

Sepideh Parsa
Bismarckstr. 25
50672 Köln

**Völkerrechtliche Instrumente zur Bekämpfung der
Drogenproduktion in Afghanistan**

**Seminar im Völkerrecht
Wintersemester 2008/2009**

Dozent: Prof. Dr. Klaus Grewlich
Institut für Öffentliches Recht
Rheinische Friedrich- Wilhelms Universität Bonn

Abgabe:
06.10.2008

Inhaltsverzeichnis

INHALTSVERZEICHNIS.....	II
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS.....	III
LITERATURVERZEICHNIS.....	IV
A. AFGHANISTANS DROGENÖKONOMIE.....	1
B. DER AFGHANISCHE DROGENMARKT VOM KALTEN KRIEG BIS HEUTE.....	2
I. ROLLE UND EINFLUSS DER MUJAHEDDIN.....	2
II. ROLLE UND EINFLUSS DER TALIBAN.....	3
III. DIE AFGHANISCHE DROGENÖKONOMIE HEUTE.....	4
C. GEFAHREN FÜR DIE INTERNATIONALE GEMEINSCHAFT.....	6
I. VÖLKERRECHTLICHE GRUNDLAGEN	7
D. VÖLKERRECHTLICHE INSTRUMENTE ZUR DROGENBEKÄMPFUNG IN AFGHANISTAN....	8
I. UN-DROGENKONVENTIONEN.....	9
II. DAS PETERSBERGER-ABKOMMEN.....	10
1. <i>United Nations Assistance Mission to Afghanistan (UNAMA)</i>	11
III. DER AFGHANISTAN-PAKT.....	11
1. <i>Sicherheit</i>	13
a) International Security Assistance Force (ISAF).....	14
2. <i>Regierungsführung, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte</i>	16
a) Justizreform.....	18
3. <i>Maßnahmen für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung in Afghanistan</i>	21
a) Alternative Livelihood Projects.....	22
4. <i>Paris Declaration on Aid Effectiveness</i>	25
IV. STAATLICHE MASSNAHMEN ZUR BEKÄMPFUNG DER DROGENPRODUKTION.....	26
E. EFFEKTIVITÄT UND GRENZEN INTERNATIONALER BEMÜHUNGEN.....	28

Abkürzungsverzeichnis

ARTF	Afghan Reconstruction Trust Fund
ANA	Afghan National Army
ANDS	Afghanistan National Development Strategy
ANP	Afghan National Police
Art.	Artikel
ATTA	Afghan Transit Trade Agreement
CJTF	Criminal Justice task Force
CNPA	Counter Narcotics Police of Afghanistan
DFID	UK Department of International Development
EC	Europäische Kommission
INCB	International Narcotics Control Board
ISAF	International Security Assistance Force
bzw.	beziehungsweise
i.V.m	in Verbindung mit
IGH	Internationaler Gerichtshof
JCMB	Joint Coordination and Monitoring Board
MISFA	Micro Finance Investment Support for Afghanistan
MTA	Military Technical Agreement
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NDCS	National Drug Control Strategy
OEF	Operation Enduring Freedom
PRT's	Provincial Reconstruction Teams
S.	Seite
UN	United Nations
UNAMA	United Nations Assistance Mission to Afghanistan
UNDP	United Nations Development Programme
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
USAID	US Agency for International Development
NEEP	National Emergency Employment Programme
NRAP	National Rural Access Programm

Literaturverzeichnis

Agreement on Provisional Arrangements in Afghanistan Pending the Re-establishment of Permanent Government Institutions, UN Doc S/2001/1154 (2001) abrufbar unter: <http://daccess-ods.un.org/TMP/8465417.html>, (Stand: 07.08.08)

Berlin Declaration on Counter-Narcotics Within the Framework of the Kabul Good Neighbourly Relations Declaration vom 1. April 2004, abrufbar unter: <http://www.unama-afg.org/docs/Docs.htm> (Stand: 25.08.08)

Blanchard, Christopher : “Afghanistan: Narcotics and U.S. Policy”, Congressional Research Service Report for Congress (Update vom 26. September 2006), abrufbar unter: <http://digital.library.unt.edu/govdocs/crs/permalink/meta-crs-9935:1>, (Stand: 12.08.08)

Bryd, William A.: “Responding to Afghanistan’s Opium Economy Challenge: Lessons and Policy Implications from a Development Perspective”, Policy Research Working Paper 4545, 2008, World Bank South Asia Region, abrufbar unter: http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2008/03/04/000158349_20080304082230/Rendered/PDF/wps4545.pdf, (Stand: 15.08.08)

Bryd, William; Ward, Christopher: “Drugs And Development in Afghanistan”, World Bank Social Development Papers, Nr. 18, 2004, abrufbar unter: http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2004/12/07/000012009_20041207101251/Rendered/PDF/30903.pdf, (Stand: 15.08.08.)

Convention on Psychotropic Substances vom 21. Februar 1971, UNTS Vol. 1019, S. 175 ff.

Council of the European Union: European Union and Afghanistan Joint Declaration: Committing to a new EU- Afghan Partnership vom 16. November 2005, abrufbar unter: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/05/st14/st14519.en05.pdf>, (Stand: 28.08.08)

CJTF: <http://www.cjtf.gov.af/Documents%20of%20CJTF/About%20Us/About%20Us.html>, (Stand: 28.08.08)

Foreign & Commonwealth Office: <http://www.fco.gov.uk/en/fco-in-action/uk-in-afghanistan/Counter-Narcotics/>, (Stand:24.08.08)

Galis, Paul: “NATO in Afghanistan: A Test of the Transatlantic Alliance”, Congressional Research Service Report for Congress (Update vom 18. Juli 2008), abrufbar unter: <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL33627.pdf>, (Stand: 17.08.08)

Gauster, Markus: Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan: Ein innovatives Instrument des internationalen Krisenmanagements auf dem Prüfstand, in: Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie, Wien: 2006.

Glaze, John A.: “Opium and Afghanistan: Reassessing U.S. Counternarcotics Strategy”, Strategic Studies Institute, 2007, abrufbar unter: <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdf/files/pub804.pdf>, (Stand: 15.08.08)

Goodhand, Jonathan: “Frontiers and Wars: the Opium Economy in Afghanistan”, in: Journal of Agrarian Change, 2005, Vol. 5, S. 191-216.

Goodhand, Jonathan: “Corrupting or Consolidating the Peace? The Drugs Economy and Post-conflict Peacebuilding in Afghanistan”, in: International Peacekeeping, 2008, Vol. 15, S. 405-423.

Ipsen, Knut: Juristische Kurzlehrbücher: Völkerrecht, München: 1990

ISAF: <http://www.nato.int/isaf/topics/history/index.html>, (Stand: 18.08.08)

Islamic Republic of Afghanistan, “National Drug Control Strategy: An Updated Five-Year Strategy for Tackling the Illicit Drug Problem”, Ministry of Counternarcotics, Kabul: 2006, abrufbar unter: <http://www.mcn.gov.af/NDCS.pdf>, (Stand: 15.08.08)

Islamic Republic of Afghanistan: “Afghanistan National Development Strategy: An Interim Strategy for Security, Governance, Economic Growth & Poverty Reduction”, Kabul: 2006 abrufbar unter: www.ands.gov.af, (Stand: 17.08.08)

Islamic Republic of Afghanistan: “Justice for All: A Comprehensive Needs Analysis for Justice in Afghanistan”, Ministry of Justice, Kabul: 2005, abrufbar unter: <http://www.cmi.no/pdf/?file=/afghanistan/doc/Justice%20for%20all%20MOJ%20Afg.pdf>, (Stand: 28.08.08)

Jelsma, Martin; Kramer, Tom; Rivier, Cristian: “Losing Ground: Drug Control and War in Afghanistan”, Debate Papers No. 15, 2006, Transnational Institute, abrufbar unter: <http://www.tni.org/reports/drugs/debate15.pdf>, (Stand: 12.08.08)

Kabul Declaration on Good Neighbourly Relations vom 22. Dezember 2002, abrufbar unter: <http://www.mfa.gov.af/Documents/ImportantDoc/Kabul%20Declaration%20on%20Good%20Neighborhoodly%20Relations.pdf>, (Stand: 25.08.08)

Lau, Martin: “The Independence of Judges Under Islamic Law: International Law and the New Afghan Constitution, in: ZaöRV, 2004, S. 917-927

Military Technical Agreement between the International Security Assistance Force (ISAF) and the Interim Administration of Afghanistan (‘Interim Administration’) vom 04. Januar 2002, abrufbar unter: <http://www.operations.mod.uk/isafmta.pdf>, (Stand: 15.08.08)

North Atlantic Treaty, 1949, UNTS Vol.34, No. 541, S. 243 ff..

Paris Declaration on Aid Effectiveness vom 02. März 2005, abrufbar unter: <http://www1.worldbank.org/harmonization/Paris/FINALPARISDECLARATION.pdf>, (Stand: 25.08.08)

Karzai, Hekmat: “Strengthening Security in Contemporary Afghanistan: Coping with the Taliban” in: Rotberg, Robert (Hrsg.), Building A New Afghanistan, Cambridge/Washington DC: 2007.

Sedra, Mark: “ Security Sector Transformation in Afghanistan”, Geneva Center For The Democratic Control Of Armed Forces, Working Paper No. 143, 2004, abrufbar unter: http://www.dcaf.ch/_docs/WP143.pdf, (Stand: 15.08.08)

Single Convention on Narcotic Drugs vom 30. März 1961, UNTS Vol. 520, No.7515, S.204 ff.

