



# FRIEDENSGUTACHTEN 2006

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)

Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft (FEST)

herausgegeben von

Reinhard Mutz, Bruno Schoch,  
Corinna Hauswedell, Jochen Hippler und Ulrich Ratsch

---

LIT

### 3.3. Interne Entwicklung und internationales Engagement in Afghanistan – eine Zwischenbilanz

Die Anschläge des 11. September 2001 verdeutlichten der Welt, dass so genannte *failed states* wie Afghanistan einen fruchtbaren Nährboden für Gefahren der globalen Sicherheit bedeuten können. Bald nach den Anschlägen intervenierte eine „Koalition gegen den Terror“ unter Führung der USA militärisch in Afghanistan, um die Taliban und Al Qaida von ihrer Machtposition zu vertreiben. Begründet wurde dieser Angriff auch mit dem Ziel, das Land wiederaufzubauen, zu stabilisieren und zu demokratisieren.

In der internationalen Diskussion bestand und besteht weitgehend Einigkeit, dass die sicherheitspolitischen Absichten des Afghanistankrieges – die Bekämpfung des internationalen Terrorismus und seiner wichtigen Basis in Afghanistan sowie die Stabilisierung der Gesamtregion – nicht allein auf militärischem Weg erreicht werden können. Der Aufbau eines funktionierenden Staatsapparates war und bleibt der Schlüssel zu einer wirtschaftlichen und politischen Entwicklung des Landes und damit auch zur Erreichung der sicherheits- und friedenspolitischen Ziele. Ohne erfolgreiches *state-building* würde der Sturz der Taliban nur eine neue Runde der Gewalt und Instabilität eröffnen. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, warum der Staatsaufbau bisher dennoch allenfalls rudimentär stattgefunden hat.

#### Der „Bonner Prozess“

Im Dezember 2001 legte die internationale Gemeinschaft gemeinsam mit afghanischen Exilgruppen und Vertretern der afghanischen Nordallianz (einem Zusammenschluss von Gegnern der Taliban innerhalb Afghanistans) auf dem Petersberg bei Bonn den Grundstein für den Aufbau eines neuen, funktionierenden Staates, der die Tradition der Instabilität überwinden und nie wieder einen Rückzugsraum für Terroristen bilden sollte. Das hieraus resultierende Petersberger Abkommen und dessen sich daran anschließende Umsetzung, der so genannte „Bonner Prozess“ waren höchst ambitioniert angelegt: In nur 30 Monaten sollte in dem *failed state* Afghanistan eine demokratisch gewählte Regierung entstehen, wobei das Ziel eines „*broad-based gender-sensitive, multi-ethnic and fully representative government*“<sup>1</sup> so anspruchsvoll wie unspezifisch formuliert war. Dieser Umsetzungsprozess umfasste die Schaffung einer Übergangsverwaltung, deren Legitimierung durch eine *Loya Jirga* (eine große Ratsversammlung afghanischer Würdenträger) und die Erarbeitung und Verabschiedung einer Verfassung durch eine weitere *Loya Jirga*. Demokratische Wahlen eines Präsidenten und von Parlamenten auf nationaler, Provinz- sowie Distriktebene sollten den Prozess der Transformation beenden. Die im Oktober 2004 abgehaltenen Präsidentschaftswahlen bestätigten Hamid Karzai deutlich im Amt (vgl. Friedensgutachten 2005, Beitrag 1.4.). Die Parlamentswahlen im September 2005 und die nachfolgende Konstituierung des Parlaments im Dezember 2005 schlossen den

1 United Nations: Agreement on provisional arrangements in Afghanistan pending the re-establishment of permanent government institutions, SC/7234, New York 2001; siehe: <http://www.un.org/News/Press/docs/2001/sc7234.doc.htm>.

Bonner Prozess formell ab, was zu einer Aufwertung Afghanistans im *Freedom House Index* von „not free“ zu „partly free“ führte.

Trotz der Erfolge bei der Einführung demokratisch legitimierter, staatlicher Instanzen bleibt die Situation in Afghanistan prekär. Es besteht weiterhin ein eklatanter Unterschied zwischen Anspruch und Realität. Insbesondere bleibt fraglich, in welchem Maße die neuen staatlichen Einrichtungen in der Gesellschaft wirklich verankert sind, ein eigenes Gewaltmonopol durchsetzen können und über die Fähigkeit zur Lösung der drängenden wirtschaftlichen, sozialen und politischen Probleme des Landes verfügen.

