ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Ruttig, Thomas

Research Report

Afghanistans Wahlkrise: Die gefälschte Präsidentschaftswahl und Strategien für "danach"

SWP-Aktuell, No. 56/2009

Provided in Cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Ruttig, Thomas (2009) : Afghanistans Wahlkrise: Die gefälschte Präsidentschaftswahl und Strategien für "danach", SWP-Aktuell, No. 56/2009, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/254860

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

SWP-Aktuell

Stiftung
Wissenschaft und
Politik

Deutsches Institut
für Internationale
Politik und Sicherheit

Afghanistans Wahlkrise

Die gefälschte Präsidentschaftswahl und Strategien für »danach«

Thomas Ruttig

Aufgrund systematischer Fälschungen bei der ersten Runde der Präsidentschaftswahl am 20. August ist Afghanistans politischer Prozess in eine Sackgasse geraten. Es ist fraglich, ob das verlorene Kapital mit der Stichwahl am 7. November zurückgewonnen werden kann. Die Wahrscheinlichkeit erneuten Betrugs ist hoch. Die eingetretene Legitimitätskrise erfordert einen neuen gesamt-afghanischen Konsens über die politische Zukunft des Landes. Dagegen würde ein »Weiter so« neue Strategieansätze zur Stabilisierung Afghanistans von vornherein ad absurdum führen. Die internationale Gemeinschaft muss in dieser Phase einen primär politisch-diplomatischen Ansatz entwickeln, der über Wahlnachbesserungen hinausreicht.

Am 20. Oktober gab Afghanistans Unabhängige Wahlkommission *(Independent Election Commission, IEC)* das offizielle Endergebnis der Präsidentschaftswahl bekannt – nach langer Verzögerung, denn die erste Wahlrunde hatte genau zwei Monate zuvor stattgefunden. Demnach verfehlte Amtsinhaber Hamed Karzai mit 49,67 Prozent der Stimmen denkbar knapp die 50-Prozent-Marke, die ihm einen zweiten Wahlgang erspart hätte. Als Termin für die Stichwahl ist nun der 7. November festgesetzt. Mit der Korrektur des vorläufigen Endergebnisses, nach dem Karzai 54,6 Prozent der Stimmen gewonnen hatte, musste die IEC eingestehen, dass es während des ersten Wahlgangs zu Fälschungen gekommen war, die den Charakter des Ergebnisses beeinflusst hatten. Hauptkonkurrent Dr. Abdullah Abdullah errang einen Anteil von 30,59 Prozent. Alle anderen 30 Bewerber blieben unter zehn Prozent, darunter – als Nächststärkste – die ehemaligen Minister Ramazan Baschardost und Aschraf Ghani Ahmadzai.

Die Wahlbeteiligung lag nach IEC-Angaben bei 39,2 Prozent der 15,3 Millionen registrierten Wähler. Die Gesamtzahl der registrierten Wähler war bereits zu einem früheren Zeitpunkt im Wahlprozess von 17 Millionen nach unten korrigiert worden. Nach inoffiziellen Schätzungen aus der Umgebung des Präsidenten nahmen tatsächlich aber nur 2 bis 2,5 Millionen Wähler an der Abstimmung teil – das wären gerade einmal 13,1 bzw. 16,5 Prozent. Demnach müssten 3,5 bis 4 Millionen Stimmen gefälscht worden und ins Ergebnis eingeflossen sein, also deutlich mehr als die Hälfte.

Vor allem der kurzfristige Termin der Stichwahl, anhaltende Sicherheitsprobleme

Thomas Ruttig ist Gastwissenschaftler in der Forschungsgruppe Asien

sowie die an ihrer Spitze unreformierte IEC lassen Zweifel aufkommen, ob der zweite Wahlgang qualitativ besser ablaufen wird als der erste. Realistischer ist es, mit erneuten Manipulationen durch Anhänger beider Kandidaten zu rechnen. Dabei liegt der Vorteil klar auf Seiten des Amtsinhabers, der den Staatsapparat bis auf Distriktebene hinab kontrolliert und ihn schon bei der ersten Runde zu seinen Gunsten eingesetzt hatte.