The Afghanistan Compact: Building on Success- The London Conference on Afghanistan vom 1. Februar 2006, abrufbar unter:

http://www.nato.int/isaf/docu/epub/pdf/afghanistan_compact.pdf, (Stand: 08.08.08)

The Afghan Transit Trade Agreemen vom 2. März 1965, abrufbar unter:

http://www.idlo.int/Afghanlaws/CD%20Laws%201921%20-%20to%20date%20in%20English/English_Laws.htm#Commercial%20Law, (Stand: 12.08.08)

UNAMA: <http://www.unama-afg.org/about/background.htm>, (Stand: 10.08.08)

United Nations Convention Against Corruption vom 31. Oktober 2003, A/Res/58/4, abrufbar unter: <http://daccess-ods.un.org/TMP/2912084.html>, (Stand: 15.08.08)

United Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances vom 20. Dezember 1988 , E/CONF.82/15

UNODC: “Illicit Drug Trends in Afghanistan”, New York: 2008, abrufbar unter:

http://www.unodc.org/documents/regional/central-asia/Illicit%20Drug%20Trends%20Report_Afg%2013%20June%202008.pdf, (Stand: 06.08.08)

UNODC: „The Opium Economy in Afghanistan“, New York: 2003, abrufbar unter:

www.unodc.org/pdf/publications/afg_opium_economy_www.pdf, (Stand: 06.08.08)

UNODC: “World Drug Report 2008“ , New York: 2008, abrufbar unter:

www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/WDR-2008.html, (Stand: 12.08.08)

UNODC, “Mapping of Alternative Livelihood Projects in Afghanistan“, New York: 2005, abrufbar unter:

www.unodc.org/pdf/afg/2005MappingAlternativeLivelihoodProjectsAfghanistan.pdf, (Stand: 23.08.08)

USAID: http://www.usaid.gov/about_usaid/. (Stand: 23.08.08)

USAID: <http://afghanistan.usaid.gov/en/Program.20a.aspx>, (Stand: 23.08.08)

Schweich, Thomas: "U.S. Counter- Narcotics Strategy for Afghanistan", 2007, abrufbar unter: <http://www.state.gov/documents/organization/90671.pdf>, (Stand: 06.08.08)

UN Doc A/S-20/2 (1998) abrufbar unter: <http://www.un.org/depts/german/gv-sondert/gv20-ss/as20band.pdf>, (Stand: 15.08.08)

UN Doc S/Res/1267 (1999) abrufbar unter: <http://daccess-ods.un.org/TMP/3529260.html>, (Stand: 12.08.08)

UN Doc S/Res/1378 (2001) abrufbar unter: <http://daccess-ods.un.org/TMP/6058009.html>, (Stand: 27.08.08)

UN Doc S/ Res/1383 (2001) abrufbar unter: <http://daccess-ods.un.org/TMP/9554525.html>, (Stand: 12.08.08)

UN Doc S/Res/1386 (2001) abrufbar unter: <http://daccess-ods.un.org/TMP/970402.4.html>, (Stand: 10.08.08)

UN Doc S/2001/1228 (2001), abrufbar unter: <http://daccess-ods.un.org/TMP/753947.9.html>, (Stand: 10.08.08)

UN Doc S/2002/278 (2002), abrufbar unter: http://unama-afg.org/docs/_UN-Docs/_repots-SG/2002/2002-278.pdf, (Stand: 10.08.08)

UN Doc S/Res/1401 (2002), abrufbar unter: <http://daccess-ods.un.org/TMP/1801610.html>, (Stand: 10.08.08)

UN Doc S/Res/1510 (2003), abrufbar unter: <http://daccess-ods.un.org/TMP/2576521.html>,
(Stand: 11.08.08)

UN Doc S/Res/1623 (2005), abrufbar unter: <http://daccess-ods.un.org/TMP/7270300.html>,
(Stand: 11.08.08)

UN Doc S/Res/1817 (2008) abrufbar unter: <http://daccess-ods.un.org/TMP/5553275.html>,
(Stand: 04.08.08)

A. Afghanistans Drogenökonomie

Der Präsident der afghanischen Interimsregierung, Hamid Karzai, erklärte am 9. Dezember 2004, die Bereitschaft seiner Regierung, den bedingungslosen Kampf gegen die Drogenproduktion Afghanistans aufzunehmen. Afghanistan ist der mit Abstand grösste Produzent illegaler Drogen weltweit. Besonders die Opiumproduktion nimmt im sozialen und wirtschaftlichen System des Landes einen hohen Stellenwert ein. Die Entwicklungen der vergangenen Jahrzehnte stellen für die internationale Gemeinschaft Grund zur Sorge dar.

Die vorliegende Arbeit hat zum Ziel, einige Maßnahmen der Völkergemeinschaft im Kampf gegen die Drogenproduktion Afghanistans zu untersuchen.¹ Um den Stellenwert afghanischer Drogenproduktion und die daraus resultierenden globalen Bedrohungen verstehen zu können, ist es unabdingbar, die Entwicklung dieses Wirtschaftszweiges zu beleuchten. Zum besseren Verständnis werden zunächst die Tragweite und Dynamiken der afghanischen Drogenökonomie in der jüngsten Vergangenheit erläutert. Auf dieser Grundlage können die daraus resultierenden globalen Gefahren herausgearbeitet werden. Im darauf folgenden Abschnitt werden einzelne völkerrechtliche Instrumente erörtert, die von der internationalen Gemeinschaft zur Drogenbekämpfung angewendet werden. Dabei wird insbesondere Bezug zu den rechtlichen Grundlagen genommen, die für die Legitimierung solcher Aktivitäten notwendig sind. Im Übrigen werden nationale Projekte der afghanischen Regierung zur Bekämpfung der Drogenproduktion vorgestellt. Im letzten Teil der Arbeit werden kurz die Effektivität und die Grenzen der

¹ Aufgrund der hohen Zahl an Drogenbekämpfungsmaßnahmen in Afghanistan ist eine vollständige Analyse aller Instrumente im Rahmen dieser Arbeit nicht möglich; ich werde mich daher lediglich auf eine Auswahl an Instrumenten beschränken.

gemeinschaftlichen Bemühungen im Kampf gegen die afghanische Drogenökonomie dargelegt.

B. Der afghanische Drogenmarkt vom Kalten Krieg bis heute

Afghanistan blickt auf eine jahrzehntelange Drogenkultur zurück. Der Drogenmarkt konnte sich insbesondere seit der sowjetischen Besetzung im Jahre 1979 zum dominanten Wirtschaftszweig entwickeln.² Während des Kalten Krieges profitierte die afghanische Regierung von der finanziellen Unterstützung der Sowjet Union sowie von den Einnahmen aus dem Öllexport.³ Die Mujaheddin finanzierten den Kampf gegen die sowjetischen Truppen teils durch Einnahmen aus dem Drogenhandel und teils durch Zahlungen von den USA.⁴ Die hohen Investitionen der ausländischen Mächte monetisierten die Kriegswirtschaft und boten den Kriegsherren ausreichend Kapital, um sich am Drogengeschäft zu bereichern.⁵ Der afghanische Drogenmarkt erlebte durch die Entstehung der Islamischen Republik Iran einen weiteren Aufschwung, da nicht nur der Iran, sondern auch Pakistan und die Türkei ihre Opiumproduktion weitestgehend einstellten.⁶

I. Rolle und Einfluss der Mujaheddin

Mit dem Ende der Besetzung im Jahre 1989 und dem Sturz des Najibullah Regimes im Jahre 1992 gewann die Drogenökonomie erneut an Dynamik. Sie bildete die finanzielle Grundlage von Auseinandersetzungen einzelner Mujaheddin-Gruppierungen und nährte die bürgerkriegsähnlichen Situation Afghanistans in den 90er Jahren.⁷ Darüber hinaus trug sie zur Entstehung einer

² Goodhand, in: International Peacekeeping, S. 407.

³ Goodhand, in: Journal of Agrarian Change, S. 198.

⁴ Goodhand, in: International Peacekeeping, S. 407.

⁵ Goodhand, in: International Peacekeeping, S. 407.

⁶ Bryd, S. 3.

⁷ Goodhand, in: International Peacekeeping, S. 407.

„warlord“ Kultur bei.⁸ Diese stammeszugehörigen, regionalen Kriegsherren verfügen noch heute über eigenes Militär und profitieren im Kampf um die Vorherrschaft von den Einnahmen aus der Drogenökonomie. Anfang der 90er Jahre entwickelte sich Afghanistan immer mehr zum Drogentransitland. Mit dem Abschluss des *Afghan Transit Trade Agreement* (ATTA) im Jahre 1965 wurde Afghanistan gemäß Art. 4 befugt, Güter steuerfrei nach Pakistan zu importieren.⁹ Diese Route wurde in den kommenden Jahrzehnten zunehmend für den Drogenhandel genutzt.

II. Rolle und Einfluss der Taliban

Im Jahre 1994 traten die Taliban erstmals im Südosten des Landes in Erscheinung. Sie wurden in erster Linie von einflussreichen, afghanisch-pakistanischen Transport Unternehmen unterstützt, die die Zahlung von Gebühren für die Nutzung der Handelsroute umgehen wollten.¹⁰ Im Jahre 1996 gelang es den Taliban, die politische Führung in Kabul zu übernehmen und innerhalb kürzester Zeit 90 Prozent des Landes zu kontrollieren.¹¹ Laut einer Studie des *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC) wuchs allein zwischen 1994 und 1999 die Opiumproduktion von 3416 mt auf 4565 mt; dies macht 82 Prozent des weltweiten Anbaus aus.¹² In diesem Zeitraum gelang es den Taliban, ihre Vormachtstellung auszubauen. Oppositionelle Kriegsherren waren bereit, sich den Taliban unterzuordnen, um im Gegenzug weiter mit Opium handeln zu können. Die Taliban boten angesichts ihrer Kontrolle über die Infrastruktur eine sichere Umgebung für illegale Aktivitäten.¹³ Die internationale Gemeinschaft verurteilte die Tätigkeiten der Taliban im Zusammenhang mit der Drogenwirtschaft, dem internationalen Terrorismus sowie der Verletzung von Menschenrechten. Laut Art. 39 i.V.m Art. 41 und

⁸ Bryd, S. 13.

⁹ TheAfghan Transit Trade Agreement, 1965, Art. 4.

¹⁰ UNODC, The Opium Economy in Afghanistan, S. 91.

¹¹ Goodhand, in: International Peacekeeping, S. 408.

¹² UNODC, World Drug Report 2008, S. 42.

¹³ UNODC, The Opium Economy in Afghanistan, S. 92.

