



Universität Zürich
Ethnologisches Seminar
Andreasstrasse 15
8050 Zürich

*Lokale Konflikte, globale Auswirkungen
und ungelöste Perspektiven HS 2010
Prof. Dr. E. Orywal*

NATION-BUILDING IN AFGHANISTAN

Von

Raphael Ochsenbein

07-712-169
Äusserer Gsteigweg 10
4914 Roggwil
ake@access.uzh.ch

Iva Jelezarova

05-724-679
Berninastr. 54
8057 Zürich
ivajel@gmx.ch

Zürich, 24.12.2010

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	3
Hauptteil	4
Ausgangslage und Ziele des Nation-Buildings in Afghanistan	4
Erfolge und Misserfolge	7
Gründe für das „Versagen“	8
Ethnische Spaltung.....	8
Finanzierung.....	8
Wirtschaft	9
Sicherheit.....	9
Drogen und Korruption.....	9
Menschliche Ressourcen.....	9
Nichtregierungsorganisationen.....	10
Akteursproblem	10
Regionale Einflüsse	10
Ausblick und zukünftige Schwierigkeiten.....	11
Schlussfolgerungen und Diskussion.....	12
Bibliographie	15

Einleitung

Der Begriff des Nation-Buildings wurde ursprünglich im Kontext der Entkolonialisierung Afrikas gebraucht. Das damalige Verständnis von Nation-Building weicht jedoch deutlich davon ab, was westliche und vor allem US-amerikanische Akteure in den letzten Jahren darunter verstehen. Gemäss dem Lexikon der Politikwissenschaft (Nohlen/Schultze 2002:597) handelt es sich bei Nation-Building um „*einen Begriff der Modernisierungstheorie, der in den 1950er Jahren von der US-amerikanischen Politikwissenschaft geprägt wurde und den Prozess der Bildung und Fomierung einer Nation bzw. eines Nationalstaates bezeichnet*“. Dabei spielen politische Eliten eine wichtige Rolle als Akteure in sozialen Mobilisierungsprozessen. Bei dieser Defintion von Nation-Building wird die Sicht vertreten, dass die Bevölkerung selbst die Nation und den Nationalstaat bildet, indem sie von einer politischen Elite angeleitet wird.

Im Gegensatz dazu sind Starr (2006), Weinbaum (2006) und Goodson (2006) der Ansicht, dass es Aufgabe der internationalen Gemeinschaft ist, in Afghanistan eine Nation und einen Nationalstaat nach westlichem Vorbild aufzubauen. Aus dieser Perspektive sind die Entwicklungsmächte, allen voran die USA, die politischen Akteure, welche die wichtigste Rolle im Prozess des Nation-Buildings in Afghanistan spielen. „*Nation-building generally assusumes that someone or something is doing the building intentionally*“ (Stephenson 2005). Es wird davon Ausgegangen, dass instabilen oder dysfunktionalen Staaten durch externe militärische, finanzielle und strategische Unterstützung der (Wieder-)Aufbau eines Nationalstaats ermöglicht werden soll (vgl. Stephenson 2005).

Aus dem Ziel des Nation-Buildings, eine Nation und einen Nationalstaat nach westlichem Vorbild aufzubauen, ergibt sich die Frage nach der Definition von Nation. Einen klare Begriffsbestimmung gibt es insofern nicht, als dass der Nationsbegriff basierend auf andere, ebenso schwierig zu fassende Begriffe wie beispielsweise Ethnien erklärt wird. Die Ethnie oder die ethnische Gruppe kann gemäss Orywal und Hackstein (1993) als generationenübergreifende Lebens- und Wertegemeinschaft verstanden werden, die sich über verschiedene in- und exklusive Merkmale definiert. Solche Merkmale können Sprache, Religion, Deszendenz, Wirtschaftsweise oder Ortsbezug sein. Diesen gemeinsamen Attributen sind durchaus keine Grenzen gesetzt, sodass auch Musik, Nahrung, Kleidung sowie orale oder literarische Traditionen identitätsstiftende Merkmale sein können. Orywal und Hackstein (1993) betonten jedoch ausdrücklich, dass sich die ethnische Identität abhängig vom Kontext verändern kann. Der entscheidende Unterschied zwischen Ethnie und Nation ist, dass die Nation politische, ideologische und militärische Macht über ein souveränes Territorium hat. Die ethnische Gruppe wird also dann zur Nation, wenn sie über ein Gebiet verfügt. Daraus abgeleitet, kann das westliche Konzept des Nationalstaats als ein souveränes Territorium verstanden werden, das durch eine Ethnie verwaltet wird.

Angesichts des angekündigten Rückzugs westlicher Mächte aus Afghanistan stellt sich die Frage, ob das Nation-Building-Projekt Erfolge erzielen konnte, die künftig eine Weiterentwicklung und Stabilisierung Afghanistans ermöglichen werden. Im Folgenden sollen zuerst die Ausgangslage in

Afghanistan und einige Hintergründe vorgestellt werden. Danach wird auf die antizipierten Ziele des Nation-Building, auf Erfolge und Misserfolge sowie deren Ursachen und zuletzt auf zukünftige Schwierigkeiten oder Probleme in Afghanistan eingegangen. Abschliessend sollen die wichtigen Erkenntnisse kurz zusammengefasst sowie integriert und kritisch diskutiert werden.

