

WP-Studie  
Stiftung Wissenschaft und Politik Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit  
Thomas Ruttig  
Afghanistan: Institutionen ohne Demokratie  
Strukturelle Schwächen des Staatsaufbaus und Ansätze für eine politische Stabilisierung S17  
Juni 2008  
Berlin

Alle Rechte vorbehalten. Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet. Die Studie gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder  
© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2008 SWP Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit  
Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)  
ISSN 1611-6372

## Inhalt

5 Problemstellung und Empfehlungen 7 Einleitung 10 Afghanistans demokratisches Potential  
12 Elemente von Staatlichkeit 13 »Stammesdemokratie« und parlamentarische Erfahrungen 14 Die  
Schwächung traditioneller Bindungen 16 Das Bonner Konzept für den institutionellen Aufbau 18  
Stabilisierungshemmende Faktoren 18 Die Rolle der Jihadi-Führer 21 Gescheiterte Demilitarisierung 22  
Manipulation und Überzentralisierung: Das »System Karzai« 25 Blockierte subnationale Ebene 26  
Marginalisierte Parteien 28 Fragmentiertes Parlament 30 Fazit: Ohne Demokratisierung weniger  
Stabilität 30 Empfehlungen 33 Was kann Deutschland tun? 34 Abkürzungen

Thomas Ruttig ist freier Berater zu Afghanistan. 2006/2007 war er Gastwissenschaftler an der  
Stiftung Wissenschaft und Politik. Problemstellung und Empfehlungen  
Afghanistan: Institutionen ohne Demokratie. Strukturelle Schwächen des Staatsaufbaus und Ansätze  
für eine politische Stabilisierung Sieben Jahre nach dem Sturz des Taleban-Regimes 2001 ist der  
materielle und institutionelle Wiederaufbauprozess in Afghanistan in die Krise geraten. Eine militante  
Aufstandsbewegung verwehrt afghanischen und ausländischen Akteuren – Zivilisten wie Militärs – den  
Zugang zu weiten Teilen des Landes. Dadurch sind die bislang erzielten Erfolge beim Wiederaufbau  
massiv gefährdet. Der klassische Ansatz einer UN-geführten Post-Konflikt-Stabilisierung, wie er den  
Vereinbarungen der Bonner Afghanistan-Konferenz von Ende 2001 zugrunde lag, ist spätestens im  
Jahr 2003 hinfällig geworden. Seither folgt die internationale Gemeinschaft einer militärisch  
dominierten und faktisch US-geführten Stabilisierungs- und Aufstandsbekämpfungsstrategie. Wer  
jedoch die Aufstandsbewegung primär als militärisches Problem (oder gar als bloße terroristische  
Angelegenheit) betrachtet, der übersieht, dass sie nicht nur Ursache, sondern teilweise auch Folge  
eines verfehlten Übergangsprozesses ist. Ein bedeutender Teil der Aufständischen gehört nicht zur  
islamistischen Al-Qaida-Internationalen, sondern bekämpft die Karzai-Administration wegen ihrer  
institutionellen Schwächen – schlechter Regierungsführung, Korruption und mangelnder  
Rechtsstaatlichkeit. Bestimmte Stammesgruppen haben sich gleichzeitig gegen ihre politische  
Marginalisierung erhoben. Auch Versäumnisse und Fehlentscheidungen der internationalen  
Gemeinschaft haben die Aufstandsbewegung stark gemacht. Zu früh wurde die neue Kabuler  
Regierung mit internationaler Legitimität, zu lange hat man ihr Verhalten unkritisch beobachtet.  
Verheerende Folgen hatte die Bündnispolitik des Westens: Mit den Mudschahedin der Nordallianz (NA)  
setzten die intervenierenden US-Truppen im Kampf gegen die Taleban auf einen Alliierten, der sich  
während der Bürgerkriege nach 1992 in der Bevölkerung zutiefst diskreditiert hatte und dessen  
Gewaltherrschaft die Hauptursache für den Aufstieg der Taleban Mitte der neunziger Jahre war. Dass  
man den Mudschahedin nach der Besetzung Afghanistans gestattete, sich in die neuen  
Regierungsstrukturen zu integrieren, hat weite Teile der Bevölkerung vom Wiederaufbauprozess  
entfremdet. SWP-Berlin Afghanistan: Institutionen ohne Demokratie Juni 2008 5

Problemstellung und Empfehlungen Noch stellen die meisten Afghanen das internationale Engagement nicht grundsätzlich in Frage, doch die Kritik an der konkreten Gestaltung der Mission nimmt zu. Mehrheitlich sehen die Bürger des Landes zwar keine Alternative in der Aufstandsbewegung, aber quer durch die politischen Lager ist man der Ansicht, dass ein Arrangement mit ihr erzielt werden sollte. Diese Haltung birgt Spielräume, um den Aufstand einzudämmen, die Vertrauenskrise der Regierung zu überwinden und den Wiederaufbauprozess zurück auf das richtige Gleis zu setzen. Nutzen lassen sich die Spielräume allerdings nur dann, wenn die internationale Gemeinschaft einen klaren Strategiewechsel vornimmt. Dabei dürfen nicht militärische Aspekte im Vordergrund stehen. Der Neuansatz muss sich vielmehr darauf konzentrieren, die Legitimität der staatlichen Institutionen wiederherzustellen – also eine Stabilisierung anstreben, die auf der Stärkung demokratisch-partizipativer Elemente beruht. Die völkerrechtliche Grundlage dafür existiert mit dem Afghanistan Compact. Er wurde im Januar 2006 zwischen Geberländern und afghanischer Regierung geschlossen, um die fortdauernde internationale Unterstützung für den Wiederaufbau des Landes auch nach dem Bonner Prozess zu bekräftigen. In seiner derzeitigen Form ist das Abkommen jedoch nicht ausreichend – die Prioritäten müssen neu geordnet, Einzelmaßnahmen besser abgestimmt und zusätzliche Ressourcen bereitgestellt werden. Die vorliegende Studie will klären, welches die zentralen Hemmfaktoren bei der Stabilisierung Afghanistans sind und auf welche Weise sie überwunden werden können. Als Ansatzpunkt dient dabei eine Analyse der bestehenden politischen Institutionen, die das Gerüst für eine innere Stabilisierung der afghanischen Staatlichkeit bilden. Aus dieser Analyse werden dann Ansätze für eine Strategie abgeleitet, die auf Stabilisierung durch zunehmende (und nicht weiter eingeschränkte) Demokratisierung zielt. Gefordert sind hier reale Möglichkeiten der politischen Partizipation, die sich nicht auf die Eliten beschränken dürfen, sondern auch der breiten Bevölkerung offenstehen müssen. Nur wenn die afghanischen Institutionen auch im Innern Legitimität genießen, werden sich bedeutende Teile der Bevölkerung mit dem Stabilisierungs- und Wiederaufbauprozess identifizieren. Damit dieses Ziel erreicht werden kann, sind folgende Schritte notwendig: •

Zunächst müssen die politischen Strukturen Afghanistans demilitarisiert werden. Dazu bedarf es einer »nachholenden« Entwaffnung illegal aufgerüsteter Kräfte, die alternative Machtzentren bilden. In dem Maße, wie die bestehenden bewaffneten Fraktionen – auch auf Regierungsseite – geschwächt werden, lässt sich das politische System für Reformkräfte öffnen. Diese könnten im Vorfeld der nächsten Wahlen zusätzlichen Spielraum gewinnen, was den Willensbildungsprozess auf eine repräsentativere Basis stellen würde. Exekutive und Legislative, die aus diesen Wahlen hervorgehen, könnten das staatliche Gewaltmonopol daher mit größerer Legitimität durchsetzen. •

Durch gezielten Kapazitätsaufbau muss die Regierung in die Lage versetzt werden, in zunehmendem Maße landesweit Basisdienstleistungen für die Bevölkerung bereitstellen zu können. Auf diese Weise wird sie überhaupt erst regierungsfähig. Gleichzeitig sollte die Korruption wirksam bekämpft und damit ein klarer Bruch mit der gegenwärtigen Praxis markiert werden. Die Mandate der internationalen Militär- und Polizeikräfte sind dahingehend zu ändern, dass sie die reformierten afghanischen Behörden und Sicherheitskräfte notfalls auch robust im Kampf gegen Korruption und Drogenhandel unterstützen können. Auf internationaler Ebene sind mehr Transparenz bei der Vergabe von Entwicklungsprojekten sowie eine stärkere Überwachung ihrer Umsetzung unabdingbar. •

Die afghanischen Staatsstrukturen sollten dezentralisiert werden, damit die Behörden besser auf die Lebenssituation der jeweiligen lokalen Bevölkerung reagieren können. Dazu müssten etwa Zuständigkeiten bei der Planung und Ressourcenzuweisung von der zentralstaatlichen auf die Provinzebene verlagert werden. Gleichzeitig sollten die demokratisch-partizipativen Elemente auf subnationaler Ebene gestärkt werden. Durch gewählte Gremien oder – wo diese noch nicht existieren – eine stammes- und zivilgesellschaftliche Selbstorganisation der Bevölkerung ließe sich ein höheres Maß an politischer Transparenz gewährleisten. •

Das bisherige Konzept der Aufstandsbekämpfung sollte durch eine umfassende, einheitliche und primär politische Strategie abgelöst werden. Entscheidend ist, dass die afghanischen und internationalen Akteure ihr Vorgehen effektiver und gleichberechtigt miteinander koordinieren. Ziel sollte es sein, verständigungsbereite Teile der Aufstandsbewegung zur Einstellung des gewaltsamen Kampfes zu bewegen und sie für eine Beteiligung am politischen Prozess zu gewinnen. SWP-Berlin Afghanistan: Institutionen ohne Demokratie Juni 2008 6 Einleitung

Das regierungsnahе US-Forschungsinstitut Freedom House charakterisiert Afghanistan in seinem Jahresbericht für 2007 als »teilweise frei«. Der Rahmen für eine parlamentarische Demokratie habe sich »weiter konsolidiert«, ohne dass bereits von einer »Wahldemokratie« die Rede sein könne. Was die Gewährung von politischen und staatsbürgerlichen Rechten betrifft, liegt das Land auf der

Rangliste des Instituts vor Pakistan, Russland oder Thailand.<sup>1</sup> Auch wenn man diese Bewertung für zu optimistisch halten mag: Afghanistan befindet sich im Übergang von repressiven, nichtdemokratischen Strukturen hin zu mehr politischer Offenheit. Doch quantitative Kriterien, wie sie Freedom House zugrunde legt, reichen nicht aus, um den »demokratischen Zustand« Afghanistans und den bisherigen Erfolg beim Aufbau demokratischer Institutionen zu beurteilen. Noch viel weniger lässt sich auf diese Weise erklären, warum trotz der Existenz solcher Institutionen die Regierung in den Augen der Bevölkerung rasant an Legitimität verliert. Stattdessen ist zu fragen, wie der Demokratisierungsprozess qualitativ verläuft und welche Faktoren ihn bislang gefördert bzw. behindert haben. Die Studie beleuchtet im ersten Kapitel zunächst Afghanistans Ausgangsbedingungen für eine Entwicklung hin zur Demokratie, also das »demokratische Potential« des Landes, wie es zu Beginn des Übergangsprozesses Ende 2001 bestanden hat. Zu diesem Potential gehören Elemente von Staatlichkeit, die den Staatszerfall überlebt haben, Traditionen von »Stammesdemokratie« und Erfahrungen mit parlamentarischen Formen seit Mitte des 20. Jahrhunderts. Eine wichtige Rolle spielen dabei auch die während der Krisenjahrzehnte entstandenen Risse in den überkommenen Sozialstrukturen. Im zweiten Kapitel wird dann der Ansatz für die Errichtung politischer Institutionen bewertet, wie er in den Bonner Afghanistan1 Freedom House, Freedom in the World 2007, <[www.freedomhouse.org/uploads/press\\_release/fiw07\\_charts.pdf](http://www.freedomhouse.org/uploads/press_release/fiw07_charts.pdf)> (Zugriff am 28.8.2007). Einleitung Vereinbarungen festgeschrieben wurde.<sup>2</sup> Die Hauptfaktoren, die seine Umsetzung behindert und so zu einer Blockade der Demokratisierung geführt haben, werden im dritten Kapitel analysiert: die Rolle der konservativ-religiösen Jihadi-Führer, die einen Primat über die Politik beanspruchen, die gescheiterte Demilitarisierung des Landes, die Überzentralisierung des staatlichen Systems, die Lähmung der subnationalen Ebene sowie die Marginalisierung von Parlament und politischen Parteien. Besonderes Augenmerk gilt hier dem Zusammenhang zwischen internen und externen Faktoren. Bei der Umsetzung der Bonner Vereinbarungen etwa übte die internationale Gemeinschaft einen im Ergebnis demokratiehemmenden Einfluss aus. Zu fragen ist, inwiefern sich das auf die Haltung der afghanischen Bevölkerung zum Demokratisierungs- und Wiederaufbauprozess ausgewirkt hat – identifiziert sie sich mit ihm oder gibt es eine breite Ablehnung, die Spielraum für Gegenkräfte eröffnet? Im Schlussteil wird festgehalten, welche Möglichkeiten sich der afghanischen Regierung, der internationalen Gemeinschaft und der deutschen Politik bieten, um die bisherigen Fehlentwicklungen zu korrigieren. Die Arbeit geht von der These aus, dass die Bevölkerung Afghanistans nach der Erfahrung dreier repressiver Regime – eines sozialistischen (bis 1992) und zweier »islamischer« unter Mudschahedin und Taleban – einer demokratischen Systemalternative mehrheitlich offen gegenüberstand, als die Herrschaft der Taleban 2001 zu Ende ging. Dass die US-geführten Interventionstruppen sich seither auf die Bekämpfung des Terrorismus konzentrierten, führte jedoch zu einer Stärkung der demokratiefeindlichen Kräfte, die sich der neuen staatlichen Institutionen bemächtigen konnten. Diese Kräfte unterbanden eine politische Partizipation der Bevölkerung über wahl-demokratische Pflichtübungen hinaus. Auf diese Weise wurde die Option Demokratie insgesamt diskreditiert. 2 Übereinkommen über vorläufige Regelungen in Afghanistan bis zur Wiederherstellung dauerhafter staatlicher Institutionen, <[www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/RegionaleSchwerpunkte/AfghanistanZentralasien/VereinbarungAfg.pdf](http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/RegionaleSchwerpunkte/AfghanistanZentralasien/VereinbarungAfg.pdf)> (12.12.2007). SWP-Berlin Afghanistan: Institutionen ohne Demokratie Juni 2008 7

## Einleitung

Wenn hier von Demokratie in Afghanistan die Rede ist, sollte man damit nicht die Erwartung verbinden, eine »liberale Demokratie« (oder eine »embedded democracy« im Sinne Wolfgang Merckels)<sup>3</sup> könnte gewissermaßen über Nacht eingeführt werden. Der Begriff steht vielmehr für einen idealen Endzustand, der die Summe mehrerer voneinander abhängiger Teilelemente darstellt und dessen – keinesfalls hinreichenden – Kern das Wahlregime bildet. Diesem Zustand können sich Staaten auch in einem langen Prozess nur annähern, und selbst in westlichen Ländern ist er nicht vollständig ausgeprägt. Eine ganze Reihe von Regimen bewegt sich in einer Grauzone zwischen dem demokratischen Ideal und seinem Gegenpol, der Autokratie.<sup>4</sup> Dazu gehört auch das heutige Afghanistan. Als »Demokratisierung« wird hier der Prozess hin zu einer Demokratie bezeichnet, in dessen Verlauf sich Freiheiten, Handlungs- und Wahlmöglichkeiten erweitern sowie Mechanismen zu ihrer Garantie ausgebaut werden. Partizipation ist ein zentrales Element dieser Entwicklung.<sup>5</sup> Die Erfahrungen von Transitionsländern in Mittel-/Osteuropa und anderswo zeigen, dass dafür kein einheitliches Muster oder Ablaufschema existiert. Gewiss gibt es eine Reihe von Faktoren, die Demokratie fördern können. Sie stellen aber keine »Vorbedingungen« dar, mit denen ein Erfolg

automatisch garantiert wäre. Die Chancen für die Entstehung demokratischer Herrschaftsformen sind vielmehr vom jeweiligen gesellschaftlichen Kontext abhängig, vor allem von der wirtschaftlichen Entwicklung, der sozialen Integration, kulturellen und religiösen Aspekten sowie der herrschenden politischen Kultur. Hinzu kommen 3 Wolfgang Merkel, »Embedded and Defective Democracies«, in: Democratization, 11 (2004) 5, S. 33–58 (37). 4 Zu dieser Diskussion vgl. u.a.: Terry Lynn Karl, »The Hybrid Regimes of Central America«, in: Journal of Democracy, 6 (1995) 3, S. 72–86; Fareed Zakaria, »The Rise of Illiberal Democracy«, in: Foreign Affairs, 76 (1997) 6, S. 22–43; Aurel Croissant/Peter Thiery, »Von defekten und anderen Demokratien«, in: WeltTrends, 29 (2000/2001), S. 9–32; Thomas Carothers, »The End of the Transition Paradigm«, in: Journal of Democracy, 13 (2002) 1, S. 5–21 (9ff); Merkel, »Embedded and Defective Democracies« [wie Fn. 3], S. 49ff. 5 Vgl. Hipplers Definition von Demokratie als »Organisationsform der Selbstbestimmung von Menschen und Gesellschaften über ihr eigenes Schicksal« – als »die reale Möglichkeit, und nicht nur das Prinzip von Partizipation der ganzen Bevölkerung«. Jochen Hippler, »Die Demokratisierung der Dritten Welt nach dem Ende des Kalten Krieges« (1995), <[www.jochen-hippler.de/neu/pdf-Dokumente/Demokratisierung.pdf](http://www.jochen-hippler.de/neu/pdf-Dokumente/Demokratisierung.pdf)> (1.12.2007), S. 21. Faktoren wie die Anwesenheit interner Kräfte, die an demokratischer Mitwirkung interessiert sind, vorangegangene Erfahrungen mit Demokratisierung und Elitenversagen, die Rolle externer Akteure (die eine »Ankerfunktion« für Demokratisierung übernehmen, diese aber auch behindern können) sowie das Kräfteverhältnis zwischen einzelnen Gruppen und ihre Konflikte untereinander.<sup>6</sup> Damit sich ein Demokratisierungsprozess entfalten kann, sollte zumindest die erste Stufe konsolidierter Staatlichkeit erreicht sein – das ist der Fall, wenn die Regierung über ein effektives Gewaltmonopol verfügt und ein staatlicher Rahmen existiert, in dem sich eine durchsetzungsfähige Regierungsführung entwickeln kann. Dies war in Afghanistan Ende 2001 noch nicht gegeben. Der Bonner Prozess musste deshalb Elemente von Staats- und Institutionenaufbau mit Demokratisierung verbinden – unter der Rahmenbedingung, dass der internationale Hauptakteur dem »Krieg gegen den Terror« einen klaren Vorrang einräumte. Beginnen kann ein Demokratisierungsprozess aber bereits dann, wenn wie in Afghanistan eine nur ansatzweise ausgeprägte, noch fragile Staatlichkeit besteht – die ersten Schritte auf einem möglicherweise viele Jahrzehnte währenden Weg schaffen »Raum und Mechanismen für wirklichen politischen Wettbewerb«. <sup>7</sup> Wichtig ist die Frage nach der Vereinbarkeit von Islam und Demokratie. Immer mehr Autoren lehnen die These ab, liberale Demokratie sei nur in wirtschaftlich hochentwickelten Ländern des judäo-christlichen Raumes möglich, zu ihren notwendigen Voraussetzungen gehöre die Säkularisierung und islamisch geprägte Gesellschaften seien deshalb ungeeignet dafür. Dass <sup>6</sup> Carothers, »The End of the Transition Paradigm« [wie Fn. 4], S. 7; ders., »How Democracies Emerge: The ›Sequencing‹ Fallacy«, in: Journal of Democracy, 18 (2007) 1, S. 12–27 (20, 24); Robert Pinkney, International Democracy Promotion: The End of the Road or the Discovery of New Pathways?, Paper presented at Political Studies Association, Bath, 11.–13.4.2007, <[www.psa.ac.uk/2007/pps/Pinkney.pdf](http://www.psa.ac.uk/2007/pps/Pinkney.pdf)> (1.12.2007); Martin Brusic/Peter Thiery, Schlüsselfaktoren der Demokratisierung. Mittel-/Osteuropa und Lateinamerika im Vergleich, <[www.boell.de/downloads/demokratiefoerderung/brusic\\_thiery\\_schluesselfaktoren.pdf](http://www.boell.de/downloads/demokratiefoerderung/brusic_thiery_schluesselfaktoren.pdf)> (1.12.2007); Jörg Husar/Günther Maihold, Demokratie Krisen in Lateinamerika. Bolivien und Venezuela als Testfälle für das demokratische Engagement der internationalen Gemeinschaft, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2005 (SWP-Aktuell 25/05). <sup>7</sup> Carothers, »How Democracies Emerge« [wie Fn. 6], S. 20f, 26; Michael McFaul, »Democracy Promotion as a World Value«, in: The Washington Quarterly, 28 (2005) 1, S. 147–163 (152). SWP-Berlin Afghanistan: Institutionen ohne Demokratie Juni 2008

