

7 Die Welt der provinziellen Paradoxien: Mazar-e Sharif und Herat

Die geführten Interviews in Mazar-e Sharif und Herat haben profunde Aussagen zum Präsidialsystem und zum eigentlich mehrheitlich bevorzugten Parlamentarismus ergeben. Die Fragen zur Staatsform hätten auch im Kapitel zu Kabul analysiert werden können, und tatsächlich werden zitierte Elitenvertreter*innen aus Kabul, aber auch aus Mazar-e Sharif und Herat, zum Thema des politischen Systems nochmals zu Wort kommen. Die interviewten Eliten insbesondere aus Mazar-e Sharif und zum Teil auch aus Herat stammen aus dem akademischen Milieu, sind z.B. Dozent*innen für Jura und Politikwissenschaften, und können als Expert*innen definiert werden. Darüber hinaus stellt dieses akademische Milieu eine wichtige Schnittstelle auch zu anderen wichtigen jungen gesellschaftlichen Multiplikatoren dar. Da die Entscheidungen aus dem zentral-organisierten Regierungssystem von Kabul aus, ihre Lebenswelt konkret betrifft, machten sie klarere und direktere Aussagen über mögliche Systemreformen. Ihre Aussagen boten ein größeres und kontextuelles Analysespektrum zur Beantwortung der Frage nach den Konfliktodynamiken. In den zwei folgenden Abschnitten werden die beiden Feldforschungsbedingungen in Mazar-e Sharif und Herat beschrieben, die maßgeblich zum Interviewverlauf beitrugen und sich von den Kabuler Verhältnissen unterschieden.

7.1 DIE MÖGLICHKEITEN DES UMFELDES FÜR DIE EMPIRIE

7.1.1 Mazar-e Sharifs Umfeld

Während der zwei Feldforschungsaufenthalte im November 2014 in Mazar-e Sharif und Herat wurde ich jeweils von zwei einflussreichen Politikerinnen begleitet. In Mazar-e Sharif war eine junge Parlamentarierin an meiner Seite, die aus der Region stammt und über sie lernte ich Eliten kennen, die ich interviewen konnte. Darius und ich waren zu Gast im Haus ihrer Schwester und aus Sicherheitsgründen entschieden wir uns, mit dem landesüblichen Auto der afghanischen Mittelschicht, nämlich einem *Toyota-Corolla*, zu den Interviewterminen zu fahren. Da es in diesen Kreisen üblich ist einen Fahrer zu haben, aber uns die finanziellen Ressourcen fehlten, hat sich ein langjähriger Nachbar der Familie bereiterklärt, uns durch die Stadt zu fahren. So fuh-

ren wir unauffällig in Mazar-e Sharif umher, und ich konnte zum ersten Mal nach 2005 die Sehenswürdigkeiten der Stadt in Ruhe auf mich wirken lassen, am Straßenrand an einem Antiquitätengeschäft die vorbeischlendernden Menschen bei ihren alltäglichen Einkäufen beobachten und in einem öffentlichen Restaurant essen. Im Vergleich zu Kabul war die Sicherheitslage in Mazar-e Sharif im November 2014 entspannter und die Mehrheit der Einwohner*innen wirkte nicht so konservativ wie in Herat oder Kabul.

Als wir an einem Donnerstag in einem Einkaufszentrum mit meiner Begleiterin und Darius umherschlenderten, hörte ich, dass ein Verkäufer einem anderen vorschlug, am nächsten Tag gemeinsam zum Freitagsgebet zu gehen. Der andere entgegnete ihm jedoch, dass er lieber zum *buskaschi*¹ ginge als zum Freitagsgebet in die Moschee, denn er müsse sich etwas die Zeit vertreiben. So offen über eine areligiöse Freizeitbeschäftigung zu reden, wäre in Herat undenkbar und in Kabul nur unter vorgehaltener Hand möglich oder erst nach dem Freitagsgebet denkbar. Diese Offenheit war allgegenwärtig, z.B. aß ein frisch vermähltes Paar in einem Restaurant einen Hamburger und Pommes frites und hielt seine ersten gemeinsamen Momente in Selfies fest. Beide zogen zwar die Aufmerksamkeit aller Restaurantbesucher*innen auf sich, aber gänzlich unbeirrt davon zelebrierten sie ihre Zweisamkeit. Viele Familien aßen gemeinsam in dem neu eröffneten Restaurant und genossen ihr Wochenende. Es gab keinen abgetrennten Raum für Frauen und Familien, so wie es in Kabul und Herat oft der Fall ist. Seit wenigen Jahren ist es nicht mehr verpönt, außerhalb des Hauses zu essen. Früher wurde es im Volksmund als „schmutziges Basaressen“ bezeichnet (Farsi: *basar khuri*) und unterstellt, man habe kein fürsorgliches Zuhause. Nun sind viele städtische Frauen froh, an manchen Tagen von der Last des Kochens befreit zu sein, man geht gemeinsam mit der Familie in einem Restaurant essen oder bestellt sich Essen nach Hause. Damit wird auch der neue Reichtum symbolisiert. Tatsächlich sind viele Frauen berufstätig und wie in westlichen Industrieländern der klassischen dreifachen Belastung des Berufsalltags, der Kindererziehung und des Haushaltes ausgesetzt. Doch ein Auffangnetz innerhalb eines Drei-Generationen-Haushaltes kann diese neuen sozialen Entwicklungen abdämpfen und insbesondere Frauen eine neue ökonomische Vorreiterrolle bieten. Aufgrund der ökonomischen Lage – mehrere Personen, auch Frauen, müssen heute für das Haushaltseinkommen sorgen – werden die sozialen Strukturen flexibler.

Tatsächlich ist das einst verpönte Basaressen nun sauberer, denn mit der verbesserten Stromversorgung, zumindest in vielen größeren Städten, kann auch das Essen gekühlt werden. Es gehört nun zum neuen Lebensstil, Pizza und Hamburger zu essen

-
- 1 Bei diesem Spiel, das eher im Norden Afghanistans gespielt wird, müssen die Reiter ein für diesen Zweck geschlachtetes, in einem speziellen Verfahren vorbereitetes Kalb vom Boden aufheben und um das Spielfeld galoppieren. Wenn der Reiter den vorgesehenen Kreis erreicht hat, dann kann er das Kalbsfell in den Kreis werfen. Die Spieler sind auf sich allein gestellt und jeder versucht, das Aufheben und das Transportieren des Kalbes durch die Mitspieler zu verhindern, um es selbst zu bewerkstelligen. Die symbolische Kraft dieses Spiels und ihre Parallelen zur afghanischen Politik hat Azoy untersucht (Azoy 2013; Azoy 2003). Entgegen einer weit verbreiteten Legende handelt es tatsächlich um ein Kalbsfell und nicht um ein Ziegen- oder Schafsfell.

und sich anschließend einen Pulverkaffee zu bestellen. Die landesweit bekannte Gastfreundschaft der Menschen aus dem Norden Afghanistans wurde bei allen Treffen mehr als übertroffen und wurde ohne jegliche Gegenleistung und unabhängig von der ethnischen Zugehörigkeit gewährt. Die Regel des bereits erklärten höflichen Bitens (Farsi: *t'ārof*) wird im nördlichen Teil des Landes kaum praktiziert, da die Gastfreundschaft außerordentlich genuin ist. Im Gegenzug sorgt der direkte Umgang der Menschen aus Nord-Afghanistan bei Afghan*innen aus anderen Landesteilen für Irritationen, weil die Sie-Form und andere Höflichkeitsphrasen ausgelassen werden. In Herat hingegen ist das Gegenteil der Fall, so dass die Höflichkeiten ein Ausmaß annehmen können, dass es dem Gegenüber schwermacht, adäquat zu reagieren.

7.1.2 Herats Umfeld

In Herat begleitete mich meine jüngste Tante Jahantab Taheri.² Als Provinzratsabgeordnete ist sie stadtbekannt, sie wurde bereits dreimal in den Provinzrat gewählt. Auch mit ihr bin ich in einem *Toyota-Corolla* durch Herat gefahren, um meine Interviewpartner*innen zu treffen. Gelegentlich fuhr sie selbst, was in der afghanischen Gesellschaft immer noch für Erstaunen sorgt. Da sie es sich aber zeitlich nicht leisten kann, ihre beruflichen Termine nach dem Terminkalender ihrer männlichen Verwandtschaft zu richten, damit diese sie begleiten und das Steuer übernehmen, fährt sie oft selbst durch die Stadt oder in die Dörfer zu ihrer Wählerschaft.

Generell war es mir in Herat nicht möglich, mich frei zu bewegen, da ich nie bereit war, eine Burka oder, wie in Herat üblich, einen geblühten oder gepunkteten schwarzen *tdschaador* zu tragen. Sogar Frauen mit Burka oder *tdschaador* sind alltäglich sexuellen Anspielungen, Übergriffen und der Gefahr von Entführungen ausgesetzt, so waren im November 2014 wenige Frauen in der Öffentlichkeit zu sehen. Sogar im neu gebauten Basar der Frauen (Farsi: *baasaar-e khanum-ha*) gab es wenige Kundinnen. In Herat fürchtet sich die Bevölkerung vor der organisierten Kriminalität und marodierenden Jugendgangs (Kazemi 2014; Sappenfield/Gopal 2008).

Herats Sicherheitssituation hat sich seit 2007 rapide verschlechtert und viele bringen diese Entwicklung bereits mit dem Ende der Regierungsära Ismael Khans als Gouverneur der Provinz 2004 in Verbindung. Um 2004 begann Karzai, andere lokale Opponenten, wie beispielsweise den Kleriker Maulavi Khodadad aus Obeh oder Amanullah Khan militärisch und finanziell zu unterstützen.³ Der Paschtune Maulavi Khodadad ist einer der führenden Kleriker Herats und sein Zerwürfnis mit Ismael Khan geht auf die Zeit von 1992 bis 1995 zurück, der ersten Amtszeit von Ismael Khan. Es war die Zeit der *Jamiat* unter Präsidenten Rabbani. Khodadad war noch Leiter des Religiösen Rates in der Provinz Herat und schon damals weigerte sich

-
- 2 Meine Tante väterlicherseits, Jahantab Taheri, ist bereits dreimal in den Provinzrat gewählt worden (2005, 2009, 2014). Da sie als unkorruptierbare Politikerin gilt, war es besonders interessant, mit ihr Informant*innen zu interviewen. Sie hat mir auch viele Hintergrundinformationen geben können.
 - 3 Das Verhältnis zwischen Khan und der Regierung in Kabul sowie die Abläufe seiner Absetzung bzw. Umsetzung zum Minister werden genauer im Kapitel 7.2.5 *Ethnonationalismus versus afghanische Nation* beschrieben.

Khan, den Klerikern mehr politischen Einfluss zu gewähren. Er bot ihnen lediglich in der Judikative einige Plätze an und räumte ihnen die Möglichkeit ein, bei der Besetzung von administrativen Posten mitzuentcheiden (Giustozzi 2009: 273). Als nach der erneuten Machtübernahme Ismael Khans im März 2002 die beiden erneut zu keiner Einigung kamen, musste Maulavi Khodadad im März 2004 aus Herat fliehen. Wegen der unterschiedlichen ethnischen Zugehörigkeiten der beiden wurde der Machtkampf um Herat meist als ethnopolitisch motiviert interpretiert.

Giustozzi jedoch betont, dass es sich um einen rein politischen Machtkampf zwischen Ismael Khan und Maulavi Khodadad handelte. Der autokratische Regierungsstil Ismael Khans sah keine Beteiligung anderer lokaler Machthaber vor. Aus diesem Grund konnte sich der Emir nach dem Frühjahr 2004 auch nicht mehr auf den Rückhalt der religiösen Gelehrten in einer überwiegend sehr religiösen Gesellschaft berufen (Giustozzi 2009: 273f). Es gab noch einen zweiten kriegesischen Widersacher Khans in Herat, nämlich Amanullah Khan aus dem Bezirk Shindand. Giustozzi geht detaillierter auf die paschtunische Opposition unter Amanullah Khan ein, der es schaffte, von 2002 bis 2004 mehrmals Angriffe Ismael Khans zurückzuschlagen und auch eine engere Verbindung zur Zentralregierung nach Kabul zu etablieren.

„His mere ability to survive politically and militarily turned out to be sufficient to attract the support of disgruntled Pashtuns throughout the province and beyond it. Hundreds of Pashtuns from Ghuryan and other districts joined his ranks and at the decisive moment he succeeded in mobilising support through tribal networks from southern strongmen like Gul Agha Shirzai.“ (Ebd.: 278)

Bis September 2004 akzeptierten die Amerikaner Ismael Khan als Gouverneur, um regionales Chaos zu meiden, dann aber kam die Wende:

„The American’s growing worries about Iran’s influence over Ismail Khan and in Afghanistan as a whole might have been a key factor in changing their attitude to him, whose few allies could not do much to help Khan. It came as no surprise therefore that in August 2004 Afghan National Army troops, backed by US air power, intervened to freeze the situation on the ground in terms of favourable to Amanullah Khan.“ (Ebd.: 262)

Ismael Khan willigte aufgrund seiner geschwächten Position ein, als Minister für Wasser und Energie nach Kabul versetzt zu werden.⁴ Es soll hier nur kurz erwähnt werden, dass seit Ismael Khans Versetzung bis einschließlich 2017 insgesamt sechs Gouverneure kurzzeitig amtierten. Diese Gouverneure wurden als Außenseiter betrachtet, weshalb sie für ihn, für seine Protégés und für die Patronage-Verhältnisse zur Gefahr wurden (Kazemi 2017). Auf Ismael Khan folgte der ehemalige afghanische Botschafter im Iran, Sayyed Muhammad Khairkhan. Bewusst setzte Karzai einen Politiker aus einer mit Khans Flügel zerstrittenen Fraktion der *Jamiat-e Islami* ein. Mit dieser Besetzung versuchte Karzai, eine politische Sabotage durch die An-

4 Die Umstände der Ermordung des Sohnes von Ismael Khans werden im Kapitel 7.2.5 *Ethnonationalismus versus afghanische Nation* im Kontext der ethnonationalen Implikationen durchleuchtet.

hängerschaft des Vorgängers zu vermeiden. Bereits am Abend der Versetzung Khans jedoch, am 11. September 2004, gingen etwa 1.000 seiner Anhänger und ehemalige *mujaheddin* auf die Straße, am nächsten Tag setzten sie sogar das Gebäude der UNAMA und der UNHCR in Brand. Das Gebäude symbolisierte für sie eher die Interessenvertretung der USA und nicht der gesamten internationalen Gemeinschaft (Synovitz 2004; Gall 2004b).

Khairkhah, dem es nicht gelang, die Sicherheit in Herat gegen Khans Anhänger*innen herzustellen, wurde bereits im Juni 2005 durch einen schiitischen Hasara aus der Provinz Parwan ersetzt. Sayyed Hussain Anwari wurde wiederum von einer mehrheitlich sunnitischen Elite und Bevölkerung nicht willkommen geheißen. Die sunnitischen Heratis fürchteten die Rückkehr der schiitisch-afghanischen Diaspora aus dem Iran, einen Kampf um den vorhandenen Lebensraum und eine soziokulturelle Marginalisierung (Leslie 2015: 8f). Zudem hatte Anwari, der ursprünglich aus der Provinz Parwan stammte, in den Bau von Wohnungen im Viertel Mahalla-Baba-Haji und in Jebail investiert. Er blieb trotz der Widerstände seitens der sunnitischen Bevölkerung bis 2009 Gouverneur.

„Like other provinces across Afghanistan, Herat’s security was deteriorating by 2009. One reason was that Ismail Khan, angry about being removed from his home area and not mollified by his promotion to the cabinet, used local allies such as Commander Ghulam Yahya Akbari Siawushani to undermine security in Herat province.“ (Kazemi 2017)

Anwaris Nachfolger wurde Ahmad Yusuf Nuristani, der zuvor Minister für Bewässerung und Umwelt (2002-2004) und dann stellvertretender Verteidigungsminister (2005-2008) war. Kazemi bezeichnet ihn als Technokraten, der als Anhänger des Königs später Karzais Vertrauen gewann. Jedoch konnte sich Nuristani nur für ein Jahr bis 2010 an der Macht halten und wurde dann von Daud Shah Saba ersetzt. Saba, ein afghanisch-kanadischer Geologe, unternahm den Versuch, die Verwaltung transparenter zu gestalten und zu reformieren. Besonders Ismael Khans Klientel sah sich bedroht, darunter der amtierende Bürgermeister Muhammad Salim Taraki, dessen Unterstützer Ismael Khan war. Im Juni 2013 entschied sich Daud Shah Saba, von seinem Amt als Gouverneur zurückzutreten, weil es ihm nicht gelungen war, die unterschiedlichen politischen Fraktionen der Provinz und die Bevölkerung für sich zu gewinnen. Foschini beschreibt die politische Gemengelage um Saba, die ihn letztendlich zum Rücktritt bewegte, wie folgt:

„Among the various networks that constitute the political landscape in Herat, he could have been expected to receive support by secular, Pashtun-oriented networks like that depending on Humayun Azizi, the Minister for Parliamentary Affairs, or the Afghan Millat party. Azizi however, staunch Karzai loyalist, seemed not to get along very well with the governor. Nor was Afghan Millat particularly interested in aligning with him. In fact, as a ‚Pashtun light‘, as some in Herat jokingly referred to him, Saba could not apply for support from what is often considered the long hand of the Pashtun chauvinist faction of the central government in ethnically mixed areas [...]. The support he received from Herat National Security Advisor, Rangin Dadfar Spanta, was more effective in the milieu of Kabul than in Herat itself. In Herat, the governor could as of late count on some degree of cooperation from the head of the Ulama Council,

Mawlawi Khodaidad, more out of their common hostility to Ismael Khan than because of any ideological proximity.“ (Foschini 2013)

Auch Saba scheiterte an den Patronage-Klientel-Netzwerken, die Ismael Khan gewogen waren und die ihre Positionen in Politik und Wirtschaft in Gefahr sahen. Des Weiteren zitiert Foschini den Ingenieur Nur Ahmad Barez, den *Leiter des Rates für soziale Zusammengehörigkeit*, der den Führungs- und Regierungsstil des afghanisch-kanadischen Technokraten Saba für Herat als unpassend beschrieb. Denn der neue Gouverneur ging früh zu Bett und stand spät auf, verbrachte seiner Ansicht nach zu viel Zeit auf seinem gesicherten Gelände. Im Vergleich zu ihm sei Ismael Khan, wenn es notwendig war, sogar ins 100 Kilometer östlich gelegene Obbeh gefahren und erst um 2 Uhr morgens zurückgekehrt (Foschini 2013). Obbeh ist der überwiegend von Paschtun*innen bewohnte Bezirk, aus dem Maulawi Khodadad stammt, mit dem Ismael Khan überworfen hatte. Nach Ansicht des zitierten Ingenieurs war Khan offensichtlich um ein gutes Verhältnis mit den dort ansässigen politischen Repräsentanten bemüht.

Auch in einer anderen Sache lagen die Sympathien der Bevölkerung bei Ismael Khan. Nach einem dubiosen Wahlablauf um dem Posten des Leiters des Provinzrates kam es im ersten Wahlgang zwischen Dr. Abdul Zahir Faizzada, einem nun Abtrünnigen aus dem politischen Lager Ismael Khans, und einem jüngeren Protegé, Sayed Wahid Qatali, zu einem Patt. Der Wahlgang wurde im IDLG in Kabul wiederholt, jedoch waren lediglich zwölf von insgesamt 19 Mitgliedern des Rates anwesend. Qatali wurde einstimmig zum Leiter des Rates gewählt (Zaheer 2013). Saba weigerte sich, den neuen Leiter des Provinzrates als legitimen Nachfolger zu akzeptieren, nachdem dieser aus Kabul zurückgekehrt war. Unter dem politischen Druck der Anhänger*innen Ismael Khans und wegen ausbleibender Unterstützung anderer politischer Akteure trat auch Saba im Juni 2013 zurück. Eine afghanische Nachrichtenagentur zitierte seine Rücktrittsrede vom 27. Juni 2013: „He said **former jihadi** figures, commanders and the IDLG had been creating hurdles to Saba to force him into resigning.“ (Stanikzai 2013, Herv. i. O.)

Sein Nachfolger Fazlullah Wahidi aus Nangahar, früherer Gouverneur der umkämpften Provinz Kunar, wurde gemeinsam mit anderen Regierungsangestellten kurz nach der Amtsübernahme Ghanis im Dezember 2014 abgesetzt. Im Interview mit mir am 19. November 2014 sprach Wahidi darüber, dass viele in der Bevölkerung seine Außenseiter-Rolle befürworten, andere ihm wiederum aus diesem Grund keine großen Chancen eingeräumt hätten. Im April 2015 folgte ihm Muhammad Asef Rahimi, der in den USA Öffentliche Verwaltung und Management studiert hat und vorher Minister für Agrarwirtschaft war, als neuer Gouverneur Herats. Er wird als weniger kontrovers beschrieben, hat sich weder mit den beiden Repräsentanten der NUG noch mit Ismael Khan politisch überworfen und kann sich auf diese Weise an der Macht halten (Kazemi 2017).

Ismael Khan war es während seiner Amtszeit als Gouverneur gelungen, als Mezzanine-Herrscher unterschiedlichen gesellschaftlichen Akteur*innen und Opponenten bis Sommer 2004 die Stirn zu bieten und gleichzeitig einem Teil der religiös-konservativen Bevölkerung gerecht zu werden. Dies gelang ihm solange, wie die Renten-

einnahmen zu seinen Gunsten flossen⁵, mit denen er seine Klientel versorgte, wie er der Stadt zu größerem Wohlstand verhalf, rigide regierte und seine regelmäßig bezahlten Milizen die Sicherheit garantieren konnten. Ismael Khans Nachfolgern ist es bisher nicht gelungen, die unterschiedlichen lokalen Machthaber (*strongmen*) auszubalancieren, weshalb sich die Sicherheitssituation von Jahr zu Jahr verschlechterte und durch organisierte Kriminalität und von innen- sowie außenpolitischen Akteuren wurde die Verwaltung unterwandert. Die einst sichere Provinz Herat war aus diesem Grund für mich als Forscherin nicht mehr wie in den ersten Jahren nach 2001 gefahrlos zu bereisen.

Bei unseren wenigen Ausflügen in die Stadt zog meine Tante auch nur einen längeren Mantel und ein Kopftuch an, sie glich sich also meinem Verschleierungsgrad an, damit ich nicht zu sehr auffiel. Dies war beim Einkaufen von Nachteil, da wir für wohlhabende Frauen aus Kabul gehalten wurden und die Preise in die Höhe schnellten. Nach einigen Tagen reduzierten wir unsere gemeinsamen Ausflüge, da ich mit meiner Tante schnell als die Tochter des ehemaligen Außenministers assoziiert werden konnte und mich entschied, dass Haus nur noch für die Interviewtermine zu verlassen.

Im nachfolgenden Kapitel werden drei Themenbereiche, welche die Eliten in Kabul und in den zwei Provinzhauptstädten Mazar-e Sharif und Herat formuliert haben, miteinander kontrastiert und diskutiert. Diese Themenbereiche müssen natürlich auch auf den halbstandardisierten bzw. nicht-standardisierten Fragebogen zurückgeführt werden, mit dem auch beabsichtigt war, die Ansichten zu speziellen Themenbereichen, wie dem politischen System aus Sicht der verschiedensten Elitefraktionen und -milieus, zu erfragen.

Folgendes Kapitel wird tiefere Einblicke in die unabhängigen Variablen eines dezentralen, zentralen, parlamentarischen oder präsidentiellen Systems geben und Orientierungen für die Systematisierung der abhängigen Variablen zu den verschiedenen Elitevariationen bieten. Die bereits theoretischen Annahmen, dass innerhalb eines präsidentiellen Systems der systematische Klientelismus mit einem für den Neopatrimonialismus typischen kaskadischen *top-down*-System verwebt ist, wird anhand der Elitenaussagen profunder analysiert und auf der System- und Lebensweltebene als Wechselwirkung zwischen der Hauptstadt und den beiden Provinzen durchleuchtet.

7.2 MEZZANINE-HERRSCHAFTEN INNERHALB EINES PRÄSIDIALSYSTEMS IN MAZAR-E SHARIF UND HERAT

Die Entscheidung für ein präsidentielles System fiel nach 22 Tagen Beratung und wurde von der verfassungsgebenden *loya jirga* am 4. Januar 2004 von 502 Delegierten unter umstrittenen Umständen verabschiedet. Das Abstimmungsverfahren, die

5 Im Unterkapitel 7.2.5 *Ethnonationalismus versus afghanische Nation* beschreibe ich, wie die Renteneinnahmen Ismael Khans von Kabul aus abgeschnitten wurden, ihm letztendlich nicht mehr zufließen und ihm somit die finanziellen Mittel für seine Regierungsführung fehlten.

Art und Weise, wie die Verfassung erarbeitet worden war, und die Tatsache, dass insgesamt 200 Delegierte die Abstimmung boykottierten, führten zu einem fragwürdigen Abstimmungsergebnis. Larson bezeichnet das politische System Afghanistans jedoch als eine Mischung eines präsidentiellen und eines parlamentarischen Systems (Larson 2009). Aufgrund der Befugnisse des Parlamentes, der subnationalen Reformen und der verfassungsrechtlich noch zu verankernden Rolle einer*s Premierministerin*s könne das Regierungssystem als ein schwächeres Präsidialsystem definiert werden.⁶ Im Laufe des Unterkapitels wird sich auch herausstellen, wie Larson zu dieser präziseren Beschreibung kommt. Aufgrund steigenden internationalen Drucks wurden alle Delegierte, wovon 20 Prozent Frauen waren (89 Frauen und 411 Männer), am 4. Januar 2004 gebeten, zwei Minuten aufzustehen und somit ihre Zustimmung für die neue Verfassung mit einem Präsidialsystem zu signalisieren (Ruttig 2014b; Grenfell 2004: 23).

Der Report der ICG hält fest, dass die Verfassungskommission (*Constitutional Review Commission*) ursprünglich einen Entwurf erarbeitet hatte, in dem ein*e starke*r Präsident*in, ein*e Premierminister*in, die Nationalversammlung bestehend aus zwei Kammern und ein Verfassungsgericht das politische System bilden sollten. Die *Constitutional Review Commission* war in ein säkulares und in religiöses Lager geteilt. Thier schreibt, dass es insgesamt zwei Entwürfe gab, hinzu kam eine dritte, von einem ausländischen Berater überarbeitete Version (Thier 2006/2007). Aus Thiers Aufsatz geht deutlich hervor, dass die Rolle einer*s Premierministerin*s der als liberalsten und hoffnungsträchtigsten bezeichneten Verfassung unter Zaher Schah im Jahre 1964 entnommen war (ebd.: 560). Hamid Karzai sagte am Abend vor der Abstimmung, dass er sich bei einer Entscheidung für ein parlamentarisches System nicht zur Wiederwahl stellen würde (International Crisis Group 2003: 3; Reuters 2003). In dieser ersten Verfassungsversion hätte die*der Präsident*in bereits weitreichende Kompetenzen gehabt; beispielsweise hätte sie*er die*den Premierminister*in ernannt, darüber hinaus die Richter*innen des Obersten Gerichts und der Verfassungsgerichte sowie ein Drittel des Oberhauses (Paschto: *meshrano jirga*) ernennen können. Jedoch wäre die Exekutive von der*dem Premierminister*in angeführt worden und seine Aufgabe wäre es gewesen, Gesetze durchzusetzen, die nationalen Interessen und die Souveränität Afghanistans zu wahren, die finanziellen Angelegenheiten zu regeln und am Ende eines jeden Fiskaljahres bei der Nationalversammlung über die Ausgaben Bericht zu erstatten. Weiter schreibt der ICG-Report über die ursprüngliche Verfassungsversion und die vorgesehenen Handlungskompetenzen der Gerichte:

„Apart from dividing executive authority between the president and the prime minister, the draft also vested considerable authority in the constitutional court, whose nine members were tasked with considering conformity of laws, legislative decrees and international treaties with the constitution; interpreting the constitution, laws and legislative decrees; investigating reports

6 Vor der Bildung der Nationalen Einheitsregierung im September 2014 vereinbarten die Kontrahenten, die Position eines Premierministers innerhalb von zwei Jahren einzurichten. Das ist bis jetzt nicht geschehen und wird weiter unten ausführlicher beschrieben.

of offences during elections; and providing legal and judicial advice on issues related to the constitution to the president.“ (International Crisis Group 2003: 3)

Dieser Entwurf der *Constitutional Review Commission* vom 3. November 2003 wurde jedoch an den zwei entscheidenden Stellen der Gewaltenteilung, nämlich der Position einer*s Premierministers*in und der Verfassungsgerichte, verworfen und durch ein stark präsidentielles System ersetzt. Nachfolgend werden zwei längere unterschiedliche Positionen einer Kabuler Elitenvertreterin und eines -vertreters zitiert und anschließend analysiert, um sowohl die Perspektive wichtiger Elitenvertreter*innen aus dem Machtzentrum als auch aus den Provinzen darzustellen.

Auf die Frage, warum sich die Nationalversammlung für das Präsidialsystem entschied, beschrieb die bereits in der Arbeit mehrfach zitierte Menschenrechtlerin Tamanaa die damalige Situation vor der Abstimmung am 1. Januar 2004, die von mehr als 200 Delegierten blockiert wurde, wie folgt:

„Der wichtigste Grund hierfür ist, dass die Person, die die Interessen Amerikas hier vertrat, Khalilzad⁷ war. Er war auch derjenige, der für ein präsidentielles System war. Er hat das System koordiniert. Ein anderer Grund war, dass entgegen der Regelung einfach weitere Leute in den Kreis der *loya jirga* aufgenommen worden sind. Beispielsweise drangen Asadullah Khaled, der damals der Provinzgouverneur von Ghazni war, Haji Din Mohammad der Provinzgouverneur von Nangahar, und ein paar andere Leute, die besonders gewalttätige Dinge verbrochen hatten, verfassungswidrig in den Kreis der verfassungsgebenden *loya jirga* ein. Die dann auch noch propagierten, welches System gut sei, sie propagierten, dass es gut sei, die Macht in der Hand eines Paschtunen zu haben. Denn die Menschen Afghanistans glauben immer noch, dass der Präsident Paschtune, der erste Vizepräsident Tadschike, der zweite Vizepräsident Hasara sein soll. Zu diesem Punkt gab es sehr viele Diskussionen; zur Stammeszugehörigkeit. Abends sahen sie die Repräsentanten und haben ihnen Geld bezahlt. Sie haben das Thema der Stammeszugehörigkeit angesprochen.

