

den die Kosten 320 Mill Dollar übersteigen. Im Voranschlag inbegriffen ist der Kauf und Unterhalt von Fahrzeugen, die Einrichtung von Empfangszentren, die Bereitstellung von Grundnahrungsmitteln und Haushaltsgegenständen sowie die Entlohnung des Hilfspersonals. Für den Wiederaufbau des Landes und die Entminung würden Milliardenbeträge benötigt. Sadruddin Aga Khan ist entschlossen, für diese Operation auch die Sowjetunion zur Kasse zu bitten.

In einem Hilfsappell bezifferte der UN-Generalsekretär die voraussichtlichen Kosten des Repatriierungs- und Wiederaufbauprogramms auf 1,166 Mrd Dollar für einen Zeitraum von 18 Monaten. Bei einem Treffen der wichtigsten Geberländer am 14. Juni in New York gab auch die Sowjetunion ihre Bereitschaft zur Mitarbeit bekannt. Moskau besteht aber darauf, daß die von den UN verteilten Mittel über die Kanäle der Regierung in Kabul geleitet werden und auf keinen Fall der am 19. Juni von der Allianz der sieben Widerstandsbewegungen in Peshawar verkündeten Interims-Gegenregierung zufließen. In diesem Konflikt keine Seite zu begünstigen, wird für den Koordinator der Vereinten Nationen keine leichte Aufgabe sein.

Anmerkungen

- 1 Enthalten in UN Doc.S/19835 v.26.4.1988. Das Vertragswerk besteht aus folgenden vier Teilen:
 - Zweiseitiges Abkommen zwischen der Republik Afghanistan und der Islamischen Republik Pakistan über die Grundsätze der gegenseitigen Beziehungen, insbesondere über die Nichteinmischung und Nichtintervention (Bilateral

Agreement between the Republic of Afghanistan and the Islamic Republic of Pakistan on the Principles of Mutual Relations, in particular on Non-Interference and Non-Intervention), unterzeichnet von Afghanistan und Pakistan;

- Erklärung über internationale Garantien (Declaration on International Guarantees), unterzeichnet von der Sowjetunion und den Vereinigten Staaten;
 - Zweiseitiges Abkommen zwischen der Republik Afghanistan und der Islamischen Republik Pakistan über die freiwillige Rückkehr der Flüchtlinge (Bilateral Agreement between the Republic of Afghanistan and the Islamic Republic of Pakistan on the Voluntary Return of Refugees), unterzeichnet von Afghanistan und Pakistan;
 - Abkommen über die wechselseitigen Zusammenhänge bei der Regelung der Situation hinsichtlich Afghanistans (Agreement on the Interrelationships for the Settlement of the Situation Relating to Afghanistan), unterzeichnet von Afghanistan und Pakistan, bezeugt durch die Garantiestaaten Sowjetunion und Vereinigte Staaten; im Anhang Einigungserklärung (Annex: Memorandum of Understanding).
- 2 Zur Entstehung des Konflikts und seiner ersten Behandlung im Rahmen der Vereinten Nationen: VN 2/1980 S.58ff. Siehe auch Karl-Heinrich Rudersdorf, Afghanistan 1981. Faustpfand eines neuen Kalten Krieges oder lösungsfähiger Konflikt?, VN 4/1981 S.109ff., und Pierre Simonitsch, Keine Eile bei der Lösung des Afghanistankonflikts. UN-Vermittlung am toten Punkt, VN 4/1986 S.126ff. Über den ersten Report des Sonderberichterstatters der Menschenrechtskommission, Felix Ermacora, informiert der Bericht in VN 4/1985 S.128f. Weiterhin sei hingewiesen auf die Stellungnahme des Vorstands der DGVN, Sowjetische Intervention: Verstoß gegen die Charta, VN 1/1980 S.5, und den Beitrag des Chefredakteurs dieser Zeitschrift für 'Nowoje Wremja', VN 2/1988 S.43.
 - 3 Chalq: Massen, Volk. Der andere Flügel der DVPA ist nach der Zeitung 'Partscham' (Banner, Fahne) benannt.
 - 4 Zuletzt Resolution 42/15; Text: S.98f. dieser Ausgabe, mit Abstimmungsergebnis. Die Ergebnisse der vorangegangenen Abstimmungen sind in VN 1/1987 auf S.25 aufgeführt. Abgedruckt wurden in dieser Zeitschrift der im Sicherheitsrat dem sowjetischen Veto zum Opfer gefallene Entschließungsentwurf S/13729 (VN 1/1980 S.31), die Resolution 462 des Rates zur Einberufung einer Notstandssondersitzung der Generalversammlung (VN 1/1980 S.31) sowie folgende Entschließungen der Generalversammlung: ES-6/2 v.14.1.1980 (VN 1/1980 S.31f.), A/Res/35/37 v.20.11.1980 (VN 4/1981 S.135), A/Res/37/37 v.29.11.1982 (VN 1/1983 S.28f.), A/Res/40/12 v.13.11.1985 (VN 4/1986 S.143).
 - 5 United Nations Good Offices Mission in Afghanistan and Pakistan (UN-Mission der Guten Dienste in Afghanistan und Pakistan).

Afghanistan 1988

Vom begrenzten Kontingent zur Unübersichtlichkeit multipler Kontingenz

CHRISTIAN SIGRIST

Unmittelbar nach dem sowjetischen Einmarsch war es mir möglich, in einem Vortrag an der FU Berlin am 18. Januar 1980¹ das Scheitern der sowjetischen Intervention in Afghanistan zu prognostizieren. Dies war möglich, weil dem 'begrenzten Kontingent' sowjetischer Truppen ein steigerungsfähiges Widerstandspotential entgegenstand, dessen Reichweite ich auf Grund der von mir weiterentwickelten Theorie segmentärer² Gesellschaften analysieren konnte³. Eine ähnlich genaue Prognose für die nächsten Jahre ist im Augenblick nicht möglich, wie manche falschen Voraussagen⁴ bezeugen.

