

Boris Wilke

## Regionale sicherheitspolitische Strategien für Afghanistan und seine Nachbarstaaten – eine Rolle für die OSZE?

*Die OSZE in den Zeiten des Staatszerfalls: Nachbarschaftshilfe Afghanistan?*

Nachdem zu Zeiten des Ost-West-Konflikts ein bipolares Interpretationsschema das politisch-strategische Denken beherrscht und Gewaltkonflikte an der Peripherie des internationalen Systems als „Regionalkonflikte“ rubriziert hatte, die gleichsam Ausdrucksform der globalen Systemauseinandersetzung sein sollten, waren die ersten Jahre nach dem Verlust der bipolaren Landkarte zunächst von einem politstrategischen Vakuum geprägt. Erst nach den Anschlägen des 11. September 2001 vermochte ein neues interpretatives Paradigma an die Stelle des alten bipolaren Koordinatensystems zu treten. So definieren die Sicherheitsdoktrinen der wichtigsten Staaten und internationalen Organisationen heute nahezu einmütig den internationalen Terrorismus, den Zerfall staatlicher Autorität und die Proliferation von Massenvernichtungswaffen als größte Bedrohungen für die nationale bzw. internationale Sicherheit. Insbesondere internationaler Terrorismus und Staatszerfall werden dabei in einen kausalen Zusammenhang gestellt. Sie erscheinen heute zugleich als wichtigste Ursache von Konflikten und als zentrale strategische Herausforderung für die internationale Staatengemeinschaft.<sup>1</sup>

Im strengen Sinne mag es mit der empirischen Evidenz für diesen Kausalnexus nicht weit her sein. Versteht man Terrorismus indes als eine Chiffre für die verschiedenen Formen illegaler und illegitimer (politischer) nichtstaatlicher Gewalt, so lässt sich mit guten Gründen argumentieren, dass der Verfall staatlicher Ordnungen deren gesellschaftlich-institutionelle Ein- bzw. Entbettung darstelle. Auf der Ebene der politischen Praxis jedenfalls hat sich diese Formel vorerst durchgesetzt. Längst ist die Stärkung staatlicher Autorität durch *State-* bzw. *Nation-building*<sup>2</sup> zur zentralen außen- und entwicklungspolitischen Aufgabe avanciert. Damit erhält nicht nur der Interventionismus der neunziger Jahre (Kosovo, Sudan, Haiti, Bosnien) *ex post* einen strategischen

---

1 Vgl. dazu Ulrich Schneekener, Transnationale Terroristen als Profiteure fragiler Staatlichkeit, SWP-Studie 2004/S 18, Berlin 2004.

2 Mit *Nation-building* ist zumeist eine militärische Intervention gemeint, an die sich Unterstützung im *State-building* anschließt: der Aufbau von staatlichen Institutionen. *Nation-building* im Wortsinne dagegen bezeichnet richtig den säkularen Prozess sozialer und politischer Mobilisierung in den gegebenen oder zu sprengenden Grenzen eines Staates; vgl. Karl W. Deutsch, *Nationalism and Social Communication. An Inquiry into the Foundations of Nationality*, New York 1953. Richtiger ist es daher, im Zusammenhang mit fragiler Staatlichkeit von *State-building* zu sprechen, vgl. Francis Fukuyama, *State Building. Governance and World Order in the Twenty-first Century*, Ithaca 2004.

