

Wimmer, Andreas; Schetter, Conrad

Working Paper

Staatsbildung zuerst: Empfehlungen zum Wiederaufbau und zur Befriedung Afghanistans

ZEF Discussion Papers on Development Policy, No. 45

Provided in Cooperation with:

Zentrum für Entwicklungsforschung / Center for Development Research (ZEF), University of Bonn

Suggested Citation: Wimmer, Andreas; Schetter, Conrad (2002) : Staatsbildung zuerst: Empfehlungen zum Wiederaufbau und zur Befriedung Afghanistans, ZEF Discussion Papers on Development Policy, No. 45, University of Bonn, Center for Development Research (ZEF), Bonn

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/84770>

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.



ZEF Bonn
Zentrum für Entwicklungsforschung
Center for Development Research
Universität Bonn

Andreas Wimmer, Conrad Schetter

Number
45

Staatsbildung zuerst.
Empfehlungen zum
Wiederaufbau und zur
Befriedung Afghanistans

ZEF – Discussion Papers on Development Policy
Bonn, April 2002

Deutsche Fassung

The CENTER FOR DEVELOPMENT RESEARCH (ZEF) was established in 1997 as an international, interdisciplinary research institute at the University of Bonn. Research and teaching at ZEF aims to contribute to resolving political, economic and ecological development problems. ZEF closely cooperates with national and international partners in research and development organizations. For information, see: <http://www.zef.de>.

ZEF – DISCUSSION PAPERS ON DEVELOPMENT POLICY are intended to stimulate discussion among researchers, practitioners and policy makers on current and emerging development issues. Each paper has been exposed to an internal discussion within the Center for Development Research (ZEF) and an external review. The papers mostly reflect work in progress.

Andreas Wimmer, Conrad Schetter: Staatsbildung zuerst. Empfehlungen zum Wiederaufbau und zur Befriedung Afghanistans. (State-Formation First. Recommendations for Reconstruction and Peace-Making in Afghanistan), ZEF – Discussion Papers On Development Policy No. 45, Center for Development Research, Bonn, April 2002, pp. 27.

ISSN: 1436-9931

Published by:

Zentrum für Entwicklungsforschung (ZEF)

Center for Development Research

Walter-Flex-Strasse 3

D – 53113 Bonn

Germany

Phone: +49-228-73-1861

Fax: +49-228-73-1869

E-Mail: zef@uni-bonn.de

<http://www.zef.de>

The authors:

Andreas Wimmer, Center for Development Research (ZEF), Bonn, Germany
(contact: awimmer@uni-bonn.de).

Conrad Schetter, Center for Development Research (ZEF), Bonn, Germany
(contact: c.schetter@uni-bonn.de)

Inhaltsverzeichnis

1. Zusammenfassung	3
2. Die Bedeutung des Afghanistanprogramms in der internationalen Politik	5
3. Staat versus Zivilgesellschaft	7
4. Entstehung und Zerfall von Staatlichkeit in Afghanistan	8
5. Jüngste Entwicklung: Die Fortsetzung von Partikularpolitik	11
6. Wiederaufbau und Zivilgesellschaft	13
7. Wiederaufbau und Staatlichkeit	16
8. Strukturfragen bei der Gestaltung des zukünftigen Staates	18
8.1 Konsensfindung versus Demokratie	18
8.2 Zentralstaat versus Dezentralismus	20
9. Fazit	21

1 Zusammenfassung

Auf der Petersberger Konferenz Anfang Dezember 2001 bei Bonn und der Geberkonferenz in Tokio Mitte Januar 2002 wurden die groben Linien für die Befriedung und den Wiederaufbau Afghanistans definiert. Gemäß des Bonner Abkommens soll eine *loya jirga*, die sich aus Repräsentanten aller Regionen des Landes zusammensetzt, in den kommenden Monaten eine neue Verfassung verabschieden. Aus demokratischen Wahlen, die im Sommer 2004 stattfinden werden, soll eine neue Regierung hervorgehen, welche die Übergangsregierung ablösen hat. Vorausgesetzt, dass dieser Prozess der politischen Befriedung und Demokratisierung wie geplant vonstatten geht, will die internationale Gemeinschaft die finanziellen Mittel bereitstellen, um während der nächsten vier Jahre dem ausgehungerten und kriegszerrissenen Land einen Entwicklungssprung nach vorne zu ermöglichen.

In diesem Papier befürworten die Autoren eine Revision der Gesamtstrategie, wie sie bisher definiert und ausgearbeitet wurde, in folgenden drei Punkten:

- Das Wiederaufbauprogramm sollte auf einer klar fokussierten Strategie basieren und auf den Aufbau moderner Staatlichkeit abzielen. Das Hauptproblem Afghanistans besteht im Fehlen eines staatlichen Gewaltmonopols und anderer grundlegender staatlicher Funktionen, ohne die ein erfolgreicher Entwicklungsprozess nicht zu gestalten ist. Ein Wiederaufbau über „zivilgesellschaftliche“ Akteure, welche gängigen Grundsätzen folgend privilegierte Partner der Entwicklungszusammenarbeit sein sollen, könnte dagegen im Fall Afghanistan und in anderen Ländern ohne Staat negative Auswirkungen zeitigen, d.h. den Staat weiter schwächen und die Herrschaft der Kriegsfürsten zementieren. Der jüngst erfolgte Beschluss des UN-Sicherheitsrates, den Wiederaufbau nicht wie etwa in Kosovo über eine eigene Organisation, sondern über die Übergangsregierung zu organisieren, stellt einen Schritt in die richtige Richtung dar.
- Die Demokratisierung über Wahlen erfolgt zu früh. Erst nach erfolgreicher politischer Stabilisierung und institutioneller Konsolidierung kann eine Demokratie das Potenzial zur politischen Integration entfalten. Hierzu hat sie innerhalb institutioneller Rahmenbedingungen zu erfolgen, welche der Gefahr eines Aufbrechens ethnisch-religiöser Verteilungskonflikte entgegenwirken. Ein ethnisch-religiöses Quotensystem, wie es vielen derzeit vorschwebt, wird unter den gegebenen Bedingungen eher konfliktverschärfend als konfliktmildernd wirken. Mittelfristig ist eine Institutionalisierung der *loya jirga* bei einer behutsamen Demokratisierung der Rekrutierungsprinzipien wohl vielversprechender.

- Die beiden ersten Punkte machen deutlich, dass ein sinnvolles Wiederaufbau- und Befriedungsprogramm langfristig angelegt sein muss. Die jetzt zugesagten Mittel innerhalb der kommenden vier Jahre auszugeben und auf eine Fortsetzung der Hilfszusagen in der Zukunft zu hoffen, ist deshalb angesichts der Abhängigkeit dieser Hilfszusagen von der politischen Großwetterlage risikoreich. Eine langfristige Finanzierungsstrategie, beispielsweise in der Form eines „Treuhandfonds“, empfiehlt sich deshalb.

2 Die Bedeutung des Afghanistanprogramms in der internationalen Politik

Das politische Engagement der internationalen Gemeinschaft und die finanziellen Hilfszusagen von über vier Milliarden US-Dollar sind beachtlich. Weder Somalia noch Liberia, die aufgrund ihrer jeweils spezifischen Kriegsvergangenheit unter einer vergleichbaren Konstellation von Staatszerfall, Kriegsherrenökonomie und systematischen Menschenrechtsverletzungen leiden, könnten jemals mit soviel politischer Aufmerksamkeit und Hilfsprogrammen in derartigem Umfang rechnen.

Die internationale Staatengemeinschaft hatte auf die Kriegskatastrophen der neunziger Jahre in diesen und anderen Entwicklungsländern mit einer neuen Art von *Arrangez-vous*-Politik reagiert. In Zeiten des Kalten Krieges dagegen waren noch so entfernte Schauplätze kriegerischer Auseinandersetzungen wie Nicaragua, Angola oder Kambodscha schnell in den Sog der Supermachtrivalitäten geraten. Die Konfliktparteien konnten auf die Unterstützung und das Interesse von Seiten des Westens und des Ostens zählen, die Ströme von „Entwicklungshilfe“ folgten zum größten Teil dem Gefälle politischer Interessenlagen. Nach 1989 wurde das internationale Engagement in vielen der nun aufbrechenden Konflikten im Süden sowie auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion als lästige Bürde empfunden. Hätte die Gefahr größerer Migrationsbewegungen von Flüchtlingen und Asylsuchenden in den Norden nicht den neuen Diskurs globaler Verantwortlichkeit mit innenpolitischen Interessenlagen verknüpft, wäre die Politik der Konfliktprävention und –intervention wohl gar nicht erst auf die politische Agenda gesetzt worden. Aufgrund mangelnder strategischer Relevanz der meisten Konfliktherde wurde diese Politik jedoch nur halbherzig angegangen und nur zögerlich in außen- und entwicklungspolitische Gesamtkonzeptionen integriert.

