

Das Scheitern politischer Ordnungskonstruktion

Der Fall Afghanistan

CATHLEEN BOCHMANN

1. LEITGEDANKEN DER ANALYSE

Schaut man auf eine Landkarte, so zeigt sich ein Bild, welches suggeriert, die ganze Welt wäre von Staaten durchdrungen. Säuberlich mit schwarzen Linien abgegrenzt und verschiedenfarbig gekennzeichnet, markieren mal größere, mal kleinere Flecken dieser Erde jenes zentrale Ordnungskonzept, auf dem unser Verständnis der Welt aufbaut. Staaten sind Dreh- und Angelpunkt all jener komplexen Prozesse menschlichen Handelns, in denen allgemein verbindliche Entscheidungen fallen und damit Politik gestaltet wird.¹ Der Gedanke, dass Herrschaft innerhalb staatlicher Strukturen auszuüben sei, begann in den antiken griechischen Stadtstaaten, verfestigte sich im 16. und 17. Jahrhundert in Folge blutiger Religionskriege und bildet heute eine basale Grundüberzeugung, sowohl des Großteils der Politikwissenschaft als auch der politischen Klasse.

Und in der Tat, das universelle Aufkommen von Staaten ermöglichte es, menschliches Zusammenleben berechenbarer zu gestalten, indem Staatlichkeit politische Aushandlungsprozesse in formelle Bahnen klarer Strukturen lenkte, Waffensysteme einer zentralen Kontrolle unterwarf und die eigene Ordnung gegen (potentiell feindliche) Gruppen von außen verteidigte.² Über den Gedanken eines legitimen Gewaltmonopols in einem Territorium vermochte Staatlichkeit die ständige Gefahr eines Bürgerkrieges zu bannen, wirtschaftliche Entwicklung und Wohlstand zu fördern und am Ende einer langen Entwicklung sogar den Inhabern der politischen Gewalt die Grenzen von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie aufzuerlegen. Dieser Weg verlief freilich nicht immer problemlos. Staaten bekämpften sich gegenseitig

1 Siehe W. J. Patzelt 2007a, S. 22.

2 Siehe dazu ausführlich C. Tilly 1975.

mit immer ausgefeilteren Waffentechnologien, politische Systeme zerbrachen an der Frage der Legitimierung von Herrschaft, und nicht selten richtete sich die staatliche Gewalt gegen Teile der eigenen Bevölkerung. Die Bewältigung jener mit Staatlichkeit verbundenen Probleme bietet damit seit über zweitausend Jahren Politikern und politischen Denkern ein anspruchsvolles und faszinierendes Aufgabenfeld.

In den letzten Jahrzehnten, spätestens nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes, veränderte sich unsere Wahrnehmung der politischen Bedrohungsszenarien zunehmend. Galt die Staatenwelt einer sowjetisch-amerikanischen Abschreckungs- und Gleichgewichtssituation noch als einigermaßen berechenbar, so sah sich die politische Klasse des Westens nicht mit einem friedlichen ‚Ende der Geschichte‘, sondern vielmehr mit Bürgerkriegen, asymmetrischen Bedrohungslagen und weltweiten terroristischen Aktivitäten konfrontiert, die unter Anderem gerade von jenen Staaten ihren Ausgang nahmen, die durch solche Institutionenarrangements gekennzeichnet sind, die man gemeinhin als schwache oder ‚failed states‘ bezeichnet.³

Nach dem Ende der so solide erscheinenden Staatenblöcke auf Basis zweier konträrer Weltanschauungen wurde damit wieder ins Bewusstsein gerufen, auf welch fragilen Voraussetzungen jene zivilisatorische Leistung fußt, die wir ‚moderne Staatlichkeit‘ nennen. Spätestens der Zerfall Jugoslawiens machte den westlichen Staaten schmerzhaft klar, wie schnell auch eine scheinbar gelungene politische Ordnungskonstruktion wieder zerfallen kann. Das anhaltende Scheitern der Statebuilding-Versuche auf dem afrikanischen und asiatischen Kontinent zwingt uns, genauer jene Ursachen des Scheiterns zu konzeptualisieren sowie uns – gerade in der praktischen Anwendung – der Möglichkeiten und Grenzen voluntaristischer Wirklichkeitskonstruktionen bewusst zu werden.⁴ Ohne ein Verständnis für die wirklichkeitskonstruktiven Grundlagen stabiler politischer Ordnungen werden wir hier nicht weiterkommen. Dabei stellt sich einerseits die Frage nach der Machbarkeit einer bestimmten – zumal freiheitlich-pluralistisch verfassten – Form von Staatlichkeit, und andererseits sind wir letztlich auch genötigt zu hinterfragen, ob Staatlichkeit tatsächlich jene alternativlose Ordnungsform menschlichen Zusammenlebens darstellt, als die sie so oft gehandelt wird.

3 Siehe beispielsweise R. Rotberg 2002, J. Miliken/K. Krause 2002; für die deutsche Debatte besonders U. Schneekener 2003, 2005 und 2007.

4 Siehe hierzu den Beitrag „Transzendenz, politische Ordnung und beider Konstruktion“ von W. J. Patzelt in diesem Band.

2. WARUM SICH STAATLICHKEIT NUR SCHWER EXPORTIEREN LÄSST

2.1 Staatlichkeit als Exportschlager

Staaten sind eine Form der Ausgestaltung politischer Systeme, die spätestens seit 1648 auf einem allgemein anerkannten Konzept aufbaut: über ein Staatsvolk in einem Staatsgebiet herrscht einheitliche Staatsgewalt.⁵ Jene verfügt über ein Monopol auf legitime Zwangsgewalt, welches ihr erlaubt, die primäre Staatsaufgabe der Herstellung von Sicherheit zu erfüllen. Dies ermöglicht es, aus jenem beklagenswerten Zustand der Nichtstaatlichkeit zu entkommen, über den Thomas Hobbes im ‚Leviathan‘ feststellte:

„Da findet sich kein Fleiß [...], es gibt keinen Ackerbau, keine Schifffahrt, keine bequemen Wohnungen, keine Werkzeuge höherer Art, keine Länderkenntnis, keine Zeitrechnung, keine Künste, keine gesellschaftlichen Verbindungen; statt dessen ein tausendfaches Elend; Furcht, gemordet zu werden, stündliche Gefahr, ein einsames, kümmerliches, rohes und kurz dauern- des Leben.“⁶

Staatlichkeit, so die Quintessenz, führt mittelbar zu Wohlstandssteigerung und Wachstum. Als weitere Staatsaufgabe kam sodann im Laufe der westlichen Geschichte die Schaffung von – zumindest ansatzweiser – formaler, später auch materieller Rechtsstaatlichkeit sowie politischer Repräsentation⁷ hinzu, so dass die Zentralregierung nunmehr ihre Legitimität aus ‚Volkssouveränität‘ bezieht. Die Trias aus Sicherheit, Wohlfahrt und Rechtsstaatlichkeit⁸ umfasst die gängigen Kernaufgaben staatlicher Institutionen und kennzeichnet in ihrer gelungenen Herstellung bis heute die sogenannte ‚starke Staatlichkeit‘.⁹

Nun vermochten die westlichen Staaten es in der Tat sehr erfolgreich, die Früchte des Staatskonzepts zu ernten und obendrein diese Form politischer Ordnung auch noch ideell und in Gestalt des Nationalstaats emotional hochgradig anknüpfungsfähig zu besetzen. So „gründet das Konstrukt Nationalstaat auf gemein-

5 Vgl. G. Jellinek 1960 und H. Gärtner 2005, S. 134.

6 T. Hobbes 1998, S. 115f.

7 Siehe U. Schneekener 2007, S. 104-106.

8 Tobias Debiel und Dieter Reinhardt verweisen zusätzlich noch auf eine vierte Funktion, nämlich die Fähigkeit administrativer Umsetzung politischer Entscheidungen. Es ließe sich allerdings argumentieren, dass dies keine eigenständige Staatsaufgabe darstellt, sondern vielmehr ein Merkmal von Stärke bzw. Schwäche des Staates. Siehe T. Debiel/D. Reinhardt 2004, S. 526, vgl. auch F. Fukuyama 2004.

9 Dies spiegelt sich auch in den gängigen Indizes wider, z.B. Failed States Index, State Fragility Index, Human Development Index, Freedom House, BTI, World Bank Governance Indicators oder Transparency International Corruption Perception Index.

samen Symbolen und damit auch auf einem kommunikativ-diskursiven Kontext“,¹⁰ welcher für konkretes politisches Handeln nutzbar gemacht werden kann. Das abstrakte Konzept ‚Staat‘ wird hierbei ganz konkret erfahrbar, sei es in nationalen Gründungsmythen,¹¹ mitreißenden Nationalhymnen wie der Marseillaise, in Treuegelöbnissen wie dem amerikanischen *Pledge of Allegiance*, in der Verehrung von Nationalhelden wie beispielsweise Atatürk oder dem Schotten William Wallace, in Gedenktagen und Feierlichkeiten wie jenen zum *4th of July*, in bedeutenden Gebäuden und Stätten wie dem Brandenburger Tor oder allegorischen Figuren wie der Helvetia. Resultat dieser Erfolgsgeschichte war wiederum, dass die Idee, Staatlichkeit sei die zu präferierende Form der Gestaltung politischer Wirklichkeit, zunehmend evident erschien und unhinterfragt blieb, das heißt im in diesem Buch dargelegten Sinne *transzendent* wurde.¹² Im europäischen und im nordamerikanischen Kontext stellt die Existenz von Staaten heute eine quasi-natürliche Tatsache dar.¹³ Die Fälle erfolgreicher Staatenbildung überlebten die Zeit und prägen die aktuelle Debatte, während diejenigen Fälle, in denen Staatlichkeit misslang, aus dem Bewusstsein verschwanden. Oder wie Charles Tilly darlegt:

„The majority of the political units which were around to bid for autonomy and strength disappeared in the next few centuries, smashed or absorbed by other states-in-the-making [...]. The disproportionate distribution of success and failure puts us in the unpleasant situation of dealing with an experience in which most of the cases are negative, while only the positive cases are well-documented.“¹⁴

Der Staat nach westlichem Muster wurde zum Schlussstein des Nachdenkens über politische Strukturen und breitete sich als ‚Bauplan‘ politischer Ordnungsformen spätestens mit der Kolonialisierung auch auf andere Weltregionen aus.¹⁵ Die kulturell konstruierte und im westfälischen Frieden von 1648 völkerrechtlich als europäischer Normalfall akzeptierte ‚Unverfügbarkeit‘ von Staatlichkeit mitsamt ihren positiven Folgen bildet damit eine äußerst wirkmächtige Ressource politischen Handelns. Konnte das, was sich in Europa und Nordamerika unter freilich je besonderen Bedingungen jeweils von innen entwickelt hatte, nicht auch in anderen Weltregionen als Vorbild dienen?

Natürlich konnte es das, zumal entsprechender ‚Bauplanexport‘ unter den Bedingungen von Kolonialismus und Imperialismus machtgestützt erfolgte. So lieferte das ‚westfälische Modell‘ von Staatlichkeit Jahrhunderte lang in verschiedenen Be-

10 J. Troy 2007, S. 25.

11 Siehe hierzu die Beiträge von S. Dreischer, K. Kern und S. Heer in diesem Band.

12 Siehe W. J. Patzelt in diesem Band.

13 Siehe L. Klemp/R. Poeschke 2005, S. 22f.

14 C. Tilly 1975, S. 38f.

15 Siehe P. Bilgin/A. D. Morton 2002, S. 57ff. sowie P. Englebert/D. Tull 2008.

gründungszusammenhängen den strukturellen Bezugspunkt für staatenbildende Interventionen von außen. Verwiesen im 19. Jahrhundert die Kolonialherren auf die segensreiche Wirkung einer bürokratischen Verwaltung¹⁶ und auf den zivilisierenden Einfluss westlicher Kultur auf einheimische Bevölkerungen, so galt ab den 1940er und 1950er Jahren vor allem die Kombination aus Modernisierung, Stärkung staatlicher Steuerungskapazitäten, und möglichst auch Demokratisierung als die bestmögliche Lösung gesellschaftlicher Probleme in allen Winkeln dieser Welt. Das Motto war gleichsam: „Do it my way, what is good for General Motors is good for the country, and what is good for the United States is good for the world, and especially for those who wish to develop like we did.“¹⁷ Ein Abweichen von westlicher Staatlichkeit wurde hingegen als zu therapierender Mangel aufgefasst¹⁸ und angesichts schwacher, zerfallener oder kollabierender Staaten entsprechend thematisiert.