Hauptteil

Gemäss Fukuyama (2006) verstehen US-Amerikaner unter Nation-Building den Aufbau einer neuen politischen Ordnung in einem angeblich kultur- und traditionsfreien Land. Nationen im Sinne von Wertegemeinschaften bilden sich jedoch aus historischen Entwicklungen heraus und werden nicht von Aussenstehenden konstruiert. Was US-Amerikaner mit Nation-Building meinen ist ein State-Building, also den Aufbau politischer Institutionen nach westlichem Vorbild sowie ökonomische Entwicklung. Weiter ist Fukuyama der Ansicht, dass es durchaus schon gelungen sei, Waffenruhen zwischen verfeindeten ethnischen Gruppen zu erreichen. Allerdings sei es wesentlich schwieriger, eine überethnische, nationale Identität zu vermitteln (vgl. Fukuyama 2006:3ff).

Schliesslich unterscheidet Fukuyama (2006) zwischen zwei verschiedenen Bestandteilen von Nation-Building, nämlich zwischen Aufbau und Wiederaufbau. So meint Letzteres die Wiederherstellung von durch Krieg und Konflikt geschädigte Gesellschaften und ihrer Strukturen. Aufbau hingegen meint die Erschaffung und Etablierung neuer politischer, ideologischer und wirtschaftlicher Institutionen, was sich als weitaus schwieriger erweist. Nach Fukuyama ist aber gerade der Neuaufbau selbst-tragender indigener Institutionen (2006:6) die einzige Bedingung, die schlussendlich den Rückzug der Entwicklungsmächte erlaubt. Dabei kann der Wiederaufbau vorher bestehender Strukturen kontraproduktiv sein, da es meist nicht im Sinne der Entwicklungsmächte ist, frühere Machtverhältnisse wiederherzustellen.

Ausgangslage und Ziele des Nation-Buildings in Afghanistan

Im Jahr 2001 war Afghanistan ein armes Land mit wenig Infrastruktur und ohne funktionierende Regierung, das sich fest in den Händen der Taliban befand. Die Bevölkerung war wirtschaftlich schlecht gestellt und von Konflikten und Unruhen gezeichnet (vgl. Goodson 2006:145).

Auf die erschütternden Angriffe auf das World Trade Center am 11. September 2001 reagierte die US-amerikanische Regierung mit einem Einmarsch eigener und britischer Streitkräfte in Afghanistan. Sie erhielt die direkte Unterstützung der *Northern Alliance* in Afghanistan (deren Mitglieder hauptsächlich aus Tadschiken und Uzbeken bestanden). Der als *Operation Enduring Freedom* bekannt gewordene Beginn des US-amerikanischen Kriegs in Afghanistan erhielt weitgehend die Zustimmung der internationalen Gemeinschaft. Ziel dieses Kriegs war es, die Taliban-Regierung zu stürzen und zu entmachten. Damit sollte Afghanistan und auch die übrige Welt von weiteren terroristischen Handlungen geschützt werden (vgl. O'Hanlon 2010).

An der Bonner Konferenz im Dezember 2001 wurden die Rahmenbedingungen für den Aufbau eines neuen Staats mit moderater, demokratischer Regierung gestellt. Dieser sollte parallel zum Krieg gegen die Taliban verlaufen. An der Konferenz nahmen gemäss Starr (2006) beunruhigte Parteien aus Afghanistan und der ganzen Welt teil. Zu den Hauptakteuren zählen die USA, Grossbritannien, Deutschland, Japan und Italien sowie die Northern Alliance. Es wurde eine Übergangsregierung unter Hamid Karzai gebildet und in Form des Bonner Abkommens wurden Ziele und Strategien festgehalten.

Gemäss Starr (2006:107ff) bestand die Priorität der Entwicklermächte darin, die territoriale Souveränität und Integrität wiederherzustellen sowie für Sicherheit im Land zu sorgen. Die territorialen Grenzen sollten bestätigt und eine zentrale Herrschaft darüber ermöglicht werden. Dieses Hauptziel ergab sich aus der Befürchtung, dass sich Afghanistan in autonome Machtbereiche aufteilen könnte. Erst wenn diese Bedingungen gegeben waren, sollten und könnten politische, ökonomische und soziale Sphären aufgebaut werden. Die Legitimität der Übergangsregierung sollte durch geplante nationale Wahlen zwei Jahre später sichergestellt werden. Der Fokus lag also aus westlicher Sicht auf den territorialen Grenzen sowie auf dem Aufbau einer zentralen Herrschaft über das ganze Gebiet.

Die Zielsetzung der internationalen Gemeinschaft kontrastierte jedoch stark mit den Prioritäten der afghanischen Bevölkerung. Diese sah die territoriale Integrität sowieso als gegeben an. Für die Afghanen war das Bedürfnis nach einer stabilen legitimen Regierung die wichtigste Aufgabe. Unter einer legitimen Regierung verstand die afghanische Bevölkerung Starrs Ansicht nach (2006) die ethnisch und regional ausgeglichene Besetzung wichtiger politischer und administrativer Ämter. Aus dieser Perspektive müssen die Legitimität der Regierung und die Souveränität des afghanischen Staates parallel angestrebt werden. Zudem würden die nationalen Wahlen die legitime Regierung lediglich bestätigen und nicht erst legitimieren.

Aus Sicht der Bevölkerung Afghanistans war die Übergangsregierung jedoch alles andere als legitim. Abgesehen von Karzai, der Paschtune ist, waren die übrigen Stellenpositionen hauptsächlich durch die Tadschiken und Uzbeken der Northern Alliance besetzt. Mitglieder der Hazara sowie der in Afghanistan zahlenstärksten Paschtunen waren fast keine vertreten. Diese ungleiche Regierung wurde an der Bonner Konferenz zum Unmut der afghanischen Bevölkerung gemäss Starr (2006) bestätigt. Die internationale Gemeinschaft war sich dieser ungerechten Verteilung zwar bewusst, sie ging allerdings davon aus, dass die ethnische und regionale Diversität Afghanistans problemlos irgendwann in die Regierung integriert werden würde.

