

Oktober 2001



Afghanistan: Kein Frieden ohne die Mehrheit der Bevölkerung

Almut Wieland-Karimi, FES Kabul

- Die Mehrheit der Afghanen sind keine Taliban- oder Nordallianz-Anhänger - sie stellt die zivile Opposition.
- Die demokratische Bewegung ist eine zarte Pflanze, die im Afghanistan der Zukunft eine wichtige Rolle spielen könnte.
- Das übergreifende Nationalgefühl bildet das Fundament für die mögliche Einigung der Afghanen untereinander.
- Deutschland genießt Vertrauen bei allen Konfliktparteien und könnte deshalb eine prominente Vermittlungsfunktion übernehmen.
- Besonders erfahrene Nichtregierungsorganisationen, z.B. die politischen Stiftungen, können afghanischen Partnern wertvolle Unterstützung beim Aufbau demokratischer Strukturen leisten.
- Nur ein umfassendes UN-Mandat und ein langfristiges internationales Engagement können eine dauerhafte politische Lösung für Afghanistan bewirken.

Die zivilen Oppositionskräfte - sträflich vernachlässigt

In der momentanen politischen Diskussion über Afghanistan wird ein zentraler Aspekt sträflich vernachlässigt: Wie stellt sich die Mehrheit der etwa 20 Millionen Afghaninnen und Afghanen ihre politische Zukunft vor? Sie sind weder Anhänger der Taliban noch der Nordallianz. Ihr Leben wird vielmehr von lokalen und regionalen traditionellen Organisationseinheiten bestimmt, die ihre Legitimität über lokale Ratsversammlungen (*shuras* oder *jirgas*) beziehen. In diesen Räten sind religiöse, ethnische bzw. Stammes-, Dorf- oder Talführer vertreten, die zwar einerseits von den übergeordneten politischen und militärischen Rahmenbedingungen abhängig sind, sich aber dennoch ein großes Stück Autonomie und Unabhängigkeit bewahren. Auf lokaler Ebene haben sich einfache Formen einer funktionierenden Verwaltung herausgebildet. Die Zugehörigkeit zu Kriegerfraktionen oder auch alternativen politischen Gruppierungen erfolgt zumeist über diese Räte, die - um es in unsere Sprache zu übersetzen - als Wahlmänner oder Multiplikatoren fungieren. Afghanistan ist also

längst nicht so desorganisiert, wie es von außen scheint.

Der Großteil der Bevölkerung ist in erster Linie kriegsmüde und vertraut nur wenig auf die militärisch-politischen Kräfte, die sich in den letzten 20 Jahren disqualifiziert haben - angefangen vom kommunistischen DVPA-Regime, über die rivalisierenden Mudjahedin und der aus ihnen hervorgegangenen Nordallianz bis zu den Taliban. Die Mehrheit der Bevölkerung wünscht sich nach über zwanzig Jahren Krieg nichts sehnlicher als Frieden, vor allem weil die humanitäre Not noch nie so fürchterliche Ausmaße gehabt hat wie jetzt: Bis zu sieben Millionen Menschen, also etwa ein Drittel der Bevölkerung, befindet sich auf der Flucht und der Winter ist bereits in den Höhenlagen eingebrochen. Auslöser für diese Katastrophe sind der Bürgerkrieg und die Unfähigkeit der Kriegerfraktionen, die Bevölkerung zu versorgen. Hinzu kommen eine über Jahre andauernde Dürre und seit kurzem die Angst der in den Städten lebenden Bevölkerung vor den aktuellen Militäraktionen.

Für eine mittelfristige Perspektive ist es wichtig, dass die humanitäre Hilfe nicht indirekt eine der Bürgerkriegsfraktionen unterstützt. Die traditionellen zivilen Kräfte und deren Führer können durch materielle Hilfen (Nahrungsmittel, Wiederaufbauhilfe) und politische Einbeziehung in einen Konsultationsmechanismus gestärkt werden. Denn: Eine dauerhafte politische Lösung - und somit mittelfristige Verbesserung der Lebensbedingungen - wird es nur geben können, wenn die Mehrheit der Afghanen diese mitträgt.

Die demokratische Bewegung - ein zartes Pflänzchen, das es zu pflügen gilt

Neben den traditionellen politischen Strukturen gibt es eine weitere Kraft, die einen politischen Lösungsprozess stärken könnte: die demokratische Opposition. Ihre Vertreter kann man identifizieren, ansprechen und befragen. Sie sind keineswegs so anonym, dass man sie nicht - oder noch nicht - am politischen Prozess beteiligen könnte. Das wird aber bisher nicht oder kaum versucht. Kaum ein westlicher Politiker hat bislang Kontakt mit der demokratischen Opposition in Afghanistan selbst aufgenommen. Das muss aber umgehend erfolgen.

