

Ruttig, Thomas

Research Report

Präsident Karzai vor zweiter Amtszeit? Sicherheitsprobleme und Legitimitätsdefizite bei den Präsidentschaftswahlen in Afghanistan

SWP-Aktuell, No. 43/2009

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security
Affairs, Berlin

Suggested Citation: Ruttig, Thomas (2009) : Präsident Karzai vor zweiter Amtszeit?
Sicherheitsprobleme und Legitimitätsdefizite bei den Präsidentschaftswahlen in Afghanistan,
SWP-Aktuell, No. 43/2009, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254847>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen
Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle
Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich
machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen
(insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten,
gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort
genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

*Documents in EconStor may be saved and copied for your
personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial
purposes, to exhibit the documents publicly, to make them
publicly available on the internet, or to distribute or otherwise
use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open
Content Licence (especially Creative Commons Licences), you
may exercise further usage rights as specified in the indicated
licence.*

Präsident Karzai vor zweiter Amtszeit?

Sicherheitsprobleme und Legitimitätsdefizite bei den
Präsidentenwahlen in Afghanistan

Thomas Ruttig

Am 20. August finden in Afghanistan Präsidentenwahlen statt. Amtsinhaber Hamed Karzai steuert dabei auf eine Wiederwahl zu. Fehlende personelle Alternativen, Karzais kluges Vorgehen, die von ihm genutzten institutionellen Vorteile und nicht zuletzt taktische Fehler der neuen US-Administration haben seine Erfolgchancen wieder aufleben lassen. Allerdings ist zu befürchten, dass die Wahlen nicht sicher, transparent und inklusiv ablaufen werden. Verantwortlich dafür sind Unzulänglichkeiten bei der Vorbereitung, erhebliche institutionelle Schwächen und eine prekäre Sicherheitslage, die Freiräume für Manipulationen schafft. Das wird die Legitimität des Wahlergebnisses vor allem in den Augen der afghanischen Bevölkerung in Frage stellen, zumal unabhängige Institutionen als akzeptierte Schiedsinstanz fehlen. Der bisherige Verlauf des Wahlkampfes hat ethnischere Herrschaftsmuster gestärkt, Ansätze zur Stabilisierung von Institutionen und staatlicher Ordnung aber zurückgeworfen.

Die Wahl des Staatspräsidenten – die zugleich mit der Wahl der Provinzräte stattfindet – sollte den Übergang zur »Afghanisierung« und damit Normalisierung der politischen Abläufe im Land markieren.

Erstmals übernahmen einheimische Institutionen wie die Unabhängige Wahlkommission (*Independent Election Commission, IEC*) die Federführung bei der Vorbereitung und Durchführung von Wahlen. Die internationale Gemeinschaft hingegen unterstützt sie nur noch und trägt wie zuvor einen Großteil der Kosten. Diese werden sich 2009 auf ca. 230 Millionen Dollar belaufen. Dass die Mittel nur mit Verzögerungen bereitgestellt wurden, behinderte die Wahlvorbereitung

jedoch. Diese litt außerdem unter institutionellen Problemen und einer schwierigen Sicherheitslage.

Institutionelle Probleme

Mangels einer starken Legislative in Afghanistan sind seit dem ersten Wahlzyklus von 2004/2005 die wahlrelevanten Institutionen unter Kontrolle der Exekutive geblieben. Die meisten Entscheidungsbefugnisse konzentrieren sich nach wie vor im aufgeblähten Präsidentenapparat. Die Vorsitzenden der Wahlkommission und des Obersten Gerichts wurden vom Präsidenten ernannt, im Fall der IEC sogar ohne Einbeziehung

des Parlaments. Zudem beschädigte der IEC-Chef den Ruf seiner Behörde, indem er sich öffentlich in abwertender Weise über Zahl und Qualität der Präsidentschaftskandidaten äußerte. Als Beleg für die Voreingenommenheit des Obersten Gerichts gelten dessen Entscheidungen zum Wahltermin und zu den Befugnissen Karzais in einer von der Verfassung nicht vorgesehenen Übergangsphase. Beide Instanzen werden in der afghanischen Öffentlichkeit und bei Karzais Gegenkandidaten deshalb als parteiisch und unglaubwürdig betrachtet. Auch die staatlichen und viele private Medien wirken als Sprachrohre Karzais.

