

Wilke, Boris

**Research Report**

## Wie weiter in Afghanistan? Regionale Wiederaufbauteams als möglicher Einstieg in größeres internationales Engagement

SWP-Aktuell, No. 33/2003

**Provided in Cooperation with:**

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

*Suggested Citation:* Wilke, Boris (2003) : Wie weiter in Afghanistan? Regionale Wiederaufbauteams als möglicher Einstieg in größeres internationales Engagement, SWP-Aktuell, No. 33/2003, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254445>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

## Wie weiter in Afghanistan?

**Regionale Wiederaufbauteams als möglicher Einstieg in ein größeres internationales Engagement**

*Boris Wilke*

Seit fast zwei Jahren ist die Bundeswehr in Afghanistan im Einsatz. Soweit sie nicht als Spezialeinheiten der Anti-Terror-Koalition operieren, werden deutsche Soldaten bisher nur als Teil der auf die Hauptstadt Kabul und ihre unmittelbare Umgebung beschränkten International Security Assistance Force (ISAF) eingesetzt. So sehen es Bundestagsbeschluss und Mandat der Vereinten Nationen vor. Seit Anfang des Jahres prüft die Bundesregierung die Ausweitung des Einsatzes: Nach dem Vorbild amerikanischer und britischer Verbände sollen Bundeswehrsoldaten als sogenannte Provincial Reconstruction Teams (PRT) die Sicherheitslage in der Provinz stabilisieren und die Bedingungen für den zivilen Wiederaufbau verbessern helfen.

Die Debatte um Ort und Art der Ausweitung des Einsatzgebietes verlief kontrovers und verspricht weiteren politischen Zündstoff zu liefern. Nachdem zwischenzeitlich andere Orte im Gespräch waren, haben sich Berlin und Washington darauf verständigt, daß die Bundeswehr bis zum Jahreswechsel ein PRT der US-Armee im nordafghanischen Kunduz ablöst. Der Kabinettsbeschluss vom 2. September 2003, der noch vom Parlament bestätigt werden muß, sieht mit bis zu 450 Bundeswehrsoldaten deutlich mehr Kräfte für den Einsatz vor, als die US-Armee dort zur Zeit stationiert hat. Auch soll sich das deutsche PRT im Gegensatz zu seinen amerikanischen und britischen Pendanten in Bamian, Gardez und Mazar-i Sharif auf ein Mandat des UN-Sicherheitsrates stützen können.

Die Entscheidung für Kunduz, eine Hochburg des Verteidigungsministers und »starken Mannes« in Afghanistan, Marshall Mohammed Fahim, wird zum Teil heftig kritisiert. Hilfsorganisationen sind der Ansicht, die Beteiligung von Bundeswehrsoldaten an Aufbaumaßnahmen würde zu einer Vermengung von zivilen und militärischen Aufgabenbereichen führen und das Vertrauen der Afghanen in die ausländischen zivilen Helfer unterminieren. In der politischen Diskussion und in den Medien wird die Befürchtung geäußert, die Bundeswehr könnte in lokale Machtkämpfe verwickelt werden. Denn auch wenn Gefolgsleute von Verteidigungsminister Fahim zur Zeit die Region beherrschen und die Lage stabil halten, ist Kunduz lange zwischen den Taliban und anderen Milizen um-

kämpft gewesen. In den Sommermonaten dieses Jahres kam sogar das Gerücht auf, die im Südosten des Landes wiedererstarkten Talibanmilizen bereiteten die Rückkehr an ihren ehemaligen nordafghanischen Stützpunkt vor. Abgesehen davon gibt es Konfliktpotential genug: Seit Jahren schon vermuten Beobachter einen Schwerpunkt der illegalen Drogenproduktion im Nordosten des Landes, insbesondere in der nordöstlich von Kunduz gelegenen Provinz Badakhshan.

