

Februar 2006



## Zwischen „Compact“ und Karikaturen Afghanistans mühevoller Weg zur Demokratie

Rolf Paasch, FES Kabul

- Der am 1. Februar 2006 zwischen der internationalen Staatengemeinschaft und der afghanischen Regierung abgeschlossene „Afghanistan Compact“ läutet die zweite Phase beim Wiederaufbau des Landes ein. In London wurde eine architektonische Skizze für den nachhaltigen Staatsaufbau verhandelt, die im Vergleich zu anderen Versuchen der Post-Konflikt-Bewältigung einen großen konzeptionellen Fortschritt darstellt.
- Die Schwerpunkte des „Afghanistan Compact“ sind die Verbesserung der Sicherheitslage, die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung, die Drogenbekämpfung und Staatsaufbau. Der Entwicklungsprozess soll unter dem Stichwort der „Afghan Ownership“ in den nächsten fünf Jahren von afghanischen Institutionen initiiert und implementiert werden. Die Fähigkeit dieser Institutionen, die in London versprochenen Fördergelder von über 10 Milliarden US-Dollar in die richtigen Kanäle zu leiten und die notwendigen Reformen durchzuführen, bleibt umstritten.
- Die Diskussion über die für Sommer 2006 beschlossene Ausweitung der ISAF-Mission auf Provinzen des Südens hat zu Zweifeln an der Dauerhaftigkeit des westlichen Engagements geführt. Die Reduzierung der US-amerikanischen Streitkräfte und die politische Debatte über den Einsatz des niederländischen Kontingents in der Provinz Helmand hat den (Neo-) Taliban und anderen Kräften des „Aufstandes“ Auftrieb gegeben. Die Nato lässt sich in Afghanistan auf eine riskante, aber für das Land unverzichtbare Ausweitung ihrer Mission ein.
- Die Veröffentlichung der umstrittenen Mohammed-Karikaturen in der europäischen Presse wird von fast allen Afghanen als Verletzung ihrer religiösen Gefühle angesehen. Das Argument, dass mit dem Abdruck die Pressefreiheit verteidigt wird, bleibt selbst denen unverständlich, die sich erfolgreich für die Aufnahme der Pressefreiheit in die afghanische Verfassung eingesetzt haben. Der Karikaturen-Streit wird gleichzeitig von verschiedensten Gruppierungen zur Durchsetzung ihrer Interessen ausgenutzt und instrumentalisiert.

Afghanistan ist noch keine Demokratie, ja kaum ein funktionierender Staat. Das Land verfügt seit den Parlamentswahlen vom 18. September 2005 in formaler Hinsicht über alle essentiellen Institutionen einer parlamentarischen Demokratie, aber es mangelt ihm an demokratischer Erfahrung. Es gibt ein Parlament, aber dessen Vertreter sind längst nicht alle Demokraten. Viele Volksvertreter sind als Stellvertreter einflussreicher Interessen in beide

Häuser des Parlamentes gelangt. Es mangelt an grundlegenden Fähigkeiten, ein Verständnis parlamentarischer Arbeit muss erst noch entwickelt werden. Die Aufgabe der nächsten Jahre, wenn nicht Jahrzehnte, wird deshalb darin bestehen, die im Rahmen des im Dezember 2001 begonnenen „Petersberg- (oder „Bonn-) Prozesses“ geschaffenen Institutionen mit demokratischem Leben zu füllen.

Der am 1. Februar 2006 in London von der internationalen Staatengemeinschaft und der afghanischen Regierung verabschiedete „Afghanistan Compact“ läutet die zweite Phase beim Wiederaufbau des Landes nach 23 Jahren Krieg und Konflikten ein. In Bonn ging es direkt nach dem Sturz der Taliban um Wahlen und die Etablierung formal-demokratischer Prozesse. In London wurde jetzt eine Architektur für den nachhaltigen Staatsaufbau verhandelt, mit einem Bauplan, der sich mit seinen Zielgrößen (benchmarks) an der „Interim-Afghan National Development-Strategy“ (I-ANDS) der afghanischen Regierung orientiert. Im Vergleich zu anderen Versuchen der Post-Konflikt-Bewältigung stellt der „Afghanistan Compact“ mit seiner überprüfbar afghanischen Entwicklungsstrategie bis 2010 einen großen konzeptionellen Fortschritt dar. Drei große Themenbereiche prägen den Pakt: Sicherheit, soziale und wirtschaftliche Entwicklung, sowie der eigentliche Staatsaufbau, das heißt das „institution building“ bis in die Provinzen.