Sinn. Zugleich wird auch die Stabilisierung und/oder Transformation politischer Regime damit zu einer außen- und sicherheitspolitischen Aufgabe ersten Ranges – und ein erweiterter Sicherheitsbegriff, der die politischen Ordnungen in sich aufnimmt, wird zu ihrer systematischen Voraussetzung. Diese Entwicklung müsste einer Einrichtung wie der OSZE, die früher als andere korporative Akteure der internationalen Politik mit einem erweiterten Sicherheitsbegriff operierte, eigentlich entgegenkommen. Dass die Minimierung traditioneller zwischenstaatlicher Sicherheitsrisiken eine Funktion der inneren Beschaffenheit von Staaten ist, die durch Vertrauens- und Institutionenbildung sowohl auf innergesellschaftlicher als auch auf zwischenstaatlicher Ebene gefördert werden kann, gehört zu den zentralen Lehren des KSZE-Prozesses. Doch die „neuen“ Sicherheitsbedrohungen stellen auch die OSZE vor Herausforderungen, die über den gewohnten Handlungsrahmen hinausreichen: Zu einer Fülle sicherheitspolitischer Risiken innerhalb ihres Vertragsgebiets, wie sie sich im westlichen Balkan, im Kaukasus und in Zentralasien manifestieren, treten vermehrt destabilisierende Einflüsse staatlicher wie nichtstaatlicher Akteure aus Nachbarregionen hinzu. Afghanistan ist in diesem Zusammenhang der prominenteste Fall. Die „neuen“ OSZE-Teilnehmerstaaten Tadschikistan, Usbekistan und Turkmenistan hatten als Nachbarstaaten Afghanistans während der Herrschaft der Taliban eine Verschlechterung ihrer Sicherheitslage registriert.<sup>3</sup> Nach dem Sturz der Taliban und der Etablierung einer politisch-militärischen Präsenz der USA und der NATO ist die unmittelbare Gefahr durch grenzüberschreitend agierende nichtstaatliche Akteure zwar vorerst gebannt, doch bleiben die instabilen Verhältnisse an der Südflanke bestehen: Die innere Fragilität Afghanistans, die grenzüberschreitende Kriminalität sowie das generelle Misstrauen zwischen den Staaten im regionalen Umfeld bieten noch genügend Zündstoff für politische Krisen, die für einige der gleichfalls noch nicht konsolidierten OSZE-Staaten zu einem ernsthaften Problem werden könnten. Aus der Binnensicht der Organisation und ihrer Teilnehmerstaaten wäre die Stabilisierung einer südrussischen Peripherie, die stärkere Verbindungen nach Süd-asien und in den Persischen Golf, aber auch nach China entwickelt, auch im Hinblick auf den Islam als politischer „Faktor“ in der Region von Bedeutung.<sup>4</sup> Eine erfolgreiche „Nachbarschaftspolitik“ gegenüber einem Land wie Afghanistan könnte somit einen stabilisierenden Einfluss auf die OSZE-Länder selbst ausüben.

Begreift man die Stabilisierung des OSZE-Nachbarn Afghanistan in diesem Sinne als Aufgabe der OSZE, so kann man grundsätzlich zwei Wahrnehmungsformen unterscheiden: die Förderung der zwischenstaatlichen Kooperation zwischen Afghanistan, den angrenzenden OSZE-Staaten und anderen

---

3 Vgl. International Crisis Group, *The OSCE in Central Asia: A New Strategy*, Osch/Brüssel 2002, S. 8.

4 Vgl. Arne C. Seifert, *Der islamische Faktor und die Stabilitätsstrategie der OSZE in ihrer euro-asiatischen Region. Muss und kann der islamische Faktor Teil kooperativer Sicherheits- und Stabilitätsstrategien der OSZE sein?*, CORE Working Paper 4, Hamburg 2001.

Nachbarn in der Region sowie direkte Maßnahmen zur inneren Stabilisierung Afghanistans. Die Aufnahme Afghanistans als Partnerland der OSZE am 3. April 2003 darf man in diesem Zusammenhang als ein politisches Signal verstehen, mit dem beide Seiten die Bedeutung eines stabilen Umfelds anerkennen. Die Unterstützung der OSZE bei der Beobachtung der Präsidentschaftswahlen im Oktober 2004 hingegen ist ein Beispiel für mögliche „Dienstleistungen“, welche die OSZE direkt für den Wiederaufbau Afghanistans erbringen kann.<sup>5</sup> Das mögliche Spannungsverhältnis zwischen beiden Dimensionen sowie das regionale Umfeld der OSZE werden im Folgenden näher beleuchtet, indem zunächst der Bedarf an innerer bzw. äußerer Sicherheit aufgezeigt wird und dann mögliche Mittel zu deren Gewährleistung diskutiert werden.