8

## Einleitung

die Entstehung demokratischer Strukturen vor allem in arabischen Staaten bislang über Ansätze nicht hinausgekommen ist, wird von diesen Autoren auf die spezifische historische, politische und ökonomische Entwicklung der Region und insbesondere auf die »westliche und imperiale Dominanz« zurückgeführt, nicht auf den »Faktor Islam« als solchen.<sup>8</sup> 8 Vgl. u.a. Zoya Hasan (Hg.), Democracy in Muslim Societies. The Asian Experience, Los Angeles u.a.: SAGE Publications, 2007, S. 20 (ORFStudies in Contemporary Muslim Societies IV); Sheri Berman, »How Democracies Emerge: Lessons from Europe«, in: Journal of Democracy, 18 (2007) 1, S. 28–41 (30); Larry Diamond, »Universal Democracy?«, in: Policy Review, 119 (2003), <[www.hoover.org/publications/policyreview/3448571.html](http://www.hoover.org/publications/policyreview/3448571.html)> (9.1.2008). SWP-Berlin Afghanistan: Institutionen ohne Demokratie Juni 2008 9 Afghanistans demokratisches Potential Afghanistans demokratisches Potential

Als die USA Ende 2001 an der Spitze einer internationalen Allianz in Afghanistan intervenierten, ging

es ihnen vor allem darum, die terroristische Bedrohung durch al-Qaida und deren Taliban-Verbündete auszuschalten. Als wenige Jahre später das Scheitern der Bush-Regierung im Irak offenkundig wurde, löste sie sich in Afghanistan von dem ausschließlich auf Terrorismus-Bekämpfung gerichteten Ansatz und integrierte Maßnahmen zum Aufbau von Institutionen in ihre Strategie. Ziel war, durch einen Demokratisierungserfolg in Afghanistan ein positives Gegenbeispiel zum Irak zu schaffen. Gemessen wurde dieser Erfolg vor allem an der Durchführung von Wahlen. Präsident George W. Bush hat inzwischen auch hier »mission accomplished« vermeldet: In Afghanistan sei eine »funktionierende Demokratie« entstanden, die über die »modernste Verfassung im Mittleren Osten« verfüge.<sup>9</sup> Angesichts der Krise des Übergangsprozesses wird inzwischen jedoch häufig argumentiert, dass Afghanistan für die Demokratie nicht bereit sei – seit dem Sturz der Taliban sei dort zu früh »zu viel Demokratie« versucht worden. Marina Ottaway und Anatol Lieven etwa sprechen von der »unmöglichen Phantasie einer demokratischen Regierung« in Afghanistan.<sup>10</sup> Andere Autoren kritisieren den neokolonialen Gestus, mit dem die Demokratie nach Afghanistan exportiert und der islamisch-konservativ geprägten Bevölkerung gleichsam aufoktroiert worden sei. Der Westen habe Afghanistan zu einem »Umerziehungslager« gemacht, so eine der anklagenden Stimmen.<sup>11</sup> Ähnliche Töne 9 White House Office of the Press Secretary, »Interview of the President in Roundtable with Foreign Print Media«, <[www.whitehouse.gov/news/releases/2008/01/2008010410.html](http://www.whitehouse.gov/news/releases/2008/01/2008010410.html)> (7.1.2008); vgl. auch USINFO, »White House Outlines Bush Address to U.N. General Assembly«, 19.9.2006, <<http://usinfo.state.gov/xarchives/display.html?p=texttrans-english&y=2006&m=September&x=20060919175723esnamfuaK0.9628717>> (23.8.2007). 10 Marina Ottaway/Anatol Lieven, *Rebuilding Afghanistan: Fantasy versus Reality*, Washington: Carnegie Endowment, Jan. 2002, S. 5 (Policy Brief No. 12). 11 Conrad Schetter, »Das Umerziehungslager des Westens«, in: *Süddeutsche Zeitung*, 1.6.2006; vgl. auch Andreas Wimmer/ Conrad Schetter, *Staatsbildung zuerst. Empfehlungen zum Wiederaufbau und zur Stabilisierung Afghanistans*, Bonn: Zentrum für sind von Islamisten auf afghanischer Seite zu vernehmen. So bezeichnete der amtierende Minister für Information und Kultur die Meinungsfreiheit in Afghanistan als »nutzlosen Import aus dem Westen«.12 Diese Stellungnahmen ignorieren jedoch, dass die Bevölkerung des Landes nach dem Scheitern dreier aufeinanderfolgender repressiver Regime durchaus offen war für eine demokratische Systemalternative. Dass demokratische Prinzipien auf die meisten Afghanen attraktiv wirkten, folgte aus dem Versagen der im Bürgerkrieg entstandenen neuen Eliten und den Erfahrungen der Bevölkerung mit allgemeiner Rechtlosigkeit, Folter, Massakern und illegalen Gefängnissen. Den gewaltsam politisierten Afghanen erschienen Menschen- und Bürgerrechte, Rechtsstaatlichkeit Pluralismus, die (Ab-) Wählbarkeit der Exekutive und das Gewaltmonopol des Staates als begrüßenswertes Gegenmodell zur Herrschaft wechselnder bewaffneter Fraktionen. Eine Untersuchung der Konrad-Adenauer-Stiftung belegt, dass noch im Jahr 2004 nicht mehr als zwölf Prozent der afghanischen Bevölkerung demokratische Reformen generell ablehnten (in der ehemaligen Taliban-Hauptstadt Kandahar waren es sogar nur fünf Prozent). Der überwiegende Teil stand demokratischen Werten aufgeschlossen gegenüber, wünschte allerdings, dass sie »mit islamischen Prinzipien in Einklang« gebracht werden. Die Autoren der Studie folgern daraus: »Ein starker Widerstand gegen Demokratie scheint sich [...] durch die Befürwortung der Scharia nicht zu entwickeln.«13 *Entwicklungsforschung*, April 2002, S. 6 (ZEF Discussion Papers on Development Policy 45); Astri Suhrke, *Democratisation of a Dependent State. The Case of Afghanistan*, Bergen: Chr. Michelsen Institute, 2007 (CMI Working Paper 51, 2007). 12 »Free media abusing freedom of speech – Afghan info minister«, *Tolo TV (Kabul)*, 23. August 2007. 13 Werner Prohl/Felix Werdin, *Demokratie und gesellschaftlicher Wandel in Afghanistan. Empirische Untersuchung zur Akzeptanz demokratischer Werte in einer islamisch geprägten Gesellschaft*, Kabul: Konrad-Adenauer-Stiftung, Afghanistan Office, April 2004, S. 2, 11f, 21. Dies ist bislang die einzige verlässliche Untersuchung zu diesem Thema, auch wenn sie nur auf Stichproben in sechs – allerdings wichtigen – Provinzen beruht. Im Gegensatz dazu gelten Umfragen der Asia Foundation und von Environics als »donor-driven« und wenig objektiv. SWP-Berlin

Afghanistan: Institutionen ohne Demokratie  
Juni 2008 10

Großes Interesse an politischer Partizipation hatte die Bevölkerung bereits im Vorfeld der Außerordentlichen Loya Jirga (Emergency Loya Jirga, ELJ) von 2002 gezeigt, die unmittelbar nach Ende des Taliban-Regimes einberufen worden war (zur Institution der jirga siehe nebenstehenden Kasten). Zur Vorbereitung der Versammlung hielt man eine sechsmonatige landesweite Konsultation ab. Dabei führte die ELJ-Kommission intensive Gespräche mit Meinungsführern und Vertretern aller ethnischen, politischen und sozialen Gruppen, von Nomaden bis zur urbanen

Intelligenzija.14 Vorbehalte gegen den Plan der Bonner Konferenz, »stammesdemokratische« mit international anerkannten wahl-demokratischen Elementen zu verbinden, um so eine repräsentative Regierung zu schaffen, wurden hier nicht laut. Allerdings äußerte man massive Befürchtungen, dass die Umsetzung des Planes ohne eine konsequente Entwaffnung der Milizen unmöglich sei. Der prodemokratische Mehrheitswille der afghanischen Bevölkerung ging mit der Haltung einher, dass die internationale Gemeinschaft den Übergangsprozess unterstützen, nicht aber dominieren solle. Bereits die Wahl der Delegierten für die ELJ – eine Art Übungslauf – ließ erkennen, dass die Bevölkerung das Prinzip der geheimen Abstimmung verstand und in der Lage war, fundiert zu entscheiden. Auch vor den Präsidenten- und Parlamentswahlen 2004 und 2005 war, quer durch alle sozialen und ethnischen Gruppen, ein hoher Mobilisierungsgrad zu verzeichnen. An Kandidaten sowie freiwilligen Helfern herrschte kein Mangel.<sup>15</sup> Bis heute wurden nahezu in Afghanistan gibt es bislang keine regelmäßigen und zuverlässigen Meinungsumfragen. 14 Die Gesprächspartner stellten zu dieser Zeit einen repräsentativen Querschnitt durch die afghanische Bevölkerung dar. Kein anderes Gremium hatte bis dahin einen solch tiefen Einblick in die politischen Vorstellungen der Afghanen gewinnen können wie die ELJ-Kommission. Allerdings konnten die Gespräche nicht wissenschaftlich erfasst und ausgewertet werden. Der Autor war als einer von zwei UN-Beratern maßgeblich an der Arbeit der Kommission beteiligt. 15 Bei den Wahlen von 2005 arbeiteten nach UN-Angaben

160 000 Freiwillige in den landesweit 6260 Wahllokalen. 6103 Kandidaten traten an, rund 12 Millionen Afghanen registrierten sich als Wähler, 6,4 Millionen gaben ihre Stimme ab (bei der Präsidentschaftswahl ein Jahr zuvor waren es 8,1 Millionen). Nur die Zahl der weiblichen Kandidaten für die Provinzräte lag mit 285 (im Durchschnitt weniger als zehn pro Provinz) relativ niedrig. Vgl. Joint Election Management Body, Final Report. National Assembly and Provincial Council Elections 2005. Dez. 2005 [Kabul], <[www.jemb.org/pdf/JEMBS%20MGT%20Final%20Report%202005-12-12.pdf](http://www.jemb.org/pdf/JEMBS%20MGT%20Final%20Report%202005-12-12.pdf)> (31.8.2007). Afghanistans demokratisches Potential Das Prinzip der »jirga« Die jirga ist eine traditionelle Form der Stammesversammlung. Ursprünglich wohl ein mongolisches

Wort für »Kreis«, beschreibt jirga eine Sitzordnung ohne Oben und Unten und steht damit für das egalitäre Prinzip. Den Paschtunen dient die jirga zur Stammesinternen Entscheidungsfindung oder zur Konfliktbeilegung zwischen Stämmen bzw. ihren Untergliederungen. Beschlüsse werden nach ausgiebiger Erörterung im Konsens gefasst, Zuwiderhandlungen hart sanktioniert. Auf dieser unteren Ebene beteiligen sich heute meist alle männlichen Erwachsenen an der jirga, mitunter jedoch auch nur die »Ältesten«. Frauen schließt die jirga weitgehend aus – unter modernen Bedingungen eine entscheidende Einschränkung ihres demokratischen Potentials. Als Institution genießt die jirga in Afghanistan historische Legitimität, was allerdings auch mit ihrer Idealisierung zu tun hat. Mit der Loya Jirga (pashto für »Große Versammlung«) wurde auf nationaler Ebene eine Einrichtung geschaffen, die auf dem jirga-Prinzip beruht und Elemente repräsentativer Demokratie aufweist. Als Ad-hoc-Gremium aus Stammesführern und anderen Notabeln gilt die Loya Jirga den Afghanen als geeigneter Mechanismus zur Konsultation und Entscheidungsfindung in Zeiten nationaler Krisen, auch wenn sie meist nur vorgefasste Beschlüsse bestätigt. Die Verfassung von 2004 nennt die Loya Jirga den »höchsten Ausdruck des Willens des Volkes Afghanistans«. Im Unterschied zur jirga ist das Gremium der shura in die islamische Tradition eingebettet und hierarchisch angelegt. Die shura berät einen herausgehobenen Führer (amer), der nicht an ihre Empfehlungen gebunden ist. Vgl. u.a. Lutz Rzehak, »Das Paschtunwali – traditionelle Normen, Wertvorstellungen und Bräuche der Paschtunen«, in: asien, afrika, lateinamerika 15 (1987) 5, S. 821–832; Christine Noelle-Karimi, »The Loya Jirga – An Effective Political Tool? A Historical Overview«, in: Christine Noelle-Karimi/ Conrad Schetter/Reinhard Schlagintweit (Hg.), Afghanistan. A Country Without a State?, Frankfurt a.M. 2002, S. 37–50; Benjamin Buchholz, »Thoughts on Afghanistan's Loya Jirga: A Myth?«, in: Asien, 104 (Juli 2007), S. 23–33. 100 Parteien (teilweise wieder) aktiv. Selbst die islamistischen Gruppierungen sahen sich gezwungen, SWP-Berlin

Afghanistan: Institutionen ohne Demokratie

Juni 2008 11

Afghanistans demokratisches Potential Begriffe wie Demokratie und Pluralismus in ihre Rhetorik und Programmatik aufzunehmen. Für die Möglichkeit einer erfolgreichen Demokratisierung in Afghanistan sprach neben dieser positiven Grundhaltung der Bevölkerung auch eine Reihe historischer und sozialer Faktoren – sie sollen im Folgenden beleuchtet werden.

Elemente von Staatlichkeit Auch nach dem Staatszerfall, der auf die Anfang der siebziger Jahre einsetzende Staatskrise folgte, haben sich in Afghanistan Elemente von Staatlichkeit erhalten. Sie bilden Anknüpfungspunkte für einen Wiederaufbau staatlicher Institutionen – materiell und stärker noch im kollektiven Gedächtnis der Afghanen.<sup>16</sup> In der Nach-Taleban-Phase musste in Afghanistan

deshalb kein völlig neuer Staat geschaffen werden. Zunächst verfügt Afghanistan über ein unstrittiges Staatsgebiet. Zwar weigert sich Kabul aus historischen Gründen, Teile der Grenze zu Pakistan (die sogenannte Durand-Linie) anzuerkennen. Afghanische Aufständische und ihre pakistanischen Unterstützer nutzen die Unkontrollierbarkeit dieser Grenzregion im Kampf gegen die Regierung. Doch von Afghanistan und Pakistan wird die ungeklärte Grenzfrage derzeit nicht forciert. Darüber hinaus gibt es in dem Land keinen ethnisch motivierten Separatismus. Selbst während der Bürgerkriege bekannten sich alle Konfliktparteien zur territorialen Integrität des afghanischen Staates. Afghanistan ist international anerkannt, genießt die Unterstützung der Weltgemeinschaft beim Wiederaufbau und ist außenpolitisch weitgehend handlungsfähig. Seine innere Souveränität ist allerdings eingeschränkt – weil es keine völkerrechtliche Grundlage für die Stationierung der amerikanischen Truppen im Land gibt (es fehlt ein status of forces agreement) und die US-Botschaft erhebliche Einflussmöglichkeiten besitzt. Auf ihr Betreiben hin wurde etwa die Wehrpflicht für Armee und Polizei abgeschafft, eine bei den Afghanen hochgeachtete nationale Institution. 16 Dies betrifft Elemente in den Staatlichkeitsdimensionen Identität, Penetration und Partizipation. Zu den Dimensionen von Staats- und Nationenbildung vgl. u.a. Muriel Asseburg, Blockierte Selbstbestimmung: Palästinensische Staats- und Nationenbildung während der Interimsperiode, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2002, S. 75ff (Stiftung Wissenschaft und Politik: Aktuelle Materialien zur Internationalen Politik 65). In dem Land existieren Reste einer Bürokratie, die kontinuierlich den wechselnden Regimen der letzten Jahrzehnte diente und in dieser Zeit Grundfunktionen des Staates aufrechtzuerhalten suchte. Verschiedene Institutionen bestanden als Hülle fort – alle Bürgerkriegsparteien behielten etwa die historische Grundstruktur des Kabinetts bei. Die sowjetisch gestützte Regierung der Demokratischen Volkspartei Afghanistans (DVPA) versuchte, sich über Loya Jirgas zu legitimieren. Zudem stellte sie 1988 das alte Zweikammerparlament wieder her – wenn auch über Wahlen, die nach realsozialistischer Methode manipuliert wurden. Abgesehen von diesen institutionellen Elementen verfügt Afghanistan über eine eigene Nationalsymbolik (mit Flagge, Hymne usw.) und hat zwei historische Landessprachen, Dari und Pashto<sup>17</sup> (die Mehrheit der Bevölkerung ist zwei- oder sogar mehrsprachig). Vorstellungen von einer afghanischen Nation entwickelten sich erst im 20. Jahrhundert, als das Land dank mehrerer Modernisierungsschübe zumindest ansatzweise ein moderneres Verwaltungs-, Bildungs-, Steuer- und Militärwesen erhielt. Am stärksten prägte sich die Nationalidee bei den Paschtunen aus. Sie hatten zwischen Gründung des Durrani-Reiches<sup>18</sup> 1747 und dem Ende des 19. Jahrhunderts verschiedene Minderheiten und deren Territorien binnenkolonialistisch in den afghanischen Staat integriert, betrachteten sich als Staatsvolk und standen an der Spitze der von ihnen geschaffenen »ethnischen Pyramide«. Die Bürgerkriege des späten 20. Jahrhunderts wirkten sich ambivalent auf das nationale Gefüge aus. Einerseits bildet die Staatsreligion Islam, zu der sich über 99 Prozent der Afghanen bekennen, eine starke Klammer für die ethnische Vielfalt des Landes. Dieser Faktor gewann durch den gemeinsamen (ursprünglich nationalistisch motivierten) antisowjetischen Widerstand von 1979 bis 1989 und dessen Umdeutung in einen ausschließlich religiös motivierten jihad an Bedeutung. Der islamistischen Überhöhung dieses Kampfes verdankt sich außerdem die Fiktion einer einheitlichen jüngeren Nationalgeschichte.<sup>19</sup> Die früher auch rechtlich diskriminierte schiitische Minderheit – ein Fünftel bis ein Viertel der Bevölkerung – <sup>17</sup> Laut der neuen Verfassung bilden die Turksprachen (als Gruppe) die dritte »nationale Sprache«. <sup>18</sup> Eine Konföderation paschtunischer Stämme, aus der von 1747 bis 1973 die Könige des Landes hervorgingen. <sup>19</sup> Ausgeschlossen bei dieser Lesart bleiben allerdings die etwa zwei Millionen ehemaligen Mitglieder der DVPA und ihrer Suborganisationen, die nicht am Widerstand teilnahmen, sowie säkulare Teile der Widerstandsbewegung.

