

Maass, Citha D.

**Research Report**

## Afghanistan im Umbruch: "Bonner Prozeß" als Modell risikoreicher Stabilisierungspolitik

SWP-Studie, No. S 45/2002

**Provided in Cooperation with:**

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

*Suggested Citation:* Maass, Citha D. (2002) : Afghanistan im Umbruch: "Bonner Prozeß" als Modell risikoreicher Stabilisierungspolitik, SWP-Studie, No. S 45/2002, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/258978>

**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.*

## **SWP-Studie**

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale  
Politik und Sicherheit

*Citha D. Maaß*

# **Afghanistan im Umbruch**

»Bonner Prozeß« als Modell risikoreicher  
Stabilisierungspolitik

S 45  
Dezember 2002  
Berlin

**Nachweis in öffentlich  
zugänglichen Datenbanken  
nicht gestattet.**

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

© Stiftung Wissenschaft und  
Politik, 2002

**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](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

# Inhalt

## **Problemstellung und Empfehlungen 5**

### **Die Konstellation nach der Loya Jirga:**

#### **Entwicklung und Ergebnis 7**

Ein begrenzter Erfolg als Ausgangsbasis 8

Politische Perspektiven: Petersberger Abkommen  
und Bonner Prozeß 8

Legitimationsverfahren auf dem Wege zu  
einer gewählten Regierung 10

Politische Bewertung der Loya Jirga:  
eine ambivalente Bilanz 12

### **Übergangsverwaltung:**

#### **Analyse der internen Machtverteilung 14**

Rehabilitierung der Mujaheddin und

Einbindung islamistischer Kräfte 14

Unterscheidung zwischen nomineller und  
faktischer Macht 16

Verdeckte Richtungskämpfe bei der  
Umsetzung des Bonner Prozesses 18

#### **Probleme internationaler Arbeitsteilung 20**

Internationales Engagement im Dilemma 20

Dominanz der USA als

Gefährdung des Bonner Prozesses 21

#### **Ausblick und Empfehlungen 24**

Grundlegende Prioritäten 25

*Sicherheit* 25

*Wiederaufbau* 26

*Zielgruppenförderung* 26

*Legitimation* 27

#### **Anhang 29**

Karten 30

Agreement on Provisional Arrangements  
in Afghanistan Pending the Re-Establishment  
of Permanent Government Institutions 32

Transitional Authority: Kabinett 38

Abkürzungen 39



**Afghanistan im Umbruch**  
**»Bonner Prozeß« als Modell risikoreicher**  
**Stabilisierungspolitik**

Das »Modell Afghanistan« muß vor dem Hintergrund des sogenannten Brahimi-Berichts vom August 2000 als Versuch der Vereinten Nationen (UN) betrachtet werden, einen neuen Ansatz für friedensschaffende und -sichernde Missionen zu verfolgen. Die Bedeutung des Vorhabens ist auch daran abzulesen, daß Botschafter Lakhdar Brahimi, der Leiter der damaligen Kommission, die für die Erstellung des Berichts verantwortlich zeichnete, von UN-Generalsekretär Kofi Annan als Sonderbeauftragter für Afghanistan eingesetzt wurde. Im Gegensatz zu den expansiven UN-Mandaten im Kosovo und in Osttimor zeichnet sich das »Modell Afghanistan« durch konzeptionelle Restriktionen aus.

So darf das Petersberger Abkommen vom 5. Dezember 2001 nicht als Friedensvertrag verstanden werden, der Afghanistan unter UN-Mandat gestellt und eine afghanische Regierung eingesetzt hätte. Die Verhandlungspartner haben sich auf dem Petersberg lediglich auf provisorische Regelungen geeinigt. Sie zielen darauf ab, eine »Übergangsverwaltung« (administration/authority) zu schaffen und deren Kompetenzen schrittweise auszubauen.

Das »Modell Afghanistan« besteht aus folgenden Elementen: erstens dem Grundprinzip der »afghanischen Eigenverantwortung«, einer lediglich indirekten UN-Beratung also; zweitens dem Ansatz der »light footprints«, einer entsprechend geringen Präsenz von UN-Personal; drittens der Schaffung nationaler Legitimität, mithin der schrittweisen Umwandlung der UN-bevollmächtigten Übergangsverwaltung in eine afghanische Regierung; und viertens einer »exit strategy«, die vorsieht, daß nach Abhaltung von Nationalwahlen im Jahre 2004 formal die Rolle der UN beendet und ihnen Spielraum für ein neu auszuhandelndes Engagement eröffnet wird.

Mit dem Petersberger Abkommen, international als »Bonn Agreement« bekannt, ist der sogenannte *Bonner Prozeß* eingeleitet. Er dient als politischer Rahmen, um in Afghanistan neue staatliche Strukturen aufzubauen. Sie bilden die notwendige Voraussetzung, um ein ehrgeiziges doppeltes Anliegen überhaupt erst verfolgen zu können: zum einen Sicherheit und Frieden in einem Land zu schaffen, in dem noch immer lokale

Kämpfe ausgetragen werden, und zum anderen einen dauerhaften Wiederaufbau in dem völlig zerrütteten Gebiet einzuleiten.

Der Bonner Prozeß folgt einem straffen Zeitplan, der laut Generalsekretär Kofi Annan bislang eingehalten wird. Doch weist Kofi Annan ausdrücklich darauf hin, daß es sich um einen langen, mühsamen Prozeß handelt. Und Botschafter Brahimi warnt, daß angesichts der schwierigen internen Bedingungen Rückschläge zu befürchten sind.

Erkennbar ist bereits, daß die Erfolgchancen des Bonner Prozesses durch zwei zentrale *interne* Probleme belastet werden. Das Prinzip der »afghanischen Eigenverantwortung« erfordert auf afghanischer Seite einen effizienten politischen Ansprechpartner und den raschen Aufbau einer Armee, der die Verantwortung für die Gewährleistung von Sicherheit und die Befriedung des Landes übertragen wird. Doch erweist sich die neue Übergangsverwaltung in Kabul als schwach, und der Aufbau einer multi-ethnischen nationalen Armee verzögert sich auf unbestimmte Zeit.

Letztlich hängt jedoch der Erfolg des Bonner Prozesses von *externen* Faktoren ab. Da die USA die eindeutig dominierende Macht in Afghanistan sind, wird das weitere Schicksal des mühsamen Stabilisierungsprozesses durch die nationalen Interessen Washingtons bestimmt. Nur wenn die USA, die UN und die internationale Staatengemeinschaft ständig in Afghanistan Druck auf die rivalisierenden Kräfte ausüben und massive Wiederaufbauhilfe leisten, kann das erneute Absinken in das Bürgerkriegschaos verhindert werden. Angesichts der Entschlossenheit der Bush-Administration, einen Krieg gegen den Irak zu führen, ist jedoch höchst ungewiß, ob und in welchem Ausmaß sich die USA – und letztlich mit ihnen die internationale Staatengemeinschaft – nach einem möglichen Irak-Krieg überhaupt noch in Afghanistan engagieren werden.

Die externen Restriktionen ebenso wie die enormen internen Probleme erlauben es nicht, eine Art Marshallplan für Afghanistan auszuarbeiten. Realistisch sind lediglich kleine Schritte, die Bausteine in einem langfristigen Stabilisierungsprozeß bilden. Aus deutscher bzw. europäischer Sicht bietet sich ein Engagement besonders in folgenden Bereichen an:

- ▶ **Sicherheit.** Gewährleistung der Sicherheit ist eine Grundvoraussetzung für eine zivile Nachkriegsentwicklung und den Wiederaufbau des Landes. Zugleich ist sie die am schwierigsten zu verwirklichende Aufgabe. Die wachsende Unsicherheit in vielen Landesteilen macht es erforderlich, das

Mandat der multilateralen Schutztruppe ISAF zu überdenken und gegebenenfalls über Kabul hinaus auszudehnen. Hier zeichnet sich die größte Herausforderung für Deutschland ab. Da es – zusammen mit dem EU-Partner Niederlande – ab Januar 2003 die ISAF-Leitung übernimmt und außerdem vom gleichen Zeitpunkt an für zwei Jahre dem UN-Sicherheitsrat als nichtständiges Mitglied angehört, sollte es zusammen mit den europäischen Partnern die diplomatische Initiative ergreifen, um das ISAF-Mandat neu zu definieren.

- ▶ **Wiederaufbau.** Der Bonner Prozeß ist grundsätzlich gefährdet, wenn das derzeitige afghanische Übergangskabinett weiterhin auf den Handlungsspielraum einer »Kabuler Stadtverwaltung« beschränkt bleibt. Abgesehen von der Sicherheitslage bildet die fiskalische Ohnmacht Kabuls eines der größten internen Hindernisse. Deshalb sollte der konzeptionelle Ansatz des afghanischen Finanzministers unterstützt werden, eine moderne Zentralbank und Fiskalverwaltung aufzubauen und die Handelssteuereinnahmen nach Kabul umzuleiten.
- ▶ **Zielgruppenförderung.** Die Reformkräfte in der Übergangsadministration sollten durch Ausbildung, Ausrüstung und umfassende Beratung unterstützt werden. Insbesondere gilt es, die Frauen im Kabinett und in den Kommissionen zu fördern und die Fachkompetenz afghanischer Technokraten in der Ministerialbürokratie zu verbessern.
- ▶ **Legitimität.** Nationale Wahlen im Jahre 2004 setzen der indirekten UN-Verantwortung ein formales Ende. Damit die neue Regierung von der Bevölkerung als legitim akzeptiert wird, sollte schon jetzt mit den Vorbereitungen für die Nationalwahlen begonnen werden. Dazu gehören die Erstellung eines Wählerverzeichnisses, Schulungen für Wahlbeamte und Kampagnen zur Aufklärung der Bevölkerung.

## Die Konstellation nach der Loya Jirga: Entwicklung und Ergebnis

Zwei Veranstaltungen, die zufällig beide am 26. September 2002 stattfanden, beleuchteten schlaglichtartig die aktuelle Lage. In Kabul wurde die erste internationale Wirtschaftsmesse durch indische Aussteller im großen, von der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) erbauten vormaligen Loya-Jirga-Zelt eröffnet, aus Sicherheitsgründen allerdings ohne Präsident Karzai. Und in Washington trafen sich die wichtigsten internationalen Geber mit den afghanischen Verantwortlichen, um die enormen Probleme des Wiederaufbaus zu erörtern:

»Der ›Steuerungsausschuß für den Wiederaufbau in Afghanistan‹ hat in Washington eine ernüchternde Bilanz vorgelegt: Die von der internationalen Gemeinschaft versprochenen Finanzmittel fließen spärlich, und sie werden fast gänzlich von der Nothilfe für Rückkehrer absorbiert. Der wirtschaftliche Wiederaufbau verzögert sich angesichts der Sicherheitsprobleme und der fehlenden staatlichen Infrastruktur.«<sup>1</sup>

Beide Veranstaltungen verdeutlichen die zentralen Probleme in Afghanistan:

- ▶ *Sicherheitslage.* Obwohl Präsident Hamid Karzai<sup>2</sup> aufgrund seines früheren Studiums in Indien persönliche Bindungen an dieses Land besitzt, mußte er der Messeeröffnung fernbleiben.
- ▶ *Internationale Wiederaufbaumittel.* Auf dem Washingtoner Treffen warnte US-Außenminister Colin Powell: »Das Land wird ohne zusätzliche internationale Unterstützung in Kriegsräuberei und Chaos verfallen.« Diese Einschätzung wurde durch eine begleitende Studie der Weltbank untermauert.<sup>3</sup>

- ▶ *Grundvoraussetzungen für den Wiederaufbau.* Afghanistan konnte bislang die ohnehin geringen internationalen Nothilfe- und Wiederaufbaumittel kaum absorbieren, weil eine staatliche Verwaltung und ein Bankwesen fehlen. Transaktionen internationaler Finanzmittel können daher nicht überwacht, die Mittel nicht verteilt werden. Außerdem verhindert die »Kontrolle großer Landesteile durch »Warlords«,<sup>4</sup> daß beispielsweise zerstörte Telekommunikationsnetze oder Straßenverbindungen rasch wieder aufgebaut werden. Davon ist insbesondere die zentrale Verkehrsader betroffen: die Ringstraße, die das Land in West-Ost- und Nord-Süd-Richtung verbindet und es an die umliegenden Staaten mit deren Märkten anschließt.

So besorgniserregend die nüchterne Bestandsaufnahme ist, kann sie angesichts der desolaten Lage in dem gescheiterten Staat Afghanistan kaum überraschen. Im folgenden sollen zunächst das formale Ergebnis des mehrmonatigen Loya-Jirga-Wahlverfahrens dargestellt und die Intentionen des Petersberger Abkommens vom 5. Dezember 2001 hinterfragt werden. Damit wird eine Basis geschaffen, um die Umsetzung der Petersberger Vorgaben im Rahmen des sogenannten Bonner Prozesses, der bis zu den für das Jahr 2004 geplanten Nationalwahlen andauern soll, realistisch einschätzen zu können.

<sup>4</sup> Ebd.

<sup>1</sup> Zit. aus: Bernard *Imhasly*, Nach der Euphorie die Ernüchterung. Stockender Wiederaufbau in Afghanistan, in: Neue Zürcher Zeitung (NZZ), 2.10.2002, S. 10.

<sup>2</sup> Vgl. die Kurzbiographie von Conrad *Schetter*, Hamid Karzai, in: *Orient*, 43 (2002) 1, S. 9–19.

<sup>3</sup> So schrieb die Weltbank: »Falls nicht rasch geleistete Hilfe die Regierung befähigt, die Not des Volkes zu lindern, besteht eine reale Gefahr, daß sich das zerbrechliche Umfeld von Politik und Sicherheit auflösen wird.« (Zitiert nach Bernard *Imhasly*, Nach der Euphorie die Ernüchterung. Stockender Wiederaufbau in Afghanistan, in: NZZ, 2.10.2002, S. 10.)

## Ein begrenzter Erfolg als Ausgangsbasis

Gemäß Punkt IV des Petersberger Abkommens<sup>5</sup> setzte Hamid Karzai, Vorsitzender der am 22. Dezember 2001 vereidigten Interimsverwaltung, termingerecht Ende Januar 2002 eine 21köpfige »Unabhängige Sonderkommission für die Einberufung einer außerordentlichen Ratsversammlung« (Loya Jirga) ein. Ausgewählt und anschließend in ihrer mehrmonatigen Arbeit beraten wurde sie durch die UNAMA (United Nations Assistance Mission in Afghanistan) unter Leitung von Botschafter Lakhdar Brahimi, Sonderbeauftragter des UN-Generalsekretärs für Afghanistan.

Aufgabe der Loya-Jirga-Kommission war es, Regeln für ein dreistufiges indirektes Wahlverfahren mit einem komplizierten Reservierungssystem auszuarbeiten und direkt an dessen Umsetzung mitzuwirken. Auch wenn man insofern nicht nach dem Muster demokratischer Mehrheitsentscheidungen vorgeht, sondern an die afghanische Tradition der Loya Jirga, der großen Versammlung also, anknüpfte, war damit eine lehrreiche Vorübung für die im Jahre 2004 vorgesehenen Nationalwahlen verbunden. Obwohl Afghanistan keine Wahltradition im westlichen Sinne hat,<sup>6</sup> konnten hier also bereits Erfahrungen im Umgang mit Stimmzettel und Wahlurne gesammelt werden.

Als nächste Stufe folgte die außerordentliche Loya Jirga, die noch innerhalb der im Abkommen gesetzten Frist vom 11. bis 19. Juni 2002 in Kabul tagte. Die in Punkt IV.5 des Petersberger Abkommens genannten Ziele wurden erfüllt: erstens wählte die große Versammlung ein Staatsoberhaupt, zweitens verständigte man sich über die »Strukturen« der neuen Übergangsverwaltung, wobei diese »Strukturen« nirgends defi-

<sup>5</sup> Da in den vorliegenden deutschen Übersetzungen zentrale Begriffe wie »authority« und »administration« (statt »government«) verlorengegangen sind, wird hier auf den englischen Originaltext zurückgegriffen (vgl. Anhang, S. 32ff), den die Autorin jeweils übersetzt hat. Vgl. Agreement on Provisional Arrangements in Afghanistan Pending the Re-Establishment of Permanent Government Institutions, UN Security Council, Document S/2001/1154, 5.12.2001, [www.uno.de/frieden/afghanistan/talks/agreement.htm](http://www.uno.de/frieden/afghanistan/talks/agreement.htm); deutsche Übersetzung auf der Webseite des Auswärtigen Amtes: [www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/friedenspolitik/afghanistan/regelungen.pdf](http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/friedenspolitik/afghanistan/regelungen.pdf), und von Auszügen in: Internationale Politik, 57 (März 2002) 3, S. 90–96.

<sup>6</sup> Zum ersten Mal in der afghanischen Geschichte wurden im Sommer 1965 Nationalwahlen abgehalten, zu denen allerdings keine Parteien zugelassen waren. Die letzten Nationalwahlen, die der kommunistische Präsident Dr. Najibullah im April 1988 abhielt, können nicht als Vorbild dienen.

niert waren, und drittens billigte der Rat die Schlüsselpositionen der Übergangsverwaltung.

Rechtzeitig vor dem Stichtag, dem 22. Juni 2002, wurde Hamid Karzai zum Staatspräsidenten gewählt und sein Kabinett vereidigt. Damit war ein vorzeitiges Scheitern des Petersberger Abkommens verhindert worden. Mit Hamid Karzais neuer Übergangsverwaltung stand den UN ein autorisierter afghanischer Ansprechpartner für den weiteren politischen Prozeß zur Verfügung. Gemessen an diesen Ergebnissen konnte der UN-Sonderbeauftragte, Lakhdar Brahimi, berechtigterweise den erfolgreichen Abschluß des komplizierten Loya-Jirga-Verfahrens würdigen,<sup>7</sup> zu dem Deutschland und Japan durch organisatorische und logistische Unterstützung wesentlich beigetragen hatten.<sup>8</sup> Allerdings schlichen sich Bedenken ein, ob die neuen Machtverhältnisse tatsächlich den politischen Vorgaben entsprachen, auf denen der Bonner Prozeß beruhte.

