

Warum die Taliban wieder erstarken und der Staatsaufbau in Afghanistan nicht vorankommt. Fünf Thesen über vergangene Versäumnisse.

Kabul an einem beliebigen Tag im Präsidentenpalast. Delegationen mit Turban tragenden Stammesführern und konservativen Mullahs aus Kandahar oder Badakhshan passieren die Sicherheitskontrollen und werden danach von Präsident Hamid Karsai in der lang gestreckten Palasthalle empfangen. Er weiß schon, was ihn erwartet: Beschwerden über die Untätigkeit seiner Regierung, über das Auftreten der ausländischen Truppen, über die Langsamkeit der versprochenen Hilfe und die Schnelligkeit des kulturellen Wandels. Fünf Jahre nach dem Sturz der Taliban gibt es außerhalb Kabuls weder Jobs noch Sicherheit, so die Besucher, von Strom ganz zu schweigen. Auch in der Hauptstadt fließt er nur stundenweise durch das Netz.

Westliche Politiker und Diplomaten bekommen Karsais Kritiker aus der konservativen Provinz kaum je zu sehen. Der Präsident aber reagiert regelmäßig mit Verständnis, neuen Versprechen und politisch nicht gerade "korrekten" Kompromissen. So lief es in Kabul immer. Ob Khan, König oder jetzt Karsai: wegen der mangelnden Reichweite zentralstaatlicher Institutionen arbeiten Kabuls Herrscher mit Einbindung statt Machtprojektion. Nur so sei Afghanistan zu regieren, sagt Karsai.

Kabul am selben Tag in irgendeinem Sitzungssaal. Vertreter afghanischer Ministerien und multilateraler Organisationen tauschen sich mal wieder über die "Interim Afghanistan National Development Strategy" (I-ANDS) aus. Hier werden Fakten geliefert, Forderungen gestellt und "benchmarks" geprüft. Meist wird die Übung aus Mangel an Alternativen einfach durchexerziert, dabei wissen alle Beteiligten um die Fragwürdigkeit des Prozesses. Wenn sich eine Zielmarke über Steueraufkommen oder Menschenrechte für 2010 schon heute als illusionär erweist, hat das keine Folgen. Das Paket quantifizierter Vorgaben wird nicht aufgeschnürt. Denn das würde den im Januar in London beschlossenen "Afghanistan Compact" gefährden. Nur so sei der Wiederaufbau möglich, sagen die Experten.

Parallelwelten bestimmen afghanische Politik. Wie Rory Stewart in der New York Times vom 13. Juli 2006 ausführte, verfolgt Karsai einen "All politics is local"- Ansatz. Dieser passt nicht zu den zentralstaatlichen Prämissen des Petersberger Abkommens. "Afghan Ownership" widerstrebt westlicher Einmischung und geringe ministerielle Absorptionsfähigkeit dem Mittelabflussdruck internationaler Bürokratien. Afghanischer Pragmatismus begegnet internationaler Prinzipienreiterei, die träge Kontinuität örtlicher Institutionen samt ihrer Korruption stößt auf überhastete Entscheidungen in den Apparaten der Gebergemeinschaft - und deren Korruption.

Über die divergierenden Perspektiven wird viel gestritten, aber selten konstruktiv diskutiert. Am Anfang eines echten Diskurses über Interventionsillusionen und Modernisierungsgrenzen müsste jene Selbstkritik stehen, die internationale Helfer abends in teuren Restaurants in Kabul äußern, die sie aber kaum in ihren Projektberichten und Bilanzen erwähnen. Dass fünf Jahre nach der Vertreibung der Taliban plötzlich vom drohenden Scheitern der Intervention die Rede ist, zeugt vom Versagen des militärischen wie zivilen Berichtswesens - von den Medien einmal ganz zu schweigen.

Lange vor dem Herbst 2006 war zu erkennen, dass einige Prämissen nicht stimmten. Hören wollte auf "Schwarzmalen" aber niemand. Früher wären Kurskorrekturen leichter gefallen. Heute ist in der Bevölkerung der Zynismus weit verbreitet, der im Süden den Aufstand nährt.

