

## 2 Definitionen und historischer Kontext

---

### 2.1 NEOPATRIMONIALISMUS

Der Neopatrimonialismus geht auf den Begriff des Patrimonialismus von Max Weber (1864-1929) zurück, den dieser in seinem 1914 veröffentlichtem Werk *Wirtschaft und Gesellschaft* entwickelt hat (Weber 2005: 235-379). In Webers politischer Soziologie steht Legitimation und Herrschaft<sup>1</sup> im engen Zusammenhang mit der Organisation und Effizienz eines Staates. Die legitime Herrschaft unterteilt er in eine legale, eine charismatische sowie traditionale (Weber 2013: 449-591). In seiner Definition mit ihrer Unterscheidung nach Herrschaftstypen sind soziales Handeln und Legitimität mit dem Herrschaftsprinzip verbunden.

Trotz der hybriden Herrschaftsformen in der Realität nimmt Weber für die Definitionen eine idealtypische Trennung der Herrschaftsformen vor, wobei sich durch die „formal *rationalste* Form der Herrschaftsausübung“ die höchste Effizienz erreichen lässt (ebd.: 460, Herv. i. O.). Eine bürokratisierte Staatsform würde in seiner reinsten Form auf einem „*bürokratischen* Verwaltungsstab“ mit einem nach „*Fachqualifikation*“ sortierten Rekrutierungssystem mit Beamten basieren (ebd.: 460, Herv. i. O.). Diese erstrebenswerte Organisation der steten Bürokratisierung sieht der Soziologe bereits durch die „Verbandsformen“, beispielsweise durch „Staat, Kirche, Heer, Partei, Wirtschaftsbetrieb, Interessenverband, Verein, Stiftung“ im „Okzident“, als Ausgangspunkt gegeben (ebd.: 463). Wohingegen nach Weber'scher Auffassung die geistlichen Oberhäupter aufgrund ihrer religiösen Autorität „frei amovibel“<sup>2</sup> sind, weil sie verschiedene Faktoren aus den okzidentalischen standesrechtlichen Verhältnissen, die historisch und politisch gewachsen sind, nicht teilen (ebd.: 290).<sup>3</sup>

Nach Weber fällt die patrimoniale Herrschaft unter die traditionale Herrschaft, welche sich auf tradierte „Ordnungen und Herrengewalten“ stützt (ebd. 2013: 468).

- 
- 1 Nach Weber: „§1 „Herrschaft“ soll, definitionsgemäß (Kap. I, §16)[,] die Chance heißen, für spezifische (oder: für alle) Befehle bei einer angebbaren Gruppe von Menschen Gehorsam zu finden.“ (Weber 2013: 449)
  - 2 In der katholischen Kirche bezieht sich die Amovibilität auf die Geistlichen, die nach Belieben von einem Vorgesetzten entlassen werden können.
  - 3 Die genauen feudalistischen Verhältnisse des „Orients“, in denen die Beamten oder Inhaber von Regierungspositionen sehr frei einzusetzen und zu entlassen waren, hat Weber am Anfang des 20. Jahrhunderts in seinem Kapitel Feudalismus weiter analysiert und mit den feudalen Strukturen des „Okzidents“ verglichen (Weber 2005: 384-397).

Weber definierte Patrimonialismus als eine traditionelle Form einer patriarchalen Herrschaft, die sich, wie in seinem Werk *Wirtschaft und Gesellschaft* dargestellt, besonders durch folgendes Charakteristikum auszeichnet: „Patriarchalismus heißt der Zustand, dass innerhalb eines, meist, primär ökonomischen und familialen (Haus-) Verbandes ein (normalerweise) nach fester Erbregel bestimmter Einzelner die Herrschaft ausübt.“ (Weber 2013: 475) Diese Beschreibung ist sehr nah an der ursprünglichen griechischen Bedeutung des Wortpaares „Pater“ und „Arché“ für Herrschaft. Aus diesem Verhältnis ergibt sich ein weiteres, wichtiges Merkmal innerhalb der patrimonialen Verhältnisse:

„Dem patrimonialen Amt fehlt vor allem die bürokratische Scheidung von ‚privater‘ und ‚amtlicher‘ Sphäre. Denn auch die politische Verwaltung wird als eine rein persönliche Angelegenheit des Herrn, der Besitz und die Ausübung seiner politischen Macht als ein durch Abgaben und Sporteln nutzbarer Bestandteil seines persönlichen Vermögens behandelt. Wie er die Macht ausübt, ist daher durchaus Gegenstand seiner freien Willkür, soweit nicht die überall eingreifende Heiligkeit der Tradition ihr mehr oder minder feste oder elastische Schranken zieht.“ (Weber 2005: 291)

Mit dieser Beschreibung korrelieren auch die Weber'schen Ausführungen zu den drei Typen der Herrschaft; die stützende bürokratische Organisation für die patriarchalische Herrschaftsform wird darin wie folgt weiter ausgeführt: „Mit dem Entstehen eines rein persönlichen Verwaltungs- (und: Militär-)Stabes des Herren neigt jede traditionale Herrschaft zum *Patrimonialismus* und im Höchstmaß der Herrengewalt: zum *Sultanismus*.“ (Weber 2013: 476, Herv. i. O.) Diese These basiert auf der Annahme, dass eine funktionierende moderne Bürokratie das Verhältnis zwischen einer\*in Patron\*in und seiner Klientel überwinden wird.

In den späten 1950er und Anfang der 1960er Jahre führten Soziolog\*innen, Politikwissenschaftler\*innen und Anthropolog\*innen Untersuchungen patrimonialer Strukturen durch und verwiesen auf die Patronage-Klientel-Strukturen. Diese neuen Untersuchungen, die sich auf den südeuropäischen Mittelmeerraum, Nahen Osten, auf Lateinamerika, Südostasien, China, Japan, Indien, Ruanda und auf die USA bezogen, waren auch eine Kritik an dem bisherigen „Funktionalismus“ und den „systemtheoretischen und evolutionären Entwicklungstheorien in der Anthropologie, Soziologie und Politikwissenschaft“ (Preyer 2011: 148,153). Für eine Analyse der gesellschaftlichen Strukturen und der Machtverhältnisse zwischen der herrschenden Elite und den Beherrschten waren die drei Weber'schen Herrschaftstypen in den späten 1960er Jahren nicht mehr scharf voneinander trennbar und auch nicht mehr ausreichend. Die ursprünglichen Erklärungen der soziologischen Anthropolog\*innen und des soziologischen Funktionalismus, die dem Weber'schen Konzept der traditionellen Herrschaft folgten, wurden vom Patrimonialismus-Konzept abgelöst.

Patrimonialismus wurde für die Analyse der neuen Netzwerke zwischen Patron\*in und Klientel herangezogen, um die gegenseitigen Mechanismen der Abhängigkeit zu untersuchen (van de Walle 2007; Eisenstadt 1995; Bratton/van de Walle 1994; Clapham 1982; Lemarchand 1981; Eisenstadt/Roniger 1981). Die Weber'sche Annahme, dass sich durch eine Modernisierung der Herrschaftsstrukturen die traditionell patrimonialen Strukturen zum idealisierten rational-bürokratisierten Staatsapparat nach einer „Entzauberung“ der Welt ändern, haben sich zum Beispiel in Japan,

Niederlanden und Großbritannien nicht als Realität erwiesen (Preyer 2011: 152; Eisenstadt/Roniger 1984: 138-165). Wie auch Roth in seinem Aufsatz beschreibt, tritt in den industrialisierten Ländern eher eine Herrschaft auf, die nicht mehr nur auf die traditionale Herrschaft mit der vererbaren Nachfolge als patrimoniale Herrschaft beschränkt ist. Stattdessen nimmt nunmehr die persönliche Herrschaft – unabhängig vom Charisma oder der Tradition – innerhalb eines modernen Staates mit einer hochentwickelten und gerade in Staaten mit einer schwachen Institutionenlandschaft eine prominente und starke Position ein. Roth bezeichnet diese Art der Herrschaft als *personalized patrimonialism* (Roth 1986: 196).<sup>4</sup>

An dieser Stelle setzt Eisenstadt mit dem Präfix „Neo-“ ein, um gerade dem Phänomen der Moderne, in welcher der Patrimonialismus perpetuiert wird, neue analytische Kraft zu geben (Eisenstadt 1995; Eisenstadt 1973; Eisenstadt/Roniger 1980). Er stellte fest, dass sowohl in traditionellen als auch in modernen Systemen die Entwicklung einer rational funktionierenden Bürokratie in den meisten Gesellschaften ausblieb, und dass Webers Vermutung, eine rational funktionierende Bürokratie würde sich unter einem modernen Bürgertum mit einer starken Mittelschicht entwickeln, nichtzutreffend sei: „Hence in the traditional, as in most modern, neopatrimonial regimes, special policies had to be developed in order to assure the continuity of such systems. It is indeed in the nature of these policies, which indicate the modes of coping with political problems, that the similarities between traditional and modern patrimonial systems stand out.“ (Eisenstadt 1973: 43)

Eisenstadt beschrieb als erster Soziologe das moderne Phänomen des Neopatrimonialismus anhand der vier folgenden Charakteristika: Erstens, die grundsätzliche Art mit politischen Problemen umzugehen; zweitens, die Beziehungen zwischen Zentrum und Peripherie; drittens, die Haupttypen der *policies*, die die Herrscher entwickeln und viertens, das generelle Format der politischen Auseinandersetzungen und des Prozesses (ebd.: 60). Dann entwickelten Eisenstadt und Roniger zwei unterschiedliche Typen von Patronage-Klientelverhältnissen für institutionell organisierte Gesellschaften (Eisenstadt/Roniger 1984: 138-165). Anhand ihrer Länderanalysen sahen sie einerseits Gemeinsamkeiten bei China, Japan, Indien, Ruanda und dem Südwesten Kyrenaikas (im Osten Libyens) und andererseits bei den USA, der UdSSR und dem modernen Japan, wo staatliche Patronage-Klientel-Netzwerke herrschen. Sie gehören zum in Typ B beschriebenen Klientelismus mit einem institutionellen Rahmen (*linked clientelism*):

1)

- a) Patronage Netzwerke (*patron-brokage*) bestehen aus einem supranationalen Machtnetzwerk, in dem sich die Patron\*innen um eine zerstreute Netzwerkstruktur bemühen, aber mit einer Tendenz, die formellen und informellen Verwaltungskanäle zu verbinden.

---

4 Victor T. Le Vine hat für seine Studien in Afrika Roths Begriff des *personalized patrimonialism* aufgenommen (Vine 1980). Wie Erdmann und Engel kritisieren, konzentrierte er sich bei seinen Studien zu sehr auf die persönliche Herrschaft einer Person innerhalb eines Staates als Phänomen des Weber'schen Patrimonialismus (Erdmann/Engel 2007: 100f).

- b) Zentrale Eliten haben ein hohes Ansehen (*high profile*) und gleichzeitig können sie *policies* ansetzen, die auf die Beziehungen zur Peripherie reagieren. Dies bedeutet eine Kooptation der lokalen Machthaber aus der Peripherie für Regierungskoalitionen, in denen nicht-autonome Zentraleliten in den oberen, zentralen und lokalen und den sozialen Schichten zu finden sind, zu erzielen.
- 2)
- a) Der organisierte klientelistische Handel ist durch supralokale Überzeugungen der Patron\*innen geprägt, es gibt eine Tendenz, sich mit weiteren formellen Kommunikationskanälen und Kettennetzwerken (*chain to chain networks*) zu verbinden.
  - b) Die sozialen Umstände sind davon geprägt, dass die *policies* weiter in die Märkte reichen und die bereits etablierten Machtbereiche neu formuliert werden. Die zentralen Eliten handeln relativ autonom, um die Macht der traditionellen Patron\*innen innerhalb der unveränderlichen Sozialstrukturen zu minimieren (Preyer 2011: 153; Eisenstadt/Roniger 1984: 244).

Eisenstadt und Roniger haben anhand ihrer Studien bewiesen, dass unabhängig von der geographischen Lage und auch gerade durch institutionalisierte Abläufe die lokalen traditionellen Patronage-Netzwerke sich auf Machtzentren, deren Klientel in der Peripherie ist, stützen. Die Patron\*innen haben den Zugang zu Ressourcen, auch besteht ein Informationsfluss zwischen den Verwaltungseinheiten des Zentrums und der Peripherie. Es bestehen nicht mehr nur patrimoniale Verhältnisse im Sultanismus, der von Weber „dem Orient“ zugeschrieben wurde, sondern auch in okzidental Ländern oder Ländern mit mehrheitlich religiöser Prägung.

Auf der Grundlage der Fallbeispiele in den postkolonialen Staaten Afrikas haben Erdmann und Engel (2007) die Definition des Neopatrimonialismus präzisiert, indem sie insbesondere den Zusammenhang zwischen dem bürokratischen System und den patrimonialen Herrschaftsverhältnissen sowie der Moderne unterstreichen, um anschließend eine präzise Definition des Neopatrimonialismus aus diesen Schlussfolgerungen zu generieren, die sie folgendermaßen zusammenfassen: „The term clearly is a post-Weberian invention and, as such, a creative mix of two Weberian types of domination: of a traditional subtype, patrimonial domination, and legal-rational bureaucratic domination.“ (Erdmann/Engel 2007: 104) Nach Erdmann und Engel besteht der Neopatrimonialismus aus einer Kombination zwischen dem Weber'schen Patrimonialismus und der legal-bürokratischen Herrschaft. Diese äußert sich darin, dass es zwar offiziell eine propagierte Trennung zwischen formeller und informeller Sphäre gibt, jedoch sieht dies bei der Vergabe von Regierungsämtern, Lizenzen, Verträgen und Jobs etc. in der Realität anders aus. Somit gibt es keine moderne Trennung dieser Sphären, sondern eine enge Verzahnung innerhalb eines modernen, gesetzlich verankerten institutionellen Rahmens (Erdmann/Engel 2007: 105f; Bratton/van de Walle 1997: 62; Clapham 1982: 180).

Drei wichtige Charakteristika von insgesamt 40 postkolonialen afrikanischen Ländern sind auch für die nachfolgende empirische Elitenuntersuchung in Afghanistan von Relevanz: *Präsidentialismus, Klientelismus und die Vergabe von Staatsressourcen für politische Legitimation*. In einem präsidentiellen System werden die poli-

tischen Entscheidungen von einem Oberhaupt getroffen, sie dienen dazu, seine eigene Machtstellung zu festigen. Im postkolonialen Afrika diene das präsidentielle System zur Machtkonsolidierung und schwäche, wie Bratton und van de Walle konstatieren, die ohnehin schwachen Strukturen der Justiz, des Militärs sowie des Verwaltungsstabs (Bratton/van de Walle 1997: 63f). Die ernannten Minister\*innen haben meist nur eine symbolische Funktion, da die *policies* letztendlich vom Präsidenten entschieden werden.

Bach (2012) fasst in seinem Aufsatz zu Patrimonialismus und Neopatrimonialismus am Beispiel der Elfenbeinküste während der Herrschaft von Félix Houphouët-Boigny (1960-93) zusammen: „The trademark of Houphouët, a prototype of the ‚big man‘ in politics, was his capacity to combine intra-elite co-optation with limited usage of coercion.“ (Bach 2012: 30) Als erster Staatspräsident seines Landes beteiligte er unterschiedliche Eliten an seiner Regierung, die sich auf unterschiedliche ethnische Identitäten bezogen, aus unterschiedlichen Generationen stammen und sogar persönliche Rivalen waren, um ein besseres politisches Gleichgewicht herzustellen (Crook 1989: 214). Natürlich fügten sich diese Kooptationen in einen modernisierten institutionalisierten Rahmen sowie einen Nexus zwischen der Zentrumselite und der Elite aus der Peripherie.<sup>5</sup> Jedoch kann aufgrund des Präsidentialismus nicht von einer klassisch funktionierenden Bürokratie die Rede sein: „Moreover, power was absolute. Personal rulers dominated their political systems to a much larger extent than is the case in bureaucratic polities.“<sup>6</sup> (Bratton/van de Walle 1997: 65) Bezeichnenderweise wurde sowohl von der US-Administration als auch von Afghanistan nach der Invasion des Iraks im März 2003 ein präsidentielles System favorisiert. Diese *policy* kritisierten mehrere Interviewpartner\*innen im afghanischen Kontext explizit. Ihre Sichtweise wird dann in den nachfolgenden Kapiteln auf institutioneller Ebene und im Zusammenhang mit den Reformserwartungen auf der Systemebene diskutiert.

Ergänzend und elementar fügt sich der *Klientelismus* in dieses neopatrimoniale System. Die Doktorarbeit schließt sich Médards Definition an, in der er Klientelismus, Nepotismus und Tribalismus als Unterkategorien des Neopatrimonialismus in „unterentwickelten“ Ländern betrachtet (Erdmann/Engel 2007: 13). Dies vorausgesetzt, wird an dieser Stelle der aus der klassischen Anthropologie entlehnte Begriff des Klientelismus kurz definiert: Klientelismus beschreibt ein Verhältnis zwischen

- 
- 5 In der Elfenbeinküste hat sich Staatspräsident Houphouët-Boigny gezielt auch mit lokalen *chiefs* getroffen, um sich bei Gesprächen ein Bild ihrer Lage zu machen und ihnen Entschädigungen versprochen (Bratton/van de Walle 1997: 64). Neben seiner Präsidentschaft, betrachtete er sich selbst auch als echten Landwirt, da er ein Stabilisierungsgremium als Sparsystem eingeführt hat, das bei finanziellem Bedarf alles finanzieren kann (Clapham 1982: 186). Dies ist eine Art des neopatrimonialen Managements, denn es ging auch um den Profit aus der Ernte seiner eignen Kakao-Felder. Die andere Art des Neopatrimonialismus ist auf den persönlichen Reichtum eines Präsidenten fokussiert, so wie es bei Sese Seko Mobutu (1965-1979) in der Demokratischen Republik Kongo (Bach 2012: 31) und bei Francisco Macias Nguema (1986-1079) in Äquatorialguinea Realität war (Clapham 1982: 186).
  - 6 Darüber hinaus sind die afrikanischen Staaten, anders als die autoritären Regime in Asien und Lateinamerika, nicht korporatistisch ausgelegt (Bratton/van de Walle 1997: 65).

Ungleichen. Die\*der Patron\*in ist von höherer sozial-ökonomischer Stellung; der Klient erhofft sich von seiner\*m Patron\*in Ressourcen und Schutz, wohingegen er Gegenleistungen, in Form von Dienstleistungen oder Unterstützung, erbringt (van de Walle 2012: 113; Clapham 1982: 4f; Rothstein 1979: 29). Diese Beziehung stellt die traditionell klassische Version des Klientelismus dar und Clapham führt weiter aus:

„[...] the patron-client bond is a moral one, it is based on a personal or private morality of obligations between individuals, which is necessarily at variance with a public morality based on the goals which an organization is intended to achieve or the internal virtues which it is intended to exhibit. It is because of this that clientelism acquires, in many contexts, its characteristic aura of illegitimacy or corruption.“ (Clapham 1982: 5)

In seiner früheren Untersuchung hat van de Walle über *systematischen Klientelismus*<sup>7</sup> als zweite erkennbare Variable innerhalb patrimonialer Gesellschaftsstrukturen geschrieben (Bratton/van de Walle 1997: 65). In seinen aktuellen Untersuchungen zu den Entwicklungen im postkolonialen Afrika folgen jedoch zwei unterschiedliche Formen des Klientelismus, nämlich der *Massenklientelismus* (*mass clientelism*) und der *Elitenklientelismus* (*elite clientelism*) (van de Walle 2012: 116ff). In der definitiven Idealform nach van de Walle tritt der Elitenklientelismus in der Kombination mit dem Präbendalismus<sup>8</sup> auf. Dieser Präbendalismus bedeutet, dass andere Kerneliten durch die Vergabe von Staatspositionen und -ressourcen an das staatliche Machtzentrum gebunden werden (van de Walle 2007: 114f). Ein weiteres Merkmal ist auch die Konzentration auf die Exekutive, da sich das Regieren auf den Machterhalt der\*s Präsidentin\*en und seiner Eliten konzentriert. Beim Massenklientelismus dagegen liegt der Fokus eher auf den politischen Parteien und der Legislative. Bei seinen Untersuchungen stieß van de Walle meist auf eine Mischung beider Arten des Klientelismus.<sup>9</sup>

In Bezug auf das *präsidentielle System* ist der *systematische Klientelismus* von großer Bedeutung. Dieses klientelistische System äußert sich in der Vergabe von

7 Klientelismus tritt in jedem politischen System (*polities*) in unterschiedlichen Formen, Schattierungen und Graden auf, wobei der Klientelismus unterschiedliche politische Funktionen erfüllen kann (van de Walle 2007: 50). Kitschelt hat im selben Sammelband beispielsweise die weiterhin bestehenden Formen des politischen Klientelismus anhand von vier OECD-Staaten (Belgien, Italien, Japan und Österreich) nach dem Zweiten Weltkrieg untersucht (Kitschelt 2007).

8 Den Begriff des Präbendalismus prägt Weber in seiner ausführlichen Beschreibung Chinas in seinem Werk *II. Soziologische Grundlagen: B. Feudaler und präbendaler Staat* (Weber 1986: 314-349). Kürzer und prägnanter wird das Verhältnis zwischen dem „patrimonialen Diener“ zu seinem Herrn in *Wirtschaft und Gesellschaft* beschrieben. Dort unterscheidet er drei verschiedene Arten des Verhältnisses: 1. Naturalien, Geld, und Güter; 2. Dienstland oder Sprengel (Verwaltungsbezirk); 3. Steuer- oder Renteneinnahmen (Weber 2013: 481). Diese nennen sich zusammengefasst auch „Pfründe“, die die\*der Klient\*in von seiner\*m Patron\*in für seine Dienste außerhalb des Erbverhältnisses erhalten kann. Dieses Verteilungsverhältnis bezeichnet Weber als Präbendalismus.

9 Für eine gute Übersicht Vgl. Tabelle 7.2 bei van de Walle (2012: 118).

staatlichen Positionen, dem Monopol der staatlichen Renten sowie der für den Neopatrimonialismus typischen weiteren Verkettung des klientelistischen Netzwerks von oben nach unten. An die Klientel werden Lizenzen, Verträge und Projekte vergeben, die Klientel wiederum beweist ihre Loyalität durch politische Unterstützung (Bratton/van de Walle 1997: 65f).