Nun gibt es in historischen Prozessen keine absolute Determinierung, sie sind hinsichtlich ereignishafter Resultate kontingent, also nicht hundertprozentig prognostizierbar. In der gegenwärtigen Situation hat sich durch die Aufsplitterung der Gruppen der Akteure und die Ambiguität ihrer Optionen eine Konstellation multipler Kontingenz⁵ herausgebildet, die den Beobachter darauf zurückwirft, sich auf das Aufweisen möglicher Alternativen zu beschränken.

Unter diesen Umständen hätte dieser Aufsatz nicht geschrieben werden können ohne die Informationen und daran anschließende Diskussionen, die ich meinen afghanischen Freunden verdanke, insbesondere Hakim Taniwal, Dr. Nur Khairi Taraki und Sarajuddin Rasuly. Die Verantwortung für den folgenden Text liegt selbstverständlich ausschließlich bei mir.

Realität des Absurden

Gaben historische Friedensverhandlungen wie der Wiener Kongreß Stoff für Operetten her, so wirkt der Akt der Unterzeichnung der Genfer Vereinbarungen eher wie die Realinszenierung eines absurden Theaterstücks. Die von Pierre Simonitsch drastisch beschriebene »Unwirklichkeit« des Ablaufs, das wechselseitige Sich-Ignorieren der »Hohen Vertragsschließenden Parteien« zeigen überdeutlich, wie im Zeitalter der unerklärten Kriege die – so Hans von Hentig – »verlorene Kunst« des Friedensschlusses gänzlich abhanden gekommen ist.

Die Inkonsistenzen der Abmachungen, an deren Einhaltung in wichtigen Punkten die Unterzeichner selbst nicht glauben konnten, hängen mit dem entscheidenden Defizit des Vertragswerks zusammen: die Mudschahedin sind nur Objekte, aber nicht Partner des Vertrags. Die Weigerung des einen entscheidenden Kontrahenten des militärischen Konflikts, der Sowjetunion, direkt

mit den Organisationen des afghanischen Widerstands zu verhandeln, hat dazu geführt, daß die Gefährdungen einer friedlichen Lösung des Konflikts nicht behoben werden konnten. Durch die »Einseitigkeit« des Rückzugsplans, der nicht durch eine Waffenstillstandsverpflichtung der Mudschahedin abgesichert wird, ist die Reibungslosigkeit des sowjetischen Truppenabzugs in Frage gestellt. Die Chance, Frieden wenigstens im Sinne des Nichtangriffs zu schließen, ist im Genfer Rahmen erst einmal veran.

Wenn nicht einmal diese Minimalvereinbarung angestrebt wurde, verwundert es nicht, daß auf der Vertragsebene keine Abmachungen über politische Übergangsregelungen getroffen wurden. Statt dessen bleibt die Fiktion einer Hohen Vertragsschließenden Partei in Kabul.

Es liegt wesentlich an der sowjetischen Verhandlungsstrategie, daß die Klage des »Iswestija«-Kommentators Alexander Bowin im sowjetischen Fernsehen⁶ von untertreibender Gültigkeit ist:

»Insgesamt bleibt die Situation in Afghanistan ... kompliziert, verworren und widersprüchlich. Und sie wird noch lange so bleiben.«

Dabei sind die Motive des sowjetischen Verfahrens verständlich. Viel spricht für die Hypothese, daß die Abwertung des Regimes Najib, die mit der Aufnahme direkter Verhandlungen seitens der Sowjetunion mit Vertretern des Widerstands verbunden gewesen wäre, sich auf der sowjetischen Führungsebene nicht hätte durchsetzen lassen, selbst wenn Gorbatschow im Interesse einer Absicherung des Rückzugs dazu bereit gewesen wäre.

Der sowjetischen Führung liegt viel daran, den Truppenabzug ordentlich und ohne Überstürzung abzuwickeln. Damit sollen nicht nur etwaige peinliche Parallelen zu den schmachvollen Saigoner Szenen des US-Rückzugs aus Südvietnam vermieden werden. Der planmäßige und reibungslose Abmarsch soll Stärke suggerieren und verhindern, daß der Rückzug aus dem islamischen Afghanistan gefährvolle Erwartungen in den angrenzenden Sowjetrepubliken weckt. Die planmäßige Truppenrückfüh-

zung ohne vertragliche Abmachung mit den Mudschahedin und ohne die damit verbundene politische Anerkennung des afghanischen Widerstands ist Bestandteil einer Selbstdarstellung, die das Eingeständnis des Scheiterns der sowjetischen Intervention scheut.

