

in ähnlichen Fallstricken verfangen wie die Sowjetunion in den 1980er Jahren. So bildet die Kombination von politischem Willen und zivilisatorischem Überlegenheitsgefühl die Grundlage für einen linear festgelegten Wiederaufbau, der eine ablehnende Haltung der Afghanen geradezu provoziert. Es wäre jedoch ein fatales Zeichen, sich nun aus Afghanistan völlig herauszuziehen, genauso, wie nach noch mehr Soldaten und Geld zu verlangen. Vielmehr liegt der einzige Ausweg in einer völligen Revision der Interventionspolitik: So kann ein Wiederaufbau in Afghanistan nur dann gelingen, wenn die afghanischen Normen- und Wertevorstellungen ernst genommen und

respektiert werden – auch wenn dies bedeutet, dass globale Standards der politischen Legitimation und der Entwicklungszusammenarbeit nicht eingehalten werden können. In einer Postkonflikt-Situation, wie sie gegenwärtig in Afghanistan herrscht, sollte sich das internationale Engagement daher auf eine Eindämmung der Gewalt – u. a. mit der Einstellung der Kämpfe gegen Terrorismus sowie gegen den Drogenanbau – und auf Stabilisierung beschränken. Die Regeln einer Gesellschaft können sich nur allmählich und nur vom Inneren der Gesellschaft heraus ändern. Der Wiederaufbau sollte sich auf eine Verbesserung der Infrastruktur und eine Bekämpfung der

größten Armut konzentrieren. Entwicklungszusammenarbeit kann Impulse setzen, aber keine gesellschaftliche oder politische Transformation erzwingen.

Zum Autor

Conrad Schetter ist Mitarbeiter am Zentrum für Entwicklungsforschung, Universität Bonn. Er beschäftigt sich seit vielen Jahren mit aktuellen Entwicklungen in Afghanistan. Unter seinen zahlreichen Publikationen sei hier genannt: Schetter, Conrad, *Kleine Geschichte Afghanistans*. München: C.H. Beck, 2004 (= Beck'sche Reihe). 157 Seiten, 9,90 Euro.

Wird Afghanistan zunehmend zur no go-area?

Nach dem Süden und Südosten verschlechtert sich die Sicherheitslage auch in der Hauptstadt und im Norden erheblich

Constanze Fröhlich

Afghanistan hat in den letzten Monaten zahlreiche heftige Anschläge erlebt und steht wieder vermehrt im Zentrum der Medienberichterstattung. Man hat den Eindruck, dass dabei nur von der prekären Sicherheitslage im Süden und Südosten des Landes gesprochen wird, einer Situation, an die sich die Weltöffentlichkeit in den so genannten „no go-areas“ schon gewöhnt hat. Nun wird aber zunehmend auch die Hauptstadt Kabul und sogar der relativ „sichere“ Norden des Landes Ziel massiver militärischer Attacken.

Die jüngsten Angriffe auf die in Kunduz und Faizabad stationierte Bundeswehr riefen nicht nur bei der Bundesregierung größte Besorgnis hervor. Auch die internationale Staatengemeinschaft ist alarmiert, ist doch die Sicherheitslage in weiten Teilen Afghanistans so schlecht wie noch nie. Warum wird Afghanistan auf dem so zuversichtlich begonnenen Weg des Wiederaufbaus derartig gestört?

Die Terroranschläge vom 11. September 2001 stellen einen massiven Einschnitt in die globale Sicherheitspolitik dar. Der Sicherheitsbegriff wird nun von den USA intensiver als zuvor mit „islamistischem Terrorismus“ in Verbindung gebracht. Afghanistan galt plötzlich als das Zentrum des Terrorismus und beherbergte zahlreiche Ausbildungslager. Osama bin Laden, von den USA als Hauptverdächtiger der

Anschläge des 11. Septembers benannt, genoss zu diesem Zeitpunkt die Gastfreundschaft der in Afghanistan herrschenden Taliban. Diese lehnten eine Auslieferung ab, worauf die USA im Oktober 2001, nachdem sie eine weltweite „Koalition gegen den Terror“ geschmiedet hatten, Ziele in Afghanistan militärisch angriffen. Gemeinsam mit der zu den Taliban in Opposition stehenden Nordallianz

eroberten die USA bis Ende November 2001 ganz Afghanistan und beendeten die Herrschaft der Taliban.

