

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Boris Wilke

Staatsbildung in Afghanistan?

Zwischenbilanz der
internationalen Präsenz am Hindukusch

S 30
August 2004
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2004

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

- 5 **Problemstellung und Empfehlungen**
- 7 **Die schwierigen Voraussetzungen der Friedenskonsolidierung in Afghanistan**
- 9 Kriegsursachen: Implosion eines Pufferstaates
- 10 Kriegsökonomie: Jihad und Internationalisierung des Widerstands
- 11 Kriegsfolgen: Ethnisches Bewußtsein, Neofundamentalismus und die Taliban
- 12 Kriegsbewältigung: Friedenskonsolidierung und »state-building«
- 14 **Afghanistan nach dem Fall des Taliban-Regimes**
- 14 Gewaltkompetenz und Sicherheit
- 17 Extraktionskompetenz und Wohlfahrt
- 18 Rechtskompetenz und Legitimität
- 20 Außenkompetenz und regionale Sicherheit
- 22 **Auswege aus der Krise des Bonner Prozesses**
- 22 Keine Demokratie ohne Gewaltmonopol
- 23 »State-building« statt »nation-building«
- 24 Balance lokaler und nationaler Konfliktregelungsmechanismen
- 25 PRTs als Brückenköpfe zentralstaatlicher Präsenz
- 26 Stärkung der regionalen Sicherheit
- 27 **Ausblick: Das internationale Engagement in Afghanistan**
- 27 **Abkürzungen**

**Staatsbildung in Afghanistan?
Zwischenbilanz der internationalen
Präsenz am Hindukusch**

In dieser Studie stehen zwei Fragen im Mittelpunkt: Inwieweit vermochte das bisherige Engagement der internationalen Staatengemeinschaft in Afghanistan das ursächliche Bedingungsgefüge aus Bürgerkrieg, Staatenzerfall und der Ausbreitung nichtstaatlicher Gewaltakteure in Afghanistan und der Region aufzulösen? Und inwieweit hat das Engagement dazu beigetragen, eine demokratisch legitimierte afghanische Regierung in die Lage zu versetzen, in Zukunft mehr Eigenverantwortung für die Stabilisierung des Landes und der Region zu übernehmen?

Das Ergebnis: Nach den beeindruckenden Anfangserfolgen bei der Bekämpfung der humanitären Notlage und dem Sturz der Taliban droht die simultane Doppelstrategie der Friedenskonsolidierung und Terrorismusbekämpfung zu scheitern:

- ▶ Afghanistans Regierung wird in absehbarer Zeit nicht über eine *Gewaltkontrollkompetenz* verfügen, die Voraussetzung für die Etablierung eines legitimen Gewaltmonopols ist. Es besteht die akute Gefahr, daß die freiwillige Entwaffnung, Demobilisierung und Wiedereingliederung der etwa 50 000 afghanischen *Mujaheddin* fehlschlägt. Das Land droht zu einem »narco state« (Drogenstaat) zu werden.
- ▶ Insofern wird es der Regierung auch nicht möglich sein, eine eigene *Extraktionskompetenz* zur Erhebung von Steuern und Zöllen zu entwickeln, die Voraussetzung dafür ist, daß der Staat unabhängig von externen Zuweisungen ein Mindestmaß an Wohlfahrtsleistungen bereitstellen kann. Die individuelle und gemeinschaftliche Wohlfahrt bleibt weiterhin an die illegale Ökonomie als primäre Quelle von Entwicklung gebunden.
- ▶ Eine *Rechtsetzungskompetenz*, die den Staat in die Lage versetzt, eine legitime demokratische Rechtsordnung zu garantieren, ist ebenfalls nicht in Sicht. Bisher existieren in Afghanistan zahlreiche staatliche, kommunitäre und religiöse Rechtssysteme nebeneinander. Eine weitgehende Verstaatlichung und Vereinheitlichung des Rechts ist auf Grundlage der Formalkompromisse der neuen afghanischen Verfassung unwahrscheinlich.
- ▶ Aufgrund der nur unzureichenden Einbeziehung der Nachbarstaaten in den Bonner Prozeß und bis-

her fehlender Initiativen zur Entwicklung eines regionalen Sicherheitsregimes dürfte Afghanistan mangels effektiver *Außenkompetenz* weiter destabilisierenden Einflüssen ausgesetzt bleiben, die seine staatliche Konsolidierung unterminieren.

Aus dieser ernüchternden Gesamtschätzung allein ergibt sich indes noch keine Notwendigkeit zu einer massiven Verstärkung des internationalen Engagements oder zu einer deutlichen Erhöhung von Hilfe. Im Gegenteil könnten übertriebener Ehrgeiz und Aktionismus leicht zur Verschärfung der krisenhaften Situation beitragen. Die Studie plädiert eher für eine Konzentration des internationalen Engagements auf einige realisierbare strategische Kernziele:

1. Die Struktur des internationalen Engagements sollte überdacht und stärker auf die *strategischen* Interessen Deutschlands, Europas und der internationalen Staatengemeinschaft zugeschnitten werden. Als zentrales strategisches Interesse ist im Rahmen der UNO wiederholt der Kampf gegen internationalen Terrorismus definiert worden. Dazu reicht es allerdings nicht aus, die militärischen Strukturen prominenter nichtstaatlicher Gewaltakteure wie al-Qaida kurzfristig zu zerstören; es bedarf vielmehr zusätzlicher Maßnahmen, die auf das ursächliche Bedingungsgefüge abzielen. An erster Stelle sollte die Schaffung und nachhaltige Stärkung staatlicher Strukturen (*state-building*) stehen. Langfristig zu erreichende Ziele des *nation-building* sollten den Akteuren in der Region überlassen bleiben.
2. Trotz der Minimierung des Afghanistan-Engagements der Vereinten Nationen im Sinne des »light footprint«-Ansatzes bestehen auf lokaler, nationaler und internationaler Ebene parallele Autoritätsstränge, die zumindest mittelfristig den Zentralstaat schwächen. Sie müssen soweit wie möglich abgebaut werden, da sie dem Ziel des *state-building* zuwiderlaufen. Beim offensichtlichsten Fall der Parallelmandatierung von Anti-Terror-Maßnahmen (Operation Enduring Freedom, OEF) und Sicherheitsunterstützung des staatlichen Wiederaufbaus (International Security Assistance Force, ISAF) könnte ein positives Exempel statuiert werden, indem man alle internationalen Streitkräfte unter ISAF/NATO-Kommando stellt. Weitere kleine Schritte zum Abbau von Parallelstrukturen sollten folgen. Dazu könnte auch die Revision oder Abschaffung des Prinzips der *lead nations* gehören.
3. Die internationale Staatengemeinschaft braucht einen langen Atem. Die staatliche Verfaßtheit des

»Pufferstaates« Afghanistan wurde historisch von den Interessen der Nachbarn und des internationalen Systems bestimmt. Die Mehrzahl der Afghanen konnte über Jahrzehnte gut ohne Staat leben. Es gibt keinen Grund zu der Annahme, daß dieses historische Gesetz ausgerechnet in einer Epoche seine Gültigkeit verlieren wird, in der Staatlichkeit auf breiter Front unter Druck gerät. Wer Interesse an funktionierender Staatlichkeit in Afghanistan hat, muß bereit sein, einen erheblichen Teil der Verantwortung und der Kosten dafür zu übernehmen. Kurz- bis mittelfristig könnten regionale Wiederaufbauteams einen wichtigen Beitrag leisten, wenn sie sich vor Ort über die für sich schon bedeutsame symbolische Präsenz hinaus aktiv an der Schaffung von Voraussetzungen für Staats- und Institutionenbildung beteiligen, etwa durch Unterstützung der historischen Aufgabe der Entwaffnung der Gesellschaft und der Sanktionierung des Opiumanbaus.

4. Das Instrumentarium muß stärker dem grenzüberschreitenden Charakter von Ursachen angepaßt werden, denen mit einem länderbezogenen sicherheits- und entwicklungspolitischen Ansatz nicht wirksam begegnet werden kann. So ist im vorliegenden Fall das akute Problem nicht Afghanistan und auch nicht der Führungszirkel von al-Qaida, sondern eine mit der Staatenwelt konkurrierende grenzübergreifende Gewaltordnung, die von Kaschmir bis in die Golfstaaten reicht. Die traditionell schwache Staatlichkeit Afghanistans wird perpetuiert durch eine regionale Machtkonstellation, in der Regional- und Großmächte Afghanistan zur Projektionsfläche ihrer macht- oder entwicklungspolitischen Ambitionen machen. Daß einige dieser Staaten inzwischen selbst in den Sog grenzübergreifender Gewalt geraten sind, zeigt an, wie dringlich die Schaffung zumindest rudimentärer regionaler Sicherheitsstrukturen ist. Ein Prozeß zur Bildung einer regionalen Sicherheitsgemeinschaft nähme auch die Begrenzung des politischen, finanziellen und militärischen Engagements der internationalen Staatengemeinschaft ernst. Denn im Dreiecksverhältnis einer souveränen und demokratisch legitimierten afghanischen Regierung mit einer schrittweise zu reduzierenden internationalen Präsenz einerseits und den Nachbarstaaten sowie den Vor- und Mittelmächten der Region andererseits liegt der Schlüssel zur inneren, regionalen und internationalen Stabilität.

Die schwierigen Voraussetzungen der Friedenskonsolidierung in Afghanistan

Vor den Präsidentschaftswahlen am 9. Oktober 2004 und den für das Frühjahr 2005 geplanten Parlamentswahlen steht das internationale Engagement am Hindukusch an einem Wendepunkt. Fast alle zentralen Zielvorgaben des Bonner Prozesses, der im Dezember 2001 mit der Konferenz auf dem Petersberg initiiert wurde, könnten im Jahr 2005 erfüllt sein: die Bildung einer Übergangsregierung, die Einrichtung von Reformkommissionen für Verfassungsfragen, Justiz, den Öffentlichen Dienst und Menschenrechte, die Durchführung einer Außerordentlichen und einer Verfassungsgebenden Loya Jirga (Große Versammlung), die Verabschiedung einer neuen Verfassung und die Durchführung von Präsidenten- und Parlamentswahlen.

Die Geberstaaten und die afghanische Übergangsregierung haben in der Berliner Deklaration vom 1. April 2004 jedoch deutlich gemacht, daß mit dem formalen Abschluß des Bonner Prozesses keineswegs der Endpunkt des sicherheits- und entwicklungspolitischen Engagements der internationalen Staatengemeinschaft in Afghanistan erreicht wäre. In dem Dokument kommt vielmehr die Einsicht zum Ausdruck, daß der afghanische Transformationsprozeß noch über viele Jahre der finanziellen und militärischen internationalen Unterstützung bedarf. Die Zunahme an Gewalttaten im Vorfeld der Wahlen und die kumulative Verschlechterung der Sicherheitslage während der letzten 18 Monate machen sogar kurz- bis mittelfristig eine Ausweitung und Verstärkung des militärischen Engagements erforderlich. Dies ist durch die – auf Drängen von Präsident Hamid Karzai auf dem Gipfel von Istanbul (28./29. Juni 2004) getroffene – Entscheidung zur Ausweitung des NATO-Einsatzes in Afghanistan bereits angekündigt worden. In diesem Zusammenhang wirkt sich jedoch negativ aus, daß eine zentrale Zielvorgabe des Petersberger Abkommens nicht erfüllt wurde: die Auflösung der Truppenverbände der Kriegsparteien und die Demilitarisierung der Hauptstadt Kabul.

Die gegenwärtige kritische Sicherheitslage sollte Anlaß geben, knapp drei Jahre nach dem Sturz der Taliban eine Zwischenbilanz des ehrgeizigen Unternehmens Wiederaufbau und Friedenskonsolidierung in Afghanistan zu ziehen.

Der Einsatz in Afghanistan ist das schwierigste Projekt der Friedenskonsolidierung, dem sich deutsche Außen- und Sicherheitspolitik angenommen hat.¹ Was Afghanistan von anderen Fällen unterscheidet, ist nicht nur die Dauer und Intensität des zurückliegenden Konfliktes und die Größe, Topographie und Entfernung des betroffenen Landes – es sind vor allem die politischen Verhältnisse und die militärische Kräftekonstellation vor Ort: Der prekäre Status nach dem Fall der Taliban ist im Gegensatz zu den klassischen Post-Konflikt-Situationen nicht Ergebnis eines militärischen Sieges, eines Waffenstillstandes oder des langsamen Auslaufens des Krieges; den entscheidenden Ausschlag gab vielmehr die Intervention einer dritten Seite, die eigentümlicherweise der militärisch schwächeren Partei (der »Nordallianz«) zum Sieg verhalf, während die militärisch bis dahin dominierenden Taliban als Verlierer dastanden. Diese Form der Kriegsbeendigung bzw. -unterbrechung prägt bis heute die militär- und machtpolitischen Verhältnisse vor Ort: Mag es den Taliban in den Augen der Weltöffentlichkeit auch an Legitimation gemangelt haben, so entsprach ihre Herrschaft doch auf zynische Weise den gesellschaftlichen Verhältnissen und der Logik eines Krieges. Dies zeigte sich auch daran, daß sie mit ihren Alliierten diesseits und jenseits der afghanisch-pakistanischen Grenze 90 Prozent des afghanischen Territoriums kontrollieren und zumindest ansatzweise staatliche Strukturen etablieren konnten.

¹ Der von den Vereinten Nationen seit der »Agenda für den Frieden« von Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali (1992) verwendete Terminus *Post-Conflict Peace-Building*, der im Deutschen zumeist mit *Friedenskonsolidierung* übersetzt wird, bezeichnet Maßnahmen zur nachhaltigen Verhinderung einer neuen Konflikteskalation in Ländern, die gerade einen bewaffneten Konflikt oder Bürgerkrieg hinter sich haben (*Post-Konflikt-Gesellschaften*). Auch wenn Afghanistan nach dem Fall des Taliban-Regimes die Post-Konflikt-Phase noch nicht erreicht hat, wird im folgenden dieser Ausdruck verwendet, da das von den UN und den anderen internationalen Agenturen und Staaten verwendete Instrumentarium aus dem »Baukasten« der Friedenskonsolidierung stammt. Vgl. zu dieser Einordnung kritisch Bernt Glatzer, *Konfliktanalyse Afghanistan* (im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung und der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit), Berlin/Eschborn/Bonn 2003, S. 11.