Im Juni 2002 wurde die Loya Jirga (grosse Versammlung) in Kabul abgehalten, an der die Übergangsregierung als solche bestätigt wurde. Zu diesem Zeitpunkt hatte die Northern Alliance den jungen afghanischen Staat fest im Griff und kooperierte nach eigenen Interessen mit lokalen Warlords. Die Entwicklermächte waren mit der Bekämpfung der Taliban und der al-Quaeda beschäftigt und übersahen, dass die illegitime Regierung immer weniger durch die Bevölkerung getragen wurde. Die ausgeschlossenen Paschtunen und Hazara betrachteten Karzais Kabinett als unrepräsentativ und

griffen auf lokale Klientel- und Warlord-Systeme zurück (vgl. Starr 2006). Diese Entwicklungen wurden von den Entwicklermächten als Wunsch nach einem föderalen System missverstanden. Die afghanische Bevölkerung sprach sich jedoch klar dagegen und für eine einheitliche, jedoch ausgeglichene und alle Bevölkerungsgruppen fair vertretende zentrale Regierung aus. Die internationale Gemeinschaft verschloss davor jedoch die Augen und sah scheinbar nicht, dass die Regierung nur die nord-östlichen Gebiete Afghanistans erreichte, aus denen die meisten Mitglieder kamen.

In der Zeit nach der Loya Jirga führte die fehlende Legitimität der Karzai-Regierung laut Starr (2006) zu einer Bedrohung der Souveränität und Sicherheit Afghanistans. Die lokalen Warlord-Truppen waren stärker als die afghanischen Streitkräfte, die wachsende Drogenproduktion war der florierendste Teil der Landwirtschaft und die lokal eingesammelten Steuern flossen nur teilweise nach Kabul.

Der entscheidende Strategiewechsel fand Starr (2006) zufolge in den Jahren 2003 und 2004 statt, als die Entwicklermächte einsehen mussten, dass die bisherige Strategie nicht geeignet gewesen war. Unter neuer Führung des Pentagons wurden militärische, politische und ökonomische Aktivitäten koordiniert und vom US-Botschafter in Kabul eingeführt. Ziel dieses neuen Ansatzes war es, gemeinsam mit der Regierung Karzais die ausgeglichene Repräsentation aller Bevölkerungsgruppen zu verwirklichen, wobei disloyale Stellen neu besetzt werden sollten. Die Warlords sollten eingezogene Steuern an die zentrale Regierung in Kabul weiterleiten und die NGOs im Lande mit und nicht gegen die lokale Administration arbeiten. Nicht zuletzt wurden spezielle Trainingsprogramme für Behörden und Polizei eingeführt.

Die ersten nationalen Wahlen Afghanistans im Oktober 2004 bestätigten die Regierung Karzais wie erwartet. Obwohl viele andere Kandidaten die Wahl boykottierten und der Verdacht auf Wahlbetrug teilweise bestätigt wurde, entschied ein unabhängiges Gremium, dass dies keinen massgebenden Einfluss auf das Wahlergebnis ausgeübt hatte (vgl. Plate 2009). Im September 2005 wurden die ersten Parlamentswahlen durchgeführt, wobei Sibghatullah Mojaddedi, ein wichtiger Verbündeter Karzais, zum Führer des Oberhauses und Yunus Qanuni zum Führer des Unterhauses gewählt. Die nationalen Wahlen 2009 waren weitaus stärker von Gerüchten bezüglich Wahlmanipulation und von mehreren Bombenanschlägen im Vorfeld überschattet (vgl. Spalinger 2009/1). Im ersten Wahlgang im August 2009 hatte Karzai die für einen Sieg notwendige absolute Mehrheit verfehlt, weshalb es im November desselben Jahres zu einer Stichwahl zwischen ihm und seinem ehemaligen Aussenminister Abdullah Abdullah kam. Letzterer trat jedoch aus unbekannten Gründen kurz vor der Wahl zurück und Karzai wurde in seinem Amt bestätigt. Schliesslich verlief auch die Parlamentswahl 2009 unter Korruptions- und Wahlfäschungsgerüchten. Ein Viertel aller Stimmen musste nachträglich für ungültig erklärt werden (vgl. Spalinger 2010/2). Vor allem in seiner zweiten Amtsperiode wurden viele Korruptionsvorwürfe gegen Präsident Karzai erhoben und auch teilweise bestätigt. So soll er eigene Familienmitglieder sowie Verwandte seiner politischen

Verbündeten trotz vorliegender Beweise für Drogen- und Geldschmuggel vor einer Verurteilung geschützt haben. Insgesamt werfen diese Vorwürfe kein gutes Licht auf den wichtigsten Verbündeten der westlichen Mächte in Afghanistan (vgl. Spalinger 2010/1).

Erfolge und Misserfolge

Da das Nation-Building in Afghanistan eine äusserst vielschichtige und komplexe Angelegenheit ist, fällt eine Aussage über einen Erfolg oder Misserfolg des gesamten Projektes zunächst einmal nicht einfach. Doch um es mit den Worten Starrs (2006) zu sagen:

«Unfortunately, for all too long, the international community objected on the grounds of efficiency and of its one-sided belief in the transformative role of «civil society» - even in the absence of normal institutions of state and law - naively and irresponsibly disregarding the larger concerns of nation-building that were at issue.» (116)

Damit lässt sich zeigen, dass zum einen zunächst ein “naives” Vorgehen gewählt wurde. Unter Präsident Bush hatten die Amerikaner das Gefühl, einmal durch Afghanistan marschieren zu können, dabei die Taliban vernichten und gleichzeitig der Bevölkerung “Demokratie” und “Freiheit” bringen zu könnten. Deswegen verbündete man sich auch mit der Northern Alliance, nach dem Prinzip: Der Feind meines Feindes ist mein Freund (vgl. Weinbaum 2006:139). Doch auch die mächtigen Amerikaner mussten erkennen, dass der Wiederaufbau der afghanischen Nation keine so einfache Angelegenheit war: Man hatte die Situation falsch eingeschätzt (Weinbaum 2006:139).

