

Enquete-Kommission Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands

Die Drogenökonomie Afghanistans 2001-2021

Florian P. Kühn

Berichtsentwurf, Stand: 8. Februar 2024



Jacques Lemoyne de Morgues (1533-88): Opium Poppy, ca.1575; ©Victoria and Albert Museum, London.

„Auf dem Papier gab es einen breiten Konsens, dass viele verschiedene Maßnahmen benötigt würden, um dem Anbau entgegenzuwirken und dem Handel mit Opiaten zu begegnen. Die Diskussion um politische Maßnahmen gegen die Drogen drehte sich um die Notwendigkeit eines ‚vernetzten Ansatzes‘, der die Durchsetzung der Gesetze, Nachfragereduktion, grenzüberschreitende Kooperation und ländliche Entwicklung beinhalten sollte. [...] Insbesondere Maßnahmen, die vom Anbau abhalten sollten, wie Informationskampagnen, wurden unterstützt, die Zerstörung von frisch gesäten Pflanzen und kurz vor der Erntesaison und einige Maßnahmen der ‚ländlichen Entwicklung‘, die entweder eine Reduktion des Anbaus als Ziel beschrieben (‚alternative Entwicklung‘ oder ‚alternative livelihoods‘-Programme) oder indirekt vom Opiumanbau durch die Wachstumsförderung der legalen Wirtschaft abbringen sollten.“

David Mansfield, 2016. *A State Built on Sand*, S. 113 (Übersetzung FPK).



Mohnfelder in der Nähe von Dowlat Yar, Provinz Ghor. ©Jonathan Wilson/iStock.com

„Deutschland [hat] in immer wieder verlängerten Einsatzmandaten immer an der Vermeidungsstrategie festgehalten [...] und [wollte] das Opiumproblem immer nur mittelbar, also über die Schaffung alternativer wirtschaftlicher Möglichkeiten für die Produzenten und die Erweiterung des Regulierungsspielraums für die afghanische Regierung, adressieren [...]. Obwohl in den letzten Jahren die Erkenntnis hätte reifen können, dass die Regierung [Afghanistans] diese Aufgabe nicht erfüllen kann oder will, hat die Bundesrepublik ihre Politik nicht geändert.“

Florian P. Kühn, 2011. „Deutschlands (Nicht-)Drogenpolitik in Afghanistan“, *ZfAS Sonderheft 3*, S. 116.

Executive Summary – Kurzzusammenfassung

Deutschlands Rolle gegenüber der Drogenökonomie war sehr zurückhaltend. Indem Reformaufgaben am Anfang der Intervention in Afghanistan Lead Nations zugeordnet wurden, zog sich die Bundesrepublik im Bündnis auf die Haltung zurück, dass dafür das Vereinigte Königreich bzw. die Regierung Afghanistans zuständig wäre. Gleichwohl begünstigten die durch die Intervention verursachten wirtschaftlichen Verwerfungen den Aufbau solider staatlicher Rentiersstrukturen, die von den illegalen Drogenrentiersstrukturen gespiegelt wurden.

Deutschland muss daraus lernen, in zukünftigen Einsätzen auf ein institutionelles Gedächtnis zurückgreifen zu können, um Erfahrungen besser nutzen zu können. Auch ein internationaler Lernprozess sollte auf diplomatischem Weg angestoßen werden. Die Verantwortung in multilateralen Einsätzen muss klar definiert sein und die Lasten ausbalanciert - und dennoch in der Gesamtschau von allen beteiligten Staaten und Institutionen fair geteilt werden.

Inhaltsverzeichnis

Vorbemerkung.....	5
1 Einleitung.....	5
2 Entwicklung der Drogenökonomie 2001-2021	8
2.1 Entwicklung und Trends der Drogenökonomie	15
2.2 Drogen im Vergleich zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung	20
3 Forschungsstand	20
3.1 Problemdiagnosen und politische Bewertung.....	21
3.2 Strategische und operative Probleme der Drogenbekämpfung.....	24
3.3 Verhältnis von sicherheitspolitischen Erwägungen gegenüber wirtschafts- und entwicklungspolitischen Zielen.....	27
3.4 Bündnis- und institutionenpolitische Dynamiken.....	32
3.5 Trends und Wandel der Wahrnehmung während der Intervention.....	33
4 Analyse.....	35
4.1 Anmerkungen zu Daten, Interviews und Auswertung.....	35
4.1.1 Quantitative Daten	35
4.1.2 Qualitative Daten	36
4.2 Zeitleiste drogenökonomischer Trends und politischer Entwicklungen.....	37
4.3 Internationaler sicherheitspolitischer Kontext.....	40
4.4 Deutschlands Rolle in der Drogenökonomie	40
5 Schlussfolgerungen	42
5.1 Beantwortung der Fragen.....	42
5.1.1 Drogenökonomie in Afghanistan und Kontext des deutschen Engagements	42
5.1.2 Deutscher Beitrag.....	43
5.1.3 Maßnahmen	44
5.2 Was ist zu lernen aus zwei Dekaden deutscher Interventionspolitik in Afghanistan?.....	46
6 Bibliographie.....	49
6.1 Literatur.....	49
6.2 Internetquellen.....	53
7 Anhänge	54
7.1 Glossar.....	54
7.2 Abkürzungsverzeichnis	54
7.3 Quellennachweis	55
7.4 Verzeichnis der Gesprächspartner.....	57
7.5 Dank	59
7.6 Zeitleiste.....	59

Vorbemerkung

In über zwei Jahrzehnten Beschäftigung mit dem Interventionismus bin ich, der internationalen Intervention darin vergleichbar, immer wieder auf die Drogenökonomie gestoßen. 2006 habe ich in Kunduz einen Workshop mit afghanischen Journalistinnen und Journalisten geleitet, wobei thematisiert wurde, welches Risiko die Berichterstatte(r)innen und Berichterstatte(r) eingehen, wenn sie Drogengeschäfte, Korruption und Machtmissbrauch durch lokale Machthaber und Kommandeure beleuchten. Meine Aufgabe, auf der Basis von Interviews und Akten, durch Literatur- und Datenauswertung Licht in die Verläufe der internationalen Intervention in Afghanistan und ihre Verflechtungen mit der und gegen die Drogenökonomie zu bringen, ist dagegen ungleich harmloser.

Die von der Enquete-Kommission vorgegebene Bearbeitungszeit von nur 6 Wochen für ein Thema, das Gegenstand mehrerer Dissertationsvorhaben sein könnte, war eine Herausforderung. Nicht alle erhofften Interviews konnten in einem derart kleinen Zeitfenster durchgeführt werden, eine umfassendere Auswertung der Literatur wäre mit mehr Zeit möglich gewesen. Vielleicht erscheint eines Tages ein Buch, in dem all diese Desiderate eingelöst werden. Die Aufgabe der Enquete-Kommission, die Intervention in Afghanistan aufzuarbeiten, kann nicht hoch genug bewertet werden. Denn die Bundesrepublik Deutschland schuldet es nicht nur sich selbst, über die eigenen politischen Entscheidungen während zwei Jahrzehnten Intervention in Afghanistan Klarheit zubekommen. Auch die Menschen in Afghanistan haben einen moralischen Anspruch darauf, dass wir systematisch verstehen, welche Entscheidungen in der Intervention getroffen wurden, der sie sich – mit allen Folgen – ausgesetzt sahen und sehen.

Bayreuth, den 5. Dezember 2023

Florian Kühn

1 Einleitung

Mit den am 4. Oktober 2001 beschlossenen Umsetzungsmaßnahmen zum NATO-Bündnisfall¹ wurde die Intervention in Afghanistan mandatiert und die Bundesrepublik Deutschland Konfliktpartei. Als Mitglied der Nordatlantik-Allianz engagierte sich die Bundesregierung Gerhard Schröders mit Außenminister Joschka Fischer diplomatisch insbesondere dafür, die erwartete militärische Eskalation mit stabilisierenden, humanitären und international abgestimmten Aufbau- und Entwicklungsprogrammen zu flankieren. Dass der NATO-Bündnisfall ausgerufen wurde, wurde als Versuch gedeutet, die Antwort auf die Anschläge des 11. September 2001 zu internationalisieren, einerseits, um ihr breite internationale Legitimität zu verleihen, andererseits, um bei befürchteten Alleingängen der USA über eine Eskalationssbremse zu verfügen.² In jedem Fall boten die NATO-Beschlüsse eine Fundament, die Antwort auf den 11. September 2001 auf eine breite Grundlage zu stellen, die militärisch, politisch und legitimatorisch über die Selbstverteidigung der USA hinausging. Das individuelle und kollektive

¹ Zum NATO-Beschluss und den beschlossenen Maßnahmen, *Statement to the Press*, 04 Oct. 2001, https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_19009.htm?selectedLocale=en (Zugriff am 02.12.2023)

² Rynning 2012, 71ff. Die Mitwirkung der Nordatlantischen Allianz sei wohlwollend gemeint gewesen, aber sie habe nicht als Allianz agiert, bewertet Rynning.

Selbstverteidigungsrecht der USA war vom UN-Sicherheitsrat in Resolution 1368 am 12. September 2001 festgestellt worden.³

Die militärische Intervention ebenso wie der sie flankierende ökonomische und politische Aufbauprozess, der wesentlich auf der 2001 in Bad Godesberg abgehaltenen und unter Ägide der Vereinten Nationen (VN) von der Bundesrepublik Deutschland organisierten Afghanistankonferenz auf dem Petersberg vereinbart wurde, bildeten fortan ein Spannungsfeld. Die Drogen-, und darin trotz nennenswerten Cannabisanbaus zuvorderst die Opiumökonomie, die freilich beide als etablierte Wirtschaftsstrukturen viel weiter zurückreichen, oszillierten in der internationalen Wahrnehmung zwischen Sicherheits- und Entwicklungsproblem. Dieser Bericht zeichnet nach, von welchen Bedingungen dieser Wandel beeinflusst war, welche Akteure maßgeblich waren und so die Handlungsoptionen der bundesdeutschen Akteure strukturierten.

Auf einer Zeitleiste (siehe Anhang 7.6) werden diese Entwicklungen im zeitlichen Ablauf rekonstruiert und visualisiert. Diese Darstellung erlaubt, die Marktentwicklung der Drogenökonomie in ein Verhältnis zu den politischen Entscheidungen und Maßnahmen zu setzen und so zu zeigen, dass die Drogenpolitik in Afghanistan eingebettet war in ein breiteres, sich ebenfalls wandelndes Interventionsregime mit zahlreichen Kernakteuren (USA, Vereinigtes Königreich, Vereinte Nationen, die Europäische Union, sowie zahlreiche weitere multilaterale Organisationen und Institutionen). Nicht im Mittelpunkt stehen die Akteure, die auch sonst oft übersehen werden, weil ihr politisches Engagement in Afghanistan eher unauffällig blieb oder ganz im Dienst der Sabotage an westlichen Politikplanungen stand.

Die Drogen-, aber insbesondere die Opiumökonomie ist nicht durch die westliche Intervention nach 2001 verursacht; gleichwohl hat die Interventionspolitik Bedingungen beeinflusst, die die Drogenökonomie oft begünstigten. Günstige Bedingungen herrschten indes schon weit vor der Intervention in der Folge des 11. September 2001 zurück: Fehlende oder nicht funktionierende staatliche Institutionen als Resultat der politischen Turbulenzen, die spätestens mit der Absetzung des Königs Zahir Shah durch seinen Cousin Daoud Khan 1973 begannen, ermöglichten die Ausbreitung der Drogenökonomie. Diese Ausbreitung setzte aber fort, was schon angelegt war: Die gängige Historiographie stellt Afghanistan als Opiumanbauland in einen ursächlichen Zusammenhang, die Intervention der Sowjetunion ab 1979 hätte den Opiumanbau erst begründet. In Wirklichkeit ist die Geschichte des Opiumlieferanten Afghanistan eine komplexere, weiter zurückreichende, in der die Durchsetzung von Kontrolle über wirtschaftliche Aktivitäten und die Bevölkerung durch den Staat, also ein Staatsformierungsprozess, mit Strategien der Legitimation und Dynamiken der internationalen politischen Ökonomie verflochten ist.⁴

Deutlich wird indes in den 1980er Jahren, wie internationale Rentenflüsse⁵ mit lokaler Anbaupraxis verbunden sind: Während die arme Bevölkerung den Mohnanbau als Möglichkeit sieht, an Bargeld zu kommen, also Opium als *cash crop* als ökonomische Überlebensstrategie sieht, begreifen die Mujahedin dessen internationales Profitpotenzial.

³ vgl. Sicherheitsratsresolution S/RES/1368 (2001), 12. September 2001; siehe auch Hinweise zur Verbindung von Drogenschmuggel und internationaler Sicherheit, S/RES/1373 (2001), 28. September 2001 und S/RES/1378 (2001) vom 14. November 2001, worin die Etablierung einer Post-Taliban-Ordnung angebahnt und später mit der Petersberg-Konferenz umgesetzt wurde.

⁴ vgl. Bradford 2019, 182; Kühn 2009a, 2010, 2012b; Kursawe 2010, 108ff.; Inglis 2018.

⁵ Internationale Renten sind Gelder, die bezahlt werden, weil es für ein Gut keine Konkurrenz auf einem Markt gibt; dies gilt etwa für Öl oder Gas, Edelsteine oder andere seltene Waren. Eine besondere Bedingung für Renten besteht, wenn die betreffenden Güter illegal sind, wie die bei Drogen der Fall ist: Ihr Handelswert übersteigt dann bei weitem ihre Produktionskosten. Vgl. dazu insbesondere Kap. 3.3 sowie Kühn 2008.

Der Opiumexport, also die eigentliche Ausfuhr aus Afghanistan, verschaffte ihnen die Erlöse aus der illegalen, internationalen Rente, die sich bei jedem Grenzübergang vervielfacht. Die Cannabisökonomie hat zwar ihrerseits eine internationale Komponente (so wurde der ‚Schwarze Afghane‘ von Hippiekommunen weltweit geschätzt und etwa von Wolfgang Ambros 1976 besungen), der Eigenkonsum in Afghanistan ist allerdings nennenswert höher als der Opium-, speziell der Heroinkonsum. Der Konsum durch Nichtmuslime außerhalb Afghanistans galt indes in islamistischer Ideologie stets als akzeptabel, Verbote wurden hingegen damit begründet, dass Drogen den afghanischen Muslimen schade und dem Gebot, sich nicht zu berauschen, widersprach.⁶ Ökonomisch relevant sind die massiven Wertsteigerungen aufgrund der Illegalität des Gutes, die bei der Ausfuhr entstehen.

Die massiven Wertsteigerungen aufgrund der Illegalität des Opiums, der Konfiskationsrisiken beim Grenzübergang und nicht zuletzt signifikante Kaufkraftunterschiede zwischen Produzentenländern (insbesondere Afghanistan) und westlichen Konsumentenländern erklären die Dynamik des international vernetzten Drogenhandels. Der Wert von Heroin multipliziert sich beispielsweise von etwa 2,50 US-\$ für ein Gramm (Großhandelspreis: *wholesale*) in Afghanistan auf etwa 22 US-\$ in Deutschland, 30 US-\$ in Großbritannien und 33 US-\$ in Russland⁷. Diese Zahlen beziehen sich auf Heroin hohen Reinheitsgrades, das im Straßenverkauf (*retail*) und mit anderen Substanzen gestreckt nochmals bis zum Zehnfachen des Preises erlöst. Der weitaus größte Teil der Wertsteigerung bleibt also in der Transportkette hängen – bei den Bauern selbst kommt nur ein Bruchteil von 1-2% des Straßenverkaufswerts an.

Wenn etwa der in Afghanistan realisierte Wert (aus Produktion und Handel) in Spitzenjahren wie 2007 (hier gemessen im afghanischen Jahr März 2006-März 2007) mit ca. 4 Mrd. US-\$ etwa 53% des Bruttonationalprodukts ausmachte, handelt es sich dabei um den Exportwert. Etwa ein Viertel davon bleibt bei den Bauern (25%, entspricht 1 Mrd. US-\$ für Afghanistan). Regional ist dieses Einkommen sehr ungleich verteilt, denn im selben Jahr war Helmand mit 2/3 der Gesamtproduktion die Provinz mit dem größten Output; entsprechend hoch waren auch die Einkünfte für die Produzenten dort (ca. 528 Mio. US-\$).⁸

Die westliche Intervention ab 2001 fiel zufällig in ein Jahr, in dem die Taliban den Anbau von Schlafmohn verboten und dieses Verbot weitgehend durchgesetzt hatten. Es bleibt eine bis heute diskutierte (und unbeantwortete) Frage, ob sie dieses Verbot aus Überzeugung erließen, ob sie ihren Status als Pariah international aufpolieren wollen (nachdem sie durch die Schändung Präsident Najibullahs, die Sprengung der Buddha-Statuen von Bamyan oder ihre misogynen Gesellschaftspolitik international geächtet waren) oder ob sie bei vollen Lagern die Weltmarktpreise manipulieren wollten. Zwischen 2002, dem ersten Anbaujahr unter der Bedingung der internationalen Intervention, und 2017, als der bisherige Spitzenwert erreicht wurde, hat sich der Opiumanbau fast verdreifacht (von 3.400t auf 9.000t). Für den Anbau von Cannabis sind die Zahlen weniger verlässlich, aber auch hier dürfte sich der Anbau auf hohem Niveau bewegt haben – wenngleich das internationale Interesse daran ungleich geringer war. In

⁶ vgl. Rashid 2010, 187.

⁷ vgl. Afghan Opium Report 2007.

⁸ UNODC 2007, 16. Zum gleichen Jahr gibt die Weltbank stark abweichende Zahlen an (siehe Abbildung 13); dies liegt an unterschiedlichen Erhebungsmethoden, der Berechnung von (geschätzten) Anteilen der Opiumökonomie am (ebenfalls geschätzten) Bruttoinlandsprodukt. Wie in Abschnitt 4.1 erläutert wird, ist eine wesentliche Herausforderung der Analyse die Verfügbarkeit, Diversität, Reliabilität von Zahlen sowie Varianz der Berechnungs- und Darstellungsformen. Maley argumentiert unter Verweis auf die UNODC-Zahlen (2009, 249), dass zu viele vom Opiumanbau abhängig seien, um die Vernichtung zu einer brauchbaren Strategie zu machen.

den letzten Jahren der Transitionsdekade bis zur Übernahme der Kontrolle durch die Taliban 2021 ist obendrein die Produktion und der Handel mit synthetischen Drogen, vor allem Methamphetaminen, massiv angewachsen.

Die strategische Zielsetzung während der Intervention blieb dominant sicherheitspolitisch; die Drogenwirtschaft wurde nur insofern berücksichtigt, als die durch sie hervorgerufenen wirtschaftlichen Verwerfungen sicherheitspolitische Aufmerksamkeit auf sich zogen: Dies betraf vor allem die Finanzierung der Taliban und anderer aufständischer Gruppen und die Korruption afghanischer Einflussträger insofern, als sie sich gegen die Interessen der Intervention verhielten. Diese Selektivität erlaubte jenen in der afghanischen Regierung, die sich konform verhielten, deren manipulative Politik unter dem Radar blieb oder die in der Lage waren, die ‚Sprache‘ des Westens hinsichtlich Frauenrechten und Demokratie zu sprechen, ihren Einfluss bei internationalen Institutionen zu wahren, während sie ihre partikularistischen Ziele verfolgten. Taktisch wurden entwicklungspolitische, drogenorientierte Maßnahmen gegenüber den sicherheitspolitischen Erfordernissen verhandelt, wobei die Erwartung aus dem Militär, vor allem während der Phase der Counter-Insurgency (COIN) genannten Aufstandsbekämpfung, dass die freigekämpften Räume sogleich mit sozialen Institutionen und wirtschaftlicher Besserung gefüllt werden könnten, sich deutlich überzogen bzw. nicht einlösbar erwiesen.

Obwohl die Stabilisierungsmission erst 2014 endete, lässt sich die Intervention in zwei etwa gleich lange Phasen teilen. In der ersten Phase bis etwa 2011/12 wurden die Policy-Ziele noch mit einem echten Veränderungswillen formuliert; die westlichen Akteure verbanden ihre Allianzziele mit konkreten, zu verändernden Zusammenhängen in Afghanistan und versuchten, diese mittels Policy zu adressieren. Als die Ernüchterung eintrat und damit der Wille, Ressourcen und Menschenleben in Afghanistan einzusetzen, wobei der sicherheitspolitische Nutzen unbelegt blieb, glitt die Intervention in eine Phase des ‚Verwaltens‘ über. In dieser Zeit wurde vor allem auf einen vertretbar glimpflichen ‚Exit‘, also den Abzug und die Übergabe der Verantwortung an Afghanistan, hingearbeitet. Die Transitionsdekade war in der Tat eine solche, wenn sie auch anders endete als vom Westen avisiert: Die Taliban übernahmen die Kontrolle (wenn auch nicht die Herrschaft⁹) und die Verantwortung und arbeiten seither konzentriert daran, die Opiumwirtschaft zu schwächen und den Anbau von Drogen zu unterbinden.

Die wirtschaftlichen Zusammenhänge der Opium-, im weiteren Sinn der Drogenwirtschaft während der Intervention 2001-2021 werden im Kapitel 2 dargestellt. Im folgenden werden sie aus dem Stand der Literatur und im Lichte der für diesen Bericht geführten Interviews analysiert. Im Kapitel 4 werden diese Analyseperspektiven zusammen- und weitergeführt, indem die beschriebenen Entwicklungen, politischen und Marktdynamiken zum Verlauf der Intervention, der auf einer Zeitleiste dargestellt wird, in Beziehung gesetzt werden. Abschließend kehrt dieser Bericht zu den Ausgangsfragen zurück, die die Enquete-Kommission als Leitfaden dieser Untersuchung formuliert hat.

2 Entwicklung der Drogenökonomie 2001-2021

Zu Beginn der Darstellung der Drogenökonomie sollen einige Grundbegriffe, Funktionsweisen und wesentliche Wertschöpfungsschritte erläutert werden. Diese beziehen sich vor allem auf Opium und seine Derivate, es wird aber auch auf Cannabis- und Methamphetamin-Produktion und -handel hingewiesen. Kennzeichnend für die Opiumökonomie in Afghanistan sind zwei Gruppen, die wesentlich in ihre

⁹ vgl. genauer Kühn 2023, 18ff.

Funktionsweise involviert sind. Zum einen sind das die Produzenten, also Bauern und ihre Familien sowie Tagelöhner, die für Geld bei der Ernte helfen, und Farmpächter, die gegen Abgabe eines Teils des Ertrags die Felder anderer bewirtschaften (sharecropper¹⁰). Zum anderen sind das die Händler, die zum Teil an zentralen Orten, vorwiegend aber direkt bei den Produzenten das Rohopium einsammeln. Diese Aktivitäten sind sehr lokal, und die konkrete Interaktion zwischen den Akteuren ist, ebenso wie die sie flankierenden Kapitalstrukturen, ausgesprochen divers.

Translokal, regional und schließlich international handeln hingegen die Kartelle, oder Netzwerke. Sie bündeln die lokal eingesammelte Ernte, verarbeiten sie weiter (siehe dazu unten) oder lagern das Opium und seine Derivate, um für sie günstige Marktbedingungen bestmöglich nutzen zu können. Sie sind nicht in den Weitertransport jenseits der afghanischen Grenzen involviert, wenngleich ihre Profite größtenteils aus dem Land abfließen und gewaschen ihren Weg in internationale Kapitalkreisläufe finden.



Abbildung 3: Rohopium ist lange lagerfähig; ©D-Keine/iStock.com

Opiumpaste wird nach Gewicht gehandelt, weshalb zwischen trockenem (mit höherem Wirkstoffgehalt) und feuchtem (mit niedrigerem Wirkstoffgehalt) unterschieden wird. Entsprechend dem Wirkstoffgehalt unterscheiden sich die Preise. Rohopium lässt sich sehr gut lagern, d.h. zwischen den Produzenten und der Ausfuhr auf internationale Märkte besteht ein Puffer: Wenn die Abnehmerpreise, etwa an der Grenze zu

¹⁰ Die Bezeichnung sharecropper stammt aus dem amerikanischen Englisch und wird hier verwendet, weil die Übersetzung ‚Farmpächter‘ in die Irre führt. Sharecropper *teilen* die Ernteerträge mit jenen, die das Produktionskapital zu Verfügung stellen; das können die Landbesitzer sein, die ihnen ihre Felder zum Bestellen überlassen, es können aber in Afghanistan auch Geldverleiher sein, die Kapital zur Verfügung stellen um ansonsten unbestelltes Land zu kultivieren (etwa für Saatgut und Erntehelfer). Nach der Ernte wird für die Landbesitzer oder Kapitalgeber ein Anteil der Ernte sowie teils eine Pacht fällig; wichtig ist dabei, dass anders als bei einem reinen Pachtverhältnis das Risiko etwa von Ernteaussfällen geteilt wird.

Afghanistans Nachbarländern, niedrig sind, können die Zwischenhändler abwarten und zu einem späteren Zeitpunkt, wenn die Preise gestiegen sind, höherpreisiges trockenes Rohopium verkaufen. Die Produzenten haben diese Option nicht: Weil sie lokal verkaufen und ggf. keine Lagermöglichkeiten haben, müssen sie zu dem Preis verkaufen, der ihnen zur Erntezeit geboten wird. Sie sind deshalb Preisschwankungen beim lokalen Handel mit feuchter, frischer Opiumpaste viel stärker ausgesetzt.

Die Entscheidung, in der Folgesaison Mohn anzubauen, fällt im Herbst. Die Samen werden ausgebracht und treiben eine Pflanze mit Blüten, deren Samenkapseln mit Klingen angeritzt werden (siehe Abbildungen 4-6). Aus diesen feinen Schnitten tritt eine milchige, zunächst weiße Flüssigkeit aus, die mehrmals nach dem Antrocknen mit gekrümmten Schabern aufgenommen und verknetet wird. Dass die Schlafmohnkapseln angeritzt werden, damit das Harz austritt, macht die Ernte exzessiv arbeitsintensiv. Wenn die Flüssigkeit getrocknet ist, muss sie – ebenfalls ausgesprochen arbeitsintensiv - als braune Paste abgekratzt werden. In der Erntesaison wird also viel Arbeitskraft gebraucht. Viele Arbeiter tragen in dieser Phase als Tagelöhner, andere aus Familienloyalität dazu bei, die Ernte einzubringen.