Die dritte Variable sind die *staatlichen Ressourcen, die für die politische Legitimation* und die Beziehungen zur Klientel eingesetzt werden (Médard 1982: 182). Demnach unterscheiden die politischen Führer\*innen nicht zwischen persönlichen und öffentlichen Staatseinnahmen, was verheerende Ausmaße für das gesamte wirtschaftliche System eines Staates haben kann. Anhand einiger afrikanischer Staaten (Nigeria, Zaire, Kamerun, die Elfenbeinküste) konstatierte van de Walle, dass ein vergrößerter und gleichzeitig veralteter Staatsapparat mit ausbleibenden Staatseinnahmen z.B. aus externen Renten und Steuern nicht nur das ökonomische Wachstum verhinderte, sondern auch die Abhängigkeit von anderen Geberstaaten steigerte. Der Grund hierfür lag insbesondere darin, dass die staatlichen Ressourcen nach politischen Interessen vergeben wurden (Bratton/van de Walle 1997: 66ff).

Inwiefern sind diese Definitionen zum Neopatrimonialismus und die drei Variablen zu neopatrimonialen Strukturen bei der empirischen Untersuchung der afghanischen Elitenstruktur hilfreich? Wie Erdmann und Engel (2007) vorschlagen, ist eine zweidimensionale Untersuchung der Regierungsstrukturen, die sowohl in einen legal-bürokratischen Staatsapparat als auch in neopatrimoniale Strukturen eingebettet sind, wie folgt möglich: Erstens stellt sich die Frage, *wie das politische Amt geführt wird?* Ist der Regierungsstil zum Beispiel autoritär, demokratisch oder etwa dazwischen, würde man letztes dann als hybrid bezeichnen? Zweitens ist von Bedeutung, *wie das bürokratische Amt geführt wird.* Hier kann Webers Zehn-Kriterien-Katalog für einen legal-bürokratischen Verwaltungstab mit Beamten verwendet werden (ebd.: 23-25).<sup>10</sup> Denn seit den Reformen, die unter der *Afghanistan National Development Strategy* (ANDS) entwickelt worden sind, spielt der Institutionalisierungsprozess für die Reformierung der Beamtenschaft durch die *Independent Administrative Reform and Civil Service Commission* (IARCSC) eine wichtige Rolle (ANDS 2008: 24-30).

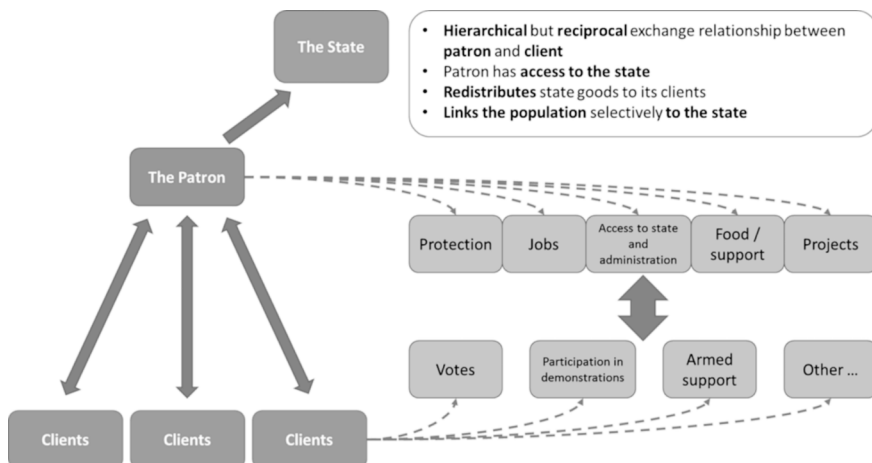
Erste Antworten nach bereits mehrjähriger Forschung in Afghanistan finden sich in den Publikationen Köhlers und Gosztanyi, die seit 2002 im Nordosten Afghanistans konfliktregulierende Mechanismen innerhalb der subnationalen Regierungsebene in Dörfern und den Bezirken der Bevölkerung zu ihren Patron\*innen, wie den Ratsvorsitzenden und den Bezirksgouverneuren (Paschto: *wolliswal*), untersuchen (Gosztanyi/Feda/Koehler 2016; Koehler/Gosztanyi/Böhnke 2013; Koehler 2008). Die empirisch untermauerten Forschungen Köhlers und Gosztanyis, die sich insbesondere seit mehr als einem Jahrzehnt auf die Regierungsstrukturen im Nordosten

10 Erdmann und Engel (2007: 110) verwenden sechs von zehn Kriterien Webers, die hier zum Teil wörtlich zitiert werden: 1. „*Fachqualifikation*“, 2. Beamtenbesoldungssystem und Pensionsregelung, 3. Beamtentätigkeit als Hauptberuf, 4. „„Aufrücken“ je nach Amtsalter oder Leistungen oder beidem, abhängig vom Urteil der Vorgesetzten [...]“, 5. „in völliger ‚Trennung von den Verwaltungsmitteln‘ und ohne Appropriation der Amtsstelle arbeiten, 6. „einer strengen einheitlichen *Amtsdisziplin* und Kontrolle unterliegen“. (Weber 1980: 126, Herv. i. O.)



Afghanistans konzentrieren, bestätigen die vermutete Mischung aus Eliten- und Massen-Klientelismus. Die laufenden Forschungen Köhlers, Gosztonyis und Fedas zu den Patronagestrukturen untersuchen die informellen subnationalen Regierungsstrukturen in Balch, Tachar und Badachschan. Die ersten Forschungsergebnisse zeigen, dass die Klientel innerhalb eines Bezirkes (Paschto: *wolliswali*) zufriedener ist, wenn sie von einer\*m gerechten Patron\*in aus dem Zentrum der Macht, in Kabul, mit offiziellen Ämtern sowohl in der Peripherie als auch im Zentrum versorgt werden, und er sich ihrer Probleme in ihrer Region annimmt. Zu den untersuchten Bereichen gehören die Qualität der Schulen, Regierungs- und Gesundheitsversorgung, Bezirksadministration, staatliche Konfliktresolution und Häufigkeit des Aufsuchens der Regierungsdienstleistungen. Eine gewisse Art der Patronage, die solche Bereiche der staatlichen Versorgung übernimmt, wird akzeptiert und befürwortet, wohingegen Korruption negativ gewertet wird (Gosztonyi/Feda/Koehler 2016). In den einleitenden Worten des Aufsatzes des ersten Teils zur subnationalen Regierungsführung wird in einem Satz das Dilemma der Regierungsführung in Afghanistan deutlich: „Yet contextual and institutional challenges remain. Systemic challenges include corruption, patronage networks, insecurity, and supremacy of politics over technical reform, as well as a lack of clearly defined functions for the centre and provinces and the absence of consensus or demand for effective subnational governance.“ (Nijat 2016: S. 3) Abbildung 1 zeigt die Beziehungen zwischen der\*m Patron\*in und der Klientel, wie sie in Afghanistan bei einer\*m wohlwollenden Patron\*in in einer nicht umkämpften Region als Mediator zum Staat funktioniert; die Abbildung verdeutlicht sehr gut das reziproke Verhältnis zwischen der Klientel und der\*dem Patron\*in.

Abbildung 1: Beziehung zwischen Patron und Klientel



Quelle: Modes of Informal Governance in North-East Afghanistan (Gosztonyi/Feda/Koehler/Jawad 2016)

Köhlers Untersuchungen haben die subnationalen Regierungsstrukturen und insbesondere die geographischen Relationen zwischen der Klientel und der\*m Patron\*in auf eine Formel gebracht:



„Diminishing reliability moving up the scale' means, first of all, that the capability of local institutions performing key governance functions, such as collective security, conflict regulation, and distribution of and access to collective goods, diminishes moving up the scale as the sway of informal social control also diminishes. The further up from local communities one moves, the more important become strongmen with little institutional embedding or only a purely formal institutional connection.“ (Koehler 2012: 13)

In einem durchgehend institutionalisierten Staat mit einem transparenten Entscheidungsfindungssystem und einem *checks and balances system* funktionieren die Verwaltungsabläufe bis in die kleinste Verwaltungseinheit verlässlicher und die Sicherheit der Bürger\*innen kann auch ohne zusätzliche Zahlungen neben dem bereits staatlich gezahlten Gehalt an die Beamt\*innen gewährleistet werden. In Afghanistan ersetzt eher ein *strongman*, der seine eigene Position sichern will, die staatlichen Funktionen für seine Klientel. Im afghanischen System bleibt die Beziehung zu einer einflussreichen Person, einer\*m Patron\*in, wegen der schlechten Sicherheitslage in einigen Regionen des Landes überlebenswichtig (Böhnke/Koehler/Zürcher 2015). Patron\*innen haben ihre eigenen Milizen, die Polizei ist teilweise von den Milizen ehemaliger Kriegsherren implementiert worden und wird von der Zentralregierung aus Kabul bezahlt (Koehler 2010: 245). Durch die Beziehungen der Klientel zu den Patron\*innen können sie ihren legalen oder illegalen Handel sowie den Zugang zu Ressourcen und Regierungspositionen sichern. Eine Interviewpartnerin, Tamanaa, berichtete über die Beschwerden der Bewohner\*innen zur Situation: „Die nationale Regierung, die Sicherheit, die Leute von Asadullah Khaled, (...) sind bewaffnet und die sind schlimmer als die Taliban. Wir waren in der Moschee beten und haben gebetet, dass Gott Asadullah Khaled nicht wieder genesen lässt.“<sup>11</sup> Tamanaa ist eine Menschenrechtlerin, in ihrer Position geht sie den gemeldeten Menschenrechtsverletzungen und Konflikten in und um Kabul auf den Grund. Sie arbeitete als Teil eines Teams an der Veröffentlichung der Genozide, die während des afghanischen Bürgerkrieges von aktuell amtierenden Ministern, Vizepräsidenten etc. verübt wurden. Die hier zitierte Aussage wird in der empirischen Analyse genauer analysiert. Wichtig sind an dieser Stelle Köhlers drei Komponenten der informellen Regierungsführung, denn diese sind auch für die nachfolgende empirische Untersuchung der individuellen Praktiken der Eliten aus Kabul, Mazar-e Sharif und Herat im Zusammenspiel mit

11 Vgl. Interview Nr. 1, mit Tamanaa im Wohnzimmer des Lebensraumes meines Vaters am 1. April 2013 in Kabul: 15. Die ersten zwölf Interviews vom April 2013 wurden mit einem Diktiergerät aufgenommen, weshalb die Transkription eher einem natürlichen Redefluss mit manchen Satzabbrüchen und grammatikalischen Fehlern entsprechen. Dies wird im Methodenteil genauer beschrieben. Die hier zitierten Menschen beziehen sich auf den Anschlag auf Asadullah Khaled, dem damals amtierenden Leiter des *National Directorate of Security* (NDS), durch die Taliban vom 6. Dezember 2012. Er hat den Anschlag überlebt; aus seiner Zeit als Gouverneur in Ghazni und Kandahar ist er dafür bekannt, die Taliban gefoltert zu haben und sich mit ihrer Ermordung zu brüsten – beispielsweise dem Mord an einer Schlüsselfigur der Taliban, Mullah Dadullah, der im Mai 2007 als Abschreckung besonders medienwirksam in Szene gesetzt wurde.

ihrer Klientel und den hiermit zusammenhängenden sozialen und politischen Strukturen hilfreich:

„Three informal modes dominate in this context: political patronage via patron-client networks, autonomous organization of violence (e.g., arbitrary rule by former jihadi commanders), and the Taliban’s provision of alternative governance services, especially in the fields of security and justice, and perhaps signification, as a basic function of social order according to Norbert Elias (Elias 1983).“ (Koehler 2012: 14)

Es wird deutlich, dass die Taliban in eine Versorgungslücke treten, die einhergeht mit der Marginalisierung der paschtunischen Minderheit im Norden Afghanistans. Weiter schildert Köhler auch, wie wichtig die Patronage-Klientel-Netzwerke im afghanischen Kontext sind und dass sie eine Kommunikationsbrücke zwischen der Peripherie und der Zentralmacht mit ihrer\*n zentralen Machthaber\*innen bilden. Manche dieser Machthaber\*innen sind heute nicht mehr an der Macht, aber Hamid Karzai als ehemaliger Präsident, Rashid Dostum nun sogar als erster Vizepräsident des Landes, Dr. Ashraf Ghani als Präsident, Dr. Abdullah Abdullah als CEO, Prof. Abdul Rab Rassoul Sayyaf, Atta Noor und Ismael Khan halten weiterhin in jeweiligen Teilen des Landes die Verbindungen in die Provinz-, Bezirks- und Gemeindeebenen zu ihrer Klientel aufrecht.

In seinen Aufsätzen analysiert Sharan die ethnopolitische Zusammensetzung des Karzai-Kabinetts in der ersten Amtsperiode, in der es einen deutlichen Überhang tadschikischer Nord-Allianz-Mitglieder in den Schlüsselministerien während der Interimsregierung von 2001 bis 2004, und nach den Präsidentschaftswahlen dann auch von 2004 bis 2006 gab. Nach den Präsidentschaftswahlen im Jahre 2009 waren deutlich mehr paschtunische Minister vertreten (Sharan 2011: 9-11). Während der Präsidentschaftswahlen wurden den verschiedenen Ethnien im Wahlkampf gezielt Versprechungen gemacht und auf sie zugeschnittene Themen angesprochen, um ihr Wahlverhalten zu beeinflussen. Die dieser zutreffenden Analyse Sharans zugrundeliegenden Tatsachen haben viele für die vorliegende Doktorarbeit interviewte junge Elitenrepräsentant\*innen zu der Überzeugung geführt, dass es nötig ist, als Mittel gegen leicht zu instrumentalisierende Individualinteressen ein modernes Parteiensystem, das nationale Interessen berücksichtigt, aufzubauen. Wie dies auf der Systemebene praktisch aussehen soll, wurde von den unterschiedlichsten Eliten aus der Politik, dem Bildungsbereich, den Medien und der Kunst in den Interviews thematisiert, dies wird in Kapitel 7.2.1 *Individualinteressen versus Parlamentarismus im Präsidialsystem* analysiert.

Rashids langjährige Untersuchungen und seine Kontakte, sowohl zu den afghanischen Eliten als auch den US-amerikanischen Intervenierenden, bereichern die vorliegende Arbeit. Es wird deutlich, dass es für die US-amerikanischen Eliten im Elitennetzwerk um das soziale Kapital geht: Wer wen kennt und somit das Sicherheitsprimat in der sogenannten *golden hour*<sup>12</sup> gewährleisten konnte. Folgender Absatz

---

12 Die *golden hour* bezieht sich auf eine Zeit, in der die afghanische Bevölkerung voller Zuversicht und Optimismus die internationalen Truppen und die Interimsregierung willkommen hieß und auch die im Jahre 2004 gewählte Regierung und das Parlament unterstützte.

verdeutlicht, wie es zur heutigen Situation mit einer dominanten Rolle der Kriegsherren in Afghanistan kommen konnte:

„It was clear by the summer of 2002 that the warlords were becoming stronger while the Karzai regime lacked the resources to compete. The unstated U.S. strategy was to leave Karzai ineffectual in the capital, protected by foreign forces, while relying on the warlords to keep Pax Americana in the countryside and the U.S. SOF forces to hunt down al Qaeda. It was a minimalist, military intelligence-driven strategy that ignored nation building, creating state institutions, or rebuilding the country's shattered infrastructure.“ (Rashid 2008: 133)

Diese kurzsichtige *in-and-out*-Strategie (Maddux 2013) war eine denkbar schlechte Voraussetzung dafür, einen stabilen und friedensbildenden Staatsbildungsprozess in Gang zu setzen. Diese militärischen Voraussetzungen sollen näher dahingehend untersucht werden, ob in dieser Situation nicht eher eine politische, langfristige Alternativ- oder Transitionsstrategie geeignet gewesen wäre. Rashids Forschung liefert jedenfalls wichtiges Hintergrundwissen für die Patronagestrukturen der Eliten.

Zusammenfassend lässt sich an dieser Stelle konstatieren, dass es für die gesamte empirische Arbeit von Nutzen sein wird, die drei Variablen – *präsidentielles System*, *Klientelismus*, *Verteilung der staatlichen Ressourcen* – entlang der Patronage-Klietnetzwerke zu untersuchen.

## 2.2 AFGHANISCHER STAAT ODER STAATSWERDUNGSPROZESS: AFGHANISTAN SEIT DEM 19. JAHRHUNDERT

### 2.2.1 Rentiercharakter im afghanischen Staatbildungskontext

Afghanistan ist als Rentierstaat von internationaler Unterstützung abhängig. Die Abhängigkeit Afghanistans besteht bereits seit den ersten Modernisierungs- und Staatsbildungsversuchen während der anglo-afghanischen Kriege. Nach dem zweiten anglo-afghanischen Krieg (1878-1880) unterstützten die Briten Emir Abdur Rahman (1880-1901) beim Staatsaufbau finanziell und militärisch, um insgesamt 40 Rebellionen der lokalen Stammeskräfte niederzuschlagen und einen starken Geheimdienstapparat aufbauen zu können (Rubin 1996: 4). Diese finanzielle Unterstützung wurde unterbrochen, als der Enkelsohn Abdur Rahmans, Amanullah (1919-1929) als König im Jahre 1919 die Unabhängigkeit Afghanistans ausrief. Im Gegensatz zu Emir Abdur Rahman gelang es dem säkular orientierten König Amanullah – nun ohne die finanzielle Unterstützung der britisch-indischen Kolonialmacht – nicht, durch einen

---

Mit der hohen Zahl an zivilen Opfern und dem Aufkommen von terroristischen Anschlägen durch die Neo-Taliban, ebte etwa ab 2005 diese Atmosphäre ab. In einer Fußnote beschreiben Daxner und Schrade in Bezug auf die Hochschulpolitik in Afghanistan die *golden hour* eher als eine inhomogene Zeitperiode, die nicht fest datiert werden kann und auch sehr stark mit der Perzeption der Bevölkerung zusammenhängt (Daxner/Schrade 2013: 25).

zentralstaatlich organisierten Staat mit einer rigiden Bürokratie die unterschiedlichen Stämme politisch an sich zu binden. Abdur Rahman, auch der Eiserne Emir genannt, hatte es durch Umsiedlungen bestimmter paschtunischer Stämme vom Süden und Südosten des Landes in den Norden und Westen geschafft, die politische Durchschlagskraft der unterschiedlichen Stämme zu reduzieren. Indem er paschtunischen Stämmen Landbesitz in nicht-paschtunischen Regionen zuwies, hatte der Emir die Treue des Staatsvolkes gefestigt. Wie Rubin beschreibt, hatte er die sozialen Strukturen innerhalb eines Zentralstaates „verkapselt“: „The basic state he erected – a Pash-tun rule encapsulating a variety of local social structures with a nominally centralized bureaucracy and army, supported by foreign aid for strategic reasons – largely endured until 1992.“ (Ebd.: 6) Demnach geht das Dilemma zwischen der Zentralregierung und den lokalen Machthabern bereits auf die Regierungszeit des „Eisernen Emirs“, Abdur Rahman (1818-1901), und den um einen modernen, säkularen Staat bemühten Amanullah Khan (1919-1929) zurück. Rubin beschreibt die frühen Versuche der genannten Herrscher, den Regierungssitz Kabul als Machtzentrum zu etablieren und durch *encapsulation*<sup>13</sup> die Macht der traditionellen Strukturen zu durchbrechen. Jedoch sei es weder Abdur Rahman noch Amanullah Khan gelungen, die festen patrilinearen und wirtschaftlichen Verbindungen gegen den Willen der lokalen Machthaber zu kappen (Rubin 2002: 124; Rubin 2000). Köhler fasst dieses Phänomen wie folgt zusammen: „This then, regularly, led to successful rural resistance that in turn was tamed by accommodation, co-optation and containment. State-building strategies oscillated between attempts of state-penetration of society via modernisation and what Rubin calls ‚encapsulation‘ of society by distributive but otherwise disengaged rentier state.“ (Koeher 2013: 119) Die Zaher Schah-Ära (1933-1973) wird insbesondere vom afghanischen Volk in der historischen Retrospektive wegen der nachfolgenden politischen Repressionen und des über 30 Jahre andauernden Krieges als die stabile Friedenszeit angesehen. Bereits ab 1956, unter der Regentschaft des damaligen Königs Mohammad Zaher Schah, hatte sich der Staat zum Rentierstaat entwickelt, um die Modernisierung des Landes<sup>14</sup> finanzieren zu können (Rubin 2002: 81-105). Rashid beziffert die ausländischen Investitionen wie folgt: „Between 1956 and 1978, Afghanistan received some \$533.0 million in economic aid from the United States and \$2.5 billion from the Soviets in both economic and military aid. It was still a client state, dependent on foreign aid for up to 40 percent of its budget.“ (Rashid 2008: 8) Dieselbe Strategie, nämlich mit internationalen Hilfgeldern eine zentralisierte Staatsbildung zu betreiben, hat die Khalqi-Regierung (27.04.1978-24.12.

---

13 Rubin bezeichnet an einem Punkt die *encapsulation* als eine Vergabe von rein symbolischen Rollen ohne reale Macht an geistliche Führer und Großgrundbesitzer (Farsi: *khans*); diese genossen aber dennoch eine beträchtliche Autonomie in ihren lokalen Angelegenheiten unter Abdur Rahmans und dann auch unter Amanullah Khans Herrschaft (Rubin 2002: 62).

14 Die Modernisierung begann bereits in den 1940er Jahren, als Mohammad Zaher Schah nach seinen Erfahrungen im Zweiten Weltkrieg beschloss, eine moderne Universität sowie kulturelle und wirtschaftliche Beziehungen zu Europa aufzubauen.

1979) initiiert.<sup>15</sup> Sie wählte nicht den Weg, nach sowjetischem Vorbild zu zentralisieren und die traditionellen Regulierungsstrukturen in der Peripherie zu modernisieren. Von den Parchamis (Flage) wurde nach ihrer schnellen Machtergreifung der Versuch unternommen, die encapsulation der regionalen Machthaber umzukehren, d.h. sie haben den ländlichen Machthabern symbolische Macht gewährt und sie kooptiert, während sie gleichzeitig mit sowjetischen Geldern den Staatsapparat modernisierten.