SWP-Berlin

Afghanistan: Institutionen ohne Demokratie

Juni 2008 12

»Stammesdemokratie« und parlamentarische Erfahrungen hat sich durch ihre aktive Teilnahme am Widerstand, aber auch dank überdurchschnittlicher Bildungsanstrengungen weitgehend emanzipiert und ist heute in allen Institutionen vertreten. Ihre Beziehungen zu den Sunniten sind generell friedlich. In der neuen Verfassung wird der Schiismus als eigenständige Rechtsschule des Islam anerkannt. Doch andererseits brachten die Bürgerkriege auch einen Aufschwung des ethnischen Bewusstseins. Alle Mudschahedin-Parteien wurden in der öffentlichen Wahrnehmung bestimmten ethnischen Gruppen zugeordnet; bei einigen hat sich diese Tendenz seit 2001 noch weiter verstärkt.<sup>20</sup> Ihre Führer – sogenannte Warlords, Mudschahedin-Kommandeure und andere lokale Machthaber<sup>21</sup> – »entstaatlichten« den Sicherheitsapparat und die Justiz. Heute repräsentieren sie alternative

Machtzentren; diese beruhen auf einer Kriegsökonomie, die sich aus illegalen Wirtschaftsaktivitäten und der privaten Aneignung staatlicher Ressourcen speist. Solche alternativen Machtzentren stellen das Haupthindernis für die Wiederherstellung einer zentralen Staatsgewalt dar.<sup>22</sup> Gleichzeitig profitieren ihre Führer von der anhaltenden Schwäche des Staates, weil die Bevölkerung in erster Linie bei ihnen Schutz vor (externer) Gewalt sucht. »Stammesdemokratie« und parlamentarische Erfahrungen Neben institutionellen Überresten kann eine Demokratisierung Afghanistans an – wenn auch vor<sup>20</sup> Die Selbstbezeichnung der Mudschahedin-Parteien lautet tanzim (arabisch für Organisation). Sie stellen keine politischen Parteien nach westlichem Muster dar, eher Netzwerke von Kommandeuren, Geistlichen und ihren Anhängern. Heute sind die meisten tanzim allerdings als politische Parteien registriert. Deshalb wird im Folgenden darauf verzichtet, den Begriff »Partei« in Anführungszeichen zu setzen. Drei der tanzim – darunter die des früheren Ministerpräsidenten Gulbuddin Hekmatyar – gehören heute als Verbündete der Taleban zur bewaffneten Opposition.

<sup>21</sup> Zu ihrer Typologie vgl. v.a. Antonio Giustozzi/Noor Ullah, »The inverted cycle: Kabul and the strongmen's competition for control over Kandahar 2001–2006«, in: *Central Asian Survey*, 26 (2007) 2, S. 167–184 (168). <sup>22</sup> Allein die Drogenökonomie Afghanistans hat ein Volumen von über drei Milliarden US-Dollar. 2004/2005 betrug ihr Exportwert 2,6 Mrd. US-Dollar und damit etwa 36 Prozent des offiziellen Bruttoinlandsprodukts. Vgl. Doris Buddenberg/ William A. Byrd (Hg.), *Afghanistan's Drug Industry. Structure, Functioning, Dynamics, and Implications for Counter-Narcotics Policy*, UNODC/The World Bank, [o.O.] Nov. 2006, S. 1, 27f. moderne – »stammesdemokratische«<sup>23</sup> Traditionen anknüpfen. Eine soziale Differenzierung hat das Land (vor allem in den Gebieten der paschtunischen Mehrheit) erst spät erfahren. Bis heute besteht ein ausgeprägter Egalitarismus fort, der sich in einem starken individuellen Selbstbewusstsein der Afghanen und dem Identitätsgefühl des »freien Mannes« manifestiert. Aus diesem Grund hängt politische Partizipation zumindest auf lokaler Ebene nur wenig vom sozialen Status ab. Die wichtigste Institution ist die jirga, in der grundlegende Entscheidungen gefällt und Konflikte geschlichtet werden. Die Reformen des von 1919 bis 1929 regierenden Königs Amanullah griffen auf diese Werte und Mechanismen zurück und integrierten sie in staatliche Institutionen. Mit der Loya Jirga fand das jirga-Prinzip auf nationaler Ebene Eingang in eine Institution, die Elemente repräsentativer Demokratie aufweist. Auch in Sachen parlamentarischer Demokratie war Afghanistan Ende 2001 kein Neuland mehr. Durch die Reformen Amanullahs hatte sich in dem Land eine demokratische Dynamik entwickelt, die vom Hof ausgehend Teile der Bildungs- und Mittelschichten erfasste und die Entstehung politischer Gruppen mit konstitutioneller Ausrichtung bewirkte. Der König führte 1923 die erste Verfassung ein und ließ Teilwahlen für ein Parlament und Provinzräte abhalten. Nach dem Zweiten Weltkrieg folgten zwei Phasen liberaler Öffnung (1947–1951 sowie 1963–1973) und eine Phase des »gelenkten Parteienpluralismus« (1987– 1992). Die erste liberale Phase brachte pluralistische und geheime Wahlen, öffentlich zugängliche Parlamentsdebatten und eine freie Presse. Die zweite Phase ermöglichte den Übergang zu einer konstitutionellen Monarchie mit parlamentarischen Elementen, die Entstehung eines Spektrums von Proto-Parteien<sup>24</sup> (die nicht zugelassen wurden und nicht an Wahlen teilnehmen durften, über Einzelkandidaten aber im Unterhaus vertreten waren) und eine gewisse Wählermobilisierung, auch in ländlichen Gebieten.<sup>25</sup>

<sup>23</sup> Der Wortteil »demokratisch« bezieht sich darauf, dass ein Mitsprache- und Konsensprinzip existiert, wie es auch Bestandteil moderner Demokratie ist. <sup>24</sup> Vladimir Boyko, »The Origins of Political Parties in Contemporary Afghanistan in the Light of New Archival Data«, in: *Central Asia Journal*, 46 (2000), S. 189–205 (190). <sup>25</sup> Schätzungen gehen für 1965 von 5 bis 10 Prozent Wahlbeteiligung in den Städten aus. Vgl. Marvin Weinbaum, »Afghanistan: Nonparty Parliamentary Democracy«, in: *The Journal of Developing Areas*, 7 (1972) 1, S. 57–74 (69); Abdul Ghaffar Farahi, *Afghanistan during Democracy & Republic 1963– 1978*, Peshawar: Area Study Center, 2004, S. 103f.; Thomas

Afghanistan: Institutionen ohne Demokratie

Juni 2008 13

Afghanistans demokratisches Potential rend der dritten Phase kam es unter dem Einfluss der Gorbatschowschen Reformpolitik in der Sowjetunion zu einer gewissen politischen Öffnung. Erstmals wurden Parteien legalisiert, wenn auch unter rigoroser staatlicher Kontrolle. Bereits Mitte der sechziger Jahre war die politische Landschaft in drei Strömungen ausdifferenziert, die sich bis heute erhalten haben: eine islamistische, eine säkular-linke und eine ethno-nationalistische.<sup>26</sup> Auch einzelne Parteien wahren seither eine gewisse Kontinuität, etwa die islamistische Jamiat-e Islami, die DVPA mit ihren Nachfolgerinnen und die paschtunischnationalistische Afghan Millat. Diese Faktoren wurden in der bisherigen Afghanistan-Literatur unterschätzt. Dagegen weisen Demokratieforscher darauf hin,

dass Bemühungen um eine Demokratisierung höhere Erfolgchancen haben können, wenn ihnen bereits ein gescheiterter Anlauf vorausgegangen ist.<sup>27</sup> Geführt wurden die politischen Bewegungen von einer neuen gebildeten Schicht. Sie war als Ergebnis der Reformen Amanullahs entstanden, die auch das Bildungssystem stark erweiterten. Dabei rekrutierte sie sich nicht nur aus den städtischen Mittelschichten, sondern auch aus den paschtunischen Stämmen, deren Führer – als Vertreter des »Staatsvolkes« – ihre Söhne verstärkt auf die neuen Schulen schickten. Da die Bindungen der Kinder an ihre Stämme bestehen blieben, wirkte die Reformpolitik auf die ländlichen Gebiete zurück.<sup>28</sup> Auch wenn die radikalsten Neuerungen scheiterten, trugen diese Modernisierungs- und Demokratisierungsversuche doch dazu bei, dass traditionelle Strukturen langsam aufbrachen. Prodemokratische Kräfte, die im Exil oder im Untergrund die Jahre zwischen 1978 und 2001 überlebt hatten (sofern nicht periodisch entstehende Freiräume eine Rüttig, Zur Bedeutung der bürgerlichen Oppositionsbewegung der 50er Jahre unseres Jahrhunderts für die Formierung progressiver politischer Kräfte in Afghanistan, Diplomarbeit, Humboldt-Universität zu Berlin, 1985, S. 59ff. 26 Vgl. Thomas Rüttig, Islamists, Leftists – and a Void in the Center. Afghanistan's Political Parties and Where They Come From (1902–2006), Kabul: Konrad-Adenauer-Stiftung, Afghanistan Office [Okt. 2006]. 27 Vgl. Berman, »How Democracies Emerge« [wie Fn. 8], S. 38; Marc F. Plattner, »Liberalism and Democracy: Can't Have One Without the Other«, in: Foreign Affairs, 77 (1998) 2, S. 171–180 (180). 28 Bereits der ersten Reformfraktion in einem afghanischen Parlament, der 16 Mitglieder starken »Nationalen Front« der Jahre 1949–1952, gehörten mindestens sechs Abgeordnete aus ländlichen Gebieten an. Vgl. Rüttig, Zur Bedeutung der bürgerlichen Oppositionsbewegung [wie Fn. 25], S. 58. offene Aktivität zuließen), konnten nach der erneuten Öffnung unter Präsident Hamed Karzai an diese Erfahrungen anknüpfen. Die Schwächung traditioneller Bindungen Die Schwächung bzw. Auflösung traditioneller sozialer und politischer Bindungen als Folge des Staatszerfalls schuf auch Platz für Neues. Die Autorität der »Alten«, darunter der Stammesführer, wurde untergraben, da ihre Generation für die Konflikte verantwortlich war und nicht mehr die traditionelle Rolle des Vermittlers übernehmen konnte. Daher entstanden neue Eliten, während die massenhafte Arbeits- und Flüchtlingsmigration eine größere Mobilität erzwang und das Stadt-Land-Verhältnis veränderte. In den Städten bildeten sich Diasporagemeinden einzelner Provinzen und ethnischer Gruppen, die dort mit modernen Strukturen in Kontakt kamen. Der traditionelle Zusammenhalt von Dorfgemeinschaften, Stammesverbänden und Ethnien konnte nicht mehr alle Probleme auffangen. In den letzten Jahren breiteten sich als Folge der Globalisierung moderne Kommunikationsmöglichkeiten aus,<sup>29</sup> die eine Verständigung zwischen früher voneinander isolierten Landesteilen erleichtern. Die Alphabetisierungsrate, deren Vorkriegsstand bei etwa fünf Prozent gelegen hatte, stieg auf den offiziellen Wert von 28,7 Prozent.<sup>30</sup> In der jungen Generation nehmen Fremdsprachenkenntnisse und andere Bildungskompetenzen zu. Diese Entwicklungen führten dazu, dass manche Afghanen teilweise aus ihrer traditionellen Einbindung in ethnische und/oder religiöse Gemeinschaften herausfielen. Es entstand mehr Spielraum für Individualität – die wichtigste Voraussetzung von Demokratie und Zivilgesellschaft. Vor allem junge Menschen nutzen Möglichkeiten, in den Städten Arbeit zu finden (darunter bei internationalen und nichtstaatlichen Einrichtungen), sich

29 62 Prozent der Bevölkerung haben Radioempfang, 12 Prozent ein Mobiltelefon. Monatlich kommen 150 000 neue Handybesitzer dazu. Internews, Afghanistan Media Review and Planning Workshop Report, 14./15.6.2006, Kabul: American University of Afghanistan, <[www.internews.org/pubs/afghanistan/InternewsMediaWorskhopReport200612.pdf](http://www.internews.org/pubs/afghanistan/InternewsMediaWorskhopReport200612.pdf)> (5.9.2007); Chris Brummitt, »In Afghanistan, cellphone use rising«, The Associated Press, 28.8.2007. 30 UNDP Afghanistan/Islamic Republic of Afghanistan (UNDP/IRoA), National Human Development Report Afghanistan 2004, Kabul 2004, S. 20.

SWP-Berlin

Afghanistan: Institutionen ohne Demokratie

Juni 2008 14

Die Schwächung traditioneller Bindungen außerschulisch zu bilden oder in Nichtregierungsorganisationen (NRO), sozialen Verbänden und Parteien, die in großer Zahl existieren, aktiv zu werden. Zudem haben sich die politischen Beteiligungsmöglichkeiten für Frauen verbessert. Für die gewählten Körperschaften vom nationalen Parlament bis hin zu lokalen Vertretungen wurden Quoten eingeführt. Davon profitierte die relativ breite Frauenbewegung Afghanistans. Sie ist vor allem in den Städten verankert, verfügt jedoch auch über Einfluss in einigen ländlichen Gebieten (weniger im traditionsorientierten Süden). Die verschlechterte Sicherheitslage hat den Zugang von Frauen zu politischen Institutionen allerdings wieder erheblich eingeschränkt.

SWP-Berlin

Das Bonner Konzept für den institutionellen Aufbau Der Sturz des Taleban-Regimes und das Engagement der internationalen Gemeinschaft nach dem 11. September 2001 öffneten den Weg dafür, unter friedlichen Bedingungen zunächst Afghanistans Staatlichkeit wieder zu festigen und damit den Weg zur Nationwerdung neu aufzunehmen – eingeleitet werden sollte also »der langfristige Prozess des Zusammenwachsens von Staat und Bevölkerung (Nation) im Sinne einer Herausbildung kollektiver Identitätsstrukturen auf der Basis einer nachhaltigen politischen, ökonomischen und sozialen Entwicklung«.31

Dazu war es notwendig, dauerhafte politische Institutionen wiederherzustellen. Legitimation gewinnen sollte die neue Regierung vor allem durch good governance, eine breite politische Beteiligung der afghanischen Gesellschaft und die Fähigkeit, die Lebenssituation großer Teile der Bevölkerung zu verbessern. Mit den Bonner Afghanistan-Vereinbarungen vom 5. Dezember 2001, die auf einer UN-geleiteten Konferenz getroffen wurden, kamen Vertreter verschiedener politischer Kräfte des Landes und der internationalen Gemeinschaft überein, dass das afghanische Volk »seine politische Zukunft in Einklang mit den Grundsätzen des Islam, der Demokratie, des Pluralismus und der sozialen Gerechtigkeit in Freiheit selbst [...] bestimmen« solle. Ein zweieinhalb Jahre während, stufenweise verlaufender Übergangsprozess von Loya Jirgas und anschließenden »freien und fairen Wahlen« sollte zu einer legitimen, »in vollem Umfang repräsentativen Regierung auf breiter Basis«<sup>32</sup> und zu einer gewählten Legislative führen.<sup>33</sup> Die Staatsordnung des neuen Afghanistan würde sich gleichrangig an international akzeptierten Normen wie traditionellen islamisch-religiösen und stammesgesellschaftlichen Werten orientieren. Zum ersten Mal im politischen

31 Boris Wilke, Staatsbildung in Afghanistan? Zwischenbilanz der internationalen Präsenz am Hindukusch, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2004 (SWP-Studie 30/04), S. 12. 32 Übereinkommen über vorläufige Regelungen in Afghanistan [wie Fn. 2], S. 2. 33 Die Interimsverwaltung sollte am 22. Dezember 2001 die Regierungsgeschäfte übernehmen, spätestens nach sechs Monaten die ELJ durchführen und innerhalb von zwei Jahren nach deren Eröffnung Präsidentschafts- und Parlamentswahlen – auch für die Provinz- und Distrikträte – organisieren. Leben des Landes sollten zentrale demokratische Prinzipien wie Pluralismus praktisch zum Tragen kommen.<sup>34</sup> Die afghanischen Vertragsparteien appellierten in dem Bonner Abkommen gleichzeitig an die »Ankerfunktion« der internationalen Gemeinschaft und forderten sie auf, durch Entwaffnung der Bürgerkriegsmilizen und ihre Eingliederung in nationale Sicherheitskräfte das Gewaltmonopol der Zentralregierung durchzusetzen. Materiell unterfüttert wurde der vorgesehene Demokratisierungsprozess mit finanziellen

Zusagen in Höhe von 29,3 Milliarden US-Dollar.<sup>35</sup> Damit erfolgten prinzipiell die richtigen Weichenstellungen. Von Bedeutung war insbesondere, dass die Vereinbarungen ein hohes Maß an Afghan ownership bei den zu schaffenden Institutionen vorsahen, um eine starke Identifikation der Bevölkerung mit ihnen zu ermöglichen. Die Urheber des Bonner Abkommens griffen auf Strukturen zurück, die vor dem Ausbruch der Staatskrise 1973 bestanden hatten und für die meisten Afghanen, wenn auch nostalgisch verklärt, die friedliche Vorkriegszeit symbolisierten. Bezeichnenderweise wurde größtenteils die Verfassung von 1964 wiederhergestellt, die bis dahin mit Abstand demokratischste in der Geschichte des Landes. Sie hatte Afghanistan von einer absoluten in eine konstitutionelle Monarchie verwandelt und erstmals politische und staatsbürgerliche Rechte festgeschrieben. Um keine Entscheidung über die künftige Staatsform zu präjudizieren, blieben die Kapitel zur Monarchie in Bonn jedoch ausgeklammert. Die UN orientierten sich dabei vor allem an dem Drei-Punkte-Vorschlag, den die sogenannte Rom-Gruppe unterbreitet hatte. Dabei handelte es sich um einen losen Verbund der königstreuen Diaspora, der von Ex-König Muhammad Zahir Shah<sup>36</sup> geführt wurde 34 Die Verfassung von 1964 sah zwar das Recht auf die Bildung politischer Parteien vor, ein Parteiengesetz wurde aber bis zum Putsch von 1973 nicht ratifiziert. 35 Shanthie Mariet D'Souza, Change the Pattern of Aid to Afghanistan, New Delhi: Institute for Defence Studies & Analysis, 28.6.2007 (IDSA Strategic Comments), <[www.idsa.in/publications/stratcomments/ShanthieDSouza280607.htm](http://www.idsa.in/publications/stratcomments/ShanthieDSouza280607.htm)> (6.7.2007). 36 Muhammad Zahir Shah verstarb am 23. Juli 2007 im Alter von 94 Jahren.

