



August 2008

Afghanistan „rüstet“ sich für die kommenden Wahlen. Präsidentenwahl 2009, Parlamentswahl 2010?

Ursula Koch-Laugwitz, FES Kabul

- Die Durchführung der Präsidentenwahl 2009 und der Parlamentswahl 2010 ist – insbesondere aufgrund der Sicherheitslage – fraglich, für die Internationale Gemeinschaft aber von hoher Bedeutung.
- Eine Verbindung zwischen Wahlen und dem Aufbau einer demokratischen Kultur im Land ist nicht mehr zwingend. Die kommenden Wahlen können kaum als Testfall für die jungen afghanischen Institutionen und das Vertrauen der Bevölkerung in diese herangezogen werden.
- Ein erneuter Wahlsieg des amtierenden Präsidenten ist alles andere als ausgemacht.
- Persönlichkeiten und Netzwerke werden bei beiden Wahlen eine eindeutig größere Rolle spielen als politische Programme und Strategien.

Die zweite Präsidentenwahl in Afghanistan soll voraussichtlich im Oktober 2009 stattfinden, Parlamentswahlen im Sommer des folgenden Jahres. Auch wenn die wichtigsten Entscheidungen, z.B. über das Wahlgesetz und die endgültigen Termine offiziell noch nicht gefallen sind, hat der Wahlkampf um das Präsidentenamt doch längst begonnen.

Der Amtsinhaber versucht, wie international üblich, seinen Bonus frühzeitig auszuspielen – das Kabinett reist zu Sitzungen und Konsultationen in strategisch wichtige Provinzen und beinahe täglich werden Abordnungen von Dutzenden oder Hundertschaften von lokalen Würdenträgern im Präsidentenpalast empfangen. Neue Versprechen werden gemacht.

In der öffentlichen Wahrnehmung ist der schärfste Konkurrent des amtierenden Präsidenten ein Phantom – der US-Botschafter bei den Vereinten Nationen, *Zalmay Khalilzad*, wird hoch gehandelt, obwohl er öffentlich alle Ambitionen bestritten hat.

Für die Wahlen und ihre Durchführung interessieren sich vorrangig die Internationale Gemeinschaft und deren Repräsentanten in

Afghanistan sowie eine sehr kleine politische Elite in Kabul.

Erodierende Sicherheit, längst nicht nur im Süden, wachsende Korruption im Staatsapparat und das offenkundige Versagen der Regierung und der sie stützenden Internationalen Gemeinschaft, die elementaren Bedürfnisse der Bevölkerung zu befriedigen, haben im siebten Jahr nach dem Sturz der Taliban zu Resignation, Abwendung und Radikalisierung geführt. Es scheint manchmal, als brauche der Westen verfassungskonforme Wahlen als sichtbares Zeichen eines politischen Prozesses in Afghanistan, um sein Engagement weiterhin zu begründen und wachsenden Zweifeln an den „Heimatfronten“ entgegenzutreten.

Ein kurzer Blick zurück:

Die ersten Präsidentenwahlen fanden am 9. Oktober 2004 statt. Damals setzte sich Hamid Karzai gegen 17 Mitbewerber im ersten Wahlgang durch. Zehn Millionen Wähler hatten sich offiziell registrieren lassen, über acht Millionen Stimmen wurden abgegeben. Freie und faire Wahlen nach westlichem Maßstab waren es 2004 sicher nicht: Dies war ange-

sichts der schwierigen Sicherheitsumstände besonders im Süden Afghanistans, des geringen Kenntnisstandes der Bevölkerung und einer ganz am Anfang stehenden Demokratisierung, die nicht mehr als ein Schlagwort war – auch in den Kampagnen vieler Kandidaten – nicht anders zu erwarten. Wahlen durchgeführt zu haben, konnte als ein Erfolg an sich gelten.

Und was hat sich seither verändert?

Die Einschätzung, dass die afghanische Regierung und die ihr nachgeordneten Institutionen schwach und wenig entwickelt sind, besteht über die gesamte Wahlperiode unverändert fort. Der Fokus der Internationalen Gemeinschaft lag eindeutig auf dem Sicherheitssektor, weniger auf Entwicklung, Wiederaufbau und Institutionenbildung.

Seit 2006 hat sich die Sicherheitslage dennoch in weiten Teilen des Landes deutlich verschlechtert. Bewaffnete Aufständische, Taliban im Süden und Osten, Warlords im Norden haben die Einflussphäre der Regierung spürbar eingeengt. Ob und wie eine Wählerregistrierung und Wahlen unter diesen Bedingungen durchgeführt werden können, ist offen.