Die Entscheidung, ob Mohn angebaut wird, hängt von einer Handvoll Faktoren ab, die stets einen spekulativen Anteil haben, weil sie sich auf die Zukunft beziehen. Die vorangegangenen Jahre sind für das Kalkül wesentlich: Steht zu erwarten, dass aufgrund geringen Angebots die Nachfrage hoch sein wird? Nur dann besteht die berechtigte Erwartung, dass hohe Preise erzielt werden können. Sind die Lager der Zwischenhändler vielleicht sogar, nach mehreren Jahren mit geringem Angebot, so leer, dass die Händler, um die Nachfrage bedienen zu können, zu hohen Preisen zu kaufen gezwungen sind? Des Weiteren wird abgewogen, ob ein Verbot oder Vernichtungsmaßnahmen seitens des Staates oder seitens lokaler Herrscher (einschließlich der Taliban oder des Islamischen Staats – Khorasan (IS-K)) zu erwarten sind. Oft spielen Schulden eine Rolle: Um überhaupt anbauen zu können, oder weil schon vor der nächsten Aussaat Geld benötigt wurde (etwa um eine ärztliche Behandlung zu bezahlen), verschulden sich viele Bauern bei den Zwischenhändlern. Gewissermaßen ‚verpfänden‘ sie die Ernteerträge an die Kreditgeber, so dass sie Opium anbauen müssen, um diese Schulden tilgen zu können. Auch für die Erntehelfer ist das Einkommen aus der Opiumernte eine fest eingeplante Einkommensquelle; Ernteauffälle durch Verbot, Vernichtung, durch Pflanzenkrankheiten oder Trockenheit haben deshalb immer unmittelbare soziale Folgen. Sie treffen die Produzenten direkt und damit diejenigen, deren Profitmargen am Opiumanbau am geringsten sind.



Abbildung 4: Milchiges Opiumlatex bildet sich an den geritzten Schlafmohnkapseln.
©DanielPrudek/iStock.com



Abbildung 5: Schlafmohnkapseln werden von Hand angeritzt. ©Couperfield/Shutterstock.com.

Sobald die Opiumpaste an die Zwischenhändler verkauft ist, beginnt die Leiter der Wertsteigerung. Denn wie schon einleitend dargestellt bleibt den Bauern nur ein sehr kleiner Bruchteil der Wertschöpfung. Der Anteil der Händler, die das Rohopium einsammeln und bündeln, es ggf. zu Morphin und Heroin weiterverarbeiten, ist hingegen schon nennenswert größer. Aber auch ihr Anteil an der internationalen Wertsteigerung ist mit unter 10% verschwindend gering. Es ist also festzuhalten, dass die mit weitem Abstand größten Profite außerhalb Afghanistans erzielt werden. Diese Steigerungen sind nur möglich, weil es sich bei Opium und seinen Folgeprodukten um illegale Güter handelt. Aufgrund dessen wird das Gut zu einem Preis gehandelt, der weit über seinen Herstellungskosten liegt (siehe dazu Abschnitt 3.1 zur internationalen Rente).

Zu Beginn der internationalen Intervention, wie auch in den Jahren vor der ersten Talibanregierung, wurde hauptsächlich Rohopium oder Morphin aus Afghanistan exportiert. Die weiteren Schritte zur Herstellung des ‚Premiumprodukts‘ Heroin wurden in den Transitländern vorgenommen: Denn zur Herstellung von Heroin wird nicht nur sauberes Wasser, sondern auch Chemikalien benötigt. Dazu wird das Rohopium in einer wässrigen, stark basischen Lösung von Kalziumhydroxid (Löschkalk) gelöst. Mittels Ammoniumchlorid wird die Säurebindung angepasst, wodurch das Morphin ausfällt. Dies wird mit Essigsäureanhydrid aufgeköcht, wobei Natriumkarbonat zugegeben wird, das das rohe Diamorphin abspaltet.

Diamorphin ist die Grundlage für starke schmerz- und angststillende medizinische Opiate oder Heroin.¹¹ Diese Chemikalien waren zunächst nicht in Afghanistan verfügbar. Im Lauf der Intervention verschob sich aber die Wertschöpfungskette näher an den Produktionsort, so dass der Anteil von höherwertigem Heroin an den Exporten im Lauf der Jahre anstieg.

¹¹ vgl. EMCDDA o.D., https://www.emcdda.europa.eu/publications/drug-profiles/heroin_en

Morphin wurde historisch und wird vor allem in den abgelegenen Regionen als Analgetikum (Schmerzmittel) benutzt. Insbesondere in Gegenden, wo keine ärztliche Versorgung besteht, konsumierten Männer, Frauen und Kinder das Morphin



entsprechend tradierter Beschwerden.¹²

Abbildung 6: Abstreifen des morphinhaltigen Harzes der Schlafmohnkapseln.
©Couperfield/Shutterstock.com

Wurde Opium deshalb in kleinen Mengen vor allem in den abgelegenen Gebirgsregionen (v.a. Badakhshan) angebaut und konsumiert, verschob sich die Produktion nach dem Ende der sowjetischen Intervention während der Machtkämpfe der Mujahedin in Regionen des Südens, besonders nach Helmand und Kandahar.¹³ Phasenweise wurde während der 2000er und 2010er Jahre dort mehr als 2/3 des Opiums angebaut – so dass es beinahe irreführend ist, von afghanischem Opium zu sprechen. Der Löwenanteil kam aus sehr wenigen Provinzen (siehe Karten mit aggregierten Produktionszahlen, Abbildungen 11 und 12). Helmand und Kandahar funktionieren dabei wie ein eigener Markt: die ökonomischen (und teilweise die politischen) Strukturen sind so integriert, dass sie den Marktmechanismen bestmöglich begegnen können. Dadurch erlangen sie für

¹² Kursawe 2010, 108ff.

¹³ Zwar wurde im Norden Helmands auch vorher schon Opium angebaut. Im Süden allerdings waren die Bewässerungskanäle bombardiert worden, so dass die üblicherweise angebauten Agrargüter nicht angebaut werden konnten. Lokale Machthaber zahlten *Salaam*, einen Vorschuss auf die Ernte, zu einem niedrigeren Preis als das Opium zur Ernte wert war und begegneten so der Geldknappheit. Sie etablierten damit aber schon in den frühen 1990er Jahren einen strukturellen Zwang für die landwirtschaftlichen Produzenten, Opium anzubauen. Die politische Ökonomie Helmands, die während der westlichen Intervention vor allem für Großbritannien und die USA zum (militärischen) Problem werden sollte, wurde so geprägt, vgl. Rubin 2002, 263ff.

Afghanistan als Ganzes eine Rolle als ‚Leitmarkt‘, an dem sich die lokalen Märkte in anderen Provinzen hinsichtlich Preisen orientieren.¹⁴

Zusammenfassend lassen sich folgende Charakteristika der ‚vertikalen‘ Struktur der Opiumpreise festhalten (von den Produzenten ‚farm gate‘ über den Handel und die Aufbereitung bis in die Länder, wo die Opiumderivate konsumiert werden): Der Wert des Opiums am Produzentenende der Vermarktungskette beträgt nur einen kleinen Bruchteil dessen, was am anderen, dem Konsumentenende, in den westlichen Staaten erzielt wird. Während die Preise ebenso wie die Nachfrage in den Konsumentenländern über Jahre relativ stabil waren (wenngleich die Reinheit durch Zusätze schwankt, also eine gewisse ‚Wertanpassung‘ erfolgt), schwanken sie am Produzentenende deutlich. Preisschocks werden also offenbar in der Wertsteigerungskette aufgefangen, entweder in den Transitländern oder bei den Händlern in den Konsumentenländern. Sowohl am Anfang der Wertschöpfungskette, bei den Produzenten bis zu den lokalen Zwischenhändlern, als auch an deren Ende bei den Konsumenten, müssen die Marktteilnehmer Preise hinnehmen – sie haben keine Möglichkeiten, den Markt zu ihren Gunsten zu manipulieren. Anders ist das bei den Zwischenhändlern, die über Lagerung und zeitliche Verzögerungstaktiken auf für sie günstige Marktbedingungen warten oder diese herbeiführen können. Ihre Fähigkeit, etwa die Preise zu stabilisieren, scheint auch dadurch begünstigt zu sein, dass die Anzahl der Akteure im Markt deutlich geringer ist als im nicht gebündelten ‚Einzelhandel‘.

Während hinsichtlich des Einflusspotenzials der Marktteilnehmer also die Verhältnisse am Anfang und Ende der Kette vergleichbar sind, scheinen die Händler zugunsten der Konsumenten die Preise stabil halten zu wollen. Anpassungen an Wertschwankungen werden hier am ehesten vorgenommen, indem das Heroin, das auf der Straße verkauft wird, mehr oder weniger ‚gestreckt‘ wird. Dies bringt ein massives Gesundheitsrisiko mit sich, denn die Substanzen, mit denen gestreckt wird, sind oft gesundheitsschädlicher als das Opiat selbst; umgekehrt führen, wenn die Preise verfallen, neue Lieferungen von Heroin mit deutlich höheren Reinheitsgraden häufig zu unabsichtlicher Überdosierung, weil die Konsumenten an niedrigere Reinheitsgrade gewohnt sind und ihrer Gewohnheit gemäß dosieren. Dabei setzen sie sich ggf. unabsichtlich einen ‚Goldenen Schuss‘ (tödliche Überdosis).

Am anderen Ende der Kette aber, und für das Verständnis der Marktzusammenhänge relevant, wirken sich Preisschwankungen etwa durch Überproduktion direkt auf die Preise aus und führen zu erheblichen Schwankungen (vgl. Abbildungen 9 und 13). Angebotsschocks führen zum Verfall der Preise und bereichern vor allem die Händler, die zu niedrigem Preis kaufen, lagern und dann in späteren Jahren zu höherem Preis verkaufen können. Auf diese Weise drücken sie mutmaßlich die Preise in angebotsknappen Jahren, da sie auf Käufe zu hohen Preisen nicht unbedingt angewiesen sind, sondern die Nachfrage auch aus den Lagern bedienen können. Am Anfang der Wertschöpfungskette werden Preisschwankungen also durch Lagerhaltung und zeitlich gestreckte Marktaktiken aufgefangen, am Ende der Kette hingegen durch Anpassungen des Reinheitsgrads.¹⁵ Uneindeutig sind, angesichts relativ stabiler weltweiter Nachfrage, die Auswirkungen dauerhafter Überproduktion, wie sie Afghanistan im Verhältnis zu den nachgefragten Mengen erzeugt wurde, auf die Preise.

Nicht zu vernachlässigen für die Drogenökonomie Afghanistans, und auf je eigene Art in die internationalen Märkte verflochten, sind Cannabisprodukte und neuerdings Methamphetamin. Cannabis, das zu Haschisch weiterverarbeitet wird, wurde traditionell im Norden, etwa in Balkh oder Takhar angebaut, mit Hilfe von solarbetriebenen Pumpen

¹⁴ Byrd and Buddenberg 2006, 14.

¹⁵ vgl. dazu Byrd and Buddenberg 2006, 13-14, auch Byrd und Ward 2004, Ward und Byrd 2004, Felbab-Brown 2013, 2016.

werden inzwischen aber sogar desertifizierte Landstriche in Ghazni oder Paktika bewässert und mit Cannabispflanzen begrünt.¹⁶ Marihuana (Blütenteile) wird nicht verkauft, doch aus den getrockneten Pflanzen ‚garda‘ hergestellt, ein aus Cannabisharzen und Pflanzenteilen bestehendes Pulver. Durch weitere Verfeinerungsschritte wird daraus Haschisch hergestellt, das unterschiedliche Wirkstoffgrade aufweist und nicht gut haltbar ist, also meist schnell weiterverkauft wird.¹⁷ Das Einkommen pro Hektar bewirtschaftetem Land war für Cannabisproduzenten sogar etwas höher als beim Opiumanbau (ca. 3.900 US-\$/ha verglichen mit 3.600 US-\$/ha).

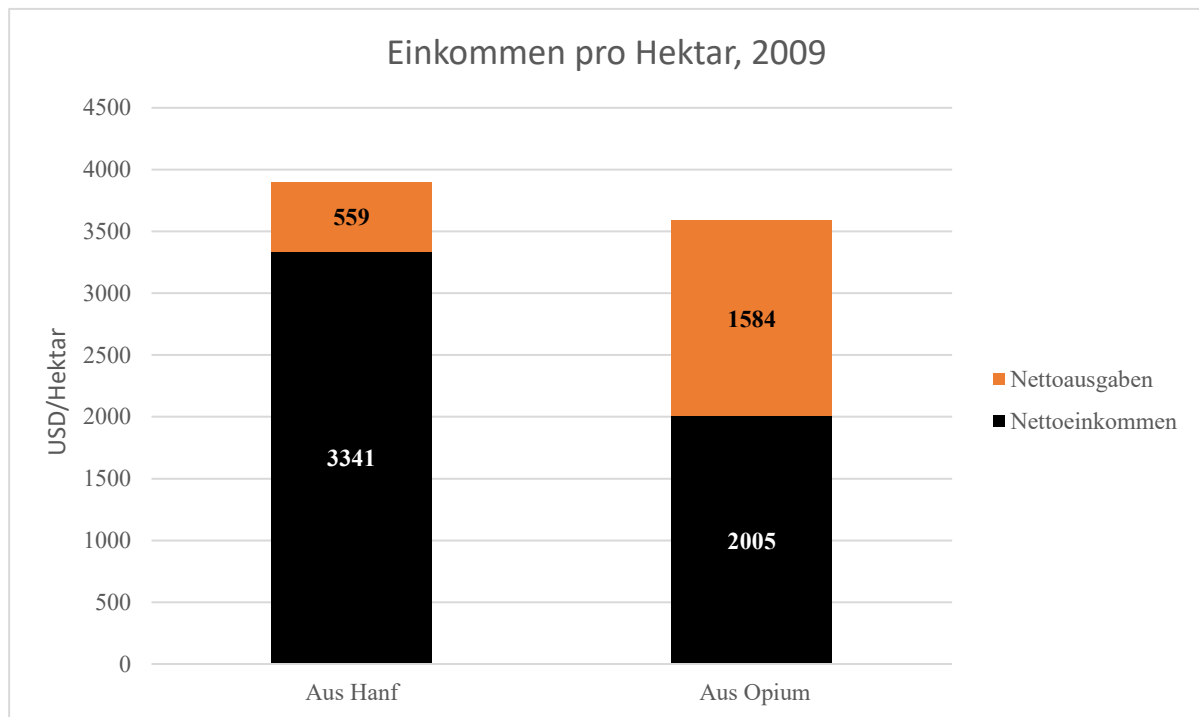


Abbildung 7: Mit Cannabisanbau lässt sich ein höherer Ertrag erzielen als mit Opium. Quelle: Cannabis Survey 2009, 34.

Für die Volatilität im Anbau von Cannabis ist der Einfluss der Taliban entscheidender als etwa für Opium. Gerade weil Garda und Haschisch in Afghanistan konsumiert werden, fällt es den Taliban leichter, den Anbau zu unterbinden: Mit Fatwas und Verweisen auf den Verstoß gegen die religiösen Regeln gelingt es ihnen, Produzenten wie Händlern zu vermitteln, dass Anbau und Handel gegen religiöse Gebote verstoßen. Dass sie diese Lesart in Regionen unter ihrer Kontrolle durchsetzen konnten, ist insbesondere deshalb bemerkenswert, weil ihre eigenen Kommandeure und Kämpfer in Anbau und Handel involviert waren und davon profitierten.¹⁸ Über Zeit betrachtet wurde der Anbau zunehmend in Regionen unter Einfluss oder Kontrolle durch die Taliban unterbunden; gleichwohl setzten sie das Verbot dort nicht durch, wo die sozialen Schäden etwa durch Vernichtungsmaßnahmen groß gewesen wären. Sie räumten eine Übergangsphase ein, in der schon gepflanztes Cannabis noch geerntet und verarbeitet werden durfte, bis das Verbot dann 2021 umfassend galt. In der Folge brach die Produktion ein.¹⁹ 2022 folgte ein landesweites Verbot durch die Talibanregierung.

¹⁶ Solarbetriebene Bewässerung wurde vor allem im Südwesten Afghanistans im Opiumanbau eingesetzt, vgl. Mansfield 2020.

¹⁷ UNODC 2009, 20 und 35.

¹⁸ Rahman Muzhary 2021.

¹⁹ UNODC 2023a.

In Afghanistan wurde in den letzten Jahren (etwa seit Mitte der 2010er Jahre) ein Anstieg der Methamphetamin-Produktion festgestellt. Neben industriefertigen Chemikalien wird die Meerträubel-Pflanze (Ephedra) gesammelt und zu deren Herstellung verwendet. Es ist unklar, ob sich der Handel mit diesen synthetischen Drogen entlang der Vertriebswege des Opiums entwickelt hat, oder ob Kapital aus dem Opiumhandel als Diversifikationsstrategie in die chemische Herstellung synthetischer Aufputzmittel geflossen ist. Die Abnahmemärkte sind jedenfalls eher in Asien zu finden.²⁰ Obgleich diese Entwicklungen für die wirtschaftliche Entwicklung Afghanistans und für Einsichten in die Regulierungsfähigkeit der Taliban interessant sind, betreffen sie den hier untersuchten Zeitraum nur am Rande und werden deshalb nicht weiter vertieft.

2.1 Entwicklung und Trends der Drogenökonomie

Die Drogenökonomie während der beiden Interventionsdekaden lässt sich in drei wesentliche Phasen unterteilen. Die erste Phase betrifft die Jahre 2002-2005/06. In diesen Jahren kehrten die Opiumproduktion ebenso wie die Anbaufläche in etwa auf das Niveau vor dem Verbot der Taliban zurück, das 2001 zu einem Einbruch der Produktionszahlen geführt hatte. Gleichzeitig steigt der Marktwert des Opiums wegen des vorangegangenen Verbots erheblich; zusätzlich dynamisiert sich der Markt, weil viele Bauern, die sich verschuldet hatten, wegen des Verbots ihre Schulden aber nicht zurückzahlen konnten, den Anbau intensivieren mussten. Die Schulden als Sekundäreffekt für die Entscheidung, Opium anzubauen, wirken noch einige Jahre nach und ‚erneuern‘ sich in Jahren, in denen die Ernten, etwa durch Trockenheit, unter den kalkulierten Erwartungen bleiben. 2004 sticht wegen hoher Nachfrage und günstiger Witterung heraus, weil durch günstigen Niederschlag die Erträge pro Hektar deutlich steigen (siehe Abbildung 10 zu Umweltfaktoren). In dieser ersten Phase konsolidieren sich die Strukturen der Opiumökonomie, das heißt die Familien und Gruppen, die schon vor und während der Talibanherrschaft ‚im Geschäft‘ waren, knüpfen Verbindungen zum Staat und zu den im Aufbau befindlichen Sicherheitsstrukturen. Zu den Taliban besteht in dieser Zeit wenig Kontakt oder Geschäftsverbindungen, weil diese sich zunächst aus Pakistan neu formieren müssen und weil – viel wichtiger – die Taliban den Drogenhändlerfamilien als unsichere Partner gelten, denn immerhin hatten sie das Anbauverbot 2001 durchgesetzt.²¹

In den Berichten des UNODC gibt es eine Veränderung insofern, als das UNODC bis ca. 2007 in seinen Berichten die Auffassung vertritt, dass die Taliban und andere Aufständische nicht oder nicht nennenswert vom Drogengeld profitieren; die Drogenkartelle seien eingesessen, manche sympathisierten mit der Regierung, andere mit der Aufstandsbewegung, aber es sei kein einheitliches politisches Profil zu erkennen. Dies wird im Wesentlichen in der einschlägigen Forschung bestätigt.²² Gleichwohl war das Narrativ der USA, die schon 1998 die Taliban in einem Bericht des Außenministeriums als wesentlich am Opiumhandel beteiligt beschrieben hatten, dass die Taliban einen nennenswerten Anteil ihrer Finanzierung aus dem Opium erzielten. Außer Schätzungen gibt es dazu keine Zahlen, dafür aber umso härtere Auseinandersetzungen zwischen den Ministerien in Washington.²³ Allerdings gibt es Gründe, warum dieses Argument so stark geworden sein könnte: Erstens funktionierte es, um die Taliban zu dämonisieren; zweitens lenkte es von der Frage ab, über welche Finanzierung die Taliban (und, im weiteren Sinne der Annahmen, beide seien letztlich identisch, Al-Qaida) stattdessen verfügten (etwa aus den Golfstaaten, durch Abschöpfen von Transportgebühren auch von Gütertransporten der USA aus Pakistan, Besteuerung

²⁰ UNODC 2023b, 15 und 165.

²¹ Interview, UNODC Programme Staff, 24. Mai 2006, Kabul

²² etwa Goodhand 2008a, 52; Giustozzi 2008, 174; Mansfield 2016.

²³ Coll 2018, 270ff.

und Spenden).²⁴ Drittens erlaubte es, die Welt einzuteilen in Feinde und Kooperationspartner, während die Wirklichkeit unvergleichlich komplexer und die Profitstrukturen erheblich verschachtelter waren. Diese Versicherheitlichung durch die USA, die den bereits durch Präsident Nixon begonnenen ‚War on Drugs‘ mit dem ‚Global War on Terror‘ (GWOt) verschmolz, brachte die afghanische Politik in ein Dilemma: Einerseits musste sie die Ziele der USA aus Abhängigkeit unterstützen, andererseits untergrub dies ihre lokale Legitimität, weil sie ihre eigene Bevölkerung dabei gegen sich aufbrachte.²⁵ Im Bestreben, global den Terrorismus zu bekämpfen, schenkten die USA den lokalen Begebenheiten keine tiefergehende Aufmerksamkeit.

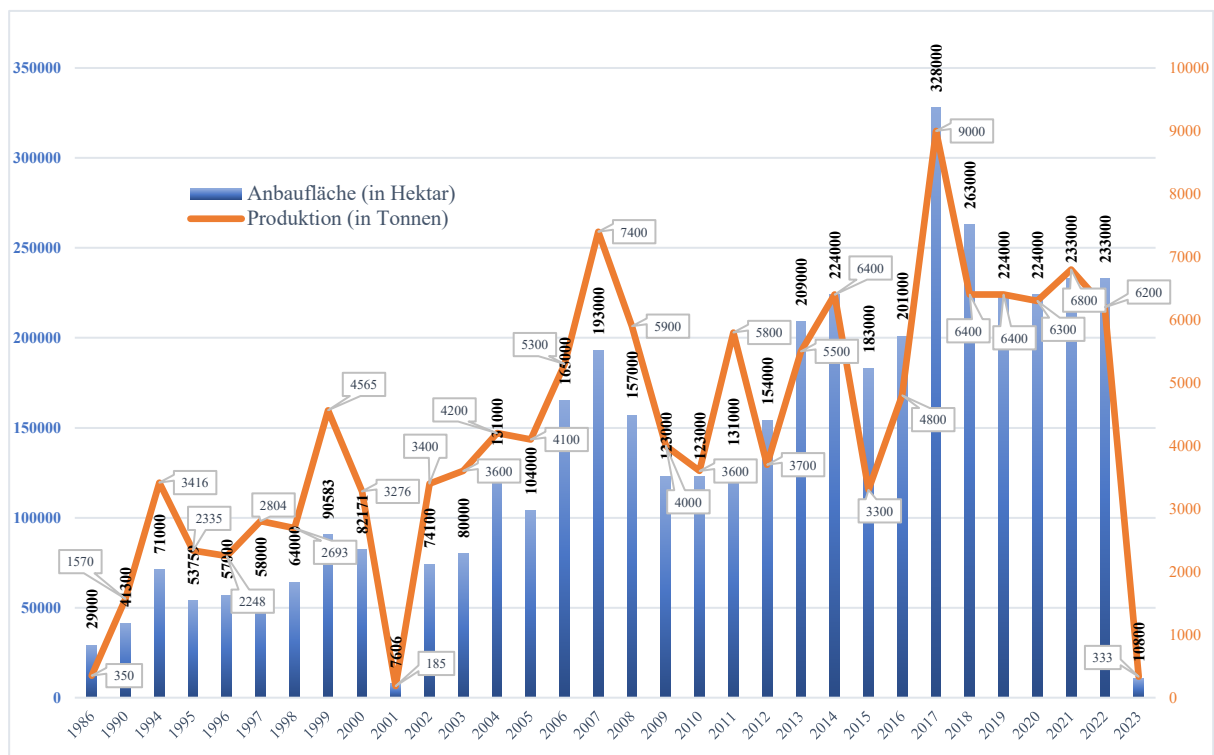


Abbildung 8: Anbaufläche (ha) und Opiumertrag (t) 1986-2023²⁶

Die zweite Phase umfasst die Zeit des ansteigenden Talibanwiderstands, von 2006 bis 2014. Dabei sind die Taliban anfangs nicht die am besten organisierte, größte oder gewalttätigste Gruppe. 2006 und 2007 steigen die Anbau-Zahlen zunächst an, weil die Niederschlagsbedingungen gut und die Erwartung niedrig sind, dass die Sicherheitsbehörden den Anbau unterbinden würden. Die außergewöhnlich hohen Ernteerträge lassen die Lager anschwellen, so dass die Preise absinken – in den Folgejahren 2008-2011 kommen außerdem Anbauvernichtungsmaßnahmen hinzu. Ab

²⁴ Peters 2009; Rodriguez und Lorentz 2012, 196.

²⁵ Bradford 2019, 217ff. Bradford legt nahe, dass die Counter-Narcotics-Fixierung von Teilen des US-Sicherheitsestablishments damit den Staatsaufbau als Gesamtprojekt letztlich entscheidend untergraben habe.

²⁶ Die Zahlen entstammen der UNODC-Berichten zur Opiumökonomie 2001-2023. Je nach Witterung etc. schwanken die Erträge pro Hektar, d.h. die Produktionsmenge hängt davon ab, wie ertragreich das Jahr war. Bei gesteigerter Anbaufläche steigt zwar in der Regel auch die Produktionsmenge, es kann aber auch sein, dass bei widriger Witterung bei gleichbleibender Fläche die Produktionsmenge sinkt, oder bei günstigen Bedingungen bei gleichbleibender Fläche die Produktionsmenge steigt. Anmerkung: Die Produktionszahlen für 2018-2019 sowie die Anbauflächen für 2019-2020 sind identisch, was mutmaßlich auf eine Fortschreibung vorhandener Daten zurückzuführen ist, da keine belastbaren neuen Daten vorlagen oder erhoben wurden. Dies ließ sich auch per Rückfrage beim UNODC nicht aufklären.

2011/12 zeichnet sich ab, dass die westlichen Interventenstaaten kein Interesse mehr an der Opiumbekämpfung haben – sie greifen mit Verweis auf die Verantwortung der afghanischen Regierung dem Ende der ISAF-Mission vor, das letztlich 2014 vollzogen wird.