Dieser Rentiercharakter des Staates hat sich über die fast vier Dekaden Krieg, einhergehend mit schwindenden staatlichen Strukturen und Institutionen, verschärft. Wie bereits verschiedene Afghanistanforscher\*innen im Zusammenhang mit dem afghanischen Staatsbildungsprozess konstatiert haben, befördert nach Suhrke ein Rentierstaat mindestens drei negative Punkte: Erstens hemmen Rentierverhältnisse die Bereitschaft zur Rechenschaft der Herrschenden gegenüber den Beherrschten, da insbesondere im Fall von Entwicklungshilfe die Rechenschaftspflicht gegenüber den Geber\*innen besteht und diese nicht an ein demokratisch-legitimatisches Verhältnis zur Bevölkerung gebunden ist. Zweitens ist es unwahrscheinlich, dass Rentier-Machthaber\*innen eine effektive Administration aufbauen, sie brauchen auch keine Verhandlungen mit den Steuerzahler\*innen zu führen, finanzpolitische Rechenschaft gegenüber den Steuerzahler\*innen abzulegen und sie entwickeln eigene autonome Bürokrationen. Drittens sind Rentierstaaten externen Schocks gegenüber sehr empfindlich und können jederzeit implodieren und zu einem *failing state* oder *failed state* werden (Suhrke 2011: 120). Auch Rubin hebt wie Suhrke die Problematik zwischen den niedrigen Steuereinnahmen und geringen Rechenschaftspflichten (*accountability*) gegenüber den eigenen Staatsbürger\*innen hervor.

Verallgemeinernd führt Kühn weiter aus: „Neben den wirtschaftlichen Fehlentwicklungen durch Renten, sind vor allem die politischen Folgen relevant. Da im Rentierstaat die Bevölkerung alimentiert wird, und nicht die Bevölkerung durch Steuern den Staat finanziert, werden Klientelbeziehungen begünstigt.“ (Kühn 2010: 32) Für den afghanischen Kontext bedeutet dies auch, dass der Rentenfluss Eliten begünstigt, die das Monopol auf die finanziellen Quellen aus den Geberländern haben, und der Rentenfluss somit ein Patronage-Klientel-Netzwerk aufrechterhält (Bliesemann de Guevara/Kühn 2010: 137). Bereits seit 1968 bestehen die staatlichen Einnahmen in Afghanistan einerseits aus internationaler Entwicklungshilfe und andererseits aus Gas-Exporten in die UdSSR (Rubin 1992: 78). Die Höhe der finanziellen Unterstützung der UdSSR zeigt die politische Nähe dieses Landes während der damaligen bipolaren Weltordnung zum blockfreien Staat Afghanistan und sie ebnete den ideologischen, politischen sowie militärischen Weg zur sowjetkommunistischen April-Revolution im Jahre 1978.

---

15 Die Zeitspanne der *Khalqi*-Regierung begann mit der April-Revolution (27.04.1978) geführt von Nur Mohammad Taraki, der nach dem Putsch zwei Schlüsselämter bekleidete; nämlich das des Premierministers als auch das des Präsidenten. Am 14. September 1979 stürzte Hafizullah Amin den Präsidenten Taraki. Seine gemäßigte Politik und diplomatische Öffnung gegenüber den USA und Pakistan machte die Sowjetunion misstrauisch. Nach dem Einmarsch der Roten Armee am 24. Dezember 1979 übernahm dann Babrak Karmal, vom überwiegend tadschikischen *Parcham*-Flügel das Präsidentenamt, bis er dann zu Gunsten von Mohammad Najibullah im November 1986 zurücktrat.

Ein weiterer, wichtiger Grund für den Einmarsch der Roten Armee am 27. Dezember 1979 war die Entwicklung der politischen Beziehungen zwischen der US-Regierung und der afghanischen Regierung unter Nur Mohammad Taraki. Nachdem der US-Botschafter, Adolph Dubs, am 14. Februar 1979 von den Anhängern der *Setam-i Melli*, einer kommunistischen Untergruppe, bei dem geplanten Gefangenenaustausch mit den Führern der *Setam-i Melli* im Feuergefecht ums Leben kam, haben sich die Beziehungen zwischen Afghanistan und den USA verschlechtert. Die geplante finanzielle Unterstützung für die Zivilbevölkerung in der Höhe von 15 Millionen US-Dollar wurde halbiert, die militärische Hilfe von 250.000 US-Dollar wurde gänzlich gestrichen (Dorronsoro 2005: 87).

Bereits im Mai 1986 setzte die UdSSR den ehemaligen Chef des afghanischen Geheimdienstes KhAD (*Khedaamaat-e Etelaa't-e Dawlati*), Mohammad Najibullah, als Generalsekretär ein, der sich vier Jahre mit der finanziellen Unterstützung der Sowjetunion an der Macht hielt. Der Versuch einer nationalen Versöhnung mit den sieben zersplitterten *mujaheddin*-Gruppierungen im Mai 1987 scheiterte (Ruttig 2008: 13). Es war ein Versuch, durch einen sechsmonatigen Waffenstillstand – der von Anfang an von beiden Seiten missachtet wurde – Amnestie für politische Gefangene, Zugeständnisse für politische und wirtschaftliche Teilhabe auch für nicht-Mitglieder der DVPA und insbesondere Schutz und Anerkennung der traditionellen, islamischen Werte der afghanischen Gesellschaft mit den *mujaheddin*-Fraktionen zu erwirken, einhergehend mit Verhandlungen über eine gemeinsame Regierung und Frieden (UNHCR 2008; Goodson 2001: 69; Amnesty International 1988). Die Verhandlungen scheiterten; dies dürfte zum einen den weltpolitischen Entwicklungen geschuldet gewesen sein, da sich die bipolare Weltordnung zugunsten des neoliberalen US-amerikanischen Systems verschoben hatte, und zum anderen der Tatsache, dass die unterschiedlichen *mujaheddin*-Fraktionen sowie die kommunistischen Parteien eher von Persönlichkeiten als von ideologischen Überzeugungen geleitet wurden (Barfield 2010: 250). Goodson hält diesem Argument jedoch entgegen, dass trotz der politischen und wirtschaftlichen Krise in der UdSSR und des Zusammenbruchs des sowjetischen Systems in Osteuropa die finanzielle Unterstützung fortgeführt wurde. Die Sowjetunion unterstützte Afghanistan von 1989 bis 1990 weiterhin mit monatlich 300 Millionen US-Dollar im militärischen und wirtschaftlichen Bereich (Goodson 2001: 73). Als eigentlichen Auslöser für den Zerfall der Regierung Najibullahs betrachtet Goodson den Wegfall des sowjetischen Patronagenetzwerks nach dem Putschversuch gegen Gorbatschow im August 1991. Dann hätten sich beide Supermächte, die UdSSR und die USA, entschieden, die Unterstützung ihrer jeweiligen Parteien und *mujaheddin*-Gruppen ab 1992 zu beenden (ebd.: 73).

Wie Schetter beschreibt, war es Teil der Regierungsstrategie bereits Anfang der 1980er Jahre, Milizen in der Peripherie zu finanzieren, um die Kabuler Regierung zu stärken. In Schetters Worten: „Seit Mitte der achtziger Jahre unterstützte die Regierung massiv den Aufbau von Milizen im ganzen Land. Diese galten zuverlässiger als die Armee und sollten die Lücken schließen, die die abziehenden sowjetischen Truppen hinterließen.“ (Schetter 2004: 114) Eine ethnische Minderheit erlangte mit ihrem

Milizenführer, Abdul Rashid Dostum<sup>16</sup> im Norden des Landes eine strategisch wichtige Stellung in Najibullahs Regierung in Kabul. Dostum gehört der usbekischen Ethnie aus Dschuzdschan (Englisch: *Jowzjan*) an und es gelang ihm, 40.000 Anhänger für seine Miliz zu gewinnen. Trotz der strategischen Unterstützung gegen die *mujaheddin* konnte Najibullah seine Position nicht lange halten. Nachdem die finanziellen und politische Unterstützung der Sowjetunion für die DVPA versiegt, veränderten sich die zuvor gegründeten Koalitionen. Bereits um 1989 haben zwei der wichtigsten lokalen Machthaber, Abdul Rashid Dostum und Sayyid Mansur Nadiri Kayani gegen die Truppen Najibullahs im Norden Afghanistans rebelliert.

General Rashid Dostum, der die usbekischen Streitkräfte im Norden Afghanistans anführte, entschied sich wegen des bevorstehenden Machtverlustes des Präsidenten Najibullahs, die Fronten zu wechseln. Er schloss sich den Truppen Ahmad Schah Masuds, den *Shura-ye Nazar*, an. Der ismaelitische<sup>17</sup> Anführer aus Baghlan, Sayyid Mansur Nadiri Kayani, hingegen kämpfte mit der DVPA und seiner 13.000-Mann starken Miliz gegen die lokalen Paschtun\*innen und Tadschik\*innen und sicherte

- 
- 16 Dostum ist nun seit der Amtsübernahme von Ashraf Ghani der erste Vizepräsident. Als Dostum sich als Teil des ethnischen Triptychons gemeinsam mit Ashraf Ghani (Paschtune) und Sarwar Danesh (Hasara) offiziell aufstellte, entschloss er sich sicherlich aufgrund der internationalen und innenpolitischen Kritik dazu, sich als erster Kriegsherr bei der afghanischen Bevölkerung für die Gräueltaten in den Bürgerkriegsjahren (1992-1996) zu entschuldigen.
- 17 Die Ismaelit\*innen gehören einer schiitischen Untergruppierung an, die dem Imam Ja'far al Sadiq und seinen religiösen Lehren folgen. Daftary beschreibt in der Einleitung des Sammelbandes *A Modern History of the Ismailis. Continuity and Change in a Muslim Community* die Geschichte der Ismaelit\*innen von der Spaltung der Gemeinde im 9. Jahrhundert bis zur internationalen Verbreitung und dem Zusammenleben als einer religiösen Minderheit unter sunnitischen Muslim\*innen und Hindus (Daftary 2011). Der mit dem Begriff *taqiyya* bezeichneten Praxis, seine religiöse Identität aus Angst vor Verfolgung verbergen zu dürfen, folgten besonders die Naziri-Ismaelit\*innen. Die Spaltung dieser Untergruppe erfolgte während der Fatimiden-Herrschaft (909-1171) im Jahre 1094, nach dem Tod des 18ten ismaelitischen Imams und gleichzeitigen achten fatimidischen Kalifs, al-Mustansir. Dem Kampf um die Thronfolge zwischen den beiden Brüdern, Nizar (1045-1095) und dem jüngeren Ahmad (1074-1101) folgte die Spaltung in Naziri- und Mustalian-Zweig. Daftary beschreibt, dass durch die Verschmelzung der Naziri-Ismaelit\*innen mit der Zwölfer-Schia und den Hindus in Südasien und in Persien, die Merkmale der eigenen Religion nicht mehr erkennbar waren. Jedoch haben die aufeinander folgenden, zeitgenössischen religiösen Anführer, wie Aga Khan I, Aga Khan III und Prinz Karim Aga Khan IV sowohl durch die kulturell-religiöse Förderung mit einem progressiven Frauenbild, gesundheitlicher und sozialer Versorgungsstruktur als auch durch die Förderung der Bildung auf internationalem Niveau für ihre Anhänger\*innen, für mehr Sichtbarkeit und Selbstbewusstsein der Naziri-Ismaelit\*innen gesorgt (Daftary 2011). In Afghanistan und Indien gibt es mehrere historische Bauwerke, die die Aga Khan Stiftung restauriert hat, um daraus wieder kulturelle Begegnungsstätten zu machen, sowie als Beispiel für die muslimische Hochkultur.



den strategisch äußerst wichtigen Salang-Pass.<sup>18</sup> Die beiden Gruppen, die als Sieger hervorgingen, gehörten zu den marginalisierten Gruppen; beide Kriegsherren, Dos-tum und Kayani, kamen an die Macht. Sayyid Mansur Nadiri Kayani gelang es, mit seiner marginalisierten ismaelitischen Anhängerschaft, den Salang-Pass zu sichern. Erbaut wurde der Tunnel im Jahre 1964 von der UdSSR als wichtige Verbindungsroute in der 3.878 Meter hochgelegenen Trasse zwischen Kabul und Nordafghanistan. Nach Zahlen der US-Armee passieren 80 Prozent des Handels durch diesen Tunnel (Hodge 2014). Er rekrutierte eine Miliz von 13.000 Soldaten und kooperierte mit der kommunistischen DVPA Opposition, die bereit war, gegen lokale sunnitische Tadschik\*innen und Paschtun\*innen zu kämpfen. Im Jahre 1989 sicherte er den Nord-Zugang des Salang-Passes. Wie Barfield beschreibt: „His control of the transit trade and access to Soviet aid put him at the center of a powerful patronage network, including the mujahideen he paid off to keep that truck traffic flowing.“ (Barfield 2010: 247) Eine kleine Minderheit, die dafür durch ihre historisch-geographische Position im nördlichen Zentral-Afghanistan prädestiniert war, nutzte die Gelegenheit, mit den neuen Machthabern in Kabul zu kooperieren.

Nach der Entmachtung von Präsident Najibullah folgten blutige Bürgerkriegsjahre zwischen insgesamt sieben verfeindeten *mujaheddin*-Fraktionen in unterschiedlichen Koalitionen. Diese Kriegsjahre prägten bis heute das kollektive Gedächtnis.<sup>19</sup>

18 Die Ismaelit\*innen in Afghanistan teilen sich in die Hasara-Ismaelit\*innen und die Badachschan-Ismaelit\*innen. Die Badachschanis leben mit schätzungsweise 200.000 Einwohner\*innen in den nördlichen Bezirken Shugnan, Wakhan, Zibak, Yumgan, Jurm, Rus-han, Kiran-Munjan und Darwaz. Die ismaelitischen Hasaras zu beziffern, ist schwieriger. Während der politischen Auseinandersetzungen haben die Badachschan-Ismaelit\*innen mit unterschiedlichen Gruppierungen koalitiert und gekämpft. Die religiösen Verbindungen erfolgten eher im Untergrund, sie folgten der lokalen Führung ihrer pirs (Ältesten) auf der Gemeindeebene, die *khalifas* standen lokalen Assoziationen vor. Bei den ismaelitischen Hasaras hingegen war die religiöse Verbindung zu den *pirs* viel stärker, es ergab sich dann auch unter Aga Khan I (Hasan Ali Shah), der sich im Kayan-Tal als *pir* niederließ, eine religiöse Gefolgschaft unter dem Namen „Kayani“. Kayanis, auch unter dem Nachnamen „Naderi“ bekannt, spielen auch in der Politik auf nationaler Ebene eine wichtige Rolle (El-nazarov/Aksakolov 2011: 57-61).

19 Eine häufig zitierte Definition des „kollektiven Gedächtnisses“ ist Jan Assmanns, die sich wiederum an Maurice Halbwachs Definition von 1925 und 1939 anlehnt. Nach Halbwachs gibt es drei unterschiedliche Gedächtnisse: das individuelle, das kollektive und das historische. Das kollektive Gedächtnis wurde wegen seines engen Bezuges auf tradierte Kultur und Tradition verstanden und somit von Aleida und Assmann zum kulturellen Gedächtnis umbenannt (Rosenthal 2010: 159). Im Zusammenhang mit einer ursprünglich bimodalen Definition des kollektiven Gedächtnisses in ein kulturelles und kommunikatives, definiert Assmann ersteres „als Sammelbegriff für alles Wissen, das im spezifischen Interaktionsrahmen einer Gesellschaft Handeln und Erleben steuert und von Generation zu Generation zur wiederholten Einübung und Einweisung ansteht“ (Assmann 1988: 9). „Unter dem Begriff des kulturellen Gedächtnisses fassen wir den jeder Gesellschaft und jeder Epoche eigentümlichen Bestand und Wiedergebrauchs-Texten, -Bildern und -Riten zusammen, in deren ‚Pfleger‘ sie ihr Selbstbild stabilisiert und vermittelt, ein kollektiv geteiltes Wissen vor-

Der Krieg gegen die Rote Armee endete nach zehn Jahren am 15. Februar 1989 mit dem Abzug des letzten sowjetischen Soldaten. In den ersten drei Jahren von 1992 bis 1995 kamen in Kabul schätzungsweise zwischen 60.000 bis 250.000 Menschen ums Leben (Ruttig 2012). Verfeindete *mujaheddin*-Gruppen führten einen blutigen Bürgerkrieg in wechselnden Koalitionen von 1992 bis zum 27. September 1996, als die Taliban Kabul einnahmen und die Ägide des Bürgerkriegs durch ein repressiveres Regime ersetzten. Die Taliban blieben an der Macht bis zum Gegenschlag der OEF am 7. Oktober 2001. Die Vorgehensweise und die nachfolgenden Staatsbildungsmaßnahmen oder etwaige Staatsbildungsversuche werden im Folgenden weiter definitorisch abgegrenzt und diskutiert. Unter der Führung der *United Nations Assistance Mission in Afghanistan* (UNAMA)<sup>20</sup> und der ISAF gab es unterschiedliche Ansätze, dass Land zu befrieden.

## 2.2.2 Vier Staatsbildungsansätze in der Post-Taliban Ära

Zum besseren Verständnis werden vier der dominierenden, aber dennoch miteinander verzahnten Staatsbildungsansätze im afghanischen Kontext seit der Intervention im Oktober 2001 vorgestellt: *institutionalization first*, *security first*, *civil society first* und *liberalization first*.

Die bisherigen *security-first*- und *institutionalization-first*-Ansätze seit der Petersberg Konferenz bei Bonn im Dezember 2001 verfolgen das Ziel, den Staat hinsichtlich seiner wichtigsten Aufgaben wieder funktionsfähig zu machen (Schneckener 2006: 380). Diese beiden Staatsbildungsbereiche werden finanziell und personell am stärksten sowohl von der internationalen Gemeinschaft als auch von der afghanischen Regierung (*top-down*) durchgesetzt.<sup>21</sup> Diese vertikalen Regierungsformen bewegen sich im Bereich des *social* und *institutional engineering*s, sie haben bereits in der jüngsten Geschichte Afghanistans zum Ende des 19. Jahrhunderts für Aufstände und Unruhen gesorgt.

Angelehnt an die Definition des Neopatrimonialismus, bei dem sich ein *personalized patrimonialism* (Roth 1986: 196) mit einer modernen Bürokratie (Erdmann/Engel 2007: 104) paart, befindet sich der Staatsbildungsprozess in Afghanistan an einem kritischen Punkt. Denn in der offiziellen Transformationsphase von 2015 bis

---

zugsweise [...] über die Vergangenheit, auf das eine Gruppe ihr Bewusstsein von Einheit und Eigenart stützt.“ (Ebd.: 15) Aktuelle soziologische Studien nehmen keine scharfe Trennung mehr zwischen dem kulturellen und kommunikativen Gedächtnis vor, sondern betrachten beide als komplementierend (Rosenthal 2010: 162). Rosenthal erläutert diese, sich ergänzenden Definitionen ausführlich am Beispiel der biographischen Erzählungen der Russlanddeutschen.

20 Die UNAMA wurde am 28. März 2002 mit der Resolution 1401 durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen verabschiedet.

21 Die Ansätze des *civil society first* und *liberalization first* sind zwei weitere Ansätze, um die Staatsbildung in Konfliktgesellschaften voranzutreiben. Meist wird jedoch die Sicherheit zum Primat des Stabilisierungsprozesses erklärt, da alle drei anderen Ansätze ohne ein Mindestmaß an Sicherheit nicht zielführend umgesetzt werden können. Mehr zu den Begriffen bei Schneckener 2005; Schneckener 2006.

2024 können sich, insbesondere durch die Reformen im Bereich der Institutionenbildung die bereits vorhandenen Patronage-Klientel-Netzwerke festigen. Diese Entwicklung sollte kritisch durchleuchtet und auf einige optimistische Ansichten für den stabilisierenden Charakter dieser Netzwerke hinterfragt werden.

Die von den Eliten während der Interviews vorgetragene Priorisierung eines friedenskonsolidierenden Prozesses, haben auf der institutionellen Ebene und Systemebene mehrere Konfliktbereiche deutlich gemacht. Aus diesem Grund werden an dieser Stelle die subnationalen Reformen, die seit 2003 von der Regierung in unterschiedlichen Programmen realisiert worden sind, vorgestellt.

### **Dezentralisierung im Präsidialsystem**

Ein besonderer Graubereich sind die subnationalen Reformen des *institutionalization-first*-Ansatzes, in denen seit 2002 ein *top-down*- und mittlerweile auch ein *bottom-up*-Ansatz für die Kernbereiche eines demokratischen Staates im Falle Afghanistans kombiniert werden. Was bedeutet jedoch ein *bottom-up*-Ansatz in einem präsidentiellen System, wie er in Afghanistan vorherrscht? Da der Oberbegriff der Dezentralisierung mit seinen drei Unterkategorien dieses Begriffes – *Dekonzentrierung*, *Delegierung*, *Devolution* – von vielen internationalen und nationalen *policymakern* federführend und abwechselnd verwendet werden, sollen hier kurz die Begriffe definiert werden (Rondinelli 1981: 137-139). Zunächst bedeutet idealiter Dezentralisierung, dass eine Zentralregierung die bürokratischen, finanziellen und politischen Angelegenheiten auf andere Regierungsebenen weiterleitet. Im Allgemeinen lässt sich die „gebietskörperschaftliche Staatsorganisation“ in eine politische und administrative Dezentralisierung differenzieren. „Bei der administrativen Dezentralisierung werden Verwaltungsbefugnisse dorthin übertragen, wo die entsprechenden Aufgaben anfallen, um eine möglichst effektive Erledigung ‚vor Ort‘ zu gewährleisten.“ (Thibaut 2004: 146) Bei der politischen Dezentralisierung werden weitere Freiräume und Ressourcen für die Selbstverwaltung innerhalb der unteren Verwaltungsebenen erteilt. Wie sehen die Schattierungen im administrativen System genauer aus?<sup>22</sup>

Wenn die Zentralregierung in bestimmten Bereichen ihre Verantwortung an regionale Außenstellen weiterleitet, aber keine wirkliche Autorität beispielsweise im politischen und haushaltlichen Bereich an untere Regierungsebenen weitergibt, handelt es sich um *Dekonzentrierung*. Lokale Büros werden lediglich dazu verwendet, die Effektivität der Zentralregierung in bestimmten Lebensbereichen zu vertreten (Litvack/Ahmad/Bird 1998: 4). Dieses Phänomen kann sogar in einem föderalen Staat auftreten, wenn die Zentralregierung ihre Machtsphäre in bestimmten *policy*-Bereichen sicherstellen will.