Fünf Kardinalfehler

1. Die Vorstellung war fahrlässig, Afghanistan - das fünftärmste Land in der UNDP-Statistik - könne nach 25 Jahren Krieg und mehrjähriger Taliban-Diktatur mit einer militärisch-zivilen Billig-Intervention in einen stabilen Staat verwandelt werden (International Crisis Group, 2006). Von Anfang an widersprachen die Erfordernisse des Anti-Terror-Kampfes diametral denen des Staatsaufbaus. Statt das Sicherheitsvakuum zunächst mit westlichen Truppen und sukzessive mit afghanischen Sicherheitskräften zu schließen, machte die "Operation Enduring Freedom" ausschließlich Jagd auf Al Qaeda. Die ISAF-Mission der Nato dagegen sicherte zunächst nur die Hauptstadt. Der auch von den Vereinten Nationen (UNAMA) nach 2001 geförderte Ansatz des "light footprint" verhalf den Warlords des Bürgerkriegs zurück an die Macht. Erst erlaubte man ihnen den Durchmarsch in die Institutionen; dann wunderte man sich, dass die Durchsetzung der geplanten Justizreform im Staatsapparat auf mächtige Gegner traf.
2. Die Projektion von Sicherheit bis in die Provinzen wurde sträflich vernachlässigt. Wo heute über 3000 britische Soldaten täglich gegen die Taliban kämpfen, verschanzten sich Anfang des Jahres nur ein paar hundert GIs in ihren Stützpunkten. Die Taliban stießen in dieses sicherheitspolitische Vakuum vor.

Der Plan, Deutschland solle als "lead nation" mit 40 Polizeiberatern im Lande in vier Jahren die Führung einer afghanischen Polizei aufbauen, war naiv. Das gilt ebenso für die Idee, Mentoren aus den USA könnten kurzfristig über 60 000 Cops trainieren und für einen Monatslohn von 50 Dollar zu engagierten und nicht korrumpierbaren Polizisten machen. Als die Taliban im Frühjahr stärker wurden, stellte man schockiert fest, dass in wichtigen Distrikten nur wenige Dutzend Polizisten im Dienst waren. Ihnen fehlte jegliche Ausrüstung für Kommunikation und Transport. Wo die Polizei dagegen wirken konnte, verübte sie oft mehr Straftaten, als sie verhinderte. Laut Nato-Offizieren und Journalisten ist sie "zu 90 Prozent korrupt". Dazu trug die zweifelhafte Personalpolitik der Regierung bei. Um lokale Kriegsherren ruhigzustellen, entließ Präsident Karsai nachweislich korrupte Polizeichefs nicht. Er versetzte sie oft nur von Provinz zu Provinz.

Es ginge auch anders. Die Erfahrung lehrt, dass sich Dinge zum Positiven wenden lassen, wenn fähige Gouverneure mit integren Polizeichefs, kompetenten UNAMA-Vertretern und engagierten Kommandanten der örtlichen "Provincial Reconstruction Teams" (PRT) kooperieren können. Leider bleibt das aber die Ausnahme. Die Nichtexistenz des Staates - beziehungsweise seine korrupten Strukturen auf der Provinzebene - sind der Hauptgrund dafür, dass sich die Taliban im Süden wieder als Garanten von Recht und Ordnung profilieren können.

3. Bis heute fehlt ein schlüssiges Konzept für die zivil-militärische Zusammenarbeit. Zum einen dauerte die Ausweitung der "Provincial Reconstruction Teams" auf alle Provinzen viel zu lange. Zum anderen leidet die Zusammenarbeit immer noch unter Rivalitäten und unterschiedlichen Rollenverständnissen der diversen Akteure.

Gerade die schlechter werdende Sicherheitslage und Angriffe auf Soldaten treiben die nichtstaatliche Organisation (NGOs) zur weiteren Distanzierung von militärischen Wiederaufbauprojekten. NGOs fürchten um ihre Sicherheit, weil ISAF-Soldaten heute zum Schutz vor Anschlägen in zivilen Fahrzeugen Patrouille fahren. Auf der anderen Seite werfen britische Militärs in Helmand staatlichen Wiederaufbauhelfern wie NGOs jetzt vor, nicht schnell genug sichtbare Projekte in "befreiten Zonen" umzusetzen. Tatsächlich könnte bessere Verzahnung von militärischer Sicherheit mit zivilem Infrastrukturaufbau in den südlichen Provinzen über Erfolg und Misserfolg der gesamten Intervention entscheiden.

4. Die internationale Gemeinschaft hat vor der fortbestehenden Kultur der Rechtlosigkeit kapituliert. Die International Crisis Group (2006) nennt "rule of law" als "fehlendes Glied" in der Strategie des Staatsaufbaus.

Hamid Karsai setzte gegen Widerstände ein starkes Präsidialsystem durch - mit schwachem Parlament und marginalisierten Provinzräten. Nun ermöglichen Ernennungen von Gouverneuren, Senatoren und Polizeichefs seine präsidiale Klientelpolitik, was die Bevölkerung aber als Rechtlosigkeit wahrnimmt. Fünf Jahre nach dem Ende der sich auf die Scharia berufenden Willkürherrschaft der Taliban sind nicht einmal Rudimente eines Rechtsstaates sichtbar.