Trotzdem kann man nicht schon jetzt sagen, dass das Nation-Building ein einziger Misserfolg war, oder dass man unmöglich zu einem Erfolg kommen kann. Goodson beschreibt, wie sich seit Beginn der letzten Dekade des letzten Millenniums die wirtschaftliche Situation in Afghanistan trotz Widrigkeiten wie der Wirtschaftskrise stetig verbessert hat (2006:154). Das Bundesinlandprodukt pro Person hat sich in dieser Zeit sogar verdoppelt. Auch beim Wiederaufbau der Infrastruktur wurden Fortschritte gemacht, so konnte beispielsweise die Autobahn zwischen Kabul und Kandahar fertiggestellt werden (ibid.:154).

Auch konnten erstmals ein Präsident und die beiden Kammern des Parlaments gewählt werden, also wurden auch in der Demokratisierung gewisse Ziele des Nation-Buildings erreicht (ibid.:159f). Um den Sicherheitssektor wieder aufzubauen, wurde auch eine nationale Armee und eine Polizei gegründet und ausgebildet (Goodson 2006:149).

Doch wenn man sich genauer mit dieser Thematik befasst, so stellt man schnell fest, dass hinter jeder dieser Veränderungen auch Fragezeichen auftreten: Trotz der wirtschaftlichen und strukturellen Verbesserungen profitiert nur ein geringer Teil der Bevölkerung von einem besseren Lebensstandard. Und Afghanistan ist immer noch eines der ärmsten Länder weltweit (vgl. Goodson 2006:155). Auch die Frage nach der Finanzierung des weiteren Aufbaus und des Unterhaltes der neuen Armee und Polizei ist noch nicht geklärt (ibid.:155).

Dank der negativen Berichte über Wahlfälschung in den Parlamentswahlen muss wohl kaum gesagt werden, dass die Demokratisierung noch nicht wunschgemäss abgeschlossen ist. Und wenn die Nato nun bis 2014 aus Afghanistan abziehen will, so stellt sich sogar schon fast die Frage, ob so das Nation-Building in Afghanistan überhaupt abgeschlossen werden kann. Deswegen werden wir nun die Gründe, die zu diesen Problemen geführt haben, systematisch analysieren. Mit dieser Untersuchung können möglicherweise einige Fehler, die bisher gemacht wurden, in Zukunft vermieden werden.

Gründe für das „Versagen“

Ethnische Spaltung

Einer der wichtigsten Gründe für das Versagen, und gleichzeitig auch ein aus unserer Perspektive schwer nachzuvollziehendes Problem besteht aus der Spaltung der afghanischen Bevölkerung in verschiedene ethnische Gruppen, zwischen welchen tiefe Gräben liegen.

Am Anfang des afghanischen Nation-Buildings sahen auch die dafür Verantwortlichen nicht, dass die verschiedenen ethnischen Gruppen gleichberechtigt behandelt werden müssen, falls sie erfolgreich sein wollen (vgl. Weinbaum 2006:131f). Starr beschreibt, dass es für die Afghanen vor allem von Bedeutung war, dass der Staat als Arbeitgeber keine Ethnie bevorzugt einstellt (2006:110). Doch weil die Vereinigten Staaten vor allem mit der Northern Alliance zusammenarbeiteten, konnte diese ihre Armee als Polizeitruppe in Kabul einsetzen und gleichzeitig ihren Einfluss im Staatsapparat ausbauen (Starr 2006:112). Dies führte dazu, dass vor allem Tadschiken und Uzbeken vom Staat angestellt wurden, aber dadurch wurde die grösste Bevölkerungsgruppe, die Paschtunen entfremdet und das Vertrauen in den Staat zerstört (ibid.:113).

Die staatliche Legimität wurde also von Anfang an von einem grossen Teil der afghanischen Bevölkerung in Frage gestellt wurde, hat das Nation-Building auch heute noch damit zu kämpfen, dass die staatliche Souveränität nicht akzeptiert wird (ibid.:119). Die Überwindung dieser ethnischen Differenzen wird eine der grössten Herausforderung für das Nation-Building bleiben und nur sehr langsam und schrittweise zu bewerkstelligen sein (vgl. Weinbaum 2006:127).

Finanzierung

Ein weiterer Problemkomplex lässt sich mit der Finanzierung beschreiben. Nach Starr ist es sogar die Achillessehne der Regierung, dass sie kein Geld besitzt (2006:121). Um die Regierungsposten attraktiv zu machen, ist es zwingend notwendig, dass die Angestellten angemessen bezahlt werden (ibid.:122).

Doch auch der Aufbau der Infrastruktur kostet: Nach Rechnungen der afghanischen Regierung sind 27.5 Billionen Dollar für die Konstruktion auszugeben. Doch um das Jahr 2004 hat sich die internationale Gemeinschaft dazu verpflichtet, 4.5 Billionen Dollar zu bezahlen, um ein Beispiel zu nennen (Goodson:156).

