

Fünf Jahre nach den Taliban

Aktuelle Entwicklungen am Hindukusch

■ Executive Summary

At the moment, five years after the expulsion of the Taliban, the future of Afghanistan is difficult to predict. The country is torn apart, and it seems that the help of the international community is no longer effective. The international community, for whom there is much at stake, must realize that neither a policy of the lowest common denominator nor chequebook diplomacy will lead to enduring success. Instead, what is needed is a policy which takes small steps one at a time.

When the USA started to bomb Afghanistan in October 2001, it managed to defeat the Taliban in a few weeks, and the development of a democratic system could begin. Important steps were taken in the process of institutionalizing the state, and the parliamentary elections of 2005 marked the successful conclusion of the post-Bonn process.

However, there are problems as well. The reputation of some of the members of the new parliament is tainted; the enormous heterogeneity of the House, in which not parties but individuals are represented, affects the work of parliament and hampers the formation of alliances and coalitions. Moreover, the lack of democratic traditions in Afghanistan keeps parliament from fulfilling its basic functions. To the voter and even the Western observer, the votes of some Members of Parliament, for example, appear to be up for sale. And finally, only one fourth of the MPs are

Fünf Jahre nach dem Sturz der Taliban ist die Lage in Afghanistan alles andere als rosig. Das Land ist zerrissen und auch die bisherige Aufbauhilfe der internationalen Gemeinschaft bedarf der Korrektur. Sicher, die staatliche Institutionalisierung schreitet voran und die Parlamentswahlen 2005 brachten den Post-Petersberg-Prozess zum Abschluss. Doch gibt es nach wie vor Probleme. Belastete Parlamentarier, die Heterogenität des Hauses und fehlende demokratische Traditionen hindern das neue Parlament an der Erfüllung seiner elementaren Aufgaben. Im Land ist die Sicherheitslage angesichts des Wiedererstarkens der gewaltsam agierenden Opposition und zunehmender Terrorangriffe katastrophal. Dies sowie die wachsende Armut bewirken, dass viele Afghanen erneut nach einer starken Hand rufen und sogar mehrheitlich nach einer Wiedereinführung der Religionspolizei, deren brutale Maßnahmen zu Talibanzeiten für Angst und Schrecken sorgten. Viel Gutes hat zweifellos die internationale Entwicklungszusammenarbeit am Hindukusch bewirkt, doch erfolgt sie zu unkoordiniert: Richten könnte es vielleicht eine „Afghanisierung“ der Kooperation. Ein Ende etwa des deutschen Afghanistan-Engagements wäre, so die Bundesregierung, jedenfalls fatal. Schließlich kämen, und dies sei das Erfreuliche, keineswegs nur „Hiobsbotschaften und Horrormeldungen“ aus dem Land, sondern auch positive Signale, die ein Weitermachen durchaus rechtfertigen.

women – a deficit which is even more apparent in the cabinet.

The step towards introducing democracy in substance is one that Afghanistan will certainly have to take at some point in the future. Because of the deteriorating conditions in the country, calls for a hard but just leadership are growing louder and louder. However, statehood, meaning security and a functioning bureaucracy in particular, does not yet exist in Afghanistan. Threatening the process of reconstruction, the desolate security situation in the Hindu Kush hardly permits considering the closing year a success.

The military operations conducted in the Afghan south in 2006 were by no means fruitful. At best, they left scorched earth behind, and the resistance of the Taliban claimed the lives of 160 foreign soldiers. In October of the same year, General David Richards, commander of the ISAF, gave to understand that 70 percent of all Afghans would switch their loyalty to the Taliban if NATO did not succeed in improving the country's economy soon and sustainably.

However, not only is the violent resistance of opposition forces increasing, the number of terrorist outrages is growing as well. Since the beginning of the year, there have been more than 80 suicide attacks, some of them showing a new and alarming quality. The European Union's special representative, Francesc Vendrell, showed concern about the security of many European soldiers, and NATO's Secretary General, Jaap de Hoop Scheffer, referred to Afghanistan as 'NATO's most important operation'. Home-made bombs, occasionally exploded by the Afghans themselves, are used more and more frequently; bicycles and donkeys often become a deadly threat. Once again, recruits are flocking to the opposition forces, especially the Taliban, who instruct new combatants in mobile training camps. It seems that within the framework of the process of reconciliation and integration, Taliban cadres have returned to build up new structures. And finally, the drug problem is still unsolved: Compared to the previous year, the yield of raw opium has risen by 50 percent.

All over the country, the security situation is growing more acute, threatening especially education which is so important for the future of Afghanistan:

In the first half of the year alone, more than 200 schools were destroyed by attacks. Because of the insecure living conditions, people call for a new power to impose sanctions. The suggestion to reintroduce the religious police met with general approval – in the streets as well as in politics. In the summer of 2006, even President Hamid Karzai supported the demand of a Muslim council to reappoint the vice squad, which under the Taliban had applied severe penalties to enforce the Sharia.

Liberal forces, on the other hand, warn of fatal developments looming ahead. They talk about fundamentalism and extremism for which, according to the democratic parliamentarian Abdul Kabir Ranjbar, the floodgates have been opened, and about the religious police which, once established, would be difficult to get rid of. The people hardly know what policemen and judges stand for. On the contrary – what they see is corruption instead of security, and a state unable to fulfil its basic functions.

The young democratic state is facing difficult tasks and hurdles. In 2006, it still showed enormous deficits. Constant increases in the cost of living resulted in poverty. Furthermore, there are the streams of refugees that, on the one hand, further exacerbate the supply problem, and on the other, constitute an ideal recruitment pool for radical forces. To meet these challenges, great endeavours are needed on both the Afghan and the international side. The fact is that the success of the old strategies and concepts is limited.

