

Was macht der Warlord? Zur politischen Einordnung eines notorischen Gewaltakteurs

Florian P. Kühn

1. Einleitung

„Warlords“ treten dort auf, wo der Staat keine Sicherheit bietet, beziehungsweise erfüllen einen Bedarf an Sicherheit. Es ist kein Wunder, dass in Afghanistan mehr sogenannte Warlords zu finden sind als in anderen Kontexten: Dem Staat gelang es in Afghanistan im Verlauf der Geschichte nie, einheitliche Herrschaftsstrukturen durchzusetzen. Verschiedene Herrscher versuchten dies zwar, ihre Versuche endeten aber aufgrund von politischen und vor allem ökonomischen Handlungsbeschränkungen. So entwickelte sich Herrschaft in Afghanistan, das ja als Pufferstaat zwischen den konkurrierenden Weltreichen Russland und Britannien entstand, als Mischung aus indirekten Arrangements einerseits und einem überzentralisierten Staat andererseits. Der jeweilige Herrscher steht bei beiden Herrschaftsmodi im Zentrum, weil auf ihn die persönlichen Beziehungen und Abhängigkeiten ausgerichtet sind, auf denen diese Herrschaft beruht: Eine abstrakte Trennung von Amt und Person, die sich in der europäischen Geschichte im Ausspruch „Der König ist tot, es lebe der König!“ manifestiert, existiert nicht. Der Herrscher ist damit für jeden einzelnen lokalen Einflussträger ein direkter Ansprechpartner, über ihn wird die gewissermaßen „föderale“ Ordnung vermittelt – er repräsentiert aber nicht den Staat als Ganzes, sondern eine Anzahl von partikularen Beziehungen, die sich von Fall zu Fall unterscheiden. Dem Staat fehlt die Qualität des Unitarisierens.

Jede Nachfolgeregelung destabilisiert den Staat tendenziell, weil die persönlichen Beziehungen von jedem Nachfolger neu verhandelt oder kriegerisch ausgefochten werden müssen. Regionale Machtkonglomerate blieben deshalb in Afghanistan immer sehr mächtig, weil sie dem Staat in jeder Aushandlungsrunde trotzten und sich weitreichende Autonomie bewahren konnten. Die entstandenen Klientel- und Patronage-Netzwerke

weisen deshalb kaum horizontale Verbindungen auf; Beziehungen bestehen immer von oben nach unten, ohne dabei notwendigerweise hierarchisch zu sein: Der Herrscher war häufig weniger mächtig als die lokalen Akteure.

Dieses Merkmal ist in Rentierstaaten gängig. Afghanistan – wie auch viele andere Staaten dieser Welt – bezieht und bezog bereits vor der sowjetischen Intervention einen großen Teil seines Budgets aus dem Ausland. Dadurch wird der Staat zum Verteilungsapparat, und oft konnten die Inhaber des Zentralstaates ihre Stellung nur sichern, in dem sie über ihre Klientel-Netzwerke Geld und Privilegien verteilten (Kühn 2008, 2009).

In Bezug auf die europäische Staatenbildung, die als historischer Prozess begriffen werden muss, können diese Gewaltakteure durchaus als treibende Kraft einer Monopolisierung verstanden werden. Norbert Elias hat diesen Verdrängungswettbewerb von anderen Gewalt-Akteuren für das europäische Mittelalter beschrieben, die ähnlich den Akteuren, die heute als Warlords begriffen werden, letztlich zu Herrschern über europäische Fürstentümer wurden. Aus diesen – und aus dem Wechselspiel zwischen ihnen – gingen die modernen Staaten hervor, die das europäische Staatensystem prägten (Elias 1997: 151-168; Rokkan 1999; Siegelberg 2000). Die Expansion dieses Systems und die Übertragung seiner Regeln auf die Welt – letztlich die Verstaatlichung der Welt – hat zu großen Verwerfungen und Inkompatibilitäten verschiedener Regelungsmodelle für soziale Beziehungen geführt (Badie 2000, Reinhard 1999).

Eine dieser Unvereinbarkeiten zeigt sich in Afghanistan in der Diskrepanz zwischen lokalen Erfordernissen und den Regeln des internationalen Systems: Regionale Machthaber haben mangels staatlicher Erfüllung von Sicherheitsaufgaben und aufgrund der oben beschriebenen Herrschaftsmodi quasi-staatliche Aufgaben übernommen. Dies geschah bereits vor der verheerenden Abfolge externer Eingriffe und interner Kriegführung, wurde aber durch die externe Finanzierung während des Krieges gegen die sowjetischen Besatzungstruppen verstärkt. Mit dem Statebuilding in der Folge der Anti-Taliban-Intervention von 2001 waren diese Akteure nun mit einer anderen Logik von Herrschaft konfrontiert,

welche die Autorität aus der vom internationalen System erzwungenen Norm der Staatlichkeit herleitet, anstatt aus der Fähigkeit, Sicherheit in Eigenleistung und auf einem begrenzten Gebiet herzustellen.

Mit dieser Aufgabe der sogenannten Warlords als Sicherheitsdienstleister und der komplexen Situation, in der sie sich seit der Intervention befinden, befasst sich dieser Beitrag. Dass sich die Staatsbildung von der im europäischen Kontext erfolgten allein dadurch unterscheidet, dass Staatlichkeit das Richtkriterium internationaler Anerkennung ist, heißt jedoch nicht, dass der soziale Prozess der Ausscheidung nicht zumindest teilweise vergleichbar abläufe – die Gemeinsamkeiten und Unterschiede müssen aber herausgearbeitet werden. Innerhalb des sozialen Prozesses der Monopolisierung ist der Staat zunächst ein Konkurrent wie jeder andere auch. Die Basislegitimität, die der Staat durch seine internationale Anerkennung mitbringt, versetzt ihn zwar in eine bevorzugte Position, dass er sich durchsetzen kann, ist allerdings nicht vorgegeben – wie alle sozialen Prozesse ist auch der Staatsformierungsprozess kontingent. Das heißt, von Zufällen geprägt; er unterliegt beschleunigten und verlangsamten Phasen, und es ist kein teleologischer Prozess, dessen fiktiver Endpunkt vorgezeichnet wäre (Schlichte 2005 a & b; Migdal/Schlichte 2005).