Zugleich deutet sich an, dass die am 20. August parallel durchgeführten Provinzratswahlen in ähnlichem Ausmaß manipuliert worden sind. Ihre Ergebnisse liegen vor, wurden allerdings noch nicht bekanntgegeben.

Das institutionelle Umfeld

Nachdem sich bereits seit 2008 die Sicherheitslage so weit verschärft hatte, dass der zivile Wiederaufbau – mangels Zugangs zu großen Landesteilen – zusehends blockiert wird, ist mit den gefälschten Wahlen auch Afghanistans politischer Prozess in eine Sackgasse geraten. Ebenso wenig erreicht wurde bislang das Ziel, funktionierende afghanische Institutionen zu schaffen, die das Land eigenständig stabilisieren können. Dem Parlament und den gewählten Provinzräten mangelt es an Kompetenzen zur wirksamen Kontrolle der mächtigen Exekutive. Der Aufbau handlungsfähiger einheimischer Sicherheitskräfte wird noch mindestens fünf bis zehn Jahre in Anspruch nehmen. Das oft parteiische und manipulative Agieren der Unabhängigen Wahlkommission (IEC) während der Präsidentenwahl ist ein negatives Beispiel für eine »afghanische Führungsrolle«, die weder effektiv politisch kontrolliert wird noch internationalem Einfluss unterliegt. Vor diesem Hintergrund forderte UN-Generalsekretär Ban Ki Moon kurz nach dem ersten Wahlgang die Entlassung von 200 IEC-Mitarbeitern.

Mechanismen der Wahlfälschung

Das vorläufige Endergebnis, das die IEC am 16. September bekanntgegeben hatte, bildete nicht das reale Votum der Wähler ab. Demnach waren 54,6 Prozent der rund 5,6 Millionen gültigen (von 5,9 Millionen abgegebenen) Stimmen auf Amtsinhaber Karzai entfallen. Wie die vier Wochen später veröffentlichten Resultate von Untersuchungen der afghanischen Wahlbeschwerdekommission *(Electoral Complaints Commission, ECC)* belegen, enthält das IEC-Ergebnis Hunderttausende gefälschter Stimmen. Während des Wahlkampfs und am Wahltag selbst gingen 3275 Beschwerden bei dieser Kommission ein (726 davon betrafen Vorfälle, die der ECC zufolge den Wahlausgang beeinflussen konnten). Nachdem die ECC die Beschwerden bearbeitet und eine 10-Prozent-Stichprobe »verdächtiger« Wahlurnen durch zusätzliche auswärtige Experten hatte auszählen lassen, annullierte sie schließlich die Stimmen aus 598 Wahlurnen. Wie viele Stimmen sich dahinter genau verbergen, wurde aber nicht mitgeteilt. Sie reichten immerhin aus, eine Stichwahl herbeizuführen.

Außerdem ist anzunehmen, dass zahlreiche weitere Fälschungen nicht entdeckt oder zumindest gefälschte Stimmen nicht annulliert wurden. Denn die von der ECC angewandten Mechanismen (sogenannte »trigger«), auf die man sich nach mehreren Kompromissen mit der IEC bei Methodik und Kriterien verständigt hatte, reagierten nachweislich nicht auf eine Reihe auffälliger Abstimmungsmuster.

Schätzungen der EU-Wahlbeobachtermission waren von 1,5 Millionen »verdächtigen« – also möglicherweise gefälschten – Stimmen ausgegangen. Demnach enthielten 2451 der landesweit insgesamt 18 877 Wahlurnen über 90 Prozent Stimmen für einen Kandidaten. (Als eigene Beobachtung des Autors sei vermerkt: In den beiden größten Wahllokalen der paschtunisch dominierten Provinzhauptstadt Gardez – einem für Männer und einem für Frauen – lag der siegreiche Kandidat nach Auszählung der insgesamt 25 Wahlurnen mit

einer Ausnahme stets unter 75 Prozent der jeweils abgegebenen Stimmen.) In 214 Fällen fanden sich mehr als 600 Stimmen in einer Urne, obwohl jeder Wahlstation Blöcke mit lediglich 600 Stimmzetteln zur Verfügung standen. Diesen beiden Kategorien »verdächtiger« Wahlurnen sind etwa 700 000 Stimmen zuzurechnen.