Wie so vieles Andere hat der 11. September diese Verhältnisse verändert. Angesichts der drohenden Gefahr einer neuen weltpolitischen Spaltung, diesmal entlang jener weltreligiösen Linien, welche in Samuel Huntingtons Vision eines „Kampfes der Kulturen“ vorgezeichnet wurden, bemüht sich der Westen um eine Abwendung des von Osama bin Laden und anderen islamistischen Radikalen heraufbeschworenen großen Krieges zwischen dem religiösen Islam und dem säkular-„dekadenten“ Westen.

Die Bedeutung Afghanistans basiert auf der Bekämpfung des internationalen Terrorismus. In Afghanistan soll demonstriert werden, dass der Westen sich nicht einschüchtern und in die Knie zwingen lassen wird. In den Augen mancher Beobachter aus der nicht-westlichen Welt erscheint der Krieg auch als Strafe für die Herausforderung der alleinigen Supermacht und für die radikale Infragestellung der westlichen Werte. Demgegenüber soll der Wiederaufbau Afghanistans, wie er in Bonn politisch vorgespurt und in Tokio finanziell

abgesegnet wurde, der Weltöffentlichkeit, insbesondere der islamischen Welt, vor Augen führen, dass das westliche Gesellschaftsmodell auch für islamische Kulturen eine Zukunft enthält. Gerade auf dem Schauplatz des großen zivilisatorischen Kampfes zwischen Gut und Böse muss das Gute in der Form einer demokratisch geordneten, Wohlstand und Sicherheit für alle versprechenden Gesellschaft siegen.

Islamistische und andere Kritiker werden den neo-kolonialen Gestus anprangern, mit dem die neue Ordnung in Afghanistan durchgesetzt wird – inklusive eines militärischen Kontingents der ehemaligen Kolonialmacht Großbritannien, die im 19. Jahrhundert und zu Beginn des 20. Jahrhunderts gleich dreimal Krieg gegen Afghanistan führte, ohne dass es gelang, das Land formell zu annektieren. Angesichts der politischen Verhältnisse und der symbolischen Bedeutung des Wiederaufbaus in Afghanistan scheint eine solche Einmischung allerdings unvermeidlich. Die Einmischung ist angesichts der verheerenden Bilanz, welche die innerafghanischen Kräfte bei der Überwindung von Krieg und Hunger vorzuweisen haben, auch im Interesse der afghanischen Bevölkerung geboten. Wenn also das „Ob“ kaum in Frage zu stellen ist, so stellt sich um so dringender die Frage nach dem „Wie“ der Wiederaufbaustrategie.

3 Staat versus Zivilgesellschaft

Sowohl der politische Umbau wie die ökonomische Entwicklung müssen sorgfältig auf die Verhältnisse in Afghanistan angepasst werden, um dauerhaft Frieden zu gewährleisten. Aus dem zu schließen, was bisher von der Aufbastrategie aus offiziellen Quellen verlautete, besteht hier Nachbesserungsbedarf. Das gegenwärtig vorgesehene Programm besteht aus der Stabilisierung der Sicherheitslage in Kabul durch eine multinationale Truppenpräsenz, dem wirtschaftlichen Wiederaufbau durch Hilfe von Außen und der Einführung von Demokratie und repräsentativer Regierung. Noch ist nicht endgültig festgelegt, wie dieser Wiederaufbau vonstatten gehen soll. Die Stärkung des Staates sowie der Wiederaufbau staatlicher Institutionen stellen die eine Möglichkeit dar; der Aufbau von Zivilgesellschaft und die Kanalisierung der Hilfsgelder über NGOs die andere. Bei dieser Frage geht es zwar nicht um ein grundsätzliches Entweder-Oder; eine Kombination beider Ansätze ist durchaus praktikierbar. Die Autoren votieren in diesem Papier jedoch für eine eindeutige Ausrichtung auf eine staatszentrierte Strategie – insbesondere in Bereichen, die staatliche Kernaufgaben betreffen (Polizei, Militär, Justiz, Erziehung und Gesundheit). Die Förderung von Zivilgesellschaft macht als Gegenpol zu einem autoritären Staat Sinn. In einem Land, in dem staatliche Strukturen kaum vorhanden sind, stellt die Förderung von Zivilgesellschaft dagegen nicht nur eine verfehlte Herangehensweise dar, sondern birgt die Gefahr in sich, die Konfliktursachen zu perpetuieren.¹

Um dieses Argument plausibel zu machen, werden wir zunächst die Entstehung und den Zerfall von Staatlichkeit in Afghanistan diskutieren. Vor diesem Hintergrund schildern wir dann die gegenwärtige politische Lage und wenden uns schließlich wieder der Zentralfrage, welche Wiederaufbau- und Befriedungsstrategie für Afghanistan am geeignetesten ist, zu.

¹ Allgemein zu dieser Kontroverse siehe auch Pauline H. Baker. 2001. 'Conflict Resolution versus Democratic Governance: Divergent Paths to Peace'. In: Chester A. Crocker, Fen Osler Hampson and Pamela Aall (eds.). 'Turbulent Peace. The Challenges of Managing International Conflict'. Washington: United States Institute of Peace Press. 765-784.

4 Entstehung und Zerfall von Staatlichkeit in Afghanistan

Die afghanische Gesellschaft war, wie andere vormoderne politische Systeme auch, durch eine Reihe sich überlappender Solidaritätsverpflichtungen gekennzeichnet: Dorfgemeinschaften, Clans, Stammesgruppen oder religiös definierte Lokalgemeinschaften bildeten in Afghanistan die wichtigsten politischen Identitäts- und Handlungsreferenzen. Bereits ethnische Identitäten, die von außenstehenden Beobachtern derzeit gerne als Basis für die Gruppenbildung in Afghanistan betrachtet werden, stellen einen zu weit gefassten Bezugsrahmen dar. Denn in der afghanischen Geschichte waren ethnische Gruppen kaum von gesellschaftlicher Relevanz.²

Diese vielgestaltige Gesellschaftsorganisation stand zentralisierenden Staatsbildungsprozessen entgegen. Weder die Imperien der Safawiden und Moguln im 16. und 17. Jahrhundert, noch die durranischen Herrscher des 18. und 19. Jahrhunderts vermochten es, ihre Herrschaft permanent abzusichern und staatliche Strukturen über die wenigen urbanen Zentren der Macht hin auszudehnen.³ Staat bildete daher für die Mehrheit der Afghanen eine fremde, ja eine feindlich verstandene Größe. Erst das *Great Game* zwischen den imperialen Mächten hatte Ende des 19. Jahrhunderts zur Folge, dass Afghanistan als Pufferstaat zwischen Britisch-Indien und Russland gegründet wurde.

Der afghanische Staat blieb allerdings schwach, nicht zuletzt, da ihm die politischen und militärischen Ressourcen für einen selbsttragenden, etwa durch Steueraufkommen finanzierten Staatsbildungsprozess fehlten. Im Zuge des 20. Jahrhundert entwickelte er sich zu einem Rentier-Staat, der finanziell von anderen Staaten abhängig war: In den 70er Jahren machten Entwicklungszuwendungen 40% des staatlichen Haushalts aus. Die staatliche Politik bestand darin, die Beziehungen zwischen den verschiedenen regionalen Anführern, Stammesfürsten und Notabeln sowie der bürokratischen Elite Kabuls in ein Gleichgewicht zu bringen, indem diese Zuwendungen klientelistisch verteilt und die Regional- und Lokalpotentaten in ein System von Pfründen und Posten eingebunden wurden.

Während staatliche Strukturen in den ländlichen Regionen kaum Fuß fassen konnten, avancierten die urbanen Zentren, allen voran Kabul, im Verlauf des 20. Jahrhunderts zu Oasen der Staatlichkeit. Hieraus resultierte ein Gegensatz zwischen Kabul und dem übrigen Land, der die gesamte Geschichte Afghanistans im 20. Jahrhundert bestimmte und den Afghanistankonflikt von 1978/79 auslöste: Auf der einen Seite der Staat, der im urbanen Raum verankert war und für

² Vgl. Conrad Schetter. 2001. 'Ethnizität und ethnische Konflikte in Afghanistan'. Diss. Bonn.