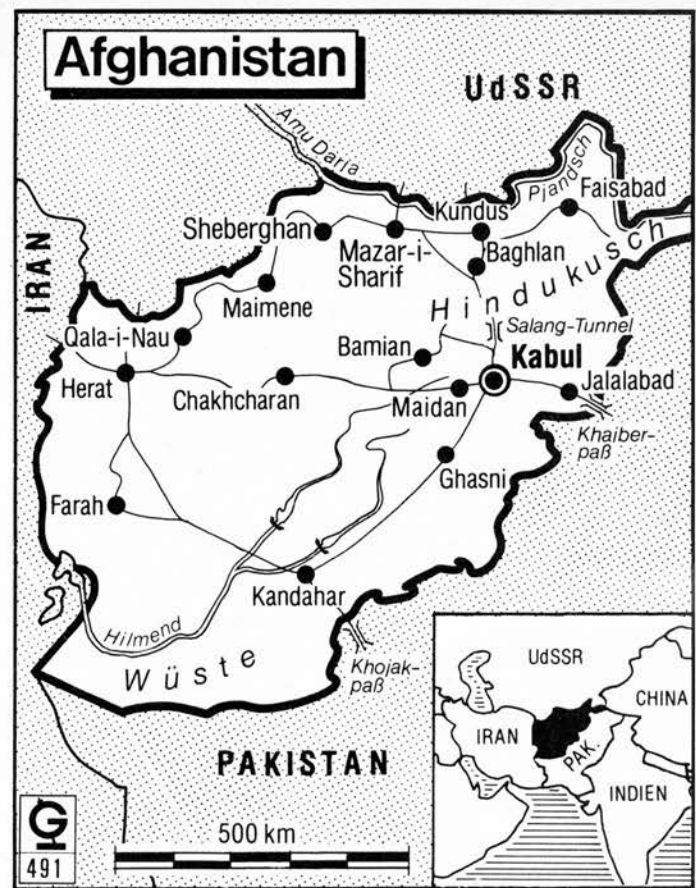
Dazu gehört auch die Betonung, insbesondere in Interviews sowjetischer Offiziere, das begrenzte Kontingent habe keine militärische Niederlage erlitten. Dabei wird verdrängt, daß die sowjetische Armee in den ersten zwei Kriegsjahren durch eine konventionelle Kriegsführung, die weder den Landesverhältnissen noch den Bedingungen der Guerilla angemessen war, relativ hohe Verluste erlitt und viele Operationen ergebnislos abgebrochen werden mußten.

Die Phasierung des Rückzugs ohne vorheriges Abkommen mit den Mudschahedin hält aber auch die Möglichkeit offen, günstige Umstände innerhalb der Neunmonatsfrist zu nutzen, um eine Kompromißlösung zu erreichen, welche den gegenwärtigen Kabuler Machthabern im Rahmen einer Koalitionsregierung erheblich mehr Positionen sichert, als sie in der heutigen Situation zu erwarten hätten. Aus sowjetischer Sichtweise würde eine vorherige Anerkennung des Widerstands im Zusammenhang mit dem Abkommen über den Truppenabzug eine solche Kompromißlösung eher ausschließen.

An dieser Stelle müssen wir doch noch einmal einen Blick auf die Genfer Aufführung werfen. Das merkwürdige Zeremoniell mit den Außenministern der Garantiemächte auf dem UN-Parkett verweist auf einen Hintergrund, vor dem sich die diplomatische Szene als doch nicht bedeutungslos ausweist: Es sind im Laufe der letzten Monate Verhandlungen zwischen den USA und der Sowjetunion geführt worden, die auf eine Rückkehr von Zahir Shah nach Afghanistan zwecks Ermöglichung einer Übergangsregierung unter Einbeziehung von Vertretern des jetzigen Kabuler Regimes zielen⁷. Der exilierte König hat sich auch bereit erklärt, sich für eine solche Mission zur Verfügung zu stellen. Diese wird seit längerem nicht nur von den gemäßigten islamischen Parteien (der Dreier-Allianz innerhalb der Siebener-Allianz in Peschawar), sondern auch von Teilen der demokratischen Intelligenz, die während seiner Herrschaft in heftiger Opposition zu ihm und den von ihm ernannten Regierungschefs gestanden hatten, gewünscht. Vor allem für diese Kategorie ist in der jetzigen Situation entscheidend, daß so die Machtergreifung durch die militanten Islamisten samt einem daraus resultierenden neuen Bürgerkrieg vermieden und darüber hinaus die Perspektive einer demokratischen Gesellschaft offengehalten wird. Immerhin ergab eine Umfrage des Soziologen Sayyid Bahuddin Majruh unter Flüchtlingen in Pakistan, daß 70 Prozent der Befragten eine Vermittlungsfunktion des Königs wünschten. Wichtig in diesem Zusammenhang ist, daß Zahir Shah auf der Einberufung einer nationalen Volksversammlung (Loya Jirga) besteht. Sollte eine Loya Jirga mit Teilnahme des Königs tatsächlich zustandegebracht werden können, so bestünde die Chance, daß in den dort stattfindenden Diskussionen ein neuer nationaler Konsens gefunden wird. Von ihr könnten Impulse für eine tatsächliche Versöhnung im Zeichen der Unabhängigkeit und der Konzentration aller Kräfte auf den Wiederaufbau ausgehen.

Obwohl die Königslösung schon deswegen plausibel erscheint, weil durch sie die Inkonsistenzen des Genfer Abkommens belanglos werden könnten, bleiben erhebliche Zweifel über ihre Realisierbarkeit. Wäre der »Königsweg« so leicht zu beschreiten, hätte auf demselben bereits früher ein Abkommen über einen Truppenabzug erreicht werden können. Der Exkönig wird seit Jahren gerade auch von sowjetischer Seite ins afghanische Spiel gebracht. Bereits 1979, noch vor der Tötung des kommunistischen Staatspräsidenten Taraki, kursierten Gerüchte, daß sowjetische Politiker den König zur Rückkehr bewegen sollten; das wiederholte ergebnislose Auftauchen des Königs in verschiedenen politischen Kombinationen muß aber auch in der gegenwärtigen Situation skeptisch stimmen.