Am nächsten Morgen, bevor die Wahlen stattfinden sollten, bat mich der kanadische General zum gemeinsamen Essen, es wurde vereinbart, dass eine Urne aufgestellt wird und abgestimmt wird. Wenn dann Menschen, gegen das präsidentielle System abstimmen, dann muss die Veränderung verfolgt werden. Ich war gezwungen mit denen gemeinsam zu essen und er hat mich gefragt: „Wie war die Situation?“ Ich habe geantwortet, dass die Situation nicht gut war. – „Warum nicht?“ – Es war keine gute Situation. Ich kam aus der *jirga*. Wenn Sie sich dort nicht eingemischt hätten, wären die Menschen, die für ein parlamentarisches System abstimmen wollten, in der Mehrheit gewesen. Sie haben für Auseinandersetzungen gesorgt und die Versammlung durcheinandergebracht. (...) Sie haben die Berater des Präsidenten zu den Stammesangehörigen gezogen, damit sie mit ihm arbeiten oder um ein paar von ihnen zu kaufen. Danach

7 Zalmay Khalilzad war von November 2003 bis Juni 2005 der US-Botschafter in Afghanistan, davor war er vom 31. Dezember 2001 bis November 2003 Bushs Sonderbeauftragter für Afghanistan gewesen. Schmeidel beschreibt in ihrem Aufsatz, wie sehr er bereits in seiner engen Beziehung zu Karzai bei der *Emergency Loya jirga* im Juni 2002 seinen Einfluss für ein starkes Präsidialsystem geltend machte und für Zahir Schah lediglich eine repräsentative Rolle innerhalb des afghanischen Regierungssystems sah (Schmeidel 2016: 581ff).

wurden auch die Stimmen nicht mehr gezählt, auch nicht Stimmen, die von den Personen abgegeben worden sind. Aus diesem Grund wurde das präsidentielle System anerkannt und ich bin sehr sauer geworden.“⁸

Aus dieser längeren Beschreibung geht hervor, dass eine Stimmenauszählung gar nicht durchgeführt wurde, da das Ergebnis nicht zugunsten eines präsidentiellen Systems ausgefallen wäre. Die *ad hoc* durchgeführte Befragung aller Anwesenden in der CLJ war eine fragwürdige Methode, um die Verfassung durch die anwesenden Delegierten zu legitimieren. Auch ein Bericht des AAN zitiert Interviews mit Mitgliedern der *loya jirga*, die berichteten, wie hoch der Preis für eine Stimmenabgabe war:

„To get the unorganised Pashtun delegates in line to support the presidential system, Karzai’s main allies in the assembly – his brother Qayyum, finance minister Ashraf Ghani, rural development minister Hanif Atmar, and (former mujahedin leader, Abdul Rabb Rasul) Sayyaf played the ethnic card, capitalising on the deep mistrust many Pashtuns have for the northern Alliance *mujahedin* who had denounced them to US forces as ‚Taleban‘. In cases where this pressure was not sufficient, promises and small gifts were added. ‚Look how many delegates now have brandish new mobile phones‘, Waqif Hakimi, another Jamiati, quipped. ‚Do you think they had them before?‘ A vote in the *loya jirga* costs around 300 dollars, a UN staff member told me, and political leaders who were able to deliver a whole group of delegates seen receive 5,000 dollars. Kabul’s former mayor, Fazl Karim Aimaq, also a Jamiati, said he and his friends had been threatened: after the *loya jirga*, he was told, they would be ‚taken care off‘ if they continued to support a parliamentary system.“ (Ruttig 2014b)

Die Atmosphäre war von einem enormen Zeitdruck geprägt, die Verfassung musste schnell durch die *loya jirga* legitimiert und Präsidentschaftswahlen organisiert werden. Wie sich nun seit den Präsidentschaftswahlen im September 2014 gezeigt hat, war der erste ursprüngliche Entwurf mit einer*m Premierminister*in für die vorherrschenden politischen Verhältnisse Afghanistans vorausschauend. Warum gerade ein präsidentielles System forciert wurde, schreibt Thier in deutlicheren Worten:

„The three entities controlling the transition in Afghanistan – President Karzai and his supporters, the U.N., and the U.S. – all are invested in consolidating the power of President Karzai; and the U.N. and the U.S. are interested in developing their relations with Afghanistan by working with a unitary, trusted entity.“ (Thier 2006/2007: 573)

Diese personifizierte Entität, Karzai, wurde, wie bereits im Unterkapitel zu den Taliban (Kap. 6.5.3 *Narrative und Dynamiken der Freund-Feind-Rhetorik*) analysiert, der amerikanischen Administration zum Verhängnis. Der Verfassungsentwurf, der eine*n Premierminister*in vorsah, also eine Machtteilung zwischen einer*m Präsident*in und einer*m Premierminister*in, war in gewisser Hinsicht vorausblickend. Bei der Präsidentschaftswahl 2014, als nach der Stimmenauszählung der Stichwahl ein gewaltsamer Aufstand auszubrechen drohte – es gab bereits viele aufgeladene

8 Vgl. Interview Nr. 1, Tamanaa im Wohnzimmer des Lebensraumes meines Vaters am 1. April 2013 in Kabul: 13.

Demonstrationen von Abdullahs Anhänger*innen (Allen 2014) –, war die Etablierung des Postens des Premierministers und einer Nationalen Einheitsregierung die Kompromisslösung.

Während der Stimmenauszählung veröffentlichte das Wahlteam Abdullahs Telefonmitschnitte, aus denen hervorgehen sollte, dass der paschtunische Generalsekretär der IEC, Zia ul-Haq Amarkhel, in einer Codesprache Anweisungen für Wahlfälshungen bis in die Provinzen hineingegeben hatte. Wahlurnen sollten mit Wahlzetteln für den Kandidaten Ghani gefüllt werden, in einem Wahlbüro im Nordosten des Landes sollten die tadschikischen Mitarbeiter durch Usbek*innen und Paschtun*innen ersetzt werden (Graham-Harrison/Amiri 2014). In diesem Fall hätten auch usbekische Wahlkommissare eingesetzt werden können, denn Ghani hat den usbekischen Milizenführer Dostum⁹ als Vizepräsidenten aus wahlpolitischen Gründen mit in sein Team genommen, um mehr Stimmen aus dem Norden und Nordwesten zu erhalten. Dies sind die Gebiete, in denen sein Kontrahent Abdullah aufgrund seiner Vergangenheit als Mitglied der *Jamiat-e Islami* großen Rückhalt genießt und sogar ein weiterer Opponent Dostums, Atta Noor, der mächtige Gouverneur Mazar-e Sharifs unterstützte ihn.

Die AAN hat die Telefonaufnahmen untersucht und sie zweifeln die Authentizität der Mitschnitte an (Clark 2014), aber die *New York Times* schreibt, dass westliche und afghanische Offizielle bestätigen, dass diese Telefonate von direkten Überwachungen aufgenommen worden sind und authentisch seien (Gall 2014). In den von mir geführten Interviews im November 2014 gab es Karzai-nahe Interviewpartner, die offen zugaben, dass besonders viele Stimmen zugunsten von Ghani gefälscht worden sind. Auch verweist ein Wahlbeobachter der UNDP darauf, dass Abdullah nach dem ersten Wahlgang 1 Millionen Stimmen mehr hatte als Ghani und nach der Stichwahl 1 Millionen Stimmen weniger als sein Kontrahent (Murray 2014). Zwei meiner Interviewpartner*innen fragten mich auch, wie es möglich sei, mehr Stimmen zu bekommen als es Wahlberechtigte gibt. Schon im Vorfeld der Wahlen hatten viele Beobachter*innen gefordert, Lehren aus den vorangegangenen Wahlen z.B. bei der Registrierung der Wähler*innen zu ziehen. Einer der Kritiker der Wahlkarten war der bereits zitierte Parwis, der mich im Interview vor den Präsidentschaftswahlen warnte:

„Ich habe gerade erwähnt, dass derjenige meiner Wahlhelfer, der die Nachrichten im Fernsehen verfolgt- Er hat das Interview mit Herrn Karzai bei *Al-Jazeera* gesehen und ein Interview in einer deutschen Zeitung gelesen, dass er Mullah Omar eingeladen hätte, an den Wahlen teilzunehmen. Sehen wir, wo das Problem liegt. Wir sind Repräsentanten und koalieren mit 22 Parteien und wir sind mit politischer Transparenz zu Herrn Karzai gegangen. Ich gebe ihnen ein Beispiel. Wir haben auch unsere Forderungen zusammengeschrieben.

-
- 9 General Abdul Rashid Dostum ist für viele usbekische Afghan*innen weiterhin ein Nationalheld und eine Führungsfigur, für andere Afghan*innen dagegen ein Kriegsverbrecher, der je nach politischer Lage während des afghanischen Bürgerkrieges die Seiten wechselte. Als Ghani den Milizenführer als ersten Vizepräsidenten vorschlug, wurde innenpolitisch Kritik laut. Als Reaktion darauf entschuldigte sich Dostum als einer der ersten afghanischen Kriegsherren für seine begangenen Kriegsverbrechen (Bezhan 2013c; Clark 2013b).

Ich respektiere Herrn Karzai, ich respektiere ihn, aber er ist ein merkwürdiger Mensch. Wir haben diese 22 Parteien des Landes mit ihren politischen Unterschieden zusammengebracht, von ihnen sind auch einige nur probeweise dabei und sogar in der Regierung. Sie sind nicht Teil der Opposition, dieser Rat der *Ansari-ye Ansaft* sind mehrheitlich in der Opposition, aber Teile von ihnen sind auch in der Regierung. So wie *Afghan-Mellat*, *Hezb-e Islami*, Herr Arghandiwal, Ustad Khallili, der die *Hezb-e Wahdat* hat. Wir sind zu ihm gegangen und unsere Rede war speziell zu den Wahlen, das ist die Erzählung von vor ein paar Jahren. Und während der Diskussion zu den Wahlen hatten wir einige Themen, die Registrierung der Wähler, dass die Wähler nämlich noch einmal erfasst werden. Wieso? 17 Millionen Wahlkarten wurden verteilt in der Vergangenheit, 17 Millionen, und es wurde gesagt, dass so und so viele Millionen Stimmen gefälscht waren. Wir haben alles in allem miteinander verglichen, dann waren bis zu 20 Millionen Wahlkarten im Umlauf. Wie viele Millionen Karten müssten nochmals verteilt werden, weil es nun in den vergangenen fünf Jahren einen Altersunterschied gibt? Wenn wir dies mit schätzen und noch einige Millionen aus Pakistan dazu kommen, so wie es beim letzten Mal war. Sehen Sie etwa 30 Millionen Karten sind in den Händen von Personen. Und wir erwarten, dass wir diese bei jeder Wahlurne überprüfen, so dass sie nicht in die Wahlurnen kommen und wir haben auch die Erfahrungen der vergangenen Wahlgänge gemacht. Was ist die Lösung? Eine neue Registrierung. Haben wir wirklich keine Zeit, wirklich kein Budget? Herr Karzai sagt: Wir haben kein Budget. Er wollte von den Vereinten Nationen für die Regierung 45 Millionen US-Dollar. Wenn die Ausländer dieses Geld nicht zahlen, sollte jedoch die Regierung danach fragen, würden sie sicher 45 Millionen US-Dollar bezahlen.“¹⁰

In diesem langen, aber hier bereits verkürzt zitierten Abschnitt zu den Forderungen der Opposition nach einer Wahlreform bereits zu Zeiten von Karzais Präsidentschaft geht hervor, dass bereits im April 2013 klar war, dass ohne Wahlrechtsänderung keine fairen Wahlen durchzuführen waren. Nach den mitgeschnittenen und veröffentlichten Telefongesprächen trat der Generalsekretär der IEC, Amerkhel, mit seinen Mitarbeitern in den Provinzen zurück. Nachdem der Vorsitzende der IEC seinen Rücktritt erklärt hatte, entschieden sich die beiden Wahlteams unter dem Druck der USA dafür, keinen der Kandidaten zum Sieger zu erklären. Die Wahlkommission erklärte, dass sie aufgrund der horrenden Wahlfälschungen die Wahrheit nicht herausfinden könne. Aus diesem Grund beschlossen die Kontrahenten die Bildung einer Nationalen Einheitsregierung. Die offiziellen Stimmenergebnisse sollten – dies war eine der Bedingungen Abdullahs – nicht veröffentlicht werden. Die IEC veröffentlichte jedoch im September 2016 die Wahlergebnisse, womit sie eine wichtige Vereinbarung nicht einhielt. Ghanis Team veröffentlichte seinen Wahlsieg mit den dazugehörigen Zahlen der IEC samt den Ergebnissen in den jeweiligen Provinzen sehr schnell nach der Unterzeichnung des Vertrages (Ruttig 2014a). Die *Asia Foundation* schreibt, dass ein offizielles Ergebnis der Stimmenaushölung erst am 24. Februar 2016 mit einem Stimmenanteil für Ashraf Ghani von 55 Prozent verkündet worden sei (Sharan 2016). Da eine Stimmenaushölung nicht mehr klar und transparent durchgeführt werden konnte, war die überwiegende Mehrheit der Elitenvertreter*innen darüber erleichtert, dass der Machtwechsel ohne Blutvergießen stattgefunden

10 Vgl. Interview Nr. 6, mit Parwis im Wohnzimmer seines Privathauses am 4. April 2013 in Kabul: 64f.

den hatte. Eine Wahlreform müsste aber dringend durchgeführt werden. Ein ähnliches Bild entwarf ein junger Consultingberater im Interview mit mir.

Der junge ehemalige Berater Karzais empfing mich in Kabul in seinem neuen Consultingbüro. Sein Team war nach einem ausgewogenen Geschlechterproporz zusammengestellt und bestand aus etwa sechs Politik- und Wirtschaftsberater*innen. Sein Büro befand sich in einem klassischen afghanischen Haus aus den 1960er Jahren in Wazir-Akbar-Khan und war farblich in orange-gelblichen Ton gehalten. Es war sehr modern eingerichtet und ein großes Firmenschild zeigte in lateinischen Großbuchstaben den Namen seiner Firma. Die eher lockere und transparente Büroatmosphäre entsprach einem Start-up-Unternehmen. Für das Interview zogen wir, Sakhi, Darius und ich, in sein Büro. Da er aufgrund der Koalitionsverhandlungen zwischen den zwei Teams, von Ghani und Abdullah, keine Zeit fand zu Essen, hatte er bereits Hamburger und Pommes frites bestellt, die wir vor den Interviews gemeinsam aßen. Während des Interviews wurde Sakhi dann unentwegt auf seinen drei Mobiltelefonen von politischen Elitenvertreter*innen angerufen, um sich zur besten Verhandlungsstrategie für ihre eigene Machtposition beraten zu lassen. Er betonte, dass er von den unterschiedlichsten und wichtigsten politischen Elitenvertreter*innen angerufen und um Rat gebeten wird. Mehrere Male gab er den Anrufer*innen seine Sicht zur aktuell laufenden Personalwahl und wer welches politische Amt in der neuen Regierung erhalten solle. Sein politisches Netzwerk, dass er sich über die letzte Dekade als Karzai-naher *dispatcher* erarbeitet hatte, verlieh ihm den Status einer fraktionsübergreifenden Vertrauensfigur, obwohl er offen als Ghani-Unterstützer galt. Deshalb fragte ich ihn als Wahlhelfer des Ghani-Teams, inwieweit er der Aussage, dass den afghanischen Eliten Legitimität fehle, zustimmen würde:

„The last election was more legitimate. Dr. Abdullah Abdullah could get 45 percent in the first round and Ashraf Ghani just 30 percent. In the last elections, Abdullah Abdullah had 30 percent and Hamid Karzai just 49,6 percent. After their clean up Karzai was in power. Karzai wanted a second round. Abdullah did not step down to the second round. If you are bowed and you do not enter the second round-. These were the most disgraceful ways of participatory democracy. It was engineered and state controlled. The current president didn't ever have 30 percent, he had 4,5 Million votes. I was involved in the whole process of the election and counting. I don't think that he had that many votes. More than 50 percent are fake. We had to declare we won or either accept the fact that we lost. This would have generated violence and conflict. Running the council of ministers and the administrative office is Abdullah's job. One of the reasons I do not believe in Ghani is that he has no legitimacy.“¹¹

Diese Aussage Sakhis, der die Kampagne Ghanis und die Stimmenauszählung begleitete, spricht für ein undurchsichtiges Wahlverfahren. Eine friedliche Machtübergabe schien wichtiger zu sein als eine transparente und faire Wahl. Sakhi gibt zu, dass das Ghani-Team den Sieg verkünden musste, um Unruhen zu vermeiden. Warum aber Ghani den Sieg für sich reklamieren musste, darauf ging er nicht weiter ein. Paradoxerweise betrachtet er Ghani dennoch nicht als legitimen Präsidenten. Schetter

11 Vgl. Interview Nr. 20, mit Sakhi in seinem Büro am 11. November 2014 in Kabul: 215f.

schreibt zu den Wahlfälschungen und Abdullahs Anschuldigungen gegenüber Ghani's Wahlteam:

„He [Abdullah] raised accusations of fraud, which he blamed on an alleged conspiracy of Pashtun nationalists and the international community whom he saw trying to preclude the election of a non-Pashtun president. Finally, when US-Secretary of State John Kerry negotiated a power-sharing agreement between Ghani (becoming the next president) and Abdullah (occupying the newly installed office of the Chief Executive of the Islamic Republic of Afghanistan), the ballots were not recounted to avoid ethnic tensions.“ (Schetter 2016: 470)

Die Wahl und die Verkündung eines Siegers war und ist weiterhin ein hoch sensibles Thema, bei dem ethnopolitischen Spannungen im neopatrimonialen System instrumentalisiert werden, um persönliche Machtstellungen in einem Land mit wenigen Arbeits- und/oder Vertragsmöglichkeiten außerhalb von staatlichen Strukturen zu sichern und weiterhin zu erhalten. In Afghanistan haben sich bereits virulente ethnopolitische Spannungen während der Präsidentschaftswahlen weiter zugespitzt, die Senghaas im europäischen Kontext gut beschreibt:

„Ethnien, wie immer sie sich im [E]inzeln definieren, fühlen sich ökonomisch benachteiligt, kulturell überfremdet und politisch entmündigt bzw. rechtlos. Um sich aus solcher tatsächlich bestehenden oder so wahrgenommenen Lage zu befreien, gilt ethnonationalistische Mobilisierung als ein wirksames Mittel, um die eigenen Identität zu behaupten sowie die eigenen Interessen durchzusetzen.“ (Senghaas 1996: 117)

Eine Kompromisslösung war die NUG-Vereinbarung vom 21. September 2014, die festhielt, dass eine verfassungsgebende *loya jirga* die Position einer*s Premierministerin*s der Verfassung legitimieren solle. Diese Verfassungsreform und die politischen Hindernisse werden im Laufe des Kapitels ausführlicher diskutiert.

Auf meine Nachfrage, welches politische System Tamanaa befürworten würde, sagte sie:

„Wie ich bereits sagte, bin ich für ein parlamentarisches System, so dass die Macht verteilt wird, es ein gutes Parlament gibt, einen Ministerpräsidenten, ein Kabinett. So dass die Macht nicht in der Hand einer Person ist, der die Polizei, die Beamten, die Richter, den Generalstaatsanwalt ernannt. Alles ernannt diese eine Person. Den Chef des Bildungsministeriums in jeder Provinz, den Chef der Bezirke, die Leiter der Kindergärten ernannt er etc., @was ist das?@ In jedem Fall will er den gesamten Rahmen kontrollieren.“¹²

Tatsächlich hat ein*e afghanische*r Präsident*in weitreichende Kompetenzen und Befugnisse. Sie*Er ist beispielsweise, wie im amerikanischen System, oberste*r Befehlshaber*in der militärischen Streitkraft.¹³ Darüber hinaus kann sie*er die 34 Pro-

12 Vgl. Interview Nr. 1, Tamanaa im Wohnzimmer des Lebensraumes meines Vaters am 1. April 2013 in Kabul: 19.

13 Alle seine Befugnisse und Pflichten sind in der Verfassung in Kapitel 3, Artikel 64 in insgesamt 21 Unterpunkten nachzulesen (Verfassung Afghanistans 2004: 14f). Seit der Unter-

vinzgouverneur*innen und auch die Bezirksgouverneure*innen (Paschto: *wolliswals*) ernennen. Es gibt mehr als 400 Bezirke, für die die*der Präsident*in auch Gouverneur*innen ernannt. Die*der Bezirksgouverneur*in muss der*dem höher angesiedelten*in Provinzgouverneur*in Bericht erstatten, die*der wiederum die Informationen nach Kabul an die*den Präsidentin*en weiterleitet. Jedoch weist Nijat in ihrem Aufsatz auf Folgendes hin:

„The President appoints the provincial governors, while the appointment of district governors takes place through a system of merit-based recruitments, conducted jointly by IDLG and the Independent Administrative Reforms and Civil Service Commission. The role of governors is to serve the central government by providing leadership at their respective levels.“ (Nijat 2016: 6)

Bisher gibt es keine formelle Repräsentation der Dörfer innerhalb des politischen Systems, obwohl 80 Prozent der Bevölkerung in den ca. 20.000-40.000 Dörfern leben (Murtazashvili 2014: 327; Gosztonyi/Feda/Koehler 2016). In der afghanischen Verfassung wurde sogar in Kapitel 8, Artikel 138 bis 140 festgeschrieben, dass auf Provinz-, Stadtverwaltungs-, Bezirks- und Gemeindeebene die Räte gewählt werden müssen (Verfassung Afghanistans 2004: 28f). Wie bereits in Kapitel *Afghanische Institutionenbildung mit subnationalen Reformen* beschrieben, gibt es jedoch die DDAs, CDCs und DDCs, die einige staatliche Regierungsangestellte als verfassungsrechtliche Räte auf ihrer jeweiligen Ebene anerkennen würden (Nijat 2016; Gosztonyi/Feda/Koehler 2016; AREU 2011).

„One issue, however, was repeatedly and critically raised by these interviewees in relation to the unclear legal status of CDCs and DDAs. Given the difficulties associated with holding elections for Village and District Councils, a number of the interviewees seemed willing to explore ways to change the legal status of CDCs and DDAs by allowing them to legally and constitutionally fulfil the roles of Village and District Councils.“ (Gosztonyi/Feda/Koehler 2016: 22)

Andere wiederum zeigten sich gegenüber diesem Rätssystem eher skeptisch und hielten es für ein Konzept, die staatliche Legitimität zu konterkarieren. Aus drei Hauptgründen konnten die Wahlen auf der Bezirks-, Gemeindeebene und für die Stadtverwaltungen bisher noch nicht durchgeführt werden: Erstens wegen der schlechten Sicherheitslage, zweitens ist der Verlauf der Grenzen entlang der Bezirke und Gemeinden nicht klar dokumentiert und drittens bedarf es einer Volkszählung, um überhaupt Wahlen durchführen zu können. Der ausstehende Zensus war bereits während der Präsidentschafts- und Provinzwahlen ein kontroverses Problem. Beide letzteren Aspekte bilden politisch und kulturell ein explosives Thema. Die Gründe,

zeichnung des *National Unity Deals* haben sich jedoch Ghani und Abdullah dazu bereit erklärt, wichtige personelle Entscheidungen auf Regierungsebene in gemeinsamer Absprache zu treffen (NUG Agreement 2014). Hier werden die Punkte hervorgehoben, die für die Regierungsführung zwischen der Peripherie und dem Zentrum in Kabul ausschlaggebend sind und auch die politischen Entscheidungsprozesse zwischen Legislative und Exekutive beeinflussen.

warum es bisher nicht zu einer Volkszählung und subnationalen Wahlen gekommen ist, werden im Laufe dieses Kapitels analysiert.

Von 36 von mir interviewten Elitenvertreter*innen haben sich 35 für ein parlamentarisches System in Afghanistan ausgesprochen. Aber alle Interviewpartner*innen haben sich insbesondere nach der Unterzeichnung des NUG-Vertrages für die Stabilisierung des *status quo* ausgesprochen (NUG Agreement 2014). Wie es zu dieser Diskrepanz der Staatvorstellungen seit der verfassungsgebenden *loya jirga* kam, wurde bereits eingangs analysiert. Nachfolgende Interviewzitate mit Elitenvertreter*innen aus Kabul und Herat zeigen ihre Perspektiven zum afghanischen Staatssystem und ihre Meinungen zu alternativen politischen Systemen.

Der einzige Interviewpartner, der sich nicht direkt für ein parlamentarisches System aussprach, war der bereits zitierte Lotfullah. Auf die Frage, ob er ein parlamentarisches oder präsidentielles System befürworte, antwortete er:

„And that’s not the dialogue which needs to be determined cause a lot of the current debates are actually emotional positions rather than questions of effectiveness. Yes, Afghanistan became too complex to be just run from the center. But the issue is not that powers shifted to provincial level because it is due to corruption. The issue with corruption-, provinces are more corrupt or equally corrupt as the ministries. So, we need to tackle- if the issue is the citizen, the Afghan citizen in the centre then what we need is not centralisation or decentralisation. We need effectiveness. Effectiveness means that a job has to be performed on one of the five levels of governance: the village, the district, the municipality, the province and the centre. This requires process stage.“¹⁴

Zum Zeitpunkt des Interviews sprach sich Lotfullah eher für eine Reform auf allen fünf Regierungsebenen aus, die eine gute und effektivere Regierungsführung ermöglichen sollte. In einem Aufsatz geht Kenny an zwei postkolonialen Fallbeispielen, Indien und Sri Lanka, der Frage nach, ob das Hauptinteresse für die Patronage-Klientel-Netzwerke vom Zentrum oder von der Peripherie aus geht (Kenny 2013). In seiner Zusammenfassung hält er insgesamt drei Punkte fest, von denen der zweite für den afghanischen Kontext relevant ist:

„While decentralization has its benefits, without other reforms and institutional safeguards it may exacerbate rather than mitigate the prevalence of patronage and corruption. Rather, what is needed is greater de facto separation between the legislative, executive, and judicial arms of the state, so that politics is focused at the level of policy design rather than implementation. All of this suggests that while ceding patronage resources to provincial elite brokers may be a way of retaining national unity through democratic rather than authoritarian means, there are significant trade-offs in terms of the quality of governance.“ (Ebd.: 165)

In Afghanistan war und ist den Präsidenten an der Aufrechterhaltung des *status quo* gelegen. So hat sowohl Präsident Karzai als auch Präsident Ghani regionale Macht-haber, beispielweise in Mazar-e Sharif den Gouverneur Atta Noor, gewähren lassen, weil er als Fürst des Nordens die Sicherheit wahren kann. Zum afghanischen Jahres-

14 Vgl. Interview Nr. 2, mit Lotfullah in seinem Privathaus am 2. April 2013 in Kabul: 35.

anfang am 21. März 2017 kündigte Noor nach mehr als zehn Jahren als Gouverneur der Stadt Mazar-e Sharif seine Kandidatur für die Präsidentschaft an (Tolo News 2017c). In Herat war es ein wichtiger *mujaheddin*-Führer der *Jamiat Islami*, Ismael Khan, der von 2002 bis 2004 als Gouverneur die Stadt kontrollierte.

Was Lotfullah mit effektiver Regierungsführung meint, kann man mit Dekonzentration bezeichnen (Kap. *Dezentralisierung im Präsidialsystem*). Die Dekonzentration ist eine der schwächsten Unterkategorien von Dezentralisierung, die lediglich dazu dient, administrative Abläufe in der jeweiligen Region effizienter und effektiver durchzuführen, die haushälterische und politische Entscheidungshoheit verbleibt aber bei der Zentralregierung (Litvack/Ahmad/Bird 1998: 4). Zur hier bereits angesprochenen Reform einer effektiveren Regierungsführung gehören eine Reihe von Maßnahmen, die der Präsident per Dekret eingeführt hat. Alle amtierenden Provinzrichter wurden für eine Prüfung nach Kabul geladen, um ihre Amtstauglichkeit zu prüfen. Darüber hinaus wurde ich im November 2014 in Herat Zeugin, wie sich der Gouverneur und seine Mitarbeiter unter Druck fühlten, wöchentliche Fortschrittsberichte an Ghani zu liefern. Diese wöchentlichen protokollarischen Berichte waren für die Provinzgouverneure ein Novum, so dass sie als Last erschienen und sich über diese Art des Mikro-Managements wunderten. Im konkreten Fall ging es um die Jagd von Falken, der reiche Adelige aus Katar in der Provinz Herat nachgehen. Der Präsident in Kabul hat sich über den Export von Falken als Jagdtrophäen durch die Scheichs zeitnah informieren lassen, um zu kontrollieren, ob das Ausfuhrverbot durchgesetzt wird.

Geht es nun um eine effektivere Regierungsführung der bereits existierenden Institutionen oder um eine Reform des präsidentiellen Systems? Sollte das präsidentielle System so reformiert werden, das es die soziokulturellen Begebenheiten Afghanistans besser reflektieren und somit repräsentieren kann? Um die Positionen der afghanischen Eliten im Zusammenhang von Regierungsordnung und Staatsform zu reflektieren, möchte ich nochmals ihre Meinungen zitieren.

Das Zwei-Kammern-System, bestehend aus einem Unter- und Oberhaus (Paschto: *wolesi jirga*, *meshrano jirga*) hat eine verfassungsrechtlich verankerte Entscheidungs- und eine Kontrollkompetenz. Genau dieses Verhältnis beschrieb Lotfullah bereits vor den Präsidentschaftswahlen im April 2013 als problematisch:

„If we come to the constitutional issue, the most significant issue, vis à vis the political elite, the constitution has endorsed us to election. Three branches of the government have been established. The executive, legislative and the judiciary. But the relation between the two branches is unconstitutional. So, there is a fundamental challenge of making the constitution work. In terms of checks and balances. The checks and balances part of the constitution has been very weak. Parliament has re-emerged as a second executive. It is performing very weak, functioning- both vis à vis accountability and legislation. So, there are over 40 types mentioned in the constitution that's enabling laws, should be promulgated, we don't have a scorecard of the constitution, nobody is keeping a scorecard. Not a single speech from the president opening parliament is containing this. And the judiciary is one of the most corrupt sectors. The Supreme Court is not bad but the lower court is a supreme problem. And the chief judge represents unconstitutional. He fully acts as a chief justice and it is a violation of the constitution.“¹⁵

15 Vgl. Interview Nr. 2, mit Lotfullah in seinem Privathaus am 2. April 2013 in Kabul: 27f.

Lotfullah kritisiert, dass mehr als 40 Verweise für Ermächtigungsgesetze (*enabling laws*) zugunsten der Legislative bereits in der Verfassung festgehalten wurden. Er bezeichnet die Legislative mittlerweile als eine zweite Exekutive. Die Volksvertretung muss beispielsweise jedes Mitglied des Kabinetts – davon ist lediglich der Nationale Sicherheitsberater ausgenommen – bestätigen. Zwar hat die Exekutive die Macht, das Staatsbudget vorzuschlagen, es muss aber von der Nationalversammlung (von beiden Kammern, Farsi: *shuray-e melli*) bestätigt werden. Eine Parlamentarierin namens Aziza antwortete auf die Vorwürfe, dass das Parlament korrupt sei:

„Beim Thema Korruption herrscht eine allgemeine Übereinstimmung, dass Afghanistan in Anbetracht der Strukturen, eingeschlossen Institutionen wie das Parlament, staatliche Einrichtungen, Einrichtungen außerhalb der Regierung, Korruption- man kann nicht sagen, dass es der grundlegende Angelpunkt ist, aber man könnte sagen, dass wir für Korruption offen sind oder gegenüber der Verbreitung von Korruption freundlich gesinnt sind. Also, sie sind nicht gegen Korruption, die Gesinnung gegen Korruption ist in allen Institutionen weniger verbreitet. Darüber gibt es eine Übereinkunft. Ich als Mitglied des Parlaments akzeptiere, dass in vielen Angelegenheiten viele der Parlamentarier vorher beschlossen haben, nach wirtschaftlichen Interessen eine Entscheidung zu treffen.

