

# Konfliktprävention in Afghanistan

Eine dauerhafte Friedensordnung bleibt Fernziel

von Wolfgang von Erffa

In Afghanistan herrscht seit 23 Jahren Krieg bzw. Bürgerkrieg. Hinzu kommt, dass das Land im höchsten Grad politisch, wirtschaftlich, ethnisch, und religiös fragmentiert ist durch den Gegensatz zwischen Moderne und Traditionalismus sowie zwischen Stadt und Land. Die Zentralgewalt bleibt, auch wegen ständiger Einflussnahme mächtiger Nachbarstaaten, schwach. Realistisches Ziel für Afghanistan kann daher lediglich sein, zunächst der Herausforderung durch die Vielzahl der andauernden, gleichsam systemimmanenten Konflikte mit dem Instrument eines auf Ausgleich angelegten Krisenmanagements zu begegnen. Ein weiteres Ziel muss es sein, den Afghanen Anregungen zu geben, einen neuen Rahmen für geeignete Strukturen in ihrem Land sowie für das Verhältnis zu ihren Nachbarstaaten durch neue Modelle regionaler Zusammenarbeit zu schaffen. Nur so wird eine dauerhafte Friedensordnung möglich.

Die Entwicklung seit der Konferenz auf dem Petersberg bei Bonn im Dezember 2001<sup>1</sup> zeigt, dass schon einiges erreicht werden konnte: Afghanistan

wurde durch die Militäraktionen vor allem der USA und Großbritanniens von den Taliban und der Terrororganisation Al Khaida befreit. Es gab Hoffnung: eine Übergangsregierung unter Ministerpräsident Hamid *Karsai* kam ins Amt, in der entsprechend dem Petersberg-Abkommen die verschiedenen ethnischen Gruppen an der Macht beteiligt wurden. Auf der traditionellen Stammesversammlung, der Loya Jirga, ließ sich *Karsai* im Juni 2002 als Präsident bestätigen. Eine internationale Schutzmacht, „International Security Assistance Force“ (ISAF), ist, wie in der Sicherheitsratsresolution 1378 vorgesehen,<sup>2</sup> vor Ort, um der Interimsregierung bei der Gewährleistung von Sicherheit in Kabul und Umgebung zur Seite zu stehen. Voraussichtlich im Februar 2003 werden Deutschland und die Niederlande das Kommando über die ISAF übernehmen. Das deutsche Kontingent soll um 800 auf insgesamt 2000 Soldaten aufgestockt werden; insgesamt wird die ISAF dann über ca. 4900 Soldaten verfügen.

Übereinstimmende Wünsche seitens der Vereinten Nationen sowie *Karsais*, diese Truppen auf etwa 20 000 Mann aufzustocken, um auch in anderen wichtigen Städten in Afghanistan die Sicherheit wieder herzustellen,<sup>3</sup> fanden allerdings nicht die Zustimmung der USA. Auch erwies sich

Wolfgang von Erffa,  
Auswärtiges Amt, Berlin. 1990/91 für die  
Vereinten Nationen in Afghanistan tätig.  
Der Beitrag gibt die persönliche Meinung  
des Autors wieder.

die ursprüngliche Vorstellung, die Interimsregierung solle, soweit möglich, selbst die Sicherheit gewährleisten, als unrealistisch. Die Entwaffnung der „warlords“ ist dem Präsidenten bislang nicht gelungen. Allerdings wird der Plan mit dem Ziel allgemeiner freier Wahlen im Jahre 2004 fristgerecht umgesetzt.

