

# Afghanistan

## Zerbrechlicher Fortschritt

Conrad Schetter

Mai 2005

- **Drei Jahre nach dem Fall der Taliban hat sich die Situation in Afghanistan grundsätzlich verbessert. Die verschiedenen Etappen des Friedensprozesses konnten, wenn auch mit Verzögerungen, eingehalten, und eine gewisse politische Ordnung etabliert werden. Die Präsidentschaftswahlen im Oktober 2004 stellten einen wichtigen Schritt für die Etablierung einer legitimierten Regierung dar. Auch die allgemeine sozioökonomische Situation der Bevölkerung hat sich verbessert. Sofern die internationale Gemeinschaft ihr militärisches wie entwicklungspolitisches Engagement beibehält, hat Afghanistan in 15 bis 20 Jahren die Chance einer Friedenskonsolidierung und kann damit zu einem der wenigen positiven Beispiele internationaler Interventionspolitik werden.**
- **Nach wie vor besteht eine Vielzahl von Konfliktpotentialen. Dazu gehören die militante Oppositionshaltung der Taliban in Süd- und Südostafghanistan, die Verbreitung von Warlords, ein starker Land-Stadt-Gegensatz, schwach ausgebildete Staatlichkeit, ethno-religiöse Konkurrenzen, ausgeprägtes Klienteldenken und die vorherrschende Bürgerkriegsökonomie, v.a. Drogenanbau und -schmuggel. Die für September 2005 vorgesehenen Parlamentswahlen bergen das Potential, gewalteskalierend zu wirken, wengleich bei einer Kontinuität des internationalen Engagements ein Rückfall des Landes in den Bürgerkrieg eher auszuschließen ist.**
- **In Afghanistan, einem Land, in dem sich Staatlichkeit nur rudimentär entfalten konnte, brachen infolge des 1979 ausbrechenden Kriegs sämtliche staatlichen Strukturen zusammen. Nachdem in den ersten Jahren nach dem Sturz der Taliban zunächst die Warlords einen Staatsaufbau verhinderten, gewinnt die afghanische Regierung gegenüber den Kriegsfürsten seit 2003 zunehmend an Oberwasser. Zudem nahm seit Herbst 2004 die Anzahl gewaltsamer Auseinandersetzungen kontinuierlich ab, was auf eine allmähliche Stabilisierung schließen lässt. Jedoch mangelt es in Afghanistan nach wie vor an staatlichen Kapazitäten sowie zivilgesellschaftlichen und demokratischen Institutionen, die den Friedensprozess abstützen.**
- **Aufgrund des hohen finanziellen Engagements der internationalen Gemeinschaft kommt der physische Wiederaufbau in Afghanistan (v.a. in den Städten) schnell voran. Jedoch ist das Vorgehen der internationalen Gemeinschaft durch das Nebeneinander sich häufig kontrastierender Strategien geprägt, was sich auf die Effizienz des Entwicklungsprozesses negativ auswirkt. Eine Prioritätenbestimmung und Festsetzung von Zeithorizonten für die Umsetzung sicherheits- und entwicklungspolitischer Ziele fand bislang kaum statt. Soll der Wiederaufbau Afghanistans gelingen, ist eine bessere Abstimmung und strategische Ausrichtung der internationalen Aktivitäten von Nöten.**



Der Autor:

**Conrad Schetter** ist Senior Research Fellow am Zentrum für Entwicklungsforschung (ZEF) der Universität Bonn.

## Konfliktgeschichte

Afghanistan ist durch eine hohe Diversität an Kulturmustern, Ethnien, Sprachen (Paschtu, Dari, Usbekisch etc.) sowie Lebens- und Wirtschaftsweisen (z.B. Nomadismus) gekennzeichnet. Selbst der Islam, dem ungefähr 99 Prozent der ca. 25 Millionen Afghanen angehören, stellt keine einigende religiöse Klammer dar, sondern ist durch heterogene Strömungen und Eigenheiten (z.B. Sunna vs. Schia, Sufitum, islamistische Strömungen) gekennzeichnet. Die vielen Ethnien lassen sich oft nur schwer voneinander abgrenzen. So schwanken die Angaben über ihre Anzahl zwischen 50 und 200. Die Zahlenangaben über die Angehörigen der einzelnen Ethnien sind dementsprechend sehr umstritten. Wichtige Identitäts- und Handlungsreferenzen stellen Klientelverbände dar, die auf lokalen, tribalen oder religiösen Netzwerken basieren. Dementsprechend **besteht die Elite des Landes bis heute aus Clanchefs, Stammesführern und religiösen Würdenträgern**, die besonders in den ländlichen Regionen die Macht in den Händen halten.

Diese partikulare Gesellschaftsorganisation stand zentralisierenden Staatsbildungsprozessen stets entgegen. Weder die Imperien der Safawiden und Moguln im 16. und 17. Jahrhundert noch die durranischen Herrscher des 18. und 19. Jahrhunderts vermochten es, ihre Herrschaft permanent abzusichern und staatliche Strukturen über die wenigen urbanen Zentren der Macht hin auszudehnen. Erst das *Great Game* zwischen den imperialen Mächten hatte Ende des 19. Jahrhunderts zur Folge, dass Afghanistan als Pufferstaat zwischen Britisch-Indien und Russland gegründet wurde. Afghanistan war zunächst ein Königreich, dessen Staatsapparat sich nur rudimentär ausbildete. **Der Zentralstaat bildete für die Mehrheit der Afghanen eine fremde, ja feindlich verstandene Größe. Die staatliche Politik bestand darin, die Beziehungen zwischen den Lokalpotentaten und der bürokratischen Elite Kabuls in ein Gleichgewicht zu bringen, indem Zuwendungen klientelistisch verteilt wurden.** 1963 errichtete König Zahir Schah (1933-1973) in Afghanistan eine konstitutionelle Monarchie mit einer recht modernen

Verfassung und einem Zweikammerparlament. In den 1960er Jahren entstanden in Kabul politische Parteien, die überwiegend im kommunistischen oder islamistischen Lager anzusiedeln waren. Zweimal, 1965 und 1969, fanden Parlamentswahlen statt, die kaum Resonanz in der Bevölkerung fanden. **Außenpolitisch vermochte es Afghanistan, zwischen dem Zweiten Weltkrieg und dem Ende der 1970er Jahre neutral zu bleiben und sowohl Entwicklungshilfe aus der Sowjetunion wie aus westlichen Staaten (v.a. USA, Bundesrepublik Deutschland) zu erhalten.** 1973 wurde Zahir Schah in einem Staatsstreich durch seinen Vetter Mohammad Daud (1973-1978) ins Exil vertrieben.

Die Kluft zwischen Kabul und dem übrigen Land stellt ein konstantes Spannungsfeld dar, das bis heute das politische Geschehen beeinflusst. So führte der **Putsch der Demokratischen Volkspartei Afghanistan (DVPA) gegen Mohammad Daud im April 1978 zu einem offenen Bruch zwischen Staat und ländlicher Bevölkerung.** Der Versuch der DVPA, dem System tribaler und lokaler Autonomien ein Ende zu bereiten und durch radikal umgesetzte Reformen einen modernen Staat zu kreieren, **rief im ganzen Land Aufstände hervor. Im Dezember 1979 sah sich Moskau gezwungen in Afghanistan militärisch zu intervenieren, da die DVPA, die stets enge Kontakte zur Sowjetunion pflegte, die Kontrolle über das Land verlor.** Mit dem Einmarsch sowjetischer Truppen verschärfte sich dieser Konflikt und beschränkte den Handlungsradius der Regierung Babrak Karmals (1979-1986) und Najibullahs (1986-1992) auf Kabul und wenige Provinzstädte. **In der Zeit der sowjetischen Besatzung erlebte das Land eine tief greifende Zerstörung durch die Kämpfe zwischen den sowjetischen Besatzern und den aus Pakistan und Iran heraus operierenden Widerstandskämpfern der Mujahidin.** Mit ca. 6,5 Millionen Afghanen, die nach Pakistan und Iran flohen, erlebte das Land den **weltweit größten Massenexodus seit den Zweiten Weltkrieg.** Aufgrund der hohen Kosten des Afghanistankriegs sowie der politischen Wende Michail

Gorbatschows **zogen sich die sowjetischen Truppen 1989 aus Afghanistan zurück.** Der Konflikt entwickelte sich nun zu einem inner-afghanischen. Die Einstellung der finanziellen Unterstützung des kommunistischen Regimes 1992 hatte zur Folge, dass die afghanische Regierung ihre Milizen nicht mehr zahlen konnte, sich diese von Kabul lossagten und Najibullah gestürzt wurde. **Afghanistan fragmentierte zwischen 1992 und 1994 in unzählige Kriegsfürstentümer, die von konkurrierenden Warlords beherrscht wurden,** während sich die *Mujahidin*-Führer - vor allem Gulbuddin Hekmatyar und Ahmad Schah Massud - einen erbitterten und zerstörerischen Kampf um Kabul leisteten. Die Regierung des Islamisten Burhanuddin Rabbanis, der für sich das Präsidentenamt vom 28. Juni 1992 bis zum 22. Dezember 2001 in Anspruch nahm, blieb wirkungslos.

