um die Marktpreise nach oben zu treiben. Weiter kassieren *Taliban* und andere bewaffnete Gruppen mindestens ein Prozent des Wertes jeder Drogenlieferung sowie aller anderen (auch legalen) Lieferungen, die durch ihr Einflussgebiet transportiert werden. Mit diesen „Schutzgeldern“, die im Übrigen auch die NATO-Truppen für den schadlosen Transport ihrer Versorgungskonvois zahlen, verdienen bewaffnete Gruppen jährlich Millionen US-Dollar.<sup>11</sup> Dabei arbeiten sie eng mit den Drogenhändlern zusammen, um den Drogenschmuggel vor Angriffen der afghanischen Sicherheitskräfte und der NATO-Truppen zu schützen.

Diese Beispiele zeigen, dass bewaffnete Gruppen ihre Aktivitäten in der Drogenökonomie in den letzten Jahren erweitert und diversifiziert haben, um ihre Profite aus dem Drogenhandel zu erhöhen. Dennoch kann von einer – zumal alleinigen – Kontrolle des Drogensektors durch aufständische Gruppen keine Rede sein. Tatsächlich sind es die Haupt- und Großhändler, die weitgehenden Einfluss auf die Entscheidungsfindung der bewaffneten Gruppen auf höchster Kommandoebene haben und damit in erster Linie von der Allianz mit den Aufständischen profitieren. Kleine Händler müssen den *Taliban* und anderen aufständischen Gruppen Schutzgelder und Abgaben zahlen, sind folglich von ihnen abhängig. Großhändler hingegen kontrollieren die militärischen Operationen der Aufständischen, erhalten sogar Schutz für ihre umfangreichen Drogenlieferungen und können dadurch weitgehend unbehelligt ihren Millionengeschäften nachgehen. Sowohl für die Großhändler als auch für die Aufständischen besteht derzeit kein Anreiz, diese symbiotische Allianz aufzukündigen. Die Profite, die bewaffnete Gruppen wie die *Taliban* dabei erzielen, sind schwer zu quantifizieren. Die UNODC geht von einer Summe zwischen 90 und 160 Millionen US-Dollar aus, anderen Schätzungen zufolge nehmen alleine die *Taliban* jährlich rund 250 Millionen US-Dollar durch die Drogenökonomie ein.<sup>12</sup>

---

11 Peters 2009, a.a.O., S. 10.

12 Ebd., S. 19.

Aufständische Gruppen wie die *Taliban* beschränken sich bei der Finanzierung ihrer Kampfhandlungen (einschließlich der Bezahlung ihrer Kombattanten) allerdings nicht allein auf die Einnahmen aus dem Drogenhandel. Diese bilden nur eine Säule, andere Einnahmen werden aus dem Warenschmuggel und der Schutzgelderpressung für Warentransporte und Versorgungskonvois der NATO-Truppen sowie anderen kriminellen Aktivitäten wie Menschenhandel und Entführungen gespeist.<sup>13</sup>

### *Perspektiven einer neuen Drogenpolitik*

Bis zur internationalen Intervention 2001/2002 gab es in Afghanistan keine landesweite Drogenpolitik, sieht man von vereinzelt gescheiterten Versuchen ab, den Mohnanbau zu verbieten. Erfolgreich in der Vollstreckung waren nur die *Taliban* im Jahr 2000, als sie ein Verbot des Schlafmohnanbaus verhängten und dieses in ihren Einflussgebieten mit aller Härte durchsetzten.

Unter britischer Federführung sowie mit US-amerikanischer Unterstützung und Begleitung wurden ab 2003 erste drogenpolitische Behörden und spezielle Sicherheitskräfte zur Drogenbekämpfung aufgebaut. Gleichzeitig wurde die Nationale Drogenbekämpfungsstrategie der afghanischen Regierung mit internationaler Hilfe erarbeitet und verabschiedet. Sie räumt dem Rückgang der Drogenproduktion und der Zerschlagung des Drogenhandels oberste Priorität ein.<sup>14</sup> Das Kernstück der Bekämpfungsstrategie bilden die Vernichtung der Mohnfelder sowie die Förderung des Anbaus alternativer Nutzpflanzen. Weiter sollte durch Aufbau und Ausbildung der Sicherheitskräfte mittel- und langfristig das Risiko für Drogenhändler erhöht werden, aufgespürt und festgenommen zu werden.