Frühere Entwicklungstheorien, die von einem nachholenden Entwicklungspfad ausgingen, wurden dafür zurecht kritisiert; gegenwärtig scheint aber eine solche Teleologie insbesondere der Verschmelzung von Sicherheit und Entwicklung in den Konzepten internationaler Politik innezuwohnen (Rist 2002; Kühn 2010): Der Zusammenhang von Sicherheit und Entwicklung ist keineswegs nur im Staat zu verwirklichen, wie das Beispiel mancher sogenannter Warlords zeigen wird.

2. Warlord-Politik

International ist der Staat gegenüber sub-staatlichen Gewaltakteuren im Vorteil, weil er Anerkennung genießt, die den sub-staatlichen Akteuren verwehrt ist. Dieser Vorteil erlaubt dem Staat, internationale Gelder zu erschließen: Nach Afghanistan fließen Aufbauunterstützung, Kredite

und Hilfgelder.¹ Dadurch kann er Gewalt ausüben, muss aber vor allem die politischen Prozesse zu monopolisieren versuchen. Diesem Ansinnen stehen aber Widerstände entgegen, weil diese Vereinheitlichung sozialer Beziehungen im Staat bedeutet, dass alternative Macht- und Deutungsmodelle an Einfluss verlieren und politisch marginalisiert werden. Die Akteure, die solchen Modellen anhängen, benötigen umgekehrt ihrerseits Gelder, mit denen sie ihren Widerstand finanzieren. Im Fall der Warlords in Afghanistan zeigt sich, dass die Wurzeln der betreffenden Akteure viel weiter zurückgehen als die internationale Intervention. Anders formuliert haben die heute einflussreichen Akteure schon einen erheblichen Ausscheidungswettbewerb überstanden und bringen deshalb bereits Fähigkeiten mit – etwa zur Erschließung von Finanzquellen – die ihre Resilienz stärken.

Kulturelle Faktoren ebenso wie der Zugang zu Ressourcen, die lokal verfügbar sind, können zu diesem Überlebenserfolg beigetragen haben. Wenn geographische Faktoren wie die Kontrolle über wichtige Handelsrouten oder über Rohstoffe (im Fall des legendären Ahmed Shah Masoud die Kontrolle über Lapislazuli und Rubine, die in den nördlichen Regionen Afghanistan vorkommen) vorhanden sind, erhöht dies die wirtschaftliche Autonomie, aus der sich mitunter militärische, in jedem Fall aber politische Selbstständigkeit – bis hin zu einer de facto Souveränität – ergeben kann. Die organisatorische Struktur eines Warlordfiefdoms² ähnelt insofern der Staatsbildung, wie sie Elias beschreibt. En petit, auf territorial kleineren Einheiten als der „Nationalstaat“ sie vorgibt und die auch „nationalstaatliche“ Grenzen überspannen können, bilden sich ausdifferenzierte Organisationen, die Staaten sehr ähneln. In den lokal begrenzten Exklusionsprozessen spielt Gewalt eine große Rol-

¹ Hinzu kommen noch verschiedene andere Revenuen wie Migrationsrenten oder ökonomische Renten wie Geldflüsse aus der internationalen Schattenökonomie, die mit Menschen-, Waffen- und Drogenhandel erstaunliche Summen zum globalen Sozialprodukt beiträgt.

² Der Begriff des fiefdoms entstammt dem europäischen Sprachgebrauch und wird deshalb nur behelfsmäßig gebraucht. Mit ihm bezeichnet man einen politischen Einflussbereich, der durchaus institutionalisiert ist. Der Begriff des „Lehens“ der dem fiefdom auch innewohnt, wird dem aufgrund der Abhängigkeit des Belehnten im Verhältnis zum Lehensgeber nicht gerecht.

le, die aber nach und nach institutionalisiert, das heißt zunehmend verregelt wird. Auch hier bildet sich in der Folge eine Diskrepanz zwischen Regeln, die dem lokalen Kontext entspringen und jenen, die das Staatsaufbauprojekt mit sich bringt.

Unterschiedliche Institutionalierungslogiken sind am Werk, wobei die ursprüngliche Staatsbildung auf der genannten Monopolisierung von Gewalt beruht – diese erfolgt durch Ausschaltung von konkurrierenden Gewaltakteuren auf einem Territorium und damit mittelbar auch durch die Ausschaltung politischer Konkurrenten. Um diese Monopolisierung aber aufrecht zu erhalten, mussten die Herrscher ihre Position absichern – sie benötigen also neben ihrer militärischen Expertise im Lauf der Zeit zunehmend auch politische, ökonomische und administrative Fähigkeiten (Tilly 1985; Rokkan 1999). Daraus ergibt sich eine historische Tendenz, dass sich aufgrund ihrer wirtschaftlichen Größe, den Regeln der „economies of scale“ folgend, immer größere Einheiten durchgesetzt haben. Dies förderte die Territorialisierung des Staates und verbesserte seinen Unitarisierungsvorteil: Indem Handels- und Geldströme vereinheitlicht wurden, wurde auch die Erschließung von Geldern einfacher. Wachsende administrative Fähigkeiten erlaubten in einem sich selbst verstärkenden Prozess bessere Finanzierung, sowie die Erschließung neuer Finanzquellen. Beispielsweise erlaubt die Kontrolle einer Brücke, Zölle zu erheben; wachsende administrative Fähigkeiten, die von diesem Geld finanziert werden, erlauben aber vielleicht in der Folge, personalisierte Steuern oder Gewinnsteuern zu erheben.

In Afghanistan haben die „Warlords“³ einen langen Vorlauf genossen.