Die Geschichte der demokratischen Bewegung geht zurück auf den Anfang des letzten Jahrhunderts. Zeitgleich zur jungtürkischen Bewegung mit Mustafa Kemal Pascha (Atatürk) an der Spitze, entwickelte sich in Afghanistan eine sogenannte jungafghanische oder Konstitutionalismus-Bewegung (*mashrutiiyyat*). Sie verzeichnete ihren ersten Erfolg mit der Einsetzung einer modernen Verfassung im Jahr 1923. Einer von den Vordenkern war Mahmud Tarzi, der gemeinsam mit König Amanullah aktiv war. Im Gegensatz zur Türkei jedoch stießen die Errungenschaften auf starken konservativen Widerstand, so dass die Demokraten nach 1929 zunächst in den Untergrund verdrängt wurden. Viele gut ausgebildete und intellektuelle Kreise, ein Großteil der Meinungsmacher, jedoch engagierten sich über die Jahrzehnte für demokratische Werte. Je nach politischer Situation wurden Führer der national-demokratischen Bewegung von Seiten des Staates verfolgt, oder aber, sie erhielten wie Mitte der 60er Jahre neuen Auftrieb und kandidierten bei den Wahlen. Ein Teil der Erfolgsgeschichte: Mit der Verfassung von 1964 wurden die afghanischen Frauen

gleichberechtigt. In dieser Zeit entstanden einzelne demokratische Parteien, die sich vor allem um Persönlichkeiten und Zeitschriften bildeten.

Nach dem Putsch 1973, insbesondere aber 1979 nach dem sowjetischen Einmarsch in Afghanistan und dem Beginn der Widerstandsbewegung sind die demokratisch orientierten Gruppierungen zu großen Teilen zwischen die Fronten geraten: Zusammenschlüsse verschiedener Gruppen wie die NEFA (Nationale Einheitsfront Afghanistans) organisierten ihren eigenen Widerstand, in der sich linke und gemäßigte demokratische Kräfte trafen. Diese wurden aber aufgrund ihrer politischen Motivation von den islamisch oder islamistisch geprägten Mudjahedin an den Rand gedrängt. Dem demokratischen Widerstand fehlte vor allem die Unterstützung aus dem Westen: Geld, Logistik und Waffen, die die anderen Parteien erhielten. Besonders dem pakistanischen Geheimdienst waren sie ein Dorn im Auge und bekannte Anführer, wie Qayyum Rahbar, Massim Ludin und Sayyid Majrouh und viele andere wurden ermordet, wodurch die Bewegung stark geschwächt wurde.

Dennoch existieren ihre Zellen in Afghanistan und im Exil weiter. Die folgenden Gruppierungen bzw. Parteien sollen exemplarisch vorgestellt werden: In der *Afghan Mellat* ("afghanische Nation"), die sich als sozialdemokratisch bezeichnet, sind verschiedene Flügel in einem liberal-intellektuellen bis paschtunisch-chauvinistischen Spektrum aktiv. Von dieser hat sich die *Wulusi Mellat* ("volksnational") abgespalten. Nennenswerte Gruppierungen sind weiterhin die *Setam-e Melli*, eine Abspaltung von der ehemaligen kommunistischen Partei DVPA, die *Shulah-ye Jawid* ("Ewige Flamme"), eine von städtischen Intellektuellen dominierte Gruppierung, und die Paschtunische Sozialdemokratische Partei. Nach jahrelangen Bemühungen in einem politischen Prozess haben diese Gruppen es geschafft, sich in einem Dachverband zusammenzuschließen: Die "Allianz für Demokratie" wurde im Juni 2001 in Aachen gegründet und ihr gehören - bis jetzt - acht Gruppierungen an. Diese haben den überwiegenden Teil ihrer Anhänger in Afghanistan. Ihre Organisationszentralen befinden sich jedoch aufgrund der politisch gefährlichen Lage und mangelnden

Sicherheit für die Aktivisten im westlichen Exil. Aus nahe liegenden Gründen liegen keine empirisch gesicherten Zahlen zu ihrer quantitativen Stärke vor, jedoch ist von jeweils mehreren tausend aktiven Mitgliedern auszugehen.

Vielversprechend könnte in der aktuellen Situation sein, dass sich die demokratischen Kräfte mit der oben beschriebenen politisch ungebundenen Bevölkerungsmehrheit zu einer zivilen Opposition, also zu einer weiteren Kraft in Afghanistan, zusammenschließen. Die demokratischen Gruppen verfügen über viele Vorteile: Sie haben sich - im Gegensatz zu den anderen afghanischen Akteuren - in den Augen der Bevölkerung nicht disqualifiziert. Bei ihnen sind Frauen aktiv. Sie verfügen über ein für afghanische Verhältnisse außerordentliches Potenzial an Fachkräften (Ärzte, Ingenieure, Lehrer etc.) und haben eine Brücke ins Ausland gebaut. Weiterhin spielen ethnische und religiöse Identitäten nur eine untergeordnete Rolle. Es gibt bereits erste Beispiele aus südlichen und südwestlichen Provinzen, in der sich Ratsversammlungen konstituieren, in denen zum einen die traditionellen Führer vertreten sind, zum anderen aber demokratische Vertreter und Intellektuelle mit einbezogen sind. Die größte Schwierigkeit, vor der diese oppositionellen Initiativen stehen, sind der drohende Winter und der Mangel an Versorgung, aber auch die fehlende internationale Unterstützung, welche die Kriegsparteien und die Königsanhänger dagegen erhalten.

