

ASIEN AKTUELL

Afghanistans beschwerlicher Weg der Drogenbekämpfung

Silke Bellmann

1 Einleitung

Kein anderes Land der Welt exportiert in einem derartig großen Maße Drogen wie Afghanistan. Die Rohopiumgewinnung im Land hat im vergangenen Jahr eine neue, nie gekannte Dimension erreicht und übersteigt nun das durchschnittliche Volumen der 1990er Jahre um mehr als das Dreifache. Seit dem Sturz des Taliban-Regimes im Dezember 2001 hat sich die Anbaufläche von Schlafmohn Jahr für Jahr vergrößert und die produzierte Menge an Rohopium und Heroin erhöht. Mittlerweile beträgt der Exportwert der Opiate geschätzte dreieinhalb bis viereinhalb Milliarden US-Dollar im Jahr oder – anders ausgedrückt – 53 Prozent der Summe des legal erwirtschafteten Bruttoinlandsprodukts Afghanistans.¹ Das Drogengeschäft destabilisiert das Land enorm, indem es zur Finanzierung staatsfeindlicher Gruppen beiträgt. Nationale und internationale Anstrengungen zur Unterbindung des illegalen Drogenanbaus und -handels scheinen nicht zu gelingen. Verantwortlich dafür sind in erster Linie die anhaltenden Kämpfe in den Hauptanbaugebieten im Süden Afghanistans und eine weit verbreitete, mit Straflosigkeit einhergehende Drogenkriminalität und Korruption im afghanischen Staatsapparat. Die internationale Staatengemeinschaft muss sich weitaus aktiver und stärker in die Drogenbekämpfung einbringen.

2 Eine weitere Rekordernte

Afghanistan erzeugte im vergangenen Jahr 93 Prozent des weltweiten Angebots an Opiaten. Trotz anhaltender Bemühungen der internationalen Gemeinschaft und des afghanischen Ministeriums für Drogenbekämpfung ist es nicht gelungen, den Drogenanbau in Afghanistan einzudämmen. Sprach man bereits 2006 in Anbetracht einer Ernte von 6.100 Tonnen Rohopium von einer alarmierenden Situation, sah die Lage 2007 deutlich düsterer aus: Nach neuesten Angaben des Büros der Vereinten

¹ United Nations Office on Drugs and Crime: Afghanistan Opium Survey 2007, Oktober 2007, S. 7, 120.

Nationen gegen Drogen und Kriminalität (UNODC) wurden 8.200 Tonnen Rohopium geerntet.² Dies entspricht einem Anstieg von gut einem Drittel im Vergleich zum Vorjahr und der doppelten Menge von vor zwei Jahren. Allein das afghanische Angebot übersteigt die globale Nachfrage nach Opiaten deutlich.

Zwar hat sich die Anbaufläche von Schlafmohn auf insgesamt 193.000 Hektar erhöht, jedoch sind deutliche regionale Unterschiede erkennbar. Der Anbau von Schlafmohn konzentriert sich in einem starken Maße auf die südlichen und südwestlichen Provinzen Helmand, Kandahar, Uruzgan, Nimruz und Farah. Rund 78 Prozent des afghanischen Rohopiums stammen aus diesen Provinzen. Allein aus der Unruheprovinz Helmand stammt mehr als die Hälfte der gesamten Ernte. Die mit nur zweieinhalb Millionen Einwohnern dünn besiedelte Provinz verzeichnet somit höhere Ernteerträge als Staaten wie Kolumbien an Coca, Marokko an Hanf oder Myanmar an Opium. Auch in der östlichen Provinz Nangarhar, die vor drei Jahren als herausragendes Beispiel für erfolgreiche Drogenbekämpfung präsentierte wurde, hat der Anbau von Schlafmohn erheblich zugenommen.³ Vor allem die Stammesältesten der Shinwari und Mohmand haben sich angesichts mangelnder gleichwertiger alternativer Einkommensquellen dem staatlichen Verbot widersetzt und ihren Angehörigen den Anbau und Handel mit Opiaten erlaubt. Im Norden, Osten und Südosten hingegen liegen 13 opiumfreie Provinzen – und das ist zumindest ein Teilerfolg. Immerhin galten 2006 nur sechs Provinzen als (weitgehend) opiumfrei. Zu einer bedeutenden Verringerung der Anbaufläche kam es insbesondere in den nördlichen Provinzen Badakhshan, Balkh, Sar-i-Pul, Samangan und Baghlan sowie in den Zentralprovinzen Daykundi und Ghor. Nahm Badakhshan im vorletzten Jahr noch den zweiten Platz bei der Schlafmohnproduktion ein, fiel die Provinz im letzten Jahr auf Platz acht. Von rund 13.000 Hektar Anbaufläche blieben nur 3.600 Hektar übrig.