International development cooperation in Afghanistan is still very uncoordinated. There are different concepts in the military and the civilian area that need to be harmonized. While the Afghans demand more and more independence in using their funds, the donors still think the country's government too weak to manage the distribution of funds efficiently. What also needs to be corrected is the civil-service pay system, one case in point being that of the university professor who works as a taxi driver to mend his wages.

If cooperation is to be 'Afghanized', it is absolutely essential that foreign forces get involved with the local people and their customs and consent to engage themselves for a long time. Moreover, involving

Afghan authorities in the administration of the country would show the population that its own democratically elected state is quite capable of satisfying the fundamental needs of its citizens. In this context, a well-balanced personnel policy would be desirable.

German development cooperation still concentrates on certain parts of the country, i.e. Kabul and the north. If the Federal Republic intends to contribute to stabilizing the elected government, it would be advisable to expand its engagement to other parts of the country, thus correcting the geographical imbalance. One possibility would be for Germany to resume its activities in those regions in which it was successful years ago and achieved a good reputation – i.e. in the Khost and Bakthiar provinces.

One prerequisite for the overall success of Afghanistan's reconstruction is the effective suppression of the drug economy. To be sure, gaining access to all those regions of the country in which poppy is cultivated is difficult even for a well-equipped police force. In this context, a successfully implemented market economy would be of great importance. However, it is indispensable that moderate mullahs and traditional religious and tribal leaders approve the fight against the drug economy.

In its Afghanistan concept presented in September 2006, the Federal Government addressed many of these issues, concluding that there is no alternative to continuing Germany's engagement in the country in the Hindu Kush. Quite rightly, it pointed out that Afghanistan is certainly not only a synonym for 'messages of doom and horror'. Rather, as it emphasized, there are numerous positive developments and tendencies that do encourage further engagement.

■ **Kleine Schritte und langer Atem**

Die Islamische Republik Afghanistan befindet sich seit dem Herbst 2006 in einer entscheidenden Phase. Fünf Jahre nach dem Sturz der Taliban scheinen Prognosen über die zukünftige Entwicklung des Landes schwieriger denn je. Das Land wirkt innerlich zerrissen, die Sicherheitslage gilt als unüberschaubar und der Drogenhandel sowie die Korruption greifen um sich wie nie zuvor. Das Engagement der Internationalen Gemeinschaft besteht zwar weiterhin, jedoch scheint man allmählich an die Grenzen zu stoßen.

Schon im Jahr 1912 beschrieb der Amerikaner Homer Lea in seinem damaligen Bestseller *The Day of the Saxon*, „dass es Orte wie Tore gibt, durch die Nationen kommen und gehen. Manchmal erscheinen sie als Triumphbögen, manchmal wie enge Pforten, durch die Nationen wie Individuen für immer verschwinden. Herat ist ein solcher Ort, Kabul ein anderer! In der ganzen Welt gibt es nicht zwei Orte, die ihnen an Bedeutung gleichen.“¹⁾ Das britische Empire sowie die UdSSR, die beide ihre Truppen an den Hindukusch entsandten, handelten entgegen obiger Einsicht und beschleunigten so den Niedergang ihrer jeweiligen Imperien. Auch für die internationale Staatengemeinschaft, Deutschland mit seinen Soldaten, Polizisten und Entwicklungshelfern sowie die atlantische Allianz steht gegenwärtig viel auf dem Spiel. Sollte man es nicht vermögen, gemeinsam mit den afghanischen Partnern eine Basis für eine sicherere Zukunft am Hindukusch zu legen, und sollte stattdessen die Stabilisierung und der Wiederaufbauprozess Afghanistans letzten Endes fehlschlagen, wird nicht nur sämtliches Engagement vergeblich gewesen sein, sondern werden die internationale Gemeinschaft sowie die NATO ihren Ruf als Krisenmanager verspielt haben.²⁾

Um rechtzeitig auf die Entwicklungen der Gegenwart reagieren zu können, muss man gegebenenfalls auch unangenehme Wahrheiten ins Auge blicken. Je schneller die involvierten Akteure zu einem Konsens kommen, desto schneller kann man sich auf die elementaren Ziele konzentrieren. Die Politik des kleinsten gemeinsamen Nenners oder Scheckbuchdiplomatie werden in Afghanistan langfristig nicht zum Erfolg führen können. Eher ist die Politik der kleinen Schritte und des langen Atems zu empfehlen, da man es nicht vermag, in einer Post-Kriegsgesellschaft von heute auf morgen blühende Landschaften entstehen zu lassen. Der folgende Aufsatz versucht die letzten aktuellen Entwicklungen am Hindukusch zusammenfassend darzustellen, zu analysieren und am Ende eine Handlungsempfehlung in Bezug auf das weitere Engagement auszusprechen.

■ Antagonismus von Strukturen und Akteuren?

Nach Beginn der amerikanischen Bombenangriffe auf Afghanistan am 7.10.2001 verloren die Taliban in-

1) Homer Lea, *The Day of the Saxon*, Harper and Brothers, Reprinted 1942, S. 184..

2) Auf diese Gefahr verwies schon folgender Autor im Jahre 2004. Hans-Ulrich Seidt ist seit Juli 2006 deutscher Botschafter in Afghanistan. Vgl. Hans-Ulrich Seidt, „Eurasische Träume – Afghanistan und die Kontinuitätsfrage deutscher Geopolitik“, in: *Orient* 45/2004, Heft 3, S. 442.

