

Wahlen in Afghanistan 2009 und 2010: Legitimationsdefizit und Eigendynamik wahltaktischer Maßnahmen

Citha D. Maaß, 23. November 2008 (im Auftrag der FES)

Ausgangssituation

Sowohl die UNAMA (United Nations Assistance Mission in Afghanistan) als auch die USA halten an verfassungsgemäßen Präsidentschaftswahlen im Herbst 2009 und Parlamentswahlen im Sommer 2010 fest, obwohl die Sicherheitslage in Afghanistan die Durchführung von Wahlen in einigen Landesteilen voraussichtlich verhindert und dadurch die Legitimation der Wahlgänge schwächt. Politisch brisant sind die für Oktober 2009 erwarteten Präsidentschaftswahlen. Die entscheidende Frage lautet, ob Präsident Hamid Karzai trotz der zunehmenden Kritik an seiner schlechten Regierungsführung wieder gewählt oder ob ein alternativer Kandidat von der neuen US-Administration und der internationalen Gemeinschaft unterstützt wird. Folgende dringende Aufgaben stehen an:

- den fortschreitenden Afghanisierungsprozess im positiven Sinn zu fördern, indem
- Reformeliten in politische Entscheidungsprozesse einbezogen werden,
- die afghanische Armee mit eigenständigen Sicherheitsaufgaben betraut und
- die wirtschaftliche Entwicklung in Gang gebracht wird (Priorität: für die Millionen von arbeitslosen Jugendlichen Arbeitsplätze durch wirtschaftlichen Aufbau zu schaffen).

Mit wahltaktischen Schritten verschiedener Kandidaten einschließlich Präsident Karzai wie beispielsweise fragile Zweckallianzen mit anschließenden Konzessionen an Regionalfürsten und islamistische Politiker oder Stillhalteabkommen mit aufständischen Gruppen auf lokaler Ebene sowie Geheimverhandlungen mit der Führung der Neo-Taleban ist zu rechnen. Daraus könnte sich eine Eigendynamik entwickeln, die in Verbindung mit steigender Militanz gegen internationale Vertreter und Soldaten die Akzeptanz von ausländischen Experten und internationalem Militär sinken lässt. Die Folge wäre eine beschleunigte Afghanisierung des politischen Systems im negativen Sinn: politische Verantwortung wird von einem autokratisch herrschenden Präsi-

den im Zusammenspiel mit rehabilitierten Machteliten monopolisiert und die Kluft zwischen Privilegierten und denjenigen, die von den reorganisierten Patronagesystemen ausgeschlossen sind, wird vertieft.

Die künftige Afghanistan-Politik des neuen US-Präsidenten Barack Obama, die Analyse langfristiger strategischer Interessen der USA im Umfeld Afghanistans und die konflikträchtigen Auswirkungen der defizitären Wahlgänge betreffen unmittelbar außen- und sicherheitspolitische Interessen Deutschlands. Die Amtsübergabe in Washington bietet eine Chance,

- die Prioritäten des deutschen Engagements in Afghanistan zu revidieren,
- Deutschlands nationale Interessen an einem weiteren Einsatz zu konkretisieren und ihn angesichts der veränderten Realitäten in Afghanistan neu zu begründen,
- die notwendigen Rahmenbedingungen seitens der NATO, UN und EU, aber auch der afghanischen Regierung zu definieren, unter denen Deutschland seinen Beitrag zu den multilateralen Stabilisierungs- und Aufbauanstrengungen leistet.

Eine öffentliche Debatte wird als notwendig erachtet, um das deutsche Engagement aus der parteipolitischen Kontroverse im Bundestagswahlkampf im Herbst 2009 herauszuhalten und es zu einem *überparteilichen nationalen Anliegen* zu machen.

Festhalten am Wahlkalender trotz verzögerter Vorbereitungen

Die afghanische Unabhängige Wahlkommission (Independent Election Commission/IEC) begründet in Abstimmung mit der UN-Wahlzelle (UN Electoral Unit) die Notwendigkeit, Wahlen abzuhalten, mit den Bestimmungen der afghanischen Verfassung. Gemäß dem in der Verfassung vorgesehenen „Wahlkalender“ plant die IEC, im Herbst 2009 Wahlen für das Präsidentenamt und die Provinzräte sowie im Sommer 2010 Wahlen

für das Parlament und die Distrikträte durchzuführen.

Doch wachsen in Teilen der afghanischen Öffentlichkeit und der internationalen Gemeinschaft seit Anfang 2008 die Bedenken, ob die sich verschlechternde Sicherheitslage die Durchführung von Wahlen überhaupt zulässt. Dabei wird auf das weitere Vordringen der Neo-Taleban und anderer Teile der „Oppositionellen Militanten Kräfte“ (OMK) hingewiesen. Befürchtet wird, dass der Wahlprozess durch das Risiko von Anschlägen zu stark beeinträchtigt wird. Die Diskussion hat seit Ende September 2008 eine neue Wende genommen. Karzais Bruder Qayyum führte in Mekka auf Einladung des saudischen Königs Abdullah mit Vertretern von Mullah Omar und dem ebenfalls zum OMK-Netzwerk gehörenden militanten Führer Gulbuddin Hekmatyar Geheimgespräche. Daran nahm auch der früher im saudischen Exil lebende pakistanische Oppositionsführer Nawaz Sharif teil. Qayyum legte kurze Zeit nach Bekanntwerden der Geheimgespräche – offiziell aus Gesundheitsgründen – sein Abgeordnetenmandat im afghanischen Unterhaus nieder.