³ Der Warlord, wie Giustozzi ihn definiert, ist ein militärischer Anführer, der militärische aber keine politische Legitimität genießt. Er ist charismatisch und verfügt über die nötigen Fähigkeiten, auf einem nennenswerten Territorium die Gewalt zu monopolisieren und diesen Zustand zu erhalten. Er kann natürlich als patrimonialer Herrscher über dieses Gebiet verfügen, weil er in der ursprünglichen Konstellation nicht mit einem Staat um diese Herrschaft konkurriert, oder dieser als Gewaltakteur nicht hinreichend durchschlagkräftig ist, um seinen Herrschaftsanspruch durchzusetzen (2009: 5). Es ist wichtig, darauf hinzuweisen, dass Warlords entgegen der „greed-and-grievance“-These deshalb nicht notwendigerweise aus Gier oder Motiven persönlicher Bereicherung handeln. Wo sie andere ausbeuten, mag dies „related to their need to maintain armies and reward their followers“ sein (ibid.: 6). Anders auch als der Typus des Gewaltunter-

Sie konnten sich ideologisch, finanziell, durch persönliche Beziehungen und militärisches Charisma, das in Afghanistan eine beachtliche Rolle spielt, etablieren. Seit der sowjetischen Intervention während der 1980er Jahre waren sie diejenigen, die der Vereinheitlichung durch den zentralen Staat am meisten entgegensetzen konnten. Anders als beispielsweise Parteien, die zwar oft auch über einen militärischen Apparat verfügen können, deren Unterstützung aber oft aus einer Mischung verschiedener Motive folgt, sind Warlords erstlinig ihrer militärischen Fähigkeiten wegen in ihrer Führungsrolle.⁴ Dieser Nimbus wird durch andere Faktoren erweitert, stabilisiert aber im Kern die Warlord-Figuration.

Da nun aber auch der Warlord internen Zwängen unterliegt, also interne Konkurrenten fürchten muss und obendrein altert, ergibt sich die Notwendigkeit, diese Herrschaftsstrukturen auf Dauer zu stellen. Dies kann in Form einer Dynastie geschehen, birgt aber das Risiko von Nachfolgekämpfen oder gar -kriegen. Institutionalisierung ist ein anderer Weg, der aber aus Sicht des Warlords die Gefahr birgt, dass die Institution das Führungsamt entpersonalisiert, ihn also überflüssig macht, weil die Institution die Fortexistenz der Gruppe garantiert. In Afghanistan haben nach

nehmers, der Gewalt anzettelt, um politische Ziele zu erreichen, also des Politikers, der Gewalt zur Radikalisierung und Mobilisierung einsetzt, ist für den Warlord der Einsatz von Gewalt nicht das Mittel, politische Ziele zu erreichen. Eher resultieren für den Warlord die politische Macht und politische Spielräume aus der militärischen Macht, nicht umgekehrt: "My' warlord", schreibt Giustozzi, "[...] is prisoner of his military ethos and cannot always afford to be calculating homo economicus. [...] Most if not all of what he extracts has to be redistributed to ensure loyalty and to pay for his armed force. [...] The risk of getting killed or captured, or of losing all that they have gained, is indeed too high for personal enrichment to be a driving factor and the main aim of their activities." (ibid.: 7).

⁴ Dass die Mobilisierungsmuster eine islamistische Komponente beinhalten, ergibt sich aus der spezifischen Situation der sowjetischen Invasion und der Unterstützung der Mujaheddin (durch US-amerikanische und arabische Geldgeber) vorwiegend über den pakistanischen Geheimdienst. Der Islamismus hat für die Mujaheddin eine unterschiedlich große Rolle gespielt, und so haben sich die islamistischen Bestandteile der jeweiligen Ideologie in der Folge sehr unterschiedlich entwickelt (Roy 1986; 1995). Manche, wie Massoud, haben sich zu primär nationalistischen Akteuren entwickelt, andere haben den Islamismus noch zusätzlich radikalisiert, wie etwa Sayyaf. Wieder andere, etwa Dostum oder Hekmatyar, haben sich islamistische Elemente bedient, wann immer es ihnen opportun erschien.

dem Zerfall der sowjetisch unterstützten Najibullah-Regierung diejenigen Gruppierungen am besten überlebt, die bereits ein Minimum an institutionalisierter Ausdifferenzierung in ihrer Struktur verankert hatten. Dadurch waren sie besser in der Lage, mit anderen Gruppen militärisch zu kooperieren: “[s]egments of the population whose organizations remained clientelistic and localistic, [...who] could not participate effectively” (Rubin 2002: 265). Institutionalisierte Strukturen sind also immer noch von militärischer Bedeutung, auch wenn sie schon den Keim für eine zivile Transformation beinhalten.

Obwohl sich diese Gruppen in den 1990er Jahren unglaublich gewalttätig gegenseitig bekämpften, waren sie doch diejenigen, die den Gewaltmonopolisierungsversuchen der Taliban bis zuletzt etwas entgegenzusetzen hatten. Indem sie sich zur Nordallianz zusammenschlossen, die unter Massouds Einfluss eine Politik der internen Spezialisierung betrieb, zu der auch die militärische Ausbildung von Kommandeuren und die Anbahnung internationaler Beziehungen gehörte, hielten sie so lang aus, bis die Entwicklung nach dem 11. September 2001 das Blatt zu ihren Gunsten wendete. Das Eingreifen der USA in den internen Monopolisierungskonflikt verschaffte ihnen einen Vorsprung und ihre institutionelle Kompetenz reichte aus, sich den Staat anzueignen und so beim Staatsaufbau eine gewichtige Rolle zu spielen. Dass ihre institutionelle Kompetenz nicht ausreichte, den Staat zu rationalisieren und entsprechend der westlichen Vorstellungen effizient zu handeln, steht auf einem anderen Blatt und beschäftigt die Interventen seither. Denn der Staat ist ja kein abgeschottetes Gebilde, sondern ist von ephemeren Machtkonstellationen beeinflusst (Bliesemann de Guevara und Kühn 2010). Die Warlords hatten also die Wahl, ob sie mit dem Staat zusammenarbeiten – was für die meisten vielversprechend war, weil es neue Machtressourcen zu erschließen versprach –, indem sie ihn sich aneigneten, oder ob sie den Verstaatlichungstendenzen offen entgegentreten wollten. Die meisten optierten für eine Mischung aus beidem, nämlich der nominellen Mitarbeit im Staat, solange dies dem eigenen Vorteil dient, bei gleichzeitiger Beibehaltung der gewaltsamen „Rückfalloption“.

