

Maaß, Citha Doris; Ruttig, Thomas

Research Report

Afghanistans Parlamentswahl 2010: Verpasste Wahlrechtsreformen und politische Manöver schwächen neues Parlament

SWP-Aktuell, No. 66/2010

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Maaß, Citha Doris; Ruttig, Thomas (2010) : Afghanistans Parlamentswahl 2010: Verpasste Wahlrechtsreformen und politische Manöver schwächen neues Parlament, SWP-Aktuell, No. 66/2010, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254941>

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.

Afghanistans Parlamentswahl 2010

Verpasste Wahlrechtsreformen und politische Manöver schwächen neues Parlament

Citha D. Maaß / Thomas Ruttig

EU-Beobachter der afghanischen Präsidentschaftswahl 2009 hatten in ihrem Resümee umfassende Wahlrechtsreformen empfohlen, um systematischen Fälschungen bei der Parlamentswahl 2010 vorzubeugen. Streitigkeiten zwischen afghanischer Exekutive und Legislative verhinderten jedoch die fristgerechte Verabschiedung eines neuen Wahlrechts. Präsident Karzai nutzte diese Situation, um den Wahltermin auf September 2010 zu verschieben und ein neues Wahlgesetz zu autorisieren, das faktisch sämtliche Kontrollorgane schwächte. Trotzdem sagte die Internationale Gemeinschaft (IG) zu, dass sie die Wahl unterstützen und finanzieren werde. Schon jetzt lassen sich Vorbereitungen von Wahlbetrug und Parteilichkeit der Wahlorgane erkennen, unabhängige Beobachter sind Behinderungen ausgesetzt, die Sicherheitsrisiken nehmen zu. Der Präsident hat sich weitgehende Kontrolle über die Wahlorganisation gesichert. Die IG beschneidet deutlich Mandat und Umfang ihrer Wahlbeobachtung und lässt den Präsidenten gewähren. Denn ihr primäres Interesse ist auf eine termingerecht abgehaltene Wahl gerichtet, die den Fortschritt im Prozess der Übergabe der politischen Verantwortung an die afghanische Regierung demonstrieren soll.

Am 18. September 2010 wird das afghanische Unterhaus zum zweiten Mal seit dem Sturz der Taliban gewählt. Doch statt einer wünschenswerten Stärkung des politischen Systems ist zu befürchten, dass die Wahl wenig glaubwürdig sein, zu einem noch schwächeren Parlament führen und die Gewaltenteilung weiter zugunsten der Exekutive verschieben wird. Das spielt Präsident Hamed Karzais Bestreben in die Hände, die Macht seines Familienclans durch klientelistische Strukturen auszubauen.

Empfehlungen für Wahlreformen ignoriert

Die Präsidentschafts- und Provinzratswahlen 2009 hatten den zweiten Wahlzyklus eröffnet, der erstmals in politischer Verantwortung afghanischer Institutionen stattfand. Allerdings finanzierte die IG weiterhin die Wahlen und unterstützte deren Abhaltung mit dem Projekt »Enhancing Legal and Electoral Capacity for Tomorrow« (ELECT) des UN Development Programme (UNDP).

Die beiden von systematischen Fälschungen belasteten Wahlen wurden von afgha-

nischen und internationalen Wahlbeobachtern nachdrücklich kritisiert. In ihren Abschlussberichten sprachen sie inhaltlich weitgehend übereinstimmende umfassende Empfehlungen aus. Diese betrafen künftige Wahlen, insbesondere die Parlamentswahl 2010, sowie längerfristige institutionelle und rechtliche Reformen.

Als Beispiele dafür werden im Folgenden Kritik und Ratschläge dreier Organisationen dargelegt. Dabei handelt es sich um die European Union Election Observation Mission (EU EOM), die mit drei internationalen und zwei afghanischen Kommissaren besetzte afghanische Wahlbeschwerdekommission (Electoral Complaints Commission, ECC) und das aus vier internationalen Experten bestehende unabhängige Evaluierungsteam, das die internationale Unterstützung durch ELECT untersuchte.