Die öffentliche Diskussion wird seit dem Treffen in Mekka durch drei Argumente bestimmt:

- Die UN und die internationale Gemeinschaft sind weiterhin entschlossen, der Verfassung mit ihrem Wahlkalender zu folgen. Dabei wird auf die Pariser Afghanistan-Konferenz vom 12. Juni 2008 verwiesen, auf der die internationale Gemeinschaft bereits Finanzen für den Wahlprozess bereitgestellt hat. Die Risiken werden gesehen, doch sollen sie durch entsprechende Sicherheitsvorkehrungen wie z.B. Entsendung zusätzlicher internationaler ISAF-Truppen verringert werden.
- Dagegen wird von afghanischen Vertretern und internationalen Landeskeennern weiterhin vor den schwer kalkulierbaren Sicherheitsrisiken gewarnt.
- Neu sind dagegen folgende Spekulationen: seit dem Treffen in Mekka wird von internationalen Beobachtern gefragt, ob Karzai aus wahltaktischen Gründen Stillhalteabkommen mit verschiedenen Kommandanten der Neo-Taleban und anderer Gliedparteien der OMK schließen will, um seine Wiederwahl sicherzustellen. Das könnte auch Qayyum Karzais überraschenden Mandatsrücktritt erklären, denn nun kann er als Privatperson geheime Vereinbarungen aushandeln. Wichtig wäre für die Entwicklung des politischen Systems in Afghanistan, zu welchen politischen Zugeständnissen die Karzai-Brüder im Falle von Stillhalteabkommen bereit sind.

Eine Zwischenbilanz der bisherigen Maßnahmen zeigt, dass sich ein Jahr vor den für Oktober 2009 erwarteten Präsidentschaftswahlen – dem politisch brisantesten Wahlgang – die organisatorischen und legislativen Vorbereitungen bereits deutlich verzögert haben. Nach mehrmaliger Verschiebung hat die Wählerregistrierung endlich im Oktober 2008 begonnen. Die ca. zwei Millionen betroffenen Wähler sollen in vier Phasen erfasst werden, so dass die Wählerlisten erst im Februar 2009 aktualisiert sind. Laut Auskunft der Wahlkommission (IEC) wurden in der ersten Phase vom 6.–22. Oktober 2008 insgesamt 431.231 Wähler registriert, davon 34 % Wählerinnen (144.864 Frauen).

Im Hinblick auf die Parlamentswahlen haben einige Oppositionsgruppen wie auch internationale Experten eine Modifikation des Wahlgesetzes von 2005 gefordert. Doch können sich Präsident Karzai und die verschiedenen politischen Gruppen nicht auf einen Kompromiss einigen, der beispielsweise ein begrenztes Listensystem einführt und dadurch politischen Parteien eine offizielle Funktion einräumt. Ein neues Wahlgesetz muss laut Verfassung ein Jahr vor dem Wahltermin bekannt gegeben werden, also bis Sommer 2009, um bei den für Sommer 2010 erwarteten Wahlen wirksam zu werden. Noch schwieriger gestalten sich die Vorbereitungen für erstmals durchzuführende Wahlen für die Distrikträte, für die legislative Grundlagen derzeit gänzlich fehlen.

Politische Kontroverse über die Präsidentschaftswahlen

Seit Anfang 2008 ist sowohl innerafghanisch wie international eine Kontroverse darüber entbrannt, wann die Präsidentschaftswahlen abgehalten werden sollen. Die Kontroverse ist vor dem Hintergrund des politischen Gewichts zu sehen, das der afghanische Präsident verfassungsmäßig und im politischen Alltagsgeschäft besitzt. Die Verfassung von 2004 hat – auf US-amerikanisches Betreiben hin – ein Präsidialsystem in Afghanistan eingeführt und den Präsidenten mit außergewöhnlichen Vollmachten an der Spitze eines im weltweiten Vergleich extrem zentralistischen Systems ausgestattet. Das wirkt sich kontraproduktiv aus, weil er mit Detailentscheidungen überlastet und dadurch letztlich in seiner Handlungsfähigkeit einschränkt ist. Stattdessen wird vorgeschlagen, mehr dezentrale Elemente einzuführen, indem mehr Entscheidungsbefugnis auf Provinzebene delegiert wird, um so wirtschaftliche Entwicklung und effektive Reformen in der schwerfälligen und durch Patronagesysteme verfilzten Bürokratie zu beschleunigen.

Seit zwei Jahren warnen internationale Afghanistan-Experten immer stärker vor den negativen Auswirkungen des ausgeprägten Zentralismus. Sie weisen darauf hin, dass bereits seit 2005 Karzais Regierungsstil immer mehr dem eines traditionellen Königs und nicht dem eines demokratisch gewählten Präsidenten gleicht. Die Ursache wird in der Machtfülle gesehen, die der Präsident, legitimiert durch die internationale Gemeinschaft, genießt. Da er als Adressat für die milliardenschwere Aufbauhilfe der internationalen Geber fungiert, hat Karzai diese Position genutzt, um sich durch die Verteilung von Pfründen ein persönliches Patronagesystem aufzubauen. Der privilegierte Zugang zu der internationalen Aufbauhilfe, der keiner effizienten Kontrolle durch die schwachen staatlichen Organe in Afghanistan unterliegt, verschärft den politischen Kampf unter den innenpolitischen Konkurrenten. Infolge der fehlenden politischen und institutionellen Kontrollmechanismen ist die Besetzung des Präsidentenamtes auch für die internationale Gemeinschaft so wichtig, weil die persönlichen Interessen, Prioritäten und die Durchsetzungsfähigkeit des Präsidenten zentrale Determinanten für Fortschritt oder Verzögerung des Stabilisierungsprozesses in Afghanistan darstellen.