Die politische Aufbruchstimmung bei der ersten Präsidentenwahl 2004 ist in Desinteresse, Desillusionierung und Radikalisierung in der Bevölkerung umgeschlagen, mit Auswirkungen auf die Wahlen und ihre Ergebnisse.

Die Nachteile des im Frühjahr 2004 per Dekret in Kraft gesetzten und von vielen internationalen Beobachtern kritisierten Wahlgesetzes mit dem einfachen, nicht übertragbaren Stimmrecht (single non transferale vote, SNTV) wirken über die ersten Wahlen hinaus. Dieses auf Persönlichkeiten abstellende Wahlrecht hat sowohl die Herausbildung politischer Orientierungen als auch entsprechender Gruppierungen und echter politischer Parteien in der Gesellschaft wie auch von Fraktionen im Parlament behindert.

Präsident Karzai hat sich im Laufe der Wahlperiode allen Vorschlägen und Angeboten, eine regierungsnahe Partei zu gründen, widersetzt. Dies hat auch zur Folge, dass es heute keine die Regierung stützende Kraft im Parlament gibt.

Öffentliche Hearings und parlamentarische Beratungen zur Vorbereitung der Wahlen und zum Wahlgesetz

Das neue Wahlgesetz soll u.a. Regelungen über das Wahlverfahren, die Wahllokale und Stimmenausrüstung, Wahlbeobachtung, Wahlkampagnen und Kandidaturen enthalten. Darüber hinaus soll es den Zuschnitt insbesondere der großen Wahlkreise und eine mögliche Teilnahme von politischen Parteien regeln, sowie die Erhöhung der Anzahl der notwendigen Unterschriften für Kandidaten auf 1500 festlegen.

Seit Herbst 2007 haben landauf, landab etliche öffentliche Anhörungen und Konsultationen zum neuen Wahlgesetz stattgefunden. Experten haben für Afghanistan, vergleichbar mit anderen jungen Demokratien, eine Mischung aus Mehrheits- und Verhältniswahlrecht anstelle des SNTV vorgeschlagen. Doch die inhaltlichen Positionen der Afghanen sind im wesentlichen die alten geblieben. Die Regierung präferiert SNTV, Vertreter von Zivilgesellschaft und Parteien sprechen sich für ein Verhältniswahlssystem oder eine Mixtur beider Systeme aus.

Politische Parteien treffen aus historischen Gründen nach wie vor auf großes Misstrauen in der Bevölkerung, die neuen kaum entwickelten Parteien sind weit davon entfernt, ernsthafte, nationale Akteure zu sein. Die Zivilgesellschaft, sowohl die traditionelle, als auch die neuen Nichtregierungsorganisationen (NROen), haben keine ausreichend gewichtige öffentliche Stimme.

Es scheint, dass je mehr die Internationale Gemeinschaft auf Ergebnisse drängt, umso langsamer wird der Entscheidungsprozess. Da die afghanische Regierung immer die vollständige Finanzierung beider Wahlen – in dreistelliger Millionenhöhe – von der Internationalen Gemeinschaft eingefordert hat, sollte ursprünglich eine Entscheidung bis zur Sitzung des JCMB (Joint Coordination and Monitoring Board) im Februar 2008 in Tokio erfolgt sein.

Das Parlamentsministerium leitete den Wahlgesetzentwurf der Regierung erst Mitte Februar 2008 dem Parlament zur Beratung zu.

Die Wolesi Jirga (das Unterhaus) berät seit vielen Monaten, zuerst in verschiedenen Ausschüssen, nun im Plenum. Die Meshrano Jirga (das Oberhaus) spielt bei dieser Beratung in der öffentlichen Wahrnehmung nur eine Nebenrolle. Der Unterausschuss für das Wahlgesetz, unter Vorsitz des Abgeordneten Mohammad Registani, beschloss im März:

- 100 Parlamentssitze nach dem Verhältniswahlrecht für politische Parteien und die übrigen Sitze nach dem SNTV zu vergeben.
- Die Verkleinerung der größten Wahlkreise wurde mangels zuverlässiger Datenbasis abgelehnt.
- Die Auszählung der Stimmen soll aus Gründen der Erleichterung nicht auf Provinz-, sondern auf Distriktebene erfolgen.