Im Staatsbildungsprozess gilt es generell, pure Macht in Herrschaft umzuwandeln, um verlässliche Regeln zu schaffen. Dies ist, wie Max Weber ihn beschrieben hat, ein konfliktiver Aushandlungsprozess zwischen verschiedenen Instanzen, in dem um Deutungshoheit, Legitimitätsmuster und Finanzierungsfragen gerungen wird. Damit geht ein Grad an Bürokratisierung einher, der Bestandteile des Regierens tendenziell entpolitisiert, weil sie auf Dauer gestellt als normale und wiederholbare Vorgänge gelten können. Indem es dauerhafte Gesetze gibt, muss nicht jeder gesellschaftliche Vorgang ständig neu ausgehandelt werden, wodurch politisches Handeln rationalisiert wird. Nun ist damit nicht gesagt, dass gesellschaftliche Prozesse in Afghanistan jenseits von Regeln verlaufen – allein, diese Regeln sind oftmals keine staatlichen. Gleichwohl schaffen sie ein gewisses Maß an Erwartungssicherheit. Die dazu nötigen Institutionen schaffen beispielsweise Sicherheit, gewähren ein – für westliches Verständnis rudimentäres – Ausmaß an Wohlfahrt, schlichten oder entscheiden Streitfragen und unterhalten Mechanismen der sozialen Kontrolle. Der Warlord schafft durch die Institutionalisierung auch Abhängigkeiten, indem die Personen, die diese Institutionen ausfüllen (von Ämtern zu reden wäre begrifflich schon nah an der Vorstellung westlicher Verwaltungseinheiten), zwar in der Ausübung ihrer Aufgaben relativ autonom sein können, aber dennoch eingesetzt wurden. Die persönlichen Beziehungen sind also noch ausschlaggebend. In einem frühen Stadium der Institutionalisierung besteht obendrein die Gefahr, durch die Führung der Geschäfte in Ungnade zu fallen – ein Problem, das im Übrigen auch in den westlichen Demokratien immer wieder besteht. Als Ergebnis kann eine Staatsbildung durch Warlord-Figurationen beobachtet werden, die ein gewisses Maß an Zentralisierung erreichen, wenngleich sich dies auf den Transfer von Steuerungsaufgaben vom lokalen Kontext auf eine etwas „höhere“ Ebene bezieht: Noch weit entfernt von der Territorialität eines Nationalstaats, bezieht sich diese relative Zentralisierung auf Prozesse auf Landkreis-, Bezirks-, Provinz- oder Kantons-ebene.

Unter der Bedingung vorgegebener bzw. angenommener Staatlichkeit bestehen nun immer Möglichkeiten, staatliche Ämter mit den sozial konstituierten zu verschmelzen. Dies geschieht durch Aneignung von Gouverneursposten und anderen vom Staat geforderten „Ämtern“ oder durch

Selbst-Kooptation. Das bedeutet, dass die betroffenen Personen aufgrund anderer Anreizstrukturen, etwa dem Prestige, das staatliche Einbindung mit sich bringt, sich regulär für diese Ämter bewerben und häufig unter Rückgriff auf ihre Machtressourcen darin erfolgreich sind. So formalisieren sie ihre Position, was insbesondere in einem internationalisierten und damit von internationalen politischen Normen durchsetzten Umfeld, wie jenem in Afghanistan, Zugriff auf die eine politische Ressource erlaubt, die dem Warlord außerhalb des Staates verwehrt bleibt: Internationale Anerkennung (Giustozzi 2009: 11).

Die Institutionalisierung, die ohnehin unterschiedlichen Bedingungen unterworfen ist und deshalb von Fall zu Fall verschieden verläuft, hat eine zeitliche wie eine räumliche Komponente. Zeitlich zielt die Warlord-Politik darauf ab, das eigene Interesse auf Dauer zu wahren und der eigenen Gruppe Vorteile zu verschaffen. Dazu gehören manifeste ökonomische und kulturelle Interessen ebenso wie die Abwehr von Veränderungen der eigenen Identität. Dabei gilt es, Gefahren, die von transformativen Entwicklungen ausgehen und die den Gruppenzusammenhalt sowie deren Selbstdefinition auflösen würden, zu entgegnen (Buzan et al. 1998: 123-124). Auch wenn Warlords zunächst an ihrem eigenen Überleben interessiert sein werden, so ist ihre Identität doch mit einer – nämlich „ihrer“ – Gruppe verwoben, die ihren Status begründet. Die daraus folgenden politischen Erwägungen verknüpfen deshalb die Gruppe und den jeweiligen Anführer, was deren Verhalten in der Interaktion mit anderen außerhalb der Gruppe stehenden Personen oder Gruppen beeinflusst. Zwischen Warlord-Figurationen existiert beispielsweise etwas, das man als substaatliches Sicherheitsdilemma beschreiben kann: Dabei kann keine Gruppe sicher sein, dass ihr eine andere Gruppe nicht nach der Existenz, nach Eroberung und Unterwerfung trachtet. Eine möglicherweise unintendierte, aber gleichwohl gewalttätige Eskalation kann die Folge sein (Kühn 2011b).

Warlords müssen in der Interaktion mit dem aufzubauenden Staat darauf abzielen, die Interessen der eigenen Gruppe zu wahren. Auch wenn der Staat über den bereits erwähnten Basisvorteil der internationalen Anerkennung verfügt, ist er dennoch aus der lokalen Sicht zunächst ein Konkurrent. Ein Austausch mit dem Staat steht also unter dem Vorbehalt, ob

eine Person an der Schnittstelle zum Staat – je weiter die Institutionalisierung fortgeschritten ist, desto mehr Personen werden betroffen sein – die Interessen der Gruppe wahren kann und will. In der Interaktion mit dem Staat werden aber Interessen verändert, so dass manche derjenigen, an die Aufgaben delegiert wurden, dadurch an Macht gewinnen können und dem Warlord die Position streitig machen könnten. Dies gilt insbesondere, wenn die Gewaltexpertise, die den Warlord ja auszeichnet, im Verlauf der Zeit an Bedeutung verliert, weil Interessenskonflikte zunehmend politisch gelöst werden können. Damit verliert die militärische Aura des Warlords an Wirkung, und politische Herausforderer werden mehr Führung übernehmen. Zwar haben diese Prozesse lange Zyklen, sind aber aus der Warlord-Position ernstzunehmende Probleme. Politisch stellt sich dieses Problem in ähnlicher Weise bei der Nachfolgeregelung: Wird ein Nachfolger ebenso charismatisch und ein guter militärischer Anführer sein, um erfolgreich die Gruppeninteressen zu wahren?