Das Bonner Konzept für den institutionellen Aufbau und bis zur Emergency Loya Jirga Mitte 2002 der wichtigste, um in Bonn die Forderung nach demokratischsten Interessenvertretern der Paschtunen wahrzunehmen. Der schon Wahlen durchzusetzen.<sup>39</sup> Auf diese Weise hoffte die Rom-Gruppe vor, eine außerordentliche sie ihre nach dem 11. September 2001 erworbene mili-Loya Jirga zur Bildung einer provisorischen Regierung tatarische Dominanz politisch absichern zu können. durchzuführen und dann unter UN-Aufsicht Wahlen von entscheidender Bedeutung war die Position abzuhalten, aus denen eine repräsentative Regierung der US-Regierung, des wichtigsten internationalen hervorgehen würde. Diese sollte eine neue Verfassung Akteure. Das amerikanische Interesse galt in erster Linie, die wiederum von einer regulären Loya Linie einer Stabilisierung Afghanistans. Umfassendere Jirga zu bestätigen war.<sup>37</sup> Aus der Vorkriegszeit über-Demokratisierungsziele wurden dem »Krieg gegen den Terror« untergeordnet. Der Zeitplan für die Umtur des Parlaments, das Oberste Gericht, das auch als Teil der Bonner Planes richtete sich nach Bushs Verfassungsgericht wirken sollte, und den Grundzu-Wahlkalender, genauso wie sich das neue Präsidialsystem des Kabinetts. Verzichtet wurde hingegen auf ein system am US-Vorbild orientierte. Die Abstimmung über die Institution des Ministerpräsidenten als Regierungschef über den Präsidenten Afghanistans sollte unbedingt sein. Die Delegierten für die beiden Loya Jirgas sollten vor der US-Wahl im November 2004 stattfinden. Deswegen einem gemischten Prozess von traditionellen halb wurde die afghanische Präsidentschafts- von der Auswahlverfahren (intisab) und geheimen Wahlen Parlamentswahl abgetrennt und letztere verschoben. (intikhab) hervorgehen. Um eine breite Partizipation Die Qualitätsdefizite, die sich dadurch bei Vorbereiter Bevölkerung zu erreichen, wurden erstmals fast 100% Wahlteilnahme und Beobachtung der Wahl ergaben, wurden uneingeschränkt politische Parteien und zivilgesellschaftliche Organisationen von der US-Regierung instrumentalisiert, um das gewünschte Ergebnis zu erreichen – nämlich einen insgesamt importierte der Bonner Ansatz also kein Sieg Karzais gegen eine gesplante Opposition bereits nebensächlich ein fremdes Modell nach Afghanistan, sondern im ersten Wahlgang. dorn orientierte sich an konsensfähigen autochthonen Strukturen. Er zielte darauf ab, Rahmenbedingungen für eine pluralistisch-demokratische Entwicklung zu schaffen, die allen politischen Kräften annähernd gleiche Wettbewerbsmöglichkeiten bieten sollten. In der Frage, wie ein zukünftiges demokratisches Afghanistan konkret aussehen sollte, unterschieden sich die Vorstellungen der afghanischen und externen Akteure, die an der Bonner Konferenz teilnahmen, allerdings erheblich voneinander. Die Rom-Gruppe hoffte auf den Loya-Jirga-Prozess, weil sie darin eine Möglichkeit sah, wieder an der Macht beteiligt zu werden. Sie trat für eine parlamentarische Demokratie mit dem ehemaligen König an der Spitze ein (der ausdrücklich nicht als Monarch wirken sollte). Die Nordallianz<sup>38</sup> befürwortete noch vehementer eine parlamentarische Demokratie und plädierte für einen starken Ministerpräsidenten. Sie fühlte sich mächtig.<sup>37</sup> Dieser Vorschlag basiert auf einem Non-Paper der Rom-Gruppe vom 17. Januar 1993, das Anfang 2001 aktualisiert wurde. Emergency Loya Jirga. A Solution for Crisis in Afghanistan. An Action Plan, o.O. o.J. [Rom 2001].<sup>38</sup> Offiziell hieß die Nordallianz »Vereinigte Islamische Front zur Rettung Afghanistans«, gegründet wurde sie im Oktober 1996 (unter anderem Namen) als loser Zusammenschluss von Mudschahedin-Parteien, die die Taleban bekämpften. In Bonn<sup>39</sup> Im UN-Entwurf für die Bonner Vereinbarungen waren bildete sie eine eigene Delegation. Ihre Nachfolgeorganisations-Wahlen zunächst nicht enthalten. Sie wurden erst auf die im Frühjahr 2007 gegründete »Nationale Front«. Vorschlag der NA-Repräsentanten aufgenommen.

SWP-Berlin

Afghanistan: Institutionen ohne Demokratie

Juni 2008 17 Stabilisierungshemmende Faktoren

Stabilisierungshemmende Faktoren Die wichtigste Ursache dafür, dass der Bonner Plan des Institutionenaufbaus schließlich nur formal umgesetzt wurde, liegt in der gescheiterten Entwaffnung der irregulären Mudschahedin-Formationen. Sie beherrschen bis heute weite Gebiete des Landes durch offene und verdeckte Gewalt. Ihre ungebrochene Macht ermöglichte es einer Gruppe von Jihadi-Führern, in den neuen Institutionen eine dominierende Stellung einzunehmen. Allerdings erwies sich in einem Fall auch die Realisierung eines Bonner Programmpunkts als kontraproduktiv: die auf Präsident Karzai zugeschnittene Überzentralisierung der staatlichen Strukturen, mit der die Institutionen auf subnationaler Ebene zu bloßen Befehlsempfängern und Durchführungsorganen degradiert wurden. Die Rolle der Jihadi-Führer Die wichtigste interne Gegenkraft zur Demokratisierung Afghanistans stellt eine bestimmte Gruppe von Ulema dar – jener Religionsgelehrten, die die obere Schicht der islamischen Geistlichkeit bilden.<sup>40</sup> Gestützt auf ein Netzwerk politischer, militärischer und ökonomischer Machtpositionen beanspruchten – und erlangten – sie einen Primat über die Politik. Ihre wichtigsten Institutionen sind informell und nicht in der Verfassung verankert: der Kreis der

Jihadi-Führer (vier davon sunnitisch, einige schiitisch) und der Oberste Rat der Ulema.<sup>41</sup> 40 Ulema (Sing. Alem) sind höhere Religionsgelehrte, die das Studium einer islamischen Wissenschaft abgeschlossen haben. Unter ihnen gibt es auch einen quietistischen Flügel, der politische Abstinenz übt. <sup>41</sup> Die sunnitischen Jihadi-Führer sind Prof. Abdulrabb Rassul Sayyaf, Führer der Partei Dawat-e Islami und Vorsitzender des Außenausschusses im Unterhaus; Ex-Präsident Prof. Burhanuddin Rabbani, Führer der Jamiat-e Islami und Vorsitzender des Legislativ Ausschusses; Ex-Präsident Prof. Sebghatullah Mojaddedi, Vorsitzender des Senats und des Programms zur Versöhnung mit der bewaffneten Opposition; Pir Seyyed Ahmad Gailani, Führer der Partei National-Islamische Front. Hinzu kommt der frühere Oberste Richter und heutige Vorsitzende des Obersten Ulema-Rates Abdulhadi Shinwari. Jihadi-Führer auf schiitischer Seite sind Ayatollah Muhammad Asef Mohseni, Vorsitzender des separaten schiitischen Wie im gesamten sunnitischen Islam existiert in Afghanistan kein formal institutionalisierter Klerus. Die innere Entwicklung des Landes im 20. Jahrhundert verschaffte aber einer Gruppe politisierter Ulema eine beherrschende Position im gesellschaftlichen Diskurs und damit auch im politischen System. Zunächst etablierten sie ein paralleles, nichtstaatliches System religiöser Bildung, das ihnen eine eigene Einflussosphäre eröffnete. Bereits 1931 musste die Monarchie private Koranschulen (madrassa) zulassen. Damit sorgte König Amanullah für einen Interessenausgleich, nachdem seine Modernisierungspolitik gewalttätige Konflikte mit der Geistlichkeit ausgelöst hatte. Über die Koranschulen übten die Ulema einen erheblichen Einfluss auf den Staat aus, nicht zuletzt deshalb, weil viele Madrassa-Absolventen im öffentlichen Schul- und Gerichtswesen angestellt wurden. Durch Kontakte mit der international agierenden Moslebruderschaft wurden einige Ulema weiter politisiert. Ende der fünfziger Jahre bildeten sie an Universitäten und Oberschulen erste Zentren des politischen Islam in Afghanistan. Die herausgehobene Stellung der Jihadi-Führer ist jedoch vor allem ein Produkt der vergangenen 30 Jahre. Für die entscheidende Zäsur sorgte der Widerstand gegen die sowjetische Besatzung von 1979 bis 1989. Ihre heutige Dominanz verdanken die Ulema nämlich nicht in erster Linie religiösen Faktoren, sondern ihrer Schlüsselrolle im bewaffneten Kampf. 1980/81 machte die pakistanische Regierung die Führer der sieben wichtigsten sunnitisch-islamistischen Mudschahedin-Parteien – die sogenannten Peschawar-Sieben – zu Monopolisten über die Verteilung externer Hilfsleistungen (zwischen 1979 und 1992 erhielt der afghanische Widerstand Finanz-, Waffen- und sonstige Hilfen im Gesamtwert von mehr als 10 Milliarden Dollar).<sup>42</sup> Die Feldkommandeure im Ulema-Rates, Vizepräsident Karim Khalili, Führer der Islamischen Einheitspartei, und Ustad Muhammad Mohaqqueq, Vorsitzender der Islamischen Volkseinheitspartei und des Unterhaus-Ausschusses für religiöse Angelegenheiten. <sup>42</sup> Je fünf Milliarden Dollar stammten aus den USA und aus Saudi-Arabien, weitere Mittel kamen aus Westeuropa und Nahost. Steve Coll, Ghost Wars. The Secret History of the CIA, Afghanistan, and Bin Laden, New York 2004, S. 81f.

SWP-Berlin

Afghanistan: Institutionen ohne Demokratie

Juni 2008 18

Die Rolle der Jihadi-Führer Landesinnern und alle anderen Widerstandsgruppen standen vor der Alternative, sich einer der sieben Parteien anzuschließen oder auf sich gestellt zu bleiben. Heute hat sich in der afghanischen Öffentlichkeit für die Peschawar-Sieben der Begriff Jihadi-Führer eingebürgert.<sup>43</sup> Zu ihrer Machtfülle beigetragen hat auch das Madrassa-System in Pakistan. Es stellte für viele mittellose afghanische Flüchtlinge – in den achtziger Jahren flohen etwa fünf Millionen Menschen – den einzigen Bildungszugang dar. Auf diese Weise prägten Elemente des militanten Islam eine ganze Generation Jugendlicher, von denen viele als Kämpfer oder Mullahs in ihr Land zurückkehrten. Ziel der vier im politischen System verbliebenen sunnitischen (sowie einiger schiitischer) Jihadi-Führer bleibt es, eine nicht nur dem Namen nach Islamische Republik Afghanistan zu schaffen.<sup>44</sup> Sie beteiligen sich zwar am gegenwärtigen politischen Leben, das von Parteienpluralismus bestimmt wird. Doch sie machen immer wieder deutlich, dass sie Islam und Demokratie für grundsätzlich unvereinbar halten. Das zeigt sich auch in den Dokumenten ihrer wichtigsten Parteien. Die Jamiat-e Islami (Islamische Vereinigung) nennt als oberstes Prinzip, »alle Seiten des individuellen und gesellschaftlichen Lebens auf der Grundlage der erhabenen und leuchtenden Lehren und Werte des Islam« zu organisieren. Für die Hezb-e Islami (Islamische Partei) ist »die Umsetzung der islamischen Scharia« der »einzige Weg zur Rettung aus allen Nöten des menschlichen Lebens«; Koran und Hadith (die Überlieferungen des Propheten Muhammad) gelten ihr als »erste Quelle des Rechts«.<sup>45</sup>

<sup>43</sup> Das bedeutet nicht, dass sie – entsprechend westlicher Begrifflichkeit – die internationale Jihad-Agenda von al-Qaida verfolgen. <sup>44</sup> Ex-Ministerpräsident Hekmatyar sowie die Nachfolger der

verstorbenen Jihadi-Führer Muhammad Nabi Muhammadi und Yunus Khales kämpfen im Bündnis mit den Taleban außerhalb des Systems für einen islamischen Staat. Die Staatsbezeichnung Islamische Republik setzten zwei Jihadi-Führer (der Sunnit Sayyaf und der Schiit Mohseni) während der ELJ 2002 per Akklamation durch. Als in der VerfassungsLoya-Jirga von 2003/2004 fast ein Viertel der 502 Delegierten einen Antrag einbrachte, den Staat in eine einfache »Republik« umzubenennen, bezeichnete der Vorsitzende Mojaddedi – ein weiterer Jihadi-Führer – die Initiatoren öffentlich als »Apostaten«. 45 Asasnama-ye Hezb-e Jam'iat-e Islami-ye Afghanistan [Statuten der Islamischen Partei Afghanistans], in: Ahzab-e siasi-ye Afghanistan. Maramnamaha wa اساسنامaha [Die politischen Parteien Afghanistans. Programme und Statuten], Kabul: Wezarat-e Adlia-ye Jumhuri-ye Islami-ye Afghanistan [Justizministerium der IROA], 1384 [2005], Bd. 2, S. 838; Maramnama-ye Hezb-e Diese Parteien stellen heute die politische Basis der Jihadi-Führer dar. Sie bilden Apparate zur Mobilisierung von Anhängern, Einschüchterung der Gegner und Gewinnung von Ressourcen. Politische Bindungskraft generieren sie vor allem aus der gemeinsamen Mudschahedin-Vergangenheit ihrer Mitglieder, dem gegenwärtigen Diskurs über deren angeblich bedrohte Rechte und einer generell empfundenen Bedrohung des Islam durch den Westen. Mit ihren bewaffneten Flügeln haben die Parteien in vielen Gebieten des Landes die Wahlen von 2005 beeinflusst. Militärische Macht konnten sie dadurch in (scheinbar) demokratisch legitimierten parlamentarischen Einfluss ummünzen. Im Unterhaus bilden Ulema und Mudschahedin-Kommandeure mit mindestens 134 von 241 Abgeordneten zusammen eine Mehrheit. Diese ist wegen fraktioneller Differenzen bislang nicht zu einem festen Stimmblock zusammengewachsen. Allerdings führen Geistliche den Vorsitz im Oberhaus und in fünf von 18 Ausschüssen des Unterhauses. Letztere sind allesamt für politische Schlüsselsektoren zuständig: Auswärtiges, legislative Angelegenheiten, Justiz und Verwaltungsreform, Religion, Kultur und Bildung sowie Drogenbekämpfung. Zunehmend erhält die politische Macht der Jihadi-Führer auch einen ökonomischen Unterbau. Einige von ihnen konnten in den letzten Jahrzehnten beträchtlichen Reichtum akkumulieren. Sie profitierten von Geldzuwendungen zugunsten des antisowjetischen Widerstandes und des Kampfes gegen die Taleban/al-Qaida-Allianz nach dem 11. September. Weitere Einnahmen erzielten sie unter anderem durch Drogenhandel. Einen Teil ihres Vermögens investieren diese Jihadi-Führer nun in die legale Wirtschaft. Sie gehören damit zu der neuen Oligarchen-Schicht, die in Afghanistan entsteht. Mit dem regierungsnahen Obersten Rat der Ulema und dessen Gliederungen auf Provinzebene verfügen die Spitzen der Geistlichkeit über landesweite Strukturen. Obwohl seine Tätigkeit nicht in der Verfassung festgeschrieben ist, wird der Rat vom afghanischen Präsidenten bei wichtigen Gesetzesprojekten konsultiert – vor allem, um deren Vereinbarkeit mit dem Islam sicherzustellen. In einigen Fällen wurde das Gremium auch zur Interpretation der Verfassung herangezogen, womit es faktisch die Rolle eines Verfassungsgerichts übernahm. Islami-ye Afghanistan [Programm der Islamischen Partei Afghanistans], in: Ahzab-e siasi-ye Afghanistan, Bd. 2, S. 1158f.

SWP-Berlin

Afghanistan: Institutionen ohne Demokratie

Juni 2008 19

Stabilisierungshemmende Faktoren Unter diesen Voraussetzungen erzielten die Jihadi-Führer erhebliche Erfolge bei dem Versuch, die Hoheit über den innenpolitischen Diskurs zu gewinnen und jene Institutionen zu kontrollieren, die den Text der Verfassung auslegen. Diese ist gerade dort widersprüchlich, wo es um die Rolle des Islam, die Rechtsprechung und die Gültigkeit internationaler Normen und Konventionen geht.<sup>46</sup> Bei manchen vermeintlich »weichen« Themen, denen tatsächlich zentrale Bedeutung zukommt, bestimmen die Jihadi-Führer bereits die politische Debatte – von den Inhalten der Radio- und Fernsehprogramme über Frauenrechte bis zu den Möglichkeiten religiöser Konversion. Gleichzeitig versuchen sie durchzusetzen (unter anderem über das neue, noch nicht verabschiedete Mediengesetz), dass Kritik an den Mudschahedin mit Kritik am Islam gleichsetzt, damit tabuisiert und auch rechtlich verboten wird.<sup>47</sup> Für Gegner der Jihadi-Führer kann der Vorwurf, »unislamische« Positionen einzunehmen oder gar vom Islam abgefallen zu sein, tödliche Folgen haben. In zwei Fällen der Jahre 2003 und 2005 beschuldigten Geistliche im Obersten Gericht und im Ulema-Rat Journalisten der Blasphemie und empfahlen den zuständigen staatlichen Gerichten, die Todesstrafe zu verhängen. In dem einen Fall hatte der Chefredakteur einer Kabuler Zeitung den Jihadi-Führern vorgeworfen, den Islam als »Instrument zur Machtübernahme« zu missbrauchen, und dabei von »heiligem Faschismus« gesprochen.<sup>48</sup> Zu den geforderten Todesurteilen kam es zwar nicht, allerdings wirkten sich die Fälle stark auf das politische Klima aus.<sup>49</sup> Die jüngere Generation von Mudschahedin-Führern

