

**Schriften zur Demokratieförderung unter Bedingungen fragiler Staatlichkeit**

**BAND 1: AFGHANISTAN**

HEINRICH  
BÖLL  
STIFTUNG

Schriften zur Demokratieförderung unter Bedingungen fragiler Staatlichkeit

Band 1: Afghanistan

Hrsg. von der Heinrich-Böll-Stiftung

1. Auflage, November 2006

© Heinrich-Böll-Stiftung

Alle Rechte vorbehalten

Fotos: Karin Mlodoch; Gregor Enste

Gestaltung: SupportAgentur, Berlin

Umschlag: blotto design

Druck: agit-druck, Berlin

Aus dem Englischen übersetzt von Annette Bus und Jochen Schimmang.

Bestelladresse: Heinrich-Böll-Stiftung, Hackesche Höfe, Rosenthaler Str. 40/41, 10178 Berlin  
Tel. 030-285 340, Fax 030-285 341 09, E-Mail: [info@boell.de](mailto:info@boell.de), Internet: [www.boell.de](http://www.boell.de)

# Inhalt

Vorwort . . . . .	5
Conrad Schetter Wiederaufbau zwischen allen Stühlen Die internationale Intervention in Afghanistan zwischen Staat, Zivilgesellschaft und traditionellen Eliten . . . . .	9
Sippi Azerbaijani Moghaddam Gender in Afghanistan . . . . .	25
Marion Regina Müller Wiederaufbau Afghanistans für die Afghanen? Überlegungen zur Arbeit der Heinrich-Böll-Stiftung in Afghanistan . . . . .	49
Masood Karokhail und Susanne Schmeidl Zur Integration traditioneller Strukturen in den Staatsbildungsprozess: Lehren aus dem Tribal Liaison Office in Loya Paktia . . . . .	63
Glossar . . . . .	82
Autorinnen und Autoren . . . . .	85



## Vorwort

Sehr viele Regionen, in denen die Heinrich-Böll-Stiftung arbeitet, sind von politischen Krisen, Gewalt und Staatszerfall betroffen. Unsere Büros und viele unserer Projektpartner in Afrika, dem Kaukasus, im Nahen Osten, auf dem Balkan und in Zentral- und Südasien müssen mit akuten oder latenten Konfliktsituationen und Gewaltstrukturen umgehen, die eine tägliche Herausforderung für die Arbeit darstellen.

Die Heinrich-Böll-Stiftung arbeitet vermehrt in Post-Konflikt-Gesellschaften, in denen ein fragiler Friede herrscht und häufig Gewaltausbrüche befürchtet werden müssen. Dort fördern wir Programme zur Konfliktbearbeitung, zur Versöhnung und zum Aufbau demokratischer Institutionen. Ebenso ist die Stiftung in Ländern aktiv, die bisher als relativ stabil gelten, in denen jedoch durch wirtschaftliche und/oder soziale Spannungen, durch „bad governance“ oder die Benachteiligung einzelner gesellschaftlicher Gruppen der Ausbruch eines gewaltsamen Konflikts befürchtet werden muss. Friedens- und Demokratisierungsprozesse in diesen Gesellschaften gemeinsam mit lokalen Partnern zu unterstützen und zu fördern ist ein zentraler Anspruch und gehört zum Kernmandat der Auslandsarbeit der Heinrich-Böll-Stiftung.

Auch international ist die externe Förderung von Demokratie in schwachen oder gar zerfallenden Staaten verstärkt auf die politische Agenda gerückt. Hintergrund ist vielfach die Befürchtung, dass aus lokalen Erosionsprozessen staatlicher Autorität globale Risiken erwachsen können. Aber nicht nur der Zusammenhang von „failing states“ und Terrorismus, sondern auch andere Auswirkungen wie Flüchtlingsbewegungen, die Zunahme transnationaler organisierter Kriminalität („Schattenglobalisierung“), der wachsende Einfluss privater Gewaltakteure oder die Destabilisierung ganzer Regionen werden als Bedrohungen wahrgenommen.