Eine Wende des Krieges erfolgte mit dem Auftreten der Taliban (Religionsschüler) in Südafghanistan im Spätsommer 1994. **Die Taliban breiteten sich in einem rasanten Tempo aus und nahmen im September 1996 Kabul ein. Seit 1998 kontrollierten sie das gesamte Land - abgesehen von Nordostafghanistan,** wo die Nordallianz, ein Zusammenschluss der Gegner der Taliban, unter Führung Massuds Widerstand leistete. Die Taliban errichteten in Afghanistan

ein „Islamisches Emirat“, in dem die Bevölkerung entsprechend ihrer eigenwilligen Islam-Interpretationen drangsaliert wurde. Besonders „schwache“ Bevölkerungsgruppen wie Frauen und ethno-religiöse Minderheiten litten unter dem Taliban Regime. **Unter den Taliban entwickelte sich Afghanistan zur Drehscheibe eines globalisierten, locker miteinander verwobenen Netzwerks militanter Islamisten.** Obgleich bereits in den 1980er Jahren militante Islamisten aus aller Welt nach Afghanistan kamen, um am *Jihad* gegen die sowjetischen Besatzer teilzunehmen, festigten sich deren Strukturen erst unter den Taliban, was in der Entstehung von *al-Qaida* mündete. Als Drahtzieher der Anschläge auf die US-Botschaften in Dar-es-Salaam und Nairobi 1998 erkannten die USA Osama bin Ladin; sie flogen als Vergeltungsakt am 20. August 1998 Raketenangriffe auf islamistische Ausbildungslager in Ostafghanistan. Der Schutz, den die Taliban Osama bin Ladin gewährten, belastete zunehmend die Beziehungen zur internationalen Gemeinschaft und hatte am 19. Dezember 2000 weit reichende Sanktionen gegen die Taliban zur Folge. Die Antworten der Taliban waren die Zerstörung der Statuen von Bamyán am 10. März 2001 und die am 5. August erfolgte Verhaftung von Mitarbeitern der Hilfsorganisation *Shelter Now* mit dem Vorwurf der christlichen Missionierung.

### Der Fall der Taliban und die Bonner Friedenskonferenz

Die Anschläge des 11. Septembers 2001 auf das World Trade Center und das Pentagon katapultierten Afghanistan ins Zentrum der Weltpolitik. Als Drahtzieher der Anschläge identifizierten die USA umgehend Osama bin Ladin und das islamistische Netzwerk *al-Qaida*. Nachdem die USA mit der *Coalition against Terrorism* ein Bündnis aufgebaut hatten, das nicht allein die NATO-Mitglieder und Russland umfasste, sondern auch den Taliban nahe stehende Länder wie Saudi-Arabien und Pakistan, begann die US-Luftwaffe am 7. Oktober 2001 im Rahmen der Operation *Enduring Freedom*, Stellungen der Taliban zu bombardieren. Anfang November brach der Widerstand der Taliban binnen weniger Tage zusammen. In der Nacht vom 12. auf

den 13. November gaben die Taliban Kabul auf. Am 8. Dezember 2001 verloren sie mit Kandahar ihre letzte wichtige Bastion und zogen sich in die paschtunischen Stammesgebiete in der unzugänglichen Grenzregion zu Pakistan und im südlichen Zentralafghanistan zurück. Wesentliche Strategie der USA im Kampf gegen die Taliban war, am Boden die Truppen der Nordallianz einzusetzen. Dies hatte zur Folge, dass **mit dem Zusammenbruch des Taliban-Regimes im November 2002 genau dieselben Warlords, die von den Taliban Mitte der neunziger Jahre vertrieben worden waren, wieder die Macht an sich rissen und das Land unter einander aufteilten:** So bemächtigten sich Rashid Dostum und Mohammad Atta des Nordens des Landes,

Mohamad Fahim Kabuls und Ismail Khan Westafghanistans. Im Folgenden wird der Begriff Warlord weit gefasst und bezieht sich auf Führungspersönlichkeiten, die über Mittel der Gewaltandrohung und -ausübung verfügen und diese nach eigenem Ermessen einsetzen.

Mit dem Fall der Taliban galt es, ein Machtvakuum in Kabul zu verhindern. Lakhdar Brahimi, den die Vereinten Nationen zum Sonderbotschafter für Afghanistan ernannten, rief mit der Nordallianz, der Rom-Gruppe, der Zypern-Gruppe und der Peschawar-Gruppe politische Gruppierungen, die für sich die Repräsentanz der afghanischen Bevölkerung in Anspruch nahmen, zu **Verhandlungen auf den Petersberg bei Bonn** (27.11.-05.12.2001) zusammen. Die Tatsache, dass die Taliban als Verhandlungspartner ausgeschlossen und kategorisch zum Gegner des Friedensprozesses erklärt wurden, legte den Grundstein für die gegenwärtige Konfliktsituation im Süden und Südosten des Landes. Nach zähen Verhandlungen und unter massivem Druck der Vereinten Nationen (VN) und der USA einigten sich die Delegierten auf ein Friedenskonzept, einen ambitionierten Zeitplan für den politischen Wiederaufbau sowie eine Übergangsregierung: **Innerhalb von 30 Monaten sollte die Transformation von einem kriegsgeschundenen „Land ohne Staat“ hin zu einem friedlichen, demokratischen Staat gelingen.** Wesentliche Strategie war es, die Elite des Landes - Technokraten wie traditionelle Führer und Warlords - in den politischen Prozess, der die schrittweise Einführung demokratischer Prinzipien vorsah, einzubinden. Zudem sollten autochthone Formen der Herrschaft (*Loya Jirga*) mit demokratischen Elementen verbunden werden. Hamid Karzai wurde als Präsident einer Übergangsregierung auserkoren, in der Vertreter der Nordallianz überproportional vertreten waren. Um den Schutz der Übergangsregierung zu gewährleisten, installierten die VN in Kabul die *International Security Assistance Force* (ISAF). Zur Absicherung des Wiederaufbaus des Landes sagte die internationale Gemeinschaft auf einer Geberkonferenz im Januar 2002 in Tokio 4,5 Mrd. US-\$ Soforthilfe für die ersten drei Jahre und am 1. April 2004 in Berlin noch einmal 8,2 Mrd. US-\$ bis 2007 zu.

Die Herausforderungen, die sich dem internationalen Engagement in Afghanistan stellten, waren enorm: So war das Land nicht allein in Schutt und Asche gebombt worden, sondern es hatten schätzungsweise zwei Millionen Menschen ihr Leben im Krieg verloren und es lebten mehrere Millionen Afghanen in Flüchtlingslagern. Weitere Kriegsfolgen waren die Erblast von zeitweise über 10 Mio. Anti-Personen-Minen und die nahezu komplette Abtragung der staatlichen Infrastruktur: Das staatliche Gewaltmonopol hatten Milizen und Warlords abgelöst, und die Grundversorgung der Bevölkerung konnte nur durch Nicht-Regierungs-Organisationen (NRO) aufrechterhalten werden. Zudem dominierten illegale Wirtschaftsweisen wie Straßenzölle, Drogenanbau, Schmuggel, Abholzung von Wäldern etc. Auch hatte sich die afghanische Gesellschaft im Verlauf des Kriegs entlang ideologischer, ethnischer, religiöser und regionaler Grenzen in unzählige Gruppierungen aufgefächert. Schließlich waren die sozioökonomischen Kennzahlen für Afghanistan äußerst ungünstig: Afghanistan gilt als eines der ärmsten Länder der Welt, hat ein Bevölkerungswachstum von 4,92%, eine Analphabetenrate von 64% (Frauen 79%) und die durchschnittliche Lebenserwartung beträgt 42 Jahre.

Aufgrund dieser äußerst problematischen Voraussetzungen gilt es als **positiv hervorzuheben, dass die vorgesehenen Stufen des Friedensprozesses - wenn auch mit zeitweiliger Verzögerung - eingehalten werden konnten und jeweils zu einem positiven Abschluss gebracht werden konnten:** Am 22. Dezember 2001 nahm die neue Regierung ihre Arbeit in Kabul auf. Eine Loya Jirga bestätigte Karzai im Juni 2002 im Amt, die verfassungsgebende Loya Jirga, die zunächst für den Sommer 2003 vorgesehen war, dann aber vom 14. Dezember 2003 bis zum 4. Januar 2004 tagte, arbeitete eine Verfassung aus, und Präsidentschaftswahlen, die für Juni 2004 vorgesehen waren, fanden am 9. Oktober 2004 statt. Allein die Parlamentswahlen, die nun für September 2005 anvisiert sind, stehen noch aus, um den Bonner Friedensprozess abzuschließen. Diese politischen Erfolge wurden immer wieder von gewaltsamen Konflikten überschattet. Erst **im Laufe des Jahres 2004 nahm die Zahl und Intensität von Gewalt-handlungen drastisch ab.** Obgleich die Sicher-

heitslage in nahezu keiner Provinz des Landes als stabil gelten kann, ist abgesehen von Süd-

und Südostafghanistan keine Region von permanenten Gewaltkonflikten geprägt.

## Übergangsregierung

Positiv hervorzuheben ist, dass **die Übergangsregierung kaum von größeren Krisen erschüttert wurde**. Wesentliche Schwierigkeit der Regierung war zunächst, ihre politischen Entscheidungen gegen den Willen lokaler Potentaten in den Provinzen umzusetzen. Wenngleich Formulierungen wie die, dass „Hamid Karzai der Bürgermeister Kabuls“ und „die Übergangsregierung die Stadtverwaltung der Hauptstadt“ seien, überspitzt sind, vermochte es die Regierung zunächst kaum, für Ordnung und Rechtsstaatlichkeit zu sorgen. **Aufgrund von Personalentscheidungen und dem Aufbau erster einsatzfähiger Armeeeinheiten zeichnet sich seit 2003 eine entscheidende Wende ab, da es der Regierung zunehmend gelingt, den Warlords Paroli zu bieten und ihre eigenen politischen Vorhaben durchzusetzen.**

Grundlegendes Problem der Regierung, die bis Anfang 2005 im Amt war, war, dass sie keinen Gegenpol zu den Warlords bildete, sondern deren Einfluss in die Regierung hineinreichte: So nahmen Warlords wie Mohammad Fahim, Mohammad Mohaqeq, Gul Agha Shirzai und Sayed Hussain Anwari Ministerposten wahr, und hatten Warlords wie Rashid Dostum und Ismail Khan Vertreter im Kabinett sitzen. Zudem übten Islamisten wie Rasul Sayyaf und Burhanuddin Rabbani, die sich als Sprachrohr der *Mujahidin* profilierten, aber selbst keine Ämter in der Übergangsregierung bekleiden, gehörigen Einfluss auf die staatlichen Politik aus: Der oberste Richter Maulawi Fazel Hadi Schinwari ist etwa ein Gefolgsmann Sayyafs und setzte sich wiederholt für das Verbot von Satellitenfernsehen und von Koedukation ein.