## Politische Perspektiven: Petersberger Abkommen und Bonner Prozeß

Da sich Afghanistan im schwierigen Übergang von einem jahrzehntelangen Krieg zu einem »Noch-Nicht-Frieden« befand, wählten die internationalen Vermittler einen pragmatischen Ansatz für das Petersberger Abkommen, das international als »Bonn Agreement« bekannt wurde (die Umbruchphase wird von den UN entsprechend als »Bonner Prozeß« bezeichnet<sup>9</sup>). Des-

<sup>7</sup> Vgl. Lakhdar Brahimi, Special Representative of the Secretary-General for Afghanistan (SRSG), Briefing to the Security Council, 19.7.2002, [www.un.org/News/dhlatest/afghan/brahimi-sc-july19.htm](http://www.un.org/News/dhlatest/afghan/brahimi-sc-july19.htm).

<sup>8</sup> So stellte die Bundesregierung mit Hilfe der GTZ das beeindruckende Loya-Jirga-Zelt mit der gesamten Technik zur Verfügung und sorgte für Unterbringung und Verpflegung von ca. 2000 Delegierten und Personal auf dem Gelände des »Polytechnikums«. Japan übernahm die technische Ausstattung und weltweite Medienübertragung aus dem großen Pressezentrum im nahe gelegenen demolierten Hotel Intercontinental. Angesichts zerstörter Gebäude und fehlender Infrastruktur (Wasser und Strom) vollbrachten beide Regierungen enorme logistische Leistungen und erwarben sich damit große Sympathien in der afghanischen Bevölkerung.

<sup>9</sup> »The peace process initiated in Bonn continues to move forward, albeit slowly. So far, all the steps provided for in the Bonn Agreement have been implemented in a timely fashion. It should not be forgotten that the Bonn process is just that: a process, and a long one« (zit. aus: The Situation in Afghanistan and Its Implementation for International Peace and Security, Report of the Secretary-General, United Nations,

halb verstanden sie das Abkommen *nicht* als einen Friedensvertrag, mit dem eine Regierung (government) eingesetzt werden sollte.<sup>10</sup> Statt dessen einigte man sich lediglich auf provisorische Regelungen, um eine »Übergangsverwaltung« (administration/authority) zu bevollmächtigen und deren Kompetenzen schrittweise auszuweiten. Das erklärt den umständlichen Titel: »Agreement on Provisional Arrangements in Afghanistan Pending the Re-Establishment of Permanent Government Institutions«.<sup>11</sup> Die grundlegenden Voraussetzungen für staatliche Strukturen sollen in einer festgelegten Frist bis zum Sommer 2004 geschaffen werden.

Konkret sieht der Bonner Prozeß Aufgaben für zahlreiche interimistische Institutionen und Kommissionen vor. Sie sollen den Staat aus den Trümmern des langjährigen Krieges aufbauen – ein Unterfangen, das durch die Auswirkungen des bereits im Vorkriegs-afghanistan gescheiterten Staatsaufbaus noch zusätzlich erschwert wird.<sup>12</sup> Deshalb ist die Formulierung »Wieder«-Aufbau nur als politisches Entgegenkommen an die afghanischen Verantwortlichen zu verstehen: Staatliche Strukturen und Organe wie Oberster Gerichtshof, Verwaltungsapparat, Behörden auf nationaler, provinzieller und kommunaler Ebene und essentielle Institutionen wie Zentralbank und Steuerverwaltung müssen völlig neu konzipiert und aufgebaut werden.

Lediglich die im Oktober 2002 eingesetzte Verfassungsgebende Kommission kann sich auf relativ umfangreiche konzeptionelle Vorarbeiten aus den siebziger Jahren stützen. Doch muß sie aufpassen, daß sie nicht das Schicksal ihrer Vorgängerinnen erleidet, nämlich ein Verfassungsdokument vorzulegen, das zwar formal angenommen, politisch aber nie verwirklicht wird. Auf erheblichen Widerstand dürfte auch die im Sommer 2002 eingesetzte Menschenrechtskommission stoßen, deren Arbeit angesichts der Kriegsgreuel besonders dringlich ist, sich aber voraus-

sichtlich entsprechend kontrovers gestalten wird.

Der ehrgeizige Bonner Prozeß folgt einem festen Zeitplan. Die beiden ersten Wendemarken wurden bereits gemeistert, zumindest wenn man als Erfolgskriterium die Übergabe politischer Verantwortung auf afghanischer Seite betrachtet. So legte am 22. Dezember 2001 der bisherige nominelle Staatspräsident, Professor Burhanuddin Rabbani, sein Amt nieder. Damit ebnete er den Weg für Hamid Karzai, der als Vorsitzender eine Interimsverwaltung leitete, deren Zusammensetzung auf dem Petersberg ausgehandelt und deren Amtsdauer auf sechs Monate begrenzt worden war. Die zweite grundlegende Wendemarke bildete die Amtsübernahme durch die Übergangsverwaltung Ende Juli 2002, die aus dem oben beschriebenen Wahlverfahren der Loya Jirga hervorging.

Dieser straffe Zeitplan erfüllt eine doppelte Funktion. Zum einen setzt er die Übergangsverwaltung mit ihren internen Machtrivalitäten unter enormen Zeitdruck. Zum anderen aber entbindet er die UN nach der Durchführung der Nationalwahlen im Jahre 2004 zumindest formal von ihrer Verantwortung, unabhängig davon, ob das anspruchsvolle Fernziel des Bonner Prozesses dann erreicht ist. Dieses Fernziel wird in der Präambel des Abkommens in dem zentralen Satz zusammengefaßt: die Übergangsregelungen seien gedacht »als erster Schritt zur Schaffung einer breit verankerten, von geschlechtlicher Diskriminierung freien, multi-ethnischen und uneingeschränkt repräsentativen Regierung«. Das klingt ehrgeizig, wenn nicht utopisch.

Betrachtet man bestimmte Grundprinzipien des Abkommens genauer, zeigt sich, daß die UN ihre weitreichende Verantwortung bewußt einschränken, also Afghanistan *nicht* unter ein UN-Mandat stellen wollen. Das erklärt sich aus den Erfahrungen, die die UN mit friedenschaffenden oder -sichernden Maßnahmen in anderen Konfliktregionen gemacht haben und für deren Auswertung der UN-Chefunterhändler auf dem Petersberg, Botschafter Lakhdar Brahimi, persönlich verantwortlich zeichnete.<sup>13</sup> Insbesondere zwei Leitlinien sind in den Bonner Prozeß eingeflossen: der Grundsatz der afghanischen Eigenverantwortung und die Vorstellung einer »exit strategy«.

Die erste Leitlinie schützt die UN vor einer zu direk-

General Assembly, Security Council, 11.7.2002, A/56/1000-S/2002/737, para 60).

<sup>10</sup> Vgl. Barnett R. Rubin, A Blueprint for Afghanistan, in: Current History, 101 (April 2002) 654, S. 155.

<sup>11</sup> Im Deutschen lautet der Titel: »Übereinkommen über vorläufige Regelungen in Afghanistan bis zur Wiederherstellung dauerhafter Regierungsinstitutionen«.

<sup>12</sup> Keinem königlichen Herrscher oder diktatorischen Machthaber in Kabul ist es gelungen, ein Staatswesen aufzubauen, das sich auf ein staatliches Gewaltmonopol im ganzen Land und einen Staatsapparat stützte, der vom nationalen Zentrum Kabul bis auf die kommunale Ebene reichte und von der Hauptstadt aus alle Regionen und Provinzen durchdrang.

<sup>13</sup> Vgl. Winrich Kühne, Friedenseinsätze verbessern – der Brahimi-Report, Ebenhausen: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2000 (SWP-Aktuell, Nr. 63); Bericht der sogenannten Brahimi-Kommission »Report of the Panel on United Nations Peace Operations«, 17.8.2000, [www.un.org/peace/reports/peace\\_operations/docs/a\\_55\\_305.pdf](http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/docs/a_55_305.pdf).

ten Verantwortung. So ging bereits mit Beginn des Bonner Prozesses im Dezember 2001 die volle staatliche Hoheitsgewalt auf die Interimsverwaltung über.<sup>14</sup> Ihrerseits bat dann die Interimsadministration die UN um weitreichende Unterstützung bei der Überwachung und Durchführung des Gesamtprozesses (siehe Annex II des Abkommens, S. 35). Diese Einschränkung legitimiert insbesondere auch das beschränkte Mandat der multilateralen Schutztruppe ISAF (International Security Assistance Force), denn die Verantwortung für die Herstellung der Sicherheit liegt prinzipiell bei einer – mit internationaler Hilfe – noch aufzubauenden nationalen afghanischen Armee (siehe Annex I des Abkommens, S. 35).

Die zweite Leitlinie hält den UN eine Hintertür offen, um sich wieder aus Afghanistan zurückziehen zu können. Nach einer Frist von insgesamt zweieinhalb Jahren, das heißt im Sommer 2004, sind mit UN-Unterstützung nationale Wahlen durchzuführen. Aus diesen »free and fair elections« soll ein »fully representative government« hervorgehen,<sup>15</sup> eine Regierung, die dann mit den UN die neuen Rahmenbedingungen für eine zukünftige internationale Unterstützung aushandeln könnte.

Das Prinzip »afghanischer Eigenverantwortung« prägt den Ansatz des Bonner Prozesses so grundlegend, daß ihm durchaus Modellcharakter für zukünftige friedensschaffende und -sichernde Initiativen der UN zugesprochen werden kann. Im afghanischen Fall müssen zwei Doppelvorhaben gleichzeitig in Angriff genommen werden, die jeweils für sich genommen bereits Herkulesaufgaben darstellen:

- ▶ *Befriedung und Gewährleistung der Sicherheit.* Beides wird üblicherweise durch einen Waffenstillstand und eine anschließende Entwaffnung eingeleitet, wovon in Afghanistan derzeit jedoch noch keine Rede sein kann. Zum einen setzen US-Spezialeinheiten ihren Kampf gegen terroristische Gruppen fort und rüsten dabei ihre lokalen Gewährsmänner auf, zum anderen tragen afghanische Warlords und autonome »Regionalfürsten« ihre internen Rivalitäten weiterhin mit Waffen aus.
- ▶ *Wiederaufbau einschließlich sofortiger Nothilfe.* Es ist ein logistisch schwieriges Unterfangen, die oft in unzugänglichen Regionen befindlichen Zielgruppen mit Überlebensgütern zu versorgen, so daß neue Fluchtwellen die fragile Lage destabilisieren kön-

<sup>14</sup> Vgl. Agreement on Provisional Arrangements [wie Anm. 5], I.3.

<sup>15</sup> Vgl. ebd., I.4.

nen. Zudem ist der »Wieder«-Aufbau mit der Hypothek jahrzehntelanger Kriegsfolgen belastet.

Afghanistan ist wirtschaftlich und infrastrukturell völlig zerstört und leidet an den Folgen einer vierjährigen Dürre. Die Gesellschaft ist sozial fragmentiert, ethnisch polarisiert und durch Kriegsgreuel und Vertreibung traumatisiert. Die Bevölkerung ist der machtpolitischen Willkür rivalisierender Warlords, Regionalfürsten und politischer Fraktionen ausgeliefert und zum Spielball konkurrierender Interessen benachbarter Regierungen und überregionaler Mächte geworden. Internationale Wiederaufbaumaßnahmen können nur an rudimentäre Strukturen im staatlichen Bereich, in der Infrastruktur oder im Rechtswesen anknüpfen.

Hier kommt nun das Prinzip der afghanischen Eigenverantwortung ins Spiel. Da die UN nicht in eigener Regie agieren wollen, müssen ein afghanischer Ansprechpartner für die UN, internationale Sicherheitsorgane und Träger von Wiederaufbauprogrammen bereitgestellt und legitimiert werden. Angesichts der faktischen Machtverteilung in Afghanistan stellt sich insbesondere das Problem, eine geeignete afghanische Übergangsverwaltung aufzubauen, die ausreichend kooperationswillig und durchsetzungsfähig ist, um nationale Prioritäten bei Befriedung und Wiederaufbau in allen Landesteilen zu verfolgen.

### Legitimationsverfahren auf dem Wege zu einer gewählten Regierung

Vor diesem Hintergrund wird deutlich, welche zentrale Bedeutung die außerordentliche Loya Jirga für das grundsätzliche Anliegen des Bonner Prozesses besitzt: ein Legitimationsverfahren zu fördern, das die Übergangsverwaltung (Interim/Transitional Administration) in eine durch das afghanische Volk gewählte nationale Regierung überführt. Der Bonner Prozeß läßt sich insofern als Fahrplan zur Einrichtung einer demokratisch legitimierten Regierung bezeichnen. Angesichts der gesellschaftlichen Bedingungen sollten allerdings keine zu hohen Erwartungen an den »demokratischen« Charakter der nationalen Wahlen im Jahre 2004 geknüpft werden. Trotz dieses Vorbehalts verdeutlicht ein Rückblick auf die diplomatischen Probleme, die die internationale Staatengemeinschaft im Umgang mit der afghanischen »Regierung« in den neunziger Jahren hatte, wie notwendig ein solches Legitimationsverfahren für eine langfristige

Konsolidierung Afghanistans ist.

Aus verschiedenen Gründen wurde das von den Taliban errichtete »Islamic Emirate of Afghanistan« international nicht anerkannt.<sup>16</sup> Statt dessen beließ man den UN-Sitz beim »Islamic State of Afghanistan«, als dessen nomineller Staatspräsident Professor Burhanuddin Rabbani fungierte. Professor Rabbani war Chef der *Jamiat-i Islami*, eine der früher von den USA und dem Westen unterstützten *Mujaheddin*-Parteien. Er hatte sich jedoch ebenso wie seine Mitstreiter aus der von ihm formal geführten »Nordallianz« (ein bloßes Zweckbündnis ethnisch unterschiedlicher Gliedparteien) durch interne Machtrivalitäten seit 1992 ebenfalls international diskreditiert.

Nach dem 11. September 2001 eilte die militärische Entwicklung der politischen weit voraus. Militärische Fakten wurden geschaffen, als die USA mit ihrem Luftkrieg über Afghanistan einem Teil der Nordallianz, dem von Kommandant Ahmed Shah Massoud innerhalb der *Jamiat-i Islami* gegründeten Militärrat (*Shura-e Nazar*), den Weg nach Kabul frei bombten. Nachdem Shah Massoud bereits am 9. September 2001 in seiner Hochburg, dem Panjshir-Tal, ermordet worden war, übernahmen seine »politischen Erben« die Macht. Als diese Erben, die nach ihrem gemeinsamen Herkunftstal als *Panjshiris* bekannt wurden, im November 2001 in Kabul einmarschierten und alle wichtigen Ministerien besetzten, übten sie zwar faktisch die Macht in Kabul aus, doch bildeten sie weder nach internationalen noch nach innenpolitischen Maßstäben eine legitime Regierung.

In dieser schwierigen Situation eröffnete das Petersberger Abkommen einen Ausweg. Der Durchbruch bei den komplizierten Verhandlungen wurde erzielt, als Professor Rabbani von dem Leiter der Panjshiri-Fraktion, Yunis Qanuni, im Verbund mit den USA, Rußland und Iran zum Verzicht auf das Präsidentenamt bewegt werden konnte. Damit wurde der Weg frei für die Einsetzung der Interimsverwaltung unter Hamid Karzai, der allerdings weitgehend von der Macht der Panjshiris abhängig war.

Dem sollte das Loya-Jirga-Verfahren abhelfen. Es diente zwei zentralen Aufgaben: bei der Machtübergabe von der Interims- an die Übergangsadministration

<sup>16</sup> Vgl. Citha Maaß, *The Taliban and International Standards of Governance*, in: Christine Noelle-Karimi/Conrad Schetter/Reinhard Schlagintweit (Hg.), *Afghanistan – A Country without a State?*, Frankfurt a.M.: IKO Verlag für Interkulturelle Kommunikation, 2002 (Schriftenreihe der Mediothek für Afghanistan, Bd. 2), S. 191–202.

- ▶ den Charakter der Legitimationsquelle qualitativ mit dem Ziel zu verändern,
- ▶ eine breitere Legitimationsbasis für die neue Übergangsverwaltung zu schaffen, als sie frühere Regime hatten.

Die auf dem Petersberg ernannte Interimsverwaltung war ausschließlich durch das UN-Mandat legitimiert, also durch eine externe Autorität. Indem die außerordentliche Loya Jirga durch den früheren König Zahir Shah<sup>17</sup> einberufen wurde, sollte an afghanische Traditionen angeknüpft<sup>18</sup> und die internationale UN-Legitimation durch eine nationale Autoritätsquelle ergänzt werden.

Politischer Zweck der zweiten Aufgabe war es, die auf dem Petersberg anerkannte Vormacht der Panjshiris einzuschränken. Da der Ex-König<sup>19</sup> aus dem paschtunischen Bevölkerungsteil stammte, verstanden die UN seine Einbeziehung als bedeutsames Signal. Die während der sechsmonatigen Interimsverwaltung weitgehend ausgeschlossenen Paschtunen sollten in den politischen Prozeß einbezogen werden. Das gleiche galt für andere marginalisierte ethnische Minderheiten, die sich scheuten, direkt mit den Panjshiris zu verhandeln. Sie konnten über die neutrale Person des Königs integriert werden. Entweder über die Vermittlung der königstreuen »Rom-Fraktion« oder durch andere Auswahlverfahren sollten zudem reformorientierte Exilafghanen aus dem nahen und fernen Ausland in den Loya-Jirga-Prozeß eingebunden werden.

