

Afghanistan

Ergebnis Status-Index (Demokratie: 0,8/ Marktwirtschaft: 1,1)		1,9	Ergebnis Management-Index		2,2
Politisches System	Autokratie		Bevölkerungsgröße	22,1 Mio.	
Wahlbeteiligung	k. A.		BIP p. c. (\$, PPP)	k. A.	
Frauenanteil im Parlament	k. A.		Arbeitslosenquote	k. A.	
Bevölkerungswachstum^a	1,7 %		HDI	k. A.	
Größte ethnische Minderheit	25 %		UN-Education Index	k. A.	
			Gini-Index	k. A.	
Angaben, wenn nicht anders angegeben, für das Jahr 2001. ^{a)} jährliches Wachstum zw. 1975-2001. Quellen u.a.: UN Human Development Report 2003.					

1. Einleitung

Seit dem Beginn der sowjetischen Intervention am 27. Dezember 1979 herrscht in Afghanistan ununterbrochen Krieg, der die nahezu völlige Verwüstung des gesamten Landes zur Folge hat. Erblasten dieses Krieges sind schätzungsweise 1,5 Millionen Todesopfer, ca. 35 Millionen Anti-Personen-Minen, eine Analphabetenrate von über 75% und die Flucht von zeitweise bis zu 6,5 Millionen Menschen nach Pakistan und Iran. Diese anhaltende Konfliktsituation wirkte sich auf die wirtschaftliche und politische Transformation Afghanistans äußerst negativ aus. Afghanistan gilt als ein Beispiel par excellence für einen „failed state“. Dieser Zerfall staatlicher Strukturen, der sich besonders seit 1992 manifestierte, ging mit der Auflösung des staatlichen Gewaltmonopols einher. Eine weitere Folge war, dass sich unter den Bedingungen des Krieges demokratische Strukturen nicht ausprägen konnten und die Wirtschaftsordnung von einer Gewaltökonomie dominiert wurde.

In dem zu behandelnden Berichtszeitraum stellten der Zusammenbruch des Taliban-Regimes im Herbst 2001 und die Einsetzung einer Übergangsregierung, die auf dem Petersberg bei Bonn (27.11.-5.12.2001) geschaffen wurde, eine einschneidende Zäsur dar. Mit den Petersberger Verhandlungen gilt der Afghanistan-Krieg offiziell als beendet, wenngleich auch danach die Kampfhandlungen unvermindert weitergingen. Dieser Bericht wird sich vor allem mit dem Post-Taliban-Zeitraum beschäftigen, um aufzuzeigen, welche Ansätze einer politischen wie ökonomischen Transformation die Übergangsregierung nach dem Zusam-

menbruch der Taliban und nach der offiziellen Beendigung des Krieges eingeschlagen hat.

2. Transformationsgeschichte und -charakteristika

Die afghanische Gesellschaft ist durch eine Reihe sich überlappender Solidaritätsverpflichtungen gekennzeichnet: Dorfgemeinschaften, Talschaften, Clans, Stämme und ethnische Gruppen bilden in Afghanistan die wichtigsten politischen Identitäts- und Handlungsreferenzen. Diese vielgestaltige Gesellschaftsorganisation stand Staatsbildungsprozessen bis Ende des 19. Jahrhunderts stets entgegen. Erst das Great Game zwischen Britisch-Indien und Russland hatte Ende des 19. Jahrhunderts die Festigung des 1747 gegründeten Staates Afghanistan als Pufferstaat zwischen diesen imperialen Mächten zur Folge.

Der afghanische Staat blieb allerdings schwach, da ihm die politischen und militärischen Ressourcen für einen selbst tragenden, etwa durch Steueraufkommen finanzierten Staatsbildungsprozess fehlten. Im Zuge des 20. Jahrhundert entwickelte er sich zu einem Rentierstaat, der finanziell von anderen Staaten abhängig war: In den 70er Jahren machten Entwicklungszuwendungen 40% des staatlichen Haushalts aus. Eine eigenständige Wirtschaftspolitik entstand in Afghanistan erst in den 50er Jahren. War bis dato die afghanische Wirtschaftspolitik durch ein *laissez-faire* gekennzeichnet, bemühte sich der Staat nun, auf die Wirtschaft verstärkt Einfluss zu nehmen. Bis in die 70er Jahre hinein lavierte die afghanische Politik zwischen einer freien Marktwirtschaft und Staatsdirigismus. Ausdruck Letzteren war die Einführung von Fünfjahresentwicklungsplänen (die u. a. von der deutschen Wirtschaftsberatergruppe Hendrikson ausgearbeitet wurden) und die Verstaatlichung der 1932 gegründeten *bank-e milli* [National Bank, 1973]. Auch entstanden seit den 50er Jahren prestigeträchtige staatliche Großprojekte wie etwa die *Spinzar Cotton Company* in Kunduz.

Die Politik des afghanischen Königshauses, das bis 1973 die afghanische Politik bestimmte, bestand darin, die regionalen Eliten in ein System von Pfründen und Posten einzubinden. Ein demokratischer Umbau wurde vom König Zahir Shah mit der Ausrufung einer konstitutionellen Monarchie 1964 zaghafte angegangen. Die Einrichtung eines Zweikammerparlaments, der „*wolusi jirgah*“ (Unterhaus) und der „*meshrano jirgah*“ (Oberhaus), sowie die landesweit durchgeführten Wahlen zum Unterhaus (1965 und 1969) stießen kaum auf Resonanz in der Bevölkerung, da fast ausschließlich die urbane Intelligenzija an den Wahlen teil-

nahm und der überwiegend analphabetischen Bevölkerung die Bedeutung von Demokratie und Wahlen nicht vermittelt wurde.

Als eines der größten Versäumnisse Zahir Shahs gilt, dass er das vom Parlament verabschiedete Parteiengesetz nicht ratifizierte. Dies hatte zur Folge, dass insbesondere radikale politische Bewegungen, die vor allem sozialistische (z. B. DVPA), maoistische (sholah-ye jawid) oder islamistische (z. B. hizb-e islami, jamiat-e islami) Ideen verfolgten, entstanden und sich in Opposition zur Regierung befanden.

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 prägte und den Afghanistankonflikt 1978/79 auslöste: Auf der einen Seite der Staat, der im urbanen Raum verankert war und für eine politische Modernisierung eintrat, auf der anderen Seite der ländliche Raum, in dem die Gesellschaft segmentär organisiert war und sich gegen die Staatsgewalt stemmte.

Die Demokratische Volkspartei Afghanistans (DVPA), eine links-sozialistisch ausgerichtete Partei mit ausschließlich urbaner Basis, die sich 1978 in Kabul an die Macht putschte, versuchte, diesem System partikularer Autonomien ein Ende zu bereiten und durch radikal umgesetzte Reformen (v. a. Landreform, Alphabetisierung, Neuregelung von Ehe- und Scheidungsangelegenheiten) Afghanistan im Eilgang zu einem modernen Staat zu machen. Die Reaktion der traditionellen Elite kulminierte in Aufständen im ganzen Land, was schließlich zur Intervention sowjetischer Truppen in den Jahren 1979 bis 1989 führte, um die kommunistischen Machthaber zu stützen.