Die **Hauptkonfliktlinie innerhalb der Regierung verlief zwischen den Panjshiris - Tadschiken aus dem nördlich von Kabul gelegenen Panjshirtal - und den Exilafghanen**. Zunächst waren die Panjshiris, bei denen es sich um die Gefolgsleute des am 9. September 2001 ermordeten Ahmed Schah Massud handelt, die beherr-

schende Gruppierung in der Regierung. Sie kontrollierten Schlüsselministerien wie Verteidigungs-, Innen- (bis Januar 2003) und Außenministerium und besetzten sämtliche Sicherheitsorgane mit ihren Leuten. Innerhalb dieser Gruppe gelten Yunus Qanuni als der intellektuelle Kopf und Mohammad Fahim, der die meisten Milizen der Panjshiris befehligt, als der mächtigste Mann.

Die zweite bedeutende Gruppierung innerhalb der Regierung sind die im westlichen Ausland geschulten, überwiegend paschtunischen Exilafghanen, vor allem die so genannten „Beirut Boys“, die an der Amerikanischen Universität in Beirut studiert hatten und später in den USA lebten. Zu diesen zählten Finanzminister Aschraf Ghani (2001–2005), der Direktor der Zentralbank Anwar-al Haq Ahady (2001–2005), der Präsident der Universität Kabul Akbar Popal (2001–2005) und Zalmay Khalilzad, ein gebürtiger Afghane, der zunächst US-Sonderbeauftragter für Afghanistan und von 2003 bis 2005 US-Botschafter in Kabul war. **Die Exilafghanen stellen die treibende Kraft im Wiederaufbau dar. Jedoch schränkt ihren Spielraum stark ein, dass sie über keine Hausmacht im Land verfügen und die einheimische Bevölkerung sie als „Ausländer“ betrachtet**. So hat Karzai, der viele Jahre in den USA gelebt hatte, nur geringen Rückhalt unter der paschtunischen Führungselite, obgleich er in den internationalen Medien immer wieder als Vertreter der Paschtunen tituliert wird. Viele Afghanen werfen ihm zudem vor, nur die Interessen der USA zu vertreten.

Die Heterogenität des Kabinetts schlug sich immer wieder in Spannungen nieder. Im Juli 2002 kam es zum Eklat zwischen Fahim und Karzai, als Letzterer seine afghanische Leibgarde durch US-Elitesoldaten ersetzte und Fahim aufforderte, Panjshiris zugunsten anderer Afghanen aus seinem Ministerium zu entlassen. **Innerhalb der Regierung gewannen die Exilafghanen**

gegenüber den Panjshiris seit 2003 zunehmend die Oberhand, da sie es vermochten, wichtige Schlüsselpositionen zu besetzen, sich als verlässliche Ansprechpartner der internationalen Gemeinschaft zu positionieren und den Fluss der Wiederaufbauhilfen zu kontrollieren. Karzai wechselte nach seiner Bestätigung durch die Loya Jirga im Juni 2002 nur wenige Minister aus und entließ bis Sommer 2004 nur Innenminister Taj Mohammad Wardak im Januar 2003 und Planungsminister Mohaqeq im März 2004. Drei Minister fielen unter ungeklärten Umständen Attentaten zum Opfer: Abdur Rahman (Minister für Luftfahrt) im Januar 2002, Haji Qadir (Innenminister) im Juli 2002 und Sadiq Mir Wais (Minister für Luftfahrt) im Februar 2004.

Ein wesentliches Problem der Regierung ist, dass ihr nur ein geringes Budget an ausländischen Geldern zusteht, sie aber auch nicht über die Mittel verfügt, Zölle oder Steuern zur Aufbesserung der Staatskasse einzutreiben. Zudem sind die Trägerstrukturen innerhalb der Ministerien und staatlichen Verwaltungen nur schwach ausgebildet. So bedingt das niedrige

Niveau der Gehälter ein permanentes Abwandern der qualifizierten Kräfte zu großen und gut zahlenden Organisationen (z.B. VN, NROs). Patronage dominiert die Rekrutierung staatlicher Mitarbeiter, um Ressourcen in die Hände der eigenen Klientel zu kanalisieren. So besetzte Verteidigungsminister Mohammad Fahim nahezu alle Positionen mit seinen Getreuen: 90 der 100 Generäle, die Fahim 2002 ernannte, waren Tadschiken aus dem Panjshirtal. Auch vermochten es die für Fragen der Sicherheit zuständigen Ministerien der Verteidigung und des Inneren nicht, notwendige Reformen durchzuführen und einen Gegenpol zu den Kommandeuren zu bilden, die das Land kontrollierten. Positive Akzente setzte der ehemalige Weltbank-Mitarbeiter Ashraf Ghani als Finanzminister. Mit der Erarbeitung nationaler Entwicklungsprogramme und entsprechenden Budgets vermochte es sein Ministerium, den notwendigen Rahmen für die Entwicklungszusammenarbeit zu setzen. Auch konnte bereits 2002 reibungslos eine neue Währung eingeführt werden.

## Die Loya Jirga 2002 und 2003/4

Die *Emergency* Loya Jirga, die eine neue Übergangsregierung bestimmen sollte, fand im Juni 2002 statt. Das Gros der 1600 Delegierten wurde in einem mehrwöchigen Prozess freige wählt, was ein wichtiges Signal für die afghanische Zivilbevölkerung setzte. Dennoch wurden die Wahlen wie auch die Loya Jirga selbst von Bestechungen, Repressionen und Attentaten überschattet. Besonders die Warlords verstanden es, sich und ihre Favoriten im Wahlprozess durchzusetzen. Zudem nominierte die Wahlkommission einflussreiche Führer, die nicht gewählt worden waren, entgegen den demokratischen Vorgaben, um ihr politisches Gewicht zu berücksichtigen. Während langatmige Reden zwei Wochen lang die Plenarsitzungen zum Nebenschauplatz degradierten, trafen die einflussreichsten Führer – unter diesen Warlords und Islamisten – hinter verschlossenen Türen die Entscheidungen. Zudem nahmen die USA über Zalmay Khalilzad starken Einfluss auf

die Ereignisse. So setzte Khalilzad recht offensichtlich durch, dass Burhanuddin Rabbani und Zahir Schah ihre Ambitionen auf ein staatstragendes Amt aufgaben und damit Karzai aufgrund mangelnder Konkurrenz von den Delegierten der Loya Jirga nahezu einstimmig zum Übergangspräsidenten gewählt wurde. Mit seiner Wahl war die Loya Jirga beendet und Karzai betraut, eine Regierung zusammenzustellen, die im Wesentlichen der alten entsprach.

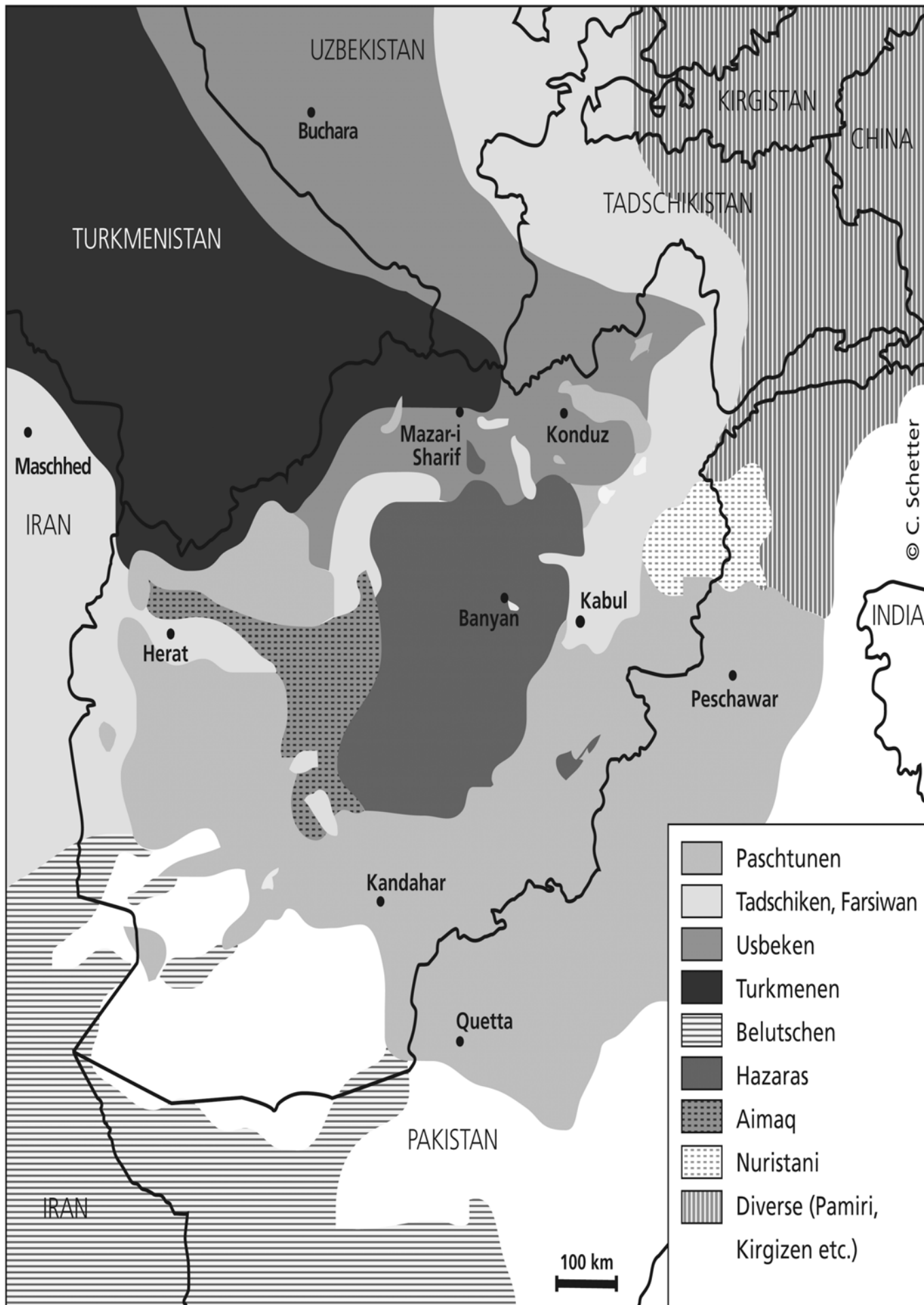
Die Verfassungsgebende Loya Jirga (14.12.2003–04.01.2004) verlief in gewisser Weise ähnlich. Aus den Teilnehmern der *Emergency* Loya Jirga wählte die Bevölkerung in geheimen Wahlen im Sommer/Herbst 2003 auf Provinzebene 450 Delegierte. Um den Einfluss der politischen Elite sicher zu stellen, war es Präsident Karzai gestattet, 50 weitere Delegierten, unter diesen etwa Rashid Dostum, persönlich zu ernennen. Erneut bildete nicht die