<sup>17</sup> Unter strengen Auflagen der Panjshiris, die auf politische Zurückhaltung drängten, kehrte der frühere König Zahir Shah am 18. April 2002 aus dem römischen Exil zurück, in das er 1973 geflüchtet war.

<sup>18</sup> Kritisch bewertet werden die zumeist überschätzten friedensichernden Funktionen der Loya Jirga von Christine Noelle-Karimi, *The Loya Jirga – An Efficient Political Tool? A Historical Overview*, in: Noelle-Karimi u.a. (Hg.), *Afghanistan* [wie Anm. 16], S. 37–50.

<sup>19</sup> Historisch gesehen hatte das Königshaus seinen Stammsitz unter den paschtunischen Durrani-Stämmen um die süd-afghanische Stadt Kandahar. Vor 200 Jahren ist er jedoch nach Kabul verlegt worden. Auch wurde unter Zahir Shahs Vorgängern die Hofsprache geändert. Deshalb spricht Zahir Shah kein Pashtu, sondern bedient sich des in Kabul vorherrschenden Dari/Farsi, das ebenfalls von der Nordallianz, einschließlich den Panjshiris, gesprochen wird.

## Politische Bewertung der Loya Jirga: eine ambivalente Bilanz

In den internationalen Medien wurde ausführlich über die Endphase der außerordentlichen Loya Jirga in der Hauptstadt Kabul berichtet, und zwar durchweg mit kritischem Grundtenor. Die Kritik entzündete sich insbesondere an der manipulativen Leitung durch den Vorsitzenden der Loya Jirga, Ismael Qasimyar,<sup>20</sup> an den Umständen des verspäteten Beginns, den teilweise chaotischen Zuständen bei der Delegiertenzulassung und während der tagelangen Sitzungen (11.–19.6.2002), den Einschüchterungen bestimmter Mujaheddin-Führer<sup>21</sup> und an dem massiven Druck, den die USA hinter den Kulissen zugunsten von Karzai ausübten.<sup>22</sup>

Diese Kritik war berechtigt und spiegelte auch die weitverbreitete Enttäuschung zahlreicher Delegierter wider. Dennoch hat das mehrmonatige Loya-Jirga-Wahlverfahren zu etwas beigetragen, was man als »beginnender Bewußtseinswandel in der Bevölkerung« bezeichnen könnte. Dessen Bedeutung für den weiteren Verlauf des Bonner Prozesses läßt sich gar nicht hoch genug einschätzen.

Daß die Bevölkerung unerwartet starkes Interesse an dem Loya-Jirga-Verfahren entwickelte, überrascht auch deshalb, weil sie im Vorfeld des dreistufigen Wahlvorhabens nur ungenügend über Anliegen und Ablauf aufgeklärt wurde. Teilweise lag das an der mangelnden Medienverbreitung (geringe geographische Reichweite lokaler Fernseh- und Radiosender, begrenzte Wirkungen weniger Zeitungen in nur einigen Städten).<sup>23</sup> Teilweise war dafür aber auch das

<sup>20</sup> Ismael Qasimyar war ungeschickt genug, sich nach seiner heftig umstrittenen Wahl zum Vorsitzenden mit den Geschenken zu brüsten, die ihm die Panjshiris gemacht hatten, um in ihm einen gefügigen Mitspieler zu gewinnen.

<sup>21</sup> Sorge und Bestürzung löste die Entscheidung der UNAMA unmittelbar vor Beginn der Loya Jirga aus, dem Drängen des von den Panjshiris geleiteten Verteidigungs- und Innenministeriums nachzugeben und den Geheimdienst mit der »Sicherheit« im Loya-Jirga-Zelt zu betrauen. Die Delegierten fühlten sich von den 32 zivil gekleideten Geheimdienstlern observiert und bedroht. Vgl. auch *International Crisis Group (ICG)*, Afghanistan Briefing, The Loya Jirga: One Small Step Forward?, Kabul/Brüssel, 16.5.2002, S. 3.

<sup>22</sup> Vgl. die detaillierten Berichte der ICG in ihren beiden Afghanistan Briefings: The Loya Jirga: One Small Step Forward?, Kabul/Brüssel, 16.5.2002; The Afghan Transitional Administration: Prospects and Perils, Kabul/Brüssel, 30.7.2002.

<sup>23</sup> Das wichtigste Nachrichtenorgan ist die BBC (Radio), gefolgt von der Voice of America und, mit einigem Abstand,

»selektive« Interesse verantwortlich, das die Machthaber in Kabul und in anderen Regionen an dem Loya-Jirga-Verfahren zeigten, mußten diese Gruppen doch die Beschneidung ihres Einflusses fürchten.

Je mehr sich jedoch Tatsache und Details des Loya-Jirga-Verfahrens auf dem Lande herumsprachen, desto stärker ließ sich der Bewußtseinswandel während der ersten und zweiten Wahlphase auf vielen Wahlveranstaltungen in entlegenen Provinzorten beobachten – sofern der Wahlgang nicht wegen Gewalteinwirkung abgebrochen oder annulliert werden mußte. Nach 24 Jahren Krieg in Afghanistan und nach drei aufeinanderfolgenden gewaltsamen Regimewechseln hatte sich eine ganze Generation daran gewöhnt, daß Macht und Gefolgschaft mit Waffen statt mit Worten erkämpft wurden. Im Zuge des mehrstufigen Wahlverfahrens machten viele lokale Kommandanten erstmals die Erfahrung, daß sie mit Argumenten um die Stimmen ihrer Anhänger ringen mußten. Und Dorfbewohner erfuhren zum ersten Mal in ihrem Leben, daß sie mit ihrem Stimmzettel über das Geschick der rivalisierenden lokalen Machthaber entscheiden konnten. Diese neuen Erfahrungen mochten dazu beigetragen haben, daß die Erwartungen an die dritte Phase, die eigentliche Loya Jirga in Kabul, zu hoch geschraubt waren und aufgrund der dortigen Vorkommnisse bei vielen Delegierten in Frustration, Resignation und mitunter sogar Angst umschlugen.

Auch wenn Frauen, besonders auf dem Lande, nur in bescheidenem Umfang mitwirken konnten, fühlten sich diejenigen, die direkt an den beiden ersten Wahlphasen teilnahmen – und in etlichen Fällen sogar gewählt wurden –, in ihrem lokalen Umfeld gestärkt. Und die Tatsache, daß während der dritten Phase in Kabul sogar ca. 200 Frauen (zunächst waren nur ca. 160 Plätze reserviert) im Loya-Jirga-Zelt in einem medienwirksam geschlossenen Block in Erscheinung traten, wurde als ermutigende Botschaft in die Heimatbezirke zurückgetragen.

Angesichts der tatsächlichen Machtverhältnisse kam allerdings die Ernüchterung während der dritten Phase keineswegs überraschend. Mochten viele Delegierte auch die Möglichkeiten einer Mitgestaltung überschätzt haben, rührte ihre Frustration doch hauptsächlich daher, daß allzu offensichtlich Machtkungeleien stattfanden. Auch in den internationalen Medien war die unrealistische Erwartung eines »demokratischen Aufbruchs« unter dem internationalen so

der Deutschen Welle. Im wesentlichen wurde mit Hilfe dieser Sender über den Loya-jirga-Prozeß aufgeklärt.

populären Hamid Karzai geschürt worden. Zwar wurde er zum Staatspräsidenten gewählt, doch die Umstände seiner Wahl und die Töne, die von den selbstbewußt auftretenden Mujaheddin-Führern und Regionalfürsten angeschlagen wurden, machten deutlich, daß Karzai in einem Netz rivalisierender Interessen gefangen war.

Unter überzogenen Hoffnungen litt das Petersberger Abkommen sicher nicht. Doch selbst nach dessen pragmatischen Vorgaben erfüllte die Loya Jirga zwei wichtige politische Aufträge nicht. Zum einen sollte die Herrschaft der eigenmächtigen Regionalfürsten und Warlords signifikant geschwächt, zum anderen die Dominanz der Panjshiri-Troika – Verteidigungsminister General Mohammad Qassem Fahim, Außenminister Dr. Abdullah Abdullah und der bisherige Innenminister Yunus Qanuni – aufgebrochen werden. Zum Quartett wurde diese Gruppe, wenn man Wali Massoud hinzufügte, einen Bruder des ermordeten Shah Massoud, der bis vor kurzem als dessen Botschafter in London fungiert hatte und nun politische Ambitionen zeigte.

Weil dieser entscheidende Durchbruch auf der Loya Jirga nicht erzielt wurde, blieb die politische Bilanz letztlich ambivalent. Unbestritten war der eingangs erläuterte begrenzte Erfolg, denn mit der neuen Administration war eine legitimierte afghanische Instanz für den weiteren Bonner Prozeß eingesetzt worden. Doch wuchs die Besorgnis, daß sich die Übergangsverwaltung als zu schwach erweisen könnte. Würde sie willens und fähig sein, die schwierigen und konfliktträchtigen Maßnahmen zur Befriedung und zum Wiederaufbau tatsächlich auch umzusetzen?

## Übergangsverwaltung: Analyse der internen Machtverteilung

Seit der Weichenstellung auf der Loya Jirga hing der Bonner Prozeß nicht mehr davon ab, ob in Kabul ein legitimer Verhandlungspartner für die internationalen Geber bereitstand, sondern wie effizient er sein würde, um mit ihnen gemeinsam die Erledigung der enormen Aufgaben nach dem Grundsatz der »afghanischen Eigenverantwortung« voranzutreiben. In die Analyse der tatsächlichen Machtverhältnisse in der Übergangsverwaltung waren Indikatoren einzubeziehen, die bereits im Vorfeld der großen Versammlung auf verdeckte Machtverschiebungen hinwiesen, welche die absehbaren Richtungskämpfe zwischen reformwilligen und reformfeindlichen Kräften verschärfen würden. Diese Entwicklungen trugen jedoch nicht zu einer Klärung der Machtverhältnisse bei, sondern machten die politische Gemengelage noch komplizierter. Daraus ergibt sich ein widersprüchliches Gesamtbild.

### Rehabilitierung der Mujaheddin und Einbindung islamistischer Kräfte

Sichtbar wurden die versteckten Machtverschiebungen an semantischen Änderungen, die auf der Loya Jirga eingeführt wurden und nicht als bloße politische Rhetorik abgetan werden können. Zum einen wurde der Name »Mujaheddin« aus der politischen Versenkung wieder hervorgeholt und zum Ehrentitel erhoben. Zum anderen konnte die »islamische« Umbenennung des Staatsnamens als Indiz für die ideologische Selbstbehauptung islamistischer Kräfte gewertet werden. Daß islamistische Führer so selbstbewußt auf der Loya Jirga auftraten, war durch eine im stillen betriebene Annäherung wichtiger Machthaber eingeleitet worden.

Der Begriff Mujaheddin war während der anti-sowjetischen Jihad-Phase in den achtziger Jahren geprägt worden und bezeichnete den Widerstandskämpfer gegen die sowjetische Besatzungsmacht und ihre einheimischen Handlanger, die afghanischen Kommunisten. Das breite Spektrum der Mujaheddin schloß unterschiedliche ideologische Richtungen ein, islamistische Hardliner gehörten ebenso dazu wie gemäßigte islamische Widerstandsführer. Nach dem

Sturz des kommunistischen Regimes 1992 rieben sich die führenden Mujaheddin-Parteien im Kampf um Kabul gegenseitig auf, legten die Hauptstadt in Schutt und Asche und diskreditierten damit den eigenen Ruf. Dazu trug auch Ahmed Shah Massoud bei, der ständig in neue Kämpfe verwickelt wurde, militärisch aber meistens die Oberhand behielt. Seinen Anspruch auf eine Führungsposition schwächte er dadurch, daß es ihm nicht gelang, sein außerordentliches militärstrategisches in adäquates politisches Geschick umzumünzen und nationale Integrationskraft zu entfalten. Als er schließlich im September 1996 Kabul kampfflos den nachrückenden Taliban überließ, hatte auch er den Haß zwischen den verschiedenen ethnischen Gruppen geschürt.

Das wurde jedoch bald vergessen. Denn als letzte militärische Bastion gegen den Vormarsch der Taliban wurde Massoud von einer breiten Anti-Taliban-Allianz aufgerüstet und als mutiger »Löwe des Panjshir-Tals« international bewundert und politisch unterstützt. Nach seiner Ermordung zwei Tage vor der Zerstörung des World Trade Center im September 2001 stilisierte man ihn dann zum Märtyrer. Seine politischen Erben und Anhänger bauten Massoud zu einem nationalen Helden auf und begründeten einen Personenkult, der fortan jegliche Kritik zu einem lebensgefährlichen Wagnis machte.

Ungeachtet seiner Erblast reaktivierten die Panjshiris den Begriff Mujaheddin seit dem Petersberger Abkommen gezielt als eine Ehrenbezeichnung, die den verblichenen Nimbus der anti-sowjetischen Jihad-Kämpfer aufpolieren sollte. Teils spiegelt dies das Selbstbewußtsein der Panjshiris wider, teils verbarg sich dahinter eine geschickte Taktik, um die eigene Machtbasis zu verbreitern.

Diese Ambition wurde auf der großen Militärparade am 27. April 2002 sichtbar, dem zehnjährigen Jahrestag des Sturzes von Präsident Najibullah, mit dem die von Moskau gesteuerte kommunistische Herrschaft in Afghanistan zu Ende ging. Bei dieser Gelegenheit gaben die faktischen Machthaber drei Signale:

- Zum einen demonstrierten die Panjshiris selbstbewußt ihre Macht, indem sie sich über die Abmachungen mit der ISAF hinwegsetzten. Denn in dem am 4. Januar 2002 unterzeichneten »Military

Technical Agreement« war keine Militärparade vereinbart. General Fahim nutzte die Parade außerdem, um sich den neu geschaffenen Marschall-Titel verleihen zu lassen. Mit diesem Rang machte er sich zum Oberbefehlshaber der künftigen afghanischen Armee, die mit amerikanischer Hilfe in einer Stärke von ca. 60 000 Mann aufgebaut werden sollte.

- ▶ Zum zweiten bot sich dieser symbolträchtige Jahrestag an, Ehre und Ansehen der ehemaligen Mujaheddin wiederherzustellen. Während die Begriffe »Nordallianz« oder »United Front« aus dem Kampf gegen die Taliban stammen, wurde der Name »Mujaheddin« mit dem ruhmreichen Widerstand gegen die sowjetische Besatzungsmacht assoziiert. Die Machthaber versuchten ihr Image als diskreditierte Führer der Nordallianz dadurch auszublenken, daß sie sich als Protagonisten dieser Mujaheddin-Tradition präsentierten.
- ▶ Zum dritten wurde im Zuge dieser Renaissance ein Mujaheddin-Führer rehabilitiert, der in der Bevölkerung ebenso gefürchtet wie verehrt wurde: Abdul Rasul Sayyaf, ein islamistischer Hardliner, der dank großzügiger saudischer Geldmittel finanziell unabhängig war und die extreme saudische Richtung des Wahabbismus in Afghanistan vertrat. Nur zwei der ehemaligen Mujaheddin-Führer hatten den US-Luftkrieg heftig kritisiert: Hekmatyar und Sayyaf. Doch im Gegensatz zu Hekmatyar, der in den Untergrund abgetaucht war, hatte Sayyaf zur Jahreswende 2001/2002 signalisiert, daß er seine scharfe Kritik an den USA mäßigen und mit dem Panjshiri-Lager kooperieren wolle.

War somit der Boden bereits im April 2002 vorbereitet, konnte der eingeschlagene Kurs auf der Loya Jirga fortgesetzt werden. Die Glorifizierung der Mujaheddin, mit der die tadschikischen Panjshiris das weitverbreitete Mißtrauen abzubauen und einen Solidarisierungseffekt über ethnische Grenzen hinweg zu erzielen suchten, fand breite Resonanz. Denn praktisch alle älteren Afghanen hatten in einer der früheren Mujaheddin-Gruppen mitgekämpft.

Die gleiche Taktik wandten die Panjshiris auf der Führungsebene an, denn abgesehen von Hekmatyar und dem alten und kranken Yunus Khalis waren alle noch lebenden ehemaligen Mujaheddin-Führer zur Loya Jirga gekommen und saßen dort in scheinbarer Eintracht nebeneinander. Gleich welcher ideologischen Richtung sie angehörten, alle ließen sich – zumindest vorläufig – von den Panjshiris einbinden. Besonders die bedeutungslos gewordene »alte Garde«

hoffte nun, mit feuriger religiöser Rhetorik ihr früheres Ansehen wiederzugewinnen.

Auf diesen ideologischen Wetteifer war es zurückzuführen, daß Sayyaf mit seinem Vorschlag, den »islamischen« Charakter der Übergangsverwaltung durch die Umbenennung in »Transitional Islamic Administration« hervorzuheben, Erfolg hatte. Er wurde unter enthusiastischem Beifall von anderen Mitgliedern der alten Garde sekundiert. Rasch ging man auch dazu über, den Begriff »Regierung« statt »Verwaltung« für Karzais neues Kabinett zu verwenden. Mit beidem setzte man sich – zur Irritation der zahlreichen internationalen Diplomaten – über die Bestimmungen des Petersberger Abkommens hinweg, das den Begriff »islamisch« nicht vorsah und bewußt den provisorischen Charakter des afghanischen Führungsgremiums betont hatte.