42 der UN- Charta ist der Sicherheitsrat befugt, wirtschaftliche Sanktionen gegen ein Land zu verhängen, welches eine Bedrohung für die internationale Sicherheit und den Frieden darstellt. Im Oktober 1999 verabschiedete der UN Sicherheitsrat im Einklang mit Kapitel VII der UN- Charta Resolution 1267. Diese bildet im Hinblick auf Punkt 4 a die rechtliche Grundlage für wirtschaftliche Sanktionen, die gegen die Taliban verhängt wurden.¹⁴ Mit wachsendem internationalen Druck sprachen die Taliban am 27. Juli 2000, mit der Begründung, die Opiumproduktion sei unislamisch (*haram*), ein Opium Verbot aus.¹⁵ Laut einer Studie des UNODC fiel die Produktion im Jahre 2000 von 82.000 ha auf 8000 ha im Jahre 2001; dies macht rund 94 Prozent aus.¹⁶ Das Fehlen alternativer Einkommensmöglichkeiten verursachte jedoch Hungersnot und führte zur Verschuldung der Bauern. Dieser Umstand machte sich insbesondere nach dem Sturz der Taliban im Jahre 2001 auf die Drogenproduktion bemerkbar, da der Anbau wieder rapide annahm. Die Konflikte der letzten zwei Jahrzehnte ruinierten nicht nur die Wirtschaft des Landes, das Sicherheitssystem und die Infrastruktur, sondern unterminierten zugleich die Kontrolle des Staates. Auf dieser Basis wurde der Nährboden für eine florierende Drogenökonomie geschaffen.

III. Die afghanische Drogenökonomie heute

Als Antwort auf die Anschläge auf das World Trade Center vom 11. September 2001 begannen die USA ihren militärischen Großeinsatz *Operation Enduring Freedom*.

Zwei Monate nach der Intervention wurde das Taliban Regime gestürzt. Im Hinblick auf die afghanische Drogenproduktion wirkte sich der Erfolg der internationalen Streitkräfte allerdings negativ aus. Das Drogenanbauverbot aus dem Jahre 2000 ließ die Handelspreise um das Zehnfache in die Höhe steigen und hatte in

¹⁴ UN Doc S/Res/1267 (1999), S. 2.

¹⁵ Charter of the United Nations, Chapter VII.

¹⁶ UNODC, *Illicit Drug Trends in Afghanistan.*, S.9.

den ländlichen Regionen die Verschuldung vieler Bauern zur Folge. Diese sahen sich nach dem Fall der Taliban gezwungen, erneut Opium anzubauen, um einen Ausweg aus ihrer finanziellen Notlage zu finden.¹⁷ Das UNODC berichtet in seinem World Drug Report 2008, dass speziell der Opiumanbau im Jahre 2007 um 17 Prozent - von 165.000 ha auf 193.000 ha - gestiegen ist.¹⁸ Dies bedeutet, dass Afghanistan zuvor für 82 Prozent des weltweiten Anbaus verantwortlich war. Im Jahre 2006 war die Zahl der produzierenden Provinzen von 28 auf 21 gesunken; gleichzeitig war die Anzahl der Opium freien Regionen von sechs auf 13 gestiegen. Mit einem Zuwachs von 34 Prozent lieferte Afghanistan im Jahre 2007 mit 8200 mt 92 Prozent der globalen Opiumproduktion.¹⁹ Dabei wurde 2/3 des Suchtstoffes in den südlichen Provinzen angebaut, wobei die Provinz Helmand allein für 53 Prozent der gesamten Produktion verantwortlich war.²⁰ Auch die Zahl der in den Drogenanbau involvierten Bauern hat um 14 Prozent zugenommen. Im Jahr 2007 beteiligten sich 509.000 Haushalte an der Produktion - im Vorjahr waren es noch 448.000 Familien.²¹ Dabei profitieren vorzugsweise einkommensschwache Kreise vom Drogenanbau, da die Nachfrage an Arbeitskräften für die Produktion hoch ist. Ein Großteil der Landeigentümer ist zudem bereit, ihre Felder zum Zwecke des Opiumanbaus zu verpachten, um im Gegenzug einen Teil der Ernte einfordern zu können. Für vermögenslose Haushalte liefert diese Option Zugang zu Land und Kredit. Allerdings befinden sich die Bauern in einem Abhängigkeitsverhältnis, welches das Einstellen des Anbaus beinahe unmöglich macht.

¹⁷ Goodhand, in: International Peacekeeping, S. 408.

¹⁸ UNODC, World Drug Report 2008, S. 39.

¹⁹ UNODC, World Drug Report 2008, S. 39.

²⁰ UNODC, World Drug Report 2008, S. 39.

²¹ UNODC, World Drug Report 2008, S. 39.

C. Gefahren für die internationale Gemeinschaft

Die florierende Opiumwirtschaft Afghanistans stellt nicht nur einen destabilisierenden Faktor für die regionalen Strukturen des Landes dar. Hinzukommend birgt sie Gefahren für die internationale Gemeinschaft, die ihr Mitwirken im Kampf gegen die Drogenproduktion des Landes unerlässlich macht. Der Aufbau des afghanischen Exekutivapparates ist für die Bekämpfung der Drogenproduktion relevant. Sie ist für die Schaffung eines stabilen Systems verantwortlich, welches die Autorität der Regierung durch staatliche Korruption nicht untergräbt. Die internationale Gemeinschaft ist bemüht, durch die Herstellung von Sicherheit und einer intakten Regierungsgewalt, den Kreislauf der afghanischen Drogenökonomie zu durchbrechen. Denn ein instabiles Afghanistan mit einem florierenden Drogenmarkt, welches die Einnahmequelle für die Aktivitäten terroristischer Gruppen darstellt, bedroht die internationale Sicherheit. Gemäß Kapitel VII der UN- Charta gilt es jedoch internationalen Schutz zu garantieren.

Allerdings verhindert die unaufhaltsame Produktion illegaler Suchtstoffe die Bildung einer starken afghanischen Regierung. Darüber hinaus erschwert sie die Wiederherstellung der Rechtsstaatlichkeit und verhindert eine legale Wirtschaftspolitik. Die Drogenproduktion sowie der illegale Handel bilden die Quelle staatlicher Korruption und unterminieren die Entstehung einer starken politischen Autorität.²² Für die Kriegsherren bildet der Drogenmarkt die Haupteinnahmequelle zur Finanzierung ihres Militärs. Diese wiederum untergraben die Macht der afghanischen Regierung. Ein Großteil der involvierten Staatsmänner und Kriegsherren besetzen einflussreiche politische Ämter und fördern günstige Bedingungen für einen florierenden Drogenmarkt.²³ Im Zuge von Bestechungsgeldern tolerieren und schützen

²² Goodhand, in: International Peacekeeping, S. 411 f..

²³ Bryd/Ward, S. 10 f..

Exekutivorgane auf allen Ebenen der Regierung die Produktion von und den Handel mit Drogen. Es wird vermutet, dass afghanische Beamte in 70 Prozent des Handels involviert sind. Zudem werden 25 Prozent der Parlamentsmitglieder verdächtigt, vom Drogenmarkt zu profitieren.²⁴ Vor diesem Hintergrund ist es der afghanischen Regierung nicht möglich, ein sicheres System unter Berücksichtigung des Rechtsstaatsprinzips zu gewährleisten. Dies ist jedoch für die Entwicklung eines demokratischen Staates erforderlich. Eine weitere Bedrohung stellt der wieder erstarkte Einfluss der Taliban dar. Es wird vermutet, dass die finanziellen Mittel der Taliban zu 70 Prozent aus Schutzgeldern bestehen.²⁵ Die Sicherheitslücken im afghanischen System werden von Aufständischen, Kriminellen, korrupten Beamten und Terroristen genutzt. Die Taliban füllen diesen Hohlraum, indem sie eine alternative Sicherheitsquelle liefern.²⁶

Das Drogengeschäft birgt globale Gefahren für die Zivilgesellschaft. Sie trägt in hohem Maße zur Intensivierung von Kriminalität und Gewalt bei und schadet der Wirtschaft des Landes.²⁷

I. Völkerrechtliche Grundlagen

Die Probleme, die sich aus der Drogenproduktion Afghanistans für die internationale Sicherheit ergeben, haben alarmierende Wirkung auf die Völkergemeinschaft. Diese ist bemüht mit Hilfe von völkerrechtlichen Maßnahmen die Produktion aufzuhalten, um die internationale Sicherheit zu gewährleisten. Die Rechtsgrundlagen für eingreifende Handlungen bilden dabei die völkerrechtlichen Rechtsquellen, welche in Art. 38 Abs. 1 IGH Statut aufgeführt werden. Demzufolge basiert das Völkerrecht auf völkerrechtlichen Verträgen, dem Gewohnheitsrecht, den allgemeinen

²⁴ Glaze, S. 6.

²⁵ Glaze, S. 6.

²⁶ Glaze, S. 10.

²⁷ Glaze, S. 7.

Rechtsgrundsätzen und Hilfsmitteln.²⁸ Die stärkste Rechtsquelle ist der völkerrechtliche Vertrag. Darunter zu verstehen ist, „[...] jede zwischen zwei oder mehreren Staaten bzw. anderen vertragsfähigen Völkerrechtssubjekten getroffene Vereinbarung, die dem Völkerrecht unterliegt.“²⁹ Das Gewohnheitsrecht hingegen, setzt sich aus zwei Komponenten zusammen. Zum einen muss der objektive Aspekt einer allgemeinen und wiederholten Ausübung des Rechts vorhanden sein. Zum anderen müssen diese Punkte subjektiv als Recht anerkannt werden.³⁰ Des Weiteren werden die allgemeinen Rechtsgrundsätze als Quelle herangezogen. Als solche werden Rechtsprinzipien verstanden, die den meisten nationalen Rechtsordnungen gemein sind, wie der Grundsatz von Treu und Glauben.³¹ Als letzte Rechtsquelle nennt Art. 38 Abs. 1 IGH Statut die Hilfsmittel. Diese basieren auf richterliche Entscheidungen und Lehrmeinungen der einzelnen Nationen und stammen von den qualifiziertesten Spezialisten. Generell bildet die Charta der Vereinten Nationen das Fundament des Völkerrechts.