Die Regierung gibt den Parlamentariern das Geld, dies ist das Thema der Korruption. Wenn es nicht Korruption ist, woher sollen sie denn sonst diesen grenzlosen Reichtum herhaben, den sie den Parlamentariern geben? Auf diese Weise geht es in den nichtstaatlichen Institutionen, wie den NGOs und Büros, auch um die Ausgaben und das Thema ihres Budgets nicht sehr transparent zu. Eigentlich ist das Problem in den Ausgaben des Budgets und der Korruption, dass die Minister zwei Quellen für die Ausübung ihres Amtes haben. Eine Aufgabe ist das nationale Budget Afghanistans. D. h. es ist das Budget, das wir für das Parlament ratifizieren und das andere ist die ausländische Hilfe. Eine Quelle sind die direkten Hilfen, die den Ministerien zufließen. Die meisten Geber, deren Budgets in den zentralen Ministerien vergeben werden, die sie von außen erhalten, haben eine offene Hand. Wenn wir Geld erhalten, dann sagen wir beispielsweise, gebt es für dieses Projekt aus. Gib es beispielsweise für das Bauen der Straße aus oder für jedes andere Projekt, wo es kein Wasser gibt.“¹⁶

Die Parlamentarierin Aziza gibt offen zu, dass viele Abgeordnete zu Reichtum gekommen sind, weil sie sich für ihre Stimmenabgabe bezahlen lassen, und sie weist im zweiten Absatz auf die Rolle der Geberländer hin, dass es inoffiziell ein Budget für die Projekte und eins für die Bezahlung der Minister*innen gibt. Aus ihrer Sicht dient die Kontrolle der Legislative dazu, die Finanzpläne für die staatlichen Aufbauprojekte zu kontrollieren; im Sinne eines Systems des *checks-and-balances*. Mit dieser Aussage wollte Aziza die Parlamentarier*innen ins rechte Licht rücken, indem sie zum Ende betonte, dass die politischen Entscheidungen für Projekte auch zum Gemeinwohl der afghanischen Bevölkerung getroffen werden.

Diese Einkommensquelle sollte innerhalb des gesamten neopatrimonialen Systems betrachtet werden, ohne es als legitim darlegen zu wollen. Die Bezahlungen für

16 Vgl. Interview Nr. 11, mit Aziza in einem Saal des Parlamentsgebäudes am 8. April 2013 in Kabul: 144.

die Abstimmungen zugunsten von Gesetzen, Ministerposten, Wiederaufbauprojekten, Minenverträgen, internationalen Militärbasen auf afghanischem Territorium etc. sind als eine wichtige Einkommensquelle für das gesamte Patronage-Klientel-Netzwerk zu betrachten. Das Gehalt einer*s Parlamentarierin*s beider Kammern beläuft sich monatlich auf 3.421 US-Dollar, darüber hinaus erhalten die Repräsentant*innen einen diplomatischen Pass, genießen parlamentarische Immunität, sie sind krankenversichert, außerdem werden zwei Sicherheitsleute und ein*e* Sekretär*in gestellt (Transparency International and Integrity Watch Afghanistan 2016: 33).¹⁷ Einigen ehemaligen Kriegsherren, die nun im Parlament – entweder im Unter- oder Oberhaus – einen Sitz erhalten haben, bekommen vom Staat mehrere gepanzerte Geländewagen und bis zu 60 Männer für ihre Sicherheit gestellt (Sharan 2015: 103), mit denen sie dann zum Unmut der Bevölkerung in Kabul Straßen sperren, um nicht zur Zielscheibe von Selbstmordattentaten oder Magnetbomben zu werden. Das Gehalt von 3.421 US-Dollar ist für afghanische Verhältnisse hoch, die ethnopolitischen Stammesverhältnisse zwischen einer*m Parlamentarier*in und ihrer*seiner Klientel und die gegenseitigen Abhängigkeiten zwischen ihnen begünstigen die Korruption. Darüber hinaus bestimmen die politischen und wirtschaftlichen Eliten eine Kultur der Korruption, in einem straffreien Raum; in diesem Zusammenhang profitieren insbesondere Parlamentarier*innen von hohen Geldeinnahmen.

Murtazashvili untersucht in ihrem Buch das Verhältnis dieser informellen Ordnung im zum noch zu etablierenden Staat, in den durch internationale Geber*innen investiert wird, um das Vertrauen zu ihren*seinen Bürger*innen durch staatlich gefördertes Gemeinwohl (*public goods*) zu gewinnen und den Teufelskreis von schlechter Regierungsführung zu durchbrechen. Im Zusammenhang mit Afghanistan schreibt sie über den Neopatrimonialismus:

„Efforts to gain citizen support through public goods provision can be viewed as a kind of patronage or neopatrimonialism that permeates state-society relations. Neo-patrimonialism arises from governments seeking to gain ‚vertical legitimacy‘ (Englebert 2000) and stability through redistribution and patronage. From this perspective, public goods provision is part of a neo-patrimonial bargain that serves to consolidate state authority by increasing the ties that bind the government to citizens.“ (Murtazashvili 2016: 190f)

Zu politischen Pattsituationen zwischen der Exekutive und Legislative kommt es jedoch in regelmäßigen Abständen aufgrund folgender Befugnisse der zwei Kammern. Die Nationalversammlung kann darüber entscheiden, ob Gesetze verabschiedet, geändert oder aufgehoben werden und Minister*innen das Misstrauen aussprechen,

17 Im Vergleich zu den Parlamentarier*innen verdienen Minister*innen sogar 10 US-Dollar weniger. Die Kosten für einen Fahrer, Sicherheitspersonal, eine Krankenversicherung, Unterbringung, Reisekosten, Mobiltelefon, Internet, Post, Büromaterial, eine*n Koch*in und eine*n Sekretär*in werden vom afghanischen Staat bezahlt (Transparency International and Integrity Watch Afghanistan 2016: 47).

wenn sie die Nationalversammlung nicht überzeugen konnten (Verfassung Afghanistans 2004, Kap. 8, Art. 90: 20).¹⁸

Diese Befugnisse der Nationalversammlung haben bereits mehrfach dazu geführt, dass Gesetzesentwürfe stagnieren (Ahmadi 2016) und sich für die Parlamentarier*innen als lukrative Einnahmequelle erweisen. Allen Beteiligten in der Politik ist klar, dass die politischen Ämter einen bestimmten Preis haben, den die Anwärtler*innen oder der Beraterstab des Präsidenten mit seinen Verbündeten bereit sind zu zahlen (Filkins 2011). So ist ein Netz von individuellen Interessen entstanden, dass sich selbst erhalten muss, um im zentralen Machtgefüge von Kabul Einfluss zu behalten und die unterstützende Klientel in der Peripherie mit sozialem und ökonomischem Kapital versorgen zu können. Viele Parlamentarier*innen haben Gästehäuser oder -wohnungen, in denen sie ihre Wahlklientel aus der Peripherie über mehrere Wochen versorgen, bis deren Angelegenheiten in Kabul abgeschlossen sind. Dieses System des Stimmenkaufes ermöglicht es auch Nachbarstaaten, politischen Einfluss auf Fragen der Wasserressourcen, Grenzstreitigkeiten, Sicherheitsabkommen, unbequemen Minister*innen, Minenverträgen etc. zu nehmen (Giustozzi 2015: 94; Coburn 2011: 9).

Beispielsweise muss ein Universitätszeugnis von mindestens zehn bis zu 15 unterschiedlichen Instanzen bis zur*in Minister*in für höhere Bildung unterschrieben werden, damit es seine Gültigkeit erhält. Daxner verweist darauf, dass im Jahre 2004 insgesamt 27 Unterschriften für ein Hochschulzeugnis von den Studierenden für weitere anschließende Bewerbungen eingeholt werden mussten:

„But for any master’s graduate certificate, a candidate has to run through 27 offices and instances, including a scribe, in order to get the document that has to be signed by the minister himself, not even by one of his deputies. This does not mean that administration and its bureaucracy were working against all odds, but that they were busy to bar any reform of administration from their premises.“ (Daxner 2017: 75)

In diesem mehrstufigen Unterschriftensystem, sind machtpolitische und finanzielle Interessen zu vermuten, denn bei jeder Instanz werden von der*dem Antragsteller*in ein gewisses Schmiergeld fällig. Mit den Einnahmen kann der*die Angestellte* seine zuvor erkaufte Position *peu à peu* abbezahlen oder seine eigene Klientel bewirtschaften. Diese Schmiergelder können je nach Position und Machteinfluss der*des Antragstellerin*s variieren.¹⁹ Das Einkommen der höchsten Beamt*innen in Afghani-

18 Ausführlicher und auch rückblickend berichtet die AAN über die politischen Pattsituationen zwischen der Exekutive und Legislative, die insbesondere bei der eigentlich vereinbarten Verfassungsänderung nun eine besonders sensible Rolle spielt (Ahmadi 2016).

19 Da es hier nicht primär um Korruption geht, weise ich in einer Fußnote auf eine weitere Art der Korruption hin, die in einer von Scham und Ehrgefühl bestimmten Gesellschaft insbesondere junge Frauen trifft und sie in moralische Dilemmata bringt. Es ist bekannt, dass an Universitäten männliche Lehrbeauftragte und Dozenten von ihren weiblichen Studierenden für das Bestehen von Prüfungen sexuelle Gegenleistungen verlangen. Diese Informationen stammen aus Gesprächsprotokollen mit ehemaligen afghanischen Studierenden, die bereits während ihres Studiums sexuelle Belästigungen erfahren haben und als weibliche Lehr-

stan liegt bei maximal 500 US-Dollar im Monat, was für eine Familie mit (unter-) durchschnittlich mindestens zwei Kindern und mit Lebenshaltungskosten auf fast europäischen Niveau meist zu wenig ist (Transparency International and Integrity Watch Afghanistan 2016: 33).²⁰

Diese hier geschilderten korrupten Amtsabläufe unterwandern das Vertrauen der Bürger*innen in den Staat. Nach klassischer Staatsvorstellung erschwert es den Staatsaufbau, wenn den Bürger*innen das Vertrauen in staatlich legitime Regierungsführung fehlt. Die dargelegten Verwaltungsabläufe und legislativen Entscheidungsfindungsprozesse legen die Hypothese nahe, dass das präsidiale System mit einer zentralen Verwaltung und mit sehr hierarchisierten Entscheidungsinstanzen, diese Korruption begünstigt. Die Untersuchungen zur Effektivität der subnationalen Regierungsführung von Köhler, Gosztonyi und Feda stellt fest:

„However, we identified three mechanisms that *do* change popular perceptions of government-provided governance, all three of which are linked to the *shura* structure: (1) renewed elections, (2) the disbursement of renewed NSP funds, and (3) the integration of CDCs with higher levels of the MRRD-led structure of development councils (i.e., CLDCs and DDAs). [...] On the contrary, more than seven to eight years after its establishment, the *shura* structure enjoys high local legitimacy and has become the main institution of governance provision on the sub-district level. The impact on governance is felt at both the village and district levels. Most importantly, its activities *do not compete with state-provided governance, but on the contrary, they connect the village to the state and tend to strengthen the perceived quality of state-provided governance*.“ (Gosztonyi/Feda/Koehler 2016: 44, Herv. i. O.)

Dieses empirisch gesättigte Ergebnis zum Verhältnis zwischen Bezirks- und Gemeindeebene, erlaubt eine weitere Hypothese: *Kürzere Verwaltungswege mit mehr Entscheidungskompetenz auf provinzieller Ebene können zu mehr Vertrauen, Transparenz, Rechenschaft (accountability) und zu einem effizienteren System der checks-and-balances führen. Unmittelbarere Regierungsführung an der Lebenswelt der betroffenen Bürger*innen kann auf Systemebene durch Parlamentarismus und mehr Dezentralisierung effizienter realisiert werden.*

Zum Thema der Korruption in den Provinzen hat sich auch ein Interviewpartner in Herat geäußert. Ein Menschenrechtsaktivist, Fereydoon, hat ein besonderes Erklärungsmodell gehabt. Fereydoon ist neben seinem Hauptberuf Satiriker und ein berühmter Kalligraph, vor dessen Büro ein Stoppschild auf Farsi daran erinnert, dass Korruption aufgehalten werden muss. Auch eine Telefonhotline, bei der Korruptions-

kräfte an privaten und öffentlichen Universitäten sexuellen Belästigungen ausgesetzt sind. Aufgrund ihrer höheren Bildung und ihres ungewohnt selbstbewussten Auftretens sehen die männlichen Dozenten ihre patriarchalische Vormachtstellung in Gefahr. Es gibt nun erste Berichte und Forschungen zu der hier geschilderten Art der Korruption (Qaane 2017; Karlidag 2014; Gender Studies Institute 2010).

- 20 Eine Familie mit zwei Kindern gilt weiterhin als familiäres Unglück, es werden mindestens bis zu fünf Kinder angestrebt. Natürlich gibt es auch hier ein Stadt-Land-Gefälle, dennoch ist es auch in den Städten weiterhin üblich, mehr als zwei Kinder zu haben.

fälle gemeldet werden können, war auf dem Stoppschild angegeben. Er erklärt die Rahmenbedingungen für Angestellte in Afghanistan so:

„Erstens muss man bei sich anfangen, wenn ich hier um 8:30 Uhr im Büro bin und bis 15:30 Uhr arbeite, dann machen es die anderen auch so. Wenn ich um 10 Uhr komme und um 13 Uhr wieder gehe, dann wird es auch jeder andere so handhaben. Zweitens ist das Einkommen eines Angestellten so niedrig, dass man gerade den Weg zur Arbeit und wieder zurückbezahlen kann. Meistens verdienen die Angestellten 5.000 Afghani monatlich [ca. 70 Euro], so bleiben pro Tag nur 150 Afghani [ca. 2 Euro], um der Familie Essen zu kaufen, die Ausbildung und Gesundheit und Kleidung etc. zu bezahlen. Dieser Angestellte ist gekommen, um seine Zukunft und sein Schicksal in die Hand zu nehmen, aber er sieht dann, dass er durch die Einnahmen in seinem Büro seinen Tagesbedarf abdecken muss. Im Kontext des Parlamentes funktionieren die Mechanismen ähnlich.“²¹

Fereydoon beschreibt die finanzielle Not eines einfachen Angestellten in Herat und zieht Parallelen zu korrupten Verhältnissen im Parlament. Der Journalist Omid aus Kabul erklärte, wie es zu diesem Phänomen der individuellen Interessenrepräsentanz gekommen ist und warum er für ein föderales System sei:

„Schauen Sie, im Parlament Afghanistans haben wir beispielsweise keine Parteien, sondern 249 Personen. Wenn wir starke Parteien gehabt hätten, hätten wir drei bis vier Parteien im Parlament. Das hat eine Logik. Wenn sie im Wahlgesetz die Gelegenheit für Parteien eröffnen, so dass die Parteien teilnehmen können. Und auf der anderen Seite, wenn die Gelegenheit zur Teilnahme für die Parteien vermehrt wird, dann hat es einen Einfluss auf die zentralisierten Verhältnisse für die Festigung der Parteien. Denn wenn wir die Szene für die Parteien öffnen-, auch jetzt können die Parteien, und die Menschen um sich versammeln. Meiner Meinung nach, ich weiß nicht, wie beispielsweise Deutschland, warum gehen die Menschen in eine politische Partei?“²²

Omid verwies darauf, dass die Mitglieder des Parlamentes ihre eigenen individuellen Interessen losgelöst von ihren *policies* auf der nationalen Ebene verfolgen. Dieses auf Personen ausgelegte Wahlsystem hat verschiedene negative Folgen, da die miteinander verzahnte Trias der Legitimität, Effizienz und politischer Handlungsmacht der politischen Repräsentant*innen für die afghanischen Bürger*innen noch gefestigt werden muss. In der afghanischen Verfassung unter Kapitel 2, Artikel 35 ist es explizit erlaubt, Parteien zu gründen, aber erstens ist die politische Rolle dieser Parteien nicht formuliert und zweitens waren sie für die ersten Parlamentswahlen im Jahre 2005 nicht zugelassen, so dass sich die Kandidat*innen ohne ihre jeweiligen Parteien registrierten (Verfassung Afghanistans 2004: 9).

Das Wahlsystem des *single non-transferable vote* (SNTV) war sowohl für Karzai als auch für Kandidat*innen eine bessere Möglichkeit als das *transferable vote*-System, um sich in die Klientelpolitik einzubringen. Außerdem ist in der afghani-

21 Vgl. Interview Nr. 32, mit Fereydoon in seinem Büro am 20. November 2014 in Herat: 247.

22 Vgl. Interview Nr. 8, mit Omid in seiner Redaktion am 6. April 2013 in Kabul: 111.

schen Verfassung die politische Rolle der Parteien nicht genauer definiert. Neben dem Machtinteresse des Interimspräsidenten Karzai als auch der internationalen Gemeinschaft erschien das SNTV-System als pragmatische Möglichkeit, eine erste legitime Wahl des Präsidenten und des Parlamentes zu sichern (Larson 2009: 3). *Politische Fraktionen* sind im Parlament bis heute verboten, denn viele der politischen Parteien waren über die Kriegsjahre von 1979 bis 2001 in die politischen Wirren verwickelt, sie verfügen auch heute noch über einen höheren Organisationsgrad, militärische Gruppen und finanzielle Quellen. Aus diesem Grund argumentieren auch politische Elitenvertreter*innen, die generell Parteien im Parlament befürworten, dass Parteien momentan die Rolle der alten Kriegsparteien verfestigen und verstärken würden.

Am 9. September 2009 verabschiedete das afghanische Parlament das Gesetz zu politischen Parteien, welches anordnete, dass sich alle 110 Parteien nochmals beim Justizministerium bis zum 8. März 2010 registrieren mussten, diese Frist wurde dann auf Drängen der Zivilgesellschaft und der Parteien noch einmal bis zum 5. Juni 2009 verlängert. Eine weitere Hürde wurde für die Parteien geschaffen, nunmehr mussten statt 700 Unterschriften für die offizielle Registrierung 10.000 Unterschriften vorgelegt werden. Als Folge dieses Gesetzes sank die Anzahl von 110 auf 63 Parteien. Seitdem wurden auch viele Unregelmäßigkeiten beim Registrierungsverfahren dieser Parteien konstatiert, so dass sich die Zahl der Parteien nochmals reduzierte.

Bis kurz vor den Parlamentswahlen am 21. Juni 2010 hatten es lediglich fünf von den 110 Parteien geschafft, offiziell zugelassen zu werden, obwohl eigentlich 20 Parteien ihre Re-Registrierung rechtzeitig eingereicht hatten (Ruttig 2010a; Ruttig 2010b). Das Justizministerium kam mit der Bearbeitung der Anträge nicht nach, so dass sich die anderen 20 Parteien benachteiligt fühlten. Kurz vor den bevorstehenden Präsidentschafts- und Parlamentswahlen am 18. September 2010 stellte das Kabinett erneut Hürden für die nun 50 offiziell registrierten Parteien auf: Eine Partei muss in mindestens 20 afghanischen Provinzen registriert sein, was natürlich bedeutete, dass jede Partei die finanziellen und personellen Mittel haben musste, um in jeder Provinz ein Büro zu eröffnen und zu mieten (Ruttig 2013). Mit dieser neuen Regelung versuchte die Regierung per Gesetz zu verhindern, dass sich die Parteien entlang ethnischer, tribaler oder regionaler Zugehörigkeiten organisierten. Als eine Kompromisslösung legte der *Cooperation Council of Political Parties and Coalitions and Civil Society Organizations* im Jahre 2013 dem Parlament den Gesetzesentwurf für ein gemischtes Wahlsystem zwischen einem SNTV- und einem Parteiensystem vor, welches abgelehnt wurde (Larson 2009: 3).

Es gibt Bemühungen der jüngeren Generation von Elitenvertreter*innen, Bewegungen zu initiieren, die über die ethnopolitischen Interessen oder alten *tanzims* hinausgehen. In den Interviews haben die jungen Politiker*innen und Journalist*innen betont, dass es eine Lösung wäre, Parteien mit Mitgliedern aus der jungen Generation zu gründen. Bisher verhindert nämlich die unübertragbare Einzelstimme (SNTV) bei Provinz- und Parlamentswahlen, dass politische Blöcke gebildet werden und befähigt individuelle Kandidat*innen, die oftmals lokale Machthaber sind, zu gewinnen; manchmal sogar mit einer niedrigen Zahl an Wähler*innen (Reynolds/Carey 2012).

Zwar sind Parteien verfassungsrechtlich erlaubt, aber historisch werden Parteien immer noch mit der sowjetkommunistischen Ära, die vom Bürgerkrieg und von der

Regierung der *mujaheddin* abgelöst wurden, assoziiert. Ihre Mitglieder stammen meist aus der urbanen Elite oder wie Larson genauer beschreibt:

„Another potential problem with the NDPs [New Democratic Parties] is that they are not particularly representative of the populations as a whole, in terms of class at least. They are largely comprised of the educated elite and have limited connections to rural Afghanistan. To their credit, NDPs in general have a stated commitment to bridging ethnic divides and have not resorted to increasing support networks on the basis of ethnic representation.“ (Larson 2009)

Momentan gibt es mehrere wichtige Bewegungen in Afghanistan, die versuchen, *nicht* mit den vergangenen Gräueltaten, den ethnischen Spaltungen oder patrimonialen Interessen in Verbindung gebracht zu werden. Jedoch haben sich durch die neuen Gesetze die Anzahl der Parteien und die tatsächliche Aktivität aufgrund der aufgeladenen politischen Lage stetig geändert, sie bilden noch keine stabile neue Instanz in der Gesellschaft. Die meisten Parteien gehen auf die alten etablierten *tanzims* oder auf die kommunistischen Parteien aus den 1970er Jahren zurück (National Democratic Institute 2011). Die Bewegung 1400, die mit ihrem Namen nach muslimischer Zeitrechnung den bevorstehenden Jahrhundertwechsel aus optimistischen Gründen gewählt hat, spricht eine junge Generation und politisch aktive urbane Eliten an (Afghanistan 1400 2012; Kazemi 2012; Ministry of Information and Culture/ GoIRA 2015). Die Mitglieder sind heute nicht mehr so aktiv wie vor den Präsidentschaftswahlen, aber sie betrieben eine Kampagne für eine freie, demokratische und vereinte afghanische Nation, die auf zivilgesellschaftlicher Ebene und durch politische Aufklärung von den Parteimitgliedern in den Provinzen betrieben wurde (Joyenda 2017).²³

In einem nicht protokollierten Gespräch, das ich aufgrund der schlechten Aufnahmequalität nicht auswerten konnte, betonte ein Mitglied dieser Bewegung, dass es eine sehr große Herausforderung sei, einen gemeinsamen friedvollen und verbindenden Nenner zu finden. Allein durch die Frage nach der nationalen Einheit durch eine junge Partei, könnte nicht nur das einflussreiche politische Establishment provozieren, sondern auch ihre Klientel, die weiterhin politischen und sozial fragmentiert ist.²⁴ Außerdem werden Mitglieder dieser Bewegung und besonders diejenigen, die in Führungspositionen sind, meist weiterhin mit ihren politisch aktiven nächsten Verwandten assoziiert, obwohl sie ihre Unabhängigkeit und Neutralität versichern. Die Bewegung 1400 ist nicht als Partei zu den Parlamentswahlen angetreten, aber die Mitglieder würden gern eine lebendige Parteienlandschaft mit neuen Gesichtern im Land etablieren. Ein Wahlantritt hätte zur Folge gehabt, dass sie von einer ethno-politischen Klientel gewählt worden wären, die wiederum in die politischen Seilschaften basierend auf den hergebrachten regionalen Stammes- und *tanzim*-Verbindungen zurückführen. Mehr Fokus und vertiefende Studien müssen in diesem politisierten Mi-

-
- 23 Beispielsweise hat die politische Bewegung 1400 den Kabul-Fluss mit roter Farbe gefärbt, um auf die 3.500 zivilen Opfern allein im Jahr 2016 aufmerksam zu machen (Joyenda 2017).
- 24 Diese Information stammt aus dem Gesprächsprotokoll vom 6. April 2013 mit einem der Gründungsmitglieder der Bewegung 1400 in einem Büro in Kabul.

lieu der jungen Bevölkerung durchgeführt werden, denn sie sehen sich einerseits einem stetigen Wandel der Gesetzeslage und einer sich langsam wandelnden Gesellschaft gegenüber (Hysteresis-Effekt) (Bourdieu 1987a). Die Interviewpartnerin schilderte mir auch, wie sie vor den Parlamentswahlen in Zweiergruppen in die Provinzen fuhr, um dort über das Wahlsystem aufzuklären und für ihr eigenes Programm zu werben. Jedoch sei diese Art der politischen Kampagnen aufgrund der negativen Erfahrungen der Bevölkerung mit den kommunistischen Parteien und wegen des hohen Analphabetismus und der schlechten Sicherheitssituation in den Provinzen, wo sie zwischen die jeweiligen Machtsphären gerieten, schwierig und gefährlich gewesen. Es sei hier zusammenfassend konstatiert, dass es ein Parteiengesetz gibt und dass eine sehr kleine Anzahl der Parteien zugelassen wurde. Institutionell und politisch wurde jedenfalls ein Fenster zu einem parlamentarischen System geöffnet.

7.2.1 Individualinteressen versus Parlamentarismus im Präsidialsystem

Das bestehende parlamentarische System (Abgeordnete die ethnopolitischen und ihren eigenen Interessen folgen, keine etablierten Parteien) stellt während der Transformationsphase Afghanistans (2015-2024) und der Umsetzung der Vereinbarung des NUG-Vertrages eine große Herausforderung dar, die im Folgenden auf der institutionellen und politischen Ebene durchleuchtet wird. Die NUG hat in jedem Fall eine Kompromisslösung gefunden, mit der sich sowohl das Lager Abdullahs als auch Ghanis arrangieren konnten und die diese einvernehmlich am 21. September 2014 unterschrieben. Die Position des bisherigen CEOs hätte nach zwei Jahren, demnach bis spätestens September 2016, in ein verfassungsrechtlich verankertes Amt eines Premierministers münden sollen. Hierfür hätte eine verfassungsgebende *loya jirga* einberufen werden müssen, was nicht geschehen ist.

Hierin liegt jedoch das politische Dilemma, denn eine verfassungsgebende *loya jirga* konstituiert sich aus Repräsentant*innen der Nationalversammlung und den Vorsitzenden der Provinz- und Bezirksräte (Verfassung Afghanistans 2004, Kap. 6, Art. 111: 24). Jedoch hätten Neuwahlen für die Provinz- und Bezirksräte stattfinden sollen, die bis heute nicht durchgeführt wurden. Politische Berater haben von einer gleichzeitigen Wahl für die Provinz- und Bezirksräte aufgrund von befürchteten politischen Unruhen abgeraten (Gosztonyi/Feda/Koehler 2016: 45). Verfassungsrechtlich müssten die Wahlen in Afghanistan, ungeachtet der geographischen, technischen, sicherheitspolitischen, geschlechterspezifischen, demographischen und finanziellen Herausforderungen, zeitversetzt in einem kurzen Zeitraum in sieben Etappen durchgeführt werden. Präsidentschafts-, Parlaments-, Provinzräte-, Bezirksräte-, Gemeinderäte-, Stadtverwaltungs- und Bürgermeisterwahlen müssten transparent abgehalten sowie anschließend geordnet ausgewertet werden. Schon in funktionierenden Demokratien, die in Frieden leben, sind Wahlen immer wieder eine Herausforderung. Für ein Transformationsland, das sich noch mitten im Krieg befindet, eine fast nicht zu bewältigende Aufgabe dar. Ein *policy report* des *United States Institute of Peace* (USIP) fasst die qualitative Komplexität des verfassungsrechtlich vorgeschriebenen Wahlsystems einleitend zusammen:

„Presidential and Wolesy Jirga elections are held every five years (though not in the same years), provincial council elections every four years, and district and village council elections every three years. Municipal council and mayoral elections are called for in the constitution, but their terms are not specified. The 2010 electoral law called for them to be conducted every four years, but they have not yet been held. If Afghanistan were to conduct all these elections according to the letter of the law, forty-one elections would be held over the next twenty years.“ (Barakzai 2013: 3)

Vereinbart wurde auch zwischen den beiden politischen Lagern, dass es eine Wahlreform vor den bevorstehenden Parlamentswahlen geben muss, so dass eine transparente Stimmenauszählung und Wahlbeobachtung durch die IEC und ECC gewährleistet ist. Denn die Abgeordneten der Provinz- und Parlamentswahlen werden über die verfassungsrechtliche Legitimation einer*s Premierministerin*s entscheiden, womit sie einen erheblichen Einfluss auf das zukünftige politische System Afghanistans ausüben werden (Adili/van Bijlert 2016). Wo genau liegen zunächst die politischen Herausforderungen und die Probleme auf der Systemebene? Die nachfolgenden Punkte werden in den nächsten Unterkapiteln analysiert und gleichen aufgrund ihrer Interdependenz einem gordischen Knoten, dabei wird ein kritischer Blick auf die *electoral* und *institutional engineering*-Prozesse geworfen:

- 1) Wie bereits beschrieben, hätten 2014 die Bezirksräte und 2015 die Provinzräte gewählt werden müssen, konnten jedoch wegen der ausgebliebenen Wahlreform und wegen der schlechten Sicherheitslage nicht durchgeführt werden. Ghani verlängerte die Legislaturperiode für die Nationalversammlung per Dekret, ohne Wahlen stattfinden zu lassen. Weil sich die Volksvertretung nach der afghanischen Verfassung im letzten Jahr der Legislaturperiode nicht mit der Reform des Wahlgesetzes befassen darf (Verfassung Afghanistans 2004, Kap. 5, Art. 109: 24), setzte der Präsident das veränderte Wahlgesetz als exekutives Dekret in Kraft. Diese vom Präsidenten unterzeichnete Wahlreform sorgte bei den Volksvertreter*innen für Aufruhr, da sie mit dem neuen Wahlverfahren um ihre Position fürchten, denn ihre (Wieder-)Wahl wurde besonders durch das SNTV-System geschützt, das nun durch ein neues Wahlsystem ersetzt wird. Das Dekret zur Wahlreform, die nun am Parlament vorbei in Kraft getreten ist, sehen viele politische Analyst*innen und natürlich betroffene Parlamentarier*innen als Verfassungsbruch durch den Präsidenten und sein Kabinett. Aus der Perspektive der Parlamentarier*innen dürften keine Gesetzesänderungen am Parlament vorbei in der letzten Legislaturperiode entschieden werden. Die *Independent Commission for Overseeing the Implementation of the Constitution* (ICOIC) argumentierte jedoch, dass die Regierung Dekrete zu Wahlen und Wahlkommissionen während der letzten und bereits verlängerten Legislaturperiode dem Parlament nicht zur Beratung und Verabschiedung vorlegen müsse (Adili/van Bijlert 2016).
- 2) Im September 2016 wurde das neue Wahlgesetz unterschrieben und im November 2016 wurden die neuen Kommissar*innen für die IEC und die ECC bekannt

gegeben, die die Provinz- und Bezirkswahlen organisieren sollen.²⁵ Das neue Wahlgesetz sieht vor, dass die Stimmen nach Artikel 35 nach einem Mehrheitswahlrecht (*first past the post system*) ausgerechnet werden und ein*e Repräsentant*in für den Wahlbezirk ausgewählt wird (Adili/van Bijlert 2017; Adili/van Bijlert 2016; Justizministerium der Islamischen Republik Afghanistan 2016). Als weitere Machtbescheidung der Parlamentarier*innen der nachgeordneten Ebenen kann auch das reformierte proportionale Wahlrecht für die Provinz-, Bezirks- und Gemeinderäte gewertet werden, da es weniger Sitze geben wird. Ein detaillierter Plan der IEC zum proportionalen Wahlrecht zur Realisierung dieser in Artikel 35 festgehaltenen Wahlreformen war bereits Ende Februar 2017 fällig.