(zu ihr gehören etwa Unterhaussprecher Yunus Qanuni sowie die Ex-Minister Abdullah Abdullah und 46 Afghanistans Verfassungen verbinden seit 1923 Elemente der säkularen Rechtsprechung (vor allem der Türkei und Frankreichs) mit solchen der Scharia und des traditionellen Stammesrechts. Die Scharia ist also nicht die erste oder gar einzige Rechtsquelle. 47 In diesem Zusammenhang steht auch der Beschluss des Unterhauses vom 3. September 2007, dem zufolge sich die Vorsitzenden der 18 Unabhängigen Kommissionen einem Vertrauensvotum stellen sollen. Die Jihadi-Führer werfen insbesondere der Unabhängigen Menschenrechtskommission eine Anti-Mudschahedin-Haltung vor. 48 Vgl. Mir Hossein Mahdawi, »Fashizm-e muqadas«, in: Aftab (Kabul), 21. Jauza 1382 (1.6.2003), S. 3. 49 Ein weiterer Fall ereignete sich Anfang 2008, als ein Provinzgericht einen Reporter wegen Blasphemie zum Tode verurteilte, nachdem er sich islamkritisches Material aus dem Internetheruntergeladen hatte. Der afghanische Senat, geleitet von einem Jihadi-Führer, stellte sich hinter das Urteil. Muhammad Qasem Fahim) hat es nicht vermocht, sich von den sieben historischen Jihadi-Oberen abzunabeln. Zu Beginn des Bonner Prozesses hatte sie noch eine relativ unabhängige Position eingenommen, als sie die Ablösung des Interimspräsidenten Burhanuddin Rabbani zugunsten Karzais durchsetzte. Eine eigenständige Bewegung moderater Islamisten, die sich eindeutig den Spielregeln des Parlamentarismus und einem innenpolitischen Gewaltverzicht unterworfen hätte,<sup>50</sup> ging daraus jedoch nicht hervor. Stattdessen kehrten die jüngeren Mudschahedin mit ihren nach 2001 gegründeten politischen Parteien in den Schoß der von Rabbani geführten Mutterorganisation Jamiat-e Islami zurück. Von ihrer diversifizierten Machtposition aus agieren die Jihadi-Führer heute als »Oberste Ulema der Nation«. Der inoffizielle Jihadi-Rat ist das wichtigste Beratergremium von Präsident Karzai. Die Spitzen des Obersten Gerichtes und des Ulema-Rates stehen ihnen ebenfalls nahe. Inzwischen arbeiten sie sogar daran, ihre politische Stellung in eine institutionalisierte religiöse Führungsfunktion umzudeuten. Im September 2005 schlug Rabbani in Faizabad vor, dass die religiösen Parteien (bzw. ihre Führer) die Rolle der im Sunnitentum fehlenden religiösen Hierarchie übernehmen könnten.<sup>51</sup> Sollte dies verwirklicht werden, ginge davon eine erhebliche Gefahr für den Pluralismus im Land aus. Schon jetzt stellen die Ulema in Afghanistan einen Quasi-Klerus dar – mit Jihadi-Führern an der Spitze, die eine Gruppe »sunнитischer Ayatollahs« bilden und über ähnliche Macht verfügen wie der Expertenrat im (schiitischen) Iran. Unter diesen Vorzeichen sieht sich die afghanische Regierung – die in den Augen vieler Afghanen zunehmend als US-Marionette wahrgenommen wird – mehr denn je gezwungen, sich religiös zu legitimieren. Dies wiederum begünstigt die Ausnahmestellung der Jihadi-Führer und des Obersten Ulema-Rates. Allerdings dürfte die Mehrheit der Menschen den Wunsch der quasi-klerikalen Ulema nach einem islamischen Staat nicht teilen. Im Gegensatz zu anderen Ländern, in denen ein solches Gesellschaftsmodell durchgesetzt wurde, verfügt Afghanistans Bevölkerung dank der Herrschaft von Mudschahedin und Taleban bereits 50 Muriel Asseburg (Hg.), Moderate Islamisten als Reformakteure. Rahmenbedingungen und programmatischer Wandel, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2007 (SWP-Studie 05/07), S. 9. 51 Vgl. auch »Frühere Mudschahidin fordern mehr Macht«, Spiegel Online, 12.5.2007, <[www.spiegel.de/spiegel/vorab/0,1518,482532,00.html](http://www.spiegel.de/spiegel/vorab/0,1518,482532,00.html)> (8.8.2007).

SWP-Berlin

Afghanistan: Institutionen ohne Demokratie

Juni 2008 20

Gescheiterte Demilitarisierung über Vorerfahrung mit islamistischen Regimen – und zwar über eine extrem negative. Gescheiterte Demilitarisierung Die Bonner Afghanistan-Vereinbarungen sahen die Entwaffnung der im Bürgerkrieg entstandenen Milizen und ihre Integration in eine neue Nationalarmee vor. Man wollte alternative Machtzentren ausschalten, um so das Gewaltmonopol der Zentralregierung durchsetzen zu können. Dafür wurde das Programm zur Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration (Disarmament, Demobilisation and Reintegration, DDR) aufgelegt. Zwischen Oktober 2004 und Juni 2006 durchliefen es insgesamt 63 380 Kämpfer, während 259 Einheiten ihren Status als offizielle Bestandteile der Regierungstreitkräfte verloren.<sup>52</sup> Doch nur ein Viertel der Demobilisierten fand eine dauerhafte zivile Beschäftigung. Zwei Hauptziele des DDR-Programms wurden nicht erreicht. Erstens wurden die genannten Einheiten zwar aus der Armee ausgegliedert, aber nicht aufgelöst. Die ihrer Struktur zugrundeliegenden Klientelbeziehungen zwischen Kommandeuren und Kämpfern, die oft derselben ethnischen oder subethnischen Gruppe angehörten, wirkten fort. Einige Milizen überlebten in den unreformierten Teilen der Afghanischen Nationalpolizei oder in der eigens zur Aufstandsbekämpfung gebildeten Nationalen Hilfspolizei (Afghan National Auxiliary Police, ANAP).<sup>53</sup> Die erfolgreichsten unter ihnen nahmen neue legale Formen an – sie agieren heute als private Sicherheitsfirmen im Dienste von ISAF, UN und

anderen am Wiederaufbau beteiligten Institutionen<sup>54</sup> oder als Hilfstruppen der US-geführten Operation Enduring Freedom (außerhalb des ISAF-Rahmens). Alle anderen gelten nun als illegale bewaffnete Gruppen (illegal armed groups, IAG).<sup>55</sup> Im 52 Afghanistan's New Beginnings Programme, Fact sheet DDR, <[www.undpanbp.org/Overview/factsheet.htm](http://www.undpanbp.org/Overview/factsheet.htm)> (18.9.2007). 53 Die ANAP soll zum 1. Oktober 2008 aufgelöst und durch sogenannte Community Defense Volunteers ersetzt werden. 54 Vgl u.a. Susanne Schmeidl/Lisa Rimli, Private Security Companies and Local Populations. An Exploratory Study on Afghanistan and Angola, Bern: Swisspeace, Nov. 2007; Antonio Giustozzi, »Privatizing war and security in Afghanistan: future or dead end?«, in: Economics of Peace and Security Journal, 2 (2007) 1, S. 30–34. 55 Am 14. Juli 2004 erließ Präsident Karzai ein Dekret über die »Gesetzliche Verfolgung von Verletzern des Entwaffnungs- und Demobilisierungsprozesses«. <[www.diag.gov.af/decreedecree.htm](http://www.diag.gov.af/decreedecree.htm)> (14.8.2007). Jahr 2006 gingen die UN von 1200 bis 2200 solcher Gruppen mit insgesamt 120 000 bis 200 000 Bewaffneten und mehr als 3,5 Millionen leichten Waffen aus. Angaben afghanischer Regierungsvertreter schwanken zwischen 1818 und 3110 Gruppen.<sup>56</sup> Landesweit sind etwa 500 politische Amtsträger aller Ebenen mit IAG verbunden, womit auf jeden Distrikt durchschnittlich 1,2 dieser sogenannten GOLIAG (government officials linked to IAG) kommen. Diese Zahlen legen den Schluss nahe, dass die Demobilisierung seit 2001 nur an der Oberfläche stattgefunden hat; regional ist sogar eine Wiederbewaffnung zu verzeichnen. Zweitens konnte nicht verhindert werden, dass die Milizen die Wahlen von 2004 und 2005 massiv zugunsten der mit ihnen verbundenen Parteien beeinflussten. Besonders in den Hochburgen der Nordallianz in und um Kabul, wo der DDR-Prozess auf Widerstand stieß und stockend verlief, bildeten die Milizen während der Loya Jirgas sowie der Präsidenten- und Parlamentswahlen ein erhebliches Drohpotential. Von den 2838 Kandidaten, die sich 2005 für die Unterhauswahl registrieren ließen, verfügten mindestens 1000 über IAG-Verbindungen – obwohl das Gesetz solche Kandidaten explizit ausschloss. Eine interne UN-Aufstellung, die sogenannte Yellow List, auf deren Grundlage Verstöße nachgewiesen und Wahlverbote ausgesprochen werden sollten, enthielt zuletzt noch die Namen von 255 Kandidaten. Prominente Parteiführer und einflussreiche Kommandeure waren aufgrund politischer Rücksichtnahmen darin jedoch von Anfang an nicht erfasst. Schließlich wurden nur elf Kandidaten – allesamt niedrigrangige Distriktkommandeure<sup>57</sup> – wegen IAG-Beziehungen ausgeschlossen. Heute sind rund ein Drittel der Unterhaus-Abgeordneten – 82 von 249 – Kommandeure bewaffneter Gruppen. Laut Afghanischer Menschenrechtskommission verfügen sogar 80 Prozent der Abgeordneten, die aus Gebieten außerhalb Kabuls kommen, sowie 60 Prozent der Kabuler Abgeordneten über Verbindungen zu illegalen bewaffneten Gruppen.<sup>58</sup> Das widerlegt die Behauptung Zalmay Khalil<sup>56</sup> Muhammad Masum Stanakzai, seit 2007 stellvertretender Leiter der Kommission für Entwaffnung und Reintegration der afghanischen Regierung, am 4. April 2007 in Kabul; Ahmad Khalid Mowahid, »Most irresponsible armed groups yet to surrender arms«, Pajhwok Afghan News, 11.10.2007. 57 International Crisis Group (Hg.), Afghanistan Elections: Endgame or New Beginning, Kabul/Brüssel, 21.7.2005 (Asia Report No. 101), S. 18. 58 Eigene Analyse; »Rights body warns of warlords' success in elections«, IRIN News, 18.10.2005, <[www.reliefweb.int/rw/](http://www.reliefweb.int/rw/)>

Afghanistan: Institutionen ohne Demokratie  
Juni 2008 21

Stabilisierungshemmende Faktoren zads, der 2001/2002 Sondergesandter und 2003–2005 Botschafter der USA in Afghanistan war und die Umsetzung des Bonner Prozesses maßgeblich bestimmte, »dass jene, die als Warlords agieren, keine einflussreichen oder prestigeträchtigen Positionen im neuen Afghanistan innehaben«. <sup>59</sup> Offiziell wurde das DDR-Programm für erfolgreich abgeschlossen erklärt. Um jedoch seine offenkundigen Versäumnisse wettzumachen, startete man im unmittelbaren Anschluss daran Mitte 2006 das Programm zur IAG-Auflösung (Disbandment of Illegal Armed Groups, DIAG). Innerhalb von zehn Monaten wurden allerdings nur in drei Distrikten illegale bewaffnete Gruppen aufgelöst und nicht mehr als etwa 5000 Waffen abgegeben.<sup>60</sup> Deshalb begann im April 2007 eine zweite DIAG-Phase, die sich auf schwächere Gruppen konzentrierte, die sogenannten low-hanging fruit. Doch auch dieser Neuansatz brachte keinen wirklichen Fortschritt. Bis Oktober 2007 wurden nur knapp 1000 weitere Waffen eingesammelt. Selbst Vizepräsident Karim Khalili, ein früherer Warlord und heute Vorsitzender der Staatlichen DIAG-Kommission, weigert sich, seine Unterkommandeure zur Waffenabgabe zu veranlassen. Andere Fraktionen nehmen dies als Vorwand, um sich ebenfalls obstruktiv zu verhalten. Ausschlaggebend dafür, dass die Milizen sich erfolgreich in die neuen Institutionen integrieren konnten, war der mangelnde politische Wille der internationalen Gemeinschaft, die Bonner Entwaffnungsbeschlüsse umzusetzen. Vor allem die US-Regierung war an einer Entwaffnung ihrer afghanischen Verbündeten nicht interessiert. Unmittelbar

nach dem 11. September 2001 wollte Washington keine eigenen Bodentruppen gegen das Taliban/al-Qaida-Bündnis einsetzen und stützte sich stattdessen auf die Mudschahedin der Nordallianz. Diese konnte sich so eine vorteilhafte Stellung für den nachfolgenden politischen Prozess verschaffen: Entgegen internationalen Absprachen, dass Kabul entmilitarisiert werden sollte, erhielt die [www.rwb.nsf/AllDocsByUNID/7eeb6f91849536c6c125709e004cab34](http://www.rwb.nsf/AllDocsByUNID/7eeb6f91849536c6c125709e004cab34) (14.12.2007). 59 Zalmay Khalilzad, »How to nation-build: ten lessons from Afghanistan«, in: The National Interest, 22.6.2005, <[www.thefreelibrary.com/How+to+nation-build%3a+ten+lessons+from+Afghanistan.-a0133903434](http://www.thefreelibrary.com/How+to+nation-build%3a+ten+lessons+from+Afghanistan.-a0133903434)> (9.1.2008). 60 United Nations, The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security. Report of the Secretary-General, 15.3.2007, A/61/799-S/2007/152, <[www.unamaafg.org/docs/\\_UN-Docs/\\_repots-SG/2007/07march15report.pdf](http://www.unamaafg.org/docs/_UN-Docs/_repots-SG/2007/07march15report.pdf)> (29.8.2007), S. 6; Stanakzai [siehe Fn. 56] sprach sogar nur von der Hälfte. »Disarmament drive key to reconstruction: Minister«, Pajhwok Afghan News, 3.7.2007. Nordallianz im November 2001 grünes Licht von den USA, um nach dem überraschenden Abzug der Taliban in die Hauptstadt einzurücken.<sup>61</sup> Dort konnte sie die Kontrolle über Schlüsselministerien und Polizei übernehmen und sich als Ordnungsmacht etablieren.<sup>62</sup> Das ISAF-Mandat wiederum sieht bis heute keine aktive Beteiligung an der Entwaffnung vor. Außerdem wurde die – Ende 2003 begonnene und 2006 abgeschlossene – Ausdehnung von ISAF über Kabul hinaus zu spät durchgeführt. Dadurch blieb den Milizen hinreichend Freiraum, um sich wieder in ihren früheren Einflussgebieten zu etablieren, aus denen sie von den Taliban vertrieben worden waren. Dass der militärischen Aufstandsbekämpfung klarer Vorrang eingeräumt wurde, verschaffte einer Reihe von IAG wieder quasi-offiziellen Status und ließ den Entwaffnungsprozess faktisch zum Erliegen kommen – nicht zuletzt deshalb, weil maßgebliche internationale Akteure den durch die Kabuler Regierung sanktionierten ANAPHilfspolizei-Einsatz billigten. Bewaffnete Milizen kontrollieren nach wie vor weite Gebiete des Landes sowie einen Teil der Verwaltung auf subnationaler Ebene. Dies garantiert ihren Einfluss auf den weiteren politischen Prozess, darunter auch auf die kommenden Wahlen.<sup>63</sup> Manipulation und Überzentralisierung: Das »System Karzai« Als Anfang 2006 – nach dem formalen Abschluss des Bonner Prozesses – die gewählte Regierung Afghanistans und ihre internationalen Partner in London den Afghanistan Compact für die nächste Aufbauphase des Landes schlossen, zogen sie eine positive Bilanz. Wenn sie auch einräumten, dass der »Übergang zu Frieden und Stabilität noch nicht sichergestellt« sei, würdigten sie doch die »vollständige Umsetzung« der Bonner

<sup>61</sup> Gespräch des Autors mit hohem US-Diplomaten in Kabul, Dezember 2001. <sup>62</sup> 90 von 100 neu ernannten Armeegenerälen sowie 12 der 15 Polizei-Stadtteilkommandeure gehörten zur Panjshchiri-Gruppe, dem Kern der Nordallianz. Vgl. Mark Sedra, Challenging the Warlord Culture. Security Sector Reform in Post-Taliban Afghanistan, Bonn International Center for Conversion (BICC), 2002, S. 30. <sup>63</sup> Laut Verfassung müssen – jeweils im Frühjahr – 2009 Präsidentschafts- und 2010 Parlamentswahlen stattfinden. Realistisch sind Termine jeweils im Herbst. Auch eine Zusammenlegung der beiden Wahlgänge ist nicht ausgeschlossen.

SWP-Berlin

Afghanistan: Institutionen ohne Demokratie

Juni 2008 22

Manipulation und Überzentralisierung: Das »System Karzai« Vereinbarungen.<sup>64</sup> Dieses Resümee wird durch eine Reihe von strukturellen Defiziten, die sich in der Praxis nicht streng voneinander trennen lassen, erheblich in Frage gestellt. Sie gehen nicht zuletzt auf politische Weichenstellungen der USgeführten internationalen Gemeinschaft selbst zurück, mit denen das postulierte Prinzip der afghanischen Führung (Afghan lead) ausgehebelt wurde. Hamed Karzai war bei der Bonner Konferenz von 2001 sowohl für die internationale Gemeinschaft als auch für die Nordallianz – die militärisch stärkste Kraft in Afghanistan – der Wunschkandidat zur Besetzung der Staatsspitze. Washington konnte sich vor dem Hintergrund langjähriger Beziehungen zu Karzais Familie sicher sein, dass er die Interessen der USA gebührend berücksichtigen würde. Zudem stammte er aus dem Volk der Paschtunen, das die ethnische Hauptbasis des Taliban-Regimes gebildet hatte. Karzais Führungsrolle sollte dem Mehrheitsvolk nun eine Identifikation mit dem neuen Regime erleichtern. Allerdings verfügte er nur über eine sehr begrenzte Machtbasis in Afghanistan und stützte sich vor allem auf die USA. Er war eine Symbolfigur, hinter der die Nordallianz in der ersten Übergangsregierung von Ende 2001 bis Mitte 2002 die eigentliche Herrschaft ausüben konnte. Die staatlichen Strukturen Afghanistans in der Post-Taliban-Ära wurden von Anfang an stark auf die Person Karzais zugeschnitten, während man politische Alternativen zu ihm systematisch untergrub. In Bonn wurde er auch der Rom-Gruppe als Kandidat für die interimistische Staatsführung