Nach dem militärischen Sieg galt es, das Land politisch und wirtschaftlich wieder aufzubauen. Nachdem eine Übergangsregierung unter dem Paschtunen Hamid Karzai als Interimspräsident gebildet und eine internationale Schutztruppe installiert war, wurde im Sommer 2002 mit der sogenannten *Loya Jirga*, der großen Ratsversammlung, Hamid Karzai in seinem Amt bestätigt und Neuwahlen für 2004 ausgeschrieben, die Karzai mit überwältigender Mehrheit gewann.

Es zeichneten sich aber schon im Übergangsprozess Schwierigkeiten ab. Von der internationalen Staatengemeinschaft wurde eine Regierung auf breiter Basis erwünscht, die allen Bevölkerungsgruppen entsprechend Anteil an der Regierung gewähren sollte. Obwohl die Paschtunen die Mehrheit unter den Afghanen stellen, erhielten die Vertreter der Nordallianz, vor allen Dingen die Tadschiken, einflussreiche Positionen. Hier wurde, unter anderem, der Grundstein für spätere Auseinandersetzungen gelegt. Sogenannte *Warlords*, welche in die Regierung eingebunden sind, wehrten sich von Anfang an gegen den Zentralismus aus Kabul und forderten für die von ihnen beherrschte Region das größte Maß an Autonomie.

Die Neugestaltung Afghanistans, die durch eine starke Zentralregierung gewährleistet werden soll, wird durch die Forderung der Kriegsfürsten nach dezentralen Strukturen unterlaufen. Von einer gefestigten nationalen Regierung kann daher nicht ausgegangen werden. Die *Warlords* sind mächtig und wirtschaftlich von Kabul unabhängig. Die Afghanen fühlen sich auch eher mit ihrem Stamm und ihrer Region verbunden als mit dem „Staat Afghanistan“.

Die Verfassung vom Januar 2004 legt ein starkes Präsidialsystem fest. Präsident Karzai wurde mit erheblichen Rechten ausgestattet. Der Inhalt dieser Verfassung wurde zuvor in der dazu einberufenen *Constitutional Loya-Jirga* kontrovers diskutiert. Man gab Karzai ein Instrument in die Hand, um die Macht der Kriegsfürsten in den einzelnen Regionen zu beschneiden. Trotz dieser verfassungsrechtlichen Möglichkeit konnte Karzai bisher nur in einzelnen Fällen seine Autorität auch über Kabul hinaus ausweiten. Es besteht auch eine strukturelle Diskrepanz in Afghanistan. Im Norden und Westen kommt der Wiederaufbau recht gut voran, zum Beispiel in Mazar-i-Sharif oder Herat. Andere Teile Afghanistans sind nach wie vor sehr rückständig und leiden wirtschaftliche Not. Die finanziellen Zuwendungen der internationalen Staatengemeinschaft kommen nicht immer bei der Bevölkerung an. Vor allem aus dem als sehr gefährlich eingestuften Süden und Südosten des Landes ziehen sich immer mehr Hilfsorganisationen zurück. In Afghanistan entwickelt sich zunehmend eine Zwei-Klassen-Gesellschaft heraus: Eine große Schicht der Armen steht einer an westlichen Standards und Werten orientierten reicheren Gesellschaftsschicht gegenüber. Einige sozial benachteiligte Afghanen bringen diese Entwicklung nun nach Jahren der wirtschaftlichen Enttäuschung mit der Anwesenheit ausländischer Truppen und der nach ihrer Meinung einhergehenden Aufdrängung der westlichen Kultur in Zusammenhang. Dies bietet den Nährboden für Kräfte, die sich gegen die „westlichen Besatzer“ und deren Werte richten.

