

20. September 2005



## Wahlen und Warlords - Ein Parlament und 34 Provinzräte in Afghanistan gewählt

Dr. Almut Wieland-Karimi, FES Kabul

- Die Durchführung der Wahlen an sich war ein Erfolg, dennoch sind noch viele Hürden auf dem Weg zu Demokratie und einer stabilen Friedensordnung zu nehmen.
- Mit den Parlaments- und Provinzrätewahlen ist der Petersberger Prozess beendet. In einer Post-Petersberg-Strategie sollten weitere Benchmarks für die Zukunft wie wirtschaftliche Entwicklung, Verbesserung der Sicherheit und Bekämpfung des Drogenanbaus im Mittelpunkt stehen.
- In den Städten herrschte vor dem 18. September 2005 Wahlkampfstimmung mit reger Bürgerbeteiligung. In ländlichen Regionen spielten die Wahlen nur eine untergeordnete Rolle, Einschüchterungsversuche und Morde an Kandidaten überschatteten das Wahlgesehen.
- Das Wahlsystem marginalisiert politische Parteien, so dass Kandidaten und Kandidatinnen als Unabhängige antraten, was zu einem chaotischen Parlament ohne erkennbare Fraktionen führen wird. Über 50 Prozent der Volksvertreter werden – so ist zu befürchten – Drogen- und Warlords oder ihre Klienten sein.
- Reformen in Regierungsinstitutionen, der Kampf gegen die Korruption und die Verfolgung von Kriegsverbrechen sollten – mit internationaler Unterstützung – von Karzais Regierung entschiedener angegangen werden.

### Nicht frei und fair, aber ein weiterer positiver Schritt

Ob die Parlaments- und Provinzrätewahlen in Afghanistan als Erfolg zu werten sind, hängt von der jeweiligen Erwartungshaltung und Perspektive ab: Freie und faire Wahlen à la Lehrbuch der Demokratie haben am 18. September 2005, am selben Tag wie die Neuwahlen in Deutschland, nicht stattgefunden. Führt man sich jedoch die Situation des Landes zur Zeit der Petersberg-Konferenz, direkt nach dem Sturz des Taliban-Regimes, vor Augen, so kann allein die Durchführung dieser Wahlen als ein Erfolg gelten. Noch vor knapp vier Jahren glich das Land einer großen Geisterlandschaft, Angst bestimmte das vorherrschende Klima.

Im Vorfeld der Wahlen dominierten zahlreiche bunte Poster und Lautsprecherwagen mit den unterschiedlichen Slogans der Kandidatinnen

und Kandidaten das Straßenbild. Fast überall fanden Wahlveranstaltungen und heftige Diskussionen über die Vor- und Nachteile der potenziellen Volksvertreter statt. In Radio und TV wurden deren Kurzspots ausgestrahlt. Diese Bilder vor Augen, sollte anerkannt werden, dass die afghanische Gesellschaft es geschafft hat, ein nicht zu unterschätzendes Maß an Meinungsfreiheit und Pluralismus zu entwickeln. Nichtsdestotrotz liegt noch ein langer Weg in Richtung Demokratisierung und Friedenskonsolidierung vor Afghanistan.

### Überlegungen zu einer Post-Petersberg-Strategie

Mit den Parlaments- und Provinzrätewahlen ist offiziell der Petersberger Prozess beendet. Genau genommen hätten zur Vollendung auch noch die Distriktwahlen gehört. Dieses komplizierte Unterfangen, vor allem wegen der sehr umstrittenen Distriktsgrenzen, in die

ethnische Komponenten hineinspielen, ist aber auf einen nicht absehbaren Termin verschoben worden. Ein pragmatischer Ansatz, denn er wird es dem Land ermöglichen, über die Distriktwahlen hinaus weitere zentrale Schritte im Rahmen einer Post-Petersberg-Strategie gemeinsam mit der internationalen Gemeinschaft festzulegen.