Während in der innerdeutschen Debatte in erster Linie vor einem zu weitgehenden, weil zu gefährlichen Einsatz gewarnt wird, befürworten internationale Beobachter ebenso wie Afghanistans Präsident Karzai und der UN-Sonderbeauftragte Brahimi eine deutliche Ausweitung Mandates der ISAF auf andere regionale Zentren. Nur so, lautet das Argument, könne der wiederholt bekräftigte politische Wille der internationalen Gemeinschaft, bis zum Sommer 2004 demokratische Wahlen am Hindukusch durchführen zu lassen, in die Tat umgesetzt werden. Die PRTs wären aus dieser Perspektive allenfalls ein erster Schritt zu einer umfassenden Ausweitung der internationalen Präsenz, die spätestens bis zum Frühjahr 2004 deutliche Formen annehmen müsse. In diesem Zusammenhang könnte die Übernahme der ISAF-Führung durch die NATO große Bedeutung erlangen. Obwohl ihr Zweck darin besteht, den Zwang zum halbjährlichen Führungswechsel von »lead nation« zu »lead nation« zu beenden und in zeitlicher Hinsicht für Kontinuität zu sorgen, verbessern sich aufgrund der größeren NATO-Kapazitäten auch die Aussichten auf eine räumliche Verstärkung der internationalen Präsenz.

### **Verschlechterung der Sicherheitslage**

Sowohl die zurückhaltende als auch die fordernde Position haben gute Argumente auf ihrer Seite. Der Weg zu einer Synthese führt über die Analyse der Verhältnisse vor Ort, also der sozialen Mechanismen, die in Afghanistan internationale Hilfebemühun-

gen blockieren und den Ruf nach mehr internationaler Unterstützung laut werden lassen.

Beobachter stimmen darin überein, daß sich die Sicherheitslage in Afghanistan seit Beginn des Jahres deutlich verschlechtert hat. Zwar ist die Lage in Kabul, wo die ISAF die Regierung bei der Wiederherstellung von Sicherheit und Ordnung unterstützt, trotz des Bombenanschlags auf einen Konvoi der Bundeswehr am 7. Juni, bei dem sieben Soldaten ums Leben kamen, immer noch vergleichsweise ruhig. Doch insbesondere im Südosten des Landes, in den mehrheitlich von Paschtunen bewohnten Gebieten an der Grenze zu Pakistan, häufen sich die Angriffe auf die im Anti-Terror-Kampf eingesetzten US-Einheiten und ihre afghanischen Verbündeten. Seit auch ziviles Personal zur Zielscheibe von Attacken wurde, haben die Vereinten Nationen und viele internationale Hilfsorganisationen dort ihre Arbeit eingestellt. Der Wiederaufbau stockt damit exakt in der Region, in der die Taliban einst ihren größten Rückhalt fanden.

### **Gewaltmarkt statt Gewaltmonopol**

In anderen Landesteilen kommt es ebenfalls immer wieder zu bewaffneten Zusammenstößen verfeindeter Milizen. Die Autorität der Regierung Karzai endet weiterhin vor den Toren der Hauptstadt. Seit fast zwei Jahren schon zerfällt politische Herrschaft in Afghanistan strukturell in zwei Bereiche: die von der ISAF notdürftig stabilisierte Hauptstadt und die von zahlreichen untereinander verfeindeten Warlords und lokalen Machthabern beherrschten Provinzen. Nicht das staatliche Gewaltmonopol, sondern der private Gewaltmarkt fungiert dort als Garant persönlicher Sicherheit. Die Kriegsherren und ihre lokalen Kommandanten treten auf diesem segmentierten Markt als Gewaltunternehmer auf und bieten Sicherheit als eine Art Ware an – eine Ware, die schützen soll gegen exakt jene Gewaltandrohungen, die die Unternehmer selbst produzieren und aufrecht-

erhalten. Unter den Bedingungen einer solchen Gewaltökonomie sind wirtschaftliche Chancen und die Wohlfahrt des einzelnen an die Verfügung über Waffengewalt oder gekauften Schutz geknüpft. Ziviler Wiederaufbau setzt daher Entwaffnung, Enteignung oder mehr oder minder freundliche Übernahme der Gewaltunternehmungen voraus.

