

**Zeitschrift:** ASMZ : Sicherheit Schweiz : Allgemeine schweizerische  
Militärzeitschrift

**Herausgeber:** Schweizerische Offiziersgesellschaft

**Band:** 170 (2004)

**Heft:** 7-8

**Artikel:** Nation-Building : ein dornenvoller Auftrag

**Autor:** Forster, Peter

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-69243>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

**Download PDF:** 30.03.2025

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

## Nation-Building – ein dornenvoller Auftrag

Am 7. Mai 2004 führte der Gönnerverein «Freunde der ASMZ» im Unternehmerforum Lilienberg eine gut besuchte Konferenz zum Thema «Nation-Building» durch. Am Ende der Woche, in der die Folterungen der amerikanischen Besatzer im Irak bekannt geworden waren, zogen vier Fachleute eine realistische Bilanz zum dornenvollen Auftrag des Wiederaufbaus von Nationen.

Peter Forster

Die Referenten und Diskussionsteilnehmer vertraten militärisch und zivil ein breites Spektrum:

– Albert Stahel, Professor für strategische Studien an der Universität Zürich und an der Militärakademie/ETHZ und Präsident der Stiftung Bibliotheca Afghanica (Bubendorf/BL), zog in seinem Einführungsreferat als Fallbeispiel Afghanistan heran.

amerikanischer Ausdruck, der zum Beispiel von der Rand Corporation oft gebraucht und vielfach umschrieben wird. Thomas Greminger dagegen zieht den Begriff «Post-Conflict Peacebuilding» vor, den 1992 der damalige UNO-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali wie folgt definierte: «Post-konfliktueller Friedensaufbau umfasst Massnahmen zur Bestimmung und Förderung von Strukturen, die geeignet sind, den Frieden zu festigen und zu konsolidieren,



Albert Stahel, Ulrich Siegrist, Peter Forster, Christian Millotat und Thomas Greminger diskutieren über Nation-Building, einen dornenvollen Auftrag.

– Der deutsche Generalmajor aD Christian Millotat berichtete über seine Erfahrungen im Kosovo; Millotat, von Haus auf Panzergrenadier, hatte der Kosovo Force (KFOR) in den Jahren 2001/02 als stellvertretender Kommandant gedient.

– Ulrich Siegrist, Präsident der Schweizer Offiziersgesellschaft und im Nationalrat Mitglied der Sicherheits- und der Rechtskommission, brachte das Wissen und Können des erfahrenen Militärs und Politikers ein.

– Minister Thomas Greminger verband die Sichtweise des Diplomaten mit der des Generalstabsoffiziers; beruflich ist Greminger im EDA stellvertretender Leiter der Abteilung IV für Menschenrechte und Friedenspolitik, militärisch dient er als Unterstabschef Führungsunterstützung im Stab der Infanteriebrigade 7.

### Mehrfache Kompetenz

Wie schwierig der Auftrag ist, eine Nation aufzubauen, zeigt schon die Begriffsbestimmung. «Nation-Building» ist ein

um das Wiederaufleben eines Konfliktes zu verhindern.»

Millotat nannte als Voraussetzungen für erfolgreiches Nation-Building mehrere Punkte. Erforderlich für das Gelingen sind:

– Die militärische Kompetenz der beteiligten Truppen, welche die Fähigkeit zur Friedenserzwingung und zum Aufbau einer Nation umfassen muss.

– Die Kraft, die Einsatz- und Verhaltensregeln vom militärischen Kampfauftrag auf den ganz anders gelagerten territorialen Schutzauftrag umzustellen.

– Die gute Verzahnung der militärischen und der zivilen Komponenten zum Wohl der aufzubauenden Nation.

– Die laufende gemeinsame Lagebeurteilung durch die militärischen und zivilen Komponenten auf strategischer, operativer und taktischer Stufe im jeweiligen Einsatzgebiet.

– Die Definition von «Transmissionsriemen» zur einheimischen Bevölkerung über anerkannte lokale Autoritäten.

– Die zwingende Umschreibung des politischen Endzustandes und die Schaffung eines günstigen Investitionsklimas.

### Geduld erforderlich

Klar trat in der Diskussion das Gebot hervor, dass die Staaten und Armeen, die eine Nation (wieder)aufbauen wollen, behutsam auf die betroffenen Nationen selber eingehen. Wiederholt wurde zum Ausdruck gebracht, wie entscheidend wichtig in Afghanistan eine vertiefte Auseinandersetzung mit dem afghanischen Selbstverständnis und dem lokalen Zugehörigkeitsgefühl wäre. Wie Millotat legte Greminger Wert auf die klare Definition der Ziele. Ebenso wies er auf die Grenzen hin, die dem Nation-Building von aussen gesetzt sind. In Afghanistan etwa brauche man die Kriegsherren, wo es gelte, ein staatliches Gewaltmonopol aufzubauen; dort aber, wo es darum gehe, den Drogenhandel zu unterbinden, müsse gegen die Warlords angekämpft werden.