*Delegierung* besteht, wenn staatliche Verantwortlichkeiten an lokale Regierungseinheiten oder semi-autonome Organisationen, die nur teilweise von der Zentralregierung kontrolliert werden, transferiert werden, jedoch weiterhin und vollkommen rechenschaftsschuldig gegenüber der Zentralverwaltung bleiben. Diese Beziehung kann auch als eine *principal-agent*-Beziehung beschrieben werden. Wobei der Zentralstaat

---

22 Noch detaillierter zählt Rondelli in insgesamt 14 Punkten, insbesondere für Entwicklungsländer, die Vorteile eines dezentralisierten Systems im Bereich des Managements und der Planung auf (Rondinelli 1981). Dies hier zu beschreiben, würde zu weit führen.

einerseits den *principal* mit seinen Weisungsbefugnissen darstellt und andererseits der *agent* mit seinen lokalen Organisationen, administrativen Einheiten und seinen eigenen Interessen einen Block bildet, der dem *principal* gegenübersteht und nach Unabhängigkeit strebt (Litvack/Ahmad/Bird 1998: 9).

Weiter geht die *Devolution* oder auch *Übertragung*<sup>23</sup>, denn sie beschreibt eine weitgehende Autonomie der regionalen Verwaltungseinheiten von der Zentralregierung. Entscheidungen im Bereich des Managements und der Finanzen können in gewählten Stadträten und erwählten Bürgermeister\*innen selbst getroffen werden. Außerdem haben sie klare geographische Grenzen über autonom verwaltete Einheiten, in denen sie Staatseinnahmen einfordern, verwalten und in öffentliche Funktionen investieren (ebd.: 9; Rondinelli 1981: 138).

Alle drei Unterkategorien können durch drei weitere Variablen besser in ihrem Grad eigentlicher Dezentralisierung bestimmt werden: Erstens der *finanziellen*, zweitens der *politischen* und drittens dem Grad einer *administrativen* Dezentralisierung. Inwiefern diese drei Bereiche dann wirklich von der Regierung an die „Planungs-, Entscheidungs- und Leistungskompetenzen auf Fachbehörden, untere Verwaltungs- oder Regierungsebenen oder auf den Privatsektor“ delegiert werden und in welchem Grad dies geschieht, liegt im Ermessen der Regierung (Rondinelli 1999/2000: 19). Rondelli beschreibt zusammenfassend: „Finanzielle und organisatorische Dezentralisierungsarrangements müssen den örtlichen Gegebenheiten und Bedürfnissen angepasst sein. Schließlich erfordert Dezentralisierung – insbesondere Delegation, Devolution und Privatisierung – den umfassenden Auf- und Ausbau von Institutionen und die Entwicklung der Steuerungs- und Leistungsfähigkeit auf kommunaler Ebene sowohl in den öffentlichen als auch in den privaten Sektoren.“ (Rondinelli 1999/2000: 20) Umso mehr geht es in Post-Konfliktländern nicht nur um den Willen der Zentralregierung, ein dezentrales Regieren wirklich zuzulassen, sondern auch um die tatsächlichen Möglichkeiten der finanziellen, politischen und administrativen Verwaltungsorganisation innerhalb lokaler Regierungseinheiten.<sup>24</sup>

23 Der Begriff *Devolution* kann auch mit „Verlagerung“ oder „Übertragung“ übersetzt werden. Diese Art der Dezentralisierung zeichnet sich Thibaut dadurch aus, dass sich ein stark zentralistisch aufgebauter Staat bei administrativen Vorgängen auf den unteren Ebenen das Recht vorbehält einzugreifen und dann sogar Abläufe und Entscheidungen umzukehren. Die Devolution wurde in Großbritannien in den 1970er Jahren besonders diskutiert, bis Schottland und Wales im Jahre 1997 nach Referenden mehr Verwaltungskompetenzen erhielten (Thibaut 2004: 145). Insbesondere in Ländern mit ethnischen Minderheiten, wie beispielsweise Belgien, Schottland, Wales, Malaysia, Indien, Mexiko, den baltischen Staaten etc. wurden die Forderungen nach einer administrativen und fiskalischen Devolution in den 1980ern und 1990ern laut (Rondinelli 1999/2000: 16).

24 Eine genauere Definition und Diskussion der Unterschiede in den Verantwortlichkeiten und in der Autonomie innerhalb der lokalen Regierungseinheiten auf subnationaler Ebene hat Yama (2015: 4) eingehender dargestellt. Er erläutert die politischen, organisatorischen und finanzhaushaltlichen Handlungsspielräume, die die jeweiligen Verwaltungseinheiten und auch die Gouverneur\*innen haben.

### Afghanische Institutionenbildung mit subnationalen Reformen

Mit diesem Hintergrundwissen können nun die wichtigsten Verwaltungsebenen in Afghanistan beleuchtet werden. Sicherlich würden berechtigterweise einige Afghanistan-Forscher\*innen im Zusammenhang mit den subnationalen Reformen den Aspekt des *bottom-up*-Ansatzes hinterfragen, der im Folgenden zumindest in Ansätzen diskutiert wird. Denn die Hauptreformen gehen meist über eine Dekonzentration – mit den Stadtverwaltungen als Ausnahme – innerhalb des Präsidialsystems nicht heraus. Es gibt mehrere initiierte, erneuerte, angepasste oder zumindest geplante Reformen<sup>25</sup>, durch welche die subnationale Regierungsführung in allen 34 Provinzen des größtenteils unwegsamen Landes für ein besseres staatliches Versorgungssystem in den existenziellen Lebensbereichen verbessern sollen. Alle Reformansätze wurden in der *Realizing Self-Reliance*-Erklärung im Dezember 2014 in London vorgestellt, sie sind eine Fortsetzung der *Tokyo Declaration Partnership for Self-Reliance in Afghanistan from Transition to Transformation* vom 8. Juli 2012 (Islamic Republic of Afghanistan 2014; Afghan Government and International Community 2012). Die einzelnen Punkte und Reformbereiche präsentierte dann in Kabul das Kernteam des Präsidenten Ghani im SOM gemeinsam mit der internationalen Gemeinschaft am 9. September 2015 in einem 25-Punkte-Plan, auch die jeweils zuständigen Fachministerien wurden vorgestellt.<sup>26</sup>

Die NUG hat die *Subnational Governance Policy* (SNGP) von 2010 im Jahre 2015 von neuem überarbeitet, insbesondere mit dem Ziel der guten Regierungsführung, und um den Kampf gegen die Korruption zu forcieren, Frauen- und Kinderrechte voranzubringen und um wirtschaftliches Wachstum anzukurbeln. Diese subnationalen Reformen gehen auf bereits vorhandene staatliche, miteinander konkurrierende Reformprogramme, die 2002 angestoßen wurden, und auf die internationale Gemeinschaft zurück.

Zum wichtigsten Programm gehört das *National Solidarity Program* (NSP) und die ANDS, die sich für eine unmittelbare Beziehung zum Zentralstaat und mehr Demokratie einsetzen, um die Lebensbedingungen der afghanischen Bevölkerung in der Peripherie zu verbessern. Die ANDS setzt insbesondere im Bereich der Institutionenbildungen auf drei Prioritäten, die sich auch an die Ziele der internationalen *Millennium Development Goals* (MDG) der Vereinten Nationen<sup>27</sup>, bis 2020 für Armutsbekämpfung und eine nachhaltige Entwicklungspolitik zu sorgen, anlehnen: Erstens, landesweite Sicherheit, zweitens *governance*, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte, und drittens wirtschaftliche und soziale Entwicklung (ANDS II 2010).

---

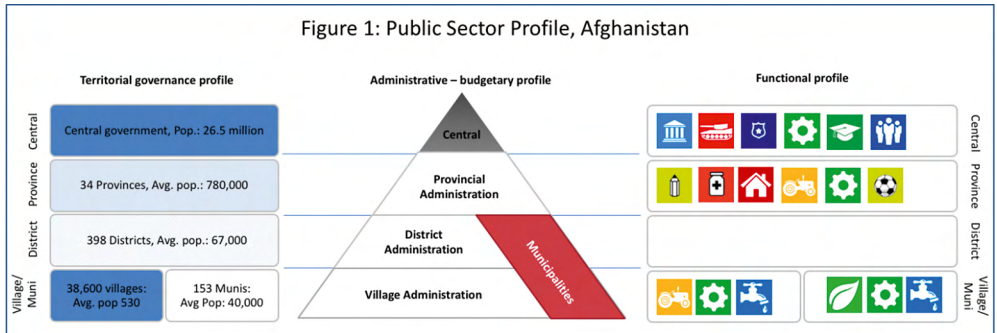
25 Nijat hat in ihrem Aufsatz die juristischen und institutionellen Reformen dargestellt. Sie veranschaulicht die initiierten, überarbeiteten und sich zum Teil überschneidenden Reformen und *policies* im juristischen Bereich und auf institutioneller Ebene (Nijat 2016).

26 Der Finanzminister Eklil Ahmad Hakimi ist einer seiner engsten Berater geworden.

27 Die weltweit gesetzten MDGs bis 2015 wurden kürzlich zu den *Sustainable Development Goals* (SDG) mit einem 17 Punkte-Plan bis 2030 erweitert (UNDP 2017). In einem Report ist auch nachzulesen, inwieweit die afghanische Regierung die gesetzten Millenniumsziele erreicht oder das Erreichen der Ziele mit einem neuen Plan in die Zukunft gerückt hat (UNDP in Afghanistan 2015; UNAMA 2016a).

Mit diesen drei Säulen des ambitionierten Entwicklungsplans sollte in Afghanistan bereits bis 2013 ein funktionierender und souveräner Staat aufgebaut werden.

Abbildung 2: SNGP-Entwurf von November 2015



Quelle: World Bank/Boex 2013: ii

Die seit 2003 eingeleiteten Reformen des NSP, die insbesondere in den Provinzen und Bezirken Regierungsstrukturen von staatlicher Seite schufen, sollten die Lebensverhältnisse durch Investitionen in die Infrastruktur in den Bereichen Gesundheit, Elektrizität, Bildung und Verkehr verbessern. In Afghanistan unterscheidet man neben der Zentralstaatsebene vier weitere Verwaltungsebenen: die Provinz, die Stadtverwaltung, den Bezirk und die Gemeinde<sup>28</sup>. Die bisherigen Bemühungen der internationalen Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und der VN konzentrieren sich primär auf die *Provincial Councils* (PCs) und auf die *Community Development Councils* (CDCs). Wenn die Zusammenarbeit dieser Ebenen verbessert wird, sollen die daraus entstehenden Synergien auch der Zentralstaatsebene zugutekommen (Medhi/Saltmarsh 2011; National Solidarity Programm III 2011).

Im öffentlich zugänglichen Entwurf des Vizeministers des *Independent Development Directorate of Local Governance* (IDLG), Nader Yama, werden die einzelnen Zuständigkeiten der fünf Verwaltungsebenen (Zentrale, Provinz, Stadtverwaltung, Bezirk und Gemeinde) dargestellt. In Abbildung 2 werden die initiierten Reformen der überarbeiteten SNGP und die jeweils zuständigen Fachministerien auf subnationaler Ebene dargestellt. In seinem Entwurf der SNGPs hat Yama erklärt:

„In the territorial-governance profile, dark blue indicates a territorial entity or level with elected political leadership; light blue indicates an administrative level with an elected advisory council. In the administrative-budgetary profile (pyramid), red segments indicate local bodies that have the features of devolved local government entities; grey segments indicate administrative tiers that are recognized as budgetary units; while white segments indicate local bodies that do not have their own administrative-budgetary status.“ (Yama 2015: 7)

28 In der deutschen Übersetzung wird die fünfte Verwaltungsebene *qarya* mit „Gemeinde“ und nicht, wie im Englischen mit dem Wort „village“ übersetzt (Verfassung Afghanistans 2004, Kap. 8, Art. 140: 29).

Zunächst zur kleinsten und verfassungsrechtlich eindeutigen subnationalen Regierungseinheit, der Stadtverwaltung. Wie aus der Abbildung 2 und aus Yamas Kommentar ersichtlich wird, gehören die Verwaltungsstrukturen der Städtegemeinden nach der obigen Definition zur Kategorie einer schwachen Devolution. Die *municipalities* (Stadtverwaltungen) haben, obwohl die Bürgermeister\*innen von\*in der\* dem Präsident\*in<sup>29</sup> ernannt und der Haushalt und die Gehaltsstufen der Verwaltungsangestellten über die\*den jeweilig\*en Provinzgouverneur\*in in Absprache mit dem IDLG genehmigt werden müssen, im Vergleich zu den Provinz- und Bezirksinstitutionen eine höhere Autonomie.<sup>30</sup> Dieser gewisse Grad an zumindest finanzieller Autonomie setzt sich insbesondere aus einem erwirtschafteten Haushalt aus der eigenen Gemeinde zusammen. Dieser besteht aus Einnahmen durch Einzelhandelslizenzen, Grundstückssteuern sowie lokalen Dienstleistungsgebühren. Außerdem sind die Stadtverwaltungen, wie die Provinz-, Bezirk- und Gemeindeinstitutionen verfassungsrechtlich explizit anerkannte lokale Einheiten, um das städtische Leben aufrechtzuerhalten und zu organisieren (Yama 2015: 10; Verfassung Afghanistans 2004). Zu den explizit und verfassungsrechtlich vorgesehenen Räten zählen auch die Räte in den Bezirken, Gemeinden (Farsi: *qarya*) und Stadtverwaltungen (Farsi: *sharwalyeha*), welche jedoch noch kein einziges Mal nach offiziellen staatlich organisierten Wahlen gegründet werden konnten (Verfassung Afghanistans 2004, Kap. 8, Art. 140-142: 29). Aus dem nächsten Abschnitt wird hervorgehen, welche alternativen Räte sich auf subnationaler Ebene entwickelt haben.

### Ländliche Entwicklungs- und Regierungsführungsreform

Ziel dieser vom Präsidenten gestützten Reform und insbesondere des vom Finanzministerium entwickelten Budgetplans ist es, die Angebote des Staates für die kleinsten und bereits vorhandenen Verwaltungseinheiten der ländlichen Gebiete, wie beispielsweise den *District Coordination Council* (DCC), *District Development Council* (DDC) und die *District Development Assemblies* (DDA) zu verbessern, damit den tatsächlichen Bedürfnissen der Bevölkerung besser entsprochen werden kann und somit die Qualität der Regierungsführung verbessert wird. Jedoch ist es der Karzai-Regierung und auch der heutigen Regierung bisher aus logistischen Gründen und aufgrund der schlechten Sicherheitslage nicht gelungen, die verfassungsrechtlich vorgesehenen Wahlen in den insgesamt 398 Bezirken oder den Stadtverwaltungen

- 
- 29 Seit die NUG die Regierung mit einem CEO stellt, dessen Kompetenzen einem Premierminister gleichkommen müssten, sollten die Bürgermeister\*innen sowohl von Ghani als auch von Abdullah im Konsens ernannt werden. Dies hat bereits bei der Ernennung des Bürgermeisters von Helmand dazu geführt, dass zwei Bürgermeister ernannt wurden (Khaama Press 2016).
- 30 Da immer mehr Menschen vom Land in die sechs größeren Städte (Kabul, Herat, Kandahar, Mazar-e Sharif, Kunduz und Dschalalabad) ziehen, erhalten diese urbanen Zentren mit ihren Stadtverwaltungen größeres politisches Gewicht, da die urbanisierte Bevölkerung politische Forderungen und mehr Autonomie an einen zentral-organisierten Staat stellt. Die Hauptstadt Kabul bildet eine verwaltungstechnische Ausnahme mit seinen politischen Kompetenzen, da der Bürgermeister Kabuls wie auf Ministerialebene dem Kabinett angehört.



der 34 urbanen Zentren, geschweige denn den 119 ländlichen Verwaltungen durchzuführen.<sup>31</sup>

Die Bürger\*innen mussten sich dennoch in ihren eigenen Verwaltungseinheiten organisieren, um die Gelder der Weltbank (WB) über die *Facility Partner* (FP)<sup>32</sup> beantragen zu können. Anfangs war im CDC-Zusammenhang die US-amerikanische Regierungsorganisation für Entwicklungshilfe, *U.S. Agency for International Development* (USAID) gemeinsam mit dem zuständigen *Ministry of Rural Rehabilitation and Development* (MRRD) und dem IDLG aktiv, sie riefen gemeinsam das *Afghanistan Social Outreach Program* (ASOP) ins Leben. Die USAID organisierte die nach Artikel 140 der afghanischen Verfassung vorgesehenen Wahlen zumindest auf der Bezirksebene und etablierte insbesondere zahlreiche CDCs (Verfassung Afghanistans 2004, Kap. 8, Art. 140: 29; USAID 2012). Im *World Bank Report* werden die Erfolge des NSP III wie folgt zusammengefasst: „In the last 12 years the 34,800 CDCs have implemented over 88,000 completed and ongoing community level schemes and paid skilled and unskilled workers at market rates an estimated \$450 million for 58 million labor days generated.“ (World Bank 2015) Da die geschätzte Gesamtzahl der Bezirke in Afghanistan mit 40.020<sup>33</sup> nur etwas über den bereits bestehenden CDCs liegen und es bereits in den ersten Jahren durchaus Erfolge auf lokaler Ebene zu verbuchen gab, hat der damals regierende Präsident Karzai (2002-2014) die CDCs im November 2006 gesetzlich als die verfassungsrechtlich vorgesehenen Gemeinderäte anerkannt.

Ein weiterer Grund für die gesetzliche Veränderung war, dass es während der Präsidentschafts- und den parallel laufenden Provinzwahlen im Jahre 2009 der afghanischen Regierung sowohl wegen der schlechten Sicherheitslage als auch aus organisatorischen Gründen nicht möglich war, die verfassungsrechtlich verankerten Wahlen auf der Bezirks- und Gemeindeebene durchzuführen. Auch die NUG hat in ihrem *Realizing Self-Reliance*-Dokument (Islamic Republic of Afghanistan 2014: 17) gemeinsam mit dem jeweiligen Fachministerien explizit zugesichert, die CDCs in einem *neuen Gesetz* als Gemeinderäte anzuerkennen, weil durch sie eine bessere Versorgung der Bevölkerung auf lokaler Ebene gewährleistet werden kann. Mit diesem Schritt könnte man den Zielen einer geplanten *citizen charter* näherkommen. In ei-

31 Stadtverwaltungen werden in urbane und in ländliche Stadtverwaltungen eingeteilt. Eine ländliche Stadtverwaltung beginnt bei um die 5.000 Bewohner\*innen, wobei die genauen Bewohnerzahlen, ab denen eine Stadtverwaltung als ländliche gilt, stetig angehoben werden müssten.

32 Die Zahl der sogenannten *Facilitating Partner* beläuft sich momentan auf 32. Sie bestehen aus Nichtregierungsorganisationen, wobei die *UN-Habitat* die einzige Organisation der Vereinten Nationen im Rahmen des NSPs darstellt. Detaillierter nachzulesen auf der Regierungswebsite des MRRD (MRRD 2013).

33 Die Zahlen der Dörfer gehen auf die afghanische *Central Statistics Organization* (CSO) zurück und die Grenzziehungen zwischen den verschiedenen Bezirken bleiben umstritten. Diese Dispute haben zur Folge, dass es schwierig ist, für den Zensus die notwendigen Daten zu sammeln und die Bewohner\*innen, potenzielle Wähler\*innen und Kandidat\*innen zu registrieren. Zudem hängt verfassungsrechtlich die Anzahl der vergebenen Bezirkssitze von der Größe der Gemeinde ab.

nem Kommentar zur Relevanz der Beziehungen zwischen den USA und Afghanistan haben Ghani und Abdullah in ihrer gemeinsamen Erklärung zur *citizen charter* geschrieben: „Our three numerical majorities — women, youth and the poor — are our economic minorities. Over the next five years, a new Citizens’ Charter will ensure that most Afghan villages can count on having clean water, primary schooling and health care, access to a market and technology for better farming.“ (Ghani/Abdullah 2015) Da bis zu 70 Prozent der afghanischen Bevölkerung in den ländlichen Gebieten und genauso viele auch von der Agrarwirtschaft leben, plant die Regierung, die Verwaltung der unteren Ebenen effizienter und effektiver zu gestalten (Ghani 2015). Yama hat die Verwaltungsstrukturen in Afghanistan in einem wichtigen Satz zusammengefasst: „With little further specific guidance provided in the constitution on the intergovernmental arrangements and institutional structures at the provincial level, in practice, Afghanistan’s public sector has been structured as a vertically (or sectorally) deconcentrated system, where provincial departments are organizationally deconcentrated units of their respective line ministries.“ (Yama 2015: 6)

Wie die oben angeführten Zahlen von der Weltbank belegen, werden unter dem NSP laufend CDCs gegründet (MRRD 2013; National Solidarity Programm III 2011). Insbesondere durch die CDCs sollen sich die Lebensbedingungen der Bevölkerung in den Bezirken verbessern und auch unmittelbar die politische Teilhabe an Entscheidungsprozessen ermöglichen (Afghanistan Research and Evaluation Unit 2011).<sup>34</sup> Bei den Wahlen der CDCs werden weiterhin die traditionellen Entscheidungsträger berücksichtigt, so dass sie es sind, die über Investitionen in ihrer Gemeinde entscheiden können (Factsheet Afghanistan Social Outreach Program 2010; World Bank 2013).<sup>35</sup>

Zudem hat sich das *National Area-Based Development Programm* (NABDP), welches seit 2002 dem MRRD und dem *United Nations Development Programme* (UNDP) zugeordnet ist und sich den Zielvorgaben des *Afghanistan National Development Strategy and Agricultural Rural Sector Development* verschrieben hat, auch in einem Drei-Phasen-Plan die Verbesserung der Lebensverhältnisse der Bevölkerung in den ländlichen Gebieten auf die Agenda gesetzt. Die NABDP kann sich auf insgesamt 388 von 402 gewählten DDAs berufen (UNDP 2014). Die DDAs sollen horizontal zwischen den Gemeindebewohner\*innen, der Regierung und den je-

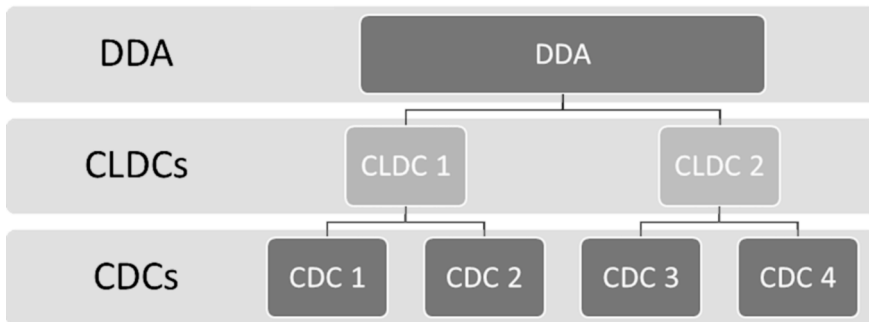
---

34 Mehr Informationen über die unterschiedlichen internationalen und staatlichen Akteure und deren Effizienz in Bezug auf die Organisation der Bezirksräte können im Aufsatz der AREU nachgelesen werden (Medhi/Saltmarshe 2011). Erstaunlich ist, dass die Bezirksräte mit den gleichen Funktionen unterschiedliche Bezeichnungen führen und unterschiedlich organisiert sind: *District Community Councils* und *Community Development Councils* werden finanziert und koordiniert durch USAID, ASOP und MRRD; *District Development Assemblies* werden finanziert und koordiniert durch *National Area-Based Development Programme*, *United Nations Development Programme* (UNDP) und MRRD (Medhi/Saltmarshe 2011: 56). Köhler hat in drei Provinzen (Laghman, Nangahar, Badachschan) die sub-nationalen Regierungsreformen und ihre bestehenden Konflikte untersucht (Koehler 2013).