Versammlung selbst das Plenum für die Entscheidungsfindungen, sondern wurden die Entscheidungen hinter verschlossenen Türen getroffen. **Karzai verkündete schließlich die Verabschiedung der neuen Verfassung, ohne dass über diese abgestimmt wurde.** Obgleich verschiedene Delegierte hierüber enttäuscht waren, hätte eine Ablehnung der Verfassung zu diesem Zeitpunkt ein Scheitern der Verhandlungen bedeutet. Als **wichtiger Erfolg** dieser Verfassungsgebenden Loya Jirga kann angesehen werden, dass am Ende eine **Verfassung stand, die eine Balance zwischen den wichtigsten Einflussgruppen suchte.** So wurde Afghanistan zu einer **Islamischen Republik**, die auf **demokratischen Prinzipien** beruhte und die **Gleichstellung von Mann und Frau** vorsieht. Auf der Verfassungsgebenden Loya Jirga entluden sich zudem Spannungen zwischen dem Mehrheitsvolk der Paschtunen und den ethnischen Minderheiten. So setzten die paschtunischen Delegierten, die etwa die Hälfte der Abgeordneten stellten, ein starkes Präsidentenamt durch, da sie davon ausgingen, dass in einem demokratischen

System aufgrund ihrer zahlenmäßigen Dominanz stets ein Paschtune zum Präsident gewählt würde. Ein Kompromiss sah vor, dass neben den Nationalsprachen Paschtu und Dari in verschiedenen Regionen auch Minderheitensprachen wie Usbekisch, Turkmenisch und Belutschisch einen offiziellen Status erhielten. Die Nationalhymne sollte in Paschtu gesungen werden, aber die verschiedenen Ethnien aufführen.

Nimmt man die Erfahrungen aus beiden Loya Jirga Prozessen zusammen, so verdeutlichten sie, dass eine **Entscheidungsfindung und deren Akzeptanz nur über die Konsultation und Einbeziehung der machthabenden Elite möglich war. Ihre Ausgrenzung aus der politischen Willensbildung hätte den Friedensprozess gefährdet. Aufgrund des weitgehenden Fehlens parteipolitischer Strukturen war die Zusammensetzung der Delegierten zudem zu heterogen, um Entscheidungen über einen offenen, im Plenum geführten Willensprozess herbeizuführen.** Daher konnte den hochgesteckten parlamentarischen Erwartungen, die einige Teilnehmer an beiden Loya Jirgas hegten, nicht entsprochen werden.





## Kampf gegen die Taliban

Der anhaltende Kampf gegen die Taliban erwies sich für den Friedensprozess als schwere Bürde. **So entwickelten sich Süd- und Südostafghanistan zu Kampfzonen, die einen Wiederaufbau kaum erlaubten.**

Die vornehmlich US-Soldaten umfassenden Streitkräfte der *Coalition against Terrorism* in Afghanistan belaufen sich auf 10.000 bis 20.000 Mann, die zum Ziel haben, Taliban und al-Qaida zu vernichten. Groß angelegte militärische Operationen der *Coalition against Terrorism* stießen jedoch ein ums andere Mal ins Leere. Die Bombardierung von Tora Bora im Dezember 2001, die *Operation Anaconda* im März 2002 und die *Operation Mountain Storm* im März 2004 zeitigten kaum Erfolge. Auch gelang es nicht, Führer wie Osama bin Laden oder Mullah Omar ausfindig zu machen. Ein weiteres Problem ist, dass die Bevölkerung in Süd- und Südostafghanistan den Antiterrorkrieg negativ bewertete, da wiederholt zivile Ziele unter Beschuss gerieten. So wurden die Koalitionstruppen in Ränkespiele zwischen konkurrierenden Kriegsfürsten eingesogen und griffen anstelle von vermuteten Taliban die ärgsten Widersacher des einen oder anderen Warlords an. Im Zusammenhang mit dem Gefängnissskandal von Abu Ghraib gerieten zudem die US-Aktionen in Afghanistan ins Visier. So wurden Folter- und Todesfälle von Afghanen in US-Gewahrsam bekannt. Am 15. September 2004 verurteilte ein afghanisches Gericht drei US-Bürger, die auf eigene Initiative Terroristen in Afghanistan jagten und ein Privatgefängnis in Kabul hielten, zu zehn bzw. acht Jahren Haft. Dass diese Aktivitäten im Auftrag des US-Militärs durchgeführt wurden, wie die Angeklagten betonten, konnte nicht nachgewiesen werden.

**Die Taliban entwickelten sich zum Sammelbecken derjenigen Kräfte, die mit der herrschenden Situation unzufrieden waren:** Im Frühjahr 2002 schloss sich Gulbuddin Hekmatyar, einer der wichtigsten *Mujahidin*-Führer

der 1980er Jahre, den Taliban an, um die afghanische Regierung und die „ausländischen Kreuzritter“ zu bekämpfen. Vor dem Hintergrund der zunächst schwachen Stellung Präsident Hamid Karzais innerhalb der Regierung spielten die Taliban zudem die ethnische Karte und mobilisierten Paschtunen, die sich von der neuen Regierung ausgeschlossen oder durch die militärischen Operationen in ihren Stammesgebieten bedroht und gedemütigt fühlten. So bezieht sich der Begriff „Taliban“ gegenwärtig auf ganz unterschiedliche Akteure, die aus divergierenden Motivationen in Kämpfe mit der afghanischen Armee und den US-Streitkräften verwickelt sind.

Die Taliban nutzen das unwegsame Terrain im Grenzgebiet zu Pakistan, um sich den Antiterroroperationen zu entziehen. Ihrerseits verlegten sie sich auf die Durchführung gezielter Attentate und Anschläge. Fast täglich wurden Raketen auf US-Stützpunkte abgefeuert. Seit Beginn des Jahres 2003 wurden besonders „weiche Ziele“ wie Mitarbeiter, Fahrzeuge und Büros von NROs im Süden und Südosten des Landes überfallen. Dies führte dazu, dass viele Hilfsorganisationen hier ihre Tätigkeit aussetzten. Am 28. Juli 2004 stellte die Organisation Ärzte ohne Grenzen sämtliche Projekte in Afghanistan ein, nachdem die Ermordung von Mitarbeitern in der Provinz Kunar unaufgeklärt blieb. Seit Herbst 2004 nahm die Anzahl der Gewalthandlungen in Süd- und Südostafghanistan ab, was US-Militärs auf die Erfolge ihrer militärischen Operationen zurückführen.

Die Tatsache, dass die meisten Attacken aus dem pakistanisch-afghanischen Grenzgebiet heraus geführt werden, **verstimmte seit Sommer 2003 ernsthaft die Beziehungen zwischen Afghanistan und Pakistan.** Im Juli 2003 und im Januar 2005 lieferten sich afghanische und pakistanische Truppen an der gemeinsamen Grenze Gefechte, und am 7. Juli 2003 verwüsteten aufgebrachte afghanische Demonstranten die pakistanische Botschaft in Kabul.

## Die Fürsten des Krieges

Ein weiterer destabilisierender Faktor ist, dass Afghanistan seit Winter 2001/02 einem politisch-militärischen Flickenteppich entspricht, in dem Kommandeure oftmals nicht mehr als eine Talschaft oder wenige Dörfer kontrollieren. **Das Kriegsfürstentum in Afghanistan basiert auf der Existenz von schätzungsweise 50.000 bis 100.000 „hauptberuflichen“ Milizionären. Die Zahl der „Gelegenheitskämpfer“ ist um einiges höher und wird um das 5 bis 10fache geschätzt.** Es existieren zudem sehr unterschiedliche Miliztypen, die von gelegentlichen Selbstverteidigungsfronten auf Dorf- oder Stammesebene bis hin zu hoch professionellen Privatarmeen, Gangs, kriminellen Banden und verstreuten militanten Oppositionsgruppen reichen. **Zudem verwischen sich die Grenzen zwischen Milizen und staatlichen Sicherheits- und Verwaltungsorganen: So bekleiden Warlords auf Provinz- und Distriktebene administrative Ämter wie die Posten von Gouverneuren oder Polizeichefs oder nehmen militärische Ränge ein; ihre Milizen haben oftmals einen offiziellen militärischen Status.** Daher ist häufig nicht klar, ob die Provinzverwaltungen auf Direktive des Staates oder der herrschenden Warlords arbeiten.