Hierzu sollten vor allem ein Fokus auf eine stärkere wirtschaftliche Entwicklung und ein nachhaltiges Fiskalsystem gehören, um die Abhängigkeit des Landes von den Geldern der Geber zu verringern. Zudem sollten die Themen Verbesserung der Sicherheitslage und Bekämpfung des Drogenanbaus im Zentrum stehen. Außerdem sind im Petersberger Abkommen die Ziele Demokratisierung und Einhaltung der Menschenrechte festgehalten, was bedeutet, dass ehemalige Kriegsverbrecher in Regierung und Parlament keinen Platz haben sollten. Wenn diese Ziele im Post-Petersberg-Prozess erreicht werden, dann kann Afghanistan endgültig von der Liste der gescheiterten Staaten gestrichen werden. Für Januar 2006 ist eine entsprechende Nachfolgekonzferenz zum Petersberg sowie zu Berlin bereits seitens der afghanischen Regierung und der Vereinten Nationen in Planung. Diese Konferenz wird höchstwahrscheinlich in London stattfinden.

Erfreulicherweise ist nicht abzusehen, dass die internationale Unterstützung für die Demokratisierung, Entwicklung und Friedenskonsolidierung in absehbarer Zeit maßgeblich nachlassen wird. Wichtig wird auch sein, die afghanische Zivilgesellschaft in diesen Prozess einzubeziehen, um eine breite Unterstützung der Bevölkerung zu sichern, die gegenüber der Regierung ob ihrer vermeintlichen Fremdsteuerung durch das Ausland skeptisch ist.

### **Ungleicher Wettbewerb der Kandidatinnen und Kandidaten**

Fast 6000 Menschen, unter ihnen etwa zehn Prozent Frauen, kandidierten für die parallel durchgeführten Parlaments- und Provinzräte-wahlen. Unter den Kandidaten und Kandidatinnen waren Post-Kommunisten, ehemalige *jihadi*-Kämpfer und Taliban, Vertreter demokratischer Parteien und Gruppierungen, Mullahs, Geschäftsleute, Ärzte, Lehrer und selbst ernannte Berufspolitiker, Junge und Alte im ganzen Land. Dieses Spektrum zeigt das viel-

fältige Interesse, in dem neuen Afghanistan Verantwortung zu übernehmen.

Für die beiden zu wählenden Gremien wurde in der Anfang 2004 verabschiedeten Verfassung eine Frauenquote von 25 Prozent verankert. Diese erhöht natürlich die Chancen der Frauen, wobei die Gesetzgebung nicht über die weiterhin weit verbreitete Diskriminierung von Frauen in der Gesellschaft hinwegtäuschen sollte. Selbst wenn viele Organisationen Frauen zur aktiven Partizipation ermutigen, so lässt sich die politische Kultur eines Landes nur langsam und aus sich selbst heraus verändern. Konservative Kräfte beschwerten sich, dass mit Gewalt Frauen in die politische Arena – traditionellerweise eine Männerdomäne – gezerrt werden. Andererseits wussten viele der islamischen und islamistischen Fraktionen – besser als ihre demokratischen Widersacher –, sich diese Quote zunutze zu machen und schickten ihre Frauen, Schwestern und Töchter in den Wahlkampf.

Die Ausgangschancen der Kandidatinnen und Kandidaten waren ausgesprochen ungleich: Durch Drogen- und Waffengeld reich gewordene Kommandanten – allen voran der sogenannte Oppositionsführer Yunus Kanuni – warben auf überlebensgroßen Postern an jeder Straßenecke, versorgten potenzielle Wähler mit reichlich Schmiergeld und Massenspeisungen und machten großspurige Versprechen, was sie alles für die Menschen erkämpfen würden. Im Vorfeld der Wahlen wurden etwa 50 Kandidaten von der eigens eingesetzten Wahlbeschwerdekommission disqualifiziert, weil sie Kontakte zu militärischen Fraktionen unterhielten, ihre Regierungsämter nicht aufgeben wollten oder sich weitere Verstöße gegen die Wahlgesetzgebung hatten zuschulden kommen lassen. Dieses war ein wichtiger – wenn auch eher symbolischer – Schritt, da einige wenige der ehemaligen Potentaten der dritten und vierten, aber nicht der ersten und zweiten Reihe ausgeschlossen wurden.

Die wirklich unabhängigen Kandidaten jedoch verfügten über nicht annähernd ausreichende finanzielle Ressourcen. Sie durften laut Wahlgesetzgebung auch nicht mit internationalen Mitteln gefördert werden, so dass sie nur bescheidene kleine Schwarz-Weiß-Bilder an einzelnen Orten ihrer Wahlprovinz aufhängen konnten. Dutzende zogen ihre Kandidatur

wegen der hohen Kosten zurück. Es liegen auch zahlreiche Berichte über Einschüchterungsversuche und Angriffe, insbesondere von und auf Frauen, vor. Sechs Kandidaten wurden im Wahlprozess umgebracht.