Rohopium wird mittlerweile zum Großteil in Afghanistan weiterverarbeitet. Die Zahl der Umschlagplätze und der provisorischen Labors, in denen aus Rohopium Morphin und schließlich Heroin gewonnen wird, ist beträchtlich angestiegen. Die Ausgangsstoffe für die Morphin-Synthese und die Acetylierung von Heroin – Phenylalanin, 4-Hydroxyphenyl-acetaldehyd, Reticulin sowie Essigsäureanhydrid bzw. -chlorid – werden aus den Nachbarländern importiert.

3 Afghanische Bemühungen im Kampf gegen Drogen

„Der Staat verhindert jede Art terroristischer Aktivitäten, Drogenanbau und -schmuggel, Produktion und Konsum von Rauschmitteln“, heißt es in der afghanischen Verfassung.⁴ Das umfangreiche Antidrogengesetz führt diese Richtlinie auf 55

² Ebd.

³ In Nangarhar gelang es, die Schlafmohnanbaufläche von rund 28.200 Hektar 2004 auf rund 1.100 Hektar 2005 zu verringern. Im letzten Jahr wurden jedoch wieder rund 18.700 Hektar bestellt.

⁴ Constitution of the Islamic Republic of Afghanistan, Art. 7 Abs. 2, Januar 2004.

Seiten detailliert aus.⁵ An gesetzlichen Grundlagen zur Drogenbekämpfung mangelt es in Afghanistan nicht. Und auch die Exekutive hat formale Strukturen geschaffen, um das Problem anzugehen. Die Regierung Hamid Karzai hat sich in ihrer nationalen Antidrogenstrategie große Ziele gesetzt. So sollen der Aufbau starker staatlicher Institutionen und die Durchsetzung nationalen Rechts vorangetrieben und das Strafrecht weiterentwickelt werden. Drogenfelder sollen vernichtet und nachhaltige alternative Einkommensquellen erschlossen werden. Öffentliche Aufklärungskampagnen sollen gefördert, die Binnennachfrage nach Drogen verringert und Abhängige behandelt werden. Bei der Bewältigung dieser komplexen Aufgaben setzt Afghanistan verstärkt auf regionale und internationale Zusammenarbeit.⁶ Finanziert werden diese Bemühungen aus dem im Oktober 2005 geschaffenen *Counter Narcotics Trust Fund (CNTF)*, einem Hilfsgelderfonds unter Verwaltung des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (*UNDP*), in den Geberländer Beiträge einzahlen. Das Ministerium für Drogenbekämpfung unter Habibullah Qaderi ist federführend zuständig. Drogenbekämpfung gilt jedoch als Querschnittsthema, mit welchem sich u. a. auch das Innenministerium, das Ministerium für ländliche Rehabilitierung und Entwicklung, das Justizministerium, das Verteidigungsministerium und das Büro des nationalen Sicherheitsberaters beschäftigen.⁷ Als höchstes Gesetzentwurfs- und Koordinierungsgremium fungiert das von Staatspräsident Karzai geführte *Cabinet Subcommittee on Counter-Narcotics*, welches in monatlichen Treffen die Erreichung der in der nationalen Antidrogenstrategie benannten Ziele überprüft.