Auf der 2. Konferenz auf dem Petersberg am 2. Dezember 2002 wurde der Fortschritt bei der Umsetzung des Abkommens vom Vorjahr gewürdigt und in der Schlussklärung zum Ausdruck gebracht, dass die Konferenz die Sorgen der afghanischen Bevölkerung in einigen Bereichen teilt, in denen erhebliche zusätzliche Anstrengungen notwendig sein werden. Eine zunächst für den 2. Dezember vorgesehene Erklärung über „Gutnachbarschaftliche Beziehungen“, von Afghanistan, China, Iran, Pakistan, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan zu unterzeichnen, in der diese Staaten sich zu den Prinzipien der territorialen Integrität, des gegenseitigen Respekts, der Kooperation und der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten verpflichten, soll jetzt erst am 22. Dezember in Kabul verabschiedet werden.<sup>4</sup> Somit scheinen die Weichen für die Zukunft Afghanistans, von der auch die Stabilität der gesamten Region abhängt, aus der Sicht des Westens optimal gestellt. Dennoch: für Afghanistan hat sich zwar viel in sehr kurzer Zeit verändert, doch eine dauerhafte Friedensordnung liegt noch immer in weiter Ferne.

Die politische Macht in Afghanistan, die stets auf einer lokalen und re-

gionalen Grundlage beruhte, hatte – mit Ausnahme der Zeit der Herrschaft des „Eisernen Emirs“, Abdul *Rahman Khan* (1880–1901) – nie eine starke nationale Basis. Alle Versuche, die Macht der Stämme und Unterstämme in den Provinzen zu zerschlagen und die regionale Fragmentierung der politischen Macht in Afghanistan zu beenden, misslangen. Auch war es in der Geschichte Afghanistans nie möglich, längerfristig gegen den Willen der paschtunischen Bevölkerungsmehrheit die politische Macht auszuüben. Die Paschtunen sind zwar inzwischen durch ihre Stammesvertreter, die Gewicht haben, angemessener in der Interimsregierung *Karsais* vertreten. Nach der Ermordung des Vizepräsidenten und Gouverneurs der Provinz Nagarhar, Haji *Qadir*, der sich bereits auf der Petersberg-Konferenz mit Nachdruck für die Interessen der Paschtunen eingesetzt hatte, verschärften sich die Spannungen jedoch. Um die politische Zukunft Afghanistans erfolgreich zu gestalten, müsste den Paschtunen zumindest der Eindruck vermittelt werden, dass sie nicht als Verlierer, sondern als Mitgestalter und gleichberechtigte Partner in einer multiethnischen Regierung für den Frieden im Land mitverantwortlich sind.

Die von der Hauptstadt Kabul ausgehende staatliche Autorität ist weiterhin alles andere als stark. Sämtliche Formen der überregionalen oder der höchsten Zentralgewalt erwiesen sich in der Vergangenheit als schwach, da die Staatsverwaltung nicht auf ein bürokratisches System, sondern auf die Loyalität gegenüber Stamm, Unter-

stamm, Sippe, Klan und Familie gegründet war. Versuche, ein zentralstaatliches System zu schaffen, scheiterten zuerst unter den kommunistischen Marionettenregimen von Babrak *Karmal* und Muhammed *Najibullah*, dann, unter anderen ideologischen Vorzeichen, auch unter den Taliban.

Kein Versuch, die Zentralgewalt dauerhaft zu festigen, war in der Geschichte Afghanistans bisher wirklich erfolgreich, auch nicht die Bemühungen König *Zahirs* in den fünfziger und sechziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts. Die zahlreichen Aufstände paschtunischer Stämme seit den dreißiger Jahren richteten sich gegen den Straßenbau durch ihr Stammesgebiet, gegen moderne Schulen sowie gegen Einschränkungen der Selbstverwaltung. Die Straßen sind bisher immer noch nicht gebaut, die Schulen nicht eingerichtet. Auf Grund dieser Spannungen erscheint es wichtig, dass für die Zukunft eine Balance zwischen zentralistisch und föderal orientierten Denkschulen gefunden wird, um eine künftige dauerhafte Friedensordnung zu garantieren.