³ Vgl. Christine Noelle. 1997. 'State and Tribe in Nineteenth Century Afghanistan: The Reign of Amir Dost Muhammad Khan (1826 - 1863)'. Richmond. Curzon Press.

eine politische Modernisierung eintrat, auf der anderen Seite der ländliche Raum, in dem die Gesellschaft traditionell segmentär organisiert war und sich gegen die Staatsgewalt und staatliche Souveränität stemmte.⁴ Die Demokratische Volkspartei Afghanistan (DVPA), eine kommunistisch ausgerichtete Partei mit ausschließlich urbaner Basis, die 1978 in Kabul die Macht ergriff, versuchte, dem System tribaler und lokaler Autonomien ein Ende zu bereiten und durch radikal umgesetzte Reformen Afghanistan im Eilgang zu einem modernen Staat zu machen. Die Reaktion der Clanchefs und Talschaftsanführer ließ nicht lange auf sich warten und kulminierte in Aufständen im ganzen Land, was schließlich zum Einmarsch sowjetischer Truppen führte, um die kommunistischen Machthaber zu stützen.

Eines der wesentlichen, jedoch kaum beachteten Ergebnisse des nun seit mehr als 20 Jahren tobenden Afghanistankriegs ist, dass die embryonalen staatlichen Strukturen, die während des 20. Jahrhunderts zumindest in den Städten aufgebaut worden waren, auf allen Ebenen zerfielen:

- a) **Erodierung des staatlichen Gewaltmonopols:** Neben der nahezu kompletten physischen Zerstörung der Infrastruktur ist vor allem die Erosion des staatlichen Gewaltmonopols zu nennen. Ausschlaggebend hierfür war, dass die afghanische Regierung sich im Verlauf der 80er Jahre immer weniger auf die reguläre Armee verlassen konnte, da sich diese im Kampf gegen den Widerstand als ineffektiv erwies, sondern immer stärker von ihr selbst ins Leben gerufenen Milizen abhängig war. Die bekannteste dieser Milizen ist die Djauzdjan Miliz von Rashid Dostum. Seit Abzug der sowjetischen Truppen 1989 bildeten diese Milizen die wichtigsten militärischen Stützen der afghanischen Regierung. Die Übergabe der Macht von Michail Gorbatschow an Boris Jelzin hatte zur Folge, dass Russland die finanzielle Unterstützung der Kabuler Regierung einstellte. Kabul konnte daher die Milizen nicht mehr bezahlen, was zur Folge hatte, dass sich diese von Kabul lossagten. Der Sturz des letzten kommunistischen Machthabers, Nadjibullah, im Frühjahr 1992 war unvermeidlich.

Doch auch die Mudjahidin, welche nun die Regierung übernahmen, waren nicht in der Lage, das Gewaltmonopol wiederherzustellen. Denn die Widerstandsparteien hatten kaum Einfluss auf ihre militärischen Verbände, die in einer ähnlichen Weise wie die Milizen ihre Kampfkraft an den Meistbietenden temporär verkauften. Ohnehin waren bereits in den 80er Jahren pragmatische, kurzfristige Vorteile für die Allianzpolitik wichtiger geworden als ideologische Nähe und Distanz. Viele militärische Verbände wechselten aufgrund politischen Opportunismus und finanzieller Anreize die Seiten, unabhängig ideologischer oder ethnischer Abgrenzungen. In den 90er Jahren löste dieses System des Kriegsfürstentums das staatliche Gewaltmonopol immer mehr auf. Während es in einigen Regionen wie Nord- und Westafghanistan *warlords* wie Rashid Dostum oder Ismael Khan noch vermochten, über eine *Divide-et impera*-Politik verschiedene Kommandeure unter ihre Herrschaft zu bringen, waren anderen Regionen wie Süd- und

⁴ Vgl. Jan-Heeren Grevemeyer. 1987. 'Afghanistan. Sozialer Wandel und Staat im 20. Jahrhundert'. Berlin. Express-Edition.

Ostafghanistan vom allgegenwärtigen Fraktionalismus und Zersplitterung gekennzeichnet.⁵

- b) Schwächung staatlicher Autorität durch die Stabilisierung klientelistischer Netzwerke:** Sowohl die Regierung der Mudjahidin (1992-1996) wie der Taliban (1996-2001) wurde zum Spielball klientelistischer Netzwerke. Denn die regionalen und lokalen Vertreter beider Regierungen wurden v.a. aufgrund ihrer Autorität innerhalb von Talschaften, Stammesverbänden und Klientelverbänden ausgewählt. Die Mudjahidin-Parteien wie die Taliban werteten die Vergabe eines staatlichen Amts vorzugsweise als Auszeichnung für herausragende Loyalität und als Ressource zur Stärkung politischer Allianzen, nicht aber als Position, die an die Ausübung besonderer Aufgaben gebunden ist. Staat wurde daher nicht als Quelle politischer Legitimität betrachtet, sondern als institutionelle Beigabe für diejenigen, welche aufgrund anderer Rollen Gewaltressourcen kontrollierten.
- c) Auflösung der territorialen Integrität:** Schließlich führte der Bürgerkrieg zwischen 1992 und 1996 zum Auseinanderdriften der verschiedenen Regionen. So unterstützten die Anrainerstaaten verschiedene Kriegsfürsten politisch, militärisch und finanziell. Dies hatte zur Folge, dass sich diese warlords eher zu den Nachbarstaaten als zu anderen Regionen Afghanistans hin orientierten – so etwa auf ökonomischer Ebene: Barnett Rubin verdeutlichte in einer Studie, dass die verschiedenen Regionen Afghanistans in die wirtschaftlichen Kreisläufe der Nachbarstaaten eingebunden wurden, während der innerstaatliche Handel nahezu zum Erliegen kam.⁶

Die Erosion des Staats stärkte die sub-nationalen Solidarverbände in ihrer Bedeutung, da sie als Schutzbündnisse angesichts willkürlicher Gewalt und Enteignung für das alltägliche Überleben wichtig blieben. Clan, Stamm und lokale Religionsgemeinschaft allein boten Sicherheit gegen Überfälle, Raub und Entehrung und bildeten die Basis für die Entstehung von Milizen. Vormoderne politische Solidaritäten wurden im modernen afghanischen Kontext also neu definiert und verstärkt.

⁵ Vgl. Conrad Schetter. 1998. 'Afghanistan zwischen Chaos und Machtpolitik'. In: Internationale Politik und Gesellschaft 2: 173-190.

⁶ Vgl. Barnett Rubin. 1999. 'The Political Economy of War and Peace in Afghanistan' (Paper presented at the Meeting of the Afghan Support Group, Stockholm, Sweden, 21 June 1999).

5 Jüngste Entwicklung: Die Fortsetzung von Partikularpolitik

Das Handeln und Denken in diesen Strukturen charakterisierte auch nach dem Fall der Taliban im Herbst 2001 die Situation in Afghanistan. Dies wurde etwa während der Petersberger-Verhandlungen Anfang Dezember deutlich. Bei den vier Verhandlungsparteien – also der Nordallianz, der Rom-Gruppe, der Peshawar-Gruppe und der Zypern-Gruppe – handelte es sich keineswegs um politische Interessengemeinschaften, sondern um Zusammenschlüsse von Einzelpersonen, die aufgrund temporärer Loyalitätsverpflichtungen oder Verwandtschaft miteinander verbunden sind. Selbst die Übergänge zwischen diesen vier Verhandlungspartnern waren fließend: So waren einige Vertreter (z.B. Jalil Shams, Abdul Sattar Sirat) in den letzten Jahren gleich in mehreren dieser Netzwerke vertreten. Der Wortführer der Rom-Gruppe, Abdul Sattar Sirat, ist beispielsweise mit jenem der Nordallianz, Yunus Qanuni, verschwägert. Auch Hamid Karzai, der Premierminister der Interimsregierung, verdeutlicht, wie unscharf ideologische Abgrenzungen oder politische Interessenvertretungen im gegenwärtigen afghanischen Kontext sind: So war Karzai 1992 stellvertretender Außenminister unter Burhanuddin Rabbani und fand sich 1994 im Gefolge der Taliban wieder.