aufgezwungen.<sup>65</sup> Mit Ex-König Muhammad Zahir Shah manövrierte die US-Regierung noch vor der Emergency Loya Jirga jenen Politiker aus, der Karzais Sieg als Einziger hätte gefährden können.<sup>66</sup> Nicht Zahir selbst, sondern der amerikanische Sondergesandte Khalilzad gab am 9. Juni 2002 auf einer Pressekonferenz den Verzicht des früheren Monarchen auf eine Kandidatur bekannt. Außerdem verhinderte US-Einfluss, dass ein zweiter 64 Building on Success: The London Conference on Afghanistan: The London Compact, London 31.1./1.2.2006, <[www.fco.gov.uk/resources/en/pdf/3036656/afghanistan-compact](http://www.fco.gov.uk/resources/en/pdf/3036656/afghanistan-compact)> (11.6.2008)>, S. 1. <sup>65</sup> Die Rom-Gruppe hatte einen eigenen Kandidaten, Abdulsattar Sirat, der die interne Abstimmung gegen den nicht anwesenden Karzai gewann. Die Abstimmung wurde auf Druck der USA wiederholt, mit dem gewünschten Ergebnis eines Karzai-Erfolgs. <sup>66</sup> Muhammad Zahir Shah hatte zuvor in Presseerklärungen mehrmals die US-Politik in Afghanistan und Irak kritisiert, unter anderem wegen der zivilen Opfer. paschtunischer Kandidat aufgestellt wurde. In der ELJ selbst stellte man den Sieg Karzais durch systematischen Druck auf die Delegierten sicher. Ausgeübt wurde er vor allem durch die Provinzgouverneure, die fast ausnahmslos NA-nahe Mudschahedin-Kommandeure waren und erst nachträglich und regelwidrig Sitze in der ELJ erhalten hatten, sowie durch illegal anwesende Mitarbeiter des ebenfalls NA-dominierten Geheimdienstes.<sup>67</sup> Auch wenn bei den folgenden Präsidentschafts- undParlamentswahlen durchaus reale politische Alternativen zur Abstimmung standen, ist fraglich, ob die US-geführte internationale Gemeinschaft eine Ablösung Karzais wirklich zugelassen hätte. Jedenfalls ist es bislang noch zu früh, um Afghanistan auch nur als Wahldemokratie bezeichnen zu können, in der »regelmäßige, freie, faire und von Wettbewerb geprägte Wahlen (auf Mehrparteienbasis)« stattfinden. <sup>68</sup> Es hat erst einen Wahldurchlauf gegeben, und keine Beobachterorganisation hat ihn als frei und fair bezeichnet. Die Manipulationen während des Wahlprozesses machten die Hoffnung vieler Afghanen zunichte, dass der Westen seine in Bonn festgeschriebene »Ankerfunktion« für die angestrebte Demokratisierung auch erfüllen würde. Tatsächlich konzentrierten sich die USA und die internationale Gemeinschaft darauf, »ein bescheideneres Ziel zu erreichen: die Bildung eines auf breiter Grundlage stehenden und repräsentativen Regimes [...], das die verschiedenen ethnischen Gruppen in Afghanistan« vertreten sollte, wie ein anderer früherer US-Sonderbotschafter für Afghanistan, James Dobbins, rückblickend resümierte.<sup>69</sup> Dieses Konzept wurde eng interpretiert – erzielt werden sollte lediglich ein Proporz zwischen verschiedenen bewaffneten Fraktionen und Diaspora-Gruppen. Auch für die UN ist die Frage einer Demokratisierung des Landes mittlerweile in den Hintergrund getreten. Sprach Generalsekretär Ban Ki-moon in seinem Afghanistan-Bericht <sup>67</sup> Um Wahlmanipulationen vorzubeugen, sah das mit UN-Zustimmung beschlossene Wahlprozedere vor, dass Amtsträger (Gouverneure, Polizeichefs u.a.) nicht in den Provinzen kandidieren durften, in denen sie tätig waren. Für die Sicherheit der ELJ waren eigentlich die UN und die Vorbereitungskommission zuständig. Vgl. The September 2005 Parliamentary and Provincial Council Elections in Afghanistan, National Democratic Institute [2005], <[www.accessdemocracy.org/library/2004\\_af\\_report\\_041006.pdf](http://www.accessdemocracy.org/library/2004_af_report_041006.pdf)> (11.9.2007). <sup>68</sup> Diamond, »Universal Democracy?« [wie Fn. 8]. <sup>69</sup> James Dobbins u.a., America's Role in Nation-Building: From Germany to Iraq, Santa Monica: RAND Corporation, 2003 (MR 1753 RC), S. 132 <[www.rand.org/pubs/monograph\\_reports/MR1753/](http://www.rand.org/pubs/monograph_reports/MR1753/)> (1.7.2007).

SWP-Berlin

Afghanistan: Institutionen ohne Demokratie

Juni 2008 23

Stabilisierungshemmende Faktoren von März 2007 noch von einem »demokratischen Übergangsprozess« (ohne dessen Fortschritt qualitativ zu beschreiben), so war im September des Jahres nur-mehr von einem »politischen Übergang« die Rede – das Wort »Demokratie« kam nicht mehr vor.<sup>70</sup> Während der Verfassungs-Loya-Jirga von 2003/2004 (Constitutional Loya Jirga, CLJ) hatte Karzai mit Hilfe verbündeter Jihadi-Führer eine knappe paschtunische Mehrheit mobilisiert und das Einheitsstaatsmodell mit einem Präsidialsystem in der Verfassung verankern lassen. Dies geschah gegen erheblichen Widerstand der nichtpaschtunischen Delegierten, die ein föderales System verlangten. Der Beschluss sorgte für eine weitere ethnisch-politische Polarisierung – die unterlegene Minderheit schloss ihre Reihen, weil sie hinter dem neuen Staatsmodell den Versuch der Paschtunen erblickte, ihre historische Vorherrschaft wiederherzustellen. Im Ergebnis steht heute dem paschtunisch geprägten Präsidentenlager, das organisatorisch kaum an Kontur gewonnen hat, eine von Nichtpaschtunen dominierte, in Gestalt der Nationalen Front (NF) zunehmend straffer formierte Opposition gegenüber. Die 2004 von der CLJ verabschiedete Verfassung räumt dem Präsidenten erhebliche Kompetenzen ein. Er ist Oberbefehlshaber der Streitkräfte, ernennt die Mitglieder des Kabinetts, der anderen Institutionen mit Kabinettsrang und des

Obersten Gerichts, ebenso die Gouverneure und Polizeichefs der Provinzen sowie die Distriktverwalter, und er bildet »Unabhängige Kommissionen«, etwa für Menschenrechte, Korruptionsbekämpfung oder Verwaltungsreform. Mit dem Präsidialbüro, dem Büro für Administrative Angelegenheiten (Office for Administrative Affairs, OAA) – einem Quasi-Kanzleramt – und mehr als 40 Beratern (zum Teil im Ministerrang) verfügt er über ein breites Instrumentarium, um politische Prozesse zu beeinflussen. Die Leiter des Präsidialbüros und des OAA sowie einige Berater bilden eine Art Küchenkabinetts, das nur wenig transparent agiert, aber eine wichtige Rolle bei der Vorbereitung von Entscheidungen spielt. Seit 2006 werden die Befugnisse des OAA erheblich ausgeweitet. Zunächst übernahm es vom Innenministerium die Zuständigkeit für die gewählten Provinzräte, seit Mitte 2007 obliegt ihm auch die Auswahl von Funktionsträgern auf subnationaler Ebene (Gouverneure und Polizeichefs). Ein weiterer Gesetzentwurf United Nations, The situation in Afghanistan [wie Fn. 60] und A/62/345-S/2007/555, 21.9.2007, <[www.unama-afg.org/docs/\\_UN-Docs/\\_repts-SG/2007/07sep21-report.pdf](http://www.unama-afg.org/docs/_UN-Docs/_repts-SG/2007/07sep21-report.pdf)> (12.12.2007). wurf sieht vor, dass die Behörde für Hochrangige Ernennungen (Senior Appointment Board) – die bisher weitgehend wirkungslos war, weil sie vom Präsidenten nicht herangezogen wurde – unter direkter OAA-Aufsicht arbeiten soll. Der Leiter des Büros ist in Personalunion auch Minister für Parlamentarische Angelegenheiten und seine Behörde de facto dafür zuständig, bei wichtigen Abstimmungen im Parlament eine Pro-Karzai-Mehrheit zu organisieren. Abgeordnete haben berichtet, dass dabei auch auf Bestechung zurückgegriffen wird. Insgesamt behandelt die Exekutive das Parlament als ein untergeordnetes Glied des Staates, wie »ein weiteres zu managendes Ministerium«.71 Dies führt immer wieder zu Blockaden im Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative. Das Kabinetts wiederum, das einmal pro Woche tagt, ist bis heute eine Zustimmungsmaschine ohne politische Bedeutung geblieben. Mit mehreren Regierungsumbildungen hat Karzai das Übergewicht der Bürgerkriegsfraktionen zurückgedrängt. In die Mehrzahl der Ministerämter brachte er ihm nahestehende Technokraten, die als Rückkehrer aus dem westlichen Ausland oder Seiteneinsteiger aus der NRO-Szene kaum über politischen Rückhalt im Land verfügen. Die Besetzung einiger Ministerposten bleibt allerdings ein (inoffizielles) Prärogativ bestimmter Jihadi-Führer. Ein besonderes Phänomen besteht darin, dass nach wie vor auch die Opposition – die einstige Nordallianz, jetzt Nationale Front – in der Exekutive vertreten ist; sie stellt beide Vizepräsidenten und mehrere Minister. Dies lässt erkennen, dass trotz zunehmender Polarisierung der politischen Landschaft der Formationsprozess hin zu klar abgegrenzten Lagern selbst bei den Hauptkräften noch nicht abgeschlossen ist. Insgesamt hat sich das Kabinetts professionalisiert, was sich positiv auf die Arbeitsweise einiger Ministerien auswirkt, besonders in den Bereichen Wirtschaft und Bildung. Trotz einiger erfolgreicher Reformansätze (etwa bei Polizeiführung) wird politische Macht in Afghanistan eben »nicht zunehmend entpersonalisiert, formalisiert und durch vereinbarte »Regeln« rationalisiert ausgeübt«, wie es bei einem erfolgreichen Demokratisierungsprozess zu erwarten wäre.72 Vor allem der Präsident selbst agiert außerhalb der neuen Regeln und Institutionen und setzt damit negative Präzedenzfälle. 71 International Crisis Group (Hg.), Afghanistan's New Legislative: Making Democracy Work, Kabul/Brüssel, 15.5.2006 (Asia Report No. 116), S. 15. 72 Sarah Lister, Understanding State-Building and Local Government in Afghanistan, Crisis States Research Center, London School of Economics, Mai 2007 (Working Paper No. 14), S. 6. SWP-Berlin

Afghanistan: Institutionen ohne Demokratie  
Juni 2008 24

Blockierte subnationale Ebene Personalentscheidungen von der Kabinetts- bis zur Distriktebene trifft Karzai noch immer überwiegend aus politischem und ethnischem Proporz- und Patronagedenken heraus. Inkompetente Amtsträger werden selbst dann, wenn sie den politischen Prozess behindern, nicht entlassen, sondern auf andere Posten geschoben. Ein schlagendes Beispiel dafür bietet jener Politiker, der in den USA wegen Drogenschmuggels verurteilt worden ist und heute der afghanischen AntiKorruptions-Behörde vorsteht.73 Die Faustregel für politische Karrieren in Afghanistan könnte lauten: Nähe zu Karzai geht vor Kompetenz. Erst kürzlich ließ der Präsident ausländische Diplomaten wissen, er werde sich in seiner Personalpolitik nicht von außen beeinflussen lassen und an seiner bisherigen Praxis – »doing it the Afghan way« – festhalten.74 Der Ausbau zentralisierter Institutionen während des Bonner Prozesses geschah zu Lasten der subnationalen Ebene, der erst seit 2005 mehr Aufmerksamkeit zuteil wird. Sämtliche Haushaltsentscheidungen werden bis heute in Kabul getroffen. Den Provinzabteilungen der Ministerien und den Gouverneursbüros stehen nur Mittel für laufende Personal- und Materialkosten, aber keine eigenen Entwicklungsbudgets zur Verfügung. Zudem ist ihr Einfluss auf die Etatplanung begrenzt.75 Die Behörden auf Provinz- und mehr noch auf Distriktebene leiden daher

unter einem Mangel an Ressourcen, Infrastruktur und qualifiziertem Personal. Manche Provinzverwaltungen kompensieren dies durch alternative externe Quellen, etwa über Mittel, die ausländische Geber direkt bereitstellen, oder eigene, Kabul vorenthaltene Einnahmen. Das verstärkt die Spannungen zwischen Zentrum und Provinzregierungen, gleichzeitig begünstigt es Korruption und örtliche Klientelwirtschaft. In einigen Fällen versagt Kabul Gouverneuren und anderen Amtsträgern, die als Protégés internationaler Akteure gelten, sogar gezielt Unterstützung. Laut Weltbank schließen »die Verfassungslage und das politische Klima jegliche signifikante Reform der zugrunde liegenden Regierungsstrukturen aus«. 76 73 Vgl. Declan Walsh, »How anti-corruption chief once sold heroin in Las Vegas«, in: The Guardian, 28.8.2007, <[www.guardian.co.uk/afghanistan/story/0,,2157248,00.html](http://www.guardian.co.uk/afghanistan/story/0,,2157248,00.html)> (28.8.2007). 74 Gespräch mit Diplomaten in Kabul, September 2007. 75 Vgl. Lister, Understanding State-Building and Local Government [wie Fn. 72]; The World Bank, Afghanistan: Service Delivery and Governance at the Sub-National Level, [Kabul], Juli 2007, S. 8. 76 Ebd., S. viii. Diese systemimmanenten Schwächen führen zu einer Blockade zwischen der Zentralregierung und den subnationalen Strukturen und bewirken so eine hohe Ineffizienz. Insgesamt fehlt der politische Wille, diese Blockade aufzulösen. Es gibt in der afghanischen Regierung keine klaren Vorstellungen über eine effektive institutionelle Struktur, geschweige denn eine echte Handlungsstrategie zu ihrer Verwirklichung. Blockierte subnationale Ebene Durch eine restriktive Gesetzgebung hat die Karzai-Regierung dafür gesorgt, dass die Einflussmöglichkeiten gewählter Gremien auf Provinz-, Distrikt- und Dorfebene möglichst gering blieben – und zwar schon zu einem Zeitpunkt, als diese Institutionen angesichts einer besseren Sicherheitslage noch landesweit agieren konnten. Obwohl die Jihadi-Führer und ihre bewaffneten Kräfte schon damals weite Teile des Landes dominierten, hätten in diesen subnationalen Gremien »stammesdemokratische« Elemente am ehesten zum Tragen kommen und zu einer politischen Organisationsbildung nach traditionellen Mustern führen können. Doch faktisch hat die Zentralregierung darauf verzichtet, die Bevölkerung auf dieser Ebene für ihr Programm zu mobilisieren. Den 2005 gemeinsam mit dem Parlament gewählten Provinzräten wurden nur sehr geringe Beratungs- und Kontrollfunktionen zugestanden, auch ihr Budget ist unangemessen niedrig. Gesetzlich wurde nicht konkretisiert, wie verbindlich ihre Beschlüsse für die Provinzverwaltungen sind. Eine Gesetzesänderung Anfang 2007 erweiterte die Zuständigkeiten und Mitspracherechte der Provinzräte zwar leicht, doch die genauen Mechanismen und die Verbindlichkeit der Mitbestimmung wurden erneut nicht hinreichend geregelt. Damit ist ihre Rolle in der Praxis noch immer von der Aufgeschlossenheit des jeweiligen Gouverneurs abhängig. Mangels adäquater Ressourcen bleibt zudem ihre Mobilität – und damit der Kontakt zur Bevölkerung in entlegeneren Gebieten – stark eingeschränkt. Gleichzeitig mangelt es den Provinzräten zum Teil an Repräsentativität, weil das komplizierte Wahlsystem gutorganisierte Kräfte bevorteilt. Davon haben die Mudschahedin-Parteien profitiert, die in vielen Provinzen ihre Anhänger zu taktischer Stimmabgabe veranlasst haben. Im Ergebnis beherrschen örtliche Kommandeure diese Gremien über Familien- oder Parteiangehörige. Besonders in Provinzen mit starker SWP-Berlin

Afghanistan: Institutionen ohne Demokratie  
Juni 2008 25

Stabilisierungshemmende Faktoren Dominanz einer ethnischen Gruppe sind daher Minderheiten nicht hinreichend repräsentiert. Die Räte unterstehen administrativ dem OAA (das auch ihre Budgets verteilt) und haben dem Präsidenten gegenüber umfangreiche Berichtspflichten – damit ist ein weiterer Teil der Legislative der Exekutive untergeordnet. Zu befürchten steht, dass Karzai die Räte vor allem als Wahlkampfmaschinen nutzen wird. Wahlen zu den Distrikträten fanden 2005 aus finanziellen und Sicherheitsgründen nicht statt. Die Kabuler Regierung will diese Lücke nun bis zum Ende der laufenden Legislaturperiode des Parlaments 2010 schließen. In 18 500 der 21 900 afghanischen Dörfer – dies betrifft 345 von 398 Distrikten – übernehmen bis dahin Gemeindeentwicklungsräte (Community Development Councils, CDC) die Rolle der Distrikträte. Sie werden in geheimer Wahl gebildet und sind geschlechterparitätisch zusammengesetzt. Ursprünglich entstanden sind die CDC nicht als Organe einer umfassenden demokratischen Mitbestimmung, sondern zur Planung und Umsetzung von Entwicklungsprojekten des Nationalen Solidaritätsprogramms (NSP) durch die Gemeinden. Gleichwohl bewirkten diese Räte die bislang erfolgreichste dauerhafte Mobilisierung der lokalen Bevölkerung für demokratische Entscheidungsprozesse. Im Januar 2007 erhob der Präsident die CDC folgerichtig in den Rang formaler Körperschaften und übertrug ihnen einige Zuständigkeiten über das NSP hinaus, die bis dahin

den Distriktverwaltungen oblagen. Dies dürfte sich vor allem in jenen 156 Distrikten auswirken, in denen sich CDC bereits zu Distriktentwicklungsversammlungen (District Development Assemblies, DDA) zusammengeschlossen haben.<sup>77</sup> Eine landesweite Konferenz von CDC forderte im November 2007 die Regierung auf, alle auf Dorfebene bestehenden Strukturen unter dem Dach dieser Räte zusammenzuführen. Die CDC sind jedoch stark von den Nichtregierungsorganisationen abhängig, die im Auftrag Kabuls das Nationale Solidaritätsprogramm in jeweils einer Provinz umsetzen. Angesichts der verschlechterten Sicherheitslage ziehen sich erste NRO aus dem Programm zurück, auch im bislang noch weniger gefährdeten Norden.<sup>78</sup> Insofern ist fragwürdig, ob weiterhin mit einer flächendeckenden Wirksamkeit von CDC und DDA gerechnet werden kann. Darüber hinaus wurde bisher nicht ausreichend untersucht, wie sehr <sup>77</sup> Vgl. ebd., S. 20, 23f. Das neue CDC-Gesetz ist noch nicht vom Parlament bestätigt worden. <sup>78</sup> Gespräche mit NRO-Vertretern in Kabul, Oktober 2007. lokale Gewaltstrukturen diese Körperschaften beeinflussen. Einschätzungen weisen darauf hin, dass die CDC in Nordafghanistan von örtlichen Machthabern und in Südafghanistan von den dortigen Stammesstrukturen vereinnahmt wurden, während sie nur in Zentralafghanistan wirkliche eigenständige Entscheidungsgremien darstellen.<sup>79</sup> Marginalisierte Parteien Auch der faktische Ausschluss der Parteien aus dem politischen Leben und insbesondere aus dem Wahlprozess schränkte die in den Bonner Vereinbarungen und den neuen Gesetzen vorgesehene Partizipation der Bevölkerung erheblich ein. Die treibende Kraft dahinter war Präsident Karzai. Er machte sich in populistischer Manier die verbreitete Sichtweise zu eigen, Parteien seien pauschal für die Bürgerkriege seit 1978 verantwortlich.<sup>80</sup> Der Entwurf eines neuen Parteiengesetzes wurde vom Kabinett über ein Jahr lang bis zum September 2003 zurückgehalten. Parteien, die nicht ohne gesetzliche Grundlage handeln wollten, wurden so daran gehindert, sich am Wahlkampf für die Präsidentschaftswahl 2004 zu beteiligen. Das Gesetz für die Parlaments- und Provinzratswahlen 2005 wiederum sah weder Parteien- noch andere Listen vor, sondern nur Einzelbewerber. Die Kandidaten durften eine etwaige Parteizugehörigkeit nicht einmal auf dem Wahlzettel eintragen lassen. Damit wurden die Parteien – entgegen dem geltenden Parteiengesetz, das ausdrücklich ihre Wahlteilnahme vorsieht – von diesen Abstimmungen ausgeschlossen. Hinzu kam ein kompliziertes Mehrheitswahlsystem mit Wahlkreisen auf Provinzbasis, in denen entsprechend der jeweiligen Bevölkerungsstärke unterschiedlich viele Mandate zu vergeben waren. Kandidaten mit lokalen Agenden wurden durch das Wahlsystem begünstigt. <sup>79</sup> Conrad Schetter, Local Governance in Afghanistan, Zusammenfassung eines Vortrags im Workshop »Aktuelle Forschungen zu Afghanistan« der Arbeitsgemeinschaft Afghanistan in Berlin, 11.–13.1.2007, <[www.ag-afghanistan.de/files/abstracts-berlin.pdf](http://www.ag-afghanistan.de/files/abstracts-berlin.pdf)> (30.12.2007). <sup>80</sup> »Afghanistan ist zerstört, gequält, durch viele Leiden geschickt worden durch den Streit, die Kämpfe der Parteien und ihrer politischen Agenden«, Talking Point Special: Hamid Karzai, BBC, 1.10.2003, Transkript: <[http://news.bbc.co.uk/2/shared/spl/hi/talking\\_point/islam\\_west/02\\_10\\_03/html/thewindow.html](http://news.bbc.co.uk/2/shared/spl/hi/talking_point/islam_west/02_10_03/html/thewindow.html)> (15.12.2007). In der Bevölkerung gelten vor allem die DVPA und Hekmatyars Islamische Partei als Haupttriebkraft der Bürgerkriege.