nerhalb weniger Wochen ihre Macht und wurden am 13.11.2001 aus Kabul vertrieben. Viel ist seitdem in die afghanische Demokratie investiert worden, von internationaler Seite und auch vom afghanischen Volk selbst, von Rückkehrern, Optimisten, Investitionshungrigen und allen, die aus der neuen Situation für sich oder das Land das Beste machen wollten. Die internationale Gemeinschaft plante auf zahlreichen Geberkonferenzen, 2001 in Bonn, 2002 in Tokio, 2004 in Berlin und 2006 in London, die Zukunft Afghanistans. Das Land unternahm derweil wichtige Schritte im staatlichen Institutionenbildungsprozess. Diese Erfolgsmeldungen schienen das Engagement der internationalen Gemeinschaft in Afghanistan zu bestätigen. Im Januar 2004 wurde die afghanische Verfassung (162 Artikel) verabschiedet, im Oktober 2004 der Präsident (55 Prozent Mehrheit) und im September 2005 die Wolesi Jirga (249 Personen) und die Meshrano Jirga (102 Personen) gewählt. Afghanistan schien auf dem richtigen Weg. Der Post-Petersberg-Prozess konnte mit den Parlamentswahlen 2005 erfolgreich abgeschlossen werden. Über zwölf Millionen Afghanen waren aufgerufen, aus den mehr als 5000 Kandidaten die Abgeordneten für die 249 Parlamentssitze und die 420 Provinzratssitze auszuwählen. Das afghanische Parlament besteht aus einem Unterhaus, der so genannten Wolesi Jirga, und einem Oberhaus, der so genannten Meshrano Jirga. Es gibt wohl in der gesamten islamischen Welt keinen anderen Staat, der eine so hohe parlamentarische Frauenquote hat wie Afghanistan. Ein Viertel der Sitze im Parlament ist für Frauen vorgesehen, in den Provinzräten 30 Prozent.

■ Neue Wahlen – alte Gesichter

Einige namhafte Abgeordnete des Parlamentes haben teilweise eine unrühmliche Vergangenheit. Ein anderes Problem für die Funktionsfähigkeit des Parlamentes stellt seine enorme Heterogenität dar.³⁾ Das afghanische Parlament ist ein Parlament der Einzelpersonen, nicht der Parteien oder Fraktionen. Gegen den Rat der Europäer wurde ein System der faktischen Mehrheits- und Direktwahl (*Single Non-Transferable Vote System*) eingeführt. Folglich wurden im September 2005 größtenteils Einzelpersonen und keine Parteien in das Parlament gewählt. Das er-

3) Die KAS Kabul hat dazu eine wissenschaftliche Untersuchung in Auftrag gegeben, siehe: Thomas Ruttig, *Fata Morgana of Democracy – The Development of Political Parties in Afghanistan*, Kabul 2006.

schwert mit der Bildung von Allianzen und Koalitionen die Funktionsfähigkeit der gesamten Institution. Bereits ein knappes Jahr nach der Wahl wird deutlich, dass die fehlende demokratische Tradition und die Zersplitterung des Parlamentes es darin hindert, seinen elementaren Aufgaben im demokratischen System nachzukommen. Die Institution hat sich bisher weder besonders produktiv zeigen noch sich als wirkliche Gegenmacht zum Präsidenten und seinem Kabinett profilieren können. Ausnahmen bestätigen die Regel. So zum Beispiel bei der Vertrauensabstimmung bezüglich der von Präsident Karzai vorgestellten Kabinettsliste. Von den am 19.4.2006 insgesamt 25 vorgeschlagenen Kandidaten wurden lediglich 20 beim ersten Urnengang bestätigt. Für fünf Kabinettsposten musste der Präsident neue Kandidaten vorschlagen. Der Abstimmungsmodus im Parlament und der Nachnominierungsprozess konnten als erste Gehversuche des afghanischen Parlaments bewertet werden. Diese Schritte wurden zwar bewältigt, erforderten aber auch etwas Zeit: Allein der Prozess der Nachnominierung dauerte fast vier Monate. Die Bestätigung der neuen Kandidaten durch das Parlament schien anschließend in manchen Fällen eher an die Frage des Geldes denn an die Überzeugungskraft gekoppelt. Das Abstimmungsverhalten spezieller Abgeordneter wirkte sowohl für den westlichen Beobachter als auch für den afghanischen Wähler wie eine begehrte Handelsware. Einige Personen, die nachnominiert wurden, vollzogen zudem lediglich einen Ressortwechsel innerhalb des Kabinetts. So wurde der zuvor für den Posten des Wirtschaftsministers vom Parlament abgelehnte Mohammad Amin Farhang mit 137 Ja-Stimmen, 80 Nein-Stimmen und drei Enthaltungen kurzerhand neuer Handelsminister.

■ Zu wenig Frauen im Kabinett

Das Kabinett ist zudem lange noch nicht so ausgeglichen zusammengesetzt wie das afghanische Parlament, in dem ein Viertel der Abgeordneten Frauen sind. Die zur usbekischen Minderheit gehörende Hosonbano Ghazanfar, die mit 159 Ja-Stimmen, 55 Nein-Stimmen und sechs Enthaltungen neue Frauenministerin wurde, ist die einzige Frau, die in Karzais neuem Kabinett sitzt. Das große bisherige Manko besteht darin, dass, obwohl in Afghanistan

demokratische Institutionen etabliert wurden, diese nicht zum Leben erweckt werden konnten. Es fehlen in den geschaffenen Strukturen die dazu passenden Akteure. Den Schritt zur inhaltlichen Demokratisierung muss Afghanistan erst noch bewältigen. Dieser Prozess wird sehr viel Zeit benötigen und den Erfolg der Post-Petersberg-Phase im Wiederaufbau- und Demokratisierungsprozess Afghanistans in einem ganz neuen Licht erscheinen lassen. Viele afghanische Stimmen mehren sich unterdessen, die sich nichts sehnlicher wünschen, als dass Afghanistan mit einer harten aber gerechten Hand regiert werden solle. Das besorgniserregende Argument, dass „eine halbe Diktatur effizienter als eine halbe Demokratie sein könnte“, wird derweil immer öfter von eigentlich westlich orientierten Afghanen angeführt.