Weil die Wahlvorbereitungen zu spät anliefen, konnte der verfassungsgemäße Termin im April 2009 nicht gehalten werden. Es brach eine innenpolitische Debatte darüber aus, ob und mit welchen Vollmachten Karzai in der Interimsperiode weiteramtieren könne. Befürchtet wurde, dass er sein Amt und seinen Apparat in den Dienst des Wahlkampfes stellen könnte. Das Oberste Gericht entschied jedoch im Sinne Karzais und ermöglichte es ihm, weiterhin mit uneingeschränkten Vollmachten zu agieren.

Bereits vor Beginn des Wahlkampfes hatte Karzai dafür gesorgt, dass ausschließlich er selbst für die Ernennung der Provinz- und Distriktgouverneure zuständig ist. Er kann somit Ämter als Pfründen verteilen. Als Gegenleistung werden Wählerstimmen erwartet. Fast allen Gouverneuren, die in den vergangenen zwei Jahren ernannt wurden, fehlt eine lokale Machtbasis; sie sind daher direkt von Kabul abhängig. In Südafghanistan werden sie zudem oftmals von »starken Männern« gestützt, die aus dem örtlichen Umfeld stammen und eng mit Karzai verbunden sind. Während der Wählerneuregistrierung mobilisierten diese *strongmen* mit Drohungen und finanziellen Anreizen gezielt einzelne lokale Gemeinschaften. Mit Blick auf die Wahlen wurden auch die Posten des Bildungs- und des Innenministers mit Verbündeten des Präsidenten besetzt.

Der direkte Zugriff auf die subnationale Administration, die Polizei und die Lehrerschaft ermöglicht es dem Präsidenten, un-

mittelbar Einfluss auf den Wahlverlauf zu nehmen. Schulen dienen oft als Wahllokale, Lehrer als Wahlpersonal und die Schüler als inoffizielle Mobilisatoren für ihre Eltern. Zudem wurde festgelegt, die Auszählung der Stimmen in die fast 400 Distriktzentren zu verlagern. Dies verringert Beobachtungsmöglichkeiten und erhöht den Konformitätsdruck auf die örtliche Bevölkerung. 2004/2005 war noch in den 34 Provinzzentren ausgezählt worden. Dabei mischte man Stimmzettel aus verschiedenen Gebieten, um Rückschlüsse auf lokales Wahlverhalten zu erschweren.

Die Obersten Räte der sunnitischen und der schiitischen Islamgelehrten – die offiziell unabhängig sind, allerdings von der Regierung alimentiert werden – unterstützen uneingeschränkt den Präsidenten. Kritische Akteure in Medien und nichtstaatlichen Organisationen setzen sie zielgerichtet unter Druck. Wegen Verbreitung »unislamischer« Ideen strengten die Gelehrten etwa einen Prozess gegen einen Studenten und Journalisten an. Das beanstandete Material stammte von iranischen Internet-Seiten und enthielt Argumente schiitischer Geistlicher etwa zum Eherecht. Am Ende des Verfahrens, das auch international für Aufsehen sorgte, wurde der Angeklagte zu einer langjährigen Haftstrafe verurteilt. Zuletzt initiierten die Gelehrten wegen regierungskritischer Äußerungen, die Jahre zurückliegen, einen Prozess gegen ein führendes Mitglied der angesehenen Unabhängigen Menschenrechtskommission. Diese ist eine Kerngruppe der *Free and Fair Elections Foundation of Afghanistan* (FEFA), des Dachverbandes nichtstaatlicher Wahlbeobachter. Offenbar wird versucht, die Handlungsfähigkeit der beiden Organisationen einzuschränken, die den Konservativen seit längerem ein Dorn im Auge sind.

Versäumnisse der internationalen Gemeinschaft

Die anhaltende Schwäche der afghanischen Institutionen, die sich in der mangelhaften Vorbereitung der Wahlen niederschlägt, ist

teilweise auch der internationalen Gemeinschaft anzulasten. Sie nahm die massiven Unregelmäßigkeiten bei den Wahlen 2004/2005 leichtfertig hin und setzte damit einen negativen Präzedenzfall für kommende Wahlgänge. Obwohl es in Berichten der damaligen Beobachtermissionen dringende Mahnungen gab, dauerte es zu lange, bis man die Aufmerksamkeit darauf richtete, die offensichtlich gewordenen Schwächen in der Gesetzgebung und den Institutionen zu korrigieren. Dies verhinderte eine rechtzeitige und damit gründliche Wahlvorbereitung durch die afghanischen Behörden.