D. Völkerrechtliche Instrumente zur Drogenbekämpfung in Afghanistan

Laut Resolution 1817 des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen gibt es einen deutlichen Zusammenhang zwischen der internationalen Sicherheit, dem Terrorismus und der illegalen Drogenökonomie.³² Es wird betont, dass wirksame internationale Maßnahmen gegen die Produktion und den Handel in einem weiter gefassten Kontext eingebettet sein müssen. Demnach kann die Bekämpfung der Drogenproduktion nur erfolgsversprechend sein, wenn die Bereiche Sicherheit, Regierungsführung,

²⁸ IGH Statut, Art. 38 Abs.1.

²⁹ Ipsen, S. 98.

³⁰ Ipsen, S.191.

³¹ Ipsen, S. 208.

³² UN Doc S/Res/1817 (2008), S. 1.

Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte sowie der Sektor wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung revidiert werden.

Nachfolgend soll erläutert werden, mit welchen konkreten Aktivitäten die internationale Völkergemeinschaft gegen die afghanische Drogenproduktion vorgeht.

I. UN-Drogenkonventionen

Die Grundlage des internationalen Engagements im Kampf gegen die globale Drogenproduktion bilden drei Konventionen der Vereinten Nationen. Die *Single Convention on Narcotic Drugs* (1961), die *Convention on Psychotropic Substances* (1971) sowie die *United Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances* (1988). Mit der Unterzeichnung der ersten beiden Konventionen hat sich die Völkergemeinschaft dazu verpflichtet, gegen die Drogenproduktion, den Handel und den Missbrauch von illegalen Suchtstoffen vorzugehen. Laut Art. 22 Abs. 2 der Einheitskonvention³³ sowie Art. 7 der Konvention aus dem Jahre 1971³⁴ ist die Produktion von Suchtstoffen ausschließlich zu medizinischen und wissenschaftlichen Zwecken gestattet. Die Konvention aus dem Jahre 1971 erweitert die Regelungen auf halluzinogene Stoffe. Insbesondere die Konvention aus dem Jahre 1988 formuliert Maßnahmen zur Unterbindung des Handels, der Geldwäsche sowie der Handhabung von Vorläuferstoffen.³⁵ Allerdings regeln die Konventionen in erster Linie die Rahmenbedingungen für das Vorgehen gegen Aktivitäten im Bereich der Drogenökonomie. Alle Unterzeichnerstaaten werden dazu aufgerufen, Maßnahmen einzuleiten, die im Einklang mit dem jeweiligen nationalen Recht stehen. Damit die Umsetzung der Konventionen weitestgehend sichergestellt werden kann, haben die Vertragsparteien gemäß Art. 5 der Einheitskonvention ein

³³ Single Convention on Narcotic Drugs, UNTS Vol. 520, No.7515, S.204 ff.

³⁴ Convention on Psychotropic Substances, UNTS Vol. 1019, S. 175 ff.

³⁵ United Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances, E/CONF.82/15

internationales Kontrollgremium (*International Narcotics Control Board*- INCB) ins Leben gerufen. Afghanistan hat alle drei Drogen-Konventionen unterzeichnet und sich somit gemeinsam mit der internationalen Gemeinschaft zur Bekämpfung des weltweiten Drogenmarktes verpflichtet.

II. Das Petersberger-Abkommen

Nach dem Sturz der Taliban haben sich unter der Aufsicht der Vereinten Nationen, afghanische Parteigruppen sowie Vertreter der internationalen Gemeinschaft in Bonn zusammengefunden, um die Implementierung einer neuen Übergangsregierung zu besprechen. Der Sicherheitsrat hatte zuvor in Resolution 1378 seine Unterstützung für die Schaffung einer Regierung ausgesprochen, die das Taliban Regime ersetzt.³⁶ Am 5. Dezember 2001 wurde das *Agreement on Provisional Arrangements in Afghanistan Pending the Re-establishment of Permanent Government Institutions* unterzeichnet und der Eintritt der Interimsregierung zum 22. Dezember 2001 beschlossen.³⁷ Die neue Übergangsregierung wurde darüber hinaus aufgerufen im Kampf gegen Terrorismus, Drogen und dem organisiertem Verbrechen mit der internationalen Gemeinschaft zu kooperieren.³⁸ Gleichzeitig wurde der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen dazu angehalten, das Mandat für die Einsetzung einer internationalen Schutztruppe zu erteilen, um den Wiederaufbau der afghanischen Armee sowie die Herstellung der Sicherheit zu garantieren.³⁹ Einen Tag nach der Unterzeichnung des Petersberger-Abkommens erklärte der Sicherheitsrat in Resolution 1383, seine Unterstützung für die in Bonn dargelegten Wiederaufbaumaßnahmen des afghanischen Staates. Außerdem bestätigte er seine Bereitschaft für weitere Maßnahmen zur Unterstützung der Übergangsregierung.⁴⁰ Insofern

³⁶ UN Doc S/Res/1378 (2001), S. 2.

³⁷ UN Doc S/2001/1154 (2001), S. 6.

³⁸ UN Doc S/2001/1154 (2001), S. 6.

³⁹ UN Doc S/2001/1154 (2001), S. 9.

⁴⁰ UN Doc S/ Res/1383 (2001), S. 1 f..

bildet das Petersberger-Abkommen den Grundstein internationaler Zusammenarbeit in Afghanistan.

1. **United Nations Assistance Mission to Afghanistan (UNAMA)**

Um die Umsetzung der Ziele des Petersberger-Abkommens zu garantieren, beschloss der Sicherheitsrat auf Vorschlag des Generalsekretärs der Vereinten Nationen mit Resolution 1401 die Gründung der *United Nations Assistance Mission to Afghanistan* (UNAMA).⁴¹ Die wesentlichen Aktivitäten der UNAMA wurden in Zusammenarbeit mit der afghanischen Regierung festgelegt. So ist diese Mission der Vereinten Nationen für die politische und strategische Beratung im Bereich der Friedenssicherung zuständig; dirigiert und unterstützt wird diese Maßnahme vom *UN Department of Peacekeeping Operations*. Darüber hinaus leistet das Projekt einen wesentlichen Beitrag zur Wahrung der Menschenrechte, dem Wiederaufbau des Landes sowie der Wiederherstellung des Staatsapparates. Weiterhin leistet die UNAMA in Kooperation mit der afghanischen Regierung humanitäre Hilfe.⁴² Die UNAMA ist zudem mit der Koordinierung und Implementierung aller internationaler Handlungen, insbesondere die des Afghanistan- Paktes, beauftragt.⁴³

III. Der Afghanistan-Pakt

Vom 31. Januar bis zum 1. Februar 2006 fanden sich im Rahmen der Afghanistan-Konferenz in London die Vertreter von 66 Staaten sowie 15 internationalen Organisationen zusammen. Sich auf das Petersberger- Abkommen stützend sollten die Bedingungen für die zukünftige Arbeit in Afghanistan festgelegt werden. Resultat der gemeinsamen Bemühungen ist der Afghanistan-Pakt. Alle Teilnehmer haben sich im Zuge des Paktes dazu verpflichtet, beim Aufbau eines sicheren afghanischen Staates, der eine intakte

⁴¹ UN Doc S/Res/1401 (2002), S. 2.

⁴² UNAMA, <http://www.unama-afg.org/about/background.htm>.

⁴³ UN Doc S/2002/278 (2002), S. 16.

Rechtsordnung und die Wahrung der Menschenrechte gewährleistet, mitzuwirken.⁴⁴ Weiterhin soll, durch Förderung eine starke Regierung konstituiert werden, die in Zukunft befähigt ist, mit Hilfe der Koalitionspartner soziale und wirtschaftliche Entwicklungen des Landes voranzutreiben. Ein weiteres Anliegen ist die Bekämpfung der Drogenproduktion, welche über die Grenzen Afghanistans hinaus als Bedrohung gewertet wird.⁴⁵ So verpflichtet sich die afghanische Regierung zur Verwirklichung der im Afghanistan-Pakt dargelegten gemeinsamen Ziele. Im Gegenzug erklärt sich die internationale Gemeinschaft bereit, alle notwendigen Mittel sowie jede Unterstützung für die Realisierung des Abkommens bereitzustellen.⁴⁶ Um die Implementierung aller beschlossenen Maßnahmen zu gewährleisten, haben sich die internationale Gemeinschaft und die afghanische Regierung darauf geeinigt, ein Koordinierungs- und Überwachungsgremium (*Joint Coordination and Monitoring Board- JCMB*) zu gründen. Ferner hat die afghanische Regierung im Rahmen der Londoner Konferenz den Entwurf eines nationalen Entwicklungsplans vorgelegt. In Zusammenarbeit mit der Völkergemeinschaft entstand die *Afghanistan National Development Strategy* (ANDS). Die Endfassung der ANDS, die am 12.06.2008 auf der Pariser Afghanistan-Konferenz vorgestellt wurde, spiegelt die Ziele des Afghanistan-Paktes wider. Das Konzept verdeutlicht die Bereitschaft der afghanischen Regierung, ihrer nationalen Verpflichtung im Hinblick auf den Aufbau eines stabilen Landes nachzugehen. Der Plan stellt, die Wiederherstellung der Sicherheit, des Rechtsstaatsprinzips, der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung sowie der Bekämpfung der Drogenproduktion, als zentrales Anliegen heraus. Es handelt sich dabei um Intentionen, die bereits im Afghanistan-Pakt hervorgehoben wurden.⁴⁷ Die

⁴⁴ The Afghanistan Compact, 2006, S.2.

⁴⁵ The Afghanistan Compact, 2006, S. 2.

⁴⁶ The Afghanistan Compact, 2006, S. 2.

