

Afghanistan ohne politische Parteien

Ist das neue Parlament funktionsfähig?

Citha D. Maaß

Am 1. Februar endete in London eine Konferenz, auf der in einem fünfjährigen Rahmenplan (»Afghanistan Compact«) auch die internationale Hilfe für den Institutionenaufbau Afghanistans konkretisiert werden sollte. Das afghanische Parlament, das sich im Dezember 2005 konstituierte, ist für die politische Zukunft des Landes sicherlich eine zentrale Institution, die aber zugleich die Risiken der politischen Entwicklung offenbart. Grundsätzliche Strukturdefizite wie das Fehlen von politischen Parteien stellen den Fortgang des begonnenen politischen Prozesses in Frage. Die Funktionsfähigkeit des Parlaments dürfte durch seine starke Fragmentierung, zu erwartende Machtkämpfe zwischen einzelnen Führungspersonlichkeiten und der Tendenz zu einem auf persönliche Loyalitäten gestützten Patronagesystem eingeschränkt werden.

Wochen nach der Konstituierung des afghanischen Parlaments am 19. Dezember 2005 lassen sich erste Rückschlüsse auf dessen Funktionsweise und Entwicklungsperspektiven ziehen. Letztere werden mitbestimmt durch die Wiederaufbauhilfe der internationalen Gebergemeinschaft, die in London neu verhandelt wurde.

In der Auswertung des Bonner Prozesses werden die – überraschend friedlich verlaufenen – Parlamentswahlen vom 18. September 2005 und die Eröffnung der beiden Kammern des afghanischen Parlaments (*Wolesi Jirga* = Unterhaus, *Meshrano Jirga* = Oberhaus) als erfolgreiche Einführung der Demokratie in Afghanistan verbucht. Doch sollten die ernstesten Defizite beim bisherigen Aufbau des politischen Systems in Afghanistan nicht übersehen werden. Wie schon

bei den Präsidentschaftswahlen am 9. Oktober 2004 wurden bei den Parlamentswahlen Unregelmäßigkeiten beobachtet. Auch sucht man vergeblich nach einer Struktur im neuen Parlament, wie sie in westlichen Parteiendemokratien üblich ist. Deshalb muss die Zwischenbilanz vorsichtig ausfallen. Zwar wurde ein *politischer* Prozess eingeleitet; doch kann bezweifelt werden, ob damit auch ein *demokratischer* Prozess nach den Vorstellungen der westlichen Geber angebahnt wurde.

Kontroversen um das Wahlsystem und die parteienlose Wahlordnung

Zwei miteinander verbundene Kontroversen im Vorfeld der Parlamentswahlen nähren diese Skepsis: das umstrittene Wahl-

system und die Präferenz für unabhängige Kandidaten. In beiden Fällen setzte sich Präsident Karzai mit deutlicher Unterstützung des äußerst einflussreichen damaligen amerikanischen Botschafters Zalmay Khalilzad durch. Dieser wollte die Macht des von Washington gestützten afghanischen Präsidenten nicht durch eine starke Legislative geschwächt sehen.

In der Kontroverse über das Wahlsystem hatten sich die EU-Mitglieder und internationale Experten monatelang für eine Variante des listengestützten Verhältniswahlrechts eingesetzt. Doch Karzai entschied sich für ein einfaches Mehrheitswahlrecht, das »Single Non-Transferable Vote«-System (SNTV). Entgegen den Empfehlungen der UN und der EU weigerte sich der Präsident zugleich, die Wahlen auf Parteienbasis durchzuführen. Er verhinderte, dass Kandidaten ihre Parteizugehörigkeit auf dem Stimmzettel angeben konnten, und ermutigte stattdessen immer wieder politisch interessierte Männer und Frauen, als Unabhängige zu kandidieren.

Als Folge dieser beiden Entscheidungen mangelt es den politischen Kräften im Parlament an einer funktionalen Struktur, denn die 249 unabhängigen Abgeordneten der *Wolesi Jirga* und die 102 Senatoren der *Meshrano Jirga* sind nicht in Fraktionen organisiert.