Dabei hätten laut Peter Galbraith, dem bisherigen und inzwischen abberufenen Vizechef der UN-Afghanistan-Mission (UNAMA), schon die fast 300 000 gefälschten Stimmen in der Provinz Kandahar ausgereicht, einen zweiten Wahlgang zu erzwingen. Hätte Karzai 155 000 Stimmen weniger erhalten, wäre sein vorläufiges Ergebnis unter die 50-Prozent-Marke gerutscht.

Als häufigste Form von Wahlbetrug wird in den Berichten das sogenannte *ballot stuffing* erwähnt: die Einspeisung vorgefertigter Wahlzettel in die Auszählung. Bewerkstelligt wurde dies mit Hilfe von Wahlurnen, die »aus Sicherheitsgründen« in Privathäuser von örtlichen Machthabern gebracht wurden, in sogenannte *relocated polling stations*. Die meisten Wahllokale befanden sich in den Zentren der 364 Distrikte. Etwa 350 dieser Distriktzentren werden von der Regierung gehalten, während in etwa zwei Dritteln der Distrikte die Aufständischen die ländlichen Gebiete im Umkreis der Zentren kontrollieren bzw. bedrohen.

Laut Galbraith konnten 1500 der 6969 vorgesehenen Wahlzentren wegen Sicherheitsbedenken vorab weder von IEC- noch von afghanischen Armee- und Polizeivertretern aufgesucht werden (ein Wahlzentrum bestand oft aus mehreren Wahlstationen; eine Wahlurne stellte eine Wahlstation dar). Galbraith stützt seine Angaben auf die – nicht publizierten – Berichte aus den acht Regional- und den zwölf Provinzbüros der UN.

Die Zahl 1500 steht für jene »Geisterwahlstationen«, in denen Karzai-Anhänger vor allem im paschtunischen Süden des Landes in großem Umfang Stimmen fälschten. Während der Auszählung hatte die IEC auch keine abschließende Liste jener Wahllokale vorgelegt, die am 20. August geöffnet waren. Die erst mit dem Endergebnis bekanntgegebene Zahl von 6167 Wahlzentren erscheint unplausibel hoch.

Die Untersuchungsergebnisse der ECC sind ebenso wie die Politik selektiver Veröffentlichung der IEC Indizien dafür, dass die Wahlkommission den amtierenden Präsidenten mit unlauteren Mitteln im Amt halten wollte und es ihren neun von Karzai ernannten Mitgliedern an Unabhängigkeit mangelt. Der parallel agierenden ECC – drei ihrer Mitglieder wurden von den UN und zwei von Präsident Karzai ernannt – und öffentlichem Druck ist es zu verdanken, dass wenigstens ein Teil der Fälschungen aufgedeckt und das Wahlergebnis entsprechend korrigiert werden konnte.

Inzwischen liegt dem afghanischen Parlament ein von der IEC lancierter Gesetzantrag vor, die ECC schon zu den 2010 bevorstehenden Parlamentswahlen zu »afghanisieren«. Hätte der Antrag Erfolg, wäre künftig eine wirksame externe Wahlaufsicht nicht mehr möglich, die doch so dringend geboten ist.

Legitimitätsprobleme

Das Ausmaß der Fälschungen stellt die Glaubwürdigkeit des Wahlergebnisses und damit die Legitimität der künftigen Regierung erheblich in Frage, vor allem in den Augen der Wähler. Die Abstimmung insgesamt aber als »Farce« zu bezeichnen würde indes jene Wähler diskriminieren, die aus weitgehend eigenem Antrieb am Wahlprozess teilgenommen haben. Immerhin gab es in den Städten eine recht lebhafte Wahlkampagne, die großes Medien- und Publikumsinteresse fand. Schon in kleineren Städten waren diese Möglichkeiten stark begrenzt. Vor allem Kandidatinnen führten außerhalb urbaner Zentren aus Furcht vor Gewalt kaum Wahlkampf.

