

Paradigmenwechsel in Afghanistan

Eigenverantwortung der afghanischen Regierung statt Geberprioritäten

Citha D. Maaß

Manche Teilnehmer dürften die Pariser Afghanistan-Konferenz Mitte Juni nutzen, um angesichts bevorstehender Wahlen im eigenen Land der Kritik entgegenzuwirken, die sich unter heimischen Wählern am Afghanistaneinsatz breitmacht. Präsident Karzai, der sich ebenfalls im Vorwahlkampf befindet, wird für einen Paradigmenwechsel plädieren, um sich von dem Ruf einer »Marionette der Geber« zu befreien. Er fordert »government ownership« und stützt sich dabei auf zwei neue Strategiepapiere für die Zeit bis 2013. Das gestiegene Selbstbewusstsein der afghanischen Führungseliten einerseits und die zu vollziehende Anpassung der internationalen Stabilisierungsziele andererseits legen es nahe, die politische Verantwortung schrittweise bis 2013 an die afghanische Regierung zu übergeben. Die verbleibende Frist sollte intensiv für den Aufbau von Kapazitäten afghanischer Partner genutzt werden, vor allem der Armee.

Am 12. Juni 2008 eröffnet Präsident Nicolas Sarkozy in Paris die Internationale Konferenz zur Unterstützung Afghanistans im Beisein internationaler Spitzenpolitiker und Repräsentanten von mehr als 80 Nationen. Angesichts der schwierigen Lage in Afghanistan ist eine überzeugende politische Inszenierung notwendig, um den Zweifeln am internationalen Einsatz entgegenzuwirken, die in vielen Geberstaaten um sich greifen. Insofern werden die Teilnehmer medienwirksam erneut Unterstützung zu mobilisieren versuchen. Einmütig werden sie grundsätzlich betonen, dass der Aufbau Afghanistans ein fortwährendes internationales Engagement erfordere. Manche Geber werden dieses Credo mit neuen Finanzierungszusagen

untermauern. Andere prominente Teilnehmer wie George W. Bush und Angela Merkel dürften zu Wahlkampfzwecken auf die erreichten, wenngleich noch fragilen Fortschritte verweisen.

Neue Töne sind von dem afghanischen Präsidenten Hamid Karzai zu erwarten, der sich bereits seit Ende 2007 im Vorwahlkampf befindet. Das ist in der internationalen Öffentlichkeit kaum wahrgenommen worden. Denn nach verbreiteter Überzeugung sind Grundvoraussetzungen für glaubwürdige und transparente Wahlen bislang nicht gegeben: So wird befürchtet, dass die schlechte Sicherheitslage die Abhaltung von Wahlen in einigen Landesteilen verhindert und die Entsendung internationaler Wahlbeobachter einschränkt. Im

Ergebnis würde dies die Legitimität des Wahlsiegers untergraben. Schließlich ist der seit Frühjahr 2007 anhaltende Streit zwischen Karzai und seinen innenpolitischen Gegnern noch nicht beigelegt, wann und unter welchen Modalitäten die Wahl des Präsidenten, des Parlaments und der Provinzräte durchgeführt werden soll. Die internationalen und innenpolitischen Bedenken wird Präsident Karzai in Paris mit einer Strategie zu entkräften suchen, die einen Paradigmenwechsel in der Afghanistanpolitik herbeiführen soll.

Neue Strategiepapiere

Der neue Ansatz stützt sich auf zwei Planungsdokumente, die die Technokraten der Regierung Karzai zusammen mit der Weltbank ausgearbeitet haben: die *Afghanistan National Development Strategy* (ANDS) und den *Five Year Strategic Workplan* des *Independent Directorate of Local Governance* (IDLG).