Gleich mehrere Hauptakteure handelten unzureichend oder verspätet. Die VN entzogen sich zu früh ihrer politischen Verantwortung, indem sie für die Wahlen nur noch ein unterstützendes Mandat beantragten. VN-Mitglieds- und -Geberstaaten konzentrierten sich zu sehr auf technische Aspekte des Wahlprozesses, vernachlässigten dessen politische Dimension und reagierten nicht entschlossen genug auf deutliche Unregelmäßigkeiten bei der Wählerregistrierung. Dabei wurden unkontrolliert und in großen Mengen Wählerausweise an Minderjährige und bereits registrierte Wähler ausgegeben. In vielen Fällen unterblieb die notwendige Überprüfung, da nicht alle Afghanen über Personaldokumente verfügen. Darüber hinaus war nach vorsichtigen Schätzungen afghanischer Nichtregierungsorganisationen mindestens ein Drittel der erfassten Frauen bei ihrer Registrierung nicht anwesend. Das führte zu einer offensichtlichen Überregistrierung von Wählerinnen, vor allem in paschtunischen Aufstandsprovinzen. Im Vergleich zu 2005 ist die Zahl registrierter Wähler insgesamt um 4,4 auf 17 Millionen gestiegen – eine unrealistische Zahl bei einer Gesamtbevölkerung von 28 bis 30 Millionen Menschen, von denen 60 Prozent das Wahlalter von 18 Jahren noch nicht erreicht haben. Der Schwarzmarktpreis für eine Wählerkarte ist angesichts des Überangebots denn auch auf einen Dollar gesunken.

Die ISAF-Mission überließ es afghanischen Behörden, landesweit die illegalen

bewaffneten Gruppen zu katalogisieren.

Die Zugehörigkeit zu solchen Gruppen sollte das Hauptausschlusskriterium bei der Zulassung von Kandidaten (dem sogenannten Vetting) sein. Nach wie vor werden jedoch einige der beteiligten Behörden selbst von den Interessen bewaffneter Fraktionen beherrscht. Die bei der Überprüfung verwendeten Angaben waren deshalb höchst unvollständig, und viele mit Milizen verbundene Kandidaten gelangten auf die Wahllisten. Die für das Vetting zuständige Wahlbeschwerdekommission (*Electoral Complaints Commission, ECC*) konnte ihre Arbeit erst wenige Tage vor Beginn der Prüfungsperiode und in den Provinzen nur mit rudimentären Strukturen aufnehmen.

Zudem verzögerte sich der Zufluss neuer Mittel für die Wahlvorbereitung, weil die Kosten des letzten Wahlgangs 2005 verspätet abgerechnet worden waren. Das führte zu Gehaltskürzungen bei der IEC, zur Abwanderung qualifizierten Personals und zum Zerfall der IEC-Provinzstrukturen. Unzureichende oder zu spät geleistete Unterstützung schränkt auch die Fähigkeit der FEFA ein, wie 2004/2005 flächendeckend Beobachter auszubilden.

Lücken im Wahl- und Parteiengesetz wurden nicht rechtzeitig geschlossen – die Geberländer hatten es am nötigen Druck fehlen lassen, während die afghanische Exekutive die entsprechenden Termine bewusst verstreichen ließ. Auch für die Parlamentswahlen 2010 kann das Versäumte nicht mehr nachgeholt werden, denn diese Frist ist ebenfalls abgelaufen. Eine Volkszählung und die Erstellung eines Wählerregisters, das die Stimmberechtigten ihren jeweiligen Wahllokalen zuordnet, stehen damit weiterhin aus. Die berechnete und technisch umsetzbare Forderung der Kabuler Regierung, die Wählerregistrierung mit der Ausgabe neuer Personalausweise zu verbinden (für Frauen wäre dies ein Novum), wurde von den Geberländern abgelehnt. Mehrfachregistrierungen und -stimmabgaben werden so weiterhin begünstigt.

Damit fehlen wichtige institutionelle Grundlagen auch für die Vorbereitung

künftiger Wahlen. Weder organisatorisch noch finanziell ist Kontinuität gewährleistet. Wird jede Wahl nur ad hoc organisiert, steigen zudem die Kosten. Nach dem verfassungsgemäß geltenden Wahlkalender – mit einer Vielzahl an unterschiedlich langen Legislaturperioden in den gewählten Körperschaften der verschiedenen Ebenen – muss die IEC ab 2009 in 25 Jahren 33 Wahlen organisieren. Bis 2034 würden nur in drei Jahren keine Wahlen stattfinden.