2.2 Merkmale schwacher Staaten

Schwache und zerfallende Staaten sind jene, die in den drei zentralen Leistungsmerkmalen Sicherheit, Wohlfahrt und Legitimität Performanzschwierigkeiten aufweisen. Robert Rotberg, dessen konzeptionelle Arbeit hierzu im letzten Jahrzehnt bedeutenden Einfluss ausübte, beschreibt das Phänomen so:

„Nation-States fail, when they are consumed by internal violence and cease delivering positive political goods to their inhabitants. Their governments lose credibility, and the continuing nature of the particular nation-state itself becomes questionable and illegitimate in the hearts and minds of its citizens.“¹⁹

Schwache Staatlichkeit und Staatszerfall äußern sich also typischerweise in niedriger Effektivität des politischen Systems aufgrund defekter Institutionen, einer geringen Bereitstellung politischer Güter²⁰ und schlechter Infrastruktur, weitreichendem Wahlbetrug, Korruption und Gewalt gegen Bevölkerungsgruppen bis hin zum völligen Verlust der Bereitstellungskapazität staatlicher Güter, inklusive der Sicherheit nach außen und innen. Dabei ist umstritten, inwieweit die drei Staatsfunktionen gleichwertig sind, oder ob dem Sicherheitsaspekt nicht ein höherer Stellenwert eingeräumt werden müsste, denn „nur wenn ein Staat das Monopol über die

16 Welche in der Regel allerdings nicht Vorteile für die einheimische Bevölkerung im Auge hatte, sondern eine möglichst effiziente Nutzbarmachung verfügbarer Ressourcen durch das ‚Mutterland‘.

17 André Gunder Frank in P. Bilgin/A. D. Morton 2002, S. 61.

18 Siehe vor allem F. Fukuyama 2004, wie Politikwissenschaft Staaten stärken und aufbauen kann und sollte.

19 R. Rotberg 2004, S. 1.

20 Siehe R. Rotberg 2002, S. 87.

Gewaltausübung in seinem Territorium durchsetzen kann, ist er ein funktionierender Staat.“²¹ Auch ist die von Milliken und Krause aufgeworfene Problematik, ob Staatszerfall primär institutionell oder funktional erfasst werden soll, nicht abschließend geklärt. Im Folgenden wird jedenfalls für eine Integration beider Komponenten plädiert.²²

Ferner kann trotz Rotbergs sehr hilfreichen Systematisierungen der Grundtypen von Staatszerfall²³ in der Realität kaum von klar abgrenzbaren Kategorien der verschiedenen *Typen* schwacher, zerfallender und zerfallener Staaten ausgegangen werden, sondern vielmehr von einem *Kontinuum der Schwäche*, wobei die Entwicklung keinesfalls einen linearen Verlauf vom schwachen über den zerfallenden bis hin zum kollabierten Staat oder – bei erfolgreichem Statebuilding – den umgekehrten Weg nehmen muss. Stattdessen verharren die meisten Staaten längere Zeit durchaus relativ stabil im Zustand der Schwäche, sind jedoch bei internen oder externen Krisen und Störungen²⁴ extrem empfindlich für einen Zerfall. Eine weitere hilfreiche Konzeptualisierung, welche diesen fließenden Übergang von schwacher zu zerfallender zu kollabierter Staatlichkeit berücksichtigt, bietet Jakob Lemp in einem dreidimensionalen Merkmalsraum an, welcher den Grad der Machtkonzentration, den Grad der Gestaltungsfähigkeit und den Grad gesellschaftlicher Partizipation umfasst und darin sowohl die Rotberg'schen Idealtypen als auch die Variationen der empirisch erfassbaren Realtypen abbilden kann.²⁵

Konzentriert sich die Betrachtung nun auf die konkreten Prozesse der Konstruktion und Aufrechterhaltung politischer Ordnung innerhalb der staatlichen Institutionen von Parlament, Regierung, Verwaltung und Gerichtsbarkeit, so fallen ferner zwei Zusammenhänge auf:

- In schwachen Staaten gelingt es nur schlecht, dass sich die Mitglieder staatlicher Institutionen, d.h. die politischen Eliten, entlang gemeinsamer Sinnstrukturen koordiniert zueinander verhalten und dabei jene Regeln, Routinen, Einstellungen und Verhaltensmuster reproduzieren, die für Stabilität und erfolgreiches Funktionieren der jeweiligen Institutionen notwendig sind. Dies drückt sich praktisch im Missmanagement von Verwaltung aus, in umstrittenem und erratischem Regierungshandeln, in selbstzweckhaften Verfassungsrevisionen oder in immer wiederkehrenden und lähmenden Geschäftsordnungsdebatten im nationalen Parlament. Weiterhin gelingt es nur schlecht, jene Wissensbestände und Praxen, die ein erfolgreiches Zusammenwirken in staatlichen Institutionen er-

21 S. Mair 2009, S. 8.

22 J. Milliken/K. Krause 2002.

23 Siehe R. Rotberg 2003, S. 1-10.

24 Für eine gute Übersicht möglicher Auslösefaktoren siehe U. Schneckener 2002, S. 112.

25 J. Lemp 2008, S. 81-82.

möglichen, bei personellen Umbrüchen von einer Generation von Rollenträgern auf die nächste zu übertragen. In schwachen und zerfallenden Staaten misslingt somit oftmals die grundlegende innere Reproduktionsleistung von Institutionen.

- Des Weiteren gelingt es dem zentralen politischen Entscheidungssystem in schwachen oder zerfallenden Staaten nur schlecht oder gar nicht, jene Ressourcen zu akquirieren, die es benötigt, um Leistungen für das Staatsvolk zu erbringen. Die staatlichen Institutionen sind in solchen Fällen nur unzureichend an ihre jeweilige soziale Umwelt angepasst. Dies zeigt sich darin, dass die zentral-staatlichen Institutionen nur mangelhaft in der Lage oder bloß widerstrebend gewillt sind, alle relevanten gesellschaftlichen Gruppen, deren Erwartungen und Ansprüche zu identifizieren und den eigenen institutionellen Output auf diese auszurichten. Da staatliche Institutionen nicht die einzigen potentiellen Leistungserbringer von Sicherheit, Wohlfahrt und Legitimität sind, konkurrieren sie mit traditionellen Führern, Militärs, religiösen Gruppen, Milizen und Söldnergruppen, organisierter Kriminalität, Clans, Warlords²⁶ oder auch mit ausländischen Hilfsorganisationen um Ressourcen, öffentliche Aufmerksamkeit, zukünftige Mitglieder und Anerkennung. Dies lässt sich teilweise in harten Zahlen, wie der Fähigkeit zur Steuererhebung oder dem verfügbaren Zugang zu Waffen, erfassen. Teilweise drückt sich derlei auch subtiler aus, etwa in der Frage, welche Karrierewege die jungen talentierten Menschen eines Landes einschlagen. Das Vorhandensein starker funktionsäquivalenter²⁷ Strukturen zu staatlichen Strukturen gefährdet allerdings durch permanente Ressourcenkonkurrenz und -knappheit die Existenz der staatlichen Institutionen, weswegen deren Funktionserfüllung, also die Produktion erstrebenswerter politischer Güter, durchaus eingeschränkt ist. In schwachen und zerfallenden Staaten misslingt somit oft auch schon die äußere, die funktionelle Reproduktionsleistung von Institutionen.

Besonders virulent tritt das Phänomen schwacher und zerfallender Staaten im subsaharischen Afrika auf, beispielsweise in Somalia, im Kongo, im Sudan oder im Tschad. Aber auch Asien ist betroffen, unter anderem mit Pakistan, Burma und dem hier exemplarisch thematisierten Afghanistan, desgleichen die in der öffentlichen Debatte weniger thematisierten Fälle von Kambodscha und Tadschikistan.²⁸ Auf

26 Siehe H. Münkler 2002, S. 13-23 und S. 239-243.

27 Zu einer äquivalenzfunktionalistischen Betrachtung schwacher Staatlichkeit siehe A. Draude 2007. Wichtig ist, zu betonen, dass das Vorhandensein funktionsäquivalenter Strukturen nicht normativ aufgeladen werden sollte. Die Bereitstellung von Sicherheit, Wohlfahrt und Legitimität durch staatliche Akteure ist den Alternativen nicht per se überlegen.

28 Die Kategorie des kompletten Staatenkollaps stellt hingegen die deutliche Ausnahme im internationalen System dar. Somalia, Afghanistan, Angola, Burundi, DR Kongo, Liberia,

diese Nationen konzentriert sich dann auch der Diskurs über die Möglichkeiten und die Grenzen der ‚Reparatur‘ solcher Staaten.

So lange jedoch die Ursachen und Erscheinungsweisen dieses Phänomens nicht klar voneinander abgegrenzt werden, so lange die Funktionslogik hinter dem Staats- bzw. Institutionenzerfall unklar bleiben und die kulturellen, ökonomischen, historischen und gesellschaftlichen Kontextfaktoren unterschätzt sowie die Möglichkeiten des Reparierens der ‚Mega-Maschine Staat‘ überschätzt werden, so lange werden auch die Versuche der Stabilisierung und des Staatsaufbaus frustrierende Ergebnisse zeitigen.

Da stabile Ordnungsarchitekturen eher nicht beliebig, also durch bloße Implementation einer staatlichen Blaupause, geschaffen werden können, sondern sich in längeren historischen Prozessen bewähren und ihren relevanten Umwelten anpassen müssen, lohnt es sich, eben jene Konstruktionsprozesse daraufhin zu untersuchen, wo im Allgemeinen die Ursachen dafür liegen, dass Statebuilding bisweilen missglückt, und worin im Besonderen die Rolle von Transzendenzrekursen bei der jeweiligen Wirklichkeitskonstruktion besteht. Da für eine solche Analyse keine universell gültigen Rezepte²⁹ existieren, ist es ratsam, dies entlang eines konkreten Falls zu tun, und zwar Afghanistan.

Dieses Land bietet sich als fruchtbarer Untersuchungsgegenstand vor allem deshalb an, weil hier besonders vielschichtig das Verhältnis von Transzendenz und Konstruktion politischer Ordnung – bzw. deren Scheitern – beobachtet werden kann. Zudem gibt es in Afghanistan seit Jahrzehnten eine gravierende institutionelle Schwäche, während externe Interventionen dem Land viel Aufmerksamkeit sowie finanzielle Mittel zur Beseitigung jener Schwächen widmeten. Auch handelt es sich um einen Fall, in dem das angesprochene Paradigma des Exportschlagers westlicher Staatlichkeit im Verbund mit – scheiternden – Demokratisierungsversuchen besonders auffällig vorzufinden ist und die öffentlichen Diskurse sowie politischen Bekundungen in Europa und Nordamerika ein großes Interesse am Erfolg des Statebuildings aufzeigen. Etwa schrieb die deutsche Bundesregierung im Juli 2012:

„Die verheerenden Terrorangriffe vom 11. September 2001 in New York und Washington haben gezeigt, wie leicht Fanatiker aus entfernten Regionen der Welt unsere Sicherheit bedrohen können. Al Qaida stand unter dem Schutz der Taliban-Regierung in Afghanistan. Deutschland erklärte sich damals bereit, im Rahmen des Nordatlantischen Bündnisses (NATO) und der Staatengemeinschaft einen Beitrag zu Befriedung und Wiederaufbau Afghanistans nach der Vertreibung der Taliban zu leisten. [...] Indem man Al Qaida und den Taliban durch die Strukturen eines funktionierenden Staates den Nährboden entzieht, wird auch

Sierra Leone und Sudan waren in den letzten zehn Jahren zumindest zeitweise in dieser Kategorie zu finden. Siehe J. Troy 2007, S. 42.

