



# Afghanistan: Nation Building versus Bleiberecht?

Bericht über eine Veranstaltung im Vorfeld der Kieler Innenministerkonferenz

Martin Link

**Auf Einladung des Diakonischen Werkes Hamburg und des Instituts für Internationale Angelegenheiten der Universität Hamburg diskutierten im Juni in Hamburg Völkerrechtler, der UNHCR-Vertreter und Menschenrechtsaktivisten unter der Fragestellung Nation Building versus Bleiberecht? die Zukunft afghanischer Flüchtlinge.**

Die Nachrichtenlage war zum Zeitpunkt der Veranstaltung gleich bleibend besorgniserregend. Internationale Menschenrechtsorganisationen und Auswärtiges Amt berichten von anhaltenden Kämpfen zwischen regionalen Warlords und afghanischer Zentralregierung sowie zahlreichen Attentaten. Eine Atmosphäre der Rechtlosigkeit des Einzelnen bei gleichzeitiger Straflosigkeit des Menschenrechtsverletzers stellte Amnesty International fest. Es existiere kein auch nur im Ansatz funktionierendes Justiz- oder Polizeisystem. Ethnische und religiöse Minderheiten müssten weiterhin mit Verfolgung, Repression und Binnenvertreibung rechnen. Besonders besorgniserregend sei die Situation von Frauen und Mädchen, die in erschreckendem Maße Opfer von Diskriminierung, Bedrohung und Gewalttaten würden – von Vergewaltigungen, Zwangsverheiratungen bis hin zu sog. Ehrenmorden. Human Rights Watch warnte vor einer drohenden Ausweitung der Kampfhandlungen und völliger Destabilisierung. Die NATO beschloss 3.500 Soldaten mehr nach Afghanistan zu schicken. Wegen der fragilen Sicherheitslage wurden die geplanten Wahlen abermals verschoben.

**Stefan Oeter**, Völkerrechtler an der Universität Hamburg, bezeichnete den Status Quo Afghanistans als einen völkerrechtlich legitimierten „Fall einer durch den UN-Sicherheitsrat autorisierten treuhänderischen Besetzung“. Ziel sei, unter der Kontrolle auswärtiger Organe in Afghanistan eine geordnete Staatlichkeit wieder aufzubauen. Vordem hätte in Afghanistan ein Zustand „prekärer Staatlichkeit“ geherrscht. Afghanistan sei in der Vergangenheit noch nie ein Staat im Sinne des „europäischen Leitbildes von Staatlichkeit“ gewesen. Der Staat hätte nie ein umfassendes Gewaltmonopol innegehabt und war immer gezwungen, sich mit lokalen Gewaltapparaten zu arrangieren. Diese ohnehin reduzierte Staatsgewalt sei dann unter sowjetischer Besatzung und verlaufs darauf folgender Bürgerkriege in den 90er Jahren vollständig zusammengebro-

chen. Die Taliban hätten dann einen Ansatz einer neuen Staatsgewalt etabliert. Diese hätte jedoch nicht den Kriterien des modernen Völkerrechts genügt. Das Regime wurde auch nur von ganz wenigen Staaten international anerkannt. Oeter stellte die Frage, ob es überhaupt möglich sei, von außen sinnvoll in Afghanistan mit dem Ziel der Staatenbildung, die dem völkerrechtlichen Leitbild einer modernen staatlichen Gewalt entspräche, zu intervenieren. Auch fast drei Jahre nach dem 11. September 2001 müsse man eine weiterhin prekäre Balance zwischen regionalen Herrschern und ohnmächtiger Zentralgewalt konstatieren. Das Auswärtige Amt kennzeichne die Situation mit dem harten Satz „eines praktisch landesweit bestehenden Zustandes akuter Rechtlosigkeit“. Es herrschten immer noch gewaltige Defizite in Verwaltung, Justiz und Polizei. Die Effekte der Ausweitung der Präsenz von Organen der Staatengemeinschaft in Form der ISAF-Truppen blieben weiter zweifelhaft. Seine so gezogene völkerrechtliche Zwischenbilanz biete nach Ansicht Oeters allerdings vielfältige Annäherungsmöglichkeiten an die gleichzeitig topaktuelle Frage einer eventuellen Rückführung von Flüchtlingen nach Afghanistan.