Dass diese vier Gruppierungen wenig politische Kontinuität vorzuweisen haben, lässt sich anschaulich an der Nordallianz verdeutlichen. Die Nordallianz bildet einen labilen Zusammenschluss von *warlords*, die sich in den 90er Jahren gegenseitig bis aufs Äußerste bekämpften und weitgehend für die Zerstörung Kabuls verantwortlich sind. Federführend in der Nordallianz ist die Djamiat-i islami, eine islamistische Partei, deren Anfänge bis in die 60er Jahre zurückreichen. Jedoch stellt auch die Djamiat-i islami seit Anfang der 90er Jahre nur noch ein brüchiges Bündnis zwischen sich bekämpfenden, auf einzelne Persönlichkeiten zugeschnittene Klientelgruppierungen dar, die regional verankert sind. Auf der einen Seite Ismael Khan, der in Westafghanistan ein eigenständiges Reich begründete, auf der anderen Seite der ehemalige Präsident Burhanuddin Rabbani, der in der nordostafghanischen Provinz Badakhschan seine Hochburg hat, und schließlich die sogenannte Pandjshiri-Troika, bestehend aus Yunus Qanuni, Abdullah Abdullah und Mohammed Fahim, die während der Petersberger Verhandlungen Rabbani politisch ins Abseits manövrierten. Dieses Beispiel zeigt, dass stabile Interessengemeinschaften jenseits von kurzlebigen Zweckbündnissen in Afghanistan kaum existieren.

Diese Machtstruktur spiegelt sich auch im Verhalten der gegenwärtigen afghanischen Regierung wider. Die drei der Pandjshiri-Troika zugehörigen Minister des Inneren, des Äußeren und für Verteidigung stammen alle aus dem persönlichen Umfeld des am 9. September 2001 ermordeten *warlord* Ahmad Shah Mas‘ud, können der gleichen Altersgruppe zugerechnet werden und stammen alle aus dem gleichen Distrikt im Pandjshirtal. Gleich nach der Einnahme

Kabuls im November 2001, das sie seither mit ihren Milizen kontrollieren, besetzten sie die Ministerien mit eigenen Gefolgsleuten. Die Versuche der Pandjshiri-Troika, ihre Macht in Kabul weiter zu konsolidieren, führen unweigerlich zu Spannungen mit Hamid Karzai, der bemüht ist, ein Gegengewicht zur Troika zu schaffen. Die Ermordung des Luftfahrtministers Abdul Rahman Mitte Februar ist unseres Erachtens ein Zeichen für die Intensivierung dieser Rivalität. Während Karzai von einem politischen Attentat sprach, wurde Abdul Rahman laut Außenminister Abdullah Abdullah von aufgebrachten Pilgern ermordet. Auch die Diskussion über die ISAF-Truppen ist Konfliktstoff zwischen diesen beiden Fraktionen. Während sich die Pandjshiri-Troika immer wieder für ein rasches Ende des ISAF-Mandats und gegen eine Ausweitung des Aktionsradius ausspricht, da sie durch die fremden Truppen die eigene Machtposition gefährdet sieht, pocht Karzai, der nur über eine geringe militärische Hausmacht in Afghanistan verfügt, auf eine zeitliche wie räumliche Ausdehnung des Mandats.

Eine zweite Konfliktlinie zeichnet sich zwischen den regionalen *warlords* und der Regierung ab. So finden wir fast dieselben *warlords*, dieselbe regionale Machtverteilung und dieselbe politische Konstellation wieder wie in den Jahren 1992 bis 1994, als Afghanistan seine stärkste Fragmentierung erreichte. Über die Erhebung von Straßenzöllen sowie die Wiederbelebung des Anbaus von Schlafmohn und des Drogenhandels, den die Taliban im Sommer 2001 verboten hatten, vermochten es die Kriegsfürsten in den letzten Monaten, ihre alten Herrschertümer wieder zu errichten. Eine weitere Einnahmequelle der *warlords* sind ausländische Zuwendungen: Besonders Iran, Pakistan und Usbekistan unterstützen „ihre“ Kriegsfürsten in Afghanistan, um ihren Einfluss auf die politischen Ereignisse im Land zu wahren. Die Versuche der afghanischen Regierung, den Einfluss der Kriegsfürsten zu beschneiden, zeitigten bisher wenige Erfolge und führten zu schweren Kämpfen in Pul-i Khumri im Dezember 2001, in Mazar-i Sharif im Januar und Februar 2002 sowie in Gardez Ende Januar 2002, aus denen die lokalen Potentaten eher gestärkt hervorgingen.

Aus dieser Zustandsbeschreibung lassen sich die folgenden zentralen Probleme Afghanistans ableiten:

- Es fehlt ein staatliches Gewaltmonopol über das gesamte Land. Alles deutet darauf hin, dass die internationale Gemeinschaft aus finanziellen und logistischen Gründen nicht in der Lage sein wird, etwa über eine räumliche Ausweitung des ISAF-Mandats, den afghanischen Staat bei der Wiederherstellung des Gewaltmonopols entscheidend zu unterstützen.
- Die Macht über Afghanistan, ob in der Regierung oder in den Provinzen, liegt vornehmlich in den Händen klientelistisch organisierter Gruppierungen, welche als Zweckbündnisse zwischen Einzelpersonen kaum eine politische Programmatik aufweisen. Ihre Dominanz stellt für die zukünftige politische Integration des Landes ein erhebliches Hindernis dar.

6 Wiederaufbau und Zivilgesellschaft

Welche Konsequenzen ergeben sich aus dem Fehlen eines Gewaltmonopols und der Dominanz der Kriegsfürsten für die Wiederaufbaustrategie? Eine Reihe vergangener negativer Erfahrungen, etwa in Somalia, in Bosnien⁷ oder im Norden Iraks,⁸ lassen die Befürchtung aufkommen, dass das gewaltige Hilfspaket unbeabsichtigte negative Nebeneffekte in ähnlichen Dimensionen zeitigen wird. Die institutionellen Kapazitäten, das Knowhow sowie das Personal, um den für Afghanistan völlig unerwarteten Geldregen in die richtigen Kanäle zu lenken, sind aus den in den letzten beiden Abschnitten dargelegten Gründen nicht vorhanden, wie die Übergangsregierung in Tokio und auch seither immer wieder deutlich gemacht hat.

Die gemäss den Tokioter Beschlüssen unter enormen „Mittelabflusszwang“ stehenden Entwicklungsorganisationen kommen deshalb nicht umhin, eigene Verwaltungs- und Kontrollapparate einzurichten, zumal da in Afghanistan keine speziellen Implementierungseinheiten der UN wie im Kosovo oder in Timor aufgebaut werden sollen. Die Mitarbeiterstäbe des federführenden UNDP, anderer UN-Organisationen, der Weltbank, der Asiatischen Entwicklungsbank sowie der Islamischen Entwicklungsbank, der großen bilateralen Geber wie EU, USA, Japan und Saudi Arabien und deren technische Ausführungsorganisationen werden wohl Tausende zählen und einen eigenen Stadtteil innerhalb Kabuls, bewacht von internationalen Soldaten, beziehen. Darum herum gruppiert ist eine mindestens so große Gruppe von Mitarbeitern internationaler NGOs im Entstehen begriffen, welche als Umsetzungsorgane miteinander um die großen Stücke im Verteilkuchen konkurrieren. Sie sind angehalten, ihre Projekte in Zusammenarbeit mit „zivilgesellschaftlichen Organisationen“ wie NGOs durchzuführen, damit ihre Projektanträge den Kriterien der Geberländer genügen.

Allerdings sind weder die kulturellen noch die organisatorischen Voraussetzung für die Entstehung selbsttragender zivilgesellschaftlicher Strukturen in Afghanistan vorhanden. Ein Wiederaufbau unter Federführung von NGOs birgt deshalb auch Gefahren hinsichtlich der politischen Stabilität. Begriffe wie Demokratie, Menschen- und Frauenrechte werden vor allem mit der Propaganda der Kommunisten in Verbindung gebracht und deshalb mit großem Misstrauen bedacht. Sie werden auf dem Lande mit der Herrschaft der städtischen Bildungselite über den Rest des Landes sowie mit der Einführung unislamischer, ja unsittlicher Verhältnisse assoziiert. Sie können mit anderen Worten nicht ohne weiteres an bestehende Rechts- und Gerechtigkeitskonzeptionen anknüpfen. Institutionen, welche von Außen betrachtet zivilgesellschaftliche Tradition verkörpern, entsprechen bei näherer Betrachtung häufig nicht

⁷ Vgl. Open Society Fund Bosnia/Soros Foundations. 2001. 'International Support Policies to See Countries – Lessons (not) Learned in Bosnia-Herzegovina'.