Sicherheitsprobleme

Neben den institutionellen Schwierigkeiten werden erhebliche Sicherheitsprobleme die Durchführung und die Legitimität der Wahlen beeinflussen. Nach der US-Truppenaufstockung und der Taleban-Gegenoffensive – die mit Ausweichbewegungen kombiniert wurde, darunter ins Stationierungsgebiet des Bundeswehr im Nordosten des Landes – erreichte das Gewaltniveau in Afghanistan während der ersten Hälfte des Jahres 2009 bisher ungekannte Ausmaße. Dabei hat sich die Aufstandsbewegung auch geographisch ausgebreitet; erstmals operiert sie in allen Provinzen. Die Zahl der Kampfhandlungen ist sprunghaft angestiegen; die Angriffe werden komplexer, Selbstmordanschläge zunehmend von mehreren Personen gleichzeitig verübt. Die Aufständischen sind besser trainiert, zeigen sich taktisch flexibel und weisen ein höheres Verständnis des Gegners auf.

Der afghanischen Regierung zufolge befanden sich im Juni 2009 von beinahe 400 Distrikten elf vollständig unter Kontrolle der Aufständischen; 119 weitere wiesen »ernsthafte« Probleme auf. Im Zuge mehrerer Offensiven konnten internationale und afghanische Truppen in der Südprovinz Helmand die Taleban aus zwei Distrikzentren verdrängen; der Distrikt Chahrdara im Einsatzbereich der Bundeswehr galt offiziell nicht als Taleban-kontrolliert. Operationen der Afghanischen Nationalarmee in weiteren Distrikten blieben jedoch aus.

Damit ist auf mehr als einem Viertel des afghanischen Territoriums die Sicherheit

von Wahlorganisatoren, Wählern und Wahlbeobachtern flächendeckend gefährdet. Und auch außerhalb dieser Zone (mit Ausnahme einiger Gebiete im Norden, Nordosten und Zentrum Afghanistans) sind die Aufständischen jederzeit in der Lage, Bewegungen über Land – von Wahllogistik und Wählern etwa – erheblich zu behindern. Die IEC, unterstützt von den VN, konzentriert deshalb die Wahllokale, anders als 2004/2005, in den Distrikzentren. Man hofft, auf diese Weise eine Beteiligung von etwa 75 Prozent der Bevölkerung gewährleisten zu können. In weiten ländlichen Gebieten wird damit aber das verfassungsmäßige Recht auf Stimmabgabe faktisch außer Kraft gesetzt. Gewaltdrohungen der Taleban schüren in der Bevölkerung zudem die Furcht, dass bei einer Wahlteilnahme mit Repressalien zu rechnen ist.

Aufgrund der Sicherheitsprobleme werden internationale Beobachter auf lokaler Ebene noch weniger präsent sein als 2004/2005. Die EU entsendet 67 Langzeit- und 150 bis 200 Kurzzeitbeobachter und stellt damit die größte Mission. Dazu kommen Gruppen aus den USA, von der OSZE und vom asiatischen Dachverband *Asian Network for Free Elections* (ANFREL). Angesichts der geringen Zahl an internationalen Vertretern werden afghanische Beobachter vielerorts auf sich allein gestellt bleiben und dem starken Druck örtlicher Interessen ausgesetzt sein. Zu erwarten ist, dass zahlreiche beobachtungsfreie Zonen entstehen, die Freiräume für Manipulationen (durch Einschüchterung von Wählern, Infiltration des technischen Apparats, *ballot stuffing* etc.) bieten.

Die Haltung der Aufständischen

Die Taleban als stärkste Organisation der Aufständischen lehnen die Wahlen als »betrügerisch« ab. Ihr Oberhaupt Mullah Muhammad Omar forderte die Bevölkerung wiederholt zum Boykott auf, vermied aber einen offenen Gewaltaufruf. Seine Kämpfer sollen vom Vortag der Wahlen an alle Straßen für Fahrzeuge blockieren. Drei Provinz-

ratskandidaten und ein IEC-Mitarbeiter wurden bereits ermordet. Anschläge auf einen Präsidentschafts- und einen Vizepräsidentschaftskandidaten schlugen fehl. Vereinzelt mussten lokale Kandidatenbüros nach Drohungen schließen. Insgesamt jedoch blieb das Niveau direkt gegen Wahlpersonal oder Wahlinfrastruktur gerichteter Gewalt in der Vorwahlperiode für afghanische Verhältnisse bisher überraschend niedrig. Aus Süd-, Ost- und Nordwestafghanistan wurde vereinzelt sogar berichtet, Gruppen von Aufständischen würden IEC-Helfer logistisch unterstützen oder eskortieren.