### **Wahlsystem wird ein chaotisches Parlament hervorbringen**

Zudem marginalisiert das Wahlsystem, d.h. das einzelne nicht übertragbare Stimmrecht, die Rolle politischer Parteien. Ein Lobbying-Prozess afghanischer Parteien und internationaler Experten Anfang des Jahres, das Wahlsystem in ein Verhältniswahlrecht umzuwandeln, welches politische Parteien als zentrale demokratische Institutionen stärken würde, scheiterte vor allem an der Unkenntnis der afghanischen Regierung ob dessen Konsequenzen. Insofern traten alle Kandidaten individuell an, wenn auch viele von ihnen mit politischen Parteien und Ideen assoziiert sind. Im neu gewählten Unterhaus werden 249 Einzelkämpfer sitzen, die in einem Bäumchen-wechsel-dich-Spiel die Herbeiführung von Entscheidungen zu einer Mammutaufgabe machen werden. Zu befürchten ist, dass im Zuge der Entscheidungsfindung auch Gelder fließen werden, was das riesige Problem der Korruption noch weiter verstärken wird.

Das Parlament wird aus einem Unterhaus, der *wulusi jirga*, und einem Oberhaus, der *mesharano jirga*, bestehen. Im Oberhaus wird je ein Vertreter aus den 34 Provinzen des Landes sitzen, und ein zweites Drittel, davon 50 Prozent Frauen, werden vom Präsidenten direkt ernannt. Das letzte Drittel der Sitze wird zunächst leer bleiben, da diese für Vertreter der einzelnen Distrikte vorgesehen sind, welche noch nicht gewählt worden sind. Die vorläufigen Ergebnisse sollen am 10. Oktober, die Endergebnisse am 22. Oktober 2005 veröffentlicht werden. Selbst dann wird schwierig zu beurteilen sein, wie viele Vertreter mit Verbindungen zu illegalen Milizen, Drogenschmuggel und weitere „Bösewichte“ sich unter den Parlamentariern befinden. Zu befürchten ist, dass mindestens 50 Prozent Volksvertreter sein werden, die eigentlich keinen Platz in einem demokratisch gewählten Parlament haben sollten.

### **Logistik**

Der *Joint Electoral Management Body* (JEMB) hatte im Vorfeld der Wahlen in Kabul hinter

hohen Mauern, Stacheldraht und Sandsäcken, eine logistische Hochleistungszentrale für die Vorbereitung des Wahltages aufgebaut. Internationale Experten und ihre afghanischen Gegenüber klügelten aus, wie selbst in die entlegensten Orte die Stimmzettel per Esel, LKW oder Hubschrauber zu den Menschen und dann nach dem Wahltag die Wahlurnen wieder zurück zu den 32 Zählstationen in größeren Provinzstädten gelangen können. Aufgrund der hohen Analphabetenquote durfte sich jeder Kandidat ein Symbol aussuchen, das neben seinem Namen und Foto auf den Wahlzetteln veröffentlicht war. Dieses sollte den Wiedererkennungswert erleichtern. Dass die Wähler allerdings, vor allem in der Provinz Kabul, ihren Kandidaten oder ihre Kandidatin unter Hunderten auf den jeweils mehrseitigen Stimmzettel für die beiden verschiedenen Wahlen finden mussten, verursachte einige Staus an den Wahllokalen.

Eine weitere Hürde war die nur unzureichende politische Wahlaufklärung: In Ortschaften und auch in den Städten fragten sich viele Menschen, warum sie schon wieder wählen sollten. „Karzai ist doch schon König, das reicht doch“, so ein alter Mann in Kabul. Trotz riesiger Medienkampagnen und politischer Bildungsarbeit bzw. Wählerschulung war es so gut wie unmöglich, den Menschen überall im Land klar zu machen, wofür diese Wahlen gut sind und wie das Wahlprozedere verläuft. Vor wenigen Wochen, erst, nachdem die Kandidatennominierung beendet war, verabschiedete das Kabinett ein Gesetz über die Aufgaben und Pflichten der Provinzräte. Wie sollte den Wählern da erklärt werden, warum sie überhaupt Provinzräte wählen sollen? Vielen – unter ihnen auch gebildeten – Menschen konnten nach den tiefen Konflikt-erfahrungen auch nicht vermittelt werden, dass die Wahlen geheim sind. Die Angst vor dem einschüchternden lokalen Kommandanten, der viele Stimmen im Vorfeld der Wahl zu seinen Gunsten gekauft hat, war noch weit verbreitet.