Es ist unwahrscheinlich, dass das Votum des Unterausschusses, insbesondere hinsichtlich der Zulassung und Beteiligung von politischen Parteien, Bestand haben wird. Da der ethnische Faktor wieder sehr an Bedeutung gewonnen hat und die dominierenden Politiker ohne Verbindung mit politischen Parteien ihre Wahlkampagnen erfolgreich gestalten können, wird nach langen Debatten über das Wahlsystem fast alles beim alten bleiben.

Der ursprüngliche Regierungsvorschlag, aus Gründen der Sicherheit und der Kostensparnis gemeinsame Wahlen zum Präsidentenamt und für das Parlament abzuhalten, wurde im Rahmen von Gesprächen zwischen Präsident Karzai, dem Ober- und Unterhaus sowie von Vertretern wichtiger Ministerien verworfen. Man verständigte sich im April zunächst über in jedem Fall getrennte Wahlen und verschob die Präsidentenwahl gemeinsam mit der Wahl der Provinzräte auf Herbst 2009, die Parlamentswahl und die Wahl der Distrikträte auf Sommer 2010.

Über den Regierungsvorschlag eines landesweiten Wahlkreises – mit insgesamt 10 Sitzen – für die parlamentarische Vertretung der Kuchis (Nomaden) gab es eine heftige, ethnisch geprägte Auseinandersetzung zwischen Kuchis und Hazaras. Abgeordnete von Hazara, Usbeken und Tadschiken sehen darin eine ungerechtfertigte Bevorzugung der Kuchis und initiierten einen einmonatigen Sitzungsboykott bis zum 11. Mai.

Das Parlament verabschiedete sich Anfang Juni ohne Entscheidung in die Sommerpause. Wenn es Anfang August seine Ferien beendet, sind Entscheidungen trotzdem nicht vor dem Ende der Fastenzeit zu erwarten. Die verfassungsgemäße Frist endet erst am 9. Oktober 2008 – ein Jahr vor den kommenden Präsidentenwahlen.

Die unabhängige Wahlkommission (IEC)

Die Aufgaben, Pflichten, Finanzierung, Berufung und Auswahl der Mitarbeiter werden durch ein eigenständiges Gesetz geregelt – das *Independent Election Commission (IEC) Structure Law*. Die unabhängige Wahlkommission, die bereits für die Durchführung der ersten Wahlen verantwortlich war, arbeitet zusammen mit den parlamentarischen Gremien nicht nur an diesem Gesetz, sondern hat parallel die Wahlvorbereitungsarbeiten aufgenommen.

Die Wahlkommission hat neun Mitglieder, davon sind bis zur Sommerpause bereits acht Personen vom Präsidenten berufen worden. Soweit erkennbar, arbeiten in der Führung der IEC auch Vertrauenspersonen der *National Front* mit.

Vorsitzender ist Dr. Azizullah Ludin. Ludin war 2005 Direktor der Parlamentsadministration. Nachdem Karzai *Faruk Wardak* als Kabinettsminister berufen hatte, lehnte Ludin dort ein Vizeministeramt aus Enttäuschung über seine Nichtberücksichtigung ab. Ludin gilt trotz dieses Zerwürfnisses als enger Vertrauter des Präsidenten.

Die Wahlkommission wird sich im Zweifelsfall bei allen kommenden Entscheidungen eng mit der Regierung abstimmen.

Wählerregistrierung

Die Wählerregistrierung sollte parallel zu dem seit langem geplanten umfangreichen Zensus durchgeführt werden. Der Zensus wurde im Sommer erneut um mindestens zwei Jahre verschoben – offiziell einerseits aus Gründen der nicht vorhandenen Sicherheit in Teilen des Landes und andererseits um seiner Politisierung vorzubeugen. Etliche Abgeordnete mutmaßten politische Gründe hinter der Verschiebung und stellten die Ergebnisse von Wahlen ohne verlässliche Datenbasis insgesamt in Frage.

Eine umfassende, neue Wählerregistrierung wird es laut IEC nun nicht geben. Die alten Karten sollen ihre Gültigkeit behalten. Nur wer sie verloren hat, zurückgekehrte Flüchtlinge aus Pakistan und dem Iran, Wähler, die in eine andere Provinz gezogen sind oder die das 18. Lebensjahr vollendet haben, sind aufgerufen, sich ab 5. September 2008 neu registrieren zu lassen. Mit dieser Entscheidung trägt die IEC den berechtigten Sicherheitsbedenken Rechnung.