Die dritte Phase der Drogenökonomie ist geprägt von westlicher Distanz zur Drogenökonomie: Diese wird in der strategischen Kooperation zwischen den USA und der afghanischen Regierung vor allem als instrumentell für den Aufstand, insbesondere für die Finanzierung der Taliban gesehen. Das führt zur punktuellen, taktisch motivierten, Bekämpfung etwa von Heroinlabors, die aber die Drogenökonomie in ihrer Breite weder im Kern adressieren noch zu schwächen vermögen: Einerseits ist die Kapitaldichte der Drogenökonomie insgesamt so hoch, dass vereinzelt Verluste an (den im Übrigen hoch mobilen) Labors für die Händlergruppen verschmerzbar sind. Andererseits sind die Händler so gut vernetzt wie nie zuvor: Die Einflussnahme auf staatliche Akteure bzw. die politischen, militärischen und ökonomischen Machtsphären sind so weit verschmolzen, dass der externe Einfluss der USA-Counterinsurgency aus Sicht der Drogenakteure managebar ist.

In diese letzte Phase fällt auch, gewissermaßen den Annahmen der USA nachteilig, dass die Taliban zunehmend vom Opiumhandel profitieren: Anders als die Republik gelingt es den Taliban, Handelsströme (nicht nur mit Opium) flächendeckend zu besteuern. Die dadurch generierten Einnahmen machen sie indes nicht zu Drogenhändlern: Bis zur Machtübernahme 2021 zapfen sie vom Anbau über die regionalen bis zu den internationalen Ausfuhrhändlern die Geldflüsse an und können so einen Anteil der Wertschöpfung für sich beanspruchen. Freilich reicht das nicht aus, um ihren Erfolg zu erklären. Denn die Agoniephase der afghanischen Republik endet schließlich, als die Taliban die Grenzübergänge und Handelsplätze (Provinzstädte) kontrollieren und damit den Nachschub für und Einfluss der legitimatorisch diskreditierten Kabuler Regierung abschneiden.

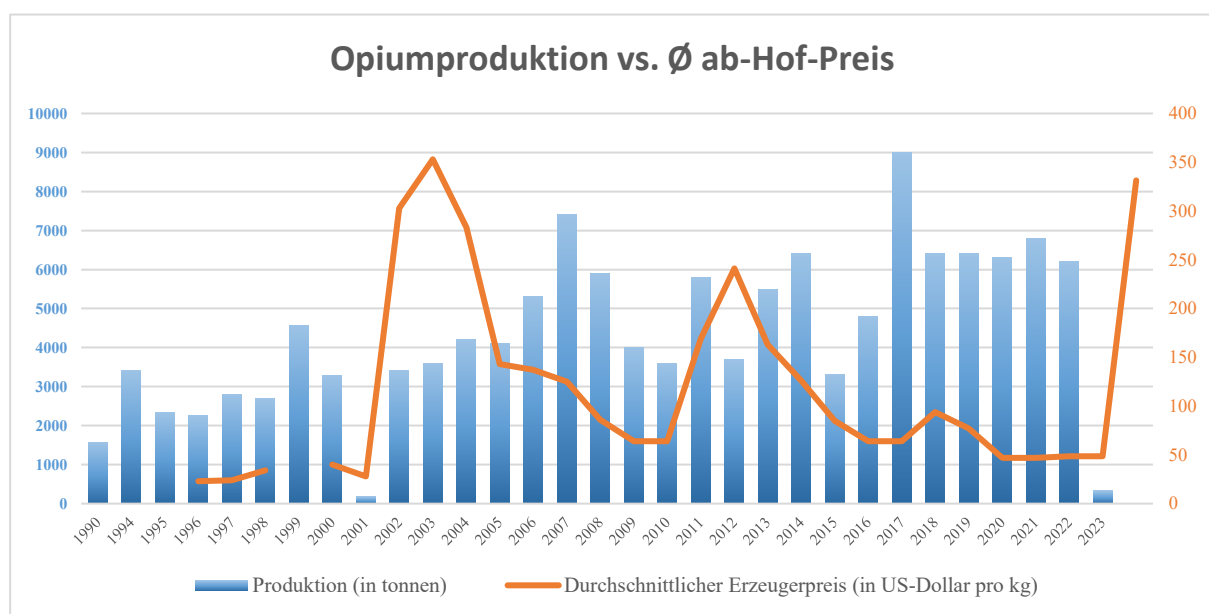


Abbildung 9: Opiumertrag (t) und erzielter Verkaufspreis des Opiums für die Bauern (farm gate price) in US-\$ pro kg.

Anhand Abbildung 9 ist der wesentliche Marktmechanismus in Afghanistan nachzuvollziehen: Wenn das Angebot begrenzt ist, weil etwa ein Anbauverbot, Erntevernichtungmaßnahmen oder Trockenheit vorliegen, steigen die Preise im nächsten Erntezyklus. Dabei ist zu beachten, ob die Lager der Zwischenhändler gefüllt sind oder die Gefahr besteht, dass sie ihre internationalen Abnehmer nicht bedienen

können: Wenn letzteres der Fall ist, ist die Nachfrage der Händler an die Produzenten robuster, d.h. die Preise steigen weiter – zudem erkennen die Bauern in dieser Situation mehr Gewinnpotenzial und entscheiden sich eher, Opium im nächsten Zyklus anzubauen. Dazu verschulden sie sich, sofern sie die Anfangsinvestition nicht selbst leisten können, auf Basis dieser Erwartung. Die Wahrnehmungsebene der Produzenten, auf der Hörensagen und Gerüchte, aber auch die Abwägung politischer Risiken zentral sind, darf also nicht außer Acht gelassen werden.

Nach dem Verbot durch die Taliban 2001 steigt der Verkaufspreis für die Bauern zunächst erheblich: Die Lager sind nicht voll, Opium wird aber in der Phase, in der noch nicht klar ist, wie weit der Arm der internationalen Intervention reicht und wie motiviert zu Vernichtungsprogrammen die neue Regierung ist, auch nicht flächendeckend angebaut. Mit der annähernden Verdoppelung des Angebots nach 2006 stellt sich verspätet die Korrektur dieser Entwicklung ein: Die Preise fallen zunächst und erreichen dann einen erneuten Höhepunkt, als die sich konsolidierende Opium-,Industrie‘ aufgrund von Trockenheit und einer Pflanzenkrankheit befürchten muss, dass das Angebot längerfristig absinkt. Als sich 2011 zeigt, dass diese Befürchtung nicht eintritt, verfallen die Preise wieder. Zwei Jahre mit relativ niedrigem Ertrag 2015-2016 lassen die Preise kurz steigen, bevor sich nach dem Rekordjahr 2017 die Preise, aber auch das Angebot relativ stabil einpendeln. Dieser Effekt ist vorwiegend dem Rückgang der westlichen Unterstützung und der militärischen Präsenz und ihrer ökonomischen Sekundäreffekte geschuldet: Mehr Produzenten versuchen, durch Mehrproduktion die Effekte der schwächelnden Wirtschaft auszugleichen, was natürlich wegen der niedrigen Preise nicht gelingen kann.

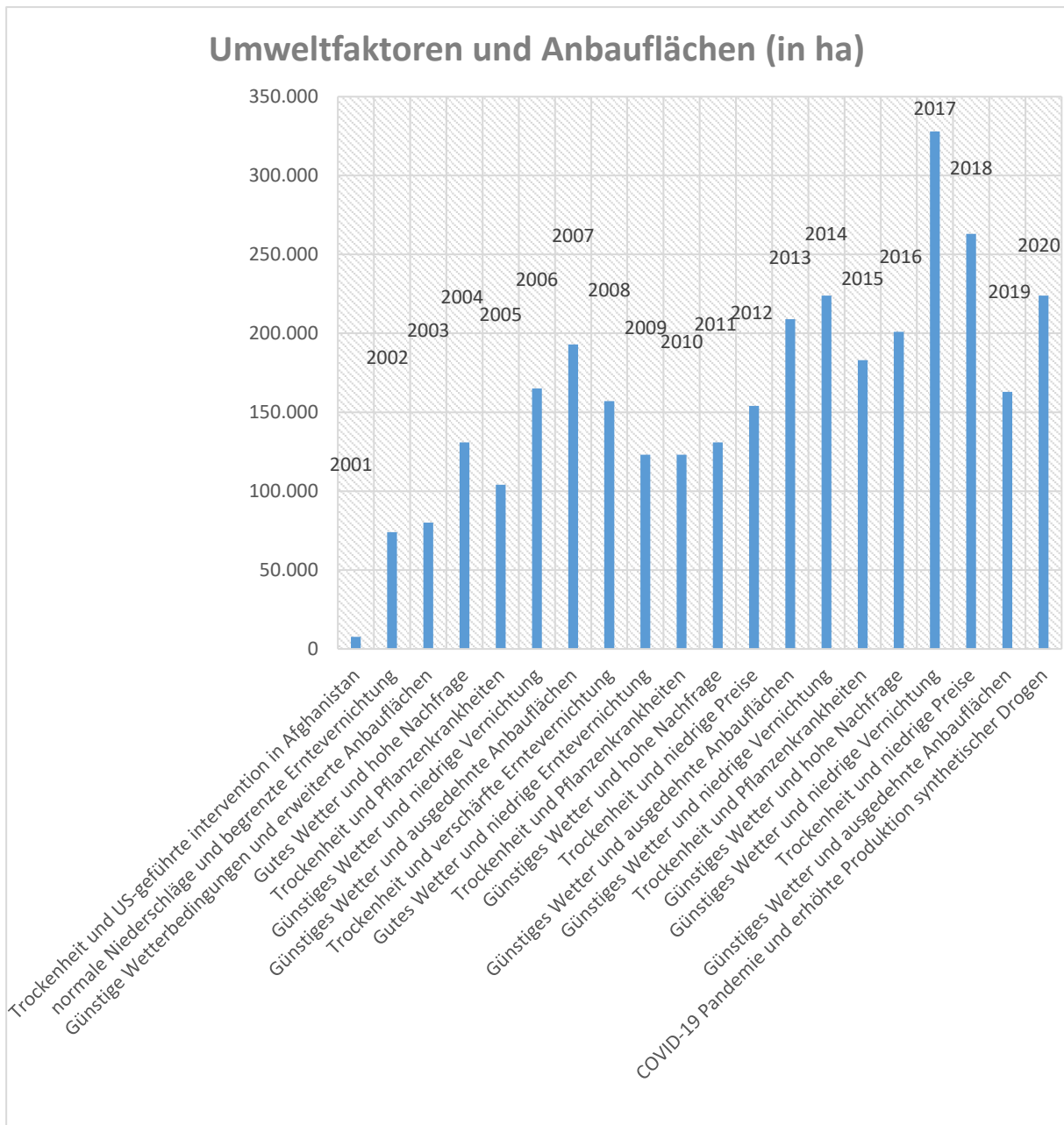


Abbildung 10: Umweltfaktoren, die die Erträge beeinflusst haben, nach Jahren (Anbaufläche in ha).

Erst das Verbot, das die Taliban 2023 erlassen, führt zu erneuten Spitzenpreisen. Vergleichbar 2001, als die Taliban mit ihrem Verbot Unzufriedenheit in der Bevölkerung hervorriefen, sitzen sie 2023 fest im Sattel. Auch 2001 war nicht abzusehen, dass der 11. September eine Intervention auslösen und damit das Ende der Talibanherrschaft einläuten würde – da aber die Entscheidung, Opium anzubauen im Vorjahr der Ernte im Herbst getroffen wird, war die am 7. Oktober 2001 begonnene Intervention und das Verschwinden der Taliban sicher ein wesentlicher Faktor für die Entscheidung, 2002 schon wieder Opium anzubauen. Deshalb findet sich die Produktion schon 2002 – ohne drohende Vernichtung – wieder auf dem Vorverbotsniveau.

Abbildung 10 illustriert, in welchen Jahren Umweltfaktoren, zu denen auch politisch bedingte Entscheidungen wie Erntevernichtungsmaßnahmen gehören, die Anbaumengen beeinflusst haben. Natürliche (Witterung, Niederschläge) wie menschengemachte Faktoren (Vernichtungsmaßnahmen, Verbote durch lokale Machthaber, Taliban, Islamischer Staat – Khorasan (IS-K)), aber auch die Verschuldung, die ihrerseits durch

ertragsarme vorangegangene Jahre gestiegen sein mag, beeinflussen diese Entscheidungen.

2.2 Drogen im Vergleich zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

Die regionale Verteilung des Opiumanbaus ist ein entscheidender Faktor bei der Bewertung der gesamtwirtschaftlichen Bedeutung der Drogen. Die Daten und Statistiken (hier teilweise in Abbildung 13 repräsentiert), die etwa von der Weltbank herangezogen wurden, beziehen sich fast ausschließlich auf die nationalen Durchschnittszahlen. Sie verzerren aber dadurch das Bild, denn die lokale politische Ökonomie ist auch für Fragen der Governance und der Integration lokaler Gruppen in den Gesamtstaat entscheidend.

Insgesamt ist festzuhalten, dass Opium für Afghanistan der am besten funktionierende Wirtschaftszweig war, wenn es um Produktion für Geld ging. Wenn die Preise beim Grenzübertritt herangezogen werden, so repräsentieren die Profite der Opiate etwa 10-15% des Bruttoinlandprodukts. Wenn man aber in Rechnung stellt, dass Drogen über Spill-over-Effekte Auswirkungen auf fast alle anderen, auch legalen, Wirtschaftszweige haben, so lässt sich erahnen, dass Drogengeld für zwischen $\frac{1}{3}$ und $\frac{1}{2}$ der Wirtschaftsproduktion maßgeblich ist. Das United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) indes arbeitet mit niedrigeren Zahlen, wobei der Farmgate-Wert des Opiums im einstelligen Bereich bleibt (etwa 4% des landesweiten BIP im Jahr 2013). Diese Zahlen verschleiern allerdings den wirklichen volkswirtschaftlichen Wert, der sich ja auch in Wertsteigerungen entlang der Handelskette bis zum Grenzübertritt, genannten Spill-over-Effekten wie etwa der Verfügbarkeit von Kapital für die Bauindustrie oder den Konsum ausdrückt. Die Opiumökonomie ist also, regional unterschiedlich stark, insgesamt eine wesentliche Produktionssparte für Afghanistans Wirtschaft.²⁷

Anfangs noch ein Relikt der Mujahidin-Kriegs-Phase, passte sich die Opiumwirtschaft schnell an die Bedingungen der Intervention an. Auch wenn die zwischenzeitlichen Phasen der Erntevernichtung und direkten Bekämpfung des Anbaus für die Produzenten und Händler eine Herausforderung darstellen, so passte sich die hoch flexible Produktion und der noch flexiblere Handel an die entsprechenden Veränderungen an. Je mehr Drogenrente als Kapital über die Jahre ins System floß, desto mehr Möglichkeiten zur Anpassung waren finanzierbar. Mit dem Eintreten in die Transitions-Dekade wurde Opium wiederum zur Strategie, den Wohlstand zu erhalten, was den Produzenten angesichts der schleppenden Wirtschaft als Resultat des Zurückfahrens der internationalen Zahlungen geboten schien. Dass sie damit dazu beitrugen, dass die Preise nur auf niedrigem Niveau verblieben und ihre Pläne deshalb nicht aufgingen, illustriert nur, dass andere Optionen auch nicht bestanden. Immerhin war Afghanistans Wirtschaft strukturell sowohl von der politischen als auch von der Drogenrente abhängig geworden, und nun blieb nurmehr die Drogenrente als nennenswertes Einkommen übrig.

3 Forschungsstand

Die Beschäftigung mit der Drogenökonomie in Afghanistan ist nicht neu. Schon vor bzw. während der Intervention erschienen zahlreiche Aufsätze, Bücher ebenso wie Think Tank-Papers und Studien. Auch der Autor dieses Gutachtens hat zahlreiche konzeptionell-theoretische Beiträge zum Verständnis der Dynamik der Drogenökonomie, insbesondere des Opiumhandels, veröffentlicht.²⁸ In diesem Kapitel werden verschiedene Ansatzpunkte dieser Literatur rekapituliert und diskutiert, inwieweit sie einen Beitrag

²⁷ Felbab-Brown 2016, 3.

²⁸ Kühn 2008, 2009a und b, 2010, 2011 a und b, 2020.

zur Policy-Formulierung geleistet haben oder umgekehrt inwiefern sie verschiedenen Policy-Annahmen folgten. Diese Unterscheidung ist nicht trivial, denn ob der soziale Kontext der Opium anbauenden Bauern und ihrer Familien oder das internationale Bestreben, den Handel mit gesundheitsschädlichen Rauschmitteln und die damit verbundenen Profite zu regulieren oder zu unterbinden, zum Ausgangspunkt einer Untersuchung gemacht werden, beeinflusst, welche Faktoren gesehen und analysiert werden.²⁹

Grundsätzlich zu unterscheiden sind die Stränge der Literatur, die sich empirisch mit der Angebotsseite und ihrer Dynamik, also im Kern mit den vielfältigen sozialen, ökonomischen und politischen Folgen des Drogenanbaus in Afghanistan beschäftigen und solchen, die vor allem deren Rolle in der Terrorismus- und Aufstandsbekämpfung in den Blick nehmen. Des Weiteren sind die ökonomischen Ebenen zu unterscheiden, auf denen sich die Literatur bewegt: Auf der Mikro- oder lokalen Ebene, auf der die kollektiv informierten individuellen Entscheidungen der Bauern, Opium oder alternative Feldfrüchte anzubauen, aufgeschlüsselt werden; auf der Ebene des afghanischen Handels, wobei der Verkauf des Rohopiums, dessen Lagerung und ggf. Weiterverarbeitung sowie letztlich seiner Ausfuhr samt Kalkulation des gestiegenen Werts

3.1 Problemdiagnosen und politische Bewertung

Die Mehrheit der Literatur, die sich nach 2001 mit Afghanistan und seiner Drogenökonomie beschäftigt, nimmt die Intervention zum Ausgangspunkt.³⁰ Damit endet die Gemeinsamkeit, denn der Stellenwert, den die Drogenökonomie im Gesamtbild der Intervention einnimmt, variiert erheblich. Auffällig ist die Teilung in Literatur, die entweder die Taliban oder, allgemeiner gesprochen, den Aufstand gegen die vom Westen unterstützte Regierung, als direkte Nutznießer der Drogenerlöse versteht, und solche, die die Drogenökonomie als eigenständigen Wirtschaftszweig ohne nachweisbare – oft sogar als im Widerspruch zu diesen stehend – Verbindungen zu den Taliban sehen (vgl. 3.2 für Details zu den Argumenten). Bezeichnend ist dabei, dass das Thema Drogen (Anbau und Handel) in der Literatur, die versucht, die Taliban als soziale und militante Bewegung zu analysieren, kaum vorkommt.³¹

Die Literatur, die sich wesentlich mit der Funktionsweise der Drogen- insbesondere der Opiumökonomie auseinandersetzt, kommt zu dem Ergebnis, dass die Taliban keine nennenswerten, oder zumindest keine entscheidende Finanzierungsquelle im Opium haben. Dafür werden verschiedene, überzeugende Argumente vorgebracht: Zum einen zeigt die geographische Verteilung vor allem des Handels, dass dieser nicht durch die Taliban betrieben wird. Auch in Regionen, in denen die Taliban nicht aktiv waren,

²⁹ Siehe dazu Kühn und Koloma Beck 2023; zum Begriff der ‚policy-based evidence‘ Cramer und Goodhand 2011 (zitiert in Mansfield 2016: 5).

³⁰ vgl. Bliesemann de Guevara und Kühn 2010, 2013.

³¹ In Saleem Shahzads (der 2011 in Pakistan ermordet wurde) hellsichtigem Buch (2011) gibt es einen Eintrag zu Drogen, Mukhopadhyay (2014) subsumiert sie unter illegale ökonomische Aktivitäten; in Weigands (2022) und Semples (2009) gibt es keinen einzigen Eintrag dazu. Umgekehrt argumentiert vor allem Peters (2009, 112), dass zwar al-Qaida zunächst nicht in den Drogenhandel involviert war, die Taliban aber Gewalt ausübten, um Drogenschmuggel zu ermöglichen. Dieses zielgerichtete Handeln scheint aber eher anekdotisch denn systematisch gewesen zu sein, was Peters aber nicht hindert, bereits für 2007 zu erklären, dass wichtige Kommandeure eigene Labore zur Heroinherstellung unterhielten (2009, 123). Was sie zutreffend beschreibt, sind verschiedene Milizen und deren Anführer, die sie aber letztlich alle unter dem Label ‚Taliban‘ subsumiert; in einer höchst fragmentierten Sicherheitsordnung, in der Märkte für alle Güter vor allem durch Gewalt reguliert wurden, ergaben sich schlicht verschiedene Gelegenheiten, Geld zu verdienen - an denen sich auch die Taliban beteiligten. Deren Handeln als strategisch zielgerichtet zu verstehen überschätzt mutmaßlich deren Macht und Weitsicht.

wurde Opium sowohl angebaut als auch gehandelt; im Verlauf der Intervention waren vielmehr die Beziehungen zwischen Provinzgouverneuren und der Zentralregierung ausschlaggebend für deren Praxis, Opiumanbau zu unterbinden oder zu tolerieren (und daran zu verdienen).³²

Dies verweist auf ein Phänomen, das im Verlauf der Intervention zunehmend zum Thema der Intervention wurde: Der Fokus zunächst auf die Umsetzung von Regeln, zu der die afghanische Republik aus Kapazitätsgründen nicht fähig oder, aus politischen, ökonomischen und sozialen Gründen nicht willens war führte zu einer Diskussion des Stellenwerts von Rechtsstaatlichkeit (rule of law), vorwiegend in der zweiten Hälfte der 2000er Jahre. Mit der Amtsübernahme Obamas wurde diese Erklärung für den begrenzten Fortschritt abgelöst von Verweisen auf die Korruption in der afghanischen Regierung bzw. ihren Außenstellen in den Provinzen. Es war nicht eindeutig aufzuklären, ob es sich bei diesem Narrativ um eine gezielte Delegitimierungskampagne gegenüber den afghanischen ‚Partnern‘ handelte, die den Abzug legitimieren oder ein Scheitern der afghanischen Regierung ‚in die Schuhe‘ schieben sollte. Nach einer anderen Lesart war die US-Administration, aber auch europäische Regierungen und ihre Apparate frustriert und desillusioniert angesichts ausbleibender Stabilität, Wahlfälschung, und einer trotz intensiver Bemühungen eskalierenden Widerstandsbewegung.

Naheliegenderweise würde man von einer Mischung dieser Faktoren ausgehen, in jedem Fall entschied sich die Obama-Regierung, die afghanische Regierung noch weniger in Entscheidungen einzubeziehen als dies schon unter George W. Bush der Fall war.³³ Diese offensive Zurücksetzung der als nicht zuverlässig und schwach eingeschätzten, im zugespitzten Verständnis als absichtsvoll kontraproduktiv handelnd betrachteten afghanischen Regierung half nicht, deren Zustimmungswerte in der eigenen Bevölkerung zu stabilisieren. Denn auch in Afghanistan selbst führt die Selbstprivilegierung der politischen Eliten, die sich bereicherten, ohne die internationalen Entwicklungsrenten zugunsten der Bevölkerung einzusetzen, zur Abwendung von der Regierung und mit ihr vom politischen Projekt der Demokratisierung. Insbesondere, dass Einflussträger trotz erheblicher Rechts- und Pflichtverstöße stets ungeschoren davonkamen, oftmals nicht einmal juristisch verfolgt wurden, wurde kritisiert. Im Fahrwasser der allgemeinen Politikverdrossenheit wurden demokratische Werte nachhaltig beschädigt: Wenn die internationalen Unterstützer der Demokratie das undemokratische und mafiöse Verhalten aus Sicherheitserwägungen decken und jeder Widerstand dagegen als Terrorismus diskreditiert wird, dann brauche man diese Demokratie nicht.³⁴

Aber die Verfügbarkeit hoher Summen zum Aufbau gebar noch weitere Probleme, nicht nur für Afghanistan direkt. Auch die internationalen Aufbaubemühungen und Entwicklungsprogramme sowie nicht zuletzt die Procurement-Prozesse für militärische Ausstattung und Dienstleistungen schufen Anreize zur Korruption. In den USA wurde eigens eine Ermittlungsinstitution geschaffen, der Special Investigator General on Afghanistan Reconstruction (SIGAR)³⁵. Nicht nur auf die Korruption bezogen, sondern auch generell auf die effektive Nutzung des aufgewendeten Mittel veröffentlichte das

³² Goodhand 2008b.

³³ Dale Scott 2011, 113ff.

³⁴ Diese und ähnliche Formulierungen wurden immer wieder geäußert, insbesondere wenn es um den Wahlbetrug ging; die Regierung Karzai war in ihrer ersten Amtszeit noch aus Hoffnung gewählt worden, internationale Unterstützung einwerben zu können. In der zweiten Amtszeit Karzais und bei der Wahl, die letztlich Ashraf Ghani zum Präsidenten ‚küerte‘, war diese Hoffnung und das Vertrauen längst aufgebraucht; vgl. Kühn 2009c; eigene Forschung in Afghanistan 2014.

³⁵ Noch immer ist der SIGAR im Amt und veröffentlicht Untersuchungsberichte; vgl.

<https://www.sigar.mil/> (Stand Dezember 2023).

SIGAR-Büro 2018 einen Bericht zur Bestandsaufnahme der Anti-Drogen-Politik der USA während der bis dahin vergangenen Jahre der Intervention.

Die Ergebnisse sind ernüchternd und lassen sich in ihrer Basisdiagnose auf Deutschlands Rolle in Afghanistan übertragen. Die USA, so der SIGAR-Bericht hätten zwischen 2002 und 2017 8,6 Mrd. US-\$ für direkt (7.2 Mrd.) oder indirekt (1,3 Mrd.) auf Opiumverhinderung (in allen Facetten, das heißt von chemischem Spraysen und anderen Vernichtungsarten bis hin zu Anreizen für alternativen Anbau) ausgerichteten Programmen ausgegeben. In derselben Zeitspanne hat sich die Produktion von 3.400t (2002) auf 9.000t (2017) fast verdreifacht.³⁶ Als Ursachen gibt der Bericht an: Dauerhafte Unsicherheit, Korruption, schwache Rechtsstaatlichkeit, mangelnder Konsens der maßgeblichen Policymaker, ständig wechselnde Strategien und Priorisierung, ungleiche Koordination zwischen staatlichen Agenturen, den Alliierten und der afghanischen Regierung, selektiver Fokus auf die Probleme, kurzzeitige Kennzahlen, die längerfristige Effekte nicht erfassen konnten, nicht reliable Daten zu Finanzierungsplänen, Programmergebnissen und Bedingungen vor Ort. Generell sei kaum Verständnis für den politischen und sozioökonomischen Kontext vorhanden gewesen.