Es wäre daher noch voreilig, vom „Wiederaufbau“ staatlicher Strukturen zu sprechen, insbesondere, da es in der afghanischen Geschichte kaum jemals einen funktionierenden Staatsapparat gab. Zudem gelingt es dem Staat auch im Jahr 2006 – über vier Jahre nach dem Sturz der Taliban – noch nicht, Schlüsselfunktionen eines funktionierenden Staates zu übernehmen und so das Vertrauen der Bevölkerung zu gewinnen: Trotz einer neuen Regierung und des neuen Parlaments existiert unterhalb dieser Ebene weder ein funktionsfähiger Staatsapparat, noch kontrolliert dieser faktisch das Staatsgebiet. Weder bietet er ein Mindestmaß an Rechtssicherheit und Rechtsstaatlichkeit, noch verfügt er über eine zureichende finanzielle Basis.

Insgesamt bedeuten die weiterhin bestehenden Schwächen der afghanischen Staatlichkeit, dass das Konzept, in Afghanistan durch *state-building* die sicherheitspolitischen Interessen des Westens wahrnehmen und zugleich das Land befrieden zu können, fraglich bleibt.

## **Wahlen, Drogen, Sicherheit**

### **Wahlen als Allheilmittel?**

Wahlen sind ein wichtiges Mittel, um politische Prozesse und staatliche Institutionen durch die Bevölkerung zu legitimieren. Dieses System wird aber schnell brüchig, wenn sich die mit den Wahlen versprochene Verbesserung der Lebensbedingungen nicht einstellt (Legitimität durch Leistung). Da insbesondere vor der Präsidentschaftswahl in Afghanistan die Erwartungen seitens der Bevölkerung sehr hoch waren, ließ die Enttäuschung nach Ausbleiben spürbarer Veränderungen nicht lange auf sich warten. Während die Wahlbeteiligung bei den Präsidentschaftswahlen noch bei über 70 Prozent lag, betrug sie bei der Parlamentswahl nur noch 50 Prozent.

Das Wahlrecht schreibt den Ausschluss von Kandidaten mit Kontakten zu Milizen vor. Diese Regel wurde aber nur bei 45 Kandidaten angewandt, während die *Afghan Independent Human Rights Commission* schätzt, dass tatsächlich 80 Prozent der erfolgreichen Kandidaten aus den Provinzen und 60 Prozent derjenigen aus Kabul eben solche Verbindungen weiterhin pflegen. Mithin sind so auch *Warlords*, Ex-Taliban und Personen, die in die Drogenökonomie verstrickt sind, ins Parlament eingezogen. Drogengelder spielten nicht nur bei den Wahlkampagnen von Drogenschmugglern und -händlern eine Rolle, sondern auch bei Kandidaten, die nicht die finanziellen Mittel aufbringen konnten, einen Wahlkampf zu bestreiten. Im Fall eines Sieges heißt das für diese, ihr Darlehen in Form

politischer Gefälligkeiten zurückzuzahlen.<sup>2</sup> Folglich stärkte die Wahl nicht allein die Partizipationsmöglichkeit der Bevölkerung, sondern vor allem einflussreiche Machteliten.

In der afghanischen Verfassung ist eine starke Exekutive festgeschrieben, die bis zur Konstituierung des Parlaments ohne öffentliche Kontrolle agieren konnte. Diese Situation hat sich durch die Parlamentswahlen erheblich geändert. Entscheidungen über die Stationierung ausländischer Truppen können beispielsweise nicht mehr allein von Präsident Karzai getroffen werden. Aufgrund der starken Außenabhängigkeit Afghanistans besteht hier die Gefahr, dass die Regierung zwischen den Wünschen der Geberländer und denen des Parlaments gefangen ist.

Das Spannungsverhältnis zwischen den Erwartungen der internationalen Gemeinschaft und der Bevölkerung findet sich an vielen Stellen: Die Verfassung ist eine der progressivsten in der gesamten islamischen Welt. Auch die Quotenregel für die Beteiligung von Frauen im Parlament stellt manche westlichen Länder (beispielsweise die USA) in den Schatten. Zugleich prägen aber Islamisten den Obersten Gerichtshof und weiten dort ihren Einfluss aus: Ende 2005 ernannte der Oberste Richter, ein mit Abdul Rasool Sayyaf (Führer der islamistischen Ittihad-i Islami und zahlreicher Kriegsverbrechen beschuldigt) in Verbindung stehender Islamist, den unter den Taliban amtierenden Rektor der Universität Kabul zum neuen Verwaltungschef des Gerichtshofs. Die Zerrissenheit zwischen den demokratischen, (neo-)liberalen Ansprüchen der internationalen Gemeinschaft und einer zutiefst traditionell geprägten Gesellschaft wird hier deutlich.

