

Juni 2007



Afghanistan: Ein demokratisches Experiment auf der Kippe?

Ursula Koch-Laugwitz, FES Kabul

- Präsident Karzai findet sich zusehends von „Freunden und Feinden“ umstellt. Die Institution Parlament verliert an Legitimität. Mit der „National United Front“ (NUF) entsteht gleichzeitig ein mächtiger politischer Player und wirkungsvoller Gegenspieler der Regierung Karzai.
- Die wachsende Unzufriedenheit über das Vorgehen der internationalen Militärs, Flächenbombardements und steigende zivile Opferzahlen stellen die bisherigen Erfolge von Sicherheit und Wiederaufbau in Frage.
- Der angekündigte Strategiewechsel der Geberstaaten ist bislang ausgeblieben. Die Spannungen mit den Nachbarstaaten Pakistan und Iran nehmen zu. In Kabul läuft die Zeit ab.

Betrachtet man die Entwicklung Afghanistans im Jahr 2007, gibt es – jenseits vieler Unsicherheiten – einen eindeutigen Befund: Die politischen Kräfteverhältnisse sortieren sich neu. Präsident Karzai und seine Regierungsmannschaft – die einzige Frau im Kabinett ist Frauenministerin – haben in den vergangenen Monaten sowohl dramatisch an Unterstützung und Zustimmung in der eigenen Bevölkerung als auch Macht und Einfluss auf die Geschicke des Landes eingebüßt.

Die Gründung einer neuen Allianz

Am 13. März dieses Jahres trat in Kabul erstmals eine neue Bewegung in Erscheinung: Die „National United Front“ (NUF) oder *Jabhe-ye-Motaded-e-Milli*.

Bereits der Name der neuen Bewegung könnte vermuten lassen, dass diese neue „United Front“ ein Versuch zur Wiederbelebung der einstigen „United Front for the Salvation of Afghanistan“ ist, besser bekannt als **Nordallianz**. Wichtige Mitglieder der NUF haben ihre Heimat auch im Norden des Landes, aber das neue Bündnis geht politisch in seiner Reichweite eindeutig über die alte Nordallianz hinaus. Die NUF vereinte in ihrer Entstehungs-

phase Vertreter von 15 politischen Parteien, darunter viele bekannte Ex-Mujaheddin und „Nordallianzler“, aber auch Kommunisten und Royalisten, eine Reihe von einflussreichen Parlamentsmitgliedern und Schlüsselfiguren der Regierung von Präsident *Hamid Karzai*. Es handelt sich damit um eine Allianz von Politikern, die einander in den achtziger und neunziger Jahren mit extremer Gewalt erbittert bekämpft haben, darunter

- der gegenwärtige NUF-Sprecher Professor *Burhannuddin Rabbani*, Ex-Staatspräsident, heute Mitglied des Parlaments (MP), radikaler Islamist und Gegner der Demokratie,
- *Ahmed Zia Massoud*, erster Vizepräsident Afghanistans und Bruder des von vielen Afghanen als Nationalheld verehrten, toten Führers der Nordallianz, *Ahmad Shah Massoud*,
- Energieminister *Ismail Khan*, als Ex-Gouverneur einst der „Löwe von Herat“,
- General *Abdul Rashid Dostum*, der seine Unzufriedenheit mit dem von Karzai nach Verlust seines Amtes als Vize-Verteidigungsminister verliehenen, mehr symbolischen Posten als *Chief of Staff* nahezu täglich artikuliert,

- der Innenminister aus kommunistischen Tagen, heute Mitglied des Parlaments, *Sayed Mohammed Gulabzoy*,
- Ex-Verteidigungsminister *Marshall Fahim*,
- Ex-General *Olumi*, heute auch MP, der unter Präsident *Najibullah* als Armeechef diente,
- der umtriebige Sprecher des Unterhauses *Younus Qanuni* und
- *Prinz Mustafa*, Lieblingsenkel des greisen Königs, der sich seit geraumer Zeit als Präsidentschaftsbewerber ins Spiel zu bringen versucht.

Der Regierung nahe stehende Medien in Kabul versuchten, die NUF anfangs als „Bündnis der Ungläubigen und Verräter“ zu verspotten. Es zeigte sich aber schnell, dass Hohn und Spott kaum ausreichen würden, um sich mit der neuen Bewegung politisch erfolgreich auseinander zu setzen. Als Reflex auf den Vorwurf, „Vasall der internationalen Gemeinschaft“ zu sein, mutmaßte Präsident Karzai, dass es massive Gründungshilfe aus einigen Botschaften in Kabul für die NUF gegeben habe. Gemeint waren damit vor allem die iranische, aber auch die pakistanische und russische Vertretung.