Zugleich wird die Praxis externer Demokratieförderung zunehmend kritisch beäugt: Sie sei tendenziell paternalistisch, häufig blind für die konkrete Problemlage „vor Ort“ und neige dazu, in ganz unterschiedlichen gesellschaftlichen Kontexten doch immer die gleichen Instrumente einzusetzen. Diese verbreiteten Bedenken sind einmal mehr ein Anlass für die Heinrich-Böll-Stiftung, die eigenen Ansätze selbstkritisch zu beleuchten. Es gilt, überzeugende Antworten zu finden auf sehr unterschiedliche Problemkonstellationen und Herausforderungen. Die Wahl der Aktivitäten, Kooperationspartner und Handlungsebenen muss immer wieder an die konkrete Situation und den Stand der Demokratisierung, in dem sich ein Land oder eine Region befindet, angepasst werden.

Neben der wissenschaftlich fundierten Auseinandersetzung mit Konzepten der externen Demokratieförderung muss eine genaue Analyse der größten Hemmnisse und Potenziale der Demokratisierung vor Ort – lokal, regional und national – Grundlage und Ausgangspunkt für jede Strategie sein.

Die Heinrich-Böll-Stiftung hat im vergangenen Jahr unter dem Titel „Demokratieförderung unter Bedingungen fragiler Staatlichkeit“ eine Projektgruppe gegründet, die genau an dieser Schnittstelle ansetzt. Zum einen geht es der Projektgruppe um eine langfristige, systematische und fundierte Beschäftigung mit Konzepten zum Thema unter Rückgriff auf Erfahrungen der Stiftung und anderer Akteure in den Bereichen

Friedensförderung und Demokratisierung. Gleichzeitig wird eine Verbindung hergestellt zu den jeweiligen Fragestellungen, Problemen und Hemmnissen der Transformationsprozesse in den jeweiligen Ländern und Regionen.

Die Publikationsreihe „Demokratieförderung unter Bedingungen fragiler Staatlichkeit“, die mit dieser Ausgabe beginnt, soll einen Beitrag zur genaueren Analyse und zum Verständnis der jeweiligen lokalen Situation leisten. Gleichzeitig ist angestrebt, daraus Schlussfolgerungen zu ziehen, die auch auf andere Kontexte anwendbar sind.

Mit der hier vorliegenden ersten Ausgabe – einer kritischen Auseinandersetzung mit der aktuellen politischen und sozialen Lage Afghanistans sowie den Projektaktivitäten der Heinrich-Böll-Stiftung in diesem Land – verbinden wir ein ganz besonders politisches Anliegen: Zum einen wollen wir am Beispiel Afghanistan Chancen und Risiken der Zusammenarbeit mit traditionellen Gemeinschaften aufzeigen; zum zweiten geht es uns – auch und gerade im Spannungsverhältnis zur Kooperation mit Stammesakteuren – um eine herausragende Einbindung der Geschlechterperspektive.

Wir freuen uns, dass wir eine Reihe ausgewiesener afghanischer und internationaler Expertinnen und Experten für diesen Band gewinnen konnten.

Conrad Schetter vom Zentrum für Entwicklungsforschung beschreibt den Wiederaufbau zwischen allen Stühlen. Dabei geht es auch und insbesondere um die verschiedenen inhärenten Schwierigkeiten und Dilemmata, die sich externen Akteuren in Post-Konfliktsituationen stellen. Schetter analysiert die Situation in Afghanistan im Spannungsverhältnis zwischen Staat, Zivilgesellschaft und traditionellen Eliten und zeigt auf, dass die gängigen Entwicklungsparadigma auf die traditionell geprägte afghanische Gesellschaft kaum anzuwenden sind, und plädiert für einen „maßgeschneiderten“ Ansatz unter Einbeziehung traditioneller bzw. religiöser Eliten.