**Die Milizen füllen das Machtvakuum, das durch das Fehlen verlässlicher und starker staatlicher Organe wie Polizei und Armee entstanden ist,** indem sie Sicherheit an Dorfgemeinschaften, Reisende und Händler verkaufen. Besonders entlang der Überlandstraßen etablierte sich nach dem Fall der Taliban ein Netz von Checkpoints. Die regionalen Machthaber, die die Grenzposten zu den Nachbarstaaten kontrollierten, wirtschafteten jährlich 500–600 Mio. US-\$ an Grenzzöllen in die eigene Tasche. Ismail Khan, bis August 2004 selbsternannter Emir und Gouverneur von Herat, verdiente an diesem Geschäft bis zu 20 Mio. US-\$ pro Monat. Auch erhielten einige Warlords ausländische Unterstützung: Die USA sollen etwa Anfang 2002 50.000 afghanische Milizionäre mit Waffen und Geld versorgt haben. Aber auch die Anrainerstaaten Pakistan und Iran sowie Russland unterstützen ihre Verbündeten: So erhielt Verteidigungsminister Mohammad Fahim

2002 für seinen persönlichen Gebrauch Logistik- und Techniklieferungen aus Russland. Ismail Khan nutzte bis 2004 geschickt die geostrategische Pufferlage Herats zwischen Iran und den US-Operationen im südlichen Afghanistan, um von amerikanischer wie von iranischer Seite Zuwendungen zu erhalten. **Viele Warlords setzten zudem ihr Kapital ein, um in der legalen Wirtschaft Fuß zu fassen. So kontrollieren sie die wenigen Baustofffabriken des Landes und kaufen ganze Straßenzüge, Bauland und Ackerflächen – oft unter Einsatz illegaler Mittel – auf.**

Das Kriegsfürstentum hat zur Folge, dass die Situation außerhalb Kabuls durch das Fehlen von Sicherheit gekennzeichnet ist: Überfälle, Vergewaltigungen und Enteignungen durch Milizen sind keine Seltenheit. Die Auseinandersetzungen zwischen den Kriegsfürsten um die Kontrolle von Überlandstraßen, Heroinfeldern, Wasserrechten und Bergbauminen bedingten zudem, dass immer wieder Kämpfe aufflackern: So bekriegten sich Raschid Dostum und Mohammed Atta – beide Führer der Nordallianz – in Nordafghanistan einander seit Januar 2002, und im April 2004 verjagten die Milizen von Raschid Dostum den Gouverneur der nordwestafghanischen Provinz Faryab. In der zentralafghanischen Provinz Ghor vertrieben Ende Juni 2004 Milizen den Gouverneur, während in Südostafghanistan im Frühjahr 2002 Stammesmilizen den Kriegsfürsten Bacha Khan Zadran vertrieben.

Die afghanische Regierung wirkte zunächst den Warlords gegenüber recht ohnmächtig. **Seit 2003 verzeichnet sie jedoch Erfolge, den Handlungsspielraum der Warlords sukzessiv einzuschränken.** So nutzte die afghanische Regierung immer wieder die Konkurrenz zwischen Warlords, um schwächeren Kriegsfürsten ihren Willen aufzuzwängen: Als Ismail Khan durch Kämpfe mit konkurrierenden Warlords geschwächt war, nutzte Hamid Karzai die Gelegenheit, um diesen im September 2004 als Gouverneur von Herat abzusetzen und als Minister für Energie nach Kabul zu beordern. **Zudem verfügte die afghanische Regierung zunehmend über von den USA ausgebildete Soldaten, die sie in Krisengebiete wie Herat und Faryab**

**entsenden konnte.** Anfang 2005 betrug die Armeestärke fast 20.000 Mann. Auch lässt Karzai **die Gouverneure, unter denen der Anteil an Warlords hoch ist, von Provinz zu Provinz rotieren, um einer Verfestigung ihrer Macht entgegenzuwirken.** Visueller Ausdruck des seit 2004 zu beobachtenden Machtverlusts der Warlords ist die abnehmende Anzahl der Checkpoints an Überlandstraßen.

Wenngleich sich eine allmähliche Stärkung der Zentrale gegenüber den Warlords beobachten lässt, stellen die Milizstrukturen nach wie vor ein Hindernis für die Etablierung eines staatlichen Gewaltmonopols dar. Das *Disarmament, Demobilization and Reintegration* (DDR)-Programm, das die afghanische Regierung im Herbst 2003 in Angriff nahm, zeitigte zunächst

symbolische Erfolge. So konnte eine große Anzahl an Panzern und schweren Geschützen konfisziert werden – jedoch handelte es sich hierbei meist um veraltete oder kaum noch einsetzbare Waffensysteme. Die Demobilisierung der Milizionäre kam zunächst schleppend voran und gewann erst 2004 an Fahrt: Bis Oktober 2004 wurden ca. 20.000 Milizionäre demobilisiert und durch Ausbildung und Umschulung in den zivilen Arbeitsmarkt integriert. **Ein wesentlicher Mangel des DDR-Programms ist, dass es sich auf die vollberuflichen Milizionäre konzentriert und die Gelegenheitsmilizionäre, die das Gros der Gewaltakteure darstellen, nicht berücksichtigt.** So stellen Waffen in Abwesenheit verlässlicher staatlicher Sicherheitsorgane nach wie vor die wichtigste Lebensversicherung dar.

## Afghanistan – ein Narcostate

Seit Mitte der 1990er Jahre entwickelte sich Afghanistan zum **wichtigsten Opiumanbau-land der Welt:** 2004 wurden 4.200 t Opium in Afghanistan produziert, was 87% des Weltmarktvolumens entspricht. Obgleich nicht einmal 3% der landwirtschaftlichen Fläche mit Schlafmohn bebaut wird, stellt die Opiumproduktion den wichtigsten Wirtschaftsfaktor des Landes dar. **Ungefähr 37% des Bruttoinlandsprodukts macht die Opiumökonomie aus.** Auf einen US\$ Entwicklungshilfe kommen zwei US\$, die in der Drogenwirtschaft verdient werden. Jedoch ergeben sich jährlich enorme Schwankungen, die vor allem auf Veränderungen von Angebot und Nachfrage zurückzuführen sind. Während 2003 die Bauern am Opiumanbau ca. 1,2 Mrd. US\$ verdienten, waren es 2004 nur noch 600 Mio. US\$ aufgrund eines rapiden Preisverfalls. Wenngleich 2004 ein Opiumbauer im Schnitt nur 1.700 US\$ anstelle von 3.900 US\$ (2003) verdiente, lag der Gewinn dennoch um das 12-fache über dem, was er mit Getreide verdient hätte.

So muss bedacht werden, dass **die Auswirkungen des Opiumanbaus für viele Afghanen bislang überwiegend positiv sind.** Schlafmohn ist eine an die natürlichen Gegebenheiten des Landes ideal angepasste Pflanze, die anspruchslos ist und wenig Wasser benötigt.

Auch erleben Provinzen wie Badakhshan und Uruzgan, die stets als die Armenhäuser des Landes galten, mit dem Drogenanbau einen enormen Entwicklungsschub. Symbolischer Ausdruck hiervon ist die Verbreitung von neu gebauten Häusern, Geländewagen oder Mobiltelefonen. Zudem ließ der Opiumanbau die Schere zwischen Arm und Reich nicht weiter auseinander klaffen, sondern sorgte dafür, dass auch landlose Bauern, die sich Land pachten, besser gestellt sind. Ein weiterer positiver Aspekt der Drogenwirtschaft ist, dass der Anbau von Schlafmohn sehr arbeitsintensiv ist: 356.000 Familien bzw. 2,3 Mio. Afghanen, was 10% der Gesamtbevölkerung entspricht, sind in den Drogenanbau involviert. Hierdurch können gerade auf dem Land, wo es ansonsten kaum Beschäftigungsmöglichkeiten gibt, viele Arbeitskräfte gebunden werden.

Im afghanischen Drogenhandel konnten sich **bislang kaum Drogenkartelle herausbilden.** Selbst der Aktionsradius der Großhändler endet meist hinter der afghanischen Grenze und reicht allenfalls bis zum Persischen Golf. So kommt der Gewinn einer großen Anzahl an Kleinhändlern zugute, und haben die Bauern einen gewissen Spielraum, den Preis mitzugestalten. Die Annahme, dass Kriegsfürsten oder Drogebarone

Bauern dazu zwingen, Schlafmohn anzubauen, bestätigt sich nicht unbedingt; vielmehr ergriffen viele Bauern selbst die Initiative: So kann ein Wissenstransfer im Opiumanbau aus den Kernanbaugebieten in Süd- und Südostafghanistan nach Nord- und Zentralafghanistan konstatiert werden. Mittlerweile wird in allen Provinzen Schlafmohn angebaut. Zudem greift die westliche Vorstellung nicht, dass der Anbau von Schlafmohn eine illegitime Handlung ist. So erblickt das Gros der Afghanen im Staat keine Ordnungsmacht, die befugt ist, über legal und illegal zu entscheiden. Am ehesten sind es religiöse Würdenträger oder Dorfälteste, die über den Verweis auf den Islam oder Stammes-traditionen ein Unrechtsbewusstsein herstellen könnten.

Schließlich konzentriert sich die Drogenökonomie nicht auf marginalisierte oder kriminalisierte Akteure, sondern durchwebt die gesamte Gesellschaft. Geschäftsleute handeln gleichzeitig mit Drogen, Weizen, Autoreifen und Elektrogütern, während für viele Kleinbauern die Kultivierung von Schlafmohn einen wesentlichen Pfeiler in ihrer Überlebensstrategie neben dem Anbau von Weizen und Gerste darstellt. Auch verdienen staatliche Akteure an der Drogenökonomie. Die Befürchtung des bis Januar 2005 amtierenden Finanzministers Ashraf Ghani, dass Afghanistan zu einem *Narco State* werden könne, ist längst Realität: Hinter vorgehaltener Hand werden Minister verdächtigt, am Drogenhandel zu verdienen. Anfang Dezember 2004 kam es zu Verstimmungen der afghanisch-britischen Beziehungen, als die britische Botschafterin den Bruder Hamid Karzais verdächtigte, in den Drogenhandel verstrickt zu sein.