Das Bündnis der US-geführten Interventen mit der Nordallianz entsprang in erster Linie einer Militärplanung, die den Einsatz internationaler Kräfte soweit wie möglich limitieren wollte. Falls es zu diesem Zeitpunkt eine politische Strategie gegeben hat, so war sie erfüllt von einer tiefen Skepsis gegenüber multilateralen Prozessen der Friedenskonsolidierung und des *state-building*, für die es sowohl prinzipielle als auch in einer spezifischen Interpretation der afghanischen Geschichte liegende Gründe gab.² Inzwischen verfolgen die in Afghanistan engagierten Staaten offen das Ziel der Friedenskonsolidierung,³ doch die Anfangsstrategie sorgt weiterhin dafür, daß sie zur kontraproduktiven Gleichzeitigkeit von Wiederaufbauanstrengungen und Terroristenjagd gezwungen sind. Dies schlägt sich rechtlich in der separierten Mandatierung der Operation Enduring Freedom (OEF) des Anti-Terror-Krieges und der International Security Assistance Force (ISAF) nieder und hat im politischen Alltag zu viel beklagten Zielkonflikten geführt.⁴

Die Begrenzung der militärischen Präsenz und der Gedanke eines minimierten politischen Engagements spiegeln sich auch auf der Ebene der UN-begleiteten Wiederaufbaubemühungen wider. Dort gilt vor dem Hintergrund der Erfahrungen in anderen Fällen die Maßgabe, das Gewicht der internationalen Präsenz soweit wie möglich zu beschränken (*light footprint*) und der afghanischen Bevölkerung möglichst frühzeitig und weitreichend die völkerrechtliche Souveränität und die Verantwortung für den politischen und sozialen Wiederaufbau des Landes zu übertragen (*conflict ownership*).⁵ Ferner wurde aus der auch in der jüngsten Zeit durch Interventionen fremder Mächte geprägten

Geschichte Afghanistans die Konsequenz gezogen, die unmittelbaren Nachbarstaaten und die regionalen Vor- und Mittelmächte aus der politischen Steuerung und der militärischen Umsetzung der internationalen Wiederaufbaubemühungen weitgehend herauszuhalten.

Die Leistungen, die die afghanische Übergangsregierung und internationale Präsenz unter diesen schwierigen Umständen erbracht haben, sind durchaus beachtlich. Die Kräfte der Anti-Terror-Koalition und ihre afghanischen Verbündeten haben das Talibanregime binnen Wochen gestürzt, die wichtigsten militärischen Strukturen von al-Qaida und anderen islamistischen Gewaltorganisationen zerschlagen und die Reste auf ihren Ursprungsraum – das afghanisch-pakistanische Grenzgebiet – zurückgedrängt. Es ist durchaus kein geringer Erfolg, daß heute etwa zwei Drittel des afghanischen Territoriums frei von Kräften sind, die dem im Dezember 2001 mit der Petersberg-Konferenz begonnenen Bonner Prozeß ablehnend oder feindlich gegenüberstehen. Die ISAF-Präsenz wiederum hat ihren Teil dazu beigetragen, daß auf den Sturz des Regimes in Kabul nicht wie 1992 die wohl unvermeidliche Fragmentierung der Herrschaftsverhältnisse von einer militärischen Eskalation begleitet wurde, sondern sich im Gegenteil die militärische Waffenruhe in ein politisches Stillhalten übersetzen konnte. Auch bei der Gewährung von Sicherheit, der Entwicklung der Infrastruktur und des Bildungswesens sind Fortschritte zu verzeichnen. Wichtiger aber noch ist die politische Unterstützung, die fast sämtliche politischen Kräfte dem Bonner Prozeß und damit auch der Übergangsregierung zukommen lassen. Die konsensuale Verschiebung einer neuen afghanischen Verfassung durch die Verfassungsgebende Außerordentliche Stammesversammlung (Constitutional Loya Jirga) ist Ausdruck des Kalküls politischer Führer wie Kriegsherren, daß sich Kooperation langfristig lohnt.

Die sich seit Beginn des Jahres 2003 zusehends verschlechternde Sicherheitslage hat den Bonner Prozeß aber an den Rand einer schweren Krise gebracht. Afghanistan ist noch lange nicht »über den Berg«. Die zentrale Frage ist daher, ob in den letzten drei Jahren die Voraussetzungen geschaffen werden konnten für die innere Stabilität Afghanistans und der Region insgesamt. Zudem ist zu analysieren, ob dem ursächlichen Bedingungsgefüge aus Bürgerkrieg, Staatenzerfall und der Ausbreitung nichtstaatlicher Gewaltakteure adäquat begegnet wurde. Die zugrundeliegenden Ursachen und die Funktionslogik der die

2 Dies ist die Argumentation bei Olivier Roy, in: *Terrorism Monitor*, 1 (20.11.2003) 6, S. 1, und im Artikel: *Pakistan Braces for the American Storm*, in: *The Stratfor Weekly*, 13.2.2004.

3 Auch die Berliner Deklaration vom 1. April 2004 anerkennt »achievements in state and institution building« und sieht sich der Friedenskonsolidierung verpflichtet.

4 So haben sich die USA lange gegen eine Ausweitung des ISAF-Mandates über Kabul hinaus gewehrt, weil sie Zielkonflikte zwischen ISAF und OEF befürchteten; vgl. Kimberly Marten Zisk, *Defending against Anarchy: From War to Peacekeeping in Afghanistan*, in: *The Washington Quarterly*, 26 (Winter 2002/03) 1, S. 35–52 (37).

5 Vgl. für eine kritische Einschätzung des »minimalistischen« UN-Ansatzes: *Establishing the Rule of Law in Afghanistan*, Washington, D.C.: United States Institute of Peace (USIP), März 2004 (USIP Special Report 117), S. 4, sowie für denkbare alternative Ansätze: Astri Suhrke u.a., *Peacebuilding: Lessons for Afghanistan*, Bergen: Chr. Michelsen Institute Report, 2002 (R 2002:9), S. 57.

Verhältnisse in Afghanistan bestimmenden Gewaltökonomie weisen über die Grenzen des Landes hinaus. Diese grenzübergreifende Konstellation widerstrebt dem überkommenen »Landkartenbewußtsein«⁶ politischer Akteure wie Beobachter gleichermaßen, weshalb sie an dieser Stelle zunächst durch eine knappe Rekonstruktion transparent gemacht werden soll.

Die Bedeutung der regionalen Dimension läßt sich schon erahnen, wenn man den Blick auf die Interventionen der letzten zwei Jahrzehnte richtet, in denen die internationale Staatengemeinschaft sich bemühte, den Krieg am Hindukusch zu beenden. Unmittelbar nach Ausbruch des Bürgerkriegs 1978 und auch noch nach der sowjetischen Intervention 1979 beschränkte sich das Engagement zwar auf das Humanitäre, doch schon bald setzten unter Führung der beiden Supermächte Anstrengungen ein, den Konflikt einzudämmen und zu lösen.⁷ Diese Versuche scheiterten primär an den unvereinbaren Interessen der beiden Blöcke, wurden aber zusätzlich dadurch erschwert, daß Nachbarstaaten, regionale Vormächte und nichtstaatliche Gewaltakteure jeweils Eigeninteressen verfolgten. Mehr noch als in anderen Gewaltkonflikten wurde die Gewaltdiffusion von einer Vervielfältigung der Zahl von Konfliktakteuren begleitet, wodurch nichtstaatlichen Gewaltakteuren und islamischen Netzwerken für gegenseitige Hilfe und Solidarität ein immer größeres Gewicht zukam. Dies ist der Grund dafür, daß entgegen vielen Erwartungen das Ende des Ost-West-Konfliktes für Afghanistan nicht den Frieden brachte, sondern eine präzedenzlose Eskalation des Gewaltkonflikts, die durch nichtstaatliche Akteursgruppen vorangetrieben wurde und die internationale Staatengemeinschaft bis zum heutigen Tage intensiv beschäftigt.

Kriegsursachen: Implosion eines Pufferstaates

Die grenzübergreifende Dimension des Afghanistankonfliktes ist schon in der Einbindung des Landes in das internationale System angelegt, die im Zusammenhang der britischen und russischen Expansionen des 18. und 19. Jahrhunderts vollzogen wurde. Die Bildung des afghanischen Staates und seine Einbin-

dung weisen Unterschiede insbesondere zu jenen Staaten auf, die wie Indien oder Pakistan zum britischen Empire gehörten. Während auf dem indischen Subkontinent die politische Ordnung grundlegend reformiert und moderne Staatlichkeit zumindest im Grundsatz etabliert werden konnte, wurde Afghanistan als »Pufferstaat« geschaffen, dessen Funktion sich weitgehend darin erschöpfte, den britischen vom russischen Einflußbereich zu trennen und das »große Spiel« um politische Macht und wirtschaftlichen Einfluß vor einem vorzeitigen Abbruch zu bewahren. Hieraus ergeben sich nicht nur zwei verschiedene postkoloniale Entwicklungspfade, sondern auch ein geopolitisches Ungleichgewicht zwischen den starken indischen und pakistanischen Machtstaaten einerseits und dem »schwarzen Loch« Afghanistan andererseits, das erst zur Projektionsfläche regionaler Machtspiele und dann zum Aktionsraum nichtstaatlicher Gewaltakteure wurde. Rußland, Iran und Pakistan, aber auch Indien, Saudi-Arabien und die USA entdeckten Afghanistan im 20. Jahrhundert als Arena eines »neuen großen Spiels«, dessen Mitspielerkreis sich dem Zug der Zeit folgend auf private Wirtschafts- und Gewaltakteure erweiterte.⁸

Die inneren Verhältnisse Afghanistans blieben sowohl von den machtpolitischen Rivalitäten als auch von den im engeren Sinne politischen Strukturen weitgehend unberührt. Für den Großteil der afghanischen Bevölkerung waren Staat und Politik bis weit in das 20. Jahrhundert hinein ohne Bedeutung.⁹ Clan- und Stammesstrukturen bestimmten die Lebenswelt. So scheiterte der Versuch etwa von König Amanullah – der 1928 bei seinem Berlinbesuch den Grundstein für die deutsch-afghanische Freundschaft legte –, ein stehendes Heer und einen modernen Verwaltungsapparat zu etablieren und gesellschaftliche Reformen durchzusetzen. Die direkte Besteuerung der Landeinkommen war nicht durchsetzbar. Die Extraktionsfähigkeit des afghanischen Staates blieb weitgehend auf die Erhebung von Zöllen beschränkt. Das Resultat: Seit Ende der fünfziger Jahre lebt der afghanische

6 Niklas Luhmann, *Die Gesellschaft der Gesellschaft*, Frankfurt a.M. 1998, S. 150.

7 Vgl. Barnett R. Rubin, *The Search for Peace in Afghanistan. From Buffer State to Failed State*, New Haven/London 1995.

8 Ahmed Rashid, *Taliban. Islam, Oil and the New Great Game in Central Asia*, London 2000, sowie kritisch Matthew Edwards, *The New Great Game and the New Great Gamers: Disciples of Kipling and Mackinder*, in: *Central Asian Survey*, 22 (2003) 1, S. 83–102.

9 Vgl. Conrad Schetter, *Die Territorialisierung nationaler und ethnischer Vorstellungen in Afghanistan*, in: *Orient*, 44 (2003) 1, S. 75–97 (80ff).

Staat zu über 40 Prozent von externer Hilfe durch eine ganze Reihe von Geberstaaten aus Ost und West.¹⁰

Die starke Außenabhängigkeit und der Dualismus von Staat und Gesellschaft machten Afghanistan in besonderer Weise anfällig für Krisen. Hinter der Fassade einer behutsamen Modernisierung wurde das Land allmählich zwischen den Kräften der Moderne und der Tradition zerrieben. Offensichtlich wurde dies zu Beginn der siebziger Jahre, als mit den islamistischen und kommunistischen Parteien und Gruppierungen die späteren Protagonisten des Bürgerkriegs die politische Bühne betraten: die Demokratische Volkspartei Afghanistans (DVPA) mit ihren Führern Babrak Karmal und Mohammed Taraki und die islamistische Bewegung um Burhanuddin Rabbani, Gulbuddin Hekmatyar und Abdul Rasaf Sayyaf, aus denen in den siebziger Jahren die Parteien Jamiati Islami (unter Rabbani) und Hezb-i Islami (unter Hekmatyar) hervorgehen sollten. Die Zukunftsaussichten dieser jungen Herausforderer der Herrschaft, die sich zu einem großen Teil aus dem Universitätsmilieu rekrutierten, ähnelten in verblüffender Weise denen ihrer Antagonisten: Sie waren eng an die staatlichen Leistungen und an ideologische sowie materielle Zuwendungen externer Akteure gekoppelt.

Was der afghanischen Krise ihre besondere Dynamik verlieh, war der Umstand, daß beide Oppositionsgruppen entgegengesetzte Folgerungen zogen: Während die säkulare, sich größtenteils als kommunistisch verstehende Gruppe eine radikale Modernisierung forderte, versammelten sich in der islamistischen Bewegung junge Männer, die sich gegen die drohende Verschiebung der überkommenen Grenzziehung zwischen Religion und Politik, Gesellschaft und Staat, Privatsphäre und Öffentlichkeit zur Wehr setzten.¹¹ Mit der *Saur-Revolution* versuchte die radikale Khalq-Fraktion der Kommunisten im Jahr 1978 schließlich, die Auseinandersetzung in ihrem Sinne zu entscheiden: Unter Einsatz terroristischer Mittel sollte der gesellschaftliche Modernisierungsprozeß gewaltsam abgekürzt und Afghanistan mit Unterstützung Moskaus in eine moderne sozialistische Nation verwandelt werden. Die Revolution von oben trieb aber nur den Antagonismus zwischen Kommunisten und dem Rest der Bevölkerung auf die Spitze. Der Staat wurde für die ländlichen Massen von einer

fremden, äußeren Macht zu einer Bedrohung ihrer Lebenswelten, gegen die sie sich im Jihad militant zur Wehr setzten. Mit der weiteren Zuspitzung des Konfliktes und seiner Überlagerung durch den Ost-West-Konflikt nach dem Einmarsch der Sowjettruppen gewannen dann die politisch organisierten Islamisten stärkeren Einfluß auf den Widerstand. Als kämpfende *Mujaheddin* konnten sie nun jene Kontakte und Operationsbasen mobilisieren, die sie im pakistanischen Exil aufgebaut hatten. Dank der Unterstützung durch Saudi-Arabien, den »Frontstaat« Pakistan, die USA und andere westliche Staaten wurde der Jihad von einem spontanen Volksaufstand zu einem modernen Guerillakrieg, der vom pakistanischen Peschawar aus gelenkt wurde.¹²

Kriegsökonomie: Jihad und Internationalisierung des Widerstands

Die Zufuhr von Kämpfern, Waffen und Geld aus fast der ganzen Welt bildete dann in den achtziger und neunziger Jahren die Basis für die Transformation des Guerillakrieges in eine grenzübergreifende Gewaltökonomie. Die Internationalisierung des Jihad wurde vorangetrieben von international vernetzten Islamisten, die unter dem Einfluß der ägyptischen Muslimbruderschaft standen.¹³ Männer wie Abdur Rasul Sayaf oder Osama bin Laden sorgten dafür, daß der Zufluß an ökonomischem und humanem Kapital aus dem arabischen Raum nicht abriß und der anti-sowjetische Jihad der Afghanen durch den Geldzufluß aus den USA und aus Saudi-Arabien zum Geschäft einer islamistischen Internationale wurde.¹⁴

Die Ökonomie des Krieges erzwang die räumliche Ausweitung der Organisation des täglichen Überlebens, nicht nur durch Opiumhandel und -anbau und andere illegale wirtschaftliche Aktivitäten, sondern auch durch das Erfordernis, möglichst schlagkräftige Kampfeinheiten aufzubauen. Aus eigenen Mitteln konnten die afghanischen Kämpfer die Kosten dafür dauerhaft nicht aufbringen. So blieb die Außenabhängigkeit der Kriegsparteien und die regionale bzw. internationale Dimension des Konfliktes auch nach

¹⁰ Conrad Schetter, *Kleine Geschichte Afghanistans*, München 2004, S. 12.