Sippi Azerbaijani Moghaddam analysiert die Lage in Afghanistan aus einer spezifischen Genderperspektive. Sie liefert Informationen zur – desaströsen – Situation der afghanischen Frauenbewegung und analysiert, was die enorme Militarisierung der gesamten Gesellschaft für die Frauen bedeutet. Moghaddam empfiehlt für afghanische Frauen eine Abkehr vom „century old welfare approach“ hin zu einer progressiveren Beschäftigung mit aktuellen gender-relevanten Fragen.

Die Vertreterin der Heinrich-Böll-Stiftung in Afghanistan, Marion Müller, befasst sich unter dem Titel *Wiederaufbau Afghanistans für die Afghanen?* mit der Arbeit der Stiftung im Land und verortet den Stiftungsansatz innerhalb der zahlreichen (externen) Demokratisierungsbestrebungen in Afghanistan. Sie erläutert dabei, wie die Heinrich-Böll-Stiftung innerhalb der großen Dichte internationaler Organisationen ein eigenes Arbeitsfeld gefunden hat, das sich insbesondere durch ein Eintreten für die Geschlechterdemokratie als Ausgangspunkt für demokratische Entwicklung definiert. Müller thematisiert die verschiedenen Spannungsfelder zwischen traditionell geprägten Gesellschaften, Demokratie und Frauenrechten aus der Sicht der Stiftung und kristallisiert Anregungen für eine zukünftige Feinjustierung ihrer Arbeit heraus. Wie sich anhand der bisherigen Erfahrungen zeigt, geht es insbesondere immer wieder darum, einen für alle Seiten akzeptablen Ausgleich zu schaffen zwischen universalistischen normativen Ansätzen und den gegenwärtigen Erfordernissen des stockenden Demokratisierungsprozesses in Afghanistan.

Masood Karokhail vom Projekt „Tribal Liaison Offices“ (TLO) in Loya Paktia und Susanne Schmeidl (swisspeace) beschreiben ein konkretes Projekt, das mit Unterstützung der Heinrich-Böll-Stiftung im Südosten Afghanistans genau diesen Ausgleich versucht. TLO schlägt eine Brücke zwischen „traditionellen“ und „modernen“ Strukturen der Machtausübung, indem es versucht, traditionelle Institutionen wie Jirgas und Shuras in den formellen politischen Prozess Afghanistans zu integrieren. Dabei sieht sich das Projekt immer wieder mit der Frage konfrontiert, ob durch diese Art der Kooperation Ansatzpunkte für einen Wandel identifiziert und gefördert werden können, oder ob im Gegenteil traditionelle Strukturen weiter gestärkt und legitimiert werden. Schmeidl und Karokhail nehmen eine kritische Bestandsaufnahme des bisherigen Projektverlaufs vor und ziehen Lehren aus den bisher gemachten Erfahrungen.

Ein Dankeschön geht an die Autorinnen und Autoren, die kenntnisreich ihr jeweiliges Gebiet beleuchten und vor dem Hintergrund ihrer Expertise zu eigenen Einschätzungen kommen und eigene Empfehlungen aussprechen. So ist eine Publikation entstanden, die über die aktuelle Momentaufnahme der afghanischen Realität hinaus generelle Anstöße für eine kritische Reflexion der Aktivitäten externer Akteure in dieser hochkomplexen Gesellschaft gibt.

Berlin, im Oktober 2006

Barbara Unmüßig  
Vorstand der Heinrich-Böll-Stiftung

Dr. Antonie Nord und Dirk Spilker  
Projektgruppe „Demokratieförderung unter Bedingungen fragiler Staatlichkeit“