Grundsätzlich wird das Vorgehen der IG beanstandet, die direkt oder unterstützend an der Abhaltung der inzwischen fünf Wahlen seit der ersten Präsidentschaftswahl im Oktober 2004 mitgewirkt hat. So wirft die EU EOM der IG vor, die aus den Wahlen 2004 und 2005 gezogenen Empfehlungen ignoriert und die Jahre zwischen den Wahlen nicht genutzt zu haben, um afghanische Wahlinstitutionen und rechtliche Grundlagen zu reformieren, Korruption im Wahlprozess einzudämmen und bessere Wähleraufklärung zu betreiben. Dadurch habe die IG ein Ausmaß an Straffreiheit und Unsicherheit mitverschuldet, das das Vertrauen in Glaubwürdigkeit und Effektivität demokratischer Regierungsführung ernsthaft geschädigt habe. Als weiterer vertrauensmindernder Faktor komme der sich ausweitende bewaffnete Konflikt hinzu.

Wie dringend gehandelt werden muss, lässt sich an den Empfehlungen der drei Organisationen ablesen. Diese plädieren für Reformen in sechs Bereichen:

1. Institutionelle Umgestaltung: Die nur dem Namen nach unabhängige Wahlkommission (Independent Election Commission, IEC) solle nach einem neuen Modus besetzt werden, um sie dem präsidentialen Zugriff möglichst zu entziehen. Die ECC solle mit Hilfe

frühzeitiger Einsetzung, nachhaltiger Schulung und eigenständiger Finanzierung durch die IG weniger empfänglich für politischen Druck gemacht werden.

2. Kandidatenüberprüfung (vetting): Um Kandidaten leichter ausschließen zu können, etwa wenn sie mit illegalen Milizen in Verbindung stehen, solle die zuständige Kommission durch die IG gestärkt und zusammen mit der IEC technisch unterstützt werden.

3. Wählerregistrierung und Verhinderung von Betrug mit Frauenwahlscheinen: Der Zustand der Wählerlisten ist katastrophal. Von den 2009 im Umlauf befindlichen über 17 Millionen Registrierungskarten waren mehrere Millionen Duplikate oder Fälschungen. Kurzfristig seien nur die Erstwähler 2010 zu erfassen, langfristig sei jedoch ein völlig neues Wählerverzeichnis zu erstellen. Außerdem seien insbesondere in konservativen ländlichen Distrikten Vorkehrungen zu treffen, um männliche Familienangehörige daran zu hindern, ihre Frauen registrieren zu lassen und anschließend deren Wahlscheine für Wahlbetrug zu missbrauchen.

4. Rechtliche Grundlagen: Das Wahlrecht solle geändert werden. Die weltweit seltene reine Persönlichkeitswahl (single non-transferable vote, SNTV) solle durch ein Mischsystem ersetzt werden, das Elemente der Verhältniswahl wie beispielsweise Wahllisten für politische Parteien enthält. Auf diese Weise sollen Parteien eine formale Rolle im Parlament und im politischen System Afghanistans erhalten.

5. Wähleraufklärung, Transparenz durch Stärkung afghanischer Wahlbeobachter und Medien, politische Partizipation: Hier wird ein besonders großer Nachholbedarf festgestellt. Empfohlen werden umfassende Öffentlichkeitsarbeit und Fortbildungsmaßnahmen.

6. Internationale Wahlunterstützung durch ELECT: Kurzfristig solle ELECT vor den Wahlen 2010 grundlegend umstrukturiert werden. Auf Dauer solle eine neue Organisationsform gesucht werden, wie die IEC technisch durch die IG unterstützt werden kann.

All diese Empfehlungen haben zum Ziel, grundsätzliche Defizite zu beheben und damit Wahlen in Afghanistan glaubwürdiger zu machen. Wahlrechtsreformen und breite Partizipation von Wählern und Wählerinnen tragen zur Konsolidierung der schwachen politischen Institutionen bei. Strukturelle Reformen dienen dem ordnungspolitischen Zweck, gewählten Organen wie dem Parlament mehr politisches Gewicht im afghanischen Präsidialsystem zu verleihen. Doch die Vorbereitungen der Parlamentswahl im September 2010 deuten darauf hin, dass die IG keine Lehren aus dem Wahldebakel 2009 gezogen hat. So hätte sie auf eine Umsetzung der wichtigsten Reformempfehlungen drängen können, bevor sie ihre finanzielle und politische Unterstützung für die bevorstehenden Wahlen zusagte.