### **Institutionen**

Zentral für den Erfolg der internationalen Intervention und die Etablierung einer afghanischen Demokratie bleibt der Staatsaufbau. Staatsapparat und Parlament operieren derzeit an der untersten Grenze bürokratischer Funktionalität und demokratischer Legitimität. Ohne den raschen Aufbau von personellen und institutionellen Kapazitäten droht Afghanistan der Rückfall in das Stadium eines „failed states“ mit allen regionalen und internationalen Konsequenzen, die eine solche Entwicklung hätte.

Das **Parlament** ist nach den Wahlen im September am 19.12.2005 zum ersten Mal zusammen getreten und hat sich seitdem im wesentlichen mit sich selbst befasst. Das Unterhaus, die wolesi jirga, setzt sich als Konsequenz des umstrittenen Wahlrechts (mit einzelnen, nicht übertragbaren Stimmen) zusammen aus:

68 weiblichen Abgeordneten, die fast alle über eine 25%-Quote in die Volksvertretung gelangt sind; aus Mitgliedern der insgesamt 70 registrierten Parteien; aus Stellvertretern einflussreicher Lokalfürsten, Kommandanten und Drogenbaronen; und aus politischen Alleinunternehmern, die keiner Gruppierung zuzurechnen sind. Ob und auf welche Weise sich diese Einzelinteressen im Laufe der Parlamentsarbeit zu wechselnden oder dauerhaften Fraktionen zusammenschließen werden, ist völlig offen. Das zu einem Drittel vom Präsidenten ernannte Oberhaus, die meshrano jirga, gilt als noch konservativer und hat bisher vor allem populistische Themen aufgegriffen.

Die Parlamentsverwaltung unter Parlamentspräsident Yunus Qanuni, dem bisherigen Gegenspieler von Präsident Hamid Karzai, hat bisher eine äußerst konstruktive Rolle gespielt. Qanuni scheint zur Förderung seiner politischen Karriere nicht, wie von vielen befürchtet, auf eine Sabotage der Regierungspolitik zu setzen, sondern auf deren kritische Begleitung. Ähnliches gilt für seinen religiös-konservativen Konkurrenten Abu Sayaf, der bisher die Rolle eines Quasi-Oppositionsführers mit überraschender Disziplin ausfüllt. Die Mitglieder des Parlaments haben sich in den ersten zwei Monaten seiner Existenz weitaus „ziviler“ verhalten, als dies viele Kritiker voraus gesagt hatten.

Aufgrund des Parteien- und Fraktionsbildung erschwerenden Wahlrechts gibt es derzeit eher eine außerparlamentarische Opposition, die sich aus Ernst zu nehmenden Kritikern des Wahlprozesses, aber auch aus neidischen Verlierern zusammensetzt. Eine der Hauptaufgaben wird darin bestehen, die Reformkräfte innerhalb und außerhalb des Parlaments zu einer konstruktiven Zusammenarbeit zu bewegen. Die ersten Debatten im Parlament haben ferner gezeigt, dass die Regierung Karzai sich nun mit einem oft von

Parlamentariern angeführten Populismus auseinander setzen muss. Nicht die wichtigen Themen des „Afghanistan Compact“, sondern öffentliche Kontroversen über die Straßenblockaden vor internationalen Einrichtungen, die Geldverschwendung durch internationale Nichtregierungsorganisationen oder männliche Begleitung für Parlamentarierinnen auf ihren Auslandsreisen haben in Kabul bisher – in und außerhalb des Parlaments – die Gemüter erhitzt.

Die Reform des **Staatsapparates** ist die wohl größte Herausforderung des Aufbaus der Institutionen. Das Konzept der „Afghan Ownership“ setzt funktionale Behörden voraus, die noch nicht existieren. So berechtigt die afghanische Kritik an der mangelnden Effizienz der Mittelvergabe über internationale Organisation ist (bisher 75% aller Gelder), so optimistisch ist die Einschätzung des jüngsten Weltbankberichtes, dass ein Großteil der Gelder besser über afghanische Ministerien fließen sollte. Die anekdotische Evidenz aller Akteure in Kabul spricht dagegen.

Ein Gradmesser für die Ernsthaftigkeit der Reformbemühungen dürfte der erste bevorstehende Konflikt zwischen Parlament und Regierung um die überfällige Kabinettsumbildung sein. Während die Regierung der Volksvertretung nur die komplette Kabinettsliste zur Abstimmung vorlegen will, fordert derzeit die Mehrheit der Parlamentarier eine Abstimmung über jeden einzelnen Kabinettsposten. Hier steht das Interesse des Präsidenten an einer ethnisch ausgewogenen Regierungsmannschaft und einer zügigen Abwicklung gegen den Wunsch der Parlamentarier, die Kompetenzen der Kandidaten einzeln zu beurteilen. Ob allerdings lange Anhörungen durch ein unerfahrenes, wenn nicht unberechenbares, Parlament am Ende zu einer kompetenteren Regierungsmannschaft führen, bleibt eine offene Frage.