### **Drogenökonomie gefährdet Staatsaufbau**

Der afghanische Anteil an der weltweiten Opiumproduktion liegt bei ca. 87 Prozent. Während die Anbauflächen nach dem Sturz der Taliban zunächst beständig zunahm, erfuhr dieser Trend 2005 eine Wende und die Anbaufläche sank um 21 Prozent. In der Saison 2004–2005 wurden erstmals umfassend Mohnfelder zerstört (5,1 Prozent der gesamten Anbaufläche). Der Rückgang des Mohnanbaus ist dementsprechend auf die Angst vor Strafmaßnahmen, aber auch auf eine religiöse *Fatwa* zurückzuführen. Für das Jahr 2006 weisen Studien jedoch auf einem Anstieg des Mohnanbaus in abgelegenen, schwer erreichbaren Regionen hin.

Im Jahr 2005 hatte die Drogenökonomie (Anbau, Weiterverarbeitung und Veredelung, Schmuggel und Verkauf von Mohn) einen Umfang von 2,7 Milliarden US-Dollar. Dem steht ein legales BIP von bescheidenen 5,2 Milliarden US-Dollar gegenüber. Rund 309.000 Familien (ca. zwei Millionen Menschen, etwa 11,2 Prozent der ländlichen Bevölkerung) leben heute von der Drogenwirtschaft.<sup>3</sup> Hinzu kommen noch Wanderarbeiter, die etwa 35 Prozent der hierfür anfallenden Arbeit ausführen.

Die Kombination aus niedrigen Löhnen und hohen Lebenshaltungskosten in Verbindung mit den Unsummen, die die Drogenökonomie erwirtschaftet, macht Korruption allgegenwärtig. Von *Transparency International* wird Afghanistan mit 2,5 auf einer Skala bis zehn geführt und rangiert somit unter den korruptesten Ländern der Welt. Die Gewinne aus der Drogenökonomie verfestigen Korruption und Patronagesysteme, verhindern

2 Vgl. Andrew Wilder: A House Divided? Analysing the 2005 Afghan Elections. Kabul 2005, S. 28, siehe: [www.areu.org.af/publications/A%20House%20Divided.pdf](http://www.areu.org.af/publications/A%20House%20Divided.pdf).

3 United Nations Office on Drugs and Crime: Afghanistan Opium Survey 2005, S. 6ff. Siehe: [http://www.unodc.org/pdf/afg/afg\\_survey\\_2005\\_exsum.pdf](http://www.unodc.org/pdf/afg/afg_survey_2005_exsum.pdf).

den Aufbau von Rechtsstaatlichkeit und führen im Staatsapparat dazu, dass mit dem Staat derzeit eher Rechtsunsicherheit denn Rechtssicherheit assoziiert wird. International macht die Schreckensvision vom *Narco-State* Furore. Bereits jetzt sind Teile der Regierung von Drogengeld durchdrungen, und große Teile des Parlaments stehen unter dem Einfluss der *Druglords*. Nicht zuletzt fließen Erträge der Drogenökonomie den Taliban und Al Qaida zu.

Der junge afghanische Staat ist in einem Dilemma gefangen. Seine momentane Legitimität bezieht er aus den Wahlen und diffusen Hoffnungen und Erwartungen auf eine bessere Zukunft und wirtschaftliche Entwicklung. Ohne konsequente Bekämpfung und Eindämmung der Drogenökonomie kann er jedoch weder Rechtsstaatlichkeit implementieren noch die Korruption eindämmen. Weder erlangt er Kontrolle über seine Vertreter in den Provinzen, noch kann er den Einfluss illegitimer Machthaber beschneiden. Zugleich steigert es voraussichtlich nicht seine Legitimität, wenn er die Hälfte der einheimischen Wirtschaft zerstört (nämlich die Drogenökonomie und die von ihrer Kaufkraft abhängigen legalen Wirtschaftssektoren) und hierzu auf ausländische Hilfe zurückgreift.<sup>4</sup> Die afghanische Regierung muss also einerseits gegen die Drogenwirtschaft vorgehen, wenn sie die ausländischen Erwartungen erfüllen und sich selbst politisch etablieren will, kann sich andererseits aber zugleich die wirtschaftlichen, sozialen und politischen Folgen eines solchen Vorgehens nicht leisten, ohne sich selbst zu diskreditieren.