Das 2002 unter Federführung Großbritanniens begonnene **Drogenbekämpfungsprogramm** setzte den Hebel an einem materiellen Ausgleich an: Bauern erhielten eine Kompensation in Höhe von 350 US-\$ für die Vernichtung eines Hektars

Mohnanbaufläche. Die Bauern forderten dagegen 3.000 US-\$, da sie sich in Erwartung hoher Gewinne hoch verschuldet hatten. Ergebnis dieses Programms war eine erneute Zunahme des Anbaus: So strichen viele Bauern die Kompensation ein, legten aber in entlegenen Gebieten neue Felder an, um weiter am Drogenanbau zu verdienen und ihren Verpflichtungen gegenüber den Händlern nachzukommen. Angesichts der Fehlschläge der Bekämpfungsstrategien bei einer gleichzeitigen Ausdehnung des Opiumanbaus wird seit 2004 dem Kampf gegen den Drogenanbau Priorität beigemessen. Hamid Karzai rief den *Jihad* gegen die Drogenökonomie aus und betonte seitdem immer wieder, dass der Drogenanbau das größte Entwicklungshemmnis des Landes darstelle. Vor allem die USA fordern seit jüngster Zeit ein radikaleres Vorgehen: Die amerikanische Regierung stellt für 2005 780 Mio. US\$ für Antidrogenprogramme in Aussicht, davon allein 300 Millionen für Vernichtungsmaßnahmen. **Auch die deutsche Bundeswehr will sich ab Oktober am Kampf gegen den Drogenanbau beteiligen, was zu einem erhöhten Gefährdungsgrad der deutschen Wiederaufbau-teams in Kunduz und Faizabad führen könnte.** Gegenwärtig wird von afghanischer und internationaler Seite eine "Zuckerbrot und Peitsche"-Politik befürwortet: Bewirken Kompensationen, Aufklärung und der Einsatz alternativer Feldfrüchte kein Umdenken der Bauern, sollen drakonische Maßnahmen folgen. Angesichts dieser Absichten und der Tatsache, dass die Lager der Händler aufgrund der ertragreichen letzten Jahre gut gefüllt sind, kann **für die nächsten beiden Jahre mit einem kurzfristigen Rückgang des Anbaus gerechnet werden, der jedoch nicht das Ende der Drogenwirtschaft in Afghanistan bedeutet.** Dennoch ist **auch mit Widerstand der Bauern zu rechnen:** So führten gewaltsame Proteste von Bauern nahe des südafghanischen Kandahars Mitte April zur Aussetzung der Vernichtungsmaßnahmen in der Region

## Internationales Engagement und Wiederaufbau

Das internationale Engagement in Afghanistan ist durch eine gewisse Ambivalenz geprägt. Auf

der einen Seite wirkt sich die hohe Verbindlichkeit der internationalen Gemeinschaft

gegenüber Afghanistan positiv auf den Friedensprozess aus: Die Bereitstellung finanzieller Wiederaufbauhilfe, die Präsenz von ISAF und internationalen Organisationen wie auch Staatsbesuche hochrangiger ausländischer Politiker unterstreichen, dass sich die internationale Gemeinschaft dem Friedensprozess und Wiederaufbau des Landes verpflichtet fühlt. Auf der anderen Seite **verfolgen die verschiedenen ausländischen Akteure häufig divergierende Interessen**. Während für die USA der Kampf gegen den Terrorismus Priorität hat, sind die VN in erster Linie an einer friedlichen Neuordnung Afghanistans interessiert. Dagegen verfolgen Pakistan und Iran Regionalmachtsinteressen, die an ihre spezifischen Sicherheitsbedürfnisse gekoppelt sind. Die unzähligen internationalen NROs haben wiederum eigene Ziele, die von der humanitären Nothilfe bis hin zum Aufbau ziviler und demokratischer Institutionen reichen. Aufgrund dieser divergierenden Interessen **fehlt bislang eine kohärente Strategie für Afghanistan**. Im Oktober 2004 brachte dieses Dilemma der US-Botschafter Zalmay Khalilzad auf den Punkt: „Afghanistan muss gleichzeitig krabbeln, stehen und laufen lernen“. Das Fehlen eines übergeordneten, kohärenten Konzepts führte immer wieder zu Zielkonflikten: Beispielsweise behinderte 2002 den Aufbau einer afghanischen Armee und die damit verbundene Schaffung eines staatlichen Gewaltmonopols, dass die USA afghanischen Milizionären, die gegen die Taliban kämpften, einen höheren Sold zahlten. **Der Kampf gegen den Drogenanbau wurde 2002 durch die Nothilfe konterkariert: So bedingte der Import von Weizen, um die Not leidende Bevölkerung zu ernähren, den Verfall des Weizenpreises und erhöhte die Attraktivität, Schlafmohn anzubauen**.

Ein wesentlicher Baustein des internationalen Vorgehens in Afghanistan ist die Schaffung physischer Sicherheit. Entsprechend des Bonner Friedensabkommens wurde im Dezember 2001 im Stadtgebiet Kabuls ISAF installiert. Diese internationale Sicherheitstruppe ist mit VN-Mandat ausgestattet und beläuft sich auf 6500 Mann, darunter ca. 2000 deutsche Soldaten. Das Kommando lag zeitweise bei Großbritannien, der Türkei und Deutschland. Seit Sommer 2003 steht ISAF unter NATO-Kommando. **ISAF stellte sich alsbald als ein durchschlagender Erfolg heraus,**

**da es der internationalen Schutztruppe gelang, in Kabul ein Mindestmaß an Sicherheit zu garantieren und eine hohe Akzeptanz bei der Bevölkerung zu erzielen**. Angesichts dieses Erfolgs und der brenzigen Sicherheitslage außerhalb der Hauptstadt reagierten die USA im Herbst 2002 mit der Errichtung zivil-militärischer *Provincial Reconstruction Teams* (PRT) in verschiedenen Städten, die sich aus 50 bis 300 Soldaten, Entwicklungshelfern und Diplomaten zusammensetzen.

Bis zum Sommer 2004 wurde ein Dutzend PRTs ins Leben gerufen, die unter ganz unterschiedlichen Rahmenbedingungen agieren: Die USA etablierten in Süd- und Südostafghanistan eine Reihe von PRTs, die zwischen der Schaffung von Sicherheit und dem Kampf gegen Taliban und *al-Qaida* nicht unterscheiden. Dagegen stehen die PRTs, die von Deutschland (Kunduz, Faizabad), Großbritannien (Mazar-i Sharif, Maimanah), Neuseeland (Bamyan) und den Niederlanden (Baghlan) geführt werden, unter ISAF-Mandat und konzentrieren sich auf die Schaffung von Sicherheit. Zudem werden im Frühjahr 2005 in Westafghanistan (Herat, Qala-i Now, Chaghcharan und Farah) weitere ISAF-PRTs unter Führung Italiens, Spaniens und Litauen etabliert. Im Unterschied zu den anderen militärisch geführten PRTs verfügen die deutschen PRTs über eine militärisch-zivile Doppelspitze. Obgleich sich diese strukturelle Heterogenität der PRTs in unterschiedlichen Konzeptionen niederschlägt, ist ihnen die **gleiche Zielrichtung gemein; nämlich über bloße Anwesenheit gewaltsame Konflikte nicht eskalieren zu lassen und als Vermittler zwischen Konfliktparteien aufzutreten**. Diesbezüglich konnte das PRT in Mazar-i Sharif einen Erfolg verbuchen, als es zwischen Mohammad Atta und Rashid Dostum vermittelte. Insgesamt lässt sich beobachten, dass **in den Regionen, in denen PRTs etabliert wurden, Gewalthandlungen abnahmen und die PRTs – trotz ihrer geringen Größe – sich positiv auf die Sicherheitslage auswirkten**. Schwachpunkt der PRTs ist, dass diese immer wieder auf die Kollaboration mit den örtlichen Machthabern angewiesen sind, um ihre eigene Sicherheit zu gewährleisten.

Die entwicklungspolitische Komponente wird von den verschiedenen PRTs unterschiedlich stark wahrgenommen. Im **deutschen Ansatz**

wird besonderer Wert auf die Verbindung von **militärischem und entwicklungspolitischem Engagement** gelegt, was aufgrund von Kompetenzstreitigkeiten und unterschiedlichen Zielsetzungen in der Anfangsphase zwischen den Ressorts zu Abstimmungsproblemen führte. Die militärischen und entwicklungsbezogenen Aktivitäten der deutschen PRTs kommen nach wie vor nicht aus einer Hand, sondern entsprechen eher einem **synergetischen Nebeneinander**. Einige Entwicklungsorganisationen sehen in den PRTs zudem keinen Schutz- sondern einen Risikofaktor. Sie bemängeln, dass durch die Vermischung von zivilem Wiederaufbau und militärischem Engagement Entwicklungsleistungen für militärische Zwecke instrumentalisiert würden. Jedoch zeitigten die PRTs bislang keine negativen Folgen oder einen höheren Gefährdungsgrad für die NROs.

Neben dem militärischen Engagement ist der zivile Wiederaufbau zu nennen, der in den letzten Jahren enorme Fortschritte erzielte. Neben symbolischen Leuchttürmen wie dem Bau der Asphaltstraße Kabul-Kandahar konnten nach mehreren Dürrejahre **Hungersnöte verhindert und der allgemeine Lebensstandard gehoben werden**. In diesem Zusammenhang ist vor allem der **Aufbau der zerstörten sozialen Infrastruktur (v.a. Schulen und Krankenhäuser)** zu nennen. Da dem afghanischen Staat die Kapazitäten fehlen, Wohlfahrtsaufgaben und eine Grundsicherung der Bevölkerung zu übernehmen, sind es vor allem NROs und VN-Organisationen, die Entwicklungsprojekte in den Provinzen durchführen. Jedoch ist der zivile Wiederaufbau stark durch die Sicherheitslage beeinflusst. Während im Süden und Südosten des Landes aufgrund der unsicheren Lage kaum Entwicklungsprojekte angesiedelt sind, konzentriert sich das Gros der NROs in Kabul und Herat. Beide Städte entwickelten sich zu Boomtowns, in denen das wirtschaftliche Leben pulsiert. Die Tatsache, dass afghanische Unternehmer zunehmend in die Wirtschaft in Kabul und Herat investieren, kann als positives Zeichen gewertet werden, dass viele Afghanen an eine Konsolidierung des Friedensprozesses glauben. Jedoch birgt die unterschiedliche Entwicklungsdynamik zwischen Stadt und Land die inhärente Gefahr, dass sich die in Afghanistan stets

problematische Kluft zwischen dem urbanen Raum, namentlich Kabul, und den ländlichen Regionen verschärft. NROs, die in den Provinzen tätig sind, haben dagegen das Problem, dass häufig Kriegsfürsten die Bedingungen diktieren, unter denen sie ihre Arbeit aufnehmen können. Zudem besteht die Gefahr, dass die Position von Warlords unfreiwillig durch Entwicklungsleistungen gestärkt wird. Ein Beispiel hierfür ist Ismail Khan, der es verstand, international geförderte Entwicklungsprojekte als sein Verdienst darzustellen und sich hierüber eine Legitimation in der Bevölkerung verschaffte.