Der Übergang vom Gewaltmarkt zum Gewaltmonopol ist allerdings ein langer und schwieriger Prozeß. Denn die verschiedenen Formen der Gewaltökonomie, die allen länger andauernden Kriegen und bewaffneten Konflikten zugrunde liegen, sind in den betroffenen Gesellschaften fest verankert. Unter bestimmten Voraussetzungen, wenn sich etwa Angebot von und Nachfrage nach Sicherheit in einem Gleichgewicht befinden, das nicht von außen gestört wird, erzeugen sie sogar ein gewisses Maß an (trügerischer) Stabilität. In Afghanistan – das haben die letzten Monate gezeigt – überwiegt indes die Instabilität. Auch wenn es paradox anmutet: Diese Instabilität, für die sich mindestens drei Gründe anführen lassen, verbessert strukturell die Chancen dafür, den Gewaltmarkt durch ein Gewaltmonopol zu ersetzen.

*Erstens* sind allen Formen der Gewaltökonomie gewaltsam ausgetragene Konflikte zwischen einzelnen Gewaltunternehmern und Warlords inhärent, insbesondere an den Knotenpunkten der Handels- und Schmuggelwege und an den Rändern der Einflußsphären. Denn im Gegensatz zu entwickelten Marktwirtschaften liegt die Quelle des Profits auf Gewaltmärkten nicht in der gewaltlosen Ausbeutung von frei verfügbarer Arbeitskraft, sondern in der direkten, den Einsatz physischer Gewalt einschließenden Aneignung von Handelsprofiten. Wer die wichtigen Handelswege mit Gewalt unter seine Kontrolle bringt, kann sich als Monopolist den Mehrwert aneignen, und die Rivalen gehen leer aus. Wettbewerb wird nicht als ökonomische Konkurrenz, sondern als politischer und militärischer Kampf ausgetragen. Die

Übergänge vom Handel zum Raub sind bei fehlendem Gewaltmonopol fließend.

*Zweitens* kämpfen die lokalen Kriegsherren nicht nur um Profite und Revenuen, sondern auch um politische Macht. Sie sind nicht nur auf lokaler Ebene private (Gewalt-) Unternehmer, sondern auf der nationalen Ebene auch Politiker. Jeder Gewaltunternehmer strebt danach, seine von den Konjunkturen des (Gewalt-) Marktes abhängige Machtposition mit den klassischen Mitteln politischer Herrschaft zu verstetigen. Jede Form der Gewaltökonomie geht an einem bestimmten Punkt in politische Herrschaft über. Darin liegt sowohl eine Chance zur Befriedung als auch eine Quelle von Instabilität.

Im Falle Afghanistans rührt die politische Aktivität der Kriegsherren und Gewaltunternehmer nicht zuletzt aus der Erwartung, daß es die Unterstützung und der Druck der internationalen Gemeinschaft sein werden, die über kurz oder lang ein Gewaltmonopol in Afghanistan durchsetzen. Dies würde ihre Existenz als Gewaltunternehmer und Kriegsherren in Frage stellen. Daher haben Kriegsherren der ehemaligen Nordallianz wie Ismail Khan, Rashid Dostum oder Mohammed Fahim Regierungsämter als Gouverneure oder Minister übernommen. Weil sie aber nicht sicher sein können, daß der Wiederaufbau staatlicher Strukturen in Afghanistan gelingen und ihnen gleichzeitig ihre Einkommensquellen als Minister oder Abgeordnete bleiben werden, sichern sie ihre derzeitige und künftige Machtposition mit privater Waffengewalt ab. Die vielbeschworene Ohnmacht des von den USA unterstützten Präsidenten Karzai, dessen Rückhalt im Lande so gering ist, daß er schon als »Bürgermeister von Kabul« bezeichnet wird, hat hier ihre Ursache.

