



Kommissionsdrucksache 20(28)05

08.12.2022

**Thomas Ruttig,
Afghanistan Analysts Network (AAN)**

Öffentliche Anhörung

zum Thema

**„Petersberger Konferenz 2001:
Zivilgesellschaftliche und afghanische Perspektiven“**

am 12. Dezember 2022

**Schriftliche Stellungnahme Thomas Ruttig
für die Enquete-Kommission Lehren aus Afghanistan für das künftige
vernetzte Engagement Deutschlands**

zum Thema

"Petersberger Konferenz 2001: zivilgesellschaftliche und afghanische
Perspektiven"

Berlin, 12.12.2022

Leitfragen:

- * Wie sah die afghanische Zivilgesellschaft 2001 aus?
- * Inwieweit waren die afghanischen Teilnehmer an der Petersberg-Konferenz repräsentativ und welche Gruppen hätten noch vertreten sein müssen?
- * Wie kam es zu dem Vorschlag, Herrn Karzai als Übergangspräsidenten vorzusehen und welche Alternativen hätte es zu ihm gegeben?

Biografische Vorbemerkung/themabezogene Expertise:

- Afghanistan-Wissenschaftler (Diplom-Afghanist, Humboldt-Universität zu Berlin, 1985)
- Politischer Mitarbeiter der UN-Special Mission to Afghanistan (UNSMA) 2000-01; Leiter des Kabuler UNSMA-Büros
 - beteiligt an der UN-Pendeldiplomatie für eine Friedenslösung zwischen den damaligen afghanischen Konfliktparteien (Taleban; „Nordallianz“ [NA])
 - Mitglied der UN-Delegation an der Petersberger Konferenz 2001
- Politischer Mitarbeiter der Nachfolgemission UNAMA, 2001-03
- Berater der afghanischen Unabhängigen Kommission zur Vorbereitung der Emergency Loya Jirga (ELJ) Mitte 2002

Antworten auf die Leitfragen

1. afghanische Zivilgesellschaft

In der afghanischen Zivilgesellschaft ist zu unterscheiden zwischen v.a. im humanitären und Entwicklungsbereich tätigen sowie zu politischen Themen wie Menschenrechte arbeitenden nichtstaatlichen/zivilgesellschaftlichen Organisationen (NGOs) sowie der sogenannten „traditionellen Zivilgesellschaft“. Zu letzterer gehören lokale und andere Räte (Schuras, Dschirgas), die ihrer Natur nach Strukturen der Selbstorganisation aufwiesen und untereinander meist nicht koordiniert waren. Nach 2001 fungier(t)en sie oft als lokale Projektpartner westlicher Geber, waren aber v.a. in der lokalen Konfliktregulierung aktiv.

Die meisten NGOs entstanden während der sowjetischen Besatzung (1979-89), zur Arbeit mit den Flüchtlingen und zunehmend in den Gebieten, die die sowjetisch gestützte Regierung nicht kontrollierte. Ihre Gesamtzahl dürfte im hohen dreistelligen oder sogar niedrigen vierstelligen Bereich gelegen haben. Eine ganze Reihe von ihnen waren von verschiedenen politischen afghanischen Kräften beeinflusst oder sogar gegründet worden, um Zugang zu finanziellen Mitteln zu erlangen, z.T. mit Wissen der Geber. Bei vielen handelte es sich um klientelistische und eher nicht um altruistische und/oder *not-for-profit* Strukturen

Diese Organisationen verfügten über enge Beziehungen zur internationalen Gemeinschaft, bi- und multilateralen Gebern sowie nichtstaatlichen Organisationen und waren dort bekannt.

Es gab ab 1988 drei landesweite, dazu mehrere regionale Dachverbände, die versuchten, ins Land kommende Hilfe zu koordinieren, aber keine direkte politische Funktion besaßen. Politischer sind nach 2001 gegründete Dachverbände wie ANSF (Afghan Civil Society Forum), das – zusammen mit ACBAR (Agency Coordination Body for Afghan Relief – unter Einschluss nichtafghanischer NGOs) und anderen – z.B. Wahlen zivilgesellschaftlicher Delegierter zu späteren internationalen Afghanistan-Konferenzen organisierte, sowie das Afghan Women's Network (AWN).