## **Wiederaufbau zwischen allen Stühlen**

### **Die internationale Intervention in Afghanistan zwischen Staat, Zivilgesellschaft und traditionellen Eliten**

Durch die Terrorattacken des 11. September 2001 rückte mit Afghanistan ein Land in den Mittelpunkt des Weltinteresses, das vor allem durch seine Andersartigkeit Aufmerksamkeit erregt. So stellt das Land – im Guten wie im Bösen – einen Gegenentwurf für die moderne Gesellschaft dar, was eine gewisse Dämonisierung auslöste und als Bedrohung wahrgenommen wurde. Afghanistan avancierte in der öffentlichen Wahrnehmung zur „Schattenseite der Globalisierung“ (Kaplan 2000) oder zum „Herzen der Finsternis“ (Rashid 1999): Alles, was die moderne Gesellschaft für zivilisatorische Errungenschaften hält, ist in Afghanistan Mangelware. Alles, was die moderne Gesellschaft verabscheut, findet sich in diesem Land. Besonders die Taliban entsprachen diesem negativen Bild; sie avancierten zu den Monstern der aufgeklärten Welt. Jedoch gerade die Tatsache, dass die moderne Gesellschaft in Afghanistan ein Land erblickt, welches all ihre Werte und Normen zu verneinen scheint, übt auch eine magische Faszination, Sehnsucht und Bewunderung aus. Viele Besucher des Landes erblicken in den Afghanen die „edlen Wilden“, die über authentische, unverdorbene Werte und Normen verfügen und noch nicht der Dekadenz der modernen Welt anheim gefallen sind. Die afghanische Gastfreundschaft gilt als sprichwörtlich. Gegenwärtig entspricht diesem verklärten Bild am ehesten der afghanische Präsident Hamid Karzai, der gerade vor der Negativfolie der Taliban die träumerischen Vorstellungen bedient, die die westliche Welt von einem „orientalischen Märchenprinzen“ hat. Verstärkt wird dieser Eindruck eines Lands der Vormoderne dadurch, dass in Afghanistan Staatlichkeit und die damit zusammenhängenden Strukturen nur rudimentär ausgeprägt sind. Sie stellen kaum Bezugsgrößen für das Denken und Handeln der Menschen dar. Damit fehlen in Afghanistan die wesentlichen politischen Institutionen, auf denen das westlich geprägte politische Ordnungssystem aufbaut und an die die gängigen Formen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit anknüpfen können.

Die Schwierigkeiten, die sich bei der Intervention und dem Wiederaufbau durch die Dominanz vormoderner Gesellschaftsformen und dem Fehlen von Staatlichkeit ergeben, sind Gegenstand dieser Untersuchung. Zu diesem Zweck beleuchte ich die militärische, politische und humanitäre Ebene der internationalen Intervention in Afghanistan. Außerdem beschäftige ich mich mit der entwicklungspolitischen Anschlussfähigkeit afghanischer Institutionen und Akteure – also dem afghanischen Staat, der afghanischen Zivilgesellschaft und den traditionellen Eliten. Ich werde versuchen darzustellen, was die Vor- und Nachteile bei einer Zusammenarbeit mit diesen drei Institutionen bzw. Akteuren sind und welche Erfahrungen hier in den letzten vier Jahren gesammelt wurden.

#### **Die Intervention in Afghanistan**

Die Intervention in Afghanistan erfolgte auf verschiedenen Ebenen und mit unterschiedlichen Zeithorizonten. Wenngleich bereits unter den Taliban humanitäre Hilfe