Der *dritte* Grund für die Instabilität liegt darin, daß die Kriegsherren auf Hilfe von außen angewiesen sind, da ihre Kriegswirtschaft international vernetzt ist, mit offenen Enden: Selbst wenn sich lokale oder regionale Gewaltmärkte einmal im Gleichgewicht befinden oder es Warlords gelingt,

ihr ökonomisches Kapital in politisches zu überführen und halbwegs stabile Herrschaftsverhältnisse zu errichten, sorgen Unruhestifter jenseits der afghanischen Grenzen immer wieder für externe Schocks, die ein auf den nationalen Wiederaufbau beschränktes Programm allenfalls temporär absorbieren, aber nicht dauerhaft verhindern kann.

Die internationale Vernetzung betrifft nicht nur den Waffen- und Drogenhandel, sondern auch die Versorgung der Kriegsparteien mit Kämpfern. Während der internationale, grenzüberschreitende Charakter des Waffen- und Drogenhandels wohl bekannt ist, seine Protagonisten aber zumeist im Dunkeln bleiben, verhält es sich mit Agenturen zur Vermittlung von Kämpfern umgekehrt. Mit Al-Qaida hat das bedeutendste dieser »Unternehmen« inzwischen eine wenn auch zweifelhafte Berühmtheit erlangt. Daß Al-Qaida nicht nur ein Netzwerk indoktriniertes Fanatiker ist, sondern auch eine ökonomisch rational operierende »Vermittlungsstelle« für beschäftigungslose, gewaltbereite junge Männer, wird häufig vergessen. Von Kaschmir über Afghanistan, Zentralasien, den Kaukasus bis auf den Balkan reichen die lokalen Märkte, die mit Kämpfern versorgt wurden. Daß in jedem dieser Regionalkonflikte muslimische Interessen und Befindlichkeiten betroffen waren, hat die »Vermittlungschancen« sicher erhöht; nur läßt sich das von Kaschmir bis zum Kaukasus reichende Netzwerk islamistisch motivierter Kämpfer, dessen wichtigste Knotenpunkte in Afghanistan liegen, nicht auf seinen terroristischen Charakter oder seine Ideologie reduzieren.

Daraus folgt, daß es gewiß möglich ist, Al-Qaida als eine in Afghanistan beheimatete militärische Organisation mit Stützpunkten in vielen Teilen der Welt militärisch zu bekämpfen und zu zerschlagen. Doch würde damit nur *ein* Unternehmen eines grenzüberschreitenden Marktes für gewaltbereite, desorientierte junge Männer vom Markt gedrängt, dieser selbst aber keineswegs ausgetrocknet. In den letzten Wochen hat sich gezeigt, daß nicht nur Drogen- und

Waffenhandel weiterhin florieren, sondern auch über die pakistanische Grenze weiterhin Kämpfer zugeführt werden, *obwohl* viele Al-Qaida-Kader und Talibankämpfer getötet, verhaftet oder zumindest aus Afghanistan vertrieben wurden.

### **Grenzüberschreitende Gewalt**

Aus guten Gründen ist besonders das pakistanisch-afghanische Grenzgebiet in den letzten Monaten ins Visier der Beobachter und Strategen geraten. Pakistani-schen Militär- und Geheimdienstoffizieren wird unterstellt, daß sie mit oder ohne Deckung der leitenden Stellen aus versprengten Talibankämpfern und Getreuen des oppositionellen Kriegsherren Gulbud-din Hekmatyar eine paschtunische Miliz formieren wollen, um in Afghanistan »im Geschäft zu bleiben«.

In der Tat häufen sich nicht nur die Zusammenstöße von oppositionellen Paschtunen mit den Einheiten der Anti-Terror-Koalition, auch kam es in den letzten Monaten wiederholt zu Grenzzwischenfällen, an denen afghanische, pakistanische und amerikanische Truppen beteiligt waren. Als Reaktion darauf haben die USA, die Karzai-Regierung und Pakistan eine trilaterale Kommission gebildet, die das gegenseitige Vertrauen wiederherstellen und die Anti-Terror-Operationen besser koordinieren soll.