35 Die Anzahl der CDC erhöht sich weiterhin, dies kann auf der Website der Weltbank länderspezifisch für Afghanistan nachverfolgt werden.

weils zuständigen Fachministerien bei alltäglichen Problemen in ihrer Gemeinde vermitteln, um die Lebensbedingungen durch passgenaue Entwicklungsprogramme zu verbessern. Vertikal sollen die DDAs zwischen den Gemeindeautoritäten vermitteln. Folgende Abbildung 3 der Organisation und Hierarchie der neu gegründeten Räte ist für die weitere Abhandlung hilfreich:

Abbildung 3: *Shura-Struktur des MRRD für Governance und Entwicklung*



Quelle: Modes of Informal Governance in North-East Afghanistan (Gosztonyi/Feda/Koehler/Jawad 2016)

Die Gründung der DDAs wurde in der dritten Phase des NABDP realisiert, die ersten DDAs entstanden im Jahr 2007. Die Repräsentant\*innen der DDAs wurden durch die CDCs gewählt, damit die DDAs direkt zwischen den CDCs, den lokalen Regierungsbehörden und dem nationalen *Provincial Development Planning* (PDP) vermitteln können (Koehler/Gosztonyi/ Böhnke 2013: 7). Offiziell sollten die DDAs direkt dafür verantwortlich sein, dass auf der Bezirksebene Projekte geplant, implementiert und überwacht werden. Diese DDAs erstrecken sich über 32 von den insgesamt 34 afghanischen Provinzen und haben einen Frauenanteil von insgesamt 33 Prozent (National Area-Based Development Program 2012).

Während der drei Phasen der Implementierung des NABDPs von 2002 bis 2015 kam es jedoch in der dritten Phase, als das NABDP die DDAs formell institutionalisieren wollte, zu mehreren Versuchen anderer Behörden, parallel weitere lokale Regierungseinheiten zu institutionalisieren. Aus diesem Grund erließ der damals regierende Präsident Karzai 2013 das Dekret Nummer 45 und etablierte somit die DCCs, um sowohl die Grenzdispute als auch die Verwirrung bezüglich der einzelnen lokalen Regierungsräte zu minimieren (ebd.: 2).

Der Provinz- und Bezirksebene müsste eigentlich die Gemeindeebene folgen. Köhler hat in seiner Dissertation darauf hingewiesen, dass im Rahmen der Finanzhilfen die Definition einer Gemeinde Probleme aufwirft, weil die demographischen Statistiken auf die 1970er Jahre zurückgehen und die reale Einwohnerzahl für die Kategorisierung als Dorf oder Gemeinde ausschlaggebend ist. Seit den 1970er Jahren hat es keinen Zensus mehr gegeben und in Kapitel 7, werden die politischen, aber auch finanziell, organisatorischen Herausforderungen für die Organisation eines Zensus hervorgehen (Kap. 7.2.4 *Ethnonationalismus versus afghanische Nation*). In Abbildung 2 steht, dass der afghanische Staat 38.600 Gemeinden mit einer durchschnittlichen Bevölkerung von 530 und 153 Stadtverwaltungen mit durchschnittlich 40.000

Bewohner\*innen aufführt. Problematisch wird durch die entwicklungspolitischen Fördergelder die Definition von Dorf und Gemeinde.

Für die Vergabe von Hilfgeldern durch internationale Organisationen gilt die Definition, dass eine Kernfamilie innerhalb einer Gemeinde 200 US-Dollar erhält (Koehler 2013: 165ff). Eine Gemeinde muss mindestens – seit der gesetzlichen Anerkennung der CDCs im Jahre 2006 auch *de jure* – aus 25 Familien bestehen, maximal darf sie 30 Kernfamilien zählen (ebd.: 166; Community Development Council by-Law 2015: 7). Die finanziellen Förderblöcke der Weltbank zahlen lediglich ein Maximum von 60.000 US-Dollar pro Gemeinde aus. Dies hat zur Folge, dass sich die Gemeinden je nach Größe aufgrund dieser Vorgaben entweder splitten oder zusammen tun, um als CDC für Projektanträge berechtigt zu sein. Für dieses Phänomen hat Köhler besonders im Nordosten Afghanistans mit seinen überwiegend gebirgigen Regionen folgende Definition formuliert:

„In Afghanistan the smallest administrative unit relevant for the investigation of intercommunal relations is the **district**, the lowest functioning tier of government administration. Below this, there are more or less formally constituted **sub-districts** that may be relevant for local intercommunal governance. Some of them are based on geography and historical relation; others are the product of more recent social engineering by the central government and development organisation. [...] *Mantaqa* [Siedlungsgebiete] und *qaria* [Farsi: *qarya*/Gemeinde] are not administrative units but they typically do share some institutions that connect them – the organisational rules of local *mujaheddin* command, problem-solving and distributive procedures, and a high incidence of intermarriage for example.“ (Koehler 2013: 78, Herv. i. O.)

Für die etwa 40.020 Dörfer ist zwar eine verfassungsrechtliche Rolle vorgesehen, aber eine formelle Rolle in der lokalen Regierungsführung haben nun die Gemeinderäte übernommen. Die bereits gegründeten CDCs übernehmen die Aufgabe der lokalen Regierungseinheiten. Die hier beschriebenen sub-staatlichen *governance*-Ansätze sollen einerseits die Institutionalisierung und andererseits die Sicherheitssituation in der Peripherie verbessern. Die Gleichung lautet: Politische Partizipation und verbesserte Lebensbedingungen der Bevölkerung sind die Grundvoraussetzungen für einen stabilen und sicheren Staat. Die ursprünglichen Annahmen, dass sich bei der ländlichen Bevölkerung die Überzeugung durchsetzt, staatliche Strukturen würden für gesellschaftliches Wohlergehen sorgen und dass durch die politische Partizipation auf sub-staatlicher Ebene die Legitimationskrise der afghanischen Regierung überwunden werden könnte, haben sich nach Meinung einiger Afghanistan-Forscher\*innen bisher aus verschiedenen Gründen als falsch erwiesen oder gelten lediglich in Bezug auf die Verbesserungen, die die unmittelbare Verbindung zwischen Bevölkerung und den CDCs zumindest teilweise mit sich brachten (Nijat 2016; Saltmarshe 2011; Koehler 2008: 32; Medhi/Nixon 2008; Brick 2008: 36). Aktuellere Erhebungen haben insbesondere die *shura*-Strukturen, die sich nun in CDCs, CLDCs (Cluster Level Development Council) und DDAs aufteilen<sup>36</sup> (Abbildung 3) als positiv konnotierte

---

36 Die CDCs werden durch die Wahlberechtigten (Männer und Frauen) eines Bezirks bestimmt, es werden vier führende CDC-Vertreter gewählt. Diese vier CDC-Repräsentanten wählen dann drei CLDC-Sprecher – zwei Männer und eine Frau. Drei der CLDC-Mitglie-

Regulierungsmechanismen auf der institutionellen Gemeindeebene identifiziert: „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).“ (Gosztonyi/Feda/Koehler 2016: 44)

Zusammenfassend ist das wichtigste Forschungsergebnis für die untersuchten Dörfer und Bezirke im Nordosten Afghanistans, dass die Bevölkerung die Rätestruktur als eine legitime Form der Regierungsführung bewertet. Entgegen der bisherigen Befürchtungen und Forschungsergebnisse bringen die auf der Gemeinde- und Bezirksebene getätigten Investitionen und Verbesserung der Versorgung die Bevölkerung eher näher an die staatliche Zentralmacht; zumindest gilt dies für die vergleichsweise sichere Region des Nordosten Afghanistans (ebd.: 44).

Hervorzuheben ist das Forschungsergebnis, dass in den primär untersuchten Gemeindeclustern oder Siedlungsgebieten (Farsi: *mantaqa*) Kunduz, Tachar und Badachschan, eher das Primat der Sicherheit die lokale Wirtschaftssituation und somit die Lebensqualität der Bevölkerung verbessert hat (Koehler 2010: 249). Empirisch belegt ist im Nordosten Afghanistans die Formel des Sicherheitsprimats insbesondere im Zusammenhang mit den demokratisch gewählten *shuras*, die den Bedürfnissen und Forderungen der Bevölkerung nachkommen (Nijat 2016).

Die Herausforderungen des NSP beziehen sich primär auf drei Problembereiche. Erstens wird von der ländlichen Bevölkerung angenommen, dass die Projekte an die Kreditvergabe und Kreditbedingungen der Weltbank gebunden sind und dass das Ministerium bei der Vergabe der Gelder, die zudem nach 2014 versiegten, wenig Mitspracherecht hat und lediglich weiterleitet (Koehler 2008). Somit wird von der afghanischen Bevölkerung in letzter Konsequenz die staatliche Unterstützung durchaus als zeitlich begrenzt und abhängig vom Wohlwollen der internationalen Gemeinschaft eingeschätzt (Brick 2008: 25; Beath Christia/Enikolopov 2015: 311).<sup>37</sup> Zwei-

---

der sind auch Mitglied der DDA und diese drei wählen die DDA-Führung, die aus einem Leiter, einem Vertreter, einem Sekretär und einem Schatzmeister besteht. Im AREU-Aufsatz wird festgehalten, dass in dieser *shura*-Struktur wichtigere Themen als auf der CLDC- und DDA-Ebene entschieden werden. Darunter fallen: Entscheidungen über Entwicklungsprojekte, Organisation der Selbsthilfe, Projektverwaltung, Konfliktlösung und das Vertreten der Gemeindeinteressen beim Staat. Für die Beziehung des Staates in die Peripherie und die mögliche Legitimität lokaler Rätestrukturen ist die Bezirksebene entscheidend: „The main interface of the *shura* structure with the centralised state administration occurs at the district level.“ (Gosztonyi/Feda/Koehler 2016: 21)

- 37 Insbesondere im Aufsatz von Beath, Christia und Enikolopov, die über mehrere Phasen des NSP-Programms hinweg qualitative und quantitative Daten im wirtschaftlichen, institutionellen und sozialen Bereich in den Dörfern der Provinzen Balch, Baghlan, Daykundi, Ghor, Herat und Nangarhar bezüglich der Haltung der Bevölkerung zur staatlichen Legitimation erhoben haben, wird deutlich, dass gegen Ende der Programme der Staat als weniger legitim beurteilt wird (Beath/Christia/Enikolopov 2015). Ein Ergebnis der untersuchten Dörfer aus den unterschiedlichen Provinzen könnte wie folgt zusammengefasst werden: „Accordingly, the effects of development interventions on government legitimacy in post-

tens besteht über die Auswahl der Rätepräsident\*innen Uneinigkeit. Die staatliche Unterstützung der CDCs durch das MRRD und die internationale Gemeinschaft wird von einigen Beobachter\*innen kritisch beurteilt, da teilweise Entscheidungsträger der traditionellen *shuras*<sup>38</sup> (Räte) nicht mehr involviert sind. Zu den traditionellen Mitgliedern der CDCs, die nun per Gesetz auch in Artikel 6 als *shuras* anerkannt worden sind, gehören die *maliks*<sup>39</sup>, *ulemas* und die Kommandeure des *jihads* (arabische Umschrift: *ġihād*, heiliger Krieg), ohne die weiterhin keine Entscheidungen getroffen werden können (Community Development Council by-Law 2015). Ein dritter, wichtiger Aspekt ist, dass diese lokalen Machthaber in enger Beziehung zu den jeweiligen gewählten Mitgliedern des Unter- und Oberhauses, den Generälen sowie den Minister\*innen stehen.

Aus einer anderen Perspektive wird von den Geberländern und der afghanischen Zivilgesellschaft kritisiert, dass die traditionellen dörflichen Strukturen und die bewaffneten Milizen, die durch diese unterstützt werden, weiterhin gefördert werden, um die Sicherheitssituation in der Peripherie kurzfristig zu verbessern. Dies würde dem demokratischen Gedanken der verfassungsrechtlich geplanten Bezirks- und Gemeindewahlen zuwiderlaufen. Die marginalisierten Volksgruppen und auch Frauen haben – trotz einer gesetzlich vorgeschriebenen Quote von 50 Prozent – in den neugegründeten CDCs kaum ein Mitsprache- oder Entscheidungsrecht (ebd., Kap. 2, Art. 7: 7). Sicherlich lässt sich dies nicht für jede Region so konstatieren, aber aufgrund der sich verschlechternden Sicherheitslage ist es schwierig, in Feldforschungen die Frauenbeteiligung auch auf Gemeindeebene zu untersuchen. Benachbarte Gemeinden geben an, dass sie sich durch fehlende finanzielle Unterstützungen bei Projekten benachteiligt fühlen und somit das Gefühl haben, eine angestrebte Prosperität werde dadurch in ihrer eigenen Gemeinde verhindert (Coburn/Miakhel 2010).

---

conflict settings may be maximized by instituting a regularized and frequent pattern of project activity.“ (Ebd.: 314) Diesbezüglich heben jedoch Köhler, Gosztonyi und Feda erstens hervor, dass ihre Untersuchungen sich auf einen längeren Zeitraum des NSP-Förderungsprogramms beziehen und sie somit bereits von einer fortgeschrittenen Institutionalisierung ausgehen können. Zweitens hat die Untersuchung gezeigt, dass die hierarchisch höher angesiedelten CLDCs und DDA mehr Entscheidungskompetenzen haben und wie sich in der Zusammenfassung herausstellt, trugen die CLDs und DDAs auch zu einer höheren Legitimation des Staates bei, weil sich die staatliche Versorgung für die Bevölkerung verbessert hat (Gosztonyi/Feda/ Koehler 2016: 44).

- 38 Traditionelle *shuras* werden in der afghanischen Gesellschaft meist von Männern mit einer gewissen Lebenserfahrung besetzt. Vor dem zerrüttenden Krieg mussten sich diese Mitglieder durch einen einwandfreien moralischen Lebensstil, religiöse Beflissenheit und durch Schlichtungen, die den allgemeinen Frieden aufrechterhielten, in der Gemeinde einen Namen gemacht haben. Sicherlich waren Männer mit einem gewissen Grundbesitz und somit finanziellem Wohlstand für diese Funktion prädestinierter und der Status des *khans* oder *maliks* wurde einfach vererbt.
- 39 Je nach Region tragen die Gemeindevorsteher unterschiedliche Bezeichnungen. In Herat, Bamyan und Kunduz werden sie als *arbabs* bezeichnet. Sie heißen in Teilen der Provinz Bamyan Repräsentanten, *nomayenda*, in Balch werden sie als *qaryadar*, in der Provinz Kabul als *maliks* titliert.

Die oben beschriebenen Reformen spielen in der Debatte über Dezentralisierung, Sicherheit und Institutionenbildung eine Rolle. Welche Aspekte hierbei im afghanischen Transformationsprozess<sup>40</sup> unter den opponierenden Eliten zu politischen Auseinandersetzungen führen, soll untersucht werden. Ebenso, inwiefern sie mit den partikularen Machtinteressen der unterschiedlichen Eliten zusammenhängen. Die auf traditionelle Strukturen zurückgehenden Patronage-Klientel-Netzwerke und die neuen, mit der Kriegsökonomie entstandenen Elitennetzwerke sowie die sich etablierende junge Generation aus der Mittelschicht werden durchleuchtet, um den angestrebten pazifizierenden Staatsbildungsprozess bewerten zu können (Larson/Coburn 2014: 10). Während der afghanische Staat sich mit seinen Institutionen noch im Aufbau befindet und Eliten mit einer Deutungs-, Entscheidungs- und Wirkungshoheit bereits in neuen, reformierten aber auch traditionellen Strukturen miteinander um Ressourcen und partikulare Machtinteressen konkurrieren, befinden sich die Akteure und Systeme miteinander in einem dynamischen Verhandlungsprozess, sie kontrollieren sich aber auch gegenseitig und schränken einander ein (Benz 1997: 19). Es ist theoretisch möglich, die Handlungsoptionen der Akteure und die vorhandenen Strukturen bzw. Institutionen gemeinsam zu analysieren und, auch wenn dies unter den aktuellen kriegesischen und politischen Auseinandersetzungen eher als Euphemismus erscheint, diese Auseinandersetzungen als einen chancenreichen, konsensorientierten Verhandlungsprozess zu betrachten.

Vor diesem Hintergrund hat bereits Köhler in seiner Dissertation bewiesen, dass der „akteurzentrierte Institutionalismus“ für den Fall Afghanistans sinnvoll und hilfreich ist. Denn diese Theorie ermöglicht es, die Begriffe Akteur und Struktur, die zuvor als in einem dichotomischen Verhältnis zueinanderstehend betrachtet wurden, als miteinander gleichwertig und interdependent zu verstehen. Dies bietet den ehrgeizigen staatlichen Institutionalisierungen einen Analyserahmen (Koehler 2013: 36).<sup>41</sup> In den Worten von Mayntz und Scharpf lautet die Verortung des akteurzentrierten Institutionalismus wie folgt:

„Dabei rückt die explizite Trennung zwischen Institutionen und beobachtbarem Handeln den akteurzentrierten Institutionalismus in die Nähe der seit längerer Zeit andauernden Diskussion über das Verhältnis von Akteur und System [...] beziehungsweise Struktur und ‚Agency‘ [...]. Bei dieser Diskussion geht es jedoch vielfach um den *Primat* von Struktur oder Akteurhandeln,

40 Auch wenn Wolfgang Merkel im Zusammenhang mit den Demokratisierungsprozessen in Lateinamerika und Südeuropa von Transformationsprozessen spricht, verwendet die Doktorarbeit den Begriff der Transformation: „Er [der Begriff der Transformation] schließt Regimewechsel, Regimewandel, Systemwandel, Systemwechsel oder Transition mit ein.“ (Merkel 2010: 66) Hier sei jedoch darauf hingewiesen, dass die afghanischen Eliten in Konferenzpapieren und in Gesprächen für die Phase bis Ende 2014 von einer „Transition“ sprachen, der sich dann von 2014 bis 2025 die Phase der „Transformation“ anschloss (Afghanistan and the International Community 2011).

41 In seiner Dissertation eruiert Köhler die Definitionen des Akteurs, der Institutionen und des Systems mit den jeweiligen Denkschulen und Theoretikern, um dann in der Kombination des akteurzentrierten (Neo-)Institutionalismus zu einer anwendbaren Theorie für seine Forschungsfrage zu gelangen (Koehler 2013: 25-39).



anstatt um eine *Integration* beider Perspektiven. Auch bleibt die zwischen ‚*structure*‘ und ‚*agency*‘ gezogene Trennlinie analytisch unscharf [...].“ (Mayntz/Scharpf 1995: 46, Herv. i. O.)

Diese äquivalente Betrachtungsweise des Akteurs und der Struktur distanziert sich von der Hierarchisierung des Akteurs oder des Systems, wie Crozier und Friedberg sie vornahmen (Crozier/Friedberg 1979). Im akteurzentrierten Institutionalismus werden auch für den afghanischen Kontext viele mögliche Perspektiven für die Analyse der Akteure eröffnet, denn es wird zwischen „institutionellen Regeln und dem Handeln realer Akteure unterschieden“ (Mayntz/Scharpf 1995: 46). Theoretisch werden die Akteure als potenzielle Gestalter und Former der Institutionen betrachtet und ein solcher Ansatz könnte für eine Analyse der afghanischen Gegebenheiten, wo es sukzessive seit dem im Jahre 1979 begonnenen Krieg bis zur Vertreibung der Taliban Ende 2001 kaum noch funktionierende Institutionen mit ausführenden Handlungsräumen gab, aufschlussreich sein. Den bereits erwähnten Aspekt der Dynamik zwischen Akteur und System bringt hier Scharpf noch einmal präziser auf den Punkt:

„Zum einen werden auf diese Weise Institutionen nicht einfach als Ergebnis evolutionärer Entwicklung interpretiert und als gegeben genommen, sondern sie können ihrerseits absichtsvoll gestaltet und durch das Handeln angegebener Akteure verändert werden. Institutionen werden damit im Rahmen des akteurzentrierten Ansatzes ebenso als abhängige wie als unabhängige Variablen behandelt. Zum anderen wird durch die Einschränkung des Institutionenbegriffs auf Regelungsaspekte die oft nur formelhaft wiederholte Prämisse ernstgenommen, dass der institutionelle Kontext Handeln zwar ermöglicht und restringiert, aber nicht determiniert.“ (Mayntz/Scharpf 1995: 45)

Für die empirische Herangehensweise erweist sich die Annahme der hybriden Form des Friedens (Richmond/Mitchell 2012: 13) und die Analyse unterschiedlicher Regierungsführungsformen innerhalb der vorhandenen staatlichen Strukturen in der Kombination mit einer sozialen Ordnung als zielführend.