Rumoren im Stammesland – alte und neue Allianzen

Noch gilt Hamid Karzai vielen auch als der wahrscheinlich kommende Präsident, für seine nach der Verfassung letzte Amtszeit. Aber politische Allianzen von 2004/2005 sind zerbrochen und an neuen wird eifrig geschmie-det. Ob diese bis zum jeweiligen Wahltag Bestand haben, ist unsicher.

Für Karzai spricht zweifelsohne der **Amtsbonus**, der in einem Land wie Afghanistan ungleich schwerer wiegt als in den klassischen Demokratien. Der Wissensstand und das politische Bewusstsein der Bevölkerung hat sich seit 2004 nur unwesentlich verändert. Für die Mehrheit der Afghanen in den Provinzen sind die Informationsquellen und -möglichkeiten immer noch viel zu gering, und existenzielle Lebensherausforderungen durch eisige Winter, Trockenheiten und die wachsende Unsicherheit dominieren. Es wird in jedem Fall noch lange Zeit dauern, bis sich ein breiteres Bewusstsein für politische Partizipation entwickelt hat.

Allerdings sind viele Karzai-Wähler mit den Leistungen seiner Regierung sehr unzufrieden. Ob sie sich anderen Kandidaten zuwenden oder sich der Wahl enthalten, bleibt abzuwarten. Karzai arbeitet deshalb an neuen Allianzen. Die überraschende Freilassung eines Schwiegersohns von *Gulbudin Hekmatyar* aus dem Gefängnis, der seither im Präsidentenpalast Gastrecht genießt, ist ein vorsichtiger Hinweis, dass sich Karzai bewusst ist, dass die Wahl von der konservativen Landbevölkerung entschieden wird. In den Provinzen ist Hekmatyars Bewegung Hezb-e Islami stärker geworden, mit Sicherheit „kampagnenfähig“ und kann auf die Unterstützung der Mullahs bauen.

Fragwürdige Personalentscheidungen der letzten Zeit – wie die Ernennung des neuen Chefs der Grenzpolizei oder des Kabuler Polizeichefs – deuten ebenfalls in diese Richtung. Für die Neubesetzung von Gouverneursposten, so in Maidan Wardak, gab es viele Absagen.

Bildungsminister *Atmar*, der über Monate mit seiner Amtsführung in diesem zentralen Ministerium in der öffentlichen Kritik stand, in das Karzai ihn 2005 aus dem Ministerium für ländliche Entwicklung kommandierte, berufen hatte, um sich eines potentiellen Rivalen zu entledigen, wurde ganz überraschend zum Chef von Karzais Wahlkampfteam berufen.

Die unübersichtliche Sicherheitslage dient Gefolgsleuten Karzais als Grundlage für alternative Gedankenspiele – Abhaltung eines Referendums oder die Einberufung einer Loya Jirga, die die Amtszeit des Präsidenten um fünf Jahre verlängert.

In Kabuler Diplomatenkreisen sind offene Bekenntnisse zum Präsidenten rar geworden. Die neue Formel lautet: „Wir unterstützen ihn, solange er der Präsident ist“.

Etliche Abgeordnete, die bei ihrer Wahl als Gefolgsleute Karzais galten, haben sich von ihm abgewandt, so z.B. der im Süden Afghanistans einflussreiche und gut vernetzte *Khalid Pschtun* aus Kandahar, der offen für einen Wechsel eintritt. *Abdul Kabir Ranjbar*, der trotz seiner Kritik aber mit Karzais trickreicher Wiederwahl rechnet. *Pir Sayed* und *Hamid Gillani*, die Karzais gebrochene Versprechungen beklagen, und nicht zuletzt Finanzminister *Anwar ul-Haq Ahady*.

Fragt man nach personellen Alternativen, wird in diesem Sommer oft der Gouverneur von Nangahar, *Gul Aga Sherzai*, als Kandidat genannt. Er ist in mehreren Hauptstädten zu politischen Besuchen empfangen worden und war mit dem US-Präsidentschaftskandidaten Obama zu sehen. Die Vereinigten Staaten arbeiten in Nangahar eng mit ihm zusammen. Sherzai steht im Ruf, in der Provinz Nangahar eine positive Entwicklung mit unkonventionellen Methoden vorangebracht zu haben, und ihm wird unbestritten nachgesagt, sein nicht geringes Vermögen durch Drogengelder und Korruption erworben zu haben.