Organisationen beider NGO-Kategorien konnten unter dem ersten Taliban-Regime (bis Ende 2001) nur auf Hilfeleistungen begrenzt offen in Afghanistan agieren. Andere verfügten aber über die Möglichkeit, über die offene Grenze

von Pakistan aus ebenfalls im eigenen Land aktiv zu sein. Ein bekanntes Beispiel für die Arbeit „politischer“ NGOs waren die aus Afghanistan herausgeschmuggelten Videos und andere Informationen zu Menschenrechtsverletzungen der Taleban. Vertreter afghanischer humanitärer und Entwicklungs-NGOs waren z.T. in die humanitären Leitungsstrukturen der UNO in Kabul eingebunden, entweder direkt als Mitarbeiter oder als Projektpartner. Viele Räte hingegen traten als Vermittler zwischen örtlichen Gemeinschaften und den Taleban auf, unter Vermeidung explizit politischer Äußerungen.

Aus beiden Bereichen sowie aus der afghanischen Business-Sphäre nahmen Vertreter:innen¹ an der Bonner Zivilgesellschaftskonferenz teil. Einige afghanische Teilnehmer:innen wechselten später in die Regierung.

2. Repräsentativität der Teilnehmer:innen

In Bonn fanden Ende 2001 zwei räumlich voneinander getrennte Treffen statt: die Petersberg-Konferenz maßgeblicher afghanischer politischer Gruppen und eine Konferenz von Vertreter:innen der afghanischen Zivilgesellschaft in Bad Honnef. Die Vertreter:innen der Zivilgesellschaft konnten eine kurze Stellungnahme im (zu diesem Zeitpunkt schlecht besuchten) Hauptforum abgeben, waren durch die räumliche Trennung aber daran gehindert, das Hauptforum beeinflussen zu können.

Die Zivilgesellschaftskonferenz wurde von den UNO initiiert, aber als eine Art *after thought* erst acht Tage vor Beginn der Hauptkonferenz. Sie wurde von einer ad-hoc-Gruppe internationaler Wissenschaftler:innen mit Landeserfahrung und afghanischer Zivilgesellschaftsaktivist:innen organisiert. Sie wählte auf der Grundlage von Vorschlägen lokaler Kontakte/Partner, UN-Organisationen und internationalen NGOs auch die Teilnehmer:innen genderparitätisch aus.

Auf der Hauptkonferenz auf dem Petersberg war nur eine der beiden damaligen bewaffneten afghanischen Konfliktparteien vertreten: die „Nordallianz“.² Die Taleban wurden nicht eingeladen.

Dafür gab es m.E. zwei Hauptgründe:

¹ Diese Schreibweise wird gewählt, um zu kennzeichnen, wo afghanische Frauen bzw. Frauenorganisationen signifikant vertreten waren.

² Offizieller Name: Vereinigte Nationale Front für die Rettung Afghanistan.

- 1) Der damalige US-Präsident G.W. Bush hatte die Prämisse gesetzt: „mit Terroristen wird nicht verhandelt“. (Obwohl die Taleban weder an der Planung noch Ausführung der 9/11-Terroranschläge beteiligt waren, galten sie als Helfershelfer von al-Qaeda.)
- 2) Obwohl noch Kämpfe tobten und die Taleban noch ihre eigentliche Hauptstadt Kandahar hielten, galten sie als militärisch besiegt. (Das war auch nach dem Fall Kandahars im Dezember 2001 nur bedingt der Fall: Viele ihrer Führer konnten sich nach Pakistan bzw. in von der Zentralregierung nicht kontrollierte Gebiete Afghanistans zurückziehen. Es gab im Land weiterhin – z.T. militärisch aktive, z.T. militärisch inaktive – Taleban-Gruppierungen, die sich auch politisch in Wartestellung befanden, ob sie in die politische Gestaltung des künftigen Afghanistan einbezogen oder zumindest lokal eingebunden würden.)