¹¹ David B. Edwards, *Before Taliban. Genealogies of the Afghan Jihad*, Berkeley 2002, S. 205ff.

¹² Barnett R. Rubin, *The Fragmentation of Afghanistan. State Formation and Collapse in the International System*, New Haven/London 1995, S. 184ff.

¹³ Edwards, *Before Taliban* [wie Fn. 11], S. 266ff.

¹⁴ Vgl. zur »Waffenpipeline« Washington–Riad–Islamabad: Mohammad Yousaf/Mark Adkin, *The Bear Trap. Afghanistan's Untold Story*, Lahore 1992.

dem Abzug der Sowjets erhalten. Auf diese Weise kam 1994 mit den *Taliban* eine größtenteils in pakistanischen Flüchtlingslagern geborene islamische Bruderschaft ins Spiel, die von Pakistan als Privatarmee zur Durchsetzung nationaler Interessen benutzt und von privaten Akteuren aus gesundem Eigeninteresse unterstützt wurde.¹⁵ Der pakistanische Geheimdienst *Inter-Services Intelligence (ISI)* und die Regierung in Islamabad versprachen sich von den Taliban mehr politischen und militärischen Einfluß, Spediteure und Händler eine Wiederbelebung der durch den Krieg gelähmten wirtschaftlichen Beziehungen. Transferleistungen islamischer Wohlfahrtsorganisationen und von Regierungen in den Vereinigten Staaten, Saudi-Arabien oder Pakistan schufen die Grundlage für eine grenzübergreifende gewaltgesteuerte Ökonomie. Es bildeten sich eigene Wirtschaftskreisläufe, basierend auf illegalem Handel, die von mächtigen Kriegsherren (Warlords) kontrolliert werden. Allerdings sollten die Profite der Warlords nicht zu hoch eingeschätzt werden: Sie sind der sekundäre Effekt eines Wirtschaftskreislaufs, der auf das Überleben von Kampfeinheiten ausgerichtet ist. Überdies fällt ein Großteil der Gewinne gerade des Drogenhandels regelmäßig außerhalb der afghanischen Grenzen an.¹⁶

Kriegsfolgen: Ethnisches Bewußtsein, Neofundamentalismus und die Taliban

Vor dem Krieg waren politische Herrschaft und Legitimation in Afghanistan eine weitgehend lokale Angelegenheit. Dies galt nicht nur in dem trivialen Sinne, daß alle Politik zuvörderst lokale Politik ist, sondern auch ganz buchstäblich: Die Reichweite legitimer und effektiver politischer Gewaltausübung war ebenso aufs Lokale beschränkt wie die über den Haushalt hinausreichenden Vorstellungswelten des überwiegenden Teils der Bevölkerung, die sich an Familien, Clan- und Dorfstrukturen orientierten. Nicht nur die Idee einer afghanischen Nation, sondern schon die Vorstellung kollektiver ethnischer Identitäten war ihm fremd.

Der Formwandel von Gewalt und Ökonomie im Krieg spiegelte sich auch auf der Bewußtseinsebene

¹⁵ Vgl. Boris Wilke, *Pakistan: Der fragile Frontstaat. Die Außen- und Sicherheitspolitik eines schwierigen Partners*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2003 (S 47/2003), S. 21.

¹⁶ Olivier Roy, *Les illusions du 11 septembre. Le débat stratégique face au terrorisme*, Paris 2002, S. 32.

wider: Der Krieg schwächte die traditionellen lokalen Eliten, religiöse Führer und Warlords errichteten neue, von den lokalen Klientelnetzwerken weitgehend unabhängige Institutionen; dadurch schufen sie Identitäten, die über den lokalen *Qaum* (Clan, Stamm, Nation) hinausgehen und vor allem das religiöse und das ethnische Bewußtsein betreffen. Die Ethnien der Paschtunen, Tadschiken, Usbeken, Hazaras etc., deren wechselseitiges Verhältnis seit dem Sturz der Taliban die öffentliche Debatten um die politische und verfassungsrechtliche Zukunft Afghanistans beherrscht, wurden erst vermittelt zunächst über die Regierungspolitik und verstärkt durch die Zwänge des Bürgerkriegs zu territorial definierten gesellschaftlichen Realitäten, die miteinander zusehends in Konflikt gerieten.¹⁷ Religiöses und ethnisches Bewußtsein prägten in der Folge alle politischen und militärischen Organisationsformen, auch die politischen Parteien. Ihre Führer entstammten nun nicht mehr notwendig bestimmten Clans und Dynastien, sondern ihre Eignung wurde stärker als zuvor an der Befähigung gemessen, mit ideologischen oder religiösen Versatzstücken einen politischen oder militärischen Apparat kommandieren zu können. Afghanische Parteien sind daher größtenteils keine Parteien im modernen Sinne, sondern ethnische sowie internationalisierte islamistische Gruppen, denen afghanische Mujaheddin oder religiöse Führer vorstehen.

Die ethnischen und islamistischen Identitäten zogen nicht nur die Grenzlinien unter den Afghanen, sie ermöglichten an ihren offenen Enden die Bildung von Knotenpunkten, an denen Beziehungen zu den sprachlich, kulturell oder ideologisch verwandten Gruppen in Nachbarstaaten anknüpfen konnten. So bauten die Paschtunen im Südosten und Süden ihre Beziehungen zu den Stammesverwandten in Pakistan und den von diesen dominierten politischen und militärischen Institutionen (wie den Geheimdienst ISI) oder den dortigen islamistischen Parteien aus, während Tadschiken und Usbeken ihre Beziehungen nach Norden intensivierten.¹⁸

¹⁷ Siehe zur Entstehung des ethnischen Bewußtseins die Arbeit von Conrad Schetter, *Ethnizität und ethnische Konflikte in Afghanistan*, Berlin 2003. Dort findet sich eine vorzügliche Rekonstruktion der Genese des Gegensatzes zwischen »paschtunischen« und »tadschikischen« Vorstellungen von Afghanistan, die sowohl verfassungsrechtlich als auch machtpolitisch im Zentrum der inneren Konflikte des Landes stehen.

¹⁸ Vgl. Mariam Abou Zahab/Olivier Roy, *Islamist Networks. The Afghan-Pakistan Connection*, London 2004.

Den Mitgliedern der Internationale heimatloser Kämpfer, die über islamistische Netzwerke wie al-Qaida dem afghanischen Kriegsschauplatz zugeführt wurden, wurde nicht die Ethnizität oder der politische Islamismus, sondern eine als Neofundamentalismus bezeichnete Weltanschauung zum Medium der Mobilisierung und des Zusammenhalts.¹⁹ Der Neofundamentalismus ist eine Netzwerkideologie nomadisierender Kämpfer, bei denen lokale Netzwerke und eine fiktive globale *Ummah* (Gemeinschaft der Gläubigen) an die Stelle von Familie, Clan und Nation treten. Konkrete politische Projekte werden durch eine Re-Islamisierung von unten verdrängt, die puritanische Züge annimmt. Diese Netzwerkvergesellschaftung funktioniert über Fremd- und Feindbilder, die nicht mehr konkrete territoriale, sondern diffuse globale Anknüpfungspunkte in einer vermeintlichen Konfliktlinie zwischen rechtschaffenen Mujaheddin und »Ungläubigen« haben.

Bestandteile dieses Weltbildes finden sich auch bei den Taliban. Einem Kreis psychisch oder physisch kriegsversehrter Koranautodidakten, die durch den Krieg und das Leben in Lagern geprägt sind, scheint der Neofundamentalismus wie auf den Leib geschrieben.²⁰ Auch das skurrile politische Programm einer Rückkehr zur islamischen Ursprungsgemeinschaft, die totalitären Eingriffe in die Privatsphäre und der Hass auf Frauen fügen sich in das Bild einer Netzwerkideologie sozial entwurzelter Kämpfer. Tatsächlich kann aber von einer Entwurzelung der Taliban nicht die Rede sein. Denn Aufstieg und Herrschaft der Männer um Mullah Omar stehen für die wachsende Bedeutung, die Laiengelehrten als gesellschaftlichen Autoritäten und Madressen (Religionsschulen) als Institutionen unter Krisen- und Kriegsbedingungen in den letzten Jahrzehnten zugekommen ist.²¹ Ihre Normen und Vorstellungswelt ließe sich daher gut als »Islam paschtunischer Prägung«²² unter Kriegsbedingungen bezeichnen. Als Exponenten jener südlichen Paschtunenregion, die von der traditionellen Herrscherkaste Afghanistans dominiert wird, aber im offiziellen afghanischen Widerstand nur sehr schwach repräsentiert war, konnten sie – nicht nur in ihrer Aufstiegsphase – auf die politische Unterstützung traditionaler Eliten zählen, die ihnen halfen, in Afgha-

nistan quasi-staatliche Herrschaftsstrukturen durchzusetzen. Aus diesem Grunde wäre es falsch und fahrlässig, die Taliban mit anderen neofundamentalistischen Gruppierungen – wie zum Beispiel der al-Qaida – auf eine Stufe zu stellen. Als unmittelbare Kriegsfolge sind die militanten Koranschüler Teil der afghanischen Gesellschaft und nicht allein eine aus Pakistan ins Feld geführte neofundamentalistische Söldnertruppe. Diese Feststellung kann nicht ohne Folgen für das internationale Engagement bleiben. Sie betrifft zum Beispiel die Annahme, durch die Zerschlagung militärischer Strukturen eine politische Bewegung dauerhaft eliminieren zu können.

Kriegsbewältigung: Friedenskonsolidierung und »state-building«

In Post-Konflikt-Situationen ist der Wiederaufbau staatlicher Strukturen in der Regel ganz oben auf der Agenda der internationalen Akteure zu finden. In der sozialwissenschaftlichen Literatur, aber auch in Teilen der Praxis, wird dieser Prozeß als *state-building* bezeichnet.²³ Wenn nicht nur in der Praxis, sondern auch in der sie begleitenden Literatur in jüngster Zeit häufig von *nation-building* gesprochen wird – selbst wenn ein militärisch verkürztes *state-building* gemeint ist –, so ist diese Ignoranz gegenüber einer seit den fünfziger Jahren fest etablierten sozialwissenschaftlichen Nomenklatur mehr als nur ein sprachliches Ärgernis.²⁴ Sie indiziert eine Unter- oder Geringschätzung dessen, was *nation-building* eigentlich ist: der langfristige Prozeß des Zusammenwachsens von Staat und Bevölkerung (Nation) im Sinne einer Herausbildung kollektiver Identitätsstrukturen auf der Basis einer nachhaltigen politischen, ökonomischen und sozialen Entwicklung.²⁵ Diese begriffliche Unschärfe könnte fatale Folgen für internationales Engagement haben.

²³ Vgl. Ulrich *Schneckener*, *States at Risk. Fragile Staaten als Sicherheits- und Entwicklungsproblem*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2004 (Diskussionspapier, Forschungsgruppe Globale Fragen), S. 15ff, sowie *ders.*, *Transnationale Terroristen als Profiteure fragiler Staatlichkeit*. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2004 (S 18/2004), S. 35ff.

²⁴ Vgl. besonders James *Dobbins u.a.*, *America's Role in Nation-Building. From Germany to Iraq*, Santa Monica u.a. 2003.

²⁵ Siehe Karl W. *Deutsch*, *Nationalism and Social Communication. An Inquiry into the Foundations of Nationality*, New York 1953.

¹⁹ Vgl. zu diesem Begriff Olivier *Roy*, *The Failure of Political Islam*, London 1994.

²⁰ *Rashid*, Taliban [wie Fn. 8], S. 31ff.

²¹ Vgl. Gilles *Dorransoro*, *La révolution afghane. Des communistes aux taléban*, Paris 2001.

²² *Schetter*, Ethnizität [wie Fn. 17], S. 521.

Doch auch bei einem adäquaten Verständnis von *state-building* sehen sich externe Akteure mit einem Dilemma konfrontiert: Als eine Form internationalisierter Herrschaft, wie sie als globaler Trend in der Dritten Welt zu beobachten ist, stehen Maßnahmen des *state-building* einem raschen Wiederaufbau von Staatlichkeit paradoxerweise zunächst einmal entgegen. Da die alten staatlichen Institutionen entweder zusammengebrochen oder nicht geeignet sind, die neuen Aufgaben zu lösen, sind die Interventen gezwungen, neue Institutionen zu schaffen, die sich später nicht ohne weiteres wieder auflösen lassen. Damit schafft das Engagement unwillkürlich *Parallelstrukturen der internationalen Präsenz*, die traditionelle Hierarchien unterminieren, informellen Praktiken neuen Raum öffnen und damit exakt jenes strukturelle Bedingungsgefüge stärken, das schwacher Staatlichkeit zugrunde liegt.²⁶

In Afghanistan hat die internationale Staatengemeinschaft versucht, der Internationalisierung von Herrschaft eine weniger profilierte Ausprägung zu geben: Schlagworte wie »light footprint approach« und afghanische Eigenverantwortung (*conflict ownership*) stehen für ein sicherheits- und entwicklungs-politisches Konzept, das die internationale Präsenz im Lande begrenzen und den Wiederaufbau zuvörderst in afghanische Hände legen will.²⁷ Aus diesem Grunde wurde das Land nicht unter internationale Verwaltung gestellt. Statt dessen ist bereits Ende 2001 eine provisorische Regierung eingesetzt worden, die nach der Außerordentlichen Loya Jirga (Stammesversammlung) im Juni 2002 durch eine mit gewisser Basislegitimität ausgestattete Übergangsregierung unter Präsident Hamid Karzai ersetzt wurde.

Formell bestand bis zur Verabschiedung der neuen Verfassung auf der Verfassungsgebenden Loya Jirga der alte Aufbau der Staatsverwaltung nach der Verfassung von 1964 fort; diese war durch einen starken Zentralismus und geringe lokale Autonomie geprägt, spiegelte deshalb aber auch nie die Realität von Politik und Gesellschaft wider. Wesentlich stärker wird die Friedenskonsolidierung durch die Struktur der internationalen Präsenz geprägt. Die mit UN-Mandat ausgestattete International Security Assistance Force (ISAF), die seit August 2003 von der NATO geführt wird

(vorher: Großbritannien, Türkei und Deutschland/Niederlande im halbjährlichen Wechsel), ist mit ihren etwa 6000 Soldaten keine Besatzungsarmee, sondern eine Unterstüzungstruppe der Zentralregierung. Als Durchbrechung des Ansatzes der afghanischen Eigenverantwortung und parallel zu den Wiederaufbau-bemühungen setzt die Anti-Terror-Koalition im Rahmen der Operation Enduring Freedom mit etwa 14 000 mehrheitlich amerikanischen Soldaten auf dem afghanischen Territorium eigenverantwortlich ihren Kampf gegen die Taliban und al-Qaida fort.

Die internationale Hilfe wird durch eine Vielzahl von Akteuren vor Ort geleistet, von denen die United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA) nur eine ist. Strukturbildend für den Ansatz der Friedenskonsolidierung ist überdies das Konzept der sogenannten Führungsnationen (*lead nations*), denen nach dem Prinzip der Selbstverpflichtung die besondere politische und finanzielle Verantwortung für einen Teilbereich obliegt: die USA sind verantwortlich für Streitkräfteaufbau, Japan für die Demobilisierung und Reintegration der Kriegsparteien, Deutschland für die Polizeireform, Großbritannien für die Drogenbekämpfung und Italien für die Justizreform.