Auf jeden Fall wird der Betrug die Einstellung der Afghanen zu demokratischen Institutionen und Abläufen negativ beeinflussen. Dies betrifft vor allem Wähler-

gruppen im ruhigeren Nord- und Zentralafghanistan, die im Wahlkampf und bei der Abstimmung individuelle Entscheidungsspielräume zu nutzen wussten, indem sie von Verhaltensmustern ethnischer oder tribaler Blöcke abwichen. Ansatzweise waren solche Tendenzen auch im Landessüden zu beobachten. Dies spricht grundsätzlich für ein wachsendes – und nicht für ein schwindendes – Demokratiebewusstsein, das nun allerdings durch erneute Enttäuschung über demokratische Prozeduren unterminiert wird.

Verstärkt wird dieser Effekt durch das Empfinden, dass die internationale Gemeinschaft eher zurückhaltend auf den Wahlbetrug reagiert. Deren Kurs unterlag seit dem 20. August erheblichen Schwankungen. Zunächst gab es Bekundungen, dass die Wahl als Sieg der afghanischen Demokratie und Niederlage der Taleban zu werten sei; dem folgten besorgte Erklärungen zum Wahlbetrug und Forderungen nach »lückenloser« Aufklärung. Jüngste Äußerungen wie die von US-Außenministerin Hillary Clinton, die bereits einen Sieg Karzais im zweiten Wahlgang voraussagen, stellen in den Augen der afghanischen Öffentlichkeit eine erneute Parteinahme des Westens für den amtierenden Präsidenten dar. Dabei hatten Analysen vor der Wahl herausgestellt, dass die Wahrnehmung der westlichen Haltung ein bedeutender, wenn nicht der wichtigste Faktor bei der Meinungsbildung der afghanischen Wähler ist.

Die fortschreitende Erosion des Vertrauens der afghanischen Bevölkerung in den Wiederaufbau- und den politischen Prozess spielt dabei den Taleban zumindest indirekt in die Hände. Während das Bild einer korrupten, lediglich auf Machterhalt fixierten Regierung in den Augen vieler Afghanen schärfere Konturen gewinnt, können die Taleban ihren Ruf als harte, aber gerechte Parallelmacht festigen.

Die Taleban treten gegenwärtig durchgängig als Sachwalter des »Islamischen Emirats von Afghanistan« auf. So versuchen sie, sich als legitime »Regierung in Wartestellung« zu präsentieren und als politische Alternative zu profilieren. Einige Beobachter sehen die Taleban bereits im Übergang von einer jihadistischen zu einer nationalen (oder nationalistischen) Widerstandsbewegung.

Diese Diagnose dürfte derzeit noch zu weit gehen – auch wenn Talebanchef Mulla Muhammad Omar in seiner Botschaft an die afghanische Bevölkerung zum Ende des Ramadan Ende September seine Bewegung ebenfalls als nationale Bewegung präsentierte. Jedenfalls reicht die Anziehungskraft der Taleban schon jetzt über ihre paschtunische Hauptbasis hinaus. Unter lokalen Regierungsgegnern übernehmen punktuell auch nicht-paschtunische bewaffnete Gruppen Habitus und Sprache der Taleban. Damit könnte es ihnen gelingen, Brücken ins Lager der nicht-paschtunischen Mudschahedin zu schlagen, das ebenfalls islamistisch und antiwestlich eingestellt ist. Dabei können sie von dem in Teilen der afghanischen Bevölkerung um sich greifenden Gefühl profitieren, in einem besetzten Land zu leben und politisch manipuliert zu werden.

Eine neue US-Strategie

In den USA wird derzeit kontrovers über neue Strategien für Afghanistan und Pakistan diskutiert, die den Neuansatz der Obama-Administration vom Frühjahr 2009 fortentwickeln sollen. Auf der einen Seite setzt der Nato/ISAF-Befehlshaber für Afghanistan, General Stanley McChrystal, auf eine weitere Truppenerhöhung, um bei der Aufstandsbekämpfung seinen Ansatz des »clear, hold and build« verwirklichen zu können. Dieser legt – als Neuorientierung – besonderen Wert auf den Schutz der Zivilbevölkerung. McChrystal fordert die Entsendung von bis zu 40 000 zusätzlichen US-Soldaten und setzt Präsident Barack Obama unter Entscheidungsdruck. Unterstützt wird McChrystal vom Vorsitzenden der Vereinigten Stabschefs, Admiral Mike Mullen. Der Auffassung beider Militärs nach werden die nächsten 12 bis 18 Monate

über Erfolg oder Misserfolg der gesamten Afghanistan-Mission entscheiden. Dieser Zeithorizont ergibt sich aus den Kongress-Zwischenwahlen im November 2010 – bis dahin muss Präsident Obama wenigstens Indizien dafür vorweisen können, dass sich der gegenwärtige Negativtrend in Afghanistan umkehrt.