### *Bedarf an regionaler sicherheitspolitischer Kooperation im Prozess des State-building*

Betrachtet man das ursächliche Bedingungsgefüge, das dem seit 1978 andauernden Afghanistankrieg zugrunde liegt, so kann dieser im Wortsinne als ein „Regionalkonflikt“ gelten, in dem eine ganze Reihe staatlicher und nicht-staatlicher Akteure grenzüberschreitend operiert. Doch auch wenn Afghanistan von Beginn an als ein Regionalkonflikt galt, dann doch eben nur im Sinne der etablierten Sprachregelung der Ost-West-Konfrontation: Die afghanischen Konfliktparteien erschienen als abhängige („regionale“) Akteure, deren („globale“) Prinzipale in Moskau und Washington saßen. Der Eigensinn und die Eigenmacht der regionalen und lokalen Akteure wurden zumeist unterschätzt, wenn nicht negiert – mit den bekannten, am 11. September 2001 zutage getretenen Folgen.

Nachdem der Konflikt seit dem Abzug der sowjetischen Truppen zunächst im Sinne des ethnopolitischen und dann des Kulturkonfliktparadigmas rubriziert worden war<sup>6</sup> und nun als Testfall für die Bekämpfung des internationalen Terrorismus und das *Nation-building* gilt, ist es an der Zeit, sich Afghanistan als einem Regionalkonflikt im Wortsinne zu nähern und der regionalen Dimension des *State-building* mehr Gewicht zukommen zu lassen. Zwar liegen die größten Herausforderungen des *State-building* zunächst innerhalb der Grenzen: der Aufbau einer *Gewaltkompetenz*, ohne die es keine Sicherheit geben kann und die zugleich die Voraussetzung für die Effektivität staatlicher Herrschaft und damit auch für jede Form von (Basis-)Legitimität ist, einer *Extraktionskompetenz*, die es dem Staat erlaubt, Steuern und Abgaben zu erheben, um Wohlfahrtsleistungen erbringen zu können, und einer *Rechtskompetenz*, die es den öffentlichen Institutionen ermöglicht, (demokratisch) ge-

5 Vgl. Robert L. Barry, Die zukünftigen Aufgaben der OSZE, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2004, Baden-Baden 2004, S. 27-33, hier: S. 29.

6 Vgl. Gilles Dorronsoro, *Revolution Unending. Afghanistan 1979 to the Present*, London 2005, S. 5-18.

setztem Recht gesellschaftlich Wirkung zu verschaffen und damit den Staat und die Gesellschaft (Bürger) miteinander zu verschränken.<sup>7</sup> Doch neben diesen drei Elementarkompetenzen, die den Kern von „Staatlichkeit“ ausmachen, gibt es noch eine vierte, zu deren Entwicklung internationale Institutionen wie die OSZE einen besonderen Beitrag leisten können: die *Außenkompetenz*. Denn wie vom Rechtsstandpunkt aus als Staat nur jenes politische Gebilde gilt, das von seiner staatlichen Umwelt als ein solcher anerkannt wird, formt politisches Verhalten der Nachbarn unterhalb der Ebene der formellen Anerkennung in seiner ganzen Bandbreite die Qualität von Staatlichkeit. So wirkt sich etwa die militärische Bedrohung, die für einen Staat von seinen Nachbarn ausgeht, unmittelbar auf die innere Verfasstheit aus. Die Beschaffenheit von Staaten wird also nicht nur von innen, sondern auch von außen bestimmt. Aus diesem Grunde kommt regionaler Kooperation und Sicherheit, die es einem noch nicht konsolidierten Staat ermöglicht, seine Außenbeziehungen konfliktarm zu gestalten, eine Schlüsselfunktion für das *State-building* zu.