Spezialeinheiten der Polizei bekämpfen Drogenanbau und -vertrieb. Die paramilitärische *Afghan Special Narcotics Force (ASNF)* führt zielgerichtete Razzien gegen Drogenorganisationen durch. Sie konfisziert und vernichtet Rauschgift und die für den Herstellungsprozess eingesetzten Chemikalien und zerstört Lager und Weiterverarbeitungslabors. Die *Counter Narcotics Police of Afghanistan (CNPA)* unterhält eine Ermittlungseinheit, die von der US-amerikanischen *Drug Enforcement Agency*

henAreh l(e)8Bierenicher-2

geu iaeötseic(d(e)JTT8ITfOTD-OTcOT(CNP(D(r)iRe)SOTDOTcOT(auf s)SD)-Be)JTT8ITfOTD-OTcOTHighs vle

Zur Vernichtung von Schlafmohnfeldern werden vorrangig Truppen der Provinzregierungen eingesetzt – die sog. *governor-led eradication (GLE)*. Nur wenn sich Provinzregierungen aufgrund der Sicherheitslage außerstande sehen, Drogenfelder zu vernichten oder wenn es an entsprechendem Willen mangelt, kommt die der Zentralregierung unterstellte *Afghan Eradication Force (AEF)* zum Einsatz. 2007 wurden insgesamt 19.000 Hektar Anbaufläche vernichtet. 16.000 Hektar entfielen dabei auf *GLE* und 3.000 Hektar auf die *AEF*.

In Kabul widmet sich das *Central Narcotics Tribunal (CNT)* allen Fällen von Drogenkriminalität, bei denen mehr als zwei Kilogramm Heroin oder Morphin, zehn Kilogramm Rohopium oder 50 Kilogramm Haschisch im Spiel sind. Seit seiner Gründung im Dezember 2005 hat das *CNT* über 320 Fälle mit über 520 Angeklagten behandelt, von denen rund 225 schuldig gesprochen wurden. Das afghanische Justizministerium bildet 30 Staatsanwälte und 35 Sonderermittler als Teil der *Afghan Counter-Narcotics Criminal Justice Task Force (CJTF)* aus. Diese soll auf Fälle vorbereitet sein, in denen Anklage gegen die Spitzen von Drogenorganisationen und hochrangige Beamte, die durch Korruption ins Drogengeschäft involviert sind, erhoben wird. Sowohl das *CNT* als auch die *CJTF* sollen in Zukunft im *Counter Narcotics Justice Center (CNJC)*, welches mit US-amerikanischer Unterstützung errichtet wurde, untergebracht werden.⁸ Ein im Auftrag des *UNODC* ausgebauter Block des Hochsicherheitsgefängnisses Pol-e-Charkhi steht für Drogenkriminalitätsfälle zur Verfügung.

4 Warum bleiben messbare Erfolge aus?

Offensichtlich herrscht eine große Diskrepanz zwischen Anspruch und Wirklichkeit. In den südlichen Provinzen des Landes kontrollieren die Taliban weiträumige Gebiete, in denen Regierungstruppen nicht operieren und UN-Organisationen nicht arbeiten können. In diesen Provinzen wird großflächig Schlafmohn angebaut, der zur Kriegsfinanzierung gegen den afghanischen Staat, die NATO-Streitkräfte der *International Security Assistance Force (ISAF)* und die US-amerikanisch geführten Truppen von *Operation Enduring Freedom (OEF)* eingesetzt wird. Örtliche Taliban-Kommandeure beziehen hohe Einnahmen aus dem Drogengeschäft. Sie umfassen die Besteuerung (*ushr*) von Schlafmohnbauern, Labors und Drogentransporten. Wohlhabende Händler gewähren den Taliban darüber hinaus „Spenden“ in Form von Geld und Fahrzeugen für sichere Transportwege. Die starken Verbindungen zwischen Drogenorganisationen und Aufständischen erschweren bzw. verhindern eine effektive Drogenpolitik der Regierung.

Zusätzlich behindert ein konsolidiertes System von Korruption und Patronage bis in die höchsten Regierungsämter eine Reduzierung der in Afghanistan gewonnenen

⁸ U.S. Department of State/Coordinator for Counternarcotics and Justice Reform in Afghanistan. Ambassador Thomas A. Schweich: U.S. Counternarcotics Strategy for Afghanistan, August 2007, S. 27, 67.