Zu McChrystals Ansatz gehören Pläne, die bisherige Struktur von vier Regionalkommandos in Afghanistan (das RC Nord steht unter Bundeswehr-Führung) aufzulösen, um die Nato-Truppen im Land besser koordinieren zu können. Den Verbündeten würde dies allerdings eine größere Flexibilität für landesweite Einsätze abverlangen.

Auf der anderen Seite setzt US-Vizepräsident Joseph Biden darauf, den Schwerpunkt weg von Afghanistan hin zum »größeren Problem« Pakistan zu verlagern. Seiner Ansicht nach sollte die Aufstandsbekämpfung in Afghanistan nur noch punktuell und durch Drohnen-Einsatz betrieben werden. Dies würde den Anti-Terrorismus-Fokus in Obamas bisheriger Strategie stärker akzentuieren. Für die grundsätzliche Entscheidung zwischen beiden Positionen will sich die Obama-Administration noch »einige Wochen« Zeit nehmen.

Sollte Präsident Karzai mit Unterstützung der internationalen Gemeinschaft, aber ohne innenpolitische Legitimität weiterregieren können, würde McChrystal jener »verlässliche lokale Partner« fehlen, der nach US-Erfahrungen, vor allem aus dem Vietnamkrieg, als unabdingbare Voraussetzung für erfolgreiche Aufstandsbekämpfung gilt. Mit Blick auf McChrystals Ansatz ist grundsätzlich fraglich, ob das Konzept des Schutzes der Zivilbevölkerung durch US-geführte westliche Truppen angesichts einer tiefen Vertrauenskrise von den Afghanen überhaupt noch angenommen wird.

Zwischen Terrorismus- und Aufstandsbekämpfung

Darüber hinaus bestehen in der bisherigen US-Strategie konzeptionelle Widersprüche zwischen Elementen der Aufstands- und Terrorismusbekämpfung. Einerseits soll al-Qaida vor allem die Fähigkeit genommen werden, weitere Terroranschläge im Westen, insbesondere in den USA, zu verüben. Gleichzeitig wird anerkannt, dass die Taleban eine rein afghanische Agenda verfolgen und sich bislang nicht an Terrorakten außerhalb ihres Landes beteiligt haben. Allerdings gibt es eine pragmatische Symbiose zwischen Taleban und al-Qaida: Die Taleban stellen al-Qaida einen Operationsraum und ein (potentielles) »nationales Vehikel« für deren globale jihadistische Kampagne zur Verfügung; im Gegenzug erhalten sie finanzielle und logistische Unterstützung sowie Know-how.

Offenbar hat sich in den USA die Erkenntnis durchgesetzt, dass die Taleban – als am besten organisierter Kern der afghanischen Aufstandsbewegung – zumindest regional in der Bevölkerung verankert sind und Einfluss auf sie haben. Die Anti-Aufstands-Strategie zielt nun darauf ab, diesen Einfluss durch eine Erhöhung der Truppenzahl einzudämmen und im derzeitigen asymmetrischen Krieg den Taleban die Initiative aus der Hand zu nehmen. Sie sollen nicht vernichtet, sondern durch militärischen Druck in eine Position der Schwäche gedrängt werden. Zu diesem Zweck setzt man auch auf die gezielte Ausschaltung wichtiger Feldkommandanten, ähnlich wie gegenüber den pakistanischen Taleban. Erstmals erwogen wird zudem der Einsatz von Drohnen und Spezialkräften in der pakistanischen Provinz Belutschistan, wo sich die Kommandozentrale der afghanischen Taleban befindet. Gleichzeitig impliziert Obamas bisherige Strategie die Bereitschaft, nach einer politischen Lösung zumindest mit Teilen der Aufstandsbewegung zu suchen.