Aus den Fehlern der Vergangenheit lernen!

Welche realistischen Ansätze kann es für eine politische Lösung des Konfliktes geben? Es besteht Konsens darüber, dass nur eine solche eine dauerhafte Stabilisierung Afghanistans und der angrenzenden Region erreichen kann. Deutlich geworden ist in den letzten Wochen, dass die USA als Anführer der Anti-Terror-Allianz zwar eine dezidierte militärische, jedoch keine ausreichend eindeutige politische Strategie für Afghanistan verfolgen. Umso wichtiger ist, dass in der derzeitigen Diskussions-, Konsultations- und Verhandlungsphase die unterschiedlichen Interessen der afghanischen Bevölkerung, der afghanischen politischen und militärischen Akteure, der Anrainerstaaten und internationalen Spieler einbezogen werden, damit diese sich auf-

einander zu bewegen können. Bereits jetzt steht fest: Für die Chancen auf einen wirklichen Frieden wird es entscheidend sein, ob Afghanistan wieder einmal nur kurzfristig im Rampenlicht steht oder aber mittel- und langfristige Strategien greifen, die nachhaltig von einer nationalen wie internationalen Pro-Frieden-Allianz verfolgt werden.

Zu den Fehlern zählt, dass der Westen in den 80er Jahren ausschließlich religiös motivierte, aber nicht demokratisch orientierte Widerstandsgruppen unterstützt hat. Nach 1992, nach dem Ende des Ost-West-Konflikts und Zusammenbruch des pro-sowjetischen Statthalterregimes, war Afghanistan sich selbst bzw. den bewaffneten Gruppen überlassen worden. Die ehemaligen Mudjahedin-Gruppierungen, von ihren jeweiligen Unterstützern stark bewaffnet, verwickelten sich in einen blutigen regionalisierten Bürgerkrieg, der zehntausende Menschen das Leben kostete und die Stadt Kabul in Schutt und Asche legte. Dieser Krieg um die Macht in Kabul, verbunden mit von der Bevölkerung nicht vergessenen schweren Menschenrechtsverletzungen, bildete die Voraussetzung für den Erfolg der radikal islamistischen Taliban. Zunächst konnten die Truppen um Mullah Omar ab 1995 nach rasanten Geländegewinnen eine gewisse Sicherheit und Stabilität herstellen - jedoch sehr bald stellte sich heraus, dass die als Militärkraft angetretenen Taliban über keinerlei politische Ambitionen bzw. *know-how* verfügten: Fehlende Infrastruktur- und Wiederaufbaumaßnahmen im Bündel mit massiven Menschenrechtsverletzungen haben die Taliban zu einem Schreckensregime werden lassen. Usama Bin Ladin und seine Anhänger genießen Gastrecht, und Afghanistan, ohne über funktionierende Institutionen eines Staates zu verfügen, geriet auf die Liste der "Schurkenstaaten".

Die einzigen Instrumente, welche die Staatengemeinschaft wählte, um diesem Pulverfass zu begegnen, waren die Isolation der Taliban verbunden mit UN-Sanktionen. Bereits die mutwillige Zerstörung der Buddha-Statuen im zentralafghanischen Bamiyan im Frühjahr 2001 hat deutlich gezeigt, dass der international eingeschlagene Weg in eine Sackgasse führen musste, da weder die UN noch islamische Staaten auf die Taliban-Führung Einfluss zu nehmen vermochten. Letztendlich macht

die Analyse der politischen Entwicklung Afghanistans in der letzten Dekade sehr deutlich, dass nur ein mittel- und langfristiges Engagement der Staatengemeinschaft zu einer Befriedung der Region und Eingrenzung international bedrohlicher Potentiale führen können. Zu diesen zählen nicht nur das zur Zeit besonders präzente terroristische Netzwerk Al-Qaida, sondern auch die atomare Bewaffnung Indiens und Pakistans, Drogenproduktion, Waffenhandel, die geringe sozio-ökonomische Entwicklung und Migrationströme.

Was kann die internationale Gemeinschaft tun?

Zunächst einmal können es nur massive international koordinierte humanitäre Not- und Soforthilfemaßnahmen schaffen, der notleidenden und zu einem großen Teil auf der Flucht befindlichen Bevölkerung zum Überleben zu verhelfen. Diese Anstrengungen laufen bereits auf Hochtouren. Wichtig ist, dass parallel zu den humanitären und den militärischen Aktionen bereits die politischen Lösungsansätze eruiert und umfassende Wiederaufbaumaßnahmen eingeleitet werden.