Kontroverse über neues Wahlgesetz

Auch das afghanische Parlament hielt Korrekturen am Wahlgesetz von 2005 für notwendig. Unvereinbare Änderungsentwürfe und unterschiedliche Auffassungen in Exekutive und Legislative darüber, wer dabei das letzte Wort habe, führten jedoch seit Frühjahr 2008 zu einer Blockade der Gesetzesreform. Der Zeitdruck wuchs, weil die verfassungsmäßige Frist für die Wahl im Mai 2010 ablief. Verfassungsartikel 109 untersagt es dem Parlament, sich innerhalb des letzten Jahres vor den Wahlen mit Wahlrechtsänderungen zu befassen. Zu Beginn der Winterpause im Januar 2010 war aber die Frage möglicher Reformen ebenso ungeklärt wie der Wahltermin.

Zugleich drängten Präsident Karzai und die internationalen Geber darauf, noch vor der Londoner Afghanistan-Konferenz am 28. Januar 2010 Termin und Modus der Parlamentswahl zu klären, da sie diese als wichtige Wegmarke des »Afghanisierungs« und Übergabeprozesses betrachteten. Deshalb setzte die vom Präsidenten ernannte IEC direkt vor Konferenzbeginn den Wahltermin auf den 18. September fest, was auch die VN begrüßten. Schließlich nutzte

Karzai eine umstrittene Verfassungsklausel, wonach der Präsident in Sitzungspausen des Parlaments dringende Anordnungen per Dekret treffen kann, und unterschrieb am 17. Februar ein neues Wahlgesetz. Es trat am 1. März 2010 in Kraft, die geringfügig geänderte Endfassung wurde aber erst am 24. März öffentlich zugänglich. Am 31. März lehnte die Wolesi Jirga, das afghanische Unterhaus, das Gesetz fast geschlossen ab. Damit schien der Vorstoß des Präsidenten abgewehrt.

Doch nach einem Treffen mit Karzai empfahl der neue VN-Sonderbeauftragte Staffan de Mistura am 17. April überraschend, die IG möge die Parlamentswahl unterstützen und finanzieren. Laut de Mistura habe Karzai gegenüber den VN drei Konzessionen gemacht. Erstens sei der umstrittene Chef der IEC durch Richter Fazal Ahmad Manawi ersetzt worden, ein früheres Mitglied des Obersten Gerichts. Zweitens hätten sich die VN-Unterstützungsmission UNAMA und Karzai bei der Ernennung der fünfköpfigen ECC auf einen Kompromiss geeinigt (der allerdings fragwürdig ist, siehe unten). Drittens sei eine missverständliche Formulierung im neuen Gesetz so geändert worden, dass weiterhin mindestens 68 Sitze für Frauen im Unterhaus reserviert blieben.

Wie kam es zu der unerwarteten Kehrtwende? Wegen der unklaren Bestimmungen der afghanischen Verfassung wurde das von der Wolesi Jirga abgelehnte Gesetz fälschlich an die Meshrano Jirga, das Oberhaus, weitergeleitet, statt es als ungültig an den Präsidenten zurückzuschicken. Das Oberhaus aber wird von Anhängern des Präsidenten dominiert, die sich der Interpretation des Präsidenten anschlossen, das Verfahren habe seine Richtigkeit. Auch war die Meshrano Jirga nicht von dem neuen Gesetz betroffen, denn ihre Mitglieder wurden ernannt und nicht gewählt. Deshalb befasste sie sich nicht mit dem Gesetz und ließ es stillschweigend rechtskräftig werden. Dieser Verlauf kam den VN entgegen, die vor allem an der termingerechten Abhaltung der Wahl interessiert sind.

Analyse des neuen Wahlgesetzes

Mehrere substantielle Änderungen des Wahlgesetzes lassen darauf schließen, dass Präsident Karzai seine Kontrolle über IEC und ECC sicherstellen und die Kandidaturen für das neue Parlament und dessen Zusammensetzung beeinflussen wollte.

1. *IEC und ECC*: Sämtliche Bestimmungen über unparteiisches und vertrauliches Verhalten der Wahlbeamten wurden ersatzlos gestrichen. Damit konnte IEC-Personal ohne eingehende Überprüfung rekrutiert werden, obwohl es früher an systematischen Fälschungen beteiligt war.