Doch handelt es sich nicht um ein Problem, das auf der zwischenstaatlichen Ebene, etwa durch Ausübung von diplomatischem oder gar militärischem Druck, zu lösen wäre. Denn nicht nur die Paschtunen, sondern auch die anderen Warlords und Mudschaheddin werden von Nachbarstaaten politisch und militärisch unterstützt. Im Falle Afghanistan müßte sich eine Strategie, die auf die Verhinderung der Einmischung Dritter ausgerichtet ist, damit auseinandersetzen, daß die Wurzeln der internationalen Vernetzung und Verstrickung in die Zeit vor der Gründung von Al-Qaida zurückreichen und geographisch

weiter führen als in das pakistanische Grenzgebiet.

### **Vom Pufferstaat zum gescheiterten Staat**

Sowohl staatliche als auch nichtstaatliche Akteure Afghanistans sind seit Jahrzehnten eng mit dem Ausland verbunden und von ihm abhängig. Was sich etwa dem Westen in den achtziger Jahren als Stellvertreterkrieg der Supermächte darstellte, war aus afghanischer Perspektive eine Fortführung grenzüberschreitender Verstrickung und Einmischung auf militärischer, politischer und ökonomischer Ebene. Die radikalen kommunistischen und islamistischen Studentenorganisationen, aus denen später die Kriegsparteien hervorgingen, unterhielten seit den sechziger und siebziger Jahren vitale Verbindungen in Nachbarstaaten wie die Sowjetunion, Pakistan und Iran. Bis zum heutigen Tage ist die Struktur dieses Beziehungsgeflechtes erhalten geblieben.

Die Außenabhängigkeit hatten und haben die afghanischen Privatakteure mit der afghanischen Staatsgewalt gemein. Denn der nur in Ansätzen in der Gesellschaft verankerte afghanische Staat wurde über Jahrzehnte eher durch äußere Hilfe zusammengehalten als durch innere Kräfte. Seine wichtigste Funktion erfüllte er als »Pufferstaat« zwischen den Regional- und Großmächten – für die Masse der afghanischen Bevölkerung, die sich in lokalen und verwandtschaftlichen Solidarverbänden wie Stamm, Clan oder Familie organisiert, hatte er kaum Bedeutung.

Beinahe jeder Versuch, Staatlichkeit tiefer in der Gesellschaft zu verankern, schlug in sein Gegenteil um. Die gesellschaftlichen Kräfte setzten sich mit aller Gewalt gegen den Herrschaftsanspruch des Staates zur Wehr. Die unter sowjetischer Anleitung 1979 durchgeführte Revolution von oben ist das bekannteste Beispiel. Dies gilt es zu berücksichtigen, wenn man in Afghanistan Staatlichkeit »wiederaufbauen« und Demokratie und Menschenrechte durchsetzen will.

Doch zurück zur Außenabhängigkeit: Als auch die Nachbarn Afghanistan nicht mehr stützten und statt dessen ihre Machtrivalitäten auf seinem Territorium austrugen, wurde aus dem Pufferstaat zunächst ein gescheiterter Staat und dann ein Rückzugsraum für den internationalen Terrorismus. Das Abgleiten Afghanistans in den Bürgerkrieg hat die Außenabhängigkeit zementiert. Nicht nur die Versorgung der Kriegsparteien mit Waffen und Kämpfern, sondern auch die der notleidenden Zivilbevölkerung mit Lebensmitteln und Medikamenten wurde grenzüberschreitend organisiert. Die Vereinten Nationen und die Hilfsorganisationen hatten ebenso wie die westlichen Geheimdienste über Jahre ihre Büros im pakistanischen Peshawar eingerichtet. Mehr als je zuvor wurden die Rudimente von Staatlichkeit in dieser Phase durch Dritte gewährleistet. Solche »Arbeitsteilung« ermöglichte es den sich bekämpfenden Kriegsparteien und später den Taliban, sich ganz auf Militärausgaben zu beschränken, während die internationale Gemeinschaft die Kriegsfolgen für die Zivilbevölkerung linderte.