Die Reaktivierung des Königs stößt vor allem bei den militanten



Islamisten⁸ auf heftige Ablehnung; in diesem Punkt sind sich die vier islamistischen Parteien der Siebener-Allianz einig. Insbesondere Gulbuddin Hekmatyar, der Führer der Hesbe Islami, der schon während der monarchischen Periode an königsfeindlicher Agitation, vorübergehend sogar als Mitglied der kommunistischen Schülervereinigungen, beteiligt war, macht aus seiner Feindschaft, ja Verachtung, keinen Hehl. Aber es gibt auch Stimmen aus der exilierten Intelligenz, wie Said M. Samimy⁹, die an ihrer kritischen Einschätzung der Regierungszeit des Königs festhalten, ihm sein ihrer Ansicht nach wenig sichtbares Engagement für das afghanische Volk seit seiner Entmachtung vorwerfen und auch wegen seines Alters die Effektivität seiner Mission anzweifeln.

Wie die Stimmung im besetzten Land und insbesondere in den befreiten Landesteilen ist, kann von hier aus nicht verlässlich eingeschätzt werden. Sehr uneinheitlich sind die Voten der Kommandanten, die von afghanischen Emigranten je nach ihrer eigenen Option wiedergegeben werden. Die Ungewißheit über die Begehrbarkeit des Königswegs ist das wichtigste Hindernis für eine verlässliche Prognose über die bevorstehenden Entwicklungen des Afghanistankonflikts.

Sowjets und Islamisten

Die Sowjetunion verfügt über weitere Alternativen, falls das Kompromißmodell scheitern sollte. Sie kann auf den Ausbruch bewaffneter Auseinandersetzungen zwischen den Parteien des Widerstands setzen, die dem Kabuler Regime neue Operationen eröffnen könnten. Am Ende könnte auch auf diesem Wege eine Koalition der kriegsmüde gewordenen »Gemäßigten« mit »unbelasteten« Kabuler Politikern stehen. Eine weitere Alternative, die wachsende Beachtung findet, ist die Schaffung einer konsolidierten Rückzugsregion für die afghanischen Kommunisten in den nördlichen Landesteilen, die ja zugleich die produktivsten Wirtschaftszonen darstellen und für die Sowjetunion wegen ihrer erheblichen Investitionen von unmittelbarem ökonomischem Interesse sind. Auch nach dem völligen Abzug sowjetischer Truppen ließe sich dieser Herrschaftsbereich von sowjetischen Basen in den zentralasiatischen Unionsrepubliken wirkungsvoll gegen Angriffe von Süden schützen. Dieses Modell, das wenig treffend mitunter als »Libanisierung« bezeichnet wird, ist als Teilungsmodell nicht neu. Bereits in den 1960er Jahren wurde über solche Teilungspläne nicht nur in Experten-



Stationen einer Vermittlungsbemühung: UN-Untergeneralsekretär Diego Cordovez in Peshawar (obiges Bild, mit Younis Khalis und weiteren Vertretern der Mudschahedin am 30. Januar 1988) und in Kabul (Bild gegenüber, mit Präsident Najibullah am 24. Januar).

kreisen, sondern auch unter Afghanen selbst spekuliert. Dies generell unter dem Eindruck der politischen Dauerkrise einerseits und der faktischen Aufteilung des Landes in entwicklungspolitische Interessensphären — der Norden erschien dem sowjetischen beziehungsweise Comecon-Einflußbereich und der Süden den Interessen kapitalistischer Länder zugeordnet — andererseits. Zu fragen ist allerdings, wie lange die kommunistische Kontrolle dieser Regionen gegen die Aktivitäten der auch dort erfolgreich operierenden Mudschahedin, insbesondere der Jamiate Islami des Burhanuddin Rabbani, die von dem befreiten Süden laufend Verstärkung erhielten, gehalten werden könnten.

Bei ihren Versuchen, nach dem Kontingenzprinzip durch Spiel auf Zeitgewinn ein Umkippen der Machtkonstellation zumindest in den nördlichen Landesteilen zu erreichen, läuft die UdSSR Gefahr, die Konsolidierungschance zu verspielen, die durch den Abschied vom Abenteuer Afghanistan eröffnet wird. Konsolidierung bezieht sich in diesem Zusammenhang auf die mittelasiatischen Sowjetrepubliken, in denen sich Nationalitätenkonflikte und Islamismus als destabilisierende Tendenzen bemerkbar machen. Es bleibt schließlich der Rückzug ohne Wenn und Aber; die gefährdeten Kader der DVPA würden im Fall eines rapiden Machtverfalls des Kabuler Regimes rechtzeitig in die Sowjetunion evakuiert, und schließlich wäre am 15. Februar 1989 ein klarer Schlußstrich unter den »Fehler«¹⁰ des afghanischen Abenteurers gezogen. Dies entspräche sicher dem friedens- und entspannungspolitischen Konzept Michail Gorbatschows, für dessen Reformmodell Einsparungen im Rüstungsetat und die Entmilitarisierung der sowjetischen Gesellschaft wesentlich sind. Aber auch bei vorbehaltloser Unterstellung der Ernsthaftigkeit des sowjetischen Rückzugsplans bleibt dieser prekär, weil die Mudschahedin wegen ihrer Nichteinbindung in das Genfer Vertragswerk öffentlich gedroht haben, die Konvois anzugreifen. Tatsächlich hat es solche Angriffe gegeben. Daß sie bis Mitte Juni noch nicht zu Verlusten geführt haben, schließt schwere Kampfhandlungen mit unübersehbaren Konsequenzen in den nächsten Monaten nicht aus.

Wie stellt sich nun die Entwicklung für die bisher so erfolgreichen Kontrahenten der Sowjetunion im Afghanistankrieg dar? Hier ist zunächst auf die obigen Ausführungen über die Chance eines friedlichen Übergangs mittels eines Kompromisses mit Teilen des Kabuler Apparates zu verweisen.