Einige Positionen kristallisieren sich vor diesem Hintergrund heraus. So hält sich Präsident Karzai drei Optionen offen:

- Obwohl er sich offiziell nicht gegen einen termingerechten Wahlgang ausspricht, hat er bislang erkennbar das Verfahren verzögert, weil er aufgrund seiner schlechten Regierungsführung und der hohen Korruption um seine Wiederwahl fürchtet. Es wird darüber spekuliert, ob er mit Verweis auf die schwierige Sicherheitslage die Wahlen hinausschieben und möglicherweise den Notstand ausrufen will, um sich dann auf einer später einzuberufenden *Loya Jirga* (Große Ratsversammlung) durch ein traditionell afghanisches Verfahren im Amt bestätigen zu lassen.
- Ungeachtet dieser Spekulationen ist zu beobachten, dass Karzai seit Ende 2007 einen Vorwahlkampf betreibt, um auch für den Fall von termingerechten Präsidentschaftswahlen gerüstet zu sein.
- Das Treffen in Mekka deutet darauf hin, dass er nun seinen Vorwahlkampf durch Stillhalteabkommen mit potentiellen „Wahlsaboteuren“ im paschtunischen Kernland in Süd- und Ostafghanistan zu flankieren sucht. Durch politische Zugeständnisse an lokale Machthaber und Pfründen an Dorfälteste und religiöse Autoritäten könnte er sich deren Wahlunterstützung sichern. Auch könnte er sich als „Sicherheitsgarant“ profi-

lieren, wenn es ihm gelingt, durch Stillhalteabkommen mit aufständischen Kommandanten das Risiko von Anschlägen direkt vor dem Wahltermin und am Wahltag zu reduzieren.

Oppositionsgruppen fordern einen möglichst frühen Wahltermin in der Hoffnung auf eine Niederlage des Präsidenten. Als Wortführer fungiert die „Nationale Einheitsfront“, eine heterogene Allianz ehemaliger Kriegsfraktionen aus unterschiedlichen Lagern. Die wichtigste Kraft in dem losen Zusammenschluss bildet die frühere Nordallianz, die überwiegend aus nicht-paschtunischen Jihadi-Politikern (frühere Mujahedin) besteht. Doch sind solche Kategorisierungen in Afghanistan wenig aussagekräftig, weil bei Wahlen Führungspersönlichkeiten flüchtige Zweckbündnisse schließen, Wähler durch persönliche Patronagesysteme mobilisieren und ggf. Wählerstimmen kurzfristig kaufen. – Galt die Nationale Einheitsfront aufgrund ihrer heterogenen Zusammensetzung bislang als besonders anfällig für interne Machtrivalitäten, so deutet sich seit einigen Monaten an, dass sie sich die Option offen hält, gemeinsam einen paschtunischen Gegenkandidaten zu Karzai zu unterstützen. Wahlentscheidend dürfte eine geschlossene Unterstützung im Falle eines zweiten Wahlgangs bei den Präsidentschaftswahlen sein.

Potentielle Gegenkandidaten drängen ebenfalls auf Präsidentschaftswahlen im Herbst 2009. Das Spektrum ist in ethnischer und politischer Hinsicht breit. Bislang sind ca. 15 Namen von Politikern (darunter zwei Frauen) bekannt geworden, die ihre Kandidatur offen angekündigt haben oder dies erwägen. Sie verfügen allerdings über sehr unterschiedliche Erfolgsaussichten. Wie die Erfahrung der Parlamentswahlen 2005 gezeigt hat, dürften die meisten aus taktischen Erwägungen kandidieren, um dem voraussichtlichen Wahlsieger ihre Anhängerschaft gegen einen lukrativen Posten zu „verkaufen“. Dagegen können sich nur wenige realistische Chancen auf einen Wahlsieg ausrechnen. Darunter befinden sich auch ein oder zwei paschtunische Exilafghanen in den USA. Seit Obamas Wahlsieg im November 2008 ist erkennbar, dass sie sich verstärkt um Wahlabsprachen mit führenden Persönlichkeiten der Nationalen Einheitsfront bemühen. Auf solche Wahlabsprachen dürften nicht-paschtunische Oppositionspolitiker erst dann eingehen, wenn sich abzeichnet, dass der neue US-Präsident nicht zwangsläufig eine zweite Amtszeit von Karzai unterstützt.

Die afghanische Bevölkerung ist in drei Gruppen gespalten. Der ersten Gruppe von Wahlberechtigten sind die Wahlen gleichgültig. Eine zweite Gruppe will die Wahlen zur Abwahl des Präsidenten nutzen. Dagegen will eine dritte

Gruppe für Karzai stimmen. Der jeweilige Anteil an der Wählerschaft lässt sich nicht quantifizieren, weil das in westlichen Gesellschaften übliche Instrument der repräsentativen Meinungsumfrage nicht die tatsächliche Stimmung in der afghanischen Bevölkerung erfasst sondern eher zu „erwünschten“ Antworten führt. Mit einer niedrigen Wahlbeteiligung ist zu rechnen - sofern nicht Manipulationen in großem Umfang stattfinden werden. Bisher konnte man davon ausgehen, dass sich diese Dreiteilung zugunsten von Karzais Wiederwahl auswirkt. Doch lässt Obamas Wahlsieg das Rennen wieder offener erscheinen. Sollte der neue US-Präsident geringes Interesse an einer zweiten Amtszeit Karzais signalisieren, könnte das einen Wählerumschwung in Afghanistan zugunsten eines Rivalen auslösen.

Die UNAMA hat sich, stellvertretend für die internationale Gemeinschaft, auf die Durchführung der Wahlen im Herbst 2009 festgelegt. Ihr formales Argument lautet, dass sie die afghanische Verfassung mit ihren entsprechenden Wahlbestimmungen als verbindlich betrachtet. Das ist in einem bemerkenswerten gesellschaftlichen Kontext zu sehen, denn die schriftlich fixierte Verfassung wird als „Dokument der Staatshoheit“ auch in denjenigen Bevölkerungsteilen respektiert, die über keine formale Schulbildung verfügen. Darüber hinaus dürfte die UNAMA pragmatisch davon ausgehen, dass eine Verschiebung der Wahlen auf einen unbestimmten Termin dem fragilen politischen Prozess schweren Schaden zufügen würde.

Schließlich bestehen die USA auf den Wahlen, um sich auf einen formal legitimierten Präsidenten in Kabul als strategischen Verbündeten stützen zu können. Seit sich im Kontext der Finanzkrise seit Anfang Oktober 2008 ein Wahlsieg Obamas abzuzeichnen begann, hat im politischen Establishment der USA eine äußerst kontroverse Suche nach einer neuen US-Strategie in Afghanistan und der umliegenden Region begonnen. Deren Ausgang ist offen und bedeutet auch, dass noch keine endgültige Entscheidung getroffen ist, ob sich die neue US-Administration für eine Wiederwahl Karzais einsetzen oder einen Gegenkandidaten unterstützen wird.