⁸ Andreas Wimmer. 2002 (im Druck). 'From Subject to Object of History: The Kurdish Nationalist Movement in Northern Iraq since 1991', erscheint in *Kurdische Studien*.

einmal annähernd westlichen Vorstellungen von Zivilgesellschaft. Die *loya jirga* beispielsweise, die große Ratsversammlung, entsprach in der Vergangenheit nicht einem demokratisch ausgerichteten Parlament, sondern war immer ein Herrschaftsinstrument, das von oben her eingesetzt wurde, um die Entscheidungen des Königs absegnen zu lassen.⁹ Selbstverständlich entstanden mit der konstitutionellen Monarchie von 1964 Ansätze für Demokratie und zivilgesellschaftliche Formen der politischen Organisation — sie blieben jedoch in ihrer Reichweite weitgehend auf den Kabuler Raum beschränkt.

Dass zivilgesellschaftliche Strukturen in der afghanischen Gesellschaft fehlen, hat einschneidende Folgen für den Wiederaufbau. Erfolgt dieser gemäss dem heute in der Entwicklungspolitik gängigen NGO-Paradigma, so ist mit folgenden Konsequenzen zu rechnen:

- a) Entstehung von Parallelstrukturen:** Afghanische NGOs schießen wie Pilze aus dem Boden, weitgehend organisiert von der gebildeten, Persisch und Englisch sprechenden Mittelschicht Kabuls. Diese NGOs werden auch in der Provinz ihre Ableger aufbauen. Es wird eine neue Form des Klientelismus entstehen, welche sich zum Teil mit bisherigen Formen überschneidet und zur Verdrängung wie auch Überlagerung älterer Verteilkoalitionen führt. Lokalpotentaten, Stammesführer und Notabeln werden die von ihnen abhängigen Familien zu „local user associations“ zusammenschließen oder die Frauen, die unter ihrer patriarchalischen Kontrolle stehen, als Frauen-NGOs definieren, werden mit den Mittelsmännern in den hauptstädtischen NGOs und diese wiederum mit den internationalen NGOs und GOs Abhängigkeits- und Partnerschaftsbeziehungen aufbauen und auf diese Weise mit den existierenden Strukturen politischer Macht und Abhängigkeit konkurrieren. Das Ergebnis wird die Entstehung von Parallelstrukturen sein: Auf der einen Seite eine schwache, embryonale Regierungsorganisation, welcher lediglich die Repräsentanz des afghanischen Staates nach Außen sowie eine bedeutsame Rolle bei der Einrichtung einer funktionierenden finanziellen Infrastruktur bleibt; auf der anderen Seite durch die Finanzmittel der internationalen Gebergemeinschaft gestärkte, auf Klientelismus aufbauende neue Kräfte, die einer Stabilisierung staatlicher Autorität und Legitimität entgegenstehen.
- b) Neue Abhängigkeiten und fehlende Nachhaltigkeit:** Selbst bei allerstriktesten Regeln bezüglich Transparenz und Zweckgebundenheit der Mittelverwendung sowie der Anwendung modernster Kontroll- und Evaluationstechniken wird dieses Wiederaufbauprogramm, wie in vergleichbaren Fällen auch, vor allem als ein System politischer Patronage funktionieren. Diese Erfahrung hat man im übrigen gerade in der ersten Dekade des Afghanistankriegs vielfach gemacht, als die Sowjetunion wie der Westen ihre politischen Verbündeten massiv finanzierten. Dass über solche Kanäle tatsächlich erfolgreiche Entwicklungsprojekte durchgeführt werden können, Hunger

⁹ Vgl. Christine Noelle-Karimi. 2002. 'The Loya Jirga – An Effective Political Tool? A Historical Overview'. In: Christine Noelle-Karimi, Conrad Schetter, Reinhard Schlagintweit (eds.): 'Afghanistan – A Country without a State?' Frankfurt a.M. IKO: 37-50.

wirksam bekämpft, funktionierende Wasserversorgungen eingerichtet, Schulen gebaut und mit Lehrpersonal ausgestattet werden können, wird nicht bestritten. Die Nachfrage nach solchen Projekten und der Bedarf an Schulen, Wasserversorgung etc. ist in dem kriegsgeschädigten und armen Land unermesslich. Allen Erfahrungen zufolge sind diese Strukturen jedoch nicht selbsttragend und nachhaltig. Versickert der Finanzstrom ausländischen Geldes, so brechen die neuen Klientelstrukturen zusammen und die Projekte kommen zu einem Ende.

- c) **Stärkung der warlords:** Aufgrund der verschiedenen Einkommensquellen, über die bereits gegenwärtig die *warlords* wieder verfügen, sind sie nicht auf die Wiederaufbaumittel der internationalen Gebergemeinschaft angewiesen. Wird daher der Wiederaufbau Afghanistans über NGOs angegangen, können die Kriegsfürsten die Bedingungen diktieren, unter denen die NGOs ihre Arbeit in der Provinz aufnehmen. Hierdurch würde die Fragmentierung des Landes und die Position der *warlords* gestärkt, gegen welche sich der schwache afghanische Staat derzeit nicht durchsetzen kann. Werden die NGOs dagegen darauf beharren, ihre Aufgaben ohne Konzessionen an die *warlords* umzusetzen, bleibt ihr Aktionsradius auf Kabul beschränkt. Dadurch verstärkte sich wiederum das Stadt-Land-Gefälle, und Kabul würde erneut zu einem lohnenswerten Angriffsziel der *warlords*.

7 Wiederaufbau und Staatlichkeit

Aus dieser Einschätzung empfehlen wir ein Überdenken der Wiederaufbaustrategie für Afghanistan und ein Abweichen von dem zivilgesellschaftlichen Fokus der gegenwärtigen Entwicklungspolitik. Dieser mag unter *anderen* politischen Verhältnissen als jenen von *failed states* wie Afghanistan durchaus adäquat sein – etwa dann, wenn die Beschneidung des Einflusses eines übermächtigen Staats die notwendige Voraussetzung bildet, um die Kräfte für eine ökonomische Entwicklung freizusetzen. Aus unserer Analyse der gegenwärtigen Situation in Afghanistan lassen sich drei Empfehlungen ableiten, die gleichzeitig die Gefahren beleuchten, die sich aus der Übertragung eines standardisierten Entwicklungskonzepts auf Afghanistan ergeben.

Erstens sollte der enorme Druck, die von der Weltbank verwalteten Gelder in einer relativen kurzen Zeitspanne zu investieren, gemindert werden, indem diese in einen Treuhandfonds zur langfristigen Finanzierung des Staatsaufbaus in Afghanistan einbezahlt würden.

Zweitens sollte der Aufbau von Institutionen, welche die Grundfunktionen moderner Staaten ausüben, neben der Linderung unmittelbarer Armut das strategische Hauptziel des Aufbauprogramms darstellen. Gerade weil staatliche Strukturen in Afghanistan gegenwärtig nur noch rudimentär vorhanden sind und Staatlichkeit in Afghanistan über wenig Tradition verfügt, ist diese Zielsetzung sinnvoll. Ohne staatliches Gewaltmonopol und andere grundlegende staatliche Funktionen wird Afghanistan aus dem Teufelskreis von politischer Desintegration, endemischen Konflikten, Armut und wirtschaftlichem Zerfall nicht ausbrechen können. Die Wiederaufbauprojekte sollten deshalb insbesondere in den Sektoren, die staatliche Kernaufgaben wie Erziehung, Justiz und Gesundheit betreffen, über staatliche Ausführungsinstitutionen abgewickelt werden.

Um den Patronagecharakter der neu entstehenden Institutionen soweit wie möglich zu reduzieren, ist einerseits ein griffiges internationales Monitoring nötig. Andererseits muss eine dem Staat gegenüber loyale Beamtenschaft neu ausgebildet und rekrutiert werden. Hier soll jedoch nicht der Übertragung einer preußischen Reformgesetzgebung des frühen 19. Jahrhunderts auf Afghanistan oder einer Verschiebung des Aufbaus auf die nächste Generation – wenn eine fähige Bürokratie ausgebildet worden ist – das Wort geredet werden. Die Wiedergewinnung von Exilafghanen mit professioneller Ausbildung und Berufserfahrung kann selbstverständlich bereits jetzt erfolgen. Ihnen muss allerdings ein attraktives institutionelles Umfeld, Aufstiegsmöglichkeiten sowie eine mittel- und langfristige Beschäftigungsperspektive geboten werden. Parallel dazu sollte massiver als vorgesehen in Ausbildungslehrgänge für neu rekrutierte Polizisten, Lehrpersonal, Gerichts- und Verwaltungsbeamte etc. investiert werden.