Diese Ziele wurden verfehlt. Sieben Jahre später sind Korruption, Bestechung und politische Patronage weit verbreitet und behindern den Erfolg der staatlichen Drogenbekämpfung.<sup>15</sup> Die Drogenhändler befinden sich nach wie vor in einer einflussreichen und komfortablen Position zwischen mächtigen, aber korrupten Akteuren der Zentralregierung auf der einen und aufständischen Kooperationspartnern auf der anderen Seite. Die Erstarkung der Groß-

---

13 Patrick Cockburn: Niemandsländ Afghanistan. Die Schwäche aller anderen ist Karsais einzige Stärke, in: *Le Monde Diplomatique*, August 2009.

14 Islamic Republic of Afghanistan, Ministry of Counter-Narcotics: National Drug Control Strategy. An Updated Five-Year Strategy for Tackling the Illicit Drug Problem, Kabul 2006.

15 United Nations Office on Drugs and Crime: Corruption in Afghanistan. Bribery as Reported by the Victims, Wien Januar 2010, <http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Afghanistan/Afghanistan-corruption-survey2010-Eng.pdf>.

händler ist somit auch das Ergebnis einer verfehlten Drogenpolitik der letzten Jahre. Viel zu lange haben Vertreter der internationalen Gemeinschaft, die als Berater der afghanischen Regierung tätig sind, an dem Ansatz festgehalten, korrupte, hochrangige Politiker mit Kontakten zur Drogenmafia in der Verwaltung bzw. Regierung zu belassen, um ihre Aktivitäten dort vermeintlich besser kontrollieren zu können. Dadurch wurden die Patronagebeziehungen zwischen Großhändlern und Politikern gestärkt sowie die Glaubwürdigkeit der Zentralregierung und das Vertrauen der Bevölkerung in diese nachhaltig gestört.<sup>16</sup>

Die Vernichtung der Felder ist bislang Kern der Strategie zur Drogenbekämpfung, um den Drogenhandel durch Verringerung des Opiumangebots zu schwächen. Unter Federführung von US-Behörden zur Drogenbekämpfung sowie britischer Berater wurden (paramilitärische) Vernichtungseinheiten in Afghanistan aufgebaut. Die Erfolgsquote dieser teilweise parallel existierenden Einheiten, die gemeinsam mit ihnen zur Seite stehenden *Foreign Advisory and Support Teams* (FAST) arbeiten, liegt bislang weit unter den Erwartungen der internationalen Gemeinschaft. Zudem ist der Effekt der Vernichtungsmaßnahmen höchst umstritten. So gibt es zahlreiche Berichte und Hinweise darauf, dass Absprachen zwischen Bauern und den Vernichtungstruppen getroffen werden, wann, wo und wie Schlafmohnfelder zerstört werden sollen – ein Einfallstor für Korruption und Bestechung. Berichten zufolge sollen Familien, die aufgrund von Verwandtschaftsbeziehungen loyal zur Zentralregierung stehen, von der Feldernichtung verschont worden sein. Nicht selten aber müssen dafür deren Konkurrenten die Vernichtung ihrer Mohnfelder fürchten. Durch diese Praxis werden hoch verschuldete und finanziell abhängige Bauern in die Arme von aufständischen Gruppen getrieben, die ihre Felder vor solchen Maßnahmen schützen. Interessant ist in diesem Zusammenhang auch die Frage, warum sich die von internationaler Seite gestützte Feldernichtung bislang nur auf die Reduzierung des Schlafmohnanbaus erstreckt, nicht aber die inzwischen auf fast gleiche Größe angewachsene Cannabisproduktion im Nordosten Afghanistans einschließt. Die Drogenbekämpfung in Afghanistan konzentriert sich bislang allein auf den Schlafmohn und das Ernteprodukt Opium, während Cannabisproduktion und Haschischhandel zu einer weiteren Einnahmequelle aufständischer Gruppen heranwachsen.