In räumlicher Hinsicht ist die Reichweite militärischer Projektionsfähigkeit und daraus abgeleitet die politische Einflussreichweite bedeutsam. Die bereits beschriebene Selbst-Kooptation kann in dieser Hinsicht den Zugang zu Informationen verbessern, aber auch zu zusätzlichen Gewaltmitteln und Finanzen verhelfen. Ebenso mag sie Zugriff zu vormals nicht zugänglichen Territorien erlauben, die sich wiederum gewinnbringend „bewirtschaften“ lassen. Andererseits kann die Ausübung staatlicher Ämter in der Hauptstadt, die oft weit weg vom eigenen Herkunftsgebiet liegt, ein eigenes Problem sein:⁵ Dort können Warlords den Kontakt zu ihrer eigenen Gruppe verlieren. Die Fähigkeit, die Dynamiken innerhalb der eigenen Gruppe zu beobachten und zu kontrollieren, ge-

⁵ In der Anfangszeit der afghanischen Staatsbildungszeit im späten 19. und 20. Jahrhundert wurde die Dislokation lokaler und regionaler Einflussträger als Machttaktik sehr häufig angewendet – in der Hauptstadt waren diese Personen unter der Kontrolle der überzentralisierten Macht und konnten in dieser Position schon keine Aufstände initiieren. Auch die Quasi-Geiselnahme der Söhne von Einflussträgern, die dann in den Staatsapparat hineinsozialisiert werden und darin Aufgaben übernehmen sollten, gehörte zu diesen Taktiken. Oft genug wurde Mord zum Korrektiv, wenn die gewünschten Ziele nicht erreicht wurden, diese Personen also den Herrschern gefährlich wurden. Umgekehrt zeigt die Zahl ermordeter afghanischer Zentralherrscher, dass die Kontrolle des Staates oft nicht weit genug reichte, Rivalitäten innerhalb der Staatsklasse zu dämpfen. Dazu gehörten natürlich zahlreiche Diadochenkämpfe (Saikal 2004).

hört sicherlich zu den Basisqualifikationen eines militärischen Anführers, so dass der Verlust dieser Kontrollmöglichkeiten die politische Überlebensfähigkeit des Warlords durchaus einschränkt – oder ihn in eine andere Position bringt, die ihn wiederum für diesen Verlust kompensiert. Ein Beispiel für einen solchen Prozess war die Entmachtung von „Amir“ Ismail Khan, der in seiner Rolle als Warlord, der Gouverneur in seiner Provinz Herat wurde, die aus dem Handel mit dem Iran erzielten Mittel nicht an die staatliche Verwaltung in Kabul abgeführt hat. Dabei soll es sich immerhin um Gelder in der Höhe zwischen 100 und 300 Mio. US-Dollar gehandelt haben, die Ismail Khan für den wirtschaftlichen Aufbau der Provinz einsetzte. Deshalb wurde er mit militärischer Hilfe der USA abgesetzt. Da dadurch aber seine Macht nicht verschwand, wurde er kurz darauf Minister im Kabinett Präsident Karzais (Giustozzi 2007: 77). In diesem Fall bewahrte der Warlord also seinen Einfluss, den er abseits der offiziellen staatlichen Struktur in einer Schattenstruktur in Herat hinter dem Rücken des offiziellen Gouverneurs, der sein Nachfolger wurde, noch immer ausübt. Im für ihn schlimmeren Fall aber könnte die Entwicklung in der Heimatprovinz ohne ihn weitergehen und er überflüssig oder verdrängt werden.

Ein zusätzlicher, nur im weiteren Sinne „räumlicher“ Aspekt betrifft den politischen statt des physischen Raums. Indem der Warlord auf der politischen Ebene aktiv wird, verändert er bereits seine Identität. Er wird andere Überlegungen und Logiken in sein Kalkül einbeziehen und so den absoluten Willen, nur den Interessen der eigenen Gruppe zu folgen, zumindest abschwächen. Er könnte dadurch seine spezifischen Merkmale verlieren, und aus dem Warlord kann sich dann ein Politiker entwickeln. Dadurch mag sich der politische Handlungsspielraum erweitern, während die militärische Basislegitimation in den Augen der Unterstützer sinkt. Warlord-Politik kann generell nur dann sinnvoll analysiert werden, wenn ihre zeitlichen und räumlichen (als den physischen Raum überschreitenden) Komponenten berücksichtigt werden. Aus einer Perspektive einer Abwägung von Risiken, wie sie militärische Anführer kalkulieren müssen, ist das Auftauchen eines Staates mit Regelungsanspruch jedenfalls nicht notwendigerweise eine Verbesserung der Situation: Da vom Staat auf verschiedenen Ebenen zusätzliche Risiken ausgehen können, ist Statebuilding nicht automatisch eine Entwicklung, die

dem Warlord genehm sein kann (Bliesemann de Guavara und Kühn 2010; Kühn 2011b).

Die Risiken der Warlords sind interne, wie Machtkonkurrenz und Nachfolgeprobleme ebenso wie Institutionalisierung, aber auch externe, wie die relative Besserstellung anderer Gruppen. Falls die mit dem Staat kooperieren, dadurch technologische Überlegenheit oder Zugang zu Finanzen erhalten, verliert eine Gruppe relativ zu der anderen – ein klassisches Nullsummenspiel. So kann erklärbar sein, warum Warlords die Institutionalisierung nicht sehr weit treiben wollen oder ihr überhaupt Widerstand entgegensetzen – mit dem Risiko, dass dies der Gruppe schadet. Demgegenüber steht die Möglichkeit, über Machtverlagerungen zu verhandeln oder die Macht, etwa durch eine Partei, politisch einzubringen. Die Unsicherheit, wie das Verhalten anderer Akteure zu kalkulieren ist, wird damit zur ständigen politischen Überlegung. Wenn die internationale Intervention in Afghanistan beklagt, dass die wenigsten der relevanten Akteure sich voll dem Staat verschreiben, geschieht das in Verkennerung dieses Problems: Wenn ein Gewaltakteur nicht weiß, wie lange es sich auf den Staat verlassen kann, wäre es selbstmörderisch, sich ohne Rückfalloption in den Staat einzugliedern. Diejenigen, die den Staat zur alleinigen Einflussquelle machen, verfolgen damit aber häufig die – ebenso wenig erfreuliche – Taktik, ihre eigenen Machtressourcen dadurch zu stabilisieren, dass sie den Staat „übernehmen“.