Die Taliban, die sich seit ihrem Sturz im afghanisch-pakistanischen Grenzgebiet zurückzogen, formieren sich ständig neu. Bereits im Jahr 2003 sind sie vor allem in den Südprovinzen wieder aktiv. Sie finden auch durchaus Rückhalt in der Bevölkerung, wenn sie zum Beispiel

ärztliche Versorgung gewährleisten. Mit solchen Aktionen erreichen die Taliban, Menschen an sich zu binden und betreiben eine Art Reaktivierung ihrer Ideologie. Fakt ist, dass sie in Afghanistan immer mehr an Spielraum gewinnen und ihre Attacken über den Süden hinaus ausbreiten. Bei den Präsidentschaftswahlen im Oktober 2004 und bei der Parlamentswahl ein Jahr später war zu beobachten, dass ein diffuser Widerstand im Namen der Taliban die Sicherheitslage beeinflussen konnte.

Militärische Absicherung

Mit den sogenannten *Provincial Reconstruction Teams (PRT)* wird auch das ausländische Militär in die zivile Wiederaufbauarbeit einbezogen, indem es diese absichert. Die PRTs helfen zum Beispiel beim Errichten von Krankenhäusern, Schulen, Straßen oder Brunnen. Damit soll Vertrauen aufgebaut und auch der Einfluss der Zentralregierung ausgeweitet werden. Diese Teams werden im Norden, Westen und Süden von der *International Security Assistance Force (ISAF)* geführt, die seit August 2003 unter dem Kommando der NATO steht. Seit Ende Juli 2006 trägt die ISAF noch mehr Verantwortung für Afghanistan, indem sie die Aufgaben der Koalitionstruppen im Süden und Südosten des Landes im Kampf gegen die Taliban übernimmt. Auch die Bundeswehr zeigt verstärkt Präsenz im Norden des Landes. Durch die Übertragung des Regionalkommandos über Nordafghanistan und die Verlegung des Hauptquartiers von Kabul nach Mazar-i-Sharif im Juli 2006 soll die dort begonnene Stabilisierung gewährleistet und intensiviert werden.

Eine große Herausforderung stellt zudem der Aufbau einer afghanischen Nationalarmee dar. Jedoch ist das eigentliche Ziel von 70.000 Soldaten bei weitem nicht erreicht. Auch hier liegt wiederum ein Problem in den von den *Warlords* un-

terhaltenen Privatarmeen, deren Sold besser ist. Die Entwaffnung der auf eine Anzahl von 100.000 geschätzten Milizionäre im sogenannten DDR-Programm (Disarmament, Demobilization, Reintegration) kommt auch nur schleppend voran.

Der Drogenanbau: Einzig rentabler Wirtschaftszweig?

Der Drogenanbau und -schmuggel stellt ein schwerwiegendes Entwicklungshindernis dar. Hiermit aufs engste verbunden sind einige wesentliche Problemfelder Afghanistans: Die große Armut der Bevölkerung, Zerstörung der landwirtschaftlichen Infrastruktur, die fehlende Zentralgewalt und damit Mangel an effektiver Verwaltung und Kontrolle, die Stellung der Warlords und keine Perspektiven für die ländliche Bevölkerung. Über 25 konfliktgeladene Jahre und der schleppende Wiederaufbau sind Ursache dafür, dass die auf dem Lande lebenden Afghanen eine ertragreiche Einnahmequelle für ihren Lebensunterhalt suchen. Die Hauptanbaugelände befinden sich dabei im Süden, Südosten und im Nordosten. Afghanistan ist der größte Opiumproduzent der Welt.