Parteienfeindlichkeit und Gefahr eines Patronagesystems

Gerade weil Karzai von der internationalen Gemeinschaft so sehr als Symbol eines »demokratischen Neuanfangs« in Afghanistan gepriesen wird, stellt sich die Frage, warum er Parteien, die doch in den westlichen Demokratien die Grundlage des parlamentarischen Systems bilden, so stark ablehnt. Drei Erklärungsansätze bieten sich an: wahltaktische Erwägungen, eine Neigung zum Offenhalten verschiedener Optionen und eine grundsätzliche Machterhaltungsstrategie.

Es gibt keinen Zweifel, dass sich Karzai das weit verbreitete Ressentiment gegen

Parteien aus wahltaktischen Gründen zunutze machte und es sogar noch verstärkte. Als Folge des Krieges mit seinen mehrfachen Regimewechseln sind alle Parteienrichtungen in den Augen der Bevölkerung diskreditiert: Dies gilt sowohl für die heutigen Nachfolgeorganisationen der ehemals ideologisch ausgerichteten kommunistischen Parteien aus den siebziger Jahren als auch für die sogenannten *Jihadi*-Parteien, die aus den anti-sowjetischen Mujaheddin-Gruppen sunnitischer und schiitischer Prägung der achtziger Jahre hervorgegangen sind, als auch für die ab 2002 gebildeten sogenannten »demokratischen«, stark personenbezogenen Miniparteien, die demokratischen Charakter und überregionale Akzeptanz erst noch nachweisen müssen.

Karzais Zögern, eine eigene Partei zu gründen, ist wohl auf seine Neigung zurückzuführen, sich verschiedene Optionen offen zu halten. Wollte er damit verdecken, dass weder er selbst noch jemand unter seinen engsten Beratern fähig oder willens war, eine Partei aufzubauen? Wartet er deshalb auf ein »Angebot von außen«, für das zwei Varianten denkbar sind? Entweder könnte ihm einer der neuen »demokratischen« Führer seine Partei als parlamentarische Basis andienen (einigen von ihnen wurde nachgesagt, dass sie von Karzai mitfinanziert wurden), oder es könnten sich mehrere unabhängige Abgeordnete in der *Wolesi Jirga* zu einem Bündnis zusammenschließen und dieses Karzai als Kern einer »Präsidentschaftspartei« anbieten.

Zutreffender dürfte jedoch eine andere Erklärung sein, der zufolge Karzais Vorbehalt gegen ein parteipolitisches System grundsätzlicher und nicht bloß taktischer Natur ist. Von internationalen Beratern und afghanischen Insidern wurde wiederholt auf den Regierungsstil des Präsidenten verwiesen, auf sein systematisches Bemühen, als »nationaler Führer« im Sinne eines *supreme khan* (traditionellen Stammesführers) zu erscheinen. Dieses Bemühen deutet darauf hin, dass Karzai ein traditionelles afghanisches Herrschaftssystem

aufbauen will und eben keine Parteien-demokratie nach westlichem Vorbild.

Auch Karzais als »patriarchalisch« bezeichneter Führungsstil spricht für diese Erklärung. Damit zeichnet sich die Gefahr eines Patronagesystems ab, das sich auf persönliche Klientelbeziehungen stützt und den begonnenen Aufbau staatlicher Institutionen und einer Administration konterkariert, in der Funktionen aufgrund beruflicher Qualifikation besetzt werden. Zu erwartende politische Konflikte könnten Karzai veranlassen, seine überragende Machtfülle, die ihm das verfassungsmäßige Präsidialsystem einräumt, nach traditionellem Vorbild zu nutzen. In diesem Fall würde sich das entstehende politische System in eine *autokratische* Richtung entwickeln.

Fragmentierung und Strukturdefizite des Parlaments

Zwar sind die einflussreichsten Führer bekannt, die versuchen werden, ihre jeweiligen klientelistischen Interessengruppen im Parlament aufzubauen. Dennoch lassen sich derzeit keine mehrheitsfähigen Allianzen voraussehen.