Bislang ist der Widerspruch nicht aufgelöst worden, dass man die Führung der Aufständischen bekämpfen und zur selben Zeit politische Kontakte zu ihnen aufbauen will. Wer auf den UN-Sanktions- und Nato-Ziellisten verzeichnet ist, dürfte wenig Bereitschaft zu Verhandlungen zeigen.

Erste Voraussetzungen dafür wären, die bisher selbständig operierenden Spezialkräfte der USA und anderer Staaten unter ein einheitliches Kommando zu stellen, analytisch zwischen »Störenfrieden« (*spoiler*) und potentiell gesprächsbereiten Kräften zu unterscheiden und für Letztere vertrauensbildende Maßnahmen sowie Sicherheitsgarantien zu entwickeln.

»Reintegration« statt »Versöhnung«

Nicht weit genug gehen Ansätze, durch ein Programm zur »Reintegration« (dieser Begriff soll den der »Versöhnung« ersetzen) einzelne Elemente der Aufstandsbewegung von dieser »abzuschälen« *(peeling off)* und zur Kooperation mit der Kabuler Regierung zu bewegen. Solche Absichten zeugen von einem mangelnden Verständnis dessen, was die Taleban sind und wie sie agieren. Ihre Bewegung ist stärker zentralisiert denn je. Abweichler werden hart und wirksam bestraft. Gerade die erste Tranche der US-Truppenerhöhungen Ende 2008/Anfang 2009 hat dazu beigetragen, dass die Taleban ihre Reihen schließen konnten. Die »Falken« brachten daraufhin jene Kräfte wieder auf Kurs, die noch 2008 Gesprächskontakte mit dem Westen und der Karzai-Regierung gesucht hatten.

Simplifizierend ist schon die Unterscheidung zwischen den Taleban und einer Bevölkerung, die – gemäß der Strategie zur Aufstandsbekämpfung – vor ihnen geschützt werden soll. Etwa vier Fünftel der aktiven Taleban-Kämpfer operieren in ihren Herkunftsgebieten. Dort erfahren sie Unterstützung, die sich aus Stammes- und Verwandtschaftsloyalitäten speist, aber auch durch Drohungen erwirkt wird. Nur die geringere Zahl der Taleban sind Vollzeit-Kämpfer. Die meisten anderen *sind* Zivilisten.

Wer eine strikte Trennlinie zwischen Zivilbevölkerung und Aufständischen zieht, übersieht zudem, dass das Hauptmotiv der meisten Aufständischen die Ablehnung der Kabuler Regierung ist. Diese Ablehnung gilt insbesondere Karzais Politik tribaler Ausgrenzung, gerade in den Paschtunen-Gebieten, sowie der schlechten, durch Korruption und mangelnde Effizienz geprägten Regierungsführung. Hinzu kommt nun noch ein Mangel an demokratischer Legitimität.

Grenzen des »clear, hold and build«-Ansatzes

Die seit Frühjahr 2009 in den Provinzen Wardak und Logar (unmittelbar südlich von Kabul) sowie Helmand (im Süden) mit zusätzlichen Truppen geführten Operationen haben allerdings deutlich die Grenzen des »clear, hold and build«-Ansatzes (siehe oben, S. 4) aufgezeigt. Die Taleban wichen ohne größere Verluste in Nachbargebiete aus. Bislang ist unklar, ob gewonnenes Gelände – das sich unmittelbar auf einige Distriktzentren beschränkt – dauerhaft gehalten werden kann.

Eine flächendeckende »hold«-Strategie für ganz Afghanistan würde Hunderttausende zusätzlicher Soldaten erfordern. Diese Lektion wurde schon der Sowjetunion in den achtziger Jahren erteilt, als sie 100 000 bis 120 000 Soldaten einsetzen musste, um auch nur die Bevölkerungszentren und die wichtigsten Verbindungswege zu sichern – bei deutlich geringeren Anforderungen an die Eigensicherung. Damals waren Selbstmordattentate in Afghanistan noch unüblich und Sprengfallen (sogenannte IEDs) weniger entwickelt. Weder politisch noch technisch lassen sich die westlichen Truppen in solchen Größenordnungen aufstocken.