Einen markanten Akzent setzten die Diskussionsteilnehmer auf den Faktor Zeit. Zusammen mit der Ressourcenlage spiele die Zeit eine wesentliche Rolle. Greminger hob hervor, dass man den Aufbau einer Nation nicht überstürzen dürfe: «Ich scheue mich davor, von Monaten oder Jahren zu reden; ich rechne im Zeitbedarf mit einer ganzen Generation, wenn ein Unterfangen gelingen soll.»

Die Rand Corporation führt in ihrer grundlegenden Studie über Nation-Building<sup>1</sup> die acht Beispiele Deutschland, Japan, Somalia, Haiti, Bosnien, Kosovo, Afghanistan und Irak an; in allen Fällen wirkten und wirken die Vereinigten Staaten federführend mit. Als erfolgreiche Operationen nennen die Rand-Forscher nur Deutschland und Japan nach dem Zweiten Weltkrieg: «Diese beiden Modelle setzen für den nationalen Wiederaufbau nach einem Zusammenbruch einen bis heute nie wieder erreichten Standard.» Die Rand-Analyse räumt ein, die Erfolge in Deutschland und Japan hätten eine Grundlage auch in der entwickelten Wirtschaft der beiden Länder vor dem Krieg gehabt; erfolgreich sei in beiden Staaten aber ebenso der politische Umbau gewesen.

Unumwunden gibt die Rand Corporation zu, dass es den Vereinigten Staaten weder in Somalia noch in Haiti gelang, lebensfähige Demokratien aufzubauen. In beiden Fällen wird das Scheitern «mit ethnischen, sozioökonomischen oder tribalen Zerklüftungen» erklärt; weniger prominent werden amerikanische Fehler in der Planung und Durchführung erwähnt. Zu Bosnien-Herzegowina und zum Kosovo hebt das Rand-Papier hervor, die Demokratisierung sei seit den Kriegen der

<sup>1</sup> Dobbins James, McGinn John, Crane Keith, Jones Seth, Lal Rollie, Rathmell Andrew, Swanger Rachel, Timilsina Anga: America's Role in Nation-Building. From Germany to Iraq. Rand Corporation. 2003.



Die Veranstaltung zum Thema «Nation-Building» fand im neuen Zentrum des Lilienberg Unternehmerforums in Ermatingen/TG statt. Fotos: Fritz Brand

1990er-Jahre doch vorangekommen; in den Kampfjahren sei die Feindseligkeit zwischen den ethnischen Gruppierungen noch stärker gewesen als heute.

Zu Afghanistan merkt die Rand-Untersuchung an, das Engagement der Vereinigten Staaten und der internationalen Gemeinschaft halte sich in Grenzen: «Im Kosovo setzten Washington und die Verbündeten viel mehr Geld und bedeutend mehr Truppen ein.» Als schwierig stufen die Rand-Forscher die Lage im Irak ein. Als zentrales Problem bezeichnen sie die geschichtlichen Vorbelastungen: die fehlende

demokratische Tradition, die ethnisch-religiösen Spannungen, das organisierte Verbrechen und die schwache Mittelschicht.

### «Langes Abenteuer» Irak

Der amerikanischen Führung prophezeit Rand im Irak ein «langes Abenteuer»: «Die Irakintervention wird für längere Zeit umfangreiche finanzielle, personelle und diplomatische Ressourcen binden». Die USA könnten es sich nicht leisten, «die Arbeit halb gemacht liegen zu lassen.» Die

Frage laute nicht, wie schnell die amerikanischen Truppen abzögen, sondern vielmehr, «wie schnell und bis zu welchem Punkt sie die Regierungsgewalt mit den Irakern und der internationalen Gemeinschaft teilen und gleichzeitig genügend Einfluss behalten, um den Übergang zu einer geregelten Ordnung zu gewährleisten».

Andere als die acht genannten Beispiele – Kambodscha etwa oder Osttimor oder Mosambik – analysiert die Rand Corporation nicht. Zu den Schwächen der Studie gehört, dass die betreffenden Völker fast nur am Rande vorkommen; verschwiegen wird die Rolle der grossen amerikanischen Firmen, die in den (wieder)aufzubauenden Nationen zum Teil ihre eigenen Interessen verfolgen.