- 3) Die neu initiierte Registrierung aller Wahlberechtigten afghanischen Bürger*innen mittels eines landesweiten Volkszensus mit elektronischen Identifikationskarten, auf denen neben der Nationalität afghan auch die ethnische Zugehörigkeit stehen wird, hat im Vorfeld konfliktreiche Diskussionen über die ethnischen Identitäten aufflammen lassen. Entlang der beiden Begriffe „Nation“ und „Ethnie“ sind die Kontroversen entflammt (Tolo News 2017b). Einige afghanische Eliten waren gänzlich gegen die Registrierung der ethnischen Zugehörigkeit und votieren dafür, dass alle Bürger*innen als „afghanisch“ registriert werden. Die überwiegende Mehrheit der nicht-paschtunischen Eliten wiederum befürworten, die ethnische Registrierung auf den elektronischen Identifikationskarten, so dass die ethnische Zusammensetzung der Bevölkerung klar wird. Einige paschtunische Elitenvertreter*innen befürchten wiederum, dass nach dieser Registrierung die Paschtun*innen nicht mehr als ethnische Mehrheit aus der Bevölkerung hervorgehen werden und sie ihren politischen Anspruch auf die Macht nicht mehr mit ihrem größeren ethnischen Proporz an der Bevölkerung begründen können (Constable 2016). In Kapitel 7.2.5 *Über elektronische Identitätskarten zum Volkszensus* wird diese Problematik genauer beschrieben.

Für den vorliegenden Kontext ist es wichtig hervorzuheben, dass für Abdullah und seine Anhängerschaft die politische Zukunft mit einer starken Position des Premierministers mit einer erfolgreichen Wahl der Provinz- und Parlamentswahlen für die Position eines*r Premierminister*in eng verknüpft ist. Denn die Wahlen auf diesen beiden Ebenen entscheiden über die Besetzung der verfassungsgebenden *loya jirga*, die letztendlich über die Rolle eines zukünftigen Premierministers entscheiden muss (Tolo News 2017a). Das politische Lager Abdullahs drängt auf das System der einzelnen übertragbaren Stimme (*single transferable vote*), auch ging ihnen die teilweise Neubesetzung der IEC und der ECC nicht weit genug (Adili/van Bijlert 2016).²⁶ Wie bereits geschildert, gab es bei den Stimmenausschüttungen während der Präsidenten-

-
- 25 Für eine verfassungsgebende *loya jirga* müssen die 102 Mitglieder der *meshrano jirga*, 249 Mitglieder der *wolesi jirga*, 34 Ratsvorsitzende der Provinzräte und 364 Ratsvorsitzende der noch nie abgehaltenen Bezirksräte sich für die große Ratsversammlung konstituieren.
 - 26 Die Namen und die alten versus neuen Kandidat*innen können einer afghanischen Nachrichtenagentur entnommen werden (1TVnews 2016).

schaftswahl am 5. April 2014 und bei der anschließenden Stichwahl zwischen Abdullah und Ghani am 14. Juni 2014 fragwürdige Ergebnisse. Dies äußerte sich beispielsweise darin, dass die Anzahl der Stimmzettel höher lag als die Bevölkerungszahl eines Bezirks und eine lückenlose und transparente Nachzählung der Stimmzettel konnte durch die IEC nicht mehr gewährleistet werden. Die Parlamentsabgeordnete Aziza fasste die Situation bereits vor den Präsidentschaftswahlen im April 2015 im Zusammenhang mit den Parlamentswahlen ehrlich zusammen:

„Eigentlich ist es sehr schwer festzuhalten, wie hoch die Legitimität für einen Gewählten ist. Denn auf dem Weg, der ihn zu einer legitimen Position führt, dafür braucht er genügend Stimmen. Ja? Die Stimme, die ihn ins Parlament bringt, diese Stimme muss er haben. Wenn wir ein Parteiensystem haben, dann können wir das Verschwinden vieler Stimmen verhindern und die Legitimität durch viele Stimmen herstellen. Nun hatten wir zum Beispiel in den vergangenen Wahlen Repräsentanten, die 10.000 Stimmen hatten, sie waren die letzte Person. Also, haben 10.000 Menschen jenen gewählt. Aber da gesetzlich festgesetzt worden ist, dass ein Teil von Frauen ins Parlament gehen muss, ist beispielsweise eine Frau mit 2.000 Stimmen gekommen und ein Mann mit 10.000 Stimmen ist nicht reingekommen. Unser System ist so, dass die Evaluierung der Legitimität nicht mit den Stimmen der Menschen übereinstimmt, jemand, der die meisten Stimmen hat, hat die Legitimität oder die Leute (...) Aber in anderen Ländern ist es nicht so, in anderen Ländern werden die gewonnenen Stimmen nicht verhindert, also die Stimme wird nicht weggenommen, also Stimmen werden nicht verschwinden. In Afghanistan haben wir viel Verderben, die Stimme wird ausgeglichen, wird obsolet, weil wir ein System der einfachen nicht-übertragbaren Stimme haben. Das was man auf Englisch,

//FDS: *Single non-*

//Aziza: *non-transferable/vote* nennt, einfache nicht-übertragbare Stimme, in diesem Verhältnis ist es beispielsweise so, dass in einem Gebiet viele Leute ihre Stimme für mich abgeben, aber von der anderen Seite kommt jemand an meine Stelle. Weil ich zwei Stimmen mehr bekommen habe, komme ich. Aber er, der zwei Stimmen weniger als ich hat, kommt nicht. Aber er hat immer noch viele Stimmen. Diejenigen, die ihn gewählt haben sind dagegen, und sagen, dass der Prozess nicht legitim ist. In anderen Ländern wählen sie Parteien und diese Systematik ist weniger. Es besteht kein Zweifel darüber, dass negative Meinungen über das Parlament, die Wahlinstitutionen, den Präsidenten eingeschlossen, sehr hoch sind.“²⁷

Tatsächlich wären rein rechnerisch die Wahlergebnisse direkt nachvollziehbar, aber dies hätte zur Folge, dass für weibliche Kandidatinnen separate Wahllisten geführt werden müssten; dies wird nun von der IEC überdacht. Es könnte jedoch dann für Frauen, die wie die hier interviewte Parlamentarierin davon überzeugt sind, auch ohne eine Frauenquote zu bestehen, schwierig sein, sich dann auf ein demokratisches Wahlergebnis und ihre politische Legitimität zu berufen. Aziza beschreibt es im obigen Zitat, dass es schwierig sei, neben den männlichen Kandidaten zu bestehen, denn ihnen wird immer die Quote vorgehalten werden. Jedoch kann diese Parlamentarierin sich auf den Rückhalt ihrer starken *mujaheddin*-Gruppe der *Jamiat-e Islami* berufen, die dafür sorgen, dass sie die notwendigen Stimmen aus ihrer unwegsamen und ge-

27 Vgl. Interview Nr. 11, mit Aziza in einem Saal des Parlamentsgebäudes am 8. April 2013 in Kabul: 146.

fährlichen Heimatprovinz erhält. Im Gegenzug versorgt sie ihre Klientel mit Minenverträgen, auf die ich hier nicht spezifischer eingehen kann, um die Identität meiner Interviewpartnerin zu schützen. Ihre Handlungspraxis stimmt mit ihrer normativen Handlungspraxis zum Teil überein, da Aziza bereits an vorheriger Stelle zum Thema Korruption die Mechanismen für die Budgets erklärte und das Parlament eher als legitime Annahmestelle und Regulationsinstanz darlegte.

Wie könnte ein neues, gerechteres und vor allem transparentes Wahlrecht für die afghanische Gesellschaft aussehen? Auch in der Forschungsliteratur wird eine Kombination von *STV*-System und Verhältniswahlrecht als ein in ethnisch zerrüttenden Gesellschaften vielversprechendes Wahlsystem beschrieben. Darauf wird näher in Kapitel 7.2.2 *Konsoziationismus oder Zentripetalismus für die afghanische Konfliktsituation?* eingegangen. An dieser Stelle sei für die bessere kontextuelle theoretische Rahmung folgendes Zitat eingerückt:

„PR [proportional representation] is deemed beneficial from the perspective of ethnic conflict management because it not only facilitates minority representation, it also allows groups to articulate their own political identities (Lijphart 1995: 281). Lijphart (Lijphart 2008: 79) specifically advocates the close-list variant of PR because it encourages the formation of cohesive political parties and strengthens the influence that leaders hold on their parties.“ (McCulloch 2014: 13)

Jedoch gibt es keine funktionierende Parteienlandschaft in Afghanistan, die innerhalb eines Verhältniswahlrechts in einem parlamentarischen System die Interessen ihrer Wählerschaft repräsentieren könnten. Hierzu nahm im Interview der Hochschuldozent für Jura und Politikwissenschaften Ali in Mazar-e Sharif Stellung. Er empfing uns – die Parlamentsabgeordnete, Darius und mich – in seinem Büro an der Universität Balch in Mazar-e Sharif. Bevor wir sein Büro erreichten, mussten wir uns durch Hunderte von Studierenden unseren Weg bahnen. Der Campus ist im Vergleich zur Kabuler Universität sehr viel kleiner und karger, aber dadurch wirkten die unterschiedlichen Kleidungsstile, mit denen Studierende ihre politischen Orientierungen demonstrierten, umso stärker. Es gab weibliche Studierende, die aus der Theologischen Fakultät kamen, von denen nur ihre Augen zu sehen waren und einige traditionell gekleidete männliche Studierende, die jedoch in der Minderheit waren. In Alis Büro herrschte ein reges Kommen und Gehen, Studierende wie auch Lehrkräfte kamen unangemeldet zu ihm ins Büro. Es war eine offene und lebendige Atmosphäre, so dass ich die Interviews mit seinen Kolleg*innen im Minutentakt in seinem Büro führen konnte. Zur einleitenden und sehr offen gestellten ersten Frage nach den Veränderungen seit der Petersberger-Konferenz im Dezember 2001 antwortete Ali mit einer für Afghanistan fast grundlegenden Problemdarstellung: „Es muss Leute geben, die die Bildung haben, demjenigen über sich den richtigen Weg zu zeigen. Wir leben in einer Welt der Paradoxe. Wir hätten die Personen einladen müssen, die sich auskennen. Die Geistreichen hätten entscheiden müssen, was die beste Verfassung für

uns ist.“²⁸ Aus diesem Grund fragte ich Ali direkt, welches politische System er für Afghanistan bevorzugen würde:

„Beide Systeme sind gute Beispiele. Sowohl in den USA als auch in der BRD gibt es gute Beispiele für das präsidentielle System.“²⁹ Das parlamentarische System wäre für Afghanistan gut, aber es gibt keine Parteien. Aber wenn es Parteien gibt und die nationale Einheit besteht und Modernität, dann wäre es ein gutes System auch für Afghanistan.

Der neuen Generation ist die Tradition egal, aber im Dorf ist die Tradition weiterhin wichtig. Es gibt die Demokraten und die Konservativen. Die Demokraten sind die jungen Leute und die können in eine Partei gehen und die anderen mit Sayyaf können zu den Konservativen gehen.

In einem zentralen System, wäre ein halb föderales System im Moment sehr erstrebenswert. Für 17.000 Studierende haben sie gezielt den Strom abgestellt. Dann musste ich das Geld einzeln einsammeln und es an das Finanzamt nach Kabul weiterleiten, damit wir zumindest am nächsten Tag wieder Strom hatten. Also, halb zentral ist besser.“³⁰

Ali spricht einige wichtige Punkte an, z.B. dass die junge Generation weniger Berührungängste mit neuen Parteien hat. Konservative hätten ja weiterhin die Möglichkeit, in Sayyafs religiös-konservative Partei einzutreten. Ein Potenzial für ein liberales Weltbild sieht er in der jungen Generation, die er alltäglich lehrt und mit ihnen im Austausch steht. Wie bereits bei den Kabuler Elitenvertreter*innen weiß er um die konservativen Überzeugungen der Afghanen*innen, hat aber die junge Generation als liberaler und offener erfahren.

Ein Dozent für Theologie, Abu Bakr, ein Vertreter dieser jungen Generation von Afghanen*innen, stützt jedoch Alis These von einer liberaleren, offeneren Generation, die auch neuen Parteien gegenüber aufgeschlossen ist, nicht. Abu Bakr hat islamisches Recht in Ägypten studiert und war höchstens Mitte Dreißig. Mit einem kurz gestutzten Bart, den ebenso kurzen Nägeln, seiner makellosen Sauberkeit wies er sich als streng religiös orientierten Menschen, der die Vorschriften der islamischen *sunna* (Bart-, Haar- und Kleidungsgröße) befolgt, aus. Sein grauer Anzug und sein strahlend weißes Hemd unterstrichen seine religiös-konservative Prägung, die nun nicht mehr in Opposition zur Moderne stehen muss. Diese äußerliche Demonstration innerer religiöser Überzeugungen ist für die Elterngeneration oder Pre-Kriegsgeneration eher befremdlich. Auch Giustozzi beschreibt in seinem Aufsatz zu Radikalisierungen an den Universitäten Afghanistans folgendes: „Even those who studied abroad, particularly in Pakistan, can have more conservative attitudes than their own parents from the educated middle class; often parents have found themselves being criticised for

28 Vgl. Interview Nr. 22, mit Ali am Institut für Politikwissenschaften und Jura an der Universität Balch am 13. November 2014 in Mazar-e Sharif: 221.

29 Das politische System der BRD ist natürlich nicht nach einem präsidentiellen System organisiert, sondern es basiert auf einer parlamentarischen Demokratie. Wenn die afghanischen Eliten das deutsche System als Vorbild auflisten, dann meinen sie oft, dass das parlamentarische und föderale System Deutschlands auch für die afghanischen Verhältnisse nachahmenswert ist.

30 Vgl. Interview Nr. 22, mit Ali am Institut für Politikwissenschaften und Jura an der Universität Balch am 13. November 2014 in Mazar-e Sharif: 222.

their liberal attitudes by their own sons and daughters.“ (Giustozzi 2010: 3) Weiter schreibt der Autor, dass Säkularist*innen sich durch das dominierende religiöse Klima eingeschüchtert fühlen. In den 1970er Jahren sei es sogar während des Fastenmonats schwierig gewesen, so viele Studierende wie heute für ein Gebet zu motivieren (ebd.: 3). Da Abu Bakr schnell zu seinem Seminar musste, konnte ich ihn nur kurz sprechen. Er benutzte viele religiöse und arabische Phrasen, um seine theologische Sichtweise darzulegen. Auf meine Frage, welche alten und neuen Konflikte in der afghanischen Gesellschaft aufgetreten seien seit der Bonner Petersberg Konferenz, antwortete er im Kontext seiner Rolle als Hochschuldozent:

„Ich habe keine ernsten Probleme gehabt. Es gab auch sehr freie Fragen, ich habe in einem Dialog die Fragen beantwortet, so dass sie im Sinne der Studierenden beantwortet werden. Gott hat uns zur Mäßigung und Bescheidenheit aufgerufen. Ich bin nicht gegen die Freiheit, jeder Muslim würde für seine Freiheit sterben. Aber in jeder Religion gibt es den Gedanken der Freiheit. Im Westen sagt ihr: Die Freiheit ist immer die Freiheit des Andersdenkenden. Wir denken, dass es für die religiöse Freiheit gilt.“³¹

Als Vertreter einer jungen Generation sind seine Ausführungen zu den Medien noch erstaunlicher, da sie mit denen des bereits zitierten Geistlichen aus Kabul Akbar übereinstimmen: „Wir sehen uns dieses und jenes im Fernsehen an, dies wird als Demokratie bezeichnet. Aber dies ist ein System für die Regierungsführung. Die Freiheiten müssen im Rahmen bleiben.“³² Abu Bakr war auch sehr gut informiert über die aktuellen Entwicklungen in der einst streng laizistischen Türkei und die politischen Folgen des Arabischen Frühlings um 2014, und stellte alle diese Entwicklungen in den Kontext einer islamischen *umma*:

„Säkularismus gibt es nur im Westen. Es begann in der Türkei, aber dort sehen wir, dass die Gerechtigkeit- und Entwicklungspartei wieder führt. Auch in Ägypten und Tunesien sehen wir, dass die Lehren gegen den Islam und die dort lebenden Menschen sind.

Islam und Staat betrachten wir als unabdingbar verbunden. Außerdem gilt der Grundsatz, dass diejenigen, die die *ummah* repräsentieren, auch das Staatsoberhaupt repräsentieren. *Islam wa al-hawall wa al-aqd*³³ ist unbedingt notwendig. Wir nehmen das Recht von Gott, den Rat [*shura*], Loyalität und die Regierung. Sie werden über diesen Weg gewählt. Wir möchten nicht, dass Religion und Staat voneinander getrennt werden. Artikel 1 und 3 der Verfassung können nicht geändert werden.“³⁴

Im ersten Abschnitt dieses Interviewzitats werden internationale politische Entwicklungen islamischer Länder, in den Kontext der *umma* (islamische Gemeinschaft) ge-

31 Vgl. Interview Nr. 23, mit Abu Bakr von der Fakultät für Islamisches Recht am 13. November 2014 in Mazar-e Sharif: 224.

32 Vgl. ebd.: 224.

33 Es sind diejenigen, denen es erlaubt ist, den rechtmäßigen Nachfolger (Kalifen) nach Mohammed zu ernennen (Esposito 2017).

34 Vgl. Interview Nr. 23, mit Abu Bakr von der Fakultät für Islamisches Recht am 13. November 2014 in Mazar-e Sharif: 224.

setzt und es wird deutlich, dass diese Länder durchaus ihren Einfluss auf die Elitenvertreter*innen in Afghanistan haben und je nach politischer Überzeugung als Beispiele für das Scheitern säkularer Systeme innerhalb einer mehrheitlich islamischen Bevölkerung angeführt werden. Aus theologischer Sicht sollten im politischen System nach dem Prinzip „Leute des LöSENS und des BindENS“ (Arabisch: *ahl al-hall wa al-aqd*) die politischen Führer ausgewählt werden.³⁵ Diese Vorstellung, dass Repräsentanten der islamischen Gemeinschaft über die Nachfolge des Kalifen entscheiden sollen, gewann durch den libanesischen und anfangs gemäßigten Reformers Sayyid Raschid Ridda (1865-1935) in Ägypten wieder an Interesse mit den Muslimbrüdern (Laoust 1942). Die hier im Interview von Abu Bakr vorgestellte Regierungsführung nach islamischen Prinzipien basiert auf Riddas folgender theologischer Staatsvorstellung:

„Rashīd Riḍā proposes in effect to combine these undertakings by considering the electors (*ahl al-hall wa'l-aqd*), the participants in the process of consultation (*shūrā*), the ‚persons of authority‘ (*ulūm'l-amr*), and the *mujtahids* all members of a single body in which the sovereign powers of Community lie and whose executive the caliph is.“ (Kerr 1966: 197)

Historisch betrachtet waren es meist die familiären Verbünde innerhalb der islamischen Kalifate, die über die Thronnachfolge entschieden, und nicht – wie der libanesischer Reformers Sayyid Rashid Ridda (1865-1935) vorschlug – nach der genealogischen Nähe zum Propheten Mohammad, der vom Stamm der Quraisch entspross, und des *ijma'*-Prinzips (Konsens). Diesen Grundsatz, den die Muslimbrüder in Ägypten beispielsweise verfolgen, sieht der hier zuvor zitierte Hochschuldozent für Islamisches Recht in der afghanischen Verfassung durch Artikel 1 und 3 realisiert.³⁶

Eine säkulare Verfassung ist für Abu Bakr undenkbar und die politischen Entwicklungen im Nahen Osten und Nordafrika geben ihm aus seiner Sicht recht. Als positive Beispiele für eine islamisch geprägte demokratische Gesellschaft werden meist drei Länder hervorgehoben: Türkei, Tunesien und Ägypten.³⁷ In der Türkei hat Erdogans Gerechtigkeits- und Entwicklungspartei (Türkisch: *adalet ve kalkınma par-*

35 Nach diesem Prinzip wurde bereits mit dem *Peschawar-Abkommen* vom 24. April 1992 versucht, unter den damals verfeindeten Fraktionen eine friedliche Einigung zu erzielen. Unter der Überschrift *Elite Settlement* beschreibt Saikal, dass im ersten Schritt zunächst Mojadeddi für zwei Monate als Interims-Präsident vorgesehen war. Im zweiten Schritt sollte dann Rabbani die Koalitionsregierung für die nächsten vier Monate führen. „Der Rat des LöSENS und BindENS“ sollte anschließend eine Interimsregierung für 18 Monate konstituieren, um dann die Wahlen zu organisieren (Saikal 2004: 214). Diese Vereinbarungen, wie in Kapitel 6.5.1 *Vom internationalen Krieg zum innerstaatlichen Konflikt* beschrieben, hielten nicht lange und mündeten in einem langjährigen Bürgerkrieg.

36 Der 1. Artikel der Verfassung setzt fest, dass die Republik Afghanistans eine islamische ist. Im dritten Artikel der Verfassung wurde festgesetzt: „In Afghanistan darf kein Gesetz dem Glauben und den Bestimmungen der heiligen Religion des Islam widersprechen.“ (Verfassung Afghanistans 2004, Kap. 1, Art. 1: 4f)

37 Diese Länder hat Abu Bakr als Beispiele für seine Theorie genannt, ich habe sie später im Gedächtnisprotokoll notiert.

tisi) seit Jahren das Land islamisiert und die strenge laizistische Trennung von Staat und Religion sukzessive aufgehoben. Für Abu Bakr und viele traditionelle Afghan*innen entspricht dies einer generischen Entwicklung, die die religiösen und traditionellen Werte der einfachen Bevölkerung beachtet und den Willen des Volkes in einer islamischeren Staats- und Regierungsform umsetzt.

In Tunesien ging zum Zeitpunkt des Interviews mit Abu Bakr die islamistische *harakat an-nahda* (Die Bewegung der Wiedergeburt) aus den Parlamentswahlen im Oktober 2014 nur noch als zweitstärkste Partei hervor, nachdem sie zuvor stärkste Kraft im Parlament gewesen war. Dennoch führte Abu Bakr diese Muslimbruderschaft als Beispiel für seine *din-wa-dawla*-Ansicht vor. In den westlichen Medien dagegen wurde die zweite Wahl nach dem Sturz des Präsidenten Zine Al-Abidine Ben Ali als Siegeszug des Säkularismus gefeiert (The Economist 2014; Marks 2014).³⁸ In Ägypten haben die Muslimbrüder sogar nach den Wahlen den Präsidenten stellen dürfen. Genauer beschreibt Harders die Situation in Ägypten so:

„Die Phase nach der Massenmobilisierung 2011 ist bis zum überwältigenden Wahlsieg 2012 von einer Balancepolitik gekennzeichnet. Auch der Militärrat scheint die Islamisten schon vor den Wahlen als wichtigsten Koalitionär erkannt zu haben. Sie sind gut organisiert, genießen eine hohe politische Glaubwürdigkeit und vermögen viele Anhänger_innen zu mobilisieren. Ihre Kritiker_innen werfen ihnen einen Pakt mit dem Militär und den Kräften des alten Regimes vor. Das neue, von den Muslimbrüdern im Gewande der neuen ‚Partei für Freiheit und Gerechtigkeit[‘] (43,4%) und den Salafisten der Nour-Partei (21,8%) dominierte konservative Parlament hatte kaum Zeit, eine eigenständige Rolle gegenüber Regierung und Oberstem Militärrat wahrzunehmen.“ (Harders 2013: 36)

Diese knappen Einblicke in die drei mehrheitlich islamischen Länder zeigt, dass die afghanischen Islamgelehrte*innen diese politischen Entwicklungen genau verfolgen und dass sie für sie eine Vorbildfunktion darstellen. Die Theorie einer islamischen Demokratie ist das Pendant der Domino-Theorie der Demokratisierungswelle und hat sich noch nicht anhand eines einheitlichen Schemas bewahrheitet (Leeson/Dean 2009; Diamond 1996). Ein Vergleich der Entwicklungen ist durch die soziokulturellen Unterschiede und historischen Erfahrungen und länderspezifischen Eigenheiten schwierig. Weshalb sich jedes Land ohne Intervenierende, ergebnisoffen und generisch zu einem politisch repräsentativen System mit den dazugehörigen Institutionen entwickeln sollte, was in Interventionsgesellschaften (Daxner 2017) jedoch nicht möglich ist.

Im Zusammenhang mit dieser religiösen Staatsvorstellung und der Überzeugung, dass Demokratie eine islaminhärente Komponente ist, werden die *shuras*, die im

38 Im *Guardian* analysiert Marks die Wahlen und verweist darauf, dass die durch die politischen Entwicklungen entstandenen Lager nach den zweiten Parlamentswahlen nicht so einfach als islamistisch und säkular beschrieben werden können. Für eine differenziertere Sichtweise kann der Kommentar im *Guardian* hilfreich sein (Marks 2014). Da Ende 2010 die *Arabellion* in Tunesien mit dem Selbstverbrennung eines einfachen Gemüsehändlers, Mohamed Bouazizi, begann, hat die Revolution eine besonders große Symbolik und wird weiter von der „islamischen Welt“ beobachtet (Kaiser 2016).

deutschen mit dem Wort „Räte“ oder „Konsultation“ übersetzt werden können, aus dem Koran in Sure 2, Vers 38 und Sure 3, Vers 159 zitiert (Paret 2007: 15, 56). Diese Staats- und Wertvorstellung manifestiert sich in der bereits genannten *din-wa-dawla*-Doktrin, die in Afghanistan auch von einer jungen Elite aus der Mittelschicht getragen wird und identitären Halt bietet. Abu Bakr sieht sich in seiner ablehnenden Haltung gegenüber einer säkularen Staatsvorstellung mit Blick auf die Entwicklungen eines politischen Islam in anderen Ländern und auch auf Grundlage seiner religiösen Studien bestätigt. Er fasst zusammen, dass Religion und Staat miteinander eng verwoben sind und die Muslime, die er in „wir“ zusammenfasst, keine Trennung befürworten.

Im Vergleich zum hier zitierten jungen Rechtsgelehrten sei auch ein sogenannter Dorfmufti aus der Provinz Herat zitiert. Maulavi Ashraf, der als Waise in eine Koranschule aufgenommen wurde, unterrichtet den Koran seit mehr als 30 Jahren. Ich las ihm alle Fragen nacheinander vor, da er alle Fragen nacheinander hören wollte und er antwortete mir mit einer Antwort. Während wir im Schatten seines Gartens saßen, gingen junge Koranschüler in weißen Gewändern in die hinter uns liegende Moschee ein und aus. Ashraf trug einen weißen Turban, der denjenigen verliehen wird, die die Grundprinzipien des Islam beherrschen und das Recht haben, diese Lehren weiterzugeben. Als Groß-Mufti erhalten diese Gelehrten den Titel *maulavi*. In seiner ebenso hellen Tracht blickt er durch seine dunkle Sonnenbrille und stellt sich nach den 13 gestellten Fragen unwissend:

„Wir haben zwei „Ps“, die das Land regieren. Einmal das Geld [Farsi: *pul*] und dann die Parteien [Farsi: *partie*]. Das ist unser großes Problem. Ein weiteres Problem entsteht, wenn die Religion nicht mit dem Staat einhergeht. Staat und Religion [Arabisch: *din wa dawla*] muss gemeinsam bestehen. Diese folgenden drei Faktoren gehören zusammen:

Das Büro [Farsi: *daftar*], der heilige Krieg [Farsi: *sangar*, Verteidigungsgräber], die Kanzel [Farsi: *menbar*]. (...) Spiritualität gibt es im Vergleich zu den Soziologen in unserer Nation wenig. Unsere islamischen Gelehrten werden nicht nach ihrer Meinung gefragt.

Die Menschenkinder sind ja alle Brüder,
aus einem Stoff wie eines Leibes Glieder.

Hat Krankheit nur ein winzig Glied erfasst, so bleibt den andern weder Ruh noch Rast.

Wenn anderer Schmerz dich nicht im Herzen brennet,
verdienst du nicht, dass man noch Mensch dich nennet (Sa'di 1982: 42)!^{39 40}

Maulavi Ashraf repräsentiert eine alte Generation islamischer Gelehrten, die die sufi-schen Lehren und persische Dichtung in ihrem Unterricht mit der Koranlehre verweben. Seine Unterrichtstradition unterscheidet sich von der neuen politisierten Form

39 Dieses Gedicht rezitierte Maulavi Ashraf abschließend, um seiner Kritik, dass es der Welt an Spiritualität fehle Nachdruck zu verleihen. Es ist das berühmte Gedicht von Muslih ad-Din Saadi, dass sich auch im Eingangsbereich des Gebäudes der Vereinten Nationen in New York befindet.

40 Vgl. Interview Nr. 33, mit Maulavi Ashraf in einer Moschee am 21. November 2014 in der Provinz Herat: 249f.

der islamischen Rechtslehre, die auch ein Phänomen der Globalisierung ist, aber vor allem ein afghanisches Kriegsphänomen darstellt.