● Die Gemäßigten unter Führung von Professor Mojaddedi und Pir Gailani würden eine solche Lösung mittragen. Für sie ist über die Übergangsproblematik hinaus die Rückkehr des Königs (auch ohne eine Restauration der Monarchie, die als nicht realisierbar erscheint) Symbol eines friedlichen Neubeginns und Garantie des Anknüpfens an eine unterbrochene politische, aber auch religiöse Tradition. Die Annäherung an den gesellschaftlichen Status quo ante würde zugleich das Wiederaufblühen der von ihnen geführten Sufi-Orden und ihres darauf gestützten politischen Einflusses sichern. Ähnliche Interessenlage haben die emigrierten und teilweise enteigneten Stammesführer und Großgrundbesitzer.

● Für islamistische Parteien und mit ihnen kämpfende Kommandanten und Gefolgschaften ist jeder Kompromiß mit Repräsentanten des Kabuler Regimes unannehmbar. Sie lehnen auch die Restauration der gesellschaftlichen Verhältnisse und der politischen Zustände vor 1973 beziehungsweise 1978 ab. Für sie ist die königliche Familie mitverantwortlich für die wachsende Abhängigkeit von der Sowjetunion und das Einsickern gottloser Ideen in die afghanischen Städte. Am kompromißlosesten vertritt diese Position Gulbuddin Hekmatyar. Sein Kampf gegen antiislamische Ideen und Lebensweisen richtet sich nicht nur gegen den atheistischen Marxismus, sondern auch gegen den »dekadenten« Liberalismus amerikanischer Prägung (was ihn bisher nicht daran gehindert hat, sich an vorderster Stelle von der US-Waffenhilfe bedenken zu lassen).

Programmatisch verfißt Hekmatyar eine dynamische Konzeption des Islamismus, die nicht nostalgisch zurückschaut, sondern selbst zu bestimmen beansprucht, was im Lichte des Korans Modernität zu sein hat. Gesellschaftspolitisch zeichnet sich sein Parteiprogramm durch einen religiös motivierten Egalitarismus aus, der (zumindest verbal) die ungleiche Verteilung des Landeigentums verurteilt und eine Landreform fordert. Schulbildung für Mädchen wird akzeptiert; die Partei hat sogar eine eigene Frauenorganisation aufgezogen. Die politische Stärke von Hekmatyars Partei liegt in ihrer zentralistischen Führungsstruktur, die ihr eine über ihre politische Basis weit hinausreichende Schlagkraft ermöglicht. Vor allem aber haben die Islamisierung des Militärregimes in Pakistan und die Präferenz der Reagan-Administration für die kompromißlosesten Antikommunisten zu einer Verschiebung des Machtgefälles zugunsten der islamistischen Organisationen geführt.

Der rigorose theokratische Anspruch macht diese Parteien nahezu kompromißunfähig, was sich selbst während des Kampfes gegen die sowjetische Armee bei Überfällen auf konkurrierende Widerstandsgruppen zeigte. Obwohl Hekmatyar selbst Paschtune (vom Stamm der Kharoti) ist, bekämpft er den Tribalismus und lehnt eine Beschränkung des Kampfes auf die Wiedererlangung der nationalen Unabhängigkeit ab. Für ihn wird in Afghanistan eine Entscheidungsschlacht geschlagen zwischen dem gottlosen Marxismus und dem Islam, der berufen ist, die Probleme der modernen Welt zu lösen. Auch wenn gerade in der letzten Zeit aus seinem Munde die Bereitschaft zu vernehmen war, nach einem Abzug der sowjetischen Truppen friedliche Beziehungen zu allen Nachbarstaaten zu unterhalten, bleibt doch der Eindruck einer gefährlichen manichäischen Tendenz, die keineswegs auf Hekmatyars Gefolgschaft begrenzt ist. Eine bedrohliche Versuchung könnte darin liegen, daß aus den Erfolgen im nationalen Befreiungskampf die Mission abgeleitet wird, die nach ihrer Ansicht unterdrückten moslemischen Brüder in der Sowjetunion zu befreien. Vorderhand gilt freilich für die Islamisten die Priorität, das kommunistische Regime in Afghanistan zu vernichten und damit in einem die Machtfrage innerhalb des Widerstands zu entscheiden. Sie gehen dabei zu Recht von der Schwäche des Regimes aus, das sich auf die Armee nicht verlassen, sondern nur auf die Truppen des Staatssicherheitsdienstes Khad und des Innenministeriums sowie auf Milizverbände stützen kann. Die Schwäche der islamistischen Strategie liegt allerdings in ihrer geringen Popularität begründet.

Die bereits zitierte Umfrage unter afghanischen Flüchtlingen von Professor Majruh zeigte nicht nur ein erstaunliches Maß der Unterstützung für eine Rückkehr von Zaher Shah, sondern zugleich die extreme Unbeliebtheit der islamistischen Parteien. Professor Majruh fiel am 9. Februar 1988 einem Attentat zum Opfer. Bis heute ist ungeklärt, ob dieser Mord Vergeltung für die Veröffentlichung seiner Untersuchungsergebnisse war.

Der niedrige Beliebtheitsgrad hängt einerseits sicherlich damit zusammen, daß die strikte Kontrolle, welche die politischen Organisationen der Peshawar-Allianz in den Flüchtlingslagern dank ihres Monopols der Lebensmittelzuteilung errichtet haben, erhebliche Ressentiments erzeugen muß. Es ist über diesen offensichtlichen Sachverhalt hinaus zu erkennen, daß der afgha-

nische Widerstand nicht allein durch die religiöse Motivation inspiriert ist.