Politische Kriterien für einen erfolgreichen Präsidentschaftskandidaten

Da Präsident Karzai innenpolitisch und international wachsender Kritik ausgesetzt ist, wird immer wieder nach einer personellen Alternative gefragt. Realistisch gesehen muss der Kandidat folgende Kriterien erfüllen, um die Wahlen zu gewinnen:

Innenpolitisches Kriterium:

Er muss Paschtune sein. Da die Paschtunen historisch als das „Herrschaftsvolk“ in Afghanistan gelten und mit ca. 40 % Bevölkerungsanteil die größte (wenn auch intern in rivalisierende Stämme gesplante) ethnische Gruppe bilden, hat nur ein paschtunischer Kandidat Erfolgsaussichten. Das trifft definitiv für die Wahlen 2009 zu, muss aber nicht mehr zwangsläufig für spätere Präsidentschaftswahlen gelten. Letzteres könnte nicht-paschtunische Kritiker Karzais veranlassen, sich 2009 nicht offen gegen Karzai zu wenden, sondern sich bereits strategisch für eine eigene Kandidatur in den Wahlen 2014 zu positionieren, in denen Karzai kein drittes Mal antreten kann. Diese strategische Überlegung gilt besonders dann, wenn sich im Sommer 2009 abzeichnet, dass die USA weiterhin auf Karzai setzen.

Internationales Kriterium:

Der Kandidat muss der „Mann Washingtons“ sein, da von ihm erwartet wird, US-Interessen in und um Afghanistan zu unterstützen. Bedingt durch den Schock des 11. September 2001 und die politische Rhetorik der Bush-Administration wurden bislang die US-Interessen international verkürzt wahrgenommen, so dass nur zwei zentrale Interessen beachtet wurden: globaler Krieg gegen den Terrorismus und Errichtung eines demokratischen Systems in Afghanistan. Der Amtsantritt einer neuen US-Administration macht es dringend erforderlich, den Blick über Afghanistan hinaus zu richten und die langfristigen strategischen Interessen der USA in der Großregion sowie Afghanistans geostrategische Funktion für die Verfolgung dieser Interessen zu untersuchen.

Beispielsweise ist zu fragen, unter welchen Bedingungen die USA zu Investitionen bereit sind, um die aus geografischen Gründen nur schwer zugänglichen, aber reichlich vorhandenen Rohstoffvorkommen in Afghanistan (seltene Mineralien und Bodenschätze im zentralen Hochgebirgsland) zu erschließen. Wozu dient der Ausbau der US-Militärbasen in Bagram und Kandahar und warum betreiben die USA ein kleines Flugfeld in Shindand südlich von Herat nahe der iranischen Grenze? Welche Funktion nimmt Afghanistan für das US-Interesse an den reichen Energieressourcen in Zentralasien ein (beispielsweise alternative Pipelines durch Afghanistan nach Südasien, um das russische Pipeline-Monopol zu brechen)? Welche Rolle spielt Afghanistan für großräumige US-Handelsinteressen und die dafür benötigten Transitrouten (Neue Seidenstraße), denn Afghanistan liegt im Schnittpunkt der Subregionen in West-, Zentral- und Südasien? Wie bewerten die USA Afghanistans

Beobachterstatus in der Shanghai Cooperation Organization/SCO und welche geostrategischen Interessen verfolgen die USA von Afghanistan aus in der Großregion? Und nicht zuletzt: Welche Funktion könnte Afghanistan in der US-Politik gegenüber den direkten Nachbarn Iran und Pakistan einnehmen? – Der gemeinsame Nenner all dieser strategischen Überlegungen lautet, dass Washington langfristig einen verlässlichen „Statthalter“ in Kabul braucht.

Und um diesem „Statthalter“ politische und finanzielle Macht zur Verfügung zu stellen, werden die USA Druck auf die internationalen Geber ausüben, langfristig die Kabuler Regierung durch Militär- und Aufbauhilfe zu unterstützen.

Untergeordnetes innenpolitisches Kriterium:

Der paschtunische Kandidat sollte einem großen oder in der traditionellen Stammeshierarchie hoch angesehenen Stamm angehören und in Afghanistan regelmäßig „sichtbar“ sein. Dieses Kriterium könnte dann relevant werden, wenn Washington einen in den USA lebenden Exilafghanen als Gegenkandidaten zu Karzai aufbauen will. Derzeit besteht Karzais größter Vorteil gegenüber möglichen exilafghanischen Rivalen aus den USA darin, dass er im Bewusstsein der afghanischen Bevölkerung sehr präsent ist. Da ein möglicher Gegenspieler (wie auch Karzai in seinem eigenen Stamm der Popalzai) paschtunische Wähler über Stammesloyalitäten mobilisieren wird, erzielt er eine breitere Wirkung, wenn er einem großen bzw. einflussreichen Stamm angehört. Der Wettbewerbsnachteil eines paschtunischen Exilafghanen ließe sich dadurch kompensieren, dass der Kandidat von Washington finanziell so reichlich ausgestattet wird, dass er großzügig „Wahlgeschenke“ an die Ältesten verschiedener Stämme verteilen kann.

Wahltaktische Überlegungen im Hinblick auf die neue US-Administration

Ausschlaggebend für den Wahlausgang ist also, wen die neue US-Administration als nächsten Präsidenten in Kabul sehen will. Bisherige Einschätzungen sind davon ausgegangen, dass Karzai von der zeitlichen Nähe zwischen den Präsidentschaftswahlen in den USA und Afghanistan profitiert. Da über die Vereidigung am 20. Januar 2009 hinaus erfahrungsgemäß erst im Mai 2009 mit einer funktionsfähigen US-Administration zu rechnen ist, spielt das Karzai in die Hände. Die Zeit bis Oktober 2009, dem voraussichtlichen Termin für die afghanischen Präsidentschaftswahlen, dürfte nämlich für die neue Administration zu kurz sein, um einen Gegenkandidaten aufzubauen.