#### **Verschlechterte Sicherheitssituation . . .**

Die Gewährleistung physischer Sicherheit ist eine Grundvoraussetzung für den Staatsaufbau und Grundlage für verbesserte Lebensbedingungen der Bevölkerung. Doch die Anschläge häufen sich und deren Taktiken erinnern aufgrund einer deutlichen Zunahme von Selbstmord- und synchronisierten Anschlägen immer mehr an den Irak. Seit dem Sturz der Taliban war 2005 das blutigste Jahr in Afghanistan. Die Zahl der gefallenen US-Soldaten lag mit 99 mehr als doppelt so hoch wie 2004. In Relation zur Anzahl der US-Truppen lag die Mortalität damit in einigen Monaten über der im Irak. Mehr als 1.600 Afghanen verloren 2005 aufgrund von politischer Gewalt ihr Leben. Diese hohen Opferzahlen resultieren aus einer Neuausrichtung der Taktik der regierungsfeindlichen Kräfte: Es werden zunehmend „weiche Ziele“ gesucht, z.B. Mitarbeiter von NGOs oder Geistliche, die der Regierung nahe stehen. Auch Regierungsangestellte, Polizisten und Lehrer geraten verstärkt ins Visier.

Die Taliban übernehmen die Verantwortung für fast alle Anschläge, was aber eher als „gute Pressearbeit“ denn als tatsächliche Omnipräsenz zu werten ist. Auch andere Gruppen haben ein großes Interesse daran, den Einfluss des Staates gering zu halten, beispielsweise die *Warlords* und Profiteure der Drogenökonomie. Ein rasanter Anstieg der Kriminalität ist im gesamten Land zu verzeichnen. Vor allem im Süden Afghanistans wird mit steigender Kriminalität die Sicherheit, die unter den Taliban herrschte, zunehmend vermisst. Die unsichere Lage schränkt zunehmend die Aktivitäten von NGOs ein, die daher Wiederaufbauprojekte im Süden und Osten des Landes nur in geringem Maße durchführen können.

<sup>4</sup> Vgl. Barnett Rubin/Humayun Hamidzada/Abby Stoddard: *Afghanistan 2005 and Beyond: Prospects for Improved Stability*. The Hague 2005, S. 8.

### ... doch auch Fortschritte im Sicherheitssektor

Dennoch können auch Anzeichen für eine Stärkung der Regierung festgestellt werden. Wichtige Fortschritte sind vor allem bei der Demobilisierung früherer Milizen und beim Aufbau des Militärs erkennbar. Im Zuge der Entwaffnung und Wiedereingliederung von Milizen in die Gesellschaft (*Disarmament, Demobilisation and Reintegration Program*, DDR) wurden 60.000 Milizionäre entwaffnet. Seit Sommer 2005 zielt ein Nachfolgeprojekt auf die verbliebenen Milizen, deren Stärke auf 1.800 Gruppen mit 100.000 Bewaffneten geschätzt wird. Auch dieses Projekt macht Fortschritte und erfährt beispielsweise Unterstützung durch den ehemaligen usbekischen Milizenführer Rashid Dostum, der seine früheren Kommandeure öffentlich aufruft, die Waffen niederzulegen. Entwaffnung ist aber nur der erste Schritt in diesem Prozess: Waffen sind in Afghanistan reichlich vorhanden, so dass der Reintegration und alternativen Verdienstmöglichkeiten entscheidende Bedeutung zukommt. Denn die Loyalitätsbande zu den ehemaligen *Warlords* bestehen weiter und werden durch ökonomische Abhängigkeitsverhältnisse gestärkt. Ohne substantielles Wirtschaftswachstum und neue Arbeitsplätze mit einer Perspektive jenseits der Kriegsökonomie kann die Auflösung der Milizen auf Dauer nicht gelingen.

Daher ist der Abschluss des DDR-Programms nicht mit der Entmachtung der *Warlords* gleichzusetzen. Er bedeutet zwar eine gewisse Schwächung ihrer Position, dennoch kontrollieren *Warlords* weiterhin große Gebiete Afghanistans. Hierbei muss man sich von dem gängigen Gegensatz von *Warlord* und Staat trennen. Vielmehr finden sich viele *Warlords* in offiziellen Staatsfunktionen und haben ihre Milizen beispielsweise durch Integration in die Polizei legalisiert. Momentan überwiegt, zumindest bei den Großen, das Interesse, an den Ressourcen des Wiederaufbaus teilzuhaben.