**Ulrich Karpen**, Verfassungsrechtler aus Hamburg, war im Jahr 2003 in Kabul an der Erarbeitung der afghanischen Verfassung beteiligt. Er erklärte die Schwäche der Zentralregierung mit Präsident Karsai, dem weitgehend ohnmächtigen „Oberbürgermeister von Kabul“ an seiner Spitze, rühre aus traditionellen Strukturen ebenso wie aus der Ruinierung, die das Land, der Staat und die Gesellschaft während des 23-jährigen Krieges erlitten hätten. Das gegenwärtige Nation Building orientiere sich an der völkerrechtlichen Definition von Staat, bestehend aus Staatsvolk, Staatsgebiet und einer legitimen Staatsgewalt. Für Karpen sind für eine Nation indessen auch die gemeinsame Geschichte, Sprache, Kultur und ein kollektives Zusammengehörigkeitsgefühl prägend. Die im Auftrag der traditionellen Ratsversammlung Loya Djirga erarbeitete Verfassungsordnung sei geeignet, die Richtung in ein geeinigtes Staatswesen aufzuzeigen. Sie sei Grundlage einer Systemmischung eines konstitutionellen demokratischen Staates nach europäischem Muster und dem amerikanischen Präsidialstaat – mit einem parlamentarischen Zweikammersystem. „Wir haben uns darüber hinaus durchgesetzt mit einer sehr starken Gerichtsbarkeit.“ ist Karpen überzeugt. Die Möglichkeiten des Kabuler Supreme Court seien durchaus vergleichbar mit jenen des Karlsruher Bundesverfassungsgerichts. Kritikern hielt Karpen entgegen, die Rechte der Frauen könne man

nicht dekretieren. Aber diese müssten in der nächsten Generation durchgesetzt werden. Aber auch hier sei zu beachten, dass westliche Staatstheorie dem Land nichts aufoktruieren dürfe. Die Verfassungsgebung, die Integration, das Nation Building sei ein Prozess der Nation. Allerdings: „Der erreichte Zustand ist besser, als die Vergangenheit!“ ist Karpen sicher. In der Diskussion fordert Karpen zu mehr Optimismus auf. Fernsehprogramme, ein sich zaghaft entwickelndes Kleingewerbe oder anlaufende Richterschulungen seien Zeichen der Hoffnung. Auch wenn es noch an staatsbürgerlicher Bildung und einem exakten Zensus fehle, sei es s.E. wichtig, dass die geplanten Wahlen stattfinden. Die Afghanen müssten erfahren, dass sie eine Stimme hätten.

**Stefan Berglund**, Vertreter des UNHCR in Deutschland, betonte zunächst die Rolle des Flüchtlingshilfswerks der UN als Unterstützer im Prozess der Konsolidierung. Von den ursprünglich über 4 Mio. aus Afghanistan Geflohenen, seien bisher 1,8 Mio. aus Pakistan und Iran zurückgekehrt. Arbeitslosigkeit, die Folgen der Dürre, das Landminenproblem, die medizinische Unterversorgung und die prekäre Lebensmittelversorgung würden allerdings inzwischen zu einer erneuten Flüchtlingsbewegung aus Afghanistan heraus beitragen. Es gäbe noch immer zahlreiche Binnenvertriebene, um deren Schicksal sich die Karsai-Regierung und die internationale Gemeinschaft dringend kümmern müssten. An anderer Stelle beklagt Berglund indirekt, dass die von internationaler Seite zugesagten finanziellen Mittel zum Wiederaufbau bislang nur bedingt geflossen seien. Derweil gäbe „die allgemeine Menschenrechtslage in Afghanistan Anlass zu großer Sorge“ betonte Berglund. Viele Rückkehrer hätten keine Möglichkeit, ihre Heimatregionen, Dörfer oder Städte zu erreichen. So blieben sie im zunehmend verslumenden Kabul hängen. Die Sicherheitslage sei auch dort nicht ausreichend. In den übrigen Regionen des Landes könne es ohnehin für jeden, „der nicht auf der richtigen Seite steht“, sehr gefährlich werden. Dies gelte ausdrücklich nicht nur für Mitarbeiter von NGO's und Ausländer. Einstweilen bereite die gezielte Ermordung von Männern und Frauen, die sich bei der Registrierung von WählerInnen engagierten, große Sorge. Vor diesem Hintergrund lehne UNHCR Abschiebungen von exilierten Flüchtlingen nach Afghanistan ab – sowohl aus den Nachbarländern wie auch aus Europa. Mit Hinweis auf die deutsche innenpolitische Diskussion schlägt Berglund vor, Interessierten die Rückkehr auf Basis einer zugesagten Wiedereinreiseerlaubnis zu ermöglichen. Beispielsweise könnten Familienväter – während ihre Familien wei-

**Martin Link** ist Mitarbeiter im Fachbereich Migration des Diakonischen Werkes Hamburg und Geschäftsführer des Flüchtlingsrates Schleswig-Holstein.