## Stärkung des Föderalismus

**G**ibt es Optionen für die Gestaltung der künftigen Strukturen des Staates, durch die sich der innere und äußere Frieden Afghanistans sichern ließe? Lehren aus der Geschichte und jüngste Erfahrungen in der Region legen nahe, dass für einen Staat

wie Afghanistan nur ein Modell mit einer relativ schwachen Zentralgewalt und einer starken Gewalt der verschiedenen Provinzen bzw. Regionen sinnvoll und erfolgversprechend ist, d.h. ein Bundesstaat oder eine Konföderation der Provinzen oder Länder.

Die Organisation und Verteilung von Staatsgewalt darf keinesfalls von oben oder vom Zentrum kommen, sondern nur von unten, von den Provinzversammlungen oder Landtagen, in denen Delegierte lokaler, nach traditionellen afghanischen Konzepten gewählter Shuras vertreten sind. Die Landtage der verschiedenen Provinzen müssten befugt sein, einen „Ministerpräsidenten“ für ihre jeweiligen Länder zu wählen. Im Groben könnte das Modell demjenigen der Europäischen Union mit der Rotation des Vorsitzes, etwa einer jährlich wechselnden Präsidentschaft, entsprechen. Das Staatsoberhaupt Afghanistans – gleichgültig, ob Präsident oder König – sollte von diesen Ministerpräsidenten der Bundesstaaten bestimmt werden, möglicherweise ebenfalls nach einem Rotationsverfahren. Die Wahl sollte durch eine Loya Jirga, eine Nationale Versammlung, bestätigt werden.

Mit einem solchen Modell könnte der Notwendigkeit, dem Stammesproporz zu entsprechen, Rechnung getragen werden. Es gäbe bei diesem Modell auch Anklänge an das in Malaysia praktizierte Modell eines Wahlkönigtums, wo die Funktion des Staatsoberhauptes in einem Rotationsverfahren jeweils für einige Jahre zwischen Sultanen und Präsidenten der lokalen Bundesstaaten wechselt. Mit

einem solchen Modell könnte es auch gelingen, Anreize für einen Konsens der wichtigen, mächtigen Stämme und politischen Parteien bzw. Gruppierungen in Afghanistan zu schaffen. Die Wahl des Staatsoberhauptes könnte zunächst beispielsweise auf *Zahir Shah*, dann auf andere wichtige Persönlichkeiten fallen, etwa auf *Ismail Khan*, den einflussreichen Gouverneur der westafghanischen Provinz Herat. Allein durch die Aussicht auf die mögliche eigene Wahl für das höchste Amt könnte ein gewisses Wohlverhalten der mächtigen Persönlichkeiten in den Provinzen gegenüber dem Zentralstaat erzielt werden.

Die Aufteilung der Kompetenzen zwischen den lokalen Bundesstaaten und der Zentralregierung müsste dann später bestimmt werden, wobei letztere die Verantwortung für Außen-, Wirtschafts- und Verteidigungspolitik haben sollte, während den lokalen Bundesstaaten ein hoher Grad von innerer Autonomie zukäme.

Es spricht vieles dafür, dass die Interessen der Nachbarstaaten in Zukunft wieder stärker in den Vordergrund treten. Pakistan, Saudi-Arabien und Iran einerseits sowie die zentralasiatischen Nachbarn im Norden, Tadschikistan, Usbekistan und Turkmenistan andererseits werden wichtige Spieler hinsichtlich der Einflussnahme auf Afghanistan bleiben. Ein dauerhafter Frieden in diesem Land ist allerdings nur zu erzielen, wenn die Einmischung der Nachbarländer aufhört. Schon in der Vergangenheit hat sich diese Einmischung durch die Mudschaheddin und „warlords“ in

Form von Unterstützung mit Waffen, Munition und Treibstoff sowie durch militärische Berater und Soldaten als verhängnisvoll erwiesen.