unter extrem schwierigen Bedingungen und in einem nur notdürftigen Umfang stattfand, setzte nach dem Fall der Taliban mit den bereitgestellten Geldern eine humanitäre Intervention von einer ganz anderen Dimension ein. Die gleiche Aussage kann auch für die politische Intervention getroffen werden: So gab es zwar stets von den Vereinten Nationen lancierte Bemühungen einer Konfliktlösung, doch kam erst nach dem Sturz der Taliban und einem erhöhten internationalen Engagement Bewegung in den politischen Prozess. Die militärische Intervention, die am 10. Oktober 2001 unter Federführung der USA begann, kann zweifelsohne als Auftakt für den Quantensprung in der Intensität der Intervention in Afghanistan gewertet werden. Die militärische Intervention brachte es mit sich, dass sich die internationale Gemeinschaft für den Wiederaufbau des Landes verpflichtet fühlte. Gerade die Wiederaufbauanstrengungen symbolisieren die Bereitschaft der internationalen Gemeinschaft, den internationalen Terrorismus zu bekämpfen. In Afghanistan sollte demonstriert werden, dass der Westen sich nicht einschüchtern und in die Knie zwingen lässt. In den Augen mancher Beobachter aus der nicht-westlichen Welt erscheint der Krieg auch als Strafe für die Herausforderung der alleinigen Supermacht und für die radikale Infragestellung der westlichen Werte. Demgegenüber sollte der Wiederaufbau Afghanistans, wie er auf der Petersberger Konferenz (30.11. – 5.12.2001) in Bonn politisch geebnet und in Tokio und später in Berlin (31.3. – 1.4.2004) und in London (31.1. – 1.2.2006) finanziell abgesegnet wurde, der Weltöffentlichkeit, insbesondere der islamischen Welt, vor Augen führen, dass das westliche Gesellschaftsmodell auch für islamische Kulturen eine Zukunft enthält. Auf dem Schauplatz des großen zivilisatorischen Kampfes zwischen Gut und Böse muss daher das Gute in der Form einer demokratisch geordneten, Wohlstand und Sicherheit für alle versprechende Gesellschaft siegen. Angesichts der politischen Verhältnisse und der symbolischen Bedeutung des Wiederaufbaus war daher eine Intervention auf verschiedenen Ebenen unvermeidlich. Die Einmischung war angesichts der verheerenden Bilanz, welche die innerafghanischen Kräfte bei der Überwindung von Krieg und Hunger vorzuweisen haben, auch im Interesse der afghanischen Bevölkerung geboten. Wenn also das „Ob“ kaum in Frage zu stellen ist, so stellt sich umso dringender die Frage nach dem „Wie“ der Interventions- und Wiederaufbaustrategien. Schließlich muss nach dem Zeithorizont der Intervention gefragt werden. So ist sicherlich eine der großen Unbekannten, wie lange die militärische, politische und humanitäre Interventionen jeweils andauern werden, zu welchem Zeitpunkt eine Intervention beendet werden soll und welche „Exit-Strategien“ es gibt.

### **Militärische Intervention**

Ein grundlegendes Problem bei der militärischen Intervention in Afghanistan ist, dass zwei grundverschiedene Militäreinsätze parallel geführt wurden. Auf der einen Seite sind internationale Streitkräfte (vor allem amerikanische) seit Herbst 2001 in den „Kampf gegen den Terrorismus“ involviert, um jeglichen Widerstand, der mit den Taliban und Al Qaida in Verbindung steht, zu bekämpfen. Die Anti-Terror-Einheiten sind besonders im Süden und Südosten des Landes in nicht abreißende Kampfhandlungen verstrickt. Auf der anderen Seite sollen internationale Truppen unter NATO-Kommando für ein sicheres Umfeld für den humanitären Wiederaufbau sorgen. Hierbei handelt es sich um die International Security Force Assistance (ISAF), die in Kabul<sup>1</sup> und einem halben Dutzend anderer Städte als Provincial Reconstruction Teams (PRTs) sta-

tioniert ist.<sup>2</sup> Diese mit ISAF-Mandat versehenen Einheiten, die neben Deutschland und Großbritannien von verschiedenen anderen NATO-Staaten geführt werden, konzentrieren sich auf die Herstellung von Sicherheit. Jedoch gab es bis vor kurzem auch PRTs, die nicht Teil von ISAF waren und von den USA geführt wurden; diese PRTs unterschieden nicht zwischen der Schaffung von Sicherheit und dem Kampf gegen Taliban und Al Qaida. Mit der Übernahme der PRTs im Süden des Landes durch Großbritannien, Kanada und die Niederlande sowie der Unterstellung aller PRTs unter NATO-Kommando im September 2006, änderte sich die Situation drastisch. So sind nun auch massiv ISAF-Truppen in Kampfhandlungen mit Aufständischen in Südafghanistan verstrickt; ISAF ist zu einem wesentlichen Teil des Anti-Terrorkrieges geworden. Wenn gleich also anfangs in der militärischen Intervention unterschiedliche Interessen und Zielsetzungen zum Tragen kamen und der Umsetzung einer kohärenten militärischen Intervention im Wege standen, werden nun alle militärischen Aktivitäten dem Anti-Terrorkampf untergeordnet. Es scheint nur noch eine Frage der Zeit zu sein, wann deutsche Soldaten in die Kampfgebiete in Süd- und Südostafghanistan verlegt werden.