Obwohl eigentlich ein Konsens darüber besteht, dass grundsätzlich den Afghanen keine Lösung von außen aufoktroiert werden sollte, da eine solche kaum dauerhaft Bestand haben könnte, ist ein eindeutiger Widerspruch zur Realpolitik festzustellen: Die Bürgerkriegsfraktionen und der König, die als Interessensvertretungen für eine politische Lösung diskutiert werden, erhalten massive Förderung aus dem Ausland. Eine politische Konfliktlösung wird aber nur dann von Erfolg gekrönt sein können, wenn alle afghanischen Interessen - auch die zivile Opposition und die demokratische Bewegung - gleichberechtigt, das heißt ohne Bevorzugung beteiligt sind.

Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen wird festlegen, mit welchem Mandat eine UN-Mission für Afghanistan ausgestattet sein wird. Dass es ein solches geben wird, steht zurzeit außer Zweifel. Aufgrund der divergierenden nationalen und regionalen Interessen und der fast kompletten Zerstörung der ohnehin nur rudimentären Infrastruktur, kann nur ein umfassendes und mittel- bis langfristiges Mandat die Voraussetzungen für einen nachhaltigen Erfolg schaffen.

Zunächst einmal werden die UN vor der Schwierigkeit der Entwaffnung der Bürgerkriegsfraktionen und der Ausfüllung des militärischen Machtvakuumms stehen, das nur kurzfristig von der Anti-Terror-Allianz ausgefüllt werden kann. In diesem Zusammenhang könnte die Organisation der Islamischen Staaten (insbesondere mit muslimischen Soldaten unter einem UN-Mandat) eine wichtige Rolle spielen, da die amerikanische und britische Militärpräsenz sowohl bei den Kriegsfraktionen als auch bei der Bevölkerung auf religiös und politisch motivierte Ablehnung stoßen wird. Eine andere Option wäre, die einfachen Kämpfer der Bürgerkriegsfraktionen - nicht ihre militärischen Anführer - als Soldaten in eine neu aufzubauende zentrale militärische Kraft einzugliedern, sie auszubilden und für eine Übergangszeit unter ein UN-Kommando zu stellen. Problematisch ist die Entwaffnung vor allem vor dem Hintergrund, dass Waffen im ganzen Land und in der Region weit verbreitet, Kommandanten grundsätzlich käuflich sind und eine ganze Generation außer dem Umgang mit Waffen nichts gelernt hat.

Bei der beabsichtigten Beseitigung des Taliban-Regimes lässt sich diese Käuflichkeit zwar zunächst positiv anwenden - im zweiten Schritt wird sich aber die Frage stellen, wie die *warlords* der beiden Bürgerkriegsfraktionen in die Gesellschaft eingegliedert werden können. Erst nach einer eindeutigen Beendigung der militärischen Phase und einer Willenserklärung der internationalen Gemeinschaft, sich in Afghanistan für die Konsolidierung des Friedens einsetzen zu wollen, ist denkbar, dass ein Rehabilitationsprogramm für die ehemaligen Kämpfer umgesetzt werden kann. Moderaten Kräften auf Seiten der Nordallianz und der Taliban sollte zudem zugestanden werden, eine Rolle in einer neuen Regierung zu übernehmen, denn nur dies wird garantieren können, dass sie sich als Mitwirkende an einem Friedensprozess fühlen können. Zu prüfen wird auch sein, ob führende *warlords* beider Seiten wegen ihrer Verbrechen und/oder Menschenrechtsverletzungen vor ein internationales Gericht gestellt werden sollen.

Ein zentraler weiterer Faktor für eine erfolgreiche politische Lösung werden die Anrainerstaaten sein: Anknüpfend an die von der United Nations' Special Mission for Afghanistan (UNSMA) geführten "6 +2 Verhandlungen"

(Afghanistans Anrainer plus USA und Russland) sollten sie in einen umfassenden Konsultationsprozess einbezogen werden, in dem zum einen Interessen verhandelt und Druck ausgeübt, aber auch Anreize für die Zustimmung zu Kompromisslösungen gegeben werden können.

Ferner sollten die UN vorübergehend die Verwaltung und die Funktionen der Regierung – ähnlich wie in Ost-Timor – übernehmen, wobei bestehende administrative Strukturen zu fördern sind. Erst wenn minimale staatliche Strukturen funktionieren und parallel dazu in einem politischen Prozess mit breiter afghanischer Beteiligung grundlegende Vereinbarungen für einen zukünftigen Staat getroffen werden, kann eine *loya jirga* einen Konsens über die zukünftige Ausrichtung dieses Staates feierlich bestätigen und damit verbindlich machen. Dem Ex-König Zaher Schah wird bei diesem Prozess die Rolle zufallen, die *loya jirga* einzuberufen und ihr Schirmherr zu sein. Mit Hilfe der UN-Verwaltung sollte eine Verfassung für Afghanistan ausgearbeitet werden, wobei die demokratisch ausgerichtete Konstitution von 1964 eine wichtige Grundlage bilden könnte, und Wahlen vorbereitet werden. Der Verwaltung wird des weiteren gemeinsam mit den afghanischen politischen Akteuren die Aufgabe zufallen, einen Wiederaufbauplan zu erstellen oder in Auftrag zu geben und diesen in einem weiteren Schritt international zu koordinieren. Ferner sind – um nur die wichtigsten Aufgaben auf dem Weg zu nennen – Rahmenbedingungen für die Wiederbelebung der Volkswirtschaft und Beendigung der Kriegswirtschaft zu schaffen.