■ **Zuspitzung der Sicherheitslage – Terrorbogen erstreckt sich von Farah bis Kunar**

Nicht allein der Demokratisierungsprozess ist noch nicht abgeschlossen. Auch Staatlichkeit, das heißt in erster Linie Sicherheit und eine funktionierende Bürokratie, konnten in Afghanistan noch nicht wirklich umgesetzt werden. Zentrales Symptom für dieses Manko ist die sich zunehmend verschlechternde Sicherheitslage am Hindukusch, die letzten Endes den gesamten Wiederaufbauprozess bedrohen kann. Das Jahr 2006 ist unter dem Sicherheitsaspekt ein Jahr des Rückschritts gewesen. In den Wochen von Juli bis August 2006 fanden die opferreichsten Kämpfe seit dem Sturz der Taliban statt. Mehr als 3000 Menschen sind seit Jahresbeginn bei Kämpfen in Afghanistan getötet worden. Und trotz der blutigen Folgen der Offensiven „Mountain Thrust“, „Medusa“ und „Mountain Fury“ die sich gegen Talibankräfte wandten und bei der die Koalitionstruppen mehr als 1000 Kämpfer getötet haben, ist der Widerstand noch lange nicht gebrochen. Wie hartnäckig die Taliban ganze Regionen infiltrieren und anschließend auch versuchen, ihre neuen Positionen zu verteidigen, zeigt die NATO-geführte Operation „Medusa“. Nachdem die lokale Bevölkerung durch Flugblätter zum Verlassen der Region aufgerufen worden war, begann der Einsatz schwerer Artillerie mit anschließender Bombardierung durch die Luftwaffe. 2000 ISAF- und afgha-

nische Soldaten lieferten sich schwere Gefechte, bei denen 500 Taliban und 21 Soldaten der Koalitionskräfte getötet wurden. Der Widerstand der Taliban hat im Jahr 2006 rund 160 ausländische Soldaten das Leben gekostet. Besonders verheerend ist bei den militärischen Einsätzen in Afghanistans Süden, dass selbst bei „erfolgreichen Operationen“ oftmals nur „verbrannte Erde“ zurück bleibt. Die Talibankämpfer stammen meist aus paschtunischen Stammesverbänden, die auf Grund der tribalistischen Struktur die Tötung ihrer „Verwandten“ nicht ignorieren können oder wollen. Zudem darf man nicht vergessen, dass manche der toten Taliban Afghanen sind. Und die hinterlassen auch eine Trauergemeinde. Mit jedem in Kampfhandlungen getöteten Afghanen wächst demnach im Terrorbogen, der sich mittlerweile von der Provinz Farah (Westen) bis zur Provinz Kunar (Osten) durch halb Afghanistan erstreckt, der Zorn, die Wut und das Aufbegehren gegen die ausländischen Militärs und deren Verbündete. Im Oktober 2006 wurde diesbezüglich ISAF-Kommandeur General David Richards in der *New York Times* wie folgt zitiert: „They will say, we do not want the Taliban, but then we would rather have that austere and unpleasant life that might involve than another five years of fighting.“⁴⁾ Ferner führte er an, dass, wenn es der NATO nicht gelänge, bald eine entscheidende wirtschaftliche Entwicklung in Afghanistan herbeizuführen, 70 Prozent der Afghanen ihre Loyalität den Taliban zuwenden würden.

Neben dem militärischen Widerstand oppositioneller Kräfte mehren sich auch die terroristischen Übergriffe. Seit Januar 2006 haben sich mehr als 80 Selbstmordanschläge ereignet. Zusätzlich zeigen die Anschläge eine neue, beunruhigende Qualität. Eine Verbesserung der Sicherheitssituation erscheint auch dem optimistischen Betrachter in weite Ferne gerückt. Für die Befriedung der 647500 km² Afghanistans stehen gegenwärtig rund 22000 US-Soldaten, 18500 ISAF-Soldaten sowie weniger als 35000 Soldaten der afghanischen Armee zur Verfügung⁵⁾. Lakhdar Brahimi äußerte sich vor kurzem zu diesem diffizilen Sachverhalt wie folgt: „Im kleinen Kosovo hatten wir auf dem Höhepunkt 40000 Soldaten. Solange für beide Einsätze gleiche Ziele gelten, brauchen wir in Afghanistan mindestens eine halbe Million Solda-

4) Richards, David; in Rubin, Elizabeth: „In the Land of the Taliban“, in: *The New York Times* vom 22.10.2006. Internetdokument: <http://www.nytimes.com/2006/10/22/magazine/22afghanistan.html>

5) Vgl. IISS: *The Military Balance 2006*, Taylor and Francis, S. 228.

- 6) Lakdhar Brahimi, in: FAZ vom 06.06.2006, Nr. 129, Seite 6.
- 7) Vgl. Vendrell, in: „Europe must expect more casualties in Afghanistan“, in: *Daily Outlook Afghanistan*, 20.07.2006, S. 1.
- 8) Jaap de Hoop Scheffer, in: *Daily Outlook Afghanistan*, 22.07.2006, S. 1.