Ziel ist nicht eine Verbürokratisierung des Wiederaufbauprogramms, sondern ein Staatsbildungsprozess, der die Voraussetzungen für eine Befriedung des Landes und für nachhaltiges marktwirtschaftliches Wachstum schafft. Ein erfolgreicher Staatsaufbau bietet für die Einwohner Afghanistans Anreize, ihre Beziehungen zum Staat neu zu definieren, d.h. ihre Loyalitätsverpflichtungen auf diesen Staat zu richten – anstatt auf eine afghanische NGO respektive deren Führer, welcher ein Projekt in eine bestimmte Talschaft gebracht hat, so wie dies bei der gegenwärtig anvisierten Strategie zu erwarten ist.

Die Einrichtung eines säkularen, flächendeckenden Schulsystems, der Aufbau einer vereinheitlichten Polizei, eines funktionierenden Gerichtswesens auch in der Provinz sollte deshalb neben der Bekämpfung von Hunger das wichtigste Ziel des Programms darstellen und von vorneherein langfristig konzipiert werden. Sollte dieser Strategie Erfolg beschieden sein und öffentliche Güter wie Schutz vor arbiträrer Gewalt, Rechtsgleichheit, Schulbildung, Gesundheit etc. für alle Bürger zugänglich werden, so würden sich nach und nach die Loyalitätsbeziehungen auf diesen Staat richten. Wer von keinem Stammesführer oder Kriegsfürsten mehr abhängig ist, um sein Leben und das seiner Kinder in Sicherheit zu wissen, wer keinem Regionalpotentaten Unterstützung zu versprechen hat, damit sein Dorf eine Schule bekommt, wer nicht die Weisheit eines religiösen Notabeln in Anspruch nehmen muss, um in einem Streit zwischen Nachbarn eine Entscheidung herbeiführen zu können, der wird diese Führer, Lords, Notabeln und Potentaten mit anderen Augen sehen und ihnen im Konfliktfall keine Gefolgschaft mehr leisten wollen. Erst der Aufbau funktionierender staatlicher Strukturen ermöglicht es mit anderen Worten, das Kriegsherrentum effektiv zu bekämpfen. An einer militärischen Elimination oder Integration in eine einheitliche Armee sind dagegen bereits Briten und Sowjets gescheitert.

8 Strukturfragen bei der Gestaltung des zukünftigen Staates

Neben der Umsetzung des Wiederaufbauprogramms stellt die politische Integration des kriegszerstörten Landes die zweite Hauptaufgabe für die Zukunft dar. Der afghanische Staatsbildungsprozess hat auch hier nahezu beim Nullpunkt zu beginnen, da wie dargelegt staatliche Strukturen weitgehend erodiert sind. Eine Reihe schwieriger Grundsatzentscheidungen sind bei der Wahl eines zukünftigen politischen Systems zu treffen, etwa im Zuge des Neuentwurfs einer Verfassung durch die *loya jirga*. Von besonderem Gewicht sind die Fragen bezüglich der Gestaltung der demokratischer Partizipation sowie der Positionierung des Staatsaufbaus entlang der Achse Föderalismus versus Zentralismus.

8.1 Konsensfindung versus Demokratie

Die politischen und sozialstrukturellen Voraussetzungen für eine demokratische Entwicklung in Afghanistan sind eher schlecht. Vergleichende Untersuchungen zeigen, dass Demokratisierung unter der Voraussetzung einer schwachen Zivilgesellschaft und mangelnder institutioneller Konfliktlösungskapazitäten zu einer Konfliktverschärfung und -eskalation führen kann.¹⁰ Afghanistan weist, wie dargelegt, keine zivilgesellschaftliche Tradition auf und hat auch kaum Erfahrung in demokratischer Regierungskontrolle. Wenn nun das Zentrum politischer Macht in Kabul durch die internationale Legitimierung und Unterstützung an Bedeutung gewinnt, so kommt der Kontrolle dieses Zentrums existenzielle Bedeutung zu. Wahlen produzieren Verlierer und führen zum dauerhaften Ausschluss von der Macht, wenn gleichzeitig die institutionellen Mechanismen zur Machtteilung und –ablösung nicht etabliert sind. Der Kampf um den Sieg an den Urnen wird zum Kampf um das politische und materielle Überleben, und entsprechend fällt die Wahl der Mittel aus, um diesen zu gewinnen.

Die Tatsache, dass eine demokratisch bestimmte Regierung „im Namen des Volkes“ regiert, bewirkt zudem eine Politisierung von Ethnizität. Denn der Definition der Grenzen und des Charakters des Volkes kommt entscheidende Bedeutung zu, so dass häufig der Kampf um die Macht als Auseinandersetzung zwischen ethnisch-religiös definierten Gruppen wahrgenommen wird.¹¹ Deren Anführer präsentieren sich nun als Vertreter „ihres Volkes“, um

¹⁰ Vgl. Donald Rothchild. forthcoming. ‘Liberalism, Democracy and Conflict Management’. In: Andreas Wimmer, Richard Goldstone, Donald Horowitz, Ulrike Joras, Conrad Schetter (eds.): ‘Facing Ethnic Conflicts. Toward a New Realism’; Jack L. Snyder. 2000. ‘From Voting to Violence: Democratization and Nationalist Conflict’. New York. Norton; Roland Paris. 2001. ‘Wilson’s Ghost. The Faulty Assumptions of Postconflict Peacebuilding’. In: Chester A. Crocker, Fen Osler Hampson and Pamela Aall. ‘Turbulent Peace. The Challenges of Managing International Conflict’. Washington: United States Institute of Peace Press. 753-764.

¹¹ Andreas Wimmer. 2002. ‘Nationalist Exclusion and Ethnic Conflict. Shadows of Modernity’. Cambridge: Cambridge University Press.

einen möglichst großen Anteil an der Macht im Zentrum zu erhaschen. Die Ethnisierung des Politischen kann daher zu Konfliktkonstellationen führen, welche durch Verhandlung und Kompromissbildung schwierig zu lösen sind.¹²

Deshalb könnte die Einführung eines ethnischen Proporzsystems, in dem festgelegte Quoten die Anzahl der Repräsentanten einer jeden ethnischen Gruppe im Machtzentrum bestimmen, für Afghanistan negative Konsequenzen haben. Forschungen haben gezeigt, dass solche Regimes am ehesten in hoch entwickelten Staaten mit einer hohen Umverteilungskapazität und mit einer etablierten politischen Kultur der Kompromissfindung nachhaltig funktionieren. Leider wurde bereits bei den Petersberger Friedensverhandlungen der Pfad in Richtung auf ein ethnisches Quotensystem hin beschritten, indem die Übergangsregierung aufgrund eines ethnischen Proporzsystemes zusammengestellt wurde – ungeachtet der Tatsache, dass im von vielfältigen politischen Zerklüftungen in Stammesverbände, Talschaften, Religionsgemeinschaften und politische Fürstentümer gekennzeichneten Afghanistan ethnisch-religiöse Gruppen, anders als beispielsweise im Libanon, bisher noch keine gefestigte Tradition politischer Organisation aufweisen und lediglich auf den Karten westlicher Friedenspolitiker, Diplomaten und Berater als klar abgegrenzte Einheiten in Erscheinung treten.¹³

Realistischer als die Abhaltung demokratischer Wahlen wäre wohl, das hergebrachte System der Konsensfindung zwischen Notabeln, Bürokraten und Stammesführern mittelfristig und nicht nur für eine eng umschriebene Übergangszeit zu institutionalisieren. Die *loya jirga* stellt hierzu ein geeignetes Gremium dar, sofern die realen Machtverhältnisse gebührend berücksichtigt werden, d.h. die Kriegsherren zumindest in einer Übergangszeit adäquat vertreten sind.¹⁴ Der UN Sondergesandte Lakhdar Brahimi hat bisher beachtliches Geschick in der Austarierung von Interessen gezeigt und es ist ihm zuzutrauen, die neue Regierung bei der Zusammenstellung einer permanenten *loya jirga* so zu beraten, dass eine ausgewogene Institution entsteht und die wenigen tatsächlich existierenden zivilgesellschaftlichen Organisationen Afghanistans sinnvoll einbezogen werden. Die Übergangsregierung innerhalb der nächsten zwei Jahre auf ein demokratisches Staatsmodell mit Gewaltenteilung und Verfassungsgericht zu verpflichten und zur Abhaltung von Wahlen zu zwingen, wie es das Bonner Abkommen vorsieht, scheint dagegen verfehlt. Demokratie stellt für Afghanistan ein Langzeitprojekt dar; der Puls der Zeit sollte hier – wie bei anderen Prozessen politischer Modernisierung – in Generationen und nicht in Jahren gemessen werden.