²⁶ Vgl. Klaus Schlichte/Boris Wilke, Der Staat und einige seiner Zeitgenossen. Die Zukunft des Regierens in der »Dritten Welt«, in: Zeitschrift für internationale Beziehungen, 7 (2000) 3, S. 359–384.

²⁷ Vgl. Simon Chesterman, Walking Softly in Afghanistan: The Future of UN State-Building, in: Survival, (2002) 3, S. 37–46.

Afghanistan nach dem Fall des Taliban-Regimes

Die folgende Analyse steht unter der Leitfrage, ob das internationale Engagement geeignet ist, angesichts der traditionellen Schwäche des afghanischen Staates den zugrundeliegenden Ursachen des Krieges, dessen Verselbständigung im internationalisierten Jihad sowie den im ethnischen Bewußtsein und in der islamistischen Ideologie zu beobachtenden Kriegsfolgen wirksam zu begegnen. Dazu wird der Status quo nach drei Jahren Anti-Terror-Krieg und Wiederaufbau auf der Folie von vier Dimensionen skizziert: entlang der drei zentralen Achsen von Staatlichkeit (Gewaltkontrollkompetenz, Extraktionskompetenz, Rechtsetzungskompetenz) sowie der Außenkompetenz und regionalen Dimension der grenzüberschreitenden Gewaltökonomie und -verflechtung.

Gewaltkompetenz und Sicherheit

Die Monopolisierung der Kontrolle über den Einsatz von physischer Gewalt kann als elementare Kompetenz eines Staates gelten: In der Regel wird die Anerkennung von Staatlichkeit auch in der Staatenpraxis an diese Fähigkeit zur Monopolisierung der legitimen Gewaltausübung geknüpft. Neuere Ansätze zur Erforschung prekärer Staatlichkeit bekräftigen dies, wenn sie die Bereitstellung von Sicherheit als jene staatliche Funktion konzipieren, deren Erfüllungsgrad über die Einstufung von Staaten auf einer Skala wachsender Fragilität entscheidet.²⁸ Die Gewaltkompetenz ist gleichzeitig die Voraussetzung für die Ausübung von politischer Herrschaft im umfassenden Sinne, weil jede politische Entscheidung nur dann Aussicht auf Umsetzung hat, wenn sie zumindest potentiell auch unter Anwendung physischen Zwangs durchgesetzt werden kann. In Territorialstaaten sichert die Gewaltkompetenz zudem die gleichmäßig sich über das Staatsgebiet erstreckende Anwendung von Recht und Ordnung.

In Afghanistan ist die Bereitstellung von äußerer wie innerer Sicherheit bisher nicht Sache des Staates. Mit amerikanischer Hilfe sind Mitte 2004 etwa 6000

²⁸ Vgl. *Schneckener*, *States at Risk* [wie Fn. 23], S. 9ff. sowie *ders.*, *Transnationale Terroristen* [wie Fn. 23], S. 10.

Soldaten der neuen afghanischen Armee einsatzbereit, dazu kommen möglicherweise bis zu den Wahlen etwa 20 000 neu ausgebildete Polizisten. Die (Un-)Sicherheitslage wird dominiert von den Bürgerkriegsmilizen, deren Stärke auf 40 000 bis 100 000 Mann geschätzt wird. Anlaß zur Sorge und Kritik geben aber weniger die Zahlen, die angesichts der Struktur der Milizen ohnehin nicht exakt gemessen werden können, als vielmehr die Tatsache, daß die Entwaffnung der Milizen von den Interventionsstreitkräften im Interesse der Anti-Terror-Bekämpfung aktiv behindert wurde.²⁹ So ist entgegen den Vorgaben der Petersberger Konferenz bis heute nicht einmal die Hauptstadt Kabul demilitarisiert.

Die simultane Doppelstrategie von Friedenskonsolidierung und Terrorismusbekämpfung, die sich rechtlich in der Parallelmandatierung von OEF und ISAF niederschlägt, hat sich bisher als kontraproduktiv erwiesen. Der Anti-Terror-Kampf erfordert Zweckbündnisse ausgerechnet mit jenen politischen Kräften, die am Wiederaufbau ziviler und zentralstaatlicher Strukturen wenig Interesse haben und in einer starken Regierung einen Rivalen sehen: mit den Warlords und lokalen Kommandanten.³⁰ Auch mußte in Kauf genommen werden, daß die Zivilbevölkerung zwischen die Fronten gerät. Dies hat in den besonders umkämpften Gebieten im Südosten des Landes, die von paschtunischen Stammesgemeinschaften besiedelt werden, zur Entfremdung weiter Teile der Bevölkerung von Zentralregierung und internationalen Helfern geführt. Regelmäßig werden die Anti-Terror-Einheiten der USA und ihre Verbündeten attackiert, vermutlich von reorganisierten Talibanmilizen und oppositionellen Kräften aus dem Umkreis des Kriegsherrn Gulbuddin Hekmatyar. Seit auch ziviles Hilfspersonal zum Opfer der Angriffe wurde, haben die Vereinten Nationen und viele Hilfsorganisationen ihre Arbeit in dieser Region eingestellt. Diese Entwicklung

²⁹ Vgl. zum Sicherheitssektor insgesamt *Mark Sedra* (Hg.), *Confronting Afghanistan's Security Dilemma. Reforming the Security Sector*, Bonn: Bonn International Center for Conversion (BICC), September 2003 (BICC Brief 28), S. 40ff.

³⁰ Vgl. *Gilles Dorronsoro*, *Afghanistan: The Delusions of Victory*, in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, (2003) 2, S. 112–122.

ist deshalb so besorgniserregend, weil das Zurückbleiben des paschtunischen Südostens Anfang der neunziger Jahre den wachsenden Einfluß der Taliban erst ermöglichte. Der Wiederaufbau ist somit exakt dort blockiert, wo der Aufstieg der Taliban begann.³¹

Die in Afghanistan engagierten Regierungen haben auf diese Krisenerscheinungen mit einer stillschweigenden behutsamen Korrektur zentraler Parameter des Bonner Prozesses reagiert. An erster Stelle zu nennen ist die Einrichtung zivil-militärischer Regionalteams (Provincial Reconstruction Teams, PRT) durch die USA, Großbritannien, Deutschland und andere Staaten, mit denen die Sicherheitslage in den Provinzen stabilisiert und die Bedingungen für den Wiederaufbau verbessert werden sollen.³² In Anlehnung an die Civil Affairs Teams (CAT) der US-Armee und in Weiterentwicklung der bereits etablierten Formen zivil-militärischer Zusammenarbeit (CIMIC) haben diese Staaten zur Zeit in zwölf afghanischen Provinzstädten militärisch geführte Einheiten von bis zu hundert Soldaten stationiert, denen zivile Experten zur Seite stehen. Die Konzeption des deutschen PRT in Kundus weicht hiervon insofern ab, als es etwa doppelt so stark ist, der zivile Anteil und die zivile Verantwortung größer sind und der militärische Teil dem ISAF-Mandat unterstellt ist, während die PRTs der anderen Staaten unter OEF-Mandat operieren. Jenseits dieser auch in der Presse gut dokumentierten Unterschiede im Detail liegt die Ratio der PRTs darin, Sicherheit aus Kabul in die Provinz zu exportieren und Entwicklungserfolge insbesondere im Infrastrukturbereich sichtbar zu machen.

Zur behutsamen Korrektur der Parameter des Bonner Prozesses gehört auch die Übernahme der ISAF-Führung durch die NATO im August 2003 und die Ausweitung des ISAF-Mandatsgebietes auf regionale Zentren im Zusammenhang mit der Entsendung des deutschen PRT. Dieses NATO-Engagement signalisiert nicht nur die Bereitschaft zur Bereitstellung größerer Kapazitäten sowie eine räumliche Verstetigung der internationalen Präsenz, es entfaltet auch im politischen Feld eine nicht zu unterschätzende Symbolwirkung. Denn unter Beobachtern ist ganz unstrittig, daß die Präsenz bewaffneter internationaler Akteure

nach dem Sturz der Taliban das sofortige Abgleiten des Landes in den Bürgerkrieg verhindert hat, wie es ja noch 1992 geschehen war.³³ Deshalb ist es grundsätzlich richtig, daß die internationale Gemeinschaft ihre Präsenz in die Provinz trägt.

Gleichzeitig verstärken die PRTs – insbesondere ohne ISAF-Mandat – die Parallelstrukturen und konterkarieren damit strukturell das Ziel, in Afghanistan Staatlichkeit wiederherzustellen. Denn die PRTs sind neben der OEF, der ISAF und der UNAMA bereits die vierte Säule einer internationalen Präsenz, an die sich überdies zahllose bilaterale staatliche sowie nicht-staatliche Engagements anlagern. Diese vier Säulen der internationalen Präsenz sind indes nur eine von drei Parallelstrukturen. Berücksichtigt man die innerafghanischen Machtstrukturen, so ist Herrschaftsgewalt in Afghanistan auf drei Ebenen zersplittert:

- ▶ vertikal durch eine dreifache Parallelstruktur aus lokalen Kriegsherren, nomineller Regierung und internationaler Präsenz,
- ▶ horizontal zwischen der Zentralregierung auf der einen Seite und den Gouverneuren und lokalen Kriegsherren auf der anderen Seite,
- ▶ faktisch innerhalb der Übergangsregierung zwischen verschiedenen Fraktionen.

Der letzte Punkt verdient besondere Beachtung, weil er den Charakter dessen bestimmt, was heute in Afghanistan Regierung, Staat und damit auch Sicherheit heißt. Innerhalb der Übergangsregierung ringen drei unterschiedlich homogene Gruppen um Einfluß: Präsident Hamid Karzai und seine als »Beirut Boys« titulierten exilafghanischen Mitstreiter,³⁴ die tadschikische »Panschir-Fraktion« der Jamiat-i Islami unter Führung von Verteidigungsminister Mohammed Fahim und Außenminister Abdullah Abdullah sowie verschiedene Groß-Warlords, am bekanntesten der Usbeke Rashid Dostum aus dem Norden und Ismail Khan aus dem Westen (Herat). Die beiden letztgenannten ehemaligen Mujaheddin beherrschen mit dem nordafghanischen Mazar-i-Sharif bzw. der westlich gelegenen Provinz Herat jeweils eine Region und sind

³¹ Vgl. *International Crisis Group*, Afghanistan: The Problem of Pashtun Alienation, Kabul/Brüssel 2003.

³² Vgl. Kathy Gannon, Afghanistan Unbound, in: *Foreign Affairs*, 83 (Mai/Juni 2004) 3, S. 35–46 (43), sowie Stephan Klingebiel/Katja Roeder, Entwicklungspolitisch-militärische Schnittstellen. Neue Herausforderungen in Krisen und Post-Konflikt-Situationen, Bonn: DIE, 2004, S. 26f.

³³ Vgl. Ali A. Jalali, Afghanistan in 2002. The Struggle to Win the Peace, in: *Asian Survey*, 43 (Januar/Februar 2003) 1, S. 174–185 (176).

³⁴ Zu den Gefolgsleuten von Karzai werden Finanzminister Ashraf Ghani, Zentralbanker Anwar-al Haq Ahady sowie der Präsident der Kabuler Universität, Akbar Popal, gezählt; alle waren Karzais Kommilitonen an der amerikanischen Universität in Beirut. Vgl. hierzu Conrad Schetter, Zur Zwischenbilanz der Post-Taliban-Ära: ein Konflikt-Mapping zum Friedensprozess, in: *Südasiens*, 23 (2003) 2, S. 10–14 (12).

in erster Linie an der Begrenzung des Einflusses einer Regierung interessiert, der sie als stellvertretender Verteidigungsminister bzw. Gouverneur selbst angehör(t)en. Die ehemaligen Mujaheddin aus dem Panschirtal nördlich von Kabul dagegen besetzen als Kern der ehemaligen Nordallianz nicht nur die Schlüsselministerien, sie verfügen in Person von Verteidigungsminister »Marshall« Fahim auch über eigene Truppen, die weiterhin in der Hauptstadt Kabul stationiert sind.³⁵

Im Vergleich zu diesen Gewaltunternehmer-Politikern ist Präsident Karzais Machtbasis nur schmal. Zwar verfügt er über gewisse gentilcharismatische Qualitäten, die ihm bei einem Teil der Paschtunen eine gewisse Herrschaftsbasis sichern, doch seine Dreifachfunktion als »Heilsbringer« Afghanistans in der Tradition des Königs, als Repräsentant der Durrani-Paschtunen und als Freund und Verbündeter der USA zwingt ihn immer wieder zu taktischen Spreizschritten, die seine Glaubwürdigkeit unterminieren.³⁶

Horizontal zerfällt Afghanistan in mindestens acht Großzonen, die von unterschiedlichen Gruppen kontrolliert werden.³⁷ Der Einfluß der afghanischen Regierung beschränkt sich auf Kabul, wo sie ihre Kontrolle mit der Panschir-Fraktion teilen muß. Im übrigen kontrolliert diese Fraktion unter Führung von Verteidigungsminister Mohammed Fahim die Regionen nordöstlich von Kabul, insbesondere Panschir und Kundus. In Herat nahe der iranischen Grenze wiederum hat Ismail Khan einen Parastaat errichtet, in dem er sich allerdings Herausforderern gegenüber sieht. Auch in der Nordregion um Mazar-i-Sharif kämpfen mit Rashid Dostum und Ustad Atta Mohammad zwei Kriegsherren um Einfluß. Am unruhigsten sind jene östlichen und südlichen Gebiete mit paschtunischen Mehrheiten, in denen sich noch keine stabile Herrschaftsstruktur etablieren konnte. Dort ist auch der Einfluß jener Gruppen recht beträchtlich, die dem Bonner Prozeß und der Übergangsregierung kritisch bis feindlich gegenüberstehen und die als Taliban oder Neo-Taliban bezeichnet werden. Zu ihnen zählen inzwischen auch die Gefolgsleute um Hekmatyar, der

in den achtziger und frühen neunziger Jahren einer der mächtigsten Kriegsherren war.

Die von der Verfassungsgebenden Loya Jirga und den bevorstehenden Präsidenten- und Parlamentswahlen ausgehenden politischen Dynamiken haben inzwischen bewirkt, daß sich dieses instabile regionale Machtgleichgewicht auch im politischen Feld und in der politischen Szene in Kabul niederschlägt. Im ersten Halbjahr gelang es Karzai offenbar zunächst, die Nordallianz zu spalten und wichtige Exponenten wie Fahim und den Hazara Karim Khalili mit verfassungsrechtlichen Zugeständnissen und dem Versprechen auf dauerhafte Inklusion auf seine Seite zu ziehen.³⁸ Doch Karzais Entscheidung, statt Verteidigungsminister Fahim den Bruder des Nordallianz-Helden Ahmed Shah Masud, Ahmed Zia Masud, zu seinem zweiten Kandidaten für das Amt des Vize-Präsidenten zu machen, hat die Spaltung der ehemaligen Nordallianz zu Karzais Ungunsten vertieft. Zentrale Führungsfiguren wie Verteidigungsminister Fahim, Außenminister Abdullah, Ex-Innenminister Qanuuni und sowie Kriegsherr Dostum haben das Karzai-Lager offenbar verlassen bzw. kandidieren – wie die beiden letztgenannten – selbst für das Amt des Präsidenten.³⁹

Das Fazit lautet: Daß die internationale Präsenz für die Entwicklung der staatlichen Gewaltkompetenz bisher wenig hilfreich war, wirkt sich inzwischen stark auf die politischen Auseinandersetzungen in der Hauptstadt und die Wahlen aus. Das Grundproblem liegt aber nicht in den gegenwärtig zu beobachtenden Machtverschiebungen, sondern darin, daß besonders in der Provinz die Verfügung über Gewaltmittel, wie sie durch die Figur des Warlords in den Medien popularisiert wurde, weiterhin die Voraussetzung für die Akkumulation von politischem, ökonomischem und sozialem Kapital ist. Die bisher durchgeführten Maßnahmen zur Reform des Sicherheitssektors haben ein staatliches Gewaltmonopol nicht einmal in Reichweite gerückt.⁴⁰ Staatliche Strukturen bestehen in Afghanistan nur auf dem Papier. Solange die Mujaheddin inner- und außerhalb Kabuls nicht entwaffnet

³⁵ Vgl. Gannon, Afghanistan Unbound [wie Fn. 32], S. 38.