Deshalb war es so schwierig, im Bonner Abkommen eine Demilitarisierung zu vereinbaren – denn für die an der Nordallianz beteiligten Gruppen galt (und gilt), dass auf sich selbst zu verlassen die militärisch beste Strategie ist. Da diese Gruppen als eigentlich Kämpfende, aber gleichzeitig von der US-Unterstützung maßgeblich Profitierende politisch das Sagen hatten, kam keine militärische Unitarisierung in Frage (Bhatia und Sedra 2008: 113-114). Diesen Webfehler im Staatsaufbau zur Wurzel allen Übels zu erklären, griffe jedoch zu kurz. Es muss festgehalten werden, dass nicht alle Politik in Afghanistan Warlord-Politik ist – die meisten bewaffneten Gruppen sind Hybride aus politischen Parteien, Gewaltunternehmern und ethnischen Mobilisierern, ebenso wie aus Geschäftsleuten und Politikern. Auch wenn der hier idealtypisch dargestellte Warlord seine Primärlegitimation aus seinem militärischen Nimbus zie-

hen kann, so haben sich im Verlauf der letzten Dekade unter den Bedingungen der internationalen Intervention einige Legitimationsvarianten dazugesellt, die es schwierig machen, von Warlords zu reden. In der Geschichte Afghanistans wurden Versuche, substaatliche Staatsformierung voranzubringen, sehr häufig durch die Einflussnahme externer Akteure untergraben. Afghanistan war deshalb immer ein, wenn man in der Logik der internationalen Systeme bleibt, internationalisierter Staat. Die externen Akteure fürchteten, dass ihre eigenen Möglichkeiten zur Einflussnahme abnehmen würden, wenn der Staat zu stark werden würde. Vermittelt über die lokalen Akteure, eben oft die Warlords, versuchten sie, das Risiko eines solchen Erstarkens zu minimieren. Staatsformation hatte also immer auch die Aufgabe, den Staatsaufbau selbst machtpolitisch auszutariieren. Im internen Machtkampf waren es Kommunisten, Islamisten und Royalisten ebenso wie andere einflussreiche Gruppen, die ihre Ränge jeweils gezielt dezimierten, um das relative Gewicht ausgeglichen zu halten. Was wie eine vernünftige Taktik des Mittelwegs klingt, war freilich eine außergewöhnlich blutige Politik von Mord und Totschlag. Diese Politik der Fragmentierung steht auch heute noch der Unitarisierung im Staat entgegen, was den nur halb mit dem Staat verwobenen Machträgern das Überleben sichert. Viele Gouverneure haben beispielsweise ihre hybride Warlord-/Strongman-/Räuberbaron-/Staatsrepräsentanten-Existenz formalisieren und legalisieren können. Das bringt ihnen und der internationalen Gemeinschaft, die sie unterstützt, andere Legitimationsprobleme, aber es erlaubt ihnen, ihren Einfluss, beispielsweise über die Einnahmen aus der Kontrolle des Drogenmarktes, auf Dauer zu erhalten (Mansfield 2010: 14-20).

3. Zusammenfassung: Der Warlord als idealtypischer Akteur

Der Warlord ist ein Gewaltakteur unter vielen, dessen Geschichte vergleichsweise weit zurückreicht. Er hat deshalb schon über quasistaatliche Verdichtungsmöglichkeiten politischer Macht verfügen können; ihm stehen deshalb oft zumindest teilweise institutionalisierte Herrschaftsstrukturen zur Verfügung, die ihn für ein bestimmtes Territorium zum militärischen und politischen Repräsentanten machen. Die Basislegitimität leitet sich für den Warlord zunächst aus seinen militärischen Fähig-

keiten ab, weshalb der Warlord notwendigerweise in gesellschaftlichen Figurationen mit kriegerischem Vorlauf auftaucht. Die Legitimation wird durch ökonomische und politische Aktivitäten erweitert, wobei deren Auswahl häufig eher zufällig und als Reaktion auf äußere Entwicklungen und aktuelle Möglichkeiten der politischen Ökonomie zu sehen ist.

- Wie stellt sich der Akteur in Bezug auf seine Struktur, seine Fähigkeiten und seine Flexibilität dar? Wie tritt er eventuell einer Internationalen Friedensmission gegenüber auf?

Der Warlord und die dazugehörige Warlord-Figuration sind ihrer Struktur nach in erster Linie militärische Akteure, deren interne administrative und kohäsive Fähigkeiten in die zivile und damit politische Sphäre überschwapen. Die primären Fähigkeiten des Warlords und der Figuration sind deshalb die militärische Eroberung und Kontrolle von nennenswerten Territorien. Dieser Fähigkeit direkt innewohnend, weil sie auf Dauer ermöglichend, ist die Fähigkeit, Finanzierungsquellen für die militärische Struktur zu erschließen. Hier beginnen bereits die massiven Unterschiede, die Warlords kennzeichnen: Als Finanzierung können entweder Quellen aus dem Ausland dienen, die zu Öffnen und zu Halten vor allem politisches Geschick und das Austarieren interner und externer militärischer Bedürfnisse mit internen und externen politischen Erfordernissen nötig machen: Fallen die externen Quellen weg, hat die Warlord-Figuration keine Zukunft. Allerdings ist diese Schwäche gleichzeitig eine Stärke, weil Not auch den Warlord erfinderisch macht und deshalb andere Geldgeber gewonnen werden können. Politisch-legitimatorisch ist dabei wichtig, dass in der Binnenwahrnehmung wechselnde Geber nicht auf den Warlord zurückwirken, sondern er sich seine Unabhängigkeit erhalten kann, um nicht als Stellvertreter oder schlimmstenfalls Untergebener ausländischer Akteure zu gelten. Diese Unabhängigkeit sichern ökonomische Quellen besser ab, etwa wenn Warlords geographisch günstige Gegebenheiten für sich nutzen können. Die Verfügbarkeit von alternativlosen Handelswegen, eventuell noch begünstigt durch Brücken, Täler oder Pässe, welche die Kontrolle der Warenwege erleichtern, verschaffen eine dauerhafte Einkommensquelle. Diese birgt lediglich die Gefahr, dass mächtigere Akteure von Gewinnen

nichts abgeben wollen, so dass die Warlords zum Ziel militärischer Angriffe werden können. Darin unterscheidet sie allerdings nichts von einem Staat: Historisch ist der Krieg, um Handelswege offenzuhalten, nichts Außergewöhnliches.