Es wird von Weinbaum auch kritisiert, dass man eher bereit ist, Geld für humanitäre Hilfe auszugeben, als für strukturelle Anpassungen zu bezahlen (2006:131). Weil der afghanische Staat am Ende des Nation-Building-Prozesses selbsttragend sein soll, ist einerseits die wirtschaftliche

Entwicklung von Bedeutung, aber es ist auch wichtig, dass die Bevölkerung bereit ist, die Steuern zu bezahlen (vgl. Starr 2006:122). Deswegen hängt auch die staatliche Legitimität mit der Lösung des Finanzierungsproblem zusammen: Ohne einen legitimen Staat wird man nicht bereit sein, Steuern zu zahlen.

Wirtschaft

Das wirtschaftliche Wachstum ist einer der Punkte, in welchem sich ein Fortschritt aufzeigen lässt (Goodson 2006:154). Doch trotz diesen Fortschritten sind nach Goodson immer noch mehr als 70% der Bevölkerung Analphabeten (ibid.:155). Dazu kommt, dass immer noch eine Minderheit im Land keinen Zugang zu sauberem Trinkwasser (25%), zu sanitären Anlagen (12%) oder zu Elektrizität (6%) hat (ibid.:154). Dies bedeutet, dass sich die wirtschaftliche Entwicklung vor allem auf wenige Zentren wie Kabul oder wie in den Provinzhauptstädten konzentriert (Weinbaum 2006:130).

Auch der Abbau der natürlichen Rohstoffe wie dem Erdgas ist nicht ohne Probleme. Diese Ressourcen liegen nämlich auch wieder in den Gebieten der einzelnen Ethnien. Und da diese den Staat nicht als legitimen Souverän über diese Gebiete sehen, sind sie auch nicht bereit, diese Ressourcen mit dem Rest der Bevölkerung zu teilen.

Sicherheit

Die Wirtschaft kann ohne einen genügend starken Sicherheitsapparat nicht florieren. Doch gerade dieser wird von vielen Seiten her gefährdet. Zum Einen war beispielsweise das Mandat der Internationalen Sicherheitstruppe (ISAF) bis im 2003 auf Kabul limitiert (Goodson 2006:149), zum Anderen will die Nato bereits bis zum Jahr 2014 das Land verlassen. Vor diesem Hintergrund muss gefragt werden, ob die afghanische Armee und Polizei das Sicherheitsvakuum werden füllen können.

Schon jetzt stehen vor allem der Polizei zu wenige Ressourcen (Geld und Arbeitskräfte) zur Verfügung, was Lücken in der Überwachung öffnet. Diese wurden teilweise mit Truppen der Northern Alliance (vgl. Goodson 2006:149) gefüllt. Allerdings wurde das dann sofort auch wieder von den Generälen der Allianz zur Vergrößerung und Festigung der eigenen Machtpositionen verwendet.

Doch der Aufbau einer Polizei und einer Armee sind nur zwei der Fünf Hauptziele der Reform des Sicherheitssektors (ibid.:149). Ein weiteres dieser Hauptziele war das "DDR", also die Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration der afghanischen Milizen (ibid.:149). Doch dieser Fokus auf Entwaffnung ist in den Augen von Goodson falsch. Er schreibt, dass man viel mehr Reintegration hätte betreiben sollen, um erst danach das Entwaffnen und Demobilisieren durchzuführen (2006:149). Also war auch das Abrüsten der lokalen Milizen nicht von grossem Erfolg geprägt. Alle diese Faktoren führen dazu, dass die Polizei und die Sicherheitskräfte korrupt werden, und die Sicherheit nicht im gewünschten Rahmen gewährleistet werden kann (ibid.:150).

Drogen und Korruption

Doch da die wirtschaftliche Entwicklung nur in den Ballungszentren stattfindet, gibt es in den landwirtschaftlichen Gebieten eine anderweitige Entwicklung. Etwa 80% der weltweiten Opiumproduktion findet in Afghanistan statt (Weinbaum 2006: 133). Nach Goodson macht die

Opiumproduktion mehr als die Hälfte des offiziellen, legalen Bundesinlandproduktes aus (2006:150). Weinbaum fordert nun, dass der Agrarsektor wiederbelebt werden muss (2006:126f), um den Opiumhandel zu bekämpfen, weil entlang der Verteilnetzwerke für das Opium, die Korruption der Behörden weiter zunimmt (ibid.:133).

Nach Goodson ist die Bekämpfung der Drogenproduktion momentan sogar die wichtigste Aufgabe im Wiederaufbau Afghanistans (2006:155). Doch eine Antwort auf die Frage, wie ein Erwerbsausfall von über einem Drittel der gesamten nationalen Produktion kompensiert werden soll, kann auch er nicht geben. In jedem Fall hat der afghanische Staat sicher nicht genug Mittel zur Verfügung, die Opiumproduktion effektiv zu unterbinden.

Menschliche Ressourcen

Ein anderes Problem liegt im Bürgerkrieg und der Vergangenheit Afghanistans. Dies führte dazu, dass die, die es sich leisten konnten, ausgewandert sind (Weinbaum 2006:132). Ohne diese ausgebildeten und erfahrenen Leute fehlt dem Staat das Personal, um den Verwaltungsapparat aufzubauen. Das heisst auch, dass alle neuen Mitarbeiter gründlich ausgebildet werden müssen, bevor sie ihre Aufgaben wahrnehmen können. Dies ist für einen Staat, dem finanzielle Ressourcen fehlen, eine zusätzliche Belastung.