³⁶ Vgl. Conrad Schetter, Hamid Karzai – Übergangspräsident für Afghanistan, in: Orient, (2002) 1, S. 9–19.

³⁷ Emma Sandström, Afghanistan and Central Asia after September 11. The Security-political Development, Stockholm: Swedish Defence Research Agency, März 2003 (FOI-R-0821-SE), S. 13ff, sowie Schetter, Kleine Geschichte Afghanistans [wie Fn. 10], S. 139.

³⁸ Vgl. Abubake Saddique, New Political Alignments Emerging in Afghanistan, in: The Friday Times (Lahore), 30.4.2004, S. 2.

³⁹ Vgl. Camelia Entekhabi-Fard, Afghan Presidential Campaign Entering Critical Phase, in: Eurasia Insight, 3.8.2004, <www.eurasianet.org> [eingesehen am 6.8.2004].

⁴⁰ Mark Sedra/Peter Middlebrook, Afghanistan's Problematic Path to Peace: Lessons in State Building in the Post-September 11 Era, Silver City, NM/Washington, D.C.: Foreign Policy in Focus, März 2004.

werden und nicht einmal die Hauptstadt Kabul demilitarisiert ist, bleibt Afghanistan ein Konfliktgebiet, in dem freie und demokratische Wahlen kaum durchführbar sind.⁴¹

Extraktionskompetenz und Wohlfahrt

Die Befähigung, Ressourcen in Form von Steuern, Abgaben und Zöllen aus der Gesellschaft zu entnehmen und zu monopolisieren, ist die zweite elementare Staatsfunktion. Diese Extraktions- oder Steuermonopolkompetenz⁴² ist die Voraussetzung für das Funktionieren des Staatsapparates, vor allem aber für das Vermögen des Staates, Wohlfahrtsleistungen für die Gesellschaft zu erbringen.⁴³ In historischen Staatsbildungsprozessen sind Gewalt- und Steuermonopol kausal eng verknüpft. Die Entwicklung der Steuerquote wiederum ist ein Maßstab für die Staatsstärke oder den Grad der Staatlichkeit. Im Kontext von Post-Konflikt-Gesellschaften ist die Herausbildung der Extraktionskompetenz wichtig, um die zunächst unvermeidliche Abhängigkeit von externen Hilfeleistungen oder Krediten zu minimieren und damit staatliche Souveränität nicht nur im formellen, sondern auch im faktischen Sinne aufzubauen.

Im Falle Afghanistans ist die Außenabhängigkeit trotz des Vorsatzes, den Wiederaufbau in afghanische Hände zu geben, aufgrund des hohen Bedarfs enorm: Der Anteil der Hilfe am Staatshaushalt für 2002 und 2003 wurde mit etwa 80 Prozent veranschlagt.⁴⁴ Von einem eigenfinanzierten Staatshaushalt konnte also in diesem Zeitraum noch keine Rede sein. So werden Umfang, Struktur und Implementation der externen Hilfezuflüsse zu zentralen Kritikpunkten: Von nahezu allen Experten werden die bisher von Übergangsregierung, Gebern und Nichtregierungsorganisationen für nicht rein humanitäre Zwecke – also zum Beispiel für

Investitionen im Infrastrukturbereich – erbrachten Wohlfahrtsleistungen als deutlich zu gering kritisiert; dafür verantwortlich sei nicht nur die geringe Mittelzuweisung (*commitment*), sondern vor allem die zu zögerliche Mittelauszahlung (*disbursement*).⁴⁵

Noch harscher muß das Urteil ausfallen, wenn berücksichtigt wird, daß die auf der Tokioter Geberkonferenz im Dezember 2001 für den Zeitraum bis 2005 zugesagten 4,7 Mrd. US-Dollar und die in Berlin im April 2004 versprochenen 8,2 Mrd. US-Dollar nur einen geringen Teil der Summe von 27,5 Mrd. US-Dollar ausmachen, die Afghanistan nach Ansicht von Experten für die ersten sieben Jahre braucht.⁴⁶ Auch wenn der erforderliche Umfang von Hilfe nicht unstrittig ist, steht die Unterfinanzierung der Friedenskonsolidierung und des *state-building* in Afghanistan doch außer Frage: Der Anteil der Pro-Kopf-Hilfe von faktischen 67 US-Dollar und zugesagten 182 US-Dollar wird im Kosovo um das Fünf- bis Zehnfache, in Ost-Timor und in Bosnien um etwa das Doppelte übertraffen.⁴⁷

Anlaß zur Kritik gibt aber nicht nur der Umfang der Mittel, sondern auch ihre Verteilung und Abwicklung. Nimmt man die Militärausgaben der Interventionsstaaten für den Kampf gegen den internationalen Terrorismus im engen Sinne zur genannten (zivilen) Hilfe hinzu, so ergibt sich bei einem Gesamtbetrag von 18 Mrd. US-Dollar ein militärischer Anteil von etwa 70 Prozent.⁴⁸ Betrachtet man die Abwicklung der Hilfe, so flossen 2002 von 1,2 Mrd. US-Dollar weniger als zwanzig Prozent über Kanäle wie den Afghanistan Reconstruction Trust Fond, auf den die afghanische Regierung Zugriff hat. Den Rest erhielten Nichtregierungsorganisationen und die Vereinten Nationen, die wiederum direkt mit den lokalen Machthabern zusammenarbeiten müssen, deren Interessen aber keineswegs identisch mit denen der Zentralregierung sind.⁴⁹ Damit wurde eine Parallelverwaltung perpetuiert, die eine delegitimierende Wirkung auf die

⁴¹ *International Crisis Group*, Elections and Security in Afghanistan, Kabul/Brüssel, 30.3.2004 (ICG Asia Briefing). In seinem Bericht vom 19. März 2004 spricht der UN-Generalsekretär von einem »beträchtlichen Sicherheitsproblem«, das »keine Zeichen der Verbesserung« erkennen läßt. Quelle: UN-Doc. A/58/742-S/2004/230.

⁴² Vgl. Charles Tilly, War Making and State Making as Organized Crime, in: Peter Evans u.a. (Hg.), *Bringing the State Back In*, Cambridge 1985, S. 169–191.

⁴³ Vgl. zur Wohlfahrtsfunktion in der Risikoanalyse: Schneckener, *States at Risk* [wie Fn. 23], S. 8.

⁴⁴ Amin Saikal, Afghanistan after the Loya Jirga, in: *Survival*, 44 (Herbst 2002) 3, S. 47–56 (52), sowie Sedra/Middlebrook, Afghanistan's Problematic Path to Peace [wie Fn. 40], S. 4.

⁴⁵ Vgl. nur Barnett R. Rubin u.a., *Building a New Afghanistan: The Value of Success, the Cost of Failure*, New York: New York University, März 2004 (Center on International Cooperation Policy Paper), S. 15ff, und Peter Mardsen, Afghanistan: The Reconstruction Process, in: *International Affairs*, 79 (2003) 1, S. 91–106.

⁴⁶ Rubin u.a., *Building a New Afghanistan*, ebd., S. 5.

⁴⁷ Ebd., S. 15.

⁴⁸ Ebd., S. 23.

⁴⁹ Barnett R. Rubin u.a., *Through the Fog of Peace Building. Evaluating the Reconstruction of Afghanistan*, New York: New York University, Center on International Cooperation, Juni 2003, S. 5.

Kabuler Regierung hat und die Macht der lokalen Machthaber stärkt. Der Regierung fehlen insofern die Mittel, sich sichtbar als Agent nationaler Entwicklung zu präsentieren und für das Projekt »Staat Afghanistan« zu werben.

Diese Mißstände könnten als teils unvermeidliche, teils leicht wieder umkehrbare Anfangsprobleme und Übergangerscheinungen einer Friedenskonsolidierung interpretiert werden, die auch als Lernprozeß zu begreifen ist – wenn es der afghanische Staat und die legale Rechts- und Wohlfahrtssphäre nicht mit starken Wettbewerbern zu tun hätten. Mehr noch als das Zurückbleiben und die ungeschickte Abwicklung ohnehin gering bemessener Hilfeleistungen stellt das Beharrungsvermögen der in mehr als 25 Jahren gewachsenen kriegsökonomischen Strukturen eine Gefahr für den Wiederaufbau von Staatlichkeit dar. Hier entsteht eine Parallelgesellschaft, die dem Staat dauerhaft den Rang abzulaufen droht. Denn nicht das staatliche Gewaltmonopol, sondern eine Art privater »Gewaltmarkt« fungiert außerhalb der Hauptstadt Kabul als Garant persönlicher Sicherheit und allgemeiner Wohlfahrt.⁵⁰ Die Kriegsherren und lokalen Kommandanten treten auf diesem segmentierten Markt als Gewaltunternehmer auf und bieten Sicherheit als eine Art Ware an – eine Ware, die exakt gegen jene Gewaltandrohungen schützen soll, die die Unternehmer selbst produzieren und aufrechterhalten. Sie reagieren damit auf die Nachfrage nach Sicherheit auf der *lokalen* Ebene, weshalb Macht und Profitancen für die meisten Warlords räumlich begrenzt sind.⁵¹ Es hieße daher den Charakter der Gewaltökonomie und -ordnung zu verkennen, wenn man einige wenige populäre oder berüchtigte Figuren zu Gegnern des Wiederaufbaus stilisierte und in ihrer stillschweigenden Inklusion oder gewaltsamen Exklusion den Königsweg erblickte. Es handelt sich um ein strukturelles Problem, das den zukünftigen räumlichen und funktionalen Zusammenhalt der afghanischen Gesellschaft ganz grundsätzlich betrifft.

Unter den Bedingungen einer Gewaltökonomie sind wirtschaftliche Chancen und die Wohlfahrt des einzelnen an die Verfügung über Waffengewalt oder

gekauften Schutz geknüpft. Im Falle Afghanistans ist der wichtigste, aber keineswegs der einzige Teil der Gewaltökonomie im Bereich von Opiumanbau, -produktion und -handel zu finden. Drogenhandel und -anbau sind in andere wirtschaftliche Sphären und in die politischen Verhältnisse eingebettet, was ihre Bekämpfung erschwert. Ausdruck dieser ökonomisch-politischen Einbettung sind die seit dem Ende der Talibanherrschaft zu beobachtenden Tendenzen zur Verlagerung des Anbaus und Handels von den Südprovinzen (Helmand, Uruzgan) in die Nordprovinzen (Nangarhar, Badakhshan) und von Pakistan und Iran in die zentralasiatischen Staaten und Rußland.⁵² Mit Veränderungen der Machtzentren verlagern sich Handelswege, mit Handelswegen auch politische und ideologische Orientierungen. Da die Verfügung über Gewaltmittel auch den Zutritt zu den legalen, informellen und kriminellen Sektoren der Weltökonomie ermöglicht,⁵³ steht zu befürchten, daß die informelle und kriminelle Ökonomie nicht nur die Staatlichkeit unterminiert, sondern daß ihre zentrifugalen Kräfte eine wirtschaftliche und soziale Einheit gar nicht erst aufkommen lassen. So wird die Entwicklung einer Extraktions- und Wohlfahrtskompetenz des afghanischen Staates möglicherweise zur Bedingung für den Zusammenhalt der Gesellschaft insgesamt.

Rechtskompetenz und Legitimität

Die Fähigkeit, Rechtsnormen zu setzen und auch durchzusetzen, ist die dritte Elementarkompetenz des Staates. Sie bildet die Voraussetzung dafür, daß der Staat gegenüber seinen Bürgern Rechtsstaatlichkeit und legitime Herrschaft garantieren kann.⁵⁴ Recht bildet eine wichtige Schnittstelle zwischen Staatsgewalt und Bürgerbewußtsein. Mangelnde Rechtsstaatlichkeit und Legitimität sind deshalb nicht allein Ausdruck »schlechten Regierens«, sondern auch einer semantischen Inkongruenz von Staat und Gesellschaft: Was dem Staat als Recht gilt, erscheint Teilen der Gesellschaft als Unrecht und umgekehrt. Fehlende Rechtssicherheit und geringe Legitimität verweisen

⁵⁰ Vgl. Conrad Schetter, Die Gewaltökonomie der Taliban, Bonn: Universität Bonn, Zentrum für Entwicklungsforschung (ZEF), Februar 2002 (ZEF-News Nr. 9).

⁵¹ Vgl. Antonio Giustozzi, Respectable Warlords? The Politics of State-Building in Post-Taliban Afghanistan, London: London School of Economics and Political Science, September 2003 (Crisis State Programme, Development Research Centre, Working Paper 33).

⁵² Vgl. Sandström, Afghanistan and Central Asia after September 11 [wie Fn. 37], S. 26.

⁵³ Vgl. Peter Lock, Gewalt als Regulation. Zur Logik der Schattenglobalisierung, in: Sabine Kurtenbach/ders. (Hg.), Kriege als (Über)Lebenswelten. Schattenglobalisierung, Kriegsökonomien und Inseln der Zivilität, Bonn 2004, S. 40–61.

⁵⁴ Vgl. zur Rechtsstaats- und Legitimitätsfunktion: Schneckener, States at Risk [wie Fn. 23], S. 9.

auf einen Mangel an gesellschaftlicher Durchdringung des Staates und staatlicher Durchdringung der Gesellschaft. Für die Friedenskonsolidierung liegt die Bedeutung der Entwicklung der Rechtskompetenz besonders in ihrer mittel- bis langfristigen stabilisierenden Wirkung. Unmittelbar nach dem Ende der Gewalthandlungen ist ein gesellschaftlicher Normenkonsens, der staatlicher Sanktionierung zugänglich wäre, nicht zu erwarten. Langfristig aber scheitert der Wiederaufbau, wenn Staat und Bürgerschaft nicht zusammenwachsen. Die Entwicklung der Rechtskompetenz ist deswegen nicht nur Teil des *state-building*, sondern auch des *nation-building*.