Königsmacher oder Königsmörder dürfte aber *Zalmay Khalilzad* werden. Tritt er in Absprache mit dem stärksten ausländischen Verbündeten an, dann auch mit der politischen Unterstützung von Finanzminister Ahady, der sich Hoffnungen auf den 1. Vizepräsidentenposten macht, und Ex-Innenminister *Ali Ahmad Jalali*, der mit britischer Hilfe bereit steht, um Khalilzad u.U. auch als Präsidentschaftskandidat zu ersetzen, aber im Ausland ungleich größere Popularität als in Afghanistan genießt. Aus der Zivilgesellschaft sendet z.B. die wichtige Unabhängige Menschenrechtskommission (AIHRC) eindeutige Signale zugunsten Khalilzads aus. Abgeordnete aus der „Third Line“ haben bereits eine Erklärung zugunsten Khalilzads vorbereitet.

Die Zählkandidaten

Viele andere Namen machen in den Medien schon die Runde:

- Generalstaatsanwalt *Abdul Jabar Sabet*, Paschtune, erklärte im Juli seine Kandidatur und wurde sofort mit der Begründung entlassen, dass dieses Amt unpolitisch ausgeübt werden müsse.
- Als einer der ersten hatte der Abgeordnete und Ex-Minister *Ramazan Bashardost*, ein Hazara, seine Kandidatur angekündigt.
- *Alim Tanvir*, Vizeminister für Information und Kultur.
- *Masouda Jalal*, Tadschikin aus Badakshan, Ex-Frauenministerin
- *Dr. Farooq Najrabi*, ein Tadschike aus Kapisa und der bekannteste Kinderarzt Afghanistans. In politischen Talkshows wirkt er oft wie ein Relikt aus dem 19. Jahrhundert.
- Aus dem oppositionellen politischen Lager der *National Front* werden der Sprecher des Unterhauses *Yunus Qanuni*, ein Tadschike, und der Enkel des letzten Königs, *Prinz Mustafa Zahir*, Paschtune, gehandelt.
- Durch das nie aufgeklärte Attentat auf eine Parlamentsdelegation im November 2007 in Baghlan wurde die Nordallianz ihres vermutlich aussichtsreichsten Bewerbers, *Sayed Mustafa Kasemi*, beraubt.
- Der Abgeordnete *Daud Sultanzooy*, Paschtune, bereitet eine Kandidatur vor.

Weitere werden folgen.

Die Kampagnen werden sich nur unwesentlich voneinander unterscheiden. Politische Visionen und konsistente Programme sind von keinem zu erwarten.

Der Amtsinhaber setzt auf Kritik an und Distanzierung von der Internationalen Gemeinschaft und hofft, dadurch Stimmen zu mobilisieren. Alle übrigen Kandidaten werden versprechen, es zwar nicht grundsätzlich anders, aber besser zu machen.

Aus heutigem Mangel an Sicherheit in wichtigen Teilen Afghanistans die Wahlen schon jetzt abzuschreiben wäre aber falsch und würde insbesondere nach innen ein fatales politisches Signal setzen. Ob sie, in Ansätzen repräsentativ und fair, stattfinden können, ist sicher offen. Aber wenn Manipulationen der Wahlen überhand nehmen sollten, werden aus fehlender Legitimation neue Gefahren für den Stabilisierungsprozess erwachsen!

Wer kann gewinnen?

Bei den Wahlen wird angesichts der Reethnisierung aller Lebensbereiche und der Dominanz dieser Bevölkerungsgruppe ein Paschtune siegen, der:

- die Manipulationstricks am besten und elegantesten beherrscht,
- ein Meister der Einschüchterung ist,
- außerhalb Kabuls am erfolgreichsten Wähler mobilisieren kann und
- die Unterstützung der USA hat.

Bei den Wahlen gewinnen können Afghanistan und die Internationale Gemeinschaft, wenn unter dem Druck der näher kommenden Wahlen endlich gelingt, die Koordination der zivilen und militärischen Aktivitäten zu verbessern, die Effektivität des Mitteleinsatzes deutlich zu steigern, afghanische Institutionen und Organisationen mehr in die Verantwortung zu bringen und die vielen kleinen, isolierten militärischen Erfolge der ISAF in dauerhafte Entwicklungsperspektiven für die Distrikte umzuwandeln. Der Trend zu immer mehr Unsicherheit könnte gebrochen werden und Wahlen könnten möglich sein. Damit würde die Option auf das Generationenprojekt der Demokratisierung und friedlichen Entwicklung Afghanistans bestehen bleiben.

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.