ten.“⁶⁾ Auch EU-Special Representative Vendrell ist um die Sicherheit vieler europäischer Soldaten besorgt, die seit August 2006 verstärkt im Süden des Landes eingesetzt werden.⁷⁾ Wie wichtig die NATO-Operation in Brüssel eingestuft wird, stellte Generalsekretär Jaap de Hoop Scheffer klar, als er verlautbarte, „Afghanistan is NATO’s most important operation.“⁸⁾ Vor allem die Qualität der neuen Anschlagswelle ist besorgniserregend. Selbstgebastelte Sprengladungen, die vom Militär „Remote Controlled Improvised Explosive Device“ (RCIED) betitelt werden, nehmen zu. Bei den Anschlägen werden die terroristischen Kräfte auch immer innovativer und so muss man sich mittlerweile auch gegen „Donkey Born Improvised Explosive Device“ (DBIED) oder „Bicycle Born Improvised Explosive Device“ (BBIED) vorsehen. Das bedeutet, auch einfache Esel und Fahrräder können zu einer tödlichen Bedrohung werden. Darüber hinaus muss die These der „arabischen Outsiders“ in Bezug auf die Selbstmordanschläge revidiert werden. Es sind auch Afghanen unter den Selbstmordattentätern. Militante oppositionelle Kräfte, allen voran die Taliban, gewinnen leider wieder an Zulauf. Aktiv wird um neue Anhänger geworben. Eine Propaganda-CD mit dem Titel „Karawane der Märtyrer“ ist im Umlauf, in der der Jihad nostalgisch verklärt wird. Zudem bilden die Taliban in mobilen Ausbildungslagern, speziell in den Provinzen Kandahar und Helmand, neue Kämpfer aus. Diese werden dann in kleinen Trupps nach Kabul und in nördliche Provinzen wie beispielsweise Logar, Baghlan, Laghman und Parwan entsandt. Zusätzlich kann man auf weitere „Einheiten“ aus Nord- und Westwaziristan zurückgreifen, die dort auf ihren Einsatz warten. Die Taliban wollen neben dem Irak in Afghanistan eine zweite Front eröffnen, dies ließen Taliban-Funktionäre wie Mullah Dadullah, Maulavi Obaidullah und Jalalludin Haqqani verlauten. Auch der Norden Afghanistans ist keine allzu sichere Zone mehr. Taliban-Kader scheinen im Rahmen des Versöhnungs- und Integrationsprozesses teilweise zurückgekehrt zu sein, um neue Strukturen aufzubauen. Auch das Drogenproblem ist nicht unter Kontrolle: Gegenwärtig bereitet man sich auf eine Rekordernte von 6,1 Millionen Kilo Rohopium vor. Das ist ein Anstieg von über 50 Prozent gegenüber dem Ernteertrag

des Vorjahrs, die Anbaufläche wuchs um 59 Prozent. Damit liefert Afghanistan rund 92 Prozent der weltweiten Opiumproduktion.

■ **Zerstörte Infrastruktur – harter Winter vor der Tür**

Die Sicherheitslage scheint sich im ganzen Land zuzuspitzen. Die Unsicherheit droht, im mühseligen Entwicklungsprozess bereits Erreichtes wieder zu zerstören. Deutlich wird dies im Bildungsbereich. Dieser für die Zukunft des Landes wichtige Sektor wird durch Anschläge auf Schulen in ganz Afghanistan bedroht. Bereits bis zum dritten Quartal 2006 mussten 208 Schulen den Unterricht einstellen und etwa 200 000 Kindern ist es auf Grund der letzten Entwicklungen nicht mehr möglich, eine Schule zu besuchen. Allein in der ersten Hälfte des Jahres 2006 sind über 200 Schulen zerstört worden. Bis Oktober 2006 wurden rund 50 Morde an Lehrern und Schülern verübt. Zum Vergleich: Zwischen 2002 und Ende 2005 wurden insgesamt „nur“ 16 Morde verzeichnet. Diese bedrückenden Zahlen gab vor kurzem der afghanische Erziehungsminister Mohammad Anif Atmar in einem Gespräch bekannt. Die ohnehin schlechte Energieversorgung des Landes war nur bis Ende November 2006 gesichert, neue Unruhen müssen im Winter befürchtet werden. Letztmalig wollen die USA im Jahr 2006 insgesamt 20 Millionen US-Dollar für Kraftstoff zum Betrieb von Großgeneratoren bereitstellen, danach wollen sie ihre bisherige Brennstoffsubventionierung von 100 Millionen US-Dollar ganz einstellen.

■ **Ruf nach einer Religionspolizei**

Die unsicheren Lebensumstände der afghanischen Bevölkerung führen immer häufiger zu der Forderung nach einer neuen Sanktionsgewalt. Dabei wird auch die afghanische Vergangenheit oftmals verklärt. So findet der Vorschlag einer Wiedereinführung der Religionspolizei in Afghanistan sowohl auf politischer Seite als auch auf den Straßen des Landes große Zustimmung. Ein muslimischer Rat hatte sich Anfang Juni 2006 für die Wiedereinführung einer solchen Sittenpolizei ausgesprochen; eine Idee, die Präsident Karzai unterstützt. Er will hierzu eine Behörde na-

mens „Abteilung für die Pflege der guten Sitten und Verhütung von Laster“ wiedereinführen. Erstmals wurde die Religionspolizei schon zu Mudschahedinzeiten eingeführt. Unter den Taliban radikalisierten sich die Sittenwächter und wurden von großen Teilen der Bevölkerung wegen ihrer harten Sanktionierung von Fehlverhalten gefürchtet. Um das Recht der Scharia durchzusetzen, wandte die Religionspolizei unter den Taliban rigide Strafen an. Ehebruch wurde mit Steinigung bestraft, Diebstahl mit dem Abhacken der rechten Hand. Eine Nassrasur oder nur das Hören von Musik konnten harte Prügelstrafen nach sich ziehen. Frauen mussten stets in eine Burka gehüllt sein. Trotz dieser Erfahrungen der afghanischen Bevölkerung mit der religiösen Behörde fordern heute große Teile die Wiedereinführung der *amr bi'l ma'rif*, wie die Sittenwächter umgangssprachlich genannt werden.