Gemäß dem Petersberger Abkommen wurden drei Reformkommissionen für Justiz, Menschenrechte und den Öffentlichen Dienst gebildet. Parallel zur Verfassungskommission sollten sie »von unten« den Aufbau eines Rechtssystems voranbringen, das moderne, traditionale und islamische Elemente verbindet.⁵⁵ Alle vier Kommissionen mußten sich den Vorwurf der Intransparenz und Ineffektivität gefallen lassen.⁵⁶ Auch Präsident Karzai persönlich wurde wiederholt vorgeworfen, Gerechtigkeit und Versöhnung nicht genügend Bedeutung beizumessen.⁵⁷ Ein Rechtssystem ist bisher nicht einmal in Umrissen zu erkennen. Hinzu kommt, daß mit den USA eine der Interventionsmächte im Rahmen der OEF auf afghanischem Boden ein intransparentes paralleles, teilprivatisiertes Justizwesen errichtet hat, das jedem modernen Verständnis von Recht und Staatlichkeit widerspricht.⁵⁸

So existieren zur Zeit staatliche, kommunitäre und religiöse Rechtssysteme nebeneinander. Diverse Stammesrechtssysteme – die im Westen als solche nicht anerkannt und als »Unrecht« oder Rechtlosigkeit abqualifiziert werden – konkurrieren mit islamischen Rechtsformen und dem übriggebliebenen oder entstehenden staatlichen Recht. Eine Verstaatlichung und Vereinheitlichung des Rechts, das die zentrale Voraussetzung für die Verrechtlichung des Staates und die Entwicklung eines nationalen Zusammen-

gehörigkeitsgefühls, einer nationalen politischen Kultur wäre und auch Erwartungssicherheit für ökonomische Investitionen sicherstellen könnte, ist auf Grundlage der Formalkompromisse der neuen afghanischen Verfassung durchaus möglich. Daß es dazu kommen wird, ist aber keineswegs sicher. Die neue Verfassung sieht einen starken Präsidenten (mit zwei Stellvertretern) und ein nichtauflösbares Zweikammer-Parlament vor. Sie betont als Erbe des Bürgerkrieges die islamische Tradition und bekennt sich zu den internationalen Menschenrechten. Die Leistung der neuen Verfassung besteht gerade darin, daß sie die verschiedenen Semantiken der afghanischen Kriegergesellschaft, Zivilgesellschaft und der internationalen Staatengemeinschaft inkorporiert hat. Doch bisher ist sie nur ein Text, gegen den starke Praktiken auf lokaler und internationaler Ebene stehen.

Scheitert die Verfassung in der Praxis, hätte dies zur Folge, daß mangels allgemeinverbindlicher Institutionen das Recht wie bisher an die faktischen Machtverhältnisse gekoppelt bliebe. Anzeichen hierfür gibt es: So werden politische Herrschaft und »Staat« auf der lokalen Ebene primär auf der Basis von Krieger- und Staatsgründermythen der Mujaheddin legitimiert.⁵⁹ Die Glorifizierung des Kampfes gegen die sowjetische Besatzung und die darin geschulte islamistische Ideologie nehmen einen zentralen Platz in den politischen Debatten ein, die von lokalen Machthabern und der örtlichen Geistlichkeit dominiert werden. Erfolg im Krieg wird so zur zentralen Legitimation von Herrschaft; Staatsbildung und Kriegführung fallen zusammen. In Anbetracht der Tatsache, daß die politische und ideologische Ausrichtung des Obersten Gerichtes hiermit weitgehend auf einer Linie liegt, gibt es keinen Grund zu meinen, diese Schwierigkeiten würden mit der Annahme der neuen Verfassung durch die Verfassungsgebende Loya Jirga im Dezember 2003 der Vergangenheit angehören. Wahrscheinlicher ist, daß sie die politische Tagesordnung nach den Wahlen im Oktober 2004 und im Frühjahr 2005 erheblich belasten werden.⁶⁰

⁵⁵ Vgl. *International Crisis Group*, Afghanistan: Judicial Reform and Transitional Justice, Kabul/Brüssel, 28.1.2003 (ICG Asia Report Nr. 45), sowie Mark A. Drumbl, The Taliban's »Other« Crimes, in: *Third World Quarterly*, 23 (2002) 6, S. 1121–1131.

⁵⁶ *International Crisis Group*, Afghanistan's Flawed Constitutional Process, Kabul/Brüssel 2003.

⁵⁷ Karzai soll Justiz in der derzeitigen Situation als einen »Luxus« bezeichnet haben; vgl. ebd., S. 2.

⁵⁸ Vgl. »Enduring Freedom«. Abuses by U.S. Forces in Afghanistan, in: *Human Rights Watch*, 16 (März 2004) 3 (C), sowie: Americans Rain Illegal Jail, Kabul Alleges, in: *International Herald Tribune*, 19.7.2004.

⁵⁹ Barnett R. Rubin, Transitional Justice and Human Rights in Afghanistan, in: *International Affairs*, 79 (Mai 2003) 3, S. 567–581 (571ff).

⁶⁰ Vgl. auch Abbas Poya, Perspektiven zivilgesellschaftlicher Strukturen in Afghanistan – ethnische Neutralität, ethnische Parität und Frauenrechte in der Verfassung der Islamischen Republik Afghanistan, in: *Orient*, 44 (2004) 3, S. 367–384.

Außenkompetenz und regionale Sicherheit

Die Beschaffenheit von Staatlichkeit wird von außen und innen bestimmt. Wie vom Rechtsstandpunkt aus als Staat nur jenes politische Gebilde gilt, das von seiner staatlichen Umwelt als ein solcher anerkannt wird, formt politisches Verhalten der Nachbarn innerhalb der Ebene der formellen Anerkennung in seiner ganzen Bandbreite die Qualität von Staatlichkeit. So wirkt sich etwa die militärische Bedrohung, die einem Staat von seinen Nachbarn droht, unmittelbar auf die innere Verfaßtheit aus. *State-building* muß diese Dimension von Staatlichkeit auf der Ebene der Gestaltung von Außenbeziehungen berücksichtigen.

Für kaum einen Staat gilt dies mehr als für Afghanistan. Als Pufferstaat ist er das Produkt hegemonialer Ambitionen und Kalküle. Auch die Post-Konflikt-Situation Afghanistans ist durch den grenzüberschreitenden, regionalen Charakter der Problemlagen geprägt. Grenzüberschreitend sind seit Jahren nicht nur der Waffen- und Drogenhandel organisiert, sondern auch die Versorgung der Konfliktparteien mit internationalen Kämpfern, deren Aktionsradius sich im letzten Jahrzehnt von Kaschmir über Afghanistan, Zentralasien, den Kaukasus bis auf den Balkan ausgeweitet hat. In dieser Hinsicht ist zumindest kein struktureller Unterschied zwischen Befürwortern und Gegnern des Bonner Prozesses auszumachen. Daher wäre es auch zu kurz gegriffen, den grenzüberschreitenden Charakter allein für das pakistanisch-afghanische Grenzgebiet zu reklamieren.

Die häufig geäußerte Vermutung, pakistanische Militär- und Geheimdienstoffiziere würden mit oder ohne Deckung der offiziellen Stellen versprengte Taliban-Kämpfer und Getreue des oppositionellen Kriegsherren Gulbuddin Hekmatyar zu einer paschtunischen Miliz formieren, um in Afghanistan »im Geschäft zu bleiben«, scheint in Anbetracht des außen- und sicherheitspolitischen Verhaltens Pakistans in der letzten Dekade plausibel.⁶¹ Tatsächlich häufen sich nicht nur die Zusammenstöße von oppositionellen Paschtunen mit den Einheiten der Anti-Terror-Koalition, es kam auch wiederholt zu Grenzzwischenfällen, an denen afghanische, pakistanische und amerikanische Truppen beteiligt waren. Als Reaktion darauf haben die USA, die Karzai-Regierung und Pakistan eine trilaterale Kommission gebildet, die das gegenseitige Vertrauen wiederherstellen und die Anti-Terror-Operationen besser koordinieren soll. Auch geht

⁶¹ Vgl. Wilke, Pakistan [wie Fn. 15], S. 20–24.

Pakistan seit dem Frühjahr 2004 militärisch gegen Al-Qaida-Kämpfer auf der pakistanischen Seite des Grenzgebietes vor, offenbar in Koordination mit den amerikanischen und afghanischen Truppen auf der anderen Seite der Grenze.

Doch handelt es sich nicht um ein Problem, das allein durch zwischenstaatliche Koordination und Vermittlung in Grenzstreitigkeiten zu lösen wäre. Der Irredentismus der Paschtunen auf beiden Seiten der Durand-Linie belastet die Beziehungen zwischen Afghanistan und Pakistan seit den fünfziger Jahren.⁶² Für Pakistan wurde die Sicherung der Westgrenze zu einer Determinante seines außenpolitischen Verhaltens, während umgekehrt das Selbstverständnis der Paschtunen für Afghanistan eine zentrale Stellung im Prozeß der Nationenbildung einnahm.⁶³ Aus dem Zusammenspiel beider Momente ist die kaum kassierte Einmischung zu erklären, die Pakistan gegenüber Afghanistans Nationenwerdung betreibt, wenn etwa Präsident Musharraf die Paschtunen zum Mehrheitsvolk und die anderen ethnischen Gruppen zu Minderheiten erklärt.⁶⁴ Die Kehrseite der Medaille ist, daß Paschtunen in Afghanistan weiterhin irredentistische Ansprüche gegen Pakistan hegen und die Regierung Karzai sich weigert, die Grenze anzuerkennen.

Es wäre noch aus einem anderen Grund zu einfach, allein der (privaten oder offiziellen) pakistanischen Obstruktion die Verantwortung für die bisher mißlungene Befriedung Afghanistans zuzuweisen. Alle Konfliktparteien in Afghanistan bekommen finanzielle Unterstützung von außen – besonders gut sichtbar ist dies bei Präsident Karzai, der sich von einer privaten amerikanischen Sicherheitsfirma schützen läßt. Die Außenabhängigkeit aller afghanischen Akteure ermöglicht es Nachbarstaaten und Regionalmächten wie Iran, Rußland, Pakistan, Indien, den zentralasiatischen Staaten und nicht zuletzt Saudi-Arabien und den USA bis heute, ihre Interessen(-konflikte) nach Afghanistan hineinzutragen.⁶⁵ Die Legitimitätsgrade der Einmischungen mögen sich in den Augen der westlichen Interventionsstaaten deutlich voneinander unterscheiden, doch läßt sich – dies zeigen die Erfah-

⁶² Vgl. Schetter, Kleine Geschichte Afghanistans [wie Fn. 10], S. 81ff.

⁶³ Vgl. Wilke, Pakistan [wie Fn. 15], S. 17f, und Schetter, Territorialisierung [wie Fn. 9], S. 77ff.

⁶⁴ Vgl. David C. Isby, Terrorism in Afghanistan: Remaining Threats, in: Terrorism Monitor, 1 (12.2.2004) 11, S. 6.

⁶⁵ Vgl. Gilbert Etienne, Un triangle dangereux: Inde-Pakistan-Afghanistan, in: Politique Étrangère, (2003) 3–4, S. 582–598.

rungen von Somalia über Afghanistan bis in den Irak – Legitimität eben nicht von außen dekretieren.

Folglich müßte sich im Falle Afghanistans eine Strategie, die auf die Verhinderung der Einmischung unerwünschter Dritter ausgerichtet ist, damit auseinandersetzen, daß die Wurzeln der internationalen Verflechtung und Verstrickung in die Zeit vor der Gründung von al-Qaida zurückreichen und geographisch über das pakistanische Grenzgebiet hinausweisen. Sowohl staatliche als auch nichtstaatliche Akteure Afghanistans sind seit Jahrzehnten eng mit dem Ausland verbunden und von ihm abhängig. Daraus folgt, daß es zwar möglich ist, eine einzelne Gewaltunternehmung wie al-Qaida oder einen »schurkischen« Akteur wie die Taliban militärisch zu besiegen. Eine Stabilisierung Afghanistans und der Region wird jedoch nicht möglich sein, solange weite Teile der Markt- und Machtstrukturen bestehen bleiben, zahlreiche Konflikte in der Region weiterhin gewaltsam ausgetragen werden, die jungen Männer meinen, keine andere Berufsperspektive zu haben, als sich auf diesen Kriegsschauplätzen zu verdingen, und so lange die Staaten in der Region sich so zu diesen nichtstaatlichen Gewaltakteuren verhalten, wie es ihr Eigeninteresse verlangt.

Um so bemerkenswerter ist es, daß die regionale und internationale Dimension seit 2001 für die Friedenskonsolidierung in Afghanistan nur eine untergeordnete Rolle gespielt hat. Es gehört zu den zentralen Festlegungen der verfolgten Strategie der Stärkung der afghanischen Eigenverantwortung, daß die Nachbarstaaten, die ihre Machtkonflikte in der Vergangenheit auf afghanischem Boden ausgetragen haben, bewußt nicht aktiv in den »Bonner Prozeß« einbezogen werden sollen. Ihre Wiederaufbauhilfe ist zwar willkommen, doch nicht um den Preis politischer Einmischung. Die *Gemeinsame Erklärung über gutnachbarliche Beziehungen*, die Afghanistan im Dezember 2002 mit seinen sechs Nachbarstaaten China, Pakistan, Tadschikistan, Turkmenistan, Usbekistan und Iran abgeschlossen hat, schreibt bisher lediglich die bekannten Prinzipien der Nichteinmischung und guten Nachbarschaft unter den Bedingungen des Anti-Terror-Kriegs fort. Sie sieht keinen Mechanismus der Konsultation zwischen den Nachbarn Afghanistan und den Interventionsstaaten vor, wenn man von der Berichtspflicht gegenüber den Vereinten Nationen einmal absieht. Darüber hinaus gibt es nur auf bilateraler Ebene Absprachen, häufig in unkoordinierter und intransparenter Weise.

Es stellt sich die Frage, ob dieser Ansatz ausreichend Realitätsbezug hat. Die vergangenen knapp drei Jahre in Afghanistan haben gezeigt, daß es einer kleinen Interventionsstreitmacht von 15 000 Soldaten, die aus einem anderen Teil der Welt kommt, weder militärisch noch politisch möglich ist, klandestine Einmischungen zu verhindern. Wenn die gesellschaftlichen Verhältnisse insgesamt einen internationalen Charakter annehmen und sich nicht sonderlich um nationale oder ethnische Grenzziehungen scheren – weil der afghanische Staat nicht in der Lage ist, sich selbst zu finanzieren und seine Grenzen zu sichern –, kann »das Problem Afghanistan« sinnvoll nur als Teil einer regionalen (Gewalt-)Verflechtung verstanden werden. Dies müssen internationale Akteure berücksichtigen. Friedenskonsolidierung muß daher immer als eine regionale Lösung gedacht werden.⁶⁶

⁶⁶ Vgl. schon Barnett R. Rubin u.a., *Afghanistan: Reconstruction and Peacebuilding in a Regional Framework*, Bern: Kompetenzzentrum Friedensförderung, 2001, S. 39ff; heute ähnlich: Barnett R. Rubin/Andrea Armstrong, *Regional Issues in the Reconstruction of Afghanistan*, in: *World Policy Journal*, 20 (Frühjahr 2003) 1, S. 31–40, sowie F. G. Wisner u.a., *Afghanistan: Are We Loosing the Peace? Chairman's Report of an Independent Task Force Co-Sponsored by the Council on Foreign Relations and the Asia Society*, Juni 2003, S. 15.