Selbst wenn bei dieser Wahl die Europäische Union und andere internationale Organisationen Hunderte internationale Wahlbeobachter stellten und fast 100.000 afghanische Wahlbeobachter und Parteienvertreter ihr Bestes gaben, um Manipulationen zu verhindern, blieben nichtsdestotrotz zahlreiche Schwach-

stellen. Es ist schon jetzt abzusehen, dass einige derjenigen, die nicht erfolgreich waren, die Wahlen anfechten werden. Entscheidend wird letztendlich aber sein, wie stark die über 12 Millionen Wahlberechtigten dem politischen Prozess vertrauen.

### **Kernprobleme: instabile Sicherheitslage und geringe Entwicklung**

Der UN-Entwicklungsbericht stellte am Anfang des Jahres fest, dass Afghanistan zu einem der wenigsten entwickelten Länder der Welt gehört. Die Analphabetenrate liegt bei über 75 Prozent, die Infrastruktur – Straßen, Gesundheitsvorsorge, Schulen und Zugang zu den Medien - hat sich bis jetzt fast nur in den Städten und in nur wenigen ländlichen Regionen verbessert. Die Mütter- und Kindersterblichkeit gehört weiterhin zu den höchsten der Welt, 25 Prozent der Kinder erreichen nicht das fünfte Lebensjahr und die durchschnittliche Lebenserwartung liegt bei nur 43 Jahren.

Insbesondere im Süden und Südosten wirkte sich die instabile Sicherheitssituation erschwerend auf die Wahlen aus. Ungefähr 1000 Menschen sind seit Beginn des Jahres 2005 infolge von Kämpfen zwischen den Gegnern des Friedensprozesses, Taliban, *hizb-e islami* von Hekmatyar und al-Qaida auf der einen und den *Coalition Forces* unter US-amerikanischer Führung und der afghanischen Armee auf der anderen Seite gestorben. Noch kurz vor der Wahl forderten die wiedererstarkenden Taliban zum Wahlboykott auf und erklärten, dass sie Anschläge auf Wahllokale verüben würden, da die Wahlen „ein von den USA konstruierter Prozess“ seien. Deshalb herrschte auch am Wahltag im ganzen Land Angst vor Anschlägen.

Die im Aufbau befindliche Afghanische Nationale Armee und Polizei waren für die Sicherheit der Wahlen zuständig, flankiert von etwa 30.000 Truppen der *International Security Assistance Force* (ISAF) und der *Coalition Forces*. Die NATO hatte noch in der Woche vor den Wahlen beschlossen, das ISAF-Mandat um ein weiteres Jahr zu verlängern. Deutschland wird sein Kontingent auf fast 3000 Truppen ausbauen und das *Provincial Reconstruction Team* – neben Kunduz und Faizabad – auch in der Stadt Mazar-e Sharif im Norden übernehmen.

Zwischen Pakistan und Afghanistan schwelt einmal mehr ein Konflikt, da die afghanische Seite ihre Nachbarn beschuldigt, dass immer wieder Terroristen von dort aus in die östlichen und südlichen Provinzen Afghanistans eindringen. Der Vorschlag des pakistanischen Präsidenten Musharraf, einen Grenzzaun zu bauen, um diese Infiltration zu verhindern, ruft nicht nur böse Erinnerungen wach, sondern scheint auch in Anbetracht der 2400 Kilometer langen gemeinsamen Grenze unrealistisch. Diese, die alte in der britischen Kolonialzeit festgelegte Durand-Linie, ist umstritten und verläuft mitten durch die paschtunischen Stammesgebiete. Es ist zu befürchten, dass dieser Konfliktherd mittelfristig zu einem echten Problem werden könnte.