Dieses Bündnis zahlreicher ehemaliger Warlords zu ignorieren ist somit fahrlässig und gefährlich.

Wofür steht die NUF?

Das neue Bündnis sucht mit seinen Forderungen, die für sich genommen in den Augen von Beobachtern sehr sinnvoll erscheinen mögen, nichts anderes als die Abschaffung des bisherigen politischen Systems in Kabul. So verlangt es zum Beispiel die Direktwahl der Gouverneure, die bislang vom Präsidenten ernannt werden, die Änderung der Verfassung, um die Wahl eines starken Ministerpräsidenten durch das Parlament zu ermöglichen, sowie die Stärkung dieser neuer Regierung und des Parlaments gegenüber dem Präsidenten. Weitere Forderungen sehen die Abkehr vom Wahlrecht der „single, non-transferable vote“ zu Gunsten eines Verhältniswahlrechts vor sowie die Anerkennung der umstrittenen *Durand-Linie* als offizielle Grenze zu Pakistan. Das offene Vertreten dieser Positionen kommt insgesamt einem politischen Umsturz in Kabul nahe.

Da sich die NUF seit ihrer Gründung zu allen wichtigen Themen medienwirksam zu Wort meldet, ist ihre **Doppelstrategie** mittlerweile klar erkennbar. Wichtige Vertreter der NUF

haben zwar Regierungsämter inne, gleichzeitig agiert die NUF aber wie eine populistische Oppositionsbewegung. Über die Mitarbeit in der Regierung versucht sie, Legitimität zu gewinnen und sich für schrittweise Reformen einzusetzen – oder sich wie im Falle des Mediengesetzes für eine Rückwärtsbewegung stark zu machen. Parallel dazu will sie die Kräfte schwächen, die Präsident Karzai stützen könnten.

Im Einzelfall konzedieren Vertreter der NUF der Karzai-Regierung Fortschritte, z.B. beim *state building*, um im selben Atemzug Versäumnisse beim *nation building* zu geißeln. Verbirgt sich hinter der Forderung nach Direktwahl der Gouverneure nun die Sehnsucht nach der Rückkehr an die „Fleischtöpfe der Staatsmacht“ in den Provinzen, oder ist dies der Einstieg in ein föderales System, das die NUF aber nach eigener Aussage ablehnt?

Gut drei Monate nach seinem ersten Erscheinen präsentiert sich das neue Bündnis als existenzgefährdend für eine schwache Regierung Karzai. Ironischerweise haben wichtige Vertreter der NUF dieser Regierung vor wenigen Jahren zur Macht verholfen. Erinnern wir uns: Auf der Suche nach Bündnispartnern im Kampf gegen die Taliban und zur Ergreifung von *Osama Bin Laden* versicherten sich die USA 2001 der Hilfe der Nordallianz. Innerhalb kurzer Zeit gelang es gemeinsam, die Taliban zu vertreiben. Die Übergangsregierung von Präsident Karzai kam ins Amt.

Führer der alten Nordallianz, an der Spitze Dostum, rieten Karzai und der internationalen Gemeinschaft damals, gemeinsam mit Pakistan, die Schlupflöcher der Taliban zu schließen. Ihr Rat verhallte.

Fragen nach der Nachhaltigkeit der NUF

Wird das Bündnis, das im Augenblick gefährlich viele politische Schwergewichte vereint fortbestehen, wenn sein Hauptgegner, die Regierung Karzai, nicht mehr existiert? Oder wird der lokale Egoismus siegen, sobald dieser Hauptgegner beseitigt ist?

Ist die NUF ein von *Jamiat-e-Islami (Rabbani, Qanuni, Massoud)* gesteuerter Griff nach der Macht? Und kann die NUF als „Schutz- und Trutzbund der kriegsverliebten alten Männer“ in einer Bevölkerung, deren Mehrheit unter 20 Jahre alt ist, überhaupt eine mittelfristige Legitimation erringen?

Kommunisten wie Jihadis haben ihre Jahre an der Macht jeweils nicht im Interesse der Bevölkerung nutzen können. Ist es daher realistisch, dass ein neues Bündnis von Jihadis und Kommunisten in den Augen der Bevölkerung neuen Kredit erhält? Oder wird das Bündnis angesichts des dauerhaften Versagens von mehr als 80 politischen Parteien im Land, die es sämtlich nicht vermocht haben, die zentralen Probleme Afghanistans zu lösen, ein politisches Vakuum ausfüllen können?