Betrachten wir nun die Provincial Reconstruction Teams (PRTs) genauer. Obgleich sich die strukturelle Heterogenität der PRTs in unterschiedlichen Konzeptionen niederschlägt, verfolgen diese die gleiche Zielrichtung: nämlich über bloße Anwesenheit gewaltsame Konflikte nicht eskalieren zu lassen und als Vermittler zwischen Konfliktparteien aufzutreten.<sup>3</sup> Die entwicklungspolitische Komponente wird von den verschiedenen PRTs unterschiedlich stark wahrgenommen. Im deutschen Ansatz wird besonderer Wert auf die Verbindung von militärischem und entwicklungspolitischem Engagement gelegt. So verfügen die deutschen PRTs in Kunduz und Fayzabad im Gegensatz zu den anderen militärisch geführten PRTs über eine militärisch-zivile Doppelspitze (Glassner 2005). Die Kooperation zwischen dem militärischen und dem entwicklungsbezogenen Flügel führte jedoch aufgrund von Kompetenzstreitigkeiten und unterschiedlichen Zielsetzungen immer wieder zu Abstimmungsproblemen zwischen den Ressorts. Die militärischen und entwicklungsbezogenen Aktivitäten der deutschen PRTs kommen nach wie vor nicht aus einer Hand, sondern entsprechen im besten Fall einem synergetischen Nebeneinander.<sup>4</sup> Einige Entwicklungsorganisationen sehen in den PRTs zudem keinen Schutz-, sondern einen Risikofaktor. Sie bemängeln, dass durch die Vermischung von zivilem Wiederaufbau und militärischem Engagement Entwicklungsleistungen für militärische Zwecke instrumentalisiert würden (Safe the Children 2004).

1 Entsprechend des Bonner Friedensabkommens wurde im Dezember 2001 in Kabul die ISAF installiert. ISAF wurde mit UN-Mandat ausgestattet und hat 6500 Soldaten, darunter ca. 2000 deutsche. Seit Sommer 2003 steht ISAF unter NATO-Kommando.

2 Seit Herbst 2002 errichteten die USA PRTs in verschiedenen Städten, die sich aus 50 bis 300 Soldaten, Entwicklungshelfern und Diplomaten zusammensetzten. Bis zum Sommer 2004 wurde ein Dutzend PRTs ins Leben gerufen, die unter ganz unterschiedlichen Rahmenbedingungen agieren: Die USA etablierten in Süd- und Südostafghanistan eine Reihe von PRTs. Zudem wurden im Frühjahr 2005 in Westafghanistan (Herat, Qala-i Now, Chaghcharan und Farah) weitere ISAF-PRTs unter Führung Italiens, Spaniens und Litauens etabliert.

3 Diesbezüglich konnte das britisch geführte PRT in Mazar-i Sharif einen Erfolg verbuchen, als es zwischen den Warlords Mohammad Atta und Rashid Dostum vermittelte.

4 Eine strukturelle Ursache hierfür ist etwa, dass die Bundeswehresoldaten alle drei Monate rotieren, während die Entwicklungshelfer über weitaus längere Zeiträume vorort bleiben.

Im Unterschied zur politischen und humanitären Intervention zielt die militärische Intervention nicht auf eine Veränderung der afghanischen Gesellschaft ab, sondern soll – wie schon erwähnt – allein physische Sicherheit für den Wiederaufbau schaffen. Dabei setzen die USA die afghanische Armee wie afghanische Milizen im Kampf gegen den Terrorismus ein; auch findet eine Ausbildung der afghanischen Armee durch die USA statt. Schließlich sind die PRTs immer wieder auf die Kooperation mit den örtlichen Machthabern angewiesen, um ihre eigene Sicherheit zu gewährleisten.