Die unterschiedlichen Sichtweisen des älteren Maulavi Ahsraf, des jungen Dozenten der theologischen Fakultät Abu Bakr sowie des älteren Dozenten für Jura und Politikwissenschaften Ali spiegeln die Komplexität der lebensweltlichen Anschauungen wider, die keine klaren Prognosen über Zivilisationsprozesse nach dem Elias'schen Modell zulassen. Denn nach dem Elias'schen Zivilisationsprozess, der durchaus nicht linear verlaufen muss, ergeben sich über viele Generationen staatliche Gewaltmonopole durch pazifizierte Räume, in denen mit Erfolg Macht umgesetzt und dann später so internalisiert wird, dass sie omnipräsent als Drohung das gesellschaftliche Leben reguliert (Elias 1976/1995: 312-454). In Afghanistan können durchaus die nebeneinander existierenden unterschiedlichen Staatsvorstellungen als Erfolg akzeptiert werden, aber die Diskurse in und außerhalb der Seminarräume entladen sich oft gewaltsam. Weiterhin sind diese lebensweltlichen Anschauungen mit einem ökonomischen Überlebenskampf eng verknüpft.

Aus Alis Sicht geht die Entscheidungskompetenz auf der Provinzebene für die alltäglichen Abläufe jedenfalls nicht weit genug. Aus dem zitierten Beispiel der Stromrechnung geht hervor, dass zentralpolitisches Mikromanagement in Afghanistan schwerwiegende Folgen für den Alltag der Menschen hat, denn nicht einmal die einfachsten Entscheidungen können schnell gefällt werden. Wahrscheinlich meint der Dozent für Jura und Politikwissenschaften mit „halb zentral“ ein politisches System, dass sich am ehesten mit dem bereits erklärten Begriff „Dekonzentration“ zusammenfassen ließe, in dem bürokratische Abläufe auch auf Provinzebene entschieden und organisiert werden könnten (Litvack/Ahmad/Bird 1998: 4). Alis Büro war insgesamt in einem guten Zustand, aber die meisten Lehrmittel werden von USAID und GIZ finanziert. Auch wies ein riesiges Banner der GIZ am Universitäreingang auf den IT-Bereich hin, der sich damals noch in den Anfängen befand und nun zu einem großen landesweiten und erfolgreichen IT-Studiengang ausgebaut worden ist (Federal Foreign Office 2016). Bei Ali überwiegt hinsichtlich seiner idealen Systemvorstellung eine pragmatische Sichtweise:

„Aus meiner Sicht gibt es Probleme und es ist aber auch ein sehr guter Weg. Wir müssen auf die politische Ebene schauen und sehen, dass die aktuelle Verfassung die Beste ist.

Wenn diese Ordnung wirklich von Jedem befolgt werden sollte, dann hätten wir ein gutes Leben. Ich persönlich befürworte das parlamentarische System, aber nicht jetzt. Wir brauchen zuerst neue Institutionen und eine neue Verfassung.“⁴¹

Ali plädiert zunächst dafür, dass die Institutionen und die Verfassung erneuert werden. Im Gespräch gab er auch zu verstehen, dass es in den Händen der USA läge, diese Reformen finanziell zu unterstützen und politisch voranzutreiben. Auf die Frage nach der Legitimität der Eliten stellte Ali eine Verbindung zum ethnischen Konflikt her, wobei er eine Anekdote aus seinem persönlichen Leben erzählte:

41 Vgl. Interview Nr. 22, mit Ali am Institut für Politikwissenschaften und Jura an der Universität Balch am 13. November 2014 in Mazar-e Sharif: 223.

„Ich glaube nicht an die Eliten hier in Afghanistan. Ich denke, dass wir viele Gedanken aufgeblasen haben. Mein Sohn fragt mich zu Artikel 5, zu welcher Ethnie wir eigentlich gehören. Wir können nicht alle Ethnien aufzählen, die es in Afghanistan gibt. Wir haben sie weiter aufgeteilt. Besonders während der Wahlen waren auf einmal alle in die unterschiedlichen Ethnien aufgeteilt. Es war rassistisch aufgeteilt. Auch wirtschaftlich hat sich seit 2011 vieles verschlechtert. Viele sind arbeitslos. Wenn Leute arbeiten, dann in der Politik. Woanders gibt es auch keine Beschäftigungsmöglichkeit.“⁴²

Die Ethnisierung, die verfassungsrechtlich vermieden werden sollte, hat die Spannungen zwischen den zahlreichen Ethnien gefördert. Da zum einen nicht alle Ethnien in der afghanischen Verfassung genannt werden können, ist eine ethnische Hierarchie konstruiert worden. Zum anderen kann sich in Afghanistan kaum ein*e Bürger*in auf eine ethnisch homogene Identität berufen. Die ethnischen Zugehörigkeiten sind situationsabhängig und seit jeher waren die Identitäten dadurch fluid und flexibel.

Der bereits zitierte Hochschuldozent für Ökonomie aus Kabul, Jahaangir, hat eine dezidiertere Meinung zum aktuellen politischen System:

„Die Inder haben ein parlamentarisches System. Es ist für den sozialen Zusammenhalt besser als ein zentrales System, das sich nur auf eine Person konzentriert. Die Machtkonzentration sollte vom Zentrum mit den lokalen Gebieten geteilt werden. Wenn wir feudal sagen, dann wird es ethnisch, dann gibt es zwischen staatlich und bürgerlich keinen Unterschied mehr. Es sollte parlamentarisch sein und föderal werden, das wäre sehr demokratisch orientiert.“⁴³

Nach Jahaangir verlief der ideale Staatsprozess folgendermaßen: Ein parlamentarisches System geht in ein föderales System über, nachdem die Ethnisierung der Gesellschaft sich aufgelöst hat, alle Einwohner zu afghanischen Bürger*innen geworden sind. Ähnlich beschrieb es der Hochschuldozent Lateef von der Fakultät für Wirtschaft in Mazar-e Sharif. Ihn interviewte ich auf dem neuen Campus, auf dem neben dem älteren weißen Gebäude nun auch ein großes beige-rotes Gebäude steht, das die pakistanische Regierung finanziert hat. Es wirkt aufgrund seiner Farbe und Architektur sehr massiv und fast wie ein Kontrapunkt zum älteren weißen Universitätsgebäude. Bereits von Ferne war es an seiner pakistanischen Flagge zu erkennen. Lateef empfing uns in der Fakultät für Wirtschaft im älteren Universitätsgebäude, er hat trotz seines jungen Alters bereits während der Taliban-Herrschaft an der Universität unterrichtet und rückblickend sagte er im Interview:

„Ich habe auch während der Taliban unterrichtet. Wir waren nur 40 Studierende in vier Fakultäten. Nun haben wir 1.600 Studierende. Diese Tatsache ist ein Gewinn. Nun gibt es 17 Fakultäten [seit der Zeit nach den Taliban]. Wir haben 120.000 Quadratmeter Land. Nun wird hier Ingenieurwesen, Wirtschaft, Islamisches Recht und *Public Administration* [finanziert durch die GIZ], Journalismus [finanziert durch die USAID] unterrichtet. Wir fühlen die Unterschiede, es

42 Vgl. Interview Nr. 22, mit Ali am Institut für Politikwissenschaften und Jura an der Universität Balch am 13. November 2014 in Mazar-e Sharif: 221f.

43 Vgl. Interview Nr. 17, mit Jahaangir im Lebensraum meines Vaters am 6. November 2014 in Kabul: 200.

gibt natürlich Probleme im Niveau, aber es gibt weiterhin Fortschritte. Es gibt mehr Freiheiten aus intellektueller Sicht und Meinungsfreiheit.“⁴⁴

Auf die Frage, welches politische System er befürwortet, sagte er:

„Ich persönlich befürworte Föderalismus. Aber jetzt wäre es schlecht für die Menschen, sie sind noch nicht bereit dafür. Die Menschen brauchen eine richtige Auffassung vom Föderalismus. Es dauert noch zwei bis drei Wahlgänge für einen richtigen Präsidenten. Dann kann es z.B. ein Referendum zum System geben. Für die Zukunft befürworte ich den Föderalismus. Es sollte sich nicht mehr nur alles auf ein zentrales System konzentrieren. Vielleicht könnte es auch eine *loya jirga* entscheiden, denn es gibt keine Parteien und das Parlament hat leider nicht die Möglichkeiten, legislativ zu entscheiden. Es würde auch Unordnung entstehen, wenn sie alle paar Jahre das System ändern sollten.“⁴⁵

Alle interviewten Elitenvertreter*innen befürworteten in der Theorie ein parlamentarisches oder sogar föderales System – bis auf die anfangs genannte Person –, aber alle betonten, dass die Zeit dafür noch nicht reif sei. Aus ihrer Sicht sollten zunächst Parteien geschaffen, weitere friedliche und transparente Wahlen organisiert und die Wahlreform implementiert werden. *De facto* bestehen jedoch bereits föderale Strukturen in Afghanistan. Neben den sub-nationalen Regierungsinstitutionen, die formell von der Regierung und Nichtregierungsorganisationen in DDAs, CDCs, DDCs organisiert worden sind, gibt es noch weitere informelle Räte und mächtige Mezzanine-Herrscher (Daxner/Riese 2011; Crawford/Miscik 2010: 128).

„Governments across the Middle East and South Asia are increasingly losing power to substate actors as those actors insert themselves at a mezzanine level of rule between the government and the people. Local populations often regard such mezzanine rulers as championing ethnic, religious, or political causes; protecting marginalized communities; and providing vital services but Western governments think they undermine effective governance and encourage state fragmentations.“ (Crawford/Miscik 2010: 123)

Beispielsweise hat Murtazashvili 17 Dörfer untersucht, in denen die Bewohner*innen ihre eigenen Räte und Konfliktlösungsmechanismen haben und die öffentlichen Güter über einen *arbaki* regulieren, dadurch also korrupte Regierungs- und Verwaltungsstrukturen unterlaufen. Sie nennt diese Regierungsform *a system of customary governance* (Murtazashvili 2016: 220). In der Regel steht diesem System ein staatlich-beauftragter Bezirksgouverneur (Paschto: *wolliswal*) vor, besser funktioniere es aber mit *wolliswals*, die von den Dorfältesten auserwählt wurden und aus derselben Region stammen.

Murtazashvili lehnt sich in ihrer empirischen Analyse der 17 Dörfer an folgende Definition des Föderalismus: Geopolitische Trennung, sub-nationale Regionen mit eigenen autonomen Bereichen in der Regierungsführung, Regierungen auf jeder Ebe-

44 Vgl. Interview Nr. 27, mit Lateef an der Fakultät für Wirtschaft, am 13. November 2014 in Mazar-e Sharif: 233.

45 Vgl. ebd.: 234.

ne, die die Kapazität haben, Bürger*innen direkt innerhalb ihrer Jurisdiktion zu regieren (ebd.: 221). Nach dieser Definition bestehen in Afghanistan bereits föderale Strukturen, die an ihre Bewohner*innen öffentliche Güter liefern. In der Zusammenfassung ihrer Untersuchung informeller Regierungsformen auf Gemeindeebene kommt sie u.a. zu folgendem Fazit:

„The key ingredients to local stability in Afghanistan was not service delivery or vast resources, but local leadership and the rule of law – a hard working district governor who could partner with reliable customary leaders. The rule of law did not necessarily mean a ‚good‘ governor must apply punitive state laws, but was more respected when he applied restorative, customary law.“ (Ebd.: 254)

Aus diesem Ausschnitt einer längeren Zusammenfassung wird auch folgende Frage des Hochschuldozenten Alis nach seinem Vorschlag mehr Arbeitsplätze außerhalb des politischen Sektors und eine bessere Wirtschaft einzuführen, zum Teil beantwortet: „Was ist eigentlich mit Dostum und Mohaqeq? Die Ausländer fragen uns: Ist es überhaupt möglich, dass so viele Millionen Menschen ihre Anhänger sind?“⁴⁶ Diese rhetorische Frage ließ er achselzuckend im Raum stehen. Ali kritisierte mit dieser Frage, die er sich nicht traute zu beantworten, dass es ethnopolitische Interessen von alten und einflussreichen Kriegsherren gibt, die weiterhin von ihrer Klientel unterstützt werden. Denn Kriegsherren, die meist die lokalen Machthaber sind, versorgen ihre Klientel mit Arbeit, finanziellen Mitteln und sozialem Kapital.

Zusammenfassend und überleitend sei hier vermerkt, dass sich Afghanistan in einer sensiblen Transformationsphase befindet, die die afghanische Regierung gemeinsam mit der internationalen Gemeinschaft 2010 im offiziellen *Communiqué* als Kabul-Prozess bezeichnete.

„The essence of the ‚whole of the state‘ is constitutionalism: to strengthen each of the three branches of the government and to reinforce the constitutional checks and balances that guarantee and enforce citizen rights and obligations. The essence of the ‚whole of government‘ approach is structural reform to create an effective, accountable and transparent government that can deliver services to the population and safeguard national interests.“ (Government of the Islamic Republic of Afghanistan 2010)

Die afghanische Regierung verfolgt nun ein zentrales Regierungssystem mit dekonzentrierten Regierungseinheiten und subnationalen föderalen Strukturen auf Gemeindeebene, dass auf einem semi-präsidentiellen System basiert. Dieses semi-präsidentielle System stellte durch das SNTV-Wahlsystem für die Parlamentswahlen bisher sicher, dass aus den Provinzen je nach Bevölkerungsgröße mehrere Mitglieder aus einer Provinz ins Parlament gewählt werden konnten. Diese Chancen könnten sich nach einer Wahlreform ändern.

Jedoch ist es Teil des NUG-Vertrages, für die nächsten Präsidentschafts- und Parlamentswahlen die Wahlinstitutionen (IEC, ECC) zu reformieren und die Wahl der

46 Vgl. Interview Nr. 22, mit Ali am Institut für Politikwissenschaften und Jura an der Universität Balch am 13. November 2014 in Mazar-e Sharif: 222.

Kommissionskommissar*innen proportional nach ethnischen Zugehörigkeiten auszuwählen, um auf diese Weise eine transparente Stimmenauszählung garantieren zu können. Diese Aufteilung wäre jedoch ein Schritt in Richtung offizielle Quotenregelung auf institutioneller Ebene, welche sich ohnehin bereits bei der Auswahl der Minister*innen, Botschafter*innen, Konsul*innen und anderen Staatsangestellten manifestiert hat und zwischen Ghani und Abdullah zu zähen und langwierigen Verhandlungen geführt hat.

Die hier zu Wort gekommenen Elitenvertreter*innen sind in der Theorie für mehr Dezentralismus und mehrheitlich für ein parlamentarisches System. Diese Befürworter*innen gehen in ihrer Idealvorstellung einen Schritt weiter und gehen davon aus, dass ein föderales System innerhalb eines parlamentarischen Systems für Afghanistans Gesellschaftsstruktur ein repräsentatives politisches Modell ist. Jedoch sind sie überzeugt, dass Afghanistan aufgrund der dargelegten institutionellen, soziokulturellen sowie gesellschaftlichen Bedingungen noch nicht stabil genug und reif ist für diese Veränderung. Was aber bieten die Transformationstheoretiker für Lösungen an und inwiefern wären diese Lösungen mit den Realitäten Afghanistans und den Vorstellungen der Elitenvertreter*innen vereinbar?

7.2.2 Konsoziationalismus oder Zentripetalismus für die afghanische Konfliktsituation?

Im Theorieteil dieser Arbeit wurde bereits das strukturfunktionalistische und akteur-funktionalistische Analysekonzept vorgestellt und nachdem nun einige Meinungen der Eliten hier aufgeführt wurden, empfiehlt sich ein Blick auf die *institutional-engineering*-Theorien in konfliktzerrütteten Ländern und ethnopolitischen Konfliktgesellschaften. Unterschiedliche Eliten haben während der Interviews Lösungsansätze vorgeschlagen. Diese Lösungsansätze sind auf der Systemebene nichtrevolutionärer Natur, bedürfen aber langfristiger Reformen auf institutioneller und somit auch auf verfassungsgebender Ebene. Zu den Kernkonflikten, die insbesondere während der Interviews angesprochen wurden, gehören ethnische Konflikte, die wiederum einen hohen Grad an Misstrauen auf staatlicher Ebene während der wichtigsten Entscheidungsfindungsprozesse zwischen den einzelnen Volksgruppen verursachen und sich somit auch instrumentalisieren lassen.

In der Konfliktmanagementtheorie gibt es unterschiedliche Ansätze, die ethnischen Feindseligkeiten nach einem Bürgerkrieg für einen nachhaltigen Demokratisierungsprozess zu organisieren. Hierfür werden beispielsweise die demokratische Machtteilung⁴⁷ (*consociational democracy*) (Lijphart 1999; Lijphart 1985; Lijphart 1977; Lijphart 1971; Lijphart 1969) oder Konsensdemokratie (Lijphart 2012; Lijphart 2002a) vorgeschlagen und durch die institutionell organisierte Chancengleichheit in der Gesellschaft wird den unterschiedlichen und untereinander verfeindeten Ethnien in der Theorie die Möglichkeit eingeräumt, einen Friedensprozess einzuleiten.

47 Die erste Hauptarbeit zum Thema der Machtteilung wurde von Gerhard Lehmbruch im Jahre 1967 zur *Proporzdemokratie. Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und in Österreich* verfasst (Lehmbruch 1967).

Lijphart definiert den Konsoziationalismus wie folgt: „Consociational democracy means government by elite cartel designed to turn a democracy with a fragmented political culture into a stable democracy.“ (Lijphart 1969: 216) Lijpharts vier Kriterien für *consociational constitutions* sehen eine exekutive Machtteilung in einer großen Koalition mit den wichtigsten Repräsentant*innen aus allen Segmenten der Gesellschaft vor. Die Minderheit muss ein Vetorecht bei Regierungsentscheidungen haben, so dass einvernehmliche Entscheidungen sowohl für die Mehrheit als auch für die Minderheiten unvermeidbar werden. Auch eine proportionale Repräsentation der führenden Gruppen sollte in gewählten und ernannten Ämtern umgesetzt werden. Den einzelnen unterschiedlichen Gruppen sollte es möglich sein, ihre kulturelle Autonomie auszuüben (Lijphart 1977).

Einer seiner schärfsten Kritiker, Horowitz, weist auf die tief geteilten gesellschaftlichen Strukturen (*deeply divided societies*) in Post-Konflikt-Ländern, insbesondere außerhalb der OECD-Staaten, hin (Horowitz 2002: 18; Horowitz 1991; Horowitz 1985). Außerdem betont er die Schwierigkeit, die konsoziationale Theorie in bürgerkriegsgebeutelten Ländern als Verfassungsform umzusetzen (Horowitz 2002: 19). Die eigentliche Intention, religiöse, ethnische, regionale sowie sprachliche Differenzen zugunsten einer funktionierenden Demokratie zu reduzieren, seien durch insgesamt vier falsche oder zu optimistische Annahmen Lijpharts nicht zu realisieren: Es sei eine Fehlannahme, dass die Eliten danach streben würden, einen Konsens zu finden (insbesondere nicht die Mehrheitsethnie). Die Annahme, dass Eliten eher weniger die Ethnisierung instrumentalisieren sei, nach anderen Forschungsergebnissen sehr zweifelhaft. In einigen Fallbeispielen waren entweder die Anhänger*innen oder die Eliten besonders an einer Ethnisierung des Konflikts interessiert. Nach Kompromissen komme es zwischen den Eliten zu interethnischen Koalitionen, die jedoch keiner angestrebten großen und repräsentativen Koalition entsprächen. Diese Situation führe zu unerwünschten zentrifugalen Machtkämpfen von Elitefraktionen, die einen politischen Kompromiss als Verrat betrachten (ebd.: 21). Diese Entwicklung zu interethnischen Konflikten zeichnet sich auch in Afghanistan seit der Unterzeichnung des NUG-Vertrags ab.

Im selben Sammelband bezieht Lijphart Stellung zu Horowitz' Kritik und räumt ein, dass es in folgenden Ländern trotz einer Machtteilung zu gewaltsamen Auseinandersetzungen kam: In Zypern 1963, im Libanon 1975 sowie in Nordirland bis 1999 (ebd.: 41). Jedoch kontrastiert er diese Länder mit anderen ethnisch-geteilten Gesellschaften, die die demokratische Machtteilung als eins der vier Kerncharakteristika für eine bestimmte Zeitspanne mit Erfolg umgesetzt hätten:

„However, there are also clear cases where power-sharing has worked successfully in ethnically divided countries – Switzerland since 1943, Belgium since 1970, Lebanon from 1943 to 1975, Malaysia from 1955 to 1969, Suriname from 1985 to 1973, and the Netherlands Antilles from 1950 to 1985 – as well as in three countries with deep religious-ideological cleavages – Austria from 1945 to 1996, the Netherlands from 1917 to 1967, and Luxembourg during the same period of about half a century.“ (Lijphart 2002: 41)

Für den Libanon oder Zypern hebt er die ruhigen Perioden hervor und deutet diese kurzen Phasen der Stabilität als verbesserungswürdige Regierungsstrukturen aus. Im Fall Libanons weist Lijphart erstens auf die geopolitische Lage im Nahen Osten zwi-

schen Syrien, Palästina und Israel als internationalen Konfliktherd hin, weshalb das kleine Land zwischen den Fronten bis heute zum strategisch wichtigen Spielfeld geworden ist (ebd.: 42). Als zweiten Grund hebt er die Machtposition der christlich-maronitischen Minderheiten hervor, die durch ihren Präsidenten und die für sie vorgesehenen Parlamentssitze im Vergleich zur muslimischen Mehrheit des Landes in der Regierung überrepräsentiert waren (Ratio bestand in 6:5 für die maronitischen gegenüber den muslimischen Parlamentarier*innen). Jedoch haben die verfeindeten konfessionellen Gruppen sich im Rahmen der *Taif*-Vereinbarung nach dem Ende des Bürgerkrieges von 1989 darauf geeinigt, dass der Premierminister von einem Sunniten und der Parlamentspräsident von einem Schiiten gestellt wird und die Parlamentssitze proportional nach den Konfessionen und den Bezirken des Landes aufgeteilt werden (Taef Agreement 2006; Lijphart 2002: 42).⁴⁸ Außerdem wurden im Abkommen die Kompetenzen des Premierministers denen des Präsidenten angeglichen (Taef Agreement 2006). Diese Reformen und neuen Vereinbarungen nach langen Bürgerkriegsjahren versteht Lijphart als positives Indiz für die Flexibilität einer eigentlich nützlichen Grundidee des Konsoziationalismus für multikulturelle, multilinguale und multi-religiöse und -konfessionelle Gesellschaften, die untereinander verfeindet sind und zunächst lernen müssen, minimale neue konfliktregulierende Lösungen auf institutioneller Ebene zu finden. In der Theorie haben sich Ghani und Abdullah auch auf dieses System geeinigt, dass jedoch seit September 2014 auf eine Umsetzung wartet, denn neben einem Präsidenten sollte es bereits eine*n verfassungsrechtlich verankerte*n Premierminister*in geben.

Simonsen diskutiert in seinen Aufsätzen die beiden theoretischen Ansätze nach dem Prinzip des *consociationalism* und *centripetalism*, um für Afghanistan eine Idealform zu finden, in der die ethnischen Unterschiede und die in der jüngsten Geschichte entbrannten ethnischen Konflikte durch institutionelle und somit staatliche Organisation kanalisiert werden könnten (Simonsen 2005; 2004). Nach seiner Untersuchung wäre der Zentripetalismus für die afghanischen Realitäten eine ratsame Alternative, um die ethnischen Ressentiments und Unterschiede institutionell *nicht* zu festigen. Reilly definiert den Zentripetalismus wie folgt: „Centripetalism envisages democracy as a continual process of conflict management, a recurring cycle of dispute resolution in which contentious issues must ultimately be solved via negotiation and reciprocal cooperation, rather than simple majority rule.“ (Reilly 2001: 7) Diese Theorie klingt vielversprechend und wird nachfolgend weiter diskutiert. Eine detaillierte Übersicht zu den Unterschieden zwischen Konsoziationalismus und Zentripetalismus bietet McCulloch in ihrem Buch. Hauptunterschiede zwischen Konsoziationalismus und Zentripetalismus finden sich innerhalb von institutionellen Bereichen: Exekutive Ausrichtung, Wahlsystem, Regierungskoalitionen und Gewaltenteilung

48 Die konfessionelle „Troika“ eines maronitischen Präsidenten, eines sunnitischen Premierministers sowie des schiitischen Parlamentspräsidenten und die „Proporze, nach denen Ämter in Regierung, Parlament, Verwaltung und Militär“ verteilt werden, wurden bereits im Rahmen des Nationalpaktes von 1943 konstatiert (Felsch 2010: 380-383). Es wurden die Bevölkerungszahlen aus dem Zensus von 1932 verwendet, um die gesellschaftlichen Verhältnisse in den Regierungsamtern widerspiegeln zu können.

(McCulloch 2014). Tabellarisch hat McCulloch die Unterschiede wie folgt zusammengefasst:

Tabelle 6: Institutionelle Formen

	<i>Consociationalism</i>	<i>Centripetalism</i>
Executive design	Parliamentary	Presidential
Governing coalitions	Grand coalition	Centrist coalition
Electoral system	Proportional representation	Majoritarian-preferential
Division of powers	Group autonomy/veto powers	Administrative federalism

Quelle: McCulloch 2014: 27

Mit Blick auf diese hier idealtypischen institutionellen Formen des Konsoziationismus und des Zentripetalismus stellt Afghanistan eine hybride Form dar. Denn die *Exekutive* ist sowohl ein parlamentarisches als auch präsidentielles System, wobei die meisten Kompetenzen eindeutig bei der*dem Präsident*in*en liegen. Jedoch kann die Legislative wichtige Entscheidungen blockieren oder mittragen, wie bereits oben dargelegt wurde. Außerdem sieht der NUG-Vertrag eine verfassungsmäßige Verankerung der Position eines*er Premierminister*in vor. Die *Regierungskoalition*, die seit September 2014 besteht, kann als eine zentralistische Koalition bezeichnet werden, da sich die Präsidentschaftskandidaten der zwei größten Ethnien auf eine Regierungskoalition geeinigt haben. Das *Wahlsystem* erfolgt bisher nach einem SNTV-System, das eher einem halben Verhältniswahlrecht (*semi-proportional electoral system*) entspricht (Reilly 2001: 17). Jedoch empfinden viele Wähler*innen die Ergebnisse nach den Provinzwahlen als nicht repräsentativ. Der letzte Punkt zur *Machtteilung* ist kompliziert und es besteht in Afghanistan keine offizielle anerkannte Gruppenautonomie oder ein offizielles Veto-Recht für bestimmte Minderheiten. Auch lässt sich nicht konstatieren, dass in den afghanischen Provinzen ein administrativer Föderalismus von der Zentralregierung befürwortet wird. Idealerweise müssten die formellen und informellen Institutionen, die weiterhin praktizierten traditionellen Konfliktlösungsmechanismen innerhalb der sozialen Ordnungen und Entscheidungsfindungsprozesse detailliert in allen Provinzen untersucht werden, um einen repräsentativen Staat mit den dazugehörigen Institutionen *top to bottom* zu erschaffen. Jedoch lässt sich an dieser Stelle zunächst nur diese Komplexität festhalten und auf die bereits zitierten Forschungsarbeiten hinweisen, die versuchen, *policies* für eine bessere Implementierung und gute Regierungsführung auf Systemebene vorzuschlagen (Gosztonyi/Feda/Koehler 2016; Nijat 2016; Murtazashvili 2016). Zur weiteren Unterscheidung zwischen Konsoziationismus und Zentripetalismus zählt eine Quotenregelung nach den konsoziationalistischen Vorstellungen für die unterschiedlichen Gruppierungen:

„For consociationalists, proportionality is also important beyond the electoral arena. The representation of groups on a proportionality basis should also be found in the executive, in the judi-

ciary, in the civil service, and in the security forces. In some cases, this may take the form of affirmative action policies and the institutionalization of quotas.“ (McCulloch 2014: 14)

In Anbetracht der ethnischen Vielfalt Afghanistans gibt es Diskussionen über Quotenregelungen für die Chancengleichheit in einer tief gespaltenen Gesellschaft. Der Afghanistanforscher Maley beschreibt in seinem kurzen Aufsatz über die Möglichkeit einer konsoziationalistischen Organisation des afghanischen Staates und seiner Institutionen, dass in den 1960er Jahren eine informelle Entwicklung darin bestanden habe, dass die Tadschik*innen die Staatsdemokratie dominieren und die Paschtun*innen die Armee. Weiter schreibt Maley:

„[...] – an imbalance which proved extremely debilitating in the mid – to late 1970s when non-elite Pashtuns who felt that they were unable to secure promotion on merit because of their non-elite status moved instead towards radical politics and the kind of destabilizing seizure of power which took place in 1973.“ (Maley 2015: 64f)

Das bedeutet, dass die oft angesprochene Dominanz farsisprachiger Eliten in der Bürokratie bereits vorhanden war. Denn die farsisprachige Sadozai- und Barakzai-Herrschaft dauerte 230 Jahre (Schetter 2016: 461) und wurde erst durch den April-Coup von 1978 durch Nur Mohammad Taraki, einen Ghilzai-Paschtunen, beendet und durch die sowjet-unterstützte Herrschaft der Demokratischen Volkspartei Afghanistans (DVPA) ersetzt.

Maleys Ausführungen sind von außen betrachtet richtig, jedoch sind die ethnopolitischen Realitäten der afghanischen Nation – wie bereits in den vorherigen Kapiteln beschrieben – komplexer. Sicherlich markiert der Militärcoup Daud Khans, des Cousins des damaligen Königs Zaher Schah, im Jahre 1973 und insbesondere der nachfolgende April-Putsch von 1978 den Beginn der ethnischen Zerwürfnisse. Die nach dem Militärcoup ausbrechenden Machtkämpfe zwischen dem überwiegend farsisprachigen Flügel (*Parcham*/Flagge) und dem überwiegend paschtosprachigen Flügel (*Khalq*/Volk) der kommunistischen Partei (DVPA) als ethnischen Konflikt zwischen Paschtun*innen und den in der Staatsbürokratie dominierenden Farsisprachigen zu bezeichnen, ist zu vereinfachend. Nach seiner historischen Analyse empfiehlt Maley als Lösungsansatz die Quotenregelung innerhalb des Konsoziationalismus, weil die Repräsentanz der unterschiedlichen Gruppierungen der afghanischen Gesellschaft in den Institutionen konfliktregulierend sei (Maley 2015: 65).