Während des nun seit mehr als 20 Jahren tobenden Afghanistankriegs, besonders nach 1992, zerfielen die embryonalen staatlichen Strukturen, die während des 20. Jahrhunderts zumindest in den Städten aufgebaut worden waren, auf allen Ebenen: Neben der nahezu kompletten physischen Zerstörung der staatlichen 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 und immer stärker von durch sie selbst ins Leben gerufenen Milizen abhängig war. Doch auch die Mujahidin, welche von 1992 bis 1994 die Regierung übernahmen (in Kabul bis September 1996, im nördlichen Afghanistan sogar bis zum Ende der

Talibanherrschaft), waren nicht in der Lage, das Gewaltmonopol wiederherzustellen. Viele militärische Verbände wechselten aufgrund politischen Opportunismus und finanzieller Anreize die Seiten, unabhängig ideologischer, religiöser oder ethnischer Abgrenzungen.

In den 90er Jahren hatte dieses System des Kriegsfürstentums das staatliche Gewaltmonopol vollkommen ersetzt und bedingte die Fragmentierung Afghanistans in eine Fülle von Kleinreichen zwischen 1992 und 1996. Da die Anrainerstaaten verschiedene Kriegsfürsten politisch, militärisch und finanziell unterstützten, war eine weitere Folge, dass verschiedene Regionen Afghanistans in die wirtschaftlichen Kreisläufe der Nachbarstaaten eingebunden wurden, während der innerstaatliche Handel nahezu zum Erliegen kam. Auch war mit dem Kriegsfürstentum direkt die Entstehung einer Gewaltwirtschaft (Privatisierung von Gewalt, Drogenanbau und -handel, Schmuggel) verbunden.

Die rasante Ausbreitung der Taliban – die erstmals 1994 auftraten, 1996 Kabul einnahmen und Ende der 90er Jahre circa 90% des Landes kontrollierten – ist vor allem darauf zurückzuführen, dass die Bevölkerung sich anfangs von den Taliban die Wiederherstellung einer öffentlichen Sicherheit und einer territorialen Integrität des Landes erhoffte. Jedoch verloren die Taliban aufgrund ihrer Repressionspolitik, unter der vor allem die schwachen Bevölkerungsgruppen (Frauen, ethnische und religiöse Minoritäten) litten, schnell die Akzeptanz in der Bevölkerung. Mit dem Aufkommen der Taliban hatten sich die verbliebenen militärisch und politisch einflussreichen Gruppierungen, die sich von 1992 bis 1996 bis aufs Blut bekämpft hatten, zur so genannten Nordallianz zusammengeschlossen. Verschiedene Gruppierungen der Nordallianz dominieren seit dem Zusammenbruch der Taliban die Regierung (v. a. die Panjshiris) oder kontrollieren verschiedene Regionen des Landes (z. B. Rashid Dostum, Ismail Khan, Khalili, Abdul Rasul Sayaf).

3. Prüfung der Kriterien zu Demokratie und Marktwirtschaft

3.1. Demokratie

Wirklich funktionierende demokratische Strukturen auf Landesebene hat es in Afghanistan niemals gegeben. Auf der „jirga“, die von Afghanen immer wieder als demokratisches Forum genannt wird, wird zwar im Konsensprinzip entschieden; jedoch funktioniert solch eine gleichberechtigte Entscheidungsfindung allein auf lokaler Ebene. Die „loya jirgah“ (Große Ratsversammlung), die in der moder-

nen Geschichte Afghanistans auf nationaler Ebene sporadisch stattfand, wurde immer vom Herrscher her, also von oben einberufen. Ein Teil der Vertreter wurde von den Stämmen entsandt, ein Teil wurde vom Herrscher ernannt, aber der Herrscher entschied immer, wann wer an der „loya jirgah“ teilnahm, welche Angelegenheiten zu besprechen waren und was die Ergebnisse sein sollten. Ähnliches galt für das oben angeführte Zweikammerparlament (wolusi jirgah und meshrano jirgah) in den 60er Jahren.

3.1.1. Politische Ordnung

(1) *Staatlichkeit*: Mit dem Kollaps der Taliban-Herrschaft im Herbst 2001 übernahmen unzählige Warlords die Herrschaft über das Land. Häufig kontrollieren diese nicht mehr als eine Talschaft oder einen Distrikt. Das Gewaltmonopol der afghanischen Regierung, die im Dezember 2001 im Zuge der Petersberger Konferenz eingesetzt wurde, reicht dagegen kaum über die Stadtgrenze Kabuls hinaus. Dass Kabul seit der Machtübernahme der Übergangsregierung von größeren Kampfhandlungen verschont geblieben ist, ist allein der Präsenz der ISAF (International Security Assistance Force) zu verdanken.

Zudem ist zu berücksichtigen, dass die afghanische Regierung nicht als Gegenpol zu den Warlords aufgefasst werden kann, da in dieser selbst viele Ministerposten von Warlords (z. B. Mohammed Qasim Fahim) oder deren Gefolgsleuten eingenommen werden. Hierdurch wird die Handlungsfähigkeit der Regierung gegenüber den Warlords weiter eingeschränkt. Die Sicherheitslage in Afghanistan ist zudem durch ein Oszillieren der Gewalt destabilisiert, da in fast allen Landesteilen immer wieder gewaltsame Konflikte aufflammen. Diese völlige Auflösung eines staatlichen Gewaltmonopols korrespondiert mit der physischen Zerstörung staatlicher Verwaltungsstrukturen. Weder existiert derzeit in Afghanistan eine arbeitsfähige administrative Infrastruktur, noch gibt es ausreichend geschultes Personal.

Wer zum Staatsvolk gehört, ist seit Gründung des Staates Afghanistan (1747) eine der brisantesten Fragen. Während paschtunische Politiker Afghanistan oft als „ihr Land“ betrachten, betonen andere politische Akteure den multi-ethnischen Charakter des Landes. Tatsächlich ist die afghanische Gesellschaft in kultureller Hinsicht (z. B. Sprachen, Religionen/Konfessionen, Wirtschaftsweisen) äußerst heterogen. Selbst der Islam, dem circa 99% aller Afghanen angehören, stellt keine einigende Klammer dar, da dieser in Afghanistan entlang unterschiedlicher Vor-

stellungen aufgefüchert ist: etwa die konfessionelle Aufsplitterung in Sunniten, Schiiten und Ismailiten oder der Einfluss vorislamischer, mystischer, orthodoxer und militanter Strömungen. Diese kulturelle Heterogenität der afghanischen Bevölkerung nutzten besonders in den 90er Jahren verschiedene militärisch-politische Bewegungen als Ressource der Kriegsführung aus, wodurch die Gräben innerhalb der afghanischen Bevölkerung vertieft wurden. Dennoch hatten die Fluchtbewegungen sowie die Zerstörung familiärer Bindungen durch kriegerische Ereignisse zur Folge, dass in der afghanischen Bevölkerung – als Gegenpol zur Betonung von Ethnizität durch die Kriegsparteien – seit den 80er Jahren der Glaube an eine gemeinsame nationale Identität (*afghanyat*) wuchs, der vor allem an der territorialen Integrität Afghanistans festgemacht wurde.