Nichtregierungsorganisationen

Die Komplexität der Situation in Afghanistan wird auch nicht geringer, wenn man beachtet, dass ein grosser Teil der Hilfe über internationale Nichtregierungsorganisationen (NGO) kanalisiert wird. Dabei ist zu beachten, dass es zwischen 2'000 (Starr 2006:116f) und 3'000 (Goodson 2006:154) dieser NGOs sind, welche aktiv in Afghanistan tätig sind. Das Problem bei den NGOs ist, dass sie ihre eigenen Projekte haben, welche sie umsetzen möchten. Dabei wollen sie dies möglichst effizient und ohne Einmischungen seitens des Staates machen. Dies verstärkt zwei der bereits genannten Probleme.

Einerseits wird dadurch die Legitimität des Staates untergraben, da die Menschen dann feststellen, dass sie die Hilfe des Staates gar nicht brauchen, um die wichtigsten Bedürfnisse zu befriedigen. Und wenn die Nichtregierungsorganisationen den afghanischen Staat nicht respektieren, warum sollten sie sich dazu veranlasst fühlen?

Andererseits ist es auch nicht förderlich, wenn die Hilfsorganisationen mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln den Angestellten zu grosse Löhne zahlen. Die Lohnkluft zwischen Regierung und nichtstaatlichen Arbeitsgebern erhöht auch wieder die Gefahr, dass die Beamten korrupt werden.

Akteursproblem

Doch es gibt in Afghanistan nicht nur die Nichtregierungsorganisationen, die ihre eigenen Ziele verfolgen. Auch die grossen staatlichen Akteure bestehen aus verschiedenen Organisationen, welche eigene Pläne besitzen und deswegen bisweilen auch an ganz verschieden ausgerichteten Projekten arbeiten. Ein Beispiel, welches bereits genannt wurde, war die Unterstützung der Northern Alliance mit dem Ziel, die Taliban zu besiegen. Dies hat aber gleichzeitig der Legitimität des Staates geschadet

(vgl. Starr 2006:119). Deswegen ist es falsch anzunehmen, dass alle, die sich der Hilfe der afghanischen Bevölkerung und dem Aufbau eines Staates verschrieben haben, am gleichen Strang ziehen.

Regionale Einflüsse

Allerdings gibt es nicht nur in Afghanistan Spannungen. Wenn man die nähere Region und die Staaten um Afghanistan betrachtet, stellt man fest, dass sich andere Staaten in der Umgebung einmischen und dabei ihre eigenen Interessen verfolgen (vgl. Weinbaum 2006:135).

So ist die Grenze zwischen Pakistan und Afghanistan relativ durchlässig für die Paschtunen, welche in beiden Ländern wohnen. Dies bietet Rebellen die Möglichkeit, sich gut zu verstecken. Und da Pakistan ein reicheres Land als Afghanistan ist, hat auch die Regierung Pakistans kein Interesse an einem Flüchtlingsstrom in das eigene Land. Auch der Iran unterstützt Afghanistan mit dem Aufbau des elektrischen Netzwerkes und einer grenzüberschreitenden Autobahn und Eisenbahn.

Die Regierung Karzais war in aussenpolitischen Belangen unabhängig und selbst dazu angehalten, produktive Beziehungen mit anderen Regierungen aufzubauen. Bisher scheint dies funktioniert zu haben. Trotzdem ist die Region ein Pulverfass, welches bei unvorsichtigem Handeln leicht hochgehen könnte. Und dann wird auch Afghanistan davon betroffen sein.

Ausblick und zukünftige Schwierigkeiten

«But the rebuilding of an Afghan state continues to be a slow and difficult project, dependent on a number of developments, most of all a more secure environment, a continued international commitment of assistance and the ability of Afghans to mitigate their endemic ethnic and kinship divisions.»

(Weinbaum 2006:125)

Mit Blick auf all diese Probleme, die ein erfolgreiches Nation-Building untergraben könnten, allen voran die ethnische Teilung, der Finanzierung und das ungelöste Problem der Opiumwirtschaft, ist es nicht sicher, dass sich die von Starr, Weinbaum und Goodson (2006) geäusserten, positive Prognosen, gerechtfertigt sind. Deswegen ist es, auf dem bisher aufbereiteten Hintergrundwissen aufbauend, möglich, das Projekt des Wiederaufbaus der afghanischen Nation und den internationalen Friedenseinsatz zu bewerten.

Da der Krieg in Afghanistan mit einem Uno-Mandat geführt wurde, müssen wir uns auch der Verantwortung bewusst sein, die wir so auf uns geladen haben. Die frühe Unterstützung des Kriegs in Afghanistan hat sich laut O'Hanlon (2010) in den letzten Jahren zusehends relativiert. Zum Einen ist das Ziel der US-amerikanischen Regierung heute weniger durchsichtig als vor neun Jahren, zum Anderen zweifeln viele daran, dass Präsident Karzai fähig oder gewillt ist, künftige Herausforderungen wie die wachsende Korruption oder die interne Sicherheit Afghanistans zu meistern (ibid.:63). Ausserdem wird der angekündigte Rückzug westlicher Mächte aus Afghanistan durchaus nicht nur positiv bewertet. So glauben viele, dass die seit 2005 wieder stärker werdenden Taliban den neuen Staat schnell wieder übernehmen werden, wenn keine westlichen Streitkräfte mehr vor Ort sind, um sie daran zu hindern. Die Gewalt in Afghanistan hat sich gemäss O'Hanlon (2010:66) seit 2006

verdreifacht und nicht etwa verringert. Das ist O'Hanlon zufolge jedoch nur ein Aspekt der Problematik. Viel wichtiger und drängender sei der verstärkte Aufbau afghanischer Sicherheitskräfte und der Kampf gegen die endemische Korruption.