29 J. Lempp 2008, S. 98. Lempp bietet hierfür einen Katalog möglicher, aber eben nicht universelle Gültigkeit beanspruchender Lösungsstrategien an.

die Gefahr internationaler Terroranschläge verringert. Deutschland will Afghanistan in die Lage versetzen, sich in Frieden entwickeln zu können. Denn die internationale Gemeinschaft hat gegenüber der breiten Mehrheit von Afghaninnen und Afghanen, die kein Zurück in die Zeit vor 2001 wollen, Verantwortung übernommen. Auf Dauer kann nur ein stabiler afghanischer Staat dafür sorgen, dass von seinem Boden keine Gefahr mehr ausgeht. Es geht um unsere eigene Sicherheit und um die Zukunft Afghanistans.³⁰

3. URSACHEN DES SCHEITERNS POLITISCHER ORDNUNGSKONSTRUKTION IN AFGHANISTAN

Gelungene Ordnungskonstruktionen in Staaten beruhen in wesentlichem Maße darauf, dass in routinemäßigen Prozessen menschlichen Handelns jene zentralen Wissensbestände, Deutungsmuster und Handlungen reproduziert werden, die zur Aufrechterhaltung der zentralen staatlichen Institutionen notwendig sind. Dies berührt drei Ebenen,³¹ die analytisch sinnvollerweise zu unterscheiden sind: die Grundstrukturen von Staatlichkeit im jeweiligen Gebiet; die jeweiligen Institutionen des zentralen politischen Entscheidungssystems, konkret ihr Verhältnis zur Gesellschaft, ihre Stärken und Schwächen sowie ihre jeweilige institutionelle Architektur; ferner die individuellen Akteure, die ja letztlich, und jeder mit eigenem Beitrag, die politische Ordnung mitkonstruieren.

3.1 Einen Staat aufbauen – nur welchen?

Politische Ordnungen entstehen nicht im geschichts- oder kulturfreien Raum, sondern bauen stets auf Erfahrungen und Wissensbestände von Vorgängergenerationen auf. Bevor also die Frage anzugehen ist, wie Staatlichkeit in Afghanistan aufzubauen sein könnte und wo wichtige Probleme der aktuellen Versuche des Statebuildings liegen, lohnt es, sich den historischen Pfad zu vergegenwärtigen, der in die aktuelle Situation führte. Welche Prägefaktoren beeinflussten also die nationale Identität und das Verständnis politischer Ordnung in Afghanistan?

Dieses Land war in seiner Geschichte immer wieder Spielball anderer Mächte und gleichzeitig erheblichen inneren Zerwürfnissen ausgesetzt. Es war sowohl Durchgangsland als auch Ziel für wandernde Völker, Missionare, Eroberer und Händler. Berühmte Routen wie der Khyber-Pass und die alte Seidenstraße verbanden das Gebiet mit den Nachbarregionen und sorgten für eine anhaltende geostrate-

30 Bundesregierung 2012, S. 1.

31 Zum Schichtenbau der Wirklichkeit siehe den Beitrag von C. Meißelbach in diesem Band.

gische Bedeutung des Gebiets.³² So wechselten die Einflussphären immerzu von achämenidisch über griechisch zu neupersisch, von den frühislamischen Kalifaten zu mongolisch und den berühmten indischen Moghulreichen.³³ Über all diese Jahrhunderte erhielt sich stets eine schwer kontrollierbare Vielfalt autonomer Bevölkerungsgruppen. Dies änderte sich erst 1747, als Ahmed Shah Durrani die Stadt Kandahar eroberte, das Land einte und damit zum Gründer Afghanistans wurde.³⁴ In den Folgejahren entwickelte sich Afghanistan zwar zum größten muslimischen Reich; jedoch schon zu Beginn des neunzehnten Jahrhunderts wurde es wieder von inneren Machtkämpfen zerrissen, woraufhin ab den 1840er Jahren im ersten britisch-afghanischen Krieg das ‚Große Spiel‘ um die zentralasiatische Vorherrschaft begann.³⁵ Dann verblieb das Land als britisches Protektorat bis 1919. Wichtig war die Zeit der Jahrhundertwende, als unter Abdur Rahman eine Zentralregierung errichtet, Rebellengruppen unterworfen und ein effektives System von Provinzgouverneuren unabhängig der alten Stammeslinien etabliert wurde.³⁶ Zu diesem Zeitpunkt herrschte erstmals moderne Staatlichkeit in Afghanistan, freilich unter britischer Schutzherrschaft und nicht flächendeckend stabil – und „es ist eine historische Tatsache, dass keine afghanische Regierung jemals in der Lage war, das ganze Staatsgebiet zu kontrollieren.“³⁷

Auch die Phase nach der Unabhängigkeit als konstitutionelle Monarchie unter Herrschaft von Zahir Khan, dem ‚Vater der Nation‘, gilt als Periode des Friedens und der Sicherheit, während gleichzeitig die staatlichen Institutionen und die Kontrolle der Regierung über ihr Territorium schwächelten. Als 1979 die Sowjetunion in Afghanistan einmarschierte, wurde der bereits begonnene Zerfall deutlich befördert.³⁸ Zwar verblieb nach dem Ende des Afghanistankriegs und nach dem Kollaps des Ostblocks noch bis 1992 eine afghanische Regierung nominell im Amt. Doch es zeigte sich rasch, dass die von den USA, Saudi-Arabien sowie dem Nachbarland Pakistan militärisch und ideologisch gut ausgestatteten, siegreichen Mudschaheddin nun versuchten, sich den afghanischen Staat zur Beute zu machen.

Die andauernde Instabilität sowie die Unfähigkeit der Zentralregierung zerrüteten das Land weiter. Dann „schafften die Taliban ab 1994 Ordnung – auch wenn

32 Siehe P. Blood (2007) für eine ausführliche Darstellung der Geschichte Afghanistans bis zur Machtübernahme durch die Taliban.

33 Bereits 522 vor Christus eroberte Darius der Große weite Teile des heutigen Afghanistans. Alexander der Große unterwirft später Persien, scheitert jedoch daran, Afghanistan zu befrieden. 550 n. Chr. erobert Persien das Land unter heftigen Unruhen zurück. Im Jahre 652 führen die Araber dann den Islam ein, eine kulturelle Prägung, der selbst Dschingis Khans Invasion im frühen dreizehnten Jahrhundert nichts anhaben konnte und die bis heute anhält.

34 C. Baxter 2007, S. 9-14.

35 C. Baxter 2007, S. 14-20.

36 C. Baxter 2007, S. 21-23.

37 M. Bareki 2007, S. 11.

38 Siehe A. Büttner 2004, S. 14-17.

sich diese Ordnung zunehmend als Grabesruhe erwies.³⁹ Die Taliban herrschten über ein abgewirtschaftetes Land, das von der restlichen Welt aufgrund der desolaten Frauen- und Menschenrechtssituation, der Trainingscamps für Terroristen aller Herren Länder und der Weigerung, Al Qaida Chef Osama Bin Laden⁴⁰ auszuliefern, weitgehend ausgegrenzt⁴¹ wurde. Die Anschläge vom 11. September 2001 und der darauffolgende Einmarsch der USA in der Operation Enduring Freedom (OEF) setzten all dem dann ein Ende.

Das Land war aufgrund dieser historischen Vorerfahrungen schon immer ein extrem schwieriges Territorium für externe Interventionen. Das veranlasste 2001 Paul Wolfowitz, damals stellvertretender Verteidigungsminister der Bush-Administration, zu einer Bemerkung, deren Wahrheit sich in den folgenden Jahren für die am Afghanistaneinsatz beteiligten Nationen schmerzhaft bestätigen sollte: „If you’re a foreigner, try not to go in. If you go in, don’t stay too long, because they don’t tend to like any foreigners who stay too long.“⁴² Die aktuellen Versuche des Statebuilding im Nachgang der Anschläge vom 11. September 2001 stellen somit nur eine weitere Wegmarke einer langen Reihe problematischer Eingriffe von außen dar.

Ein Kernproblem des gegenwärtigen afghanischen Staatbildungsprojektes ist bis heute die Tatsache, dass es sich um einen Prozess handelt, der sehr weit von der afghanischen Realität abgekoppelt konzipiert wurde. Auf dem Bonner Petersberg, nicht in Kabul, wurden die grundlegenden Leitgedanken der Nach-Invasions-Ära formuliert. Es handelt sich bei ihnen um ein Kunstprodukt westlicher Politiker und ausgewählter afghanischer Eliten. Nun hat Gero Erdmann sicher Recht, wenn er schreibt:

„Künstlichkeit von Staaten ist per se kein Grund, dass die Staaten zerfallen. Auch die europäischen Staatsgrenzen sind künstlich geschaffen, beziehungsweise mit politischem Willen, mit Zwang und Gewalt hergestellt worden. Erst in diesen nationalstaatlichen Gehäusen haben sich die nationalstaatlichen Identitäten der Bevölkerung und die nationale Legitimität der politischen Gemeinschaft entwickelt.“⁴³

Genau der letzte Gedanke verweist aber auf eine grundlegende Problematik des Petersberg-Prozesses. Es waren eben nicht die legitimen Vertreter der ganzen afghanischen Gemeinschaft an der Planung des Wiederaufbaus beteiligt. Stattdessen trafen

39 B. Bliesemann de Guevara/F. Kühn 2010, S. 117.

40 Bin Laden sollte wegen diverser Anschläge in Afrika und der arabischen Halbinsel vor Gericht gestellt werden.

41 Die Ausnahme bildeten Pakistan, dessen berüchtigter Geheimdienst ISI traditionell gute Kontakte zu islamistischen Truppen pflegte, Saudi-Arabien und die VAE.

42 Paul Wolfowitz zitiert in A. Roberts 2009, S. 29.

43 G. Erdmann 2003, S. 273.

sich die zusammengewürfelten Kämpfer der Nordallianz, Exilafghanen und alte Monarchisten. Wer von der afghanischen Seite an den Friedensgesprächen teilnehmen konnte, wurde von der politischen Klasse Amerikas und Europas bestimmt. All jene Gruppen, die nicht an den Verhandlungen beteiligt waren, konnten daher die neue politische Ordnung als illegitim in Frage stellen. Der Wiederaufbau entwickelte sich deshalb nicht zu einem einigenden, Gemeinschaft stiftenden Prozess, sondern spaltete das Land in jene, die als Handlanger der – je nach Perspektive – Besatzer bzw. Befreier wahrgenommen wurden, und in jene, die auf Seite der Aufständischen bzw. der nationalen Widerstandskämpfer standen. Speziell der Ausschluss der Taliban von den Gesprächen wird heute nicht nur von Lakhdar Brahimi, Petersberger Konferenzleiter und UN-Sonderbeauftragter für Afghanistan, als ein entscheidender Geburtsfehler – als die „original sin“⁴⁴ – des neuen afghanischen Staates betrachtet.