Offenbar war es dem neuen Selbstbewußtsein islamistischer Sympathisanten in der »Kabuler Stadtverwaltung« zuzuschreiben, daß die Bezeichnung »Transitional Islamic State of Afghanistan« rasch gebräuchlich wurde.<sup>24</sup> Zwar ließ die Bezeichnung im unklaren, was mit »Übergang« (Transitional) genau gemeint sein sollte, doch positionierten sich islamistische Führer auf diese Weise im unterschweligen Machtkampf gegenüber reformorientierten Kräften. Diese Entwicklung gibt Anlaß zur Sorge, wie auch folgender Vorfall belegt. Im August 2002 wurde im »Ministerium für Islamische Angelegenheiten« ein »Department for Virtue and Vice« eingerichtet, dessen Name an das »Ministry for the Promotion of Virtue and the Prevention of Vice« erinnert, in dem die Taliban einst ihre gefürchtete »Religionspolizei« angesiedelt hatten. Zwar spielte der neue Direktor die Aufgabe seiner 300 Mann starken Einheit, zu der auch 50 Frauen gehören sollen, umgehend herunter. Doch die Erinnerung an düstere Zeiten ließ die Alarmglocken klingen.<sup>25</sup>

<sup>24</sup> Diese Bezeichnung wird inzwischen im Schriftverkehr der Übergangsverwaltung, in der Korrespondenz der diplomatischen Vertretungen im Ausland und in den von der »Kabuler Stadtverwaltung« kontrollierten Medien verwendet.

<sup>25</sup> Der neue Direktor wies darauf hin, daß er bereits Mitte der neunziger Jahre in einer ähnlichen kleinen Abteilung unter den Mujaheddin gearbeitet habe und daß er sich auf »Überzeugung« statt auf Einschüchterung stützen wolle. Vgl. Amir Shah, »Virtue and Vice« back in Business, in: Associated Press, 12.8.2002; und: Paper Asks if Afghanistan Really Needs Religious Police again, in: BBC Monitoring Global Newline, South Asia Political File, 31.8.2002.

## Unterscheidung zwischen nomineller und faktischer Macht

Im weiteren Verlauf des Bonner Prozesses dürfte den UN und der internationalen Gemeinschaft mit der seit Ende Juni 2002 amtierenden Übergangsverwaltung ein Kooperationspartner gegenüberstehen, der nur begrenzt handlungsfähig ist. Das liegt zum einen daran, daß zwischen nomineller und faktischer Gewalt in der Übergangsadministration zu unterscheiden ist. Zum anderen dürfte die offensichtlich von den USA gebilligte Strategie Hamid Karzais, islamistische Kräfte direkt oder indirekt einzubinden, dazu führen, daß die Übergangsverwaltung durch interne Richtungskämpfe geschwächt wird.

Die nominelle Macht liegt bei Hamid Karzai, der sich bislang allerdings als ein eher ohnmächtiger Staatspräsident erwiesen hat. Sein Aktionsraum ist so begrenzt, daß er die Erwartungen, die im In- und Ausland auf ihn gesetzt werden, kaum erfüllen kann. Geographisch bleibt seine Entscheidungskompetenz auf den Großraum Kabul beschränkt, so daß die strukturellen Voraussetzungen fehlen, um den Prozeß der Staatsbildung und der nationalen Integration von der Hauptstadt auf das ganze Land auszudehnen. Politisch muß er sich gegen den Verdacht wehren, daß sein als »Kabuler Stadtverwaltung« bezeichnetes Kabinett letztlich nur den Vorgaben der faktischen Machthaber folgt, der tadschikischen Panjshiris. Das verschärft die ethnische Polarisierung, denn bereits einen Monat nach der Loya Jirga sah sich der große paschtunische Bevölkerungsteil von dem paschtunischen »Vorzeigepäsidenten« Karzai enttäuscht.<sup>26</sup> Karzais persönliche Sicherheit bleibt weiterhin gefährdet, wie das durch seine amerikanischen Leibwächter vereitelte Attentat am 5. September 2002 in Kandahar zeigte.<sup>27</sup>

So mischte sich immer mehr Ernüchterung in die Beurteilung des Staatspräsidenten. Bezeichnend war der Kommentar eines langjährigen Afghanistan-Experten aus den USA: Karzai sei »ein weitgehend macht-

loser Mann an der Spitze«, der unter der Kontrolle des Panjshiri-Triumvirats stehe, das sich seinerseits im Kampf gegen die Taliban zu einem unentbehrlichen Partner der USA gemacht habe.<sup>28</sup> Karzais Position gegenüber den Panjshiris wurde durch die Ermordung des Paschtunen Haji Abdul Qadir, dritter Vizepräsident und Minister für Öffentliche Arbeiten, am 6. Juli 2002 in Kabul weiter geschwächt.<sup>29</sup> Das Attentat beraubte den zum südpaschtunischen Stammesverband der Durrani gehörenden Staatspräsidenten eines einflußreichen, wenn auch kontroversen Regionalfürsten aus der ökonomisch und strategisch wichtigen Provinz Nangahar im paschtunischen Grenzgebiet, zugleich eines wichtigen Verbündeten unter den ostafghanischen Ghilzai-Stämmen.

»Ministerpräsident Hamid Karzai ist Paschtune, aber er wirkt schwach, selbst unter seinen eigenen Leuten halten ihn viele für eine Marionette der USA.«<sup>30</sup> Diesen Vorbehalt nährte Karzai noch durch seine Entscheidung vom 12. Juli 2002, mitten in einem unterschweligen Machtkampf mit dem Verteidigungsminister und ersten Vizepräsidenten, Marschall Fahim, seine von den Panjshiris gestellten Leibwächter durch 46 US-Soldaten zu ersetzen.<sup>31</sup> Damit mochte Karzai zwar seine Chancen auf physisches Überleben erhöht haben, doch riskiert er zugleich, an Glaubwürdigkeit bei der afghanischen Bevölkerung zu verlieren.

Karzais Abhängigkeit von den USA wurde am 24. August 2002 durch Meldungen über Washingtons Pläne bestätigt, die militärischen Spezialkräfte des Pentagon, die zunächst Hamid Karzais Leibwache gestellt hatten, durch Sicherheitsbeamte des State Department zu ersetzen.<sup>32</sup> Diese Beamten seien zudem beauftragt, binnen eines Jahres eine eigene afghanische Leibgarde für den Staatspräsidenten auszubilden.

<sup>26</sup> Zum zweifachen Ressentiment unter den Paschtunen vgl. Pamela Constable, Pashtuns Losing Faith in Karzai and U.S., in: International Herald Tribune (IHT), 15.7.2002, S. 4. Sie gelangt zu folgendem Fazit: »Afghanistan's Pashtuns, the country's dominant ethnic group, say they are beginning to lose faith in President Karzai and to fear that the U.S. military campaign here is working against them.«

<sup>27</sup> Afghan President Hamid Karzai Survived an Apparent Assassination Attempt, Reuters, 5.9.2002, [www.reliefweb.int/w/rwb.nsf/480fa8736b88bbc3c12564f6004c8ad5/60b711e35dd679c185256c2b00538d39?OpenDocument](http://www.reliefweb.int/w/rwb.nsf/480fa8736b88bbc3c12564f6004c8ad5/60b711e35dd679c185256c2b00538d39?OpenDocument).

<sup>28</sup> Selig S. Harrison, Afghanistan. The Welcome Is Going Sour, in: IHT, 19.7.2002, S. 6.

<sup>29</sup> Die Ermittlungen der multilateralen Schutztruppe ISAF wurden inzwischen ohne Ergebnis eingestellt. Vgl. Kylie Morris, Afghan Murder Probe Draws Blank, in: BBC, 19.8.2002, [www.afgha.com/article.php?sid=16019&mode=thread&order=0&thold=0](http://www.afgha.com/article.php?sid=16019&mode=thread&order=0&thold=0).

<sup>30</sup> Zit. aus Ulrich Landurner, Don Quijote in Kabulistan. US-Soldaten bilden eine neue afghanische Armee aus. Die Warlords bleiben skeptisch, in: Die Zeit, 12.9.2002, S. 10.

<sup>31</sup> Vgl. Michael Ware, Why Afghanistan's Leader Wants American Bodyguards, in: Time, 21.7.2002, [www.time.com/time/world/article/0,8599,322610,00.html](http://www.time.com/time/world/article/0,8599,322610,00.html).

<sup>32</sup> Vgl. Vernon Loeb, State Department Will Take over Security for Afghan Leader, in: Washington Post, 24.8.2002, [www.afghan-web.com/aop/today.html](http://www.afghan-web.com/aop/today.html).

Wie ungewöhnlich diese Entscheidung war, ließ sich daran ablesen, daß das State Department bis dahin nur ein einziges Mal eine derartige Verantwortung übernommen hatte: 1994 für den damaligen Präsidenten von Haiti, Jean-Bertrand Aristide. Ob das nun in der afghanischen Bevölkerung positiv als Beleg für Washingtons langfristige Verpflichtung gegenüber Afghanistan interpretiert wird oder der negative Eindruck entsteht, Karzai sei eine bloße »Marionette« der USA, muß sich zeigen. In jedem Fall klang die Lageeinschätzung von US-Verteidigungsminister Donald R. Rumsfeld aus Anlaß dieser Maßnahmen besorgniserregend: »Ich gehe davon aus, daß Afghanistan ein Land ist, in dem Menschen getötet werden.«<sup>33</sup>

Wie steht es nun mit der faktischen Macht? Im Rahmen des Bonner Prozesses bestand eindeutig der Auftrag, die Panjshiri-Troika zum Verzicht auf eines der drei Kernministerien zu veranlassen. Diesen Auftrag bestätigte UN-Generalsekretär Kofi Annan in seinem Bericht vom 11. Juli 2002:

»Seit der Bonner Konferenz galt als eines der Hauptziele der außerordentlichen Ratsversammlung, eine Übergangsverwaltung zu schaffen, die über ein stärkeres Maß an Legitimität, Effektivität und Ausgewogenheit verfügt als die Interimsadministration. Es gab die weitverbreitete Erwartung, daß die neue Administration das Monopol der Sicherheitskräfte (Armee, Polizei, Nachrichtendienste) beseitigen würde, über das Shura-e Nazar und insbesondere die Führungsfiguren aus dem Panjshir-Distrikt verfügten.«<sup>34</sup>

Schaut man sich die Kabinettsliste der Übergangsverwaltung an,<sup>35</sup> kommt man zu dem Schluß, daß die politischen Intentionen des Bonner Prozesses formal in die Tat umgesetzt wurden. Nach erbittertem Ringen hinter den Kulissen haben die Panjshiris beispielsweise offenbar das Innenministerium »geopfert«. Doch sollte man sich durch die nominell breitere ethnische Zusammensetzung des Kabinetts nicht täuschen lassen, da sie durch andere Ernennungen mehr als kompensiert wurde.

So wurde Marschall Fahim nicht nur als Verteidigungsminister im Amt bestätigt, sondern auch zum ersten unter mehreren Vizepräsidenten ernannt. Sollte Hamid Karzai etwas zustoßen, würde Fahim quasi automatisch als sein Nachfolger eingesetzt und

könnte seinen politischen Anspruch durchsetzen, gestützt auf seine militärische Macht.

Ebenfalls bestätigt wurde Dr. Abdullah als Außenminister. Während diese Maßnahme nicht kritisiert wurde, löste eine andere Personalentscheidung Bedenken aus. Als neuer Innenminister wurde der fast 80jährige Taj Mohammad Wardak eingesetzt. Seine ethnische Zugehörigkeit zu den Paschtunen darf nicht über seine tatsächlichen persönlichen Abhängigkeiten hinwegtäuschen. Taj Mohammad Wardak war erst wenige Monate zuvor aus seinem jahrzehntelangen Exil in den USA zurückgekehrt, hatte dort als Verehrer von Shah Massoud gegolten und war mit einer jungen Nichte des bisherigen Innenministers, Yunus Qanuni, verheiratet.

Yunus Qanuni wiederum wurde nicht nur zum neuen Erziehungsminister, sondern auch zum »Nationalen Berater für Innere Sicherheit« ernannt. Damit fungiert er de facto als Innenminister. Enyatullah Naziri, Minister für Flüchtlings- und Integrationsfragen, gilt als Qanuni-Loyalist.

Als Fazit läßt sich feststellen, daß die Panjshiris ihre Vormacht sogar noch ausgebaut haben. Damit haben sie eindeutig die politischen Intentionen des Bonner Prozesses unterlaufen. Ebenso wenig erfüllt wurde eine andere Vorgabe: die Macht der Warlords zu beschneiden. Beispielsweise hat der im westlichen Herat ansässige »Regionalfürst« Ismael Khan seinen Sohn Mir Wais Sadiq als »Minister für Luftverkehr und Tourismus«, Sayyaf sogar zwei »Strohmannen« (Mohammad Khan Noorzai und Abdullah Wardak) in das Kabinett geschickt. Nimmt man weitere »Regionalfürsten« wie den Hazara Karim Khalili (zweiter Vizepräsident) und den Usbeken General Dostum (stellvertretender Verteidigungsminister) hinzu, wird erkennbar, daß alle wichtigen Warlords direkt oder über Mittelsmänner im Kabinett vertreten sind.

Insofern ist dem Urteil eines europäischen Spitzendiplomaten zuzustimmen: »Durch diese Ernennungen haben sich Karzai und die Panjshiris mehr Gegner geschaffen, als sie zuvor hatten.«<sup>36</sup> Und der Afghanistan-Kenner Ahmed Rashid brachte die allgemeine Besorgnis über den weiteren Verlauf des Bonner Prozesses auf den Nenner: »Im Ergebnis können Karzais Personalentscheidungen zur Kabinettsbildung die Instabilität in Afghanistan verstärken und auf

<sup>33</sup> Ebd.

<sup>34</sup> Zit. aus: The Situation in Afghanistan and Its Implementation for International Peace and Security, Report of the Secretary-General, United Nations, General Assembly, Security Council, 11.7.2002, A/56/1000-S/2002/737, para 40.

<sup>35</sup> Vgl. Anhang, S. 38f.

<sup>36</sup> Dieses und das folgende Zitat stammen aus Ahmed Rashid, New Afghan Cabinet Configuration Source of Discontent for Many Pashtuns, Kommentar vom 24.6.2002, per E-mail zirkuliert.

diesem Weg Washingtons Interessen in seinem weiteren Kampf gegen den Terrorismus beeinträchtigen.«

### Verdeckte Richtungskämpfe bei der Umsetzung des Bonner Prozesses

Die Konstellation von offenkundiger Ohnmacht einerseits und verschleierte Macht andererseits behindert die Arbeit der Übergangsverwaltung. Die unterschwellige Machtkonkurrenz wird durch zwei sich ergänzende Einbindungsstrategien verschärft. Wie oben bereits erläutert, sind die Panjshiris und Hamid Karzai bestrebt, islamistische Führer auf ihre Seite zu ziehen. Zum anderen hatten sich auf der Loya Jirga »die Amerikaner und Karzai [...] auf die Stimmen der Warlords« gestützt, um Karzai statt des populären früheren Königs Zahir Shah zum Präsidenten wählen zu lassen, und einigen von ihnen hatten sie »als Dank Posten im Kabinett« verschafft.<sup>37</sup> Doch wurde ihre Berufung in das Kabinett »immer mehr zur Hypothek«: »Es war die Absicht Karzais und der Uno gewesen, mit deren Einbindung in den Prozeß der Staatsbildung die Autorität Kabuls auf die Herrschaftsgebiete der Kriegsherren auszuweiten. Dies verstrickte Karzai aber auch in Intrigen und Rivalitäten, mit denen sich diese Warlords zu Hause herumzuschlagen haben.«<sup>38</sup>

Als Folge dieser Strategien sind in der Übergangsverwaltung Richtungskämpfe in zweifacher Hinsicht programmiert. Zum einen erhöht sich das Risiko, daß Warlords ihre persönlichen Machtrivalitäten in das Kabinett selbst verlagern. Dessen ohnehin begrenzte Funktionsfähigkeit droht zusätzlich eingeschränkt zu werden, wenn sich die ins Kabinett geholten »Stroh-männer« der islamistischen Führer gegenseitig bekämpfen und ideologische Streitigkeiten austragen.

Zum anderen werden Richtungskämpfe dadurch verschärft, daß Reformkräfte im Kabinett, die wieder oder neu ernannt wurden, zunehmend professioneller auftreten. Je selbstbewußter sie sich geben und je energischer sie ihre rudimentären Ministerialapparate aufzubauen suchen, desto mehr riskieren sie, reformfeindliche Allianzen zwischen Anhängern der Panjshiris, islamistischen Gefolgsleuten und Warlords zu provozieren, die um ihre Pfründe bangen.

<sup>37</sup> Zit. aus Bernard *Imhalsy*, Zunehmende Machtkämpfe in Afghanistan. Schwache Regierung – Amerikanische Sonderinteressen, in: *NZZ*, 7.8.2002, S. 4.

<sup>38</sup> Ebd. Vgl. auch die Rechtfertigung für die Postenvergabe im Kabinett, die Kofi Annan in seinem Bericht vom 11.7.2002 gab: UN, A/56/1000-S/2002/737, para 41.

Der letzte Aspekt ist für die Erfolgsaussichten des Bonner Prozesses besonders wichtig. Sie hängen nämlich wesentlich davon ab, ob die Reformkräfte im Kabinett stark genug sind, mittelfristig ein Gegengewicht zu den alten und neuen Machthabern zu bilden. Generell lassen sich die Reformkräfte im Kabinett in drei Kategorien unterteilen:

- ▶ aus den USA zurückgekehrte Exilafghanen und Technokraten wie beispielsweise der »starke Mann« im Kabinett, Finanzminister Dr. Ashraf Ghani, der Minister für Bergbau und Schwerindustrie (Erdöl, Pipelines), Juma Mohammad Mohammedi, und der neue Gouverneur der zukünftigen afghanischen Zentralbank, Dr. Anwar Ahardy;
- ▶ Frauen wie die Staatsministerin für Frauenfragen, Professor Mahbooba Hoquqmal, die Frauenministerin Wahida Sarabi, die Gesundheitsministerin Dr. Suhaila Siddiq und Dr. Simar Samar, bisherige Frauenministerin und neue Vorsitzende der Menschenrechtskommission;
- ▶ politisch nicht mit den USA oder den Panjshiris affilierte Technokraten, die ursprünglich durch die Rom-Gruppe nominiert wurden, wie beispielsweise der aus Deutschland zurückgekehrte Exilafghane Dr. Amin Farhang (als Wiederaufbauminister erneut ernannt) oder – eine bemerkenswerte Ausnahme – der neue Minister für Ländliche Entwicklung, Hanif Atmar, der in Afghanistan überlebt und für eine afghanische Nichtregierungsorganisation gearbeitet hat.