Speziell der politische Druck, durch Spraysen Ernten zu vernichten habe starken Widerstand bei Alliierten (insbesondere dem Vereinigten Königreich, vgl. Kapitel 5.1.3) und der afghanischen Regierung ausgelöst und damit mehr politischen Schaden angerichtet als operativ der Nutzen gewesen sei; Erntevernichtung sei nicht mit Ersatzprogrammen koordiniert worden, so dass Produzenten, deren Ernten vernichtet wurden, keine Möglichkeiten alternativer Einkommen gehabt hätten. Programme zur alternativen Entwicklung hätten zur Verdrängung von Lohnarbeitern in der Opiumagrarsparte geführt und auch den Anbau in Regionen verschoben, wo solche Programme nicht bestanden. Programme, die etwa zu einer verbesserten Bewässerung beigetragen haben, hätten ungewollt auch zur Verbreitung des Opiumanbaus in diese Gegenden beigetragen. Während die sicherheitspolitische Motivation der Opiumbekämpfung gewesen sei, die Geldflüsse an die Aufständischen zu begrenzen, sei die Anbaufläche als zentrale Kennzahl völlig irreführend gewesen.³⁷

Regionale Fragmentierung der Ansätze, Vermischung entwicklungs- und sicherheitspolitischer Logiken, makroökonomische Störeffekte wie Rentenabhängigkeit und *Dutch disease*³⁸ sowie eine zu starke Fokussierung auf den Zentralstaat haben also verhindert, dass der Opiumanbau reduziert werden konnte. Paradoxe Weise haben sowohl zufließende Hilfgelder als auch die politische Rente zur Unterstützung und

³⁶ SIGAR 2018, 161

³⁷ SIGAR 2018, 162.

³⁸ Unter *Dutch disease* versteht man einen wirtschaftlichen Effekt, den hohe Zuflüsse an ausländischem Kapital verursachen. In den Niederlanden der 1970er Jahren floss aufgrund von Gasvorkommen in der Nordsee viel Kapital, das in Gulden umgetauscht wurde. Aufgrund dieser Nachfrage, die nicht durch Außenhandelsdefizite ausgeglichen wurde, verteuerte sich die Währung. Dadurch verlieren andere Güter aus dem betroffenen Land an internationaler Wettbewerbsfähigkeit, weil sie relativ zur Konkurrenz zu teuer gehandelt werden. Aber auch nichthandelbare Güter, wie etwa Immobilien und qualifizierte Arbeit vor Ort verteuert sich: Arbeiter in der entsprechenden Boomindustrie verdienen gut und müssen in der Nähe wohnen; qualifizierte Fachkräfte (etwa Buchhalterinnen und Sekretäre) werden benötigt und verdienen entsprechend gut. Insgesamt gestiegene Lebenshaltungs- und Produktionskosten müssen aber auch von jenen bezahlt werden, die nicht in einem Boomsektor beschäftigt sind (vgl. Kühn 2010, 250ff.). In den Interviews wurde der Perspektive, dass bei niedriger Binnennachfrage legale Sektoren international hätten wettbewerbsfähig werden können; eben weil die Dutch disease-Effekte die Produkte international (bei in der Regel niedriger Qualität, trotz niedriger Arbeitskosten) nicht wettbewerbsfähig werden ließen, seien produzentenorientierte Drogensubstitutionsprogramme nicht realistisch gewesen.

Aufbau der Regierung und die ökonomische Rente aus dem Drogengeschäft, allesamt internationale Zuflüsse, diese Effekte verstärkt und damit zu einer makroökonomischen Situation beigetragen, in der die Akteure nachgerade irrational gewesen wären, wenn sie an einer ernsthaften Reduktion der Abhängigkeit von Hilfs- und Sicherheitssektorgeldern oder des Anteils der Drogenökonomie an der gesamtwirtschaftlichen Produktion mitgewirkt hätten.

3.2 Strategische und operative Probleme der Drogenbekämpfung

Die über die Dauer der Intervention zutage getretenen strategischen Probleme der Drogenbekämpfung bilden sich vor allem in der beschriebenen Spaltung der Autorinnen und Autoren hinsichtlich der Profiteursstruktur der Drogenökonomie ab. Einerseits wird die Bekämpfung als strategisch dem Kampf gegen zunächst den widerständischen ‚Warlords‘³⁹, im späteren Verlauf gegen die Taliban⁴⁰ verstanden; andererseits aber wird die Drogenökonomie als Entwicklungs- und Governanceproblem verstanden, das zu adressieren militärische Mittel nicht oder nur unterstützend geeignet sind.⁴¹

Dabei sind insbesondere die strategischen Effekte etwa der Erntevernichtung aufgegriffen: Dass Bauern, deren Ernten vernichtet werden, schließen sich den Aufständischen an. Im selben Zusammenhang steht, dass sie die Taliban dort unterstützen, wo diese ihnen den ungestörten Anbau von Opium ermöglichen, indem sie deren Felder schützen. Die ökonomische Seite wird so analysiert, dass die Erlöse, die mit dem *Cash Crop* Opium erzielt werden, durch alternative Feldfrüchte nicht zu erreichen waren: Weizen und anderes Getreide erzielt weniger pro Hektar. Seine größere Menge stellt ein Problem für die Bauern dar, da ihn zu Märkten zu transportieren oft wegen schlechter Straßen oder nicht vorhandenen Transportmitteln teuer oder nicht möglich ist. Demgegenüber ist Opiumpaste handlich und kann, wegen des geringen Gewichts und

³⁹ vgl. dazu Giustozzi 2009a; im zugehörigen hätten die Warlords anfangs vor allem von der Terrorismusbekämpfung profitiert und darüber hinaus ihre Macht genutzt, um lukrative Wirtschaftszweige zu monopolisieren (darunter Drogen nur unter ‚fern liefen‘). Dazu auch Kühn 2012a. Zur Rolle der Mujahidin-Warlords in den 1990er Jahren und den ersten Interventionsjahren vgl. Gaur Singh 2007, Mukhopadhyay 2014, Malejacq 2019.

⁴⁰ Peters 2009, 214. Dort zitiert: Counter-narcotics policy in Afghanistan; Press briefing given by Antonio Maria Costa, Executive Director of the UN Office on Drugs and Crime, and James Pardew, NATO Deputy Assistant Secretary General for Operations. 5. September 2007, <https://www.nato.int/docu/speech/2007/s070905d.html> (Zugriff 02.12.2023).

⁴¹ Mansfield 2016, Berry 2019, Kühn 2010, Suhrke 2011, 105f. und andere.

Volumens auf Packtieren transportiert werden.⁴²

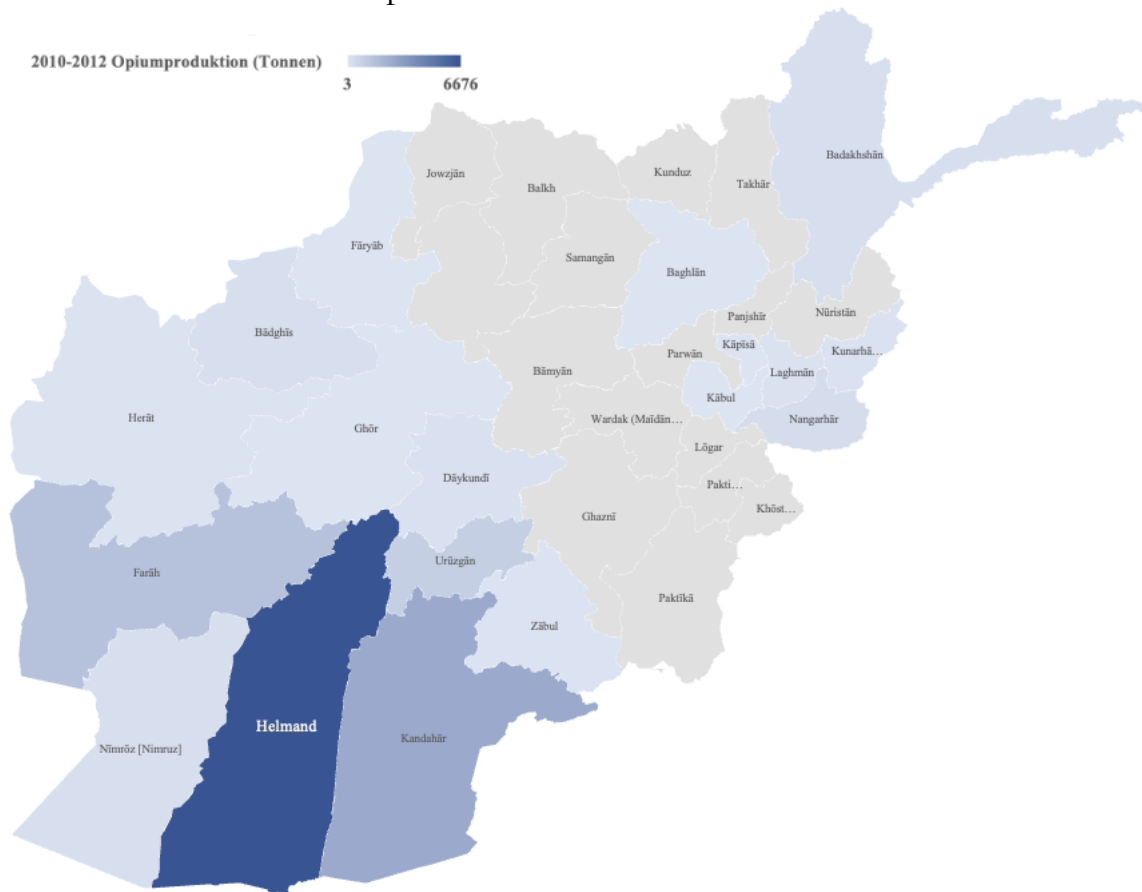


Abbildung 11: Über 3 Jahre aggregierte Produktionszahlen nach Provinzen. Wesentliche Mengen wurden im Süden sowie in Nangarhar und Badakhshan produziert.

Aus der relativ pauschalen Annahme, dass es eine einheitliche, manipulative Drogenorientierung des Aufstands gebe, wurden die lokalen Variationen und, wichtiger, massiven Ungleichheiten in Verbreitung und monetärem Wert der Drogenökonomie übersehen (siehe Abbildungen 11 und 12). Die beiden Karten aggregieren die Produktion von Opium (und nicht die Anzahl von Hektar, auf denen angebaut wird) über jeweils drei Jahre. Daraus ergibt sich, dass sich die Opiumproduktion und damit die durch die Produktion (nicht unbedingt den Handel) ergebenden Einkommen im Süden des Landes, in Nangarhar und, mit weitem Abstand, Badakhshan konzentrierten. Badakhshans Anteil am Einkommen durch den Handel dürfte indes aufgrund der Nähe zu Tadschikistan und den Ausfuhrmöglichkeiten dorthin vergleichsweise hoch gewesen sein.

Es zeigt sich also, dass die Einkommen aus der Produktion geographisch sehr ungleich verteilt waren; die Einnahmen aus dem Handel waren ohnehin sehr mobil und flexibel. Die Provinzen mit den höchsten Produktionszahlen waren nicht die ärmsten; dies widerlegt die Annahme, dass Armut den Anbau begünstigt. Im Gegenteil wirkten sich Verfügbarkeit von Bewässerung auf den Anbau begünstigend aus, während das Opiumgeld in den betroffenen Provinzen auch ‚Spill over‘-Effekte hatte, die die lokale

⁴² Byrd und Buddenberg 2006;

Wirtschaft eher ankurbelten.

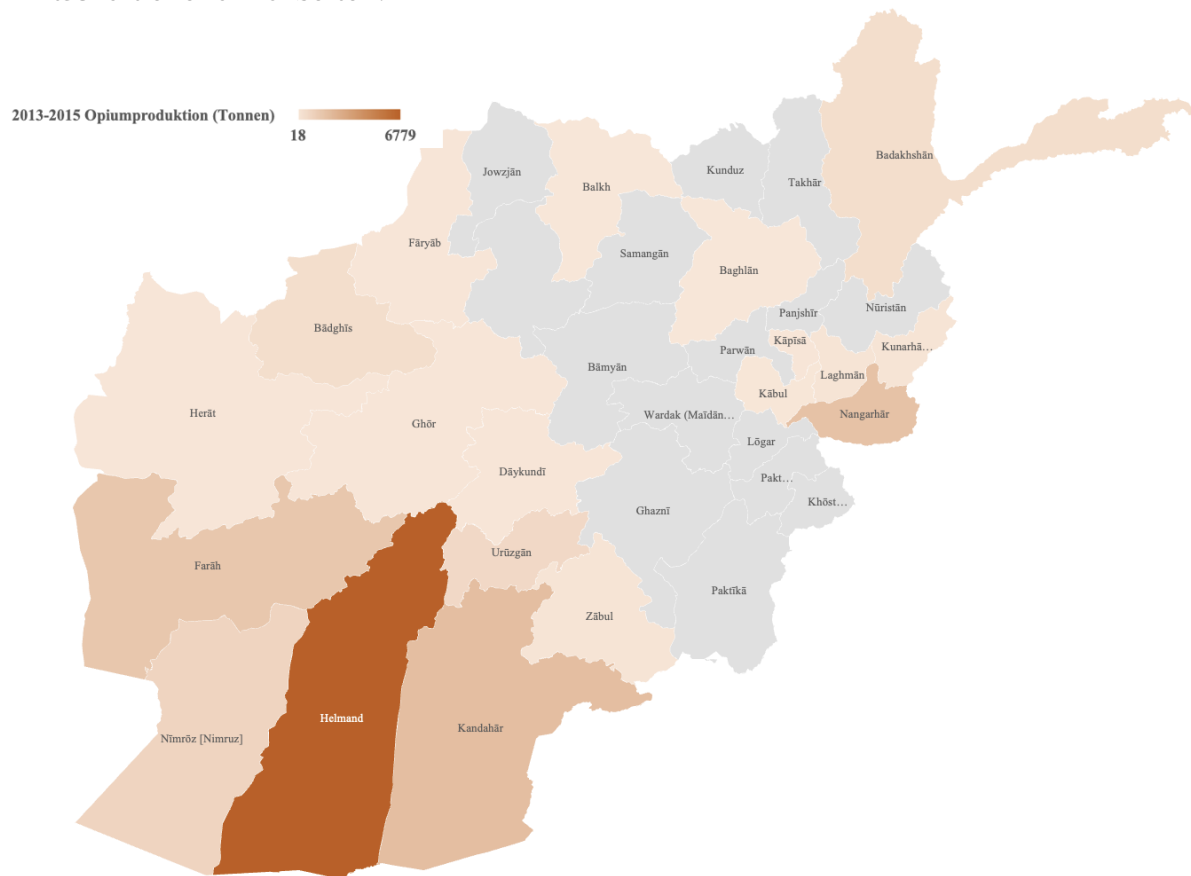


Abbildung 12: Über 3 Jahre aggregierte Produktionszahlen nach Provinzen. Wesentliche Mengen wurden im Süden sowie in Nangarhar und Badakhshan produziert. Der Rest Afghanistans fällt dagegen ab.

Strategisch stellte sich deshalb während der Intervention in Afghanistan immer die Frage, welche wirtschaftliche Krise eine – hypothetische – Abschaffung der Drogen-, insbesondere der Opiumökonomie eigentlich auslösen würde. In den Interviews wurde stets betont, dass wissenschaftlichen Experten wie etwa David Mansfield, der damals die britische Regierung beriet, klar war, dass eine Transformation der Drogenwirtschaft in eine weite Teile der Bevölkerung ernährende legale Produktionswirtschaft eine Generationenaufgabe ist. Vorgaben wie die des britischen Premiers Tony Blair Anfang 2002, Afghanistan solle binnen zehn Jahren opiumfrei sein, stellten deshalb nicht nur eine unrealistische Zielvorgabe für die staatlichen Institutionen dar. Sie waren auch kontraproduktiv insofern, dass sie Fehlallokationen zur Folge hatten, die entwicklungspolitische und sicherheitspolitische Ziele gegeneinander in Stellung brachten.

Berry beschreibt überzeugend, wie die heimische Zielsetzung, gegen die hohen Heroinkonsumentenzahlen in Großbritannien vorzugehen, die Entscheidung beeinflusste, Lead Nation für Anti-Drogenpolitik zu werden.⁴³ In Tony Blairs Perspektive hatte sich die heimischen Drogen-Reduktionsmaßnahmen als schwierig erwiesen, und so bot die Intervention in Afghanistan eine Gelegenheit, die Drogenproblematik an ihrer Quelle zu adressieren. Natürlich übersah dieses Argument, dass das Problem des Heroinkonsums in Glasgow oder London ursächlich nichts mit Afghanistan zu tun hat – denn selbst wenn in Afghanistan kein Opium mehr kultiviert würde, würde der Anbau in einem anderen Land erfolgen und wäre in der Lage, die (weltweite) Nachfrage zu bedienen. Wichtiger

⁴³ Berry 2019, 43-46.

aber war wohl, den in der Politikwissenschaft als ‚coupling‘ (verbunden mit dem Multiple Streams-Ansatz⁴⁴) geläufigen Prozess anzuwenden, politische Fragen horizontal querverbinden: Indem ein heimisches, soziales und gesundheitliches Problem mit einem globalen, sicherheitspolitischen Problem verknüpft wurde, konnte für beide die Legitimität der gewählten Maßnahmen legitimiert werden.

Die Rolle des Vereinigten Königreichs in Helmand ist dabei hervorzuheben. Zunächst wurde im Jahr 2002 ein Programm versucht, bei dem Erntevernichtung mit Kompensationszahlungen flankiert wurde. Dies führte selbstverständlich nicht zu einer Reduktion, sondern schuf eher einen Anreiz, im Folgejahr wiederum Opium anzubauen: Würden die Ernten vernichtet, wären Kompensationszahlungen fällig, wenn nicht, können sie verkauft werden und obendrein wäre dann das Angebot insgesamt (durch Vernichtung andernorts) knapper, die Preise höher. Der ab 2008 nach dem desaströsen Aufwuchs britischer Truppen in Helmand ab 2006, der die Taliban nach Helmand brachte⁴⁵, implementierte Plan der Helmand Food Zone sah subventionierten Anbau legaler Feldfrüchte (Weizen) vor. Dabei wurde Saatgut und Dünger verteilt und die Bauern angehalten, sich im Gegenzug schriftlich zu verpflichten, auf den Opiumanbau zu verzichten. Im Fall des Zuwiderhandelns sollte die Ernte vernichtet werden. Freilich konnte dies nicht flächendeckend umgesetzt werden, was die Sinn der Vereinbarungen aushebelte. Abgesehen vom liberalen Glauben an vertragsbasierte Sozialbeziehungen, der hier seinen etwa naiven Ausdruck findet, ging der Plan nicht auf. Denn insbesondere die *sharecropper*, die selbst kein Land besaßen und keine Vereinbarung mit den Briten getroffen hatten, zogen in vormals unbebaute Gebiete (oft Wüsten), wo sie dennoch Opium anbauten.⁴⁶ Insgesamt gingen die Anbauzahlen zwar zurück, das war aber eher auf eine weltweite Weizenknappheit (und entsprechend höhere Preise) zurück und auf das Überangebot des Vorjahres 2007. Diskreditiert wurde die HFZ durch Korruption auf der Provinzebene und dadurch, dass die Samen von solch schlechter Qualität waren, dass sie nicht verteilt oder nicht gepflanzt wurden.

Auf die Intervention in Afghanistan bezogen, verursachte die argumentative Verbindung zwischen Afghanistan und dem heimischen Heroinkonsums in Großbritannien, dass die Zielsetzung verzerrt wurde: Bezogen auf die Angebotsreduktion wäre eine massive Kampagne gegen den Opiumanbau logisch gewesen, im Rahmen des Kriegs gegen den Terrorismus, den die USA in der Folge des 11. September führten, ging es eher darum, die Profiteure der Händler von Taliban und vermuteten Terrornetzwerken fernzuhalten. Hinzu kam, dass die Gleichsetzung von Al Qaida und Taliban nicht nur operativ zu pauschal war, obwohl Zweifel an der Beteiligung von Taliban an der Planung terroristischer Attentate immer bestanden. Die Taliban, mit ihrer auf Afghanistan bezogenen, beinahe nationalistischen Perspektive, waren ideologisch mit Al Qaida nicht auf der selben Wellenlänge.⁴⁷

3.3 Verhältnis von sicherheitspolitischen Erwägungen gegenüber wirtschafts- und entwicklungspolitischen Zielen

Die Intervention in Afghanistan war, wie eingangs betont, ausgangs allein sicherheitspolitisch motiviert. Dass die Taliban Osama Bin Laden beherbergt hatten, war

⁴⁴ Blum 2018.

⁴⁵ Suhrke 2011, 105ff.

⁴⁶ Berry 2019, 143f. und 165ff.

⁴⁷ vgl. Strick van Linschoten und Kuehn, 2012. Dass die Taliban vielen ihrer eigenen Kämpfer zu nationalistisch und zu wenig salafistisch waren, führte dazu, dass sich viele noch weiter radikalisierten und dem Islamischen Staat-Khorasan anschlossen. Wesentlicher Disput zwischen diesen Strömungen ist die Zielvorstellung eines die gesamte Ummah (Gemeinschaft der Gläubigen) umfassenden Kalifats, während die Taliban ein am Nationalstaat orientiertes Emirat als Organisationsform etabliert haben.

mit dem 11. September 2001 zum Casus Belli geworden.⁴⁸ Terrorismus als einen Akt des Krieges zu deklarieren war in der Folge „eine der fundamentalsten Radikalisierungen der normalen politischen Entscheidungsträger in den Vereinigten Staaten“⁴⁹, wie Finlan schreibt. Einerseits Rückzugsräume für Terrorismus einzuengen und andererseits andere Regime zu warnen, sich nicht durch die Unterstützung terroristischer Gruppen zu Feinden der USA zu machen, waren die taktischen und strategischen Kernziele. Zunächst verweigerten die USA ein Engagement, das über die militärische Terrorismusbekämpfung hinausging, mit dem Hinweis ‚we don’t do nation building‘⁵⁰; erst im weiteren Verlauf wurde das in Europa mit seinen diversen Nationalismen als ‚state building‘, also Staatsaufbau bezeichnete Ziel adaptiert. Statebuilding wurde so zum Mittel zum sicherheitspolitischen Zweck der Stabilisierung internationaler Sicherheit. Wenn aber der Staat verantwortlich ist, Territorium und Menschen zu kontrollieren und seine Souveränität und Gewaltmonopol ggf. auch mit Gewalt durchsetzen können soll, werden sozial- und wirtschaftspolitische Aktivitäten helfen, seine Legitimität zu stärken. So wurde aus einem sekundären eines der primären Ziele, den Staat zu verankern und zu legitimieren.⁵¹

Im sogenannten Security-Development-Nexus steht Development aber nicht zufällig an zweiter Stelle, auch im zeitlichen Ablauf kam Entwicklungspolitik nur auf eine nachrangige Position. In den westlichen Ländern, prominent auch in Deutschland, spielten die politischen Akteure den sicherheitspolitischen Aspekt gegenüber dem „Schulen und Krankenhäuser, Brücken und Brunnen bauen“ herunter. Dies hatte zur Folge, dass Gewalt und dysfunktionale Politik in Afghanistan vor allem als Funktion von Armut verstanden wurden. Die Aufwendungen für das militärische Vorgehen, nicht nur in der Kampfmission OEF durch die USA, sondern auch in der ISAF unter deutschem Regionalkommando in Nordafghanistan, überstiegen die im weitesten Sinne entwicklungspolitischen Investitionen um ein Vielfaches. Zurecht wird zwar bezweifelt, dass Afghanistan noch mehr davon hätte absorbieren können. Gleichwohl verdeutlicht diese unproportionale Kostenstruktur die falsche Policyakzentuierung.

Insgesamt hatte der hohe Zufluss an Mitteln aus dem Westen die erwartbaren, aber unerfreulichen ökonomischen Effekte. Die internationale Rente, ein Einkommen, dem keine Investitionen gegenüberstehen wie dies in einem regulären Produktionszyklus der Fall wäre, floss aus politischen Gründen. Die primären Empfänger, die afghanische Regierung und politische Eliten, waren gut darin, einerseits mit Verweis auf die Terrorismusgefahr weitere Gelder zur eigenen Alimentierung zu mobilisieren. Intern versuchten sie nicht ohne Erfolg, dieses Einkommen zu monopolisieren und nutzen es dazu, Klientel- und Patronagenetzwerke auszubauen. Das bis 2021 dazu bemühte Narrativ war, dass, sollte die Regierung in Kabul nicht weiter finanziert werden, wieder Zivilflugzeuge in Hochhäuser fliegen würden.

Die Rentenabhängigkeit Afghanistans ist indes kein Phänomen der Intervention. Rubin weist darauf hin, dass Afghanistan spätestens seit den 1950er Jahren von externen Zuschüssen abhängig war und staatliche Modernisierung immer von außen finanziert war.⁵² Die politischen Eliten waren schon damals gut darin, insbesondere im Kalten Krieg, verschiedene Seiten für Geldflüsse gegeneinander auszuspielen. Die Folge davon ist ein dauerhaft niedriges Demokratisierungs- und Kooperationsniveau: Eine politische Elite, die nicht durch Steuern finanziert wird, hat vor allem Anreiz, die Beziehungen zu den Gebern zu manipulieren. Ihre Responsivität gegenüber der Bevölkerung ist begrenzt,

⁴⁸ Bergen 2011, 53-62.

⁴⁹ Finlan 2014, 26.

⁵⁰ Murray 2013.

⁵¹ Kühn 2010, 255-258.

⁵² Rubin 2002, vgl. auch Kühn 2008.

zumal diese keine Mitsprache einfordern kann. Der Anspruch auf Mitbestimmung, der im Slogan ‚no taxation without representation‘⁵³ der US-Unabhängigkeitsbewegung zum Ausdruck kommt, war ausgesetzt.