### **Politische Intervention**

Vor dem Hintergrund der Wahrnehmung Afghanistans als ein vormodernes, staatenloses Land erscheint der politische Wiederaufbau als eine ungeheure, kaum zu bewältigende Herausforderung. So mussten sich die im Herbst 2001 intervenierenden Staaten und Organisationen, allen voran die Vereinten Nationen, von Beginn an fragen: Wo kann ein Friedensprozess in Afghanistan einsetzen, welche Akteure sind einzubinden, welche Institutionen sollen aufgebaut werden, welche Prozesse sollen eingeleitet und welche Zielsetzungen sollen verfolgt werden? Diesbezüglich lässt sich auf politischer Ebene eine Strategie erkennen, die die politischen Weichenstellungen der letzten Jahre maßgeblich beeinflusste. So sah der politische Friedensprozess von Beginn an eine Einbindung der herrschenden Mächtigen vor; er zielte also darauf ab, alle relevanten Akteure<sup>5</sup> – Warlords, Stammesführer, religiöse Würdenträger oder Technokraten – am Friedensprozess zu beteiligen oder ihnen zumindest das Gefühl zu vermitteln, politischen Einfluss ausüben zu können. Gleichzeitig musste dieser politische Balanceakt der ethnischen, regionalen und konfessionellen Heterogenität des Landes gerecht werden. Diese Strategie zeichnete sich bereits bei den Verhandlungen auf dem Petersberg ab, beeinflusste maßgeblich die Zusammensetzung der Emergency Loya Jirga im Juni 2001 und der verfassungsgebenden Loya Jirga im Dezember 2003/Januar 2004; außerdem war sie während der Präsidentschaftswahlen im Oktober 2004 und der Parlamentswahlen im September 2005 maßgeblich. Wesentliches Problem dieses Friedensprozesses war, dass die Taliban als wichtige Konfliktpartei von Beginn an nicht berücksichtigt wurden.

Diese Strategie der politischen Integration stieß immer wieder auf heftige Kritik gerade aus den Reihen von Menschenrechts- und Friedensgruppen, die die ethische Grundausrichtung des Friedensprozesses in Frage stellten: Darf es sein, dass ein Warlord wie Rashid Dostum, der für eine Fülle an Grausamkeiten während des Krieges verantwortlich zeichnet, zur Präsidentschaftswahl antreten kann und stellvertretender Verteidigungsminister wird? Darf es sein, dass Ismail Khan, der so genannte „Emir von Herat“ und ein bekennender Islamist, zunächst Gouverneur der gleichnamigen Provinz und seit 2004 Minister im afghanischen Kabinett ist? Darf es sein, dass prominente ehemalige Taliban wie Haji Abdul Salam Rocketi, Haji Mohammad Omar und Al Haj Mullah Tarakhail in das afghanische Parlament gewählt werden?

Die politische Einbindung solcher Personen stellt in Afghanistan keineswegs die Ausnahme dar, sondern die Regel. Eine wesentliche Forderung lautete daher, dass sämtliche Afghanen, an deren Händen Blut klebt, von den Schaltstellen der Macht ausgeschlossen und am besten dem internationalen Gerichtshof in Den Haag überstellt wür-

5 Die Taliban wurden anfangs aus dem Friedensprozess kategorisch ausgeschlossen. Erst seit 2003 bemüht sich Hamid Karzai, den Kontakt zu ehemaligen Führern der Taliban aufzubauen und diese für den politischen Wiederaufbau zu gewinnen.

den, weil der Friedensprozess nur dann erfolgreich sein könnte. Wenngleich diese Argumentation aus moralischer Sichtweise verständlich ist, so ist sie doch, was die praktische Politik betrifft, recht kurzsichtig: Denn die Greuelthaten während des Krieges lassen sich nicht allein einer Handvoll identifizierbarer Warlords anlasten. Vielmehr verblassten im Afghanistankrieg, der von 1979 bis 2001 in unterschiedlichen Konstellationen andauerte, die Grenzen zwischen Kämpfern und Zivilisten und zwischen Opfern und Tätern. Das erschwert eine moralische Bewertung des Einzelnen.