Neben der NA-Delegation wurden Delegationen folgender afghanischer politischer Kräfte zur Petersberg-Konferenz eingeladen:

- sog. Rom-Gruppe: v.a. Anhänger des 1973 gestürzten Königs Muhammad Zaher; dazu gehörte nominell auch der künftige Staatschef Hamed Karzai (sein 1999 in Pakistan ermordeter Vater Ahad Karzai, vor 1973 Vizechef des afghanischen Unterhauses, galt als Anhänger des Königs und war an der Gründung der Rom-Gruppe beteiligt)
- Zypern-Gruppe: ein loser Zusammenschluss von Ex-Politikern, u.a. einer Gruppe in Deutschland lebender, die sich seit mehreren Jahren in Zypern traf, um eine politische Beilegung des innerafghanischen Krieges zu befördern; galt als iranisch unterstützt/(teil)finanziert; personelle Überschneidungen mit der Rom-Gruppe
- Peshawar-Gruppe: erst kurz vor der Petersberg-Konferenz im pakistanischen Peshawar ins Leben gerufene Gruppe um den Geistlichen und Ex-Muschahedinführer Pir Sayyed Ahmad Gailani; unterstützte ursprünglich den Ex-König, galt als Zugeständnis, in Bonn pakistanischen Einfluss zu garantieren (und den Irans über die Zypern-Gruppe auszubalancieren)

Mit diesen Gruppen hatte UNSMA (unterstützt von und mit Teilnahme der Regierungen Deutschlands, Italiens, der USA und Irans) über das Jahr 2001 vor den 9/11-Anschlägen am UN-Sitz in Genf eine Serie individueller Treffen durchgeführt, um einen neuen Friedensprozess zu initiieren. (Die Taleban

nahmen entsprechende Einladungen nicht an.) Ihre Einbindung sollte ebenfalls das relative politische Gewicht nichtbewaffneter afghanischer Kräfte stärken.

- Delegation pro-demokratischer Inlands- und Exilgruppen („fünfte Delegation“): Ihre Einladung erfolgte auf Vorschlag von UNSMA und in Absprache mit den deutschen Gastgebern. Die fünf Teilnehmer wurden von UNSMA ausgewählt, nach einer Reihe von Einzel- und Kollektivtreffen mit solchen Gruppen noch unter dem ersten Taliban-Regime und im Exil (die von diesen Gruppen initiiert worden waren).

Trotz ihrer offiziellen Einladung wurde dieser Delegation kurzfristig (am Vorabend des Konferenzbeginns) die Teilnahme am Hauptforum verwehrt. Auf wessen Initiative das geschah, ist unklar.

Einschätzung:

Die endgültige Zusammensetzung des Hauptforums der Petersberg-Konferenz war nur bedingt repräsentativ. Sie entsprach aber dem militärischen Kräfteverhältnis in Afghanistan und der (von den USA gewollten) Dominanz der Nordallianz.

Drei der vier „anderen“ Delegationen (Rom, Zypern, Peshawar) vertraten v.a. die in Afghanistans Vorkriegszeit herrschenden Eliten. Die Zypern- und die Peshawar-Gruppe wurden v.a. eingeladen, um den Interessen der wichtigsten Nachbarstaaten Pakistan und Iran entgegen zu kommen und die Petersberg-Konferenz diverser erscheinen zu lassen.³

Wegen der landesweit starken Autorität des Ex-Königs besaß die Rom-Gruppe unter ihnen das größte Gewicht. Sie verfolgte bereits vor Bonn eigene Friedenspläne und war mit ihnen offensiv auf die Taliban und NA zugegangen. Ihren Loya-Jirga-Plan machte die UNO zur Grundlage der „Bonner Vereinbarungen“, offiziell und selbsterklärend „Übereinkommen über vorläufige Regelungen in Afghanistan bis zur Wiederherstellung dauerhafter staatlicher Institutionen“ betitelt. Die NA verfügte über keinen eigenen Friedensplan und strebte die politische Dominanz an.