Nicht erst unter den Taliban, sondern bereits seit der Machtübernahme der *mujahidin* (1992) sind die staatliche und die religiöse Sphäre eng miteinander verzahnt. Während die „*mujahidin*“ die Islamische Republik ausriefen, machten die Taliban Afghanistan zu einem Emirat. Die Verfassungskommission, die im Herbst 2002 eingesetzt wurde und im Frühjahr 2003 einen ersten Verfassungsentwurf vorlegte, versuchte einen Spagat, indem sie zum einen an der islamischen Ausrichtung des Staates Afghanistan festhalten, zum anderen die afghanische Verfassung an die internationalen Standards koppeln wollte.

(2) *Politische Partizipation*: Die Herrschaft der „*mudjaheddin*“ und später der Taliban verfügte weder über eine demokratische Legitimation, noch sah sie eine politische Partizipation der Bevölkerung vor. Kritische Meinungsäußerungen, Medienvielfalt, politische Zusammenschlüsse etc. wurden gewaltsam und kompromisslos unterdrückt. Die afghanische Übergangsregierung verfügte ebenfalls zunächst über keine demokratische Legitimation, da sie auf Druck der USA und der Vereinten Nationen aus der Petersberger Konferenz hervorging. Auch die vier politischen Gruppierungen (Nordallianz, Rom-Gruppe, Zypern-Gruppe, Peshawar-Gruppe), die auf der Petersberger Konferenz anwesend waren, entsprachen Klientelgruppierungen, die selbst nur über einen begrenzten Einfluss in Afghanistan verfügten.

Mit einer etwas veränderten personellen Besetzung wurde diese Regierung im Juni 2002 von einer „*loya jirgah*“, an der circa 1600 Repräsentanten der afghanischen Bevölkerung teilnahmen, bestätigt. Doch bereits bei der Auswahl dieser Volksvertreter wurde ersichtlich, dass nur ein kleiner Teil der Delegierten frei gewählt war und das Gros der Vertreter von den lokalen Warlords bestimmt wurde. Auch wurden die Wahlen zur „*loya jirgah*“ von Bestechungen, Repressionen,

Drohungen und sogar Attentaten begleitet. Auf der „loya jirgah“ selbst wurden die Entscheidungen nicht im Plenum gefällt, sondern von den einflussreichsten politischen Akteuren hinter verschlossenen Türen. Die Delegierten hatten nur die Möglichkeit, das vorgegebene Ergebnis abzunicken. Auch liegen viele Berichte vor, dass Delegierte auf der „loya jirgah“ erpresst, gekauft und drangsaliert wurden. Wenngleich die „loya jirgah“ der Übergangsregierung eine formale Legitimation bescherte, hat sich aufgrund der Enttäuschungen der Art und Weise, wie diese Versammlung abgehalten wurde, das Verhältnis zwischen Bevölkerung und Regierung weiter verschlechtert.

Ein weiteres Problem für die Übergangsregierung ergibt sich daraus, dass ihr Machtradius äußerst begrenzt ist. Denn aufgrund des fehlenden Gewaltmonopols ist die Regierung kaum in der Lage, ihre Entscheidungen außerhalb Kabuls umzusetzen. Die Regierung bildet eine politische Enklave in einem von Warlords regierten Land. Außerdem ist zu berücksichtigen, dass die USA eine entscheidende Vetomacht gegenüber der Regierung darstellen. So verfügt jeder Minister über einen afghanisch-amerikanischen Berater, der Einfluss auf die Entscheidungsfindung nimmt. Auch andere Länder wie Russland oder die Anrainerstaaten Pakistan, Iran und Usbekistan versuchen, auf politische Akteure, vor allem Warlords, Einfluss auszuüben, indem sie diese materiell und finanziell unterstützen.

Für die afghanische Bevölkerung haben sich die Möglichkeiten einer politischen Partizipation seit dem Fall der Taliban auf den ersten Blick verbessert. Im Unterschied zu den Taliban, unter denen eine strenge Zensur herrschte, entstanden in den letzten zwölf Monaten eine Fülle an Zeitungen, vor allem in Kabul. Weiterhin sind aber kritische Redakteure des Öfteren verhaftet worden. Es besteht die Gefahr, dass islamistische Gruppierungen innerhalb der afghanischen Regierung wie auch in verschiedenen Provinzen die öffentliche Meinungsfreiheit wieder beschneiden. So hat etwa der oberste Richter Shinwari Anfang 2003 ein Verbot von Satellitenfernsehen ausgesprochen.

Auch die Einrichtung der Sittenpolizei in Kabul und Herat wie auch eine repressive Politik gegen die Gleichstellung von Frauen (z. B. in Herat) stehen einer politischen Partizipation der Bevölkerung entgegen. Ein weiteres wesentliches Problem ist, dass es kaum öffentliche Freiräume gibt, in denen sich zivilgesellschaftliche Gruppierungen treffen und offen äußern können. Jedoch ist das Problem der Zivilgesellschaft in Afghanistan weitaus tiefer anzusiedeln. Denn die Selbstorganisation der afghanischen Gesellschaft basiert nach wie vor auf Klientelsystemen, während sich echte zivilgesellschaftliche Institutionen kaum ausbilden konnten.

(3) *Rechtsstaatlichkeit*: Offiziell war die Verfassung von 1964 in Kraft, bis 2003 eine neue Verfassung ausgearbeitet wurde. Jedoch existiert eine Rechtsstaatlichkeit derzeit in Afghanistan nicht. Auch eine Unabhängigkeit der staatlichen Gewalten ist nicht zu erkennen. Die Exekutive (Polizei, Militär) ist stark mit den Patronagesystemen der herrschenden Warlords verwoben. Eine unabhängige Justiz ist ebenfalls noch nicht etabliert. Ein weiteres wesentliches Problem ist, dass in Afghanistan verschiedene Rechtssysteme nebeneinander existieren, die kaum miteinander vereinbar sind: Neben einem laizistisch geprägten Rechtsverständnis existieren verschiedene islamische Rechtsschulen und kommt vor-islamischen Rechtsverständnissen (z. B. paschtunwali) eine große Bedeutung zu.

Die afghanische Regierung, vor allem Hamid Karzai, machte immer wieder öffentlich, dass sie Amtsmissbrauch ahnden will. Jedoch ist das Gewaltmonopol der afghanischen Regierung so stark eingeschränkt, dass sie hierzu außerhalb Kabuls kaum in der Lage ist. Aufgrund des Fehlens eines funktionierenden Justizwesens können Verstöße gegen bürgerliche Freiheiten derzeit kaum geahndet werden.

3.1.2. Politische Einstellungs- und Verhaltensmuster

(1) *Institutionelle Stabilität*: Die demokratischen Institutionen in Afghanistan befinden sich in ihrem Aufbau und können in allen Bereichen kaum als leistungsfähig eingestuft werden. Dies betrifft in gleicher Weise die staatlichen wie die nicht-staatlichen Institutionen. Auch gibt es unter den politischen Akteuren Vorbehalte gegenüber einem demokratischen System. Hier sind vor allem islamistische Gruppierungen zu nennen, die die Regierung gewaltsam bekämpfen (Taliban, al-Qaida, hizb-e islami). Noch wesentlicher ist das Problem, dass demokratische Regeln nicht bekannt bzw. nicht beachtet werden. Dies wurde etwa bei der „loya jirgah“ deutlich. Gerade aufgrund der Dominanz klientelistischen Denkens akzeptieren viele politische Akteure Demokratie zwar als neue Leerformel, nicht aber die demokratischen Spielregeln.