⁴⁷ Islamic Republic of Afghanistan, ANDS, S. 5.

flourierende Drogenökonomie wird dabei als Hindernis und Bedrohung für die angestrebten Ziele betrachtet.⁴⁸

1. Sicherheit

Die Vertragsparteien des Afghanistan-Paktes erkennen die Wiederherstellung und Wahrung von Sicherheit und Rechtsstaatlichkeit als fundamentale Voraussetzung für die Schaffung von Stabilität und Entwicklung des Landes an. Zur Verwirklichung dieses Zieles beabsichtigt die afghanische Regierung, in Zusammenarbeit mit der internationalen Gemeinschaft, afghanische Institutionen zu stärken und illegal bewaffnete Gruppierungen zu entwaffnen.⁴⁹ Mit Hilfe der von der NATO geleiteten Schutztruppe *International Security Assistance Force* (ISAF), dem von den USA geleiteten Einsatz *Operation Enduring Freedom* (OEF) und weiteren an der Reform des Sicherheitssektors teilhabenden Staaten soll - laut des Afghanistan-Paktes - die nationale, regionale und internationale Sicherheit garantiert werden. Um den Sicherheitsbedürfnissen des Landes gerecht zu werden, soll durch adäquate Schulung eine verantwortungsbewusste, funktionsfähigen afghanischen Armee (*Afghan National Army*- ANA) und eine nationale Polizei (*Afghan National Police* - ANP), ausgebildet werden. Im Zuge dieser Maßnahme verpflichtet sich die internationale Gemeinschaft, die Kapazitäten der ANA bis zum Jahre 2010 auf 70.000 Mann auszudehnen. Gleiches gilt für die ANP, die auf 62.000 Gesandte aufgestockt werden soll.⁵⁰ Diese ausgebildeten Exekutivorgane sollen auf der Grundlage ihrer erworbenen Fähigkeiten bis zum Jahre 2010 sowohl den Drogenanbau gezielt vernichten als auch dem illegalen Drogenschmuggel entgegenwirken.⁵¹

⁴⁸ Islamic Republic of Afghanistan, ANDS, S. 147.

⁴⁹ The Afghanistan Compact, 2006, S. 3.

⁵⁰ The Afghanistan Compact, 2006, S. 6.

⁵¹ The Afghanistan Compact, 2006, S. 6.

a) **International Security Assistance Force (ISAF)**

Kurz nach der Intervention in Afghanistan im Jahr 2001 erklärte die internationale Gemeinschaft den Kampf gegen die afghanische Drogenproduktion als maßgeblich für die Wiederherstellung von Sicherheit und Stabilität. In Anlehnung an die Resolutionen 1378 und 1383 autorisierte der UN Sicherheitsrat in Resolution 1386 die Einführung einer internationalen Schutztruppe für den Zeitraum von 6 Monaten. Die Militärpräsenz sollte sich dabei nur auf Kabul beschränken.⁵² Diese Entscheidung wurde im Einklang mit Kapitel VII der UN-Charta getroffen. Um den Aufbau des Landes und die Herstellung von Sicherheitsstrukturen über die Grenzen der Hauptstadt hinaus zu fördern, wurde im Jahr 2003 durch Resolution 1510 der Einsatz der ISAF auf ganz Afghanistan ausgedehnt.⁵³ Zudem wurde das Mandat der ISAF auf der Basis von acht Resolutionen des Sicherheitsrates bis September 2008 verlängert.⁵⁴ Bei der ISAF handelt es sich um ein Bündnis von 40 Ländern, wobei der Einsatz in der Regel der Führung einer Nation unterlag. Der ständige Wechsel erschwerte die logistische Planung, sodass die Leitung am 11. August 2003 auf Wunsch der Bündnispartner und der afghanischen Regierung auf die NATO übertragen wurde.⁵⁵ Am 6. September 2006 unterzeichneten die NATO und die afghanische Regierung die *Declaration by the North Atlantic Treaty Organization and the Islamic Republic of Afghanistan* mit welcher, der Grundstein für eine dauerhafte Zusammenarbeit gelegt wurde.⁵⁶ Die Leitlinien des ISAF-Einsatzes wurden in Kooperation mit der afghanischen Regierung erarbeitet und am 4. Januar 2002 in Form des *Military Technical Agreement* (MTA) festgehalten. Gemäß Art. 5 Abs. 2 a-c ist es Aufgabe der ISAF, die afghanische Regierung bei der Ausbildung der

⁵² UN Doc S/Res/1386 (2001), S. 2.

⁵³ UN Doc S/Res/1510 (2003), S. 2.

⁵⁴ Es handelt sich dabei um die Resolutionen 1386,1413,1444,1510,1563,1623,1707 und 1776 des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen.

⁵⁵ ISAF, <http://www.nato.int/isaf/topics/history/index.html>

⁵⁶ Declaration by the North Atlantic Treaty Organization and the Islamic Republic of Afghanistan, 2006.

Sicherheitskräfte zu unterstützen,⁵⁷ damit sich in Zusammenarbeit mit dem nationalen Personal dem Aufbau eines Sicherheits- und Rechtssystems gewidmet werden kann. Die ISAF hat außerdem die Pflicht das aufständische Militär unterschiedlicher Kriegsherren zu entwaffnen.⁵⁸ Dieses Vorgehen ist grundlegend für das Angehen des Drogenproblems. Es sind insbesondere die subversiven Gruppierungen, die von der Opiumproduktion profitieren und militärische Aktionen durch Drogenhandel finanzieren. Die ISAF unterstützt die afghanische Regierung im Kampf gegen die Drogenproduktion. Sie greift jedoch weder auf direkte Weise in die Zerstörung der Opiumfelder ein, noch unternimmt sie militärische Aktionen gegen die Produzenten illegaler Suchtstoffe. Ihre Hauptfunktion besteht in der Ausbildung der ANA und der ANP. Die ANP und die ANA sind ihrerseits für die Durchsetzung von Rechtsstaatlichkeit und Sicherheit verantwortlich. Die Ausbildung der ANA erfolgt in erster Linie durch die USA und wird von Großbritannien und Frankreich unterstützt.⁵⁹ Die afghanischen Polizeieinheiten werden in größerem Maße als die ANA mit der Drogenvernichtung beauftragt. Sie werden von Deutschland mit Hilfe weiterer Koalitionspartner trainiert.⁶⁰ Mittlerweile wurden über 50.000 Polizeibeamte ausgebildet, die außer ihrem Drogenbekämpfungsauftrag den sicheren Ablauf von Präsidentschafts- und Parlamentswahlen gewährleisten sollen.⁶¹ Die internationale Gemeinschaft macht im Kampf gegen die Drogenproduktion auch von so genannten *Provincial Reconstruction Teams* (PRT's) Gebrauch; diese agieren ebenfalls unter der Schirmherrschaft der ISAF. Sie wurden auf der völkerrechtlichen Grundlage von Resolution 1623 des UN-

⁵⁷ Military Technical Agreement between the International Security Assistance Force (ISAF) and the Interim Administration of Afghanistan ('Interim Administration'), 2002, Art. 5 Abs. 2 a-c.

⁵⁸ Galis, S. 4.

⁵⁹ Karzai, S. 69.

⁶⁰ Karzai, S. 70.

⁶¹ Karzai, S. 70.

Sicherheitsrates ins Leben gerufen.⁶² Bei den PRT's handelt es sich um 26 zivil-militärische regionale Gruppen, die unter der Aufsicht von jeweils einer Führungsnation der afghanischen Regierung beim Wiederaufbau des Landes assistieren sollen. Dabei stärken 50-500 Personen pro Einsatzgruppe die Staatsverwaltung.⁶³ Mit Hilfe des „light footprint“ Ansatzes sollen diese Gruppen einem möglichen Besatzungscharakter der internationalen Bemühungen entgegenwirken.⁶⁴ Sie haben nicht nur den militärischen Auftrag, Sicherheit in den einzelnen Regionen des Landes zu garantieren, sondern sind dazu berufen, die Ausbildung von Behörden und der Polizei zu fördern. Zu ihrem Aufgabenbereich zählt außerdem, unterstützend bei der Verbesserung der Infrastruktur mitzuwirken und sich bei der Umsetzung von Hilfsprojekten einzubringen.⁶⁵ Gleichzeitig überwachen die PRT's multi- und bilaterale Projekte. Sie sind außerdem verpflichtet, die afghanische Regierung als auch die Befehlshaber der ISAF mit Informationen zur politischen, militärischen und zivilen Lage vor Ort zu versorgen.⁶⁶

2. Regierungsführung, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte

Der zweite Bereich, der für den Aufbau eines stabilen und drogenfreien Afghanistans von Bedeutung ist, betrifft die Wiederherstellung des Rechtsstaates unter der Wahrung der Menschenrechte. Von höchster Relevanz ist dabei, der Aufbau eines auf allen Regierungsebenen effektiven, transparenten und verantwortungsbewussten Verwaltungsapparats. Auf diese Weise soll insbesondere der Korruption, die auf allen staatlichen Ebenen des afghanischen Systems herrscht und den Drogenmarkt nährt, Einhalt geboten werden. Hierfür wurden die Vertragsparteien des Afghanistan-Paktes aufgerufen, bis Ende 2006 den vom 31. Oktober 2003 stammenden, einzigen völkerrechtlichen Vertrag zur

⁶² UN Doc S/Res/1623 (2005), S.1.

⁶³ Gauster, in: Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie, S. 9.

⁶⁴ Gauster, in: Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie, S. 9.

⁶⁵ ISAF; <http://www.nato.int/isaf/topics/mandate/index.html>.

⁶⁶ ISAF, http://www.nato.int/isaf/topics/recon_dev/prts.html.