Die seit Oktober 2008 in Washington geführte Kontroverse über eine neue US-Strategie für Afghanistan zeigt jedoch, dass nach neuen Optionen gesucht wird. Da ein Gegenkandidat wohl kaum aus dem Stand die Wahlen für sich entscheiden kann, müsste sich ein exilafghanischer Kandidat aus den USA mit innenpolitischen Gegnern Karzais auf das taktische Vorgehen einigen, den Sieg mit Hilfe eines zweiten Wahlgangs bei den afghanischen Präsidentschaftswahlen zu erringen. Diese Taktik würde es der neuen US-Administration ermöglichen, in einem verfassungskonformen Verfahren einem Gegenkandidaten zum Wahlsieg zu verhelfen. Laut afghanischer Verfassung muss der Wahlsieger im ersten Wahlgang mindestens 50 % der Stimmen erhalten, andernfalls kommt es zu einer Stichwahl zwischen den beiden erfolgreichsten Kandidaten. Bei den Präsidentschaftswahlen im Oktober 2004 hatte die UNAMA keinerlei Vorkehrungen für einen zweiten Wahlgang getroffen. Bei der damaligen Stimmauszählung lag Karzais Anteil lange Zeit über 49 % der Stimmen, aber unterhalb der entscheidenden Marke. Die Erleichterung war dann groß, als bei der Auszählung der allerletzten Wahlurnen sein Anteil doch noch über 50 % sprang und schließlich 54 % erreichte.

Auf Nachfrage im August 2008 haben sowohl die afghanische Wahlkommission (IEC) als auch UNAMA bestätigt, dass für den Wahlgang im Herbst 2009 ein zweiter Wahlgang organisatorisch und zeitlich (d.h. vor Beginn des Winters im afghanischen Hochgebirge) eingeplant wird.

Wahlsieger: Geschwächt durch Legitimationsdefizit

Die USA, ihre NATO-Verbündeten und die internationale Gemeinschaft sollten sich bewusst sein, dass der Wahlsieger mit dem Makel eines großen Legitimationsdefizits behaftet sein wird. Folgende Risikofaktoren drohen die Glaubwürdigkeit zu mindern:

- Da sich die Sicherheitslage bis Herbst 2009 weiter verschlechtern dürfte, plant die IEC, die Wahlbezirke in verschiedene Risikokategorien einzuteilen. In der Kategorie mit dem höchsten Risiko sollen keine Wahllokale eingerichtet und die Wahlen auf unbestimmte Zeit verschoben werden. Das pragmatische Vorgehen birgt politischen Sprengstoff. Im jüngsten Bericht des UN-Generalsekretärs von Ende September 2008 sind von insgesamt 395 Distrikten bis zu 90 als „unsicher“ eingestuft. Derzeit wird geschätzt, dass in ca. 50 dieser Distrikte Wahlen nicht durchführbar sind. Wenn die IEC in so vielen Gebieten den Urnengang verschieben muss,

könnte die Glaubwürdigkeit der Präsidentschaftswahlen grundsätzlich infrage gestellt werden. Sollte die neue US-Administration aufgrund langjähriger, bis in die frühen 1990er Jahre zurückreichenden Beziehungen zu den Karzai-Brüdern doch auf Hamid Karzai setzen, könnte sich dessen Wiederwahl als ein Pyrrhussieg herausstellen. Doch auch ein anderer Wahlsieger würde unter einem erheblichen Legitimationsdefizit leiden.

- Hinweise deuten darauf hin, dass sich Präsident Karzai besonders im Süden Afghanistans die schwierige Sicherheitslage taktisch zunutze macht, um gegnerische Stimmen auszuschalten. Befürchtet wird, dass er Unruhen in denjenigen Distrikten schüren lässt, in denen lokale paschtunische Stammesälteste in Opposition zu ihm stehen. Damit hätte er einen Vorwand, dort die Wahlen absagen zu lassen. – Als neuer taktischer Faktor kommt nun hinzu, ob es Karzais Bruder Qayyum gelingen wird, Abkommen mit aufständischen Gruppen auszuhandeln.
- Der Verdacht, dass das auf der internationalen Afghanistan-Konferenz in Paris im Juni 2008 gebilligte Programm zur Errichtung subnationaler Regierungsstrukturen für Karzais Wiederwahl missbraucht wird, verdichtet sich.¹ Verantwortlich für das Programm ist das *Independent Directorate of Local Governance* (IDLG), das von Karzais Gefolgsmann Jailani Popal geleitet wird. Im August 2008 wurde bekannt, dass das IDLG beispielsweise in der Provinz Wardak eine IDLG-Shura (Ratsversammlung) eingerichtet hat, die in Konkurrenz zu den traditionellen lokalen Provinzshuras steht und den Kontakt zu den Provinzbüros der UNAMA meidet. Der Verdacht des Missbrauchs stützt sich darauf, dass keine Auswahlkriterien bekannt sind und jedes der 40-50 Mitglieder monatlich 200 US-Dollar erhält. Dieser für afghanische Verhältnisse hohe Betrag und das nicht transparente Verhalten nähren die Vermutung, dass die Mitglieder in das präsidiale Patronagesystem eingebunden werden sollen statt für bessere Regierungsführung zu sorgen.
- Die Unabhängigkeit der IEC stellt eine grundsätzliche Voraussetzung für einen transparenten Wahlprozess dar. So entscheidet die IEC beispielsweise darüber, ob

in unsicheren Distrikten das Risiko von Wahlen eingegangen werden kann. Auch überprüft sie, ob Kandidaten die Qualifikationskriterien erfüllen (sog. vetting process). In letzteres Verfahren hatte Präsident Karzai vor den Parlamentswahlen 2005 eingegriffen und die Disqualifizierung von ca. 200 Kandidaten verhindert, die ihre Milizen nicht durch die UN entwaffnen ließen. Noch sind keine offenkundigen Eingriffe in die Arbeit der IEC bekannt geworden. Doch schüren die Erfahrungen der Vergangenheit das Misstrauen, dass die IEC nicht unabhängig entscheiden kann. So haben Kommissare der international hoch angesehenen afghanischen Menschenrechtskommission *Afghan Independent Human Rights Commission* (AIHRC) ihre Bedenken ebenso geäußert wie afghanische zivilgesellschaftliche Gruppen, die als Beobachter der früheren Wahlen Erfahrungen mit Manipulationen und direkter Einflussnahme auf die bei den Parlamentswahlen 2005 tätige „Electoral Complaints Commission“ gemacht haben, aus der die IEC hervorgegangen ist.