Je nach persönlichem und beruflichem Hintergrund verfolgen die einzelnen Reformer und Reformgruppen unterschiedliche Interessen. Auch nutzen sie ihre früheren Kontakte, wie beispielsweise die beiden Ex-Weltbankexperten Ashraf Ghani und Juma Mohammad Mohammedi, die – wie auch der Gouverneur der Zentralbank – in Schlüsselpositionen für die Administration des international finanzierten Wiederaufbaus sitzen. Die »strategische Platzierung« von Exilafghanen mit einer engen USA-Verbindung nährt das Mißtrauen, daß sie Washingtons geostrategischen und geoökonomischen Interessen in und um Afghanistan mittelbar oder sogar unmittelbar entgegenkommen.

Beispielhaft für die weitgehende Entmachtung des ehemaligen Königs und der sogenannten Rom-Gruppe ist der politische Wechsel, den Amin Farhang vollzogen hat. Durch seine Wiederernennung in seinem professionellen Selbstbewußtsein gestärkt, gab er mittlerweile zu erkennen, daß er eine politische Rolle des Königs ablehnt. Offensichtlich hat er seine Loyalität vom früheren König auf Hamid Karzai verlagert

und sich innerhalb der Panjshiri-dominierten Machtkonstellation in einem »Arbeitsverhältnis« arrangiert.<sup>39</sup>

Schließlich befinden sich insbesondere die Frauen im Kabinett bzw. im Vorsitz von Kommissionen in einer gleichermaßen exponierten wie gefährdeten Position. Sie sind den islamistischen Hardlinern ein Dorn im Auge, was ihren politischen Spielraum zwangsläufig einschränkt. Zum Opfer ist bereits Simar Samar geworden, die sich mit ihrer engagierten, mitunter auch recht freimütigen Art den Zorn der Islamisten zugezogen hatte. Während der Loya Jirga wurde sie persönlich bedroht und mit einer Blasphemieklage eingeschüchtert. Zu ihrem eigenen Schutz zog sie sich aus dem internationalen Rampenlicht des Frauenministeriums zurück. Statt dessen ging sie auf Hamid Karzais Angebot ein, die Menschenrechtskommission zu leiten, und übernahm damit ein nicht minder kontroverses Amt.

Angesichts dieser vielschichtigen Machtkonstellation mit sich überschneidenden Interessenallianzen, ideologischen Richtungskämpfen und verdeckten persönlichen Bindungen an externe Mächte und Organisationen kann Botschafter Brahimi abschließender Warnung in seinem Bericht an den Sicherheitsrat nur zugestimmt werden:

»Aber während der Friedensprozeß voranschreitet, müssen wir auf weitere Rückschläge und vielleicht sogar auf Krisen vorbereitet sein, denn eine derartig komplexe Situation wie in Afghanistan läßt schnelle und leichte Beschlüsse nicht zu.«<sup>40</sup>

<sup>39</sup> So der Eindruck der Autorin aufgrund eines längeren Gesprächs mit Dr. Farhang am 22.6.2002 in Kabul.

<sup>40</sup> *Brahimi*, Briefing to the Security Council, 19.7.2002 [wie Fn. 7].

## Probleme internationaler Arbeitsteilung

### Internationales Engagement im Dilemma

Die UN, die internationale Staatengemeinschaft und ganz besonders die USA sind mit einem Dilemma konfrontiert. Ohne äußeren Druck, ständiges Interervenieren und massive Wiederaufbauhilfe dürfte Afghanistan rasch in ein ähnliches Chaos zurückfallen wie nach 1992, als das Land vom globalen »Radarschirm« der USA und der international relevanten Staaten verschwand. Daraus erklärt sich auch, warum vielen Afghanen derzeit an einer Sache am meisten liegt: »Dieses Mal brauchen wir ein Amerika, das an unserer Seite bleibt und nicht davonläuft.«<sup>41</sup>

Dennoch scheuen die USA wie auch deren westliche Verbündete, die UN und Japan vor einem zu starken Engagement in Afghanistan zurück. Als diplomatischen Ausweg hat man sich auf das Prinzip der »afghanischen Eigenverantwortung« geeinigt. Zwar ist dieser Ansatz sinnvoll, weil er der Entstehung einer extern alimentierten »Nehmermentalität« vorbeugen könnte. Doch kann er nur dann greifen, wenn auf afghanischer Seite ein kompetenter und effizienter Partner vorhanden ist. Und genau daran krankt das »Modell Afghanistan«, wie die Analyse der internen Machtverhältnisse gezeigt hat.

Vergleicht man die derzeitige Konstellation in Afghanistan mit jenen in anderen ehemaligen Bürgerkriegsländern, so ist die labile Lage durchaus typisch für frühe »Nachkriegsphasen«. Untypisch im Falle Afghanistans sind allerdings zwei Umstände: Zum einen werden in einigen Landesteilen die Kämpfe immer noch fortgesetzt; zum anderen kann in diesem zerfallenen Staat praktisch auf keinerlei Vorkriegsstrukturen zurückgegriffen werden.

Das vertieft das Dilemma für die internationale Staatengemeinschaft, von Diplomaten in Kabul treffend so formuliert: in Bonn sei »erstmal ein afghanischer Staat außerhalb des Landes gegründet worden.«<sup>42</sup> Normalerweise habe man erst einen Staat, dann eine Armee, jetzt aber habe man das Pferd von

hinten aufgezümt. Da keine glaubwürdige zentrale Autorität vorhanden sei, müßten ausländische Soldaten lange im Land bleiben. Von daher drängt sich die Frage auf, ob der vermeintliche Ausweg aus dem Dilemma nicht in ein neues Dilemma führt: Je weniger man sich direkt engagieren will, desto tiefer droht man durch die afghanischen Partner in deren internen Machtkampf hineingezogen zu werden.

Ein weiteres Dilemma ergibt sich aus der stillschweigenden »Arbeitsteilung« zwischen den USA einerseits und den befreundeten Staaten und den UN andererseits. Im Frühjahr 2002 kursierte in Kabul ein Spruch, der die »Arbeitsteilung« mit den Worten charakterisierte: »the UN feeds, the EU pays, and the US decides«. Diese »Arbeitsteilung« droht sich kontraproduktiv auf den Bonner Prozeß auszuwirken und letztlich das gemeinsame Anliegen zu behindern: Afghanistan zu konsolidieren.

Die USA agieren weitgehend in eigener Regie, sind kaum an Konsultationen mit befreundeten Staaten interessiert,<sup>43</sup> geben diesen nur zögernd Informationen weiter und wenden ihre eigenen Spielregeln bei der Umsetzung des Bonner Prozesses an, wie die Loya Jirga gezeigt hat. Dagegen operieren die UN, die Europäische Union und Japan tendenziell stärker innerhalb des politischen Rahmens des Bonner Prozesses und suchen die neu zu schaffenden Organe zu stärken, selbst wenn ihre konkreten Finanzleistungen hinter den Anfang 2002 eingegangenen Verpflichtungen zurückbleiben.

Die daraus resultierenden Friktionen beschrieb James Dobbins, vormaliger Sonderbeauftragter für Afghanistan in der Bush-Administration, kürzlich so: Die Bush-Administration habe gewarnt, daß sich der Wiederaufbau verzögere, weil nicht genügend Geld in die Wiederaufbaufonds eingezahlt würde. Darum sollten die europäischen Staaten mehr Finanzmittel zur Verfügung stellen. Dagegen konterten Hilfsorganisationen und europäische Regierungsvertreter, daß ihre Bemühungen um Wiederaufbau behindert

<sup>41</sup> Zit. aus: John Burns, In Many Guises, the Joy of Freedom Comes to Afghanistan, in: IHT, 11.9.2002, S. 4.

<sup>42</sup> Zit. aus: Erhard Haubold, Im Afghanistan der Freiheit, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), 11.9.2002, S. 7.

<sup>43</sup> Ebd. So beschwerten sich nach Haubold vor allem europäische Diplomaten über die »äußerst geringe Neigung der letzten verbliebenen Supermacht zu Konsultationen, zum Austausch von Informationen.« (Zit. aus ebd.)

würden, weil nicht genügend Sicherheit herrsche. Insofern drängten sie die USA, für mehr Sicherheit zu sorgen. Dobbins resümierte, »daß der Wiederaufbau Afghanistans aus Mangel sowohl an Sicherheit wie auch an Geld ins Stocken gerät.«<sup>44</sup>

## Dominanz der USA als Gefährdung des Bonner Prozesses

Verständlicherweise konzentrieren sich afghanische Erwartungen in erster Linie auf den »globalen Hegemon« USA, der Afghanistan vom Joch der Taliban und Al Qaida befreit hat und das Engagement der UN und der internationalen Geber entscheidend beeinflusst. Seit dem US-Luftkrieg in Afghanistan sind die USA zu einem derart dominierenden Faktor geworden, daß das Schicksal Afghanistans im generellen und die Chancen des Bonner Prozesses im besonderen von ihrer Rolle und ihren Interessen abhängen.

Der amerikanische Einfluß ist allgegenwärtig in Afghanistan. Hinter den Kulissen agiert Zalmay Khalizad, naturalisierter US-Bürger afghanischer Abstammung und Präsident Bushs Sonderbeauftragter. Khalizad und der neue Finanzminister Ashraf Ghani<sup>45</sup> werden als »twin eminences grises in Kabul«<sup>46</sup> bezeichnet. Die enge Zusammenarbeit mit den Panjshiris und die Unterstützung für den Aufbau einer nationalen Armee unter Marschall Fahim sichert Washington direkten Einfluß auf die faktischen Machtzentren. US-Wirtschaftsinteressen dürften von den seit Ende Mai 2002 wiederbelebten Verhandlungen über den Bau einer Pipeline von Turkmenistan nach Pakistan profitieren.<sup>47</sup> Zunächst von Hamid Karzai persönlich initiiert, werden sie nun durch den früheren Weltbankexperten und jetzigen Kabinettsminister, Joma Mohammad Mohamadi, forciert und durch die Asian Development Bank (ADB) gefördert, die eine Vorstudie in Höhe von 200 Millionen US-Dollar finanziert.<sup>48</sup>

<sup>44</sup> Zit. aus James Dobbins, Lack of Aid Jeopardizes Afghanistan's Progress, in: IHT, 13.9.2002, S. 7.

<sup>45</sup> Vgl. David Rohde, An Uphill Road for Afghanistan's Money Man, in: The New York Times, 30.6.2002, [www.afghan-web.com/aop/today.html](http://www.afghan-web.com/aop/today.html).

<sup>46</sup> Zit. aus Amir Taheri, The Afghanistan Quagmire. Time for the U.S. to Say It Has Won, and Go Home, in: IHT, 16.8.2002, S. 7.

<sup>47</sup> Vgl. Pratap Chatterjee, Afghan Pipe Dreams, in: Special to Corpwatch, 28.6.2002, <http://corpwatch.org>.

<sup>48</sup> Vgl. Gas Pipeline to Be Built Connecting Afghanistan, Turkmenistan, Pakistan, Xinhua via COMTEX, 16.9.2002,

Auch sollte die Rolle, die wohlhabende Exilafghanen aus den USA bei der gesellschaftlichen Neuordnung und den beginnenden privatwirtschaftlichen Aktivitäten spielen, nicht unterschätzt werden. Als prominenteste Vertreter gelten Karzais Brüder, die in den USA seit langem unternehmerisch tätig sind. Aufgrund von Geldmitteln, informellen Netzwerken und Clanverbindungen in Afghanistan, aber auch dank ihrer Lobby in den USA dürfte diese Migrantengruppe, die weltweit die größte afghanische Exilgemeinschaft bildet, eine wichtige Rolle bei internationalen wie innerafghanischen Bemühungen um den Wiederaufbau spielen. Mit ihren Aktivitäten kann sie einerseits Anreize für eine »Friedensdividende« schaffen, sich andererseits aber auch frühzeitig Wettbewerbsvorteile und Einflusssphären sichern.

Die militärische Präsenz der USA hat große Bedeutung für die Sicherheit, könnte sich aber als ambivalenter Faktor herausstellen. Von zwei großen US-Militärbasen in Bagram (nördlich von Kabul) und im südlichen Kandahar aus operieren 7000 bis 8000 Soldaten zuzüglich einer unbekannt Anzahl Angehöriger von US-Spezialeinheiten tief im Hinterland.<sup>49</sup> Bedingt durch ihren bislang immer noch gültigen militärischen Auftrag, versprengte Reste von Taliban, Al Qaida und sich reorganisierender islamistischer Gruppen (beispielsweise unter Hekmatyars Kommando) zu zerschlagen, sind sie primär in paschtunischen Landesteilen in lokale Kämpfe verwickelt. Dabei werden sie einerseits durch ca. 4000 Mann von Spezialeinheiten befreundeter Truppen bzw. Coalition Forces (primär Briten, Kanadier und Australier sowie Deutsche und auch vereinzelte Angehörige anderer Armeen), andererseits durch US-Kampfflugzeuge unterstützt.

Die Frage, ob das militärische Vorgehen der US-Truppen auf längere Sicht die Stabilisierung Afghanistans gefährden könnte, ist nicht leicht zu beantworten: Zum einen können die US-Spezialeinheiten ihren Anti-Terror-Auftrag nur erfüllen, wenn sie von lokalen Kommandanten über versteckte Schlupfwinkel und Waffenlager informiert werden. Das kann afghanische Warlords dazu verleiten, ihre persönlichen Rivalen als vermeintliche Taliban-Sympathisanten anzuschwärzen und durch US-Angriffe beseitigen zu lassen. So provozierte eine gezielte Fehl-

[www.afghan-web.com/aop/today.html](http://www.afghan-web.com/aop/today.html).

<sup>49</sup> Nach Angaben des US-Kommandanten in Afghanistan, Lt.-Gen. Dan McNeill. Vgl. hierzu James Dao, Afghan Role Not Nearly Over, in: IHT, 16.9.2002, S. 1.

information beispielsweise den fatalen US-Luftangriff auf eine afghanische Hochzeitsgesellschaft in der südlichen Provinz Urozgan am 1. Juli 2002, für den sich Washington erst nach tagelangem Zögern und einer ersten anti-amerikanischen Demonstration in Kabul entschuldigte.<sup>50</sup>

Zum zweiten greifen die USA auf eine bedenkliche Taktik zurück, mit der schon die britischen Kolonialherren im 19. Jahrhundert, die sowjetische Besatzungsmacht in den achtziger Jahren oder die Taliban in den neunziger Jahren schlecht gefahren sind. Um Hamid Karzais politischen Einfluß über Kabul hinaus auszudehnen oder Machtkämpfe zwischen lokalen und regionalen Machthabern in unruhigen Landesteilen einzudämmen, wird die Loyalität der betreffenden Warlords gekauft. Folgender Bericht dürfte glaubwürdig sein: »Gul Agha Sherzai, der Gouverneur der südlichen Provinz von Kandahar, Hazrat Ali, ein Kommandeur in der östlichen Provinz von Nangahar, und mehrere andere Personen sind mit Millionen-Dollar-Beträgen im Rahmen von Deals aufgekauft worden, die über amerikanische und britische Nachrichtendienste abgewickelt wurden.«<sup>51</sup>

Zu befürchten ist, daß den USA die gleiche Lektion erteilt wird wie vormals der britischen Kolonialmacht. Auf die bitteren Erfahrungen, die die Briten in drei verlorenen Anglo-Afghanischen Kriegen gemacht haben, wird der Spruch zurückgeführt: »Man kann einen Afghanen nicht kaufen, man kann ihn nur für einen bestimmten Zeitraum ›mieten.« Sobald nämlich ein attraktiveres Angebot von einem Gegenspieler kommt, wird die Seite gewechselt. Dieser »afghanische Pragmatismus« ist Ausdruck einer Überlebensstrategie, deren Wurzeln weit in die Geschichte Afghanistans zurückreichen, das viele Eroberungswellen erlebt hat. Sie hat gelehrt, die Zusammenarbeit mit den jeweiligen Machthabern für den eigenen Vorteil zu nutzen, der nicht unbedingt mit dem der Nation übereinstimmt.

Zum dritten weisen erste konkrete Fälle darauf hin, daß die Anti-Terror-Taktik der USA »die Gefahr einer Fragmentierung«<sup>52</sup> weniger verringert als erhöht. So

<sup>50</sup> Vgl. Luke *Harding*, No US Apology over Wedding Party, in: *Guardian*, 3.7.2002, [www.guardian.co.uk/afghanistan/story/0,1284,748300,00.html](http://www.guardian.co.uk/afghanistan/story/0,1284,748300,00.html); Afghans Protest over Wedding Party, in: *CNN*, 4.2.2002, [www.cnn.com/2002/WORLD/asiapcf/central/07/04/afghanistan.bombing/](http://www.cnn.com/2002/WORLD/asiapcf/central/07/04/afghanistan.bombing/).

<sup>51</sup> Zit. aus Jason *Burke*/Peter *Beaumont*, West Pays Warlords to Stay in Line, in: *The Observer*, 21.7.2002, [www.converge.org.nz/pma/usajul02.htm](http://www.converge.org.nz/pma/usajul02.htm).