Vertreter*innen der jungen Eliten-Generation Afghanistans hingegen befürworten ein modernes Nationenverständnis, wobei sie eine Quotenregelung – wenn überhaupt – als eine Übergangslösung akzeptieren würden. Meine Theorie basiert lediglich auf Gesprächen mit unterschiedlichen afghanischen Bürger*innen von 2002 bis 2015, die unterschiedliche ethnische Identitäten hatten oder sich weigerten, ihre Ethnie offenzulegen. Inwiefern diese persönlichen Aussagen wirklich repräsentativ sind, ist für die vorliegende Analyse nicht möglich herauszufinden. Schetter weist in einem Aufsatz auf die komplexen politischen Zusammenhänge der ethnischen Identitäten seit den Anfängen des Staatsbildungsprozesses durch die Intervenierenden im Jahre 2001 hin:

„So far, national as well as Islamic reservations prevented open debates fuelled by ethnicity; this became most obvious by the general consensus at the Constitutional *Loya Jirga* to ban parties based on an ethnic or religious agendas. On the other hand, the awareness of belonging to a certain ethnic category has become deeper since the Bonn Agreement. The self-aspiration to a certain ethnic category became a ‚normal‘ practice for Afghans: Once blurred ethnic boundaries became clearer and engrained in everyday practices; minor ethnic categories, which were not considered in the political discourses, lost their significance. What is more, at least in U.S. politics the belief that political leadership is bound to Pashtun ethnicity is decisive as the last presidential elections demonstrated.“ (Schetter 2016: 472)

Auch wenn die ethnischen Konflikte in der Gesellschaft omnipräsent sind, werden sie in der lebensweltlichen Praxis der afghanischen Bürger*innen kaum und nur ungern thematisiert. Eine Hochschuldozentin für Politikwissenschaften, Nadia, antwortete auf die Frage nach den alten und neuen Konflikten: „Doch auch die ethnischen Konflikte sind sehr stark geworden. Es sind die Männer, die dieses Thema erläutern. Auch die Kämpfe zwischen den unterschiedlichen Ethnien werden von den Männern geführt.“⁴⁹ Sie gehörte mit ihrer Kollegin Jamila, die neben ihrer Arbeit als Dozentin auch im Menschenrechtsbereich arbeitet, zum feministischen Flügel der Fakultät. Beide Dozentinnen haben sich mir gegenüber auch als Feministinnen bezeichnet. Jamila hat *Gender Studies* in den USA studiert, musste aber nach dem kurzen Interview schnell zu ihrem Büro im Menschenrechtsbereich eilen, so dass ich die meisten Antworten von Nadia erhielt. Auf die Frage nach den alten und neuen Konflikten antwortete Nadia:

„Es gibt vor allem mehr Freiheiten für Frauen. Zwischen allen neuen Errungenschaften ist es die Redefreiheit. Wir reden nicht so viel über Konfessionen oder politische Unterschiede. Wenn wir unterrichten, achten wir darauf, dass wir immer Beispiele von außen geben. Es geht mehr um politische Themen. Wir möchten keine ethnischen Konflikte im Seminarraum hochkochen lassen.“⁵⁰

Diese Dozentinnen, die als gesellschaftliche Multiplikatoren mit einer hohen Deutungshoheit definiert werden, meiden das Thema der ethnischen und konfessionellen Unterschiede, so dass keine Konflikte im Seminarraum ausgefochten werden. Aus dem nächsten Zitat eines Studierenden von der Universität Herat werden auch die Gründe hierfür klarer. An der Universität von Herat hatte ich die Gelegenheit, das Vertrauen eines Studierenden zu gewinnen, der Mitglied des *Herat University Elite Council* ist. Der Studierende, Shahpur, stammt aus einer wohlhabenden Familie, die in den letzten Jahren durch Handel zu Reichtum gekommen ist. Wir zogen uns gemeinsam mit Darius in einen leeren Seminarraum zurück, um das Interview zu führen. Zur Frage der Konflikte berichtete Shahpur:

49 Vgl. Interview Nr. 24, mit Jamila und Nadia von der Fakultät für Politikwissenschaften an der Universität Balch am 13. November 2014 in Mazar-e Sharif: 226.

50 Vgl. ebd.: 226.

„Wir haben unterschiedliche Konflikte. Es sind insgesamt 60 Prozent Studierende, die von anderen Provinzen an die Universität Herat zum Studium zugelassen werden. Die größten Konflikte gibt es zwischen den Ethnien und den Konfessionen. Es gibt Leute, die versuchen, Unruhen hervorzurufen. Zum Beispiel während der *ashura* [Heiliger Monat für die Schiiten] wurde letztes Jahr die Universität geschlossen [2013]. Ein schiitischer Studierender ist auf eine Mauer gestiegen, um zu demonstrieren, und andere Studierende haben ihn runtergeschubst und er ist gestorben. Es gab insgesamt 50 bis 60 Leute, die in einer Massenschlägerei involviert waren. Dies passiert gelegentlich, nicht jeden Tag. Während der Präsidentschaftswahlen wurden Gruppen gebildet. Es wird von außerhalb der Studierendenwohnheime gesteuert. Es wird sogar von außerhalb des Landes auf die Studierenden Einfluss ausgeübt.“⁵¹

Leider ist das Niveau der Bildung sehr niedrig. 90 Prozent unserer Bevölkerung sind Analphabeten. Wenn man als Elite etwas umsetzen will, wird es von der Bevölkerung nicht willkommen geheißen. Dieser Person wird es nicht erlaubt sein, und es sind ja zum größten Teil die Studierenden, die man als Elite der Zukunft bezeichnen kann. Er wird keine Chance haben, auf die Regierungsgesetze einen Einfluss auszuüben. Die Warlords werden es zu verhindern wissen. Bestimmte Personen und Warlords werden es nicht zulassen. In der neuen Regierung gibt es gebildete Leute und die *jihadis*. Sie denken nur an sich selbst. Sie haben sich hier in Afghanistan und im Ausland Häuser gebaut.“⁵²

Die *jihadis* haben ihre Position gesichert, und wie der Studierende Shahpur bereits richtig beschrieb, werden die alten Eliten, die seit der Bonn-Konferenz im Jahre 2001 in die Regierungämter geholt wurden, nicht ohne weiteres ihre Macht an die neue Elite mit Hochschulabschlüssen abgeben.

Die hier dargelegten Konfliktmanagement-Theorien, die ausgewerteten Interviews und die hieraus entstandenen politischen Kategorien werden mit den bisherigen Reformen im Bereich der Institutionenbildung und der Staatsbildung nachfolgend zusammenfassend reflektiert. Die ausgewerteten Meinungen und Einsichten der jüngeren Generation von Dozent*innen aus Mazar-e Sharif und eines Studierenden aus Herat, die zuvor vorgestellten theoretischen Forschungen zu möglichen institutionell-gesteuerten Quoten für eine Machtteilung und die derzeitigen Bemühungen der exekutiven Machtteilung zwischen zwei ethnopolitisch fragmentierten Gruppierungen in Afghanistan zeigen die Komplexität der afghanischen Elitenkonstruktionen. Denn die Dozenten*innen, die als Expert*innen über Deutungs- und Prozesswissen (Bogner/Menz, 2009) verfügen, und parallel zu ihnen die Künstler*innen, die über eine Wirkungshoheit verfügen, stellen die ethnischen Unterschiede zwischen den Afghan*innen generell in Frage und vermeiden es, über die ethnischen Konflikte zu sprechen. Andere Forschungen belegen Shahpurs Berichte über die konfessionellen Ressentiments und Probleme zwischen den Studierenden (Giustozzi 2015: 331), die von den ehemaligen *tanzims* und den jeweiligen Nachbarländern Pakistan und Iran geschürt werden. Diese politischen Partikularinteressen der jeweiligen *tanzims* werden an die heranwachsende junge Generation und somit an die Bildungselite herantragen. Im Folgenden wird ein tabellarischer Überblick zu den afghanischen Merk-

51 Vgl. Interview Nr. 35, mit Shahpur in einem Seminarraum der Universität Herat am 22. November 2014: 256.

52 Vgl. ebd.: 256f.

malen einer Regierungsform dargestellt, um dann tiefer auf die bisherige Politik der Elitenvertreter*innen einzugehen:

Tabelle 7: Afghanisches Mischsystem zwischen Konsoziationalismus und Zentripetalismus

	Konsoziationalismus (Lijphart)	Zentripetalismus (Horowitz, Reilly)	Afghanistan
Exekutives Design	Parlamentarisch	Präsidiales oder parlamentarisches System	Primär präsidial/ semi-parlamentarisch
Regieren-de Koalitionen	Große Koalition	Zentralistische Koalition	Große Koalitionsbildung
Wahlsystem	Verhältniswahlrecht	Mehrheitswahlrecht	Halbes Verhältniswahlrecht (SNTV)
Machtteilung	Gruppen Autonomie/ Vetomacht	Administrativer Föderalismus	Dekonzentration in einem zentralen System

Quelle: Eigene Darstellung

Lijpharts Konsoziationalismus-Theorie, die er anhand von vier Bedingungen (exekutive Machtteilung, Vetorecht für Minderheiten, proportionale Repräsentation und kulturelle Autonomie) für Konfliktgesellschaften entwickelt hat, und im Gegenzug die Charakteristika des Zentripetalismus (Horowitz 2008; Horowitz 1985) werden zum Teil und somit in einer eigenen Form in Afghanistan umgesetzt und weiterhin ausgehandelt. Das exekutive Design der afghanischen NUG-Regierung sollte sich eigentlich mit einem verfassungsrechtlich verankerten Premierminister zu mehr Machtteilung entwickeln, aber momentan sind die Entscheidungskompetenzen überwiegend beim Präsidenten angesiedelt und es liegt in seinem Ermessensspielraum, ob er den Koalitionspartner mit einbezieht oder nicht. Die Legislative hingegen konnte vor der Verlängerung ihrer Wahlperiode von ihrem Vetorecht Gebrauch machen – sehr zum Ärger der zwei bisherigen Präsidenten und ihrer Kabinette. Demnach liegt hier ein hybrides System vor, wobei die überwiegende Mehrheit der Eliten eigentlich ein parlamentarisches System für geeigneter hält. Die von mir befragten Elitenvertreter*innen wiesen darauf hin, dass sowohl die USA als auch die Präsidentschaftskandidaten ein Präsidialsystem bevorzugen.

Einer der zentralsten Punkte des Lijphart’schen Konsoziationalismus ist eine große Koalition, welche über ein proportionales Wahlrecht die Beteiligung und Repräsentation aller ethnischen Gruppierungen nach Konflikten reguliert und stärker als im Zentripetalismus auch institutionell durch Gesetze und einen Zensus garantiert. Der Konsoziationalismus geht während der Post-Konfliktphase mit weniger normativen Anspruch an die politischen Eliten heran und reguliert die Beteiligungsquoten in der Politik. Die Kritik Horowitz’ zielt auf diesen Punkt und stellt heraus: „The assumption, almost always correct, is that parties in severely divided societies are based on

ethnic identification, and ethnic extremists are to be represented proportionately along with moderates.“ (Horowitz 2008: 1216)

Aus diesem Grund befürwortet Horowitz unterschiedliche Wahlsysteme, die die Moderaten gegenüber den Extremist*innen bevorzugt. Es gäbe hierzu das „Alternative Wahlrecht“ (*alternative vote*), bei dem Wähler*innen mehrere Stimmen für ihre bevorzugten Kandidat*innen abgeben können. Durch die angegebenen Präferenzen für die aufgestellten Kandidat*innen erfolgen Wahlsiege für Kandidat*innen, die die meisten Stimmen mit den Zweit- und Dritt-Präferenzen für sich gewinnen konnten. Im positiven Umkehrschluss bedeutet dies, dass die Kandidat*innen eine Politik betreiben müssen, die ein großes ethnisches Spektrum anspricht und repräsentiert. Bei Präsidentschaftswahlen hätte sich dieses Mehrheitswahlrecht innerhalb von Gesellschaften, wo sich die ethnischen Zugehörigkeiten auf bestimmte Territorien konzentrieren, für einen ausgewogenen Wahlausgang und eine anschließende heterogenere politische Repräsentanz bewährt. Für Nigeria mit einem Präsidialsystem und einer Nationalversammlung bestehend aus zwei Kammern hat Horowitz festgehalten: „The principal device to encourage multiethnic parties was the presidential electoral formula to be elected president, a candidate was required to win a plurality of votes nationwide plus at least 25 percent of the vote in no fewer than two-thirds of the nineteen states (Horowitz 1985: 635-638). Dieses Wahlsystem stellte sich nach mehreren Wahlgängen als kleiner Erfolg in dem ethnisch gespaltenen Land heraus, denn zumindest der Präsident konnte sich auf eine multiethnische Basis berufen. Aus dem Libanon gibt er das Beispiel eines dritten Wahlsystems: „In other cases, multimember constituencies with ethnically reserved seats but common-roll elections, have facilitated the emergence of mixed tickets of ethnic moderates.“ (Horowitz 2008: 1217)

In Afghanistan besteht beispielsweise bei den Präsidentschaftswahlen ein Mehrheitswahlrecht, wobei nach den Stimmenauszählungen immer eine klare Verbindung zwischen der Ethnie und dem Präsidentschaftskandidaten gezogen werden konnte (Afghanistan Election Data 2014, 2014). Demnach wäre vielleicht ein Wahlsystem nach dem hier vorgestellten nigerianischen Vorbild für Afghanistan auch erfolgsversprechend. Natürlich setzt dieses Wahlsystem voraus, dass es einen Volkszensus gibt, dass eine präzise Grenzziehung zwischen den Provinzen vorgenommen wird und dass die Wahlen transparent durchgeführt werden. Diese einzelnen Punkte und die Möglichkeiten werden in den nachfolgenden Kapiteln beleuchtet.

Beide Konfliktmanagement-Theorien – Konsoziationalismus und Zentripetalismus – haben sich zum Ziel gesetzt, die ethnischen Konflikte durch Institutionen zunächst zu regulieren und somit langfristig durch politische Repräsentanz aufzulösen. Genau wie im Konsoziationalismus wird auch beim Zentripetalismus ein föderales System bevorzugt, Horowitz plädiert ausfolgenden Gründen für den Zentripetalismus:

„Centripetalists prefer it as a way to blunt the effect of stark opposition among solidary ethnic groups at the center by allowing subethnic differences, which might otherwise be latent, to emerge within homogeneous units of a federation, where federalism encourages subgroup competition for power in those units. In heterogeneous provinces, on the other hand, federalism can foster intergroup cooperation between politicians as a form of political socialization to norms of cooperation before they arrive at the center. Federalism can also serve as a form of electoral reform, as proliferation of federal units changes electoral boundaries and has an im-

pact on the number of political parties and their relative strength nationwide.“ (Horowitz 1985: 1218)

Nach allen theoretischen Überlegungen und empirischen Analysen in unterschiedlichsten ethnopolitischen (Post-)Konfliktländern (z.B. Nigeria, Libanon, Sri Lanka) bleibt weiterhin die Frage offen, wie in einer ethnisch fragmentierten und segmentierten Gesellschaft wie Afghanistan Stabilität erreicht werden kann. Die Untersuchung von McCullochs in acht Fallbeispielen (Nigeria, Kenia, Sri Lanka, Republik Srpska, Bosnien und Herzegowina, Indonesien, Nordirland, Republik Fidschi), in denen insgesamt 24 getrennte Wahldurchgänge sowohl für Präsidentschafts- als auch Parlamentswahlen abgehalten wurden, kam zu unterschiedlichen Ergebnissen. Der normative Ansatz des Zentripetalismus ist nicht eindeutig zugunsten von mehr moderaten Repräsentant*innen entschieden worden, denn es kamen auch Extremist*innen an die Macht. Zu ihrer zweiten Forschungsfrage, ob die Wahl das System stabilisiert hat, waren ihre Ergebnisse eindeutiger:

„Only three cases (Indonesia, Nigeria and PNG) [Papua Neuguinea] showed promise in realizing both moderation and stability. Moderates were elected in five cases under centripetal voting rules, but their moderation did not translate into political stability. Moreover, centripetal rules did not provide strong enough incentives for moderation in 11 elections in four cases where extremist victories were achieved [...]“ (McCulloch 2013: 129)

Nach diesen Forschungsergebnissen hält McCulloch zugunsten des Konsoziationismus fest, dass der Zentripetalismus als Prämisse eine gemäßigte Gesellschaft mit ebenso gemäßigten Repräsentant*innen und einer demographischen Heterogenität bedarf. Da sich in Afghanistan durch den Dauerzustand des Krieges eine Interventionsgesellschaft herausgebildet hat, die auch eine nicht zu unterschätzende internationale Konfliktkomponente trägt, gibt es zwar eine demographische Heterogenität, aber wenige moderate Elitenkonstruktionen. Somit stellt der Zentripetalismus ein hohes gewaltförderndes Phänomen oder – in Collins Terminologie formuliert – sogar eine „Vowärtsdynamik der Gewalt“ dar. Obwohl alle bis auf einen Elitenvertreter*innen ein parlamentarisches und föderales System befürworten, hielten alle den Zeitpunkt für verfrüht und würden aber die empirischen Funde McCullochs für andere ethnisch-zerrüttete Konfliktgesellschaften bestätigen.

Die Große Koalition, so wie sie von Lijphart angestrebt wird, mit unterschiedlichen Elitefraktionen und unterschiedlichen ethnischen Repräsentant*innen, droht in Afghanistan immer wieder auseinanderzubrechen. Die afghanischen Eliten haben bereits in Bonn kommuniziert, dass eine institutionell klar formulierte Quote von Ethnien in der Regierung über die Interimszeit hinaus abgelehnt wird. Die politischen Eliten Afghanistans folgen meist einem supranationalen Verständnis für die Regierungsführung, aber die Elitenkonstruktionen für die Wahlstimmen werden über ethnopolitische Klientelnetzwerke geführt, um einen Sieg durch interethnische Koalitionen

nen zu sichern.⁵³ Es besteht also zwischen der normativ kommunizierten und der tatsächlichen Handlungspraxis eine Diskrepanz, die sich darin äußert, dass entlang der ethnischen Zugehörigkeit gehandelt wird, Positionen besetzt und Bürger*innen gefördert werden.

Wie fragil und gewaltbereit die bereits geschmiedeten interethnischen Koalitionskonstruktionen sind, zeigt sich natürlich während politischer Krisen. Wenn sich politische Partner*innen nicht genügend involviert sehen, dann mobilisieren die jeweiligen Elitefraktionen ihre politische Klientel über bestehende ethnische Ressentiments in kürzester Zeit. Dies hat Shahpur in dem zuvor zitierten Interviewausschnitt aus dem universitären Kontext beispielsweise für die unterschiedlichen Konfessionen in Herat bestätigt. Auch die Lijphart'sche Gruppen-Autonomie hat bereits im afghanischen Kontext zu Mezzanine-Herrschern in den Provinzen geführt, die anfangs für den *nationbuilding-lite*-Ansatz schnell installiert wurden, sich mit einer bewaffneten und kriegserfahrenen Klientel schnell etablieren konnten und nun in einem lukrativen neopatrimonialen Netzwerk zwischen der Peripherie und der Zentrale agieren.

Das noch nicht besprochene Merkmal des Vetorechts für Minderheiten besteht noch nicht, wäre aber im afghanischen Kontext zunächst aus ideologischen Gründen sehr umstritten, weil es bereits gegenüber den wenigen Sikhs und Hindus gesellschaftliche und politische Ressentiments gibt, die sogar gewaltsam ausgefochten werden. Zudem würde auch diese Idee dem überwiegenden Selbstverständnis der afghanischen Elitenvertreter*innen und Bevölkerung widersprechen, die ethnischen Zugehörigkeiten institutionell für die Regierungsbeteiligung zu regulieren.

Da die ökonomischen Ressourcen für das existenzielle Überleben innerhalb der staatlichen Strukturen in einem neopatrimonialen System mit ethnopolitischen und konfessionellen Interessen verwaltet werden, bleibt die Frage offen, wann und wie der Zeitpunkt zum Durchbrechen dieses Kreislaufes gekommen sein wird. Unter diesen Voraussetzungen ist es schwierig zu entscheiden, welche institutionellen Strukturen – ob ein konsoziationalistisches oder zentripetalistisches Regierungssystem – am ehesten die Eliten mit ihrer Klientel zu pazifizieren vermag. Momentan besteht ein Mischsystem des Konsoziationalismus und Zentripetalismus (*Tab. 2 Institutionelle Formen* und *Tab. 3 Afghanisches Mischsystem zwischen Konsoziationalismus und Zentripetalismus*), die politischen Reformen weisen eine stärkere Tendenz zum Konsoziationalismus mit ethnischen und konfessionellen Quotenregelungen für öffentliche Ämter auf, wobei diese informell reguliert werden.

Weiterhin bleibt relevant, aus der Perspektive der afghanischen Eliten herauszuarbeiten, inwiefern es sinnvoll ist, die ethnisch vermischten und fluiden Identitäten der Bevölkerung Afghanistans überhaupt nach einer strengen Quotenregelung zu kategorisieren. Hieraus dürften sich dann Antworten auf die Frage nach einem friedensbildenden oder zumindest stabilisierenden Regierungssystem ergeben. Wäre eine Quotenregelung nach dem niederländischen Politikwissenschaftler Arend Lijphart nach den bisherigen Ausführungen friedensbildend oder – um in den Worten der US-

53 Dies wurde bereits im Kapitel 6.2.1 *Die Kleidung der zwei höchsten Regierungsvertreter* im Zusammenhang mit den beiden Präsidentschaftskandidaten und ihren Vizepräsidenten näher beschrieben.

Regierung seit dem *policy shift* zu reden – der Kurswechsel von einem Stabilitätsansatz zum *good-enough*-Ansatz realisierbar?

7.2.3 Bisherige Quotenregelung

Die einzige bisher verfassungsrechtliche und praktisch umgesetzte Quote ist die Frauenquote. Im Zweikammersystem des afghanischen Systems wurde die Repräsentanz der weiblichen Abgeordneten im Unter- und Oberhaus verfassungsrechtlich festgesetzt und ist dennoch regelmäßig Gegenstand der Debatte für die konservativen Kräfte in der Legislative und innerhalb der Gesellschaft. Viele männliche Abgeordnete betrachten weibliche Abgeordnete als Verschwendung staatlicher Ressourcen und verurteilen die Präsenz der Frauen im öffentlichen Leben sowie bei gesellschaftlichen Entscheidungsprozessen weiterhin als unislamisch. In Kapitel 5, Artikel 84 der afghanischen Verfassung wurde konstatiert, dass durch den Präsidenten 50 Prozent der weiblichen Abgeordneten im Ältestenrat/Oberhaus (Paschto: *meshrano jirga*) ernannt werden müssen, wodurch sich dann die Gesamtsumme für das Oberhaus auf 17 Prozent beläuft. Im Unterhaus (Paschto: *wolesi jirga*) müssen mindestens 25 Prozent Frauen das Land repräsentieren. Da in der Realität viele Frauen eine höhere Stimmenanzahl als ihre männlichen Mitbewerber erhalten haben, stieg ihre vorgesehene Sitzzahl auf 68 der insgesamt 249 Sitze. Ein Rückschritt für die Repräsentanz von Frauen in den politischen Ämtern ist die Wahlreform vom 13. Juli 2013, in der die Frauenquote für Provinzräte zunächst vom Unterhaus völlig aufgehoben wurde und dann wieder vom Oberhaus auf Druck der afghanischen Zivilgesellschaft und der Frauenrechtlerinnen zumindest wieder auf 20 Prozent gesetzt wurde (van Bijlert 2013). Ursprünglich waren 25 Prozent der insgesamt 420 Sitze der Provinzräte für Frauen reserviert (Karlidag 2014: 9). Die von der internationalen Gemeinschaft und in der afghanischen Zivilgesellschaft vorgesehenen Quoten für Frauen in der politischen Landschaft sind ständiger Disput innerhalb der traditionell-konservativ geprägten Gesellschaft, in der *multiple modernities* (Eisenstadt 2000) herrschen und der Druck der internationalen Geldgeber in Richtung *gender-policy*-Reformen ist groß. Fleschenberg (2009) hat in ihrer Analyse die Herausforderungen und ein paar Punkte zur Verbesserung des Einflussbereiches für weibliche Politikerinnen herausgearbeitet. In ihren Interviews gaben auch viele weibliche Parlamentsabgeordnete und Aktivist*innen aus der Zivilgesellschaft zu bedenken, dass für ihre eigenen sprachlichen, religiösen, regionalen und ethnischen Interessen und Machtkämpfe die Frauen(-quoten) instrumentalisiert werden (ebd.: 167f). Auch der Hochschuldozent Ali sagt zum Verhältnis zwischen der Gesellschaft und der Frauenquote folgendes:

„Wir haben sogar 68 Frauen, die Parlamentarierinnen sind. Die Zahl ist nicht das Problem. Es ist erstens die Kultur und zweitens die Diskussion um die Frauen, wir sind eine sehr frauenverachtende Gesellschaft. Wenn jemand zum Beispiel etwas sehr Gutes macht, dann sagen wir, dass es sehr mannhaft ist [Farsi: *mardi kard*, er hat sich sehr männlich gezeigt].

Es wurden viele Jahre, viel Geld für die Frauenrechte ausgegeben. Hätten wir die Frauen ausgebildet, wären wir jetzt weiter.“⁵⁴

Da sich, worauf Ali bereits vorher hinwies, die meisten Beschäftigungsmöglichkeiten im politischen Bereich befinden und dieser Bereich die Möglichkeit bietet, ein weites Patronage-Klientel-Netzwerk aufzubauen, sind staatliche Positionen sehr umkämpft. Insbesondere Frauen müssen sich den politischen Auseinandersetzungen gegen religiös-konservative Weltanschauungen behaupten, aber zumindest bietet ihnen die Frauenquote die Möglichkeit, sich in die gesellschaftlichen Entscheidungsprozesse einmischen zu können.

Beispielsweise sprachen sich die religiösen Eliten aus dem *Rat der Geistlichen* Afghanistans (Farsi: *shura-ye sertasari-ye ulama-ye afghanistan*), der aus insgesamt 3.000 Mitgliedern besteht gegen die Teilnahme der Frauen am öffentlichen Leben aus. Der Kern dieses Rates trifft sich einmal im Monat und besteht aus 150 regierungsnahen Geistlichen, die jeweils aus den 34 Provinzen auserwählt wurden. Die islamischen Gelehrten versuchen nach dem islamischen Prinzip, Tugendhaftigkeit zu fördern und Böses abzuwenden (Arabisch: *amr bil-mar'uf wa-n-nahy anil-munkar*) und die afghanische Gesellschaft vor dem moralischen Verfall zu bewahren. Die Mitglieder des islamischen Rates haben oft auch finanzielle Interessen, denn das Einkommen eines Ratsmitgliedes liegt bei 100 bis zu 200 US-Dollar pro Monat. Zum Vergleich: Afghanische Regierungsangestellte mit einem *Bachelor-of-Arts*-Abschluss verdienen etwa 110 US-Dollar pro Monat (Osman 2012). Ursprünglich war der *Rat der Geistlichen* dafür eingerichtet worden, die Ansichten des Präsidenten mit ihrer religiösen Autorität und Deutung zu legitimieren und in die ländlichen Gebiete zu tragen. In der mehrheitlich traditionellen Gesellschaft, die bisher auch mehrheitlich noch in ländlichen Gebieten lebt, hat der lokale Mullah einen enormen Einfluss und gilt als richtungsweisender moralischer Kompass für die alltäglichen Lebensweisen. Diese lokalen Geistlichen können mit den staatlichen Interessen kooperieren oder sie auch boykottieren.

Im März 2012 gab der *Rat der Geistlichen*, eine Erklärung heraus, in der es neben der Desakralisierung des Koran durch amerikanische Soldaten, der Forderung zur Übergabe des Militärgefängnisses Bagram an die afghanischen Autoritäten, nächtlichen Hausdurchsuchungen und den Friedensprozess mit den Taliban auch um die Rolle der Frau in der afghanischen Gesellschaft ging (UNAMA 2012). Tragendes Argument der Erklärung basiert auf der Sure 4 *Die Frauen*, Vers 34:

„Die Männer stehen über den Frauen, weil Gott sie (von Natur vor diesen) ausgezeichnet hat und wegen der Ausgaben, die sie von ihrem Vermögen (als Morgengabe für die Frauen?) gemacht haben. Die rechtschaffenen Frauen sind (Gott) demütig ergeben und geben acht auf das, was (den Außenstehenden) verborgen ist, weil Gott (darauf) acht gibt (d.h. weil Gott darum besorgt ist, daß es nicht an die Öffentlichkeit kommt). Und wenn ihr fürchtet, daß (irgendwelche) Frauen sich auflehnen, dann vermahnt sie, meidet sie im Ehebett und schlägt

54 Vgl. Interview Nr. 22, mit Ali am Institut für Politikwissenschaften und Jura an der Universität Balch am 13. November 2014 in Mazar-e Sharif: 221.

sie. Wenn sie euch (daraufhin wieder) gehorchen, dann unternimmt (weiter) nichts gegen sie! Gott ist erhaben und groß.“ (Paret 2007: 64)

Aus diesem umstrittenen und eigenwillig interpretierten Versen leitete der *Rat der Geistlichen* ab, dass Frauen nur mit einem männlichen Verwandten (Arabisch: *mahram*) aus dem Haus gehen, nicht mit fremden Männern in der Öffentlichkeit, Büros, Schulen, Universitäten oder Einkaufszentren interagieren und Männern das Recht auf eine poligame Lebensweise, wie im Koran in Sure 4, Vers 1 überliefert ist, nicht absprechen dürfen (Arwin 2012; Paret 2007: 60). Natürlich waren diese Forderungen weder für die afghanische Zivilgesellschaft noch für die Frauenaktivistinnen akzeptabel; ihre Stellungnahmen sind im UNAMA-Bericht nachzulesen (UNAMA 2012). Eine international bekannte Parlamentarierin, Fawzia Koofi, sagte in Reaktion auf diese Erklärung des *Rates der Geistlichen*:

„The statement of Ulema Council has political objectives and defines a framework within which women can engagement [*sic*] in political, economic and cultural activities. Afghanistan is politically going through a critical situation and such a statement in this critical time implies preparing ground for a Taliban mindset.“ (Ebd.)

Für den vorliegenden Kontext sollen die Stimmen aus Mazar-e Sharif und Herat zur Sprache kommen. Auf die Frage, welche Konflikte weiterhin in Afghanistan dominieren würden, antwortete Nadia, die Hochschuldozentin: „Doch auch die ethnischen Konflikte sind sehr stark geworden. Es sind die Männer, die dieses Thema erläutern. Auch die Kämpfe zwischen den unterschiedlichen Ethnien werden von den Männern geführt.“⁵⁵ Wie aus einem Beitrag des AAN hervorgeht, sind tatsächlich alle Mitglieder des Rates der Geistlichen Männer und die meisten mit *jihad*-Erfahrung, die unterschiedlichen *mujaheddin*-Fraktionen (*tanzims*) angehören (Osman 2012). Osman fasst zusammen: „The Council is a major actor in the fight for ‚cultural‘ hegemony in the country between those who want an Islamic state in the Islamist sense and those who tend towards the secular, opposing what they would call ‚mullas‘ rule‘[*sic*].“ (Osman 2012)

Eisenstadts Definition der multiplen Modernitäten distanziert sich vom westlich geprägten Verständnis der Moderne. „One of the most important implications of the term ‚multiple modernities‘ is that modernity and Westernization are not identical; Western patterns of modernity are not the only ‚authentic‘ modernities, though they enjoy historical precedence and continue to be a basic reference point for others.“ (Eisenstadt 2000: 2f) Jedoch bestätigt Eisenstadt wiederum in der Analogie seiner Modernitätsdefinition den europäischen Ursprung der Moderne. Denn Eisenstadt verglich die Charakteristika und Elemente der Moderne mit den westlichen Indikatoren, wie dem Nationalstaat, der neu aufgeflamten Zentrum-Peripherie-Beziehung, den neuen Institutionen in einigen asiatischen

55 Vgl. Interview Nr. 24, mit Jamila und Nadia von der Fakultät für Politikwissenschaften an der Universität Balch am 13. November 2014 in Mazar-e Sharif: 226.