### Governance und bestehende soziale Ordnung

Dieses erweiterte Verständnis und Verhältnis der Handlungsfelder von Akteuren und Institutionen zeigt sich an die enge *governance*-Definition des Sonderforschungsbereiches 700 Governance im Räumen begrenzter Staatlichkeit der Freien Universität Berlin angeschlossen. Eine allgemeine *governance*-Definition verwendet Risse, die für die vorliegende Untersuchung einen ersten Zugang eröffnet: „By governance, we mean the various institutionalized modes of social coordination to produce and implement collectively binding rules, or to provide collective goods.“ (Risse 2012: 7, Herv. i. O.) Ein weiterer *governance*-Begriff analysiert die Regulierungsmechanismen aller Arten sozialer Aktionen zwischen Menschen. Zum Beispiel hat Zürn folgende gute, weit gefasste Definition formuliert: „Governance allgemein bezeichnet die Gesamtheit der kollektiven Regelungen, die auf eine bestimmte Problemlage oder einen bestimmten gesellschaftlichen Sachverhalt zielen und mit Verweise auf das Kollektivinteresse der betroffenen Gruppe gerechtfertigt werden.“ (Zürn 2012: 484) Köhlers Dissertation hat insbesondere die CDCs im Nordosten Afghanistans und die konfliktregulierenden Institutionen untersucht und seine Definition ist zielführender

für die vorliegende empirische Untersuchung der unterschiedlichen Eliten und ihrer Klientel-Patronage-Netzwerke. Seine folgende *governance*-Definition ist auf Afghanistan zugeschnitten: „Mit dem Begriff Governance werden intentionale Regelungsprozesse bezeichnet, die soziale Ordnung von Kollektiven herstellen. Dabei ist der Begriff für fragmentierte und von individueller Durchsetzungsmacht gekennzeichnete Gesellschaften wie Afghanistan nur dann zu gebrauchen, wenn intentionales Handeln auch die nicht-intendierten, erratischen, aber dennoch ordnenden Folgen des Handelns von Governance-Akteuren einschließt.“ (Koehler 2010: 234)

Köhlers hier zitierte *governance*-Definition ist besonders für Afghanistan mit seinen autonomen sozialen Ordnungen in hybrider Form hilfreich. Risses und Zürns Definitionen sind allgemein verständlicher und wie in diesem kurzen Zitat deutlich wird, nicht einem klassischen Staatsverständnis mit einem *top-down* Herrschaftsverband verhaftet. Im Laufe der Arbeit wird der Vollständigkeit halber eine weitere *governance*-Definition, von Daxner und Schrade (2013) in Bezug auf den afghanischen Bildungsbereich zitiert, aber die hier von Koehler zitierte Definition ist für die vorliegende Untersuchung der afghanischen Eliten und deren Klientel zu den Konflikt-dynamiken die Prägnanteste.

Der *governance*-Begriff ist so definiert, dass er für die institutionelle Regulierung sozialer Ordnungen, die kollektive Güter oder verbindliche Regeln produzieren, steht. Auf diese Weise können auch *governance*-Strukturen in Ländern mit begrenzter Staatlichkeit untersucht werden. Der *governance*-Begriff wird in Kombination mit dem akteurzentrierten Institutionalismus in der vorliegenden Arbeit benutzt, um die Handlungen der Elitefraktionen (Akteure) auf der Systemebene zu untersuchen. Ein weiterer, relevanter Aspekt ist, dass der prozessuale und strukturelle Handlungs-zwang der Akteure innerhalb eines Systems sowohl durch die enge *governance*-Definition als auch durch den akteurzentrierten Institutionalismus für den Fall Afghanistans mit seinen informellen, formellen und formalisierenden Institutionen besser zu greifen ist.

Denn wie Anthropolog\*innen, Soziolog\*innen sowie mittlerweile Politikwissenschaftler\*innen betonen, sind die sich selbstregulierenden sozialen Ordnungen mit Strukturen institutioneller Regulierungsmechanismen vergleichbar und sogar in Ländern mit einer begrenzten Staatlichkeit zu finden. Zu diesen Strukturen bzw. Institutionen gehören beispielsweise die zuvor geschilderten Rätestrukturen, die nun vom MRRD und der IDLG gemeinsam mit der Weltbank finanziell, logistisch und legislativ gefördert werden. Der Analyse dieser sozialen Ordnung bzw. Struktur haben sich die Forscher\*innen des SFB700 verschrieben, der Teilbereich C9 *Aid, Minds, Hearts: A Longitudinal Study of Governance Interventions in Afghanistan* widmet sich speziell Afghanistan. Weiterhin sind die regional unterschiedlichen afghanischen Gesellschaftsstrukturen, insbesondere in den unsicheren und instabilen Regionen des Landes, wie zum Beispiel dem Süden und Südosten des Landes nur unter Lebensgefahr für die Befragten und Befragenden erforschbar. Landesweit müssten die Rätestrukturen, Bezirksvorsteher, die Einflussphären der Geistlichen, der Sufi-Orden, Koranschulen, *arbakees* (informellen Milizen), Schlichtungsgerichte, traditionelle Selbsthilfeprojekte etc. neben Strukturen, in denen sich die klassischen, aus den westlichen Strukturen bekannten Entscheidungsträger bewegen, weiter untersucht werden, um ein repräsentatives, konfliktregulierendes institutionelles Konstrukt zu erhalten (Mielke 2014; Mielke/Wilde 2013; Schetter 2010).

Die Arbeit erforscht die eigentlichen Konfliktodynamiken zwischen den Elitenvertreter\*innen, um auf diesem Weg die Ursachen für die staatliche Legitimationskrise zu erkennen und um zu erfahren, wie sie sich die politischen Strukturen für einen funktionierenden Staat vorstellen. Die Definition des Staates, die auf der klassischen Weber'schen Staatsdefinition beruht, wurde im Zuge der *Neuen Kriege* auf drei staatliche Merkmale, die ein Staat idealiter aufweisen muss, erweitert: *Sicherheit, Wohlfahrt und Legitimität/Rechtsstaatlichkeit* (Draude 2012; Hippler 2009; Schneckener 2007; Münkler/Llanque 2002: 13-57). Die drei Indikatoren der *governance*-Theorie mit ihren minimalen Funktionen ermöglichen es auch, den Staat nicht nur nach seinem Stabilitätsgrad, sondern auch nach einem normativen Demokratieverständnis einzuschätzen (Schneckener 2007: 104f). Jedoch entstehen dann schnell Kategorien wie *failing states* und *failed states* für souveräne Staaten, die weiterhin existieren und eine innere soziale Ordnung, weiterhin funktionierende, eigene institutionelle Instanzen für alltägliche gesellschaftliche Versorgungssysteme sowie Konfliktlösungsmechanismen vorweisen können. Deshalb werden in dieser Doktorarbeit der *governance*-Begriff, die Forschungsergebnisse des Sonderforschungsbereichs 700 *Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit* an der Freien Universität Berlin und der *Berghof Foundation* verwendet, um hybriden Regierungsformen in einer Analyse der vorherrschenden Konfliktodynamiken und der Frage nach einem friedensbildenden Ansatz gerecht werden zu können.

Diese Definition der Regierungsführung erlaubt es gerade im afghanischen Kontext, trotz der allgegenwärtigen Kritik an der fragilen Staatlichkeit, die vorhandenen flexiblen, miteinander verwobenen Regelungen und die soziale hybride Ordnung als bereits vorhandene Staatlichkeit in eine Analyse einzubeziehen und zu untersuchen. Auch gibt es bisherige klassische staatskonsolidierende Ansätze, welche die internationalen Organisationen unter Zeit-, Erfolgs- und Finanzdruck versucht haben, durch die Organisation von lokalen Machthabern zu realisieren. Nun bieten versiegende Finanzierungsmaßnahmen eine Chance und eine Herausforderung für die *Afghanisierung* eines Regierungsprozesses, den die Eliten bewusst für sich nutzen. Welche Rolle die unterschiedlichen Gewichtungen der Staatsbildungsansätze in Afghanistan spielt, wird im nächsten Kapitel ausgeführt.

### **Ungleichgewichtige Staatsbildungsansätze:**

#### ***civil society first* oder *liberalization first***

In Afghanistan bestehen trotz oder auch wegen der ersten radikalen Modernisierungsversuche und nationalstaatlichen Reformen unter dem Eisernen Emir (1880-1901) die Patronage- und Klientelsysteme in der segmentierten Gesellschaft nun auch mit modernen und staatlich verankerten Elementen weiterhin fort. Inwiefern diese Patronagesysteme für den Friedensprozess hinderlich oder nicht vielleicht sogar im Sinne neuer Regierungsformen förderlich sein können, soll in dieser Arbeit analysiert werden.

Seit der *London Conference on Afghanistan* im Januar 2006 gibt es zwischen der afghanischen Regierung und der internationalen Gemeinschaft Bemühungen, einen umfassenderen und koordinierten *peacebuilding*-Ansatz zu verfolgen. Es kann an dieser Stelle kurz konstatiert werden, dass – trotz der Bemühungen der internationalen Gemeinschaft – die zwei weiteren Dimensionen des Staatsbildungsprozesses, nämlich *civil society first* und *liberalization first*, personell, finanziell und diploma-

tisch vernachlässigt worden sind, seit sich die UNAMA und die ISAF während des Aufbauprozesses in Afghanistan engagierten (Schneckener 2006: 380; United Nations Security Council Resolution 2001).

Der *civil society first*-Ansatz ist für den afghanischen Kontext ein besonders interessanter und unerforschter, denn die Zivilgesellschaft hat sich in den letzten Jahren erst herausgebildet und ist eng an die Entstehung einer Mittelschicht<sup>42</sup> gebunden. Die Frage nach der Rolle und Größe einer Mittelschicht mit einer möglichen Wirkungsdimension (der Zivilgesellschaft) in einem Land mit einer weiterhin sehr hohen Analphabetenrate von ca. 60 Prozent (CIA The World Factbook 2015), bleibt weiterhin bestehen. Hinzu kommt, dass sich die Analphabetenrate geschlechtsspezifisch disproportional zusammensetzt: 48 Prozent der Männer und 75 Prozent der Frauen müssten alphabetisiert werden, um zwischen den Geschlechtern durch Bildung überhaupt erst ein Fundament auf dem Weg zur Gleichberechtigung legen zu können. Diese aufgeführten Zahlen weisen auf den hier nur kursorisch dargelegten Zusammenhang von Bildung, Mittelschicht und Zivilgesellschaft hin. Hier sei ein Zitat zur Entstehung von zivilgesellschaftlichen Strukturen in Entwicklungsländern herangezogen: „Eindeutig ist aber wohl, dass sich Organisationen, die sich der gesellschaftlichen Bedürfnisse der Mittelschichten annehmen, in starkem Umfang vom Entwicklungsniveau abhängen. Nur die professionellen Mittelschichten weisen auch eine gewisse Unabhängigkeit gegenüber den traditionellen Eliten auf, die meist das wirtschaftliche Leben in Entwicklungsländern bestimmen.“ (Betz 2005: 17) Diamonds Definition einer Zivilgesellschaft führt näher an die Annahme einer Korrelation zwischen einer funktionierenden Demokratie und einer Zivilgesellschaft heran:

---

42 Die vorliegende Arbeit verwendet sowohl den Begriff des „Milieus“ als auch der „Schichten“. Jedoch stehen beide Begriffe für unterschiedliche analytische Herangehensweisen an gesellschaftliche Strukturen. Hradils folgende Definitionen geben zwar dem Milieu-Ansatz einen Vorrang, aber das Schichtenmodell bleibt insbesondere für das Entstehen neuer Schichten innerhalb Afghanistans wichtig. Hradil schreibt: „Herkömmliche Schichtmodelle sozialer Ungleichheit konzentrieren sich auf ‚objektive‘, in erster Linie im Zusammenhang mit dem Berufsleben stehende Merkmale von Menschen: auf Einkommen, Schulbildung und Berufsprestige. Sie vernachlässigen dadurch die ‚subjektiven‘, nicht-ökonomischen und relationalen Aspekte sozialer Ungleichheit, die gerade heute eine besonders große Bedeutung haben. [...] Deshalb wurde an ein leistungsfähigeres Modell sozialer Ungleichheit die Anforderung gestellt, den Wirkungsweisen ungleicher Lebensbedingungen bis hin ins Alltagsleben nachzugehen und wenn möglich, verallgemeinerbare Strukturen solcher Wirkungsprozesse in die Modellvorstellung einzubeziehen. Das Milieukonzept ist *imstande, diese Anforderungen zu erfüllen und einem Strukturmodell sozialer Ungleichheit zu mehr Lebensnähe zu verhelfen.*“ (Hradil 1987: 169f, Herv. i. O.) Daxner hingegen verwendet den Begriff der Klassen und richtet sich nach Bourdieus Klassendefinition (Bourdieu 1983; Bourdieu 1985). Bourdieus Klassenbegriff erlaubte es ihm, über die klassische Marx'sche Klassendefinition und dem Zusammenhang zwischen den Produktionsmitteln und den Besitzern der Produktionsmittel hinaus, gesellschaftliche Strukturanalysen zu führen. Für Daxners Untersuchung der afghanischen Mittelklasse in *A Society of Intervention* bietet Bourdieus soziologisches Klassenkonzept auch die Möglichkeit, das soziale Kapital (Putnam 2000) mit zu erforschen (Daxner 2017: 132, 136).

„Civil society is the realm of organized social life that is open, voluntary, self-generating, at least partially self-supporting, autonomous from the state, and bound by a legal order or set of shared rules. It is distinct from ‚society‘ in general in that it involved citizens acting collectively in a public sphere to express their interests, passions, preferences, and ideas, to exchange information, to achieve collective goals, to make demands on the state, to improve the structure and functioning of the state, and to hold state officials accountable.“ (Diamond 1999: 221, Herv. i. O.)

Der soziale Wandel innerhalb der afghanischen Gesellschaft und die Wechselbeziehungen zu einer wachsenden Diaspora in den Nachbarländern, dem nicht nur geographisch entfernten Westen sowie die je nach Sicherheits-, Wirtschafts- und Beschäftigungssituation wirkenden Zugkräfte, müssten für eine umfassende und sehr komplexe Analyse über mehrere Dekaden beobachtet werden, um sie analysieren zu können. Zumal in Post-Konfliktländern eine Institutionenbildung *top-down* erfolgt, können sich Werte, Normen und soziales Kapital meist nicht aus einer starken Zivilgesellschaft heraus entwickeln.<sup>43</sup> Putnams Untersuchungen beziehen sich zwar primär auf das Nord- und Süditalien Mitte der 1990er Jahre, aber folgende Beobachtung ist für das Wechselspiel von Institutionen und Werten für die nachfolgende Untersuchung beachtenswert: „Informal norms and culture change more slowly than formal rules, and then to remold those formal rules, so that the external imposition of a common set of formal rules will lead to widely divergent outcomes.“ (Putnam 1994: 180) Putnam betrachtet für eine funktionierende Demokratie *norms of reciprocity* und *networks of civic engagement* als eng korrelierend (ebd.: 183). Er erläutert in seinem Aufsatz die enge Verbindung zwischen einem bürgerlichen Engagement und sozialem Kapital, das sich idealerweise in horizontalen Netzwerken organisiert, und kommt zu dieser positiven Gleichung: „Strong society, strong economy; strong society, strong state.“ (Ebd.: 176)

Wohingegen in Patronage-Klientel-Netzwerken vertikale Netzwerke mit unverhältnismäßigen und nicht-gleichberechtigten Entscheidungskompetenzen entstehen, die von den Patron\*innen innerhalb eines Versorgungskreises aufrecht erhalten werden (ebd.: 185; Diamond 1999: 244). Auch wenn über die Verwandtschaft, so wie bei ethnischen Minderheiten in Einwanderungsländern zu beobachten, enge Netzwerke entstehen, sind diese nicht mit den bürgerlichen Bindungen vergleichbar. Denn die verwandtschaftlichen oder ethnischen Netzwerke konzentrieren sich auf mehrere, voneinander getrennte Gruppen. Wohingegen die bürgerlichen Organisationen den Vorteil haben, dass sie sich durch ihre Netzwerke über soziale Spaltungen hinweg verbünden und somit wieder soziales Kapital innerhalb einer Gesellschaft, basierend auf Vertrauen, gemeinsamen Normen und Netzwerken, verstärken (Putnam 1994: 175, 177).

---

43 Als Beispiele für eine langwierige Institutionenbildung führt Putnam Deutschland mit seinen Bundesländern, die Regionen Italiens, kommunal organisierte Republiken und die postkommunistischen Staaten Eurasiens als Beispiele auf. Alle Veränderungen konnten erst nach mehreren Dekaden beobachtet werden und Putnam vermutet weiter, dass es noch länger dauert, Normen, basierend auf Reziprozität und Netzwerken des bürgerlichen Engagements, aufzubauen (Putnam 1976: 184).

In Afghanistan besteht die Zivilgesellschaft meist aus der urbanen Elite, die in vielerlei Hinsicht die staatlichen Aufgaben ersetzt und nicht nur – so wie in den westlichen Staaten – als Korrektiv der Regierung dient. Wie Woltersdorf in ihrem Beitrag zu gewerkschaftlichen Organisationen in Afghanistan schreibt: „Immer wieder kommt es heute vor, dass Arbeitgeber gleich selbst Mitglied sind oder werden, denn gemäß der aktuellen Befindlichkeiten vieler Afghan\_innen ist der gemeinsame Gegner die Regierung, die es gilt für die Belange fehlender Infrastruktur, Einkommen und Korruptionsprobleme zu interessieren.“ (Woltersdorf 2014: 44) Jedoch ist das Zusammenspiel der afghanischen Arbeitnehmerschaft, durch die auf einen Wert von bis zu 3 Trillionen US-Dollar geschätzten Bodenschätze und die zweifelhafte Vergabe der Minenverträge an politische Eliten im Machtzentrum und lokale Machthaber in ressourcenreichen Provinzen des Landes, in eine neue Dynamik geraten (Byrd/Noorani 2014). Denn es besteht durchaus ein politisches Bewusstsein für Gleichheit und Gerechtigkeit bei der neuen Arbeitnehmerschaft und den Bewohner\*innen, die in Förderregionen leben. Nur sind die Mechanismen, sich zur Wehr zu setzen und für die eigenen Rechte in einem kriegsbeutelten Land mit bewaffneten Milizen und mit einem weniger vertrauenserweckenden Rechtssystem, dessen Benutzung mit recht hohen Kosten verbunden ist, eintreten zu können, schwach ausgeprägt, diese Mechanismen werden eher durch eine Elite bedient.<sup>44</sup>

Hinzu kommt ein generelles Misstrauen gegenüber gewerkschaftlichen Organisationsstrukturen und Jugendverbänden, welches auch aus der sowjetkommunistischen Regierungszeit herrührt. Die Parteikader haben aus der Zentrale Parteigenossen in die Provinzen entsandt, um eine soziale Mobilisierung einer in Abhängigkeit von Großgrundbesitzern (Farsi: *khans/maliks*) landwirtschaftlich arbeitenden Bevölkerung entlang jeder Stammesebene zu erreichen, im Sinne ihrer sowjetkommunistischen Überzeugung, dass das Proletariat alphabetisiert, modernisiert und letztendlich aus seiner Unterdrückung und Abhängigkeit befreit werden muss. Neben einer Landreform, die ab der April-Revolution im Jahr 1978 von der DVPA durchgeführt wurde, forcierten die Parteikader weitere soziale Umwälzungen in Bereichen der Emanzipation der Frau und der Gleichberechtigung ethnischer Minderheiten, sowie Bildungs- und Alphabetisierungsmaßnahmen für die ländliche Bevölkerung. Als Antwort ließen die gewaltsamen Aufstände in den ländlichen Regionen nicht lange auf sich warten (Mielke/Wilde 2013: 359). Hippler (1997) beschreibt, dass ein Viertel der damals zwischen 13 bis 19 Millionen geschätzten Bevölkerung als Stammesoberhäupter und religiöse Führer das Leben in den ländlichen Regionen regulierten und ordneten. Die

---

44 Für den familiären Bereich lässt sich nicht so einfach konstatieren, inwiefern Probleme der häuslichen Gewalt, Zwangsheiraten, Vergewaltigungen etc. reguliert werden. Wie die Konflikte gelöst werden, hängt von zahlreichen Faktoren ab; u.a. Region, Konfession, Bildungsstand, Zugang zu Beratungsstellen, finanzielle Unabhängigkeit der Frauen usw. In Afghanistan wird weiterhin für unterschiedliche Bereiche, je nach sozioökonomischer, regionaler und religiöser Überzeugung entweder das traditionelle Stammesrecht, das islamische Recht oder das staatliche Recht für die Lösung der Konflikte genutzt. Weitere Forschungen, und Publikationen zum pluralen Rechtssystem werden mit der *Max-Planck-Stiftung für Internationalen Frieden und Rechtsstaatlichkeit* in Heidelberg in Kooperation mit der *Hamidi Barmaki Organisation* in Afghanistan durchgeführt.

überzeugten sowjetkommunistischen Eliten griffen in die Lebenswelt ein und stießen auf Widerstand bei den Eliten in der Peripherie.

Nichtdestotrotz gibt es gewerkschaftliche Strukturen, die seit der Wiederaufnahme des Bergbaus und der damit einhergehenden Sprengarbeiten wieder zum Vorschein kamen. Am weltweit gefeierten Tag der Arbeit, dem 1. Mai, gab es auch in Kabul im Jahre 2014 eine große Demonstration von mehr als 1.000 Einwohner\*innen. Diese ungewöhnlich große Demonstration war eine Reaktion auf den Tod von 24 Bergarbeitern in einer Kohlemine in der Provinz Samangan. Die Arbeiter waren 15 bis 34 Jahre alt, weitere 25 Menschen blieben in einem Schacht gefangen, viele wurden verletzt (Ruttig 2014c).<sup>45</sup> Woltersdorf konzentriert sich in ihrem Aufsatz auf die Analyse der Struktur der bekanntesten und größten Gewerkschaft *Ittehadia-ye Melli-ye Kargaran wa Karmandan-e Afghanistan* (AMKA) (Englisch: *National Union of Afghanistan's Workers and Employees*, NUAW). „Der größte Gewerkschaftsverband, AMKA, zählt heute laut Eigenangaben 135.000 Mitglieder, rund 30 Prozent davon Frauen. Heute verfügt der Verband über 35 Niederlassungen in 24 Provinzen.“ (Woltersdorf 2014: 43) Die gewerkschaftlichen Strukturen seien reformbedürftig, denn auch hier haben sich seit der Taliban-Herrschaft eher Korruption und persönliche Bereicherung durch die Vermietung und den Verkauf der Immobilien aus dem Gewerkschaftsfond, die ursprünglich für die Arbeit in den 24 Provinzen vorgesehen waren, ausgebreitet. Über AMKA wurden auch Gebäude an die US-Botschaft und die CIA vermietet, wobei die Mieteinnahmen an Privatpersonen fließen (ebd.: 43, 45). Die Führungsriege der AMKA, die aus ehemaligen Mitgliedern der DVPA besteht, hat sich unter ihrem ehemaligen Handelsminister, Muhammad Qasem Ehsas, im Jahre 2003 zu einem Reformkurs nach einer Splittung der Organisation entschlossen. Es bedarf jedoch eines starken und steten Willens, die Strukturen einer einflussreichen Gewerkschaft im Interesse der Arbeiterschaft transparenter zu gestalten.