### **Mehr Demokratie wagen?**

Der im Oktober 2004 gewählte Präsident Hamid Karzai muss einen schwierigen Balanceakt vollführen: Einerseits mehr Glaubwürdigkeit für den demokratischen Prozess herzustellen, andererseits mit altbekannten Warlords wie Dostum und Sayyaf zurechtzukommen. In der Vergangenheit schloss er einige Abkommen mit solchen Nicht-Demokraten, um sie in die Regierung zu integrieren. Jene Führer der Vergangenheit, aus verschiedenen Konfliktphasen, haben weiterhin großen Einfluss in den Provinzen. Menschen folgen ihnen aus alter Loyalität, weil sie ihnen Arbeit geben oder weil sie schlicht Angst vor diesen haben. Sie außen vor zu lassen oder sogar vor ein internationales Kriegsgericht zu stellen, würde sicherlich zunächst zu einer noch größeren Instabilität im Land führen. Deswegen existieren starke Vorbehalte, Ansätze von *transitional justice* zu diskutieren und zu implementieren. Allerdings würde es der Mehrheit der Afghanen größeres Vertrauen in Karzais Regierungsführung geben, wenn die Kriegsverbrecher vor ein internationales oder ein afghanisches Gericht gestellt würden. Bisher sind aber die Institutionen, die Afghanistan zu einem Rechtsstaat machen könnten, nur rudimentär vorhanden.

Den Taliban hat Karzai Amnestie angeboten. Sie sind keine Fundamentalopposition, sondern eine Mischung aus ehemaligen Milizsoldaten, die wirtschaftlich verarmt sind, und ideologisch motivierten Kräften, die sich gegen die US-Präsenz sperren. Es gibt wenig Transparenz, was die Militäraktionen in diesen

Regionen angeht. Und die kritischen Stimmen nehmen zu, die sich fragen, welche Erfolge der maßgeblich US-amerikanische Militäreinsatz im Süden zu verzeichnen hat, da die Zahl der terroristischen Angriffe eher zu- als abnimmt. Insofern forderte Karzai die US-Amerikaner auch auf, ihre militärische Strategie für Afghanistan zu überdenken – wohlwissend, dass ohne die US-Unterstützung der Friedensprozess zusammenbrechen könnte.

Dringend notwendig ist weiterhin, den Reformprozess in den Regierungsinstitutionen nicht zaghaft, sondern massiv voranzutreiben. Zehntausende Staatsangestellte beziehen Gehälter, ohne nur annähernd über die nötigen Fähigkeiten zu verfügen, um effektive Arbeit leisten zu können. Vetternwirtschaft und Korruption breiten sich - auch auf Kabinettschicht - wie eine Geschwulst aus. Gleichzeitig fordert die afghanische Regierung die internationale Gemeinschaft dazu auf, ihr mehr Verantwortung beim Wiederaufbau und der Entwicklung ihres Landes zu übergeben. Daran knüpft sie die Forderung an die internationalen Ge-

ber, Gelder über die afghanische Regierung – und weniger über internationale und Nichtregierungsorganisationen - zu kanalisieren. In der Tat ließe sich die Frage stellen, wo die Fördergelder geblieben sind, die in den drei vergangenen Jahren in die internationale Hilfe geflossen sind.

Es liegen also schwierige Aufgaben vor Karzai, seiner Regierung und dem ganzen Land. Diese müssen rasch angegangen werden, um der Friedenskonsolidierung eine wirkliche Chance zu geben. In diesen Post-Petersberg-Schritten wird Afghanistan nicht mehr unbedingt im Rampenlicht der Weltöffentlichkeit stehen. Die internationale Gemeinschaft wird zwar Afghanistan auch mittelfristig unterstützen, weil niemand einen weiteren Post-Konflikt-Prozess scheitern sehen möchte. Dabei sollte sie auch nicht zulassen, dass diejenigen Personen, die in der Vergangenheit ihr eigenes Land in Schutt und Asche gelegt haben, Regierungsverantwortung innehaben. Aber die wirkliche Knochenarbeit werden die Afghanen selbst zu leisten haben.

Ansprechpartnerinnen:

Dr. Beate Bartoldus, Tel.: 0228-883-516, E-Mail: [Beate.Bartoldus@fes.de](mailto:Beate.Bartoldus@fes.de) (verantwortlich)

Ulrike Ehnes, Tel.: 0228-883-508, E-Mail: [Ulrike.Ehnes@fes.de](mailto:Ulrike.Ehnes@fes.de)

Friedrich-Ebert-Stiftung

Internationale Entwicklungszusammenarbeit, Referat Asien und Pazifik

Godesberger Allee 149, 53175 Bonn, Fax: 0228-883-575

Die Kurzberichte sowie Informationen zur Arbeit der FES in Asien finden Sie unter: [www.fes.de/asien](http://www.fes.de/asien).