Es war ein strategischer Fehler, der „fünften Delegation“ und Repräsentant:innen der Zivilgesellschaft Platz am runden Tisch des

³ Zwar verfügten einige Politiker in der Rom-, Zypern- und Peshawar-Gruppe über eigene bewaffnete Verbände in Afghanistan. Diese waren aber zusammengenommen deutlich schwächer als die der NA.

Hauptforums auf dem Petersberg zu verweigern und sie nicht von Anfang an als selbständige Akteure in den Bonner Prozess, d.h. die Umsetzung der Bonner Vereinbarungen, und die entstehende Interimsregierung einzubinden. In Zusammenarbeit mit der Rom- und Elementen der Zypern- und Peshawar-Gruppen hätte sie ein strategisches, prodemokratisches Gegengewicht zu den dominierenden islamistischen Kräften der Nordallianz (und der Taleban) bilden können.

Diesen Ansatz hatte UNSMA bereits früher verfolgt: im Jahr 2000 während der Gespräche zur Beendigung des innerafghanischen Konflikts zwischen den Taleban und der NA, die in eine entsprechenden Vereinbarung beider Seiten mündete, die die Taleban dann aber einseitig aufkündigten, und während der Gesprächsserie in Genf. Er wurde aufgegeben, als die Spitze der UN-Delegation in Bonn von Francesc Vendrell auf Lakhdar Brahimi überging.

Zudem hätte eine politische Einbindung der (zu diesem Zeitpunkt militärisch wie politisch signifikant geschwächten) Taleban bei der Petersberg-Konferenz oder zumindest bei der Umsetzung der Bonner Vereinbarungen möglicherweise dazu geführt, der damals noch nicht wieder in Tritt gekommenen Taleban-Aufstandsbewegung von vornherein die Spitze zu nehmen. Eine solche Einbindung hätte auch die pragmatischeren Elemente in der Taleban-Führung stärken können, die Ende 2001 (wahrscheinlich unter Umgehung von Taleban-Anführer Mulla Muhammad Omar) schon eine de-facto-Kapitulation der Taleban gegenüber dem späteren Interims-Staatsoberhaupt Karzai angeboten hatten. Dieses Angebot wies der damalige US-Verteidigungsminister Donald Rumsfeld zurück, da die USA die „Überbleibsel“ der Taleban militärisch vernichten wollten. Dies sollte sich als weiterer weichenstellender Fehler in den „golden hours“ (Paddy Ashdown) unmittelbar nach Beginn der Afghanistan-Intervention 2001 erweisen.

3. Woher kam Karzai?

Eine endgültige Antwort auf die Frage, wie es zu dem Vorschlag kam, Hamed Karzai in Bonn als Übergangspräsidenten zu präsentieren, lässt sich aus der Literatur, Medienberichten und anderen offenen Quellen nicht eindeutig rekonstruieren. Damals führend verantwortliche US-Diplomaten machen in ihren Veröffentlichungen dazu unklare, z.T. widersprüchliche Angaben.⁴

⁴ Der Leiter des US-Delegation in Bonn, James Dobbins, schreibt, er habe den Namen Karzai zum ersten Mal im November 2001 im US Centcom-Kommando gehört. Auch von einem Vorschlag Pakistans oder der Türkei ist die Rede, aber das scheint eher ein Verwirrspiel zu

Vieles deutet daraufhin, dass er von den USA ausgesucht wurde. Die USA formten vieles am künftigen politischen System Afghanistans nach ihrem eigenen Vorbild, d.h. ein zentralisiertes Präsidialsystem, und sorgten später durch politische Intervention mehrmals dafür, dass Karzai sich bei Wahlen durchsetzen konnte.