Hat die NUF – bevor sie sich öffentlich präsentierte – mit dem eilig durch das Parlament gepeitschten Amnestiegesetz nur die drohende Strafverfolgung wegen eigener Kriegsverbrechen verhindern wollen, oder war das Amnestiegesetz ein erfolgreicher Testlauf für die Gründung der Bewegung?

Die Unterzeichnung des Amnestiegesetzes

Präsident Karzai versucht – bisher nicht sehr geschickt –, sich mit der Existenz dieser neuen Kraft zu arrangieren. Gegen den stillen Rat der internationalen Gemeinschaft und gegen das Gerechtigkeitsempfinden großer Teile der Bevölkerung unterschrieb er nach kurzem Machtkampf eine kosmetisch korrigierte Fassung des umstrittenen Amnestiegesetzes. Zuvor hatte die NUF angesichts eines zögernden Präsidenten kurzerhand die Straße zur Hilfe gerufen und im Stadion von Kabul eine Massenversammlung von mehreren Zehntausend Anhängern organisiert. Der Druck hat gewirkt: Karzai unterschrieb.

Um einen geschwächten Präsidenten, der von der NUF als „Marionette der internationalen Gebergemeinschaft“ dargestellt wird, in den Augen der Bevölkerung nicht noch weiter zu demontieren, verzichteten die westlichen Botschaften weitgehend auf laute, öffentliche Kritik. Geblieben ist ein Präsident, der sich durch die Unterschrift unter dieses Gesetz des Vertrauens eines Teils seiner Unterstützerguppen eigenhändig entledigt hat.

Fast gleichzeitig mit Inkrafttreten des Amnestiegesetzes machten erste Gerüchte um eine bevorstehende Kabinettsumbildung die Runde. Die Auswechslung von Innen-, Verteidigungs- und Außenminister wurde erwartet, die Rückkehr der Ex-Minister *Abduallah* oder *Jalali* nicht ausgeschlossen. Allen Dementis potentiell Betroffener zum Trotz, kündigte Karzai am 2. Mai an, die Regierung als ganzes

reformieren und einige Minister neu berufen zu wollen. Dies sollte offensichtlich auf Druck der Nordallianz, die seit 2006 viele Ämter eingebüßt hat, erfolgen. Die Realisierung dieser Ankündigung steht bislang aus.

Die Nachbarstaaten erhöhen den Druck

Afghanistans mächtiger Nachbar Iran hat etwa zeitgleich mit dem einsetzenden Machtverfall der Regierung Karzai seine Politik geändert. War diese bislang abwartend und fast als neutral zu bezeichnen, zeigte sich, dass der Iran zur Stabilisierung bzw. **Destabilisierung** der fragilen Lage ebenso fähig ist wie Pakistan.

Im Iran leben etwa eine Million legale und annähernd so viele illegale Flüchtlinge aus Afghanistan. Während Pakistan monatelang offen damit drohte, die Flüchtlingslager an seiner Grenze beschleunigt aufzulösen, schritt der Iran zur Tat.

Seit April werden die illegalen Flüchtlinge massiv rückgeführt, bislang ca. 100.000 Menschen innerhalb von sechs Wochen. In ihren Herkunftsregionen gibt es für sie jedoch weder Unterkunft noch Aussicht auf Arbeit. Mit ihrem Eintreffen wird sich zum einen die Situation in den wenigen Städten Afghanistans verschlechtern. Zum anderen sind die Flüchtlinge eine leichte ideologische Beute für die Taliban.

Nach einer erregten Parlamentsdebatte über die sich zuspitzende Flüchtlingslage entzog das Unterhaus sowohl dem Flüchtlingsminister *Akbar Akbar* wie auch Außenminister *Rangin Dadfar Spanta* in zwei Abstimmungen das Vertrauen.

Karzai akzeptierte die Ablehnung *Akbars* durch das Parlament. Da das Misstrauensvotum über den Außenminister wegen der Flüchtlingsfrage nach seiner Auffassung nicht im Einklang mit der Verfassung steht, rief er zur Klärung das Oberste Gericht an. Das Unterhaus boykottierte daraufhin eine Sitzung, und der Sprecher des Unterhauses *Younus Qanuni* ging öffentlich auf Konfliktkurs. Nachdem das Gericht zugunsten von Karzais Verfassungsinterpretation entschieden und das Kabinett sich hinter Spanta gestellt hatte, blieb das Unterhaus dennoch bei seiner Ablehnung Spantas. Mit diesem offenen Machtkonflikt verabschiedete sich das Parlament Anfang Juni in die 45-tägige Sommerpause.