Obgleich das Gros der NROs enorm zum Wiederaufbau Afghanistan beiträgt, wächst innerhalb der **afghanischen Bevölkerung seit 2003 die Unzufriedenheit mit den internationalen wie den afghanischen Entwicklungsorganisationen**. So wird bemängelt, dass die Hilfsgelder überwiegend für die Aufrechterhaltung der Logistik der NGOs verwendet werden und bei der hilfsbedürftigen Bevölkerung nur wenig Hilfe ankommt. Zudem wird die fehlende Koordination der weit über 1200 afghanischen wie internationalen Entwicklungsorganisationen angeprangert. Schließlich brachten bekannt gewordene Einzelfälle von Klientelwirtschaft und Missmanagement die Entwicklungsorganisationen im Allgemeinen in Misskredit. Im Dezember 2004 kam es zum Eklat, als Planungsminister Ramazan Bachardoust afghanische wie internationale Organisationen unter Generalverdacht stellte, Hilfsgelder zu missbrauchen. Der Minister wurde daraufhin von Karzai entlassen.

Die Verbindungen zwischen der afghanischen Bevölkerung und den internationalen Akteuren sind schwach ausgeprägt. Besonders in Kabul bewegt sich die internationale Gemeinschaft in ihren eigenen Kreisen: Nur wenige Ausländer sieht man auf den Strassen und die Landrover der internationalen Organisationen avancierten zum Symbol westlicher Überheblichkeit. Zudem entstand in Kabul eine Vielzahl an Restaurants, Läden und Bars, die auf die Bedürfnisse der ausländischen Klientel zugeschnitten sind und in der Regel von Ausländern betrieben werden. So fließen die Lebenshaltungskosten der finanzkräftigen internationalen Akteure direkt zurück ins Ausland und kommen den Afghanen nicht zu gute. Auch kann man in Afghanistan überall mit

US-Dollar zahlen, während die afghanische Währung häufig nicht akzeptiert wird. Schließlich fühlen sich gerade in Kabul viele Afghanen von

dem westlichen Lebensstil (z.B. Alkohol, Parties, freizügige Kleidung), den viele Ausländer vorleben, provoziert.

## Gesellschaftliche Konfliktfelder

Ogleich die internationale Intervention eine **politische Stabilisierung** und einen **sichtbaren Entwicklungsschub** bewirkten, ist die afghanische Gesellschaft **noch weit davon entfernt, einen selbst getragenen Entwicklungsprozess** in Gang zu setzen: So belasten schwer lösbare ökonomische Interessenkonflikte, im Krieg gewachsene Ressentiments sowie das Auseinanderklaffen der Vorstellungen über den zukünftigen Zuschnitt Afghanistans die politischen Auseinandersetzungen. In diesen Bereichen kommt es immer wieder zu Spannungen, die die Konsolidierung des Friedens in Frage stellen. Hier positive Veränderungen zu erzielen, dürfte eine der schwierigsten und langwierigsten Aufgaben der Entwicklungspolitik darstellen, zumal es an selbst tragenden zivilgesellschaftlichen und politischen Institutionen mangelt.

Die ökonomische Situation in Afghanistan ist dadurch geprägt, dass **das Gros der Menschen am Rande des Existenzminimums lebt und um das tägliche Überleben kämpft**; Überlebensstrategien, die Afghanen in den letzten 25 Jahren entwickelten, basieren häufig auf Schmuggel und Anbau von Schlafmohn. Erhöht wird der Druck auf die afghanische Ökonomie durch die – teilweise erzwungene – **Rückkehr von über drei Millionen Afghanen aus Iran und Pakistan**. Im Großraum Kabul entstanden Auffanglager für rückkehrende Flüchtlinge, in denen die Lebensbedingungen unzureichend sind. Überhaupt ist Kabul kaum in der Lage, die Ernährungs-, Wasser- und Energieversorgung für fast drei Millionen Menschen sicherzustellen. Wie schnell sich diese unzureichenden ökonomischen Bedingungen destabilisierend auswirken können, verdeutlichen Studentendemonstrationen im November 2002, die die miserablen Lebensbedingungen in den Wohnheimen anprangerten und in Straßenschlachten mit der Kabuler Polizei endeten, die vier Todesopfer forderten. Jedoch sind es nicht nur die unzureichenden ökonomischen Ressourcen, sondern vor allem die oft **ungeklär-**

**ten Besitzstände um Immobilien, Wasserrechte und Agrar- und Weideland, die auf lokaler Ebene häufig zu Konflikten** führen. So sind vielfach Rechtsfragen um Landtitel ungeklärt, da Grundstücke im Verlauf des Krieges gleich mehrfach die Hände wechselten. Im Gros der lokalen Konflikte, die gewaltsam ausgetragen werden, geht es etwa um Landrechtsfragen.

Auch gibt es in Afghanistan **kaum einen Konsens über die Zukunft des Landes**. Die Politisierung kultureller Muster während des Krieges bedingte eine gesellschaftliche Fragmentierung. So waren alle Kriegsparteien bemüht, über die Propaganda lokaler, religiöser, ethnischer, regionaler oder ideologischer Identitäten Anhänger zu gewinnen und hierüber ihre politische Existenz zu legitimieren. Dies hat zur Folge, dass in der gegenwärtigen Situation jeder Afghane einer bestimmten Gruppe bzw. einer bestimmten ideologischen Strömung zugewiesen wird. Vertieft werden diese gesellschaftlichen Brüche dadurch, dass **Gesellschaftsvorstellungen frontal aufeinanderprallen, die kaum miteinander zu vereinbaren** sind: So kollidieren moderne, von der westlichen Gesellschaft geprägte Vorstellungen mit traditionellen, die in der Regel mit Rückgriff auf den Islam begründet werden. Besonders an der Frage der Stellung der Frau entzündet sich dieses Konfliktpotential: Während vielen Frauen in Kabul und Herat die rechtliche und alltägliche Gleichstellung von Mann und Frau nicht schnell genug geht, dominieren in großen Teilen der afghanischen Bevölkerung patriarchalische Gender-Vorstellungen, die dem herrschenden Entwicklungsdiskurs diametral entgegenstehen. Interessant ist, dass **trotz dieser Politisierung kultureller Muster in der afghanischen Bevölkerung der Glaube an eine gemeinsame nationale Identität überwiegt**. Daher ist das Szenario eines **Auseinanderfallens Afghanistans in mehrere unabhängige Staaten nahezu ausgeschlossen**.



Um dieses Konfliktpotential zu überwinden und die politische Neuordnung Afghanistans zu stabilisieren, **fehlen nach wie vor moderne zivilgesellschaftliche und demokratische Strukturen**. Ein grundlegendes Problem ist, dass sich vielfach die mit diesen Begriffen verbundenen Vorstellungen kaum in den afghanischen Kontext „übersetzen“ lassen oder hier anders verwendet werden. So verbinden beispielsweise viele Afghanen den Begriff „Demokratie“ mit dem kommunistischen Regime der 1980er Jahre, das diesen Terminus stark propagierte. Zivilgesellschaftliche Zusammenschlüsse im modernen Sinne – wie die *Professional Shura* in Herat, ein Zusammenschluss von Intellektuellen, Ärzten und Juristen – finden sich kaum in Afghanistan. Dagegen dominieren nach wie vor traditionelle Formen wie Ältestenräte oder Jirgas. Selbst in vielen Organisationen, die sich für die Durchsetzung zivilgesellschaftlicher Strukturen einsetzen, dominiert häufig Klienteldenken. **Besonders problematisch erweist sich die Bildung demokratischer Parteien**. So existieren in Afghanistan unzählige Splitterparteien, die sich als demokratisch bezeichnen, aber aufgrund

unterschiedlicher Identitäten, persönlicher Rivalitäten und Patronage nicht in der Lage sind, sich zu größeren politischen Parteien zusammenzuschließen und ein politisches Profil zu entwickeln. Die am **besten politisch organisierten Gruppierungen stellen die ehemaligen Mujahidin und kommunistischen Parteien** dar, was einem Demokratisierungsprozess nicht gerade förderlich ist. Die internationale Gemeinschaft setzte mit dem viel versprechenden *National Solidarity Programme* (NSP) vor allem auf die Förderung von Partizipation und demokratischer Verhaltensweisen auf lokaler Ebene. So sollen Dorfgemeinschaften über demokratisch gewählte Shuras eine eigenständige Gemeindeentwicklung angehen, die dann mit internationalen Geldern gefördert wird. Wenngleich dieses Programm positive Akzente setzte, besteht die Gefahr, dass die lokalen Eliten das NSP zur Stärkung der eigenen Machtsphäre und des persönlichen Ressourcenzugangs ausnutzen. Zudem ist das Programm nur noch für die kommenden zwei Jahre ausgelegt. So steht zu befürchten, dass die neu geschaffenen Strukturen zusammenbrechen, wenn die Finanzquellen versickern.

## Präsidentchaftswahlen

Im Vorfeld der Präsidentchaftswahlen, die am 9. Oktober 2004 stattfanden, fanden im Sommer 2004 Auseinandersetzungen zwischen Hamid Karzai und den Panjshiris statt. Anlass war die Präsidentchaftskandidatur von Yunus Qanuni, damals Erziehungsminister, im August 2004. Eine Woche später schloss Karzai Mohammad Fahim aus seinem Wahlteam aus, der direkt zu Qanuni überlief. Karzai entließ daraufhin beide Minister aus der Regierung. Mit dieser Entscheidung und der Absetzung Ismail Khans Anfang September leitete Karzai **einen Konfrontationskurs mit den Warlords und den politischen Akteuren ein, die seine Führungsposition in Frage stellten**.

Die Wahlen selbst fanden unter enormem Zeitdruck statt. So erhoffte sich US-Präsident George W. Bush von den afghanischen Wahlen eine Steilvorlage für die eigene Wiederwahl in den USA im November 2004. Während bis

Frühjahr 2004 die Wählerregistrierung äußerst schleppend verlief, nahm seit Mai die Anzahl der registrierten Wähler sprunghaft zu, nachdem die von den VN und afghanischen Vertretern zusammengestellte Wahlkommission die wesentlichen Kontrollmechanismen außer Kraft gesetzt hatten: Um eine stimmige Quote zu erzielen, wurde über Mehrfachregistrierungen, Altersbeschränkungen und Identitätsnachweise großzügig hinweggesehen. Letztlich übertraf die Anzahl der Registrierungen die geschätzte Wahlbevölkerung Afghanistans um 700.000, in manchen Provinzen gar um 40%.