Aus den strukturellen Eigenheiten lässt sich aber leider nicht ableiten, wie die Warlord-Figuration auf eine Internationale (Friedens-)Mission reagiert. Denn eine internationale Intervention ist zunächst einmal eine Beschneidung der Autonomie und bringt die beschriebenen Gefahren mit sich. Je nach Abwägung werden ein Warlord und seine Klientel mehr oder weniger mit dem Staat kooperieren, sofern der Aufbau von Staatlichkeit das Ziel der Intervention ist. Es ist allerdings eher nicht davon auszugehen, dass eine Warlord-Figuration ihr Dasein aufgibt, um in einem Staat aufzugehen – schließlich ist die Abwesenheit staatlicher Regelungsfähigkeit ja die Ursache, dass eine stabile Warlord-Figuration überhaupt existiert und sich über die Zeit erhalten konnte.

- Worauf stützt sich seine Machtbasis in Bezug auf seine Autorität und Kompetenz? Inwieweit hat das traditionelle Hintergründe?

Die unmittelbare Machtbasis eines Warlords erwächst, ähnlich der organisatorischen Struktur, aus seiner militärischen Leistungsfähigkeit. Durch Bewährung als militärischer Anführer erwirbt der Warlord Charisma, das den Kern der militärischen Einheiten zusammenhält. Die Außenwirkung muss darüber hinaus gepflegt werden, und die Loyalität zu erhalten, ist nicht zuletzt das Resultat wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit. Die Beteiligung breiter Anteile der Bevölkerung am erwirtschafteten Erfolg ist deshalb nötig – der Warlord handelt also nicht zur Bereicherung seiner selbst. Die Autorität wird allerdings in den meisten Fällen auch durch ein hohes Maß an Gewaltfähigkeit und den Willen, diese Fähigkeit einzusetzen, untermauert, etwa indem drakonische Strafen innerhalb der eigenen militärischen Einheiten den Zusammenhalt festigen. Dostum wird nachgesagt, dass er widerständige Soldaten auf Panzerketten binden und so zu Tode fahren ließ. Ob dies wirklich geschehen ist, oder ob diese Geschichten, derlei es von allen Warlords unzählige gibt, dazu dienen, diesen Gewaltnimbus zu untermalen, ist nicht geklärt.

In jedem Fall dient dieser Aspekt der Autorität dazu, intern Kohäsion zu erreichen und Abschreckung nach außen zu vermitteln.

Teil der Selbstinszenierung ist sicherlich der Versuch, traditionelle Legitimationsfiguren anzuzapfen, um die eigene Position aufzuwerten. Wirklich traditionelle Hintergründe sind somit eher selten. Wenn also Ismail Khan in Herat sich als „Amir“ bezeichnet oder unwidersprochen von seinen Anhängern so bezeichnet wird, dann ist das eine Anknüpfung an eine Herrschaftsform, die historisch mit dem Königtum der paschtunischen Mohammadzai-Linie der Durrani verbunden ist.⁶ Insofern ist das Traditionelle meist eine Ausrede oder Bemäntelung, die aber durchaus auch der Unkenntnis externer Beobachter entspringen kann, wenn die Herrschaftsform nicht liberalen westlichen Modellen entspricht. Solche Abweichungen werden dann meist entweder als herrschaftslos oder als traditionell bezeichnet, obwohl sie weder das eine noch das andere sind.

- Was ist die Strategie des Akteurs? Hat er Methoden und Konzepte entwickelt? Was sind seine Mittel?

Die Strategie ist in erster Linie die Erhaltung von Handlungsoptionen. Situativ und pragmatisch steht dabei im Vordergrund, sich eröffnende Möglichkeiten zu nutzen. Handlungsveränderungen erfolgen meist in Anpassung an äußere Entwicklungen oder interne Dynamiken. Sie sind damit zwar nicht strategielos, aber die strategischen Aspekte beziehen sich vor allem auf die Erhaltung von Macht, weniger auf politische Inhalte. Je weiter die Institutionalisierung fortgeschritten ist, desto methodischer wird das Handeln. Insbesondere dort, wo eine Bürokratisierung und Rationalisierung stattfindet, sind Konzepte eher erforderlich, als dort, wo der Warlord alleine und ad hoc entscheidet. Wo allerdings die Planung fortschreitet, nimmt der „Warlord-Charakter“ ab: Im Fall der

⁶ Das afghanische Königtum entwickelte sich aus ursprünglich nicht-monarchischer Organisation der konkurrierenden paschtunischen Stämme. Der ‚Amir‘ ist darin schon eine Bezeichnung für einen König, während beispielsweise ‚Shah‘ den Anführer der früheren, noch nicht direkt monarchischen Herrschaftsform der Saddozai-Linie bezeichnete. Ismail Khan bezieht sich also auf eine Tradition, aus der er als vor allem militärischer Anführer nicht hervorgegangen ist (Barfield 2010: 193-194; Schetter 2003: 216-274).

von Massoud geführten Allianz kann man unter anderem deshalb kaum mehr von einer Warlord-Figuration sprechen, weil die gezielte militärische Ausbildung des Führungspersonals, die Aneignung administrativer Kenntnisse durch Studium im Ausland und die Knüpfung internationaler Kontakte eher auf die Vorbereitung zur Übernahme des Staates abzielte als auf die Erhaltung der eigenen Einflussosphäre. Neben die finanziellen Mittel treten dann also vor allem politische Mittel, die allerdings über das „Kerngeschäft“ des militärischen Warlords hinausgehen. Die Bildung von Allianzen und die Pflege von Kontakten in einem notorisch schwierigen Kommunikationsumfeld werden dann mindestens ebenso wichtig wie die militärische Stärke.

- Worin liegen seine Motive?