Die Zentralregierung versucht mit der Zerstörung von Mohnfeldern dem Übel beizukommen. Nur wird dies nicht dauerhaft erfolgreich sein und vor allen Dingen nicht flächendeckend. Der dem Drogenanbau folgende Schmuggel destabilisiert zudem die afghanischen Anrainerstaaten. Vor allen Dingen das Nachbarland Tadschikistan, das sich nach dem offiziellen Ende des Bürgerkrieges 1997 noch nicht erholt hat, bietet ein gutes Umfeld für den Schmuggel und trägt als Folge auch zu einer weiteren Verschlechterung der regionalen Sicherheitslage bei. Eine weitere Tatsache wird nach wie vor die Zukunft Afghanistans bestimmen: Die Rohstoffvorkommen der zentralasiatischen

Nachbarstaaten und deren Transportwege.

Great Game und die Stabilität für Afghanistan

Die zentralasiatischen Staaten der GUS stehen wegen ihres Ressourcenreichtums im Zentrum des internationalen Interesses. Auch Afghanistan war Austragungsort dieses „Großen Spiels“, da dieses Land als Transitland für geplante Pipelines und Verkehrsverbindungen zum Süden zur Disposition steht. Schon während des Taliban-Regimes war eine Pipeline, die von Turkmenistan über Afghanistan nach Pakistan führen sollte, geplant. Zuvor war allerdings schon ein Ringen um Einflussphären zwischen den Regionalmächten zu beobachten. Ende 2002 haben Afghanistan, Turkmenistan und Pakistan ein neues Abkommen über den Bau der Pipeline geschlossen. Die Streckenführung nach Pakistan, von der auch noch Indien profitieren kann, stellt eine Alternative zum herkömmlichen Streckenverlauf über Russland dar. Für den Bau dieser 1.464 Kilometer langen Pipeline bedarf es stabiler Verhältnisse in Afghanistan. Vor diesem Hintergrund sind weiterhin externe Akteure, wie Russland, die USA, China, der Iran, Pakistan und Indien an Afghanistan interessiert. Die Energiefrage ist im 21. Jahrhundert zu einem sicherheitspolitisch relevanten Thema geworden. Der Energiebedarf ist immens und die Region um das Kaspische Meer und Zentralasien hat einen großen geopolitischen Stellenwert.

Die Befriedung Afghanistans ist nicht nur von großem regionalen sicherheitspolitischen Interesse, sondern auch von weltpolitischer Bedeutsamkeit. Die Etablierung einer demokratischen Regierung sollte ein erster Schritt in diese Richtung sein. Die neue Regierung muss aber arbeitsfähig sein und sich unbedingt Autorität in den afghanischen Provinzen verschaffen. Dafür ist

es notwendig, dass sie von allen Schichten der afghanischen Gesellschaft getragen und akzeptiert wird. Eine Ausgewogenheit, das heißt, eine ethnisch korrekte Verteilung der Macht und die Teilhabe daran ist unabdingbar. Es gilt auch die Warlords einerseits weiterhin mit in die Regierungsarbeit einzubeziehen, sie aber andererseits besser zu kontrollieren. Gewisse Autonomie-rechte könnten den Provinzen zugestanden werden, zum Beispiel in den Bereichen Kultur, Bildung oder Infrastruktur. Es muss unbedingt die wirtschaftliche Situation der Afghanen verbessert werden. Mit dem Ausblick auf eine Alternative besteht die Hoffnung, dass auch die Bauern auf den Anbau von Schlafmohn verzichten werden. Die finanzielle Unterstützung der internationalen Gemeinschaft darf deshalb, auch nach den momentanen Rückschlägen, nicht nachlassen. Afghanistan wird noch lange auf Hilfe angewiesen sein. Mit einer selbsttragenden Wirtschaft wird zwar erst in 10-15 Jahren gerechnet, aber es ist trotz der Schwierigkeiten jedes Jahr ein kontinuierliches Wirtschaftswachstum zu verzeichnen. Auf der Konferenz in London im Januar 2006 hat die internationale Gemeinschaft Afghanistan wieder für die nächsten Jahre finanzielle Zusagen in Höhe von 22 Milliarden US-Dollar gemacht. Jedoch konzentrieren sich die meisten Hilfsmaßnahmen auf die Umgebung von Kabul und den anderen als sicher geltenden Provinzen. Dieses Ungleichgewicht zwischen den Provinzen kann zu erneuten Problemen führen. Dies hätte zur Folge, dass das Vertrauen in die Hilfsbereitschaft der internationalen Gemeinschaft in der Bevölkerung schwindet. Damit wird wiederum Kräften wie den Taliban die Möglichkeit eröffnet, sich um das soziale Wohl der Afghanen zu kümmern und sie damit wieder an sich zu binden. Sie stellen neben dem Drogenanbau ein erhebliches Destabilisierungsproblem dar. Um dem entgegenzuwirken, müsste die