- Da Wahlmanipulationen und Stimmenkauf nicht auszuschließen sind, fordern AIHRC und zivilgesellschaftliche Gruppen die Entsendung internationaler Wahlbeobachter und die von der internationalen Gemeinschaft organisierte Ausbildung afghanischer Wahlbeobachter. Desgleichen ist vorgeschlagen, nach dem Vorbild der „Electoral Complaints Commission“ drei internationale Berater in die IEC zu entsenden, um deren Unabhängigkeit eher zu gewährleisten.
- Zugleich ist die Sorge geäußert worden, dass die Sicherheitsbedrohungen eine umfassende Wahlbeobachtung nicht erlauben und somit am Wahltag erfolgte Fälschungen nicht aufgedeckt werden (beispielsweise leere Wahllokale, aber volle Wahlurnen – wie bei früheren Wahlen geschehen). Hinter vorgehaltener Hand wird außerdem ein grundsätzlicher Vorwurf gegen die internationale Gemeinschaft einschließlich der EU erhoben: sie sei bereit, systematische monatelange Manipulationen im Vorfeld zu dem eigentlichen Urnengang zu tolerieren, weil sie politische Rücksicht auf den von den USA gewünschten Wahlausgang nehme. Deshalb sei sie nicht an einer möglichst transparenten Durchführung der Wahlen interessiert und würde nur rhetorisch für „demokratische Wahlen“ eintreten.

¹ Vgl. Citha D. Maaß, Paradigmenwechsel in Afghanistan. Eigenverantwortung der afghanischen Regierung statt Geberprioritäten. SWP Aktuell 44, Juni 2008, http://www.swp-berlin.org/produkte/swp_aktuell_detail.php?id=9139

Wahltaktische Auswirkungen: Zwei Seiten des Afghanisierungsprozesses und Risiko einer sinkenden Akzeptanz internationaler Vertreter und Militärs

Angesichts der vielfachen Belastungen wird sich der Wahlsieger dem Vorwurf mangelnder Glaubwürdigkeit ausgesetzt sehen. Sollte ein alternativer Kandidat gewinnen, könnte er den defizitären Wahlgang damit rechtfertigen, dass er frischen Schwung in den stockenden Stabilisierungsprozess bringen will. Dann müsste er allerdings auch konsequent die bisherige Kooperationspolitik Präsident Karzais und dessen Zweckallianzen mit reformunwilligen oder gar reformfeindlichen Machtgruppen überprüfen.

Gewinnt dagegen Karzai die Wahlen, sollte sich die internationale Gemeinschaft auf einen geschwächten Präsidenten einstellen. Er dürfte über wenig Spielraum für überfällige Reformen verfügen, weil er zu viele Zugeständnisse an verschiedene Machtgruppen machen musste, um sich deren Stimmen zu sichern. Unzufriedenheit in der afghanischen Bevölkerung und Kritik innenpolitischer Gegner dürften sich in den nachfolgenden Parlamentswahlen im Sommer 2010 niederschlagen. Da die Abhängigkeit des nächsten Präsidenten von den USA und den internationalen Gebern infolge der Wahlumstände im Herbst 2009 offensichtlich ist, dürfte die internationale Gemeinschaft in höherem Maße mitverantwortlich für mangelnde Regierungsleistung, hohe Korruption und unzureichende Armutsbekämpfung gemacht werden. Deshalb ist im Sommer 2010 mit erhöhter Instabilität und steigender Militanz zu rechnen. Letztere dürfte sich insbesondere gegen internationale Vertreter (ISAF-Soldaten, zivile Aufbauhelfer und Berater) richten.

Doch nicht allein steigende Sicherheitsrisiken sondern auch politische Strukturveränderungen könnten die Akzeptanz internationaler Soldaten und ziviler Experten/innen sinken lassen. Bereits seit 2005 sind Veränderungen im politischen System erkennbar, die auf ein neues Selbstbewusstsein wieder erstarkter politischer Eliten hinweisen.² Das Erstarken dieser Eliten ist im

² Vgl. Citha D. Maaß, Afghanisierung der Stabilisierungsstrategie, in: Peter Schmidt (Hg.), Das internationale Engagement in Afghanistan, SWP Studie S 23, August 2008, S. 13-28, http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=5196; William A. Byrd, Responding to Afghanistan's Development Challenge, Washington, D.C.: Weltbank, Oktober 2007 (World Bank South Asia PREM Working Paper Series, Report Nr. SASPR-11), http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServ er/WDSP/IB/2007/12/26/000020953_2007122609395

Prinzip positiv zu sehen, da es den Afghanisierungsprozess beschleunigt. Seine Kehrseite besteht jedoch darin, dass er die unter der Regierung Karzai begonnene Etablierung eines autokratischen Systems begünstigt, das sich auf korruptionsfördernde Patronagesysteme stützt (siehe unten).