Lokale Traditionen und politische Dezentralisierung

Obwohl die an den Jihad gekoppelte Paradiesverheißung die Kampfbereitschaft steigert, sind für Motivation und Organisation des Kampfes die lokalen und tribalen Widerstandstraditionen entscheidend gewesen. Außerdem hat sich in diesem Krieg stärker als je zuvor so etwas wie das Bewußtsein einer nationalen Gemeinschaft angesichts eines gemeinsamen Feindes herausbilden können. Es widerspricht der inneren Logik des Kampfes um die nationale Unabhängigkeit, wenn an seinem Ende ein theokratisches Regime stünde, dessen Zentralismus die segmentären Strukturen der afghanischen Gesellschaft regiert.

Nicht ausgeschlossen werden kann freilich, daß es den Islamisten gelingt, auf Grund ihrer strafferen Organisation und ihrer Verbindungen mit einzelnen wichtigen Kommandanten die Kontrolle über Kabul und damit die formelle Regierungsgewalt zu erlangen. Es ist keineswegs gesagt, daß ihre theokratische Herrschaft unmittelbar zu feindseligen Reaktionen aus anderen Regionen führen muß wie im Fall der kommunistischen Regierung. Allerdings gilt diese Aussage nur so lange, wie ein theokratisches Regime darauf verzichten würde, seine rigiden Prinzipien in den Provinzen und insbesondere in den Stammesterritorien durchzusetzen.

Auf der anderen Seite scheint es mir zu diesem Zeitpunkt nicht möglich, verlässlich einzuschätzen, wieweit die Kommandanten der Widerstandfronten und der befreiten Gebiete in der Lage sein werden, sich aus der bisherigen logistischen Abhängigkeit von den Exilpolitikern in Peshawar zu lösen und durch eine Koordination ihrer politischen Aktivitäten gestaltend in die künftigen Auseinandersetzungen einzugreifen.

In diesem Gewirr multipler Kontingenzen gibt es freilich auch ein Stabilitätsmoment: paradoxerweise sind es die annähernd fünf Millionen afghanischen Flüchtlinge in Nordpakistan und in Iran. Ihr Überleben in den Lagern ist durch internationale Hilfsorganisationen und durch Spenden westlicher Staaten, die zum großen Teil von den Peshawar-Parteien verwaltet werden, gesichert worden. Wenn die Masse der Flüchtlinge nicht auf die Rückkehrangebote des Regimes Najib der vergangenen Monate reagiert hat, so hat das nicht nur politische Gründe, sondern hängt nicht zuletzt mit der Versorgungssituation zusammen. In Afghanistan sind nicht nur Städte wie Herat und Kandahar weitgehend zerstört worden; in den ländlichen Gebieten wurden von den sowjetischen Streitkräften große Verwüstungen angerichtet. Die Flucht der Bauern und die aktive Teilnahme der Männer an den Kämpfen führten in vielen Dörfern zum Verfall der aufwendigen Bewässerungssysteme. Deren Wiederherstellung wird erhebliche Zeit in Anspruch nehmen, so daß in vielen Orten nicht abzusehen ist, wann nach Beendigung aller Kampfhandlungen wieder mit regulären Ernten zu rechnen ist.

Die Studie einer von Professor Asan Gul geleiteten afghanischen Forschergruppe kommt zu dem Ergebnis, daß die »Politik der verbrannten Erde« zur Halbierung der nationalen Lebensmittelproduktion geführt hat. Nach dieser Studie sind mindestens drei Jahre und erhebliche finanzielle Aufwendungen (Schätzung: umgerechnet 7 Mrd DM) erforderlich, um allen Flüchtlingen in Afghanistan selbst gesicherte Versorgungsbedingungen zu schaffen¹¹. Diese Retardierung wird sich auf den politischen Prozeß in Afghanistan auswirken: sie schafft Zeitreserven, in denen neue Kompromisse gefunden werden können. Gleichzeitig wird diese Periode durch Unsicherheit geprägt sein — es ist nicht auszuschließen, daß einzelne Organisationen die ungeklärte Situation zu handstreichartigen Operationen nutzen werden.

Diese Eventualität vergrößert das Mißtrauen zwischen den politischen Akteuren und schafft eine Situation multipler Kontingenzen, welche politische Stabilisierung erschwert.¹² Einiges wird davon abhängen, ob die über die westliche Welt



und die asiatischen Länder verstreute unabhängige afghanische Intelligenz aus ihrer Position der Ohnmacht und der Verschlechterung heraustreten und ihre Orientierungsfunktion und technische Kompetenz bei der Vorbereitung des Wiederaufbaus einsetzen kann.

Eine stabilisierende Wirkung könnte von dem neu entstehenden Nationalbewußtsein ausgehen. Die neue Qualität besteht darin, daß zum erstenmal nahezu alle Ethnien sich am Kampf gegen einen ausländischen Feind beteiligt haben. Dabei ist auch eine wichtige, bisher übersehene Tatsache zu beachten: Während die Paschtunen auf der afghanischen Seite der das Gebiet dieser Ethnie durchschneidenden Durand-Linie eine zentrale Rolle im Befreiungskampf spielten, haben die in der Nordwestprovinz Pakistans lebenden Paschtunen, von Ausnahmen abgesehen, nicht auf der Seite der Mudschahedin an Kämpfen auf afghanischem Territorium teilgenommen. Damit zeichnet sich die Tendenz ab, daß das interethnische afghanische Gemeinschaftsgefühl an Bedeutung gewinnt und der Paschtunistan-Irredentismus, der ja ein wesentlicher Faktor für den wachsenden Einfluß der Sowjetunion in der Region war, aufhört. Die Entwicklung des afghanischen Nationalbewußtseins bedeutet freilich nicht, daß nach der Räumung des Landes »endlich« eine »normale« nationalstaatliche Entwicklung einsetzen kann.