## Regionale Wirtschaftsgemeinschaft

Um diesen gordischen Knoten zu durchschlagen, ist eine kreative Lösung nötig, die weit reichende, bleibende Veränderungen schafft – Voraussetzung für einen deutlichen Zugewinn an Frieden, Sicherheit und Prosperität für Afghanistan und die Staaten der Region. Die Lösung für die politische und wirtschaftliche Zukunft muss eine regionale Lösung sein.

Für eine dauerhafte Befriedung der Region wäre die Gründung einer Regionalen Wirtschaftsgemeinschaft mit Afghanistan im Zentrum nach dem Modell der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) oder dem Verband Südostasiatischer Nationen (ASEAN) die bestmögliche Maßnahme. Dies wäre schwierig zu bewältigen, jedoch keinesfalls illusorisch, sondern wirtschaftlich sinnvoll, ja mit großem Potenzial für den künftigen Wohlstand der Region. Nicht nur alte Ost-West-, sondern auch Nord-Süd-Handelswege würden wieder aufleben. Die Energieressourcen Zentralasiens und Irans könnten nach Pakistan und Südasiens geleitet werden. Der Anstoß zur Realisierung einer solchen Regionalen Wirtschaftsgemeinschaft könnte eine Hauptaufgabe der Diplomatie der Europäischen Union sein. Nur so, mit einem ganz großen Schritt

und der vollständigen Veränderung der bisherigen Grundmuster, die in der Vergangenheit die Politik Afghanistans geprägt haben, ließe sich ein kompletter Bewusstseinswandel in Afghanistan erreichen. Ohne eine solch einschneidende Maßnahme wird sich die „afghanische Krankheit“ nicht heilen lassen.

Falls dieser Plan einer Regionalen Wirtschaftsgemeinschaft realisiert würde, könnte Afghanistan ein „Musterland“ in West- und Zentralasien werden und somit Anziehungskraft und Einfluss auf die gesamte Region ausüben. Als isolierter, vom Westen mit massiver Hilfe geförderter Staat würde Afghanistan dagegen inmitten weniger privilegierter Nachbarn auf Dauer nicht bestehen können. Es gilt, das eigene afghanische Potenzial für die wirtschaftliche Entwicklung zu mobilisieren. So müssten auch die seit der amerikanisch-britischen Intervention von der Kriegswirtschaft profitierenden afghanischen Händler in Afghanistan wie auch im pakistanischen Peshawar, Quetta und Karatschi sowie in Dubai jetzt schon ihre Aktivitäten umorientieren und ihre politischen Loyalitäten ändern.

Sehr wichtig erscheint auch im Hinblick auf diesen Vorschlag der regionalen Integration die Verständigung zwischen unterschiedlichen islamischen Religionsrichtungen, die in Afghanistan eine wesentliche Rolle spielen, also der Sunniten und der Schiiten. Unabdingbar ist hierfür ein Konsens zwischen den jeweiligen Schutzmächten Pakistan und Saudi-Arabien für die Sunniten und Iran für die Schiiten. Nur so könnten alte Konflikte, die in

der Vergangenheit immer wieder zu Blutvergießen geführt haben, langfristig eingedämmt werden.

#### Eine Aufgabe der EU

Die Gründung einer Regionalen Wirtschaftsgemeinschaft, die die Länder Afghanistan, Pakistan, Tadschikistan, Usbekistan, Turkmenistan, Kirgistan und – wenn möglich – Iran umfassen sollte, könnte auf Initiative und mit Unterstützung der Europäischen Union verfolgt werden, wie einst auch die Gründung von ASEAN. Von größter politischer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang auch der Konsens zwischen den Hauptakteuren der Region, die nicht unmittelbare Nachbarn von Afghanistan sind: den Vereinigten Staaten, Russland und Indien. Derzeit erscheinen die Aussichten, Zustimmung zu dem Projekt einer Regionalen Wirtschaftsgemeinschaft zu erhalten, keineswegs als aussichtslos, da die weiteren positiven Auswirkungen für die Region durchaus gesehen werden, etwa die Entspannung der Beziehungen zwischen Indien und Pakistan, möglicherweise sogar eine künftige Kooperation.