Ein zweiter Faktor, der delegitimierend und destabilisierend wirkt, ist die Änderung und Ausweitung der Zielsetzung des Afghanistaneinsatzes. Jenes höhere Ziel, das anfangs als Rechtfertigung des Einsatzes zur Geltung gebracht wurde, war die Ergreifung von Al Qaida Kämpfern sowie die Bekämpfung von Terrorismus durch Hilfe bei der Umstrukturierung der Streitkräfte und bei der Schaffung einer Interimsregierung nach dem Sturz der Taliban. Die Vereinten Nationen sollten die Einberufung der Ratsversammlung Loya Jirga sowie die Ausarbeitung einer neuen Verfassung unterstützend begleiten. So früh wie möglich wurde mit der Türkei ein muslimisches Land unter die Einsatztruppen geholt, damit nicht der Verdacht aufkäme, der christlich geprägte Westen wolle seine Werte exportieren. Insgesamt wurde der internationalen Gemeinschaft eine relativ kleine Rolle zugedacht und die Verantwortung der afghanischen Akteure betont:

„Die Teilnehmer an den Gesprächen der VN über Afghanistan erkennen an, dass die Afghanen selbst die Verantwortung dafür tragen, Sicherheit, Recht und Ordnung im gesamten Land zu gewährleisten. [...] Die Teilnehmer der Gespräche der VN über Afghanistan ersuchen hiermit die Vereinten Nationen, so rasch wie möglich in Vorbereitung der allgemeinen Wahlen, die nach Annahme der neuen Verfassung durch eine verfassunggebende Loya Jirga abgehalten werden, i) eine Wählerregistrierung und ii) eine Zählung der afghanischen Bevölkerung vorzunehmen; bitten hiermit die Vereinten Nationen und die internationale Gemeinschaft dringend, in Anerkennung der heldenhaften Rolle, welche die Mudschaheddin bei der Bewahrung der Unabhängigkeit Afghanistans und der Würde seines Volkes gespielt haben, und in Abstimmung mit der Interimsverwaltung die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um die Wiedereingliederung der Mudschaheddin in die neuen afghanischen Sicherheits- und bewaffneten Streitkräfte zu unterstützen.“⁴⁵

44 B. Bliesemann de Guevara /F. Kühn 2010, S. 122.

45 Internationale Konferenz über Afghanistan Petersberg 2001, S. 10f.

Bereits dieses Konzept entpuppte sich in der Umsetzung als nicht unproblematisch. Einerseits stellt Sicherheit nach innen und nach außen stets eine wirkmächtige Transzendenzressource von Staaten überall auf der Welt dar. Beides ist ihr Zweck. Andererseits wurde jedoch die Situation in Afghanistan primär aus dem Blickwinkel der westlichen Nationen definiert und einseitig die Ausschaltung der terroristischen Bedrohung ins Zentrum des Angestrebten gerückt. Andere mögliche Transzendenzressourcen neben der Sicherheit vor dem islamischen Fundamentalismus vernachlässigte man hingegen. Berit Bliesemann de Guevara und Florian Kühn bemerkten hierzu: „Indem die Intervention, bestehend aus westlichen Ländern, paradoxerweise die Verantwortung für ihre eigene Sicherheit – also die Sicherheit vor Terroristen – der afghanischen Regierung übertrug, schuf sie einen Staatsmythos, dem sie seither nachrennt.“⁴⁶ In der Folgezeit sollte es jedoch nicht beim Mythos der Sicherheit vor Terrorismus bleiben, sondern der Anspruch an das ‚Staatbauprojekt Afghanistan‘ noch deutlich ausgebaut werden. Dass sich die Begründungszusammenhänge, welche für die Rechtfertigung des Einsatzes herangezogen wurden, in den Folgejahren immer weiter aufschichteten, lässt sich durch eine Kombination verschiedener Faktoren erklären. Einerseits drängten die europäischen Staaten auf Demokratisierung, um die Militäreinsätze vor den eigenen Bevölkerungen rechtfertigen zu können. Andererseits wechselte die US-Regierung von George W. Bush zu Barack Obama, der in seinem Wahlkampf mit Wandel, unter anderem des außenpolitischen Auftretens seines Landes, geworben hatte.⁴⁷ Es zeigte sich als Ergebnis, dass die ISAF-Mission⁴⁸ einer starken militärischen Präsenz im gesamten Land bedurfte. Dieser Herausforderung aber waren nur die Steuerungskapazitäten der westlichen NATO-Staaten wirklich gewachsen, so dass letzten Endes doch die ‚christlichen Nationen‘ dominierten. Und schließlich machte der jahrelange Erfolg führender Al Qaida Kämpfer, allen voran Bin Ladens, sich einer Gefangennahme zu entziehen, eine Bezugnahme auf andere Ziele des Einsatzes als das der Terroristenjagd notwendig.

Statt einer raschen Übergabe der politischen Macht an die neue afghanische Regierung nach dem Ende der Taliban wurden aus all diesen Gründen umfangreiche und langfristige infrastrukturelle und gesellschaftliche Aufbauarbeiten in Angriff genommen, an deren Ende ein stabiles, demokratisches, modernes Afghanistan stehen sollte, welches dem islamischen Fundamentalismus ein für alle Mal den Boden entziehen würde. Diese Ausweitung der Zielsetzung von der ursprünglichen Terrorismusbekämpfung hin zu Statebuilding und Demokratisierung formulierte Präsident Obama in einer Rede im Jahre 2010 so:

46 B. Bliesemann de Guevara/F. Kühn 2010, S. 129.

47 Siehe A. Etzioni 2011, S. 3.

48 International Security Assistance Force.

„Disrupt, dismantle, and defeat al-Qaeda and its extremist allies in Afghanistan and Pakistan, and to prevent its capacity to threaten America and our allies in the future. [...] a civilian effort to promote good governance and development... in addition to open the door to Taliban who cut their ties to al-Qaeda, abandon violence, and accept the Afghan constitution, including respect for human rights.“⁴⁹

Auch auf der Internationalen Kabuler Konferenz über Afghanistan im Jahr 2010 bestätigten die Delegierten in einer Art Zielvereinbarung⁵⁰ das den bestehenden Zustand so weit übersteigende Verlangen nach Sicherheit, Frieden sowie Demokratisierung und verwiesen auf einen zweiteiligen Ansatz, dies alles umzusetzen:

„Die Regierung der Islamischen Republik Afghanistan und die internationale Gemeinschaft[...] sind heute in Kabul zu einer historischen Begegnung zusammengekommen, um ihr Bekenntnis für das afghanische Volk zu bekräftigen. Die Konferenz markierte den Beginn einer neuen Phase der Partnerschaft, des Prozesses von Kabul, und eines stärkeren Engagements für ein sicheres, wohlhabendes und demokratisches Afghanistan. [...] Der nationale Konsens wird über ein konkretes Aktionsprogramm für die Erneuerung des Staates zur Zukunftsvision. Die beratende Friedens-Jirga im Juni 2010 war Ausdruck dieses nationalen Konsenses und erteilte das Mandat zur Annahme eines ‚Gesamtstaat‘-Ansatzes und eines ‚Gesamtregierungs‘-Wegs der nationalen Erneuerung. Das Konzept ‚Gesamtstaat‘ beruht auf der verfassungsrechtlichen Ordnung: die Festigung der drei Regierungsinstanzen und die Stärkung der Instrumente der Gewaltenteilung, mit deren Hilfe die Rechte und Pflichten der Bürger gewährleistet und durchgesetzt werden können. Das Konzept ‚Gesamtregierung‘ beruht auf der strukturellen Reform mit dem Ziel der Schaffung einer handlungsfähigen, rechenschaftspflichtigen und transparenten Regierung, die in der Lage ist, Dienste für die Bevölkerung zu erbringen und nationale Interessen zu wahren. Gemeinsam sind diese einander ergänzenden Ansätze, die den Menschen in den Mittelpunkt stellen, der Schlüssel zu Stabilität und Wohlstand.“⁵¹

Die Einsatzkontingente und westlichen Helfer waren also nicht mehr nur *Begleiter* des politischen Entwicklungsprozesses, sondern sollten ihn, freilich in Kooperation mit der afghanischen politischen Klasse, *direkt mitgestalten* – und gleichzeitig die Aufständischen bekämpfen (COIN-Doktrin).⁵² Dieser Auftrag führte nunmehr einerseits zu einer massiven Überforderung der ausländischen Truppen, die ange-

49 Barack Obama „Remarks by President Obama and President Karzai of Afghanistan in joint press availability“, 12. Mai 2010, zit. in A. Etzioni 2011, S. 4.

50 F. Tettweiler 2010, S. 3.

51 Internationale Kabuler Konferenz über Afghanistan 2010, S. 1.

52 COIN - Counterinsurgancy - bedeutet komplexe zivil-militärische Aufstandsbekämpfung über die NATO und die ISAF, wie sie 2006 in den US-Streitkräften im Counterinsurgancy Field Manual und dem US Government Counterinsurgancy Guide kodifiziert wurde. Siehe P. Rudolf 2011, S. 7.

sichts der Verhältnisse gar nicht in der Lage sein konnten, eine moderne Demokratie zu etablieren, gesamtstaatliche Kontrolle zu gewährleisten oder den Wirkungskreis der Regierung Karzai nennenswert über die Stadtgrenzen Kabuls hinaus auszuweiten. Andererseits sahen sich die neuen Machthaber unrealistischen Erwartungen und der gar nicht mehr zu vermeidenden Enttäuschung sowohl im eigenen Land, als auch auf Seiten der Intervenierenden ausgesetzt. Die Messlatte für Erfolg war so hoch gelegt, die sinnstiftenden Kontexte für die durchzuführenden Maßnahmen so anspruchsvoll geworden, dass jedes konkrete Tun nur noch als unzulänglich erscheinen konnte und die das Mögliche so weit übersteigenden Ziele seinerseits unglaublich machen musste.

Dem Land fehlen nämlich weitgehend jene gesellschaftlichen Voraussetzungen, die für eine demokratisch-freiheitliche Staatsform notwendig wären. Dieses Manko konnte auch durch die massive finanzielle Unterstützung aufgeklärter, zum Teil im Ausland ausgebildeter Eliten und durch den Bau von Schulen oder die Errichtung von Kultureinrichtungen nicht beseitigen werden. Afghanistan besitzt einfach keine demokratischen Vorerfahrungen, auf die sich aufbauen ließe. Die Gesellschaft ist durch geringen Bildungsstand und Analphabetentum gekennzeichnet, und – ganz entscheidend – die politischen Eliten des Landes teilen die Sinnarchitektur der westlichen Helfer allenfalls als Lippenbekenntnis. Das, was die Europäer und Amerikaner sich von Afghanistan nach dem Sturz der Taliban versprochen, und das, was die Afghanen wollten, passte also nicht zusammen.

Das propagierte Wertemuster wurde aus all diesen Gründen als künstlich aufgestülpt empfunden. Je länger die fremden Mächte in Afghanistan verweilten, desto stärker regten sich deshalb die von Wolfowitz prognostizierten Abwehrbewegungen.⁵³ Gerade jene Anliegen, die der politischen Klasse des Westens besonders wichtig waren, etwa der Schutz der Rechte von Frauen und Minderheiten, die Bildungschancen der Kinder sowie die Gewährleistung von Sicherheit und rationale Rechtsprechung durch staatliche Einrichtungen statt über traditionale Strukturen, stießen auf Widerstand. Und anstelle den Aufständischen den Boden zu entziehen, nährten gerade die den Interventionsmächten so plausiblen Transzendenzverweise auf Demokratie und moderne Staatlichkeit das Misstrauen und die Abneigung gegen sie – zumal im Land der Misserfolg auf sie ausgerichteter Politik allenthalben weitere Konflikte bewirkte. Jenes Bündel an Leitideen, auf die im Staatsaufbauprozess immer wieder Bezug genommen wurde und die kulturelle Selbstverständlichkeiten für die demokratisch sozialisierten externen Berater und Einsatzkräfte waren, konnte für die Gegner des neuen Afghanistans als Leitdifferenz einigend handlungsleitend und legitimierend wirksam werden.