Anfang 2006 umfasste die afghanische Armee etwa 27.000 Mann. Zu Beginn bremste ein Mangel an Rekruten den Aufbau der Armee, bis finanzielle Anreize dieses Problem lösten. Hieraus resultierte aber ein Ungleichgewicht zwischen Polizei und Militär: Verdient ein General beim Militär etwa 800 US-Dollar pro Monat, sind es bei der Polizei in gleicher Position nur 90 US-Dollar. Auch im Hinblick auf die Ausbildung bestehen erhebliche Diskrepanzen. Während das Ausbildungsniveau der Armee inzwischen recht hoch ist, erhält der Großteil der Polizei nur mehrwöchige Kurse. Lediglich 3.300 Polizisten (von etwa 57.000) wurden bisher in Polizeischulen einigermaßen gründlich ausgebildet. Zur besseren Qualifizierung ist daher der erhebliche Ausbau eines Mentorenprogramms (also die kontinuierliche Betreuung durch ausländische Polizeiexperten) sinnvoll. Ein ähnlicher Ansatz war bei der Armee erfolgreich und bietet zugleich die Gelegenheit, Korruption in der Polizei zu reduzieren, den Einfluss von *Warlords* zu verringern und Vertrauen innerhalb der Bevölkerung aufzubauen. Bisher ist das Ansehen der Polizei sehr gering. Eine deutlich bessere Bezahlung ist ebenfalls notwendig, um den Polizisten die Möglichkeit zu geben, ohne Korruption ihren Lebensunterhalt zu bestreiten. Zudem kann die Polizei ohne funktionierendes Justizsystem keine Sicherheit gewährleisten. Die Fortschritte in diesem Bereich sind allerdings verschwindend gering, da nur zwei bis vier Prozent aller für die Sicherheitssektorreform bereitgestellten Mittel in diesen Bereich flossen.<sup>5</sup>

5 Vgl. Marc Sedra/Peter Middlebrook: Revisioning the International Compact for Afghanistan, in: Foreign Policy in Focus, 2005. Siehe: <http://www.fpiif.org/fpif.txt/2912>.

### Wer zahlt bestimmt das Ziel

Dies gilt auch für andere zentrale Bereiche des zivilen Staatsaufbaus. Während aufgrund der sicherheitspolitischen Prioritäten der USA und anderer externer Mächte besonderes Gewicht auf den Aufbau des neuen staatlichen Sicherheitssektors gelegt wurde, insbesondere dort, wo er beim Kampf gegen die Taliban und Al Qaida benötigt wird, wurde der Aufbau der zivilen Sektoren des neuen Staates häufig vernachlässigt. Zum Teil geschah dies aus pragmatischen Gründen (die Schwäche staatlicher Strukturen legte es nahe, zur Erreichung schneller Aufbauergebnisse vor allem den internationalen NGO-Sektor zu nutzen), oft aber auch aufgrund falscher politischer Weichenstellung oder ideologischer Scheuklappen (etwa einem Grundmisstrauen gegenüber staatlichen Strukturen und der Bevorzugung des Privatsektors durch Washington). Geldflüsse verdeutlichen dies: Zusagen von 13,4 Milliarden US-Dollar für die ersten fünf Jahre des Wiederaufbaus waren das Ergebnis der Geberkonferenzen in Tokio und Berlin. In diesem Zeitraum haben die USA insgesamt 47 Milliarden US-Dollar für ihr (größtenteils militärisches) Engagement in Afghanistan aufgewendet. Während die internationale Politik nicht müde wird, von „*Afghans in the driver seat*“, und „*Afghan ownership*“ zu sprechen, wurde der neue Staatsapparat real kaum einbezogen. Viele der wichtigen Dokumente wurden auf Englisch verfasst und erst dann in die afghanischen Landessprachen Dari und Pashtu übersetzt. Auch bleibt der afghanische Staat finanziell unmündig. Von den zugesagten Hilfsgeldern fließen weniger als 25 Prozent durch staatliche Kanäle, den Rest erhalten internationale Organisationen und NGOs, häufig um originär staatliche Funktionen zu übernehmen. Dies führt zu einer Vielzahl von Parallelstrukturen staatlicher, internationaler und zivilgesellschaftlicher Organisationen.

Die neuen Strukturen und Institutionen müssen unter der Prämisse sich selbst tragender, nachhaltiger Stabilität entstehen, um auch bei nachlassendem Interesse und Engagement der Geberländer bestehen zu können. Das ist bisher nicht der Fall und auch kaum möglich: Der Anteil des afghanischen Staates am BIP betrug 2005 mit etwa 330 Millionen US-Dollar nur ungefähr fünf Prozent. Diese Quote ist wesentlich geringer als in allen anderen Ländern der Welt. Selbst der Nachbar Pakistan mit seinem ebenfalls schwachen Staatsapparat mobilisiert knapp 17 Prozent des BIP. Der Unterhalt allein der bestehenden Streitkräfte (27.000 Mann) kostet bereits heute 171 Millionen US-Dollar – und damit mehr als die Hälfte aller staatlichen Einnahmen –, wenn man die Hilfe aus dem Ausland nicht berücksichtigt. Damit würde bereits der geplante Ausbau auf 70.000 Soldaten deutlich mehr als die gesamten eigenen Einnahmen des Staates verschlingen. Es liegt auf der Hand, dass die finanzielle Basis des afghanischen Staatsapparats für die vor ihm liegenden Aufgaben völlig unzureichend ist und auf absehbare Zeit allein durch fremde Hilfe gesichert werden kann.