Bei einer nicht repräsentativen Umfrage in Kabul sprachen sich von 273 befragten Passanten mehr als 71 Prozent für die Wiedereinführung einer Religionspolizei aus. Sogar von den insgesamt 33 befragten Frauen stimmten nur 18,2 Prozent gegen deren Wiedereinführung. Und auch die 40 befragten Polizisten stimmten mit einer großen Mehrheit von 87,5 Prozent für die Religionswächter. Diese Zahlen zeugen bereits von einem großen Zuspruch für die religiöse Eingreiftruppe, aber in ländlichen Gebieten Afghanistans dürfte die Zustimmung noch wesentlich höher ausfallen. Der derzeitigen Stimmungslage nach zu urteilen werden auch die politischen Ebenen die Einführung der Religionspolizei bald absegnen. Aref Noorzai, Mitglied des Parlaments und stellvertretender Parlamentssprecher, rechnet mit einer Zustimmung von 80 Prozent der Parlamentarier. Liberale Kräfte in Afghanistan warnen vor einer verheerenden Entwicklung. Der demokratische Abgeordnete Dr. Abdulkabir Ranjbar mahnt, dass „Fundamentalismus und Extremismus Tür und Tor geöffnet wären und einmal eingesetzt, wird man die Religionspolizei so schnell nicht wieder auflösen können“. Die Abgeordnete und Frauenrechtlerin Shukria Barakzai betont, dass es für die Sittenwächter gar keinen Bedarf gebe, und sie stellt eine wichtige Frage: „Wer soll überhaupt Religionswächter werden?“ Verdienen die Sittenwächter soviel wie Polizisten, nämlich 50 Dollar im

Monat, wird sich kein Mullah zu dieser Aufgabe bereit erklären. Aus dem großen Anteil der Analphabeten in der afghanischen Bevölkerung (rund 64 Prozent) werden sich wiederum nicht genügend qualifizierte Kräfte rekrutieren lassen. Welche Kompetenzen die Sittenwächter haben sollen, bleibt bisher auch noch unklar. Aktiv eingreifen wie reguläre Polizeitruppen sollen sie aber nicht dürfen. Hier sieht die Parlamentsabgordnete Shinkai Karokhel ein weiteres Problem: „Prinzipiell habe ich als gläubige Muslima nichts gegen eine Religionspolizei, doch zu Talibanzeiten wurde in deren Namen sehr viel Gewalt verübt. Und wenn es eine Religionspolizei geben sollte, wofür stehen dann noch Polizisten und Richter?“ Gerade hier scheint der grundlegende Missstand zu liegen, der den Ruf nach den religiösen Wächtern so laut werden lässt. Die Bevölkerung weiß nicht, wofür die Polizisten und Richter stehen. Statt Sicherheit nehmen sie verstärkte Korruption wahr. Dem afghanischen Staat gelingt es nicht immer, seine grundlegenden Aufgaben zu erfüllen. Ohne eine Verbesserung der Sicherheitslage wird sich die politische Meinung jedoch weiter radikalisieren. Dies könnte der Anfang eines gefährlichen Teufelkreises sein. Auch wenn die Mehrheit der afghanischen Bevölkerung die Einsetzung der Religionspolizei zu befürworten scheint, ist es möglich, dass dieser Wunsch der noch im Entstehen begriffenen Demokratie am Hindukusch einen irreparablen Schaden zufügen könnte. Progressives Denken stellt im zeitgenössischen Islam sicherlich keine alternative Wunderwaffe gegen Fundamentalismus und wohlmöglich anschließenden islamistischen Extremismus dar. Doch der Reformislam kann dazu beitragen, eine argumentative Grundlage zu schaffen, um das von vielen Muslimen und Nichtmuslimen als spannungsreich empfundene Verhältnis zwischen Islam und Moderne zu verbessern. Eine Strategie, auf die Andreas Jacobs unlängst in einer Studie hinwies.⁹⁾

■ Die Hürden sind hoch

Die Lage wird für den jungen demokratischen Staat in Zukunft nicht einfacher. Er wird zugleich mit großen Aufgaben und großen Hindernissen konfrontiert werden. Der London Compact, den die afghanische Regierung und die internationale Gemeinschaft

9) Hierzu: Andreas Jacobs, *Reformislam. Akteure, Methoden und Themen progressiven Denkens im zeitgenössischen Islam*, Berlin und St. Augustin, 2006. Online abrufbar unter: http://www.kas.de/publikationen/2006/8230_dokument.html

10) Der Afghanistan Compact ist elektronisch abrufbar: http://www.unama-afg.org/news/_londonConf/_docs/06jan30-AfghanistanCompact-Final.pdf

am 1. Februar 2006 unterzeichneten, betont die Schwerpunktbereiche Sicherheit, soziale und wirtschaftliche Entwicklung, Drogenbekämpfung sowie Institutionenbildung.¹⁰⁾ In vielen Bereichen wies der afghanische Staat 2006 Defizite auf. Derweil ist Winter, die Energie wird knapp. Mit den steigenden Lebenshaltungskosten greift die Armut um sich und damit die Unzufriedenheit der Bevölkerung. Hinzu kommt ein immenses Flüchtlingsproblem. Tausende Flüchtlinge werden zu ihrer Rückkehr aus Pakistan und dem Iran nach Afghanistan gezwungen. Ihre Zahl wird sich noch dramatisch erhöhen. Diese Menschenmassen verstärken nicht nur die Versorgungsprobleme, sie stellen für die radikalen Kräfte im Land auch ein ideales Rekrutierungspotenzial dar. Wenn es dem afghanischen Staat nicht bald gelingt, die Grundbedürfnisse der Bevölkerung zu befriedigen, wird er zunehmend Anhänger an seine Gegner verlieren.

■ **Drei Empfehlungen zu einem konzeptionellen Umdenken in der EZ**

Um den oben genannten Entwicklungen entgegenzuwirken, sind gleichermaßen die afghanischen Offiziellen wie die internationalen Geberstaaten zum Handeln aufgerufen. Die alten Strategien und Konzepte scheinen nur teilweise den Erfolg zu gewährleisten, der benötigt wird, um endlich nachhaltige Sicherheit und Entwicklung am Hindukusch einziehen zu lassen.