Wie könnte ein spezifisch deutscher Beitrag aussehen?

Deutschland genießt in Afghanistan ein hohes Ansehen und Vertrauen bei allen Bevölkerungsteilen. Es hat keine negativ belastende koloniale Vergangenheit in der Region. Im Gegenteil: Es gab bis 1979 eine sehr freundschaftliche und als gleichberechtigt empfundene deutsch-afghanische Partnerschaft, die sich in einem starken entwicklungspolitischen Engagement von deutscher Seite in den 60er und 70er Jahren manifestierte. Mit Paktia im Süden Kabuls wurde anhand eines Masterplans eine ganze Provinz umfassend entwickelt – ein Vorzeigeprojekt für deutsches *know-how* und die deutsch-afghanische Zu-

sammenarbeit. Universitätspartnerschaften förderten einen regen wissenschaftlichen Austausch. Bis heute unterstützen deutsche Nichtregierungsorganisationen kleine Entwicklungsprojekte in Afghanistan. Vor diesem Hintergrund könnte Deutschland im Rahmen seiner internationalen Einbindung eine prominente Rolle als Vermittler zwischen den rivalisierenden Interessen übernehmen.

Mit der Zielsetzung, in die Konfliktlösung demokratische Werte verstärkt einzubringen und die Basis der afghanischen Interessen zu verbreitern, sollten die demokratischen Gruppierungen besondere Unterstützung erhalten. Ein spezifisch deutscher Beitrag sollte sein, die demokratische Bewegung in Afghanistan und im Exil im internationalen Diskussions- und Konsultationsprozess zu fördern. Dazu gehört ihre Einbeziehung in internationale Verhandlungen, die auf afghanischer Seite bis jetzt vom König und der Nordallianz – infolge internationaler Förderung – dominiert werden. Wichtig ist auch, der afghanischen Bevölkerung die Botschaft zu vermitteln, dass bei einer politischen Lösung nicht nur auf den König und die Bürgerkriegsfraktionen gesetzt wird, sondern dass auch sie die Möglichkeit hat, sich an der politischen Konfliktbewältigung aktiv zu beteiligen. Eine gezielte Unterstützung der lokalen und regionalen politisch-administrativen Strukturen bzw. ziviler Kräfte in Form der *shuras* und ein *community building*-Programm wären hierfür wichtige Ansatzpunkte, die im Rahmen der bewährten deutschen Institutionen und Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit umgesetzt werden können.

Vorstellbar ist weiterhin, ein Rückkehrprogramm für die über 80000 in Deutschland lebenden Afghaninnen und Afghanen anzubieten. Unter ihnen befinden sich überdurchschnittlich viele gut ausgebildete Kräfte, die in Afghanistan eine wichtige Rolle beim Wiederaufbau – gemeinsam mit den deutschen Institutionen – leisten könnten. In diesem Bereich kann zum einen auf die Erfahrungen mit dem Programm für Bosnier, aber auch das Fachkräfteprogramm Afghanistan, das die Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit Anfang der 90er Jahre anbot und letztendlich an der Fortsetzung des Krieges nach 1992 scheiterte, zurückgegriffen werden. Entscheidend für den Erfolg eines solchen Programms wird

sein, ob permanenten oder zeitweiligen Rückkehrern eine Garantie gegeben werden kann, dass die Umsetzung der Friedenslösung nachhaltig international unterstützt wird.

Nationalgefühl – Basis für die Konfliktlösung

Trotz des über 20-jährigen Krieges in Afghanistan, der schmerzhaften Verluste und Erfahrungen und der Zersplitterung der Gesellschaft, gibt es – im Gegensatz zu anderen Ländern in Bürgerkriegssituationen – eine gemeinsame Basis für eine Konfliktlösung: ein übergreifendes afghanisches Nationalgefühl. Die Zugehörigkeit zur afghanischen Nation verbindet ethnische Gruppen, Stämme sowie religiöse Gemeinschaften und politische Gruppierungen. Die Anrainer hingegen versuchen diese Loyalitäten für ihre jeweiligen eigenen Interessen in Afghanistan zu nutzen – in Afghanistan selbst gibt es keine Autonomiebestrebungen entlang ethnischer oder religiöser Linien. Die immer wieder geäußerte zentrale Forderung, dass die Afghanen sich untereinander einigen müssen, hat vor dieser Perspektive – mindestens grundsätzlich - Aussicht auf Erfolg. Allerdings bedarf dies internationaler Unterstützung, da bis jetzt ständig regionale und internationale Akteure in den Konflikt eingegriffen haben.