(2) *Politische und gesellschaftliche Integration*: Ein stabiles, moderates, gesellschaftlich verankertes Parteiensystem existiert in Afghanistan nicht. Obgleich freie demokratische Wahlen für Sommer 2004 vorgesehen sind, gibt es bislang kaum demokratische Parteien, die auf diese Wahlen hinarbeiten. Parteien wurden seit Winter 2001/2002 vor allem in Kabul gegründet. Jedoch sind die Parteien, die am ehesten moderate und demokratische Programme vertreten, aufgrund klientelistischer Strukturen stark fragmentiert. Interessant ist überdies, dass es vor allem

die Verlierer der politischen Entwicklungen seit dem Sturz der Taliban sind, die politische Parteien gründen, wie etwa der ehemalige Innenminister und Wortführer der Nordallianz Yunus Qanuni oder der Islamist und ehemalige Präsident Burhanuddin Rabbani.

Ein weiteres wesentliches Problem der gegenwärtigen Situation ist, dass Institutionen der Vermittlung zwischen Regierung und Bevölkerung fehlen, die in der Lage wären das gegenseitige Misstrauen zwischen Bevölkerung und Regierung abzubauen. Zum einen existieren in der afghanischen Bevölkerung kaum echte Interessengruppen, die über klientelistisches Denken hinausgehen, zum anderen sind solche von der Regierung auch nicht erwünscht. Als im Juli 2002 afghanische Geschäftsleute eine Dachorganisation gründen wollten, wurde dies vom Ministerium für Handel unter Druckausübung verhindert.

Da in Afghanistan demokratische Verhaltensformen und Regeln kaum eingeübt sind, existieren dementsprechend recht verschwommene Vorstellungen über Demokratie in der Bevölkerung. Dennoch begrüßt das Gros der Afghanen Demokratie als solche, da es mit diesem Terminus in erster Linie einen wirtschaftlichen Aufschwung und eine friedliche Gesellschaftsordnung verbindet.

3.2. Marktwirtschaft

Obgleich Afghanistan nach 23 Jahren Krieg völlig zerstört ist, stagnierte die Wirtschaft nicht in allen Sektoren, sondern vollzog eine Transformation hin zu einer Gewaltökonomie großen Ausmaßes. Das Problem der Gewaltwirtschaft in Afghanistan ist eng mit dem Problem des Fehlens eines Gewaltmonopols verzahnt. Oftmals sind Warlords in Personalunion Drogenbarone oder Schmuggler. Grundlage dieser Gewaltwirtschaft ist die Privatisierung von Sicherheit durch die Entstehung unzähliger, eigenständig operierender Milizen.

Ein weiteres Standbein der Gewaltökonomie ist der Drogenanbau und -handel. Afghanistan entwickelte sich zum weltweit größten Opiumproduzenten und stellte 1999 75% des weltweiten Heroins her. Auch stieg Afghanistan unter den Taliban zur Drehscheibe des Schmuggels (u. a. von Erdöl, elektronischen Gütern, Autoteilen) zwischen seinen Nachbarstaaten Pakistan, Iran, Usbekistan, Tadschikistan und Turkmenistan sowie der Freihandelszone Dubai auf. Weitere Standbeine dieser Gewaltökonomie sind der Raubbau an natürlichen Gütern (v. a. Holz, Edelsteine) und die Ausbeutung kultureller Schätze (z. B. Antiquitätenraub). Ein zu-

sammenhängendes nationales Wirtschaftssystem im eigentlichen Wortsinne existiert nicht mehr.

3.2.1. Sozioökonomisches Entwicklungsniveau

Das Entwicklungsniveau Afghanistans ist extrem niedrig. Afghanistan gehört zu den vier am wenigsten entwickelten Ländern in der Welt, wobei das Land schon Mitte der siebziger Jahre nach UN-Angaben zu den 25 am wenigsten entwickelten Ländern gehörte. Im jährlichen „Human Development Report“ ist das Land seit 2000 nicht mehr vertreten. „Freedom of choice“ wird bereits durch die fehlende Sicherheit im gesamten Land und die Dominanz der strukturellen Gewaltwirtschaft verhindert. Auch sind große Teile der Bevölkerung durch Armut, ein hohes Analphabetentum und fehlende Schulbildung marginalisiert. Die Gender-Frage führte unter den Taliban zum prinzipiellen Ausschluss der Frauen aus dem öffentlichen Leben (Verbot von Schulbesuch und Arbeit). Auch seit dem Fall der Taliban sind Frauen in vielen Landesteilen außerhalb Kabuls nach wie vor vom öffentlichen gesellschaftlichen Leben ausgeschlossen.

3.2.2. Markt und Wettbewerb

Während unter den Taliban das Wirtschaftsleben informell strukturiert war, ist die gegenwärtige Regierung unter starker Mithilfe amerikanischer Finanzexperten daran interessiert, ein ökonomisches Umfeld zu gestalten, das nach marktwirtschaftlichen Prinzipien funktionieren, Investoren ins Land locken und mit den internationalen ökonomischen Standards korrespondieren soll. Besonders den privaten Wirtschaftssektor ermutigte die afghanische Regierung, sich am Wiederaufbau des Landes zu beteiligen.

Im September 2002 ratifizierte die afghanische Regierung das law on domestic and foreign private investment in Afghanistan, das keine Unterscheidung zwischen ausländischen und inländischen Investitionen macht. Dieses Gesetz ermöglicht 100% ausländische Investitionen, den vollständigen Transfer von Gewinnen und Kapital aus dem Land heraus, internationale Schlichtungsverfahren sowie „stromlinienförmige“ Lizenzverfahren. Auch werden Ausländer, die Kapital nach Afghanistan bringen, für vier bis acht Jahre von Steuern befreit. Um die bürokratischen Hürden so niedrig wie möglich zu halten, fungiert das Handelsministerium

als ein „one-stop-shop“. Zur Absicherung amerikanischer Investoren bietet der Overseas Private Investment Council eine Risikoversicherung in Höhe von 50 Millionen US-Dollar für US-Projekte in Afghanistan an.

Ein afghanisches Steuersystem befindet sich erst im Aufbau. Grundlegendes Problem ist, dass nur wenige Provinzen die erhobenen Steuern an die Zentralregierung abführen: Im April 2002 taten dies nur neun von 32 Provinzen. Besonders die Warlords, die die lukrativen Einfuhrzölle an den Grenzen einnehmen, führen diese nicht nach Kabul ab, sondern nutzen diese Gelder zur Stärkung der eigenen Machtbasis. Ismail Khan in Herat wie Dostum in Nordafghanistan sollen jeweils monatlich etwa 20 Millionen US-Dollar aus Zöllen einnehmen.