Entscheidend für den Erfolg des Staatsaufbaus wird sein, ob sich Legislative und Exekutive in den nächsten Jahren über effektive Korruptionsbekämpfung und Reformen das Vertrauen der skeptischen Bevölkerung erarbeiten können oder nicht. Bis dahin bleibt Afghanistan eine „prekäre Nation am Tropf“, wie Carl Robichaud von der „Century Foundation“ den aktuellen Zustand des Landes beschreibt.

### **Sicherheit und Drogenökonomie**

Die im Afghanistan-Pakt enthaltene Entwicklungsstrategie (I-ANDS) sieht bis 2010 den Aufbau der Armee (Afghan National Army / ANA) zu einer Stärke von 70.000 Soldaten und der Polizei von 62.000 Beamten vor. Die Regierung hat versprochen, bis Ende 2007 alle illegalen bewaffneten Gruppen aufzulösen. Der bisherige Aufbau der Armee hat in letzter Zeit größere Fortschritte erzielt. Die anfänglich hohe Desertierungsrate ist deutlich gesunken. Sowohl im Kampf gegen den Terror als auch bei den jüngsten Demonstrationseinsätzen halten sich die ANA-Einheiten von derzeit 25.000 Mann besser als erwartet. Derzeit wird die ANA ausschließlich von ausländischen Geldgebern finanziert. Auch langfristig wird die geplante Armee von 70.000 vom afghanischen Staat nicht finanzierbar sein.

Der Aufbau der „Afghan National Police“ (ANP) gestaltet sich ungleich schwieriger. Aus Rekruten mit einer Analphabetenrate von 70% und bei geringem Sold schlagkräftige, nicht korrumpierbare Einheiten einer Nationalen Polizei, Grenzpolizei, Überland-Polizei und Anti-Drogen-Polizei zu schaffen, ist bisher nicht gelungen. Mit einer von der Bevölkerung als weitgehend korrupt angesehenen Polizei aber haben weder Justizreform noch Drogenbekämpfung Aussichten auf Erfolg.

Die Sicherheitsfrage wird von der Diskussion über den zivil-militärischen Umgang mit dem „Aufstand“ der (Neo-)Taliban

und den mit ihnen in Zusammenhang gebrachten Elementen von Al-Qaeda, lokalen Kriegsherren und Drogenbaronen bestimmt. Das Wissen über den Charakter und die Akteure dieser „insurgency“ ist dabei äußerst gering. Die bevorstehende Ablösung von 2.500-4.000 US-Truppen durch (britisch-holländisch-kanadische) Einheiten der Nato hat auch die Debatte nach dem Mandat und den „rules of engagement“ der ausgeweiteten ISAF-Mission neu belebt. Diese wird momentan leider mehr von den politischen Erfordernissen in den Entsendeländern der Truppen bestimmt, als von den Notwendigkeiten im Süden Afghanistans.

Die Drogenbekämpfung wurde in London zum Querschnittsthema erklärt, doch fehlt es dazu an einem konzeptionellen und praktischen Konsens über die weitere Vorgehensweise. Wie sich die ISAF-Truppen bei der Drogenbekämpfung im Feld konkret verhalten werden, ist völlig unklar. Der Reflex, sich hier keine zusätzlichen Feinde zu schaffen, dürfte trotz aller gegenteiligen Bekundungen weiter Wirkung zeigen.

Auf der afghanischen Seite sind derzeit vier verschiedene Behörden mit der Drogenbekämpfung befasst, deren Politik sich häufig unterscheidet. Außerdem widerspricht die bisher „integrative“ Kabinetts-Politik der Regierung unter Präsident Karzai der Notwendigkeit, alle Ministerien bis in ihre Spitzen von Statthaltern der Drogenbarone zu säubern. Neu ist, dass seit der Londoner Konferenz offen über die Probleme der Drogenbekämpfung diskutiert wird, nachdem das Thema jahrelang beiseite geschoben wurde. Diese Diskussion ist jedoch vielstimmig und äußerst kontrovers. Immer noch verhindern auf beiden Seiten vordergründige Interessen oder die Scheu vor möglichen militärischen oder politischen Risiken eine ehrliche Auseinandersetzung mit dem Thema. Bis zur Einigung auf eine gemeinsame Strategie und deren Umsetzung dürfte es

noch Jahre dauern. Solange ist und bleibt Afghanistan mit einem Anteil der Drogenökonomie am Bruttosozialprodukt von mehr als 50% ein „Narco-State“, auch wenn die meisten Verlautbarungen noch vor dessen Entstehung warnen.