Bemerkenswert ist, dass trotz dieser höchst gemischten Bilanz, die einerseits Erfolge beim Aufbau gewählter staatlicher Instanzen trotz großer Schwierigkeiten (Parlament, Präsidentschaft) aufweist, zugleich aber von der Schwäche staatlicher Strukturen und der völligen Abhängigkeit von äußerer Unterstützung gekennzeichnet ist, an einem strategisch entscheidenden Punkt deutliche Fortschritte erkennbar sind: Wurde Präsident Karzai in den ersten Jahren noch als „Bürgermeister von Kabul“ verspottet, hat die Regierung mittlerweile ihren Einflussbereich erheblich ausgedehnt. Als Beispiel wird oft die

Beschneidung der Macht Ismael Khans, des selbsternannten Emirs von Herat, angeführt (vgl. Friedensgutachten 2005, Beitrag 1.4.).

Dies ist einer Strategie geschuldet, die exemplarisch am Umgang mit *Warlords* und anderen regionalen Machthabern bei der Parlamentswahl zutage trat. Trotz offensichtlicher Erkenntnisse über die Verbindung vieler Kandidaten zu Milizen, wurde nur eine geringe Zahl dieser Kandidaten, und hierbei vornehmlich unbedeutende, disqualifiziert. Die Regierung verfolgt eine Strategie des Zeitgewinns durch Entgegenkommen und Einbindung lokaler Machttträger und versucht parallel, ein eigenes Gewaltmonopol aufzubauen. Dies gelingt bei der Armee, die nur zu einem kleinen Teil aus ehemaligen Milizionären besteht. Zudem werden die Soldaten außerhalb ihres lokalen Umfelds eingesetzt, sind kaserniert (zunächst nur in Kabul, mittlerweile auch in anderen Städten) und mit amerikanischen Trainern im Einsatz. Die Polizisten jedoch bleiben in ihrem lokalen Umfeld und setzen sich fast vollständig aus ehemaligen Milizionären zusammen.

### **Ist eins besser als zwei?**

In Afghanistan finden zwei unterschiedliche und in ihrer Wirkung konträre internationale Militäreinsätze statt (vgl. Friedensgutachten 2005, Beitrag 1.4.): Während die NATOgeführte *International Security Assistance Force* (ISAF) vornehmlich die afghanische Regierung in der Ausweitung ihrer Staatsgewalt in bestimmten Regionen unterstützt, ist das vorrangige Ziel der überwiegend aus US-Truppen bestehenden *Operation Enduring Freedom* (OEF) der Krieg gegen die Taliban und Al Qaida. (vgl. Beitrag 5.4.). Wie sehr sich diese beiden Einsätze entgegenstehen, wurde 2002 deutlich, als der UNO-Sicherheitsrat trotz der dringenden Bitte Lakhdar Brahimis (damaliger Leiter der UNO-Mission in Afghanistan) den Einsatzraum von ISAF nicht über die Stadtgrenzen von Kabul erweiterte. Damals befürchtete die amerikanische Regierung eine Einschränkung ihrer Handlungsfähigkeit im „Kampf gegen den Terror“. Für die US-Regierung ordnete sich ein möglicher Staatsaufbau eindeutig dem Antiterrorkampf unter. So zahlte Washington mit Mitteln aus dem US-Verteidigungshaushalt die Ausrüstung und Ausbildung der Afghanischen Nationalarmee, alimentierte und bewaffnete jedoch gleichzeitig die Milizen von *Warlords*. Mit diesen schloss sie Zweckbündnisse im Kampf gegen Taliban und Al Qaida. Erst seit 2004 findet in diesem Bereich ein zögerlicher Strategiewechsel statt, so dass die USA langsam ihre Unterstützung für die *Warlords* zurückfahren.