Die Kehrseite des Prozesses könnte an Eigendynamik gewinnen, wenn verschiedene Kandidaten wahltaktische Schritte unternehmen, um ihre Wahlchancen zu verbessern:

- *Zweckallianzen und Erstarken von Regionalfürsten:* Um seine Wiederwahl sicherzustellen, dürfte Karzai Zweckallianzen mit unterschiedlichen innenpolitischen Rivalen eingehen. Im Falle seines Wahlsiegs muss er diese durch anschließende Konzessionen honorieren, so dass islamistische Kräfte unter den Jihadi-Politikern (frühere Mujaheddin) und einflussreiche Regionalfürsten gestärkt werden.
- *Stillhalteabkommen und geheime Absprachen mit illegalen Kräften:* Um die eigenen Wahlchancen zu erhöhen, dürften einige Kandidaten Stillhalteabkommen mit Teilgruppen der „Oppositionellen Militanten Kräfte“ (OMK) schließen. Die Regierung Karzai hat inzwischen das Treffen in Mekka offiziell bestätigt, aber auch andere paschtunische Kandidaten dürften ähnliche Kontakte unterhalten. So gaben nicht-paschtunische Jihadi-Vertreter der Nordallianz Anfang 2008 bekannt, dass sie seit Monaten geheime Gespräche mit Neo-Taleban geführt haben.
- *Konzessionen an pakistanische Machtinteressen:* Schließlich dürften einige Kandidaten geheime Absprachen mit Vertretern der pakistanischen Regierung, Armee und dem militärischen Geheimdienst ISI treffen. Das gilt für paschtunische wie nicht-paschtunische Kandidaten, denn Pakistans Einfluss reicht weit in die afghanische Gesellschaft hinein. Die Berücksichtigung pakistanischer Interessen könnte dergestalt erfolgen, dass nach den Präsidentschafts- und Parlamentswahlen afghanische Politiker mit engen Bindungen an entsprechende Machtkreise in Pakistan einflussreiche oder lukrative Regierungsposten erhalten.

Die wahltaktischen Allianzen und Konzessionen werden nicht nur das Ergebnis der Präsidentschafts- und Parlamentswahlen beeinflussen, sondern auch das politische System Afghanistans verändern. Die Eigendynamik ergibt sich daraus, dass es sich **nicht** um individuelle Absprachen

einzelner Kandidaten handelt. Vielmehr weisen die übergreifenden Zweckallianzen darauf hin, dass sie der Machtabsicherung der wieder erstarkten politischen Eliten in Afghanistan dienen, die vom international finanzierten Aufbau und der Drogen- und Schattenwirtschaft profitieren. Die Machtabsicherung geht auf Kosten der schwachen staatlichen Institutionen und verhindert die Entwicklung eines auf Gewaltenteilung basierenden politischen Systems, das zivilgesellschaftliche Gruppen und politische Parteien aktiv mitgestalten können. Als Folge weitet sich die Kluft zwischen privilegierten politischen Gruppen und Wachstumsregionen einerseits und andererseits denjenigen, die von den sich reorganisierenden Klientelsystemen ausgeschlossen sind, immer mehr. Da institutionalisierte Mechanismen des politischen Interessenausgleichs nicht ausreichend gestärkt und zu wenig eingeübt werden, wächst der Nährboden für nationalistische und gegen „Ungläubige“ gerichtete Kampagnen – politischer wie gewaltsamer Natur.

Entscheidend ist, dass bislang ein gemeinsames Interesse den Präsidenten und die politischen Gegner innerhalb der reorganisierten Eliten verbunden hat: alle profitieren von einem politischen System, in dem staatliche Institutionen und der legale Wirtschaftssektor zwar vorhanden aber schwach sind und die Kabuler Regierung nur eine geringe rechtsstaatliche Kontrolle ausübt. Deshalb haben sie kein Interesse an einem Rückfall Afghanistans in einen Bürgerkrieg, wollen aber auch eine alleinige Machtübernahme durch die Neo-Taliban verhindern, indem sie diese durch eine Kooptionsstrategie einzubinden suchen. Stattdessen zeichnet sich als wahrscheinliches Szenarium ab, dass die seit 2005 zu beobachtende Entwicklung durch die defizitären und von Sicherheitsrisiken belasteten Wahlgänge 2009 und 2010 verstärkt wird: ein autokratisches Herrschaftssystem verfestigt sich, das sich nach dem Prinzip von Teilen und Herrschen auf gekaufte Patronagebeziehungen, fragile politische Zweckallianzen und gemeinsame Profitinteressen aus der Drogen- und Schattenwirtschaft stützt. Internationale Subventionen werden weiterhin gefordert, doch internationale Repräsentanten und Soldaten dürften in absehbarer Zukunft immer weniger willkommen sein: der Afghanisierungsprozess schreitet voran, doch überwiegt seine Kehrseite.

Deshalb sollten die Präsidentschaftswahlen von der internationalen Gemeinschaft als korrigierende Wendemarke genutzt werden, um eine positiv verstandene Afghanisierung zu fördern. Damit die zunehmende Übergabe von politischer Verantwortung an afghanische Eliten den Stabilisierungs- und Aufbauprozess vorantreibt, muss die Kluft zwischen den Privilegierten und der größtenteils arbeitslosen und in tiefer Armut le-

benden Bevölkerungsmehrheit verringert werden. Die internationale Gemeinschaft sollte durch geeignete Ausbildung von afghanischen Fachkräften beispielsweise im Verwaltungsbereich den neuen Präsidenten dazu befähigen, die staatlichen Institutionen durch eine bessere, weniger korruptionsanfällige Regierungsführung zu stärken. Schwierig, doch notwendig wird es sein, etablierte Machteliten und aufständische Gruppen in den politischen Prozess so zu integrieren, dass sie **aktiv** den Reformprozess unterstützen. Dazu sollten Anreize für Kooperationswillige geboten werden, um diese von dem politischen und wirtschaftlichen Nutzen zu überzeugen, der für sie aus einer konstruktiven Mitarbeit erwächst. Am wichtigsten dürfte es sein, den Arbeitslosen eine wirtschaftliche Perspektive zu eröffnen. Das gilt insbesondere für Jugendliche unter 20 Jahren, die ca. 60 % der auf 27–30 Millionen geschätzten Bevölkerung Afghanistans stellen.