Die Basis für den zentralen afghanischen Konfliktlösungsbeitrag ist zunächst ein innerafghanischer Grundkonsens darüber, dass eine politische Lösung angestrebt wird. Die Bemühungen um eine nationale Versöhnung und einen politischen Weg können nur in einem Prozess Erfolg haben: Mit der Organisation kleiner *shuras* und *jirgas* innerhalb und außerhalb Afghanistans von der lokalen Einheit bis zu einer regionalen Ebene können Delegierte bestimmt werden, die als Vertreter von allen Bevölkerungsteilen akzeptiert werden. Am Ende dieser ersten Phase könnte die Abhaltung einer *loya jirga*, an der diese so gewählten Vertreter teilnehmen, die erreichten Vereinbarungen öffentlich machen und damit unterstreichen. Wichtig ist, auf diesem Weg alle Bevölkerungsteile, vor allem aber auch die afghanischen Frauen, zu beteiligen. Auch in frühere beratende große Ratsversammlungen wurden Afghaninnen – wenn auch nicht in adäquater prozentualer Beteiligung – einbezogen.

In den lokalen und regionalen Ratsversammlungen ist auch die Zusammenarbeit mit den UN zu thematisieren, denn nur mit der konstruktiven Unterstützung der Bevölkerung für deren Konfliktvermittlung und Wiederaufbauprogramme können positive Ergebnisse erzielt werden. Das Selbstverständnis der politischen Kräfte bedingt jedoch, dass die militärischen Gruppen, also die Nordallianz und die Taliban, bereit sein müssen, für eine politische Lösung ihre Waffen niederzulegen. Insbesondere die Angehörigen der Bildungsschicht, die Fachkräfte im Land und im Exil sollten sich aktiv in den Wiederaufbau einbringen können, wobei zurückkehrende Afghanen auch Brücken zwischen Gesellschaften bauen können, die für die internationale Zusammenarbeit ein wichtiges Element darstellen.

Bekannte Interessen auf dem Weg zu einer Lösung

Zunächst einmal sind die bereits oben angesprochenen Anrainerstaaten zu nennen, die mit unterschiedlicher Intensität ihre Interessen in Afghanistan durchzusetzen versuchen. Allein die Motive gleichen sich: Niemand der Anrainer will eine ihm feindlich gesinnte Regierung in Afghanistan haben - eine Fortsetzung der kriegerischen Auseinandersetzung ziehen sie dieser Option vor. Die Anrainer haben ihre Klientel in Afghanistan aufgrund ethnischer oder religiöser Verbindungen: Für Pakistan spielen die Paschtunen, die Mehrheitsethnie in Afghanistan und der Grenzregion zwischen beiden Ländern, eine wichtige Rolle, die durch die von der britischen Kolonialmacht gezogene Durand-Linie auf zwei Staaten verteilt wurden. Der pakistanische Geheimdienst und Teile des pakistanischen Militärs werden von den Paschtunen dominiert. Die Iraner haben insbesondere Verbindungen zur schiitisch dominierten *hizb-e wahdat*, einem Mitglied der Nordallianz. Turkmenistan, Tadjikistan und Uzbekistan verbinden ethnische Gemeinsamkeiten vor allem mit Nordafghanistan, welche wiederum die Interessen Russlands mitbestimmen, das sich vor allem vor den islamistischen Kräften fürchtet. Indien unterstützt aufgrund seiner Erzfeindschaft mit Pakistan vor allem die nicht-paschtunischen und nicht-islamistischen Kräfte. Nur wenn die hier skizzierten Interessen ansatzweise bei der Bildung einer zukünftigen Regierung in Afghanistan berücksichtigt und ausbalanciert werden können, gibt es eine Chance, dass die

jeweilige Klientel nicht mehr finanziell und mit Waffen unterstützt wird.

Die Herrschaft der Taliban verliert eindeutig an Stabilität, da sich bereits einige der militärischen, traditionellen und religiösen Führer für unabhängig erklärt haben oder aber zu der Nordallianz übergelaufen sind. Auch bei den Taliban handelt es sich um eine - von der paschtunischen Mehrheit dominierte - Allianz und nur deren Kern wird von den "Religionstudenten" (*taliban*) gebildet, die in Religionsschulen eine militärische Grundausbildung erhielten. Bei der überwiegenden Mehrheit der Menschen haben die Taliban den Rückhalt verloren, weil die Bevölkerung in den letzten Jahren besonders unter der Rigidität und Kompromisslosigkeit der Taliban-Führung gelitten hat. Das Ausmaß der humanitären Katastrophe und die Drangsalierung hat auch in streng traditionellen Stammesgebieten Widerstand hervorgerufen, obwohl in ländlichen Gegenden die Kontrolle durch die Taliban ohnehin stets begrenzt gewesen ist. Allerdings ist die Gefahr nicht zu unterschätzen, dass es bei zahlreichen Opfern unter der Zivilbevölkerung infolge der ausländischen Militärationen zu einem Solidarisierungseffekt in der afghanischen Bevölkerung gegen die USA und mit den Taliban kommen könnte. Dies wird entscheidend auch davon abhängen, ob die Botschaft, dass die Angriffe sich gegen die Taliban und al-Qaida, aber nicht gegen die Bevölkerung richten, vermittelt werden kann. Dazu muss man sich vor Augen führen, dass es in Afghanistan - abgesehen von einzelnen Radiogeräten, mit denen die internationalen Sender Voice of America, BBC und Deutsche Welle empfangen werden können, sowie unter der Hand kursierenden oppositionellen Zeitschriften - nur wenig Zugang zu Medien gibt.