Bekämpfung von Korruption (*United Nations Convention against Corruption*), zu ratifizieren.⁶⁷ Diese Konvention wurde auf der 58. Sitzung der Generalversammlung der Vereinten Nationen auf der Grundlage von Resolution 58/4 verabschiedet und ist mittlerweile von 140 Staaten unterzeichnet. Sie ist am 14. Dezember 2005 in Kraft getreten.⁶⁸ Gegenstand der Konvention ist gemäß Art. 5-14 die Intensivierung von Maßnahmen zur Vorbeugung und Bekämpfung von Korruption und Geldwäscherei, für eine verantwortungsvolle Staatsführung.⁶⁹ Das Abkommen listet dabei vorzunehmende Handlungen auf. Dazu zählt das jeder Staat Transparenz in seiner Regierungsführung aufweisen muss und gleichzeitig unabhängige Institutionen schaffen sollte, die verdächtigen Spuren der Korruption nachgehen. Kapitel drei (Art. 15-42) fordert die Vertragsparteien dazu auf, ausreichend Maßnahmen zur Strafverfolgung sowie Sanktionen für staatliche Amtsträger festzulegen⁷⁰ Auch im Bereich der internationalen Zusammenarbeit, Kapitel 4 (Art. 43- 50), werden spezifische Regelungen getroffen, insbesondere hinsichtlich der Auslieferung.⁷¹ Die Bekämpfung staatlicher Korruption und die damit einhergehende Stärkung der Regierungsführung, bildet nur einen Teil der Aktivitäten im Kampf gegen die Drogenproduktion. Auf der Grundlage von bindendem Gesetz und fairen Verfahrens soll allen Menschen ein gleichberechtigter Zugang zur Justiz ermöglicht werden.⁷² Zu diesem Zweck soll bis 2010 der gesamte Regierungsapparat umstrukturiert und die Aufgaben des öffentlichen Dienstes neu gegliedert werden.⁷³ Leitendes Personal auf Justiz-, Zentralstaats- und Regierungsebene muss sich seit Ende 2007 Leistungsüberprüfungen unterziehen, um die adäquate Ausbildung eingesetzter Beamter zu sichern.⁷⁴ Zudem soll bis Ende

⁶⁷ The Afghanistan Compact, 2006, S. 7.

⁶⁸ United Nations Convention against Corruption, 2003, UN Doc A/Res/58/4.

⁶⁹ United Nations Convention against Corruption, 2003, UN Doc A/Res/58/4.

⁷⁰ United Nations Convention against Corruption, 2003, UN Doc A/Res/58/4.

⁷¹ United Nations Convention against Corruption, 2003, UN Doc A/Res/58/4.

⁷² The Afghanistan Compact, 2006, S.7.

⁷³ The Afghanistan Compact, 2006, S.7.

⁷⁴ The Afghanistan Compact, 2006, S.7.

2010 ein gesetzmäßiger Rahmen für zivil-, straf- und handelsrechtliche Angelegenheiten geschaffen werden, an dem sich judikative und legislative Institutionen orientieren müssen. Ziel ist es, die Handlungsfähigkeit aller Organe bis Ende 2010 zu sichern.⁷⁵ Im Hinblick auf die Drogenproduktionsbekämpfung soll die Herstellung der Rechtstaatlichkeit dazu beitragen, die Zahl der Verhaftungen und Verurteilungen von Schmugglern und korrupten Beamten zu steigern. Ein optimierter Informationsfluss soll den Aktivitäten der am Drogengeschäft Beteiligten Einhalt gebieten.⁷⁶

a) **Justizreform**

Die Vertragsparteien des Petersberger-Abkommens haben in Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen die Errichtung einer juristischen Kommission (*Judicial Reform Commission*) beschlossen.⁷⁷ Diese ist verantwortlich für den Aufbau eines im Einklang mit den islamischen Prinzipien stehenden Justizsystems, das den internationalen Anforderungen, dem Rechtsstaatsprinzip sowie der afghanischen Rechtstradition gerecht wird.⁷⁸ Die rechtssprechende Gewalt wurde von der Interimsregierung installiert und wie im Abkommen gefordert, dem Obersten Gerichtshof und weiteren Gerichten zugeteilt. Im Frühjahr 2002 wurde auf der Internationalen Afghanistan-Konferenz in Wien die Leitung des Justizreformprogramms auf Italien übertragen - Großbritannien hat die Leitung des Anti-Drogenprogramms übernommen.⁷⁹ Kurze Zeit darauf haben sich die Vereinten Nationen und die internationale Völkergemeinschaft auf der Afghanistan-Konferenz in Rom dazu verpflichtet, der afghanischen Regierung beim Entwurf und der Implementierung eines Reformplanes behilflich zu sein.⁸⁰ So hat das afghanische Justizministerium im Mai 2005 mit Hilfe des von der UNDP

⁷⁵ The Afghanistan Compact, 2006, S. 8.

⁷⁶ The Afghanistan Compact, 2006, S. 8.

⁷⁷ UN Doc S/2001/1154 (2001), S.4.

⁷⁸ UN Doc S/2001/1228 (2001), S. 2.

⁷⁹ Sedra, S. 6.

⁸⁰ Sedra, S. 6.

geleiteten Projekts *Rebuilding the Justice Sector of Afghanistan* den Reformplan *Justice for All* vorgelegt.⁸¹ Die sowjetische Besatzungszeit und die bürgerkriegsähnlichen Zustände der letzten zwei Jahrzehnte haben ihre Spuren hinterlassen. So verfügt das Land weder über Gefängnisse, die internationalen Standards gerecht werden noch über angemessen ausgestattete juristische Institutionen.⁸² Zudem sind Anwälte und Richter oftmals mangelhaft ausgebildet.⁸³ Die Regierung und die internationale Gemeinschaft beabsichtigen mit dem Reformplan diese Lücke zu füllen; den Aufbau und die Stärkung juristischer Institutionen zu beschleunigen ist ein wesentlicher Punkt dieses Plans. Darüber hinaus soll jedem Bürger der Zugang zu Recht ermöglicht werden. Dies wiederum erfordert die Bereitstellung von Bedingungen, die einkommensschwachen Bürgern die Nutzung des Rechtshilfesystems erleichtert.⁸⁴ Aufgrund von Unkenntnis beruft sich nur ein kleiner Teil der Bevölkerung auf seine Rechte. Aus diesem Grund soll bei der Bevölkerung durch Aufklärungsarbeit ein Rechtsbewusstsein gefördert werden. In diesem Zusammenhang hat die afghanische Regierung mit Hilfe der internationalen Gemeinschaft, insbesondere unter Leitung Großbritanniens, die *Criminal Justice Task Force* (CJTF) errichtet. Die CJTF ist beauftragt, gegen Drogenhändler zu ermitteln und diese strafrechtlich zu verfolgen.⁸⁵ Die rechtliche Grundlage bildet dabei Art. 34 Abs. 4 und Art. 36 des *Counter Narcotics Law*. Dieses Gesetz wurde in Kooperation mit den Vereinten Nationen verfasst.⁸⁶ Es untersagt gemäß Art. 7 den Anbau, die Produktion, den Konsum, den Handel sowie jegliche Aktivitäten im Zusammenhang mit der Drogenökonomie. Die Vorschriften des *Counter Narcotics Law* stehen in Abstimmung mit Art. 7 der

⁸¹ UNDP, http://www.undp.org/cpr/we_do/justice_afg.shtml

⁸² Lau, in: ZaöRV, S. 923.

⁸³ Lau, in: ZaöRV, S. 923.

⁸⁴ Islamic Republic of Afghanistan, *Justice for All*, S. 10.

⁸⁵ CJTF,

<http://www.cjtf.gov.af/Documents%20of%20CJTF/About%20Us/About%20Us.html>.

⁸⁶ Jelsma/Kramer/Rivier, S.17.

afghanischen Verfassung.⁸⁷ Art. 7 hält die Verpflichtung Afghanistans fest, den Forderungen aller unterzeichneter internationaler Verträge sowie den Bedingungen der UN-Charta nachkommen zu müssen.⁸⁸ Zudem soll der Staat jede Form des Drogenanbaus und des Schmuggels unterbinden.⁸⁹ Das *Ministry of Counter Narcotics*, dessen Errichtung unter anderem von den USA, Großbritannien und der UNODC getragen wurde, ist befähigt, die Kontrolle, Implementierung und Koordination nationaler Anti-Drogen Maßnahmen sicherzustellen.⁹⁰ Darüber hinaus hat Großbritannien durch Ausbildungsmaßnahmen und Bereitstellung notwendiger Ausrüstung zur Gründung der *Counter Narcotics Police of Afghanistan* (CNPA) beigetragen.⁹¹ Die CNPA ist ein wesentliches Exekutivorgan, das im Auftrag des Innenministeriums handelt; sie ist vor allem für Ermittlungen gegen die Akteure der Drogenwirtschaft zuständig.⁹² Für die strafrechtliche Verfolgung wird hingegen im Allgemeinen die *Afghan Special Narcotics Force* eingesetzt.⁹³ Im Zuge des Aufbaus eines funktionsfähigen Polizeiapparates, hat die Europäische Union am 30. Mai 2007 die Polizeiaktion EUPOL ins Leben gerufen. Ziel ist,

„[...]“, dass unter afghanischer Eigenverantwortung tragfähige und effiziente Strukturen der Zivilpolizei geschaffen werden, die ein angemessenes Zusammenwirken mit dem weiter gefassten System der Strafrechtspflege im Einklang mit der Arbeit der Gemeinschaft, der Mitgliedsstaaten und anderen internationalen Akteuren auf dem Gebiet der politischen Beratung und des Institutsaufbaus sicher stellen werden. Darüber hinaus wird die Mission den Reformprozess mit dem Ziel unterstützen, dass eine vertrauenswürdig und

⁸⁷ Die afghanische Verfassung ist am 26. Januar 2004 in Kraft getreten.

⁸⁸ Dies beinhaltet auch die drei UN- Drogen- Konventionen, die Afghanistan unterzeichnet hat.

⁸⁹ Islamic Republic of Afghanistan, The Constitution of the Islamic Republic of Afghanistan, 2004, Art. 7.

⁹⁰ Counter Narcotics Implementaion Plan.

⁹¹ Foreign & Commonwealth Office, <http://www.fco.gov.uk/en/fco-in-action/uk-in-afghanistan/Counter-Narcotics/>.

⁹² Schweich, S. 57.