Ländern, dem Nahen Osten und dann letztlich in Afrika (ebd.: 14). Eine anfängliche Diskussion über den Beginn des Modernitätsverständnisses im Bezug auf die Rolle der vormodernen sufistischen und philosophischen Diskurse insbesondere durch Ibn Sina, Al-Ghazali und Ibn Rushd würden der historischen und somit aufklärerischen Tradierungstradition in „der“ Islamischen Welt gerecht werden und nicht nur die Moderne als reflexives Moment des europäischen Aufklärungsgedankens im Zusammenhang mit der Weber'schen „Entzauberung“ der Welt betrachten, sondern für die muslimisch geprägten Länder als natürliche und historische Fortsetzung der eigentlichen Vormoderne zur Moderne interpretieren. Preyer (2011) erklärt in seinem Buch zur Aktualität von Shmuel N. Eisenstadt dessen Begriff der multiplen Modernitäten mit der Einsicht, dass die unterschiedlichen soziokulturellen Entwicklungen einer Gesellschaft zu strukturellen Wandlungsprozessen führen. Preyers Interpretation von Eisenstadts Konzept: „Die Multiple Modernities emergieren aus einem strukturellen Wandel, der die Überzeugungssysteme und ihre Verwirklichung durch den Prozess der Übersetzung fortlaufend verändert und dem strukturellen Wandel anpasst.“ (Ebd.: 108)

Unter der Regierung Ghanis hat nun die Ministerin für Frauenangelegenheiten, Dilbar Nazari, bereits versucht, zehn Frauen für den *Rat der Geistlichen* vorzuschlagen, so dass die Interessen der Frauen und das seit 2009 gültige Gesetz für *Elimination of Violence against Women* (EVAW) auch durch die einflussreichen Geistlichen gefördert und landesweit umgesetzt wird (Khaama Press 2016).⁵⁶ Die Parlamentsabgeordnete Fawzia Koofi hat gegen die Empfehlung der Zivilgesellschaft, anderer weiblicher Abgeordneter und des *Afghan Women's Network* (AWN) den EVAW-Gesetzesentwurf zur Abstimmung ins Parlament getragen.

„The EVAW Law, however, has been in limbo for almost three years. This is due to a failed attempt by MP Fawzia K[oo]fi, the chairwoman of the Women's Rights Commission of the Wolesi Jirga, the lower house, to get it approved by parliament on 18 May 2013. K[oo]fi had pushed for the presidential decree to become a ‚full law‘ against the advice of other activists on the subject who did not want to involve parliament, fearing its conservative majority would reject the law and render it useless – as it was indeed the case. The main driving force was Qazi Nazir Ahmad Hanafi, head of the Legislative Commission and the law's most fierce critic. The law then only survived because the spokesperson of the Lower House, Abdul Rauf Ibrahim, took it off the agenda and sent it back to the Women's Rights Commission.“ (Qaane 2017: 3)

Dieser Schritt von Koofi spaltete die Kommission für Frauenrechte in zwei Lager, trotz aller Meinungsverschiedenheiten versuchten sie aber, zugunsten des Gesetzes gegenüber den konservativen Kräften im Parlament Geschlossenheit zu zeigen. Viele weibliche Abgeordnete, mit denen ich gesprochen hatte, äußerten ihren Unmut über

56 In einem Bericht hat Qaane zusammengefasst, welche konkreten Schritte sich die Frauenaktivist*innen und Politiker*innen im Kampf gegen sexuelle Übergriffe und Belästigungen über das bereits weitreichende Gesetz *Elimination of Violence against Women* (EVAW) hinaus wünschen (Qaane 2017).

den Schritt der Vorsitzenden der Frauenrechtskommission, das Gesetz zur Diskussion ins Parlament zu bringen. Erst nach drei Jahren wurde das Gesetz zur Abschaffung der Gewalt gegen Frauen vom Parlament verabschiedet. Das Gesetz wirksam zu implementieren, ist eine weitere Herausforderung und kann als ein vorwärtstreibender Prozess innerhalb der multiplen Modernitäten beschrieben werden. Wie Preyer angelehnt an Eisenstadt schreibt: „Die Multiple Modernities emergieren aus einem strukturellen Wandel, der die Überzeugungssysteme und ihre Verwirklichung durch den Prozess der Übersetzung fortlaufend verändert und dem strukturellen Wandel anpasst.“ (Preyer 2011: 108) Für Frauen bedeutet dies: Sie müssen auf ihrer Rolle in der Gesellschaft bestehen, sich bewusst am öffentlichen Leben beteiligen und sich nicht in das Private zurückziehen, wo sie keinen Einfluss mehr auf ihre Rechte nehmen können. Es ist ein steter Prozess, den die afghanischen Frauen für sich selbst in ihrem kulturellen Kontext aushandeln müssen.

Ferydoon, der Menschenrechtsaktivist aus Herat antwortete auf die Frage: Welche Freiheiten und Möglichkeiten haben sich entwickelt und welchen Herausforderungen müssen Sie sich stellen? Wer sind die sozialen und politischen Gruppen, die Ihnen Probleme verursachen?

„Es gibt nun zivilisierte Diskussionen und wir haben die Redefreiheit und es ist bekannt. Wir haben viel erreicht. Frauenrechte haben wir weiter umsetzen können und erreichen können. Die Bildung und die Ausbildung sind nun sogar bis zur gymnasialen Oberstufe in den Bezirken möglich. Es heißt nicht, dass wir den internationalen Standard erreicht haben, aber die Institutionen haben wir.“

FDS: Gibt es Leute, die ihnen Probleme bereiten?

Ferydoon: Ja, es gibt Leute, die ihre eigene Interpretation von ihren Menschenrechten haben. Sie wollen ihre eigene religiöse Interpretation der Menschenrechte voranbringen. Sie wollen auch keine Bildung für Mädchen und Frauen.“⁵⁷

Dieses Zitat von Ferydoon zeigt, dass es immer noch Menschen gibt, die eine andere Interpretation von Menschen- und Frauenrechten haben. Auch die regelmäßigen Versuche, die Quotenregelung für Frauen innerhalb der Politik abzuschaffen, zeigt, wie schwierig es in einer konservativ-religiösen Gesellschaft ist, die geschlechtsspezifische Rollenverteilung staatlich zu regulieren und so die stark umkämpften staatlichen Ressourcen auch Frauen zugänglich zu machen.

Ein weiteres problematisches Beispiel ist die Umsetzung der Wahlreform. Um die bereits verschobenen Parlaments- und Bezirkswahlen organisieren und abhalten zu können, müsste ein Zensus und eine Neuaufteilung der Wahlbezirke proportional zur Bevölkerungsgröße erfolgen. Denn das von der SERC vorgeschlagene multidimensionale Repräsentationssystem mit mehreren Abgeordneten aus den jeweiligen Wahlkreisen soll die afghanischen Bürger*innen besser repräsentieren (Adili/van

57 Vgl. Interview Nr. 31, mit Ferydoon in seinem Büro am 20. November 2014 in Herat: 244f.

Bijlert 2016). Der nachfolgende Abschnitt wird zeigen, mit welchen Hürden ein Zensus in Afghanistan verbunden ist.

7.2.4 Über elektronische Identitätskarten zum Volkszensus

Diskussionen über die elektronischen Identifikationskarten haben gezeigt, dass die Umsetzung eines praktikablen Zensus für viele staatliche Organisationsbereiche, wie dem Bildungs-, Gesundheits- und Arbeitswesen und der transparenten Wahlregistrierung, seit der geplanten Umsetzung im Jahre 2009 politisch aufgeladen sind. Der letzte Zensus geht tatsächlich auf die Zeit während der April-Revolution im Jahre 1978 zurück und wurde während des Krieges zwischen der Roten Armee und den *mujaheddin* nicht weitergeführt.

Abdullah und der Gouverneur von Mazar-e Sharif, Atta Noor, haben sich für die ethnische Zugehörigkeit auf der elektronischen Identifikationskarte ausgesprochen. In Kapitel 1, Artikel 4 der Verfassung steht nach Aufzählung der größten Ethnien⁵⁸: „Das Wort ‚Afghan‘ wird für alle Staatsbürger Afghanistans verwendet.“ (Verfassung Afghanistans 2004: 4) Jedoch argumentierte die paschtunische Machtelite, dass der Begriff „Afghane“ eigentlich eine Beschreibung für alle Afghan*innen sei und nicht nur für Paschtun*innen verwendet werden könne. Die Angehörigen anderer Ethnien aber betrachteten das Wort als Beschreibung für die Paschtun*innen. Dies war ein Grund, warum sich viele Angehörige anderer Ethnien (Hasara, Usbek*innen, Tadschik*innen, Turkmen*innen etc.) für eine detaillierte Beschreibung der ethnischen Zuschreibung aussprachen und forderten, dass sich die Paschtun*innen als Paschtun*innen bezeichnen sollten. Schetter beschreibt die Wurzeln für die synonyme Verwendung von „Paschtune“ mit „Afghane“ historisch folgendermaßen:

„Under the rule of Nadir (1930-1933) and his son Zahir Shah (1933-1973), a Pashtun-biased nationalism gained contours that aimed to underscore the king’s family’s legitimate right to power. Besides the fact that the royal family belonged to Pashtuns, further reasons for the promotion of Pashtuns were that they constituted the largest ethnic category in the country, and that Pashtun tribes of eastern Afghanistan were considered to be the strongest military forces in the country. Consequently, Pashtu became the only national language, Afghan history was written from a Pashtun point of view, and the Pashtunistan issue emerged as a matter of contestation between Afghanistan and the 1947-founded Pakistan. From then onwards, the government pronounced that Afghanistan was the country of Pashtuns by emphasizing that ‚afghan‘ is the Persian Synonym for Pashtun.“ (Schetter 2016: 461)

Die Elitenvertreter*innen Afghanistans hoffen, dass mit einer Volkszählung endgültig, offiziell und staatlich festgestellt werden kann, ob – wie von paschtunischen Nationalist*innen behauptet – die Paschtunen*innen *de facto* die Mehrheit der Bevölke-

58 Der genaue Wortlaut zu den afghanischen Ethnien aus der afghanischen Verfassung ist: „Die afghanische Nation besteht aus den Völkern der Paschtunen, Tadschiken, Hasaras, Usbeken, Turkmenen, Balutschen, Paschais, Nuristanis, Aimaqs, Araber, Kirgisen, Qizilbaschen, Gojars, Brahuis und anderen Ethnien.“ (Verfassung Afghanistans 2004, Kap. 1, Art. 4: 4)

rung Afghanistans stellen. Denn die sogenannten Minderheiten sehen im Boykott des Zensus' für die elektronischen Identifizierungskarten den Versuch, einen historisch monarchistischen Herrschermythos der Paschtun*innen aufrechtzuerhalten. Das Unterhaus hatte beschlossen, die ethnische Zugehörigkeit auf der elektronischen Identifizierungskarte zu berücksichtigen. Dieser Beschluss wurde dann verfälscht an das Oberhaus zur Abstimmung weitergeleitet. Neben der nationalen Zuordnung als *afghan* wurde im Gesetzesentwurf die ethnische Registrierung auf den elektronischen Identifikationskarten wahrscheinlich gestrichen. Während der hitzigen Debatten kam es im Oberhaus am 2. Dezember 2013 zu Tumulten und Angriffen mit Plastikflaschen zwischen den Kontrahent*innen. Nun wird sogar von einer Kommission untersucht, ob der stellvertretende Parlamentspräsident, Mohamed Saleh Saldzhuki, die Entscheidung des Unterhauses gefälscht hat, bevor der Gesetzesentwurf an das Oberhaus weitergeleitet wurde (Bezhan 2013b). Für eine legislative Entscheidung müssen beide Kammern dem Präsidenten einen einvernehmlichen Beschluss zur Ratifizierung vorlegen. Im Interview erklärte mir der Journalist Omid, der ein starker Befürworter der elektronischen Erfassung der Bevölkerung ist:

„Das ist kein Problem. Wir haben für die Anmeldung der Wähler im Jahre::: 2004 und 2008 insgesamt 120 Millionen Dollar ausgegeben. Für die Leute, die bei der Anmeldung für die Wahlen eine Karte bekommen haben. Wenn wir das Geld, dass wir für die Austeilung für die Wahlkarten, für die Volkszählung und die Verteilung von Personalausweisen genutzt hätten, wäre es im Verhältnis günstiger geworden und nachhaltiger.“⁵⁹

Denn wie der Journalist Omid weiter beschreibt, könne keine gerechte Gesellschaft ohne einen klaren Zensus nach ethnischen Volkszugehörigkeiten organisiert werden, so lange die Paschtun*innen diese verweigern. Omid erklärt die ablehnende Haltung einiger, vor allem paschtunischer Elitenvertreter*innen gegenüber einer Volkszählung wie folgt: „**Zum Beispiel**, haben wir es in den letzten zehn Jahren nicht geschafft, uns auf die Volkszählung zu einigen. Einer der Gründe hierfür war, dass die Paschtunen befürchteten, dass nach der Volkszählung ihre Mehrheit reduziert wird.“⁶⁰ Der zweite Vizepräsident, Sawar Danesh, hat jedenfalls im Gesetzesentwurf zum Zensus als Vorsitzender dieser Gesetzes-Kommission festgesetzt, dass im zweiten Artikel dieses Gesetzes die Möglichkeit besteht, mit dem Wort „Afghane“ die eigene ethnische Identität festzusetzen. Im März 2017 hat dann Ghani diesen kontrovers diskutierten Zusatz ratifiziert, um dieses Projekt des Volkszensus und der elektronischen Erfassung der afghanischen Bevölkerung aus der politischen Sackgasse zu führen und einen Weg nach vorn zu eröffnen (Tolo News 2017b). Nun soll auf den elektronischen Identitätskarten neben der Staatsangehörigkeit „afghanisch“ auch die ethnische Zugehörigkeit vermerkt werden.

Auch wenn es der Regierung gelingen sollte, die gesamte Bevölkerung in allen 34 Provinzen mit den notwendigen Daten zu erfassen, bleibt weiterhin fraglich, was mit diesen Zahlen und Fakten auf institutioneller Ebene geschehen soll. Denn in der afghanischen Verfassung gibt es keine Quoten, welche die unterschiedlichen Ethnien

59 Vgl. Interview Nr. 8, mit Omid in seiner Redaktion am 6. April 2013 in Kabul: 109.

60 Vgl. ebd.: 108.

in öffentlichen Ämtern berücksichtigen könnten. Im Bonner Abkommen für die Interimsregierung gab es jedoch im Dezember 2001 die Regelung, eine ethnisch ausgeglichene Regierungszusammensetzung umzusetzen, die im dritten Teil zur Administration der Interimsregierung formuliert worden ist:

„3) The Chairman, the Vice Chairmen and other members of the Interim Administration have been selected by the participants in the UN Talks on Afghanistan, as listed in Annex IV to this agreement. The selection has been made on the basis of professional competence and personal integrity from lists submitted by the participants in the UN Talks, with due regard to the ethnic, geographic and religious composition of Afghanistan and to the importance of the participation of women.“ (Bonn Agreement 2001)

Die beteiligten Repräsentant*innen der Vereinten Nationen, die geladenen Teilnehmer*innen der *mujaheddin*-Fraktionen und die Monarchist*innen einigten sich darauf, dass diese multiethnische Repräsentanz nur schriftlich bis zur ersten Präsidentschaftswahl im Jahr 2004 berücksichtigt wird. In den nachfolgenden Wahljahren 2004, 2009 sowie 2014 zeigte sich sehr eindeutig, dass die favorisierten Präsidentschaftskandidaten aus politischem Kalkül immer zwei weitere Elitenvertreter*innen, wie z.B. eine*n Hasara, Tadschik*in, Paschtun*in und/oder Usbek*in, als Vize-Präsidentin*en zur Kandidatur aufstellten. Die jeweiligen Präsidentschaftskandidaten suchten sich Vizepräsidentschaftskandidaten nach ethnischen Gesichtspunkten aus, um ihre Chancen bei den Wahlen zu erhöhen.

In Bonn einigten sich die Teilnehmer*innen der Konferenz verbindlich darauf, eine *Emergency Loya Jirga* für weitere gesetzgebende Prozesse nach ethnischem, religiösem und Geschlechterproporz zu bilden: „4) The Interim Authority and the Special Independent Commission for the Convening of the Emergency Loya Jirga will ensure the participation of women as well as the equitable representation of all ethnic and religious communities in the Interim Administration and the Emergency Loya Jirga.“ (Bonn Agreement 2001) Jedoch wurde eine strenge Quotenregelung für die Ethnien bei der Auswahl der Repräsentant*innen der *Constitutional Loya Jirga* im Dezember 2003 nicht mehr berücksichtigt. Hierfür gibt es in Afghanistan ein multi-kausales Netz von Gründen, die mit historisch-politischen und soziokulturellen Dilemmata zusammenhängen. Erstens gab es unter den afghanischen Eliten die Befürchtung, dass eine strenge Quotenregelung die ethnischen Unterschiede verfestigen und eine Aussöhnung und die Bildung einer afghanischen Nation verhindert würde. Zweitens war es aufgrund eines fehlenden Zensus nicht möglich, Parlamentssitze und Posten in der Regierung proportional genau festzulegen. Der dritte und wichtigste Punkt ist, dass der Begriff der Ethnie im afghanischen Kontext sowohl ein höchst sensibles als auch ein äußerst komplexes Thema ist. Selbst wenn die Organisation eines Zensus' trotz der enormen Herausforderungen – schwache Infrastruktur und hohe Kosten – gelänge, bliebe das Problem der Zuordnung zu einer Ethnie für Afghan*innen bestehen. Je nach Situation oder gesellschaftlicher Funktion ist für viele Afghan*innen eine ethnische Zuordnung variabel, multipel und somit flexibel (Geertz 1979: 348, 357). Ein amerikanischer Anthropologe beobachtete im marokkanischen Dorfkontext bereits Ende der 1970er Jahre:

„The rules of behavior symbolically associated with these social frames are viewed by the Moroccans as relational possibilities, available social resources, rather than entailed obligation or incontrovertible rights. Tribe, family and quarter, in this vision, become social fields in which independent lines of force, centered around nodes of interpersonal contact, are organized into distinct networks, personally serviced and situationally varied.“ (Rosen 1979: 20)

Oftmals wird zunächst im Gespräch der Stammesname einer unbekannten Person erfragt, wonach sich sehr viele Anhaltspunkte über die Ethnie und Konfession sowie vielleicht regionale Zugehörigkeit ergeben können. Es folgt die regionale Zuordnung über die Sprache und den Dialekt. Erst dann kann die Person ethnisch eingeordnet werden. Im alltäglichen Umgang ist die Befragung nach der ethnischen Herkunft innerhalb des elitären Establishments kompliziert, sie kann nicht nach einem Kriterienkatalog abgefragt werden, sondern es hängt davon ab, in welcher Beziehung die Personen zueinanderstehen. Enge Freunde können offen über ihre ethnisch-konfessionellen Hintergründe sprechen, Unbekannte stellen sich diese Fragen selten. Zwischen Freunden aus der jüngeren Elitengeneration und den eher links orientierten Elitenvertreter*innen werden auch die stereotypen Vorstellungen über Ethnien mit Witzen und überlieferten Anekdoten und als Zeichen der Nähe trotz der Unterschiede in Sprache, Kultur und Aussehen thematisiert. Schettters Beschreibungen bestätigen meine Beobachtungen. Er schreibt über die Entwicklung der ethnischen Differenzen seit Anfang des 20. Jahrhunderts:

„A ranked‘ unequal treatment of the people along an ethnic stratification (Horowitz 1981) went hand-in-hand with the emergence of simple ethnic stereotypes: Pashtuns were considered ‚bellicose‘, Tajiks were said to be ‚thrifty‘, Uzbeks were known as ‚brutal‘ and the Hazaras as ‚illiterate‘ and ‚poor‘ (Schetter 2005); such ethnic stereotypes have been constantly reproduced in everyday parlance (e.g. jokes, proverbs, addresses) as well as in everyday practices (e.g. separation of settlements, access to certain professions).“ (Schetter 2016: 461f)

Natürlich spielen diese Beschreibungen „des Anderen“ im gesellschaftlichen Leben der Afghan*innen auch eine Rolle und werden von den afghanischen Elitenvertreter*innen, wie bereits im Kabul-Kapitel thematisiert, instrumentalisiert. Oft zählen sich Afghan*innen je nach politischen oder gesellschaftlichen Nutzen der einen oder anderen Ethnie zu, was bedeutet, dass die ethnische Identität eher von der jeweiligen Interessenlage abhängt. Der wichtigste Aspekt in diesem Zusammenhang ist, dass sich Afghan*innen trotz des langen Krieges gegen eine ethnisch orientierte Aufteilung – wie sie beispielsweise in Jugoslawien in den 1990er Jahren erfolgte – sträuben. Für Meienberg folgen die Identitätszuordnungen einer Hierarchie: „An erster Stelle kommt der Stamm, an zweiter steht die Ethnie und an dritter die politische/religiöse Orientierung.“ (Meienberg 2012: 69) Jedenfalls halte ich den Kontext für die jeweilige ausgesprochene Identität für äußerst relevant, da sich die Identitäten nicht nur bei den Elitenvertreter*innen, sondern auch bei der afghanischen Bevölkerung als variabel zeigen.

Eine Neuaufteilung nach dem *Greater-Middle-East-Modell*⁶¹ (GME), wonach die Tadschik*innen Tadschikistan und zum Teil Iran, die Usbek*innen Usbekistan, Paschtun*innen einem Paschtunistan etc. zugeordnet werden sollten, stößt im afghanischen Kontext bei allen Elitenvertreter*innen auf Befremden und Ablehnung. Die Idee eines „Paschtunistans“, einer Rückgewinnung Khyber Pakhtunwahs, der FATA und Balochistans mit einem Meereszugang im Süden des heutigen Pakistans, wird von einigen Paschtun*innen als territoriale und ethnisch legitime Bereicherung Afghanistans betrachtet.

Einige US-Diplomaten entwickelten mir gegenüber in inoffiziellen Gesprächen den Plan einer Teilung Afghanistans nach ethnischer Zugehörigkeit. Dieser Ansatz scheiterte jedoch, weil die afghanischen Eliten keine Teilung oder Angliederung an die Nachbarstaaten wünschen. Einen Fall direkter Einflussnahme hat Kai Eide, der Sonderbeauftragte der UNAMA, in seinem Buch *Power Struggle over Afghanistan* (2012) im Zusammenhang mit den Vorbereitungen für die Präsidentschaftswahlen von 2009 dokumentiert. Sein US-amerikanischer Stellvertreter Peter Galbraith (25. Mai 2009 bis Mitte September 2009), ein enger Vertrauter des damals amtierenden US-Sonderbeauftragten für Afghanistan und Pakistan, Richard C. Holbrooke, hat nach Kai Eides Angaben Gespräche mit politischen Entscheidungsträgern und Kontrahenten geführt, die zu erheblich diplomatischen Verstimmungen zwischen Hamid Karzai, den Vereinten Nationen sowie der US-amerikanischen Administration führten (Eide 2012: 159-167, 197-201). Galbraith schlug damals wichtigen Botschaftern, den Sicherheitsministern und der IEC unter Abwesenheit Eides vor, von den geplanten 7.000 Abstimmungszentren aus Sicherheitsgründen lediglich 5.800 zu öffnen. Die politischen Folgen, die eingetreten wären, beschreibt Eide so:

„Obviously, with fewer polling centers more voters would be excluded from exercising their right to participate. The majority of these voters would come from unstable areas in the south and the east and the largest ethnic group, the Pashtuns, who were Karzai’s main constituency. If Galbraith’s proposal for 5,800 polling centers had been accepted, more than a million voters – perhaps many more – would have been excluded from the very outset. It could easily have provoked riots and unrest in addition to the armed conflict that was already raging. The proposal would have damaged one candidate – Karzai – and benefited others, in particular his main opponent, Dr. Abdullah.“ (Ebd.: 161)

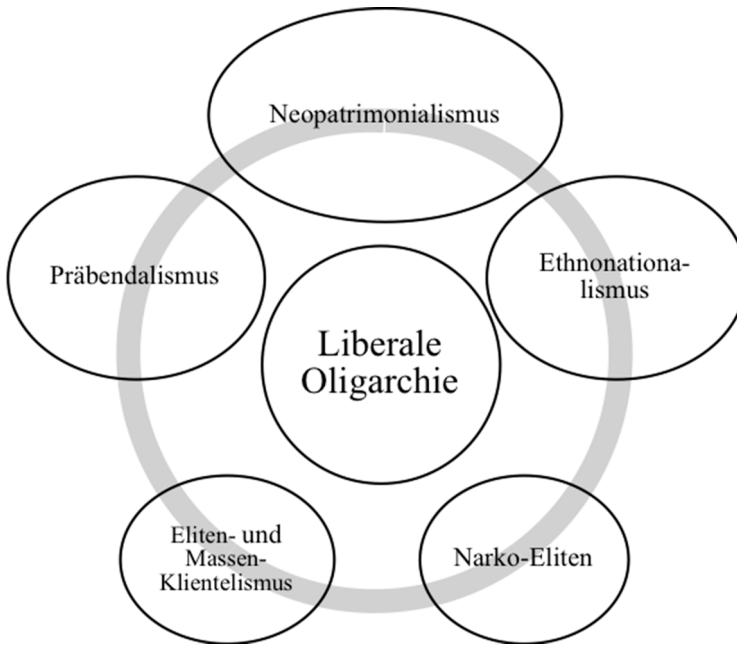
Dieser Vorschlag und der diplomatische Druck, den Galbraith in seiner Funktion als stellvertretender Sonderbeauftragter der UNAMA ausübte, missfiel den afghanischen Entscheidungsträgern, und Karzai weigerte sich, Galbraith zu treffen. Es wäre ein eklatanter Eingriff in den Wahlausgang gewesen, der die Chancen seines Widersachers

61 Das GME-Projekt, initiiert von der damaligen US-Außenministerin Condoleezza Rice, wurde während des Bombardements der *Hisbollah* im Libanon durch die israelische Armee, auch das *New Middle East Project* genannt. Obwohl bereits 400 libanesische Zivilist*innen ums Leben gekommen waren, bestärkte Rice die israelische Regierung im Juni 2006 darin, keinen Waffenstillstand einzugehen, sondern sagte: „Whatever we do, we have to be certain that we’re pushing forward to the new Middle East, not going back to the old Middle East.“ (Karon 2006)

Abdullah deutlich verbessert hätte. Dieser Fall zeigt, dass die Intervenierenden einen erheblichen Teil zu den ethnopolitischen Machtkämpfen beitragen, da sie sowohl eine eigene politische Agenda verfolgen als auch ihren politischen Einfluss in Afghanistan erhalten wollen. Diese politischen Interventionen bleiben in Afghanistan nie ohne Konsequenzen und setzen sich mit neuen regionalen Spielern wie China, Russland, Indien und Iran fort, wobei sich die ethnischen Identitäten der Elitenvertreter*innen und ihrer Klientel als machtpolitisch dienlich erscheinen.

Die ethnischen Identitäten sind multipel, fluid und die Problematik hat sich durch den jahrzehntelangen Krieg und durch die afghanische Diaspora vieler Afghan*innen aus den Nachbarländern und dem Westen zusätzlich verschärft. Einen hilfreichen theoretischen Ansatz hat Cook-Huffman formuliert: „Thinking of identities as products allows us not only to examine the mechanism of production, but to understand how identities themselves are changed and transformed during conflict.“ (Cook-Huffman 2009: 26) Wenn die Identitäten als Produkte betrachtet werden, die im afghanischen Kontext für die Eliten für ihre eigenen Machtinteressen variabel sind, dann könnte dies als kurzfristig stabilisierendes Phänomen für Afghanistan betrachtet werden. Im afghanischen Kontext wurden durch Präsident Hamid Karzais *big-tent*-Ansatz und die US-amerikanische Strategie, lokale Machthaber zu unterstützen, die Kooptationspolitik mit den Kriegsherren vorangebracht. Das Problem eines fragmentierten Nationalbewusstseins wurde durch die Machtteilhabe unterschiedlicher politischer Elitefraktionen zeitweise überwunden. Das Misstrauen zwischen den ethnischen Gruppierungen gab der afghanischen und der US-amerikanischen Regierung von 2002 bis 2014 die Möglichkeit, sich der Loyalität unterschiedlichster ethnischer Gruppierungen und mancher Gouverneure zu versichern. Gleichzeitig werden jedoch Identitäten basierend auf ethnopolitischen Interessen geformt, die kein nachhaltiges Konstrukt für ein Nationen- und Staatsverständnis Afghanistans bilden können. Folgende Abbildung stellt die bisherigen Ergebnisse und Thesen dieser Arbeit dar, indem der Neopatrimonialismus als übergreifendes Staatskonzept in Verbindung mit dem Ethnonationalismus, Narko-Eliten und Eliten- und Massenklientelismus in Form von Präbendalismus und als staatliche Gesellschaftsstruktur eine liberale Oligarchie darstellt.

Abbildung 5: Kreislauf der Regierungsführung in Afghanistan



Quelle: Eigene Darstellung

7.2.5 Ethnonationalismus versus afghanische Nation

Zwei wichtige und einflussreiche Elitenvertreter aus Herat und Mazar-e Sharif haben mir im Interview ihre Ansichten zu den afghanischen Konflikten beschrieben. Kurzfristig aber gebührend empfing mich in Mazar-e Sharif der einflussreiche Elitenvertreter Siavasch, nachdem er ein längeres Gespräch mit Vertretern der US-Botschaft beendet hatte und ich vor den bereits seit den Morgenstunden wartenden Gästen aus den unterschiedlichsten Bezirken der Provinz Balch zum Interview eingelassen wurde. Unter den ausschließlich männlichen Wartenden waren *arbabs* turkmenischer, usbekischer, paschtonischer, hasarischer und auch tadschikischer Herkunft. Ein verschämtes junges Paar verließ das Empfangszimmer des Elitenvertreters – oft suchen Liebespaare den Schutz einer*s außerfamiliären Patronin*s, wenn ihre Familien die Verbindung missbilligen und meist den Frauen mit dem Ehrenmord drohen. Meine Begleiterin, eine junge Parlamentsabgeordnete berichtete mir, dass es zu den Aufgaben des Elitenvertreters gehöre, solchen Paaren Schutz zu bieten und zwischen den Familien mit Rücksicht auf ihre Ehre zu vermitteln.