¹² Vgl. Andreas Wimmer, Donald Horowitz, Richard Goldstone, Ulrike Joras und Conrad Schetter (eds.). 'Facing Ethnic Conflicts. Toward a New Realism'. forthcoming.

¹³ Vgl. Conrad Schetter. 2001. 'Die Schimäre der Ethnien in Afghanistan'. In: Neue Zürcher Zeitung 26. Oktober 2001.

¹⁴ Vgl. Marina Ottaway and Anatol Lieven. 2002. 'Rebuilding Afghanistan. Fantasy versus Reality'. Carnegie Endowment for International Peace Policy Brief 12.

8.2 Zentralstaat versus Dezentralismus

Die Frage, wie der neue Staat sich auf der Achse Zentralismus versus Dezentralismus positionieren wird, ist ebenfalls von höchster Brisanz. Vielversprechend sind die Diskussionen rund um einen föderalen Staatsaufbau in Afghanistan, in dem die außerordentlich starke Tradition lokaler Autonomie und Selbstverwaltung aufgehen könnte.¹⁵ Auch hier ist allerdings wiederum die ethnische Klippe zu umschiffen. Denn die Erfahrungen mit einem ethnisch definierten Föderalismus in Nigeria, Bosnien und jüngst auch in Äthiopien stimmen wenig hoffnungsfroh: Auf der Ebene der Gliedstaaten etabliert sich schnell die Praxis ethnokratischer Intoleranz durch die Vertreter der Titularethnie, so dass für die Eliten der Minderheiten ein starker Anreiz entweder zur Verschiebung der Provinzgrenzen oder zur Gründung eines eigenen Gliedstaates entsteht. Politische Instabilität wird dann endemisch. Das indische oder auch das schweizerische Modell, in denen die föderalen Einheiten nicht ausschließlich und auch nicht vornehmlich ethnisch definiert sind und welche eine ausgeprägte Lokalautonomie beinhalten, könnte dagegen durchaus als Vorbild dienen.

¹⁵ Siehe u.a. 'Federations, Special Issue on Afghanistan', October 2001.

9 Fazit

Die von der internationalen Gebergemeinschaft zur Verfügung gestellten Mittel sollten primär zum Aufbau eines funktionierenden afghanischen Staatswesens auf dezentraler, nicht-ethnischer Grundlage verwendet werden, trotz der Risiken von Korruption und Machtmissbrauch, welche diese Strategie beinhaltet. Denn wer den seit rund einem Jahrzehnt gültigen entwicklungspolitischen Grundsatz „mehr Zivilgesellschaft und weniger Staat“ auch für den Fall Afghanistans durchsetzen will, verkennt die grundlegende Problematik des Landes. Diese liegt darin, dass moderne staatlichen Institutionen fehlen, welche das Gewaltmonopol und jene einheitliche Rechtsordnung durchzusetzen vermögen, die grundlegende Voraussetzungen für gesellschaftliche Modernisierung und ökonomische Entwicklung darstellen.

Von einer solchen strategischen Ausrichtung auf die Staatsbildung scheint das Wiederaufbauprogramm, welches von dem „Preliminary Needs Assessment Team“ der Asiatischen Entwicklungsbank, des Entwicklungsprogramms der UN und der Weltbank für das Tokioter Treffen skizziert wurde, weit entfernt. Die Architekten dieses Programms scheinen sich, vielleicht auch aufgrund des enormen Zeitdrucks, vom traditionellen Warenkorbverfahren der Bedarfsabschätzung nicht genügend distanziert zu haben. Das Resultat ist deshalb zu wenig auf das Setzen von Prioritäten fokussiert und zu wenig an die politische Situation in Afghanistan angepasst.

Wichtigstes strategisches Ziel des Wiederaufbaus in Afghanistan sollte die Überwindung der politischen Zerklüftung des Landes durch einen Prozess der Staatsbildung darstellen, ein Ziel, das mit den anvisierten 7 Prozent der gesamten Hilfssumme für „Regierungs- und Verwaltungsförderung“ nicht erreicht werden kann. Das Einfrieren der Zahl der Staatsangestellten auf das gegenwärtige, bürgerkriegsgeprägte Niveau verfestigt die Machtbalance zwischen dem modernen Staat und den segmentären Kräften der afghanischen Gesellschaft.¹⁶ Die jüngsten Entschlüsse des Sicherheitsrats, wonach der Aufbau nicht über eine eigene UN-Organisation, sondern über die Übergangsregierung koordiniert werden soll, und wonach Hilfgelder nur dort verteilt werden, wo die lokalen Behörden gemäß den Grundsätzen moderner Staatlichkeit funktionieren, deuten dagegen in die richtige Richtung. Sie sind mit einer entsprechend fokussierten und strategisch orientierten Wiederaufbaustrategie zu kombinieren.

Eine derartige Schwerpunktsetzung stellt in der Tat eine neue Herausforderung für die Entwicklungszusammenarbeit dar, welche erst kürzlich damit begonnen hat, in explizit politischen Termini zu denken und Projekte mit politischem Gehalt anzugehen. Afghanistan könnte zum Exemparfall für mutige Schritte in diese Richtung werden und auch für andere Fälle von Staatszerfall Beispiel sein. Wer dergestalt in die inneren Verhältnisse eines Staates eingreift,

¹⁶ Siehe Asian Development Bank, UNDP und World Bank. 2002. ‘Afghanistan. Preliminary Needs Assessment for Recovery and Reconstruction’. January 2002.

hat allerdings offen zu lassen, welche Form der Staatsmodernisierung und politischen Entwicklung aus diesem Prozess hervorgehen wird. Im afghanischen Kontext bedeutet dies, dass das politische und rechtliche System der Zukunft anders strukturiert sein wird als jene der westlichen Geberländer. Offenheit gegenüber unterschiedlichen Modellen moderner Staatlichkeit sowie Toleranzbereitschaft beispielsweise gegenüber einer anderen öffentlichen Rolle von Religion gehören zu den grundlegenden Anforderungen an ein sinnvolles Aufbauprogramm für Afghanistan. Nur auf diese Weise wird es auch in den Augen der islamischen Welt ein Erfolg sein können.

The following papers have been published so far:

- | | | |
|--------|--|--|
| No. 1 | Ulrike Grote,
Arnab Basu,
Diana Weinhold | Child Labor and the International Policy Debate
Zentrum für Entwicklungsforschung (ZEF), Bonn,
September 1998, pp. 47. |
| No. 2 | Patrick Webb,
Maria Iskandarani | Water Insecurity and the Poor: Issues and Research Needs
Zentrum für Entwicklungsforschung (ZEF), Bonn,
Oktober 1998, pp. 66. |
| No. 3 | Matin Qaim,
Joachim von Braun | Crop Biotechnology in Developing Countries: A Conceptual
Framework for Ex Ante Economic Analyses
Zentrum für Entwicklungsforschung (ZEF), Bonn,
November 1998, pp. 24. |
| No. 4 | Sabine Seibel,
Romeo Bertolini,
Dietrich Müller-Falcke | Informations- und Kommunikationstechnologien in
Entwicklungsländern
Zentrum für Entwicklungsforschung (ZEF), Bonn,
January 1999, pp. 50. |
| No. 5 | Jean-Jacques Dethier | Governance and Economic Performance: A Survey
Zentrum für Entwicklungsforschung (ZEF), Bonn,
April 1999, pp. 62. |
| No. 6 | Mingzhi Sheng | Lebensmittelhandel und Kosumtrends in China
Zentrum für Entwicklungsforschung (ZEF), Bonn,
May 1999, pp. 57. |
| No. 7 | Arjun Bedi | The Role of Information and Communication Technologies
in Economic Development – A Partial Survey
Zentrum für Entwicklungsforschung (ZEF), Bonn,
May 1999, pp. 42. |
| No. 8 | Abdul Bayes,
Joachim von Braun,
Rasheda Akhter | Village Pay Phones and Poverty Reduction: Insights from a
Grameen Bank Initiative in Bangladesh
Zentrum für Entwicklungsforschung (ZEF), Bonn,
June 1999, pp. 47. |
| No. 9 | Johannes Jütting | Strengthening Social Security Systems in Rural Areas of
Developing Countries
Zentrum für Entwicklungsforschung (ZEF), Bonn,
June 1999, pp. 44. |
| No. 10 | Mamdouh Nasr | Assessing Desertification and Water Harvesting in the
Middle East and North Africa: Policy Implications
Zentrum für Entwicklungsforschung (ZEF), Bonn,
July 1999, pp. 59. |
| No. 11 | Oded Stark,
Yong Wang | Externalities, Human Capital Formation and Corrective
Migration Policy
Zentrum für Entwicklungsforschung (ZEF), Bonn,
August 1999, pp. 17. |