militärische Präsenz der internationalen Gemeinschaft zur Absicherung des wirtschaftlichen Aufbaus ausgeweitet werden. Mit der Etablierung von weiteren PRTs im „gefährlichen Süden“ Afghanistans wurde ein Schritt in die richtige Richtung unternommen. Nur müssen die Verantwortlichen der internationalen Gemeinschaft beachten, dass sie vor allem die zivile Neugestaltung Afghanistans in den Vordergrund stellen. Die militärische Komponente sollte dabei als Ergänzung und Schutz dienen. Es ist zuerst erforderlich, das Vertrauen der Bevölkerung zu gewinnen, ihre Kultur zu achten, die wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen zu verbessern, für Ausbildung zu sorgen und den Afghanen somit eine Perspektive zu bieten. Dann hätten radikale Kräfte eine weit geringere Chance und ihr Unruhepotential würde minimiert. Auch die deutsche Bundeswehr sollte, trotz der unsicher gewordenen Lage, weiterhin ihre Aufgaben im Norden wahrnehmen und auf erzielte Erfolge aufbauen. Eine Verlegung von deutschen Einheiten in den Süden, wie vor kurzem diskutiert, erscheint nicht sinnvoll. Die Bundeswehr wird im Norden als Stabilitätsfaktor benötigt, so dass ein wirtschaftlich erstarkender und sicherer Norden vielleicht dem übrigen Afghanistan einen Impuls geben kann. Wichtig erscheint auch der Ausbau guter Beziehungen zu den afghanischen Nachbarstaaten. Auch sie müssen mit in ein Stabilitätsprojekt eingebunden werden, damit Afghanistan nicht wieder Stützpunkt zahlreicher islamistischer Oppositionsgruppen aus Zentralasien wird.

Zudem ist auch hinsichtlich der Energieprojekte zu berücksichtigen, dass die Afghanen selber über Transitwege entscheiden und der Staat, somit auch die Bevölkerung, größter Teil des damit verbundenen wirtschaftlichen Aufschwunges werden. Afghanistan befindet sich zwar noch im Aufruhr und die Si-

cherheitslage ist momentan mehr als schlecht. Hier dauerhaften Frieden und Stabilität herzustellen, ist eine enorme, aber, mit viel Engagement und nicht nachlassender Hilfe, zu bewältigende Aufgabe. Die Staaten der internationalen Gemeinschaft und Afghanistan dürfen sich trotz der Rückschläge in der Sicherheitslage nicht entmutigen lassen und müssen den optimistisch begonnenen Weg der Demokratie und des Wiederaufbaus weiter mutig beschreiten. Der internationale Einsatz und das Interesse der mit helfenden Staaten muss dabei langfristig sein und darf nicht von eigenen Interessen geleitet werden. Dann hat Afghanistan vielleicht einmal die Chance das Image eines Dauerkonfliktes zu verlieren.

Zur Autorin

Dr. Constanze Fröhlich, Studium der Politik- und Rechtswissenschaften an der Universität Freiburg i. Breisgau. Seit 2003 Lehrbeauftragte an den Universitäten Freiburg und Rostock sowie am Institute for the International Education of Students in Freiburg.

Literatur zum Thema

Fröhlich, Constanze: *Krisenherd Afghanistan*. Eine Analyse der regionalen sicherheitspolitischen Auswirkungen, 1979-2004, Arnold-Bergstraesser-Institut Freiburg 2005