Ein weiterer und höchst kontraproduktiver Effekt der Feldernichtung besteht darin, dass die Opiumpreise durch die Verknappung der Erntemengen steigen. Dadurch werden in der kommenden Saison wieder zusätzliche Anreize geschaffen, Schlafmohn anzubauen. Der Zusammenhang aus Feldernichtung und steigenden Anbauzahlen im darauffolgenden Jahr lässt sich

---

16 Kursawe, 2010, a.a.O., S. 420f.

statistisch über mehrere Anbausaisons nachweisen.<sup>17</sup> Das aktuelle Überangebot an Opiaten und das derzeit niedrige Preisniveau für Opium bergen erhebliche Chancen für die Drogenpolitik in Afghanistan. Denn mit gleichzeitigem Anstieg der Weizenpreise hat sich das Verhältnis der erzielbaren Bruttoeinkommen von Schlafmohn- und Weizenanbau auf 3:1 verringert, beim Nettoeinkommen beträgt es sogar nur 2:1.<sup>18</sup> 2003 hingegen lag die Relation noch bei 27:1 und 2006 immerhin noch bei 9:1. Rechnet man die unterschiedlich hohen Arbeitskosten mit ein, die beim Weizenanbau zwei- bis dreimal niedriger liegen als beim Schlafmohn, ist es mittlerweile für Bauern genauso lukrativ bzw. sogar lukrativer, Weizen anzupflanzen.

Diese Entwicklung muss unterstützt werden. In den nächsten Jahren sollte ein flächendeckendes landwirtschaftliches Entwicklungsprogramm von Seiten der internationalen Gemeinschaft aufgelegt werden. Dabei muss die landwirtschaftliche Entwicklung diversifiziert und den klimatischen Bedingungen in den verschiedenen Regionen Afghanistans angepasst werden. So eignet sich der Westen Afghanistans beispielsweise hervorragend für den Anbau von Safran, ein derzeit auf dem Weltmarkt sehr gefragtes Produkt. Neben der Verwendung als Gewürz und Duftstoff wird es zunehmend auch in der Medizin gebraucht.<sup>19</sup> Weiter muss ein flächendeckender Wiederaufbau der zerstörten Bewässerungssysteme für die Errichtung von Obst- und Gemüseplantagen vorangetrieben werden. Der Ansatz einer integrierten ländlichen Entwicklung, die neben dem landwirtschaftlichen Aufbau auch auf Bildung, die Schaffung von Gesundheitszentren und Verkehrsinfrastrukturen setzt, kennt ein erfolgreiches Vorbild: In Thailand konnten auf diesem Weg nachhaltige Erfolge in der Drogenbekämpfung erzielt werden. Gleichzeitig sollte aber auch in die Errichtung weiterverarbeitender Industrien und den Wiederaufbau der Textilindustrie und des (Kunst-) Handwerks investiert werden.

Kurz- und mittelfristig muss aber die Stabilisierung des derzeit niedrigen Preisniveaus für Opiate oberste Priorität haben, um den Anreiz für den Schlafmohnanbau weiter zu verringern. Daher ist von Maßnahmen abzuraten, die die Preise in die Höhe treiben. Die Feldervernichtung sollte dementsprechend –

17 Für die Zeitspanne 2005 bis 2007 konnte gezeigt werden, dass sich positive signifikante Korrelationen zwischen der Feldervernichtung in einem Jahr und den Anbauzahlen im Folgejahr ergeben. D.h. also, je mehr Felder in einem Jahr vernichtet werden, umso mehr steigt die Opiumproduktion im Folgejahr an. Die ermittelten, teils sehr hohen Korrelationskoeffizienten widerlegen die Annahme, dass es sich bei der Feldervernichtung um eine effiziente Maßnahme zur Reduzierung des Opiumangebots handelt (Ebd., S. 231).

18 United Nations Office on Drugs and Crime/Government of Afghanistan Ministry of Counter Narcotics 2009, a.a.O., S. 94.

19 James Palme: Saffron Uproots Poppies on Farms in Afghanistan, in: San Francisco Chronicle, 28. Februar 2009.

wenn überhaupt – nur in kleinem Stil durchgeführt werden und sich auf jene Gebiete konzentrieren, in denen bereits alternative Einkommensmöglichkeiten durch ländliche Entwicklung geschaffen wurden.