Auswege aus der Krise des Bonner Prozesses

Unter der Voraussetzung, daß Friedenskonsolidierung zuallererst *state-building* sein muß,⁶⁷ ist das internationale Engagement bisher nicht erfolgreich zu nennen. Afghanistan mag Staat im juristischen Sinne sein, doch im sozialwissenschaftlichen Sinne handelt es sich um ein unscharf begrenztes Gebiet, auf dem sich politische Herrschaft internationalisiert und fragmentiert hat. Diese Entwicklung ist als Dilemma eines *state-building* qua Intervention zunächst unvermeidbar. Entscheidend ist aber, daß in der Folge die richtigen Schritte unternommen werden, um Staatlichkeit in den drei Kerndimensionen der Sicherheitsgewährung und Gewaltkontrolle, der Wohlfahrtsleistungen und Extraktionskompetenz sowie der Rechtssetzungskompetenz Wirklichkeit werden zu lassen.

Die Krise des Bonner Prozesses wurde im Jahr 2003 offensichtlich.⁶⁸ Nun rächte sich, daß im Petersberger Abkommen die schwierigen Fragen ausgeklammert worden waren: ein politische Lösung des Taliban- und Paschtunenproblems, die Sicherheitssektorreform, die mittelfristige Finanzierung des afghanischen Staatshaushaltes.⁶⁹ Als Reaktion erhöhte die Regierung der Vereinigten Staaten die Mittel deutlich und begann zugleich mit einigem Erfolg, sich des Paschtunenproblems anzunehmen, indem sie auf die paschtunische »Schutzmacht« Pakistan Druck ausübte und gleichzeitig Entgegenkommen signalisierte, um oppositionelle Paschtunen mit Verbindungen zu den Taliban auf die Seite der Regierung zu ziehen. Aber auch die Entsendung der ersten PRTs, die Übernahme des ISAF-Kommandos durch die NATO (August 2003) und die dritte Afghanistankonferenz (April 2004) stehen für eine behutsame Korrektur zentraler Parameter des Bonner Prozesses.

Die Frage ist, ob diese Korrekturen ausreichen oder ob nicht ein Neuansatz erforderlich ist. Denn so überzeugend die Gründe für die Begrenzung der inter-

nationalen Präsenz und die Betonung der afghanischen Eigenverantwortung waren, sprechen doch drei Argumente gegen diesen Ansatz: das Fortbestehen der grenzübergreifenden gewaltökonomischen Strukturen, die historische Tatsache, daß Staatlichkeit in Afghanistan traditionell von den Nachbarstaaten mitgetragen werden mußte, und der Umstand, daß auch eine minimierte internationale Präsenz die Bildung von Parallelstrukturen nicht verhindern konnte. Im folgenden sollen Alternativen ausgelotet werden.

Keine Demokratie ohne Gewaltmonopol

Das Vorhaben der afghanischen Übergangsregierung und der internationalen Staatengemeinschaft, am 9. Oktober 2004 Präsidentschaftswahlen und im Frühjahr 2005 Parlamentswahlen durchzuführen, könnte der Friedenskonsolidierung mehr schaden als nützen. Mit gutem Grund sind die Wahlen wiederholt verschoben worden und inzwischen vom ursprünglich avisierten Termin Sommer 2004 schon recht weit entfernt. Zwar ist die möglichst frühzeitige Durchführung demokratischer Wahlen nicht nur von der normativen Warte der afghanischen Bevölkerung und der Weltöffentlichkeit aus verständlich, sondern auch im Sinne des *state-building* richtig. Denn Wahlen sind wie kein anderer Vorgang dazu geeignet, das Zusammenwachsen von Staat und Gesellschaft zu fördern. Die historische Erfahrung zeigt, daß sie schlicht die notwendige Voraussetzung für jede auf Dauer angelegte Rechtskompetenz sind. Die Voraussetzung für demokratische Wahlen ist indes, daß die Verfügung über Gewaltmittel keine Waffe der politischen Auseinandersetzung ist. Alle anderen Formen des subtilen Zwanges – der Manipulation von Öffentlichkeit durch Medienmacht etwa – oder gar des Klientelismus und der Korruption verblassen als bloße Störmanöver gegenüber einem politischen Prozeß, der von Gewaltunternehmern beherrscht wird.⁷⁰ Gerade in Afghanis-

⁶⁷ Einen solchen Ansatz vertreten in ihren Analysen offenbar auch *Rubin u.a.*, *Through the Fog of Peace Building* [wie Fn. 49], S. 29.

⁶⁸ Larry P. Goodson, *Afghanistan in 2003: The Taliban Resurface and a New Constitution is Born*, in: *Asian Survey*, 44 (2004) 1, S. 14–22.

⁶⁹ Seymour Hersh, *The Other War*, in: *The New Yorker*, 12.4.2004.

⁷⁰ Hierzu eindringlich Barnett R. Rubin, *(Re-)Building Afghanistan: The Folly of Stateless Democracy*, in: *Current History*, 103 (April 2004) 672, S. 165–170.

tan mit seiner Tradition schwacher Staatlichkeit droht sonst eine unfreiwillige Aktualisierung des auf große historische Prozesse gemünzten Diktums, daß Staatsbildung und organisierte Kriminalität zwei Seiten der gleichen Medaille sind.⁷¹

Entwaffnung und die Reform des Sicherheitssektors sind daher notwendige Bedingungen der Friedenskonsolidierung. So groß die praktischen Schwierigkeiten sein mögen, ist die möglichst weitgehende Entwaffnung der Gesellschaft alternativlos, wenn die gewaltökonomischen Strukturen aufgebrochen werden sollen. Gewaltökonomien wie die afghanische beschränken sich nicht auf Sektoren, sondern erfassen alle Wirtschaftszweige bis hin zur öffentlichen Hand.

Ziviler Wiederaufbau auf der Basis eines staatlichen Gewalt- und Steuermonopols setzt Entwaffnung, Enteignung oder mehr oder minder freundliche Übernahme der Gewaltunternehmungen voraus. Der Übergang vom Gewaltmarkt zum Gewalt- und Steuermonopol ist allerdings ein langer und schwieriger Prozeß. Denn die verschiedenen Formen der Gewaltökonomie, die allen länger andauernden Kriegen und bewaffneten Konflikten zugrunde liegen, sind in den betroffenen Gesellschaften fest verankert. Das gilt für Afghanistan sogar in besonderem Maße, weil die Verfügungsgewalt über Waffen dort in weiten Teilen des Landes nicht nur aus der Not heraus zu einem Überlebensmittel geworden ist, sondern durch tradierte Moral- und Ehrvorstellungen gestützt wird, die in ihrem Verpflichtungsgrad modernen Rechtsnormen in nichts nachstehen.⁷² Hinzu kommt, daß Gewaltökonomien unter bestimmten Voraussetzungen – wenn sich etwa Angebot von und Nachfrage nach Sicherheit in einem Gleichgewicht befinden das nicht von außen gestört wird – ein gewisses Maß an (trägerischer) Stabilität erzeugen können.

So wird es zur Kernaufgabe der internationalen Gemeinschaft, in Zusammenarbeit mit der Regierung und den Nachbarstaaten in Afghanistan eine stabile Gewaltordnung zu etablieren, die nicht mehr in Konkurrenz zu den über mehr als zwei Jahrzehnte gewachsenen illegalen Ordnungen steht. Erst dann ist eine Konsolidierung des afghanischen Staates und seiner Einnahmen zu erwarten. Der Schlüssel hierzu liegt nicht in einem Mehr an Hilfe, das nur die Abhängigkeit perpetuieren würde, sondern in der Enteig-

nung der Gewaltunternehmer. Die Entwaffnung der Kombattanten, die als Dreiklang von »disarmament, demobilisation and reintegration« (DDR) inzwischen zum gängigen entwicklungspolitischen Vokabular gehört, ist die zentrale Voraussetzung einer erfolgreichen Friedenskonsolidierung. Daß aus den schon genannten historischen Gründen die Chancen des DDR-Programms skeptisch beurteilt werden müssen, ist keine sachliche Rechtfertigung dafür, daß sich die internationale Staatengemeinschaft erst im Mai 2004 ernsthaft dieser Kernaufgabe angenommen hat.⁷³ Bisher wartet selbst die unter ISAF-Schutz stehende Hauptstadt noch auf ihre Demilitarisierung. Auch anderswo sind die Milizen der wichtigsten Kriegsherren nach wie vor einsatzbereit und sollen auch nur teilweise und freiwillig unter Verantwortung des Verteidigungsministers demobilisiert werden, der selbst Kriegsherr ist.⁷⁴ So kann nicht überraschen, daß es nicht zuletzt dieser Interessenkonflikt gewesen sein soll, der für die Entscheidung Karzais verantwortlich war, Fahim nicht als Kandidaten für das Amt des Vizepräsidenten zu nominieren. Karzai nennt die Milizen inzwischen die größte Gefahr für Afghanistan und wird in dieser Einschätzung von ISAF-Vertretern unterstützt.⁷⁵ Ungeachtet dessen wird Afghanistan wohl noch lange auf ein Gewaltmonopol des Staates warten müssen – mit den bekannten negativen Konsequenzen für den Demokratisierungsprozeß.

»State-building« statt »nation-building«

Die Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration der Kämpfer ist ein erster Schritt im Prozeß des *state-building*. In der Folge muß die Stärkung staatlicher Strukturen weiter im Zentrum der Wiederaufbaubemühungen der internationalen Staatengemeinschaft bleiben, schon weil die mangelnde Verankerung des Staates in der Gesellschaft zu den Hauptursachen des Afghanistankonfliktes zählt. Als Ergeb-

⁷³ Vgl. BBC News, 17.5.2004, sowie BICC Conversion Survey 2003, S. 102–120, und *International Crisis Group*, Disarmament and Reconstruction in Afghanistan, Kabul/Brüssel, 30.9.2003 (ICG Asia Report Nr. 65).

⁷⁴ Vgl. *Sedra*, Confronting Afghanistan's Security Dilemma [wie Fn. 29].

⁷⁵ Vgl. Karzai Calls for Warlord Militias to Be Disarmed, in: *International Herald Tribune*, 12.7.2004, sowie Ahmed Rashid, Karzai Seeks to Accelerate Pace of Militia Disarmament in Afghanistan, in: *Eurasia Insight*, 29.7.2004, <www.eurasianet.org> [eingesehen am 6.8.2004].

⁷¹ Tilly, War Making [wie Fn. 42].

⁷² Vgl. Herfried Münkler, Afghanistan: Legitimität der Tradition und Rationalität der Modernisierung, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, (29.5.1982) B21, S. 32–44.

nis von über 25 Jahren Bürgerkrieg sind Staat und Gesellschaft noch weiter auseinandergedriftet, wobei ersterer geschwächt und letztere gestärkt wurde.⁷⁶ Jede Maßnahme sollte darauf überprüft werden, ob sie der Stärkung staatlicher Strukturen dient oder nicht, damit der mit internationaler Entwicklungshilfe am Leben gehaltene Staat nicht zur leichten Beute partikularer Interessen wird.⁷⁷

Ein »light footprint approach« sollte sich an den inneren Notwendigkeiten der Post-Konflikt-Situation orientieren, nicht an der kurzfristigen Interessenperzeption einzelner Staaten und internationaler Organisationen. Bisher verfolgen die Geberstaaten und die internationalen Organisationen unterschiedliche Ansätze: Für einige, wie etwa die UNAMA, steht *state-building* explizit im Mittelpunkt, andere geben den Anti-Terror-Maßnahmen Vorrang, selbst wenn sie dem *state-building* schaden.⁷⁸ In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage, ob das Modell der *lead nations* der Sache angemessen ist. *State-building* ist nicht nur ein technischer Vorgang, sondern bedingt strategische Entscheidungen, die zumindest der Koordination bedürfen. Vor allem aber schafft der Ansatz der *lead nations* Parallelstrukturen innerhalb eines Politikfeldes, was auch die Frage nach der Kompatibilität der aufgebauten Institutionen aufwirft.

Für umfassendes *nation-building* und andere Formen der Hilfe, die auf das auch subjektive Zusammenwachsen von Staat und Bevölkerung abzielen, ist es zu früh. Es stellt sich darüber hinaus viel radikaler die Frage, ob externe Akteure in solche komplexen und langfristigen Prozesse überhaupt sinnvoll eingreifen können. Es gilt, den afghanischen Staat in die Lage zu versetzen, nach seinen eigenen Entwicklungsparametern den Wiederaufbau voranzutreiben. Internationale oder lokale – aber international finanzierte – Nichtregierungsorganisationen können dies schon aufgrund ihres Legitimitätsdefizits nicht leisten.

⁷⁶ Rubin, (Re-)Building Afghanistan [wie Fn. 70], S. 165.

⁷⁷ Andreas Wimmer/Conrad Schetter, Staatsbildung zuerst. Empfehlungen zum Wiederaufbau und zur Befriedung Afghanistans, Bonn: Zentrum für Entwicklungsforschung, April 2002 (Discussion Papers on Development Policy Nr. 45). Vgl. auch Uwe Kievelitz, Sicherheitspolitische Herausforderungen für die Entwicklungszusammenarbeit in Afghanistan, in: Sicherheit + Stabilität, (2003) 2, S. 77.

⁷⁸ Vgl. Gordon Thompson u.a., Social Reconstruction in Afghanistan through the Lens of Health and Human Security, Cambridge, Mass.: Institute for Resource and Security Studies, Mai 2003, S. 5, sowie Suhrke u.a., Peacebuilding [wie Fn. 5], S. 68.

Balance lokaler und nationaler Konfliktregelungsmechanismen

State-building ist allerdings kein Allheilmittel. Im Fall Afghanistans ist zu bedenken, daß jede Stärkung staatlicher Strukturen, die durch Dritte unterstützt wird, von der Bevölkerung als fortgesetzte Intervention fremder Mächte betrachtet werden könnte. Schon der Kampf der Mujaheddin gegen die sowjetische Intervention war weniger durch die Ablehnung einer bestimmten Ideologie motiviert als durch den Widerstand gegen militärgestütztes *state-building*.⁷⁹ Gleichwohl ist in Anbetracht der Vielzahl bewaffneter Wettbewerber des Staates die Schaffung funktionierender zentralstaatlicher Institutionen unbedingt erforderlich. Viele im Umgang mit heterogenen Gesellschaften geschulten internationalen Geber und Helfer würden sicher spontan den föderalen Aufbau der Staatsorganisation als Ausweg aus diesem Dilemma nennen. Im Falle Afghanistans ist dies jedoch keine überzeugende Lösung, weil eine föderale Verfassungsordnung bei der gegebenen Fragmentierung der Herrschaft auf einen ethnischen Proporz hinausläufe. Kriegsherren und Gewaltunternehmer hätten es dann noch leichter, die ethnische Karte als politisches Werkzeug einzusetzen, um sich Zutritt zum politischen Feld und seinen Legitimationsquellen zu verschaffen und die staatliche Ordnung zu unterminieren. Aus diesem Grund sind föderale Ansätze in Afghanistan schon beinahe Anathema. Überhaupt ist die Vorstellung, Afghanistan müsse als ein in ethnische Gruppen aufgeteiltes Gemeinwesen behandelt werden, maßgeblich durch die Wiederaufbaumühnungen der internationalen Staatengemeinschaft verstärkt worden.⁸⁰ Insofern ist es nicht überraschend, daß sich die Vertreter der Verfassungsgebenden Loya Jirga für eine zentralstaatliche Lösung mit starkem Präsidenten entschieden haben.