Umgekehrt wird in einem Rentierstaat der Staat – statt wirtschaftlicher Betätigung – zur Quelle von Einkommen. Der Staat hat etwas zu verteilen, und deshalb werden Positionen im Staat attraktiv. In Afghanistan wurden Stellen in familiären Netzwerken oder meistbietend vergeben, die Investition musste sich für die Betroffenen ‚rechnen‘, so dass Korruption zur Finanzierung und Re-Finanzierung staatlicher Verantwortung endemisch wurde. Demgegenüber wurden Investitionen in produktive Tätigkeiten weniger lukrativ, auch weil Menschen in einflussreichen Positionen, mittels Macht oder Gewalt versuchten, sich lukrative Wirtschaftszweige anzueignen. Problematisch an dieser Praxis ist natürlich nicht nur, dass sie an allen Regeln vorbeiläuft; wirtschaftlich verheerend ist sie deshalb, weil eigentlich benötigtes Kapital abfließt, statt produktiv in der Gesellschaft zu zirkulieren.⁵⁴

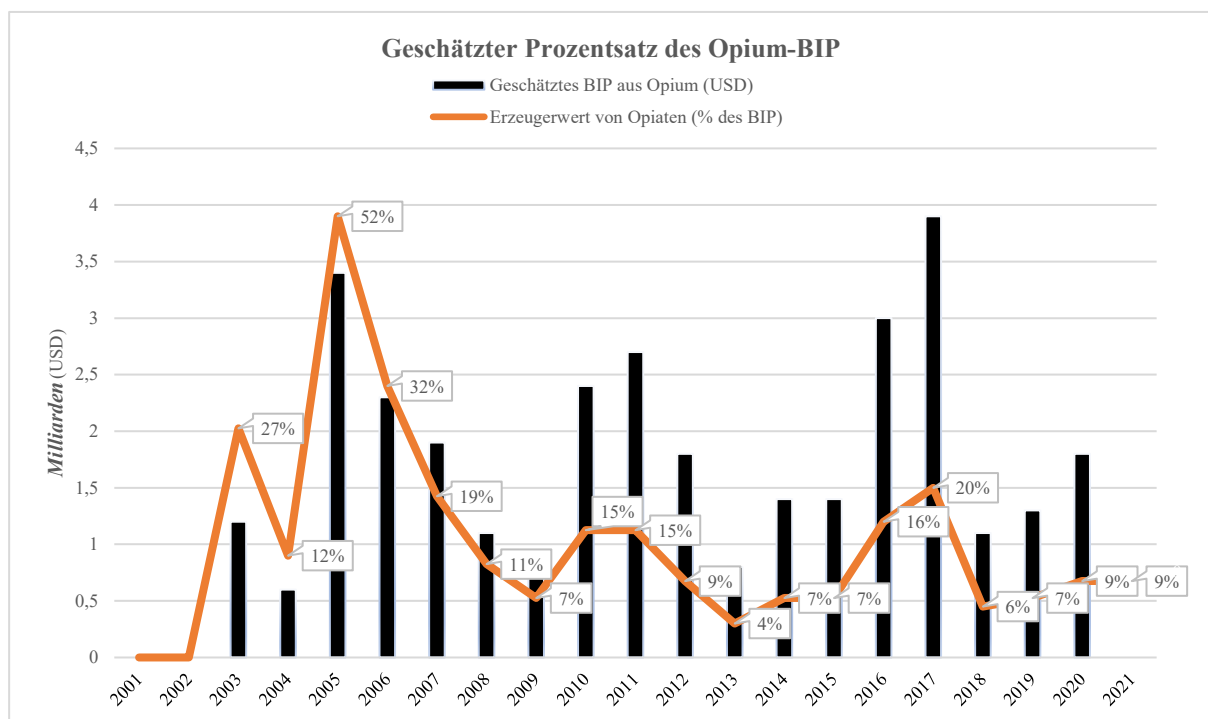


Abbildung 13: Geschätzte Anteile der Opiumökonomie am Gesamt-BIP Afghanistan.

Wie bereits angedeutet wurden die Verwerfungen, die die internationale politische Rente verursachte, noch durch die ökonomische Rente aus dem Drogenexport verstärkt. Im Durchschnitt machte die Drogenökonomie im Verlauf der internationalen Intervention etwa ein Fünftel des Bruttoinlandsprodukts aus. Die hohen Exporterlöse funktionieren dabei strukturell äquivalent zu den politischen Renten: Eine Gruppe erlöst erheblich mehr als sie investieren muss, um an das betreffende Gut zu kommen. Die Bauern produzierten aus ökonomischer, d.h. produktiver Motivation, etwa weil sie Geld brauchten statt Subsistenzwirtschaft zu betreiben. So verfügten die Händler- und Ausfuhrkartelle über genügend preisgünstiges Gut ‚Drogen‘, deren Wert sich allein durch die Ausfuhr über internationale Grenzen vervielfachte. Den Überprofit konnten sie abschöpfen und, weil sie ihn nicht investieren mussten, entweder ins Ausland abfließen

⁵³ Keine Besteuerung ohne Repräsentation (und damit Mitsprache bei der Verteilung des Budgets) war der Mobilisierungsslogan der US-Unabhängigkeitsbewegung gegenüber England.

⁵⁴ siehe dazu und im folgenden Bizhan 2018.

lassen (etwa in die Golfstaaten oder nach Zentralasien⁵⁵) oder sie ‚investierten‘ ihn in gute Beziehungen – zu Grenzbeamten, zum Justizsektor und zu ihren internationalen Abnehmern und Partnern. Ihre politische Einflussnahme durch die Drogenrente erlaubte natürlich nicht, die staatlichen Strukturen korruptionsfest zu machen, wofür diese aufgrund der politischen Rente ohnehin schon anfällig waren.

Rentierstaaten zeichnen sich durch begrenzte Demokratisierungsperspektiven aus, weil die Eliten, die die Rente für sich monopolisieren können, kein Interesse an einer Öffnung ihrer Gruppe hin zur Bevölkerung haben. Sie neigen zur Intransparenz, weil Kontrollversuche öffentlichen Handelns als Gefahr für die Machtposition begriffen und entsprechen verfolgt wird. Sie neigen dazu, einen übergroßen Sicherheitsapparat zu haben, der in der Regel der Verfolgung von politischen Gegnern dient – in Afghanistan war freilich die objektive Bedrohung durch die Taliban und andere Aufständische real. Rentierstaaten haben keinen Anreiz, ihre Einkommensstrukturen so zu reformieren, dass sie ihren Steueranteil am Budget erhöhen können. Der afghanischen Republik gelang es bis zuletzt nicht, eine auch nur ansatzweise ausreichende Steuerfinanzierung zu organisieren.⁵⁶

⁵⁵ vgl. Cooley und Heathershaw 2017.

⁵⁶ Weltbank 2017. Noch 2014 ergaben Gespräche mit Mitgliedern des BMZ und der GIZ in Kabul, dass das Wissen um die Relevanz der Form der Staatsfinanzierung für Entwicklungs- und Demokratisierungsperspektiven begrenzt war.

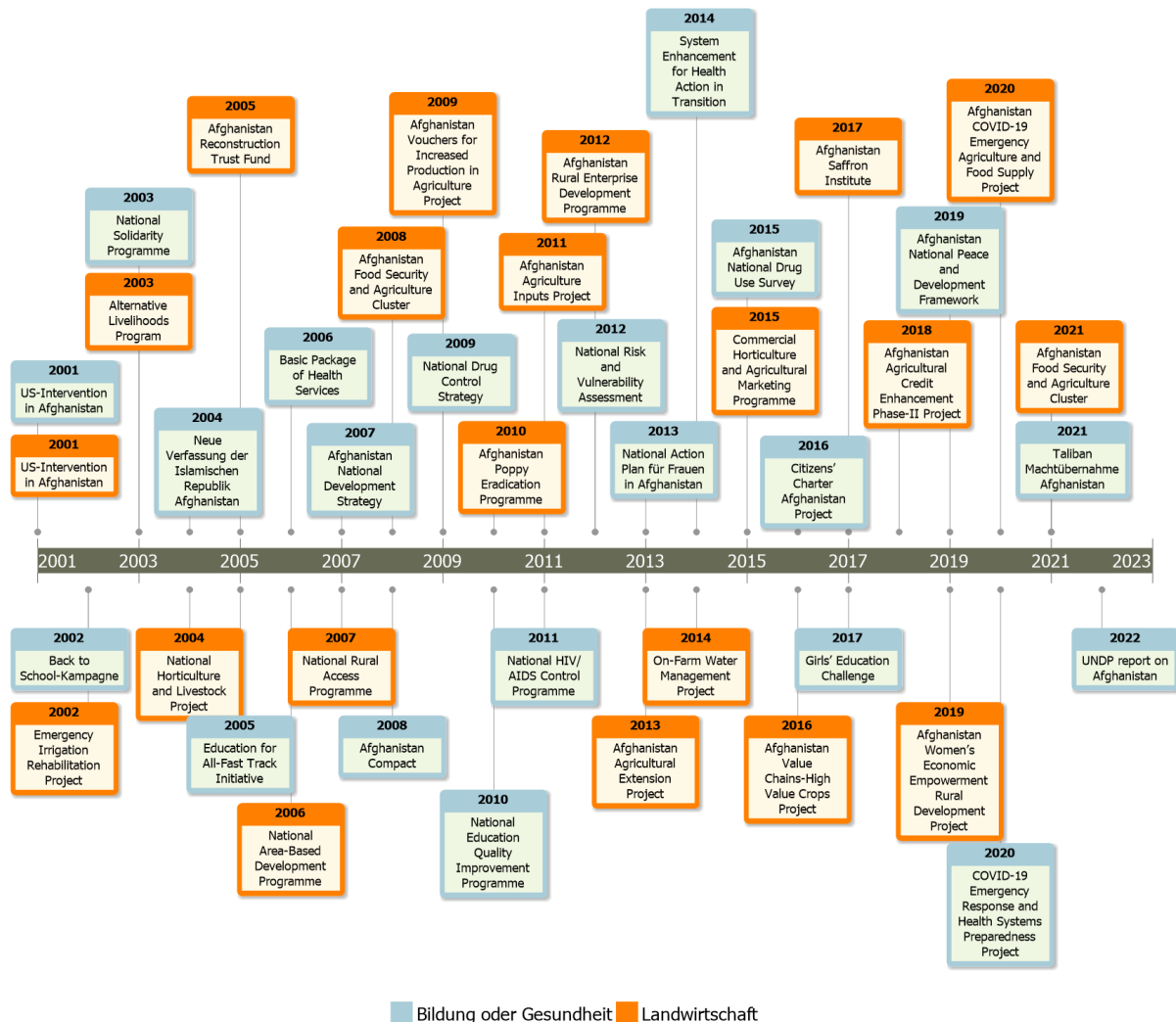


Abbildung 14: Zeitleiste entwicklungs- und politischer Initiativen im Interventionsverlauf

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die sicherheits- und die entwicklungspolitischen Zielsetzungen einander systematisch in die Quere kamen und nie wirklich miteinander austariert werden konnten. Dies lag zum einen an der oft beklagten mangelnden Koordination zwischen und innerhalb der Institutionen der intervenierenden Staaten. Andererseits wurden die Herausforderungen (sic!) in Afghanistan operativ voneinander entkoppelt, d.h. wenn der strategische Imperativ, die Aufstandsbewegung von ihren (vermuteten) Geldquellen abzuschneiden, dominant wurde, wurden entwicklungspolitische Ziele hintangestellt; umgekehrt wurden entwicklungspolitische Zielsetzungen nicht mit ihren sicherheitspolitischen Folgen ins Verhältnis gesetzt. Objektiv falsche Annahmen, wie etwa dass Taliban und al-Qaida eng miteinander kooperierten, oder dass die Opiumökonomie die Taliban direkt finanzierte, führten zu fehlgeleiteter Priorisierung. Schließlich führte massive Überschätzung der Fähigkeiten des Westens zu unrealistischen und strategisch unkonzentrierten Policy-Vorgaben, etwa wenn durch Tony Blair zehn Jahre als Zielmarke zur Beendigung des Opiumanbaus ausgegeben wurden. Solche optimistischen Aussagen wurden vor allem für ein heimisches Publikum und unabhängig von der konkreten politischen und sozialen Dynamik in Afghanistan selbst getroffen.⁵⁷

⁵⁷ Siehe dazu Bliesemann de Guevara und Kühn 2010, 194ff.

3.4 Bündnis- und institutionenpolitische Dynamiken

Wesentliche Akteure in der Intervention in Afghanistan waren die Nationalstaaten, allen voran die USA. Ihre Entscheidungen, ob afghanistanbezogen oder innenpolitisch motiviert, ob der Institutionenkonkurrenz geschuldet oder auf wissenschaftlichen Erkenntnissen beruhend, boten das Fahrwasser, in dem andere Staaten folgten. In einer Untersuchung, die den norwegischen Beitrag in Afghanistan analysiert und Lehren daraus zog, schrieben die Autorinnen und Autoren: Der Einsatz sei als gemeinsamer Kampf *mit* den USA und NATO, *gegen* internationalen Terrorismus und *für* ein besseres Afghanistan verstanden worden.⁵⁸

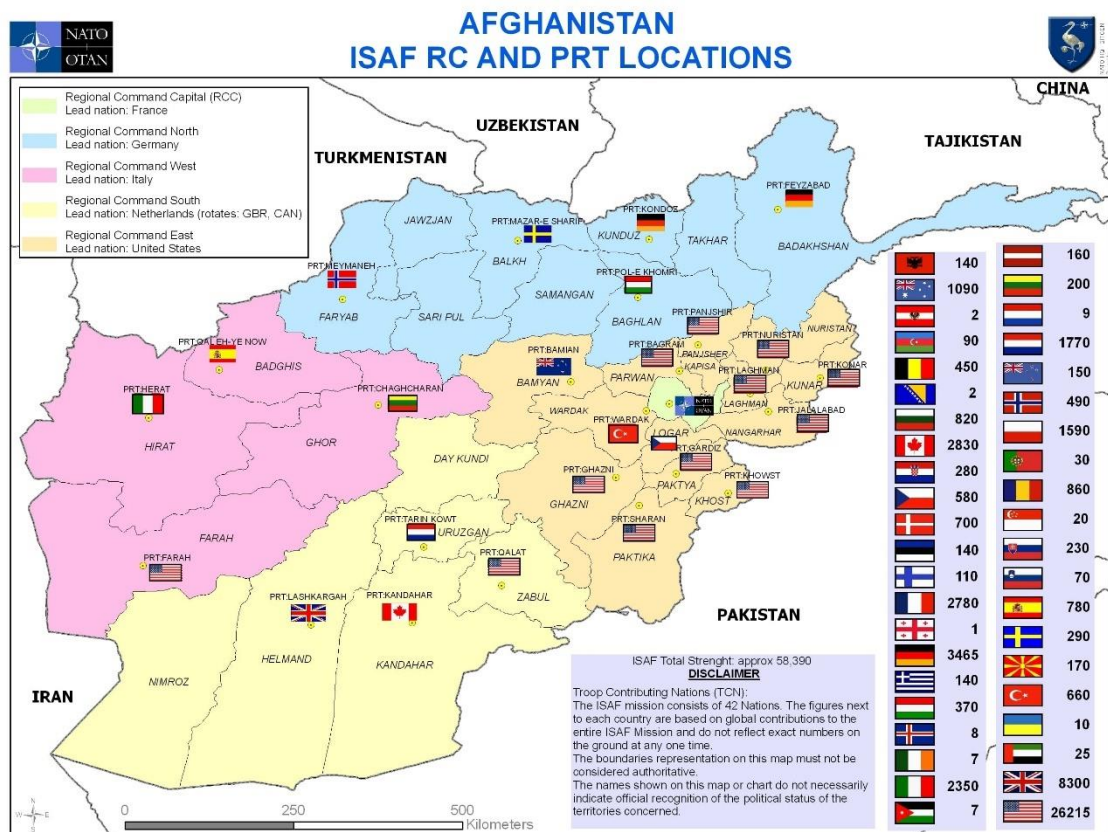


Abbildung 15: NATO Regionalkommandos und Provincial Reconstruction Teams (PRTs), Stand 2009.⁵⁹

Trotz in absoluten Zahlen deutlich höherer Summen lässt sich Gleiches für Deutschland sagen. Die wesentlichen Vektoren der Intervention konnte und wollten die Bundesregierungen, aber auch der Bundestag nicht verändern. Die Beiträge Deutschlands, insbesondere der Bundeswehr im Norden waren einerseits darauf abgestimmt, im Bündnis wahrgenommen zu werden als Akteur, der Verantwortung übernimmt und seiner Situation als Mittelmacht in Europa entsprechend auf mittlerer politischer Ebene den Einsatz zu managen beiträgt. Dazu gehörten etwa die enge Kooperation mit Partnern, die Provincial Reconstruction Teams (PRTs) im Regional Command North (RC-N) der NATO betrieben (darunter eben Norwegen, Schweden und Ungarn).

Andererseits grenzte sich die Bundesrepublik, insbesondere im Vorlauf zum Krieg gegen den Irak, der mittels massivem Druck auf die Alliierten von den USA und dem Vereinigten Königreich vorbereitet wurde, von deren Führungsrolle ab. Die von US-Verteidigungsminister Donald Rumsfeld betriebene sicherheitspolitische Spaltung Europas („altes Europa“) schlug auf die Bereitschaft durch, ins militärische Risiko zu

⁵⁸ NOU 2016, 11.

⁵⁹ Quelle: <https://www.nato.int/docu/review/files/3672.jpg>

gehen. In Deutschland herrschte da, trotz steigender Angriffe und ziviler wie militärischer Opferzahlen, noch immer das Hauptargument, bei der Mission handle es sich nicht um einen Krieg.⁶⁰ Deutschlands Caveats bedingten eine spezielle Rolle innerhalb der Allianz. Die Einsatzbeschränkungen, die innerhalb der Allianz von vielen als Feigheit galten, von jenen, die mit dem föderalen politischen System der Bundesrepublik eher vertraut waren, als historisch bedingtes Erfordernis der Parlamentsarmee und die Ausstattungsprobleme der Polizeieinsatzmission als Folge der Polizeiverantwortung der Bundesländer verstanden wurden, galten gemeinhin als Hindernis guter Kooperation.

In der politischen Logik der NATO führte das beinahe zu einer Marginalisierung: Die wesentlichen Policy-Entscheidungen wurden in den USA, bestenfalls noch nach Konsultation mit dem vereinigten Königreich, getroffen; wegen der Caveats, aber auch wegen des Widerstands gegen den Irakkrieg, galt Deutschlands Position auch in der Operationalisierung wenig. Trotz phasenweiser Teilnahme an Missionen der OEF blieb Deutschland auf die ihrerseits schwache ISAF-Mission begrenzt. Das Verhältnis zwischen OEF als Selbstverteidigungsmission, die nach einigen Jahren nicht mehr als begründbare Selbstverteidigung wahrgenommen wurde, und ISAF, das zwar immer mehr in Kampfhandlungen involviert war, aber eigentlich immer noch eine Staatsaufbau- und -stabilisierungsmission war, wurde nie richtig austariert. Ähnliches galt für NATO und United Nations Assistance Mission Afghanistan (UNAMA), wobei die Vereinten Nationen politisch und koordinativ marginalisiert waren, aber gleichzeitig in Afghanistan als nicht neutral wahrgenommen wurden und deshalb an Legitimität verloren. Sie gerieten so in der ersten Interventionsdekade in eine lose-lose-Situation, aus der sie sich auch in der sogenannten Transitionsdekade bis zur Übernahme durch die Taliban nicht befreien konnten.

Hinsichtlich der Koordination und Zusammenarbeit etwa der Lead Nations lässt sich, von freundlichem, aber unstrukturiertem Informationsaustausch zwischen Attachés und Botschaftsmitarbeiterinnen, nichts Nennenswertes berichten. Statt das Lead Nation-Konzept als *primus inter pares* (Erster unter Gleichen) zu verstehen, setzte ein exklusives Verständnis für die Verantwortung für die jeweiligen Politikfelder ein, das in beide Richtungen wirkte. Das Vereinigte Königreich wollte sich nicht in die deutschen Planungen der Polizeiausbildung einmischen und legte deshalb die Counter-Narcotics Police Afghanistan (CNPA) eigenständig auf; umgekehrt ließ Deutschland alle Finger von Aspekten, die auch nur entfernt mit Drogen zu tun hatten und verwies auf die ‚Verantwortung‘ Großbritanniens für dieses Politikfeld. Freilich war das eine Verzerrung, denn die Verantwortung, so wie sie im Lead Nation-Konzept gedacht war, bezog sich auf die Koordination, nicht auf die alleinige Durchführung, während alle anderen Abstand halten. Freilich verstand auch Deutschland, so wurde in den Interviews berichtet, dass es sich bei der Drogenökonomie politisch um eine ‚Bad News-Story‘ handelte.

3.5 Trends und Wandel der Wahrnehmung während der Intervention

Es wäre zu vermuten, dass angesichts des gesteigerten sicherheitspolitischen Stellenwerts, den die Drogenökonomie deklaratorisch innehatte, ein belastbarer

⁶⁰ Karl Theodor zu Guttenberg hat, wenige Tage im Amt des Bundesverteidigungsministers, im November 2009 erst bekannt, er verstehe Menschen, die angesichts der Gewalt in Afghanistan von ‚Krieg‘ sprechen; die Begründung, warum dies offiziell nicht so gehandhabt werde, war legalistisch, dass Krieg nur zwischen Staaten herrschen könne (Die Zeit, 2009). Die Bundesregierung sprach in der Folge von einem ‚bewaffneten Konflikt‘, zu Guttenberg im April 2010, dass man „umgangssprachlich von Krieg“ in Afghanistan sprechen könne (Der Spiegel 2010).

Zusammenhang zwischen Anstieg der Gewalt, der wie beschrieben ab 2006 Fahrt aufnahm, und den Konjunkturen der Drogenökonomie bestanden hätte.

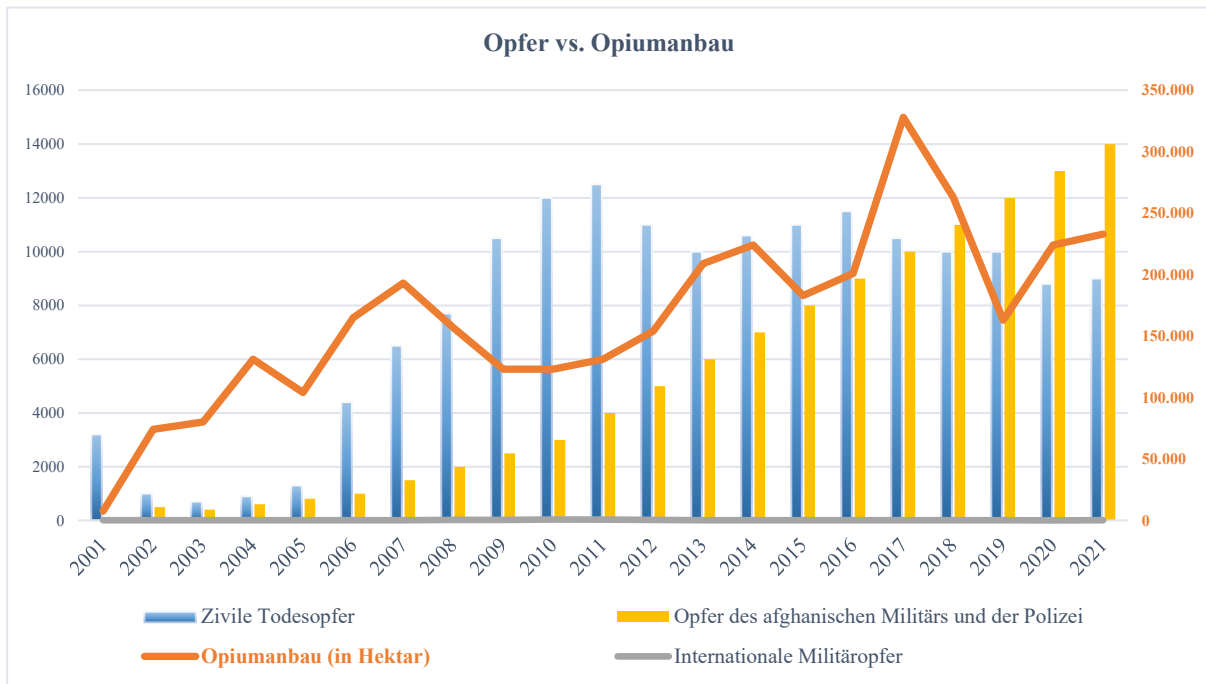


Abbildung 16: Opferzahlen in Afghanistan im Verhältnis zum Opiumanbau

Die Abbildungen 16 und 17 zeigen jedoch, dass sich ein solcher quantitativer Zusammenhang nicht belegen lässt. Die Bezugswerte sind vor allem die eigenen, d.h. westlichen Todes- und Verletztenszahlen, die, sofern sie anstiegen, Sorgen über die Finanzierung des Aufstandes hervorriefen. Die Sicherheitslage insgesamt in Afghanistan, wobei die Opferzahlen der ANA und im weiteren Kriegsverlauf auch der ANP diejenigen der westlichen Truppen weit überstiegen und über die Jahre beinahe linear anstiegen, spielte keine Rolle. Auch die Lage der Zivilbevölkerung, deren Opferzahlen zwischen 2009 und dem Ende der Intervention gleichbleibend hoch waren, führte nicht zu Policykonsequenzen.

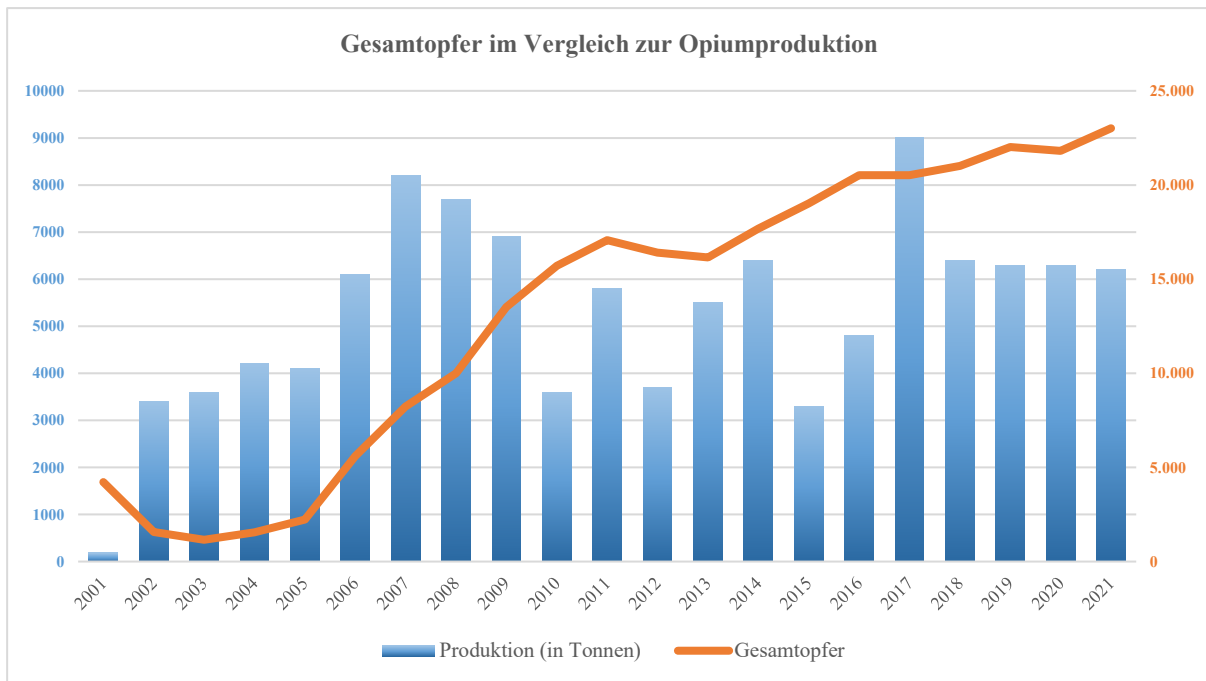


Abbildung 17: Aggregierte Opferzahlen im Verhältnis zum Opiumanbau

4 Analyse

Dieser Abschnitt beginnt mit einer Einordnung der Untersuchungslage und Anmerkungen zu den für diesen Bericht geführten Interviews. Daraufhin wird die Situation Afghanistans und der westlichen Intervention in ihren sicherheitspolitischen Kontext eingeordnet. Mit Fokus auf Deutschland werden die Spielräume, die sich sicherheits-, wirtschafts- und entwicklungspolitisch, aber auch diplomatisch und in Hinblick auf multilaterale Arrangements ergaben, ausgelotet und kritisch eingeordnet. Schließlich werden die internationalen Aktivitäten, Gestaltungs- und Ordnungsversuche der internationalen Intervention und ihre Fehlleistungen daraufhin analysiert, wie sie sich auf Afghanistan ausgewirkt haben. Diese Folgenabschätzung auswärtiger Politik bereitet den Boden für die im darauffolgenden Kapitel erfolgende Beantwortung der Fragen und den Ausblick auf daraus zu ziehende Konsequenzen.