Gerade in Gebieten mit Stammesrivalitäten könnten lokale Kommandeure versuchen, Anhänger in Provinzräte wählen zu lassen, um sich damit zusätzliche Handlungsoptionen zu verschaffen. Relativ umfangreiche Wählerregistrierungen in Taliban-kontrollierten Gebieten könnten auf eine ähnliche Taktik hindeuten (Wählerausweise dienen allerdings auch als Passierschein für Kontrollposten der Sicherheitskräfte). Die Taliban-Führung scheint solche lokalen Initiativen nicht unterbunden zu haben.

Der Einfluss der USA

Die dominierende Rolle der USA im politischen Prozess Afghanistans ließ Präsidentschaftskandidaten wie Wähler gespannt nach Washington blicken. Nachdem die Bush-Regierung Karzai unterstützt hatte, versuchte man zu erkennen, hinter welchen Bewerber sich die Vereinigten Staaten unter der neuen Administration stellen würden. Dass Mitglieder des Obama-Teams während des US-Wahlkampfes deutliche Kritik an Karzais korrupter Regierungsführung geübt hatten, wurde als Zeichen dafür interpretiert, dass dieser keine Rückendeckung mehr genieße. Wegen der stark verschlechterten Sicherheitslage und der geringen Wiederaufbauerfolge hatte sich 2008 in der afghanischen Bevölkerung ohnehin eine Wechselstimmung breitgemacht, die vom neuen US-Kurs gedeckt schien.

Mangels eines aussichtsreichen Alternativkandidaten fuhr die Obama-Administration nach ihrem Amtsantritt die Karzai-Kritik jedoch zurück und erklärte ihre Neutralität. Dass sie dann die Entscheidungen des Obersten Gerichts zu Wahltermin und Interimsperiode begrüßte, war ein taktischer Fehler und wurde in Afghanistan als erneuter Kurswechsel hin zu Karzai gedeutet. Die Stimmung schlug wieder um, diesmal zugunsten des Präsidenten. Chancereiche Karzai-Rivalen wie der frühere Innenminister Ali Jalali, ein US-afghanischer Doppelstaatler, der bereits seit über einem Jahr systematisch eine Kampagne aufgebaut hatte, verzichteten nun auf eine Kandidatur (auch anschließend lag Jalali in einer Umfrage noch immer an zweiter Stelle). Einige dieser Kandidaten wechselten sogar ins Karzai-Lager über. Auch weitere politische Kräfte, darunter örtliche Stammesräte, schlossen sich zunehmend dem Trend zur Unterstützung des Favoriten an.

Inzwischen haben die USA hochrangiges Personal zur Wahlunterstützung nach Afghanistan entsandt, sowohl an die eigene Botschaft als auch zur VN-Mission. Ein Verantwortlicher im Botschafterrang koordiniert entsprechende Aktivitäten an der US-Vertretung und zwischen westlichen Gebern; mit Peter Galbraith wurde ein namhafter Diplomat neuer stellvertretender VN-Sondergesandter. Dabei kann sich die amerikanische Politik auch unter Obama nicht von dem kurzfristigen Erfolgsdruck befreien, den Wahltermine im eigenen Land entstehen lassen. »Glaubwürdige, sichere und inklusive Wahlen« in Afghanistan (so die Formulierung des zuständigen US-Diplomaten in Kabul) sollen dazu beitragen, dass vor den Zwischenwahlen zum Kongress im November 2010 eine positive Afghanistan-Bilanz präsentiert werden kann.