Dennoch entwickelte sich die 200 Mio. US-\$ teuren Präsidentchaftswahl zu einem **unerwarteten Erfolg**: So lag die **Wahlbeteiligung mit 8 Millionen sehr hoch und der Anteil der Frauen an der Wahlbevölkerung bei 41%**. Obgleich es in der Vorbereitung der Präsidentchaftswahlen immer wieder zu Attentaten auf Wahlbüros und

Wahlhelfer kam, **blieb am Tag der Wahl die befürchtete Welle der Gewalt aus.** Die in den Medien hoch gebauschte Verwendung von abwaschbarer anstelle nicht-abwaschbarer Tinte, mit der die Wähler bei der Stimmabgabe markiert wurden, hatte kaum Auswirkungen auf den Wahlausgang. Dass die gegen Hamid Karzai angetretenen Präsidentschaftskandidaten die Wahl aufgrund dieser Fehlerhaftigkeit anfechten würde, war verständlich – allein um als vermeintliche Verlierer das Gesicht zu wahren. Tatsächlich rechnete sich keiner der Kandidaten ernsthaft Chancen aus, den Wahlsieg Hamid Karzai, der mit 54% gewählt wurde, zu gefährden. Denn während seine Gegenkandidaten nur auf kleine Klientel- oder Regionalgruppen vertrauen konnten, **vermochte es allein Karzai, über politische, religiöse und ethnische Grenzen hinweg in allen Lagern auf Stimmenfang zu gehen;** zu seinen Unterstützern zählten demokratische Splittergruppen genauso wie Islamisten (z.B. Burhanuddi Rabbani) und Vertreter des traditionellen Establishments (z.B. Sayyed Ahmad Gilani). Trotz der vermeintlichen Chancenlosigkeit aller Präsidentschaftskandidaten gab es heimliche Sieger: So **konnten Rashid Dostum und Mohammad Mohaqeq, die zu den mächtigsten Warlords des Landes gehören, die Mehrheit in ihren Herrschaftsgebieten gewinnen** und erreichten landesweit 10% bzw. 11,7%. Hierüber erwarben sie **eine demokratische Legitimation, die sich nicht mehr ausblenden lässt. Auch Qanuni, der 16,3% der Stimmen gewann, konnte einen Achtungserfolg verbuchen.**

Die Wahlbeteiligung muss differenziert betrachtet werden. **In den Städten war diese Ausdruck einer nach politischer Emanzipation**

**strebenden Bevölkerung,** die nach 35 Jahren erstmals ihr demokratisches Recht ausüben wollte. In den ländlichen Regionen dagegen fehlte den meisten Afghanen die Vorbildung für die Abhaltung demokratischer Prozesse, was nicht allein auf die hohe Analphabetenrate zurückzuführen ist. So wissen die meisten Afghanen nicht, was einen Präsidenten von einem König unterscheidet, wozu man ein Kreuz macht, was wählen bedeutet usw. Zudem waren die Rahmenbedingungen für eine individuelle politische Willensäußerung ungünstig, da in der Regel **die örtlichen Potentaten und Warlords der von ihnen beherrschten Bevölkerung vorschrieben, wen sie zu wählen hatten.** Die Präsidentschaftskandidaten waren seit Monaten im Land unterwegs, um die lokalen Eliten über materielle Anreize oder die Zusicherung von Posten an sich zu binden. Daher können die Wahlen zwar **insgesamt als ein wichtiger und stabilisierender Schritt Afghanistans im politischen Wiederaufbau betrachtet werden, jedoch steht das Land noch lange nicht auf einem gefestigten demokratischen Boden.**

Das neue Kabinett, das Karzai am 23. Dezember verkündete, markiert eine Fortsetzung seines neuen Kurses. So findet sich abgesehen von Ismail Khan, der als Energieminister vorgesehen ist, **kein Warlord** unter den Ministern. Stattdessen wird das Kabinett **von im Westen ausgebildeten Technokraten dominiert.** Wenngleich die Regierung hierüber an Professionalität gewinnt, besteht die Gefahr, dass diese von der afghanischen Bevölkerung als eine „Exilregierung“ wahrgenommen wird. Zudem **stieg in der neuen Regierung der Einfluss der Paschtunen weiter an.** Dies bedingte eine spürbare Zunahme der Unzufriedenheit unter den ethnischen Minderheiten.

## Ausblick

Zieht man ein Fazit der ersten drei Jahre nach dem Fall der Taliban, so fällt das Ergebnis zunächst positiv aus: **Der Petersberg-Prozess konnte zu einem erfolgreichen Abschluss gebracht werden, und die afghanische Regierung vermochte es, in Konflikten mit den Warlords politisch wie militärisch an Stärke**

**zuzulegen.** So nahm zumindest an der Oberfläche die Macht der Warlords ab und verringerten sich die gewaltsamen Auseinandersetzungen mit den Taliban. **Diese Erfolge in den vergangenen drei Jahren wurden vor allem durch das vehemente Auftreten der internationalen Akteure in Afghanistan ermöglicht:**

Die Warlords mussten erkennen, dass die internationale Gemeinschaft gewillt ist, die Ereignisse in Afghanistan im Auge zu behalten und ihre politische Agenda – notfalls mit Druck und Gewaltanwendung – durchzusetzen. Besonders die verschiedenen Etappen des Friedensprozesses verdeutlichten die Einflussnahme namentlich der USA und VN, was jedoch nicht gerade dem von Lakhdar Brahimi betonten „light footprint“ Ansatz entsprach.

**Berücksichtigt man die jüngsten Entwicklungen, hat Afghanistan eine realistische Chance auf einen langfristigen Frieden.** Das Szenario, dass sich die Warlords gemeinsam erheben und das Land erneut in einen Bürgerkrieg verwickeln, ist genauso unwahrscheinlich wie dasjenige, dass Afghanistan entlang ethnischer Bruchlinien in mehrere Staaten auseinander bricht. Dagegen ist davon auszugehen, dass **willkürliche Gewalthandlungen weiter abnehmen werden, sich die Sicherheitslage verbessern wird und die sozioökonomische Entwicklung des Landes voranschreiten wird.** Voraussetzung für diese Prognose ist, dass **Afghanistan nicht von der internationalen Agenda verschwindet und das militärische wie zivile Engagement der internationalen Gemeinschaft in Afghanistan nicht nachlässt.** Gegenwärtig lassen sich zwei wesentliche Herausforderungen für den Friedensprozess identifizieren, die zu Rückschlägen führen können: Die **schwachen politischen Strukturen und der Drogenanbau.**

Der Friedensprozess in Afghanistan ist bislang auf sehr dünnem Eis gebaut, da das Gros der internationalen Aktivitäten auf kurzfristige Ziele ausgerichtet ist und bislang **kaum den Aufbau tragfähiger politischer Strukturen in Angriff genommen hat.** Weder verfügen die staatlichen Organe über ausreichende Kapazitäten, noch existieren demokratische Parteien oder eine nennenswerte Zivilgesellschaft. Um daher die Zukunft des Landes abzusichern, ist es unbedingt erforderlich, in den **Aufbau selbst tragender Institutionen zu investieren.** Da diesbezüglich beim Punkt Null angefangen werden muss, handelt es sich um einen **langfristigen Prozess, der mehrere Dekaden in Anspruch nehmen wird.** Daher dürften besonders Momente, in denen Afghanen über die Geschicke ihres Landes entscheiden, in den

nächsten Jahren immer wieder zu äußerst kritischen Situationen führen, die sich direkt auf den Friedensprozess auswirken. So beinhaltet die für den 18. September 2005 vorgesehene **Parlamentswahl die Gefahr, dass sie von lokalen Konfliktkonstellationen überlagert und zum Anlass für deren gewaltsame Austragung genutzt wird.**

Der **Drogenanbau in Afghanistan stellt vor allem eine Bedrohung für die internationale Gemeinschaft** dar. Die Bekämpfung des Drogenanbaus bedeutet jedoch, dass viele Afghanen ihrer Überlebensstrategie beraubt werden. Aufgrund der Tatsache, dass in Afghanistan die Drogenökonomie weitgehend noch nicht kriminalisiert ist, sollte der tabuisierte Gedanke einer **Legalisierung der Produktion und der Vermarktung über den afghanischen Staat** in Betracht gezogen werden. Ein vehementes Vorgehen gegen den Drogenanbau dürfte lokale Unruhen und Gewalthandlungen provozieren, die sich schnell zum Flächenbrand entwickeln könnten.

Will man die Drogenökonomie langfristig bekämpfen, ist die **Einbindung der traditionellen Eliten erforderlich**; sie allein sind in der Lage, das Bewusstsein, dass der Anbau von Drogen illegitim ist, zu verbreiten, und verfügen über die Autorität, den Drogenanbau zu untersagen. Diesbezüglich unternahm Hamid Karzai einen ersten wichtigen Schritt, als er die Stammesführer der Provinz Nangarhar im Dezember 2004 davon überzeugte, unter Zusage von Entwicklungshilfe ein Verbot des Drogenanbaus auszusprechen.

Eine wesentliche Crux der bisherigen Strategien ist, dass der Drogenanbau als ein **rein technisches Problem wahrgenommen** wird, das fiskalisch, durch den Einsatz von Alternativfrüchten oder durch Vernichtung zu lösen ist. Bislang werden **der lokale Kontext und die vielschichtigen Beziehungen zwischen Bauern und Händlern nicht berücksichtigt.** Ein Ansatz, der in Badakhshan Erfolg zeitigt, kann in Hilmand verheerende Auswirkungen haben. **Wenn daher die Antidrogenprogramme wie im übrigen alle Wiederaufbaumaßnahmen nicht langfristig angesetzt sind und nicht zu Genüge die lokalen Macht- und Wirtschaftsbedingungen berücksichtigen, steht zu befürchten, dass Afghanistan in der nicht enden wollenden Spirale aus Gewalt und Armut verharrt.**