1. Verstärkter Dialog mit der afghanischen Seite – „Afghanisierung“ der Zusammenarbeit

Die internationale Entwicklungszusammenarbeit in Afghanistan erfolgt noch immer zu unkoordiniert. Die Gebernationen folgen unterschiedlichen Philosophien – sowohl im militärischen als auch im zivilen Bereich –, die unbedingt angeglichen werden müssen. Die NATO hat auf dem Gipfeltreffen in Riga im November 2006 den Aufbau einer Kontaktgruppe beschlossen, in der sich die wichtigsten Gebernationen und internationalen Organisationen besser abstimmen sollen. Dies ist ein weiterer Schritt in die richtige Richtung, um sich gemeinsam im Alltagsgeschäft auf die Lösung der Probleme in Afghanistan zu konzentrieren.

Zudem fordert die afghanische Seite mehr Eigenverantwortung in der Mittelverwendung, die Geberseite hingegen sieht die afghanische Regierung als noch zu schwach an, um die Mittel sinnvoll kontrollieren zu können. Dieses Kooperationsproblem kann im Dialog gelöst werden. Man sollte vor allem verstärkt dazu übergehen, die afghanische Regierung in Administration zu schulen. Bei solchen Überlegungen sollte besonders auch die Meso-Ebene, sprich die Provinzregierungen, nicht vergessen werden. Die Anstrengungen der internationalen Gemeinschaft zum Aufbau leistungsfähiger Staatsstrukturen müssen erhöht werden – insbesondere für den Sicherheitssektor, in dem die Bundesrepublik einen wichtigen Beitrag zum Polizeiaufbau leistet. Aber auch der Justiz- und Verwaltungsapparat muss eine Kapazitätssteigerung erhalten.

Wenn es wahr ist, dass Universitätsprofessoren als Taxi-Fahrer arbeiten, weil sie auf diese Weise mehr Geld verdienen, muss das derzeitige Besoldungssystem unzulänglich sein. Daher müssen die ausgebildeten Kräfte, die in der Verwaltung angestellt werden, auch eine anständige Bezahlung nach einem ordentlichen Besoldungssystem erhalten.

Dies wären zentrale Schritte für die langfristige Entwicklungsperspektive des Landes. Schließlich ist es ein zentrales Ziel der Entwicklungszusammenarbeit, dass Afghanistan zu einem funktionierenden demokratischen Staat wird, der die Grundbedürfnisse seiner Bevölkerung weitestgehend selbstständig befriedigen kann. In Bezug auf den Mittelabfluss gibt es immer noch große Schwierigkeiten. Im letzten Haushaltsjahr vermochten beispielsweise die afghanischen Ministerien auf Grund fehlender Kapazitäten und Fachkompetenz nur 44 Prozent aller Mittel abfließen zu lassen. Dieser Mittelrückstau ist auch auf das Durcheinander der internationalen Organisationen zurückzuführen, die die lokalen Kapazitäten überfordern. Hier sollte die Bundesrepublik vor allem dem neuen UN-Beauftragen in Afghanistan, Tom Koenigs, bei der Effizienzsteigerung der multilateralen Organisationen zuarbeiten. Zu einer „Afghanisierung“ der Zusammenarbeit gehört auch, dass die ausländischen Fachkräfte – dazu gehören auch die Spezialisten der UN-Organisationen – sich auf die Leute und Gewohnheiten vor Ort einlassen und sich lang-

fristig engagieren. Es ist nicht verwunderlich, wenn für afghanische Probleme keine afghanischen Lösungen gefunden werden, weil internationale Experten und Consultants ihre Konzepte bei dreiwöchigen Stippvisiten implementieren wollen.

Verwaltungskosten und Personalkosten haben einen immens hohen Anteil an der EZ, der natürlich im Gegenzug für die Umsetzung der Projekte fehlt. Die Möglichkeit, afghanische Akteure stärker als bisher auch bei der Umsetzung von Projekten miteinzubeziehen, könnte die beste Antwort für dieses Problem sein. Arbeitslosigkeit könnte so ebenfalls reduziert werden. Eine verstärkte Einbindung afghanischer Akteure könnte die Effizienz der Projekte nicht nur erhöhen und Kosten einsparen, sondern wäre zugleich ein Beitrag zum „Human Capacity Building“ im Land. Die Einbindung der afghanischen Autoritäten ist auch deshalb so wichtig, weil die afghanische Bevölkerung den Eindruck gewinnen muss, dass der eigene, demokratisch gewählte Staat – und nicht die Taliban – die Grundbedürfnisse der Zivilbevölkerung selber befriedigen kann.

Um die Ausstrahlungskraft der demokratischen Staatsorgane zu stärken, ist auch eine ausgewogene Personalpolitik nötig. Die internationale Staatengemeinschaft muss den nötigen Druck ausüben, damit die Verfassungs- und Verwaltungsorgane auch mit verfassungstreuen Afghanen besetzt werden, die die tadellose Verfassung, wie sie auf dem Papier steht, auch mit dem nötigen tadellosen Leben ausfüllen. Nur so kann der neue Staat die Anerkennung der Bevölkerung und deren Vertrauen in die Demokratie und den Frieden gewinnen.

2. Regionale Ausweitung des zivilen Engagements für den Wiederaufbau

Noch immer konzentriert sich die deutsche EZ nur auf bestimmte Regionen in Afghanistan, sprich Kabul und größtenteils den Norden des Landes. Die Lebenssituation der Bevölkerung in den südlichen Provinzen stagniert derweil oder verschlechtert sich sogar. Hier ist durchaus auf einen Zusammenhang zwischen der sozio-ökonomischen Schieflage des Landes und den Legitimationsproblemen der afghanischen Regierung und der internationalen Akteure im Süden Afghanistans zu verweisen. Man muss von