3.2.3. Währungs- und Preisstabilität

Mit dem Zusammenbruch staatlicher Strukturen kollabierte auch das afghanische Finanzsystem. Die Taliban führten ein islamisches Bankensystem ein, das von Mullahs geleitet wurde und nach religiösen Prinzipien funktionieren sollte. Doch zeigte sich dieses islamische Bankensystem als nicht funktionsfähig, um größere Geldgeschäfte abzuwickeln, Geld zu verwahren oder zu transportieren. Anstelle dessen hatte sich das „havala-System“ der Geldwechsler etabliert, das zwar beim „kleinen Geldverkehr“ funktionierte, aber nicht genügend Sicherheiten gerade bei größeren Investitionen garantierte. Zudem war die afghanische Währung im Verlauf des Krieges einem enormen Inflationsdruck ausgesetzt: Betrag der Wechselkurs für 1 US-Dollar 1977 45 Afs., so lag er Anfang 2002 bei 48.000 Afs. Dies war vor allem dadurch bedingt, dass es zwei unterschiedliche afghanische Währungen gab, den afghani der Taliban sowie den minderwertigen so genannten Dostum-Afghani, den der Warlord Rashid Dostum in Umlauf gebracht hatte.

Eine wesentliche Aufgabe der internationalen Gemeinschaft im Jahr 2002 war, die Zentralbank Da Bank Afghanistan wieder funktionstüchtig zu machen. Ziel ist es, dass die Da Bank Afghanistan wieder eine regulierende Funktion im afghanischen Wirtschaftsleben einnehmen und etwa bei starken Währungsschwankungen eingreifen kann. Momentan arbeitet die Zentralbank noch auf sehr rudimentärem Niveau. Angegebenes Ziel der Zentralbank ist, zumindest Einkünfte und Ausgaben der Regierung in Einklang zu bringen. Ein Herzstück der Bankenreform war die Einführung einer neuen einheitlichen Währung im Herbst 2002, um gegen die Inflation vorzugehen. Diese Währungseinführung verlief reibungslos und muss als ein unerwarteter Erfolg bewertet werden, wenngleich es zu illegalen Bereicherun-

gen in Form von Geldverschiebungen und Veruntreuungen bis in höchste Hierarchiestufen der damit betrauten Institutionen kam.

3.2.4. Privateigentum

Eine wesentliche Zielsetzung der Regierung ist eine Privatisierung staatlicher Unternehmen, die vor allem in der Herrschaftszeit der DVPA verstaatlicht und nicht bereits 1980 unter Babrak Karmal reprivatisiert oder als staatliche Betriebe neu gegründet wurden. So sollen etwa die sechs Banken, die bislang von der Zentralbank verwaltet werden, liquidiert und privatisiert werden, genauso wie ca. 200 staatliche Betriebe.

Aufgrund des Fehlens einer öffentlichen Sicherheit sowie eines rechtsstaatlichen Rahmens stellen Streitigkeiten über Privateigentum ein wichtiges gegenwärtiges Konfliktfeld dar. So muss bedacht werden, dass in den vergangenen 25 Jahren Immobilien, Wirtschaftsflächen und Wasserrechte in vielen Teilen des Landes mehrfach die Besitzer wechselten. Die Landreform Ende der 70er Jahre hatte etwa zu Konfiszierungen großen Ausmaßes geführt und jede Veränderung der militärischen Konstellationen bedingte eine Umverteilung von Boden- und Wasserrechten zugunsten der Anhänger der gewinnenden Seite. Die gegenwärtige Regierung strebt an, den Status quo ante von 1978 wieder herzustellen, was unweigerlich zu Konflikten mit denjenigen führen wird, die aufgrund von Kriegshandlungen Boden- und Wasserrechte wie Immobilien zugesprochen bekommen haben (v. a. Warlords, Drogenbarone).

3.2.5. Welfare Regime

Afghanistan ist eines der ärmsten Länder der Welt und verfügt über eine der schlechtesten Gesundheitsversorgungen. Die Kindersterblichkeit ist eine der höchsten der Welt (144,76 Tote bei 1000 Lebendgeborenen). Auch fehlt seit jeher ein flächendeckendes Schulsystem wie soziale Absicherungssysteme. Aufgrund des völligen Zusammenbruchs staatlicher Strukturen ist der Staat gegenwärtig wie auch in naher Zukunft nicht in der Lage, Aufgaben der Wohlfahrt zu leisten. Wesentliche Basis der sozialen Absicherung sind daher nach wie vor die Familie und die auf verwandtschaftlicher, lokaler, ethnischer und religiöser (z. B. Sufi-Bruderschaften) Zugehörigkeit basierenden Klientelsysteme.

Ein weiteres Standbein des Welfare Regime stellen die unzähligen einheimischen wie internationalen NGOs dar. Vor allem seit dem Zusammenbruch der Taliban versuchen diese, in den urbanen Regionen Afghanistans die soziale Grundversorgung gerade der unter der Armutsgrenze lebenden und der gesellschaftlich marginalisierten Bevölkerungsgruppen sicherzustellen.

3.2.6. Leistungsstärke

Die Übergangsregierung stellte in entscheidenden Bereichen die Weichen für einen Neuanfang der afghanischen Wirtschaftsordnung. Der Erlass über ausländische Investitionen sowie die Einführung einer neuen Währung, wodurch der jahrelangen Inflation entgegengewirkt wurde, stellten im Jahr 2002 einschneidende Ereignisse dar. Auch dürfte gerade der Zuzug von NGOs nach Kabul und in andere Städte einen wirtschaftlichen Aufschwung bedingen. Dennoch steht Afghanistan erst am Anfang einer wirtschaftlichen Neuorientierung, weshalb die Leistungsstärke der afghanischen Wirtschaft nach wie vor als extrem niedrig einzuschätzen ist. Besonders müssen strukturelle Schwächen bedacht werden. So ist etwa das Humankapital in Afghanistan gering, und es wird Jahrzehnte benötigen, bis Afghanistan in den wichtigsten Parametern des HDI befriedigende Werte erzielen kann.

3.2.7. Nachhaltigkeit

Die wirtschaftlichen Aktivitäten Afghanistans im letzten Jahrzehnt berücksichtigten keine Ansätze der Nachhaltigkeit. Gerade in Verbindung mit der dominierenden Gewaltökonomie wurde ein Raubbau an natürlichen Ressourcen begangen. So wurden etwa die dichten Waldbestände Ostafghanistans zu großen Teilen abgeholzt und nach Saudi-Arabien und Pakistan verkauft. Auch leidet die Wirtschaft Afghanistans nach wie vor an den enormen Kriegsschäden. So wurde im Zuge des Krieges ab 1992 die gesamte Infrastruktur zerstört oder ausgeplündert und ist nach wie vor ein großer Teil der Agrarflächen durch Minen kontaminiert.

Hinzu kommen Umweltprobleme, die erst rezent seit dem Kollaps der Taliban aufgetreten sind: so etwa die starke Luft- und Umweltverschmutzung (v. a. in Kabul) durch den hohen Ressourcenbedarf (z. B. Wasser, Transport) der vielen Flüchtlinge, die nach Afghanistan zurückgekehrt sind, wie auch der vielen NGOs

und internationalen Vertretungen, die sich seit Herbst 2001 in Afghanistan niedergelassen haben, davon allein in Kabul mehr als 800.

4. Zurückgelegte Wegstrecke

Der Zusammenbruch des Taliban-Regimes, die Einsetzung einer Übergangsregierung sowie das Engagement der internationalen Gemeinschaft für einen Wiederaufbau Afghanistans sind die Grundlagen für eine Neuausrichtung Afghanistans. Nach 23 Jahren Krieg besteht nun erstmals die Möglichkeit, Afghanistan in eine friedliche Zukunft zu führen. Das Land befindet sich in der Stunde Null. Gleichwohl muss bedacht werden, dass eine Transformation Afghanistans nicht in wenigen Jahren zu erreichen ist, sondern Jahrzehnte in Anspruch nehmen wird.