Fazit: Auswirkungen auf deutsches Afghanistan-Engagement

Vier Folgerungen sind aus den problematischen Wahlen und den sich abzeichnenden Systemveränderungen zu ziehen:

- Der entscheidende Faktor für den Ausgang der Wahlen 2009 und 2010 wird die Afghanistan-Politik der neuen US-Administration sein.
- Die Präsidentschaftswahlen bieten eine Chance, den Afghanisierungsprozess im positiven Sinn zu korrigieren. Dazu sollte ein Präsidentschaftskandidat von der internationalen Gemeinschaft einschließlich Deutschlands unterstützt werden, der die – schwierige, aber notwendige - Kooption von undemokratischen Kräften in einer Weise betreibt, dass sie zu einer konstruktiven Mitarbeit innerhalb der schwachen staatlichen Institutionen und der Stärkung einer rechtsstaatlichen Ordnung veranlasst werden.
- Die Präsidentschaftswahlen bieten auch eine Chance, die „demografische Zeitbombe“ zu entschärfen. Um die Millionen von arbeitslosen Jugendlichen unter 20 Jahren nicht zu einem Rekrutierungspotential für radikale islamistische Kräfte werden zu lassen, müssen zusätzliche Programme für berufliche Ausbildungs- und Arbeitsplätze geschaffen werden. Die Bekämpfung von Arbeitslosigkeit dient gleichermaßen dem gesamtwirtschaftlichen Aufbau wie der Sicherheitsstabilisierung.
- Ein instabiles, auf die Drogenwirtschaft gestütztes Afghanistan behindert die Erschließung von Energieressourcen (Pipelines) und interregionalen Handelsrouten (Neue Sei-

denstraße, Transit via Iran) in der Großregion Zentralasien mit Auswirkungen auf Westasien und Südasien.

Davon sind **deutsche Interessen** unmittelbar betroffen. Folgende Fragen sind hierbei relevant:

- *Revidierte Begründung im Kontext deutscher Interessen:* Wie wird das deutsche Engagement in Afghanistan in Zukunft begründet angesichts der Tatsache, dass Al Qaida, der Hauptfeind des Anti-Terror-Kriegs, nicht mehr von afghanischem Boden aus operiert? Wie ist das deutsche Engagement weiterhin zu rechtfertigen, wenn seit kurzem auch die USA, NATO, UN und EU Gespräche mit der Führung der aufständischen Gruppen, den Neo-Taliban, befürworten? Welche nationalen Interessen sprechen dafür, den Aufbauprozess im sozio-ökonomischen Bereich und bei der Stärkung der afghanischen Zivilgesellschaft auch weiterhin fortzusetzen?
- *Realitätsanpassung der Erfolgskriterien:* Der Afghanisierungsprozess ist seit Ende 2001 so weit fortgeschritten, dass die ursprünglichen Fernziele der UN-Friedensmission den afghanischen Realitäten angepasst werden müssen. Auch erfordert die fortschreitende Übergabe der politischen Verantwortung an afghanische Entscheidungsträger und Eliten eine graduelle Reduzierung der internationalen Präsenz. Damit dieser Prozess möglichst reibungslos verläuft, sind pragmatische Erfolgskriterien zu formulieren, um in wenigen Jahren einen schrittweisen militärischen Rückzug einzuleiten.
- *Bilaterale Beziehungen zu den USA:* Im Kontext einer Analyse der weit über Afghanistan hinausreichenden geostrategischen Interessen der Weltmacht USA sollte Deutschland klären, welche Komponenten von Washingtons neuer Afghanistan-Politik aus nationalen Interessen mitgetragen werden können. Und wo macht es ein wohlverstandenes Eigeninteresse Deutschlands erforderlich, Grenzen für ein Engagement in Afghanistan und der umliegenden Region zu setzen (beispielsweise Ablehnung eines militärischen Vorgehens im pakistanischen Grenzgebiet)?
- *NATO-Bündnissolidarität und EU GASP:* Welche Solidarbeiträge kann Deutschland leisten

und auf welche Kursänderungen der NATO-Strategie sollte Deutschland in Abstimmung mit anderen Verbündeten drängen?

- *Regionales Umfeld Afghanistans:* Welche eigenen Interessen in den drei Subregionen Zentralasien, Westasien und Südasien können Deutschland veranlassen, aktiv diplomatische Ansätze für ein Überwinden der konflikträchtigen Regionalbeziehungen zu unterstützen (beispielsweise deutsche Initiative zur Einbeziehung des Iran)?

Trotz der schwierigen Rahmenbedingungen eröffnen die Präsidentschaftswahlen eine Chance, die Fehler der bisherigen Aufbau- und Stabilisierungsstrategie zu korrigieren. Dazu ist es notwendig, dass sich die internationalen Geber einschließlich Deutschlands der Aufgabe stellen, die die afghanische Bevölkerung von ihnen erwartet: den neuen Präsidenten zu besserer Regierungsführung und Korruptionsbekämpfung zu verpflichten. Zugleich sind die afghanischen Partner im staatlichen, wirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Bereich durch Kapazitätsaufbau so zu stärken, dass sie selbstbewusst ihre eigene Regierung in die Pflicht nehmen können. Beide Aufgaben stärken eine Afghanisierung im positiven Sinn und ermöglichen eine graduelle Reduzierung der internationalen Präsenz, vor allem im militärischen Bereich.

Dr. Citha D. Maaß ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der Forschungsgruppe Asien in der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP). Ihr aktueller Forschungsschwerpunkt sind Perspektiven für eine Konsolidierung Afghanistans. Die Ergebnisse dieses Artikels basieren u.a. auf Gesprächen, die die Autorin im Februar, April-Mai und August 2008 in Kabul in verschiedenen Provinzen Afghanistans geführt hat. Die in diesem Artikel zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind die der Autorin und spiegeln nicht unbedingt die der FES wider.

Kontakt FES: Katja Meyer, Referentin für Afghanistan, katja.meyer@fes.de.