Die bestehende Lücke kann einzig durch eine quantitative und qualitative Stärkung der afghanischen Sicherheitskräfte geschlossen werden. Dies aber wird noch Jahre in Anspruch nehmen. Bei der Polizei halten sich Verlust- und Rekrutierungsraten in etwa die Waage, die Personalstärke stagniert. Die Armee wächst bestenfalls quantitativ. Trainingsprogramme sind zu kurz, oberflächlich und wenig systematisch, leiden unter mangelnder Nachbereitung und haben bei den Auszubildenden

bisher kaum das Bewusstsein hervorgebracht, dem Schutz der Bevölkerung zu dienen. Ein Stammesführer aus der Provinz Uruzgan beschrieb dies mit den Worten: »Früher hatten wir Diebe in der Polizei, heute haben wir trainierte Diebe.«

Vor allem bleibt die geplante Verstärkung der zivilen Aufbaukomponente weit hinter dem militärischen Aufbau zurück. Von Ausnahmen abgesehen rücken keine kompetenten afghanischen Verwaltungsbeamten in »gesäuberte« Gebiete nach. Die Mobilisierung westlichen Zivilpersonals scheitert an der mangelnden Bereitschaft, sich den extremen Sicherheitsrisiken und widrigen Arbeitsbedingungen auszusetzen. Afghanische Hilfswerke geraten zunehmend unter Druck der Taleban.

Daher werden von US-Seite verstärkt zivile Experten über die Nationalgarde mobilisiert. Sie treten allerdings uniformiert auf und bewegen sich (wie auch die zivilen Spezialisten anderer Länder) nur in gepanzerten Konvois. Das erschwert es der ohnehin verunsicherten Bevölkerung, zwischen zivilem und militärischem Personal zu unterscheiden. Gerade die hochgelobten Spezialisten der *Agricultural Development Teams*, die in sechs Provinzen den US-Provinzaufbauteams (PRT) angegliedert wurden, haben mittlerweile einige Fehlschläge bei Projekten in Mazar-e Scharif und Uruzgan zu verantworten. Dabei trat ihre mangelnde Kenntnis örtlicher Gegebenheiten zutage, was ihr Ansehen in der Bevölkerung untergrub. Mehr als agrarisches Fachwissen ist die Wiederherstellung von Mechanismen gefragt, die es afghanischen Bauern in der Vorkriegszeit ermöglicht haben, vernünftig zu wirtschaften. Dazu gehört etwa die Verteilung von Kleinkrediten, verbessertem Saatgut und Düngemitteln. Als weitere Aufgaben kommen heute die Entminung von Feldern sowie die Wiederinstandsetzung von Bewässerungsanlagen hinzu.

Nach-Wahl-Optionen

In westlichen Hauptstädten wird gegenwärtig darüber diskutiert, wie der Druck auf die künftige afghanische Regierung erhöht werden kann, damit sie ihre Regierungsführung verbessert und so zumindest nachträglich Legitimität gewinnt. Sie soll energischer die Korruption bekämpfen und Schlüsselpositionen im Verwaltungsapparat nach Kompetenzkriterien besetzen. Dabei wird auch erwogen, Maßnahmen zugunsten der Regierung an strikte Auflagen zu knüpfen (Konditionalität).

In den Kreis dieser Überlegungen gehört der Vorschlag, eine neue internationale Afghanistan-Konferenz durchzuführen. Ihr Ziel wäre es, zusätzliche Autorität an die Kabuler Regierung zu übertragen und den 2006 in London geschlossenen »Compact« zwischen der internationalen Gemeinschaft und der afghanischen Führung zu erneuern. Auch von einem neuen »Vertrag« zwischen der Regierung in Kabul und der afghanischen Bevölkerung ist die Rede, ohne dass Form und Inhalt bereits spezifiziert worden wären.

Die Chancen sind jedoch gering, dass sich die Regierungsführung deutlich verbessert, vor allem wenn Karzai im zweiten Wahlgang siegt. Sein Handlungsspielraum wird durch die Wahlallianz eingeengt, der eine ganze Phalanx von Warlords angehört. Diese werden eine Dividende in Form von Regierungsposten einfordern – als Gegenleistung für ihren Beitrag zur Stimmenmobilisierung. Dadurch wird sich Karzai gezwungen sehen, weiterhin ethno-politischen Proporz über Effizienz- und Kompetenzkriterien zu stellen. Zudem sind die Beziehungen wichtiger internationaler Akteure (vor allem der USA und Großbritanniens) zu Karzai belastet, was ebenfalls die Möglichkeiten einschränkt, Druck auf ihn auszuüben. Die Vereinten Nationen wiederum haben ihre Rolle als neutraler Vermittler beschädigt, indem sie lange mit zu viel Zurückhaltung auf die Wahlfälschungen reagierten.