Dem Verfasser scheint es wahrscheinlich, dass der spätere US-Sonderbotschafter für Afghanistan, der selbst aus dem Land stammende Zalmay Khalilzad, eine zentrale Rolle bei der Auswahl Karzais gespielt hat. Beide kannten sich seit den 1980er Jahren. Khalilzad stand damals als Mitarbeiter von US-Think Tanks, Schlüsselfigur der Pro-Mudschahedin-Lobbygruppe American Friends of Afghanistan und Berater bzw. Mitarbeiter verschiedener US-Administrationen (Carter, Reagan, Bush sen.) in engem Kontakt mit den gegen die Sowjetunion kämpfenden Mudschahedin, bei denen Karzai als Vermittler zwischen ausländischen Geldgebern und verschiedene Parteien (nicht nur der, bei der er Mitglied war) fungierte. Die niederländische Journalistin Bette Dam, die das am besten recherchierte Buch über Karzai geschrieben hat, stellt darin fest: "In den 1980ern hatte Karzai sich buchstäblich in eine Position geredet, die ihm Zugang zu US-Akteuren verschaffte, was sich für ihn 2001 auszahlen würde."⁵ (Dam nennt Khalilzad nicht explizit.) In seinem Buch „The Envoy“⁶ schreibt Khalilzad, dass er Karzai in den 1990er Jahren noch „besser kennenlernte“, lässt es im weiteren aber so erscheinen, als ob Karzai die einzige und natürliche Wahl gewesen wäre: Er bezeichnet ihn als einzigen afghanischen Führer „mit breiter Unterstützung innerhalb wie außerhalb des Landes“.

Das ist weit übertrieben; Karzai verfügte außer der US-Unterstützung über keine eigene Hausmacht. Das bewies seine Last-Minute-Guerillaaktion gegen die Taleban (in einigen US-Quellen als Versuch des Aufbaus einer „Südallianz“ bezeichnet), nach 9/11 und kurz vor Bonn. Sie war eindeutig geplant, um ihn als wichtige Figur erscheinen zu lassen, scheiterte aber fast. Karzai konnte nur durch US-Spezialkräfte vor den Taleban gerettet werden und sich in Süd-Afghanistan halten. In Bonn wurde Karzai dann über Satellitentelefon mit einer „Grußbotschaft“ ins Hauptforum durchgestellt, um ihn (wenn auch nicht explizit) als künftigen Führer zu präsentieren.

sein. Dass Pakistan Karzai vorgeschlagen haben soll, ist unwahrscheinlich, denn die Beziehungen waren gespannt; Pakistan hatte ihm vor Bonn das Visum entzogen.

⁵ Bette Dam: A Man and a Motor Cycle: How Hamid Karzai came to power, Amsterdam 2014.

⁶ New York 2016.

Die NA – der Schwäche Karzais bewusst – hatte ihm bereits als Interimsstaatschef zugestimmt, wie Khalilzad in seinem Buch bestätigt. Das geschah unter Zusicherung der wichtigsten Positionen in der Interimsregierung: Verteidigungs-, Innen- und Außenministerium, Leitung des Geheimdienstes und der Präsidiakanzlei. Die Rom-Gruppe, die zunächst Abdul Sattar Sirat, einen ehemaligen Justizminister unter dem König, als Kandidaten für das Amt des Interims-Staatschefs unterstützte, wurde durch Intervention Khalilzads umgestimmt. (Im Gegensatz zu Karzai war Sirat in Bonn anwesend.)

Eines sprach aber für Karzai: Viele Afghan:innen zitierten damals, zu Karzai befragt, das Sprichwort „In der Stadt der Blinden ist der Einäugige König.“ Ihnen fehlte zwar der bei/von westlichen Regierungen verbreitete Enthusiasmus für Karzai, aber sie hielten ihm zugute, dass er nicht direkt in Menschenrechtsverletzungen und Kriegsverbrechen verwickelt war.