Die bisherigen progressiven Regime von Amanullah bis zu den Kommunisten sind an der Mißachtung der realen Strukturen der ethnisch fragmentierten afghanischen Gesellschaft gescheitert: »Entwicklung« ist in Afghanistan, wie auch in vielen anderen Ländern der Dritten Welt, nur möglich, wenn sie dezentral angelegt ist. Die administrative Durchsetzung zentralistischer Konzeptionen führt zum technischen Fehlschlag und zum politischen Widerstand. In dieser segmentären Grundstruktur liegt die stärkste Garantie gegen einen theokratischen Zentralismus, aber auch eine Herausforderung an die afghanischen Eliten, sich selbst in dezentrale Entwicklungsinitiativen einzugliedern und auf dieser Basis ihre Koordinierungsfunktion wahrzunehmen. Ob die hier angedeuteten konstruktiven Perspektiven realistisch sind, entscheidet sich bei Vorbereitung und Verlauf der Loya Jirga, einer in dieser Form ziemlich einmaligen Institution interethnischer Willensbildung, die tief in den Traditionen des Landes wurzelt und ein komplexes Ebenbild von Basisgremien darstellt. Ihr Zustandekommen ist nicht an die Einschaltung des Königs gebunden.

Absurditäten der Realpolitik

Zum Abschluß nochmals ein Blick auf die Rolle der beiden Supermächte. Es fällt auf, daß bislang der Inkonsistenz der Regionalpolitik beider Supermächte zu wenig Beachtung geschenkt wurde.

Die Vereinigten Staaten unterstützten fundamentalistische Widerstandsgruppen in Afghanistan, während ihnen ein fundamentalistisches Regime in Iran Demütigungen und Niederlagen zufügte. Umgekehrt ließ die sowjetische Führung zu, daß die Tudeh-Partei in Iran schweren Verfolgungen ausgesetzt wurde, wobei sie alles unterließ, was die iranischen Theokraten noch stärker hätte reizen können — während sie in Afghanistan eine

kommunistische Partei mit erheblich geringerem Rückhalt im Volk unter Aufbietung massiver Machtmittel an der Regierung zu halten suchte.

Mit dem Genfer Abkommen wird eine Entwicklung eingeleitet, die zum Abbau dieser Inkonsistenzen und damit zu einer größeren Berechenbarkeit der Politik der Supermächte führen könnte. Es eröffnet sich immerhin die Perspektive, daß die Sowjetunion zum Prinzip der Nichteinmischung in die politischen Verhältnisse eines blockfreien Landes zurückkehrt. Und trotz aller Versuche, das Ausmaß des Scheiterns ihrer politischen und militärischen Intervention zu verschleiern, muß die Sowjetunion eingestehen, daß ein armes Land sich dem Systemzwang der »sozialistischen Führungsmacht« entziehen kann.

Die US-Politik ist in Verfolgung ihrer eigenen Interessen in wachsendem Maße auf Distanz zu den militant antikommunistischen Kräften im islamistischen Lager gegangen, indem sie die Königslösung propagiert hat. In diesen Entwicklungen kann ein Impuls für weitere Entspannungsbemühungen in dieser Region liegen.

Sollte der Übergang zu einem freien Afghanistan ohne große kriegerische Entwicklungen gelingen, so würde damit auch ein positives Zeichen für die Lösung anderer Regionalkonflikte gesetzt.

Es bleibt freilich auch bei einem solchen Ausgang ein bitterer Nachgeschmack: »politische Lösungen« tragen in erster Linie dem Prestigebedürfnis der jeweiligen Supermacht Rechnung, die sich um ein offenes Schuldanerkenntnis drückt und sich – so jedenfalls die USA nach ihrem Vietnam-Debakel – allen Wiedergutmachungsansprüchen verschließt. Ferner bedeutet die Herstellung eines regionalen Entspannungskonsenses zwischen den Supermächten eine Verständigung über die Köpfe der eigentlich Betroffenen hinweg: der Verfügungsanspruch über schwache Glieder der Weltgesellschaft verschwindet auch in solchen konfliktbeendenden Operationen nicht.

Für die Angehörigen der Industriegesellschaften mag es beruhigend wirken, daß auch blutige »Lokalkriege«, in die die Supermächte verwickelt sind – die eine direkt, die andere indirekt –, nicht zu einer unmittelbaren kriegerischen Konfrontation zwischen den beiden eskalieren. Die betroffenen Regionen aber sind nicht nur durch die Kriegszerstörungen auf unabsehbare Zeit in ihren Entwicklungsanstrengungen behindert. Zu den Kriegsfolgen gehört auch, daß die Gesellschaften militarisiert worden sind und daß das Übermaß an geliefertem Kriegsmaterial den Austrag der Konflikte verschärft (»Kalaschnikowkultur«). Der Verkauf von Stinger-Raketen seitens afghanischer Organisatio-

nen an Iran (dessen Streitkräfte damit US-Objekte im Golf angreifen konnten) und die Lieferung von Waffen aus afghanischen Beständen an extremistische Sikhs zeigen die destruktiven Folgewirkungen eines lang andauernden »local war«.