Bei der Präsidentschaftswahl 2009 hatte sich die ECC mit ihren drei internationalen und zwei afghanischen Mitgliedern als einzige wirkungsvolle Kontrollinstanz erwiesen. Daher löste das neue Ernennungsverfahren heftige internationale Kritik aus, denn Artikel 61 ermächtigte den Präsidenten, nach Konsultation mit den Vorsitzenden des Oberhauses, des Unterhauses und des Obersten Gerichts eine rein afghanische Kommission einzusetzen. Karzai konzedierte schließlich, dass der VN-Sonderbeauftragte zwei internationale Experten für die fünfköpfige Kommission benennen sollte, von denen zumindest einer die Beschlüsse der ECC mitautorisieren muss.

2. *Kandidaten und Parlamentszusammensetzung*: (a) Präsident Karzais Einfluss auf Überprüfung und möglichen Ausschluss von Kandidaten mit Verbindungen zu illegalen Milizen wurde gestärkt, denn es wurde eine neue Kommission gebildet, die aus von Karzai ernannten Ministern besteht und der IEC unterstellt ist (Artikel 12.7). Damit eröffnete sich der Präsident auch die Option, eine Kandidatur bisheriger Aufständischer als Teil seiner »nationalen Versöhnungspolitik« zu unterstützen. (b) Die Bedingungen für eine Kandidatur wurden zwar verschärft (Artikel 12 und 43), doch deren Umsetzung begünstigt politische Manipulationen, so dass politische Klientelbindungen sich festigen dürften. (c) Zehn der 249 Sitze des Unterhauses sind für *Kuchis* (Nomaden) reserviert. *Kuchis* gehören überwiegend der paschtunischen Ethnie an.

Die neuen Bestimmungen für ihre Wahl könnten Karzai zusätzliche paschtunische Wählerstimmen einbringen (Artikel 9.2, 19 und 28.2). Da aber die Kontroverse über reservierte *Kuchi*-Sitze einen Dauerkonflikt mit ethnischen Minderheiten, vor allem Hazaras, darstellt, dürfte sich die ethnische Polarisierung in Parlament und Gesellschaft vertiefen. (d) Indem er am umstrittenen SNTV-Persönlichkeitswahlssystem festhält, sorgt der Präsident dafür, dass die politischen Parteien nach wie vor nur eine unbedeutende Rolle spielen, und schafft Voraussetzungen, dass das neue Unterhaus ihm gefügig sein wird.

Selbst mit dem neuen Gesetz sind weiterhin systematische Wahlfälschungen möglich. Mehr noch: Die Chance, dass diese aufgedeckt werden, ist gesunken, da Präsident Karzai die Kontrollorgane entmachtet hat. Deshalb muss er nur wenig fundierte Kritik von der IG befürchten, denn das internationale Gewicht im Wahlprozess wurde reduziert und die Offenlegung von Betrug im Vorfeld verhindert.

Organisation der Wahlen 2010

Bei der Parlamentswahl am 18. September werden in den 34 Provinzen, denen die Wahlkreise entsprechen, fast 2600 Kandidaten antreten, davon 406 Frauen. Das sind insgesamt weniger Kandidaten als 2005, aber mehr weibliche Bewerber (2005: 328). Obwohl die Wahlzettel schon gedruckt sind, liegen die endgültigen Zahlen noch nicht vor, da weiterhin Kandidaten ausgeschlossen werden. 660 Kandidaten kämpfen allein um die 33 Sitze in der Hauptstadtprovinz, darunter viele, die aus Sicherheitsgründen aus angrenzenden Provinzen dorthin ausgewichen sind. Eine Reihe von Bewerbern tritt nur an, um wieder zurückzutreten – und die von ihnen gesammelten Wählerausweise weiterzuveräußern. Knapp zehn Prozent der Kandidaten haben offiziell eine Parteizugehörigkeit angegeben, die tatsächliche Zahl dürfte aber höher liegen.

Auch die Gesamtzahl der Wähler steht nicht fest. Zusätzlich zu den 17 Millionen in Umlauf befindlichen Wählerausweisen wurden für die Wahlen 2010 noch einmal bis zu 400 000 neue Ausweise für Erstwähler, zurückgekehrte Flüchtlinge sowie als Ersatz für verlorene Dokumente ausgegeben. Die IEC gab trotzdem eine Zahl von 12 581 000 Wahlberechtigten an. Die Anzahl der vorgesehenen Wahllokale musste die IEC um 15 Prozent auf 5897 (mit 18 762 Wahlkabinen) verringern, weil die afghanischen Sicherheitskräfte für Wahllokale in besonders gefährdeten Gebieten keine Schutzgarantie übernehmen konnten. 670 Wahllokale können nur auf dem Luftweg versorgt werden.