Kandidaten und Koalitionen

Die Zahl von 40 Gegenkandidaten täuscht darüber hinweg, dass es an einer effektiven Opposition fehlt, die eine öffentliche Aus-

einandersetzung über politische Kernprobleme führen und etwaige Proteste in friedliche Kanäle lenken könnte. Ein solches Gegengewicht zu Karzai sah man zunächst in der Nationalen Front (NF), einem Zusammenschluss von Mudschahe-din-Parteien und Einzelpersonen anderer Lager. Diese Koalition musste faktisch jedoch politischen Bankrott anmelden, nachdem die angekündigten Demonstrationen gegen Karzais Amtsverbleib in der Übergangsperiode noch nicht einmal ansatzweise stattgefunden hatten und es dem Präsidenten gelungen war, die NF durch Kooptierung einiger ihrer Führer zu spalten. Ex-Verteidigungsminister Muhammad Qasem Fahim machte er zu seinem Vizepräsidentenschaftskandidaten. Schon seine beiden bisherigen Vizepräsidenten, Abdul Karim Khalili und Zia Massud, waren gleichzeitig NF-Führer.

Die pro-demokratischen Kräfte konnten sich aus ihrer Marginalisierung nicht befreien. Ihr stärkster Zusammenschluss, die Nationale Front für Demokratie in Afghanistan (NFDA), unterstützt den früheren Finanzminister Aschraf Ghani, den aus ihrer Sicht demokratischsten der chancenreichen Kandidaten. Andere wurden vom Karzai-Lager kooptiert. Ein Bündnis der stärksten Karzai-Herausforderer unter Einschluss Ghanis scheiterte an widerstreitenden persönlichen Führungsansprüchen.

Amtsinhaber Karzai sieht sich daher einer günstigeren Konstellation gegenüber als bei der letzten Wahl; seine jetzigen Gegner sind erheblich schwächer. Jene drei Kandidaten von 2004, die außer ihm mehr als zehn Prozent der Stimmen erhielten, treten nicht mehr an: Unterhaussprecher Yunus Qanuni (ein Tadschike) wurde in seiner eigenen Organisation, der NF, nicht mehr berücksichtigt; die Warlords und Parteivorsitzenden General Abdulaschid Dostum (ein Usbeke) und Muhammad Muhaqqeq (ein Hazara) traten inzwischen sogar Karzais Koalition bei.

Indem er mit den Warlords ein Bündnis einging, sicherte sich Karzai Stimmblocke in allen wichtigen ethno-politischen

Lagern. Dostum, Muhaqqeq sowie Vizepräsident Khalili liefern usbekische und Hazara-Stimmen, während die Gouverneure Kabuls und Nangrahar sowie Karzais Statthalter in der Südregion für paschtunische Voten sorgen; Fahim wiederum garantiert tadschikische Stimmen.

Einziges Rückschlag für Karzai war das Umschwenken des starken Gouverneurs der Nordprovinz Balkh, Muhammad Atta, der gleichzeitig Oberhaupt der Jamiat-Partei (des Kerns der NF) für ganz Nord- und Nordostafghanistan ist. Karzais Allianz mit Attas Erzrivalen Dostum trieb den Gouverneur zwangsläufig ins gegnerische Lager. Doch da Dostums Anhänger besser organisiert sind als Attas Jamiat-Partei, ist auch hier ein Stimmenvorteil für Karzai zu erwarten.

Auf der Gegenseite haben nur die Tadschiken mit Ex-Außenminister Abdullah Abdullah ein Schwergewicht im Rennen. Doch sie sind zersplittert – wegen Fahims Bündnis mit Karzai, aber auch deshalb, weil die Familie der tadschikischen Widerstands-Ikone Ahmad Schah Massud (der 2001 ermordet wurde) sich nicht an der Kampagne beteiligt. Ebenso fragmentiert ist das Feld der paschtunischen Herausforderer, deren stärkster Vertreter Ghani laut Umfragen nur drei Prozent Wähler-zuspruch verzeichnen kann. Im bevölkerungsreichen Ostafghanistan konkurrieren gleich vier weitere prominente Paschtunen um Stimmen. Das verstärkt den Eindruck, dass einige der Kandidaten aufgestellt wurden, um rivalisierende Lager zu spalten.

Die Mechanismen des Vorwahlprozesses und insbesondere Karzais geschickte Manipulation von Patronage-Netzwerken haben bewirkt, dass die wichtigsten politischen Kräfte weiterhin im ethnischen Gewand auftreten. Die Führer der ethnischen Gruppen behaupten ihre Position durch Waffengewalt (oder deren Androhung) und verengen damit den Raum für die Herausbildung politischer Alternativen. So reproduziert sich das neo-patrimoniales Beziehungssystem immer wieder selbst.