Für kaum einen Staat gilt dies mehr als für Afghanistan, das seine Existenz dem Interesse seiner Nachbarn und den Geboten des internationalen Systems verdankt. Afghanistan entstand nämlich nicht – wie die europäischen Staaten – aus der Mächtekonkurrenz im Rahmen eines Staatenbildungsprozesses; es verdankt seine Existenz auch nicht – wie etwa seine Nachbarn Indien, Pakistan oder Sri Lanka – einer kolonialherrschaftlichen Staatsbildung, sondern es wurde als ein „Pufferstaat“ geschaffen, der die britischen, russischen und persischen Einflussbereiche voneinander trennen sollte. Während sich in Ländern wie Indien, Pakistan und Sri Lanka politische Institutionen aus „inneren“ kolonialherrschaftlichen Erfordernissen entwickelten, ist die Staatlichkeit Afghanistans dem Erfordernis eines Interessenausgleichs zwischen äußeren Mächten und dem politischen Kalkül afghanischer Herrscherhäuser zu verdanken, denen der Status als Pufferstaat Zugang zu Unterstützungsrenten sicherte. Hieraus folgen nicht nur zwei verschiedene postkoloniale Entwicklungspfade mit unterschiedlich starken politischen Institutionen, sondern auch ein geopolitisches Ungleichgewicht zwischen den starken Machtstaaten wie Indien oder Pakistan einerseits und dem „schwarzen Loch“ Afghanistan andererseits, das erst zur Projektionsfläche regionaler Machtspiele und dann zum Aktionsraum nichtstaatlicher Gewaltakteure wurde – und damit das institutionelle Ungleichgewicht verstärkte.

Für die inneren Verhältnisse folgt hieraus eine starke Abhängigkeit der politischen Eliten von externen Akteuren. Statt, wie in anderen historischen Staatsbildungsprozessen vorexerziert, der Gesellschaft das für den Aufbau staatlicher Institutionen notwendige „Schutzgeld“ abzupressen, finanzierten

---

7 Vgl. Boris Wilke, Staatsbildung in Afghanistan? Zwischenbilanz der internationalen Präsenz am Hindukusch, SWP-Studie 2004/S 30, Berlin 2004, S. 14, sowie Andreas Wimmer/Conrad Schetter, Staatsbildung zuerst. Empfehlungen zum Wiederaufbau und zur Befriedung Afghanistans, Zentrum für Entwicklungsforschung, Discussion Paper on Development Policy Nr. 45, Bonn 2002.

die afghanischen Herrscher ihren Staat seit dem Ende der fünfziger Jahre zu über 40 Prozent aus Hilfe, wodurch Afghanistan zu einer besonderen Form des Rentierstaats wurde.<sup>8</sup> Diese externe Abhängigkeit der Staatseliten, mit der eine fehlende innere Hegemoniefähigkeit korrespondierte, übersetzte sich in eine starke äußere Abhängigkeit, mit der eine Anfälligkeit für politische und militärische Interventionen einherging, die letztlich zu einem Verfall, ja zum Zerfall staatlicher Autorität führten: Eine Ereigniskette, die von der sowjetischen Einmischung in den siebziger Jahren, die den für den Bürgerkrieg ursächlichen Antagonismus von Stadt und Land auf die Spitze trieb, über die westliche Protektion und Aufrüstung von Mudschaheddin zu schlagkräftigen grenzübergreifend agierenden Gewaltakteuren bis hin zur Intervention der Antiterrorallianz reicht, bezeugt die Gegenwärtigkeit der geschichtlichen Prägung Afghanistans.

### *Regionale Postkonfliktsituation und afghanische Eigenverantwortung*

Als Pufferstaat ist Afghanistan aber nicht nur das *Produkt* hegemonialer Ambitionen und Kalküle – auch seine gegenwärtige (Post-)Konfliktsituation ist durch den grenzüberschreitenden Charakter der Problemlagen geprägt. Die Außenabhängigkeit aller afghanischen Akteure ermöglicht es Nachbarstaaten und Regionalmächten bis heute, ihre konfliktiven Interessen nach Afghanistan hineinzutragen – woran die frühen Versuche, das „Problem Afghanistan“ zu lösen, ebenso scheiterten wie an den unvereinbaren Interessen der beiden Blöcke.<sup>9</sup> Inzwischen haben zahlreiche der „afghanischen“ Probleme (wieder) auf die Gesellschaften der Nachbarstaaten übergegriffen. Die für längere Gewaltkonflikte charakteristische Gewaltdiffusion wurde von einer Proliferation grenzüberschreitend tätiger Konfliktakteure begleitet: von religiösen Solidaritätsnetzwerken bis hin zu internationalen Milizen.<sup>10</sup> Grenzüberschreitend wurden und werden nicht nur Waffen- und Drogenhandel organisiert, sondern auch die Versorgung der Konfliktparteien mit internationalen Kämpfern, deren Aktionsradius sich im letzten Jahrzehnt von Kaschmir über Af-