Der Wahlkampf begann am 23. Juni, dauert während des Fastenmonats an und wird am 16. September enden. Am 9. Oktober sollen die vorläufigen Resultate und am 30. Oktober die Endergebnisse vorliegen. Das ist eine höchst optimistische Zeitplanung, bei der die Frist für die Stimmenaushaltung sogar um einen Monat kürzer als nach der Präsidentschaftswahl 2009 veranschlagt wird.

Problematische Wahlbeobachtung

Politische Schwierigkeiten zeichnen sich bereits bei Rekrutierung und Schulung der afghanischen Wahlbeobachter ab. Zudem wird die internationale Wahlbeobachtung im Vergleich zu den Wahlen 2009 deutlich reduziert.

Die IEC hatte bis zum 24. August 72 921 Wahlbeobachter (davon fast 24 Prozent Frauen) registriert, von denen die übergroße Mehrheit sogenannte Kandidaten-Agenten sind. Bei den Wahlen 2009 waren Agenten für viele der Unregelmäßigkeiten verantwortlich, da sie sich häufig für ihren jeweiligen Kandidaten, aber nicht für einen fairen Wahlablauf einsetzten. Für die Zahl der Agenten gibt es keine Obergrenze, und die Registrierung läuft noch.

Davon zu unterscheiden sind unabhängige Wahlbeobachter, die insbesondere von der wichtigsten afghanischen Wahlbeob-

achtungsorganisation (Free and Fair Election Foundation of Afghanistan, FEFA) gestellt und mit internationaler Unterstützung ausgebildet werden. FEFA-Mitarbeiter sahen sich bereits bei den Wahlen 2009 massiven Drohungen auch aus Regierungskreisen ausgesetzt. Das könnte die FEFA zu größerer Vorsicht veranlassen, wodurch ihre Arbeit 2010 weniger effektiv würde. Außerdem werden die 7000 FEFA-Beobachter kaum Zugang zu gefährlichen Regionen haben, da die Organisation dafür kaum Mitarbeiter finden dürfte. Das betrifft vor allem weibliches Personal, das für die als besonders fälschungsanfällig geltenden Frauenwahllokale benötigt wird.

Die IEC beabsichtigt, die ECC, die FEFA, die Unabhängige Menschenrechtskommission Afghanistans (Afghanistan Independent Human Rights Commission, AIHRC), die Provinzräte und auch die Kandidaten-Agenten am Wahltag in gemeinsame Beobachtungsstrukturen einzubinden, sogenannte sechsseitige Komitees. Unter den gegebenen intransparenten Umständen steht jedoch zu befürchten, dass unabhängige Organisationen stärker von der IEC kontrolliert oder ihre Reputation als Beleg für ein angeblich korrektes Verfahren missbraucht wird. Es wurde bereits versucht, die FEFA durch die Abspaltung einer fast den gleichen Namen verwendenden Gruppe (TEFA) zu schwächen. Sie gibt vor, unabhängig zu sein, wurde aber von einem dem Präsidenten nahestehenden ehemaligen Mitglied der IEC gegründet. Allerdings trat sie bislang wenig in Erscheinung und hat landesweit erst 20 Beobachter eingetragen.

Es fällt auf, dass die internationale Wahlbeobachtung weiter eingeschränkt wird. Die wichtigsten internationalen Beobachterorganisationen EU und OSZE senkten die Zahl ihrer Wahlbeobachter weiter ab (auf zehn bzw. sieben). Auch das Mandat der EU-Mission wurde inhaltlich von einer »Observation Mission« 2009 nun auf eine bloße »Assistance Mission« mit begrenzteren Aufgaben zurückgestuft. Hinzu werden Mitarbeiter von Botschaften in Kabul kommen.

Die örtliche VN-Mission wird sich nach eigener Aussage nicht an der Beobachtung der Transparenz bei der Wahl beteiligen.