In den letzten Jahren häuften sich Demonstrationen der religiösen Minderheiten, wie den Sikhs und Schiiten, sowie Hungerstreiks der Studierenden gegen ungerechte, intransparente Aufnahme- und Prüfungsverfahren und gegen die Lebensbedingungen an den Universitäten; es kam zu Demonstrationen gegen vermehrte Lynchmorde an sogenannten unehrendhaften Frauen oder gegen Entführungen etc. Diese Proteste sind in Afghanistan ein neues Phänomen, sie richten sich nicht mehr nur gegen US-Angriffe, es geht nicht mehr nur um das Verbrennen von US-Flaggen und Aktionen gegen die ausländischen Truppen in Reaktion auf Kollateralschäden in der afghanischen Zivilbevölkerung. Sondern sie sind eher ein Zeichen für ein auflebendes Zivilbewusstsein einer Bürgerschaft, die von ihrer Regierung und der eigenen Gesellschaft mehr Bereitschaft einfordert, sich für die Grundbedürfnisse und Sicherheit der Bevölkerung verantwortlich zu fühlen. Die kleinen, aber dennoch bemerkenswerten Demonstrationen für Menschenrechte, Pressefreiheit und für die Ahndung von Menschenrechtsverletzungen sind große Fortschritte hin zu einer Demokratisierung.

Eine weitere quantitative und qualitative Untersuchung der urbanen jungen Elite in Kabul hat sowohl aus soziokultureller als auch psychologischer und physio-

---

45 Ruttig schildert die Geschichte der afghanischen Gewerkschaft und die sowjetische Unterstützung seit der Gründung der Gewerkschaft in einer schwach industrialisierten Gesellschaft wie Afghanistan im Jahre 1967.



logischer Perspektive die Stressfaktoren von 160 Männern und Frauen untersucht (Panter-Brick et al. 2008). Bei dieser Untersuchungsgruppe wurden viele unterschiedliche Variablen für Stress abgefragt, die von der städtischen Luftverschmutzung, Straßenabsperrrungen für hochrangige Politiker\*innen oder ISAF-Truppen bis zur ungerechten Behandlung zwischen den unterschiedlichen Ethnien, dem sozialen Druck innerhalb der Familie und ungewissen Zukunftsaussichten reichen und als Stressfaktoren angegeben wurden. Beachtenswert sind die vergleichsweise hohen Stresswerte der untersuchten und interviewten Medizinstudentinnen bei familiären Auseinandersetzungen und aufgrund der Sorge um die Sicherheit in der Stadt. Sie haben im Vergleich zu ihren männlichen Kollegen weitaus höhere Stressmarker, höheren Blutdruck oder einen niedrigeren *Body Mass Index* gehabt (ebd.: 639). Diese Studien zum Bewusstsein von Stressfaktoren in der urbanen Bevölkerung sind wichtige Faktoren bei der Untersuchung einer entstehenden Mittelschicht, da sie im Zusammenhang mit dem Freizeitphänomen in modernen Gesellschaften stehen und den Erwartungen an einen Lebensstandard. Diese Fragen werden in einer längeren Studie von Daxner untersucht (Daxner 2017; Daxner/Sandmann 2015).

Das aufsprießende Selbstbewusstsein äußert sich in der Organisation von insgesamt zwölf Gewerkschaften, wozu großzügig auch Berufsverbände für Journalist\*innen oder Lehrer\*innen gezählt werden (International Labour Organization 2014). Woltersdorf schreibt, dass eigentlich nur die AMKA den Kriterien einer Gewerkschaft entspreche (Woltersdorf 2014: 46). Jedoch sollte im afghanischen Kontext berücksichtigt werden, dass in der fragilen Situation Afghanistans Interessenverbände als staatliche Korrektive mit regelmäßiger Medienpräsenz national und international immer wieder eine große Rolle spielen.

Zu diesem Phänomen haben auch die 2060 registrierten NGOs und 5.789 Vereine beigetragen, die meist von internationalen Organisationen oder Staaten wie den USA, Norwegen, Frankreich, Bangladesch, der Türkei etc. finanziell, logistisch und personell gefördert werden. Der damals amtierende Präsident Hamid Karzai hat versucht, die Zahl der NGOs per Gesetz durch ein Registrierungssystem besser zu kontrollieren und zu regulieren, um eine parallel existierende NGO-Landschaft, gebunden an den Tropf internationaler Geberländer zumindest durch Regularien Einhaltung zu gebieten und staatlicher Kontrolle zu unterstellen (Ministry of Economy 2005). Ein wichtiger Faktor für eine unabhängige Zivilgesellschaft ist eine Mittelschicht, die in Afghanistan noch sehr schwach ausgeprägt und – optimistisch bewertet – im Entstehen ist.<sup>46</sup> Die Zusammenhänge zwischen einer Mittelklasse und der Urbanität müssten langfristig und genauer untersucht werden. Es leben 24,9 Prozent in den urbanen Zentren Afghanistans und bei einer Wachstumsrate von 4,5 Prozent von 2000 bis

---

46 Ruttig hat in einem kurzen Aufsatz mit Forscher\*innen des AANs gemeinsam zwölf Familien interviewt, um die Beweggründe für die Flucht herauszufinden und die dahinterliegenden Entscheidungsfindungsprozesse vieler junger Afghan\*innen zu beschreiben. Die Gründe für eine Flucht bezogen sich auf die Sicherheitslage, die Beschäftigungs- sowie die Bildungsmöglichkeiten. Ein Resultat der Flucht sind hohe Schulden bei der Großfamilie und den Schleppernetzwerken, dabei erhofften sich die jungen Afghan\*innen ein hohes Einkommen und besseres Leben als Versorger\*innen aus dem Westen für ihre Familien (Ruttig 2016).

2010 erhöhen sich auch die Chancen auf eine neue Mittelschicht, wenn der Exodus durch mehr Sicherheit, Zukunftsperspektiven und soziale Gerechtigkeit gestoppt werden könnte (CSO 2016; The World Bank 2016).

Das Datenmaterial zur Zivilgesellschaft ist eher dürftig, aber Daxner und Sandmann erforschen auch in diesem Zusammenhang die entstehende Mittelschicht in den urbanen Zentren (Daxner 2017: 131ff; Daxner/Sandmann 2015). Denn nicht zu vernachlässigen sind zwei Faktoren: Das Stadt-Land-Gefälle weitet sich immer weiter aus, wobei die neuen urbanen Bewohner\*innen um die Städte herum eher IDPs sind und meist nicht unter besseren Lebensbedingungen leben (Bjelica 2016). Hinzu kommt nach Mielke der soziale Wandel, der bereits eingesetzt hat: „Given that the allocation and distribution of resources and the mediation of conflicts are highly negotiable and depended on personal relations, the plural standard of local rules, the fluidity of norms and their interpretation through local elites (e.g., elders, commanders, government position holders) according to their interests largely inhibit ordinary Afghan's social mobility.“ (Mielke 2014: 16) Mielke beschreibt auf der mikrosozialen Ebene die sozialen Umbrüche, die in einer gewaltgeladenen, höchst volatilen Gemengelage zu weiteren Verunsicherungen führen. Eine Studie mit Frauen, die der schiitischen Hasara-Minderheit angehören, hält einen wichtigen Punkt fest: „The fact that men's privileged status of a breadwinner had been eroded by a war-torn economy placed further strains on the social order.“ (Kabeer/Khan 2014: 12) Nicht nur hinsichtlich der Rolle der Frauen und, damit einhergehend, einem neuen Rollenverständnis der Männer, gibt es Veränderungen, sondern es werden viele der bereits fragmentierten Strukturen hinterfragt, so dass auch die junge Generation versucht, Normen und Erwartungen zu durchbrechen (Panter-Brick et al 2008). Die Patronage-Klientel-Netzwerke erschweren den Weg zu einer bürgerlichen Gesellschaft, die nach Putnam eine Zivilgesellschaft mit einem starken sozialen Kapital bilden soll. Zudem ist das Programm des zivilgesellschaftlichen Aufbaus ein langwieriger und sensibler Prozess, politische Ordnungsvorstellungen und Normen sollten sich idealiter erst entwickeln und sich dann in einem institutionellen Rahmen widerspiegeln.

Insbesondere der *liberalization-first*-Ansatz wird in der Staatsbildungstheorie als einziger *bottom-up*-Ansatz beschrieben. Der Liberalisierungsprozess wird einerseits über den Staat oder die externen Akteure einer Bevölkerung oktroyiert, andererseits kann er aber im Idealfall mit den richtigen politischen Rahmenbedingungen von der Bevölkerung in einer entstehenden Demokratie ebenfalls als *bottom-up*-Prozess umgesetzt werden. Durch das Abkommen in London 2010 wurden diese beiden essenziellen Bereiche des Friedensbildungsprozesses gezielter und konkreter mit den bereits erwähnten Ansätzen der MDGs<sup>47</sup> kombiniert und ergänzt (ISAF-Nato 2006). Wie Mac Ginty in seinem Aufsatz zur Kritik des liberalen Friedens schreibt, sind die Werte und Normen dieses Friedens mit einer Art *software* innerhalb einer *hardware*, wie den internationalen Organisationen, Staaten und Nicht-Regierungsorganisationen, verankert. Diese *top-down* Struktur habe geholfen, die internationale Menschenrechtserklärung und die MDGs durch international anerkannte Normen zu auszuarbeiten: „Leading states from the global north, and the international institutions

---

47 Zu diesen Bereichen gehören: 1. Sicherheit, 2. Regierungsführung, Rechtstaatlichkeit und Menschenrechte und 3. wirtschaftliche und soziale Entwicklung (ISAF-Nato 2006).

that they control, constitute the principal agents of the liberal peace. These are joined by a series of other agents, such as national governments, municipalities and INGOs, who often operate in the society emerging from conflict.“ (Mac Ginty 2010: 396) So schafft der liberale Friedensansatz und die Entwicklungshilfe im Idealfall einen hybriden Frieden. Mac Ginty schreibt weiter, dass sich alle vier angeführten Merkmale während einer liberalen Friedensmission mit internationalen und nationalen Akteuren im Friedensbildungsprozess identifizieren lassen: „[...] the compliance power of the liberal peace; the incentive power of the liberal peace; the ability of local actors to resist, ignore or subvert the liberal peace; and the ability of local actors to formulate and maintain alternatives to the liberal peace.“ (Ebd.: 398) Diese vier Variablen eines hybriden Friedensbildungsprozesses beschreibt er für Afghanistan wie folgt:

- 1) Anspornende Macht (*incentive power*) bestünde darin, den Staat in der Post-Taliban Ära wiederaufzubauen;
- 2) wobei die erzwingende Macht (*compliance power*) sich darin äußere, dass die NATO darüber entscheiden kann, wann, wie und in welchem Umfang ihre militärische Schlagkraft eingesetzt wird, oder ob sie den afghanischen Präsidenten unterstützen oder bekämpfen;
- 3) der Widerstand gegenüber den liberalen Friedensreformen zeige sich besonders bei den Taliban, aber auch bei der lokalen Bevölkerung, die weiterhin ihrer traditionellen Regierungsführung folge oder den aufgebauten institutionellen Strukturen keine Beachtung schenkt (*local actors to resist*);
- 4) außerdem böten die lokalen Akteure eigene konsensorientierte Räte an und lokale Machthaber können Steuern eintreiben und Milizen errichten (*alternatives to liberal peace*) (ebd.: 405f).

Diese vier Dynamiken haben sich in Afghanistan aufgrund der Interessen der Intervenierten und Intervenierenden entwickelt. Rhetorisch wäre es euphemistisch, auf Grundlage der Kritik gegenüber der liberalen Friedensbildung die Verhältnisse als *hybrid peacebuilding* zu bezeichnen, denn die Realitäten in Afghanistan mit den zahlreichen zivilen und militärischen Opfern und dem Exodus in/über die Nachbarländer und gen Westen entsprechen eher den Symptomen eines hybriden Krieges.<sup>48</sup>

---

48 In der deutschen Politik läuft eine Debatte über die hohe Zahl an migrierten Flüchtlingen, die u.a. auch mit der erodierenden Sicherheitslage in Afghanistan korreliert. In einem Interview mit dem deutschen Botschafter zu Kabul, Markus Potzel, hat er über die sogenannte „Aufklärungskampagne“ über die kriminellen Netzwerke der Schlepperbanden (*#RumoursAboutGermany*) gesprochen und einem patriotischen Appell an die Jugend gerichtet, ihr Land aufzubauen und er hat implizit von den schlechten Aussichten eines positiven Ausgangs eines Asylantrages in Deutschland gesprochen (Hakim/Hasrat-Nazimi 2016). Der deutsche Botschafter gibt an, dass die Flüchtlingszahlen mit 154.000 im Jahre 2015 und im Vergleich hierzu mit 32.000 bis März 2016 sehr viel geringer geworden sind. Aber als Reaktion auf die politische Debatte, in der Afghanistan als „sicheres Herkunftsland“ beschrieben wurde, hat das *Bonn International Center for Conversion* zur Lage in Afghanistan einen kurzen Bericht verfasst. Im Jahre 2014 kamen 3.700, im ersten Halbjahr von

Ein wichtiger Punkt bei Mac Gintys Ausführungen ist jedoch, dass er wegen dieser hybriden Situation eine Chance in der Kombination eines *bottom-up*- und *top-down*-Ansatzes während des Staatsbildungsprozesses sieht.

## 2.3 STAATS- ODER NATIONENBILDUNG – EINE VERORTUNG FÜR DEN AFGHANISCHEN KONTEXT

Die beschriebenen Institutionalisierungen und im afghanischen Kontext umgesetzten Staatsbildungsansätze stammen aus dem Bereich der *governance*-Theorie. Ambitionierte Staatsbildungsversuche durch den Aufbau regulierender Institutionen begannen bereits zu Zeiten des imperialistischen Kolonialismus Anfang des 16. Jahrhunderts. Danach folgten andere Implikationen, um Interventionen in andere Staaten während des Kalten Krieges legitimieren zu können; seit den 1990er und 2000ern wurden neue Strategien entwickelt, die seit den Interventionen im Kosovo, in Afghanistan und im Irak von Wissenschaftler\*innen der Internationalen Beziehungen kritisch hinterfragt werden. Diese Interventionen und ihre Chancen auf Erfolg werden nach einer terminologischen Verortung der beiden Begriffe der Nationen- und Staatsbildung klarer.

In der anglo-amerikanischen Forschung werden die Begriffe *state*- und *nation-building* meist synonym verwendet (Dobbins et al. 2003). In der neueren Literatur schreibt Fukuyama den europäischen Forscher\*innen, dass die amerikanischen Forscher\*innen mit dem Wort *nationbuilding* auf Prozesse der Staatsbildung referieren (Fukuyama 2006: 3). Hieraus ließe sich schließen, dass die anglophonen Forscher\*innen diese beiden Termini als eng miteinander verbunden betrachten. Folgende Definition unterstreicht die bisherige Deutung: „Conceiving the state as not merely the governmental institutions but also as a set of shared values – based upon societal relations (a social contract) – opposes the convenient but impractical distinction between state- and nation-building. State- and nation-building are related and must be understood as one single process, whether we call it ‚peacebuilding‘, ‚peace-maintenance‘ or simply ‚statebuilding‘.“ (Lemay-Hébert 2009: 41) Denn die klassischen Theoretiker\*innen betrachten die Nationenbildung als Phänomen von Säkularisierungs- und Mobilisierungsprozessen, die es der Bevölkerung ermöglicht innerhalb eines Staates ihre (Macht-)Interessen zu realisieren (Deutsch 1972). Nach Smith haben die Individuen eines Volkes die Möglichkeit, über gemeinsame Erfahrungen und über die gemeinsame Geschichte eine Nation zu bilden, und/oder sich nach Anderson durch eine „vorgestellte Gemeinschaft“ (*imagined community*) als eine Nation zu deklarieren (Smith 1992; Anderson 1983/2006).

Daher unterscheidet die vorliegende Arbeit Staats- und Nationenbildung dahingehend, dass der erste der beiden Prozesse um die Bildung von „staatlichen Strukturen und Institutionen“ sowie um die Etablierung des Gewaltmonopols bestrebt ist, wie im Fall von Afghanistan. Der zweite Prozess strebt nach identitätsstiftenden

---

2015 bereits 1.600 Zivilisten ums Leben, 3.300 wurden bei den immer massiveren Anschlägen verletzt (Mielke/Grawert 2016: 2).

Maßnahmen zwischen unterschiedlichen Völkern in den Bereichen Kultur, Sprache und gemeinsam zu referierendes Kollektivbewusstsein<sup>49</sup>, so dass das Volk zu einer Nation amalgamiert und in der Lage ist, seine Interessen und Wertvorstellungen in den Institutionen und insbesondere in einem Staatsapparat als Nation umzusetzen (Deutsch 1972: 27, 204). Im afghanischen Kontext betonen seit den politischen Umbrüchen im Jahre 1978, dem Krieg gegen die Rote Armee (1979-1989) und insbesondere seit dem Bürgerkrieg (1992-1996) sich ursprünglich als Afghan\*innen bezeichnende Menschen nun, dass sie ihre *eigene* ethnisch-regional und ethnisch-konfessionell geprägte Kultur, Sprache, Geschichte und Religion haben, ihre *eigenen*, ebenso geprägten Wertvorstellungen. Die Menschen in Afghanistan referieren auf unterschiedliche identitätsstiftende Merkmale, da entlang der ethnonationalen Gruppierungen auch partikuläre Machtinteressen herrschen.

In der vorliegenden Arbeit wird der Frage nach der afghanischen Nationenbildung nicht nachgegangen. Der Versuch einer Nationenbildung wird als verfrüht und sogar im Fall Afghanistans als nicht friedensbildend betrachtet, weil eine umfassende nationale Identität fehlt. Auch die ethnopolitischen und kriegesischen Auseinandersetzungen lassen eine Nationenbildung als kontraproduktiv erscheinen (Maas 2006: 6f.). Denn sobald Sprache, Kultur oder gemeinsame Geschichte als Referenzrahmen für ein identitätsstiftendes Nationalgefühl herangezogen werden, erhöht dies nach mehreren Jahrzehnten Krieg das Konfliktpotenzial. Allein die Debatte über den Begriff „afghanisch“ ist konfliktverschärfend, da sich manche Paschtun\*innen auf den eigentlichen Ursprung des paschtunischen Wortes „*awqan*“ als die Bezeichnung „Afghan\*in“ beziehen und es als Synonym für Paschtun\*in betrachten (Schetter 2013: 7). So sorgt allein die Landesbezeichnung „Afghanistan“ für einen politischen Disput (Samimy 2003: 160; Schetter 2004: 24). Auch die Tatsache, dass sich viele afghanische Bürger\*innen nur bei ihrer Außendarstellung gegenüber Nicht-Afghan\*innen als „Afghanen“ bezeichnen und anders als im ehemaligen Jugoslawien keine Teilung des Landes entlang der Ethnien befürworten, sollte nicht außer Acht gelassen werden.<sup>50</sup> Paradoxerweise beschreibt Samimy die Identität der Afghan\*innen so:

49 Durkheim versteht das Kollektivbewusstsein (*conscience collective*) als eine generierte gesellschaftliche Mischung von Normen und Werten: „Der Begriff des Kollektivbewusstseins, mit dem sich Durkheim schon länger auseinandergesetzt hatte, und empirische Beobachtungen erlauben ihm schließlich [...] die Einsicht in die Möglichkeit der Verinnerlichung von gesellschaftlichen, also gemeinsamen Normen und Werten.“ (Joas/Knöbl 2004: 69) Parsons deutet Durkheims Definition des Kollektivbewusstseins dahingehend, dass der Mensch mit seinem unendlichen Streben nach Glück reglementierende Normen braucht, die ihn dann am Ende einer *social-acts*-Kette aus unterschiedlichen Elementen zu einem sozialen Wesen zusammensetzt (Parsons 1937/1968: 402). Das Kollektivbewusstsein entsteht im Vergleich zu traditionell-religiösen Gesellschaften nicht mehr durch die Institution Kirche, sondern durch den Staat, es wird in die Gesellschaft hineingetragen (Giddens 1986: 9).

50 Es gibt Stimmen, die ein vereintes Paschtunistan mit den Gebieten des heutigen Pakistans entlang der Durand-Linie befürworten. Die Paschtunistan-Anhänger\*innen befürworten keinen eigenen Staat, dieses Paschtunistan wäre nach Auffassung der politischen Eliten, die dies befürworten, weiterhin Teil Afghanistans. Afghanistan hätte einen ökonomisch und

„Sippenzugehörigkeit wird in der Regel höher bewertet als politische Anhängerschaft oder religiöse Orientierung. Im Fall einer Kollision zwischen Sippeninteressen und den etwaigen Forderungen einer politischen Partei sind Afghanen hauptsächlich Tadschiken, Paschtunen oder Hasaras.“ (Samimy 2003: 23) Zusammenfassend schreibt er, dass Afghan\*innen sich über eine Negatividentität definieren, in der alle Eigenschaften, die man anderen Ethnien zuschreibt, als nicht zur eigenen Ethnie zugehörig betrachtet.<sup>51</sup> Afghan\*innen definieren sich entlang einer hierarchischen Kaskade zunächst über ihren Familiennamen, der meist die Stammeszugehörigkeit, Konfession, Sprache und Ethnie impliziert. Im öffentlichen Leben besteht demnach meist dieses *kaskadische System*, weil es letztendlich auf die ausschlaggebendste Entität, nämlich die ethnische Zugehörigkeit, schließen lässt. Je nach Region, Bildungsstatus und insbesondere nach politischem und sozialem Nutzen-Kalkül sind diese eigenen Identitätskonstruktionen sowohl für einfache Bürger\*innen als auch für einflussreiche Eliten flexibel. Also zeichnet sich die ethnische Zugehörigkeit je nach Situationsrahmen durch Flexibilität aus; der afghanischen Realität kann man somit mit simplifizierenden Erklärungen à la postkolonialistischer Kritik hin zu einer Prominenz für ethnonationalistische Deutungen nicht gerecht werden.<sup>52</sup>

Aus der hier nur kurzen Darstellung der Konfliktherde sollte bereits hervorgehen, dass erstens, die Nationen- und Staatsbildung voneinander getrennt betrachtet (Howard 2000) werden sollte, und dass die Nationenbildung zweitens in der momentanen sicherheitspolitischen Lage eher konfliktschürend als -lösend wirken würde. In diesem Zusammenhang sind Frees Analysen, die sich auf Anthony D. Smiths Theo-

---

geostrategisch wichtigen Zugang zum Indischen Ozean. Dieser Zugang liegt teilweise auch in der pakistanischen Region der Balutsch\*innen. Schetter beschreibt detaillierter, wie die Paschtunistan-Frage seit der Unabhängigkeit Indiens von Großbritannien und der Gründung Pakistans im Jahre 1947 in Wellen und im Zusammenhang weltpolitischer Geschehnisse und Interessen der Großmächte immer wieder bereits während der Regierungszeit Daud Khans in den Jahren 1955, 1961 und 1977/78 fast zum unmittelbaren Krieg geführt hätte (Schetter 2013: 8; Schetter 2003: 266).