terhin hier bleiben – die Situation in Afghanistan sondieren, ökonomische Möglichkeiten und die Sicherheitslage prüfen, dürften im Zweifelsfall jedoch auch wieder nach Deutschland zurückkehren. Es könne kaum überraschen, dass bisher bundesweit nur 40 Personen freiwillig zurückgekehrt seien. „Jetzt ist noch nicht die Zeit, an Abschiebungen zu denken“ betonte Berglund. Mit Blick auf die z.T. schon seit langen Jahren hier lebenden und inzwischen heimisch gewordenen afghanischen und auch andere Flüchtlinge regt Berglund abschließend an, eine zukunftsweisende Regelung in ihrem Sinne zu finden.

**Rafik Shirdel**, Vertreter des Hamburger Netzwerk Afghanistan Info, stimmt Berglund weitgehend zu. Er berichtet von seinen jüngst in Afghanistan gesammelten Eindrücken. Das Land sei ein Flickenteppich miteinander konkurrierender Warlords, die im Übrigen jede Gelegenheit nutzten, die Konsolidierungsbemühungen der Zentralregierung zu konterkarieren. Es gäbe keine Arbeit außer im Drogenanbau. „Auf jeder bebaubaren Fläche wird derzeit Mohn angebaut.“ klagt Shirdel. Auch Vertreter der Regierung und Exekutive wären darin verstrickt. Korruption herrsche allenthalben. Zurückkehrende Flüchtlinge könnten sich im Hilfebedarfsfall – so sie kein Geld hätten – nur auf ihre Gebete verlassen. 40% der Binnen- und zurückgekehrten Flüchtlinge lebten in Kabul. Die Stadt mit ihrer einst auf 800.000 Einwohner ausgelegten Infrastruktur sei mit inzwischen über 3 Mio. Menschen völlig überlastet. Mitglieder der Nomenklatura würden siedelnde Flüchtlinge von lukrativen Grundstücken mit Gewalt vertreiben. Es gäbe keinen ausreichenden Wohnraum. Tausendfach lebten die Menschen unter Plastikplanen. Nicht wenige triebe die Perspektivlosigkeit wieder zurück nach Pakistan. „Den Leuten fehlen Zeit, Geduld und die Kraft, auf den versprochenen politischen, sozialen und wirtschaftlichen Erfolg des Nation Buildings zu warten.“ erklärt Shirdel.

**Heinz Günter Polanz**, Oberstleutnant beim deutschen Kontingent der ISAF, definierte daraufhin die Aufgabe des ausländischen Militärs im Afghanistan gemäß dem der ISAF erteilten Auftrag: Unterstützung der politischen, wirtschaftlichen und humanitären Anstrengungen und Ziele der vorläufigen afghanischen Regierung bei der Errichtung eines Regierungsgebildes. ISAF seien die International Security Assistance Forces und hätten keine eigenen polizeilichen oder exekutiven Kompetenzen. Das vorherrschende Problem der afghanischen Bevölkerung sei das Fehlen von Nahrung und Arbeit. Die Menschen habe Polanz während seines Einsatzes als beeindruckend kreativ, intelligent und motiviert erlebt. Die Unsicherheitslage beschränke allerdings ihre Möglichkeiten. Dies zu verändern allerdings könne das Militär nicht leisten. ISAF sei weder mandatiert noch in der Lage, den Binnenvertriebenen und den zurückkehrenden Flüchtlingen die notwendige Sicherheit zu

gewährleisten. Dies gelte zunehmend auch für das Gebiet „Kabulistan“.

**Marei Pelzer**, juristische Referentin bei Pro Asyl, forderte eine endgültige Bleiberechtsregelung für afghanische Flüchtlinge in Deutschland. Afghanische Flüchtlinge seien hierzulande über Jahre um das ihnen zustehende Asyl betrogen worden. Eine restriktive Entscheidungspraxis asylent-

### „Den Leuten fehlen Zeit, Geduld und die Kraft, auf den versprochenen politischen, sozialen und wirtschaftlichen Erfolg des Nation Buildings zu warten.“