Eine Analyse der Lage in Afghanistan gibt Professor Stahel im neuen Newsletter für den ASMZ-Gönnerverein<sup>2</sup>. Nach seiner Beurteilung hat die Präsenz der International Security and Assistance Force (ISAF) die Lage in der Hauptstadt Kabul nicht verbessert. Das Gesundheitswesen und die hygienischen Zustände seien immer noch ungenügend, wenn nicht sogar katastrophal. Viele Afghanen lebten unter dem Existenzminimum, und Kriegswitwen mit Kindern müssten betteln. Im Vergleich dazu präsentiere sich die Stadt Herat im Westen von Afghanistan besser.

Stahel macht nicht allein die Vereinigten Staaten für die afghanische Tragödie verantwortlich. Er weist auf die Mudschaheddin hin, die in ihrem Bürgerkrieg von 1993/94 das Land ruiniert hätten. Zwar habe sich die Sicherheit der Bevölkerung verbessert, aber es werde immer noch Krieg geführt. Die Amerikaner führten ihren Jagdkrieg im Osten des Landes, und in den Grenzprovinzen zu Pakistan kämpften Drogenhändler gegen die amerikanischen Truppen und die Regierung von Kabul.

Hin und wieder seien auch die Taliban aktiv, die sich im Paschtunengebiet wie der Fisch im Wasser verhielten. Der frühere Kriegsherr Gulbuddin Hekmatyar intrigiere vom pakistanischen Peshawar aus gegen Kabul und die Amerikaner. Gleichzeitig seien die Kriegsherren der ehemaligen Nordallianz mit Panzern, Artillerie und Raketen hoch gerüstet. Diese diffuse Situation könnten weder die Amerikaner noch die ISAF-Truppen meistern. Die Vereinigten Staaten gössen mit ihrem rücksichtslosen Vorgehen Öl ins Feuer.

Ein scharfes Licht wirft Stahel auf den Drogenhandel. Auf Grund des Mohnanbaus beliefere Afghanistan heute zu 85 Prozent den Heroinmarkt Europas. Die Drahtzieher sässen im benachbarten Ausland, aber auch in Europa. Eine wirksame

<sup>2</sup>Stahel Albert: Afghanistan. Nation-Building à l'américaine. Newsletter Nr. 7. Gönnerverein «Freunde der ASMZ» 2004.

#### Das ASMZ-Wort zum Monat

## Nation-Building ohne Rücksicht auf Kultur und Religion

In den vergangenen 20 Jahren sind viele Staaten Afrikas und Asiens in Kriege verwickelt worden. Diese Kriege wurden vielfach durch Nachbarstaaten angezettelt, mit dem Ziel, die Ressourcen des betroffenen Staates auszurauben. Gesellschaften, Infrastruktur, Gesundheitswesen und Bildungseinrichtungen wurden als Folge dieser Kriege zerstört. Beispiele dafür sind Afghanistan, Ost-Timor, die Demokratische Republik Kongo und Angola. Diese zerstörten Staaten werden in der amerikanischen Terminologie auch als «failed state» bezeichnet.

Nachdem diese Zerstörungswerke vollbracht worden sind, ist eine Art Friedensruhe eingetreten. UNO, NGOs und andere Hilfsorganisationen besinnen sich wieder auf ihre eigentliche Aufgabe, die der Hilfe an zerstörte Staaten und ihre Bewohner. Dieser Wiederaufbau wird mit einem weiteren modernen Begriff, dem des «Nation-Building» umschrieben.

Nation-Building ist heute sehr populär. In beeindruckender Zahl werden umfangreiche Geldmittel für die zerstörten Staaten und ihre Menschen durch die Weltgemeinschaft gesprochen. Das Geld erhalten in der Regel Hilfsorganisationen oder grosse Unternehmen für ihre Projekte. Am Wiederaufbau sind auch militärische Einheiten beteiligt. Zum Wiederaufbau gehört auch der Aufbau neuer Streitkräfte. Für den Aus-