Die Ausweitung des Einsatzes bedeutete aber nicht nur eine Überforderung der dafür schlecht vorbereiteten Truppen sowie der politischen Akteure des Landes,

53 Siehe A. Etzioni 2011.

sondern führte auch zu einer problematischen Vermischung ziviler und militärischer Aspekte mit der Operation Enduring Freedom als Einsatz gegen internationalen Terrorismus, der ISAF als Stabilität erhaltende Absicherungsmission und den Einsätzen der überaus zahlreichen Hilfswerke. Deren Arbeit wurde nun nicht mehr unabhängig und apolitisch wahrgenommen, sondern als Teil einer politischen Agenda des Westens skeptisch betrachtet und zum Teil mit Gewalt bekämpft.⁵⁴ Gleichzeitig führt das Wiederauftauchen des ursprünglichen Ziels des Afghanistan-einsatzes regelmäßig zu politischen Störungen nicht nur in Afghanistan, sondern auch im benachbarten Pakistan, zum Beispiel immer dann, wenn die USA mit Hilfe hochtechnisierter Systeme und ohne Absprache mit Politik und Militär der Region Terroristen gefangennehmen.⁵⁵

Die zivil-militärische Zusammenarbeit verursacht dabei nicht nur in ihrer Umsetzung Probleme, sondern – so Peter Rudolf – basiert bereits auf fragwürdigen Prämissen, auf einem ungerechtfertigten sozialtechnokratischen Optimismus und auf einem Missverhältnis zwischen militärischen und zivilen Anteilen. Bei COIN handelt es sich deshalb um ein...

„politisches Denksystem, das in den Erfahrungen und Interessen militärischer Organisationen wurzelt und der strategisch notwendigen Reduzierung von Komplexität dient, einen weit über das Militärische hinausgehenden Gestaltungsanspruch hat. Doch dieser dürfte nicht nur in der afghanischen Realität jede politische Steuerungsfähigkeit auf das Äußerste strapazieren, wenn nicht gar völlig überfordern.“⁵⁶

Letztlich zeigt sich also auch hier, dass gruppenspezifische Wissensbestände Grundlage politischer Ordnungskonstruktion sind und – entsprechend dem Thomas-Theorem⁵⁷ – auch irrealen und unvollständigen Annahmen bzw. Weltbilder ganz erhebliche, reale Folgen zeitigen. Im Fall Afghanistan ist es das Misslingen der Neukonstruktion von politischer Ordnung. Deshalb lässt sich abschließend feststellen, dass sich der Westen in Afghanistan in der Frage, welche Werte den Aufbau des neuen Staates prägen sollen, verrannt hat. Sowohl der Westen als auch die Afghanen selbst zeigen sich nun desillusioniert; einige Staaten haben ihre Truppenkontingente bereits abgezogen, die anderen werden in Kürze folgen. Und das, obwohl Frieden, stabile staatliche Institutionen oder gar Demokratie nicht in Sicht sind. Und ganz offen bleibt, welche Transzendenzressourcen überhaupt für eine politi-

54 Zu einer ausführlichen Problematisierung siehe H.-J. Preuß 2008.

55 Siehe beispielhaft die Pressemitteilung des Pakistanischen Außenministeriums vom 23. August 2012 über einen US Einsatz in Waziristan, dem afghanisch-pakistanischen Grenzgebiet: „drone strikes were unlawful, against international law and a violation of Pakistan’s sovereignty. It was emphatically stated that such attacks were unacceptable“. Siehe Außenministerium Pakistan 2012.

56 P. Rudolf 2011, S. 20.

57 W. J. Patzelt 2007a, S. 42.

sche Ordnung herangezogen werden könnten, die sowohl die afghanischen Befindlichkeiten und kulturellen Eigenheiten berücksichtigt als auch das Bedürfnis der internationalen Staatengemeinschaft nach Sicherheit befriedigt.⁵⁸ Vermutlich führt einmal mehr kein Weg an der Einsicht vorbei, dass es nicht für jedes Problem eine Lösung gibt – und schon gar nicht für die Herausforderungen beim Staatsaufbau.

3.2 Staatliche Institutionen und ihr Umfeld

Staatsgewalt lässt sich dort konkret fassen, wo Menschen mit Institutionen interagieren. Institutionen als feste Sozialstrukturen steuern politische Prozesse, akquirieren Ressourcen, um diese in Leistungen gegenüber ihren Umwelten umzuwandeln, und sie prägen ihren Mitgliedern und Adressaten im Wechselspiel von Amt und Person, Rollen und Rollengefüge auf. Es ist bekannt, „dass Staaten vor allem dann Gefahr laufen zu scheitern, wenn etatistische Form und deren gesellschaftliche Grundlage nicht übereinstimmen“.⁵⁹ Schwache staatliche Institutionen findet man daher oft dort, wohin Regierung, Verwaltung und Gerichtsbarkeit als ‚Ordnungsexporte‘ einer Kolonialmacht verpflanzt wurden. Zumal wenn auch noch traditionelle alternative Formen politischer Ordnung fortbestehen, wird es wenig Akzeptanz für derlei ‚Institutionenimport‘ geben. Erst recht gilt das, wenn sich die neuen staatlichen Einrichtungen im Praxistest als wenig leistungs- und anpassungsfähig erweisen, oder wenn die Umwelt, in der sich eine Institution behaupten muss, so turbulent ist, dass der Institution entsprechende Anpassungsleistungen, selbst unter großen Anstrengungen schwerlich gelingen.⁶⁰ Es stellt sich daher die Frage, wie es in Afghanistan um die staatlichen Institutionen und um die Einstellungen ihnen gegenüber bestellt ist.

Das Umfeld, in dem staatliche Institutionen arbeiten, wird in wesentlichem Maße davon geprägt, welche Wissensbestände und Einstellungen in der Bevölkerung gegenüber dem Staat tradiert werden. Ohne ein Mindestmaß an staatsbürgerlichem Selbstverständnis, zumal dem In-Geltung-Halten grundlegender Loyalität gegenüber der Zentralregierung, den Gerichten und der Verwaltung, lässt sich ohnehin kein stabiles staatliches Ordnungsgefüge errichten. In Afghanistan kann allerdings, was die Masse der Bevölkerung angeht, weder von einem wirkkräftigen gesellschaftlichen Bewusstsein für einen afghanischen Nationalstaat gesprochen werden noch von einem demokratischen Bewusstsein, wie es das erweiterte Einsatzkonzept freilich als Voraussetzung seines Gelingens unterstellt: „Family and tribal affiliations outweigh all others and tribal elders are not willing to place a united Afghanistan over advancement of their particular tribe.“⁶¹

58 Siehe ausführlicher zu diesem Dilemma L. Brahimi/T. Pickering 2011.

59 H.-J. Spranger 2002, S. 11.

60 Zur Stabilität von Institutionen siehe ausführlich C. Demuth 2007.

61 A. Etzioni 2011, S. 8.

Dabei lässt sich ein deutlicher Unterschied der auf den Staat gerichteten kulturellen Muster zwischen jenen Gegenden feststellen, in denen mehrheitlich Paschtunen leben und jenen Gegenden – vor allem im Nordosten – in denen tadschikische, turkmenische oder uzbekische Volksgruppen siedeln. In einem 2005 durchgeführten Forschungsprojekt von Conrad Schetter und Tobias Debiel fanden sich in der Region Kunduz beispielsweise folgende kulturelle Muster:

„Because of its complex migration patterns, there are no generally accepted rules of the game between social groups. Under these circumstances, warlords and local ‚big men‘ have gained influence who derive their legitimacy not from traditional sources but from their occupation of official state positions. Local commanders enjoy good relations with state agents and the international community. The state, indeed, is of crucial importance for local elites, as its offices represent symbolic capital which provides legitimacy and leverage and allows them to pursue their own agenda.“⁶²

Staatliche Institutionen – ihrerseits wie schwach auch immer – etablieren sich also als tragende Teile einer Ordnungsarchitektur, die aus mehreren Machthabern besteht, die – jeder für sich – ihre Einflussphären zusätzlich durch Privatmilizen und mehr oder weniger legale Wirtschaftsunternehmen absichern. Eben das stabilisiert für alle praktischen Zwecke und pro tempore jene staatlichen Institutionen, von denen die jeweiligen lokalen Machthaber profitieren. Doch keinesfalls werden, wie es der Auftrag des Mandats doch eigentlich vorsieht, staatliche Institutionen eigenständig in die Lage versetzt, Sicherheit und Wohlfahrt zu generieren. Auf diese Weise sind die staatlichen Institutionen nicht neutral, sondern an den jeweiligen Warlord und seine Interessen bzw. Macht gekoppelt.

Im Gegensatz dazu fand sich im paschtunischen Paktia, das südlich von Kabul, hin zur pakistanischen Grenze liegt, ein Muster traditioneller Stammesstrukturen, die ohne Warlords auskommen:

„The province is governed by horizontal networks that are deeply embedded in society and are remarkably able to control violence and regulate conflict. A crucial factor is the existence of a powerful shared mental model: the Pashtunwali. The state is ‚outside‘ of this system. Since local power-holders are not dependent on official positions, the state is not regarded as a crucial resource and rather seen as an intruder that has to be kept at a distance.“⁶³

Die Tradition des Pashtunwali achtet dabei das Konzept der familiären und tribalen Autonomie als ein überaus hohes Gut, als etwas ganz Unverfügbares, das in Diskursen machtvoll auf Situationsdefinitionen einwirkt und handlungsleitende Kraft ent-

62 T. Debiel/D. Lambach 2010, S. 7.

63 T. Debiel/D. Lambach 2010, S. 7.

faltet. Staatliche Strukturen, ihrerseits auf ganz andere Transzendenzressourcen bauend, bedrohen diese Autonomie und werden nur insofern genutzt, als eine Kooperation mit ihnen neue Freiheitsräume oder Ressourcen für die eigene Gruppe erschließt.⁶⁴ Sobald sich aber der Nutzen für die eigene Gemeinschaft in das Gegenteil umkehrt, indem etwa wirtschaftliche Ressourcen des Opiumanbaus entzogen oder Waffen, die dem Schutz der Familie dienen, abgegeben werden sollen, endet die Loyalität zum Staat, und ‚notfalls‘ wendet man sich als Aufständischer aktiv gegen ihn sowie seine Repräsentanten. Auch entspricht das Konzept von Zentralregierung und zentraler politischer Steuerung, die dann lokal implementiert wird, nicht im Geringsten dem traditionellen Wertekodex der Pashtunen:

„In the context of customary and tribal law in Afghanistan, legislation occurs where adjudication takes place (by the person who judges or arbitrates), since there are no codified laws and there is only a vague sense of precedence. While there are specific laws that comprise part of the overarching concepts in Pashtunwali, they are few in number and they differ from region to region and among social classes; they are thus hard to pin down.“⁶⁵

Solche Abwehrhaltung gegen den Staat spiegelt sich auch in den Gefährdungsberichten des Militäreinsatzes wider, nach denen gerade Paktia unter den für die westlichen Truppen gefährlichsten Gebieten ist.⁶⁶ Institutionelle Baupläne können also nicht beliebig implementiert werden, sondern sind hochgradig umweltabhängig. Im konkreten Falle heißt das: Staatliche Institutionen haben in Afghanistan überall dort größere Penetrationskraft, wo Paschtunen *nicht* die Mehrheit der Bevölkerung stellen. Deutungs- und Einstellungsmuster, die eine Abwehr staatlicher Institutionen begünstigen, finden sich zwar bei den anderen Volksgruppen ebenfalls.⁶⁷ Doch es sind diese anti-staatlichen Ressentiments in viel geringerem Maße im Kern des eigenen kulturellen Selbstverständnisses verankert.