Die **Nordallianz** ist ein heterogenes militärisches Zweckbündnis, dessen Zusammenhalt durch den gemeinsamen Feind in Gestalt der Taliban gewährleistet wird. Nach dem Mord an Ahmad Schah Massud ist das Bündnis stark geschwächt und die Rivalitäten untereinander haben sich in der Hoffnung auf eine prominente Rolle wieder verstärkt. Dem formell noch amtierenden Präsidenten Rabbani wird bereits die Position von Kommandanten wie

General Dostum, Muhammad Fahim und Ismail Khan streitig gemacht. Der Kern der Nordallianz wird von islamistischen *warlords* gebildet, die nach 1992 ihre politische Chance und in der Folge alle Sympathien bei der Bevölkerung verspielt haben. Sie wiederum als einen potenziellen Garantgeber für eine Befriedung des Landes zu handeln, kann nur auf kurzfristige militärische Ziele zurückzuführen sein. Man darf das Gedächtnis der Afghanen nicht unterschätzen. In den vergangenen Wochen ist ein vorsichtiger Wandel der amerikanischen Politik festzustellen, die sich von der einseitigen Unterstützung der Nordallianz wegentwickelt und ihr auch nicht die in Aussicht gestellte finanzielle und logistische Unterstützung zukommen lässt.

Die internationale Staatengemeinschaft und insbesondere die US-Regierung trauen dem 1973 gestürzten, jetzt 87-jährigen und im römischen Exil lebenden Ex-König eine tragende Rolle zu. Drei verschiedene, stark vom Exil beeinflusste „Prozesse“ (Rom, Frankfurt, Zypern), an denen vorwiegend ehemalige, exilafghanische Bürokraten und Monarchisten beteiligt sind, sehen in der Vorbereitung und Einberufung einer großen Ratsversammlung (*loya jirga*) durch den König ein zentrales Lösungsinstrument. Die *loya jirga* hat in der afghanischen Geschichte durchaus positive Ergebnisse zu verzeichnen gehabt, jedoch kann diese nur erfolgreich sein, wenn sie am Ende eines Verhandlungsprozesses steht, an dem alle Entscheidungsträger des Landes beteiligt sind. Genau an dieser Stelle zeichnet sich jedoch ein Defizit ab, da zum einen die Königsfamilie selbst, aber auch die drei „Prozesse“ oder Initiativen untereinander stark zerstritten sind. Zum anderen verlässt sich der König auf seine Berater, die ihm aber nicht alle wichtigen politischen Bewegungen und Gruppierungen zuführen, sondern nur Afghanen, die als Einzelpersonen zu ihm kommen. Ferner könnte sich eine zu intensive US-Unterstützung für den König letztendlich negativ auswirken, da sie die Forderung nach einer von den Afghanen selbst getragenen Lösung untergräbt. Ohne dass ein politischer Prozess vorangegangen wäre, in dem sich Meinungsführer und breit gestreute afghanische Interessen herausgebildet hätten, wird bereits eine Liste eines 120-Personen starken „Nationalen Rates“ erstellt.

Szenarien in Folge der US-amerikanischen Militärpräsenz

Die zu erwartende sich verstetigende militärische US-Präsenz in Zentralasien, die nicht nur auf Usama Bin Ladin und die Taliban, sondern auch auf die Erdöl- und Erdgasressourcen in der Region sowie die aufsteigenden *global players* China und Indien reagiert, wird die geopolitische Balance in Süd- und Zentralasien verändern. Für Pakistan könnte dies positive Auswirkungen haben. Seine Beteiligung an der Anti-Terror-Allianz könnte die Stärkung Musharraf's und die Marginalisierung islamistischer Kräfte bedeuten. Ferner könnten ein Schuldenerlass und die Verbesserung der Beziehungen zu Indien über eine Lösung des Kashmir-Konflikts das Land vor dem drohenden Zusammenbruch retten. Auf der anderen Seite ist nicht auszuschließen, dass infolge einer breiten Ablehnung der amerikanischen Präsenz die Islamisten die Überhand gewinnen, das Militär sich spaltet und dass das Bündnis aus dem internationalen Bündnis einen ökonomischen Kollaps nach sich zöge. Da Pakistan eine Atommacht ist, könnte das un-absehbare Folgen haben.