Um Wahlbündnisse zu schmieden, nimmt Karzai auch rechtsstaatliche Rück-

schritte in Kauf. So setzte er Dostum wieder in die Beraterfunktion ein, aus der er ihn im vergangenen Jahr entlassen hatte, weil dem usbekischen Warlord nach einem Übergriff auf einen gegnerischen Politiker ein juristisches Verfahren drohte. Dostum musste damals als Erster der Warlords die politische Bühne Afghanistans verlassen und begab sich als De-facto-Exilant in die Türkei. Für Unmut bis nach Washington sorgte die Entscheidung des Präsidenten, einige verurteilte Heroinhändler – darunter Verwandte eines verbündeten Gouverneurs – zu begnadigen.

Im Mittelpunkt des Wahlkampfes stehen nicht Programme, sondern Personen; auch daran zeigt sich die Marginalisierung der Parteien. Lediglich Abdullah, Ghani und einige linke Außenseiter warten mit einer Programmatik auf, die über Schlagworte hinausgeht. Abdullah will die politische Ordnung des Landes dezentralisieren und das Präsidialsystem durch ein parlamentarisches ersetzen. Damit greift er Kontroversen auf, die schon die Verfassungsdebatte 2003 begleitet haben. Ghani setzt auf eine langfristige Wirtschaftsentwicklung und das populäre Thema Korruptionsbekämpfung. Sein Wahlprogramm, ein 10-Jahres-Plan, wurde zunächst auf Englisch – als Publikation eines amerikanischen Thinktanks – und im Internet veröffentlicht.

Wählerverhalten

Traditionelle Herrschafts- und Handlungsmuster werden das Abstimmungsverhalten der Afghanen dominieren. Ethnische wie tribale Bindungen und die Orientierung an Führerpersönlichkeiten spielen dabei eine entscheidende Rolle. Angesichts der starken sozialen und politischen Kontrolle, die etwa durch die *strongmen* ausgeübt wird, ist es vielen Wählern nur schwer möglich, sich von den hergebrachten Verhaltensweisen zu lösen.

Verstädterung, Einflüsse der Globalisierung und eine massive Enttäuschung über die Regierenden in Kabul haben diese Strukturen allerdings ansatzweise aufge-

brochen. Im Parlament bröckelt die bisherige Gefolgschaft gegenüber den ethnischen Führern, ebenso in der usbekischen Bevölkerungsgruppe Nordafghanistans und unter den Hazara. Die städtischen Jungwähler sind in gewissem Maße unberechenbar. Im urbanen Milieu ist der Konformitätsdruck geringer, der Informationsstand höher und das politische Interesse ausgeprägter. Hier könnte es Karzais Ansehen schaden, dass er die Zusage gebrochen hat, sich seinen Hauptgegnern in einer TV-Debatte zu stellen.

Allerdings dürfte sich in Nordafghanistan entscheiden, ob dem Amtsinhaber der Sieg im ersten Wahlgang noch genommen werden kann. Denkbar ist dies nur dann, wenn der als stärkster Herausforderer geltende (und offenbar über einen erheblichen Etat verfügende) Abdullah mit Hilfe Attas ein Ergebnis von 25 bis 30 Prozent erreicht und Ghani stärker als bisher Wähler mobilisieren kann. Zusammen mit den Stimmenanteilen der übrigen Kandidaten könnte dann eine absolute Mehrheit Karzais verhindern und ein zweiter Wahlgang erzwungen werden. Dessen Ausgang wäre angesichts der landesweiten ethno-politischen Polarisierung durchaus offen.

Fazit

Zahlreiche Berichte afghanischer und internationaler Beobachter – ein Großteil nicht öffentlich zugänglich – lassen erwarten, dass es in weiten Gebieten Afghanistans zu erheblichen Wahlmanipulationen kommen wird. Das Ergebnis dürfte demnach nicht allein durch das Häkchen in der Wahlkabine, sondern vor allem durch die Auszählung entschieden werden. Dabei könnten Fälschungen maßgeblich dazu beitragen, dass Karzai bereits im ersten Wahlgang mehr als 50 Prozent der Stimmen erhält. Angesichts der großen Lücken bei der Wahlbeobachtung – als Folge der prekären Sicherheitslage – ist absehbar, dass Manipulationen sich nicht vollständig aufdecken lassen. Daher dürfte ein geschlossenes Bild des Wahlablaufs, das eine

wirklich »wasserdichte« Bewertung erlauben würde, kaum herzustellen sein. Zudem muss bezweifelt werden, dass die US-Administration bereit sein wird, die Legitimität der Wahlen grundsätzlich in Frage zu stellen. Vor den Kongress-Zwischenwahlen im November 2010 benötigt sie einen außenpolitischen Erfolg in Afghanistan.