scheidender Behörden und Gerichte hätte Afghanen regelmäßig den Schutzanspruch verweigert. In ihrem Herkunftsland herrsche angeblich nur eine nicht-staatliche, mithin nicht asylwürdige Verfolgung. In der Folge seien afghanische Flüchtlinge zwar nicht abgeschoben worden, aber massenweise in unsicherem Aufenthaltsstatus verblieben. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes im Jahr 2000, die Verfolgung durch die Taliban als quasistaatliche Verfolgung anzuerkennen, hätte diese Situation zwischenzeitlich leicht verbessert. Aber schon im Folgejahr habe das zuständige Bundesamt mit Hinweis auf die US-Intervention in Afghanistan die Entscheidung über Asylbegehren einfach ausgesetzt und die Fälle auf die lange Bank geschoben. In der akuten Gefährdungslage laufender Kriegsauseinandersetzung habe sich die Behörde also ihrer Asylenerkennungspflicht durch Unterlassung einfach entzogen. Erst seit dem vergangenen Jahr entschieden Bundesamt und Gerichte wieder. Aber Behörde und Rechtsprechung hätten sich ein neues Schlupfloch gesucht und begründen ihre Asylablehnungen inzwischen mit der Behauptung einer angeblichen inländischen Fluchtalternative im Gebiet Kabuls. Dies träfe auch für Minderjährige zu. Die Angst der Betroffenen vor den Abschiebungsankündigungen Otto Schilys wäre längst obsolet, wenn es in der Vergangenheit eine ordentliche Asyl-Entscheidungspraxis und Rechtsprechung gegeben hätte. Rückkehr sei derzeit allenfalls freiwillig vorstellbar. Aber Freiwilligkeit dürfe nicht bedeuten, „dass die Ausländerbehörde sagt, du unterschreibst deine Freiwilligkeitserklärung oder wir schieben dich ab!“ betont Pelzer. Dies sei „eine Form amtlicher Erpressung“, die zunehmend festzustellen sei.

**Norbert Scharbach**, Abteilungsleiter im Innenministerium Schleswig-Holstein, berichtet über das Kieler Vorhaben, bei der IMK im Juli 2004 eine Bleiberechtsregelung für afghanische Flüchtlinge vorzuschlagen. Nach der wie von anderen auf dem Podium schon besagten von Krieg, Verfolgung und Flucht gekennzeichneten Geschichte Afghanistans und mit Blick auf zugängliche Informationen über die prekäre Sicherheitslage im Land, sei für die in Deutschland exilierten Menschen derzeit „eine Rückkehr in Sicherheit und Würde“ nicht zu gewährleisten. Wenn überhaupt Flüchtlinge jetzt zurückkehren sollten, seien das jene, die sich direkt an den Außengrenzen Afghanistans befänden. Das allein sei ja schon eine große Belastung für den werdenden Staat. Scharbach glaube, dass eine solche Politik auch durch die bundesdeutsche Militärpräsenz und Polizeiaufbauhilfe in Afghanistan begründet sei. Die Arbeit der hierbei engagierten Menschen dürfe nicht dadurch gefährdet werden, dass man den Staat mit der vorschnellen Rückführung von Flüchtlingen destabilisiere. Scharbach stimme mit Marei Pelzer überein, dass die von ihr beschriebene defizitäre Rechtsprechung mit einer besonders großzügigen Bleiberechtsregelung ergänzt werden sollte. Der Bundesinnenminister allerdings und andere Länderinnenminister sähen den Flüchtlingsschutz indes regelmäßig als einen lediglich vorübergehenden. Die Bundesregierung plane bald möglichst beim afghanischen Flüchtlingsminister die Rücknahme von ca. 16.000 Flüchtlingen zu erreichen. Auf die Nachfrage, ob denn die aktuellen alarmierenden Berichte internationaler Menschenrechtsorganisationen oder europäischer Parlamentarierdelegationen von den Innenministern gar nicht zur Kenntnis genommen würden, erklärt Scharbach: „In der Tat werden all diese Berichte mehr oder weniger ignoriert.“ Und dies gelte selbst für den Irak, wo man bekanntermaßen, um einen Eindruck zur Sicherheitslage zu bekommen, „nur jedwede Tagesschau anschalten müsse“.

**Stefan Oeter** machte schließlich mahnend darauf aufmerksam, dass das in Afghanistan stattfindende Nation Building auch zu einem Pyrrhussieg führen könnte. Dies würde drohen, wenn illegitime Machthaber, wie regionale Warlords, eine demokratiefeindliche Richterschaft oder korrupte Partikularinteressen in die neu zu schaffenden, dann international legitimierten Staatsstrukturen integriert würden. Die neue Verfassung allein schaffe noch keine demokratischen Zustände. Absehbar sei, dass in den kommenden „eins, zwei, drei Jahren“ kein funktionierender Staat vorhanden sein werde. Der Prozess sei ausgesprochen schwierig und fragil. Die Errichtung bzw. Verlängerung kolonialer Strukturen auf Grundlage der besagten UN-autorisierten „treuhänderischen Besetzung“ sei dagegen völkerrechtlich auf längere Sicht nicht zu rechtfertigen.