### **Von der Abhängigkeit zur Selbsthilfe: begrenzte internationale Präsenz**

Nach dem Sturz des Talibanregimes versuchte die internationale Gemeinschaft, diese »Arbeitsteilung« ein für alle Mal zu beenden. Das auf dem Petersberg bei Bonn geschlossene Abkommen sollte den Grundstein dafür legen, daß der fatale Kreislauf von äußerer Einmischung, innerer Fehlentwicklung und struktureller Abhängigkeit durchbrochen wird. Schlagworte wie »light footprint approach« und »conflict ownership« stehen für ein sicherheits- und entwicklungspolitisches Konzept, das internationale Präsenz und Einmischung im Lande begrenzen und den Wiederaufbau in afghanische Hände legen will. Die Afghanen sollten ihren Konflikt selbst lösen und Dritte ihnen dazu nur Hilfestellung leisten.

Aus diesem Grunde wurde das Land nicht unter UN-Verwaltung gestellt, sondern

bereits Ende 2001 eine provisorische Regierung eingesetzt. Die ISAF ist folglich keine Besatzungsarmee, sondern eine Hilfstruppe der Übergangsregierung. Auch wurden die Nachbarstaaten, die ihre Machtkonflikte in der Vergangenheit auf afghanischem Boden ausgetragen hatten, bewußt nicht aktiv in den »Bonner Prozeß« einbezogen. Ihre Wiederaufbauhilfe war zwar willkommen, doch nicht um den Preis politischer Einmischung.

Leider hat der Ansatz der afghanischen Eigenverantwortung einen – vielleicht unvermeidlichen – Geburtsfehler: Parallel zur Unterstützung des Wiederaufbaus setzt die Anti-Terror-Koalition ihren Kampf gegen die Taliban, Al-Qaida und den internationalen Terrorismus im Rahmen der Operation Enduring Freedom fort. Diese Verquickung von Terroristenjagd und Wiederaufbau erwies sich als kontraproduktiv, denn der Anti-Terror-Kampf erfordert Zweckbündnisse gerade mit jenen politischen Kräften, die aus den oben genannten Gründen am Wiederaufbau ziviler Strukturen kein Interesse haben und in einer starken Zentralregierung lediglich einen Rivalen sehen: den Warlords und lokalen Kommandanten inner- und außerhalb der Regierung.

Gleichzeitig gerät die Zivilbevölkerung zwischen die Fronten, was in den besonders heftig umkämpften paschtunischen Gebieten, in denen die Taliban den größten Rückhalt fanden, zur Entfremdung weiter Teile der Bevölkerung von Zentralregierung und internationalen Helfern geführt hat. Diese Entwicklung ist deshalb so besorgniserregend, weil Anfang der neunziger Jahre das Zurückbleiben des paschtunischen Südostens den Aufstieg der Taliban ermöglichte. Frustrierte paschtunische Händler beiderseits der pakistanisch-afghanischen Grenze, deren Geschäfte aufgrund der endlosen Gefechte zwischen verfeindeten Milizen zum Erliegen gekommen waren, hatten zu den ersten Unterstützern des Talibanführers Mullah Omar gehört. Auch die unter Machtvakuum und Entwicklungsblockade am meisten leidende Zivilbevölkerung

hatte den Aufstieg der Religionsschüler zunächst begrüßt – und Politiker und Militärs aus Pakistans hatten sie aus strategischen Motiven unterstützt.

Niemand kann zur Zeit mit Bestimmtheit sagen, wie weit der Vergleich mit der heutigen Situation trägt. Eines nur scheint sicher: Der Ansatz, die Afghanen in Eigenverantwortung und ohne zu starke Einmischung von außen ihr Land selbst wiederaufbauen zu lassen, droht im Südosten des Landes zu scheitern.