Rechtzeitig zur Pariser Konferenz hat Karzai am 21. April 2008 die ANDS unterschrieben. Sie entwickelt den auf der Londoner Afghanistan-Konferenz im Januar 2006 angenommenen *Afghanistan Compact* weiter und ersetzt die bisherige Interim-ANDS. Die ANDS bleibt der liberalen Friedensthese verpflichtet, die seit dem Bonner Abkommen vom Dezember 2001 das internationale Engagement in Afghanistan bestimmt. Diese These beruht auf der Annahme, dass Demokratie und freie Marktwirtschaft innenpolitischen Frieden fördern. Damit folgt sie dem Leitgedanken der *Agenda for Peace*, die der damalige UN-Generalsekretär Boutros-Ghali 1992 verkündet hatte. Der Gedanke ist seitdem leitend für die neuen UN-Friedensmissionen. In diesem Sinne sieht die ANDS ihr strategisches Ziel darin, »den Privatsektor zu befähigen, Afghanistans Entwicklung in einer wettbewerbsfähigen, marktwirtschaftlich organisierten Volkswirtschaft anzuführen«.

Die ANDS gliedert sich nach den drei Säulen des *Afghanistan Compact*: (1) Sicherheit, (2) Regierungsführung (*governance*), Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte,

(3) wirtschaftliche und soziale Entwicklung. Sie übernimmt auch das wichtigste Querschnittsthema des *Afghanistan Compact*: Beseitigung der Drogenindustrie. In einem auf fünf Jahre angelegten Prozess (2008–2013) sollen die Wirtschaft rasch gefördert und Einkommensmöglichkeiten geschaffen werden, um Armut zu reduzieren, die Lebensumstände der Menschen zu verbessern und die Grundlagen für Sicherheit und Stabilität zu schaffen. Als Fernziel werden die von der UN verabschiedeten »Millenniumsziele« den afghanischen Verhältnissen angepasst: Danach soll Afghanistan im Jahr 2020 in »eine stabile islamische konstitutionelle Demokratie, in Frieden mit sich und seinen Nachbarn,« umgewandelt sein.

Das zweite Grundsatzdokument, der *Five Year Strategic Workplan* des IDLG, wurde im Februar 2008 veröffentlicht und ist wie die ANDS für die Jahre 2008–2013 gültig. Das IDLG wurde per Dekret von Präsident Karzai am 30. August 2007 eingerichtet und durch ein weiteres Dekret vom 8. Mai 2008 mit der Entwicklung einer *Sub-national governance policy* beauftragt. Das IDLG soll »die Regierungsführung verbessern, um Stabilität, Sicherheit und Entwicklung zu erreichen«. Insbesondere sollen Verwaltungsstrukturen auf Provinz- und Kommunalebene errichtet werden. Dies soll der entscheidenden Schwäche der Regierung abhelfen: Karzai konnte nämlich abgesehen von der Hauptstadt Kabul und einigen Provinzhauptstädten seine Amtsgewalt nur in begrenztem Maße auf das übrige Territorium ausdehnen. In manchen Provinzen musste er Kompromisse mit starken Regionalfürsten eingehen oder wegen des Widerstands der von den Neo-Taliban geführten aufständischen Gruppen auf eine Präsenz staatlicher Sicherheitskräfte verzichten. Da die von ihm entsandten Regierungsvertreter oft als korrupt oder ineffizient galten, soll sich das IDLG dieses Missstandes annehmen. Das Direktorat wird ermächtigt, Provinz- und Distriktgouverneure, Provinz- und Stadtratsgremien einzusetzen, und wird dabei durch das eigens zu diesem

Zweck von der UNDP gegründete *Afghanistan Sub-national Governance Project (ASGP)* unterstützt.