Heute haben Taliban-Aufstände und andere kriminelle Aktivitäten laut Thruelsen (2010) zugenommen. Obwohl die internationale Gemeinschaft, vorallem die USA und Deutschland, seit 2001 bemüht waren, Institutionen wie Polizei und damit verbundene Regierungsinstitutionen zu entwickeln, waren die Ergebnisse bisher ernüchternd. Einerseits müssen Sicherheitskräfte die Unterstützung der zivilen Bevölkerung geniessen, andererseits aber auch gut ausgebildet und funktional sein. Nur so können sie für Sicherheit und rechtliche Ordnung innerhalb Afghanistans sorgen (vgl. Thruelsen 2010). Die afghanische Polizei ist momentan jedoch korrupt und unprofessionell, sodass Warlord-Milizen stärker werden. Thruelsen (2010:88) zufolge können Erfolge erzielt werden, wenn bei der Ausbildung der Polizeikräfte ein ausgeglichenes Verhältnis zwischen Führen und Beratung eingehalten wird. Für die zukünftige Stabilisierung Afghanistans seien kompetente Polizeikräfte durchaus zentral.

Laut Spalinger (2010/3) besteht ein weiteres Problem darin, dass die afghanische Regierung mit privaten Sicherheitsfirmen zusammenarbeitet, die jedoch oft lokalen Warlords gehören und deren Interessen vertreten. Zwar sei dies allgemein bekannt, doch es bestehe keine Alternative dazu, weil der Aufbau von Armee und Polizei nur sehr schleppend vorankomme.

Und trotz der schleppenden Entwicklung und der Rückschläge scheint die Bevölkerung Afghanistans hinter der internationalen Hilfe zu stehen, wie Goodson dies schreibt (2006:142). Wenn die Entwicklermächte nun merken, dass das Projekt zu viel kostet und zu lange dauert, um erfolgreich zu sein, werden sie genau dieses von der Bevölkerung entgegengebrachte Vertrauen brechen. Es wäre ein grosser Fehler, wenn man das wohl bereits eher geringe Vertrauen vollends zerstört, denn dann würden sich sehr wahrscheinlich die schlimmsten Befürchtungen Goodsons bewahrheiten und ein terroristischer Staat entstehen, aus welchem weitere Terroranschläge gegen westliche Nationen geführt würden (2006:167). Denn diese wären zumindest in den Augen der Betroffenen ganz klar gerechtfertigt.

Aus diesen Gründen ist jetzt, nachdem mit dem Nation-Building begonnen wurde, eigentlich nicht mehr an einen Rückzug aus dem Projekt mehr zu denken. Doch die Entwicklermächte müssen dabei behutsam vorgehen und den lokalen Gegebenheiten Rechnung tragen. In den schon bald Zehn Jahren, die man in Afghanistan investiert hat, sollte auch genug Wissen über die Region und die ansässigen Menschen gesammelt haben, um die Fallgruben sehen und umgehen zu können.

Schlussfolgerungen und Diskussion

Fukuyama (2006:10) ist der Ansicht, dass die anfänglichen Schwierigkeiten des Wiederaufbaus in Afghanistan auf Uneinigkeiten der US-amerikanischen Administration zurückzuführen waren und nicht etwa auf geteilte Macht zwischen zivilen und militärischen Akteuren. Mit dem Machtwechsel im

US-amerikanischen Pentagon 2003, dem Strategiewechsel und der darauffolgenden zivil-militärischen Kooperation sah er die Probleme als weitgehend beseitigt. Das grundsätzliche Konzept des Nation-Buildings wird weder von Fukuyama noch von Starr, Weinbaum und Goodson (alle 2006) in Frage gestellt. Die vier Autoren gehen davon aus, dass es völlig legitim ist, als Aussenstehende solch einen Einfluss auf ein fremdes Land und dessen Bevölkerung auszuüben. Dass das westliche Konzept des demokratischen Nationalstaats möglicherweise nicht einfach auf den afghanischen Kontext übertragen werden kann, wird gar nicht diskutiert. Das Problem ist wohl auch, dass die Autoren sowie die meisten westlichen Entwicklungsmächte davon auszugehen scheinen, dass in Afghanistan mit dem Sturz der Taliban 2001 eine tabula rasa (Starr 2006:107), also eine politische und kulturelle Leere, entstand, die nach westlichen Vorstellungen zu füllen sei. Die Idee, dass Nation und Nationalstaat massgeblich durch äussere Entwicklungsmächte beeinflusst werden sollen, widerspricht eigentlich dem westlichen Verständnis von einem Nationalstaat, der natürlich entsteht und nicht künstlich geformt wird.

Die „light-foot“ Strategie des Nation-Buildings war in Afghanistan möglich, weil die internationale Gemeinschaft in der Northern Alliance einen mächtigen internen Verbündeten hatte, der zumindest von einem Teil der afghanischen Bevölkerung getragen wurde (Fukuyama 2006:14). Ein offensichtliches Problem dieses Bündnisses scheint jedoch zu sein, dass zwei der grössten Bevölkerungsgruppen Afghanistans in dieser Allianz nicht vertreten waren, nämlich die Paschtunen sowie die Hazara. Diese Ungleichheit hat sich nicht nur auf die Bildung der Übergangsregierung sondern auf die ganze US-amerikanische Strategie in Afghanistan ausgewirkt. Dass die Legitimität der Regierung Karzais und der Anwesenheit der Entwicklungsmächte früher oder später unter dieser ethnischen Ungleichheit werden leiden müssen, wäre unserer Meinung nach vorauszusehen gewesen. Ebenso ist die Vorstellung, man könne über ethnische Traditionen und Machtverhältnisse einfach hinwegsehen und die Bevölkerung kurzerhand zu einer Nation verschmelzen, nicht sehr realistisch.