### **Potentiale und Risiken regionaler Wiederaufbauteams**

Angesichts der neuen Gefahrenlage ist die Initiative der USA und Großbritanniens, der sich nun auch die Bundesregierung angeschlossen hat, mit regionalen Aufbauteams die internationale Präsenz stärker in den Provinzen zu verankern, gewiß ein Schritt in die richtige Richtung. Das Argument ist plausibel, daß zur Zeit allein die internationale Gemeinschaft als neutraler Dritter in der Lage ist, Inseln größerer Sicherheit zu schaffen, auf denen beim Wiederaufbau des Landes Fortschritte erzielt werden können. Geht es doch nicht allein darum, sichtbare und öffentlichkeitswirksame Erfolge im Bereich der Infrastruktur zu erzielen, sondern auch um einen *Prozeß* des Übergangs vom Gewaltmarkt zum Gewaltmonopol, der die Afghanen in die Lage versetzt, jenseits von Gewaltaktivitäten in Lohn und Brot zu kommen. Ein starker ziviler Anteil an den PRTs und eine unmittelbare Beteiligung von Afghanen an den Wiederaufbaumaßnahmen könnte jungen Männern, die nichts anderes als Krieg gewohnt sind, Beschäftigungsalternativen aufzeigen und auf diese Weise die Macht des Gewaltmarkts und die Marktmacht der Gewalt von der »Angebotsseite« her beschränken.

Dies müßte Hand in Hand gehen mit »nachfrageorientierten« Maßnahmen der Entwaffnung und Demilitarisierung. Ganz ohne »robuste« militärische Drohung ist das nicht vorstellbar. Schon deshalb ist eine

systematische Verknüpfung ziviler und militärischer Aufgaben nicht zu vermeiden. Doch systematische Verknüpfung heißt nicht undurchsichtige Vermengung. Geboten ist die transparente Zuordnung von Funktionen und Kompetenzen.

An dieser Stelle zeigt sich, daß Bundeskanzler Schröder nicht ganz unrecht hatte, als er vor einigen Wochen das PRT-Konzept als »nicht ausgereift« bezeichnete. Die bisherigen PRTs der USA und Großbritanniens sind in Ermangelung eines UN-Mandates formal Teil der Anti-Terror-Operationen, sollen aber inhaltlich einen Beitrag zum Wiederaufbau leisten. Daß dies kein rein theoretischer Widerspruch ist, belegt die Sorge der internationalen Hilfsorganisationen, die Vermischung ziviler und militärischer Aufgaben könne das Vertrauen insbesondere in die ausländischen Helfer vor Ort unterminieren und diese erst recht zur Zielscheibe afghanischer Unzufriedenheit und Militanz machen.

Da die PRTs bei ihrer Tätigkeit leicht in politische Minenfelder geraten können, ist neben dem nötigen Fingerspitzengefühl eine klares Mandat erforderlich. Nicht nur müssen die Wiederaufbaubemühungen strikt von den Anti-Terror-Operationen getrennt werden, ein Mandat sollte auch klarstellen, welchem afghanischen Herrn die helfenden Soldaten zu dienen haben: dem lokalen Machthaber oder der Zentralregierung.

Hinzu kommt, daß die internationale Präsenz mit den regionalen Wiederaufbau-teams neben den 5000 ISAF- und den 10 000 Soldaten der Anti-Terror-Koalition ein drittes Standbein bekommt. So schwer es bekanntlich ist, auf nur einem Bein zu stehen, so kompliziert ist es, auf dreien zu laufen, insbesondere dann, wenn die Koordination nicht gesichert ist.

Aus diesen Gründen gibt es zu einem modifizierten ISAF-Mandat, wie es von der Bundesregierung angestrebt wird, keine Alternative. Es könnte sich an der Forderung Brahimis orientieren, die Präsenz der ISAF schrittweise auf andere regionale Zentren auszuweiten. Klargestellt werden

müßte allerdings, daß die PRTs zwar als Teil von ISAF operieren, daß sie aber *nicht* wie die ISAF-Truppen für die Sicherheit verantwortlich sind, sondern für den Wiederaufbau und andere ihnen funktional zugewiesene Aufgaben. Für die Erfüllung polizeilicher Aufgaben in drei bis vier Provinzen reichen 450 Soldaten nicht aus.