Die Bedeutung des IDLG wird verständlich, wenn man die Struktur des afghanischen Staatssystems berücksichtigt. In der Verfassung vom Januar 2004 ist ein Präsidialsystem mit einer im internationalen Vergleich außergewöhnlich zentralistisch organisierten Regierung verankert. So besitzt der Präsident die konstitutionelle Macht, Regierungsvertreter bis hinunter auf Distriktebene einzusetzen. Eine derart weitreichende Exekutivgewalt erfordert ein entsprechend starkes legislatives Gegengewicht zur Eindämmung von Korruption oder Amtsmissbrauch. Doch ist in Afghanistan keine politische Kontrolle durch gewählte lokale Vertreter etabliert. Kommunalwahlen auf Parteienbasis sind aus politischen, organisatorischen und finanziellen Gründen auf absehbare Zeit nicht durchführbar. Auch verfügen die 2005 gewählten Provinzräte weder über ausreichende Rechte noch über das nötige politische Gewicht, um eine derartige Kontrolle auszuüben. Das IDLG sieht zwar vor, dass die neuen Gremien alle drei Jahre gewählt werden, doch fehlen die politischen Strukturen, um freie Wahlen zu gewährleisten. Zudem wird mit den neuen Gremien eine Konkurrenz zu bestehenden Institutionen wie den Provinzräten und den unter dem *National Solidarity Programme* eingesetzten Dorfräten geschaffen, ohne dass deren jeweilige Befugnisse klar voneinander abgegrenzt wären. Deshalb drängt sich der Verdacht auf, dass sich Karzai mit dem IDLG unter der Leitung des ihm loyal ergebenden Generaldirektors Jailani Popal ein Instrument geschaffen hat, mit dem er seinen Einfluss bis tief in die Provinzen hinein geltend machen will – und das im Vorfeld der anstehenden Wahlen.

Paradigmenwechsel: Eigenverantwortung

Karzais Strategie für Paris und später den afghanischen Wahlkampf lässt sich mit

einem Zitat aus dem ANDS umschreiben: »Eigenverantwortung (*ownership*) durch die Regierung sicherstellen«. Damit nimmt er einen Paradigmenwechsel vor. Bislang haben die Prioritäten der Geber und deren nationale Interessen faktisch die Strategie zur Entwicklung Afghanistans bestimmt, selbst wenn diese Rangfolge durch das Lippenbekenntnis zur »Afghan ownership« verschleiert wurde. Derzeit finanzieren die internationalen Geber neunzig Prozent des Jahresbudgets der afghanischen Regierung. Während Karzai weiterhin Subventionen einwirbt, will er sich aus seiner politischen Abhängigkeit lösen. ANDS und IDLG sollen ihn in die Lage versetzen, selbst die Richtlinien zu bestimmen. Um sich des Rufs einer »Marionette der Geber« zu entledigen, fordert Karzai deshalb »government ownership« ein. Seinen Führungsanspruch rechtfertigt er damit, dass er die Interessen der afghanischen Bevölkerung vertrete. Dabei stützt er sich auf entsprechende Argumentationshilfen in der ANDS und dem IDLG-Arbeitsplan.

Obwohl ANDS und IDLG von Technokraten verfasst sind und dem Leitbild einer »liberalen Marktdemokratie« folgen, präsentieren sie sich als Produkt eines partizipatorisch geprägten afghanischen *bottom-up*-Prozesses. In Kapitel 2 des ANDS (»partizipatorischer Prozess und Provinzentwicklungspläne«) wird der umfassende Konsultationsprozess detailliert beschrieben, aus dem das Strategiedokument hervorgegangen sei. Dieser Prozess habe während der letzten drei Jahre in allen 34 Provinzen stattgefunden und alle wichtigen Institutionen, Organisationen und mehr als 17 000 Personen, davon 47% Frauen, einbezogen – eine überraschende Aussage angesichts der kritischen Sicherheitslage in manchen Provinzen! Die Entwicklungsprioritäten, die in der ANDS zusammengefasst seien, sollen umgesetzt werden, um »die Entstehung einer *grass roots democracy*« zu ermöglichen. Auch das IDLG betont, dass es die »öffentliche Beteiligung am Entscheidungsprozess« fördern werde. Diese hochgesteckten Ziele lassen sich nur erreichen,

wenn die Regierung Karzai über die erforderliche Amtsgewalt verfügt. Dazu soll ihr das IDLG verhelfen. Deshalb wird Karzai in Paris bei der internationalen Gemeinschaft dafür werben, dass sie das IDLG politisch und finanziell unterstützt.