4.1 Anmerkungen zu Daten, Interviews und Auswertung

4.1.1 Quantitative Daten

Die quantitativen Erhebungen zu Afghanistans Drogenökonomie sind fast immer irreführend. Im Folgenden sollen einige Beispiele verdeutlichen, wo die Grenzen der Quantifizierung liegen. Die Fokussierung auf sogenannte ‚evidenzbasierte‘ Policyideen, wie sie für Afghanistan jahrelang propagiert wurden, erweist sich auf dieser Basis als Irrweg, denn die Kennzahlen sind selbst so ungenau, dass von Evidenz, also von selbsterklärender Geltung, keine Rede sein kann. Entscheidend ist die Kontextualisierung von Zahlen, die aber oft nicht hinreichend erfolgte. In den Berichten des UNODC wurde etwa anhand eines Schlüssels festgelegt, ob eine Provinz ‚poppy-free‘, also frei von Opiumanbau sei; als Anreiz, den Anbau zu unterbinden, wurden Provinzgouverneure mit 1 Mio. US-\$ belohnt. Freilich ist ein massiver Unterschied, ob eine Kleinprovinz wie Logar oder Paktia, oder ein Flächenland wie Helmand oder Kandahar ‚poppy-free‘ gemeldet wurden. Die Methode, mittels Satellitenbildern und Spektralanalysen die Anbauflächen abzuschätzen, ist sicherlich tauglich, einen Überblick zu bekommen, daraus aber ökonomische Kennzahlen abzuleiten, ist zweifelsfrei problematisch. Das

UNODC hat deshalb die Methodik durch Befragungen und lokale Informanten abzusichern versucht. Auch aufgrund mangelnder Finanzierung (das UNODC ist von Spenden von UN-Mitgliedsländern abhängig) konnte das UNODC jedoch nicht mit den technologischen Veränderungen während der 20 Jahre dauernden Intervention mithalten, in denen die digitale Revolution die Welt komplett umkrempelte.

Entwicklungsconsultancy Alcis Ltd. kombinierten beispielsweise geo-räumliche Bildgebung (Geoexplorer) mit qualitativen Informationen, was beispielsweise Forschern wie Mansfield oder dem AREU regional sehr detaillierte Einblicke in die Drogenökonomie ermöglichte.⁶¹

Die Wertsteigerungen durch Raffinierung, Transport, aber auch durch verzögernde (und damit den Wert beeinflussende) Lagerung sind weitere Faktoren, die in der Quantifizierung irreführend sein können. Denn die qualitative Erhebung von Farm-Gate-Preisen (vgl. Abbildung 9) begrenzt den Blick auf die Produzenten; deren Verdienst ist zwar relevant für die Frage, wie viele Erntehelfer eingesetzt und wie viele Familien durch die Einkünfte ernährt werden können, aber für die Bedeutung der Drogenökonomie in Afghanistan insgesamt besitzen diese Zahlen nur begrenzte Aussagekraft. Die Händlersyndikate ließen sich, naturgemäß, wenig in die Karten schauen. Die Unterschiede zwischen Farm-Gate und Grenzübertritts-Wert des Gutes, und wie sie zustande kommen, wurden deshalb oft nur angedeutet. Dies bedeutet und wurde im Übrigen auch vom UNODC bestätigt, dass die wesentliche Aussage der quantitativen Daten nur darin liegen kann, Trends und Entwicklungsvektoren über Zeit zu identifizieren.

Die wesentlichen Probleme, deretwegen quantitative Daten oft unerkannt irreführend sind, sind falsche Auswahl der Metrics (etwa Anbauflächen gegenüber Wert des angebauten Gutes), Datenunschärfe durch die Erhebung begrenzter Daten und Extrapolation sowie letztlich die Reliabilität, also wie belastbar die erhobenen Zahlen sind. Zusammengenommen begründen diese Unsicherheiten durchaus auch Zweifel an den zu erkennenden Trends, gleichwohl sind diese zumindest über die Preise sowie die Entscheidungen von Produzenten, im nächsten Jahr Opium anzubauen (und damit eine evtl. Ausweitung oder Reduktion der Anbauflächen) so zu triangulieren, dass sie belastbar werden.

4.1.2 Qualitative Daten

Dieser Bericht hätte nicht zustande kommen können, wenn nicht eine Vielzahl von Interviews hätten geführt werden können. Die Interviewten haben ihre wertvolle Zeit zur Verfügung gestellt, um ihre Erinnerungen zu durchforsten und die Fragen des Autors zu beantworten. Auch diese Methode hat ihre Grenzen. Zum einen hat die extrem kurze Erstellungszeit dieses Berichts die Anzahl der Interviews begrenzt. Dennoch konnten produktive Gespräche in London und Wien sowie online geführt werden.⁶² Zum anderen zeigen sich institutionelle Gedächtnislücken, etwa wenn Personen, die an verantwortlicher Stelle wesentlich an der Policygestaltung beteiligt waren, nicht auffindbar sind oder wenn nicht mehr bekannt ist, wer welche Zuständigkeit hatte. Die jetzt zuständigen könne (oder wollen) keine Auskünfte erteilen, wo sie es doch tun, berufen sie sich auf die Akten, die allerdings nur eine offizielle Version enthalten, die durch persönliche Erfahrung ergänzt werden müsste. Insbesondere die Fragen, wie einzelne Interviewte einen Sachverhalt oder eine Entwicklung einschätzen, erwiesen sich

⁶¹ Mansfield 2016; vgl. zahlreiche Publikationen zur lokalen (nicht nur Drogen-) Ökonomie des AREU.

⁶² Fünf Gespräche konnten in Person geführt werden; weitere mussten aufgrund von Erkrankung des Autors online geführt werden. Einige Gespräche dauerten etwa eine Stunde, die Mehrzahl aber dauerte zwei Stunden. Ein Interview endete nach knapp über drei Stunden.

als hilfreich, die Leitmotive hinter Policyentscheidungen zu erkunden. Die Akten auszuwerten muss indes historischer Forschung nach Ablauf der Sperrfristen vorbehalten bleiben, da der Autor keinen Zugang zu jedweden aussagekräftigen Akten erhalten hat.

Die Gespräche wurden allesamt notiert, weil auch eine Aufzeichnung und Transkription den zeitlichen Rahmen, den die Enquete-Kommission eingeräumt hat, gesprengt hätte. Auch hier sind die großen Linien, auch durch Querverbindungen zu Zeitleiste und den quantitativen Daten/Trends, durch Triangulation erkennbar geworden; um eine belastbare Verlaufsanalyse zu leisten, bedürfte es mehr Zeit, mehr Interviews und mehr Einblicke in andere Dokumentationsformen, wie Archive, Memoiren etc. Sie konnte im Rahmen dieser Untersuchung nicht geleistet werden. In der Zusammenschau der hier ausgewerteten Informationen, aus Zahlen und Statistiken, Aussagen Beteiligter und der Rekonstruktion des Ablaufs der Intervention ergibt sich dennoch ein aussagekräftiges Bild, das abschließend die von der Enquete-Kommission formulierten Leitfragen zu beantworten erlaubt.

4.2 Zeitleiste drogenökonomischer Trends und politischer Entwicklungen

Die Analyse politischer Abläufe, besonders in einem komplexen Umfeld wie internationalen Interventionen kann sinnvoll ergänzt werden durch eine Zeitleiste (vgl. Anhang 7.6), auf der einige ausgewählte Entwicklungen vermerkt werden. So wird nachvollziehbar, welches Wissen und welche Gegebenheiten die Grundlage für darauf (und mitunter daraus) folgende Entscheidungen waren. Die Arbeitshypothese für diese Untersuchung war, dass sich Wendepunkte isolieren lassen, die den Verlauf der internationalen Intervention entscheidend beeinflusst bzw. ihren Verlauf verändert haben. Ein wesentliches Ergebnis dieses Berichts ist, dass sich diese Hypothese nicht bestätigen ließ. Der Einsatz in Afghanistan, in der Gesamtschau wie auch bezogen auf die Drogenökonomie, veränderte sich graduell, um auf unterschiedlich hoch priorisierte Entwicklungen zu reagieren. Kausale Zusammenhänge sind für einzelne, aber nicht generell für alle Entwicklungen identifizierbar, d.h. bei manchen Entscheidungen sind Ursache und Wirkung nicht klar voneinander zu trennen. Die einzelnen Entwicklungen sind ein einer Zeitleiste vermerkt, die die Leserinnen und Leser bitte zur Kenntnis nehmen wollen.

Phase 1: Mujahidin-Krieg und Taliban-Machtübernahme

In der Phase nach dem Ende der sowjetischen Intervention wird Opium zur Finanzierungsquelle für verschiedene Mujahedin-Gruppierungen. Nachdem die Finanzierung für die ‚Freiheitskämpfer‘ weggefallen ist, bricht der innerafghanische Krieg⁶³ um die verbliebenen Mittel und die Vorherrschaft im Staat aus. Den Mujahedin ist klar, dass sie nur als Regierungsfraktion eine Chance haben, in der internationalen politischen Ökonomie Mittel für sich einzufordern. Die Rentenstrukturen dominieren das politische Kalkül – während Opium zum Mittel zum Zweck wird, den Zugriff auf die Macht militärisch durchzusetzen. In der Folge wird Afghanistan in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre zu einem stabilen Opiumexportland und gleichzeitig zu einem der schlimmsten humanitären Schauplätze. Diese Wahrnehmung verankert sich im Westen, wo fortan die Bevölkerung in Afghanistan vor allem als Opfer, aber mit wenig politischer Agency betrachtet werden. Die Taliban, mit ihrem Versprechen, nicht korrupt zu sein, schaffen es mit Hilfe des pakistanischen Geheimdienstes ISI, das Land zu befrieden –

⁶³ Dieser Kampf, der ca. 1992-1996 andauert, wird häufig als ‚Bürgerkrieg‘ bezeichnet. Dies ist irreführend, weil die Milizen, die hier kämpften und mordeten, um die Vorherrschaft konkurrierten. Mit abnehmenden Rentenzuflüssen war die Kontrolle über die (leeren) Kassen des Staates, der auch institutionell buchstäblich ‚ruiniert‘ war, für diese Gruppen ein zentraler Anreiz. Es war also eher ein ‚Milizen‘ und ‚Ressourcenkonkurrenz‘-Krieg denn ein Bürgerkrieg. Vgl. dazu Schetter 472ff.; Tomsen 2011, 488ff.

freilich ist dies ein Grabesfriede. Zwar können auch die Taliban nicht über Nacht das Opium abschaffen, das ihnen aus religiösen Gründen missfällt, aber sie setzen 2001 ein Verbot durch, das den Anbau einbrechen lässt. Es wird wohl nie zu klären sein, ob sie dieses Verbot durchgehalten hätten; denn für eine kurze Phase trifft ein solches Verbot die Produzenten, nicht aber die Händler, deren Lager im Wert mit den Preisen steigen. Es ist anzunehmen, dass der Druck auf das Verbot wächst, wenn die Händler wirkliche Verluste erleiden.

Phase 2: Militärische Intervention zur Terrorismusbekämpfung

Direkt nach dem 11. September wird die Situation dynamisch: Die Taliban verschwinden, auch weil die Bevölkerung wegen des Opiumverbots in Not ist und die Taliban dafür verantwortlich macht. Der neu gewählte US-Präsident Bush, der eine eigentlich isolationistische, neokonservativ geprägte Regierung führt, folgt der Verlockung nach einer politischen Neusortierung des Nahen und Mittleren Ostens. Die Terrorismusbekämpfung, insbesondere der Wunsch, Osama Bin Laden als Drahtzieher des 11. September ausfindig zu machen, erweist sich als komplizierter als erwartet: Lokale Milizen werden in die Kämpfe eingebunden, erlangen dadurch aber eine Vormachtstellung, die sie nicht mehr leicht aufgeben wollen.⁶⁴ Der Blaupause des Kampfes gegen Drogen in Lateinamerika folgend setzen interne Studien in den USA die Taliban mit der FARC gleich. Dies implizierte von Beginn an, dass die Taliban in ihrem Kern als Drogenprofiteure verstanden wurden.⁶⁵ Gleichzeitig war der Kampf gegen den Terrorismus und damit die Meinungs- und Priorisierungsmacht des Militärs so stark, dass die Drogenbekämpfung nicht zentral war. Dies änderte sich, auch durch eine Kampagne der Drug Enforcement Agency (DEA), die sich zunehmend marginalisiert sah, aber mit dem Slogan des *Narco-Terrorismus* und Warnungen, dass sich Afghanistan in einen *Narco-Staat* verwandeln würde, wieder an politischem Einfluss gewann.⁶⁶ Die Kompensationsstrategie gegenüber Opiumproduzenten fällt in diese Phase.

Phase 3: Militärische Intervention zum Staatsaufbau

Während die Kämpfe der OEF-Mission weitergehen, weitet ISAF seinen Einflussbereich aus. Diese Phasen gehen ineinander über bzw. bestehen für eine lange Phase nebeneinander. Der politische Prozess des Wiederaufbaus, wie er am Petersberg 2001 vereinbart wurde, gibt die Richtung vor. In dieser Phase stabilisiert sich der Opiumanbau, die Preise sind stabil hoch, weil durch das Verbot der Taliban die Lager wieder aufgefüllt werden müssen. Mit der Ausweitung von ISAF auf das ganze Land erhöht sich aber auch deren ‚Angriffsfläche‘. Die Regierung, die in den peripheren Regionen Afghanistans meist weit weg war, wurde plötzlich sichtbar und vertreten von ausländischem Militär. Gewaltsame Zusammenstöße nahmen zu, zum Teil schlicht, weil viele Menschen nicht mit dieser Präsenz einverstanden waren. Die Taliban nutzen diese Unzufriedenheit, um sich von Pakistan aus neu zu gruppieren, treten aber erst ab 2006 nennenswert als militärischer Faktor wieder in Erscheinung. In diese Phase fällt auch die Afghanistan Counter-Narcotics Strategy und die politische Einbindung der (neuen) afghanischen Regierung, die für die Durchsetzung der Regeln verantwortlich sein sollte. Die Übergangsphase der afghanischen Regierung endet mit dem Afghanistan Compact, während auch die Lead Nations in eine neue Phase eintreten: Die EU steigt neben Deutschland in die Polizeiausbildung ein (EUPOL), während das Vereinigte Königreich nicht nur die Opiumbekämpfung an die Serious Organised Crime Agency (SOCA) überträgt, sondern auch in Helmand militärisch tätig wird, wo sowohl der Opiumanbau als auch der Widerstand gegen die Intervention eskaliert. 2007 wird ein Rekordjahr der

⁶⁴ vgl. Chouvy 2009, 35.

⁶⁵ Coll 2018, 266ff.

⁶⁶ Blanchard 2009, 13ff.

Opiumproduktion, 2008 wird diskutiert, dass ISAF die Opiumbekämpfung mandatsmäßig unterstützen soll, was Deutschland ablehnt.

Phase 4: COIN und Desillusionierung

Neue Dynamik bringt die Präsidentschaft Barack Obamas in die Afghanistanpolitik. Im Wahlkampf als der ‚richtige‘ Krieg (gegenüber dem ‚falschen‘ im Irak) deklariert, will Obama das Projekt Afghanistan voran- und zu Ende bringen. Dazu gehört die geheimdienstlich intensivierete Suche nach Osama Bin Laden, aber auch, die afghanische Regierung mehr in die Pflicht zu nehmen. All dies geschieht vor dem Hintergrund der durch die Subprime-Krise ausgelösten Weltwirtschaftskrise, die wesentliche Bedingungen für den Arabischen Frühling schafft. Mit dem Kollaps der New Kabul Bank hat Afghanistan seine eigene Wirtschaftskrise. In Afghanistan wird angesichts des wachsenden Aufstands die COIN-Strategie vorangetrieben, bei der militärisch Raum geschaffen werden soll für staatliche Institutionen und entwicklungspolitische Maßnahmen. Allerdings sind sich Militär und entwicklungspolitische Akteure nicht einig, wann im ‚clear, hold, build‘ der Übergang stattfinden soll. EP-Akteure merken an, dass ‚clear‘ auf den Tag beschränkt geblieben sei, die Aufständischen also nachts wieder die Straßen kontrolliert hätten; militärische Akteure bemängelten, dass die freigekeepften Räume durch zivile Akteure nicht gefüllt worden seien. Gordon Browns Überlegungen eines baldigen Abzugs führen zu einem nennenswerten Preisanstieg beim Opium. Der Aufwuchs an Truppen im sogenannten ‚Surge‘ der USA, ist an klare Zielvorgaben geknüpft; in der Phase des Rückgangs der Truppen vereinbaren der neugewählte Premierminister Cameron zusammen mit Obama das Ende von ISAF für 2014. Die ohnehin kaum noch verfolgte Idee, dass einzelne Staaten für die Koordination von Politikbereichen zuständig seien, führt zu Versuchen der Internationalisierung. So wird diskutiert, ob die Koordination der Drogenbekämpfung auf das unterfinanzierte und institutionell schwache UNODC erfolgen kann und soll.

Phase 5: Auf der Suche nach dem Exit

Mit dem Beschluss, Afghanistan militärisch nicht weiter aktiv zu stabilisieren, sondern auf Training und strategische Beratung der afghanischen Sicherheitskräfte zu setzen, verliert der Westen das Interesse an Afghanistan.⁶⁷ Die Mittel gehen zurück, was die afghanische Regierung unter Ashraf Ghani unter Druck setzt, die Steuerbasis zu erweitern. Ghani ist schon aufgrund der manipulierten Wahl schwach und kommt nur ins Amt, weil die USA eine Machtteilung mit Abdullah Abdullah brokern; seine Versprechen, Korruption einzudämmen, erweisen sich als nicht umsetzbar. Die Mission Resolute Support unterstützt ab 2015 den Aufbau und die Professionalisierung der afghanischen Sicherheitskräfte, die aber immer höhere Opferzahlen in Konfrontationen mit den nun uneingeschränkt führenden Aufständischen, den Taliban, erleiden. Gleichzeitig steigen die zivilen Opferzahlen erheblich an. Opium-, Haschisch- und Methamphetaminproduktion steigen an, 2017 wird bei relativ niedrigen Preisen das Rekordjahr des Opiumanbaus. Die Nutzerzahlen in Afghanistan und umliegenden Ländern sind hoch und mit ihnen die sozialen und gesundheitlichen Folgen.

Phase 6: Versuche, den Zerfall Afghanistans zu verhindern

Die westliche Unterstützung, ebenso wie die Datenerhebung durch internationale Institutionen wie die Weltbank, gehen zurück. Aufgrund der fortgesetzten hohen Korruptionsanfälligkeit ist die afghanische Regierung weitgehend isoliert. Es gelingt ihr auch nicht, einen bedeutungsvollen innerafghanischen Dialog zu initiieren, der eine gesellschaftliche Vorstellung einer Friedensordnung hätte skizzieren können. Mit der Entscheidung des Vereinigten Königreichs, die EU zu verlassen, und der Wahl Donald Trumps zum Präsidenten ist im Westen keine Aufmerksamkeit mehr für Afghanistan

⁶⁷ Kühn 2023.

übrig. Um des Problems ledig zu werden beauftragt Trump Zalmay Khalilzad, der schon in der Anfangszeit der Intervention Gesandter der USA war, in Doha Gespräche mit den Taliban über einen Abzug zu führen. Drogen spielen darin eine untergeordnete Rolle, wesentliches Ziel der USA ist, den Taliban Zusagen abzurufen, dass von Afghanistan aus keine terroristischen Anschläge mehr ausgehen sollen. In dieser Zeit professionalisiert sich das Drogenmonitoring mit Unterstützung des UNODC. Die COVID-19-Pandemie fordert laut WHO ca. 8.000 Tote, eine absurd niedrige Zahl, die zeigt, wie niedrig die Registrierungsrate sein muss.⁶⁸ Mit der Wahl Joe Bidens zum Präsidenten fällt die Entscheidung, im Spätsommer 2021 abzuziehen. Im Fahrwasser der US-Entscheidung zieht sich auch Deutschland militärisch und weitgehend entwicklungspolitisch zurück.

4.3 Internationaler sicherheitspolitischer Kontext

Die Reaktion der USA auf den 11. September und darauf folgend die Reaktion(en) der westlichen Staaten, aber auch der nichtwestlichen, die sich einer Entscheidung, ‚entweder mit den oder gegen die USA‘ zu sein, gegenüber sahen, unterstrich das unipolare Moment der frühen 2000er Jahre. Geopolitisch wurde die Überlegenheit der USA nicht in Frage gestellt, und die langjährigen Partner wie etwa die NATO-Mitgliedsstaaten hatten keinen Grund, die Policy-Entscheidungen der USA in Zweifel zu ziehen. Die Befürchtung, dass die USA auf die Demütigung durch nichtstaatliche Gewaltakteure mit einem unkontrollierten Alleingang reagieren würden, ebenso wie die Verpflichtung des NATO-Vertrags motivierte sie zur ‚uneingeschränkten‘, das heißt beinahe bedingungslosen Solidarität. Hinter vorgehaltener Hand wiesen freilich die meisten Staaten auf die wahrgenommene Ahnungslosigkeit, die ‚cowboyhafte‘ Herangehensweise und den Mangel an Proportionalität der aufgewendeten Mittel hin. In den für diese Untersuchung geführten Interviews wurde immer wieder betont, dass Praktikerinnen und Praktiker es als einen Teil ihrer Aufgabe begriffen, die Auswüchse US-amerikanischer Policies kleinzuhalten oder sie ganz von als potenziell kontraproduktiv verstandenen Ideen abzubringen.

Gleichwohl ist die geopolitische Neuorientierung angesichts größerer Einflussnahmeversuche Chinas und Russlands nicht grundsätzlich in Frage gestellt worden. Insbesondere die Obama-Administration hat aus den militärischen, aber auch wirtschaftspolitischen Misserfolgen des Afghanistaneinsatzes geschlossen, dass sich das Terrorismusproblem auch durch Drohnen und ohne ‚boots on the ground‘ lösen ließe.⁶⁹ Für die NATO ist Bündnisverteidigung angesichts des Angriffskriegs Russlands gegen die Ukraine wieder zentral geworden. Sie hat den Einsatz in Afghanistan deshalb schadloser überstanden als zu erwarten gewesen wäre, sie hat aber auch gezeigt, dass ihre Stärken in der Abschreckung und weniger operativ zu finden sind.

4.4 Deutschlands Rolle in der Drogenökonomie

Deutschlands Rolle in der Drogenökonomie war begrenzt. Dies war einerseits dem geographischen Fokus auf den Norden, der sich in der Übernahme des Regionalkommandos Nord der NATO ISAF-Mission ausdrückte. Weder aus Unterlagen noch Gesprächen ließ sich erhärten, dass bei der Entscheidung, im Norden Verantwortung zu übernehmen, die geringe Virulenz von Opium eine Rolle gespielt hätte. Eher scheint Deutschland entschieden zu haben, in einer Region tätig sein zu wollen, die geographisch vom Krieg gegen den Terrorismus wenig betroffen war. Dass dort auch weniger Opium angebaut wurde, war eher Zufall.

Die Situation an der Grenze in Badakhshan, wo die Bundeswehr in Faizabad ein Feldlager und PRT unterhielt, war eher besorgniserregend. Dort befanden sich

⁶⁸ WHO 2023.

⁶⁹ vgl. Rothstein und Arquilla 2012.

Bundeswehr und zivile Helfer in einer dynamischen, von Drogen durchsetzten Situation: Lokale Gouverneure, nominell loyal gegenüber Kabul, das aber nur dann stabil, wenn Karzai sie in Ruhe Geschäfte machen ließ, arrangierten sich mit den lokalen Machtgruppen, die meist auch am Drogenhandel partizipierten.⁷⁰ Um Zusammenstößen, etwa bei Patrouillen mit Drogenkurieren, aus dem Weg zu gehen, erwies sich das ‚Partnering‘ mit lokalen Akteuren oft als hilfreich: Beim ‚Partnering‘ sind „afghanische Soldaten in enger Abstimmung mit ISAF-Soldaten unterwegs“, was dazu führte, „dass Händler von Patrouillen kaum mehr überrascht werden. Die Informationen [fanden] nun ihren Weg zu den Händlern, so dass sich Militär und Transporteure aus dem Weg gehen“ konnten.⁷¹ Die Bundeswehr, die sich auf Stabilisierungsmission sah, wollte nicht in Gefechte um Drogenhandel verwickelt werden und war deshalb nicht undankbar dafür, dass sich ISAF-Truppen und Drogenhändler wechselseitig meiden konnten. Sie wurde dadurch aber zur Komplizin der lokalen Arrangements, deren nominelle Loyalität zu Kabul und dem Staatsaufbauprojekt freilich de facto nicht erlaubte, eine regelnde Durchdringung von Gesellschaft, Markt und lokaler Ökonomie voranzubringen (etwa zugunsten der Besteuerung des Grenzhandels, der dem Zentralstaat Einkommen verschafft und so die Abhängigkeit von internationalen Renten minimiert hätte).

In Balkh, wo Gouverneur Atta am Programm teilnahm, ‚seine‘ Provinz anbaufrei zu halten, war der Anbau indes nachrangig, so dass die sozialen Folgen begrenzt waren. Dem Gouverneur waren das internationale Standing, als ‚starker Mann‘ mittelbar auch die Sicherheit der Bundeswehr zu kontrollieren, ebenso wichtig wie die damit einhergehenden Geschäfte außerhalb des Opiums. Die Nähe zu Usbekistan und Turkmenistan und die damit verbundenen Güterströme stabilisierten freilich das Herrschaftsarrangement. Beide Provinzen, Badakhshan wie Balkh, zeigen, dass es sich bei Afghanistans Provinzen nicht um unregierte Räume handelte, sondern dass komplexe Herrschaftsarrangements, die für Außenstehende, wie es die Deutschen waren, nicht zu durchdringen waren. Patronage, Mediation und Reziprozität in den politischen Austauschbeziehungen, regelte hier häufig die sozialen Beziehungen. Traditionell einflussreiche Akteure, wie Dorfälteste, waren durch weniger traditionelle ‚Älteste‘, etwa Kommandeure von Milizen ersetzt worden. Wenn im Rahmen der Demobilisierungskampagne ab 2003 deren Waffen abgegeben wurden, sank deren lokaler Einfluss; wo sie sich wiederbewaffnen konnten, übernahmen sie wieder Herrschaftsaufgaben.⁷² Insbesondere jene, die die grenzüberschreitenden ökonomischen Beziehungen, die Balance zwischen lokaler Herrschaft und der Zentralregierung in Kabul und schließlich das Verhältnis zu den internationalen Truppen in der Region am besten zu managen wussten, waren am erfolgreichsten.