Allerdings spielen nicht nur die tiefliegenden Traditionen der Bevölkerung eine Rolle, sondern auch die tieferen Sinnschichten staatlicher Institutionen. Im Rahmen von Statebuildingprozessen exportierte Institutionen unterliegen zwar Anpassungs- und Wandlungsprozessen und können – einmal ‚gone native‘ – beispielsweise von afghanischen Warlords ‚usurpiert‘ werden, doch die für das Funktionieren und die Aufrechterhaltung des eigenen Geltungsanspruches zumindest symbolisch notwendigen Bestandteile einer Institution besitzen nur wenige Freiheitsgrade – und umso weniger, wenn sie auch noch, wie in Afghanistan, extern stabilisiert werden. Die

64 Siehe C. Schetter 2007, S. 238ff.

65 P. Kakar 2005, S. 2.

66 Siehe Geoinformationsdienst der Bundeswehr 2010.

67 Diese beruhen beispielsweise auf der andauernden Erfahrung desaströser staatlicher Performanz. Es besteht damit immerhin Potential zum Wandel des Verhältnisses gegenüber staatlichen Institutionen durch verbesserte Leistungserbringung.

Leitidee einer Institution – sei es ein konkurrenzorientiertes Parteiensystem, sei es eine unabhängige Gerichtsbarkeit – braucht genau sie plausibilisierende Kontexte und Sinnhorizonte, die obendrein so selbstverständlich (geworden) sein müssen, dass routinemäßige gesellschaftliche Praxen diese Leitidee als nicht nur ‚abstrakt sinnvoll‘ sondern als ‚konkret nützlich‘ beglaubigen. Anders gewendet: Die in Institutionen verankerten Transendenzen bedürfen einer gesellschaftlichen und kulturellen Basis. Fehlt diese, wie bei den – nach dem westlichen Modell eines freiheitlich-demokratischen Verfassungsstaats angelegten – Institutionen des heutigen Afghanistans, so werden institutionelle und gesellschaftliche Sinnstrukturen, institutionell erwartete und gesellschaftlich bereitgestellte Sozialstrukturen einander blockieren. Dann aber wird allenfalls eine Staatsfassade entstehen, nämlich das, was Bliesemann de Guevara und Kühn als Potemkin’sche Staatlichkeit bezeichnen. Diese bedeutet „dass staatliche oder gesellschaftliche Strukturen parallel oder bestenfalls lose und punktuell verknüpft verlaufen, jedoch nicht ineinander verflochten sind.“⁶⁸

Eine solche reale Verflechtung lässt sich nicht *voluntaristisch* konstruieren, sondern entsteht – wenn überhaupt – durch Aufschichtung von Ordnungsarchitekturen über längere Zeiträume hinweg. Eine *gelungene* Ordnungsarchitektur, in der staatliche Institutionen in der Lage sind, die Gesellschaft zu durchdringen, und in der die Gesellschaft wiederum den Staat legitimitätssteigernd nutzt, ist somit nichts anderes als das Produkt eines äußerst kontingenten, pfadabhängigen Prozesses.⁶⁹ Die erfolgreichen Beispiele eines solchen Verhältnisses von Staatlichkeit kennzeichnen sich in der westlichen Welt durch abstrakte, formale Verfahren, hohe Performanzlegitimität und eine umfassende Kontrolle der Staatsinstitutionen in einer hochgradig differenzierten Gesellschaft.

„The state is defined in a neo-Weberian ‚ideal-type‘ manner as an organisation composed of numerous agencies led and coordinated by the state’s leadership (executive authority) that has the ability or authority to make and implement the binding rules for all people as well as the parameters of rule making for other social organisations in a given territory, using force if necessary to have its way.“⁷⁰

Statebuilding, welches von den handlungsleitenden Selbstverständlichkeiten des Westens ausgeht, läuft somit in anders geprägten Kulturen ins Leere. Schlimmstenfalls aber, wenn nämlich versuchsweise aufgezwungen und deshalb mit einer militärischen Durchsetzung der neuen Ordnungsvorstellungen verbunden, führt es zu Terrorismus, der – die Werte der staatlich zu transformierenden Gesellschaft vertei-

68 B. Bliesemann de Guevara/F. Kühn 2010, S. 12.

69 Siehe dazu auch den Beitrag „Transzendenz, politische Ordnung und beider Konstruktion“ von W. J. Patzelt in diesem Band.

70 P. Bilgin/A. D. Morton 2002, S. 62.

digend – genau das ist, was man durch solche Staatsbildung eigentlich zu unterbinden hofft. Afghanistan aber zeichnet sich gerade nicht durch eine hohe gesellschaftliche Differenzierung aus, welche für rationale bürokratische Herrschaft besonders anknüpfungsfähig wäre. So entsteht allenfalls eine Fassade von Staatlichkeit, während die dahinterliegenden Muster sozialen Miteinanders traditionell geprägt sind – oder ganz einfach in Unordnung oder Zerrüttung geraten. Der geschichtliche Pfad Afghanistans baut nämlich auf informelle Arrangements, auf Klientelbeziehungen und auf Begünstigungsstrukturen auf, in welchen „das Ideal einer Trennung zwischen öffentlicher und privater Sphäre nicht existiert (bzw. nur oberflächlich kopiert wurde).“⁷¹ Damit aber, so Hans-Joachim Spranger, mutiert der Staat zu einem der „am weitesten privatisierten Sektoren der Gesellschaft“.⁷²

„Gouverneure kaufen sich ihre Posten und lassen, um diese Kosten wieder hereinzuholen, ihrerseits Polizeichefs bezahlen. Die Polizeichefs können wiederum Posten als Dorfpolizisten verhöckern, die dann die Bevölkerung erpressen können, um ihre Kosten zu decken.“⁷³

Derlei ist auch aus den Zeiten sich erst verfestigender Staatlichkeit in Europa bekannt. Jedenfalls funktionieren staatliche Institutionen unter solchen Umständen eben nicht nach dem Muster einer Leistungserfüllung für die gesamte Gesellschaft im Austausch gegen Ressourcen. Speziell die finanziellen Ressourcen, welche aus der afghanischen Gesellschaft in die staatlichen Institutionen fließen, sind nur minderwertig. Im Grunde handelt es sich bei Afghanistan um einen Rentierstaat, dessen Haushalt aus politischen Gründen von den westlichen Nationen im Wesentlichen bezahlt wird. Im Haushaltsjahr 2009/10 betrug etwa der Anteil der Steuergelder am Budget gerade einmal 30 Prozent.⁷⁴ Institutionelle Mechanismen, die eine wie auch immer geartete Verantwortlichkeit des politischen Systems gegenüber den Bürgern des Landes etablieren, können sich unter solchen Umständen nur schlecht entfalten. Nicht nur fehlt es an anschlussfähigen Einstellungsmustern, die solche Verantwortlichkeit einfordern würden; es ist bisher auch zu wenig Zeit vergangen, als dass sich Antizipationsschleifen hätten etablieren können, die Verantwortlichkeit auf Seite des Staates generieren könnten. Stattdessen konzentriert sich der institutionelle Output des afghanischen Staates darauf, die ausländischen Geldgeber zufriedenzustellen und die Staatsfassade aufrechtzuerhalten. Begünstigt wird dies dadurch, dass die politische Klasse der geldgebenden Länder wenig Interesse daran hat, aufrichtig zu evaluieren, ob die in der Kabuler Konferenz im Jahr 2010 formulierten ‚Benchmarks‘ guten Regierens, zumindest in Ansätzen, auch eingehalten

71 A. Draude 2007, S. 7.

72 H.-J. Spranger 2002, S. 14.

73 B. Bliesemann de Guevara/F. Kühn 2010, S. 128.

74 B. Bliesemann de Guevara/F. Kühn 2010, S. 132.

werden.⁷⁵ Zu sehr scheut man das Eingeständnis des Scheiterns angesichts so viel fehlgeleiteten guten Willens und so großer Verluste an Menschenleben, Lebensqualität und Geld.

Ein Schritt hin zu einer stabileren Einbindung staatlicher Institutionen in ihr gesellschaftliches Umfeld könnte immerhin eine konsequente *Dezentralisierung* von Macht sein, dazu die Akzeptanz und Förderung politischer Parteien sowie die stärkere Verbindung innerparteilicher Ordnungsstrukturen mit vorhandenen funktionsäquivalenten Strukturen der afghanischen Gesellschaft. Solche bestehen etwa im traditionellen tribalen Gerichtswesen oder im traditionellen Parlamentarismus der Ratsversammlungen. Durch Dezentralisierung ließen sich nämlich die regionalen Unterschiede und Besonderheiten leichter berücksichtigen und müsste nicht die schädliche Illusion aufrechterhalten werden, das Land würde von Kabul aus regiert:

„If in 2001 the West was afraid that the absence of a strong centralized government in Kabul would prompt Afghanistan's dissolution, by 2011 the West has come to fear that a dysfunctional centralized government could cause this same outcome.“⁷⁶

Ein Ausbau der Parteienstrukturen würde wiederum den verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen eine verbesserte organisatorische Basis für ihre Interessenvertretung geben und damit das Problem des bislang bewusst völlig machtlosen Parlamentarismus lösen helfen, auf welchen sich ja auch keine handlungsfähige Regierung gründen lässt. Eine Reform des die Parteien fragmentierenden Wahlsystems wäre hierzu ein erster, indes vielversprechender Ansatz. Eine stärkere Nutzung funktionsäquivalenter Strukturen, wie das etablierte Jirga System, hätte den Vorteil, dass sich hier bereits tradierte Rollenbilder, Wissensbestände und handlungsleitende Selbstverständlichkeiten finden, die geeignet sein können, politische Lösungen für Probleme hervorzubringen. Freilich wäre die Kehrseite eines solchen Vorgehens, dass die propagierten Ideale moderner Staatlichkeit und Demokratie zumindest teilweise aufgegeben werden müssten – also, dass westliche Transzendenzreize zugunsten traditioneller zurückgenommen werden.

3.3 Politische Eliten

„Human agency rather than structural flaws or institutional insufficiencies are almost invariably at the root of slides from weakness (or strength) toward failure or collapse“,⁷⁷ schreibt Robert Rotberg. In der Tat: Geht es um die Sicherung von Wissensbeständen, Deutungsweisen und Praxen als unverfügbar, wie das für eine

⁷⁵ Siehe F. Tettweiler 2010, S. 3ff.

⁷⁶ T. Barfield 2011, S. 54.

⁷⁷ R. Rotberg 2003, S. 10.

erfolgreiche Konstruktion politischer Ordnung erforderlich ist, kommt man nicht umher, sich mit den Selbstbildern, den Rekrutierungsmustern, den biografischen Hintergründen und dem Wertesystem der Akteure und zumal der Eliten auseinanderzusetzen. Die Durchdringungskraft des Statebuilding-Projekts in Afghanistan krankt ja ganz wesentlich daran, dass dessen zentrale Leitideen von den Eliten nicht mitgetragen werden und sich deshalb in den breiten Volksschichten keine Multiplikatoren finden. Was der Westen als vernünftige letzte Sinnhorizonte ansieht und was die afghanischen Eliten als solche behandeln, ist jedenfalls sehr unterschiedlich.

Ein wesentlicher Bestandteil des zivilen Wiederaufbaus in Afghanistan besteht demnach darin, jene Eliten der unteren und mittleren Ebene zu schulen, die künftig die Verantwortung in Polizei, Militär und Verwaltung, aber auch im Bildungssystem des erhofften modernen, demokratischen afghanischen Staates übernehmen sollen. Jene Regeln, Routinen und Einstellungen rationaler bürokratischer Herrschaft, welche durch die westlichen Ausbilder propagiert werden, haben indes nur geringe Attraktivität und Anschlussfähigkeit in einer Kultur, die auf personale Loyalität und reziproke Begünstigung aufbaut. Korruption in Politik, Verwaltung und Polizei wird jedenfalls trotz häufiger öffentlicher Kritik als gängige, ja auch nötige Praxis gesellschaftlicher Interaktion verstanden, weshalb die Versuche, Korruption zu unterbinden, ins Leere laufen. Etablierte Situationsdeutungen sowie langjährig sozialisierte Handlungspraxen einerseits und neue Handlungsanweisungen andererseits kollidieren also, wobei Erstere soziokulturell viel anschlussfähiger und tiefer verwurzelt sind und deshalb die Letzteren überlagern.