⁹³ Schweich, S. 57.

effiziente Polizei aufgebaut wird, die nach internationalen Standards im Rahmen der Rechtsstaatlichkeit arbeitet und die Menschenrechte achtet.⁹⁴

Die Europäische Union wird somit ihren Beitrag zu Ausbildung des Personals intensivieren und der afghanischen Regierung bei der Bewältigung ihrer Arbeit beratend zur Seite stehen. Die rechtliche Grundlage für EUPOL ist die *European Union and Afghanistan Joint Declaration Committing to a new EU- Afghan Partnership* vom 16. November 2005.⁹⁵ Beide Parteien bekräftigen mit dieser Erklärung ihre Zusammenarbeit hinsichtlich eines sicheren, stabilen, drogenfreien und menschenrechtsachtenden Afghanistan.⁹⁶

3. Maßnahmen für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung in Afghanistan

Die Entwicklung des sozialen und wirtschaftlichen Sektors zählt zu den zentralen Aufgaben der afghanischen und internationalen Kooperation. Der Aufbau einer stabilen Wirtschaft ist fundamental für die Bekämpfung von Armut, Arbeitslosigkeit und Hungersnot.⁹⁷ Mit der Schaffung eines intakten privatwirtschaftlichen und öffentlichen Zweigs soll der Drogenwirtschaft entgegengewirkt werden. Darüber hinaus ist es Ziel, durch Förderung des sozialen und physischen Kapitals die Zivilgesellschaft zu stärken. Dafür sollen Investitionen in den Bereichen der Infrastruktur und der natürlichen Ressourcen, des Bildungs- und Gesundheitssystems sowie der landwirtschaftlichen Entwicklung getätigt werden.⁹⁸ Die Entwicklungen des privatwirtschaftlichen Sektors sowie der wirtschaftlichen Regierungsführung haben höchste Priorität.⁹⁹ Bis Ende 2010 beabsichtigen die Vertragsparteien, institutionelle und

⁹⁴ Gemeinsame Aktion des 2007/369 GASP des Rates vom 30. Mai 2007 über die Einrichtung einer Polizeieinheit in Afghanistan, 2007, Art. 3, ABI, L/139/33.

⁹⁵ European Union and Afghanistan Joint Declaration Committing to a new EU-Afghan Partnership, 2005.

⁹⁶ European Union and Afghanistan Joint Declaration Committing to a new EU-Afghan Partnership, 2005.

⁹⁷ The Afghanistan Compact, 2006, S. 4.

⁹⁸ The Afghanistan Compact, 2006, S. 4.

⁹⁹ The Afghanistan Compact, 2006, S. 4.

regulatorische Anreize zu schaffen, um die Produktivität zu steigern und eine Hinwendung zum legalen landwirtschaftlichen Gewerbe zu fördern. Weiterhin soll die Entwicklung des ländlichen Raums vorangetrieben werden, sodass lokale Regierungen bis Ende 2010 eigenverantwortlich ihre Gemeinden regieren können.¹⁰⁰ Diese Maßnahmen sind im Hinblick auf die Bekämpfung der Drogenproduktion erforderlich, da sie den von der Drogenproduktion abhängigen Bauern Alternativen für den Lebensunterhalt bieten. Auf diese Weise soll der Drogenanbau bis Ende 2010 in solch eine Maß verringert werden, dass allmählich auf eine gänzliche Bekämpfung hingearbeitet werden.¹⁰¹

Im sozialen Bereich möchte die afghanische Regierung mit Hilfe der internationalen Gemeinschaft Programme entwickeln, auf deren Grundlage die Drogennachfrage gesenkt und verbesserte Behandlungsmethoden für Abhängige bereitgestellt werden können.¹⁰²

a) **Alternative Livelihood Projects**

Die Drogenwirtschaft bildet für ein Großteil der afghanischen Bevölkerung die Lebensgrundlage. Allein im Jahr 2004 hat der Handel mit Drogen 60 Prozent des afghanischen Bruttoinlandsproduktes betragen.¹⁰³ Die afghanische Regierung hat mit der Völkergemeinschaft Projekte entwickelt, die einkommensschwachen Bauern alternative Erwerbsmöglichkeiten bieten. Zu diesem Zweck werden Investitionen im Bereich der landwirtschaftlichen Entwicklung, der ländlichen Infrastruktur und der Regierungs- und Gemeindeförderung getätigt. Darüber hinaus soll das Kreditwesen reformiert und der Aufbau eines sozialen Sicherheitsnetzes vorangetrieben werden.¹⁰⁴ Projekte zur Förderung alternativer Erwerbsmöglichkeiten werden in erster Linie auf der

¹⁰⁰ The Afghanistan Compact, 2006, S. 12.

¹⁰¹ The Afghanistan Compact, 2006, S. 11.

¹⁰² The Afghanistan Compact, 2006, S. 11.

¹⁰³ UNODC, Mapping of Alternative Livelihood Projects, S. 5.

¹⁰⁴ UNODC, Mapping of Alternative Livelihood Projects, S. 7.

Grundlage von bilateralen Verträgen mit drei wesentlichen Investoren durchgeführt. Die *US Agency for International Development* (USAID) ist eine unabhängige, bundesstaatliche Behörde. Sie ist darauf konzentriert, ausgedehnte Unterstützung an Länder zu leisten, die sich im demokratischen Reformationsprozess befinden, an Armut leiden oder sich von nationalen Katastrophen erholen müssen.¹⁰⁵ In Afghanistan beabsichtigt die USAID durch die Förderung von Unternehmen und alternativen Agrarprodukten, das Wachstum der legalen Wirtschaft sowie die Unternehmensproduktivität zu beschleunigen. Die USAID stellt das notwendige Material, die Technologie und die Expertise zur Verfügung, sodass die Bauern mit dem Anbau legaler Produkte vertraut gemacht werden können.¹⁰⁶ Des Weiteren stärkt USAID örtliche Regierungen, um gemeinschaftlich auf alternative Unternehmensmöglichkeiten aufmerksam zu machen.¹⁰⁷ Gleichzeitig bietet sie im Rahmen von arbeitsintensiven „cash-for-work“ Programmen direkte alternative Einnahmequellen für diejenigen, die vom Drogenanbau abhängig sind.¹⁰⁸ Häufig handelt es sich bei diesem Programm um kurzfristige Tätigkeiten, die im Zusammenhang mit dem Aufbau der ländlichen Infrastruktur stehen. Zudem leistet USAID finanzielle Unterstützung für nationale Programme. Das *UK Department of International Development* (DFID) ist Teil der britischen Regierung und arbeitet mit der internationalen Gemeinschaft in den Bereichen Wiederaufbau und Armutsbekämpfung zusammen.¹⁰⁹ Von 2002 bis 2008 hat Großbritannien Afghanistan 288 Mio. US-Dollar durch multilaterale Kanäle, wie der Weltbank oder der UN, zukommen lassen.¹¹⁰ Allein für die afghanische *National Drug Control Strategy* wurden von 2003-2006 180 Mio. US-Dollar zur

¹⁰⁵ USAID, http://www.usaid.gov/about_usaid/.

¹⁰⁶ USAID, <http://afghanistan.usaid.gov/en/Program.20a.aspx>

¹⁰⁷ UNODC, Mapping of Alternative Livelihood Projects, S. 7.

¹⁰⁸ UNODC, Mapping of Alternative Livelihood Projects, S.29.

¹⁰⁹ UNODC, Mapping of Alternative Livelihood Projects, S. 37.

¹¹⁰ UNODC, Mapping of Alternative Livelihood Projects, S. 37.

Verfügung gestellt.¹¹¹ Großbritanniens Programm strebt die Schaffung einer Umgebung an, in der durch Förderung von staatlichen und demokratischen Institutionen und des Sicherheitssektors eine stabile Wirtschaft wachsen kann.¹¹² Die britischen Aktivitäten berücksichtigen zwar die Notwendigkeit des Anbaus alternativer Produkte, der Fokus jedoch liegt auf der professionellen Ausbildung der Bevölkerung, der Entwicklung der Gemeinden, des Kreditsystems und der Marktwirtschaft. Ähnlich wie die USA investiert auch Großbritannien in „cash- for- work“-Programme und versucht im direkten Dialog die Bauern vom Anbau legaler Produkte zu überzeugen.¹¹³ Weitere Programme werden von der Europäischen Kommission (EC) initiiert, wobei sich ihre Arbeit auf die Bekämpfung der Drogenproblematik konzentriert. Dieses Vorgehen ist eine nahe liegende Konsequenz angesichts der Tatsache, dass 90 Prozent des konsumierten Heroins in Westeuropa aus Afghanistan stammt.¹¹⁴ Zudem ist die Europäische Kommission aktiv im Bereich der ländlichen Entwicklung und des Arbeitsplatzsektors tätig. Das Fehlen eines regulierten Arbeitsmarkts erschwert die Aufrechterhaltung des Angebots alternativer Möglichkeiten. Zu diesem Zweck wurden bereits 28 Mio. US-Dollar zur Verfügung gestellt. Zusätzliche 8.8 Mio. US-Dollar wurden in Programme investiert, die sich auf die Entwicklung alternativer Erwerbsquellen konzentrieren.¹¹⁵

Neben den bilateralen Aktivitäten im wirtschaftlichen und sozialen Bereich gibt es eine Reihe nationaler Maßnahmen, die jedoch in erster Linie von ausländischen Sponsoren finanziert werden. So ist das *National Solidarity Programme* (NSP) eines der umfangreichsten nationalen Maßnahmen.¹¹⁶ Dessen Ziel ist es, soziales Kapital durch gute lokale Regierungsführung zu fördern und somit die Selbstständigkeit der Gemeinden zu stärken; sie

¹¹¹ UNODC, Mapping of Alternative Livelihood Projects, S. 37.

¹¹² UNODC, Mapping of Alternative Livelihood Projects, S. 37.

¹¹³ UNODC, Mapping of Alternative Livelihood Projects, S. 37.

¹¹⁴ UNODC, Mapping of Alternative Livelihood Projects, S.42.

¹¹⁵ UNODC, Mapping of Alternative Livelihood Projects, S. 42.