Also ist es prinzipiell offensichtlich, dass eine Nation in keinem Vakuum entsteht. Und wenn man eine erfolgreiche Nation aufbauen will, wird es zwingend notwendig sein, den historischen und kulturellen Gegebenheiten in der Region Rechnung zu tragen. Dies heisst aber auch, dass die Entwicklungsmächte bereit sein müssen, genug und vor allem so lange, bis sich die verschiedenen Bevölkerungsgruppen angenähert haben, Druck auf die lokalen Machthaber auszuüben.

Doch genau an dieser Bereitschaft mangelt es bei den Entwicklungsmächten. Weil die Situation zu Beginn nicht richtig eingeschätzt wurde, war man nicht auf die Aufgabe, die sich nun in ihrer ganzen Komplexität zeigt, vorbereitet. Deswegen werden auch die ethnischen Divisionen als einer der Hauptgründe für das drohende Scheitern des Nation-Buildings herangezogen. Indem man so die indigene Bevölkerung für den Misserfolg des Nation-Buildings verantwortlich machen kann, wird der Unwille oder die Unfähigkeit der Bevölkerung, sich in einen Nationalstaat einzugliedern, als Grund gesehen, den eigenen Rückzug aus dem Projekt zu rechtfertigen.

Unter dieser Situation wird hauptsächlich die Bevölkerung Afghanistans leiden, denn wie in den Texten beschrieben, ist der Wille zum Aufbau eines demokratischen Staates vorhanden. Nur

erfordert diese Unternehmung mehr Zeit und Ressourcen, als die Entwicklungsnationen ausgeben wollten.

Deswegen würden wir für das Nation-Building in Afghanistan nicht so optimistische Vorhersagen liefern, wie dies in den Texten, die wir gelesen haben, gemacht wurde. Auch der Verlauf der Wahlen sowie die Absicht der Nato, Afghanistan bis 2014 zu verlassen, lassen einen vermuten, dass der weitere Verlauf der Geschichte in Afghanistan leider weiterhin negative Schlagzeilen machen wird.

Bibliographie

- Fukuyama, Francis (2006): Introduction: Nation-Building and the Failure of Institutional Memory. In Fukuyama, Francis (Hrsg.) *Nation-Building: Beyond Afghanistan and Iraq* (S. 1 – 15) Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins University Press.
- Goodson, Larry P. (2006): The Lessons of Nation-Building in Afghanistan. In Fukuyama, Francis (Hrsg.) *Nation-Building: Beyond Afghanistan and Iraq* (S. 145 – 169) Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins University Press.
- Plate, Christopher (2009): Amerikas Schuft am Hindukusch. *Neue Zürcher Zeitung Online*.
http://www.nzz.ch/nachrichten/politik/international/amerikas_schuft_am_hindukusch_1.3302849.html (22.12.2010)
- Nohlen, Dieter / Schultze, Rainer-Olaf (2002): *Lexikon der Politikwissenschaft, Band 2: Theorien, Methoden, Begriffe*. München: Verlag C.H. Beck oHG.
- O'Hanlon, Michael (2010): Staying power: The U.S. mission in Afghanistan beyond 2011. *Foreign affairs* 89(5): 63 – 79.
- Orywal, Erwin / Hackstein, Katharina (1993): Ethnizität – die Konstruktion ethnischer Wirklichkeiten. In: Schweizer, Th., Schweizer, M. & Kokot, W. (Hg.): *Handbuch der Ethnologie*. (S. 593 – 609) Berlin: Reimer
- Spalinger, Andrea (2009/1): Zunehmende Gewalt vor den Wahlen in Afghanistan. *Neue Zürcher Zeitung Online*.
http://www.nzz.ch/nachrichten/politik/international/zunehmende_gewalt_vor_den_wahlen_in_afghanistan_1.3271419.html (22.12.2010)
- Spalinger, Andrea (2010/1): Ehrliche Beamte sind in Afghanistan nicht gefragt. *Neue Zürcher Zeitung Online*.
http://www.nzz.ch/nachrichten/politik/international/ehrliche_beamte_sind_in_afghanistan_nicht_gefragt_1.8017530.html (22.12.2010)
- Spalinger, Andrea (2010/2): Viele ungültige Wahlzettel in Afghanistan. *Neue Zürcher Zeitung Online*.
http://www.nzz.ch/nachrichten/politik/international/viele_ungueltige_wahlzettel_in_afghanistan_1.8081633.html (23.12.2010).
- Spalinger, Andrea (2010/3): Scharfe Kritik an Sicherheitsfirmen in Afghanistan. *Neue Zürcher Zeitung Online*.
http://www.nzz.ch/nachrichten/politik/international/scharfe_kritik_an_sicherheitsfirmen_in_afghanistan_1.7915209.html (23.12.2100)
- Starr, S. Frederick (2006): Sovereignty and Legitimacy in Afghan Nation-Building. In Fukuyama, Francis (Hrsg.) *Nation-Building: Beyond Afghanistan and Iraq* (S. 107 – 124) Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins University Press.
- Stephenson, Carolyn (2005): Nation Building. *The Beyond Intractability Project*.
http://www.beyondintractability.org/essay/nation_building/ (12.11.2010)
- Thruelsen, Peter Dahl (2010): Striking the Right Balance: How to Rebuild Afghan National Police. *International Peacekeeping*, 17(1), 80 – 92.
- Weinbaum, Marvin G. (2006): Rebuilding Afghanistan: Impediments, Lessons, and Prospects. In Fukuyama, Francis (Hrsg.) *Nation-Building: Beyond Afghanistan and Iraq* (S. 125 – 144) Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins University Press.