(1) *Demokratie:* Der Zusammenbruch des Taliban-Regimes hatte eine relative Veränderung der politischen Ordnung zur Folge. Die Tatsache, dass die internationale Gemeinschaft, die in der 90er Jahren kaum die Möglichkeit hatte, in Afghanistan Einfluss in Richtung auf die Demokratisierung zu nehmen, sich nun ernsthaft im Wiederaufbau und in der Befriedung Afghanistans engagiert, ist als positives Zeichen zu werten, um Afghanistan aus der Dauerkrise herauszuführen. Als die wesentlichen Prioritäten der Befriedung Afghanistans haben sich im ersten Jahr des Wiederaufbaus die Herstellung eines staatlichen Gewaltmonopols und der Aufbau staatlicher Institutionen herauskristallisiert.

Solange ein funktionsfähiger Staat fehlt, stellen politische Partizipation und Rechtsstaatlichkeit Bereiche dar, die in Afghanistan nicht einmal rudimentär gewährleistet werden können. Dennoch gibt es erste, wenn auch zaghafte Zeichen für eine Verbesserung der politischen Partizipation wie etwa die Einführung der Pressefreiheit oder die vereinzelte Gründung von Parteien. Afghanistan befindet sich demnach am Anfang eines Staatsaufbaus. Es wird noch viele Jahre benötigen, bis Afghanistan wieder über einen voll funktionsfähigen Staat und Rechtsstaatlichkeit verfügen wird und sich eine politische Partizipation durchgesetzt hat.

Afghanistan steht erst am Beginn des Aufbaus demokratischer Institutionen. Weder existiert in Afghanistan ein demokratisches Parteienspektrum, noch haben sich demokratische Regeln und Verhaltensweisen als die Grundprinzipien des politischen Umgangs manifestiert. Das Kernproblem des demokratischen Entwicklungsprozesses in Afghanistan ist, dass selbst Parteien und zivilgesellschaft-

liche Organisationen, die sich als demokratisch ausgeben, auf klientelistischen Strukturen fußen.

(2) *Marktwirtschaft*: Der Machtwechsel in Kabul hatte kurzfristig wenig positive Auswirkungen auf die sozioökonomische Situation in Afghanistan. Die internationale Gemeinschaft sagte zwar auf der Geberkonferenz in Tokio 4,5 Milliarden US-Dollar Wiederaufbauhilfe für Afghanistan zu, und Afghanistan, vor allem Kabul, erlebte einen wahren Ansturm an Entwicklungsorganisationen. Dennoch verschärfte sich im Jahr 2002 die ökonomische Situation im Land.

Zum einen trugen die Hilfsorganisationen selbst hierzu bei, da in Kabul generell die Mietpreise enorm anstiegen und sich auch die Lebensmittelkosten verteuerten. Hiervon profitierte die wirtschaftliche Elite, während die einfache Kabuler Bevölkerung die Leidtragenden dieser ökonomischen Verschärfung war. Zum anderen verschlechterte die Rückkehr von über einer Million Flüchtlingen aus Pakistan und Iran, die aufgrund der guten Sicherheitslage vorzugsweise nach Kabul zogen, die Lebenssituation in der afghanischen Hauptstadt. Positiv zu erachten ist sicherlich, dass vielerorts wieder Mädchenschulen eröffnet haben (die allerdings teilweise schon wieder zerstört wurden), eine Schulbildung wieder in der Breite stattfindet und viele Entwicklungsprojekte versuchen, gerade die marginalisierten Bevölkerungsgruppen (Frauen, Witwen, Arme) zu erreichen und deren Lebenssituation zu verbessern. Allerdings ist dies auf dem Land aufgrund der fehlenden Voraussetzungen nur sehr eingeschränkt und auch in den Städten allenfalls nur teilweise möglich.

Im Afghanistan der 90er Jahre entwickelte sich eine Gewaltökonomie, die aufgrund des Fehlens jeglicher staatlicher Strukturen allein nach marktwirtschaftlichen Regeln funktioniert. Eines der wesentlichen Anliegen der afghanischen Regierung ist diese Gewaltökonomie, etwa durch ein drastisches Vorgehen gegen den Anbau von Drogen, zu zerstören. Die Etablierung einer friedlichen Marktökonomie steht in Afghanistan vor dem Problem, dass institutionelle Rahmenbedingungen fehlen, die den wirtschaftlich Handelnden physische Sicherheit gewährleisten. So ist eine Folge der Gewaltökonomie, dass keine physische Sicherheit außerhalb Kabuls garantiert werden kann: Die Erhebung von Wegezoll sowie Straßenüberfälle sind an der Tagesordnung, worunter besonders der Handel und das Transportwesen leiden.

Für den Untersuchungszeitraum ist eine unveränderte Wirtschaftsentwicklung zu konstatieren, wengleich es Anzeichen dafür gibt, dass besonders in den überre-

gional bedeutenden Städten private Unternehmer investieren (etwa in den Aufbau von Privathäusern, Geschäften etc.). Dennoch wird das Wirtschaftsleben nach wie vor von einer Gewaltwirtschaft dominiert und blieben bislang Privatinvestitionen größeren Ausmaßes aus. Die internationalen Zuwendungen stellen daher die wichtigste Finanzquelle für die Aktivitäten der afghanischen Regierung, den Aufbau des Landes wie die Grundversorgung der einfachen Bevölkerung dar. Allerdings fließt der größte Teil der internationalen Gelder in die Bezahlung der Gehälter der Staatsbediensteten und die Ausstattung der Verwaltung.

5. Bewertung des Transformationsmanagements

5.1. Schwierigkeitsgrad

Das Entwicklungsniveau der afghanischen Wirtschaft ist äußerst niedrig anzusiedeln. Es existieren in Afghanistan weder Regeln für eine friedlich funktionierende Wirtschaft, noch ist der afghanische Staat oder ein anderer Machthaber in der Lage, Sicherheitsgarantieren zu geben. Neben der Gewaltwirtschaft basiert die Wirtschaft in Afghanistan auf der Produktion landwirtschaftlicher Güter und deren Transport und Vermarktung. Bereits für eine Verarbeitung landwirtschaftlicher Güter fehlen in Afghanistan die technischen Mittel sowie das nötige Humankapital. Die afghanische Wirtschaft baut also kaum auf Investitionen auf und basiert – abgesehen vom Anbau landwirtschaftlicher Güter – allein auf Handel, weshalb sie als Bazar-Ökonomie bezeichnet werden kann.

Dieses niedrige Entwicklungsniveau der afghanischen Wirtschaft korreliert mit dem äußerst niedrigen Bildungsstand der afghanischen Bevölkerung. Abgesehen von einer im Ausland geschulten, hauchdünnen Elite, besteht die überwiegende Mehrheit der afghanischen Bevölkerung aus Analphabeten und hat nicht zuletzt aufgrund des jahrelangen Kriegszustands keine ausreichende Schulbildung erfahren.