ISAF war zu Beginn der Stabilisierungsmaßnahmen auf Kabul beschränkt und übernahm erst im Spätherbst 2003 Verantwortung jenseits der Stadtgrenzen. Diese Expansion erfolgte mit Hilfe Regionaler Wiederaufbauteams (*Provincial Reconstruction Teams*, PRTs; vgl. Friedensgutachten 2004, Beiträge 4.1. und 5.1.), die seither das einzige Vehikel zur Ausbreitung von ISAF darstellen. Die Präsenz internationaler Truppen in Afghanistan ist eine wesentliche Voraussetzung für den Staatsaufbau, solange die afghanische Regierung das Gewaltmonopol nicht ohne fremde Hilfe behaupten kann. Ihre Präsenz reichte aber primär nur aus, um Gefahren abzuwenden, anstatt Bedrohungen pro-aktiv zu begegnen. Die ISAF-PRTs arbeiten auf Konsensbasis und besitzen kein Mandat, aktiv gegen *Warlords* vorzugehen. Stattdessen kooperieren sie mit Gouverneuren, Polizei- und Distriktchefs. Dies stärkt die Regierung aber nur, wenn es sich um von ihr eingesetzte, loyale Vertreter handelt. In vielen Fällen ist die Übertragung staatlicher Ämter aber eine Form der Anerkennung faktischer Macht als Konsequenz der eigenen Ohnmacht. In diesem



Fall arbeiten die PRTs mit illegitimen lokalen Machthabern.<sup>6</sup> Seit einiger Zeit verfolgt die Regierung die Taktik, Gouverneure und Polizeichefs in periodischen Abständen in andere Provinzen zu versetzen, um ihnen so ihre lokale Machtbasis zu nehmen.

Für das Jahr 2006 haben die USA umfangreiche Truppenreduzierungen angekündigt. Dieser partielle Rückzug soll durch eine gleichzeitige Ausweitung des Aktionsraumes von ISAF in den gefährlicheren Süden Afghanistans und eine Truppenaufstockung der ISAF aufgefangen werden. Fraglich ist, ob PRTs dann genug Präsenz zeigen können, um die im unruhigen Süden des Landes anstehenden Aufgaben und Probleme zu bewältigen. Während die USA seit geraumer Zeit auf eine Verschmelzung von ISAF und OEF drängen, lehnen die anderen Staaten dies entschieden ab. Die in ISAF engagierten Staaten fürchten, dadurch verstärkt Kampfeinsätze führen zu müssen und ihre bisherige Akzeptanz in der Bevölkerung zu verlieren. Nichtsdestoweniger wird sich die Dichotomie zwischen OEF und ISAF zunehmend auflösen und es zwangsläufig zu einer Neupositionierung und bestimmten Mischformen eines ISAF-OEF-Engagements kommen. Kanada, im Gegensatz zu den US-Streitkräften erfahren in der Durchführung von *Peace-building*-Einsätzen, verzeichnet in den wenigen Monaten, seit es das PRT im südlichen Kandahar übernommen hat, bereits Verluste, darunter ihren ranghöchsten Diplomaten in Afghanistan.

Problematisch am Teilrückzug der USA ist auch, dass er bei den Afghanen den Eindruck erweckt, dies sei der Beginn des Rückzuges der gesamten internationalen Gemeinschaft. Das militärische Vorgehen Washingtons im Rahmen von *Enduring Freedom* wird zwar allgemein kritisiert, und es werden zu Recht die oft negativen Folgen ihres Vorgehens betont, trotzdem bildet die US-Präsenz aber das militärische Rückgrat in Afghanistan und stellt quasi eine Rückversicherung für die NATO-Truppen dar.

## **Bilanz und Ausblick**

Auch fünf Jahre nach dem Sturz der Taliban bleibt die Zukunft Afghanistans unsicher. Die militärische Präsenz von 20.000 US-Truppen und weiteren 11.000 Soldaten der NATO hat es nicht vermocht, das Land zu befrieden. Vielmehr hat sich die Sicherheitslage in den beiden letzten Jahren erkennbar verschlechtert. Darunter leiden auch der wirtschaftliche Aufbau und die infrastrukturelle Entwicklung Afghanistans und die Arbeitsmöglichkeiten internationaler Hilfsorganisationen. Der Einsatz finanzieller und personeller Ressourcen der internationalen Gemeinschaft erscheint hoch, ist in Relation zu den Herausforderungen (politischer und wirtschaftlicher Wiederaufbau nach 22 Jahren Krieg, 173. Rang von 178 Staaten im *Human Development Index*) und der Größe des Landes (ca. 29 Millionen Einwohner) jedoch gering. Nur die UN-Missionen in El Salvador und Mozambique weisen eine niedrigere Pro-Kopf-Zahl an externem Militär auf, und nur die UN-Operationen im Kongo, in Kambodscha und Sierra Leone unterschritten den Umfang ausländischer Hilfsgelder bezogen auf die Bevölkerung.<sup>7</sup> Daher ist es auch nicht gelungen, die afghanische Wirtschaft zu stabilisieren und auf eine tragfähige Basis zu stellen. Sie ist weiterhin in hohem Maße von der Drogenproduktion abhängig, die ihrerseits die Entwicklung funk-

<sup>6</sup> Vgl. Barnett Rubin/Humayun Hamidzada/Abby Stoddard, a.a.O., S. 55.