„The bargaining processes between international actors, domestic elites and societal groups in Afghanistan are mediated by informal patterns of authority and social regulation. Afghan elites will continue playing an old game, by exploiting international interventions for a range of reasons including for cash and resources, recognition and legitimacy and power by association. The crux of the game is to show outward conformity to the formal and informal conditions attached, but in practice to comply minimally with these conditions. Afghans have played this game extremely astutely for many years.“⁷⁸

Im Lichte all dessen, ist es aus Sicht afghanischer Träger politischer Ämter auch hochgradig vernünftig, ihr Handeln weniger auf die Bevölkerung auszurichten, als sich vielmehr um gute Kontakte zu westlichen Geldgebern und jenen einflussreichen Männern zu bemühen, die diese Geldströme kontrollieren. Individuelle Mentalitäten und institutionelle Mechanismen finden sich auf diese Weise in einer sich verstärkenden Wechselwirkung. Das neopatrimoniale Staatskonzept wird solchermaßen bis auf die untersten Ebenen der politischen Ordnung transportiert, so dass

78 J. Godhand/M. Sedra 2007, S. 43.

die Logik der persönlichen Bindungen allenthalben dominiert.⁷⁹ Dieses Muster wird durch die schlechte Bezahlung und Ausbildungslage der afghanischen Staatsbediensteten noch verstärkt. So schreibt etwa Matin Baraki über das afghanische Rechtssystem:

„Keine Institution in Afghanistan gilt als so korrupt wie die Justiz. Richter und Staatsanwälte verdienen im Monat zwischen 35 und 60 US-Dollar. Damit können sie ihre Familien nicht ernähren, und von Unabhängigkeit kann keine Rede sein. Nur 60 Prozent der Richter haben eine juristische Ausbildung, davon kennt die Mehrzahl nur die Sharia (Islamisches Recht). Mehr als ein Drittel von ihnen hat nie studiert, während etwa 30 Prozent der Staatsanwälte ein Rechtsstudium absolviert haben. Es handelt sich also größtenteils um Laien.“⁸⁰

Solche Mitglieder erbringen natürlich nicht einmal ansatzweise die erforderlichen Aufbau- und Reproduktionsleistungen der intendierten Form von Rechtsstaatlichkeit, weshalb sich auch keine stabile praktizierte Ordnung entsprechend dem vorgegebenen Bauplan guten Regierens entwickeln kann. Persönliche Eignung, verfügbare Kenntnisse und erfahrene Sozialisation passen also nicht zu den formulierten Anforderungen der Institutionen. Eine Veränderung dieser Situation bedürfte sowohl finanzieller Ressourcen als auch geeigneten Personals als Ausbilder. Ersteres wird zwar in ausreichendem Maße aus dem Ausland zur Verfügung gestellt. An Letzterem mangelt es aber massiv, nachdem Jahrzehnte des Bürgerkriegs das Land intellektuell haben ausbluten lassen. Ausländische Instrukteure, wie die Bundeswehr in der Ausbildung der afghanischen Sicherheitskräfte oder die Weiterbildungen der Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (vormals Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ)),⁸¹ können hier nur bedingt Abhilfe schaffen. Folgender Bericht schildert anschaulich die widrigen Bedingungen von Polizeischulungen im Lande:

„Training is one example of the knowledge gap. It is largely developed and delivered by operational police. They know their metier, functional roles and responsibilities but are not experienced trainers and have received little or no guidance from a professional trainer. The achievement of training objectives, such as knowledge transfer and competency development, are thus sabotaged by ineffective training methods, poor learning materials, bad examples and sometimes outdated information. It takes extraordinary motivation for an Afghan police officer to learn anything from sitting on a hard seat in a classroom that is too hot in the summer and too cold in the winter, listening for several hours a day to an instructor speaking an unintelligible language, which has to be translated by, often untrained, interpreters uncertain of

79 Ähnliche Beobachtungen legt Spranger bezogen auf die subsaharischen Staaten dar. Siehe H.-J. Spranger 2002, S. 15.

80 M. Baraki 2007, S. 15.

81 Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit 2010, S. 7.

police terminology, without the support of words written in the local language on the board, good training materials or any sort of audio-visual support.“⁸²

Doch nicht nur auf den unteren Ebenen des afghanischen Staats finden sich Probleme. Die Schwäche des neuen Staats wird auch dadurch gefördert, dass, geschützt durch die Interventionstruppen, Personen in hohen politischen Ämtern sitzen, die in der Öffentlichkeit hochgradig umstritten sind und zudem kaum jene grundlegenden Werte teilen, nach denen der Staat aufgebaut werden soll. Afghanistan bekam seine ‚offiziellen‘ politischen Eliten nämlich größtenteils aus dem Ausland vorgesetzt, weshalb es ihnen massiv an Legitimität mangelt. „US-Botschafter Zalmay Khalilzad galt schon bald als mächtigster Mann Afghanistans, weil er mit der ganzen Macht der USA [...] politische Verhandlungen entscheidend prägte.“⁸³ Auch Präsident Hamid Karzai unterhielt lange vor seiner Ernennung zum Präsidenten Kontakte zur CIA, konnte deshalb auf die öffentliche Unterstützung der Amerikaner zurückgreifen und bekam letztlich ein Budget von 10 Millionen US-Dollar für den Kauf von Stimmen.⁸⁴ Zu seiner Wahl auf der Loya Jirga im Jahre 2002 wurden dann 24 Stimmen mehr abgegeben, als *möglich* gewesen wären, und derartige Phänomene wiederholen sich seitdem in anderen Wahlen bei weiteren hochrangigen Politikern des Landes mit einiger Regelmäßigkeit.⁸⁵

Gerade die Vertreter der Nordallianz wurden für ihre Unterstützungsleistung im Kampf gegen die Taliban mit lukrativen Positionen im ‚neuen Staat‘ belohnt. Dazu machten sie sich geschickt die westlichen Transzendenzreurse zunutze: „Indem die afghanischen Eliten auf das überwölbende Ziel der Terrorismusbekämpfung verwiesen, konnten sie ihren eigenen Nutzen suchen, ohne auf die Belange der Bevölkerung Rücksicht nehmen zu müssen.“⁸⁶ So gelangten genau jene Gruppen ins Amt, die Anfang der 1990er Jahre an der Erosion staatlicher Stabilität mitgewirkt hatten. Die gezielt geförderte Einbindung der Warlords ins politische System vermochte es zwar, diese Gruppen von der Opposition fernzuhalten. Zu den Folgen gehört aber auch, dass Personen wie Rashid Dostum, Ismael Khan oder Mohammed Fahim in öffentlichen Ämtern sitzen, die Kriegsverbrechen und wiederholt Menschenrechtsverletzungen begangen hatten.⁸⁷ Zudem wurden die in der Nordallianz versammelten ethnischen Minderheiten, vor allem die Tadschiken, vergleichsweise stark begünstigt. Resultat dessen ist, dass politische Konflikte in Afghanistan fast alle auch eine ethnische Aufladung erfahren: „Mit dem parallel dazu verlaufenden Prozess der Stigmatisierung der Paschtunen als Taliban wurden auch die traditionel-

82 T. Murray 2007, S. 115.

83 B. Bliesemann de Guevara/F. Kühn 2010, S. 173.

84 M. Bareki 2007, S. 12.

85 M. Bareki 2007, S. 11.

86 B. Bliesemann de Guevara/F. Kühn 2010, S. 14.

87 C. Schetter/R. Glassner/M. Karokhail 2007, S. 137.

len Stammeseliten vom politischen Prozess ausgeschlossen.“⁸⁸ Dies verstärkte wiederum deren kulturell bereits vorgeprägte Skepsis gegenüber dem Staat bzw. seinen Vertretern und förderte die Arbeit der Aufständischen.

So sehen sich die westlichen Staatenbauer mit Kooperationspartnern zusammengezwungen, die wenig geeignet sind, ein so anspruchsvolles Staatsbauprojekt umzusetzen, wie es die Interventionsnationen zum Zweck innenpolitischer Legitimation ihrer Afghanistanpolitik meinten in Angriff nehmen zu sollen. Doch auch die Wissensbestände der westlichen Eliten reichen meist nicht aus, um sich auf die afghanischen Partner und ihre kulturellen Befindlichkeiten so recht einstellen zu können. „Die simple Unterscheidung zwischen guten Afghanen und Taliban/al-Qaida, die oft noch heute das Handeln bestimmt und sich auch in der Diskussion um moderate Taliban zeigt, war der Realität überhaupt nicht angemessen.“⁸⁹ Die Zeit ist also reif für eine westliche „Ent-Täuschung“⁹⁰. Sie wird ein schwieriger, frustrierender Lernprozess werden.

4. FOLGERUNGEN UND LEHREN

Was lehren nun die afghanischen Befunde für die Machbarkeit politischer Ordnung? Es zeigte sich, wie auf allen Ebenen – angefangen bei den Transzendenzbehauptungen, mit denen militärische Interventionen gerechtfertigt werden, über in Institutionen geronnene Leitideen bis hinunter zu den individuellen Wertemustern politischer Eliten –, dass *gemeinsam verfügbare Ressourcen* den Grundstein gelungener Ordnungskonstruktion legen müssen, weshalb ein Fehlen jener Transzendenzressourcen staatliche Schwäche verursachen muss. Daran lassen sich wiederum, bei aller gebotenen Vorsicht, einige Entfaltungen für solches Statebuilding ableiten, das gewisse Chancen auf Erfolg haben kann. Diese Empfehlungen erheben zwar keinen universellen Anspruch, weisen den Blick aber doch auf solche Aspekte, die allzuoft vernachlässigt werden.⁹¹

- Zurückhaltende Staatsaufbauprojekte sind zu bevorzugen, die nicht durch normative Aufladungen überfrachtet werden.
- Bereits existierende Symbole und kulturelle Muster sollten in den aufzubauenen Staat integriert werden, um die Identifikation der politischen Eliten und der Bevölkerung mit den staatlichen Institutionen zu fördern.
- Es sollten nur solche politischen Ordnungen angestrebt werden, die auch von den lokalen gesellschaftlichen Voraussetzungen getragen werden können.

⁸⁸ B. Khalatbari 2007, S. 20.

⁸⁹ B. Bliesemann de Guevara/F. Kühn 2010, S. 125.

⁹⁰ B. Bliesemann de Guevara/F. Kühn 2010, S. 198.

⁹¹ Siehe auch J. Lempp 2008, auf dessen Vorarbeit diese Gedanken aufbauen.

- Der Transfer institutioneller Blaupausen sollte sich auf kleinteilige Einheiten beschränken, zum Beispiel in der Verwaltung und an vorhandene Leitideen anknüpfen.
- Lokale funktionsäquivalente Strukturen, die in der Lage sind, politische Güter zu produzieren, sollten umfangreich genutzt werden.
- Statt die alten Strukturen durch neue zu ersetzen, sollte auf Vorhandenes aufgeschichtet, und sollten alte Strukturen für die Erfüllung neuer funktionaler Anforderungen konvertiert werden.⁹²
- Frühes Handeln mit rechtzeitig bereitgestellten massiven Kräften ist vorzuziehen, da Staaten in den frühen Phasen staatlicher Schwäche leichter zu stabilisieren sind, als nach jahrzehntelangen Störungen, die ihrerseits sehr unerwünschte Entwicklungspfade vorzeichnen.
- Alle gesellschaftlich relevanten Akteure müssen integriert werden.
- Die Reproduktion staatlicher Institutionen, speziell die Prozesse der Rekrutierung und Sozialisation ihrer Mitglieder, muss zu den genannten Anforderungen passen.⁹³

Die Gründung und Stabilisierung einer politischen Ordnung ist also kein einfaches Unterfangen. Sie wird zu einer wirklich schweren Aufgabe dann, wenn institutionelle Baupläne in eine Umwelt exportiert werden, in der sie kaum Anknüpfungspunkte vorfinden. Der Westen, allzu lange auf seine Machtüberlegenheit bei der Ausgestaltung weltweiter politischer Ordnungsformen setzend, muss sich mit den Blindstellen seines Staatsverständnisses ehrlich auseinandersetzen und funktionale Äquivalente zu seinen traditionellen Steuerungsvorstellungen respektieren. Die Lehren aus Afghanistan brauchen gewiss keine plumpen anti-westlichen, anti-staatenbildnerischen oder gar anti-demokratischen Reflexe auslösen. Doch ratsam ist ein Überdenken der gängigen Paradigmen von Intervention und Statebuilding; ein Aufbrechen der für unverfügbar gehaltenen Denkschemata über Staatlichkeit als alternativloses Ordnungsmuster internationaler Politik; und letztlich ein tieferes Verständnis für die *Wurzeln* der Probleme schwacher Staatlichkeit im fragilen Wechselspiel von Transzendenzressourcen und politischer Ordnungskonstruktion.