Manipulationen werden sich allerdings nicht vor den afghanischen Wählern verbergen lassen. Sollte die westliche Staatengemeinschaft – die Trägerin der Nato/ISAF-Mission – ein fragwürdiges Ergebnis öffentlich gutheißen, könnte ihr Ansehen in einer kritischen sicherheitspolitischen Lage weiter erodieren. Das noch existierende Vertrauenskapital wäre dann in Gefahr. Wahlfälschungen würden auch von den internationalen Medien thematisiert werden; dies wiederum könnte in den Entsendestaaten die innenpolitische Unterstützung für den Auslandseinsatz weiter schwächen. In Afghanistan selbst würden etwaige Einsprüche mangels unparteiischer Institutionen dagegen ins Leere laufen. Da es keine handlungsfähige Opposition gibt, ist auch kaum mit Straßenprotesten wie nach den Präsidentschaftswahlen im Iran zu rechnen. Alternative Führungspersönlichkeiten fehlen in Afghanistan.

Das von den USA formulierte Ziel »glaubwürdiger, sicherer und inklusiver Wahlen« – im Gegensatz zum international üblichen Standard von »freien und fairen« Abstimmungen – wird sich wohl nicht erreichen lassen. In mindestens einem Viertel Afghanistans sind sichere Wahlen unmöglich, in weiteren ausgedehnten Gebieten zumindest fraglich. Zu erwarten ist, dass die Gewaltandrohungen der Aufständischen die Wahlbeteiligung nach unten drücken werden. Weil große Teile der Landbevölkerung faktisch von einer Teilnahme ausgeschlossen sind und klientelistische Absprachen ein pluralistisches Kandidatenangebot verhindern, kann die Wahl auch nicht als inklusiv bezeichnet werden. Ein glaubwürdiges Wahlergebnis aber entsteht nur aus Sicherheit und Inklusivität.

Sollte Karzai als Präsident wiedergewählt werden, kann er sich längerfristig nur dadurch legitimieren, dass er endlich effektiv zu regieren beginnt, also dafür Sorge trägt, dass staatliche Ordnungsleistungen – wie physische und rechtliche Sicherheit – erbracht und Wiederaufbau sowie wirtschaftliche Entwicklung so vorangetrieben werden, dass nicht nur eine Elite davon profitiert. Ein Wahlsieg des Amtsinhabers »aus Mangel an Beweisen« (von Manipulationen) würde allerdings eher ein Weiter-so begründen, vor allem wenn die internationale Gemeinschaft wie schon 2004/2005 darauf verzichtet, Verstöße publik zu machen. Karzai könnte dann auf seine angebliche demokratische Legitimation verweisen und so leichter dem Druck seiner internationalen Verbündeten widerstehen, die auf mehr Effektivität in der Regierungsarbeit und bei der Korruptionsbekämpfung drängen werden. Seine neo-patrimoniale Allianzpolitik zwingt ihn aber zunächst, Postenansprüche von Verbündeten zu befriedigen. Dabei dürften kaum Kompetenzkriterien entscheiden, sondern Fragen des fraktionellen und ethnischen Proporz.

Den größten Schaden können Wahlen mit zweifelhafter Legitimität dadurch verursachen, dass sie die afghanische Bevölkerung weiter vom politischen Prozess entfremden. Dies würde indirekt den bewaffneten Aufständischen in die Hände spielen.

Nach den Präsidentschaftswahlen wird die internationale Gemeinschaft nicht umhinkommen, ihr politisches Engagement in Afghanistan deutlich zu verstärken. Sie sollte auch eine umfassende und inklusive innerafghanische Diskussion darüber befördern, wie sich die wichtigsten Systemblockaden beseitigen lassen. Ziel muss vor allem sein, eine funktionierende Gewaltenteilung zu verwirklichen, die politische Beteiligung der Bevölkerung zu erhöhen, die Schwäche subnationaler Institutionen zu überwinden und eine gesellschaftliche Aussöhnung einzuleiten, zu der auch eine weithin akzeptable politische Übereinkunft mit den Aufständischen gehört.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2009
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364