¹¹⁶ UNODC, Mapping of Alternative Livelihood Projects, S. 47.

sollen in der Lage sein über die Art ihrer Einnahmequellen selbst zu bestimmen.¹¹⁷ Den Gemeinden soll die Bedeutung einer guten Regierungsführung samt sozialem, humanem und wirtschaftlichem Kapital bewusst gemacht werden. Gleichzeitig sollen sie über das gesetzliche Verbot des Drogenanbaus aufgeklärt werden. Finanziert wird dieses Projekt hauptsächlich vom *Afghan Reconstruction Trust Fund* (ARTF), Kanada, Dänemark, Japan und Norwegen.¹¹⁸ Das *National Emergency Employment Programme* (NEEP) sowie das *National Rural Access Programme* (NRAP) sind die wichtigsten nationalen Programme im Hinblick auf den Wiederaufbau der Infrastruktur.¹¹⁹ Sie ähneln den „cash- for- work“ Programmen der internationalen Partner und bieten kurzzeitig Arbeitsplätze. Das NEEP und NRAP werden zum größten Teil von der ARTF, EC, USAID, DFID und der Weltbank finanziert.¹²⁰ Das *Micro Finance Investment Support for Afghanistan* (MISFA) wurde ins Leben gerufen, um den Mikro Finanzsektor zu koordinieren und zu fördern. Einkommensschwache Familien bekommen auf diesem Weg die Möglichkeit, finanzielle Dienstleistungen in Anspruch zu nehmen.¹²¹ Unterstützt wird die MISFA von der ARTF und der DFID, die für die kommenden 5 Jahre ein Budget von 213 Mio. US-Dollar bereit stellen.¹²²

4. Paris Declaration on Aid Effectiveness

Die Investitionen, die die internationale Gemeinschaft für die unterschiedlichen Programme in Afghanistan bereitstellt, sind angelehnt an die *Paris Declaration on Aid Effectiveness*. Dieses ist ein verbindliches Abkommen für die internationale Entwicklungszusammenarbeit und wurde von mehr als 100 Repräsentanten verschiedener Organisationen, Entwicklungsbanken und Partnerländern unterzeichnet. Laut der

¹¹⁷ UNODC, Mapping of Alternative Livelihood Projects, S. 47.

¹¹⁸ UNODC, Mapping of Alternative Livelihood Projects, S. 47.

¹¹⁹ UNODC, Mapping of Alternative Livelihood Projects, S.49.

¹²⁰ UNODC, Mapping of Alternative Livelihood Projects, S.49.

¹²¹ UNODC, Mapping of Alternative Livelihood Projects, S. 51.

¹²² UNODC, Mapping of Alternative Livelihood Projects, S. 51.

Paris Declaration on Aid Effectiveness sollte sich die Zusammenarbeit an fünf Säulen orientieren: Die Partnerländer entwickeln Entwicklungsstrategien,¹²³ an denen die Programme der Geberländer angelehnt sein müssen.¹²⁴ Alle Maßnahmen der Geberländer müssen Transparenz vorweisen,¹²⁵ sodass durch Beobachtung und Kontrolle Projekte optimiert werden können.¹²⁶ Geber- und Partnerländer müssen die Verwendung von Geldern sowie die erzielten Ergebnisse offen legen.¹²⁷ Die afghanische Regierung hat sich im Rahmen des Afghanistan-Paktes dazu verpflichtet, in Übereinstimmung mit Abs. 2. Nr. 14 der Pariser Erklärung eine detaillierte Ausführung der wesentlichen Ziele internationaler Zusammenarbeit vorzulegen. Im Gegenzug hat der Völkerbund in Anlehnung an Abs. 2 Nr. 15 seine Bereitschaft bekräftigt, bei der Verwirklichung dieser Projekte Hilfe zu leisten.

IV. Staatliche Maßnahmen zur Bekämpfung der Drogenproduktion

Die afghanische Regierung hat sich sowohl im Rahmen des Petersberger-Abkommens als im Hinblick auf den Afghanistan-Pakt dazu verpflichtet, im Kampf gegen die Drogenproblematik des Landes mit der Völkergemeinschaft zu kooperieren. Mit der *National Drug Control Strategy*, die erstmals 2003 vorgestellt und im Januar 2006 aktualisiert wurde, legt die afghanische Regierung die strategischen Rahmenbedingungen für den globalen Kampf gegen die Drogenwirtschaft fest. Entwickelt wurde der Plan in Kooperation mit Großbritannien, den USA und der UNODC.¹²⁸ Das NDSC stützt sich auf acht Säulen, mit deren Hilfe vier Schlüsselziele erreicht werden sollen. Es gilt, Bedingungen für eine nachhaltige Abnahme des Anbaus, der Produktion, des Handels sowie des Konsums illegaler Drogen zu schaffen; eine komplette

¹²³ The Paris Declaration on Aid Effectiveness, Abs. 14 f..

¹²⁴ The Paris Declaration on Aid Effectiveness, Abs. 16 ff..

¹²⁵ The Paris Declaration on Aid Effectiveness, Abs 32 ff..

¹²⁶ The Paris Declaration on Aid Effectiveness, Abs. 43 ff..

¹²⁷ The Paris Declaration on Aid Effectiveness, Abs. 47 ff..

¹²⁸ Blanchard, S. 24.

Beseitigung ist das angestrebte Ziel.¹²⁹ Durch gezieltes Vorgehen gegen Drogenhändler und ihre Hintermänner soll der Handel zerstört und das Angebot abwechslungsreicher alternativer Erwerbsmöglichkeiten gestärkt werden.¹³⁰ Zudem soll die Nachfrage nach illegalen Stoffen reduziert und die Behandlung von Abhängigen gefördert werden. Des Weiteren hat die *National Drug Control Strategy* die Intention, staatliche Institutionen der Hauptstadt und ländlicher Regionen zu stärken.¹³¹ Um die Umsetzung dieser Ziele zu gewährleisten, möchte die afghanische Regierung durch Aufklärungsarbeit das öffentliche Bewusstsein hinsichtlich der juristischen Folgen der Produktion und des Konsums stärken. Außerdem soll die chemische Vernichtung der Drogenfelder verstärkt werden. Das Innenministerium ist für die Umsetzung dieser Aktivitäten zuständig und muss dem *Ministry of Counter Narcotics* regelmäßig Berichte vorlegen. Dabei sollen im Rahmen von Informationsveranstaltungen des *Poppy Elimination Programme* Bauern davon überzeugt werden, vom Anbau illegaler Stoffe abzulassen.¹³²

Für die afghanische Regierung ist die Förderung internationaler und regionaler Zusammenarbeit von Bedeutung. Im Hinblick auf die regionale Kooperation haben Afghanistan, Pakistan, China, Iran, Turkmenistan, Uzbekistan und Tajikistan am 22. Dezember 2002 auf der Grundlage der *Kabul Declaration on Good Neighbourly Relations* die Anerkennung territorialer Integrität von Partnerstaaten bekräftigt und ihre Bereitschaft für bilaterale Beziehungen erklärt.¹³³

Darüber hinaus haben die Vertragsparteien am 1. April 2004 die *Berlin Declaration on Counter Narcotics* verabschiedet und im Hinblick auf die Bekämpfung der Drogenproblematik ein

¹²⁹ Islamic Republic of Afghanistan, NDCS, S. 17.

¹³⁰ Islamic Republic of Afghanistan, NDCS, S. 18.

¹³¹ Islamic Republic of Afghanistan, NDCS, S. 19 f.

¹³² Jelsma/Kramer/Rivier, S.22.

¹³³ Kabul Declaration on Good Neighbourly Relations, 2002.

gemeinsames Vorgehen gegen Anbau, Produktion und Handel illegaler Suchtstoffe beschlossen.¹³⁴

E. Effektivität und Grenzen internationaler Bemühungen

Trotz der Bemühungen der internationalen Völkergemeinschaft in Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen und der afghanischen Regierung gegen die Drogenproduktion vorzugehen, bleiben völkerrechtlichen Maßnahmen im sicherheitspolitischen, wirtschaftlichen und sozialen Bereich bedingt erfolgreich. Die gemeinsamen Anstrengungen, den Kreislauf der Drogenökonomie zu durchbrechen, stoßen bereits im Hinblick auf die vorherrschende Korruption, die auf allen staatlichen Ebenen herrscht, auf Grenzen. Obwohl die Konventionen der Vereinten Nationen gegen Korruption und die kooperativen Maßnahmen zur Stärkung der Regierungsführung und des Rechtssystems einen wichtigen Grundstein bilden, profitieren nach wie vor viele von den Einnahmen aus der Produktion und dem Handel. Die Zerstörung der afghanischen Opiumfelder kann den gewünschten Erfolg nicht erzielen, da der Opiumanbau aufgrund seiner Eigenart leicht in andere Regionen verlegt werden kann. Als problematisch erweist sich in diesem Zusammenhang, dass das Angebot an alternativen Erwerbsquellen die durch internationale Finanzierung unterstützt werden, nicht langfristig angelegt sind. Perspektivisch können zeitlich befristete „cash- for- work“ Programme den vom Anbau abhängigen Bauern wenig Anreiz geben, dauerhaft von der Produktion abzulassen. Die Aussicht, sich nach Ablauf solcher Projekte wieder am Existenzminimum wiederzufinden, schafft wenig Motivation, solche Projekte mit Überzeugung wahrzunehmen. Viel mehr müssen langfristige Beschäftigungsmöglichkeiten angeboten und der Bevölkerung gleichzeitig durch intensive Aufklärungsarbeit die Nachteile sowie

¹³⁴ Berlin Declaration on Counter Narcotics, 2004, S.1.

der Grad der Illegalität des Anbaus bewusst gemacht werden. Der Fokus im Kampf gegen die afghanische Drogenproduktion sollte womöglich verstärkt auf die Verminderung der Nachfrage ausserhalb Afghanistans gelegt werden, da eine erhöhte Nachfrage den Kreislauf der Drogenwirtschaft in Gang hält. Dies wird besonders verständlich bedenkt man, dass in Afghanistan selbst nur ein verhältnismässig geringer Teil der produzierten Drogen konsumiert wird. Aus diesem Grund ist es notwendig, dass alle Vertragspartner der unterschiedlichen Abkommen intensiv ihren nationalen Verpflichtungen hinsichtlich der Drogenbekämpfung im eigenen Land nachgehen. Allerdings muss angemerkt werden, dass die Anti- Drogen Konventionen der Vereinten Nationen sowie die Ziele, die in den aufgeführten Abkommen erarbeitet wurden, einen guten Ansatz im Hinblick auf die Bekämpfung der Drogenproduktion darstellen. Nichtsdestotrotz ist der zeitliche Rahmen den sich die Völkergemeinschaft für die Verwirklichung gesetzt hat fraglich. Möglicherweise kann die Drogenproduktion Afghanistans zurück gedrängt werden, jedoch wird eine gänzliche Vernichtung – wenn überhaupt möglich - ein langfristiges Engagement erfordern.