<sup>7</sup> Vgl. Jones G. Seth/Jeremy M. Wilson/Andrew Rathmell/K. Jack Riley: *Establishing Law and Order after Conflict*. Santa Monica 2005, RAND Corporation, S. 102, siehe: [www.rand.org/pubs/monographs/2005/RAND\\_MG374.pdf](http://www.rand.org/pubs/monographs/2005/RAND_MG374.pdf).

tionierender und demokratischer Staatlichkeit stark behindert. Der internationale Versuch, durch „*state-building light*“<sup>8</sup> in Afghanistan die globalen Sicherheitsprobleme (Terrorismus) zu reduzieren, ist dementsprechend nur mit Einschränkungen erfolgreich: Zwar gelangen eindrucksvolle Wahlprozesse für die Spitze des Staates, aber die Fundamente für funktionierende Staatlichkeit fehlen weiterhin in vielen Bereichen. Dies lässt sich teilweise auf die inneren Verhältnisse des Landes selbst (z.B. geringer Ausbildungsstand, fehlende Steuereinnahmen, Widerstände gegen Verlust regionaler Autonomie) zurückführen, aber auch die internationalen Akteure trugen dazu bei: So schwächte die Präferenz für internationale Organisationen und NGOs den neuen afghanischen Staat und zwang ihn teilweise in eine Konkurrenzsituation zu diesen, die er nicht bestehen konnte. Auch die Betonung des Sicherheitsaspekts über die Erfordernisse der politischen und wirtschaftlichen Entwicklung trug zu einer deformierten Entwicklung bei.

Die Durchführung des Bonner Prozesses war relativ einfach, da es sich um einen rein politischen Prozess mit klaren Ziel- und Zeitvorgaben handelte. Durch ihn wurden permanente *Governance*-Institutionen neu etabliert, das Land steht jedoch noch nicht auf einem „gefestigten demokratischen Boden“.<sup>9</sup> Aufgabe des Nachfolgeprozesses, des *Kabul Compact*, ist es nun, diese Institutionen funktions- und tragfähig zu machen. Um den Staatsaufbau nach Abschluss des Bonner Prozesses weiterzuführen, wurden Afghanistan Anfang 2006 auf der Konferenz in London 10,5 Milliarden US-Dollar für die nächsten fünf Jahre zugesichert. Zugleich stellte die afghanische Regierung die „*Afghanistan National Development Strategy*“ vor, die einen neuen Rahmen für das internationale Engagement schafft und drei Pfeiler betont: Zunächst Sicherheit, dann *Governance*, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte und als dritten die wirtschaftliche und soziale Entwicklung. Die Bekämpfung der Drogenökonomie ist ein Querschnittsthema, das in allen drei Bereichen vorangetrieben werden muss.

Die wirtschaftliche Entwicklung Afghanistans muss gestärkt werden. Eine Studie des IWF hat berechnet, dass für eine halbwegs stabile Entwicklung ein (legales) Wirtschaftswachstum von jährlich neun Prozent notwendig ist. Trotz der geringen Ausgangsbasis wurde dieser Wert im Jahr 2004/05 unterschritten und im letzten Rechnungszeitraum nur knapp erreicht.

Die internationale Gemeinschaft muss glaubwürdig ihr langfristiges Engagement in Afghanistan vermitteln. Damit soll der Angst der Afghanen, wie so oft nur Spielball im „großen Spiel“ zu sein, entgegengetreten werden. Langfristiges Engagement schafft den zeitlichen Rahmen zur Bildung stabiler und tragfähiger Institutionen. Zudem müssen die konzeptionellen Probleme gelöst und ein tatsächliches *afghan ownership* durch den Abbau von Parallelstrukturen erreicht werden. Um langfristig einen funktionsfähigen Sicherheitssektor zu schaffen, müssen zudem mehr Kapazitäten in den Justizsektor fließen.

### Rainer Glassner

---

8 Adam Pain: *Empire light – state light – transforming the punctuated equilibrium or a pathway to extinction?* Paper to the State Reconstruction and International Engagement in Afghanistan. London School of Economics and the University of Bonn. Bonn 2003.

9 Conrad Schetter: *Zerbrechlicher Frieden*. FES-Analyse, Berlin 2005, S. 18.