Letztlich muß mit einem regionalspezifischen Ansatz operiert werden. Der Zuschnitt eines jeden PRTs sollte sich an der lokalen Sicherheitslage orientieren und nicht am Reißbrettideal. Das in der paschtunischen »Hauptstadt« Kandahar geplante PRT der Vereinigten Staaten muß anders zugeschnitten sein als das deutsche in Kunduz. Überdies gilt, daß angesichts der Ubiquität kriegsökonomischer Strukturen PRTs fast überall sinnvoll sind. Dringender wäre ein Engagement im paschtunischen Süden gewiß, doch auch ungleich gefährlicher.

Das nordafghanische Kunduz als Einsatzort eines deutschen PRTs mit klarem Mandat und größerer Präsenz kann deshalb in positivem Sinne Kompromißcharakter haben. Daß der lokale Machthaber in Kunduz Verteidigungsminister ist, macht das Engagement dort nicht überflüssig. Ganz im Gegenteil könnte es dem Politiker Fahim Anreize bieten, die Interessen des Unternehmers Fahim zurückzustellen. Ohne Risiko ist dies nicht. Die internationale Gemeinschaft würde aber ein noch größeres Risiko eingehen, wenn sie Afghanistan jetzt den Rücken kehrte.

### **Fazit und Ausblick**

Die Verschlechterung der Sicherheitslage und die Blockade beim Wiederaufbau sollten nach knapp zwei Jahren Anlaß sein für eine kritische Bestandsaufnahme des von der internationalen Gemeinschaft verfolgten Ansatzes. So überzeugend die Gründe für die Begrenzung der internationalen Präsenz und die Betonung der afghanischen Eigenverantwortung waren, sprachen mindestens zwei Argumente von Anfang an gegen diesen Ansatz: das Fortbestehen der kriegsökonomischen Strukturen

über die afghanischen Grenzen hinaus sowie die historische Tatsache, daß Staatlichkeit in Afghanistan traditionell von den Nachbarstaaten mitgetragen wurde.

Deshalb können die regionalen Wiederaufbauteams nur ein erster Schritt sein, dem vor den Wahlen im Sommer 2004 weitere folgen müssen. Neben einer Verstärkung der internationalen Präsenz sollte die weitgehende Ausklammerung der Nachbarstaaten aus dem Bonner Prozeß korrigiert werden. Die Schwäche der Zentralregierung und die Abhängigkeit der lokalen Machthaber von externen Zuflüssen ermöglichen es ihnen, weiterhin Einfluß auszuüben, ohne politische Verantwortung übernehmen zu müssen. Die sehr allgemein gehaltene »Erklärung über gutnachbarschaft-

liche Beziehungen«, die diese Staaten im Dezember 2002 abgegeben haben, reicht nicht aus.

Die Nachbarn unmittelbar in den Wiederaufbauprozeß einzubeziehen wäre nicht nur der sich rapide verschlechternden Sicherheitslage, sondern auch der Problemlage insgesamt angemessen. Denn es hat sich in den letzten Monaten herausgestellt, daß sich die Lösungen ebensowenig wie die dem Konflikt zugrundeliegenden politischen und ökonomischen Problemlagen auf Afghanistan und die Afghanen begrenzen lassen. Die Präsenz der NATO in der Region sollte Garant genug sein, einen Rückfall in die Zeiten zu verhindern, in denen auf dem Rücken der Afghanen Machttrivalitäten ausgetragen wurden.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2003  
Alle Rechte vorbehalten

SWP  
Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

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

ISSN 1611-6364



Quelle: [http://www.lib.utexas.edu/maps/cia03/afghanistan\\_sm03.gif](http://www.lib.utexas.edu/maps/cia03/afghanistan_sm03.gif).