### **Der Karikaturen-Streit**

Demonstrationen gegen den Abdruck der Mohammed-Karikaturen in europäischen Medien haben in Afghanistan mindestens 15 Todesopfer gefordert. Es gibt kaum Afghanen, die sich durch den Abdruck der Karikaturen nicht in ihrem religiösen Empfinden verletzt fühlen. Die wenigsten haben auf diese Erfahrung mit Gewalt reagiert. Im Gespräch werden vor allem Unverständnis über die Beweggründe der Akteure und verantwortlichen Redakteure im Westen geäußert. „Warum?“ „Wem nutzt dies?“, so lauten die immer wieder gestellten Fragen zur Publikation der Karikaturen. Die westliche Prämisse, dass die Pressefreiheit einen universellen Wert darstellt, wird zumindest von den Intellektuellen geteilt, findet aber selbst bei ihnen ihre Grenze in der Abbildung des Propheten. „Wir haben in unserem lange isolierten Land die jüngst erworbenen Freiheiten wie die Meinungsfreiheit akzeptiert und gerne übernommen“, sagt der Chefredakteur der Zeitung „Kabul Weekly“, Faheem Dashty. „Aber diese Karikaturen sind ein Verstoß gegen unsere religiöse Freiheit - und die bleibt ein Tabu“.

Kaum eine der gewalttätigen Demonstrationen im Land war spontaner Natur. Überall dort, wo es zu Ausschreitungen kam, gibt es Hinweise für eine Instrumentalisierung des Konfliktes durch lokale Interessen. In der einen Stadt mag die konstruktive Zusammenarbeit der UN-Repräsentanten mit lokalen religiösen Führern für Entspannung gesorgt haben. An einem anderen Ort mag ein Kommandant die Situation für seinen Kampf gegen einen Konkurrenten genutzt haben. Einen demonstrierenden Mob zu finden, der ohne Ansehung des Gegenstandes

gewalttätige Ausschreitungen provoziert, ist in einem Land mit der Alphabetisierungsrate Afghanistans eine einfache Übung.

Es gibt sogar einige Stimmen, die behaupten, die Staatsorgane hätten Demonstrationen in Kabul gefördert, um sie besser kontrollieren zu können. Diese - unbewiesene - These einer kontrollierten Ventilierung der Proteste zeigt unabhängig von ihrem Wahrheitsgehalt, dass ein enormer Druck auf der Regierung lag, sich kritisch zu den Karikaturen zu äußern und damit an religiöser Glaubwürdigkeit zu gewinnen.

Auf der offiziellen Ebene jedenfalls haben Regierung und die obersten Religionsführer im Land zur Deeskalation beigetragen. Aufrufe zur Gewalt kamen von einzelnen Mullahs, die entweder aus der Emotion heraus oder im Auftrag religiöser Netzwerke handelten.

Viel gefährlicher für den Wiederaufbau und die nationale Sicherheit ist allerdings die Tatsache, dass die so genannten „Zerstörer“, also all diejenigen, die aus den verschiedensten Motiven heraus an einer Destabilisierung der Regierung, einzelner

Regionen oder des gesamten Landes interessiert sind, die angeheizten Emotionen langfristig für ihre Zwecke nutzen werden. So wird der auch von einigen im Westen als Kulturkampf titulierte Streit über die Karikaturen zu einer idealen Projektionsfläche für den Krieg der Taliban.

Die Kontroverse um die Karikaturen hat über Afghanistan hinaus gezeigt, dass die Kluft in der Debatte zwischen den Kulturen größer ist, als die meisten Verfechter einer bedingungslosen Pressefreiheit dies wahrhaben wollen. Die gegenwärtige Gratwanderung zwischen „Afghanistan Compact“ und dänischen Karikaturen führt zu der kaum originellen aber dennoch vernachlässigten Einsicht, dass Globalisierung keine Einbahnstraße ist. Im Fall Afghanistan bedeutet Globalisierung beides: dass Deutschland auch am Hindukusch verteidigt wird, und dass die religiösen Gefühle derer, die dort leben, auch in Dänemark verletzt werden können. Dieses wechselseitige Phänomen gilt es - jenseits aller Urteile - erst einmal zu akzeptieren - sonst bleibt jeder Dialog zwischen den Kulturen zum Scheitern verurteilt.

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).