In den zentralasiatischen Republiken könnten die instabilen Regierungen einerseits von der militärischen US-Präsenz profitieren, weil die islamistische Opposition mit ihren vorwiegend auf afghanischem Territorium befindlichen Zentralen stark geschwächt werden könnte. Dieses würde die Chancen für die Umsetzung ökonomischer und demokratischer Reformen deutlich erhöhen. Auf der anderen Seite könnte ein Scheitern der Reformbemühungen das Gegenteil erreichen, nämlich Autokratie und Repression dieser Regierungen noch massiver auszuprägen. Irans zaghafte Annäherung an die westlichen Mächte könnte infolge der als imperialistisch empfundenen Militärpräsenz bald zu Ende sein. Die Konservativen würden gestärkt und reformerischen Kräfte um Chatami geschwächt. Eine gleichberechtigte Einbeziehung Irans in eine politische Lösung für Afghanistan könnte jedoch auch, wenn die schiitischen Bevölkerungsgruppen in Afghanistan, die Iran nahe stehen, entsprechend berücksichtigt werden, eine Stärkung der Reformen und darüber hinaus eine Annäherung an die USA über den Umweg Afghanistan bedeuten.

Für Afghanistan lassen sich zunächst folgende

mögliche militärische Szenarien entwickeln: Die Nordallianz schafft es, im Verbund mit den internationalen Militäraktionen Kabul und weitere Städte einzunehmen. Oder: Die Taliban beweisen Standhaftigkeit, einen stärker als allgemein erwarteten Zusammenhalt und können in Kabul überwintern. Drittens ist denkbar, dass britische und amerikanische Truppen es schaffen, die Städte zu besetzen, das Hinterland aber im Einflussbereich der Taliban bleibt. Dieses rief die negativen Erfahrungen der Sowjetunion in Afghanistan in Erinnerung, die diese in einer vergleichbaren Situation eindeutig scheiterten ließ. Als letztes Szenario wäre denkbar, dass internationale Truppen die militärische Übermacht in Afghanistan gewinnen, während parallel zu den Militäraktionen eine Implosion des Taliban-Regimes stattfände.

Je nach militärischer Variante werden die Ausgangsbedingungen für eine politische Lösung für Afghanistan besser oder aber schlechter: Das Erstarken der Nordallianz bzw. der Verbleib der Taliban vergrößern die Gefahr eines *warlordism* in Afghanistan, wie er sich mit unterschiedlichen Gesichtern und ohne politische Perspektive in der letzten Dekade festgesetzt hat. Aus den Reihen der Taliban und der Nordallianz könnte sich eine mit Unterstützung von weiteren ausländischen islamistischen Söldnern gebildete neue *warlord*-Fraktion entwickeln - dies wäre das *worst case* Szenarium. Die Ausweitung der humanitären Katastrophe und des Flüchtlingselends sowie die Verstärkung international bedrohlicher Terrorzentralen wären die Folge. Das positive Szenario für Afghanistan hingegen könnte sein, dass die internationale militärische Präsenz und ein international koordiniertes Engagement dazu führen, dass sich nach der Eindämmung der Kriegerfraktionen eine neue Regierung, eine deutliche Verbesserung der Lebensbedingungen, ein Prozess des *nation-building* und des Wiederaufbaus einstellen könnten. In Anbetracht der geostrategischen Bedeutung der Region kann eigentlich nur dieses zuletzt entworfene Szenarium im Interesse der internationalen Gemeinschaft sein - gefragt ist also ein langfristiges Engagement.

Es gibt eine Chance!

Für die komplexen Fragen und Herausforderungen auf dem politischen Lösungsweg kann es keine Patentlösungen geben. Dennoch

können die Erfahrungen und Erkenntnisse aus der afghanischen Vergangenheit und aus internationalen Konfliktvermittlungsinitiativen in anderen Weltregionen konstruktive Hilfestellungen in diesem Prozess leisten, die es systematisch zu nutzen gilt. Fest steht bereits jetzt, dass die Chance für eine politische Lösung des über 20-jährigen Afghanistan-Konflikts noch nie so groß war: Aus der eigenen Betroffenheit durch die Terrorattentate des 11.09.2001 resultiert eine nie da gewese-

ne Entschlossenheit der internationalen Gemeinschaft, insbesondere der einzigen verbliebenen Weltmacht USA. Der mögliche Erfolg – eine stabile Friedensordnung – hängt, dies soll nochmals unterstrichen werden, von der Beteiligung aller wichtigen Gruppierungen in Afghanistan – also auch der demokratischen Gruppen im Lande – und von einem langfristigen internationalen Engagement in Afghanistan ab.

Ansprechpartnerinnen:

Dr. Beate Bartoldus, Tel.: 0228-883-516, E-Mail: Beate.Bartoldus@fes.de (verantwortlich)

Ulrike Ehnes, Tel.: 0228-883-508, E-Mail: Ulrike.Ehnes@fes.de

Friedrich-Ebert-Stiftung

Internationale Entwicklungszusammenarbeit, Referat Asien und Pazifik

Godesberger Allee 149, 53175 Bonn, Fax: 0228-883-575

Die Kurzberichte sowie Informationen zur Arbeit der FES in Asien finden Sie unter: www.fes.de/asien.