Menge an Rohopium. Die auf allen Ebenen des afghanischen Staats in großem Stil praktizierte und häufig mit dem Drogengeschäft in Verbindung stehende Korruption wird von der Regierung oftmals toleriert. Als eines von vielen Beispielen dient die Versetzung des am Drogenhandel gut verdienenden Gouverneurs von Helmand Sher Mohammad Akhundzada im Dezember 2005. Dieser wurde wegen eines Fundes von neun Tonnen Rohopium in seinen Büroräumen nicht verurteilt, sondern mit einer Mitgliedschaft im Oberhaus des afghanischen Parlaments (*Meshrano Jirga*) belohnt, während sein jüngerer Bruder Amir Mohammad Akhundzada den Posten des stellvertretenden Provinzgouverneurs übernahm.

Die Vernichtung von Drogenfeldern ist ebenso anfällig für Korruption. Gängige Praxis stellt die Bezahlung von Bestechungsgeld dar, um weiterhin Schlafmohn anbauen zu dürfen. Folglich sind vor allem arme Bauern von der Zerstörung ihrer Anbauflächen betroffen. Vielerorts kommt es zu Absprachen zwischen Bauern, Dorfältesten und *GLE*-Kommandos. Dabei werden die Vorgaben der Zentralregierung in Kabul als eine Art Steuer betrachtet, für die jeder Bauer einen geringen Teil seiner Pflanzen vernichten lässt, um bestimmte Quoten zu erfüllen.

Bisherige Maßnahmen der afghanischen Regierung wie die Gründung der *General Independent Administration of Anti-Corruption and Bribery (GIAAC)* im September 2004 erwiesen sich als wirkungslos, da die *GIAAC* nicht über die nötige Macht, die Ressourcen und Fähigkeiten verfügt, um gegen Korruptionsnetzwerke auf höchster Ebene vorzugehen. Darüber hinaus beschränkt sich ihr Wirken auf Kabul und ihre Aufgaben sind ungenau definiert. Chef der 84 Personen starken Behörde ist Izzatullah Wasifi, ein Jugendfreund von Präsident Karzai aus Kandahar. Wasifi verbüßte 1987 eine Freiheitsstrafe von drei Jahren und acht Monaten in den USA wegen Heroinhandels.⁹ Sein Fall illustriert das Problem. Die von Präsident Karzai eingesetzte Antikorruptionskommission soll sich nun um Fälle kümmern, deren Behandlung von irgendeiner Stelle des afghanischen Staatsapparats blockiert wird. Bisher hat sie keine nachhaltigen Erfolge vorzuweisen.¹⁰ Als ein Schritt in die richtige Richtung ist immerhin die Ratifizierung der UN-Konvention gegen Korruption (*UNCAC*) durch das Unterhaus des afghanischen Parlaments (*Wolesi Jirga*) im August 2007 zu werten. Allerdings mussten dafür knapp dreieinhalb Jahre vergehen seit ihrer Unterzeichnung durch die afghanische Regierung.

5 Politischer Wille und konsequentes Handeln sind gefragt

Drogenkriminalität untergräbt den afghanischen Staat. Alle Anstrengungen der Regierung und der internationalen Staatengemeinschaft, für politische Stabilität, Sicherheit, Rechtsstaatlichkeit und (legales) Wirtschaftswachstum in Afghanistan zu

⁹ International Herald Tribune/Associated Press: Afghan Anti-Corruption Chief is a Convicted Heroin Trafficker, 9. März 2007.

¹⁰ United Nations General Assembly/Security Council: The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security. Report of the Secretary General, September 2007, S. 3f.

sorgen, werden durch Rauschgifthandel, Korruption und eine Kultur der Impunität zunichte gemacht.