Die schwierigen Bedingungen für afghanische und internationale Wahlbeobachter lassen vermuten, dass keine flächendeckende, ja nicht einmal eine stichprobenhafte repräsentative Wahlbeobachtung zu erwarten ist. Insbesondere der dramatische Rückgang an internationalen Beobachtern ist ein Alarmzeichen. Das schwindende Engagement von EU und OSZE signalisiert außerdem, dass die Sicherheitslage als risikant eingeschätzt wird. Das belegt auch die Entscheidung der VN, nicht benötigtes Personal über den Wahltag auf Zwangsurlaub zu senden.

Kritik an IEC und ECC

Die technische und organisatorische Vorbereitung der Wahl 2010 gilt bei den VN und anderen internationalen Akteuren als »akzeptabel«. Sie bescheinigen der IEC, dass sie ihre Verfahren verbessert und Kontrolle über den Wahlprozess erlangt hat. Die ECC dagegen wird als äußerst schwach und nicht mehr imstande betrachtet, wie 2009 eine Schlüsselrolle zu spielen.

Doch sagt das wenig über den politischen Willen beider Kommissionen aus, erneute Wahlfälschungen zu unterbinden. Letzteres muss bezweifelt werden, denn die IEC sah sich beispielsweise nicht in der Lage, eine Liste jener 6000 Mitarbeiter vorzulegen, die nach den Wahlen 2009 wegen Beteiligung an Manipulationen nicht wieder eingestellt werden durften.

Die Zusammensetzung der IEC wird in bewusster Fehlinterpretation der Verfassung immer noch vom Präsidenten bestimmt. Die AIHRC, eine der wenigen Institutionen, die das Prädikat »unabhängig« verdienen, durfte erstmals kein IEC-Mitglied vorschlagen. Es liegen Berichte vor, dass einige der 1535 Wahltrainer, die den mehrheitlich des Lesens unkundigen Wählern das Abstimmungsverfahren erklären, nur pro forma rekrutiert wurden, mit dem Hinweis, man brauche nicht wirklich zu

arbeiten, müsse dafür aber das Gehalt mit den Verantwortlichen teilen.

Der IEC oblag dieses Mal auch zu prüfen, ob die Kandidaten keine Gesetze verletzt haben und vor allem keinen illegalen bewaffneten Gruppen angehören. 82 Kandidaten, die unter diesem begründeten Verdacht standen, wurden nach Einsprüchen samt und sonders wieder auf die Wahlliste gesetzt. Nach Kritik der VN wurden immerhin 36 weitere Bewerber mit Verbindungen zu Milizen von der Kandidatur ausgeschlossen. ECC-Vertreter erklärten jedoch inoffiziell, dass es sich dabei um »Unschuldige« handle, die aufgrund »politischer Instruktionen« seitens der Exekutive zu Sündenböcken gemacht worden seien. Damit soll offenbar die Statistik geschönt werden. Überdies soll vorgegaukelt werden, dass das Wahlgesetz befolgt wurde.

Zudem bestehen weiterhin erhebliche Zweifel daran, dass die IEC tatsächlich transparent arbeitet. Ende 2009 hatte ein verdächtiges Feuer Datenmaterial zur Präsidentschaftswahl zerstört. Die IEC nahm weitere Daten von ihrer Webseite, so dass Analysen und Schlussfolgerungen beträchtlich erschwert wurden. Ergebnisse von IEC-Untersuchungen über Wahlfälschungen sowie ihre Beschlüsse in anderen Detailfragen wurden nie schriftlich fixiert. An dieser Arbeitsweise hat sich nichts geändert.

Die ECC spielt eine deutlich schwächere Rolle als bei den Wahlen 2009. Sie hatte nach ihrer Einsetzung nur sechs Tage, um ihre landesweit 140 Mitarbeiter zu rekrutieren. Dadurch konnte auch die Empfehlung früherer Wahlbeobachtermissionen nicht umgesetzt werden, die ECC-Beobachter rechtzeitig für ihre Aufgaben zu schulen. Die beiden ausländischen ECC-Mitglieder waren öffentlich kaum sichtbar und weilten oft außer Landes. In den Provinzen fehlt es der ECC an grundlegendster Ausstattung. Ihre Mitarbeiter in der Provinz Paktika etwa, wo Wahlfälschungen besonders wahrscheinlich sind, verfügen weder über Schreibtische noch über Computer und dürfen ihre E-Mails nur einmal wöchentlich im IEC-Büro lesen. So sind sie

schon technisch nicht in der Lage, Beschwerden aufzunehmen und zur Untersuchung nach Kabul weiterzugeben.