Weil es für die ausländischen Truppen und zivilen Akteure immer um ein Bündel von Aspekten – wirtschaftliche, sicherheitspolitische, aber auch solche der Gesundheits- und Bildungspolitik, ging, blieb eine kohärente Policyfokussierung auf Drogen auch im direkten Kommandobereich Deutschland aus. Im besten Fall geschah dies, um den Erfolg auf einer anderen Ebene nicht zu gefährden. Im schlechteren Fall war es Ignoranz und ein Erfolg der Täuschungsbemühungen durch die lokalen Einflusssträger. Im noch schlechteren Fall ließ sich Deutschland mit Hilfgeldern und Entwicklungsprojekten, Sicherheitskooperation und Intelligence Sharing (in begrenztem Ausmaß) von den

⁷⁰ Diese Formulierung ist absichtsvoll vage, weil sich das Ausmaß dieser ‚Kooperation‘ nie belegen ließ; gleichzeitig wurden in Afghanistan stets alle und jeder, oft recht pauschal, der ‚Korruption‘ oder des ‚Drogenhandels‘ bezichtigt. Dies hieß natürlich auch nicht, dass die Betroffenen *nicht* in den Drogenhandel involviert waren.

⁷¹ Kühn 2011a, 122.

⁷² vgl. Wilde und Mielke 2013, 361.

lokalen Machthabern instrumentalisieren und trug dazu bei, durch Empowerment der ‚Provinzkönige‘ den Zentralstaat zu schwächen.

5 Schlussfolgerungen

5.1 Beantwortung der Fragen

5.1.1 Drogenökonomie in Afghanistan und Kontext des deutschen Engagements

Dieser Bericht hat die wesentlichen Aspekte der Drogenökonomie in Afghanistan vor und während des deutschen Afghanistan-Einsatzes kontextualisiert und die Entwicklung der Drogenökonomie als historisch verankert und tief in die Konfliktodynamik in Afghanistan verflochten analysiert. Insbesondere die soziale Figuration Afghanistans als Rentiersstaat, in dem die politischen und ökonomischen Eliten viel Erfahrung und hoch entwickeltes Talent dafür hatten, externe Geber dazu zu bringen, sie zu alimentieren, bildet den Hintergrund, in den sich die Drogenökonomie nahtlos eingefügt hat.

Dieser Zusammenhang hatte unmittelbare, wenn auch schwer vermeidbare Folgen für die Drogen- und Drogenanbaubekämpfung. Denn die afghanischen Akteure wurden zwar in Gegner und Partner des internationalen Staatsaufbauprozesses eingeteilt, in der Praxis ließ sich daraus aber nicht schließen, welche national als auch regional politischen, polizeilichen und militärischen Machthaber in die Drogenwirtschaft involviert waren. Die Vorstellung, dass afghanische Partner, nur weil sie mit westlichem Geld unterstützt wurden, auch westliche Politik und vor allem westliche Normen vertraten, erwies sich als frommer Wunsch. Neben die Finanzierung des afghanischen Staates und die Entwicklungsmaßnahmen, die oft am Staat vorbeigeleitet wurden, um Korruptionsmöglichkeiten zu begrenzen (dabei aber die Legitimität des Staates ebenfalls untergruben), trat die gesamtökonomisch relevante Drogenrente. Die Wertschöpfung im Drogenbereich wurde von den Taliban im Verlauf der Intervention zunehmend besteuert, davon, die Drogenökonomie durchgängig auch operativ zu steuern, waren die Taliban ideologisch und organisatorisch weit entfernt.

Für die Behörden und Einflussträger der Islamischen Republik Afghanistan indes gilt, dass auch aus von der Drogenökonomie profitierten; einerseits füllte die Korruption die Kassen auch mit Drogengeld, andererseits vernetzten sich die Akteure der Drogenökonomie mit Einflussträgern. So wurde ein weitgehendes Equilibrium geschaffen, das nur punktuell aufgelöst wurde, wenn die USA oder andere Verbündete Maßnahmen gegen die Drogenökonomie für erforderlich hielten. Diese Maßnahmen blieben aber meist episodisch und waren nichts, an das sich Netzwerke nicht flexibel hätten anpassen können.

Die Rolle Großbritanniens als Lead Nation bleibt in der Gesamtbilanz ähnlich opak wie die der Bundesrepublik bei der Polizeireform. Einerseits sind genuine Bemühungen ersichtlich, sinnvolle Ideen zu entwickeln, wie die Drogenökonomie (hier aber ein eindeutiger, politische bedingter Fokus auf Opium) eingedämmt werden kann. Die *Special Relationship* mit den USA birgt dann aber andere Zwänge: Nämlich, militärisch mit zu eskalieren, was zur Überstrapazierung der militärischen Fähigkeiten durch Einsätze in Südafghanistan und im Irak führte. Andererseits mussten die Vertreter des UK die Policyideen der USA oft ‚einfangen‘, wobei sich unterschiedliche politische und militärische Kulturen offenbarten: Während die USA mit großem Mittelaufwand versuchten, fundamentale Veränderungen zu erreichen, ging das Vereinigte Königreich in eigener Wahrnehmung besonnener und schrittweise vor.

5.1.2 Deutscher Beitrag

Wie gestaltete sich nun der deutsche Beitrag zur Drogen- und Drogenanbaubekämpfung in Afghanistan? In der Gesamtschau ist der Beitrag Deutschlands, wenn Polizei, Bundeswehr, Entwicklungshilfe und Diplomatie betrachtet werden, beeindruckend. Allerdings gilt in abgewandelter Form Theodor W. Adornos Satz ‚Es gibt kein richtiges Leben im falschen‘. Das bedeutet, dass im Kontext der Afghanistanintervention die Widersprüche so gestaltet waren, dass sich auch ‚im Kleinen‘ nicht aufgelöst werden konnten.

Die Ausbildung der Polizei, deren pädagogische Philosophie war, ausführlich und rechtsbezogen auszubilden, wurde von der sich zuspitzenden Sicherheitslage überholt. Die USA begannen bald, in großer Zahl und kurzer Zeit Polizisten auszubilden, die den Ruf der Polizei insgesamt nicht aufpolieren halfen: Die ‚petty‘ genannte Kleinkorruption, die der Polizei ein Zubrot verschaffte, entfremdete die Bevölkerung, die die Polizei zunehmend als rechtlose und willkürliche Wegelagerer wahrnahm. Die Drogenökonomie aus dem Einsatz herauszunehmen war sicherlich ein Fehler ebenso wie nicht genügend Aufmerksamkeit in die wirkliche Kooperation mit anderen Lead Nations zu stecken. Auch der Rückzug auf die Position, dass für die Drogenfrage die afghanische Regierung zuständig sei, wo doch der Einfluss der vor allem militärischen Intervention auf die politische Ökonomie der Drogen zentral war, zeugt bis heute von Eskapismus und einen Mangel an Willen, die Probleme wenigstens nüchtern zu erkennen.

Obwohl die Bundeswehr zunächst in einer vergleichsweise komfortablen Lage war mit dem Kommando über die Region Nord, wo das Gewaltniveau erheblich unter den Regionen der zentralen (zunächst ‚Terrorismus‘-, später zunehmend) Aufstandsbekämpfung lag, konnte sie die Sicherheitssituation nicht entscheidend beeinflussen. Dies gilt in beide Richtungen: Während ihr zunächst das niedrige Gewaltniveau zufiel (auch wenn viele in Deutschland dies der Entwicklungspolitik dort zuschrieben), konnte sie die Ausbreitung der Taliban, die in ganz Afghanistan auf einer Welle des Erfolgs daherkam, nicht verhindern.

Entwicklungspolitisch hat die Bundesrepublik einiges geleistet, und zwar besonders in den Bereichen, die eine Alternative zur Opiumökonomie hätten darstellen können. Das erlaubte aber ohne eine Einbettung in eine breitere, abgestimmte und umfassende Strategie, etwa im Rahmen eines Afghanistan-Agrarplans, dennoch nicht, die grundlegende Bewegungsrichtung der Drogenökonomie zu konterkarieren. Die Zusammenhänge von Produktion und Illegalität, Preisen und Anreizen, funktionierten unabhängig von entwicklungspolitischen Regionalprojekten – zu erinnern ist allerdings natürlich daran, dass die Opiumproduktion vor allem in Regionen außerhalb des Engagements der Bundesrepublik stattfand.

Allerdings hätte es der Bundesrepublik gut zu Gesicht gestanden, das europäische Profil zu schärfen, in dem die militärische Schwäche (Caveats!) durch diplomatische Führung zur Koordination wenigstens der europäischen Partner kompensiert worden wäre.

Die direkten Auswirkungen des deutschen Engagements auf die Drogenökonomie waren in diesem Kontext überschaubar. Der politische und operative Abstand, den die bundesdeutschen Maßnahmen und Projekte zur Drogenökonomie hielten, ermöglichte den Akteuren der Drogenökonomie, ihre Rolle im Staatsaufbauprojekt zu konsolidieren und dieses langfristig so zu beschädigen, dass es 2021 kollabierte. Dass aus pragmatischen Gründen und solchen der Eigensicherung mit fragwürdigen Gouverneuren und Polizeichefs zusammengearbeitet wurde, delegitierte die angestrebte Rechtsstaatlichkeit, die als hohl und selektiv wahrgenommen wurde. Derweil profitierte die Drogenökonomie von Entwicklungsprojekten (wie sauberes Wasser oder gute Straßen – im weitesten Sinne verbesserte Infrastruktur), deren Vorteile nicht intendiert der Drogenökonomie relativ mehr als anderen Wirtschaftszweigen nutzten. Sie konnte sich so

als einflussreichster Wirtschaftsfaktor in Afghanistan halten. Militärisch hat die Bundeswehr im Norden zur Stabilität beigetragen⁷³, aber wenig dafür getan, dass sich die Sicherheits-, ökonomischen und politischen Strukturen zwischen den Provinzen und der Zentralregierung integrierten.⁷⁴

Konkret ist also für den deutschen Beitrag festzuhalten, dass die Mikro-Zielstellungen etwa von Entwicklungsprojekten oder der Stabilisierung auf lokaler Ebene oft erreicht wurden, während deren Einbettung in den Gesamtkontext aus dem Blick geriet und deshalb mitunter kontraproduktiv wirkte. Bei zukünftigen Missionsteilnahmen muss deshalb operativ geachtet werden, Risikoanalysen permanent oder zyklisch, auch von außerhalb, einzuplanen, um Klarheit über die Meso- und Makrokonsequenzen zu erhalten: Untergräbt die Zusammenarbeit mit lokalen Machthabern die übergeordneten Ziele der Stärkung und Stabilisierung der Staatlichkeit? Ist solche Zusammenarbeit wirklich alternativlos? Ist die intervenierende Mission erpressbar?

Das heißt nicht, nicht auch mit Akteuren zusammenzuarbeiten, die den eigenen normativen Vorstellungen nicht entsprechen. Deutschlands Beiträge und ihre Ziele müssen aber gegenüber ihren Konsequenzen besser abgewogen werden. Auch politisch schmerzhafteste Konsequenzen wie etwa ein Abzug müssen als Optionen möglich sein und diskutiert werden. Flexibel auf die Entwicklungen reagieren zu können, die zu erkennen Analysen von außerhalb der Institutionen hilfreich sein können, senkt das Risiko, von lokalen Akteuren instrumentalisiert zu werden. Deutschlands Rolle wurde im Lichte ihrer Wahrnehmung in Deutschland statt hinsichtlich ihrer Aufgaben vor Ort interpretiert. Deutschlands Ansehen im Norden Afghanistans wandelte sich im Lauf der Jahre, wo die Bevölkerung den deutschen Beitrag im Interventionsverlauf nicht mehr als hilfreich, sondern durch die militärische Absicherung des Staates zunehmend als komplizenhafte Unterstützung der illegitim gewordenen Herrschaft ansah.

5.1.3 Maßnahmen

Als alternativen Maßnahmen zur praktizierten Art der Drogenanbaubekämpfung in Afghanistan wurden international auf politischer und wissenschaftlicher Ebene vor allem wirtschafts- und entwicklungspolitische Maßnahmen diskutiert. Hierbei wird die ‚praktizierte Art der Drogenanbaubekämpfung‘ vor allem als teils gewaltsam durchgesetzte Erntevernichtung verstanden. Diese konnte vielfältige Formen annehmen: Häufig wurden die Pflanzen kurz vor der Erntezeit mit Stöcken umgeschlagen, um sie für die Extraktion des Morphinlatex unbrauchbar zu machen. Auch die Vernichtung durch Feuer, also etwa durch Entzünden flammbarer Substanzen auf den Feldern gehörte dazu. Schließlich wurde Eradication immer wieder als Spraying meist mit dem Unkrautvernichtungsmittel Glyphosat (im US-Sprachgebrauch ‚Round Up‘ genannt) verstanden – zu den Befürwortern dieses Vorgehens gehörten angeblich Donald Rumsfeld und George W. Bush.

Diese Maßnahmen wurden seitens Deutschland umfassend abgelehnt. Im Vereinigten Königreich waren die weniger intrusiven Maßnahmen, also lokale Vernichtung mit

⁷³ Der Bereich der geheimdienstlichen Kooperation ist hier explizit auszunehmen, da für dieses Gutachten für den deutschen Beitrag in dieser Hinsicht keine Informationen geteilt wurden.

⁷⁴ Nun lässt sich fragen, ob die Strategie, einen starken Zentralstaat mit einem nominell für alle Belange der Governance zentralen Präsidenten zu errichten, von Beginn an gut gewählt war; diese Wahl war getroffen worden, um die bekannten zentrifugalen Kräfte in Afghanistan einzubinden – gleichzeitig waren diese als ‚warlords‘ oder starke Gouverneure die sicherheitspolitisch relevanten Kooperationspartner des Westens, die den Zentralstaat auf Abstand hielten (siehe dazu Mukhopadhyay 2014, 321ff., konzeptionell Kühn 2010, 285-288.).

Stöcken oder Feuer, nachdem die Vernichtung als Konsequenz des Anbaus deutlich kommuniziert wurde, eher akzeptiert. Aber auch dort wurde sehr deutlich das Spraying, mit Verweis auf eventuelle langfristige Umwelt- und persönliche Schäden durch Pestizide, abgelehnt. Nicht zuletzt, dass betroffene Produzenten von der Regierung und dem Staatsaufbauprojekt entfremdet würden, galt als Risiko jeder Eradication-Maßnahme. Spraying schließlich wurde war schon wegen der erwarteten (und erwartbaren) öffentlichen Reaktion als nicht akzeptabel verstanden, denn in Europa war der Spraying-Einsatz von Agent Orange aus Flugzeugen im Vietnam-Krieg ikonographisch noch sehr verankert und würde massive Proteste zur Folge haben.

Als Alternativen ohne Zwang waren also nur Strategien akzeptabel, bei denen andere Feldfrüchte und andere Erwerbsmöglichkeiten langfristig die Opiumökonomie verdrängen sollten. Gewissermaßen als Nebeneffekt breiter gestreuter Entwicklungs- (gedacht v.a. als wirtschaftliche Wachstums-) Fortschritte sollten Produzenten auf andere, legale Feldfrüchte umsteigen. Ob Rosenöl, Safran oder Zucker, lokale Initiativen wurden durchaus gefördert, blieben aber meist weit hinter den Erwartungen zurück, weil entweder auf einem gedachten Weltmarkt nicht konkurrenzfähig (Qualität zu niedrig, Kosten durch Transporthindernisse und dutch disease zu hoch), oder flächendeckend als Alternative nicht realistisch. Aufgrund dieser auch empirischen Erfahrungen wurden solche Ideen nicht weiterverfolgt.

Angesichts der Tatsache, dass Afghanistan als Agrarland bekannt war, in dem weit über 4/5 der Bevölkerung von der Landwirtschaft lebten (ob als Marktproduzenten oder in Subsistenzwirtschaft), ist indes erstaunlich, dass in der ‚internationalen Gemeinschaft‘⁷⁵ keine Diskussion aufkam, eine umfassende Agrarstrategie für Afghanistan international abzustimmen und zu finanzieren. So blieben die im Agrarbereich praktizierten, regionalen Projekte oft unverbundenes Stückwerk, die obendrein bei Kontingentswechsel neu, und oft anders, konzipiert wurden. Es bleibt letztlich spekulativ, ob eine solche Agrarstrategie wirklich in der Lage gewesen wäre, der aufgrund ihrer Kapitaldichte in eine dominierende Position hineingewachsenen Opiumökonomie die Stellung streitig zu machen. In jedem Fall ist naheliegend, dass es ein schwer zu verkaufendes Projekt gewesen wäre – bei dem mit großer Sicherheit die Drogenökonomie auch nicht vollständig verschwunden wäre. Retrospektiv wäre ein solcher Teilerfolg sicher wünschenswert gewesen, in der Praxis hätte sich damit aber keine Unterstützung mobilisieren lassen.

Eine Diskussion entspann sich Mitte der 2000er Jahre um die prominent vom Senlis Council aufgebrachte Idee einer Legalisierung des afghanischen Opiums.⁷⁶ Diese Idee schien bestechend zu sein, denn angesichts einer alternden Bevölkerung nicht nur im Westen würde die Nachfrage nach Opiaten auf absehbare Zeit in der Schmerztherapie und Palliativmedizin hoch sein. Die Idee ging gegen die übliche Logik der Prohibition und wurde sogar dem Europäischen Parlament als Empfehlung vorgelegt.⁷⁷ Es gab Vermutungen, dass die Produzentenländer medizinischen Opiums, allen voran Australien, Indien, die Niederlande sowie die Türkei, einen neuen Konkurrenten vom Markt fernhalten wollten, um ihre eigenen Profite nicht zu gefährden. Ein Blick auf die Praxis zeigt aber deutlich, warum eine solche Strategie auch aus anderen Gründen nie ernsthaft Unterstützer gewann: Einerseits wird medizinisches Opium sehr genau kontrolliert. Das ist wegen der Gefahr, dass etwas ‚abgezweigt‘ wird, notwendig und

⁷⁵ vgl. Bliesemann de Guevara und Kühn 2011.

⁷⁶ The Senlis Council 2005.

⁷⁷ vgl. REPORT with a proposal for a European Parliament recommendation to the Council on production of opium for medical purposes in Afghanistan. 21.9.2007 - (2007/2125(INI)). A6-0341/2007. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-6-2007-0341_EN.html Zugriff 02.12.2023).

auch, weil verlässliche Wirkstoffgehalte für medizinische Verwendungen entscheidend sind. Hinzu kommt das entwicklungspolitische Problem, dass in Afghanistan die Preise bei einer Legalisierung komplett eingebrochen wären, mit entsprechenden verheerenden sozialen Folgen für die mehreren Millionen Menschen, deren Auskommen (und Überleben) von diesen Einnahmen abhing.⁷⁸ Schließlich wäre die Governance einer solchen Legalisierung und in der Folge notwendigen Lizenzierung kaum umzusetzen gewesen.

Kompensierte Vernichtung war ein Ansatz, den das Vereinigten Königreich, gegen den Rat von Experten und unter enthusiastischer Befürwortung Tony Blairs in den Jahren 2002-2003 ausprobiert hatte. Nicht nur belohnte die Kompensation die illegale Aktivität (wie das UNODC zu bedenken gegeben hatte), sondern setzte auch komplett falschen Anreize.⁷⁹ Auch die Subventionierung von Saatgut und Dünger in der Helmand Food Zone erwies sich als Fehler, auch wenn der Rückgang des Anbaus diese Maßnahme zunächst als Erfolg erscheinen ließ. Dass später der Anbau umso stärker anstieg, stellte diesen Ansatz in ein anderes Licht.

Die Gegenmaßnahmen waren nicht erfolgreich – soviel kann zusammengefasst werden. Die Drogenökonomie ist, eben weil sie illegal ist, flexibel und anpassungsfähig. Die hohen ökonomischen Renten, die sie erzielen hilft, bringen genügend Kapital in die politische Ökonomie der Drogenwirtschaft, um Anpassungen vorzunehmen. Auch weil die Drogenökonomie in ihrer Funktionsweise und damit ihren Profiten nicht so leicht auszuhebeln ist, war es kam möglich, innerhalb einer ohnehin fragmentierten Interventionsallianz eine einheitliche Linie abzustimmen. Dass das Lead Nation-Konzept die Verantwortung kompartimentalisierte, war dabei sicher keine Hilfe, weil die Staaten einander gegenseitig die Verantwortung zuschoben.

Insgesamt blieben entwicklungspolitische Ansätze stets hinter dem sicherheitspolitischen Imperativ zurück. Zunächst wurde die Terrorismus-, später die Aufstandsbekämpfung handlungsleitend vor allem für die USA, wobei die Drogenpolitik im ersten Ansatz keine, im zweiten nur eine instrumentelle Rolle als Finanzierungsweg für die Aufständischen spielte. Die grundlegenden Fehler, zunächst Al-Qaida und die Taliban gleichzusetzen, später alle als Taliban zu verstehen, die im Drogengeschäft ihre Finger hatten oder der Regierung nicht wohlgesinnt waren, ließ sich nicht korrigieren. Die auf Terroristen und Aufständische fokussierte militärische ‚Intelligence‘ trug natürlich nicht dazu bei, ein ausgewogenes, risikobalanciertes Lagebild zu bekommen.

5.2 Was ist zu lernen aus zwei Dekaden deutscher Interventionspolitik in Afghanistan?

Kurz soll skizziert werden, was Deutschland aus den zwei Dekaden Interventionspolitik in Afghanistan lernen kann:

- Die aus anderen Kontexten übertragenen Konzepte, sei es vom Balkan oder aus Lateinamerika, haben alle in Afghanistan aufgrund unterschiedlicher gesellschaftlicher Formation nicht zugetroffen. Eine wesentliche Lehre ist, dass Analogieschlüsse nicht zu den gewünschten Ergebnissen führen.
- Die internationale Intervention hatte viele Jahre Zeit, Lehren zu ziehen aus dem Geschehen, als es passierte. Ein Interviewpartner brachte es so auf den Punkt: ‚Wir waren ja nicht 20 Jahre doof!‘ Das aber bedeutet, dass die institutionellen Verfahren offensichtlich nicht geeignet sind, auf Fehler zu reagieren. Das liegt an Schwierigkeiten, diese Fehler zunächst zu erkennen und einzugestehen (wenn doch formal alles richtig gemacht wurde), ohne Befürchtungen hegen zu

⁷⁸ Felbab-Brown 2007; 2013, 161ff.

⁷⁹ Berry 2019, 51ff. Vgl. Kap. 3.2.

müssen, als Überbringer schlechter Nachrichten Nachteile zu erfahren. Die Fehleroffenheit, auch als Fehlerkultur beschrieben, ist in deutschen Institutionen nicht sehr ausgeprägt, und es gibt wenig Mechanismen, Kurskorrekturen anzustoßen.

- Internationale Einsätze in Allianzen sind hilfreich hinsichtlich internationaler Legitimität und sie verteilen Verantwortung auf mehrere Staaten und Akteure. Das ist ein Vorteil und ein Nachteil. In der Afghanistanintervention haben sich alle Akteure hinter den USA versteckt und in deren Fahrwasser Policies mitgetragen, die sich als falsch, kontraproduktiv und obendrein rechtlich zweifelhaft erwiesen haben. Deshalb wäre es sinnvoll, auf diplomatischer Ebene gemeinsam Verfahren zu entwickeln, wie die Policies besser abgestimmt werden können. Es ist bezeichnend, wenn die rückblickenden Analysen allesamt nationale sind (Norwegen, Niederlande u.a.). ‚Wer zahlt, bestimmt‘ – war das Motto der USA, aber das muss nicht so bleiben. Dazu gehörte dann die Bereitschaft, das Gefälle bei den Investitionen abzuflachen.
- Wenn es stimmt, dass die internationalen Akteure in 20 Jahren die Probleme nicht adressieren konnten, waren die Ziele zu hoch gesteckt und die Erwartungen nicht richtig gemanagt. Das betrifft insgesamt die Erwartung, von außen einen Staat aufbauen zu können, der dann die sicherheitspolitischen Belange des Westens regelt. Aber auch hinsichtlich der Werte, die eine Intervention vermitteln kann, zumal wenn sie Gewalt braucht, um diese Werte zu transportieren, sind Zweifel angebracht. Der Anbau von Drogen wurde in Afghanistan anders bewertet als in Europa oder den USA.

Dringend notwendig sind Maßnahmen, die in Deutschland getroffen werden können:

- Fortgesetzte bzw. zyklische Risikoanalysen als integrierter Bestandteil der Missionsplanung bezüglich der relevanten ökonomischen Akteure (wie sie hier für die Drogenökonomie aufgeführt wurden) sollten durchgeführt werden: Profitieren die ‚richtigen‘ Partner gegenüber den ‚problematischen‘ relativ mehr oder werden letztere prägend für den Prozess der Stabilisierung oder des Staatsaufbaus?
- Generell sollten wirtschaftliche Strukturen, seien sie legal oder illegal, in zukünftigen Einsätzen besser in der Missionsplanung berücksichtigt werden. Insbesondere Rentiersstrukturen, die klare Anreizmuster für die Rentiers beinhalten, können zum deutlichen Hindernis von Stabilisierungsbemühungen werden. Denn die Profiteure von Renteneinkommen haben kein Interesse an einer Veränderung ihres Einkommensmodells oder gar an demokratischer Mitwirkung und Kontrolle; gleichzeitig verfügen sie in der Regel über ausreichend Kapital und politische Mobilisierungsfähigkeiten, um externe wie interne Veränderungsbemühungen (ggf. mittels Gewalt) abzuwehren.
- Insbesondere Felder wie die Drogenökonomie sind, wenn überhaupt, nur langfristig zu adressieren. Das heißt, die Intervention muss befragt werden, ob das, was sie bewirkt, dem übergeordneten Ziel, die Drogenökonomie zu reduzieren, wirklich dient; wenn dies nicht der Fall ist, besteht die Gefahr, dass die Mission zur Komplizin der Drogenökonomie wird. In zukünftigen Interventionen müssen also die Befunde für die politische Entscheidung höher gewichtet werden als die Beschreibung des im Idealfall zu erreichenden Ziels.