92 Siehe dazu K. Thelen 2004.

93 Diese Empfehlungen sind abgeleitet von der Theorie des Evolutorischen Institutionalismus und entsprechenden Fallstudien zu Staatszerfallsprozessen in Afghanistan und in anderen Staaten. Siehe dazu allgemein W. J. Patzelt 2007, insbesondere jedoch W. J. Patzelt 2007c, C. Demuth 2007 und J. Lempp 2007.

LITERATUR

- Außenministerium Pakistan (2012): US Embassy Conveyed Protests against Drone Strikes, Presserklärung vom 23. August 2012. (Abrufbar unter: <http://www.mofa.gov.pk/mfa/pages/article.aspx?id=1270&type=1>, letzter Zugriff: 23.8.2012).
- Bareki, Matin (2007): Nation-Building in Afghanistan, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 39, S. 11-17.
- Barfield, Thomas (2011): Afghanistan's Ethnic Puzzle - Decentralizing Power before the U.S. Withdrawal, in: *Foreign Affairs* 90 (5), S. 54-65.
- Baxter, Craig (2007): Historical Setting, in: *Blood, Peter* (Hrsg.): *Afghanistan: Past and Present*. Los Angeles: IndoEuropean Publishers, S. 1-200.
- Bilgin, Pinar/Morton, Adam D. (2002): Historicizing Representations of Failed States, in: *Third World Quarterly* 23 (1), S. 55-80.
- Bliesemann de Guevara, Berit/Kühn, Florian (2010): *Illusion Statebuilding. Warum sich der westliche Staat so schwer exportieren lässt*. Hamburg: Körber.
- Blood, Peter (2007): *Afghanistan: Past and Present*. Los Angeles: IndoEuropean Publishers.
- Brahimi, Lakhdar/Pickering Thomas R. (2011): *Afghanistan: Negotiating Peace. The Report of the Century Foundation International Task Force on Afghanistan and its Regional and Multilateral Dimensions*. New York: Century Foundation.
- Bundesregierung (2012): *Fragen zu Afghanistan*. Berlin: Presse- und Informationsamt.
- Büttner, Annette (2004): *Staatszerfall als neues Phänomen der internationalen Politik*. Marburg: Tectum.
- Debiel, Tobias/Lambach, Daniel (2010): *Global Governance meets Local Politics. On Western State-Building and the Resilience of Hybrid Political Orders*. Paper presented at the ipra 2010 conference (International Peace Research Association) in Sydney, Australia, 6-10 July 2010. (Abrufbar unter http://www.peacebuilding.de/files/td_dl_ipra-2010d.pdf, letzter Zugriff: 23.8.2012).
- Debiel, Tobias/Reinhardt, Dieter (2004): *Staatszerfall und Weltordnungspolitik: Analytische Zugänge und politische Strategien zu Beginn des 21. Jahrhunderts*, in: *Nord-Süd aktuell* 3/04, S. 525-538.
- Demuth, Christian (2007): *Institutionen und ihre Stabilität*, in: Patzelt, Werner J. (Hrsg.): *Evolutorischer Institutionalismus. Theorie und exemplarische Studien zu Evolution, Institutionalität und Geschichtlichkeit*. Würzburg: Ergon, S. 449-482.
- Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (2010). *Von der Vergangenheit bis zur Gegenwart. Die deutsch-afghanische Zusammenarbeit*. Eschborn: GTZ.

- Draude, Anke (2007): Wer regiert wie? Für eine äquivalenzfunktionalistische Beobachtung von Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit. SFB 700 Working Paper. Berlin.
- Englebert, Pierre T./Tull, Dennis (2008): Postconflict Reconstruction in Africa. Flawed Ideas about Failed States, in: *International Security* 32 (4), S. 106-139.
- Erdmann, Gero (2003): Apokalyptische Trias: Staatsversagen, Staatsverfall und Staatszerfall – strukturelle Probleme der Demokratie in Afrika, in: Bendel, Petra/Rüb, Friedbert (Hrsg.): *Demokratie und Staatlichkeit, Systemwechsel zwischen Staatlichkeit und Staatskollaps*. Opladen: Leske+Budrich, S. 267-294.
- Etzioni, Amitai (2011): The Afghanistan Conflict – Mission Creep and its Discontents, in: *Middle Easter Quarterly* 18 (2), S. 3-15.
- Fukuyama, Francis (2004): *Staaten bauen*. Berlin: Propyläen.
- Gärtner, Heinz (2005): *Internationale Sicherheit*. Baden-Baden: Nomos.
- Geoinformationsdienst der Bundeswehr (2010): *Militärische Landesinformationen für Einsatzkontingente Afghanistan 06/2010*. Euskirchen: Amt für Geoinformationsdienste der Bundeswehr.
- Goodhand, Jonathan/Sedra, Mark (2007): Bribes or Bargains? Peace Conditionalities and 'Post-Conflict' Reconstruction in Afghanistan, in: *International Peacekeeping* 14 (1), S. 41-61.
- Hobbes, Thomas (1998 [1651]): *Leviathan*. Stuttgart: Reclam.
- Internationale Kabuler Konferenz über Afghanistan (2010): *Kommuniqué – Bekräftigung des Engagements der afghanischen Regierung für das afghanische Volk, Bekräftigung des Engagements der internationalen Gemeinschaft für Afghanistan*. (Abrufbar unter: <http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/343830/publicationFile/48481/100720-Kommunique-Kabul.pdf>, letzter Zugriff: 23.8.2012).
- Internationale Konferenz über Afghanistan Petersberg (2001): *Übereinkommen über vorläufige Regelungen in Afghanistan bis zur Wiederherstellung dauerhafter staatlicher Institutionen*. (Abrufbar unter: <http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/400792/publicationFile/4538/VereinbarungAfg.pdf>, letzter Zugriff: 23.8.2012).
- Jellinek, Georg (1960 [1900]): *Allgemeine Staatslehre*. 7. Neudruck. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Kakar, Palwasha (2005): *Tribal Law of Pashtunwali and Women's Legislative Authority*. Afghan Legal History Project. Harvard University. (Abrufbar unter: <http://www.law.harvard.edu/programs/ilsp/research/kakar.pdf>, letzter Zugriff: 23.8.2012).
- Khalatbari, Babak (2007): Afghanistan unter dem Terror der Taliban, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 39, S.18-24.
- Klemp, Ludgera/Poeschke, Roman (2005): Good Governance gegen Armut und Staatsversagen, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 28-29, S. 18-25.

- Lempp, Jakob (2007): Ein evolutionstheoretisches Modell zur Analyse institutioneller Reformen. Fallanalyse: Die Reform des Auswärtigen Amts, in: Patzelt, Werner J. (Hrsg.): *Evolutorischer Institutionalismus. Theorie und exemplarische Studien zu Evolution, Institutionalität und Geschichtlichkeit*. Würzburg: Ergon, S. 599-639.
- Lempp, Jakob (2008): Staatszerfall und Staatsaufbau aus der Perspektive des Evolutorischen Institutionalismus, in: Brand, Alexander/Robel, Stefan (Hrsg.): *Internationale Beziehungen*. Dresden: TUDpress, S. 77-100.
- Mair, Stefan (2009): Staatsversagen und Staatszerfall, in: *Informationen zur politischen Bildung* 303, S. 8-10.
- Milliken, Jennifer/Krause, Keith (2002): State Failure, State Collapse, and State Reconstruction – Concepts, Lessons and Strategies, in: *Development and Change* 33 (5), S. 753-774.
- Murray, Tonita (2007): Police-Building in Afghanistan: A Case Study of Civil Security Reform, in: *International Peacekeeping* 14 (1), S. 108-126.
- Münkler, Herfried (2003): *Die neuen Kriege*. Reinbeck bei Hamburg: Rowohlt.
- Ottaway, Marina (2002): Rebuilding State Institutions in Collapsed States, in: *Development and Change* 33 (5), S. 1001-1023.
- Patzelt, Werner J. (2007a): *Einführung in die Politikwissenschaft*. Passau: Rothe.
- Patzelt, Werner J. (2007b) (Hrsg.): *Evolutorischer Institutionalismus. Theorie und empirische Studien zu Evolution, Institutionalität und Geschichtlichkeit*. Würzburg: Ergon.
- Patzelt, Werner J. (2007c): Institutionalität und Geschichtlichkeit in evolutionstheoretischer Perspektive, in: Patzelt, Werner J. (Hrsg.): *Evolutorischer Institutionalismus. Theorie und exemplarische Studien zu Evolution, Institutionalität und Geschichtlichkeit*. Würzburg: Ergon, S.287-374.
- Preuß, Hans-Joachim (2008): Zivil-militärische Zusammenarbeit in Afghanistan. Eine Zwischenbilanz, in: *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik* 08 (1), S. 26-35.
- Roberts, Adam (2009): Doctrine and Reality in Afghanistan, in: *Survival* 51 (1), S. 29-60.
- Rotberg, Robert (2002): The new Nature of Nation-State Failure, in: *Washington Quarterly* 25 (3), S. 85-96.
- Rotberg, Robert (2003): *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*. Washington: Brookings.
- Rotberg, Robert (2004): *When States Fail. Causes and Consequences*. Princeton: Princeton University Press.
- Rudolf, Peter (2011): *Zivil-militärische Aufstandsbekämpfung. Analyse und Kritik der Counterinsurgancy-Doktrin*. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Schetter, Conrad (2007): Talibanistan – Der Anti-Staat, in: *Internationales Asienforum* 38 (03/04), S. 233-257.

- Schetter, Conrad/Glassner, Rainer/Karokhail, Masood (2007): Beyond Warlordism. The Local Security Architecture in Afghanistan, in: *Internationale Politik und Gesellschaft* 07 (2), S. 136-152.
- Schneckener, Ulrich (2003): Staatszerfall als globale Bedrohung, in: *Internationale Politik* 11, S. 11-19.
- Schneckener, Ulrich (2005): Fragile Staatlichkeit als globales Sicherheitsrisiko, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 28-29, S. 26-31.
- Schneckener, Ulrich (2007): Fragile Staatlichkeit und State – Building. Begriffe, Konzepte und Analyserahmen, in: Beisheim, Marianne/Gunnar Folke, Schuppert (2007): *Staatszerfall und Governance*. Baden-Baden: Nomos, S. 98-120.
- Spanger, Hans-Joachim (2002): Die Wiederkehr des Staates. Staatszerfall als wissenschaftliches und entwicklungspolitisches Problem. HSFK-Report 1/2002. Frankfurt: HSFK.
- Tettweiler, Falk (2010): *Afghanistanstrategie auf dem Prüfstand*. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Thelen, Kathleen (2004): *How Institutions Evolve*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tilly, Charles (1975): Reflection on the History of European State Making, in: Tilly, Charles (Hrsg.): *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton: Princeton University Press, S. 3-83.
- Troy, Jodok (2007): *Staatszerfall. Ursachen – Charakteristika – Auswirkungen*. Münster/Wien: Lit.