Obwohl viele Abgeordnete vermutlich im Stillen einer Gruppierung nahe stehen, lässt sich derzeit nicht bestimmen, welchem Flügel sie sich in Zukunft tatsächlich anschließen werden. Besonders Frauen verschwiegen im Wahlkampf ihre politische Affiliierung, um ihre Chancen zu erhöhen. Man kann davon ausgehen, dass ein Teil von ihnen Karzai unterstützen wird. Doch dürften auch in den Reihen der ex-kommunistischen und neuen »demokratischen« Parteien qualifizierte Frauen vertreten sein, die nicht grundsätzlich in das »Pro- oder Anti-Karzai-Schema« einzuordnen sind. Selbst bei den konservativen und islamistischen Gruppen sind Frauen zu finden, denn einige *jihadi*-Führer haben im Wahlkampf ihre militärisch unbelasteten weiblichen Familienmitglieder vorgeschoben. Diese »Stellvertreterinnen« dürften je nach den Interessen ihrer Clanführer mal für, mal gegen Karzai stimmen.

Des Weiteren ist zu erwarten, dass das Machtstreben der starken Einzelpersonlichkeiten diese zu häufigen Seitenwechseln veranlassen wird. Dies ließ sich bereits bei dem Machtkampf um die Wahl zum Präsidenten der *Wolesi Jirga* beobachten. Einer der vier Rivalen um dieses Amt war Yunus Qanoni, der sich bislang als »Führer der Opposition« (einem losen Verbund von ca. elf Parteien) positioniert hatte. Zu diesem Verbund gehörte auch der zweite Mitbewerber, Mohammad Mohaqeq, der sich als Interessenvertreter der ethnischen Minderheit der Hazaras profiliert hatte. Als dritter trat Abd-rab al-Rasoul Sayyaf an, ein islamistischer *jihadi*-Führer, der schon in manchen Machtkompromiss mit Karzai eingewilligt hatte. Als vierter Aspirant schließlich galt der »Doyen« der *jihadi*-Führer, Professor Burhanuddin Rabbani. Im Geheimen wurden zwei Allianzen ausgehandelt: Qanoni trat zur Wahl an und wurde von Rabbani unterstützt, der auf eine eigene Kandidatur verzichtete. Im zweiten Wahlgang schlug Qanoni dann seinen Gegenspieler Sayyaf, zu dessen Gunsten Mohaqeq zurückgezogen und auch die Seite gewechselt hatte. Wenige Tage später war dann die Überraschung perfekt. Qanoni gab bekannt, dass er als »Führer der Opposition« zurücktrete und den Posten an Rabbani übergebe. Dazu muss man wissen, dass Rabbani der Schwiegervater des Vizepräsidenten Ahmad Zia Massoud und eine zentrale Stütze der Regierung Karzai ist. Berücksichtigt man dann noch, dass Qanonis Parteimitglieder im Vorfeld der Parlamentswahlen mit US-Aid-Geldern geschult wurden und sich im Wahlkampf als »loyale Opposition« bezeichnet hatten, so darf man sich mit Recht fragen, wer nun zum »Regierungs-« und wer zum »Oppositionslager« gehörte.

Diese »Händel« verweisen auf ein Vorgehen, das schon während der Verfassungs-*Loya Jirga* im Dezember 2003 zu beobachten war und nun die Arbeitsweise des neuen Parlaments charakterisieren dürfte. Während der offiziellen Plenarsitzungen werden Entscheidungen vermieden, damit

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2006
Alle Rechte vorbehalten

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

abends in den Hinterzimmern das »Geben und Nehmen« ausgehandelt werden kann. Dies verträgt sich schlecht mit dem Transparenzgebot funktionierender Demokratien und öffnet zudem der Korruption Tür und Tor. Patrone, die über eine starke und verlässliche Gefolgschaft verfügen, werden diese als Verhandlungsmasse zu nutzen wissen, wenn sich die Regierung oder Oppositionsführer um parlamentarische Mehrheiten bemühen. Es liegt auf der Hand, dass solche kurzlebigen, punktuellen Mehrheitsbeschaffungen ein Nährboden für Korruption sind. Wie sich an Mohaqeqs politischem Aufstieg ablesen lässt, sind Minderheitsführer in der Lage, sich über einen Appell an die ethnische Solidarität eine geschlossene Gefolgschaft zu sichern, so dass dieses System des Aushandelns ethnische Trennlinien verstärkt.