- Institutionelles Gedächtnis stärken: In den beteiligten Ministerien, ebenso wie bei der Bundeswehr oder Durchführungsinstitutionen ist das institutionelle Gedächtnis nicht sehr ausgeprägt. Schon während des Einsatzes war die Klage häufig zu hören, dass beim Kontingentwechsel alles von vorne begänne. Lokale Machthaber hatten irgendwann, nachdem sie Vertrauen aufgebaut hatten, keine Lust mehr, ihre Belange wiederum vorzutragen, ohne dass etwas passiert wäre.
- Innerhalb der Ministerien gibt es kein institutionelles Gedächtnis, das das Zustandekommen von Entscheidungen rekonstruieren könnte. Das hat zur Folge, dass in ähnlichen Situation jenseits individueller Erinnerung keine Erfahrung mobilisiert werden kann. Institutionelles Lernen sollte also dringend institutionell angestrebt werden.
- Ehrliche Ansprache: Das demokratische Publikum ist resilienter als viele denken. Die bundesdeutsche Öffentlichkeit war nicht schockiert und hat nicht sofort den Abzug gefordert, als der Einsatz schwierig (und blutig) wurde. Die Nicht-Rede vom ‚Krieg‘, aber auch das Bestreben, den Einsatz als reine Hilfsmaßnahme darzustellen, wurde von der Öffentlichkeit mitunter als respektlos aufgefasst. Hier gilt es, offen im politischen Diskurs die Risiken und Notwendigkeiten anzusprechen und zu diskutieren, innerhalb deren sich internationale Politik bewegt.
- Dazu gehört, die Zielsetzungen der internationalen Partnerschaften mitzuprägen; dass die Absprachen auf internationaler, institutioneller Ebene wie bei der NATO nicht öffentlich gemacht werden, versteht sich von selbst. Dieser Hinweis gehört deshalb ins Stammbuch der Diplomatie.

6 Bibliographie

6.1 Literatur

- Bergen, Peter, 2011. *The Longest War: The Enduring Conflict between America and al-Qaeda*. New York et al.: Free Press.
- Berry, Philip A., 2019. *The War on Drugs and Anglo-American Relations. Lessons from Afghansitan, 2001-2011*. Edinburgh: Edinburgh UP.
- Bizhan, Nematullah, 2018. *Aid Paradoxes in Afghanistan. Building and Undermining the State*. London und New York: Routledge.
- Blanchard, Christopher M., 2009. *Afghanistan: Narcotics and U.S. Policy*. New York: Nova Science.
- Bliesemann de Guevara, Berit und Florian P. Kühn, 2013. „The political economy of statebuilding: Rents, taxes, and perpetual dependency.“ In D. Chandler und T.D. Sisk, eds. *International Statebuilding: Concepts, Themes and Practices - A Routledge Handbook*. London: Routledge, 219-230.
- Bliesemann de Guevara, Berit und Florian P. Kühn, 2010. *Illusion Statebuilding. Warum sich der westliche Staat so schwer exportieren lässt*. Hamburg: Edition Körber.
- Blum, Sonja, 2018. „The Multiple-Streams Framework and Knowledge Utilization: Argumentative Couplings of Problem, Policy, and Politics Issues“. *European Policy Analysis*, 4(1): 94-117. <https://doi.org/10.1002/epa2.1029>
- Bradford, James T., 2019. *Poppies, Politics, and Power. Afghanistan and the Global History of Drugs and Diplomacy*. Ithaca/London: Cornell UP.
- Buddenberg, Doris und William A. Byrd (Hg.), 2006. *Afghanistan's Drug Industry. Structure, Functioning, Dynamics and Implications for Counter-Narcotics Policy*. Wien und Washington, D.C.: UNODC/World Bank.
- Byrd, William A. und Doris Buddenberg, 2006. „Introduction and Overview.“ In D. Buddenberg und W.A. Byrd, eds. *Afghanistan's Drug Industry. Structure, Functioning, Dynamics and Implications for Counter-Narcotics Policy*. Wien und Washington, D.C.: UNODC/World Bank, 1-23.
- Byrd, William A. und Christopher Ward, 2004. *Drugs and Development in Afghanistan*. Social Development Papers. Conflict Prevention & Reconstruction, Paper No. 18. Washington D.C.: World Bank.
- Chouvy, Pierre-Arnaud, 2009. *Opium: Uncovering the Politics of the Poppy*. London und New York: I.B. Tauris.
- Coll, Steve, 2018. *Directorate S. The C.I.A. and America's Secret Wars in Afghanistan and Pakistan, 2001-2016*. London: Penguin.
- Cooley, Alexander und John Heathershaw, 2017. *Dictators Without Borders: Power and Money in Central Asia*. New Haven, CT: Yale UP.
- Dale Scott, Peter, 2011. „Obama and Afghanistan. America's Drug-Corrupted War“. *Critical Asian Studies*, 43 (1): 111-138. DOI: 10.1080/14672715.2011.537854
- European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA), o.D. *Heroin Drug Profile*. (https://www.emcdda.europa.eu/publications/drug-profiles/heroin_en, Zugriff 02.12.2023)
- Felbab-Brown, Vanda, 2016. *No easy exit: Drugs and Counternarcotics Policies in Afghanistan*. Brookings, o.O. (<https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/FelbabBrown-Afghanistan-final.pdf>, Zugriff am 02.12.2023)
- Felbab-Brown, Vanda, 2013. *Aspiration and Ambivalence. Strategies and Realities of Counterinsurgency and State Building in Afghanistan*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.

- Felbab-Brown, Vanda, 2007. *Opium Licensing in Afghanistan. Its Desirability and Feasibility*. Policy Paper No. 1 (August). Washington D.C.: Brookings.
[\(https://www.brookings.edu/articles/opium-licensing-in-afghanistan-its-desirability-and-feasibility/](https://www.brookings.edu/articles/opium-licensing-in-afghanistan-its-desirability-and-feasibility/), Zugriff am 02.12.2023)
- Finlan, Alastair, 2014. *Contemporary Military Strategy and the Global War on Terror. US and UK Armed Forces in Afghanistan and Iraq 2001-2012*. London et al.: Bloomsbury.
- Gaur Singh, Deepali, 2007. *Drug Production and Trafficking in Afghanistan*. New Delhi: Pentagon Press.
- Giustozzi, Antonio, 2008. „The Neo-Taliban Insurgency: From Village Islam to International Jihad.“ In Hayes, Geoffrey and Mark Sedra, eds. *Afghanistan. Transition under Threat*. Waterloo, ON: The Centre for International Governance Innovation (CIGI) and Wilfrid Laurier UP, 169-191.
- Giustozzi, Antonio, 2009a. *Empires of Mud. War and Warlords in Afghanistan*. London: Hurst.
- Giustozzi, Antonio, ed. 2009b. *Decoding the New Taliban. Insights from the Afghan Field*. New York: Columbia UP.
- Goodhand, Jonathan, 2008a. „Poppy, Politics, and State Building“. In Hayes, Geoffrey and Mark Sedra, eds. *Afghanistan. Transition under Threat*. Waterloo, ON: The Centre for International Governance Innovation (CIGI) and Wilfrid Laurier UP, 51-86.
- Goodhand, Jonathan, 2008b. „Corrupting or Consolidating the Peace? The Drugs Economy and Post-conflict Peacebuilding in Afghanistan“. *International Peacekeeping*, 15 (3): 405-423. DOI: 10.1080/13533310802058984
- Hayes, Geoffrey and Mark Sedra, eds, 2008. *Afghanistan. Transition under Threat*. Waterloo, ON: The Centre for International Governance Innovation (CIGI) and Wilfrid Laurier UP.
- Inglis, Lucy, 2018. *Milk of Paradise. A History of Opium*. London: Picador.
- Johnson, Chris and Jolyon Leslie, 2004. *Afghanistan: The Mirage of Peace*. London/New York: Zed.
- Koloma Beck, Teresa und Florian P. Kühn (Hg.), 2023. *Zur Intervention. Afghanistan und die Folgen*. Hamburg: Hamburger Edition.
- Kühn, Florian P. und Teresa Koloma Beck, 2023. „Wer sagt, es sei ein Scheitern? Zu den politischen und sozialen Gründen begrenzter Beratungsfähigkeit von Wissenschaft und Politik.“ In T. Koloma Beck und F. P. Kühn (Hg.). *Zur Intervention. Afghanistan und die Folgen*. Hamburg: Hamburger Edition, 134-149.
- Kühn, Florian P., 2023. „Der Kollaps der Potemkin’schen Staatlichkeit. Wie der Westen das Interesse an Afghanistan verlor.“ In T. Koloma Beck und F. P. Kühn (Hg.). *Zur Intervention. Afghanistan und die Folgen*. Hamburg: Hamburger Edition, 18-35.
- Kühn, Florian P., 2020. „Statebuilding in Afghanistan - Inertia and Ambiguity.“ In O. Richmond und G. Visoka, eds. *The Palgrave Encyclopedia of Peace and Conflict Studies*, Basingstoke: Palgrave Macmillan. DOI: 10.1007/978-3-030-11795-5_11-1.*
- Kühn, Florian P., 2012a. „Was macht der Warlord? Zur politischen Einordnung eines notorischen Gewaltakteurs.“ In W. Braumandl-Dujardin und W. Feichtinger (Hrsg.). *Privatisierte Gewalt. Herausforderungen in internationalen Friedensmissionen*. Wien: Institut für Friedenssicherung und Konfliktmanagement (IFK), 37-56.
- Kühn, Florian P., 2012b. „Risk and Externalisation in Afghanistan – Why Statebuilding upends State-Formation.“ In B. Bliesemann de Guevara, ed. *Statebuilding and Stateformation*. London: Routledge, 23-39.
- Kühn, Florian P., 2011a. „Deutschlands (Nicht-) Drogenpolitik in Afghanistan“. *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik*, 4 (Sonderheft 3): 115-129, DOI:10.1007/s12399-011-0208-5.
- Kühn, Florian P., 2011b. „Less is more: International Intervention and the Limits of External Stabilization“. *Canadian Foreign Policy Journal*, 17 (2): 62-74, DOI:10.1080/11926422.2011.559107.

- Kühn, Florian P., 2010. Sicherheit und Entwicklung in der Weltgesellschaft. Liberales Paradigma und Statebuilding in Afghanistan. Wiesbaden: VS.
- Kühn, Florian P., 2009a. „Supporting the State, Depleting the State: Estranged state-society relations in Afghanistan.“ In H.-G. Ehrhart und C. Pentland, eds. *The Afghanistan Challenge. Hard Realities and Strategic Choices*. Kingston, ON: Queen’s University Press, 57-75.
- Kühn, Florian P., 2009b. „Konkurrenz, Kooperation oder gegenseitige Akzeptanz? Zum Spannungsverhältnis zwischen Staatsklasse und Drogenrentiers in Afghanistan.“ In M. Beck, C. Harders, A. Jünemann und S. Stetter (Hrsg.). *Der Nahe Osten im Umbruch*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 126-147.
- Kühn, Florian P., 2009c. Afghanistan: Neuer alter Präsident vor ungewisser Zukunft. GIGA Focus, No. 10. Hamburg: GIGA. <https://www.giga-hamburg.de/de/publikationen/giga-focus/afghanistan-neuer-alter-praesident-vor-ungewisser-zukunft/> (Zugriff 02.12.2023)
- Kühn, Florian P., 2008. „Aid, Opium, and the State of Rents in Afghanistan: Competition, cooperation, or cohabitation?“ *Journal of Intervention and Statebuilding*, 2 (3): 309-27, DOI:10.1080/17502970802436338.
- Kursawe, Janet, 2010. *Drogenpolitik im Goldenen Halbmond. Wahrnehmungsmuster und drogenpolitische Strategien als Reaktion auf die steigende Drogenverbreitung in Afghanistan, Pakistan und Iran*. Frankfurt am Main: Verlag für Polizeiwissenschaft.
- Malejacq, Romain, 2019. *Warlord Survival. The Delusion of State Building in Afghanistan*. Ithaca/London: Cornell UP.
- Maley, William, 2009. *The Afghanistan Wars*. Houndmills/New York: Palgrave Macmillan, 2nd edition.
- Mansfield, David, 2016. *A State built on Sand. How Opium undermined Afghanistan*. London: Hurst.
- Mansfield, David, 2020. When the Water Runs Dry: What is to be done with the 1.5 million settlers in the deserts of southwest Afghanistan when their livelihoods fail? Kabul: Afghanistan Research and Evaluation Unit (AREU).
- Mukhopadhyay, Dipali, 2014. *Warlords, Strongman Governors, and the State in Afghanistan*. Cambridge: Cambridge UP.
- Murray, Donette, 2013. „The Love That Dare Not Speak its Name? George W. Bush: State and Nation Building in Afghanistan, 2001–2“, *Journal of Intervention and Statebuilding*, 7 (3), 241-258, DOI: 10.1080/17502977.2012.734562
- NOU, 2016. *A Good Ally: Norway in Afghanistan 2001–2014*. Official Norwegian Reports NOU 2016: 8. Oslo: Norwegian Ministry of Foreign Affairs and Ministry of Defence. <https://www.regjeringen.no/contentassets/09faceca099c4b8bac85ca8495e12d2d/en-gb/pdfs/nou201620160008000engpdfs.pdf> (Zugriff 02.12.2023)
- Peters, Gretchen, 2009. *Seeds of Terror. How Heroin is Bankrolling the Taliban and al Qaeda*. New York: St. Martin’s.
- Rahman Muzhary, Fazl, 2021. *What now for the Taleban and Narcotics? A case study on cannabis*. Afghan Analysts Network, 27 Oct. <https://www.afghanistan-analysts.org/en/reports/economy-development-environment/what-now-for-the-taleban-and-narcotics-a-case-study-on-cannabis/> (Zugriff 02.12.2023)
- Rodriguez, Jade I. und Rebecca Lorentz, 2012. „Civil and Uncivil Society“. In Rothstein, Hy und John Arquilla, eds. *Afghan Endgames. Strategy and Policy Choices for America’s Longest War*. Washington D.C.: Georgetown UP, 193-207.
- Rothstein, Hy und John Arquilla, eds, 2012. *Afghan Endgames. Strategy and Policy Choices for America’s Longest War*. Washington D.C.: Georgetown UP.
- Rubin, Barnett R., 2002. *The Fragmentation of Afghanistan. State Formation and Collapse in the International System*. New Haven und London: Yale UP, 2nd edition.
- Rynning, Sten, 2012. *NATO in Afghanistan. The Liberal Disconnect*. Stanford: Stanford UP.

- Saleem Shahzad, Syed, 2011. *Inside Al-Qaeda and the Taliban. Beyond Bin Laden and 9/11*. London: Pluto.
- Schetter, Conrad, 2003. *Ethnizität und ethnische Konflikte in Afghanistan*. Berlin: Dietrich Reimer Verlag.
- The Senlis Council, 2005. *The Economic Feasibility of Licensed Opium Production for the Production of Medicines in Afghanistan*. Edited and coordinated by David Spivack. Kabul: The Senlis Council – Drug Policy Advisory Forum.
https://www.files.ethz.ch/isn/13751/feasibility_study.pdf (Zugriff 02.12.2023).
- Semple, Michael, 2009. *Reconciliation in Afghanistan*. Washington D.C: United States Institute of Peace Press.
- SIGAR (Special Investigator General for Afghanistan Reconstruction), 2018. *Counternarcotics: Lessons from the U.S. Experience in Afghanistan*. SIGAR-18-52-LL. Arlington: SIGAR.
- Strick van Linschoten, Alex und Felix Kuehn, 2012. *An Enemy We Created. The Myth of the Taliban/Al-Qaeda Merger in Afghanistan, 1970 – 2010*. London: Hurst.
- Suhrke, Astri, 2011. *When more is less. The international Project in Afghanistan*. New York: Columbia UP.
- Tomsen, Peter, 2011. *The Wars of Afghanistan. Messianic Terrorism, Tribal Conflicts, and The Failures of Great Powers*. New York: Public Affairs.
- UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime), 2023a. *Afghanistan Opium Survey 2023. Cultivation and production after the ban: effects and implications*. Wien: UNODC.
- UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime), 2023b. *World Drug Report 2023. Contemporary Issues on Drugs*. Wien und New York: UNODC.
- UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime), 2023c. *Understanding Illegal Methamphetamine Manufacture in Afghanistan*. UNODC Research Brief, August. Wien: UNODC
- UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime), 2016. *Afghanistan Opium Survey 2016. Cultivation and production*. Wien: UNODC.
- UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime), 2010. *Afghanistan Cannabis Survey 2009*. Kabul und Wien: UNODC.
- UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime), 2009. *Afghanistan Opium Survey 2023. Summary Findings*. Wien: UNODC.
- UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime), 2007. *Afghanistan Opium Survey 2007*. Wien: UNODC.
- Ward, Christopher und William Byrd, 2004. *Afghanistan's Opium Drug Economy*. World Bank South Asia Region, PREM Working Paper Series, Report No. SASPR-5 (December). o.O.
<https://documents.worldbank.org/curated/en/158651468767124612/pdf/311490PAPER0AF100SASPR0no051Dec0171.pdf>, Zugriff am 02.12.2023).
- Weigand, Florian, 2022. *Waiting for Dignity. Legitimacy and Authority in Afghanistan*. New York: Columbia UP.
- Weltbank 2017. *Afghanistan: an agenda for catalyzing inclusive growth*. Senoir Officials' Meeting Side Event: State of the Afghan Economy, 4. Oktober 2017. Kabul. Worldbank.
<https://pubdocs.worldbank.org/en/266161507444207424/WBGSOM-04-OCT-2017-PPT-final> (Zugriff 05.12.2023).
- Wilde, Andreas und Katja Mielke, 2013. „Order, stability, and change in Afghanistan: from top-down to bottom-up state-making“. *Central Asian Survey*, 32 (3): 353-370, DOI:10.1080/02634937.2013.843309

6.2 Internetquellen

Afghan Opium Report, 2007. <https://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/afghan-opium-report.html> (Zugriff 30.11.2023)

Der Spiegel, 2010. Guttenberg spricht von Krieg in Afghanistan. 4. April 2010, <https://www.spiegel.de/politik/ausland/tabu-bruch-guttenberg-spricht-von-krieg-in-afghanistan-a-687235.html> (Zugriff 02.12.2023)

Die Zeit, 2009. Guttenberg hält Einsatz in Afghanistan für "kriegsähnlich". 3. November 2009, <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2009-11/guttenberg-afghanistan-krieg> (Zugriff 02.12.2023)

World Health Organisation (WGO), 2023. Afghanistan Situation. <https://covid19.who.int/region/emro/country/af> (Zugriff am 05.12.2023)

7 Anhänge

7.1 Glossar

Alternative Livelihoods	Entwicklungspolitische Ansätze, die ökonomischen Perspektiven hin zu legalen und umweltschonenden Erwerbsmöglichkeiten umzustrukturieren
Cash Crop	Landwirtschaftliches Erzeugnis, das für Geld an den Markt gebracht werden kann.
Farm-Gate Value	Preise, die für Rohopium beim Verkauf von den Produzenten an (oft mobile) Händler bezahlt werden.
Mudschahedin	Häufig islamistische Widerstandsmilizen, die sich religiös legitimierten im Widerstand gegen die sowjetische Intervention 1979-1988; danach als regionale Machthaber im Krieg um die Vorherrschaft gegen andere Mudschahedin.
Sharecropper	landwirtschaftliche Produzenten, die mit Kapital und/oder auf dem Land von anderen Feldfrüchten, oft Mohn, anbauen. Neben einer Pacht wird nach der Ernte ein Teil des Ernteertrags an die Landbesitzer oder Kapitalgeber abgegeben.

7.2 Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt, Berlin
ANA	Afghan National Army
ANP	Afghan National Police
AREU	Afghanistan Research and Evaluation Unit (Kabul)
BND	Bundesnachrichtendienst
BMI	Bundesministerium des Inneren
BMZ Entwicklung	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und
GIA	Central Intelligence Agency
CN	Counter-Narcotics (Anti-Opium Policies)
CNPA	Counter-Narcotics Police Afghanistan
COIN	Counterinsurgency
CT	Counter-Terrorism
EUPOL	European Union Police Mission
FCO	Foreign and Commonwealth Office (siehe FCDO)
FCDO	Foreign, Commonwealth & Development Office (London)
GTZ/GIZ	Gesellschaft für technische/internationale Zusammenarbeit
GWoT	Global War on Terror/Globaler Krieg gegen den Terrorismus
ISAF	International Security Assistance Force
ISI	Inter-Services Intelligence (Pakistan)

IS-K	Islamischer Staat - Khorasan
NATO	North Atlantic Treaty Organisation
OEF	Operation Enduring Freedom
RC-N	Regional Command North (geführt von Deutschland innerhalb der ISAF-Mission)
SOCA	Serious Organised Crime Agency, Vereinigtes Königreich
UN	United Nations (siehe VN)
UNAMA	United Nations Assistance Mission Afghanistan
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
USIP	United States Institute of Peace
VN	Vereinte Nationen

7.3 Quellenachweis

Titelblatt:	Jacques Lemoyne de Morgues (1533-88): Opium Poppy. Watercolour Drawing, ca.1575 (painted). 10. Recto. Opium Poppy Plate 22d Opium Poppy, <i>Papaver somniferum</i> L. The flower, seen from the outside, is greyish mauve, darkening to a purple blotch at the base. The seedpod is light green as is the bud. Watercolours and bodycolours, the edges of the petal heavily oxidised: 274 x 193 mm; 10 ¾ x 7 ⅝ in. Numbered 17. AM.3267J-1856. © Victoria and Albert Museum, London.
S. 2	Mohnfelder in der Nähe von Dowlat Yar, Provinz Ghor. ©Jonathan Wilson/iStock.com
S. 9	Abbildung 3: Rohopium ist lange lagerfähig; ©D-Keine/iStock.com
S. 10	Abbildung 4: Milchiges Opiumlatex bildet sich an den geritzten Schlafmohnkapseln. ©DanielPrudek/iStock.com Abbildung 5: Schlafmohnkapseln werden von Hand angeritzt. ©Couperfield/Shutterstock.com
S. 11	Abbildung 6: Abstreifen des morphinhaltigen Harzes der Schlafmohnkapseln. ©Couperfield/Shutterstock.com
S. 13	Abbildung 7: Mit Cannabisanbau lässt sich ein höherer Ertrag erzielen als mit Opium. Quelle: Cannabis Survey 2009, 34.
S. 15	Abbildung 8: Anbaufläche (ha) und Opiumertrag (t) 1986-2023. Daten aus UNODC Opium Surveys 2002-2023.
S. 16	Abbildung 9: Opiumertrag (t) und erzielter Verkaufspreis des Opiums für die Bauern (farm gate price) in US-\$ pro kg. Daten aus UNODC Opium Surveys 2002-2023.
S. 17	Abbildung 10: Umweltfaktoren, die die Erträge beeinflusst haben, nach Jahren (Anbaufläche in ha). Eigene Recherche nach Jahresberichten.

- S. 30 Abbildung 16: Opferzahlen in Afghanistan im Verhältnis zum Opiumanbau.
- S. 31 Abbildung 17: Aggregierte Opferzahlen im Verhältnis zum Opiumanbau.

7.4 Verzeichnis der Gesprächspartner

Kate Bateman	Senior Expert, United States Institute of Peace (USIP) Washington D.C., früher Leiterin des Lessons Learned Program at the Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction (SIGAR)
Philip Berry	Senior Researcher, Centre for Defence Studies in the Department of War Studies, King's College London
William Byrd	Senior Expert, United States Institute of Peace (USIP) Washington D.C., vormals Weltbank
Kingshuk Chatterjee	Historiker, Department of History, University of Calcutta, Indien
Paul Dunn	ehem. HM Customs & Excise (HM Revenue and Costums), London
Jonathan Goodhand	Department of Developmental Studies, School of African and Oriental Studies (SOAS), University of London
Peter Holland	CEO The International Agency for the Prevention of Blindness (IAPB); früher Leiter des Afghan Drugs Interdepartmental Unit, UK Foreign Office, London
Ali Ahmad Jalali	Near East South Asia Center for Strategic Studies, National Defense University, Washington, D.C.; Innenminister der Islamischen Republik Afghanistan, 2003-2005
Jean-Luc Lemahieu	Head of Analysis, United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), Wien
Christina Lückcrath	Referat OR05 (Int. Zusammenarbeit, Drogenhandel, OK und Korruption), Auswärtiges Amt, Berlin
Angela Me	Head of Statistics, United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), Wien
Henning Plate	Abteilungsleiter G22 Krisenmanagement, vormals Leiter des Referats AFG/PAK, BMZ, Berlin
Anna Stege	Länderreferat AP05 (Afghanistan und Pakistan), Auswärtiges Amt, Berlin
Florian Weigand	Centre on Armed Groups und Fellow im Conflict and Civil Society Research Unit der London School of Economics (LSE)

Vereinzelt wollten die Gesprächspartner aufgrund ihrer herausgehobenen Funktion oder der Regeln ihrer Organisation/Institution anonym bleiben. Wo der Autor auf frühere Interviews zurückgegriffen hat, finden sich Angaben zu diesen Gesprächspartnern in einer Fußnote belegt.

7.5 Dank

Der Autor dankt der Enquete-Kommission „Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands“ für die Erteilung des Auftrags zur Erstellung dieses Gutachtens und das in ihn gesetzte Vertrauen.

Dank gebührt Christiane Kahlert und Michael Hilger von der Bundestagsverwaltung, ebenso wie Matthias Düwell, Auswärtiges Amt, und besonders Henrike Herz, BMZ, die wertvolle Kontakte hergestellt haben.

Ein besonderer Dank geht an Philip Berry, der in London mehr Türen geöffnet hat als ich in der kurzen Zeit zu durchschreiten in der Lage war; gleiches gilt für Kate Bateman in den USA.

Unverzichtbare Hilfe hat meine Assistentin Sophia Fragapane bei der Aufbereitung der Daten, der Recherche zum zeitlichen Ablauf und seiner graphischen Umsetzung geleistet. Dank geht auch an Irmgard Zeiler, Andrada Filip und Lorenzo Vita vom UNODC für Hilfe beim Zusammentragen der Daten.

Umfassender Dank gebührt auch den Gesprächspartnerinnen und -partnern, die sich die Zeit genommen und ihre Erinnerung durchforstet haben, um das Gesamtbild des Interventionsverlaufs rekonstruieren zu helfen. Ohne ihre wertvollen Beiträge wäre das Ergebnis nicht dasselbe.

Fehler und Unklarheiten bleiben trotz der vielen Beiträge meine eigenen.

7.6 Zeitleiste

Die Zeitleiste zum Interventionsverlauf ist der elektronischen Version dieses Gutachtens als eigenständige Pdf-Datei beigefügt. Dadurch kann die Seitengröße der Zeitleiste angepasst sein und ist beliebig skalierbar.