Die wichtigste mögliche Alternative zu Karzai war Ex-König Zahir, denn er besaß als einzige afghanische Persönlichkeit Ansehen in breiten Bevölkerungskreisen, auch über die Paschtunen hinaus. Vor Bonn ließ Zahir verlauten, er stehe als einigender Landesvater, aber nicht als Monarch (er hatte nach seinem Sturz abgedankt) zur Verfügung, „wenn das afghanische Volk es wolle“ – d.h. er auf der in Bonn beschlossenen Emergency Loya Jirga (ELJ) 2002 gewählt würde. Die USA, konkret Khalilzad, sorgten dafür, dass Zahir seine Kandidatur dort im letzten Moment zurückzog, obwohl sich bereits die Mehrheit der Delegierten auf einer Unterschriftenliste für ihn ausgesprochen hatte. Auch das ist ein deutliches Zeichen, wen Washington an der Staatsspitze wollte. (Zudem hatte Zahir vor der ELJ gegen US-Luftschläge Stellung genommen, die bereits zu diesem Zeitpunkt viele Zivilisten getroffen hatten. Es war klar, dass Zahir – und seine Berater – schwieriger zu beeinflussen sein würden als Karzai.)

In seinem Buch führt Khalilzad auch die Ablehnung des Königs durch die Nordallianz an.² Zudem dürfte Irans Führung – mit der US-Vertreter damals intensive Gespräche nicht nur über Afghanistan führten – die Aussicht nicht gefallen haben, dass in ihrer Nachbarschaft ein Monarch wieder installiert werden könnte.

² Sie führten gegen ihn ins Feld, er habe sich nicht genügend gegen die sowjetische Besatzung gestellt. Dies ist inkorrekt. Die Ex-Mudschahedin störte in Wahrheit, dass Zahir bei früheren UN-Friedensbemühungen eine breite Übergangsregierung unter Beteiligung einiger Elemente der prosowjetischen Regierung befürwortet hatte – und damit ihrem Anspruch auf ein Machtmonopol entgegenwirkte.

Alternativen zu Karzai hätten während des Bonner Prozesses, zwischen den Loya Jirgas und den für 2004 geplanten Wahlen, entstehen können. Aber dass die Interimsregierung die Wahlinstitutionen kontrollierte, verschaffte ihren Führern, darunter Karzai, Vorteile. Das war sicherlich auch so beabsichtigt: Die in Friedensabkommen anderer Länder enthaltene Klausel, dass die Führer von Interimsregierungen nicht bei darauffolgenden regulären Wahlen antreten dürfen (und was die Bonner Zivilgesellschaftskonferenz ebenfalls forderte), fehlte in den Bonner Vereinbarungen – ein weiterer „technischer“ Fehler. Die lange Verzögerung der Zulassung von Parteien und die Einschränkung ihrer Rolle in der Verfassung von 2004 vor den ersten Wahlen tat ein Übriges dazu, Alternativen auf demokratischem Weg gar nicht erst aufkommen zu lassen.

Letztlich kam es aber nicht auf die konkrete Person an, die an Afghanistans Staatsspitze stand, sondern auf das Regierungssystem. Das Präsidialsystem ohne starke parlamentarische Kontrolle spiegelte die Vielfalt der afghanischen Gesellschaft nicht wieder. Das führte zu innersystemischen Machtkämpfen, die sich auf die jeweiligen Präsidentschaftswahlen – den Kampf um den einzigen Top-Job – konzentrierten und das System destabilisierten. Das wäre auch mit jeder anderen Person an einer Staatsspitze eingetreten, die zu viele Machtfunktionen auf sich konzentrierte.

Schlussbemerkungen

Da die Bonner Vereinbarungen wesentlich auf dem Plan der Rom-Gruppe beruhte und auf die Wiederherstellung vor den Kriegen in Afghanistan existenter Institutionen zielte (Verfassung, Wahlen/Parlament, Zulassung von Parteien etc.), handelte es sich dabei entgegen der Lesart in großen Teilen der Afghanistan-Literatur und in den Medien nicht um von außen oktroyierte Demokratisierungsbestrebungen. UNSMAs Vorab-Konsultationen in Afghanistan und der Diaspora zeigten breite Zustimmung für diesen Ansatz.