Die Motive sind in erster Linie Selbsterhalt und Abwehr. Insofern verstehen sich Warlords eher als Bewahrer, denn als offensive Angreifer – obgleich dieses Verhalten durchaus in ihrem Handlungsrepertoire auftaucht. Die Erhaltung von politischer Autonomie ist für den Warlord und seine Figuration oberstes politisches Ziel, das auch in Kompromissen mit dem Staat eine Rolle spielt. Ein Übergang in staatliche Strukturen ist also nur über die Zeit zu erwarten, wobei die Selbst-Kooptation diesen Prozess beschleunigen kann. Allerdings ist dabei davon auszugehen, dass die Überführung von Warlord-Strukturen in den Staat auch dessen Hybridisierung bedeutet. Charakteristika der Warlord-Politik gehen so in staatliche Herrschaftsarrangements mit ein, während der Warlord seinen militärischen Charakter nach und nach verliert und zunehmend zivile Aufgaben übernehmen und institutionalisierte Legitimität erwerben kann. Dieser Prozess kann jedoch länger dauern als eine externe Intervention zur Staatskonsolidierung anhält, er kann Rückschritte, verlangsamte oder beschleunigte Phasen enthalten. Eine Integration des Warlords in den Staat ist also keineswegs vorgezeichnet.

Literatur

- Badie, B.: *The Imported State. The Westernization of the Political Order*. Stanford: Stanford University Press, 2000
- Barfield, T.: *Afghanistan. A Cultural and Political History*. Princeton/Oxford: Princeton University Press, 2010
- Bhatia, M./Sedra, M.: *Afghanistan, Arms and Conflict. Armed groups, disarmament and security in a post-war society*. Abington: Routledge, 2008
- Bliesemann de Guevara, B./Kühn, F. P.: *Illusion Statebuilding. Warum der westliche Staat so schwer zu exportieren ist*. Hamburg: edition Körberstiftung, 2010
- Bliesemann de Guevara, B./Kühn, F. P.: "The International Community Needs to Act": Loose Use and Empty Signalling of a Hackneyed Concept. *International Peacekeeping*, 18 (2)/2011, S. 135-151
- Buzan, B./Wæver, O./de Wilde, J.: *Security. A new framework for Analysis*. Boulder, CO: Lynne Rienner, 1998
- Elias, N.: *Über den Prozeß der Zivilisation. Soziogenetische und psychogenetische Untersuchungen. Zweiter Band*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1997
- Giustozzi, A.: War and Peace Economies of Afghanistan's Strongmen. *International Peacekeeping*, 14 (1)/2007, S. 75-89
- Giustozzi, A.: *Empires of Mud. War and Warlords in Afghanistan*. London: Hurst and Company, 2009
- Kühn, F. P.: Aid, Opium and the State of Rents in Afghanistan. Competition, Cooperation, or Cohabitation? *Journal of Intervention and Statebuilding*, 2 (3)/2008, S. 309-327
- Kühn, F. P.: Konkurrenz, Kooperation oder gegenseitige Akzeptanz? Zum Spannungsverhältnis zwischen Staatsklasse und Drogenrentiers in Afghanistan. In: Beck, Martin/Harders, Cilja/Jünemann, Annette/Stetter, Stefan (Hrsg.): *Der Nahe Osten im Umbruch. Zwischen Transformation und Autoritarismus*. Wiesbaden: Nomos, 2009, S. 126-147
- Kühn, F. P.: *Sicherheit und Entwicklung in der Weltgesellschaft. Liberales Paradigma und Statebuilding in Afghanistan*. Wiesbaden: VS Verlag, 2010

- Kühn, F. P.: Less is more: International intervention and the limits of external stabilisation. *Canadian Foreign Policy Journal*, 17 (1)/2011a, S. 62-74
- Kühn, F. P.: Securing Uncertainty: Sub-state Security Dilemma and the Risk of Intervention. *International Relations*, 25 (3)/2011b, S. 363-380
- Mansfield, D.: Where have all the Flowers gone? Assessing the Sustainability of Current Reductions in Opium Production in Afghanistan. Kabul: Afghanistan Research and Evaluation Unit (AREU), 2010
- Migdal, J. S./Schlichte, K.: Rethinking the State. In: Schlichte, K., ed. *The Dynamics of States. The Formation and Crises of State Domination*. Aldershot: Ashgate, 2005, S. 140
- Reinhard, W. (Hrsg.): *Verstaatlichung der Welt. Europäische Staatsmodelle und außereuropäische Machtprozesse*. München: R. Oldenburg Verlag, 1999
- Rist, G.: *The History of Development: From Western Origins to Global Faith*. New Edition, revised and expanded. London/New York: Zed Books, 2002
- Rokkan, S.: *State Formation, Nation-Building, and Mass Politics in Europe. The Theory of Stein Rokkan: based on his collected works*. Edited by Peter Floral, Stein Kuhnle, and Derek Urwin. Oxford et al.: Oxford University Press, 1999
- Roy, O.: *Islam and Resistance in Afghanistan*. Cambridge et al.: Cambridge University Press, 1986
- Roy, O.: *Afghanistan: From Holy War to Civil War*. Princeton: The Darwin Press, 1995
- Rubin, B. R.: *The Fragmentation of Afghanistan. State Formation and Collapse in the International System*. Second edition. New Haven: Yale University Press, 2002
- Saikal, A.: *Modern Afghanistan. A History of Struggle and Survival*. London: I. B. Tauris, 2004
- Schetter, C.: *Ethnizität und ethnische Konflikte in Afghanistan*. Berlin: Reimer, 2003
- Schetter, C.: Talibanistan – Der Anti-Staat. *Internationales Asienforum*, 38 (3-4)/2007, S. 233-257

- Schlichte, K.: Staatsbildung und Staatszerfall in der „Dritten Welt“. In: Siegelberg, J./Schlichte, K. (Hrsg.): Strukturwandel internationaler Beziehungen. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 2000, S. 260-280
- Schlichte, K., ed.: The Dynamics of States. The Formation and Crises of State Domination. Aldershot: Ashgate, 2005a
- Schlichte, K.: Der Staat in der Weltgesellschaft. Politische Herrschaft in Asien, Afrika und Lateinamerika. Frankfurt am Main: Campus, 2005b
- Siegelberg, J.: Staat und internationales System – ein strukturgeschichtlicher Überblick. In: Siegelberg, J./Schlichte, K. (Hrsg.): Strukturwandel internationaler Beziehungen. Zum Verhältnis von Staat und internationalem System seit dem Westfälischen Frieden. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 2000, S. 11-56
- Tilly, C.: War making and state making as organized crime. In: Evans, P. B./Rueschemeyer, D./Skocpol, T. (eds): Bringing the State back in. Cambridge et al.: Cambridge University Press, 1985