- 51 Dieses Phänomen wird auch von Howard beschrieben: „When identity struggles arise, they generally take the form of redefining negative images as positive, or of deciphering the ‚authentic‘ identity. An alternative approach emphasizes the impossibility of authentic identities based on a universally shared experience or origin (Grossberg 1996); identities are relational, defined by their difference from something, processual, and multiple.“ (Howard 2000: 385f)
- 52 Beispielsweise schreibt Zeitler, dass nach dem radikalen Kurs der paschtunischen *Khalqis* (Volk) die Sowjetunion nun die tadschikischen *Parchamis* (Flagge) unter Babrak Karmal (1979-1986) an der Spitze einer Regierung, die multiethnische Politik betreibt, unterstützte (Zeitler 2007: 138). Ziel der Sowjetunion war es, im Vergleich zur vorherigen Regierung der *Khalqis* die radikalen Reformen gegen die religiösen Eliten und Großgrundbesitzer nach sowjetkommunistischen Vorbild zu stoppen und potenzielle Oppositionelle und Andersdenkende zu inhaftieren (ICG 2003: 5). Eigens für diese Strategie wurde das Ministerium für Nationen eingerichtet, dass den marginalisierten Minderheiten, wie den Turkmen\*innen und Usbek\*innen, ihre eigene Sprache zuerkannte und den schulischen Spracherwerb organisierte (Zeitler 2007: 138; ICG 2003: 5).

rien berufen, sehr hilfreich. Er kritisiert, dass die Modernist\*innen eine Analogie zwischen Staatsbildungsmaßnahmen und einer hiermit einhergehenden Nationenbildung postulieren. Nach dieser Vorstellung gehen meist die anglophonen Staatsbildungsforscher\*innen davon aus, dass Institutionen sich im Lauf der Zeit die Menschen einverleiben. Diese Annahme setzten offensichtlich auch die internationalen Organisationen mit ihren *policy-makers* voraus, indem sie weiterhin Reformen im Bereich der Institutionen planen, um die staatliche Versorgung effizienter und effektiver organisieren zu können. Damit soll die staatliche Legitimation gegenüber der Bevölkerung nicht nur durch das klassische Weber'sche Machtmonopol hergestellt werden. Sondern es soll auch durch ein positiv konnotiertes Identifikationsmerkmal ein Staat als unmittelbarer Versorger seiner Bürger\*innen geschaffen werden, der die Familie, den Stamm oder die eigene Ethnie sukzessive ersetzt. Diesem Plan liegt die Hoffnung zugrunde, dass sich eine Nation konsolidiert, die sich durch ihren Staat repräsentiert fühlt und diesen auch selbst repräsentiert.

Jedoch wendet Free ein, dass die Nation ein kulturelles Phänomen ist, er beschreibt es als einen *myth-symbol complex* (Free 2007: 118). Eine Nation als solche zu erkennen, oder sich zu ihr bekennen zu können, ist ein komplexer Prozess; die Geschichte der Nation, Erinnerungen, Traditionen, Symbole und Werte machen eine Nation aus. Für den Nationen-Kontext in Afghanistan ist das folgende Zitat Smiths äußerst relevant: „The establishment of incorporating state institutions is no guarantee of a population's cultural identification with the state, or of acceptance of the ‚national myth‘ of the dominant *ethnie*; indeed, the invention of a broader, nation mythology by the elites to bolster the state's legitimacy may leave significant segments of the population untouched or alienated (Smith 2000: 38).“ (Ebd.:114) Aus diesem Zitat ergeben sich zwei Themenschwerpunkte dieser Arbeit: Die Rolle der Eliten und die Rolle der Ethnien. Staatliche Institutionen, die von Eliten geschaffen wurden, sind kein Garant dafür, dass sich alle Gruppen der Bevölkerung repräsentiert fühlen und die Legitimität des Staates anerkennen. Da sich andere Ethnien durch eine größere Ethnie marginalisiert und diskriminiert fühlten, lieferte bereits seit der April-Revolution im Jahre 1978 ein Konfliktpotenzial. Die Eliten, die nicht an der Regierung oder in anderen entscheidenden institutionellen Schaltstellen berücksichtigt wurden, konnten eine Klientel über konfessionelle und ethnopolitische Zugehörigkeiten für sich gewinnen und diese sich marginalisiert führende Klientel für ihre politischen Interessen instrumentalisieren. Dieses Problem hat kaum an Aktualität verloren. In diesem Zusammenhang sind die Schlussfolgerungen Frees interessant, der anhand der Staatsgründung Israels beschreibt, dass es einen ethnischen Mythos und einen nationalen Mythos gibt:

„Der Zionismus zeigt deutlich, dass es in nationalen Mythen nicht um die Erhaltung, sondern um die Erschaffung von Nationen geht. Der nationale Mythos soll die Menschen, die durch ethnische Mythen bereits gemeinsame Gruppengrenzen aufweisen, in ein neues Gemeinwesen integrieren und auch subjektiv einbinden. Ethnische Mythen wirken distinktiv; nationale Mythen integrativ. Der ethnische Mythos will erhalten; der nationale Mythos erschaffen.“ (Free 2007: 158)

Berücksichtigt man nur die größten Ethnien Afghanistans, so lassen sich mindestens zehn Ethnien identifizieren (Paschtun\*innen, Tadschik\*innen, Usbek\*innen, Hasa-



ras, Qizilbaschs, Turkmen\*innen, Balutsch\*innen, Nuristanis, Paschais, Kirgis\*innen). Zu diesen kommen noch kleinere Gruppen wie die Araber\*innen, Kasak\*innen, Tatar\*innen, Mongol\*innen, Brahuis und Jats, Gujar\*innen sowie die religiösen Minderheiten Sikhs und Hindus hinzu, die in unterschiedlichen Regionen Afghanistans leben (Schetter 2004: 27f). Es war einst ein Zeichen eines liberalen Islam, dass in den Großstädten Afghanistans Sunnit\*innen und Schiit\*innen trotz konfessioneller Unterschiede und mit jeweils unterschiedlich ausgelegten Rechtsschulen (Hanafit\*innen, zwölfer-schiitische Dschafariya, siebener-schiitische Ismaelit\*innen) friedlich zusammenlebten und es einige jüdische Enklaven<sup>53</sup> gab. Nun liefern die unterschiedlichen Konfessionen zusätzliches, variables Konfliktpotenzial.<sup>54</sup>

Über die letzten Jahrzehnte haben sich im afghanischen Kontext eher ethnische Mythen mit distinktiver Wirkung ohne umspannende nationale Mythen für „das Afghanische“ gebildet. Ein allumfassender nationaler Mythos sind die Siege gegen die britische Kolonialmacht und der Sieg der *mujaheddin* gegen die Rote Armee, wobei ersterer sich eindeutiger auf ein positives Kollektiv- oder gar Nationalbewusstsein, das sich gegen eine Fremdherrschaft richtete, und die gewonnenen drei Schlachten (1828-42, 1879-80, 1919) in eigentlich friedvolleren Zeiten bezieht (Schetter 2013: 4).<sup>55</sup> Der Sieg der *mujaheddin* gegen die Sowjet-Truppen wurde dann jedoch durch den erbitterten Kampf zwischen den unterschiedlichen Fraktionen von 1992 bis 1996 verdunkelt. Er dient nun vielen ehemaligen Milizführern als Legitimation, an der Staatsspitze mitzuregieren und auch die internationale Gemeinschaft unterstützt sie finanziell und politisch (Rashid 2008). Free erklärt die Gradwanderung, auf die sich die internationale Gemeinschaft begeben hat, so:

„Bemerkenswert an der Figuration von Intervenierten und Intervenierenden ist jedoch, dass trotz gegensätzlicher Interessen eine enge Zusammenarbeit vorliegen kann. In Afghanistan war dies besonders deutlich: Dort unterstützten Intervenierende lokale Machthaber, die mit Demokratie und Menschenrechten nichts gemein hatten. [...] Die Intervenierenden richten ihre Strategie zwischen den Polen einer heimatlichen naiven Maximalerwartung und den vermeintlichen Erfordernissen der lokalen Praktiken aus.“ (Free 2010: 56f)

53 Ein besonders guter Artikel mit weiteren Verweisen zur Literatur über jüdisches Leben in Afghanistan findet sich bei (Vladimirsky 1996).

54 Bewusst distanzieren ich mich hier von den Prozentzahlen, die den unterschiedlichen Volksgruppen und Konfessionen zugeordnet werden. Sie können weder auf sichere Zahlen rekurrieren noch sind Afghan\*innen diesen Kategorien einfach zu zuordnen ohne ethnopolitische Interessen zu manifestieren. Wenn eine Zuordnung und Kategorisierung erfolgen sollte, dann sollte vorher über den Nutzen, die Konfliktpotenziale und die Umsetzung in politische Ziele nachgedacht werden. Auf diese These werde ich im Laufe des empirischen Teils durch die Interviews näher in Kapitel 7.2.3 *Bisherige Quotenregelung* und Kapitel 7.2.4 *Über elektronische Identitätskarten zum Volkszensus* eingehen.

55 Sehr spannend und detailliert beschreibt Engels, wie die einzelnen Großmächte in den Kriegen verwickelt waren, welche Rolle Großbritannien spielte und welche Demütigungen und infolge dessen wieder neue Eroberungszüge durch die britische Kolonialmacht für die erlittene Schmach initiiert wurden (Engels 1857/1961).

Menschenrechtsverletzungen und Genozide an der Bevölkerung werden entgegen der Versprechungen von Hamid Karzai oder seinem Nachfolger Ashraf Ghani nicht verfolgt.

Im Laufe der Arbeit werden durch die Interviews die unterschiedlichen Perspektiven der politischen Eliten auf ihren offen oder implizit proklamierten Führungsanspruch und die Reaktionen der einzelnen Gruppen hierauf untersucht. Beispielsweise versucht die junge Generation der politischen, künstlerischen und journalistischen Eliten bereits eine verbindende nationale Idee über die gewaltgeladenen Erfahrungen hinweg zu finden.<sup>56</sup> Jedoch stoßen sie bei dieser Frage ihren Aussagen zufolge auf Widerstand oder gar Ratlosigkeit, als junge politische Akteure werden sie über ihre patriarchalische Linie immer noch der politischen Vergangenheit zugeordnet. Das Dilemma besteht zwischen einer oktroyierten Idee einer Nation, die sich durch Institutionen und Staatsreformen, einer vielversprechenden Wahldemokratie einerseits auszeichnet, und einer Bevölkerung mit essenzielleren Problemen auf einer alltäglichen, lokalen Ebene fernab der staatlichen Einflussphäre andererseits. Wenn die Frage nach Nationenbildung dennoch im Mittelpunkt stehen sollte, dann wäre eine oft vernachlässigte soziologische und zugleich auch anthropologische Herangehensweise in intervenierten Gesellschaften nach Smith zwar zeitaufwendiger, aber auch erfolgsversprechender. Smiths Ansatz lautet wie folgt:

„This suggests that the study of ‚everyday nationhood‘ – the cultural practices of ordinary citizens in talking about, consuming, voting and symbolically enacting the nation – must be complemented by that of ‚historic nationhood‘ – the historical developments in culture, politics and society that have shaped particular national communities across generations, and in particular the shared memories, myths, symbols and traditions of those communities. In this way, the view ‚from above‘ and that ‚from below‘ can be brought together to form a richer and more nuanced understanding of nation and their sacrificial rituals.“ (Smith 20014: 31f)

Aus dieser Perspektive betrachtet, steht Nationenbildung für ein umfassendes Projekt, das die alltägliche Lebensweise mit der Kultur der Bürger\*innen als historische Identität einer Nation berücksichtigt. Als soziologische Herangehensweise schlägt Free eine kombinierte Analyse der alltäglichen individuellen Praktiken auf der Mikroebene mit der Systemebene auf der Makroebene innerhalb intervenierter Gesellschaften vor (Free 2010: 58).

Aus den dargelegten Gründen wird sich die Arbeit dem Nationenbildungsprozess lediglich aus einer kritischen Distanz widmen. Die bisherigen Staatsbildungsversuche werden aus der Perspektive der einflussreichen afghanischen Eliten analysiert. Jedoch wird auch die Staatsbildung eher unter Bezugnahme auf die hybride Friedensbildungstheorie, die der liberalen Friedensbildungstheorie mit klassischen Staatsbil-

56 Diese Gespräche basieren auf nicht protokollierten Gesprächen mit Mitgliedern der politischen Bewegung *1400* und Gesprächen mit Studierenden der Universität Kabul, Herat und Mazar-e Sharif in den Jahren 2013 und 2014. Der Name *1400* bezieht sich auf die islamische Zeitrechnung und signalisiert, dass für Afghanistan im März 2021 ein neues Jahrhundert beginnt.

ungsansätzen kritisch gegenübersteht, analysiert. Aus den folgenden Unterkapiteln wird hervorgehen, worauf mit der hybriden Friedensbildungstheorie rekurriert wird.

### 2.3.1 Staatsbildung in bipolaren Zeiten zwischen Ost und West

Ein Rückblick auf die Zeiten des Kalten Krieges erinnert an die Gründe für die heutigen Diskussionen zu den Staatsbildungstheorien. Vor den 1990er Jahren gingen die meisten Staatsbildungstheorien von Max Webers Staatsdefinition aus, in welcher der Staat das legitime Gewaltmonopol innehat und der Staat die Autorität besitzt, zentrale politische Entscheidungen über einen „Herrschaftsverband“ zu treffen (Risse 2012: 6; Weber 1921/1972: 28f, 824). Vorherrschend war auch Georg Jellineks weitverbreitete völkerrechtliche Staatstheorie (Jellinek 1914/1929). Sie beschränkt sich auf drei Elemente: Staatsvolk, Staatsgebiet und Staatsmonopol. Bei dieser Definition ist „das Merkmal der Souveränität zentral“ (Schlichte 2006: 199; Jellinek 1914/1929: 475ff). Die Souveränität des Staates versteht Jellinek als auf internationaler Ebene unabhängig und als höchste Gewalt im Verhältnis zu seinen Bürger\*innen (ebd.: 475). Jedoch erscheint auch diese Staatsdefinition in Ländern mit anderen historischen Erfahrungen als in Europa (z.B. Kolonialismus, Imperialismus und Hegemonialismus) und mit hybriden Regierungsführungen nicht ausreichend.

Auch Norbert Elias hat eine Staatsdefinition mit drei Grundfunktionen formuliert: Erstens, die Sicherung der materiellen Reproduktionsfähigkeit, zweitens, die Gewaltenkontrolle und drittens, die über Ideen und Weltbilder vermittelte Reproduktionsfähigkeit (Elias 1983; Koehler 2010: 223f). Auch wenn das Elias'sche Modell auf drei europäisch geprägten Staatselementen basiert, gibt er insbesondere Raum für die Analyse der Verbindung zwischen der *symbolischen Ordnung* und der Ordnung innerhalb einer Gesellschaft sowie für die Stabilisierung beispielsweise eines intervenierten (Post-)Konflikt Landes wie Afghanistan. Die bereits dargelegte Triade der Sicherheit, Legitimation und Entwicklung muss im afghanischen Kontext, insbesondere in den kulturellen, ökonomischen, religiös-konfessionellen, institutionellen und traditionellen Bereichen, analysiert werden (Körppen/Ropers 2011). Aus diesem Grund bietet der *Elias'sche Ansatz, der die Figurationen in einer Gesellschaft betrachtet und die Individuen in ihrer Symbolwelt analysiert, ein passendes Modell für den vorliegenden Konfliktfall Afghanistan an*. Bourdieus Theorie des sozialen Raums ergänzt die Elitenanalyse und bietet mehr Möglichkeiten der „detaillierte[n] Beschreibung soziale[r] Ungleichheitsmechanismen“ (Schumacher 2013: 133). Denn die Themen der sozialen Ungerechtigkeit und Chancenungleichheit wurden von den unterschiedlichsten Eliten in den Interviews wiederholt aufgeworfen.

Insbesondere das klassische Staatsverständnis Webers wurde in der politischen Umbruchphase der 1990er Jahre hinterfragt und im Rahmen der Transformationsforschung erweitert. Die Forschung, die sich mit gesellschaftlichen und politischen Transformationsprozessen beschäftigte, benötigte nach dem Zusammenbruch der Sowjetrepubliken und der ehemaligen Kolonialstaaten in Lateinamerika eine Staatsdefinition mit anderen Merkmalsausprägungen. Der Rahmen einer funktionierenden Staatlichkeit könnte durch Sicherheit, Wohlfahrt und Legitimität/Rechtsstaatlichkeit

innerhalb eines porösen Territoriums geboten werden, aber nicht mehr nur durch Jellineks klassische, völkerrechtliche Drei-Elementen-Staatslehre (Schneckener 2006: 17, 21).

Diese Ausführungen zur Debatte der Regierungsführung und Formen der Staatlichkeit sind seit dem Wegfall der bipolaren Weltordnung ein Bestandteil der Post-Konflikt-Friedensbildung (*post-conflict peacebuilding*). Die wiederkehrenden drei Elemente der Sicherheit, Repräsentation/Legitimation und Wohlfahrt bilden die Kernfunktionen eines modernen Staates, die Intervenierenden und auch die Intervenierten versuchen, diese Elemente in den fragilen, zerfallenden oder zerfallenen Staaten zu etablieren. Diese Form der liberalen Friedensbildung gilt es auch im afghanischen Kontext aus der Perspektive der Eliten zu hinterfragen. Die hybride Regierungsform, der die unterschiedlichen Reformen auf institutioneller und sicherheitspolitischer Ebene versucht haben, Rechnung zu tragen, erscheint nicht als staatskonsolidierender Prozess. Die zuvor dargelegten sub-regionalen und verfassungsrechtlich verankerten Regierungsorgane sowie die politischen Verhandlungen mit den Oppositionellen, den Taliban, den Mitgliedern der *Hezb-e Islami* haben es bisher nicht vermocht, nach der Definition Rothchilds oder Linz und Stepan einen nachhaltigen, konsolidierenden Prozess einzuleiten (Linz/Stepan 1996; Rothchild/Roeder 2005: 12).<sup>57</sup>

Der Exkurs im vorherigen Kapitel zu den dezentralen Reformen der NSP seit 2003 weist einerseits auf die Dilemmata der modernen afghanischen Staatsgründungsgeschichte und andererseits auf die Herausforderungen, vor denen die Entscheidungsträger\*innen, Analyst\*innen und Forscher\*innen im kriegerserschütterten Afghanistan stehen, hin. Die klassische Staatstheorie Webers, die Transformations-theorien zu den südeuropäischen und lateinamerikanischen Staaten sowie zu den ehemaligen Sowjetrepubliken, und nicht zuletzt die bisherigen Staatsbildungs- und Friedensbildungsansätze zu (Post-)Konfliktstaaten, werden in dieser Arbeit mit den empirischen Daten und den Lehren, die man in Hinsicht auf einen friedenskonsolidierenden Prozess aus der jüngsten Geschichte Afghanistans ziehen kann, kontrastiert.

Unter anderem stellt sich folgende Frage: Inwiefern hat der Kooptationsprozess<sup>58</sup> des afghanischen Präsidenten Hamid Karzais sowie der angestrebte Konsolidierungsprozess der internationalen Gemeinschaft seit der Konferenz auf dem Petersberg bei Bonn am 5. Dezember 2001, an der die Nord-Allianz, die Rom-Gruppe

---

57 Als einen Teil von sukzessiven Schritten eines konsolidierenden Friedensprozesses beschreiben Rothchild und Roeder das legitime Machtmonopol, durch das die bewaffneten Angriffe auf die Zentralregierung abgewehrt werden können. Er beschreibt unterschiedliche Phasen, wobei für den vorliegenden afghanischen Friedensbildungsprozess bereits einige dieser Schritte insbesondere im Bereich des Institutionenaufbaus umgesetzt worden sind; von den Autoren wird dies als Transitionsphase zur Demokratie bezeichnet. Hier zeigt sich das eigentliche Dilemma des afghanischen Friedensprozesses, denn die zum jetzigen Zeitpunkt als *spoiler* bezeichneten Oppositionellen, betrachten die Zentralregierung als nicht legitim (Rothchild/Roeder 2005: 12).

58 Der Kooptationsansatz Hamid Karzais wird auch oft als *big-tent*-Ansatz bezeichnet.

(Monarchisten), die Zypern- und die Peschawar-Delegation beteiligt waren, den Weg zum angestrebten Elitenkonsens für die Zeit nach dem Abzug der ISAF im Jahre 2014 und für die bevorstehenden Präsidentschafts- und Provinzwahlen im April 2014 bereitet? Oder kann die Kooptationsstrategie der vorherigen Regierung, der Nationalen Einheitsregierung und der internationalen Gemeinschaft zu einer nachhaltigen Demokratisierung in Afghanistan führen? Im Rahmen dieser Arbeit wird auch der strategische Zusammenhang zwischen der Konsolidierung und Kooptation mit den unterschiedlichen *mujaheddin*-Gruppierungen untersucht. Auch die Friedensverhandlungen und Verhandlungsstrategien zwischen der afghanischen Regierung, den unterschiedlichen *mujaheddin*-Gruppierungen und den afghanischen Taliban werden beleuchtet. Woher der Begriff der Eliten stammt und in welchen theoretischen Kontext die Arbeit gebettet ist, wird im folgenden Kapitel zur Theorie beschrieben.