---

8 Vgl. Conrad Schetter, *Kleine Geschichte Afghanistans*, München 2004, S. 12. Unter „Hilfe“ sollte in diesem Zusammenhang nicht nur Entwicklungszusammenarbeit oder Nothilfe verstanden werden, sondern jede Art von Transferleistung – also auch Militärhilfe oder die Kosten von nicht erwünschten externen Interventionen. Als eine staatssoziologische Kategorie wird Hilfe neben der Extraktion im Wortsinne (Steuern, Abgaben, Zölle, Monopolgewinne etc.) zur zweiten Quelle dessen, was am Ende das Geld des Staates ausmacht. Vgl. hierzu sowie zur Kategorie des Schutzgeldes Charles Tilly, *War Making and State Making as Organized Crime*, in: Peter Evans u.a. (Hrsg.), *Bringing the State Back In*, Cambridge 1985, S. 169-191.

9 Vgl. Barnett R. Rubin, *The Search for Peace in Afghanistan. From Buffer State to Failed State*, New Haven/London 1995.

10 Vgl. Steve Coll, *Ghost Wars. The Secret History of the CIA, Afghanistan, and Bin Laden, from the Soviet Invasion to September 10, 2001*, New York 2004.

ghanistan, Zentralasien, den Kaukasus bis auf den Balkan ausgeweitet hat.<sup>11</sup> Dies ist der tiefere Grund dafür, dass Afghanistan nach dem Ende des Ost-West-Konflikts nicht Frieden, sondern eine präzedenzlose Gewalteskalation erlebte.

Es erscheint vor der Folie dieser grenzüberschreitenden Konfliktfiguration bemerkenswert, dass die regionale Dimension im Prozess der Friedenskonsolidierung bisher nur eine untergeordnete Rolle gespielt hat. Im Gegensatz zur früheren Sechs-plus-zwei-Konstellation, an der die Nachbarn sowie die USA und die Sowjetunion als Garantiemächte beteiligt waren, sind die Nachbarstaaten im „Bonner“ und demnächst „Kabuler Prozess“ nur Zaungäste. Die „Gemeinsame Erklärung über gutnachbarliche Beziehungen“, die Afghanistan im Dezember 2002 mit seinen sechs Nachbarstaaten China, Pakistan, Tadschikistan, Turkmenistan, Usbekistan und dem Iran abgeschlossen hat, schreibt lediglich die Prinzipien der Nichteinmischung und guten Nachbarschaft unter den Bedingungen des Antiterrorkriegs fort. Sie bietet zwar einen Rahmen für Konsultationen und Konferenzen, der inzwischen auch genutzt wird,<sup>12</sup> doch sieht sie keinen Konsultationsmechanismus zwischen den Nachbarn Afghanistans und den Interventionsstaaten vor.

Zwar ist es vor dem Hintergrund der geschichtlichen Erfahrungen verständlich, dass die Strategie der Stärkung afghanischer Eigenverantwortung („*ownership*“), wie sie von den Vereinten Nationen und den Interventionsstaaten propagiert wurde, Afghanistans Nachbarn bewusst aus dem „Bonner Prozess“ heraushalten wollte – doch ist eine solche Strategie auch realistisch? Kann eine Befriedung Afghanistans ohne aktive Teilnahme und Teilhabe der Nachbarn überhaupt gelingen, wenn zugleich die größtenteils westlichen Interventionsstaaten dauerhaften unmittelbaren Einfluss auf die politischen Geschehnisse in Kabul anstreben und mit bilateralen Übereinkommen zur politischen und militärischen Zusammenarbeit, wie sie zwischen den Vereinigten Staaten und Afghanistan jüngst geschlossen wurden,<sup>13</sup> die strukturelle Abhängigkeit perpetuieren? Wird es einer internationalen Streitmacht von zur Zeit etwas mehr als 20.000 Soldaten, die aus einem anderen Teil der Welt kommt, auf Dauer militärisch oder politisch gelingen, klandestine Einmischungen aus der Nachbarschaft zu verhindern?