Trotz einer zu engen Einladungs politik war nicht der Ansatz von Bonn der Grundfehler, sondern die (Nicht-)Umsetzung zentraler Beschlüsse der Konferenz. Dabei gab es drei Hauptfehler:

- 1) Kabul wurde weder vor noch nach Bonn demilitarisiert, um die ungehinderte Einsetzung einer Übergangsregierung zu ermöglichen. Die USA gestatteten der NA vor Bonn entgegen Absprachen mit UNSMA, unter dem Vorwand der Verhinderung von Plünderungen nach Kabul einzurücken. Der in Bonn vereinbarte Rückzug aller bewaffneten Kräfte aus Kabul fand ebenfalls nicht

statt. Die NA schuf damit – unterstützt von den USA – bereits vor Bonn vollendete Tatsachen.

2) Auch die in Bonn vereinbarte generelle Entwaffnung aller bewaffneten Parteien erfolgte nicht; die NA konnte dies unter Duldung Washingtons weitestgehend vermeiden. Das gab ihr militärische Kontrolle und die Mittel in die Hand, durch Androhung und Anwendung von Gewalt die Ergebnisse der folgenden Wahlen zu ihren Gunsten zu manipulieren. Zunächst aber sorgten die USA dafür, dass bei der ersten Präsidentschaftswahl Karzai trotz fehlender 50%+1-Mehrheit zum Sieger proklamiert und eine zweite Runde vermieden wurde. (Die wichtigsten Warlords traten selbst an und zersplitterten damit die Anti-Karzai-Stimmen.) Das unterminierte den Glauben in Afghanistan, dass der Westen an einer genuinen Demokratisierung interessiert sei. Ähnliches folgte bei der Bekämpfung des Drogenhandels und der Korruption.

3) Karzai und seine westlichen Verbündeten blockierten gemeinsam die in den Bonner Vereinbarungen ebenfalls vorgesehene Aufarbeitung der Menschenrechtsverletzungen und Kriegsverbrechen früherer Phasen des Afghanistan-Krieges, da viele ihrer Verbündeten dort unter starkem Verdacht standen. (Die menschenrechtliche Aufarbeitung war eine Forderung der Bonner Zivilgesellschaftskonferenz.) Die sich nach Bonn für alle Afghan:innen sichtbar durchsetzende Straflosigkeit unterminierte den institutionellen Aufbau weiter und das öffentliche Vertrauen in den Bonn-Prozess und erlaubte *state capture* durch die bewaffneten Fraktionen. Karzai und sein Lager passten sich später an und entwickelten ähnliche Strukturen wie die Warlords.

Andererseits schwächten die USA später Karzais Position, in dem sie weiterhin die Fraktionen der Warlords als lokale Hauptverbündete gegen die sich reorganisierenden Taliban finanziell und militärisch unterstützten. Sie gaben ihm zu verstehen, dass sie nicht eingreifen würden, wenn es zu Widerstand käme, wenn er versuchte, sie aus ihren Positionen zurückzudrängen – was tatsächlich geschah, als Karzai vor der Präsidentschaftswahl den Warlord und Gouverneur von Herat, Ismail Khan, absetzte; danach waren erstmals freie Wahlkampfveranstaltungen in der Provinz möglich.

Regionalpolitisch unterschätzte der Westen die destruktive Rolle Pakistans bzw. war politisch nicht bereit, das Nuklearwaffen besitzende Nachbarland ausreichend unter Druck zu setzen, seine destruktive Rolle aufzugeben.

Darüberhinaus sorgten (und sorgen bis heute) regionale Konflikte wie die zwischen Indien und Pakistan oder Iran und Saudi-Arabien, der Kriege der USA

in Irak sowie die globalpolitische Rivalität zwischen den USA, China und Russland für ein hochkomplexes politisches Umfeld, in dem für die meisten beteiligten Akteure Afghanistan keine Priorität besaß.

Weitere Quellen:

Francesc Vendrell: From Bonn 1 to Bonn 2: Afghanistan's missed opportunities, AAN, 4.12.2011 (<https://www.afghanistan-analysts.org/en/reports/international-engagement/from-bonn-1-to-bonn-2-afghanistans-missed-opportunities/>).

Susanne Schmeidl, „The contradictions of democracy in Afghanistan: elites, elections and ‘people’s rule’ post-2001“, In: Conflict, Security & Development, 16:6 (2016) (<http://dx.doi.org/10.1080/14678802.2016.1248427>).