SWP-Berlin

Afghanistan: Institutionen ohne Demokratie

Juni 2008 26

Marginalisierte Parteien Doch Karzai verfehlte sein erklärtes Ziel, mit dieser Politik die Bürgerkriegsparteien zu schwächen. Im Gegenteil: Die Mudschahedin-Parteien und bewaffnete ethnische Gruppierungen trugen aufgrund ihrer Ressourcen und ihres Gewaltpotentials den Sieg bei den Parlamentswahlen davon. Auch führende Köpfe des früheren prosovjatischen Regimes errangen Sitze. Jene Kräfte, die innerhalb der Parteien auf Reformen drängten, fühlten sich entmutigt. Gleichzeitig wurden die wenig gefestigten prodemokratischen Gruppen weiter an den Rand gedrängt. Uneinheitlich auftretend, ohne eigene Ressourcen und dem Druck zweier Seiten ausgesetzt – der Regierung und der Warlords –, brachte ihre wichtigste Allianz nur acht Mitglieder ins Unterhaus. Auch zusammen mit liberalen Unabhängigen kommt sie nicht einmal auf die Mindestanzahl von 21 Abgeordneten, die für die Gründung einer eigenen parlamentarischen Gruppe notwendig wäre. Allerdings hat die Marginalisierung dieses Lagers schon während der Bonner Konferenz begonnen. Die eingeladenen Vertreter von fünf prodemokratischen Gruppen – Parteien aus dem innerafghanischen Untergrund und dem Exil sowie ein Netzwerk von Stammesräten<sup>81</sup> – wurden im letzten Moment nicht als Delegation zugelassen. Daher erhielten sie auch keine Posten in der Übergangsregierung. Die westlichen Staaten nahmen diesen Teil des politischen Spektrums kaum zur Kenntnis und versagten ihm jegliche Unterstützung. Dies besiegelte den faktischen Ausschluss der prodemokratischen Kräfte aus dem weiteren Bonner Prozess. Karzai versäumte es zudem, sich eine eigene organisatorische Basis zur Durchsetzung seiner Reformagenda zu schaffen. Er unternahm

keinerlei Bemühungen, traditionelle Strukturen zu vernetzen, und lehnte es gleichzeitig ab, eine neue Partei zu gründen oder deren Gründung zu unterstützen.<sup>82</sup> Damit wurde die Chance vertan, ein breites Reformbündnis aus nichtislamistischen Stammeselementen sowie prodemokratischen und reformierten Linkskräften zur Unterstützung des Präsidenten und als Gegengewicht zu den Warlords aufzubauen. Vor dem Hintergrund der erwähnten Bündnisbildungen in der Opposition hat Karzai seine Ablehnung einer regierungsnahen Partei inzwischen abgelehnt.<sup>81</sup> Einige von ihnen hatten bereits ab Anfang der achtziger Jahre die sowjetische Besatzung und später die Taleban bekämpft, andere sich während des Taleban-Regimes im Untergrund neu formiert. <sup>82</sup> Vgl. Ruttig, *Islamists, Leftists – and a Void in the Center* [wie Fn. 26], S. 39ff. schwächt. Dies veranlasste Mitte 2007 einige Minister und Provinzgouverneure, die sogenannte Republik-Partei ins Leben zu rufen. Sie gewann bisher jedoch kaum an Kontur – nicht zuletzt deshalb, weil sich Karzai in einer erneuten Kehrtwende offiziell von ihr distanzierte. Parallele Bemühungen präsidientnaher Kräfte, neue Parteien auf ethnischer Basis zu bilden, die sich vor den nächsten Wahlen zu einer Pro-Karzai-Allianz zusammenfinden könnten, tragen zu einer weiteren Zersplitterung der Parteienlandschaft bei. Im bisherigen Wahlprozess und vor allem bei der Parlamentswahl 2005 wurde die Gelegenheit verpasst, die Herausbildung eines klar strukturierten Parteiensystems zu befördern und so ein Grundelement parlamentarischer Demokratien zu etablieren. Weil die Parteien bei der Wahl außen vor blieben, gab das Ergebnis kaum Aufschluss über das Stimmenpotential einzelner Gruppierungen – ihre Misserfolge konnten sie gegebenenfalls dem Abstimmungsverfahren anlasten. Das System provinzgestützter Wahlkreise lieferte den Parteien auch keinerlei Impuls, gesamt-nationale Strategien zu entwickeln und sich landesweit und ethnienübergreifend zu organisieren. Im Ergebnis führte die Wahlgesetzgebung zu einer wenig konsolidierten, stark polarisierten und extrem fragmentierten Parteienlandschaft – Anfang 2008 waren 94 Parteien registriert.<sup>83</sup> Im Zuge ihrer Polarisierung wird die Parteienlandschaft jedoch auch übersichtlicher. Immer stärker bilden sich ein Regierungs- und ein Oppositionslager heraus. Hauptkraft der Opposition ist die bereits erwähnte Nationale Front – ein neuer Dachverband, in dem Anfang 2007 Mudschahedin-Parteien sowie einige Ex-Links<sup>84</sup> zusammenfanden. Doch bislang ist dieses Bündnis kaum gefestigt. Zudem bekleiden einige Oppositionsführer nach wie vor Regierungsämter, andere halten sich diese Option weiterhin offen. Die neuen prodemokratischen Gruppen versuchen, sich von beiden Lagern abzugrenzen, ohne deren Lockungen stets widerstehen zu können. Schließlich gibt es erhebliche Wettbewerbsunterschiede zwischen den Parteien. Klar im Vorteil ist, wer über bewaffnete Kräfte verfügt, Positionen in Exekutive und Legislative besetzt und damit Zugang zu staatlichen und externen Ressourcen hat. <sup>83</sup> Ministry of Justice, Islamic Republic of Afghanistan, Licensed Political Parties, <[www.moj.gov.af/dari/polpartieslist.html](http://www.moj.gov.af/dari/polpartieslist.html)> (12.1.2008). <sup>84</sup> Ein beträchtlicher Teil der linken Wähler- und Parteibasis folgte diesem Kurswechsel allerdings nicht. Gespräche mit Parteiführern in Kabul, Oktober 2007.

SWP-Berlin

Afghanistan: Institutionen ohne Demokratie

Juni 2008 27

Stabilisierungshemmende Faktoren Die Regierung und ihre externen Unterstützer scheinen diese Mängel auch für die kommenden Wahlen nicht beheben zu wollen. Nach derzeitigem Stand sollen der Abstimmungsmodus, das Parteiengesetz und das Fraktionsverbot im Parlament beibehalten werden. Damit dürften ethnische Faktoren die politische Mobilisierung bestimmen. Klientelismus und das Wechselspiel von Ausgrenzung und Einbeziehung einzelner Parteiführer in die Exekutive werden außerdem dafür sorgen, dass die Fronten zwischen Regierungs- und Oppositionslager weiter durchlässig bleiben. Dass ein übersichtlicheres Mehrparteiensystem entsteht, ist selbst mittelfristig kaum zu erwarten. Trotzdem könnte es innerhalb der politischen Hauptströmungen zu gewissen Konsolidierungsprozessen kommen. Fragmentiertes Parlament Dem Druck der Nordallianz während der Constitutional Loya Jirga ist es zu verdanken, dass die Verfassung dem afghanischen Parlament mehr Kompetenzen einräumt, als ursprünglich vorgesehen war. So kann das Unterhaus – ähnlich wie das iranische Parlament, die Majles – mit relativ geringen Quoren Minister entlassen bzw. ihre Berufung verhindern. Von diesen Möglichkeiten hat es bereits zweimal Gebrauch gemacht: Anfang 2006 bekamen acht von 25 Kandidaten für Karzais neues Kabinett keine Mehrheit. Im Mai 2007 sprach das Haus dem Außenminister sein Misstrauen aus; weil das Oberste Gericht – auf Anruf des Präsidenten – das Votum für ungültig erklärte, sind die Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative seither weitgehend blockiert. Im Zuge dieser Konflikte hat sich das Parlament, insbesondere das Unterhaus, zunehmend als selbstbewusster Gegenpart zur Regierung etabliert. Jedoch hat es mit erheblichen Schwächen zu kämpfen – wurden

diese 2006 noch durch den Enthusiasmus des Neuanfangs überdeckt, so liegen sie mittlerweile offen zutage. Vor allem das Unterhaus agiert häufig planlos. Lesungen von Gesetzen sind langwierig, Abstimmungsprozeduren unklar. Mangelhafte Kenntnis der Verfassung und der eigenen Geschäftsordnung sorgen immer wieder für Konfusion. Zu oft lässt sich das Haus durch aktuelle Ereignisse ablenken. Intensive Lobbyarbeit der Abgeordneten in den Behörden und zahlreiche Einladungen ins Ausland führen zu hohen Abwesenheitsraten. Wichtige Gesetzesvorhaben sind unerledigt geblieben, darunter das Wahl

SWP-Berlin

Afghanistan: Institutionen ohne Demokratie

Juni 2008 28

gesetz und die Festlegung der Distriktgrenzen (die eine Voraussetzung bildet für Zensus, Wählerregister und damit die nächsten Parlamentswahlen insgesamt). haben es das Präsidentenlager und die Opposition durch politische Manöver verhindert, dass eine Parlamentskommission zustandekommt, die die Umsetzung von Gesetzesplänen beaufsichtigen würde. Unterhauspräsident Qanuni versucht mehr und mehr, sich als Oppositionsführer zu profilieren, statt als überparteilicher Sprecher aufzutreten. Er sieht sich mit Beschuldigungen konfrontiert, nicht im Sinne des ganzen Hauses zu agieren und die unabhängige Parlamentsverwaltung mit eigenen Anhängern zu durchsetzen.<sup>85</sup> Gleichzeitig verstärken Manipulationen seitens der Regierung wie der Opposition die Neigung von Abgeordneten, sich politisch nicht festzulegen. Es fehlen Elemente, mit denen sich die Kluft zwischen Exekutive und Legislative überbrücken ließe. Die Verfassung schließt aus, dass Kabinettsmitglieder im Parlament sitzen. Abgeordnete müssen deshalb ihr Mandat niederlegen, wenn sie eine Regierungsposition erhalten. Andererseits bewirkt Karzais Unwille, eine Präsidentenpartei anzuführen oder mitzutragen, dass die Exekutive über keine stabile Unterstützung im Parlament verfügt. Im Gegenzug weigern sich Regierungsvertreter, Vorladungen des Hauses oder einzelner Kommissionen Folge zu leisten. Eine der Hauptursachen für diese Mängel besteht darin, dass es im Parlament an Fraktionsstrukturen fehlt, die auf einzelne Abgeordnete disziplinierend wirken könnten. Das wertet den ethnischen Faktor als Grundlage für informelle Koalitionsbildungen auf. Um diesem Problem zu begegnen, wurden auf Initiative des Präsidialbüros sogenannte parlamentarische Gruppen gegründet. Mit ihrer Hilfe soll vor allem erreicht werden, dass nicht jeder Abgeordnete zu jedem Thema Rederecht beanspruchen kann und damit die für Debatten notwendige Zeit begrenzt wird. Doch bisher trat dieser Effekt nicht ein. Da die parlamentarischen Gruppen mindestens 21 Mitglieder umfassen müssen – eine Zahl, die keine der inoffiziell präsenten Parteien erreicht –, lässt sich das Fraktionsverbot auch nicht durch diese Hintertür umgehen. Von den bisher existierenden vier parlamentarischen Gruppen stehen drei der NF nahe, eine unterstützt den Präsidenten.<sup>86</sup> Doch politisch sind sie wenig <sup>85</sup> Gespräche mit Parlamentariern und Mitarbeitern des Parlamentssekretariats, April und November 2007. <sup>86</sup> Die Opposition beschloss, ihre Mitglieder auf möglichst viele Gruppen zu verteilen, in der Hoffnung, so ein größeres Gewicht bei Debatten zu erlangen. Fragmentiertes Parlament kohärent; sie vereinen Abgeordnete mit teilweise extrem unterschiedlichen Hintergründen, von früheren Mudschahedin bis hin zu Kommunisten. Um die Karzai nahestehende Gruppe sammelt sich bisweilen eine informelle Präsidentenmehrheit – eine instabile ethnische Koalition, bestehend aus den meisten Paschtunen und zwei Hazara-Fraktionen. Ihre politische Bandbreite reicht von Islamisten über säkulare Nationalisten bis zu Liberalen und Demokraten. Gemeinsamer Nenner ist allein die Nähe zur Zentralmacht, die Zugang zu Ämtern und Ressourcen gewährleistet. Aber das Bündnis funktioniert selbst bei wichtigen Entscheidungen nicht immer: Bei der Wahl des Unterhauspräsidenten Ende 2005 unterlag der Karzai-Kandidat jenem der Opposition – eine der ersten großen Niederlagen des Präsidenten. Da die drei ProNF-Gruppen ebenfalls keine Mehrzahl an Stimmen haben, gibt es im Unterhaus keine stabilen politischen Mehrheiten, sondern nur temporäre Koalitionen. Auch im Senat – er besteht zu zwei Dritteln aus Vertretern der Provinzräte und zu einem Drittel aus Mitgliedern, die der Präsident ernennt – existieren mehrere parlamentarische Gruppen, die aber kaum in Erscheinung treten. Das Oberhaus wird dominiert von seinem Vorsitzenden, einem der sieben Jihadi-Führer, der bekannt ist für sein individualistisches Verhalten. Da er Vorsitzender jener Mudschahedin-Partei war, zu der auch Karzai gehörte, übt er erheblichen Einfluss auf den Präsidenten aus.

SWP-Berlin

Afghanistan: Institutionen ohne Demokratie

Juni 2008 29 Fazit: Ohne Demokratisierung weniger Stabilität

Fazit: Ohne Demokratisierung weniger Stabilität

Der Bonner Prozess hat nicht zu einer Stabilisierung Afghanistans geführt. Die in den Vereinbarungen von 2001 vorgesehenen demokratischen Institutionen existieren zwar, werden aber von antidemokratischen Kräften beherrscht und verlieren in den Augen der Bevölkerung zunehmend an Legitimität. Das Prinzip der Gewaltenteilung wird von der gegenwärtigen Exekutive weder verstanden noch respektiert und vom Quasi-Klerus der Jihadi-Führer, einem Vetoakteur, zusätzlich untergraben. Bestehende Aufsichts- und Kontrollgremien können deshalb nur ansatzweise Transparenz und Rechenschaftspflicht durchsetzen. Der parlamentarische Prozess ist wenig robust, weil die Exekutive zumindest tendenziell die Legislative dominiert. Gleichzeitig wird die subnationale Ebene durch das überzentralisierte System blockiert. Rechtsstaatlichkeit, also die Bindung individuellen und staatlichen Handelns an Gesetze und Verfahren, die in einem demokratischen Prozess zustandekommen, besteht de jure, aber nicht de facto – und umso weniger, je weiter man sich von der Zentralregierung in Kabul entfernt. Einen Konsens über die politischen Spielregeln gibt es angesichts der dominierenden Stellung bewaffneter Kräfte lediglich an der Oberfläche – und wohl nur so lange, wie ausländische Mächte unmittelbar präsent sind und ein Interesse daran haben, gewisse demokratische Grundelemente zu erhalten. Ob die Institutionen unter diesen Umständen bereits als gefestigt gelten können, muss bezweifelt werden. Damit aber fehlt jenes politische Rückgrat, das für die Stabilisierung des Landes unverzichtbar ist. Für den derzeitigen Zustand der afghanischen Institutionen sind die komplizierten innenpolitischen Ausgangsbedingungen allerdings nur zum Teil verantwortlich. Mitunter hat gerade auch die Einmischung der internationalen Gemeinschaft zu falschen Weichenstellungen im Verlauf des Bonner Prozesses geführt und demokratiefördernde interne Faktoren geschwächt. Diesen Vorwurf muss sich vor allem die US-Regierung gefallen lassen, deren Politik von den anderen westlichen Akteuren allerdings kritiklos hingenommen wurde. Der zuletzt krisenhafte Verlauf des Bonner Prozesses zeigt, dass eine Stabilisierung Afghanistans ohne fortschreitende Demokratisierung unmöglich ist. Es reicht nicht aus, sich auf den äußeren Aufbau von Institutionen zu beschränken, wenn diese nicht mit demokratischen Inhalten gefüllt werden, prodemokratische Akteure sich nicht gleichberechtigt am politischen Prozess beteiligen können und die Bevölkerung nicht über reale Möglichkeiten der Partizipation verfügt. Natürlich müssen die institutionellen Elemente der Demokratie weiter gefestigt werden – noch wichtiger aber ist es, die prodemokratischen Kräfte des Landes zu stärken. Um mit dem indischen Nobelpreisträger Amartya Sen zu sprechen: Entscheidend ist nicht, ob Afghanistan »fit für die Demokratie ist«, sondern dass es »fit durch Demokratie« wird – und zwar in erster Linie durch die Mitwirkung von Demokraten.<sup>87</sup> Angesichts der bedenklichen Sicherheitslage und der polarisierten politischen Landschaft steht jedoch nicht einmal fest, ob der nächste Wahlgang landesweit stattfinden kann. Noch viel fraglicher ist es, ob daraus eine Legislative und eine Exekutive hervorgehen werden, die über mehr Legitimität als die bisherigen verfügen und Akzeptanz bei allen politischen Hauptkräften finden. Es wird nicht ausreichen, dass sich die internationale Gemeinschaft lediglich auf eine Wiederwahl Karzais konzentriert.<sup>88</sup> Bereits jetzt zeigen sich in Afghanistan Elemente eines teilweise von bewaffneten Islamisten kontrollierten Drogenmafiaaates – in einer bloßen Fassadendemokratie könnten sich diese Ansätze zu einem System verfestigen, das von der internationalen Gemeinschaft alimentiert würde. Empfehlungen Der Schlüssel zur Bewältigung der gegenwärtigen Krise liegt darin, die zentralen Blockadeursachen im institutionellen System Afghanistans zu überwinden: die Dominanz von Gewaltstrukturen, die Überzentr

<sup>87</sup> Amartya Sen, »Democracy as a Universal Value«, in: *Journal of Democracy*, 10 (1999) 3, S. 4. <sup>88</sup> Präsident Bush soll Karzai bei dessen USA-Besuch im August 2007 »bedingungslose Unterstützung« zugesichert haben.