Die afghanische Regierung muss den Aufbau leistungsfähiger staatlicher Institutionen mit klar definierten Aufgaben auf allen Ebenen vorantreiben. Ihr muss es gelingen, effektive Kontrolle über 398 Distrikte in 34 Provinzen zu erlangen. Dringend erforderlich ist eine weitere Personalreform des regelmäßig mit Korruptionsfällen in Verbindung gebrachten Innenministeriums. So kaufen Anwärter auf Provinz- und Distriktpolizeichefposten in Drogenanbaugebieten mit Blick auf zu erwartende Belebungsgelder diese Ämter mitunter für Summen, die deren Jahresbesoldung um ein Vielfaches übersteigen. In der Provinz Badakhshan gilt es als bekannt, dass die Polizeichefs der Distrikte Baharak und Wardoj zwei Heroinlabore betreiben. Die internationale Gemeinschaft muss nachdrücklich auf Korruptionsbekämpfung und grundlegende Personalreformen drängen. Am Drogenhandel verdienende Personen müssen abgesetzt (nicht nur versetzt), angeklagt und bestraft werden, vor allem wenn es sich um hochrangige Staatsangestellte handelt. Ausländische Hilfsgelder sollten an entsprechende Fortschritte bzw. wenigstens entsprechenden politischen Willen geknüpft sein.

Drogenanbau und -handel destabilisieren Afghanistan und stellen ein enormes Sicherheitsrisiko dar, indem sie der Finanzierung staatsfeindlicher Gruppen dienen. Erfolge bei der Bekämpfung von Drogenkriminalität hängen eng mit Erfolgen im Bereich der Sicherheitssektorreform zusammen und umgekehrt. Daher sind der Aufbau der afghanischen Polizei und Armee, die Entwaffnung illegaler Truppen und die Reform des Justizsektors prioritätär und konsequent durchzuführen. Darüber hinaus muss ernsthaft darüber nachgedacht werden, ob und inwiefern sich internationale Sicherheitskräfte aktiv an der Drogenbekämpfung – einschließlich der Vernichtung von Schlafmohnfeldern – beteiligen sollten, da die afghanische Regierung Drogenanbau und -handel in absehbarer Zeit offensichtlich nicht in eigener Regie unterbinden kann. Die Gefahr eines Stimmungsumschwungs in der afghanischen Bevölkerung gegen ausländische Streitkräfte scheint gering vor dem Hintergrund, dass gerade einmal 3,3 Millionen von rund 32 Millionen Afghanen¹¹ direkt oder indirekt vom Drogenanbau leben: Schlafmohnbauern und ihre Familienangehörigen. UNODC-Datenerhebungen zufolge ist Armut nicht ausschlaggebend für Drogenanbau. Im Süden des Landes, bekannt für seine fruchtbaren Böden, verdienen Bauern mit legalen Nutzpflanzen rund 2.500 US-Dollar im Jahr. Das sind gut 40 Prozent mehr als im Landesdurchschnitt.¹² Hilfsprogramme zur Erschließung alternativer Einkommensquellen in ländlichen Gebieten müssen in ganz Afghanistan fortgesetzt werden, auch

¹¹ United Nations Population Fund (UNFPA): State of World Population 2007: Unleashing the Potential of Urban Growth; Deutsche Stiftung Weltbevölkerung: DSW-Datenreport: Soziale und demografische Daten zur Weltbevölkerung 2007.

¹² United Nations Office on Drugs and Crime: Afghanistan Opium Survey 2007. Executive Summary, August 2007, S. iv, 16.

wenn diese – realistisch gesehen – nicht den gleichen Ertrag einbringen wie Schlafmohnanbau. Opiumfreie Provinzen dürfen dabei keineswegs vernachlässigt werden. Der im November 2006 ins Leben gerufene *Good Performers Fund*, der opiumfreie Provinzen mit zusätzlichen Entwicklungsgeldern in Höhe von jeweils 500.000 US-Dollar prämiert, schafft einen sinnvollen Anreiz zur Einhaltung von Gesetzen. Er wirkt ferner der öffentlichen Wahrnehmung entgegen, Drogenprovinzen würden mit unangemessen hohen Hilfsgeldern belohnt.

Gewiss gibt es keine Patentlösung des Drogenproblems in Afghanistan. Jedoch ist weitaus stärkeres Engagement und Durchhaltewillen der internationalen Gemeinschaft erforderlich. „*Light footprints*“ sind dort, wo Aufstand und Drogenhandel gediehen, fehl am Platz.