Das schwache Auftreten der ECC wurde bereits in der afghanischen Öffentlichkeit kritisiert. So bescheinigte die FEFA ihr Mitte August, »keinerlei Willen« zu demonstrieren, Kandidaten für den Missbrauch staatlicher Ressourcen oder Mitglieder der Sicherheitskräfte wegen ihrer Parteinahme für oder sogar Drohungen gegen bestimmte Kandidaten zu sanktionieren. Die ECC ignoriert Berichte in afghanischen Medien und von Kandidaten über Unregelmäßigkeiten wie Korruption in Provinzwahlbehörden – angeblich mangels offizieller Beschwerden, obwohl sie laut Gesetz auch selbstständig aktiv werden kann.

Institutionell wurden also weder die wichtigsten Empfehlungen früherer Wahlbeobachtermissionen beherzigt noch zumindest die 2009 sichtbar gewordenen Hauptmängel beseitigt. Das reicht von der Wahlgesetzgebung über die Unparteilichkeit der Wahlbeamten, Ausstattung und Ausbildung der Wahlgremien IEC und ECC bis zu deren fehlender Transparenz. Westliche Diplomaten in Kabul sprechen inoffiziell von einer hundertprozentigen Kontrolle des Präsidenten über den afghanischen Wahllapparat. Weil internationale Beobachter weniger Einblick in Karzais Arbeit erhalten, hat sich lediglich die Zahl kritischer Berichte verringert, nicht aber dessen Tätigkeit verbessert. Manipulationen sind inzwischen integraler Bestandteil des afghanischen Wahlprozesses.

Zudem weichen Einschätzungen afghanischer Kandidaten und Wahlbeobachter erheblich von den eher euphemistischen Bewertungen internationaler Akteure in Afghanistan ab. Letztere neigen zu der Fehlinterpretation, dass die Provinzratswahl 2009 weniger von Fälschungen betroffen gewesen sei als die gleichzeitige Präsidentschaftswahl. Wegen der Vielzahl an Kandidaten dient die Provinzratswahl Diplomaten in Kabul zum Vergleich mit der kommenden Parlamentswahl. Dieses Urteil ist jedoch nicht belegt, weil sich bisherige

Analysen auf die chaotische Präsidentschaftswahl beschränkten. Diese Lücke wird erst jetzt allmählich geschlossen. Die Verfasser noch nicht veröffentlichter Untersuchungen mit Fallbeispielen aus einigen Provinzen gelangen zu einer entgegengesetzten Bewertung: Die Provinzratswahl wurde sogar noch stärker manipuliert als die Präsidentschaftswahl und die IEC hatte in weiten Gebieten die Kontrolle über den Wahlprozess verloren.

Von internationalen Experten befragte, darunter auch Karzai nahestehende Kandidaten gehen davon aus, dass es bei der Wahl 2010 erneut zu erheblichen Fälschungen kommen wird. Zudem nennen sie vor allem Sicherheitsbedenken als Hauptproblem der kommenden Wahl. Nach IEC-Angaben galten Ende August die Wahlen in nur neun von 34 Provinzen als »völlig gesichert«.

Das wird von der FEFA bestätigt, die von Drohungen der Taleban gegen Beteiligte des Wahlprozesses in 16 Provinzen berichtet. So müssen in 14 Provinzen Kandidaten ihre Wahlkampfführung modifizieren, indem sie von öffentlichen Aktivitäten absehen. Davon sind insbesondere Frauen betroffen, weil sie oft nur über männliche Stellvertreter handeln können. In Paktika gibt es fünf Kandidatinnen, von denen sich nur eine in der Provinz aufhält. Außerdem weisen Quellen auf Absprachen zwischen Kandidaten und Aufständischen hin. Laut IEC sind im ganzen Land bislang drei Kandidaten und 23 Wahlkampfhelfer getötet worden.

Fazit

In der Abschlusserklärung der internationalen Afghanistan-Konferenz in Kabul vom Juli 2010 heißt es, die afghanische Regierung fühle sich »vollständig zur Durchführung transparenter, inklusiver und glaubwürdiger Wahlen verpflichtet«. Die tatsächliche Entwicklung straft solche Bekundungen Lügen.