SWP-Berlin

Afghanistan: Institutionen ohne Demokratie

Juni 2008 30

Empfehlungen zur Stabilisierung des Staatsapparates und die Marginalisierung jener Institutionen, die entscheidend sind für politische Partizipation – Parteien, Parlament und subnationale Gremien. Gleichzeitig bedarf es einer Wirtschafts- und Entwicklungsstrategie, die von afghanischen Interessen ausgeht. Diese Vorgaben zu realisieren setzt einen Strategiewechsel voraus, der auf einem neuen, multilateral abgestimmten und umfassenden Ansatz beruhen muss. Folgende Elemente sind dabei wichtig: •

Es bedarf einer vorrangig politisch bestimmten Strategie zur Aufstandsbekämpfung (oder besser: zum Umgang mit der Aufstandsbewegung und der von ihr beeinflussten Bevölkerung). Diese Strategie muss der Tatsache gerecht werden, dass die Aufstandsbewegung nicht homogen ist und die Taliban nur ihren Kern darstellen.<sup>89</sup> Der Afghanistan Compact von 2006 sollte in seinen Prioritäten und

Ablaufmustern überdacht, seine Umsetzung entbürokratisiert und seine Laufzeit verlängert werden. Gleichzeitig müssen ausreichende Ressourcen für die Realisierung des Abkommens zur Verfügung stehen. All dies sollte nach intensiver Vorbereitung auf internationaler Ebene in einer weiteren Vereinbarung formal festgeschrieben werden. In diesen Neuansatz müssten sich auch die USA als Gleichrangige einordnen. OEF-Einheiten, die nicht zur Terrorbekämpfung eingesetzt werden, sollte man der ISAF unterstellen. Nationale Alleingänge und die Aufteilung von Verantwortlichkeiten (etwa durch das lead-nation-Konzept oder die Einsatzbeschränkungen – caveats – einzelner Truppensteller) wirken kontraproduktiv, weil sie den Aufständischen, aber auch Kräften im Regierungslager eine Möglichkeit geben, die internationalen Akteure gegeneinander auszuspielen. •

Die internationale Gemeinschaft sollte die afghanische

Regierung verstärkt zum Abbau von Gewaltstrukturen drängen. Dies sollte zunächst darauf zielen, 2009/2010 Wahlen mit einem möglichst hohen Grad an Legitimität durchzuführen. Kabul sollte mit seiner Zusage, die Demilitarisierung der politischen Parteien voranzutreiben, beim Wort genommen werden. Außerdem sind effektive Mechanismen zu schaffen, mit denen sich kontrollieren lässt, ob Kandidaten die gesetzlichen Kriterien zur Wahlteilnahme erfüllen (Vetting). Die 89 Zur Rolle der Taleban in der Aufstandsbewegung: Thomas Ruttig, Die Taleban nach Mulla Dadullah, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2007 (SWP-Aktuell 31/07).

Parteienregistrierung – einschließlich der Kandidatenprüfung – sollte aus dem Justizministerium herausgelöst und der Unabhängigen Wahlkommission (UWK) übertragen werden. Deren Unabhängigkeit, die momentan gefährdet ist, muss garantiert sein. Die Kommission sollte Zugang zu Informationen der internationalen und afghanischen Sicherheitskräfte erhalten und in der Lage sein, DIAG-Maßnahmen anzuweisen. •

Ein Neuansatz zur Entwaffnung illegaler Gewaltakteure muss die größtmögliche politische Wirkung entfalten, sich dabei auf relevante Kräfte konzentrieren und die Verfügungsgewalt der politischen Funktionsträger (vor allem der Jihadi-Führer) über illegale bewaffnete Gruppen eindämmen. Es ist nötig, auch gegen Prominente konsequent vorzugehen. Dabei sollte jedoch stets auf politische Ausgewogenheit geachtet werden. Vor den Wahlen darf nicht der Eindruck entstehen, es gehe der Regierung um die Schwächung von Rivalen. Hauptzielgruppe sollten die sogenannten GOLIAG sein, die mit illegalen Kämpfern verbundenen Amtspersonen. Eine Ausnahme für die Fraktion von Vizepräsident Khalili, dem die Entwaffnung der illegalen Gruppen obliegt, darf es hierbei nicht geben – nur wenn deutlich wird, dass niemand über dem Gesetz steht, lässt sich dem herrschenden Klima der Straflosigkeit entgegenwirken. Ein wichtiger Schritt bei der Entwaffnung besteht darin, die oftmals engen Bindungen zwischen Polizeikommandeuren und ihren Untergebenen – Folge einer gemeinsamen Vergangenheit in den Milizen – aufzulösen. Dies kann dadurch erreicht werden, dass Kommandeure an andere Orte des Landes versetzt werden, ohne dass man ihnen dabei gestattet, Personal und Ausstattung mitzunehmen. Gleichzeitig sollte man Milizen, die in die Hilfspolizei ANAP übernommen wurden, nicht in Selbstverteidigungsstrukturen integrieren, wie sie das Afghan Social Outreach Program vorsieht. •

Auch kriminelle Aktivitäten (Drogengeschäfte, sonstige organisierte Kriminalität, Menschenrechtsverletzungen) sowie akute ethnische und interfraktionelle Konflikte sollten mit DIAG-Sofortmaßnahmen beantwortet werden. Dafür muss ein afghanisch geführter Mechanismus zur schnellen Reaktion bereitstehen, während das ISAF-Mandat so zu gestalten ist, dass es im Bedarfsfall auch ein robustes Vorgehen ermöglicht. •

Die Aufgabenverteilung zwischen der afghanischen Polizei und Armee sollte umstrukturiert und für beide

SWP-Berlin

Afghanistan: Institutionen ohne Demokratie

Juni 2008 31

Fazit: Ohne Demokratisierung weniger Stabilität Organe wieder die allgemeine Wehrpflicht eingeführt werden. Auf dieser Basis ließe sich ein duales Polizeikonzept realisieren, mit einer Gendarmerie auf Wehrpflichtbasis zur Aufstandsbekämpfung und einer zivilen Polizei für reguläre Ordnungsfunktionen. Zudem sollte ein polizei-internes Monitoring-System eingerichtet werden, vor allem zur Verhinderung von Menschenrechtsverletzungen und extralegalen Aktivitäten. Dabei könnten afghanische Polizei-offiziere, die aus der zivilen Polizeiausbildung hervorgehen, gemeinsam mit internationalen Mentoren eingesetzt werden. Notwendig ist auch eine Reform des Geheimdienstes nach rechtsstaatlichen Kriterien – er sollte dabei parlamentarischer Kontrolle unterworfen und so dem Zugriff ehemaliger Bürgerkriegsfraktionen entzogen werden. •

Der institutionelle Rahmen für die Bekämpfung von Korruption, Kriminalität und

Menschenrechtsverletzungen muss politisch, personell und budgetär den realen Erfordernissen angepasst werden. Zwar existieren bereits Mechanismen für die Ernennung wichtiger Regierungsvertreter und den Kampf gegen Korruption. Doch bislang lässt sich damit nicht verhindern, dass Personalentscheidungen weniger durch Kompetenzkriterien als durch Patronage, Klientelismus oder fraktionellen und ethnischen Proporz bestimmt werden. Die entsprechenden Abläufe ließen sich durch die Einbeziehung gewählter Vertreter der verschiedenen Ebenen transparenter gestalten. Wichtig ist auch die Arbeit der Menschenrechtskommission.

Ihre Unabhängigkeit darf durch Neuernennungen nicht verwässert werden. Die Laufzeit des bis Ende 2009 geltenden »Aktionsplans für Frieden, Gerechtigkeit und Versöhnung« über den Umgang mit Menschenrechtsverletzungen während der Kriegsjahre muss notfalls verlängert werden. Grundsätzlich ist ein umfassendes und rasch zu realisierendes Programm für den Kapazitätsaufbau in Schlüsselministerien notwendig. Damit sollte auch der Einsatz isolierter Berater beendet werden, die vorrangig nationale Interessen einzelner Geberländer verfolgen. •

Insgesamt muss die demokratische Partizipation der Bevölkerung auf nationaler und subnationaler Ebene ausgebaut werden. Dazu ist es nötig, die entsprechenden Institutionen zu stärken, vor allem jene, in denen bereits ein gewisses Maß an Pluralismus herrscht. Die internationale Gemeinschaft sollte sich dabei nicht auf die jeweiligen gewählten Körperschaften beschränken, sondern auch außerparlamentarische Kräfte einbeziehen. Dazu gehören, auf regionaler wie nationaler Ebene, im Parlament nicht vertretene prodemokratische Parteien, zivilgesellschaftliche Organisationen, Opferverbände, Foren für den innergesellschaftlichen Dialog oder stammesgesellschaftliche Vereinigungen, die auf Konfliktregelung ausgerichtet sind. Frühzeitig sollten Instrumente gefördert werden, die eine umfassende Beobachtung der kommenden Wahlen durch afghanische Stellen erlauben. Mit der Free and Fair Elections Foundation for Afghanistan (FEFA), einem NRO-Dachverband, besteht dafür bereits eine erprobte Struktur. Die Mudschahedin-Parteien wiederum sollten bei ihrer inneren Demokratisierung unterstützt werden. Einschränkungen des öffentlichen Raumes – insbesondere der Medienfreiheit – darf die internationale Gemeinschaft nicht hinnehmen. Sie sollte zudem Gesetzesinitiativen anmahnen, die eine reale Gewaltenteilung in Afghanistan fördern. •

Als Schritte zu einer allmählichen Dezentralisierung sollten die gewählten Organe auf lokaler und Provinzebene mit mehr Kompetenzen und Eigenmitteln (nämlich Entwicklungsbudgets) ausgestattet werden, unter anderem durch Änderungen im Steuersystem. Gleichzeitig sollte man sie zur Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Kräften ermutigen. District Workers – wie sie vor den ELJ-Wahlen eingesetzt wurden – könnten gewährleisten, dass alle relevanten gesellschaftlichen Gruppen und Minderheiten an Entscheidungen beteiligt sind. •

Die Geber wiederum müssen ihre Mittelvergabe und Projektumsetzung transparenter gestalten. Dazu sollten sie die Bevölkerung, die gewählten Volksvertreter und die zivilgesellschaftlichen Organisationen auf allen Ebenen regelmäßig über Entwicklungsvorhaben und Projektqualität unterrichten. Zudem sollte der von der Hilfsorganisation Oxfam gemachte Vorschlag aufgegriffen werden, eine nationale Kommission zur Überwachung der Geberaktivitäten einzurichten.<sup>90</sup> •

Bisherige Mechanismen der multilateralen Koordination müssen für die Bevölkerung transparent gestaltet werden. Gleichzeitig gilt es das Parlament in die Fortschreibung nationaler Entwicklungspläne ein<sup>90</sup> Oxfam Britain (Hg.), Submission to the House of Commons International Development Committee Inquiry »Development Assistance in Insecure Environments: Afghanistan«, updated version, Dec. 2007, <[www.oxfam.org.uk/resources/policy/conflict\\_disasters/downloads/071212\\_idc.pdf](http://www.oxfam.org.uk/resources/policy/conflict_disasters/downloads/071212_idc.pdf)> (12.1.2008). SWP-Berlin

Afghanistan: Institutionen ohne Demokratie  
Juni 2008 32

Was kann Deutschland tun? zubeziehen. Dazu sollte ein entsprechender Koordinationsmechanismus für Parlament und Provinzräte eingerichtet werden.

Was kann Deutschland tun? Gegenüber Deutschland bestehen in Afghanistan besondere Erwartungen – sie ergeben sich aus den traditionell freundschaftlichen Beziehungen zwischen beiden Ländern und der weiterwirkenden Gastgeberrolle der Bundesrepublik bei der Bonner Konferenz. Deutschland genießt in Afghanistan einen guten Ruf als langjähriger Partner in der zivilen Entwicklungszusammenarbeit, als unparteiische Kraft ohne dominierende Eigeninteressen und als Garant von Qualität und Nachhaltigkeit. Diesen Imagevorteil sollte sich die Bundesrepublik bei der künftigen Kooperation mit Afghanistan zunutze machen. Auf verschiedenen Feldern gibt es Möglichkeiten für die deutsche Politik, die innere Entwicklung des Landes zu beeinflussen: •

Deutschland sollte sein entwicklungspolitisches Handeln in Afghanistan weiter flexibilisieren. Es müsste die bisherige Konzentration auf den Norden des Landes und die Festlegung auf sektorale Schwerpunkte aufbrechen, um besser auf die veränderte Situation reagieren zu können. Das Engagement im Norden und Nordosten sollte durch verstärkte Aktivitäten im paschtunischen Süden erweitert werden, vor allem in der Schlüsselregion Groß-Paktia. Die positiven Erfahrungen mit ersten Projekten in den Provinzen Paktia und Khost und die neue Präsenz der Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (gtz) sollten zu einem intensivierten Einsatz ermutigen. Dabei könnten auch neue Ansätze erprobt werden, etwa ausschließlich zivil zusammengesetzte Provinzwiederaufbauteams auf Freiwilligenbasis. Die »Fernsteuerung« von Hilfsprojekten sollte, wo immer möglich, durch eine kontinuierliche deutsche Präsenz vor Ort abgelöst, diese wiederum durch den Aufbau verlässlicher afghanischer Kapazitäten zur Projektbegleitung ergänzt werden. Der Schwerpunkt sollte auf arbeitsintensiven und qualitativ hochwertigen Projekten liegen, die ihre Wirksamkeit rasch entfalten können. Sie sollten sich in nationale Programme einpassen, mit den lokalen Verwaltungen und gewählten Volksvertretern koordiniert werden und auf Sicherheitsvereinbarungen mit den örtlichen Gemeinschaften basieren. In problematischen Gebieten sollte es möglich sein, dass Projektgelder auch direkt an örtlich präsente Akteure (etwa über die UN) vergeben werden. •

Ergänzend könnten lokale Ansätze zur nationalen Versöhnung gefördert werden. Dazu gehört die Unterstützung von Stammesjirgas zur sogenannten tribal consolidation (viele Stämme sind intern zersplittert und daher kaum entscheidungsfähig) und von regionalen Zusammenschlüssen solcher Jirgas. Gefördert werden sollten auch Initiativen, die zum Zweck der friedlichen Konfliktbeilegung den Kontakt zur bewaffneten Opposition suchen. Auch hier kann das besondere Ansehen Deutschlands Vertrauen schaffen. •

Die Ausbildung einer zivilen afghanischen Polizei muss weiter intensiviert und ausgedehnt werden. Hier sollte Deutschland darauf dringen, den derzeitigen europäischen Polizei-Einsatz besser den Gegebenheiten vor Ort anzupassen, beispielsweise durch Rücknahme überhöhter Sicherheitsstandards, die den Mentoren den Zugang in Gebiete außerhalb Kabuls verwehren. Darüber hinaus ist dafür zu sorgen, dass die ausgebildeten Polizisten auch angemessen eingesetzt werden und die ihnen vermittelten Werte im Kontakt mit der Bevölkerung zum Tragen kommen – etwa über eine Verwendungsplanung, die alle an der Polizeiausbildung beteiligten Akteure gemeinsam ausarbeiten. • Deutschland sollte stärker auf eine eigenständige europäische Afghanistan-Politik hinwirken und dabei auch die Führung übernehmen. Die uneingeschränkte Dominanz der USA bei zentralen Entscheidungen ist kontraproduktiv, sie hinzunehmen Ausdruck einer falsch verstandenen Bündnissolidarität. Wer von Washington eine gleichberechtigte Koordination und Kooperation einfordert, steht allerdings in der Pflicht, seinerseits ein stärkeres Engagement an den Tag zu legen, sowohl in der Entwicklungszusammenarbeit als auch im militärischen Bereich. Dabei sollte man sich nicht einfach in vorhandene Konzepte einordnen, die sich bereits als nutzlos erwiesen haben (also »mehr vom Gleichen« tun). Vielmehr gilt es, innerhalb der Vereinten Nationen, der EU und der Nato eine politische Diskussion darüber herbeizuführen, wie die Strategie der internationalen Gemeinschaft in Afghanistan verändert werden muss. Gleichzeitig sollte Deutschland dazu beitragen, dass Mechanismen geschaffen oder ausgebaut werden, die diese Politik vor Ort ständig überprüfen und – in Abstimmung mit den afghanischen Partnern sowie den Geberländern – gegebenenfalls anpassen.

SWP-Berlin

Afghanistan: Institutionen ohne Demokratie

Juni 2008 33

Fazit: Ohne Demokratisierung weniger Stabilität •

Als flankierende Maßnahme sollten die politikwissenschaftlichen und soziologischen Analysekapazitäten zu Afghanistan ausgebaut werden. Vorhandene Informationen werden bislang nicht ausreichend zusammengeführt und in Politik umgesetzt. Die entsprechenden Ressourcen bei der Afghanistan-Mission der UN und beim EU-Sonderbeauftragten sollten erweitert, untereinander verbunden und über eine zentrale europäische Afghanistan Research Cell mit den Hauptstädten vernetzt werden. Unabhängige Forschungseinrichtungen sollten ausgebaut, unabhängige Umfrage-Institute in Afghanistan gefördert werden, da sie im Gegensatz zu bestehenden interessengeleiteten Institutionen ein realistisches Bild von der Stimmung in der Bevölkerung liefern. Verlässliche demoskopische Erhebungen könnten in Zusammenarbeit mit unabhängigen afghanischen Medien durchgeführt werden. •

In der Bundesregierung genießt die Afghanistan-Politik bislang nicht den Status einer »Chefsache«. Das ließe sich institutionell durch Berufung eines hochrangigen Afghanistan-Koordinators ändern.<sup>91</sup> Er

sollte dem Bundeskanzleramt zugeordnet sein und über einen politischen wie wissenschaftlichen Stab verfügen, eventuell unterstützt von einem beratenden überparteilichen Kuratorium. Auf diese Weise ließe sich die Koordination und Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Ressorts und anderen nationalen Akteuren in Afghanistan verbessern. 91 Vgl. Citha D. Maaß, Plädoyer für einen nationalen Afghanistan-Koordinator. Optimierung des deutschen Engagements in Afghanistan, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2007 (Diskussionspapier FG 7, 2007/01).

#### Abkürzungen

ANAP Afghan National Auxiliary Police  
CDC Community Development Council  
CLJ Constitutional Loya Jirga (2003/2004)  
DDA District Development Assembly  
DDR Disarmament, Demobilisation and Reintegration  
DIAG Disbandment of Illegal Armed Groups  
DVPA Demokratische Volkspartei Afghanistans  
ELJ Emergency Loya Jirga (2002)  
FEFA Free and Fair Elections Foundation for Afghanistan  
GOLIAG Government Officials Linked to IAG  
gtz Gesellschaft für technische Zusammenarbeit  
IAG Illegal Armed Group  
ISAF International Security Assistance Force  
NA Nordallianz  
NF Nationale Front  
NRO Nichtregierungsorganisation  
NSP National Solidarity Programme  
OAA Office for Administrative Affairs  
OEF Operation Enduring Freedom  
UNDP United Nations Development Programme  
UWK Unabhängige Wahlkommission  
UN United Nations  
SWP-Berlin  
Afghanistan: Institutionen ohne Demokratie  
Juni 2008