Siavaschs Gästehaus war üppig mit barockartigen Möbeln eingerichtet, die Decken mit Stuck versehen, Dekorationen im Goldton gehalten. Die Wände waren mit Rahmen, die mit islamischen Glaubenszitaten aus goldenen Fäden gestickt waren, bedeckt und säumten den mit Säulen ausgestatteten fürstlichen Wartesaal. Im Empfangssaal selbst, in dem der Elitenvertreter mich begrüßte, war weißer Marmorboden mit Verzierungen aus schwarzen Dreiecken und Vierecken dominierend. Größere afghanische Teppiche bedeckten große Teile dieses Marmorbodens. An der Seite stan-

den neben kleinen Fotos, die politische Begegnungen mit afghanischen und internationalen Elitenvertretern bezeugten, ein größeres Portrait von Ahmad Shah Massoud neben dem des ermordeten Burhanuddin Rabbani.

Siavash trug einen dunklen Anzug und eine cremefarbene Krawatte, eine große schwarze, mit Diamanten verzierte Armbanduhr und einen dazu passenden schwarzen Ring mit Diamanten. Mit seiner Kleidung und seinem weltoffenen Habitus mir gegenüber – einer weiblichen Interviewerin –, stand er in starkem Kontrast zu seiner draußen wartenden traditionell gekleideten Klientel. Sein politischer Führungsstil ist jedoch autoritär und äußerst brutal, potenzielle Oppositionelle werden hingerichtet; seine Kritiker*innen werfen ihm auch eine starke pro-tadschikische und farsisprachig orientierte Klientelpolitik vor. Während des Interviews betonte er mehrmals, dass es namhafte Literaten gegeben hat, die auf Farsi geschrieben haben und es eine verbindende Kultur zwischen Tadschikistan, Usbekistan, Afghanistan und Iran gäbe, diese müssten in den Bildungskanon für die junge Generation fließen. Diese Aussagen entsprechen der empfundenen und weitverbreitenden kulturellen Hegemonie der Farsiwan. Schetter geht auf die Komplexität der ethnischen Kategorie der Tadschik*innen ein und erklärt folgendes:

„The term ‚Tajik‘ is used in social interactions for somebody who does not belong to any other ethnic category (e.g. not a Pashtun, not a Hazara). It implies an anti-ethnic notion *per se*. The ethnic category of Tajiks applies to the residual of all Sunnite Persian-speaking villagers or urban dwellers without tribal background, which meant that it was used for all those without knowledge of their own genealogy and thus without a shared history (Brasher 2011). However, ignoring this meaning of ‚Tajik‘, anthropologists (e.g. Schurmann 1962) identified ethnic categories on the fringes of Tajiks, such as Farsiwan, Mountain Tajiks, Panjshiris, or Aimaq, neglecting the fact that these terms contain different meanings in regard to particular social contexts.“ (Schetter 2016: 464)

Nun nutzen die tadschikischen Elitenvertreter*innen die Sprache und die reichhaltige Literatur beispielsweise von Abu 'l-Qasim Ferdowsi Tusi, Jalal ad-Din Muhammad Rumi, Nur ad-Din Abd ar-Rahman Jami, Khawja Shams-ud-Din Muhammad Hafez-e Shirazi, Omar Khayyam usw. für eine kollektive Identitätsbildung. Senghaas beschreibt im europäischen Kontext in Bezug auf Elwerts Konflikttheorie, welches Ausmaß eine Dynamik der Gewalt Teil des Ethnonationalismus werden kann:

„Schon für den Nationalismus des 19. Jahrhunderts war kennzeichnend, dass zum Beispiel die in der Sprache jener Zeit als ‚geschichtslos‘ geltenden Völker ihre eigenen *National*sprache neu entdeckten, ihre ‚*nationale*‘ Geschichte neu beschrieben und ihren eigenen *National*staat forderten, wobei ganz offensichtlich damals nicht anders als heute kollektive Identitätsbildung der mystifizierenden und glorifizierenden Selbstzeugnisse bedarf: Vergangenheiten werden ‚imaginiert‘ (B. Anderson), für die es kaum empirische Belege gibt; versunkene Großreiche (‚Großserbien‘, ‚Großaserbaidtschan‘, ‚Großmazedonien‘, ‚Großrumänien‘ usw.) werden beschworen und nicht selten zur Zielbestimmung konkreter Politik.

Zeichnet sich Ethnonationalismus durch die ihn prägende identitätsbildende Grenzziehung gegenüber anderen Ethnien aus, nimmt der Selbstbezug im Verlauf eines sich hochschaukelnden Konfliktes zu. Ethnonationalistische Akteure lassen sich in einen ‚Überwertigkeitswahn‘ (G. Elwert) hineintreiben, der sie unsensibel für ihre weitere Umwelt, insbesondere auch für die

Kosten eines Konfliktes macht. Die Grenze zu anderen Ethnien wird überzeichnet, der Konflikt autistisch, die Konflikteskalation eigendynamisch.“⁶² (Senghaas 1996: 123f, Herv. i. O.)

Zum einen lässt sich aus der bereits diskutierten Bürgerkriegserfahrung Afghanistans von 1992 bis 2001 konstatieren, dass es einen ethnonationalistischen „Überwertigkeitswahn“ gegeben hat. Zum anderen sind die ethnischen Animositäten bis hin zu ethnisch motivierten gewaltsamen Eskalationen, momentan Teil eines funktionierenden Neopatrimonialismus, der innerhalb einer liberalen Oligarchie stabilisierend wirkt. Der hier interviewte Elitenvertreter, Siavasch, kann aufgrund seines millionenschweren Einkommens als treibender Neopatron des bereits in der Abbildung 5 dargestellten Versorgungskreislaufs bezeichnet werden.

Siavaschs persönlicher Assistent protokollierte alle Fragen und Antworten des Gesprächs. Siavasch war der einzige Elitenvertreter, dessen protokollarisches Prozedere fast auf präsidialer Ebene verlief. Anschließend an das Interview zeigte er sich betrübt darüber, dass wir nicht länger in der Stadt bleiben konnten, da er uns in seinem Gästehaus bewirten wollte. Auf die Frage, wie er Sicherheit in seiner Provinz, verglichen mit anderen Regionen, aufrechterhielte, lachte er und antwortete:

„Wir arbeiten mit den Menschen in der Stadt zusammen, wir sind für sie da, und sind arbeitsam und zeigen Verständnis. Ich höre ihnen bei den nahen Räten (*shura*) zu und den einfachen Zivilisten. Man muss sauber sein, ohne dass man bei den Menschen in Verruf gerät. Entscheidungen müssen für die Zivilisten getroffen werden.“⁶³

Diese Aussage würde sich *eher nicht* mit den Forschungsergebnissen Böhnkes, Köhlers und Zürchers decken. In den Untersuchungen von 8.000 Gemeinden in den Provinzen Kunduz und Tachar haben sich auch Böhnke, Köhler und Zürcher auf die Sicherheit und vertrauenswürdigsten Vermittler für die Bevölkerung konzentriert und stellen eingangs fest: „Providing security to its population is arguably the most fundamental task that states have to fulfil. No state can hope to earn legitimacy as long as citizens think that the state is incapable of protecting or unwilling to protect its citizens. This is even more accentuated in countries emerging from war.“ (Böhnke/Koehler/Zürcher 2017: 99)

Die landesweite Umfrage der *Asia Foundation* belegt mit ihren Ergebnissen dieses Primat der Sicherheit. Jedes Jahr befragen sie die Bevölkerung allgemein nach ihrer Zukunftseinschätzung und dann nach den Gründen für ihre pessimistischen Perspektiven. Die *Asia Foundation* kam zu folgender Auswertung: „As in all years since 2007, insecurity is the reason most commonly given for why the country is moving in the wrong direction (48.8%), followed by unemployment (27.5%), corruption

62 Senghaas hat keine Literaturnachweise für die beiden zitierten Autoren Anderson und Elwert angegeben. Aber sicherlich ist bei Anderson sein meist zitiertes Werk zu *Imagined Communities* gemeint (Anderson 1983/2006). Auch Elwert schrieb bereits 1989 über die unterschiedlichen innenpolitischen und außenpolitischen Dynamiken von Freund-Feind-Schemata zwischen Ethnien und Nationen aus emischer Perspektive (Elwert 1989).

63 Vgl. Interview Nr. 25, mit Siavasch in seinem Gästehaus am 13. November 2014 in Mazar-e Sharif: 230.

(14.6%), bad economy (10.4%) and bad government (8.7%).“ (The Asia Foundation 2016) Böhnke, Köhler und Zürcher (2017) haben bei ihren Befragungen von 2007 bis 2015 erfahren, dass sich die Bevölkerung in Konfliktsituationen (Land- und Wassernutzung) selten an staatliche Institutionen, wie einen *wolliswal*, die Polizei oder die Armee wenden, sondern eher an folgende hybride Institutionen für Konfliktlösungsmechanismen:

„From 2011 onwards the CDCs are gaining influence as first choices (27.9 per cent to 46.4 per cent), taking over from the traditional shuras and even replacing elders as most prominent first choice in 2015. This indicates a formalisation of conflict processing. A drop in informal strongmen like arbobs, khans or maliks on all three levels would further support a shift towards procedural conflict processing. However, the involvement of local strongmen is about the same in 2007 and 2015 (first-third choices added up to 23.6 per cent and 23.8 per cent respectively).“ (Ebd.: 105)

Jedoch verzeichneten die Forscher, dass die staatlichen Entscheidungsträger, wie die *wolliswals* oder Provinzautoritäten, über die Jahre hinweg vermehrt bei Konflikten kontaktiert werden (ebd.: 106). Auf die Frage, welche Konflikte in Afghanistan weiterhin dominierend sind, antwortete Siavasch:

„Es gibt erstens die ethnischen Konflikte und zweitens den Terrorismus und die Selbstmordattentate. Diese Probleme sind politischer Natur. Bei der Gründung des Kabinetts kann das Vertrauen und das Verständnis wieder entstehen und hergestellt werden. Es könnte ein Kabinett mit 50 Prozent eines jeden Teams entstehen. Ohne jegliche ethnische Motivation, denn in jedem Team gab es Anteile von jeder ethnischen Gruppe. Ein Programm für Bürger, dass der Gesellschaft hilft, aus dem Stammesverständnis herauszukommen und ein Verständnis des Bürgers entstehen lässt, wäre erstrebenswert. Im Mittelpunkt muss die Nationenbildung stehen und das Stammesdenken muss sich langsam auflösen.“⁶⁴

Es ist richtig, dass in den jeweiligen Teams von Ghani und Abdullah die unterschiedlichen Ethnien vertreten sind; eine Lösung wäre, allen unterschiedlichen Repräsentant*innen nach Qualifikation politische Ämter mit Einfluss zu verleihen. Zu weiteren Disputen führen die präsidialen Kompetenzen, politische Ämter beispielsweise von Konsulin*innen, Botschafter*innen, Minister*innen, Berater*innen, Kommissar*innen sowie des Vorsitzenden der *Independent Administrative Reform Civil Service Commission* (IARCS) im Alleingang zu ernennen. Ghani schöpft diese Möglichkeit aus und unterläuft so die Vereinbarungen des NUG-Vertrages (Mashal 2016).

Als einer der wenigen Elitenvertreter betonte Siavasch in diesem Zitat, dass sich das Stammesdenken graduell zum Nationenverständnis entwickeln sollte. Als ehemaliges und gegenwärtiges Mitglied der *Jamiat-e Islami* könnte er als vehementer Gegner der Rehabilitierung der Taliban-Führer und Kämpfer gehandelt werden. Während meines Aufenthalts wurde in den Medien über die Bedenken der Zivilgesellschaft und vieler Mitglieder der *Jamiat-e Islami* berichtet, die Taliban als „politische Oppo-

64 Vgl. Interview Nr. 25, mit Siavasch in seinem Gästehaus am 13. November 2014 in Mazar-e Sharif: 229.

sitionelle“ – so wie es Ghani tut – zu bezeichnen (Rasmussen 2014). Explizitester Kritiker von Ghanis Rhetorik war auch Rangin Dadfar Spanta: „They are terrorist groups and kill our people and security personnel and resort to murder,‘ [...]. We can’t call them our political opponents, because political opponents are those who oppose or criticize the government through political means,‘ [...].“ (Tolo News 2014b) Also fragte ich auch Siavash, was er über den Versuch der aktuellen Regierung, die Taliban als politische Opposition zu bezeichnen, denkt:

„Ich erkenne die Taliban nicht als politische Opposition an, weil sie keine politische Agenda oder ein System haben, dass das Land organisieren könnte. Aber wenn sie bereit sind, ihre Waffen niederzulegen und die Anschläge einzustellen, kann man einen Weg finden. Solange sie jedoch den Terrorismus fortführen, erkenne ich sie nicht an.“⁶⁵

Diese Position stimmt mit der offiziellen Version der Führungsriege seiner Partei, der *Jamiat-e Islami*, überein. Für den Menschenrechtler Fereydoon aus Herat stehen andere Konfliktherde im Vordergrund:

„Aus meiner Sicht gibt es den Konflikt innerhalb der Sprachen. Dieser Sprach-Konflikt findet sich in der Regierung. Dort gibt es ein Echo und es hat sich dort widerspiegelt. Ich glaube auch, dass die Ministerien nach ethnischen Gesichtspunkten ausgewählt und gebildet worden sind. Ich bin schon der Meinung, dass zum Beispiel der Minister für Wasser und Strom nach ethnischen Gesichtspunkten ausgewählt worden ist. Es hätte jemand sein müssen, der zum Beispiel den Städtebau beherrscht und er hätte eine spezielle Ausbildung haben müssen. Wir sind Afghanen und gehen nach Indien, um uns behandeln zu lassen. Dort ist es uns doch auch gleich, ob der Arzt Hindu, Sikh oder Muslim ist. In den letzten 13 Jahren, während der Zeit Karzais, wurden die Minister nach ihrer ethnischen Herkunft ausgewählt.“⁶⁶

Mit dem Minister für Wasser und Strom ist Ismael Khan gemeint, der als Führungsmitglied der *Jamiat-e Islami* gegen die Rote Armee kämpfte und in Herat nach dem Sturz der Taliban von 2002 bis 2004 regierte. Khan war Karzai aufgrund seiner Macht in der Provinz Herat zunehmend ein Dorn im Auge, da er die horrenden Zolleinnahmen aus dem Handel mit den Nachbarländern – vornehmlich aus dem Iran – nicht an die Zentralmacht in Kabul weiterleitete, sondern für provinzielle Wiederaufbauprojekte in Herat verwendete, investierte, seine Klientel weiter ausbaute sowie enge politische und wirtschaftliche Beziehungen zum Iran pflegte. Diese Zolleinnahmen werden auf 1 Millionen US-Dollar täglich geschätzt (Global Security 2012).⁶⁷ Khan regierte als streng-religiöser Gouverneur, der auch Sittenwächter in der Stadt patrouillieren ließ, um Frauen und Männer zu kontrollieren und bei Zuwiderhandlung

65 Vgl. Interview Nr. 25, mit Siavash in seinem Gästehaus am 13. November 2014 in Mazar-e Sharif: 230.

66 Vgl. Interview Nr. 31, mit Fereydoon in seinem Büro am 20. November 2014 in Herat: 244.

67 Giustozzi beziffert die Zolleinnahmen Ismael Khans aus den Grenzstädten Islam Qala, Turghundi, Kalat-e Nazar in der Post-2001-Phase auf 50 bis zu 300 Millionen US-Dollar (Giustozzi 2009: 233).

gegen islamisches Verhalten einsperren zu lassen. Ein Bericht von *Human Rights Watch* dokumentierte die Folterungen, Einschüchterung und Diskriminierungen gegenüber Paschtun*innen in Herat, Folterungen von Intellektuellen und Studierenden, die von Khans Milizen verübt wurden (Human Rights Watch 2002). Fereydoons Beobachtung, dass Ismael Khan aus ethnopolitischen und nicht aus fachlichen Gründen das Ministeramt erhielt, bestätigt Giustozzi in seiner ausführlichen Analyse ebenfalls:

„For all his interest in establishing a civilian administration, Ismail Khan always remained committed to an extreme patrimonialist mode, never showing any sympathy towards the intelligentsia of any colour. One of his most famous statements runs ‚one obedient non-educated person is better than 100 disobedient intellectuals‘.“ (Giustozzi 2009: 208)

Des Weiteren beleuchtet Giustozzi kritisch, dass sich in der Verwaltung Herats auch nicht die ethnische Heterogenität der afghanischen Bevölkerung widerspiegelte. Es gab in den Jahren von 2002 bis 2004 einige wenige Schiiten in der Administration, wie beispielsweise der Direktor des Departments für Wasser, für kurze Zeit gab es einen schiitischen Direktor für Verkehr und einen schiitischen Kommandeur für Grenzangelegenheiten. Paschtunen, Aiqmas und auch große Teile der tadschikischen Bevölkerung waren nahezu ausgeschlossen. Ismael Khan setzte seine Vertrauten, kriegserfahrene *mujaheddin*, in der Verwaltung ein. Es wird geschätzt, dass von 500 bis 600 eingesetzten Administratoren für die zwei höchsten Stufen im öffentlichen Dienst weniger als 10 Prozent qualifiziert waren (ebd.: 214).

Ismael Khan lehnt aufgrund seiner politischen Vergangenheit einen Friedensprozess mit den Taliban und/oder der *Hezb-e Islami* ab. Khan, der auch „Emir von Westafghanistan“ nannte, etablierte sich als autarker Gouverneur, der für Karzai, auch wegen seiner kritischen Haltung den USA gegenüber, von 2001 bis 2004 eine politische Gefahr darstellte (Foschini 2012). Der damalige Finanzminister Ashraf Ghani änderte die Zahlungsverfahren der Zolleinnahmen für die Provinz Herat, so dass Ismael Khan die Kontrolle über seine finanziellen Quellen immer mehr entglitt und seine politische Anhängerschaft ihm nicht mehr die Treue hielt. Im Sommer 2004 beliefen sich dann die Barzahlungen nach Kabul auf 8 Millionen US-Dollar im Monat (Giustozzi 2009: 235). Auch wenn die oben erwähnten täglichen Zolleinnahmen von 1 Millionen US-Dollar während der Anfangsjahre unter Ismael Khan zu den monatlichen 8 Millionen US-Dollar an die afghanische Regierung in einem schlechten Verhältnis stehen, ist es hier wichtig hervorzuheben, dass ein wichtiger Teil als eigene staatliche Rendite durch einen einfachen Bezahlungsmechanismus legalisiert werden konnte und dem Staat zu Gute kam.

Danach konnte Khan als idealtypischer Neopatron das präbendalistische System mit einem ihm getreuen Eliten-Klientelismus nicht mehr aufrechterhalten. Am 21. März 2004 brachen Kämpfe zwischen den Regierungstruppen unter General Zahir Nayebedeh und Ismael Khan aus. Der Sohn des Emirs, Mirwais Sadeq, der damals Minister für Luftfahrt und Tourismus war, soll bei diesen schweren Kampfhandlungen mit Tankern und Artilleriebeschuss von bewaffneten Männern erschossen worden sein. Ismael Khans Anhänger*innen vermuteten, dass dieser Anschlag eigentlich seinem Vater gegolten hätte. Einen Tag später wurden 1.500 Soldaten unter der Führung des damaligen Verteidigungsministers, Mohammad Fahim, nach Herat entsendet, um einen Waffenstillstand zwischen den Opponenten auszuhandeln und den Tod

Sadeqs aufzuklären. Die Todesumstände wurden nie aufgeklärt, aber in Herat hielt sich das Gerücht, die US-amerikanische Regierung habe Ismael Khan stürzen wollen und während der Kampfhandlungen sei sein Sohn versehentlich ums Leben gekommen. Wahr ist, dass sein Sohn vom respektlosen Verhalten Nayebezadehs seinem Vater gegenüber hörte, sich daraufhin in Begleitung einiger bewaffneter Männer zum Privathaus des Generals begab. Da der General nicht zu Hause war, versuchten seine Wachleute Sadeq davon abzuhalten, in das Haus einzudringen, wobei sie ihn erschossen.

Nach Kampfhandlungen zwischen Truppen Ismael Khans und aufständischen Milizen aus dem Bezirk Shindand im August 2004 zog Karzai die Konsequenzen und bot Ismael Khan einen gesichtswahrenden Pakt an, nämlich Minister für Wasser und Energie (2004-2009, 2009-2013) in Kabul zu werden. Ismael Khans politische Situation als Mezzanine-Herrscher war aufgrund der drastisch gesunkenen Zolleinnahmen nicht mehr zu halten, politisch hatte er auch durch die Ermordung seines Sohnes an Einfluss verloren, da sich bis heute verschiedenste Theorien um diese militärische Eskalation ranken. Als Minister für Energie und Wasser hatte Khan zumindest zeitweise Einfluss auf die Vergabe wichtiger Energieverträge und konnte seinen ethno-politischen Einfluss für seine Klientelpolitik in seinem Sinne geltend machen.

Jedoch verfügt er weiterhin über erheblichen politischen Einfluss in Herat und dank seiner Investitionen während seiner Zeit als Gouverneur verdient er durch Vermietungen von Geschäften in drei Einkaufszentren in Herat bis zu 292.000 US-Dollar monatlich (Kazemi 2017). Hinzu kommen noch diverse Geschäftsbeziehungen und beispielsweise das dreistöckige *Esteqlal*-Hotel, in dem internationale Gäste oder Regierungsangestellte aus anderen Landesteilen bei ihren offiziellen Besuchen in Herat übernachten. Er ist weiterhin in der Lage, binnen wenigen Stunden seine Anhänger, die über Waffen verfügen, zu mobilisieren. Kazemi verweist in seinem Bericht über Ismael Khan und seine Nachfolger darauf, dass er sich auf die bevorstehenden Parlamentswahlen vorbereitet und weiterhin an historisch wichtigen Tagen seinen politischen Einfluss aus vergangenen Tagen zelebriert:

„However, there are two specific days in the year when he can always be seen talking to the people around him and to the media: 24 Hut (15th of March, the anniversary of Herat’s uprising against the Soviet-backed, Afghan communist government in 1357 (1979) [...] and 29 Hamal (18th of April), the anniversary of the Soviet withdrawal from Afghanistan victory of the mujahedin in Herat in 1371 (1992). The reason why Ismail Khan gives special attention to the marking these two events is that he believes he played the instrumental role in both. At other times, he gathers his mujahedin commanders, local elders, government officials, journalists and others in his mansion in a street named after himself in downtown Herat to talk about the situation of Afghanistan generally and Herat specifically.“ (Ebd. 2017)

Ein ähnliches Schicksal wie das des Emirs von Westafghanistan hätte sich auch für Atta Noor entwickeln können. Wenn Noor dem Druck Karzais oder Ghanis nachgegeben hätte, nach Kabul für ein Minister- oder Berateramt zu wechseln, wäre er wahrscheinlich ohne realen politischen Einfluss geblieben. Aus diesem Grund kommt für den lokalen Fürsten aus dem Norden kein niedrigeres Amt als das des Präsidenten oder Vizepräsidenten in Frage, wie er bereits während der Feierlichkeiten des Neujahrfestes am 21. März 2017 verkündete. Bisher nimmt Atta Noor die Po-

sition eines einflussreichen Mezzanine-Herrschers ein, der die Sicherheit zumindest für Mazar-e Sharif garantieren kann.⁶⁸ Ghani bestätigte Atta Noor am 20. Februar 2017 als Gouverneur im Amt, obwohl er zuvor per Dekret verfügt hatte, alle Gouverneursposten neu zu besetzen. Ghani vereinbarte mit ihm, dass er 2019 vom Amt zurücktreten kann, wenn er tatsächlich als Präsidentschaftskandidat antreten sollte (Ruttig 2017). Es bleibt zweifelhaft, ob er überhaupt eine Chance auf einen Sieg hat, da er von der Bevölkerung überwiegend als tadschikischer Elitenvertreter mit einer Vergangenheit als Kämpfer der *Jamiat-e Islami* wahrgenommen wird. Aufgrund seiner Ethnie wird die Opposition auf die tadschikischen Machthaber der Vergangenheit – Habibullah Kalakani (1929-1930) und Rabbani (1994-2001) – verweisen, die beide im afghanischen Bewusstsein mit einer blutigen und chaotischen Regierungszeit assoziiert werden. Für Senghaas liegt die Lösung der ethnonationalistischen Konflikt-dynamiken in einer Koexistenz:

„Während Ethnonationalismus in aller Regel leicht in Überwertigkeitsbewusstsein und Unfehlbarkeitsglauben umschlägt sowie im praktischen Verhalten zu einem ausgeprägten Nepotismus führt, erfordert Koexistenz die Anerkennung des Lebensbereiches und der Eigenwertigkeit des anderen und damit die Relativierung der eigenen Position.“ (Senghaas 1996: 128)

Dieser Ausweg aus einer konfliktreichen Eigendynamik von ethnonationalistischen Handlungspraktiken erweist sich in Afghanistan schwierig. Ein weiterer Interviewpartner aus Herat macht dies noch einmal deutlich. Auch Hasib war und ist ein wichtiges Mitglied der *Jamiat-e Islami*. Während wir, meine Tante, Darius und ich, sein Privathaus betraten, war bereits eine große Gruppe von ausschließlich männlichen Parteimitgliedern anwesend, die mit ihm über die bisherige Politik Ghanis und insbesondere über dessen Besuch in Pakistan sprachen. Das Empfangszimmer war auch hier im braun-goldenen Ton gehalten, auf jedem Tisch standen die berühmten, seit Jahrhunderten gepriesenen Weintrauben der Region (Malikzada 2015). Am Eingang wachte sein Leibwächter, der uns mit Argusaugen beobachtete, denn meine Familienmitglieder wurden unter der Herrschaft Ismael Khans von 1992 bis 1995 Opfer seiner politischen Repressalien gegen Kommunist*innen und Maoist*innen und seiner berüchtigten Foltermethoden.

Das Interview mit Hasib begann erst nach einer Stunde – zum einen konnte er seine Gäste aus Höflichkeit nicht explizit entlassen, zum anderen demonstrierte er uns gegenüber damit seine Macht. Es war für mich nicht erkennbar, ob wir ungelegen kamen und vielleicht hätten das Interview verschieben sollen. Zur Überraschung seiner Gäste ließ er lange Pausen entstehen, um ihnen zu signalisieren, dass es für sie an der Zeit sei zu gehen, um mit mir das Interview zu führen. Mit einer unauffälligen Handbewegung gab er mir zu verstehen zu bleiben. In einer von Männern dominierten Gesellschaft war dies ein Novum, dass ein einflussreicher Elitenvertreter zwei Frauen für eine Audienz Priorität einräumt. Sicherlich ist dies auch auf das verbesserte Verhältnis zu meinem Vater zurückzuführen. Diese von den Elitenvertreter*innen

68 Die mehrmalige Einnahme von Kunduz durch die Taliban müsste gesondert diskutiert werden, aber auch hier sei auf die zahlreichen und sehr gut recherchierten Berichte vom Juni 2014 bei AAN verwiesen (Ali 2016; Cecchinell 2014).

mehrfach angesprochene Kooperationsfähigkeit zwischen einst verfeindeten Fraktionen ist ein Erfolg des Friedensprozesses der letzten Dekade. Nachdem Hasib seine Gäste verabschiedet hatte, war er während des Interviews präsent, direkt in seinen Aussagen und im Vergleich zu seinen bisherigen Interviews in den Medien auch äußerst kohärent. Als einziger Elitenvertreter äußerte er eine positive Sicht auf den bevorstehenden Abzug der internationalen Truppen Ende des Jahres 2014:

„Glücklicherweise werden die Soldaten abziehen. Auch wenn die Mehrheit der Menschen nicht meine Meinung teilt, denke ich, dass es gut ist, wenn sie gehen. Die Amerikaner geben 27.000 US-Dollar im Monat für einen Soldaten aus. Wir brauchen nur 2.000 US-Dollar. Sie können uns weiterhin finanziell unterstützen. Die internationale Gemeinschaft kann das festsetzen. Es ist eine Ausrede, dass die Nachbarländer Afghanistan ins Chaos stürzen werden.“⁶⁹

Die ehemaligen *mujaheddin*-Kämpfer fürchten zwar eine Verfolgung wegen ihrer Kriegsverbrechen, die sie nicht als solche sehen, denn sie haben kein Unrechtsbewusstsein, möchten aber unbedingt eine historische Anerkennung ihrer Heldentaten erreichen. Gerne schwelgen die *mujaheddin* in ihrer Vergangenheit und dieser nostalgischen Lebenswelt:

„Wir *jihadis* sehen uns selten, früher haben wir uns in den Bergen öfters gesehen. Ich habe 14 Jahre gegen die Sowjets gekämpft und wir haben dann sieben Jahre gegen die Taliban Krieg geführt. Wir haben dies ja nicht für einen Posten getan und auch nicht, um hier und da ein kleines Projekt zu implementieren. Gott möge die ausländischen Soldaten rausschicken. Wir sind, wie ein Kranker, dem man unter die Arme gegriffen hat, wir glauben nicht mehr an uns. Die Ausländer haben uns unter die Schultern gegriffen. Die Reise des neuen Präsidenten nach Pakistan-. Danach gab es direkt einen Aufruf zum heiligen Krieg von Fazl-ur Rahman.⁷⁰ Solange die Ausländer hier sind, haben wir dieses Problem, sie müssen das Land verlassen. Auch wenn ich wirklich unsere Führer akzeptiere, aber ich denke, dass wir keine richtigen Führer haben.“⁷¹

Hasib betont in diesem abschließenden Absatz eine weitverbreitete Überzeugung der *mujaheddin*, dass sie für das Wohl der Bevölkerung einen Befreiungskampf geführt haben und nun an der Regierung beteiligt werden sollten. Auch die hier formulierten positiven nostalgischen Erinnerungen an eine von Krieg und Kameradschaft geprägte Zeit dürfen für den Friedensprozess nicht unterschätzt werden. Es wird noch Generationen dauern und viele pazifizierende und vertrauensbildende Maßnahmen brauchen, um ein Miteinander verschiedener Elitenvertreter*innen und ihrer Klientel ohne ein präbendalistisches Netzwerk im Sinne einer nachhaltigen und demokratischen Regierungsordnung fernab von liberaler Oligarchie etablieren zu können.

69 Vgl. Interview Nr. 30, mit Hasib in seinem Haus am 19. November 2014 in Herat: 242.

70 Hier ist der geistliche Anführer Maulana Faz-ul Rahman der *Jamiat-e Ulama-e Islam Pakistan* gemeint.

71 Vgl. Interview Nr. 30, mit Hasib in seinem Haus am 19. November 2014 in Herat: 243.