Die augenblickliche Situation auf dem afghanischen Drogenmarkt birgt eine große Chance für die Einführung einer lizenzierten, legalen Opiumproduktion in Afghanistan. In den letzten Jahren wogen die zahlreichen Gegenargumente schwer. So befürchteten Gegner, dass die illegale Produktion trotz Legalisierung weiter anhalten werde, dass Abzweigungen aus der legalen Produktion in illegale Kanäle unvermeidlich seien, dass dadurch die Korruption im Land weiter befördert würde, dass kein ausreichender Markt für Morphin aus afghanischer Produktion vorhanden sei und dass es Afghanistan an institutioneller Kapazität mangle, um eine legale pharmazeutische Industrie zu unterstützen.<sup>20</sup> Die derzeitigen Veränderungen in der afghanischen Drogenökonomie nehmen den Einwänden jedoch ihre Stichhaltigkeit, denn aufgrund der Preisentwicklungen überwiegen inzwischen die Vorteile eines lizenzierten Drogenanbaus in Afghanistan. Sicherlich wird die illegale Opiumproduktion in gewissem Maß weiter bestehen, ein absoluter Stopp wäre zum jetzigen Zeitpunkt illusorisch. Die Verringerung der Anbauflächen würde aber eine Kontrolle der Schlafmohnfelder erleichtern. Die geringen Preise auf dem illegalen Markt würden zudem die Abzweigung in illegale Kanäle begrenzen, da sie weniger lukrativ wäre.

Für die Einführung einer legalen Opiumproduktion in Afghanistan liegen bereits einige Vorschläge und Konzepte vor. Unter dem Slogan „Poppy for Medicine“ regt der europäische Think Tank *International Council on Security and Development* beispielsweise an, dass Bauern nach einer Lizenzvergabe Opium für die pharmazeutische Produktion gewinnen dürfen, das auf Distriktebene in ebenfalls lizenzierten Raffinerien in Morphin umgewandelt würde. Dann könnte es sowohl für den inländischen Markt als auch für den Export verwendet werden. Eine Lösung könnte sich am türkischen Modell orientieren. Hier wird konzentriertes Mohnstroh hergestellt, das weniger attraktiv für den illegalen Drogenmarkt ist. Die Kapazitäten zur Kontrolle dieses Lizenzvergabe-Systems könnten in Afghanistan ebenso aufgebaut werden, wie es in der Türkei oder Indien gelungen ist.

Eine Schwierigkeit dabei wird aber bleiben: Wer entscheidet auf welcher Grundlage darüber, wer wie viele Lizenzen für den Mohnanbau erhält? Hier besteht die Gefahr, dass sich Willkür, Korruption und Bestechung weiter aus-

20 Victoria A. Greenfield/Letizia Paoli/Peter H. Reuter: Is Medicinal Opium Production Afghanistan's Answer? Lessons From India and the World Market, in: *Journal of Drug Policy Analysis*, 1:1, 2009.

breiten. Höchstwahrscheinlich wird sich die augenblickliche Situation bei der Korruption wenig bessern. Dennoch birgt die Legalisierung der Opiumproduktion und die Rücknahme der repressiven Drogenpolitik die Chance, die vielfach beschworenen „Herzen und Köpfe“ der Afghanen zurückzugewinnen; eine Losung, die vor allem von den US-Militärs als wichtige Strategie in Afghanistan ausgegeben wurde. Die Beendigung der repressiven Drogenpolitik würde für die Schlafmohn anpflanzenden Bauern vor allem ein Ende der Feldernichtung bedeuten. Wie gezeigt, bringt die Zerstörung der Mohnfelder für die Bauern neue finanzielle Abhängigkeiten von lokalen Kommandeuren und verschlechtert eine ohnehin instabile, angespannte Sicherheitslage. In der Folge werden Bauern in die Arme aufständischer Gruppen getrieben. Ein lizenzierter Anbau würde ihnen die Möglichkeit eröffnen, ihren Lebensunterhalt zu erwirtschaften und ihnen freie Wahl lassen, ob sie Schlafmohn oder andere Nutzpflanzen anbauen wollen. Dadurch könnten die Abhängigkeiten der Bauern von lokalen Kommandeuren und bewaffneten Gruppen gemindert werden. Ein Ende des repressiven drogenpolitischen Vorgehens könnte außerdem die Allianz zwischen Aufständischen und Drogenhändlern aufbrechen. Denn ein Ende der Repression und die Existenz eines legalisierten Marktes hieße, dass Drogenhändler keinen Schutz von bewaffneten Gruppen bräuchten. Damit würde sich auch die Einflussnahme der Großhändler auf die Kampfhandlungen der Aufständischen verringern. Umgekehrt würden sich die Einnahmen bewaffneter Gruppen aus dem illegalen Drogenhandel reduzieren. Auch wenn weiterhin andere Einnahmequellen für Aufständische existierten, würden sich mit einer veränderten Drogenpolitik neue Perspektiven für eine Beendigung des Krieges in Afghanistan eröffnen.