Wahlmodalitäten

Zweifel an dem Versprechen, politische Partizipation zu fördern, werden allerdings durch die Modalitäten der anstehenden Wahlgänge genährt. Seit März 2008 sind erste Einzelheiten bekannt. Karzai hat seine Kandidatur für die voraussichtlich im September 2009 stattfindenden Präsidentschaftswahlen angekündigt, mit denen diesmal auch die Wahlen für die Provinzräte verbunden werden sollen. Allerdings zögert sich die für August 2008 geplante Registrierung der über zwei Millionen neuen Wähler weiter hinaus. Umstritten ist noch immer der Termin der Parlamentswahlen; derzeit wird mit einem Datum im Frühsommer 2010 gerechnet. Beschlossen wurde dagegen bereits, dass die Parlamentswahlen wieder auf der Basis eines selten praktizierten Wahlsystems durchgeführt werden, des *Single Non-Transferable Vote* (SNTV), das eine reine Persönlichkeitswahl darstellt. Dieses System fördert vermeintlich »unabhängige« Kandidaten, schwächt aber politische Parteien. Wähler können nicht offen auf Parteienbasis mobilisiert werden, sondern bleiben in den von lokalen Gewaltherrschern geschaffenen Abhängigkeitsstrukturen gefangen. Das neue Parlament wird dadurch insofern geschwächt, als sich keine funktionsfähigen Fraktionen auf Parteienbasis bilden können.

Schrittweise Übergabe der Verantwortung bis 2013

ANDS und IDLG erheben den Anspruch, dem Fernziel einer »liberalen Marktdemokratie« verpflichtet zu sein. Doch schränkt das SNTV-Wahlsystem eine breite Beteiligung der Bevölkerung ein. Auch dürfte der Konsultationsprozess, auf den sich die zwei

Strategiepapiere berufen, primär Alibi-charakter haben.

In dieser schwierigen Übergangsphase sollte die Pariser Konferenz zu einer nüchternen Zwischenbilanz genutzt werden. Positiv ist zu bilanzieren, dass die internationalen Anstrengungen Fortschritte beispielsweise im Gesundheits- und Erziehungssektor, bei der Verbesserung der Infrastruktur und beim Aufbau der afghanischen Armee (ANA) erbracht haben. Dazu gehört als neuer Faktor auch, dass sich die Regierung Karzai und wiedererstarke politische Eliten in Afghanistan inzwischen befähigt sehen, selbstbewusst politische Verantwortung zu übernehmen.

Dagegen erfordern die tiefgreifenden strukturellen Schwächen in allen drei Säulen des *Afghanistan Compact* eine Überprüfung der bisherigen Stabilisierungsstrategie, die sich an drei Prämissen orientieren sollte:

- ▶ Die Zielmarken sollten realistischerweise abgesenkt und Reformen den Rahmenbedingungen angepasst werden, die von den afghanischen Wertvorstellungen bestimmt sind.
- ▶ Angesichts des neuen Selbstbewusstseins der Regierung Karzai und der afghanischen Eliten sollte sich die internationale Gemeinschaft auf eine Übergabe der politischen Verantwortung bis 2013 einstellen, dem Abschluss des ANDS- und IDLG-Prozesses. Wenn Präsident Karzai verkürzend von »government ownership« statt von »Afghan ownership« spricht, lässt dies darauf schließen, dass er einen »afghanischen Typ« von Herrschaft anstrebt, bei dem politische Parteien keine formale Rolle spielen.
- ▶ Schließlich sollte die internationale Gemeinschaft eine Exit-Strategie konzipieren und deren Schwerpunkt auf den Aufbau von Kapazitäten der afghanischen Partner legen. Prioritär sollte die Ausbildung der Armee bis 2013 vorangetrieben werden, da sie sich positiv zu einer national-integrativen Sicherheitskraft entwickelt.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2008
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autorin wieder

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
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364