Besser wäre es, den ohnehin schon sichtbaren ethnischen Verselbständigungstendenzen die Stärkung der lokalen Strukturen entgegenzusetzen. Denn auch wenn die politische und militärische Allianzbildung zu Zeiten des Krieges die Kapazität vieler lokaler Institutionen überstieg, so sind diese damit nicht gleichsam aufgelöst oder aus der kollektiven Erinnerung ausgelöscht worden. Viele praktische Fragen der Konfliktregelung können durchaus auf lokaler Ebene

⁷⁹ Vgl. Münkler, Afghanistan [wie Fn. 72].

⁸⁰ Julia Eckert, Politisierung und Ethnizität in Afghanistan, in: Welttrends, 38 (2003), S. 88–98, sowie Conrad Schetter, Der Afghanistankrieg – die Ethnisierung eines Konflikts, in: Internationales Asienforum, 33 (2002) 1–2, S. 15–29.

gelöst werden.⁸¹ Denn hier findet sich lokales Wissen, das die Krisen überlebt hat und für die politische Integration des Landes fruchtbar gemacht werden kann.⁸² Aus diesem Grunde sollte die internationale Staatengemeinschaft *state-building* mit der Förderung lokaler Institutionen verbinden, auch wenn diese Institutionen in politischer wie rechtlicher Hinsicht nicht dem Richtmaß westlicher Demokratie entsprechen.

Sind die Fundamente für eine lokale Konfliktlösungskultur erst einmal gelegt, käme es auf das Zusammenwachsen lokaler und nationaler Institutionen an. In diesem Zusammenhang könnte dem ethnischen Bewußtsein dann eine progressive Rolle im Prozeß des *nation-building* zufallen, indem es zur Basis eines Interessenausgleichs zwischen den Regionen wird. Denn ethnisches Bewußtsein ist im afghanischen Kontext im Vergleich zum bis dahin dominierenden lokalen Gemeinschaftssinn eine präzedenzlos große Form kollektiver Identität, die zu einer zentralen Bedingung für eine nationale Einigung werden könnte.⁸³ Unabdingbare Voraussetzung sind allerdings starke nationale und lokale Institutionen.⁸⁴

PRTs als Brückenköpfe zentralstaatlicher Präsenz

Für die Verknüpfung der lokalen und nationalen Ebene könnte der Initiative der USA, Großbritanniens, Deutschlands und anderer Staaten, mit regionalen Wiederaufbauteams (PRT) die internationale Präsenz

stärker in den Provinzen zu verankern, größere Bedeutung zukommen.

Es erscheint plausibel, daß in Anbetracht der nationalen Fragmentierung und lokalen Polarisierung der Herrschafts- und Machtverhältnisse allein die internationale Staatengemeinschaft als ein Dritter in einer Position ist, Inseln größerer Sicherheit und relativer Zivilität zu schaffen, auf denen beim Wiederaufbau des Landes Fortschritte erzielt werden können. Gleichzeitig könnten die PRTs als doppelte Brückenköpfe der Zentralregierung und der internationalen Staatengemeinschaft einen Beitrag dazu leisten, daß die Früchte dieser Fortschritte nicht nur lokal geerntet werden. Schließlich geht es nicht allein darum, öffentlichkeitswirksame Projekte zum Abschluß zu bringen, sondern um einen langen Prozeß des Übergangs vom Gewaltmarkt zum staatlichen Gewaltmonopol, der die Afghanen in die Lage versetzt, jenseits von Gewaltaktivitäten in Lohn und Brot zu kommen.⁸⁵

Ein starker ziviler Anteil an den PRTs und eine unmittelbare Beteiligung von Afghanen an den Wiederaufbaumaßnahmen könnte jungen Männern, die nichts anderes als Krieg gewohnt sind, Beschäftigungsalternativen aufzeigen und auf diese Weise die Macht des Gewaltmarkts und die Marktmacht der Gewalt zu vermindern. Dies müßte aber Hand in Hand gehen mit Entwaffnung und Demilitarisierung. Hierbei wie bei den anderen Maßnahmen sollte sich der militärische Anteil nicht auf eine rein symbolische Präsenz beschränken, sondern so konzipiert sein, daß er stellvertretend für die Zentralregierung und gemeinsam mit lokalen Kräften staatliche Kernaufgaben durchführen kann. Schon deshalb ist eine systematische Verknüpfung ziviler und militärischer Aufgaben nicht zu vermeiden. Doch die systematische Verknüpfung darf nicht zu einer undurchsichtigen Vermengung führen. Angesichts der Probleme, die dem Wiederaufbau schon bisher aus den Parallelstrukturen erwachsen sind, ist eine transparente Zuordnung von Funktionen und ein Umdenken hin zur verstärkten Kompetenzallokation bei der Zentralregierung erforderlich. Dabei sollten es die militärischen Anteile der PRTs aber vermeiden, genuin zivile Aufgaben wahrzunehmen.⁸⁶ Daraus folgt umgekehrt, daß eine Überprüfung der

⁸¹ *International Crisis Group*, Peacebuilding in Afghanistan, Kabul/Brüssel, 29.9.2003 (ICG Asia Report Nr. 64), S. 20.

⁸² Volker Böge, Neue Kriege und traditionelle Konfliktbearbeitung, Essen: Universität Duisburg-Essen, Institut für Entwicklung und Frieden (INEF), 2004 (INEF-Report 74). Für die Bedeutung lokalen Wissens in Prozessen der Staatsbildung vgl. James C. Scott, *Seeing Like a State. How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*, New Haven/London 1998.

⁸³ In diese Richtung argumentiert offenbar Bernt Glatzer, *Centre and Periphery in Afghanistan: New Identities in a Broken State*, in: *Sociologus*, 52 (2002) 1, S. 107–124.

⁸⁴ In historischer Perspektive haben die Staaten der Dritten Welt den Höhepunkt von ethnischem und nationalem Bewußtsein sowie von Nationalismus als politisch-ideologischer Form noch vor sich, wobei Staaten wie etwa Indien Afghanistan darin weit voraus sind. Vgl. dazu allgemein Jens Siegelberg, *Staat und Internationales System – ein strukturge-schichtlicher Überblick*, in: *ders./Klaus Schlichte* (Hg.), *Strukturwandel internationaler Beziehungen*, Opladen 2000, S. 43f.

⁸⁵ Vgl. Larry Goodson, *Afghanistan's Long Road to Reconstruction*, in: *Journal of Democracy*, 14 (Januar 2003) 1, S. 82–99 (96).

⁸⁶ Vgl. Citha D. Maqß/Uwe Kievelitz, *Kunduz, Herat und der paschtunische Süden: Krisenpräventive Überlegungen*, in: *SPICE Newsletter* (Eschborn: Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit), (2003) 6, S. 3–4.

Präsenz erfolgen muß, wenn keine militärischen Funktionen zu erfüllen sind.

Das Risiko der Einsatzes von PRTs beruht vor allem aus ihrer symbolischen Wirkung, gleichzeitig die internationale Staatengemeinschaft und die von ihr gestützte Zentralregierung zu repräsentieren. In der Rede von den »ISAF-Inseln«, zu denen die PRTs offenbar nach dem Willen der Bundesregierung werden sollen, klingt diese symbolische Ebene bereits an. Über das damit verbundene militärische und politische Risiko muß man sich indes im klaren sein.

Stärkung der regionalen Sicherheit

Die Unsicherheiten, die mit einer grenzübergreifenden Gewaltfiguration verbunden sind, zeigten sich erneut deutlich bei dem tödlichen Anschlag auf elf chinesische Arbeiter in der Nähe des deutschen PRT in Kundus.⁸⁷ Alle beteiligten Akteure der Region, staatliche wie nichtstaatliche, Unterstützer wie Gegner des Bonner Prozesses, agieren nach Jahren des Bürgerkriegs mit großer Routine über die Grenzen hinweg. Aus diesen Gründen wäre für die Interventen die Institutionalisierung des Bemühens um regionale Sicherheit ein logischer Schritt in Richtung des Ziels, diese Akteure entweder einzubinden oder ihnen koordiniert zu begegnen. Im Fall der chinesischen Arbeiter ist zum Beispiel unklar, ob ein Zusammenhang mit der Ermordung von Chinesen im pakistanischen Gwadar einige Wochen zuvor besteht und welche Konsequenzen diese Verbindung für die regionale Sicherheit und das Engagement in Afghanistan hätte.

Letztlich stellt sich jedoch die Frage, ob es möglich ist, einen Staat zu stabilisieren, der von zahlreichen ehrgeizigen Nachbarn und Großmächten umgeben ist und zudem im Zentrum einer grenzüberschreitenden illegalen Ökonomie steht, ohne sich auf institutionalisierter Basis mit diesen Nachbarn und Mächten ins Benehmen zu setzen. Nicht nur Pakistan, das ohne Zweifel der Schlüsselstaat in der Region ist, auch Mächte wie Indien und Rußland sind in die Destabilisierung Afghanistans involviert, wenn sie den Drogenhandel nicht entschlossen genug eindämmen oder die Eröffnung von (indischen) Konsulaten (in der Nähe der pakistanischen Grenze) ganz offensichtlich mit Hintergedanken betreiben.⁸⁸ Afghanistanpolitik muß ein-

gebettet sein in einen Gesamtansatz für eine Region. Deshalb sollte schon aus gesundem Eigeninteresse die weitgehende Ausklammerung der Nachbarstaaten aus dem Bonner Prozeß korrigiert werden. Als Pufferstaat gehört Afghanistan zu den Staaten, die besonders anfällig sind für Staatszerfall.⁸⁹ Auch gibt es in einer Zeit, in der Staatlichkeit auf breiter Front unter Druck gerät, keinen Grund anzunehmen, daß ausgerechnet jetzt jenes historische Gesetz Gültigkeit verlieren sollte, demzufolge Afghanistan als Staat nicht von sich aus lebensfähig ist und immer nur durch Unterstützung von außen bestehen kann. Ein sicheres regionales Umfeld muß als Beitrag zur äußeren Stabilisierung von Staatlichkeit verstanden werden.

Aus diesem Grunde sollten die Nachbarstaaten auch deshalb zu einem *verantwortlichen* Partner des Friedensprozesses werden, weil sie auf diese Weise der afghanischen Regierung auch in Zukunft verpflichtet wären. Die Schwäche der Zentralregierung und die Abhängigkeit der lokalen Machthaber von externen Zuflüssen ermöglichen ihnen, weiterhin Einfluß auszuüben, ohne politische Verantwortung übernehmen zu müssen. Die sehr allgemein gehaltene »Erklärung über gutnachbarschaftliche Beziehungen«, die diese Staaten im Dezember 2002 abgegeben haben, reicht in diesem Zusammenhang nicht aus. Ermutigend sind erste Signale zur multilateralen Zusammenarbeit im Bereich der Grenzpolizeien. Besser wäre allerdings eine Institutionalisierung dieser Bemühungen.⁹⁰ So könnten die relevanten externen Akteure wieder für den Friedensprozeß verantwortlich gemacht werden, wie es von 1997 bis 2001 – im Rahmen der sogenannten Sechs-plus-Zwei-Gruppe, die aus den Nachbarstaaten Afghanistan und den USA und Rußland bestand – schon einmal der Fall war. Dabei sollten allerdings auch Indien und Saudi-Arabien einbezogen werden⁹¹ und sicher auch die NATO.

tion. Where Do We Go from Here, Silver City, NM/Washington, D.C.: Foreign Policy In Focus (FPIF), März 2003, S. 2, und Azfal Khan, Afghan Opium Production Goes Unchallenged, in: Eurasia Daily Monitor, 1 (18.6.2004) 34.

⁸⁹ Vgl. Tanisha M. Fanzal, State Death in the International System, in: International Organization, 58 (2004) 2, S. 311–344.

⁹⁰ Vgl. Rubin/Armstrong, Regional Issues in the Reconstruction of Afghanistan [wie Fn. 66].

⁹¹ Vgl. Suhrke, Peacebuilding [wie Fn. 5], S. 5ff und S. 54f.

⁸⁷ Vgl. Far Eastern Economic Review, 24.6.2004.

⁸⁸ Vgl. Etienne, Un triangle dangereux [wie Fn. 65], S. 596, sowie Mark Sedra, Afghanistan: Between War and Reconstruc-

Ausblick: Das internationale Engagement in Afghanistan

Das kritische Zwischenfazit, das für den jetzigen Zeitpunkt das weitgehende Fehlschlagen von *state-building* in Afghanistan konstatieren mußte, ist offen für eine optimistischere Bewertung der Zukunft. Konzentriert man sich auf die Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration der Kämpfer, die Festigung zentralstaatlicher Kerninstitutionen, berücksichtigt man dabei das lokale Wissen und stärkt gleichzeitig die regionale Dimension durch Einbeziehung der Nachbarstaaten und Regionalmächte, so könnte Afghanistan gestärkt aus der derzeitigen Krise hervorgehen. Retrospektiv könnte sich der Bürgerkrieg wie in anderen Fällen als Staatsbildungskrieg erweisen.

Voraussetzung dafür ist indes ein machtpolitischer Realismus nicht nur im Umgang mit Akteuren in Afghanistan selbst, sondern auch in der Region, wo Nachbarstaaten ihre legitimen oder auch illegitimen Sicherheitsinteressen haben. Sollten die in Afghanistan engagierten Staaten an diesen Realitäten vorbeiagieren, droht die schleichende Fragmentierung und Desintegration gemäß den zentripetalen Kräftefeldern im Westen, Norden und Südosten. Anzeichen dafür sind innerhalb Afghanistans bereits gegeben. So war der Institutionalisierungsgrad der Quasi-Staaten im Norden und Osten in den letzten 25 Jahren stets größer als im Südosten.⁹² Den unterschiedlichen Institutionalisierungsgraden und -formen entspricht auch eine separate Integration in Wirtschaftskreisläufe. Ein Zerfall Afghanistans liegt ganz offensichtlich nicht im Interesse deutscher und europäischer Außen- und Sicherheitspolitik. Eine auch langfristig erfolgreiche Stabilisierungspolitik erfordert allerdings nicht nur Geld, sondern auch Zeit, wie der Blick auf andere Fälle zeigt. Das positive Image Europas und insbesondere Deutschlands nicht nur in Afghanistan, sondern in der gesamten Region bietet eine gute Voraussetzung für den Aufbau von Vertrauen und für verlässliche Partnerschaft.

Abkürzungen

BICC	Bonn International Center for Conversion
CAT	Civil Affairs Teams
CIMIC	Civil Military Cooperation
DDR	Disarmament, Demobilisation and Reintegration
DIE	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
DVPA	Demokratische Volkspartei Afghanistans
ICG	International Crisis Group
ISAF	International Security Assistance Force
ISI	Inter-Services Intelligence
NATO	North Atlantic Treaty Organization
OEF	Operation Enduring Freedom
PRT	Provincial Reconstruction Teams
UN	United Nations
UNAMA	United Nations Assistance Mission in Afghanistan
UNO	United Nations Organization
USIP	United States Institute of Peace
ZEF	Zentrum für Entwicklungsforschung

⁹² Rubin, Fragmentation [wie Fn. 12], S. 265.