Die internationale Gemeinschaft wiederum beschränkt sich bei der bevorstehen-

den Wahl auf die Rolle eines distanzier- ten, wenig involvierten Beobachters. Dies bedeut- et, dass sie das Ziel glaubwürdiger Wahlen in Afghanistan aufgegeben hat und Präsi- dent Karzai freie Hand lässt. Weil die Wahl- institutionen nicht reformiert wurden und fast vollständig von Karzai kontrolliert wer- den, eröffnet sich dem Präsidenten die Mög- lichkeit, nun auch das Unterhaus seinem Willen zu unterwerfen. In der vergangenen Legislaturperiode hatte es sich häufig nicht konform verhalten und wurde von der Exekutive als Quertreiber betrachtet. Im Oberhaus dagegen gewährleisten die zahl- reichen vom Staatsoberhaupt ernannten Mitglieder bereits eine Präsidentenmehr- heit. Um diese nun auch im Unterhaus sicherzustellen, bedient sich Karzai eines landesweiten Netzes von Gefolgsleuten, die Kandidaten für eine solche Mehrheit identi- fizieren, logistisch unterstützen und finan- zieren. Dabei greift er auf Personen und Strukturen zurück, die ihre Effektivität – auch im Einsatz ungesetzlicher Mittel – bereits unter Beweis gestellt haben, etwa während der Präsidentschaftswahl 2009 und bei der Auswahl der Delegierten für die Friedens-Jirga im Juni 2010. Obwohl sich fast alle Abgeordneten wieder zur Wahl stellen – 14 Parlamentsmitglieder wurden während der Legislaturperiode getötet –, ist deshalb mit einer großen Zahl unerfahre- ner Neuparlamentarier zu rechnen.

Aber selbst jene, die dem Präsidenten- lager bisher kritisch gegenüberstanden, könnten sich mangels tragfähiger politi- scher Alternativen und angesichts des sich augenfällig verschiebenden Machtgleich- gewichts mehrheitlich auf Karzais Seite schlagen. Die wichtigste Oppositionskraft – die frühere Nordallianz, jetzt im Gewand verschiedener Proto-Parteien – hat sich mit dem Rückzug ihres Präsidentschaftskandi- daten Dr. Abdullah Abdullah aus dem zweiten Wahlgang 2009 selbst geschwächt. Zudem gehen führende Oppositionspoliti- ker immer wieder Deals mit dem Presiden- tenlager ein, die ihnen Regierungsfunktio- nen und Ressourcenzugang sichern, aber gleichzeitig die Opposition immer wieder

spalten. Diese politischen Manöver verdeut- lichen, dass nicht Inhalte, sondern persön- liche Vorteile den Wahlkampf bestimmen.

Ausblick: Präsidialdynastie möglich?

Afghanistan hat sich zu einer »Fassaden- demokratie« mit übermächtiger Exekutive gegenüber einem politisch und legitimator- isch schwachen Parlament und einer nicht unabhängigen Gerichtsbarkeit entwickelt. Dieses Gebilde basiert auf einem Unterbau aus kriegs- und drogenökonomischen sowie klientelistischen Strukturen. Der Aufbau demokratischer Institutionen ist mittler- weile einem Abbau gewichen.

Präsident Karzai könnte nun versucht sein, länger als die bisher zwei in der Ver- fassung vorgesehenen Amtsperioden an der Macht zu bleiben. Dafür bieten sich drei Optionen an: Erstens könnte er diese Be- schränkung durch eine Verfassungsände- rung aufheben. Zweitens könnte er bei der nächsten Präsidentschaftswahl 2014 einen zeitweiligen Platzhalter installieren und anschließend nach einer weiteren Amtszeit streben. Drittens könnte er den präsidialen Staffelnstab an einen nahen Verwandten weitergeben. Wahrscheinlichster Kandidat dafür wäre Karzais Bruder Mahmud, der sich bisher vor allem um die Geschäftsinter- essen seines Familienclans kümmert, aber politische Ambitionen hegt und dabei auch vom Amtsinhaber gefördert wird. Damit würden Afghanistans »demokratische« Strukturen eher denen zentralasiatischer Republiken ähneln als denen in den Nach- barstaaten Pakistan und Indien. Der Über- gang zu einer »Präsidialdynastie« nach dem Muster Aserbaidschans oder Usbekistans wäre vollzogen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2010
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließ- lich die persönliche Auf- fassung der Autoren 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