Es wäre allerdings verfehlt, das künftige Abstimmungsverhalten im Parlament nur an individuellem Machtstreben und ethnischen Loyalitäten festmachen zu wollen. Auch gesellschaftlich-kulturelle Strömungen werden eine wichtige Rolle spielen. Im Gegensatz zu der Konfrontation während der *ji*had-Zeit, die durch ideologische Kategorien des Kalten Krieges geprägt war, bestimmt nun eine neue grundsätzliche Kontroverse das politische Verhalten. Zwei Strömungen sind dabei erkennbar: hier diejenigen konservativen Führer, die »traditionelle« Werte bewahren wollen, dort die »Reformer«, die eine westlich beeinflusste Liberalisierung anstreben. Doch handelt es sich nicht um geschlossene »Lager«, denn auf beiden Seiten lassen sich verschiedene Richtungen identifizieren, was zwar wechselhafte Abstimmungsergebnisse ermöglichen, aber auch die Korruption fördern wird. Auf der konservativen Seite, die die große Mehrheit der Bevölkerung hinter sich weiß, können zwei Flügel unterschieden werden: der konservativ-islamistische und der moderat-traditionalistische Flügel. Islamistische Führer bedienen sich erfolgreich der unantastbaren religiösen Werte im Kampf um Macht und Gefolgschaft. Wie schon bei der Verfassungs-*Loya Jirga* muss

Karzai deshalb den konservativ-islamistischen Führern wie beispielsweise Sayyaf immer wieder verdeckte Kompromisse auf religiösem Gebiet zugestehen und sie auf diese Weise in das Regierungslager herüberziehen, weil er ohne sie nicht die erforderlichen Mehrheiten für seine Politik mobilisieren kann.

Dagegen dürften manche Vertreter des moderat-traditionalistischen Flügels durchaus für eine behutsame Liberalisierung zu gewinnen sein. Sie verstehen sich als Repräsentanten der »traditionell-kulturellen« Werte, die in den unzähligen Varianten des lokal gewachsenen »Gewohnheitsrechts« (*customary law*) verankert sind. Dabei handelt es sich um nichtkodifizierte, oft noch vorislamische Normen der Stämme und kommunalen Gruppen in dem Vielvölkerstaat Afghanistan. Die aus westlicher Sicht getroffene Unterscheidung zwischen »religiösen« und »kulturellen« Werten wird von Afghanen indes nicht geteilt, da sie alle Stammestraditionen für »islamisch« halten.

Auch die Reformseite ist eine heterogene Kraft. Zu ihr gehören »liberale« Vertreter der neuen demokratischen Miniparteien und »linke« Politiker, die ihre frühere kommunistische Gesinnung überwunden haben und nun soziale Probleme und die weit verbreitete Armut anprangern. Die Frauen dürften sich mehrheitlich diesem Lager anschließen, doch sollten diejenigen nicht übersehen werden, die aus eigener Überzeugung religiöse und traditionalistische Werte vertreten.

Eine unbekannte Größe stellt schließlich die nicht organisierte Gruppe der »Unabhängigen« dar. Wie sie sich inhaltlich und politisch-taktisch verhalten werden, ist offen, doch dürften sie eher zur Reformseite neigen. Auffällig ist, dass die Unabhängigen nach der Konstituierung des Parlaments nicht gezwungen wurden, sich neuen sogenannten »parlamentarischen Gruppen« anzuschließen. Dieses Entgegenkommen deutet darauf hin, dass Karzai auf ihre Unterstützung spekuliert.