Verstärkte Kritik an zivilen Opferzahlen

Immer mehr zivile Opfer, hohe Verluste bei Polizei und Armee und wachsende Wut darüber in der Bevölkerung zwangen Präsident Karzai zur öffentlichen Kritik am häufig unsensiblen militärischen Vorgehen der internationalen Gemeinschaft, insbesondere dem der amerikanischen Verbände. In den Reaktionen auf diese Kritik wurden die Differenzen innerhalb der internationalen Gemeinschaft über die richtige Strategie deutlich: Auf der einen Seite der Kampf gegen den Terror mit fast unbeschränkten Mitteln, auf der anderen Seite ein deutlicher Akzent auf Sicherheit, Stabilität und Wiederaufbau. Solange es der NATO nicht gelingt, einheitlich und koordiniert im Land vorzugehen, werden diese Differenzen weiteren Schaden anrichten.

Das Oberhaus, dessen Mitglieder fast zur Hälfte vom Präsidenten ernannt sind, verabschiedete sogar eine Resolution, in der die internationalen Militäreinheiten aufgefordert wurden, sich besser mit der afghanischen Armee abzustimmen, auf bestimmte Angriffe zu verzichten und einen Termin für den Abzug festzulegen. Gleichzeitig machte es sich eine alte Forderung von pakistanischer Seite nach einem Dialog ohne Einschränkungen mit den Taliban zu eigen.

Zunehmende Gewalt in den Provinzen

Gewalttätige Zusammenstöße und Demonstrationen in der nordafghanischen Stadt Shiberghan in der Provinz Jowzjan, eine traditionelle Hochburg von Dostums *Junbesh-e Milliye-Islami*, sind ein weiterer Hinweis auf einen sich zuspitzenden Machtkampf. Anhänger Dostums und Anhänger des lokalen, paschtunisch-stämmigen Gouverneurs *Hamdard* beschuldigen sich in der Frage der Verantwortung für die Gewaltausbrüche gegenseitig. Präsident Karzai hat eine Kommission zur Klä-

rung entsandt und beschränkt sich auf eine moderierende Rolle.

Junbesh ist heute Teil der NUF und der Konflikt in Shiberghan ein Versuch, die Autorität der Zentralregierung in den Provinzen zu untergraben. Dieses eine Beispiel von Auseinandersetzungen in den Provinzen zeigt: Präsident Karzai kämpft jetzt an mindestens zwei Fronten im eigenen Land – gegen die Taliban und gegen die *Jihadi*-Parteien.

In diesem Zusammenhang steht nicht zuletzt auch der Anfang Juni gescheiterte Entführungsversuch gegen einen der engsten Vertrauten des Präsidenten. *Din Mohammad Jurat*, ein hoher General im Innenministerium, hatte hier versucht, Generalstaatsanwalt *Abdul Jabar Sabet* zu entführen. Sabet ist Paschtune und war im vergangenen Jahr auf seinem neuen Posten einem Mitglied der Nordallianz nachgefolgt. Der wegen seines Vorgehens gegenüber den Medien stark kritisierte Sabet hat sich in Sachen der Bekämpfung der überhand nehmenden Korruption in den vergangenen Monaten offensichtlich zu stark in die Geschäfte der Nordallianz eingemischt.

Höchste Zeit für einen Strategiewechsel

Die Gewalt ist in die Hauptstadt zurückgekehrt. Am 17. Juni erlebte Kabul den zweiten Tag hintereinander ein Selbstmordattentat und den schwersten Anschlag seit 2001.

Wer hat die politische Kraft, den Weg aus der Spirale der Gewalt in Afghanistan zu weisen?

Es wird Zeit, sich die Irrtümer vom Petersberg einzugestehen und die knapper werdende Zeit für einen **Strategiewechsel** zu nutzen, wenn Wiederaufbau und Sicherheit noch die uneingeschränkten Ziele der internationalen Gemeinschaft für Afghanistan sind.

Ansprechpartnerinnen:

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

Ulrike Ehnes, Tel.: 0228-883-508, E-Mail: 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.