senstehenden erscheint alles sehr positiv, bis plötzlich nach einer gewissen Zeit, wie im Falle des Kosovo, beinahe als Eruption Gewalt zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen ausbricht. Dies löst bei den internationalen Organisationen Ratlosigkeit und Zweifel aus. An den Gründen für das Scheitern wird gerätselt. Ein Blick auf den Beginn des Wiederaufbauprogramms würde allerdings sehr schnell die Ursachen dafür aufzeigen: Beinahe alle Nation-Building-Projekte der letzten zehn Jahre haben ohne eine vertiefte Analyse der Kultur, der Werte und Religion der zerstörten Staaten begonnen. So sind sowohl Afghanistan wie auch dem Irak Verfassungen verordnet worden, die keine Rücksicht auf Religion und Kultur dieser Staaten nehmen. Es ist für jedermann offensichtlich, dass das multi-ethnische Afghanistan nicht durch einen Präsidenten regiert werden kann, dessen Befugnisse jenen eines Präsidenten der USA entsprechen, oder die schiitische Gemeinschaft des Iraks wird sich nicht einem westlichen Rechtssystem unterwerfen. Sollten nicht aus dem gescheiterten Kosovo-Projekt die entsprechenden Lehren gezogen werden, dann dürften auch die Nation-Building-Projekte Irak und Afghanistan aufgrund falscher Rezepte fehlschlagen. Jeder Mensch hat gemäss UNO das Recht, in seiner eigenen Kultur und Religion zu leben. Albert A. Stahel

## «Nation-Buildung»

Statement von Dr. Shams\* als Betroffener zum Nation-Building in Afghanistan. (Lilienberg-Konferenz vom 7. Mai 2004)

1. Die «Operation Enduring Freedom» und die «Bonner Afghanistan-Konferenz» (Petersberg-Konferenz) sind voneinander abzugrenzen. Mit «Enduring Freedom» wollten die USA nach dem 11. September die Taliban stürzen und Al-Kaida vernichten. Die «Bonner Afghanistan-Konferenz» der internationalen Gemeinschaft mit Beteiligung von Afghanen wollte Afghanistan durch «Nation-Building» wieder aufbauen. Als militärischer Arm wurde die «I.S.A.F.» gebildet, die unabhängig von den amerikanischen Truppen in «Enduring Freedom» sein sollte. Wird «Nation-Building» als Demokratisierung, Aufbau sowie Herstellung des Gewaltmonopols des Staates definiert, dann muss festgestellt werden, dass bis jetzt in Afghanistan fast nichts passiert ist. Lediglich einige Aktivitäten wie die Renovierung und der Neuaufbau von Gebäuden und Geschäftszentren, Brücken und Asphaltierung von Strassen sind zu hohen Kosten durchgeführt worden. Die Gründe für den mangelhaften Erfolg dürften sein:

■ Die Amerikaner haben ihr Endziel für Afghanistan nicht definiert.

■ «Nation-Building» wird nicht ernsthaft betrieben. Ein Beispiel hierfür ist die Art

und Weise, wie die bisherigen zwei Nationalversammlungen (Loya Jirgas) durchgeführt worden sind. Die der letzten Loya Jirga aufgezwungene Verfassung des präsidentialen Systems ist für den Vielvölkerstaat Afghanistan nicht geeignet.

■ Die im Land lebenden Afghanen dürfen bis jetzt am politischen Wiederaufbau nicht mitwirken. Sie dürfen nur durch Dritte beschlossene Massnahmen umsetzen.

2. Zwischen «Enduring Freedom» und «Iraqi Freedom» bestehen wesentliche Unterschiede. Durch «Enduring Freedom» wollten die Amerikaner den im Krieg gegen die Sowjets begangenen Fehler korrigieren und den Geist der Al-Kaida, den sie einst selbst erzeugt hatten, wieder in die Flasche zwingen. Ohne sie wären die Afghanen auch nicht in der Lage gewesen, sich aus eigener Kraft zu befreien. Die Nordallianz war nach dem Attentat auf Masud am Zusammenbrechen. Deshalb hat die Mehrheit des afghanischen Volkes die Hilfe zuerst als Befreiung und nicht als Besetzung empfunden. Dass die Afghanen heute die Situation anders beurteilen, ist die Folge der erwähnten Fehler nach der «Bonner Afghanistan-Konferenz». «Iraqi Freedom» ist aber

gegen ein Regime geführt worden, das zwar schrecklich war, aber gegen das sich das irakische Volk nach 1992 nicht erhoben hat.

3. Der Prozess von «Nation-Building» in Afghanistan ist nicht mit jenem im Kosovo zu vergleichen. Die Ethnien des heutigen Afghanistans haben seit Jahrtausenden nebeneinander gelebt und ihr Territorium gemeinsam gegen Eindringlinge verteidigt. Es gibt keine ethnische Mehrheit in Afghanistan. Ein Separatismus hat nie existiert. Durch den Bürgerkrieg von 1993 wollten einzelne Kriegsherren die Herrschaft an sich reißen und nicht Ethnien. Der Kosovo ist durch den Zerfall des künstlich entstandenen Jugoslawien sowie den Separatismus der Albaner entstanden. Afghanistan muss unter Beachtung der Wahrung der eigenen Werte und der Bedingungen des 21. Jahrhunderts wieder aufgebaut werden.