Den politischen Prozess verbreitern

Noch ist unklar, ob und wann der zweite Wahlgang stattfindet (dass beide Bewerber eine politische Abmachung treffen, ist immer noch nicht ausgeschlossen) und welchen Ausgang er nimmt. Unabhängig davon muss die internationale Gemeinschaft darauf hinwirken, dass die künftige afghanische Regierung auf der Basis eines neuen, gesamt-afghanischen Konsenses agieren kann. Andernfalls wird sie nicht aus der gegenwärtigen Legitimitätskrise herausfinden. Denkbar wäre ein breiter, inklusiver inner-afghanischer Prozess von Konsultationen darüber, in welche Richtung Afghanistan sich künftig entwickeln soll und welches politische System am ehesten geeignet ist, die derzeitigen strukturellen und Sicherheitsprobleme zu überwinden. Diskutiert werden muss unter anderem, wie die Regierung ein breiteres Spektrum politischer und sozialer Kräfte – vor allem aus der Zivilgesellschaft und aus lokalen Gemeinschaften – mobilisieren kann, ob ein parlamentarisches das derzeitige Präsidialsystem ersetzen soll, wie die Unabhängigkeit der Gerichtsbarkeit und der Wahlbehörden gesichert und wie mehr Verantwortung an subnationale Verwaltungen übertragen werden kann. Das schließt auch die Aufnahme von Kontakten mit den bewaffneten Aufständischen ein – mit dem Ziel, sie in diesen politischen Prozess einzubinden. Das könnte dazu führen, dass der derzeitigen Gewalt zumindest die Spitze genommen wird und in der Folge neue Handlungsspielräume entstehen. Dies wäre ein Kurswechsel zu einem primär politischen Ansatz für die Lösung der Probleme Afghanistans.

Solch ein Prozess sollte idealerweise unter UN-Führung stehen – im Interesse der Vertrauensbildung bei den Aufständischen unter Einbeziehung von Organisationen islamischer Staaten – sowie international beobachtet und garantiert werden. Er könnte in drei Phasen mit folgenden Schritten ablaufen:

- zunächst eine Reihe lokaler Ratsversammlungen (Jirgas, Shuras) verschiedener politischer und sozialer Gruppen, um eine politische Agenda zu entwickeln und Delegierte für die nachfolgenden Phasen zu bestimmen;
- gefolgt von einem Runden Tisch dieser Gruppen, bei dem ein allgemein akzeptierter Grundkonsens herbeigeführt und ein politischer Fahrplan erarbeitet wird;
- abschließend würde eine Loya Jirga die Vorschläge des Runden Tisches diskutieren und über sie beschließen, gegebenenfalls Interimsmechanismen sowie international überwachte Neuwahlen innerhalb eines geeigneten Zeitraums organisieren.

Eine Interimszeit könnte durch eine Regierung aus »Spezialisten« überbrückt werden, deren Mitglieder bei den kommenden Wahlen nicht kandidieren dürfen.

Dieses Vorgehen würde sich am Konsultationsprozess vor den Loya Jirgas 2002 und 2003 und an afghanischen Modellen der Konfliktregulierung orientieren sowie an den Sieben-Stufen-Plan einer Gruppe ehemaliger Taleban anknüpfen. Einseitige lokale Waffenruhen könnten Raum für Kontakte mit den Aufständischen schaffen und gleichzeitig Druck auf sie ausüben, eine politische Option zu entwickeln. Das Recht auf Selbstverteidigung bliebe davon unberührt.

Gleichzeitig sollte Pakistan verstärkt dazu gedrängt werden, die Bewegungsfreiheit der Taleban (vor allem Rekrutierung und Logistik) auf seinem Territorium einzuschränken.

© 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