<sup>52</sup> Zit. aus Amin *Saikal*, Afghanistan after the Loya Jirga, in:

hatten die USA im Kampf gegen die Taliban seit November 2001 Pacha Khan Zadran, lokaler Kommandant und zeitweilig Gouverneur der seit Monaten umkämpften Unruheprovinzen Paktia und Khost im paschtunischen Ostteil des Landes, ca. 400 000 US-Dollar gezahlt und monatelang 600 seiner Milizangehörigen finanziert, damit er eine US-Operation gegen Al Qaida unterstützte und die Grenze nach Pakistan patrouillierte. Doch nach der fehlgeschlagenen Offensive distanzierte sich der neue US-Oberbefehlshaber, General McNeill, von Khan Zadran. Auch Hamid Karzai suchte mittlerweile den eigenmächtigen Gouverneur durch gefügigere Personen in Paktia und Khost zu ersetzen. Khan Zadran rächte sich, indem er seit Monaten gegen Hakim Taniwal, den neuen schwachen Gouverneur von Khost, kämpft. Das US-Militär sah sich schließlich gezwungen, Taniwal im Kampf gegen den vormaligen US-Verbündeten zu unterstützen.<sup>53</sup>

Dieses Beispiel illustriert besonders deutlich die Gefahr, vor der Afghanistan-Experten das Pentagon seit längerem gewarnt haben: nach den raschen Erstfolgen des Luftkriegs drohe »die Operation ›Dauerhafte Freiheit‹ in den politisch und militärisch unkontrollierbaren Zustand des Kleinkrieges abzugleiten – ohne eine strategische Perspektive.«<sup>54</sup> Hinter vorgehaltener Hand lassen Fachleute in der Bush-Administration inzwischen erkennen, daß ihnen der »Widerspruch zwischen *Nation-Building* und Terrorismusbekämpfung«<sup>55</sup> bewußt wird.

Paul Wolfowitz, Stellvertretender US-Verteidigungsminister, erklärte in einem Interview am 27. August 2002: »Ich denke, unsere Aufmerksamkeit verlagert sich zunehmend auf das Training der afghanischen nationalen Streitkräfte, auf die Unterstützung von ISAF und auf die Förderung des Wiederaufbaus – auf die Art von Maßnahmen also, die zur langfristigen Stabilität beitragen.«<sup>56</sup> Zieht man allerdings die nachfolgenden Verlautbarungen der Bush-Administration

*Survival*, 44 (Herbst 2002) 3, S. 47–56 (50).

<sup>53</sup> Vgl. Erhard *Haubold*, Der Machtkampf in Khost, in: *FAZ*, 12.9.2002, S. 9; *Burke*/*Beaumont*, West Pays Warlords to Stay in Line [wie Fn. 51].

<sup>54</sup> Lothar *Rühl*, Vorstöße ins Leere, in: *FAZ*, 17.8.2002, S. 10.

<sup>55</sup> Zit. aus *Landurner*, Don Quijote in Kabulistan [wie Fn. 30], S. 10.

<sup>56</sup> Zit. aus: Interview und Artikel von Ahmed *Rashid*, US Signals Afghan Policy Shift, Paul Wolfowitz Tells Rashid of America's New Initiative to Take the Lead in Rebuilding Afghan Society, in: *London Daily Telegraph*, 25.8.2002, [www.telegraph.co.uk/news/main.jhtml?xml=/news/2002/08/27/wafg27.xml](http://www.telegraph.co.uk/news/main.jhtml?xml=/news/2002/08/27/wafg27.xml).

heran, so scheint das Umdenken vorerst in einem Stadium des »ja, aber« steckengeblieben zu sein: *Nation-Building* ja, aber nur unter bestimmten Voraussetzungen; Ausweitung der ISAF ja, aber nur ohne US-Beteiligung und nur, wenn Verantwortung und Kosten von anderen Staaten übernommen werden; US-Engagement beim Wiederaufbau ja, aber nur wenn zuerst die europäischen Staaten, Japan und andere Geber ihre Verpflichtungen erfüllen.

Keine andere Regierung dürfte besser geeignet sein als die der USA, mit dem Aufbau einer afghanischen Armee eine zentrale Grundvoraussetzung für eine erfolgreiche, nachhaltige Stabilisierung Afghanistans zu schaffen. Die Bush-Administration hat sich die Führung in diesem Kernbereich vorbehalten und rechtfertigt das damit, daß sie mit dem Aufbau der Armee den besten Beitrag zu einer »Friedenspolitik« leiste. Zugleich will sie das Grundprinzip ihrer vielfältigen, aber nicht zu einer klaren Gesamtstrategie zusammengefaßten Aktivitäten<sup>57</sup> an diesem Beispiel praktisch vorexerzieren: die »afghanische Eigenverantwortung« zu fördern.

Doch schon ein halbes Jahr nach Ausbildungsbeginn hat die afghanische Realität die US-Pläne durchkreuzt. So äußerte General Tommy Franks, Oberbefehlshaber des U.S. Central Command, zu dem auch Afghanistan gehört, Mitte August 2002, daß die Ausbildung zu langsam voranschreite. Von den angestrebten 60 000 Mann würden Ende des Jahres 2002 lediglich 3000 bis 4000 Soldaten und bis Ende 2003 höchstens 13 000 Soldaten einsatzbereit sein.<sup>58</sup>

Auch läßt sich die politische Vorgabe des Bonner Prozesses, eine »multi-ethnische Armee« aufzubauen, nicht leicht einlösen, weil immer wieder paschtunische Rekruten und Offiziere in der vom tadschikischen Marschall Fahim befehligten Armee nicht mehr zum Dienst erscheinen. Auf diese Weise sind die ersten zwei Bataillone auf weniger als die Hälfte ihrer ursprünglichen Stärke geschrumpft. Verteidigungsminister Donald Rumsfeld wie auch General Tommy Franks haben angesichts dessen inzwischen erklärt, daß US-Truppen »noch für viele Jahre« in Afghanistan bleiben werden.<sup>59</sup>

So begrüßenswert diese Absichtserklärung ist, in Anbetracht der US-Kriegspläne gegen den Irak weckt sie doch erhebliche Zweifel. Ob beim Streitkräfteaufbau, bei grundsätzlichen Anliegen des Wiederaufbaus oder in allen für das Gelingen des Bonner Prozesses relevanten Bereichen: der Handlungsspielraum für ein internationales Einwirken wird durch Washingtons Prioritäten und Vorgaben abgesteckt. Für Afghanistan bedeuten die USA den alles bestimmenden Faktor; umgekehrt jedoch fungiert Afghanistan nur als kleiner Mosaikstein in der amerikanischen Strategie, die Großregion um den Irak neu zu ordnen. Insofern besteht die Gefahr, daß die USA im Rahmen ihrer übergeordneten Strategie Maßnahmen ergreifen, die sich für Afghanistans schwierige Stabilisierung als kontraproduktiv erweisen und den Bonner Prozeß gefährden.

Bislang herrschen in der afghanischen Öffentlichkeit große Sympathie und Dankbarkeit dafür vor, daß die USA das Land vom Kriegsjoch und der Willkürherrschaft der Taliban befreit haben. Dabei schwingt auch die Erinnerung an die achtziger Jahre mit, als Washington die Mujaheddin in ihrem Kampf gegen die sowjetische Besatzungsmacht unterstützte. Doch je offenkundiger Washington nun seine Macht demonstriert und politische Entscheidungen »diktiert«, desto mehr riskiert es ein Umschlagen der Sympathien in eine anti-amerikanische Stimmung.

Selbst wenn sich diese Sorge als unberechtigt erweisen sollte, befürchten viele Afghanen, daß ein Krieg gegen den Irak mit den zu erwartenden Spannungen im Nahen Osten das Interesse Washingtons von Afghanistan ablenken würde. Deshalb warnt der afghanische Außenminister, Dr. Abdullah, bereits: »Die Aufmerksamkeit sollte nicht vom Kampf gegen den Terrorismus abgelenkt werden, weil diese Auseinandersetzung noch lange nicht beendet ist.« »Afghanistan ist ein Testfall für die internationale Gemeinschaft, für die Vereinigten Staaten. Erfolg oder Mißerfolg werden von der ganzen Welt beurteilt werden und ihre Auswirkungen haben.«<sup>60</sup>

<sup>57</sup> Vgl. Saikal, Afghanistan after the Loya Jirga [wie Anm. 52], S. 47.

<sup>58</sup> Vgl. Glenn Kessler, U.S. Gambles on Afghan Stability, in: IHT, 9.8.2002, S. 1; Tomas Avenarius, Der schwierigste Job im Land. Die westlichen Alliierten tun sich schwer mit dem Ziel, eine Armee als Keimzelle der Nation aufzubauen, in: Süddeutsche Zeitung (SZ), 10.8.2003, S. 2.

<sup>59</sup> Vgl. Wolfgang Koydl, Der Krieg hat gerade erst begonnen.

Auch den Amerikanern wird allmählich bewußt, daß ihr Engagement in Afghanistan länger erforderlich ist als geplant, in: SZ, 7.9.2002, S. 2.

<sup>60</sup> Zit. aus: Kate Clark, Afghanistan. Pashtuns Uneasy, in: Middle East International, 11.10.2002, S. 20.

## Ausblick und Empfehlungen

»Die Vereinbarung von Bonn setzte einen Prozeß in Gang, aber die politische Grundlage des Friedens ist noch ungesichert.«<sup>61</sup> Die Chancen, daß diese politische Grundlage noch während der Laufzeit des Bonner Prozesses geschaffen wird, werden dadurch beeinträchtigt, daß die entscheidende Determinante externer Natur ist: die Interessen der USA. Wie Washington seine zukünftige Rolle in Afghanistan sieht, wird nicht durch die interne Entwicklung in Afghanistan, sondern durch die globale Orientierung der Bush-Administration bestimmt.

Wie sich ein Irak-Krieg auf Afghanistan auswirken würde, muß offen bleiben. Denkbar ist, daß Washington sein Engagement in Afghanistan demonstrativ verstärkt, um eine verlässliche Gefolgschaft in Kabul zu haben und anti-amerikanischen Protesten vorzubeugen. Denkbar ist aber auch, daß die Bush-Administration ihr Engagement deutlich reduziert, weil sie nur ein geringes Störpotential vermutet, das ihre ehrgeizigen Pläne für eine großräumige Neuordnung Westasiens kaum behindern würde.

Desgleichen dürfte auch die Bereitschaft der internationalen Gemeinschaft, den Bonner Prozeß in Afghanistan zu fördern, davon abhängen, inwieweit sie von der Bush-Administration im Falle eines Irak-Krieges zum »burden sharing« verpflichtet wird. Also dürften auch Höhe und Intensität, mit der speziell die EU und Japan die Befriedung und den Wiederaufbau in Afghanistan unterstützen, durch externe Faktoren bestimmt werden.

Das für das Gelingen des Bonner Prozesses so notwendige internationale Engagement wird zusätzlich eingeschränkt durch Restriktionen, die im UN-Konzept angelegt und bereits unter dem Stichwort »afghanische Eigenverantwortung« analysiert worden sind. Zu fragen bleibt, wie dennoch konstruktiv am Aufbau staatlicher Strukturen, an der Friedenssicherung und am Wiederaufbau gearbeitet werden kann.

In seinem ersten Bericht an den UN-Sicherheitsrat nach der Loya Jirga betont der UN-Sonderbeauftragte, Lakhdar Brahimi: »die Aufgabe lautet, eine zurück-

haltende ausländische Präsenz auszuüben [*a light expatriate footprint*] und sich zu bemühen, afghanische Kapazitäten zu schaffen, damit die Afghanen möglichst viele der von uns jetzt wahrgenommenen Aufgaben so schnell wie möglich übernehmen können.«<sup>62</sup> Auf diese Leitlinie dringt er auch in Koordinationsgesprächen mit wichtigen internationalen Gebern wie beispielsweise der EU und Japan.

Mit diesem Ansatz, auf afghanischer Seite Anreize für eine Kooperation zu schaffen, sollen die Erfolgchancen des Bonner Prozesses trotz der restriktiven Rahmenbedingungen erhöht werden. Die »Friedensdividende« lockt in Gestalt einer frühen Übernahme von Verantwortung, in Gestalt von weitergehenden Entscheidungsbefugnissen und damit auch von Zugang zu allen möglichen Pfründen, die beim Wiederaufbau abfallen dürften. Dem liegt die Erwartung zugrunde, daß eine anfänglich eher *scheinbare* Verantwortung allmählich in *tatsächliche* Autorität umgewandelt wird. Selbst wenn diese Strategie aus der »Not der Stunde« geboren sein dürfte und dem schmalen Geldbeutel der internationalen Geber zuzuschreiben ist, stellt sie doch einen kreativen Ansatz dar.

Trotzdem sollte eine wesentliche Schwäche nicht übersehen werden, die ein schlechthin zentrales *internes* Risiko für das Gelingen des Bonner Prozesses darstellt: »In der Praxis aber bleibt [die Friedensoperation in Afghanistan] eng mit der afghanischen Übergangsverwaltung und entsprechend mit dem Friedensprozeß verbunden, der zu ihrem Entstehen führte. Die Trennung zwischen formaler Autorität und praktischem Einfluß erhöht das Risiko, daß der in Bonn begründete politische Konsens der Kontrolle der Übergangsverwaltung und ihres UN-Partners entgleiten könnte.«<sup>63</sup>

Um der Gefahr vorzubeugen, daß die UN und die internationale Gebergemeinschaft zu »Kollabo-

<sup>61</sup> Zit. aus: Simon *Chesterman*, Afghanistan II: The Hard Part for the UN Starts Now, in: IHT, 5.7.2002, S. 6.

<sup>62</sup> Zit aus: *Brahimi*, Briefing to the Security Council, 19.7.2002 [wie Fn. 7].

<sup>63</sup> Simon *Chesterman*, Walking Softly in Afghanistan: The Future of UN State-Building, in: *Survival*, 44 (Herbst 2002) 3, S. 37–46 (38).

rateuren« der innerafghanischen Machtrivalen und damit letztlich zum Opfer vielschichtiger Intrigen werden, drängen die UN rigoros auf die Einhaltung des »Bonner Zeitplans«. Im Sinne einer konstruktiven Perspektive üben sie damit massiven Druck auf die afghanischen Kontrahenten aus und ebnen den Boden dafür, daß sie mit der Vereidigung der im Jahre 2004 gewählten afghanischen Regierung den erfolgreichen Abschluß des Bonner Prozesses bekanntgeben können. Die Aussichten für das »Modell Afghanistan« kann man auf folgenden Nenner bringen: Im Sinne einer termingerechten, formalen Umsetzung sind die Erfolgchancen relativ gut; doch ob die neue afghanische Regierung auch die politischen Intentionen des Bonner Prozesses einlösen wird, ist fraglich.

## Grundlegende Prioritäten

Die komplexen Aufgaben und Widerstände machen es schwierig, bestimmten Bereichen oder gezielten Maßnahmen prioritären Rang für ein externes Engagement zuzusprechen. Deshalb wurden die folgenden exemplarischen Empfehlungen nach drei Hauptkriterien ausgewählt: Zum einen soll grundlegenden Gefährdungen des gesamten Bonner Prozesses entgegengewirkt werden; zum zweiten sollen Ansatzpunkte zur Förderung einer konsolidierten Eigendynamik in der afghanischen Gesellschaft identifiziert werden; zum dritten sollen sich gute Chancen für ein deutsches und europäisches Engagement eröffnen.

## Sicherheit

Die Gewährleistung der Sicherheit und möglichst sogar eine Entwaffnung, Demobilisierung und Eingliederung ehemaliger Kämpfer in zivile Berufe sind Grundvoraussetzungen für eine zivile Nachkriegsentwicklung und den Wiederaufbau. Unter den gegenwärtigen Bedingungen in Afghanistan stellen sie aber auch die schwierigsten Aufgaben überhaupt dar.

Sollte sich das multilaterale Engagement weiterhin ausschließlich auf Kabul beschränken, dürfte der Erfolg des Bonner Prozesses gefährdet bleiben. Zwar kann es nicht das Mandat einer multilateralen Schutztruppe sein, die anhaltenden Kämpfe in verschiedenen Landesteilen zu beenden, denn diese Aufgabe haben sich Spezialtruppen der USA und ausgewählter

Verbündeter (sogenannte *coalition forces*) vorbehalten. Wohl aber dürfte die symbolische Anwesenheit von multilateralen Einheiten in wichtigen Provinzstädten dazu beitragen, der Bevölkerung ein Gefühl der Sicherheit zu geben, und die Regionalfürsten unter Druck setzen, mit dem Kabuler Kabinett zu kooperieren und dadurch den Prozeß des nationalen politischen Aufbaus zu fördern.

Deshalb wäre es empfehlenswert, das ISAF-Mandat über Kabul hinaus auf die wichtigsten Städte auszuweiten. Dem stehen jedoch externe Gründe entgegen. Sie sind in den politischen Interessen der USA und in Risikoabwägungen, Kapazitäts- und Finanzierungszwängen führender Staaten zu sehen, so daß UN und ISAF berechtigterweise zögern, mehr Verantwortung ohne ein klar definiertes Mandat und eine angemessene Finanzierungsgarantie zu übernehmen.

Die bislang von den USA favorisierte Alternative, eine 60 000 Mann starke multi-ethnische Armee rasch aufzubauen und ihr die Verantwortung für die innere Sicherheit zu übertragen, hat sich als unrealistisch erwiesen. Da das Pentagon eingeräumt hat, daß sich die Ausbildung einer afghanischen Armee um unbestimmte Zeit verzögert, dürfte für die noch verbleibende Laufzeit des Bonner Prozesses aber auch die Option einer Sicherheitsgarantie in afghanischer Eigenverantwortung irrelevant sein. Überdies würde eine einheimische Armee nur dann dieser Aufgabe gewachsen sein, wenn sie tatsächlich eine multi-ethnische nationale Armee und nicht nur eine Schutztruppe wäre, die primär aus derselben ethnischen Gruppe wie Verteidigungsminister Fahim stammt und nur ihm persönlich loyal ergeben ist.