#### Nichtmilitanter Islam

In der Strategie der globalen Koalition gegen den islamistischen Terrorismus sind zunehmend nichtmilitärische Maßnahmen notwendig, denn nur auf diese Weise werden sich die Ziele der Antiterrorkoalition erreichen und nachhaltig sichern lassen. So ist es unabdingbar für einen dauerhaften Frieden in Afghanistan und in

der Region, den starken Einfluss der Al Khaïda von Osama *Bin Laden* und dessen wahhabitischen, auf Expansion ihrer Glaubensrichtung drängenden Anhängern dauerhaft einzuschränken. Die Möglichkeit, Afghanistan weiterhin als Drehscheibe für ihre Aktionen u.a. in Kaschmir und im Ferghana-Tal in Usbekistan sowie in Kirgisistan zu benutzen, muss unterbunden werden. Saudi-Arabien und die kleinen Golf-Staaten müssen zur Kooperation bewegt werden, damit der Erfolg gesichert werden kann. Es gilt, eine Strategie zu entwickeln und durchzusetzen, mit der der militante Islamismus durch den traditionellen Islam entwaﬀnet wird.

## Zukunftsaussichten

Afghanistan muss ohne Einmischung von außen über die eigenen Angelegenheiten entscheiden können. Dieser Aspekt sollte in Zukunft noch stärker als bisher berücksichtigt werden. Sonst könnte es aus nationalistischen Erwägungen, wenn die Zahl der zivilen Opfer durch den Luftkrieg der Amerikaner noch zunimmt, zu einer Welle von Ressentiments gegenüber dem Westen kommen. Es ist nicht von der Hand zu weisen, dass solche Ressentiments durch die Nachbarstaaten, die schon in der

Vergangenheit Einfluss auf das Land genommen haben und deren Interessen eng mit dem afghanischen Schicksal verbunden sind, geschürt werden.

Die Chance, dass das afghanische Volk seinen politischen Willen artikulieren und sein eigenes Schicksal bestimmen kann, darf keinesfalls verpasst werden (wie dies in den Jahren 1992 und 1996 geschehen ist). Es ist eine Frage der Selbstbestimmung Afghanistans, auch hinsichtlich der für das Land optimalen Staatsverfassung und -ordnung, und der Ermöglichung eines demokratischen Prozesses. Nur wenn dies nicht missachtet wird, kann es eine Chance für den erfolgreichen Wiederaufbau und für eine dauerhafte Friedensordnung in der Nach-Taliban-Zeit für Afghanistan und die gesamte Region geben.

Wenn durch die Gründung einer Regionalen Wirtschaftsgemeinschaft für Afghanistan und die Nachbarstaaten die Weichen für einen großzügigen Rahmen für wirtschaftliche und politische Zusammenarbeit und auch künftige Integration in bestimmten Bereichen gestellt werden können, sind die Aussichten für eine regionale Entwicklung in Frieden und Freiheit gut. Das leidgeprüfte Afghanistan und seine Nachbarn hätten es verdient, dass sich die Europäische Union hier mit ihrem ganzen Gewicht engagiert.

## Anmerkungen

- <sup>1</sup> Vgl. zum Petersberg-Abkommen die Dokumente in: *Internationale Politik*, 3/2002, S. 65 ff., hier S. 90–96.
- <sup>2</sup> Vgl. den Wortlaut, *ebd.*, S. 83–85.
- <sup>3</sup> Vgl. dazu die Reden von *Karsai* und *Lakhdar Brahimi* auf der Geberkonferenz zum Wie-

deraufbau Afghanistans am 21.1.2002 in Tokio, *ebd.*, S. 107 ff. bzw. S. 111 ff.

- <sup>4</sup> Zu den Ergebnissen der 2. Petersberg-Konferenz vgl. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 3.12.2002, ebenso *Neue Zürcher Zeitung*, 3.12.2002.