Neben der Frage der Effektivität stellt sich auch die Frage der Legitimität. Die internationalen Unterstützer der Regierung Karsai, die neben den USA

---

11 Vgl. Mariam Abou Zahab/Olivier Roy, *Islamist Networks. The Afghan-Pakistan Connection*, London 2004.

12 Am 1. April 2004 wurde die Berliner Deklaration zur Drogenbekämpfung verabschiedet. Seither fanden in Doha (Mai 2004) und Riyadh (Februar 2005) Konferenzen zur Polizei-zusammenarbeit bzw. zur Antiterrorpolitik statt.

13 Am 23. Mai 2005 unterzeichneten die Präsidenten Bush und Karsai die *Joint U.S.-Afghan Declaration for Strategic Partnership*, die den USA das Recht zur Unterhaltung eigener Militärbasen und in Konsultation mit der afghanischen Regierung zu Militäroperationen auf afghanischem Territorium einräumt, z.B. für Antiterror- und Antidrogenoperationen. Im Gegenzug sichern die USA mittel- bis langfristig Unterstützung zur Finanzierung der afghanischen Streitkräfte zu; siehe unter: <http://usinfo.state.gov/sa/Archive/2005/May/24-124331.html>.

und ihren Verbündeten, der UN-mandatierten *International Security Assistance Force* (ISAF), auch private Sicherheitsfirmen umfassen, mögen sich in den Augen der internationalen Staatengemeinschaft hinsichtlich ihres Legitimitätsgrades von anderen, unerwünschten „Störern“ unterscheiden. Doch lässt sich, wie die Erfahrungen von Somalia über Afghanistan bis in den Irak zeigen, Legitimität nicht von außen dekretieren – schon gar nicht für eine ganze Region. Die internationale Präsenz wird mittel- bis langfristig wieder als das erscheinen, was sie ist: Ausdruck eines strukturellen Problems legitimer Herrschaft und der Abhängigkeit des afghanischen Staates.

#### *Mögliche Rollen der OSZE und anderer internationaler Organisationen*

Ob ein Ansatz, der die Nachbarstaaten weitgehend ignoriert und stattdessen auf die Abhängigkeit Afghanistans von externen Akteuren setzt, langfristig erfolgreich sein kann, darf also bezweifelt werden. Wenn die gesellschaftlichen Verhältnisse insgesamt einen internationalen Charakter annehmen und sich nicht sonderlich um nationale oder ethnische Grenzziehungen scheren, weil der afghanische Staat nicht in der Lage ist, sich selbst zu finanzieren und seine Grenzen zu sichern, kann „das Problem Afghanistan“ nur als Teil einer regionalen Verflechtung gelöst werden.<sup>14</sup> Ob sich ein einzelner Staat wie die USA langfristig als Garantmacht Afghanistans eignet, erscheint erst recht zweifelhaft – zumindest wenn die wechselvollen Beziehungen Washingtons zu West- und Südasiens der letzten fünfzig Jahren zum Maßstab genommen werden.

Regionale Sicherheit ist für Afghanistan keine Frage von Kräfte(un)gleichgewichten und Bedrohungsperceptionen, sondern eine strategische Notwendigkeit der Staats- und Nationenbildung. Analog zu den Kleinstaaten im Nachkriegseuropa wird Afghanistan das notwendige förderliche Umfeld nur im Rahmen einer regionalen Friedensordnung finden. Als problematisch erweist sich in diesem Zusammenhang die geopolitische Positionierung Afghanistans zwischen Südasien, Zentralasien und dem Nahen Osten. Weder die *Economic Cooperation Organization* (ECO), noch die *South Asian Association for Regional Cooperation* (SAARC), noch die *Shanghai Cooperation Organization* (SCO) sind derzeit Einheiten, die hinsichtlich ihres geographischen Schwerpunktes, ihrer inhaltlichen Ausrichtung oder ihrer (fehlenden) institutionellen Tiefe über kurz oder lang den Charakter einer „Sicherheitsgemeinschaft“<sup>15</sup> in Asien annehmen können.<sup>16</sup> Damit ist Afghanistan auf absehbare Zeit darauf

14 Vgl. Barnett R. Rubin/Andrea Armstrong, Regional Issues in the Reconstruction of Afghanistan, in: *World Policy Journal* 1/2003, S. 31-40.