Diese Problemkonstellation in Afghanistan wird dadurch verschärft, dass die afghanische Gesellschaft entlang vieler, sich oft überlappender Konfliktlinien fragmentiert ist. Afghanistan verfügt über ein hohes ethnisches Konfliktpotential, trägt aber auch noch an den Folgen des Kalten Krieges. So spielt die Zugehörigkeit zu ehemaligen kommunistischen Gruppierungen (v. a. khalq, parcham) oder zu islamistischen Parteien nach wie vor eine große Rolle. Ein weiterer Konflikt, der nicht zu unterschätzen ist, verläuft zwischen Stadt (v. a. Kabul) und Land. Auch

fehlt es in Afghanistan an zivilgesellschaftlichen und demokratischen Institutionen, die diese gesellschaftlichen Konflikte auffangen und in friedliche Bahnen kanalisieren könnten. Die völlige Zerstörung staatlicher Strukturen bedingt zudem, dass in Afghanistan weder ein Rechtsstaat existiert, noch eine effizient arbeitende Verwaltung.

5.2. Zielsicherheit

Die afghanische Regierung ist bemüht, auf allen Ebenen den Wiederaufbau des Landes voranzutreiben. Ein wesentliches Problem hierbei ist, dass die politischen Akteure innerhalb der Regierung in einigen Bereichen (v. a. Sicherheit) unterschiedliche Positionen vertreten. So sind viele Warlords, die in der Regierung sitzen, eher an der Konsolidierung ihrer eigenen Herrschaft interessiert, während andere Regierungsmitglieder (v. a. Hamid Karzai) die Herstellung einer allgemeinen Sicherheit durch die Schaffung einer nationalen afghanischen Armee anstreben. Ein weiteres Problem ist, dass viele Minister darauf angewiesen sind, klientelistische Interessen zu befriedigen, um nicht ihre Machtbasis zu verlieren.

Einige Ministerien (v. a. Verteidigungs- und Außenministerium) sind fast ausschließlich mit den Gefolgsleuten des ermordeten Kommandanten der Jamiate Islami, Ahmad Schah Masud, besetzt. Auch wurden einige Ministerien nicht entsprechend der Bedürfnisse des Landes geschaffen, sondern allein um wichtige politische Akteure durch die Vergabe eines Ministerpostens einzubinden. Solch ein Beispiel stellt etwa die Existenz von Planungs-, Entwicklungs- und Wirtschaftsministerien dar, deren Abgrenzung zueinander kaum möglich ist und deren jeweilige Aufgabenfelder häufig die gleichen sind. Die Folge ist nicht nur ein Ressourcenverschleiß, sondern Machtkämpfe zwischen den Ministerien.

Die marktwirtschaftliche Ausrichtung Afghanistans stellt einen Bereich der afghanischen Zielorientierung dar, in dem die Regierung, v. a. dank des Finanzministers Ashraf Ghani, eine recht eindeutige und bejahende Politik vertritt. Dennoch herrscht in der Bevölkerung, vor allem unter den Geschäftsleuten, eine große Skepsis gegenüber der Umsetzung dieser Wirtschaftspolitik. Das wesentliche Problem, das immer wieder angesprochen wird, ist Korruption. Vielfach sei den Ministern gar nicht bekannt, wie korrupt die unteren Ebenen der Ministerien, Verwaltungen und Sicherheitsorgane sind.

5.3. Effektive Ressourcennutzung

Die afghanische Regierung steht vor dem grundlegenden Problem, dass sie kaum über Einnahmen aus dem Land selbst verfügt. Die wichtigsten Einnahmen stellen die Zollgebühren an den afghanischen Landesgrenzen dar, die bislang von den Warlords selbst für die Stärkung ihrer eigenen Position einbehalten wurden. Daher ist die afghanische Regierung auf die Entwicklungsleistungen der internationalen Gemeinschaft angewiesen. Aufgrund des starken Monitoring der afghanischen Regierung durch die internationale Gemeinschaft konnte eine Verschwendung der Ressourcen durch staatliche Institutionen bislang niedrig gehalten werden.

Die Regierung ist in der Situation, dass sie keine Reformen auf den Weg bringen muss, sondern vom Fundament an einen neuen Staat ins Leben rufen muss. Hierbei sind die Prioritäten die Schaffung von Sicherheit sowie die Schaffung eines rechtlichen Rahmens (Verfassungskommission). Die Wirtschaftspolitik stellt einen dritten, weniger kritischen Pfeiler des Wiederaufbaus dar. Gerade vor dem Hintergrund der Dominanz klientelistischer Strukturen stellt Korruption ein zentrales Kernproblem dar: Hier wurden bislang demonstrative Exempel statuiert, das Phänomen jedoch nicht auf breiter Front bekämpft; nicht zuletzt, da auch Personen auf der höchsten Ebene von Regierung und Verwaltung darin involviert sind. Wesentliche Mankos bezüglich der Bekämpfung des Klientelismus sind, dass transparente Einstellungskriterien (Aufnahmeprüfungen) für die Anstellung in einer staatlichen Behörde noch nicht implementiert wurden und die Gehälter für einfache staatliche Angestellte zu niedrig bemessen sind, weshalb diese auf Nebeneinkünfte angewiesen sind, zumal sie häufig Monate auf die Auszahlung der Gehälter warten müssen.

Die Appellierung an gewisse afghanische Traditionen wird genutzt, um die Friedensfindung und den Wiederaufbau des Landes voranzutreiben. So bediente sich die Regierung der „loya jirgah“, um eine politische Partizipation der afghanischen Gesellschaft am Entscheidungsprozess zu demonstrieren. Jedoch ist solch eine Nutzung kultureller Erbschaften ein heikles Spiel und kann – wie im Fall der „loya jirgah“ geschehen – gegen die Regierung ausgelegt werden.

5.4. Gestaltungsfähigkeit

Eines der wesentlichen Probleme der Übergangsregierung ist, dass in nahezu allen politischen und ökonomischen Feldern ein konzeptionell durchdachter Wiederaufbau notwendig ist, der jedoch gleichzeitig aufgrund des Mangels an qualifizierten Fachkräften kaum zu leisten ist. Das Setzen von Prioritäten sowie eine klare Zielorientierung stellen sich zunehmend als Probleme der Übergangsregierung heraus. Hier gilt es zudem zu beachten, dass die internationale Gemeinschaft als wichtigster Geldgeber ihre eigenen Agenden in den Wiederaufbau einbringt. Jedoch herrschen auch innerhalb der internationalen Gemeinschaft unterschiedliche Vorstellungen über das internationale Engagement in Afghanistan vor, die von der Terrorismusbekämpfung über Staatsaufbau bis hin zur Umsetzung der Paradigmentrias (Demokratie, Menschenrechte, Marktwirtschaft) reichen. Ein weiteres Problem ist, dass die afghanische Regierung kaum in der Lage ist, ihre politischen Vorstellungen im Land umzusetzen. Dies verdeutlichen etwa die wiederholten Versuche Hamid Karzais, die Macht der Warlords zu beschneiden und eine verbesserte allgemeine Sicherheitslage zu erreichen.