\*Dr. Shams: 1940 in Herat, Afghanistan, geboren. 1992–1994 Stellvertretender Außenminister der Mujaheddin-Regierung in Kabul. 2001 Mitglied der «Bonner Afghanistan-Konferenz». 2002 Beteiligung an der Loya Jirga. Seit 2003 nur noch Beobachter.

Bekämpfung werde in Afghanistan auf verschiedene Weise behindert. So verunmögliche der Druck der Vereinigten Staaten auf den Iran eine wirksame Zusammenarbeit der Provinz Herat mit Iran bei der Unterbindung des Drogenschmuggels.

## Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Urteil der Deutschen

Der Aufbau der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) sei «in den Jahren seit 1999 entschlossen und schnell vorangetrieben worden», behaupten ihre Promotoren. Die Ergebnisse einer vom *Sozialwissenschaftlichen Institut der Bundeswehr* durchgeführten Meinungsumfrage zeigen indessen, dass die deutsche Bevölkerung diesem Unterfangen bestenfalls «reserviert positiv» gegenübersteht. Die Idee einer aus multinationalen Kontingenten zusammengesetzten europäischen Streitkraft findet in diesem Zusammenhang weniger Anklang als die Vision einer «europäischen Freiwilligenarmee mit eigenem Dienstrecht».

Die Studie ist nicht nur inhaltlich, sondern auch als Beispiel einer guten Befragungsmethode sehr lesenswert.

(SOWI-Arbeitspapier 135, Europas Sicherheits- und Verteidigungspolitik; Einstellungen und Meinungen in der deutschen Bevölkerung; Strausberg, November 2003) Fe

## Lob für die Miliz

In der Diskussion auf dem Lilienberg gelangte auch die Rolle der Schweiz zum Ausdruck. Nationalrat Siegrist nahm Gremingers Gedanken auf, nur Geduld bringe Erfolg. Der Präsident der SOG hob hervor, im zivilen Bereich dürften sich die Schweizer Anstrengungen im Ausland durchaus sehen lassen. Die Kooperation zwischen der DEZA, der Abteilung IV im EDA und dem VBS funktioniere gut.

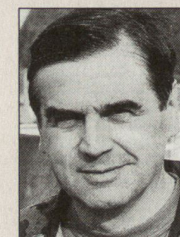
Millotat sprach der Schweizer Truppe im Kosovo ein nachhaltiges Lob aus: «Das Schweizer Kontingent hat mich durch vorzügliche Arbeit, grosse Fachkenntnisse und tadellose Haltung überzeugt. Die Schweiz kann aus ihrem Milizsystem Kräfte schöpfen, um das sie alle anderen Nationen beneiden. Die Schweizer Truppen bringen oft aus ihrer zivilen Tätigkeit Kenntnisse und Fertigkeiten mit, welche Berufsarmeen nicht so einfach abrufen können. Als stellvertretender KFOR-Kommandant habe ich mir oft noch mehr Schweizer gewünscht. Am dringendsten hätte ich Fachleute zum Eisenbahnbau gebraucht.»

Zur militärischen Beteiligung der Schweiz gingen die Meinungen weit auseinander – auch in der Diskussion mit dem Publikum. Entschlossen redete Minister Greminger einem Ausbau des schweizerischen Beitrages das Wort; für ihn stellt die Neutralität auf diesem Weg überhaupt kein Hindernis dar.

Demgegenüber warnte Nationalrat Ulrich Schlier vor einer Vertiefung des

Schweizer Engagements. Nach seiner Beurteilung sind weitere Schritte mit der Neutralität als zentraler Staatsmaxime nicht vereinbar. Schlier erinnerte in Bezug auf das Kosovo überdies daran, dass dort die Definition des politischen Endzustandes fehlt: «Genau da, wo die Schweiz mit Truppen engagiert ist, fehlt exakt diese Umschreibung, die alle so zwingend verlangen.»

Nationalrat Siegrist wiederum stellte dem die These entgegen: «Das Engagement der Schweiz muss ausgebaut werden. Unser neutraler Staat hat sich traditionell immer für Stabilisierung und die Durchsetzung von Völkerrecht eingesetzt. Für die Kleinen sind multinationale Operationen ein Muss im ureigenen Interesse, und das Feedback ist gross. Die Schweiz soll aber nicht Verbände nach gleichem Schema wie die anderen aufstellen, sondern mit speziellen Modulen die Fähigkeiten der Milizarmee zum Tragen bringen.» ■



Peter Forster,  
Dr. phil., Oberst,  
C Info Op Astt 370,  
8268 Salenstein.