In diesem Zusammenhang sind insbesondere die Auswirkungen des Afghanistankonflikts auf Pakistan und die daraus erwachsenden Komplikationen für die Wiederherstellung des Friedens in Afghanistan zu beachten. Ohne die sowjetische Invasion Afghanistans wäre die Zia-ul-Haq-Diktatur, der gerade die US-Subsidien entzogen worden waren, von der immer stärker werdenden Opposition gestürzt worden; Pakistan hätte zumindest die Chance einer Demokratisierung seiner politischen Strukturen gewonnen. Die Milliardenprogramme der USA, die nach der Invasion bewilligt wurden, haben das Regime wieder erstarken lassen. Die Beendigung des Krieges wird es vor erhebliche (insbesondere ökonomische) Probleme stellen. Die Gefahr besteht, daß Zia-ul-Haq den drohenden Machtverlust durch aktives Eingreifen in die innerafghanischen Konflikte auszugleichen versucht und damit den Friedensprozeß in Afghanistan stört. Für die Entwicklung der Weltgesellschaft bleibt aber bei allen Kontingenzen ein dauerhaftes Ergebnis: Mit dem Erfolg des afghanischen Widerstands ist nach Vietnam erneut das Prinzip der nationalen Souveränität und das Recht auf kulturelle Eigenständigkeit und autonome Entwicklung bekräftigt worden.

Anmerkungen

- 1 Unter dem Titel »Die afghanische Krise und die Großmachtpolitik der Sowjetunion« in der »tageszeitung« v.8.2.1980 abgedruckt.
- 2 Segmentäre Gesellschaft: akephale (also politisch nicht durch eine Zentralinstanz organisierte) Gesellschaft, deren politische Organisation durch politisch gleichrangige und gleichartig unterteilte mehr- oder vielstufige Gruppen vermittelt ist.
- 3 Vgl. C. Sigrist, Der lange afghanische Krieg, in: Argument, Nr.157 (1986).
- 4 Etwa bei Braun/Ziem, Afghanistan: Sowjetische Machtpolitik – islamische Selbstbestimmung, Baden-Baden 1988.
- 5 Begriff gebraucht im Sinne von N. Luhmann, Soziale Systeme, Frankfurt 1984, S.47: »auch anders möglich sein«.
- 6 Am 22.5.1988.
- 7 S. Harrison, Afghanistan: Der sowjetische Abzug – und danach?, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Nr. 4/1988.
- 8 Zum Begriff vgl. O. Roy, L'Afghanistan – Islam et modernité politique, Paris 1985.
- 9 S. M. Samimy, Zaher Shah – Kompromißkandidat der Supermächte oder echte Alternative im Afghanistankonflikt?, in: Afghanistan-Tribüne, Nr. 3/1987.
- 10 So N. Portugalow, außenpolitischer Berater Gorbatschows (lt. »Frankfurter Rundschau« v.15.2.1988).
- 11 Vgl. »Frankfurter Rundschau« v.1.6.1988.
- 12 Wie unberechenbar die politischen Kombinationen auch innerhalb der Peschawar-Allianz sind, zeigten die in der zweiten Junihälfte dieses Jahres umlaufenden Gerüchte über ein »Untertauchen« Hekmatyars. (Während die damit ins Spiel gebrachte Vermutung, Hekmatyar habe sich einer Koalition seiner Feinde auf diese Weise entziehen müssen, einleuchtend wirkt, kann die weitergehende Verdächtigung, Hekmatyar habe seinen Hauptbündnispartner gewechselt und strebe ein Bündnis mit einer anderen Regierung an, nur als Beleg für die verworrene Situation wiedergegeben werden.)

Recht und Praxis der Amtssitzabkommen

Der Status der PLO-Vertretung als Musterfall und Bewährungsprobe

ERIK SUY

Auf Ersuchen der Generalversammlung der Vereinten Nationen¹ erstellte der Internationale Gerichtshof (IGH) am 26. April 1988 ein Gutachten² über die Anwendbarkeit der Verpflichtung zur Unterwerfung unter ein Schiedsverfahren gemäß Abschnitt 21 des Amtssitzabkommens³ vom 26. Juni 1947. Obwohl die Frage an sich relativ einfach war und die Verpflichtung des Gastlandes, in ein Schiedsverfahren einzutreten, bestätigt wurde – der Haager Gerichtshof⁴ hat dieses Gutachten einstimmig abgegeben⁵ –, sind die Hintergründe ziemlich kompliziert, und die Problematik erweist sich sowohl für die USA als auch für die Weltorganisation als äußerst prekär.

Das Verhältnis der Organisation zum Gastland

Ein Amtssitzabkommen ist ein völkerrechtlicher Vertrag zwischen einem Staat und einer internationalen Organisation, in dem hauptsächlich der Status der Organisation im Gastland festgelegt wird. Die Grundlage für ein solches Abkommen bilden

die Artikel 104 und 105 der Charta der Vereinten Nationen. Diese Grundsatzbestimmungen werden in den jeweiligen Amtssitzabkommen je nach Erfordernis ausgearbeitet und den besonderen Umständen angepaßt. Generell findet man in diesen Verträgen Bestimmungen über den territorialen Anwendungsbereich (das Areal des Sitzes der Organisation), die Rechtspersönlichkeit und die Handlungsfähigkeit der Organisation, ihre Vorrechte und Immunitäten sowie die ihrer Bediensteten, die Gerichtsbarkeit in Zivil-, Straf- und Handelssachen, die steuerrechtliche Situation, die Grenzen der Polizeigewalt des Gaststaates, den Status der Vertretungen und von deren Personal (sowie der zu den Tagungen der Organisation entsandten Delegationen) und schließlich über das Streitbeilegungsverfahren.

Rechnet man zu den eigentlichen Amtssitzabkommen noch die Abkommen für Sonderzwecke (zum Beispiel über die Abhaltung von Seminaren, Tagungen und Konferenzen in Staaten, in denen die Organisation nicht ihren Sitz hat) sowie die Abkommen über