15 Karl W. Deutsch, *Political Community and the North Atlantic Area. International Organization in the Light of Historical Experience*, Princeton 1968.

16 Hier muss differenziert werden: Die SAARC, aus der Afghanistan aufgrund des für die Staats- und Nationenbildung zentralen afghanisch-pakistanischen Gegensatzes am meisten Gewinn ziehen könnte, ist strukturell durch den indisch-pakistanischen Antagonismus gelähmt. Eine um Pakistan, Indien und Afghanistan erweiterte SCO könnte dagegen wo-

angewiesen, entweder Sicherheit zu importieren oder als Nachbar an Sicherheit und Zusammenarbeit zu partizipieren.

Hierfür kommen zwei Organisationen in Frage: die NATO und die OSZE. Im Zuge der Ausweitung des Operationsgebietes der von der NATO geführten *Provincial Reconstruction Teams* (PRTs) auf alle vier Sektoren Afghanistans und angesichts der damit mutmaßlich verbundenen erschwerten Einsatzbedingungen wird die Frage eines institutionalisierten sicherheitspolitischen Dialogs mit den (zunächst: einzelnen) Nachbarstaaten unweigerlich auf die Tagesordnung gesetzt werden.<sup>17</sup> Ob dies im vorgezeichneten Rahmen der „Partnerschaft für den Frieden“ geschehen wird oder in anderen institutionellen Bahnen – ein qualitativer Wandel der Beziehungen Afghanistans zur NATO als Organisation und zu ihren in Afghanistan engagierten Mitgliedstaaten ist unausweichlich. Da die Agenda der NATO aber zunächst einen militärischen, später vielleicht einen etwas breiteren sicherheitspolitischen Fokus haben und Fragen der regionalen Kooperation im engeren Sinne nicht umfassen wird, könnte die OSZE hier gewissermaßen komplementär agieren. Der „Beobachterstatus“ Afghanistans könnte den Weg zur Entwicklung einer regionalen Sicherheitsstrategie ebnen, die bei den gemeinsamen Bedrohungen des Staatszerfalls und des Terrorismus ansetzt und von dort ausgehend etwa die Fragen der Grenzregime, der Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der grenzübergreifenden organisierten Kriminalität und der Energie- und Wassersicherheit mit einschließt, um auf diese Weise die Staatlichkeit Afghanistans von außen zu stützen.

Die Erfolgsaussichten einer solchen sicherheits- und regionalpolitischen Agenda sind indes nicht allzu hoch, wenn man die ernüchternden Erfahrungen der OSZE in Zentralasien in Rechnung stellt.<sup>18</sup> Nicht nur die Zurückhaltung der zentralasiatischen Teilnehmerstaaten, sondern auch die Pfadabhängigkeit einer OSZE, die sich lange Zeit weniger als Garant äußerer Sicherheit für Zentralasien und seine Nachbarstaaten denn als Exportagentur für Menschenrechte und Demokratie verstand, stehen einer solchen Agenda entgegen. Sollte das (begrenzte) Engagement der OSZE bei der Beobachtung der afghanischen Präsidentschaftswahlen vom Oktober 2004 richtungsweisend sein, so wäre dies ein Grund zu größerer Skepsis. Denn auch wenn „technische“ Hilfeleistungen zunächst unerlässlich sein mögen, stellt sich doch bei jedem Engagement, das direkte Leistungen innerhalb Afghanistans ver-

---

möglich früher eine stabilisierende Rolle spielen. Die ECO ist bisher in jeder Hinsicht peripher.