Hier stellt sich die wohl größte Herausforderung für ein deutsches und europäisches Engagement. Am 10. Oktober 2002 ließ Bundeskanzler Schröder verlauten, daß er sich mit dem damaligen niederländischen Regierungschef, Jan Peter Balkenende, darauf verständigt habe, daß beide Staaten ab Januar 2003 gemeinsam das ISAF-Kommando übernehmen würden.<sup>64</sup> Da Deutschland außerdem vom gleichen Zeitpunkt an für zwei Jahre als nichtständiges Mitglied dem UN-Sicherheitsrat angehören wird, sind die Voraussetzungen günstig, daß eine multilaterale Kompromißlösung für dieses brisante Problem gefunden werden kann. Hier soll nicht dafür plädiert werden, daß Deutschland bzw. die EU quasi automatisch die zusätzlichen Truppenkontingente stellen. Vielmehr

<sup>64</sup> Vgl. Elke Windisch, Auf der Suche nach Stabilität, in: Der Tagesspiegel, 12.10.2002, S. 6.

sollte Deutschland zusammen mit dem niederländischen Partner die diplomatische Initiative ergreifen, das heißt angemessene Optionen suchen, um die im Bonner Prozeß übernommene multilaterale Verpflichtung auch einzulösen.

### **Wiederaufbau**

Aus den unzähligen Problemen, die mit den jahrzehntelangen Bemühungen um einen Wiederaufbau des zerstörten Landes verbunden sind, seien hier nur zwei herausgegriffen. Die fiskalische Ohnmacht Kabuls bildet eines der größten internen Hindernisse. Finanzminister Ashraf Ghani verfolgt ein der Sache angemessenes Konzept, das aber aufgrund der konträren Interessen einen grundsätzlichen Machtkampf zwischen Kabul und den Regionalfürsten provoziert. Danach sollen alle Regionalfürsten, die entlang der ringförmigen Hauptverkehrsader neben Gewinnen aus Schmuggelgeschäften Steuereinnahmen aus legalem Handel erzielen, einen Teil davon in die leeren Kassen der Übergangsverwaltung abführen. Das würde Hamid Karzais Kabinett finanziell handlungsfähiger und politisch glaubwürdiger machen. Deshalb ist zu empfehlen, daß Deutschland bzw. die EU zusammen mit den internationalen Gebern das mutige Konzept Kabuls konsequent und mit allen verfügbaren Mitteln unterstützen.

Ergänzt werden sollte die interne fiskalische Umverteilung durch eine externe finanzielle Stärkung der Übergangsverwaltung. Ob es sich um Präsident Hamid Karzai, Wiederaufbauminister Amin Farhang oder andere Mitglieder des Kabinetts handelt – sie alle mahnen die internationalen Geber immer wieder, die zugesagten Finanzmittel tatsächlich auch in die vereinbarten Fonds einzuzahlen. Hier tragen externe Unterlassungen dazu bei, daß sich der Wiederaufbau verzögert und die allgemeine politische Konsolidierung behindert wird.

Internationale Geber rechtfertigen ihre schlechte Zahlungsmoral unter anderem mit dem Argument, daß der afghanische Empfänger durch mangelnde Transparenz die Korruptionsgefahr erhöhe. Dem suchen der Finanzminister und der Gouverneur der Zentralbank, Anwar Ahardy, bereits entgegenzuwirken. Wahrscheinlich in Kooperation mit einer US-Bank wird die afghanische Zentralbank, deren Mitarbeiter von Grund auf in modernem Bankmanagement geschult werden müssen, völlig neu

aufgebaut – das Angebot einer deutschen Bank, beim Aufbau zu beraten, hat Finanzminister Ashraf Ghani bereits vor einigen Monaten abgelehnt.

Immerhin wird die neue afghanische Währung von einer deutschen Firma gedruckt. Die im Oktober gestartete Ausgabe neuer Banknoten mit einer inflationsdämmenden Neudotierung könnten Deutschland und die EU zum Anlaß nehmen, Ausbildungshilfen in der Fiskalverwaltung anzubieten.

### **Zielgruppenförderung**

Aus deutscher bzw. europäischer Sicht bietet es sich an, mit einem breiten Spektrum an Beratungs-, Ausbildungs- und Sachleistungen sowie konstruktiver Imagepflege Reformkräfte zu stärken. Dazu gehören zum einen Fachfrauen, die im Kabinett, in Kommissionen und in neuen administrativen oder zivilgesellschaftlichen Beratungseinrichtungen arbeiten. Da sie besonders gefährdet sind, sollten sie durch spezielle Programme gefördert werden. Zugleich bilden sie eine Zielgruppe, die – schon aus leidvoller Erfahrung – mit besonderer Energie eine friedensschaffende Konsolidierung und gesellschaftliche Veränderung anstrebt.

Zum anderen gehören Reformkräfte dazu, die sich um politische Neutralität bemühen und auf ethnische Pluralität oder regionale, provinzielle Integration hinarbeiten. Sofern es sich um Minister handelt, ist deren Image, Glaubwürdigkeit und Effizienz durch raschen Mittelzufluß zu erhöhen. Sofern sie als Technokraten auf die noch zu schaffenden Führungspositionen in der Ministerialbürokratie berufen werden, sollte ihre Fachkompetenz gestärkt werden.

Bei der Zusammenarbeit mit Reformern, die einen ausgeprägten US-Hintergrund besitzen, sollte auf zwei Aspekte geachtet werden. Zum einen ist eine sachbezogene Kooperation uneingeschränkt zu unterstützen, die auf komparative Vorteile in der Aufgabenverteilung bedacht sind und dem gemeinsamen Vorgehen gegen konflikträchtige Entwicklungen (beispielsweise Rivalitäten zwischen Kabul und regionalen Machthabern) dient. Zum anderen sollte die Zusammenarbeit angesichts eines zu befürchtenden Anti-Amerikanismus so gestaltet werden, daß sie präventiv Kooperationspartner gegen den Verdacht schützt, lediglich als »US-Marionetten« zu agieren.

## Legitimation

Die Nationalwahlen im Jahre 2004 sollen der internationalen Staatengemeinschaft in Gestalt der UN einen legitimen Rückzug aus der weitreichenden Verantwortung in Afghanistan ermöglichen. Deshalb liegt es im eigenen Interesse der internationalen Verhandlungspartner auf dem Petersberg, diese Wahlen nicht nur formal durchzuführen, sondern sie politisch auch möglichst glaubwürdig auszugestalten. Gerieten Wahlen dagegen zu einer reinen Farce, könnten sie sich als politischer Pyrrhussieg erweisen.

Diese Gefahr wird gleichermaßen von internationalen Beobachtern wie von vielen Afghanen im In- und Ausland gesehen, denn ihnen sind die früheren Wendemarken im 24jährigen Konfliktverlauf noch frisch im Gedächtnis. So wurden beispielsweise die Genfer Verträge 1988 und der Sturz des Najibullah-Regimes 1992 international als Schritte zu einer friedensschaffenden Konsolidierung oder gar Befreiung gelobt. Tatsächlich aber leiteten sie eine neue Phase des Krieges ein, nachdem die Genfer Garantiemächte USA und Sowjetunion/Rußland die Waffenarsenale ihrer jeweiligen Klientelparteien in Afghanistan aufgestockt hatten. Dadurch wurden verstärkt Chaos und die Willkürherrschaft von Warlords begünstigt, was wiederum andere »Kriegspaten« aus der näheren und fernerer Nachbarschaft für ihre nationalen und strategischen Zwecke ausnutzten.

Um den Bonner Prozeß vor einem ähnlichen desaströsen Ausgang zu bewahren, wird empfohlen, bereits jetzt mit den Vorbereitungen für die Nationalwahlen zu beginnen. Zum einen sollten so schnell wie möglich organisatorisch-technische Voraussetzungen geschaffen werden. Beispielsweise sollte man beginnen mit der Erstellung eines Wählerverzeichnisses, das von den ethnischen Gruppen in dem Vielvölkerstaat Afghanistan als prinzipiell gültig akzeptiert wird, und mit Schulungen für Zensus- und Wahlbeamte. Zum anderen sollte der durch die Loya Jirga eingeleitete Bewußtseinswandel genutzt und vorangetrieben werden. Das könnte durch Aufklärungskampagnen in der Bevölkerung geschehen, mit Schwerpunkt in den ländlichen Regionen und bei weiblichen Wählern. Entsprechende Konzepte sollten möglichst bald erarbeitet und schrittweise umgesetzt werden. Dies ist um so dringender, als der UN-Sonderbeauftragte Brahimi dem Sicherheitsrat bereits mit-

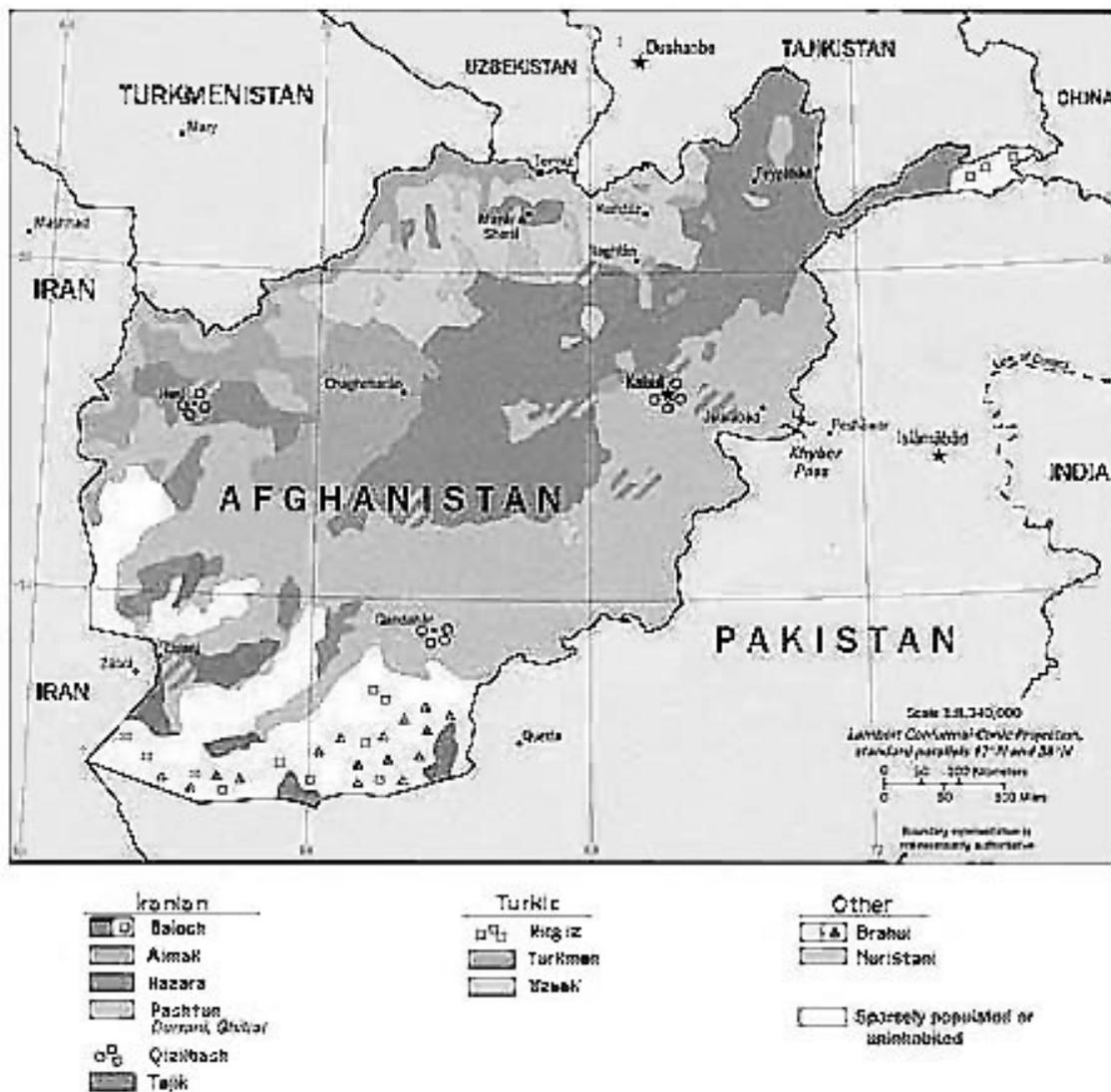
geteilt hat, daß die Zeit bis zu den Wahlen nicht ausreicht, um einen Zensus durchzuführen.<sup>65</sup>

<sup>65</sup> »With regard to the census, which was one of the requests made of the international community in the Bonn Agreement, experts have advised us that it could take anywhere from 3 to 5 years, and perhaps even longer, in the circumstances that exist in Afghanistan, to complete a census.« (Brahimi, Briefing to the Security Council, 19.7.2002 [wie Fn. 7]).



Anhang

Karte 1  
Ethnolinguistische Gruppen in Afghanistan



Quelle: [www.globalsecurity.org/military/world/afghanistan/images/ethnolinguistic.jpg](http://www.globalsecurity.org/military/world/afghanistan/images/ethnolinguistic.jpg).

**Karte 2**  
**Loya Jirga Regional Operations Map**

## Agreement on Provisional Arrangements in Afghanistan Pending the Re-Establishment of Permanent Government Institutions, Petersberg/Bonn, 5.12.2001

The participants in the UN Talks on Afghanistan,  
In the presence of the Special Representative of the Secretary-General for Afghanistan,  
*Determined* to end the tragic conflict in Afghanistan and promote national reconciliation, lasting peace, stability and respect for human rights in the country,  
*Reaffirming* the independence, national sovereignty and territorial integrity of Afghanistan,  
*Acknowledging* the right of the people of Afghanistan to freely determine their own political future in accordance with the principles of Islam, democracy, pluralism and social justice,  
*Expressing* their appreciation to the Afghan mujahidin who, over the years, have defended the independence, territorial integrity and national unity of the country and have played a major role in the struggle against terrorism and oppression, and whose sacrifice has now made them both heroes of jihad and champions of peace, stability and reconstruction of their beloved homeland, Afghanistan,  
*Aware* that the unstable situation in Afghanistan requires the implementation of emergency interim arrangements and *expressing* their deep appreciation to His Excellency Professor Burhanuddin Rabbani for his readiness to transfer power to an interim authority which is to be established pursuant to this agreement,  
*Recognizing* the need to ensure broad representation in these interim arrangements of all segments of the Afghan population, including groups that have not been adequately represented at the UN Talks on Afghanistan,  
*Noting* that these interim arrangements are intended as a first step toward the establishment of a broad-based, gender-sensitive, multi-ethnic and fully representative government, and are not intended to remain in place beyond the specified period of time,  
*Recognizing* that some time maybe required for a new Afghan security force to be fully constituted and functional and that therefore other security provisions detailed in Annex 1 to this agreement must meanwhile be put in place,  
*Considering* that the United Nations, as the internationally recognized impartial institution, has a particularly important role to play, detailed in Annex II to this agreement, in the period prior to the establishment of permanent institutions in Afghanistan,  
Have agreed as follows:

### The Interim Authority

#### I. General provisions

1) An Interim Authority shall be established upon the official transfer of power on 22 December 2001.

2) The Interim Authority shall consist of an Interim Administration presided over by a Chairman, a Special Independent Commission for the Convening of the Emergency Loya Jirga, and a Supreme Court of Afghanistan, as well as such other courts as may be established by the Interim Administration. The composition, functions and governing procedures for the Interim Administration and the Special Independent Commission are set forth in this agreement.

3) Upon the official transfer of power, the Interim Authority shall be the repository of Afghan sovereignty, with immediate effect. As such, it shall, throughout the interim period, represent Afghanistan in its external relations and shall occupy the seat of Afghanistan at the United Nations and in its specialized agencies, as well as in other international institutions and conferences.

4) An Emergency Loya Jirga shall be convened within six months of the establishment of the Interim Authority. The Emergency Loya Jirga will be opened by His Majesty Mohammed Zaher, the former King of Afghanistan. The Emergency Loya Jirga shall decide on a Transitional Authority, including a broad-based transitional administration, to lead Afghanistan until such time as a fully representative government can be elected through free and fair elections to be held no later than two years from the date of the convening of the Emergency Loya Jirga.

5) The Interim Authority shall cease to exist once the Transitional Authority has been established by the Emergency Loya Jirga.

6) A Constitutional Loya Jirga shall be convened within eighteen months of the establishment of the Transitional Authority, in order to adopt a new constitution for Afghanistan. In order to assist the Constitutional Loya Jirga prepare the proposed Constitution, the Transitional Administration shall, within two months of its commencement and with the assistance of the United Nations, establish a Constitutional Commission.

## II. Legal framework and judicial system

1) The following legal framework shall be applicable on an interim basis until the adoption of the new Constitution referred to above:

i) The Constitution of 1964, a/ to the extent that its provisions are not inconsistent with those contained in this agreement, and b/ with the exception of those provisions relating to the monarchy and to the executive and legislative bodies provided in the Constitution; and

ii) existing laws and regulations, to the extent that they are not inconsistent with this agreement or with international legal obligations to which Afghanistan is a party, or with those applicable provisions contained in the Constitution of 1964, provided that the Interim Authority shall have the power to repeal or amend those laws and regulations.

2) The judicial power of Afghanistan shall be independent and shall be vested in a Supreme Court of Afghanistan, and such other courts as may be established by the Interim Administration. The Interim Administration shall establish, with the assistance of the United Nations, a Judicial Commission to rebuild the domestic justice system in accordance with Islamic principles, international standards, the rule of law and Afghan legal traditions.

## III. Interim Administration

### A. Composition

1) The Interim Administration shall be composed of a Chairman, five Vice Chairmen and 24 other members. Each member, except the Chairmen, may head a department of the Interim Administration.

2) The participants in the UN Talks on Afghanistan have invited His Majesty Mohammed Zaher, the former King of Afghanistan, to chair the Interim Administration. His Majesty has indicated that he would prefer that a suitable candidate acceptable to the participants be selected as the Chair of the Interim Administration.