einem geographischen Ungleichgewicht sprechen. Will die deutsche EZ zur Stabilisierung der Zentralregierung beitragen und gleichzeitig die Akzeptanz des deutschen Engagements in Afghanistan in der Bevölkerung erhöhen, muss sie ihr Wirken auf weitere Landesteile ausweiten. Die Zukunft Afghanistans wird sich nicht im Norden entscheiden. Bei einem Umdenken muss beachtet werden, dass eine regionale Ausweitung des deutschen Engagements auch automatisch ein verstärktes Sicherheitsrisiko bedeutet. Hier müssen die unterschiedlichen Risiken und Kosten abgewogen werden. Würde die deutsche EZ gegenwärtig mehr investieren und ein erhöhtes Sicherheitsrisiko eingehen, könnte dies langfristig ihre Erfolgsaussichten steigern und durch eine Verbesserung der Lebenslage der Bevölkerung auch eine Verbesserung der allgemeinen Sicherheitslage nach sich ziehen. Deshalb muss Deutschland den Bitten um Unterstützungsleistungen seiner NATO-Partner nachkommen. Diese Unterstützung muss jedoch nicht militärisch sein, wie zuletzt immer wieder einseitig gefordert. Sie kann auch in Form ziviler Nachbarschaftshilfe erfolgen. Kanadier und Briten, die im Süden des Landes in eine schwierige Situation geraten sind, haben die Bundesrepublik ganz konkret um Rat gebeten – nach rasch wirksamen und leicht sichtbaren Soforthilfemaßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit in unsicheren Gebieten, nach unserer Erfahrung beim Polizeiaufbau, der ländlichen Entwicklung und zur Verbesserung der Arbeit der Provincial Reconstruction Teams. Deutschland kann hier den NATO-Partnern mit ziviler Expertise einen wichtigen Beitrag zur Stabilisierung des Südens und damit des gesamten Landes leisten und dadurch auch die eigenen Erfolge im Norden des Landes absichern.

Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit könnte ihr regionales Engagement auch dort wieder aufnehmen, wo sie vor noch nicht allzu langer Zeit schon einmal erfolgreich tätig war: In den Provinzen Khost und Bakhtiar sind deutsche Experten hoch angesehen und werden von lokalen Stammesfürsten geradezu zurückgewünscht.

3. Neue Wege in der Drogenbekämpfung

Der Gesamterfolg des Wiederaufbaus hängt ganz entschieden vom Erfolg bei der Bekämpfung der Dro-

genwirtschaft ab. Nach dem London Compact ist dies vor allem Aufgabe der Briten. Wenn denen jedoch der erwünschte Erfolg versagt bleibt, muss Deutschland auch in diesem Sektor Nachbarschaftshilfe leisten. Dies kann dadurch geschehen, dass Deutschland vermehrt Druck auf die Personalpolitik der Regierung Karsai in der Drogenbekämpfung und in der Polizei ausübt.

Jedoch gelangen auch eine personell anstandslos besetzte und gut ausgestattete Polizei und Drogenbekämpfung nicht in jedes entlegene Bergdorf, in dem der Mohn angebaut wird. Die Marktwirtschaft hingegen ist eine treibende Kraft, die es schaffen kann. Wenn es der internationalen Gebergemeinschaft mit den Regierungsstellen gelingt, den Bauern, die nur ein Prozent des Erlöses aus dem Drogengeschäft selber einbehalten dürfen, eine marktwirtschaftliche, sich selbst tragende Alternative zum Drogenanbau zu bieten, besteht Hoffnung auf Erfolg. Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit befördert erfolgreich das Konzept der „Entwicklungsorientierten Drogenkontrolle“ (EOD). Im Rahmen dieses Konzeptes präsentiert sie mit der Förderung der Zuckerrafinerie ein vorbildliches Projekt, das uns den Weg zu neuen Lösungen aufzeigt – Anbau lokaler Landwirtschaftsprodukte, attraktive Gewinnmargen, Vermarktungsmöglichkeiten, Infrastruktur und Absatzgarantie. Die Briten unterstützen ebenfalls dergleichen Projekte im Bereich Gemüseanbau in der Provinz Herat. Der Leiter der Deutschen Welthungerhilfe hat mit afghanischen Bauern ein Rosenpflanzungsprojekt in der Provinz Nanghar ins Leben gerufen. Die Öle der Rosen sollen zu einem hohen Preis an eine deutsche Kosmetikfirma verkauft werden.

Die hohe Zustimmung der Zivilbevölkerung für die Wiedereinführung einer Religionspolizei deutet auf einen weiteren entscheidenden Erfolgsfaktor für die Drogenbekämpfung hin: Die Drogenbekämpfung kann nur dann gelingen, wenn sie sich der Unterstützung moderater Mullahs und der traditionellen religiösen und tribalistischen Autoritätsstrukturen versichert. Unsere Entwicklungshilfe und -helfer müssen daher die Zusammenarbeit mit diesen Autoritäten suchen und sie in die Projekte stärker einbeziehen.

Das am 12. September 2006 vorgelegte neue Afghanistan-Konzept der Bundesregierung greift viele

dieser Teilbereiche auf und stellt grundlegend fest, dass „die Fortsetzung unseres Engagements in Afghanistan notwendig ist und aufgrund der veränderten internationalen Lage im Jahr 2006 wichtiger denn je ist.“¹¹⁾ Rund fünf Jahre nach der Vertreibung der Taliban aus Kabul geben die letzten Entwicklungen am Hindukusch sicherlich einigen Anlass zur Besorgnis. Doch sollte man der Zukunft gegenüber nicht zu pessimistisch sein. Der oftmals angeführte Hinweis, dass generell „über den Irak zu schlecht berichtet würde und über Afghanistan zu gut“, ist sicherlich nicht mehr zutreffend. Bei der gegenwärtigen Lage in Afghanistan sollte man sich auf jeden Fall nicht nur auf die „Hiobsbotschaften und Horrormeldungen“ konzentrieren, denn es gibt auch viele positive Entwicklungen und Errungenschaften, aus denen man viele Lehren für einen künftigen Erfolg ziehen kann.

11) Vgl. AA, BMI, BmVg, BMZ:
Das Afghanistan-Konzept
der Bundesregierung, S. 3.