5.5. Konsensbildung

Die derzeit in der Regierung sich befindenden politischen Akteure befürworten zumindest verbal eine marktwirtschaftliche Demokratie. Jedoch ist es fraglich, ob die meisten der gegenwärtigen Regierungsmitglieder sich einem demokratischen Votum beugen und gegebenenfalls ein Amt aufgeben würden. Noch problematischer sind die Warlords, deren Position durch die Etablierung eines demokratischen Systems gefährdet würde. Schließlich gibt es nach wie vor in Afghanistan einige Gruppierungen, die demokratische Strukturen rundweg ablehnen und bereit sind, diese Regierung mit Gewalt zu bekämpfen. Vor dem Hintergrund der Vielzahl an politischen Akteuren in Afghanistan erscheint es kaum möglich, diese alle in Meinungsbildungs- und Entscheidungsfindungsprozesse zu integrieren.

Die Regierung in ihrer gegenwärtigen Zusammensetzung wird von großen Teilen der afghanischen Bevölkerung als eine Fortschreibung des Rechts des Stärkeren angesehen. Zu viele Warlords und Politiker, die in der Vergangenheit für Unrechtstaten verantwortlich gemacht wurden, sitzen in der Regierung bzw. haben ihre Vertreter in der Regierung. Daher müsste ein drastischer personeller Austausch stattfinden, damit die Regierung als Vermittler zwischen Opfern und Tätern anerkannt würde.

5.6. Internationale Zusammenarbeit

Die Kooperationen zwischen inländischen Akteuren und der internationalen Gemeinschaft sind von ganz unterschiedlicher Qualität. Die afghanische Regierung arbeitet sehr eng mit internationalen Organisationen wie IMF, World Bank oder Asian Development Bank zusammen, um in Afghanistan ein ökonomisches System zu etablieren, das die internationalen Standards berücksichtigt. Auch die Fülle an internationalen NGOs muss erwähnt werden. Diese müssen sich seit Frühjahr 2002 beim neu geschaffenen AACA (Afghanistan Authority for Coordination of Assistance) akkreditieren und können ihre Projekte nur in Absprache mit dem AACA durchführen. Wenngleich hierdurch der Spielraum der NGOs eingeschränkt wird, ermöglichte dieses Vorgehen eine stärkere Koordinierung der Wiederaufbaumaßnahmen. Auch bezüglich der Demokratisierung Afghanistans gibt es – entsprechend dem Petersberger Abkommen – ein mit der internationalen Gemeinschaft abgesprochenes Vorgehen. So sollen im Sommer 2004 freie Wahlen nach internationalen Standards stattfinden. Jedoch ist es zweifelhaft, ob diese bei dem gegenwärtig geringen demokratischen Entwicklungsstand und der Kräftekonstellation Afghanistans durchgeführt werden können. Mittlerweile hat sich innerhalb der internationalen Gemeinschaft die Vorstellung durchgesetzt, dass der Frage der allgemeinen Sicherheit Priorität eingeräumt werden muss.

Aufgrund der Tatsache, dass Afghanistan keinen Zugang zum Meer hat, ist seine wirtschaftliche Entwicklung stark von dem Kooperationsgrad mit den Nachbarstaaten abhängig. In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass alle Nachbarstaaten in Afghanistan eigene Interessen verfolgen und stets in den Afghanistankonflikt involviert waren. Einige Warlords erhalten von ausländischen Staaten finanzielle und materielle Unterstützung, was zu einer Destabilisierung der Lage beiträgt. Die afghanische Regierung ist bemüht, mit allen Nachbarstaaten gemeinsame Anknüpfungspunkte zu finden und Kooperationen auf den Weg zu bringen. So hat Afghanistan zahlreiche Kooperationsverträge mit den Nachbarstaaten (v. a. Iran, Indien) unterzeichnet. Unter diesen Kooperationen kommt dem Bau einer Pipeline von Turkmenistan durch Afghanistan nach Pakistan ein besonderer Stellenwert zu.

Die afghanische Regierung versucht, eine Erwartungssicherheit gegenüber der internationalen Gemeinschaft deutlich zu machen. Dennoch spricht die politisch wie militärisch unsichere Lage im Land selbst tagtäglich gegen eine schnelle Stabilisierung der politischen Situation in Afghanistan.

6. Gesamtbewertung

Afghanistan erlebte im Berichtszeitraum die wesentlichste Um- und Neuorientierung der letzten zwei Jahrzehnte. Die gegenwärtige Regierung steht vor dem grundlegenden Problem, Afghanistan aus einem kriegerischen Zustand in eine friedliche Zukunft zu transformieren. Hierbei hat die Regierung mit allen nur erdenklichen Begleiterscheinungen eines andauernden gewaltsamen Konflikts zu kämpfen wie etwa mit dem Verlust des Gewaltmonopols, der Entstehung einer Gewaltökonomie, der Fragmentierung von Herrschaft, der Dominanz von Klientelismus, dem Fehlen von sozialen Absicherungssystemen und der geringen Ausbildung eines Humankapitals. Die Regierung ist bemüht, in vielen dieser Bereiche eine Verbesserung der gegenwärtigen Situation zu erreichen. Dies gelingt ihr in konsensfähigen Feldern wie etwa der ökonomischen Neuorientierung (die zudem unmittelbar unter ausländischer Regie stattfindet) besser als in grundlegenden Fragen wie der Wiederherstellung einer öffentlichen Sicherheit oder der Einführung demokratischer und partizipativer Strukturen. Hierbei ist ein wesentliches Problem, dass sich die Regierung selbst aus verschiedenen Interessengruppen zusammensetzt, die unterschiedliche Ziele verfolgen.

7. Ausblick

In den Berichtszeitraum fällt eine der entscheidendsten Zäsuren in der jüngeren Geschichte Afghanistans. Diese Zäsur bedeutete nicht allein die Zerschlagung der Taliban-Herrschaft und die Etablierung einer Übergangsregierung, sondern – vielleicht von größerer Bedeutung – die Hinwendung der internationalen Gemeinschaft zu einem von Krieg fast komplett zerstörten, zeitweise in Vergessenheit geratenen Land und deren ernsthafter Wille, Afghanistan zu befrieden und wieder aufzubauen.

Dies gibt Anlass zur Hoffnung, dass die internationale Gemeinschaft an der langfristigen Transformation des Landes interessiert ist und die Wiederaufbaumaßnahmen kein einmaliges Strohfeuer darstellen. Daher kann zu Recht vom Beginn einer wirklichen Transformation Afghanistans von einem kriegszerrütteten zu einem befriedeten Land gesprochen werden. Dennoch wird diese politische und ökonomische Transformation nicht in wenigen Jahren vollzogen sein, wie internationale Organisationen (v. a. Weltbank) prognostizieren, sondern Jahrzehnte beanspruchen.

Wenngleich auch nicht mehr mit einem Flächenkrieg zu rechnen ist, so wird es dennoch einige Jahre dauern, bis es der afghanischen Regierung gelingen wird, ein Gewaltmonopol herzustellen. Dies bildet – sofern die Regierung bereit ist, Demokratie als Grundlage ihrer Herrschaft anzuerkennen – die notwendige Voraussetzung für den Aufbau zivilgesellschaftlicher, demokratischer und rechtsstaatlicher Institutionen wie für die landesweite ökonomische Entwicklung des Landes. Bei diesem Unterfangen müssen jedoch immer wieder Rückschritte einkalkuliert werden.