3) The Chairman, the Vice Chairmen and other members of the Interim Administration have been selected by the participants in the UN Talks on Afghanistan, as listed in Annex IV to this agreement. The selection has been made on the basis of professional competence and personal integrity from lists submitted by the participants in the UN Talks, with due regard to the ethnic, geographic and religious

composition of Afghanistan and to the importance of the participation of women.

4) No person serving as a member of the Interim Administration may simultaneously hold membership of the Special Independent Commission for the Convening of the Emergency Loya Jirga.

### B. Procedures

1) The Chairman of the Interim Administration, or in his/her absence one of the Vice Chairmen, shall call and chair meetings and propose the agenda for these meetings.

2) The Interim Administration shall endeavour to reach its decisions by consensus. In order for any decision to be taken, at least 22 members must be in attendance. If a vote becomes necessary, decisions shall be taken by a majority of the members present and voting, unless otherwise stipulated in this agreement. The Chairman shall cast the deciding vote in the event that the members are divided equally.

### C. Functions

1) The Interim Administration shall be entrusted with the day-to-day conduct of the affairs of state, and shall have the right to issue decrees for the peace, order and good government of Afghanistan.

2) The Chairman of the Interim Administration or, in his/her absence, one of the Vice Chairmen shall represent the Interim Administration as appropriate.

3) Those members responsible for the administration of individual departments shall also be responsible for implementing the policies of the Interim Administration within their areas of responsibility.

4) Upon the official transfer of power, the Interim Administration shall have full jurisdiction over the printing and delivery of the national currency and special drawing rights from international financial institutions. The Interim Administration shall establish, with the assistance of the United Nations, a Central Bank of Afghanistan that will regulate the money supply of the country through transparent and accountable procedures.

5) The Interim Administration shall establish, with the assistance of the United Nations, an independent Civil Service Commission to provide the Interim Authority and the future Transitional Authority with shortlists of candidates for key posts in the administrative departments, as well as those of governors and uluswals in order to ensure their competence and integrity.

6) The Interim Administration shall, with the assistance of the United Nations, establish an independent Human Rights Commission, whose responsibilities will include human rights monitoring, investigation of violations of human rights, and development of domestic human rights institutions. The Interim Administration may, with the assistance of the United Nations, also establish any other commissions to review matters not covered in this agreement.

7) The members of the Interim Administration shall abide by a Code of Conduct elaborated in accordance with international standards.

8) Failure by a member of the Interim Administration to abide by the provisions of the Code of Conduct shall lead to his/her suspension from that body. The decision to suspend a member shall be taken by a two-thirds majority of the membership of the Interim Administration on the proposal of its Chairman or any of its Vice Chairmen.

9) The functions and powers of members of the Interim Administration will be further elaborated, as appropriate, with the assistance of the United Nations.

#### **IV. The Special Independent Commission for the Convening of the Emergency Loya Jirga**

1) The Special Independent Commission for the Convening of the Emergency Loya Jirga shall be established within one month of the establishment of the Interim Authority. The Special Independent Commission will consist of twenty-one members, a number of whom should have expertise in constitutional or customary law. The members will be selected from lists of candidates submitted by participants in the UN Talks on Afghanistan as well as Afghan professional and civil society groups. The United Nations will assist with the establishment and functioning of the commission and of a substantial secretariat.

2) The Special Independent Commission will have the final authority for determining the procedures for and the number of people who will participate in the Emergency Loya Jirga. The Special Independent Commission will draft rules and procedures specifying (i) criteria for allocation of seats to the settled and nomadic population residing in the country; (ii) criteria for allocation of seats to the Afghan refugees living in Iran, Pakistan, and elsewhere, and Afghans from the diaspora; (iii) criteria for inclusion of civil society organizations and prominent individuals, including Islamic scholars, intellectuals, and

traders, both within the country and in the diaspora. The *Special Independent Commission* will ensure that the attention is paid to the representation in the Emergency Loya Jirga of a significant number of women as well as all other segments of the Afghan population.

3) The Special Independent Commission will publish and disseminate the rules and procedures for the convening of the Emergency Loya Jirga at least ten weeks before the Emergency Loya Jirga convenes, together with the date for its commencement and its suggested location and duration.

4) The Special Independent Commission will adopt and implement procedures for monitoring the process of nomination of individuals to the Emergency Loya Jirga to ensure that the process of indirect election or selection is transparent and fair. To pre-empt conflict over nominations, the Special Independent Commission will specify mechanisms for filing of grievances and rules for arbitration of disputes.

5) The Emergency Loya Jirga will elect a Head of the State for the Transitional Administration and will approve proposals for the structure and key personnel of the Transitional Administration.

#### **V. Final provisions**

1) Upon the official transfer of power, all mujahidin, Afghan armed forces and armed groups in the country shall come under the command and control of the Interim Authority, and be reorganized according to the requirements of the new Afghan Security and armed forces.

2) The Interim Authority and the Emergency Loya Jirga shall act in accordance with basic principles and provisions contained in international instruments on human rights and international humanitarian law to which Afghanistan is a party.

3) The Interim Authority shall cooperate with the international community in the fight against terrorism, drugs and organized crime. It shall commit itself to respect international law and maintain peaceful and friendly relations with neighbouring countries and the rest of the international community.

4) The Interim Authority and the Special Independent Commission for the Convening of the Emergency Loya Jirga will ensure the participation of women as well as the equitable representation of all ethnic and religious communities the Interim Administration and the Emergency Loya Jirga.

5) All actions taken by the Interim Authority shall be consistent with Security Council resolution 1378 (14 November 2001) and other relevant Security Council resolutions relating to Afghanistan.

6) Rules of procedure for the organs established under the Interim Authority will be elaborated as appropriate with the assistance of the United Nations.

This agreement, of which the annexes constitute an integral part, done in Bonn on this 5th day Of December 2001 in the English language, shall be the authentic text, in a single copy which shall remain deposited in the archives of the United Nations. Official texts shall be provided in Dari and Pashto, and such other languages as the Special Representative of the Secretary-General may designate. The Special Representative of the Secretary-General shall send certified copies in English, Dari and Pashto to each of the participants.

For the participants in the UN Talks on Afghanistan:

Ms. Amena Afzali  
 Mr. S. Hussain Anwari  
 Mr. Hedayat Aniln Arsala  
 Mr. Sayed Hamed Gailani  
 Mr. Rahmatullah Mousa Ghazi  
 Eng. Abdul Hakim  
 Mr. Houmayoun Jareer  
 Mr. Abbas Karimi  
 Mr. Mustafa Kazimi  
 Dr. Azizullah Ludin  
 Mr. Ahmad Wali Massoud  
 Mr. Hafizullah Asif Mohseni  
 Prof. Mohammad Ishaq Nadiri  
 Mr. Mohammad Natiqi  
 Mr. Yunus Qanooni  
 Dr. Zalmai Rassoul  
 Mr. H. Mirwais Sadeq  
 Dr. Mohammad Jalil Shams  
 Prof. Abdul Sattar Sirat  
 Mr. Humayun Tandar  
 Mrs. Sima Wali  
 General Abdul Rahim Wardak  
 Mr. Pacha Khan Zadran  
 Witnessed for the United Nations by:  
 Mr. Lakhdar Brahimi  
 Special Representative of the Secretary-General  
 for Afghanistan

## **Annex I International Security Force**

1. The participants in the UN Talks on Afghanistan recognize that the responsibility for providing security and law and order throughout the country resides with the Afghans themselves. To this end, they pledge their commitment to do all within their means and influence to ensure such security, including for all United Nations and other personnel of international governmental and non-governmental organizations deployed in Afghanistan.

2. With this objective in mind, the participants request the assistance of the international community in helping the new Afghan authorities in the establishment and training of new Afghan security and armed forces.

3. Conscious that some time may be required for the new Afghan security and armed forces to be fully constituted and functioning, the participants in the UN Talks on Afghanistan request the United Nations Security Council to consider authorizing the early deployment to Afghanistan of a United Nations mandated force. This force will assist in the maintenance of Security for Kabul and its surrounding areas. Such a force could, as appropriate, be progressively expanded to other urban centres and other areas.

4. The participants in the UN Talks on Afghanistan pledge to withdraw all military units from Kabul and other urban centers or other areas in which the UN mandated force is deployed. It would also be desirable if such a force were to assist in the rehabilitation of Afghanistan's infrastructure.

## **Annex II Role of the United Nations during the Interim Period**

1. The Special Representative of the Secretary-General will be responsible for all aspects of the United Nations' work in Afghanistan.

2. The Special Representative shall monitor and assist in the implementation of all aspects of this agreement.

3. The United Nations shall advise the Interim Authority in establishing a politically neutral environment conducive to the holding of the Emergency Loya Jirga in free and fair conditions. The United Nations shall pay special attention to the conduct of those bodies and administrative departments which could

directly influence the convening and outcome of the Emergency Loya Jirga.

4. The Special Representative of the Secretary-General or his/her delegate may be invited to attend the meetings of the Interim Administration and the Special Independent Commission on the Convening of the Emergency Loya Jirga.

5. If for whatever reason the Interim Administration or the Special Independent Commission were actively prevented from meeting or unable to reach a decision on a matter related to the convening of the Emergency Loya Jirga, the Special Representative of the Secretary-General shall, taking into account the views expressed in the Interim Administration or in the Special Independent Commission, use his/her good offices with a view to facilitating a resolution to the impasse or a decision.

6. The United Nations shall have the right to investigate human rights violations and, where necessary, recommend corrective action. It will also be responsible for the development and implementation of a programme of human rights education to promote respect for and understanding of human rights.

by the mujahidin in protecting the independence of Afghanistan and the dignity of its people, to take the necessary measures, in coordination with the Interim Authority, to assist in the reintegration of the mujahidin into the new Afghan security and armed forces;

5. Invite the United Nations and the international community to create a fund to assist the families and other dependents of martyrs and victims of the war, as well as the war disabled;

6. Strongly urge that the United Nations, the international community and regional organizations cooperate with the Interim Authority to combat international terrorism, cultivation and trafficking of illicit drugs and provide Afghan farmers with financial, material and technical resources for alternative crop production.

### **Annex III Request to the United Nations by Participants at the UN Talks on Afghanistan**

The participants in the UN Talks on Afghanistan hereby

1. Request that the United Nations and the international community take the necessary measures to guarantee the national sovereignty, territorial integrity and unity of Afghanistan as well as the non-interference by foreign countries in Afghanistan's internal affairs;

2. Urge the United Nations, the international community, particularly donor countries and multilateral institutions, to reaffirm, strengthen and implement their commitment to assist with the rehabilitation, recovery and reconstruction of Afghanistan, in coordination with the Interim Authority;

3. Request the United Nations to conduct as soon as possible (i) a registration of voters in advance of the general elections that will be held upon the adoption of the new constitution by the constitutional Loya Jirga and (ii) a census of the population of Afghanistan.

4. Urge the United Nations and the international community, in recognition of the heroic role played

**Annex IV**  
**Composition of the Interim Administration**

|  |                             |
|--|-----------------------------|
| <b>Chairman:</b>                         | Hamid Karzai                |
| <b>Vice-Chairmen:</b>                    |                             |
| Vice-Chair and Women’s Affairs:          | Dr. Sima Samar              |
| Vice-Chair and Defence:                  | Muhammad Qassem Fahim       |
| Vice-Chair and Planning:                 | Haji Muhammad Mohaqqueq     |
| Vice-Chair and Water and Electricity:    | Shaker Kargar               |
| Vice-Chair and Finance:                  | Hedayat Amin Arsala         |
| <b>Members:</b>                          |                             |
| Department of Foreign Affairs:           | Dr. Abdullah Abdullah       |
| Department of the Interior:              | Muhammad Yunus Qanooni      |
| Department of Commerce:                  | Seyyed Mustafa Kazemi       |
| Department of Mines and Industries:      | Muhammad Alem Razm          |
| Department of Small Industries:          | Aref Noorzai                |
| Department of Information and Culture:   | Dr. Raheen Makhdoom         |
| Department of Communicatjon:             | Ing. Abdul Rahim            |
| Department of Labour and Social Affairs: | Mir Wais Sadeq              |
| Department of Hajj and Auqaf:            | Mohammad Hanif Hanif Balkhi |
| Department of Martyrs and Disabled:      | Abdullah Wardak             |
| Department of Education:                 | Abdul Rassoul Amin          |
| Department of Higher Education:          | Dr. Sharif Faez             |
| Department of Public Healh:              | Dr. Suhaila Seddiqi         |
| Department of Public Works:              | Abdul Khalig Fazal          |
| Department of Rural Development:         | Abdul Malik Anwar           |
| Department of Urban Development:         | Haji Abdul Qadir            |
| Department of Reconstruction:            | Amin Farhang                |
| Department of Transport:                 | Sultan Hamid Hamid          |
| Department for the Return of Refugees:   | Enayatullah Nazeri          |
| Department of Agriculture:               | Seyyed Hussein Anwari       |
| Department of Irrigation:                | Haji Mangal Hussein         |
| Department of Justice:                   | Abdul Rahim Karimi          |
| Department of Air Transport and Tourism: | Abdul Rahman                |
| Department of Border Affairs:            | Amanullah Zadran            |

## Transitional Authority: Kabinett

### **Hamid Karzai**

*Paschtune*  
Präsident

### **General Mohammad Quasim Fahim**

*Tadschike; früher Nordallianz*  
Verteidigungsminister und erster Vizepräsident

### **Abdul Qadir**

*Paschtune; früher Nordallianz*  
Minister für Öffentliche Arbeiten und  
dritter Vizepräsident (am 6.7.2002 ermordet)

### **Karim Khalili**

*Hazara, Schiit; früher Nordallianz*  
Stellvertreter Präsident Karzais und  
zweiter Vizepräsident

### **Prof. Dr. Neamatulla Sharani**

*Stellvertreter Präsident Karzais*

### **Hedayat Amin Arsala**

Stellvertreter Präsident Karzais und verantwortlich  
für die Kommission für administrative Reformen

### **Dr. Abdullah Abdullah**

*Tadschike*  
Außenminister

### **Mohammad Younis Qanooni**

*Tadschike*  
Berater des Präsidenten für innere Sicherheit und  
Erziehungsminister

### **Taj Mohammad Wardak**

*Paschtune*  
Innenminister

### **Dr. Ashraf Ghani**

*Paschtune; früher Weltbank*  
Wirtschafts- und Finanzminister

### **Abdul Rahim Karimi**

*Usbeke*  
Justizminister

### **Ayatullah Haji Mohammad Mohaqqueq**

*Hazara, Schiit*  
Planungsminister

### **Dr. Sayed Makhum Rahim**

*Tadschike*  
Minister für Information und Kultur

### **Mohammad Masoum Stanakzai**

*Paschtune*  
Minister für Kommunikation

### **Dr. S. Mohammad Amin Farhang**

*Paschtune*  
Minister für Wiederaufbau

### **Habiba Sarabi**

*Hazara*  
Ministerin für Frauenfragen

### **Ahmad Shaker Kargar**

*Usbeke*  
Minister für Wasser und Elektrizität

### **Ing. Mohammad Yousuf**

*Paschtune*  
Minister für städtische Angelegenheiten

### **Dr. Sharif Fayez**

*Tadschike*  
Minister für Höhere Bildung

### **Mohammad Arif Noorzai**

*Paschtune*  
Minister für Grenzgebiete

### **Enayatullah Nazari**

*Tadschike*  
Minister für Flüchtlinge

### **Mohammad Alim Razim**

*Usbeke*  
Minister für Leichtindustrie

### **Ing. Juma Mohammad Mohammedi**

*Paschtune; früher Weltbank*  
Minister für Minen und Schwerindustrie

**Dr. Soheila Siddiq***Paschtunin*

Gesundheitsministerin

**Syed Mustafa Kasemi***Tadschike, Schiit*

Handelsminister

**Sayed Hussain Anwari***Tadschike, Schiit*

Landwirtschaftsminister

**Mohammed Admin Nasiryar***Paschtune*Minister für Pilgerfahrten (Hadsch) und  
Religionsfragen**Noor Mohammad Qarqeen***Turkmene*

Minister für Arbeit und Soziales

**Dr. Ahmad Yousuf Nuristani***Nuristani*

Minister für Bewässerung und Umwelt

**Abdullah Wardak***Paschtune*

Minister für Märtyrer und Invaliden

**Syed Ali Jawed***Tadschike, Schiit*

Transportminister

**Hanif Atmar***Paschtune*

Minister für Ländliche Entwicklung

**Mir Wais Sadiq***Tadschike, Herat*

Minister für zivile Luftfahrt und Tourismus

**Dr. Mahoba Hoqoqmal**

Staatsministerin für Frauen

**Zalmai Rasul**Berater von Präsident Karzai in Fragen  
nationaler Sicherheit**Mawlawi Fazl-ul-Hadi Shinwari**

Oberster Richter am Supreme Court

**Dr. Abdullah Ali**

Neuer Minister für Öffentliche Arbeiten,

Nachfolger des ermordeten Haji Qadir

Quellen: *Botschaft des Transitional Islamic State of Afghanistan*, Berlin,  
6.7.2002; [www.eurasianet.org/loya.jirga/cabinet.shtml](http://www.eurasianet.org/loya.jirga/cabinet.shtml).**Abkürzungen**

|       |   |
|-------|---|
| ADB   | Asian Development Bank                              |
| BBC   | British Broadcasting Corporation                    |
| CNN   | Cable News Network                                  |
| EU    | Europäische Union                                   |
| FAZ   | Frankfurter Allgemeine Zeitung                      |
| GTZ   | Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit |
| ICG   | International Crisis Group                          |
| IHT   | The International Herald Tribune                    |
| ISAF  | International Security Assistance Force             |
| NZZ   | Neue Zürcher Zeitung                                |
| SRSG  | Special Representative of the Secretary-General     |
| SZ    | Süddeutsche Zeitung                                 |
| UNAMA | United Nations Assistance Mission in Afghanistan    |
| UN    | United Nations                                      |