- No. 12 John Msuya Nutrition Improvement Projects in Tanzania: Appropriate Choice of Institutions Matters
Zentrum für Entwicklungsforschung (ZEF), Bonn,
August 1999, pp. 36.
- No. 13 Liu Junhai Legal Reforms in China
Zentrum für Entwicklungsforschung (ZEF), Bonn,
August 1999, pp. 90.
- No. 14 Lukas Menkhoff Bad Banking in Thailand? An Empirical Analysis of Macro Indicators
Zentrum für Entwicklungsforschung (ZEF), Bonn,
August 1999, pp. 38.
- No. 15 Kaushalesh Lal Information Technology and Exports: A Case Study of Indian Garments Manufacturing Enterprises
Zentrum für Entwicklungsforschung (ZEF), Bonn,
August 1999, pp. 24.
- No. 16 Detlef Virchow Spending on Conservation of Plant Genetic Resources for Food and Agriculture: How much and how efficient?
Zentrum für Entwicklungsforschung (ZEF), Bonn,
September 1999, pp. 37.
- No. 17 Arnulf Heuermann Die Bedeutung von Telekommunikationsdiensten für wirtschaftliches Wachstum
Zentrum für Entwicklungsforschung (ZEF), Bonn,
September 1999, pp. 33.
- No. 18 Ulrike Grote,
Arnab Basu,
Nancy Chau The International Debate and Economic Consequences of Eco-Labeling
Zentrum für Entwicklungsforschung (ZEF), Bonn,
September 1999, pp. 37.
- No. 19 Manfred Zeller Towards Enhancing the Role of Microfinance for Safety Nets of the Poor
Zentrum für Entwicklungsforschung (ZEF), Bonn,
October 1999, pp. 30.
- No. 20 Ajay Mahal,
Vivek Srivastava,
Deepak Sanan Decentralization and Public Sector Delivery of Health and Education Services: The Indian Experience
Zentrum für Entwicklungsforschung (ZEF), Bonn,
January 2000, pp. 77.
- No. 21 M. Andreini,
N. van de Giesen,
A. van Edig, M. Fosu,
W. Andah Volta Basin Water Balance
Zentrum für Entwicklungsforschung (ZEF), Bonn,
March 2000, pp. 29.
- No. 22 Susanna Wolf,
Dominik Spoden Allocation of EU Aid towards ACP-Countries
Zentrum für Entwicklungsforschung (ZEF), Bonn,
March 2000, pp. 59.

- No. 23 Uta Schultze Insights from Physics into Development Processes: Are Fat Tails Interesting for Development Research?
Zentrum für Entwicklungsforschung (ZEF), Bonn,
March 2000, pp. 21.
- No. 24 Joachim von Braun,
Ulrike Grote,
Johannes Jütting Zukunft der Entwicklungszusammenarbeit
Zentrum für Entwicklungsforschung (ZEF), Bonn,
March 2000, pp. 25.
- No. 25 Oded Stark,
You Qiang Wang A Theory of Migration as a Response to Relative
Deprivation
Zentrum für Entwicklungsforschung (ZEF), Bonn,
March 2000, pp. 16.
- No. 26 Doris Wiesmann,
Joachim von Braun,
Torsten Feldbrügge An International Nutrition Index – Successes and Failures
in Addressing Hunger and Malnutrition
Zentrum für Entwicklungsforschung (ZEF), Bonn,
April 2000, pp. 56.
- No. 27 Maximo Torero The Access and Welfare Impacts of Telecommunications
Technology in Peru
Zentrum für Entwicklungsforschung (ZEF), Bonn,
June 2000, pp. 30.
- No. 28 Thomas Hartmann-
Wendels
Lukas Menkhoff Could Tighter Prudential Regulation Have Saved Thailand's
Banks?
Zentrum für Entwicklungsforschung (ZEF), Bonn,
July 2000, pp. 40.
- No. 29 Mahendra Dev Economic Liberalisation and Employment in South Asia
Zentrum für Entwicklungsforschung (ZEF), Bonn,
August 2000, pp. 82.
- No. 30 Noha El-Mikawy,
Amr Hashem,
Maye Kassem,
Ali El-Sawi,
Abdel Hafez El-Sawy,
Mohamed Showman Institutional Reform of Economic Legislation in Egypt
Zentrum für Entwicklungsforschung (ZEF), Bonn,
August 2000, pp. 72.
- No. 31 Kakoli Roy,
Susanne Ziemek On the Economics of Volunteering
Zentrum für Entwicklungsforschung (ZEF), Bonn,
August 2000, pp. 47.
- No. 32 Assefa Admassie The Incidence of Child Labour in Africa with Empirical
Evidence from Rural Ethiopia
Zentrum für Entwicklungsforschung (ZEF), Bonn,
October 2000, pp. 61.
- No. 33 Jagdish C. Katyal,
Paul L.G. Vlek Desertification - Concept, Causes and Amelioration
Zentrum für Entwicklungsforschung (ZEF), Bonn,
October 2000, pp. 65.

- No. 34 Oded Stark On a Variation in the Economic Performance of Migrants by their Home Country's Wage
Zentrum für Entwicklungsforschung (ZEF), Bonn, October 2000, pp. 10.
- No. 35 Ramón Lopéz Growth, Poverty and Asset Allocation: The Role of the State
Zentrum für Entwicklungsforschung (ZEF), Bonn, March 2001, pp. 35.
- No. 36 Kazuki Taketoshi Environmental Pollution and Policies in China's Township and Village Industrial Enterprises
Zentrum für Entwicklungsforschung (ZEF), Bonn, March 2001, pp. 37.
- No. 37 Noel Gaston, Douglas Nelson Multinational Location Decisions and the Impact on Labour Markets
Zentrum für Entwicklungsforschung (ZEF), Bonn, May 2001, pp. 26.
- No. 38 Claudia Ringler Optimal Water Allocation in the Mekong River Basin
Zentrum für Entwicklungsforschung (ZEF), Bonn, May 2001, pp. 50.
- No. 39 Ulrike Grote, Stefanie Kirchhoff Environmental and Food Safety Standards in the Context of Trade Liberalization: Issues and Options
Zentrum für Entwicklungsforschung (ZEF), Bonn, June 2001, pp. 43.
- No. 40 Renate Schubert, Simon Dietz Environmental Kuznets Curve, Biodiversity and Sustainability
Zentrum für Entwicklungsforschung (ZEF), Bonn, October 2001, pp. 30.
- No. 41 Stefanie Kirchhoff, Ana Maria Ibañez Displacement due to Violence in Colombia: Determinants and Consequences at the Household Level
Zentrum für Entwicklungsforschung (ZEF), Bonn, October 2001, pp. 45.
- No. 42 Francis Matambalya, Susanna Wolf The Role of ICT for the Performance of SMEs in East Africa – Empirical Evidence from Kenya and Tanzania
Zentrum für Entwicklungsforschung (ZEF), Bonn, December 2001, pp. 30.
- No. 43 Oded Stark, Ita Falk Dynasties and Destiny: On the Roles of Altruism and Impatience in the Evolution of Consumption and Bequests
Zentrum für Entwicklungsforschung (ZEF), Bonn, December 2001, pp. 20.
- No. 44 Assefa Admassie Allocation of Children's Time Endowment between Schooling and Work in Rural Ethiopia
Zentrum für Entwicklungsforschung (ZEF), Bonn, February 2002, pp. 75.

- No. 45 Andreas Wimmer,
 Conrad Schetter
- Staatsbildung zuerst. Empfehlungen zum Wiederaufbau
und zur Befriedung Afghanistans. (German Version)
State-Formation First. Recommendations for
Reconstruction and Peace-Making in Afghanistan. (English
Version)
Zentrum für Entwicklungsforschung (ZEF), Bonn,
April 2002, pp. 27.

ISSN: 1436-9931

The papers can be ordered free of charge from:

Zentrum für Entwicklungsforschung (ZEF)
Center for Development Research
Walter-Flex-Str. 3
D – 53113 Bonn, Germany

Phone: +49-228-73-1861
Fax: +49-228-73-1869
E-Mail: zef@uni-bonn.de
<http://www.zef.de>