17 Für 2005 und 2006 ist die Übernahme der unter dem Kommando der US-Armee stehenden PRTs im Westen (Phase 2), Süden (Phase 3) und Osten (Phase 4) des Landes durch die NATO vorgesehen. Die beiden letztgenannten Gebiete gelten als unsicher und erfordern eine Neuinterpretation des bisherigen NATO/VN-Mandats. Vgl. Paul Adams, Questions for Nato in Afghanistan, BBC NEWS, 28. Mai 2005, unter: [http://news.bbc.co.uk/2/hi/programmes/from\\_our\\_own\\_correspondent/4587185.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/programmes/from_our_own_correspondent/4587185.stm).

18 Siehe hierzu Marie-Carin von Gumpenberg, Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Stabilisierendes Moment in Zentralasien?, SWP-Studie 2002/S 33, Berlin 2002.

spricht, die Frage der Kompatibilität von Institutionen. Eine traditional geprägte Gesellschaft wie Afghanistan kennt lokale Institutionen, die von einer westlich geprägten Organisation wie der OSZE nicht als solche wahrgenommen werden. Darüber hinaus gilt es zu bedenken, dass die OSZE damit Teil einer internationalisierten Herrschaftsstruktur würde, die sich parallel zum im Aufbau befindlichen Staatsapparat gebildet hat. Unterstützende Maßnahmen sollten permanent daraufhin überprüft werden, ob sie Parallelstrukturen schaffen oder verstetigen, statt Institutionen zu stützen. Dies gilt auch für die Polizeiausbildung und andere Formen des externen *State-building*.<sup>19</sup> Wie bei Wahlbeobachtungen ist darauf zu achten, dass die Polizei am Ende nicht der internationalen Gemeinschaft verantwortlich sein wird, sondern Regierung und Staatsvolk. Für die Gewährung von Menschenrechten ist darüber hinaus ein gesellschaftlicher Konsens über die durch die Staatsgewalt geschützte Rechtsordnung erforderlich, von dem Afghanistan noch weit entfernt ist. Die gegenwärtige Pluralität von staatlichen und nichtstaatlichen Gewaltordnungen wiederum ist schlecht mit dem „Acquis an Normen“,<sup>20</sup> über den die OSZE verfügt, vereinbar.

Der Modellcharakter der OSZE (bzw. KSZE) als Prozess<sup>21</sup> endet also genau dort, wo die Prinzipien von Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Marktwirtschaft im Rahmen eines politischen Diskussions- und Kooperationsprozesses zur Voraussetzung der Zusammenarbeit gemacht werden. Gesellschaften wie Afghanistan drücken ganz andere außen- und innenpolitische Probleme als die KSZE/OSZE-Staaten zu Zeiten des Ost-West-Konflikts und der post-bipolaren Kooperation: schwache staatliche Gewaltverwaltung und Privatisierung von Sicherheit gepaart mit dem militärischen und politischen Hegemoniestreben einer ganzen Reihe von Akteuren. Mit China, Russland und Indien verfolgen nicht nur drei Regional- und Großmächte ihre jeweils eigenen, zumeist konfligierenden Interessen in der Region; hinzu kommen neben Mittelmächten mit Störpotenzial wie Pakistan und Iran auch die zahllosen untereinander vernetzten nichtstaatlichen Gewaltakteure, die teils in Kooperation mit staatlichen Stellen ihre „Sicherheitspolitik“ betreiben. Ein bescheidenes Agieren der OSZE, das auch die westlichen und östlichen Nachbarn Afghanistans von der Sicherheitszone im Norden profitieren lässt, wäre am ehesten geeignet, den langfristigen Prozess der afghanischen Staats- und Nationenbildung zu unterstützen.

---

19 Vgl. Barry, a.a.O. (Anm. 5), S. 29.

20 Emily Haber, Die OSZE in einem neuen internationalen Koordinatensystem. Elf Thesen, in: OSZE-Jahrbuch 2004, a.a.O. (Anm. 5), S. 35-42, hier: S. 36.

21 Vgl. Margret Johannsen, Der „Helsinki-Coup“: Vorbild für die amerikanische Demokratisierungsoffensive im Vorderen Orient, in: OSZE-Jahrbuch 2004, a.a.O. (Anm. 5), S. 555-570.