5. Die Gewichtung von Maßnahmen zum Aufbau von Infrastruktur und Zivilgesellschaft war unangemessen. Afghanistan hätte 2002 einen "new deal" mit großen Infrastrukturprojekten zur sichtbaren Schaffung von Arbeitsplätzen gebraucht - und nicht hunderte gut gemeinte Programme zu Konfliktlösung und Gender Mainstreaming.

Seit Beginn der Intervention wurde kein einziger großer Damm gebaut und keine Überlandleitung fertig gestellt. Die Vereinbarkeit des wirtschaftsliberalen Ansatzes der Geber mit den Verhältnissen vor Ort wurde nie geprüft oder gar politisch diskutiert. Viele Aufbauprogramme haben mehr mit den Vorstellungen der Interventionisten zu tun als mit den Bedürfnissen der Afghanen. Nach einem Vierteljahrhundert der Zerstörung kann keine Zivilgesellschaft wachsen, wenn der Lebensstandard nicht steigt.

Die internationale Gemeinschaft hat in den letzten Jahren in Kabul eine potemkinsche Zivilgesellschaft aufgebaut. Die tiefe Enttäuschung der Bevölkerung über fehlende persönliche und wirtschaftliche Sicherheit in den Provinzen hat sie kaum wahrgenommen. Im Glauben an "Konflikttransformation" und "Diskurswilligkeit" haben internationale Helfer den Konservatismus der örtlichen Akteure und die realen Machtverhältnisse zu wenig berücksichtigt. Etwas mehr Machiavelli und etwas weniger Habermas würde nicht schaden.

Fazit

Fünf Jahre nach dem Sturz der Taliban bietet Afghanistan ein ernüchterndes Bild. Die Regierung Karsai ist schwach, die internationale Staatengemeinschaft hat beim Aufbau des Sicherheits- und Justizsektors versagt, und für die meisten Afghanen ist die Verbesserung ihrer unmittelbaren Lebenssituation ausgeblieben. Angesichts der versprochenen Milliardenhilfen hat das erhebliche Ressentiments ausgelöst. Das Wiedererstarken der Taliban im Süden bedroht den weiteren Entwicklungsprozess und die politische Stabilität des ganzen Landes.

Das Staatsbildungsprojekt in Afghanistan hat die widersprüchliche Natur traditioneller und moderner Legitimationsquellen kaum verstanden und diese eher verstärkt als aufgelöst. Zur Rückgewinnung des Südens sind neben zusätzlichen Truppen (Rubin, 2006) auch mehr Hilfsgelder nötig, was aber langfristig den "Rent seeking"-Charakter des afghanischen Staates stärkt und damit die Legitimation der Regierung Karsai weiter schwächt (Suhrke, 2006). Afghanistan war historisch immer ein Rentier-Staat - deshalb ist jetzt nach den Grenzen eines rein marktwirtschaftlichen Ansatzes zu fragen. Der auf dem Petersberg beschlossene zentralstaatliche Rahmen setzt nolens volens die konflikträchtige afghanische Tradition eines faktisch schwachen, aber formal starken Zentralstaates fort, statt diese zu korrigieren.

Es war falsch zu glauben, in einem Land wie Afghanistan könne das Standardverfahren für den Wiederaufbau von Post-Konflikt-Ländern im Schnelldurchgang angewendet werden (Suhrke, 2006b). Es wäre ohnehin darüber nachzudenken, ob es hier wirklich um Re-Construction in einem Post-Konflikt-Land geht. Ein Re-think ist angesagt.

Vor allem aber gilt es nun, den Staatsaufbau in Afghanistan nicht als Reißbrett-Architektur, sondern als politisch-kulturelles Modernisierungsprojekt mit in jedem Fall konflikthafter Folgen zu verstehen und anzugehen. Afghanistan hat keine Chance, wenn die Parallelwelten in Präsidentenpalast und Geberkonferenzräumen nicht einer neuen Synthese aus Realismus und Engagement weichen.

Rolf Paasch

ist seit Dezember 2005 Leiter des Afghanistan-Büros der Friedrich-Ebert-Stiftung in Kabul und war zuvor Auslandsreporter der Frankfurter Rundschau. Dieser Artikel gibt allein die Meinung des Autors wieder. r.paasch@t-online.de

Quellen:

- International Crisis Group (ICG), November 2006: "Countering Afghanistan's insurgency"
- Rubin, Barnett R., 2006: "Still ours to lose: Afghanistan on the brink", Testimony to the House Committee on International Relations, 20. Sept., Washington, D.C.
- Suhrke, Astri, 2006: "The Limits of statebuilding: the role of international assistance in Afghanistan", Christian Michelsen Institute (CMI), <http://www.cmi.no/publications/publication.cfm?pubid=2135>
- Suhrke, Astri, 2006b: "When more is less: aiding state-building in Afghanistan", FRIDE Working Paper 9/2006, <http://www.fride.org>