Es wird auch kritisiert, dass die Zivilgesellschaft von Beginn an nicht genug einbezogen worden sei. Diese Kritik übersieht leicht, dass es in Afghanistan eine Zivilgesellschaft im modernen Sinne nicht gegeben hat. Immerhin wurden einige hohe Posten in der Regierung an „zivilgesellschaftliche Einzelpersonen“ vergeben, etwa an Hanif Atmar (Minister für ländliche Entwicklung), Masoom Stanekzai (Minister für Telekommunikation), Habiba Sarabi und Mahbooba Hoquqmal (Ministerin und Staatsministerin für Frauenangelegenheiten), an Armin Farhang (Finanzminister) und Sima Samar (Vorsitzende der Menschenrechtskommission).

Neben diesem formellen politischen Friedensprozess gibt es natürlich auch noch andere externe Akteure, die den politischen Wiederaufbau vorantreiben. So konzentrieren sich viele Projekte darauf, diskriminierten Gruppen wie Frauen und religiösen bzw. ethnischen Minoritäten eine Stimme zu geben. Andere Projekte fördern Demokratisierungsprozesse oder den Aufbau zivilgesellschaftlicher Institutionen und politischer Parteien. Als internationale Akteure treten vor allem politische Stiftungen und NGOs auf.

### **Humanitäre Intervention**

Zur Absicherung des Wiederaufbaus in Afghanistan sagte die internationale Gemeinschaft auf einer Geberkonferenz im Januar 2002 in Tokio 4,5 Mrd. US-\$ Soforthilfe für die ersten drei Jahre und am 1. April 2004 in Berlin noch einmal 8,2 Mrd. US-\$ bis 2007 und in London weitere Finanzausgaben in Millionenhöhe zu. Zur Umsetzung des Wiederaufbaus ist seit 2002 eine Fülle humanitärer Organisationen nach Afghanistan geströmt. Im Land selbst schossen lokale NGOs wie Pilze aus dem Boden. Bereits 2003 wurde die Zahl der nationalen und internationalen Organisationen allein in Kabul auf weit über Tausend geschätzt. Der Plan einer Registrierung dieser Organisationen durch den afghanischen Staat, den der damalige Finanzminister Ashraf Ghani 2002 auf den Weg brachte, musste aufgrund der Dynamik, mit der NGOs entstanden, sich umbenannten, spalteten und fusionierten, zunächst wieder aufgegeben werden und konnte erst 2006 realisiert werden.

Da dem afghanischen Staat – aufgrund seiner völligen Erodierung – in der Stunde Null nach dem Fall der Taliban die Kapazitäten fehlten, Wohlfahrtsaufgaben und eine Grundsicherung der Bevölkerung zu übernehmen, waren es vor allem NGOs und UN-Organisationen, die Entwicklungsprojekte durchführten und eine humanitäre Notversorgung der Bevölkerung sicherstellten. Die internationalen Organisationen bemühten sich, entsprechend der herrschenden Entwicklungsparadigmen lokale NGOs als *Sub-Contractors* zu gewinnen. Viele internationale Organisationen mussten jedoch schnell erfahren, dass afghanische NGOs von einer Familie oder einem Clan dominiert und die Ressourcen oftmals deren Klientensystemen zugänglich gemacht wurden. Intransparenz, Korruption und das Fehlen demokratischer Entscheidungsprozesse waren an der Tagungsordnung und führten dazu, dass besonders seit 2003 innerhalb der einfachen

Bevölkerung die Unzufriedenheit mit den internationalen wie den afghanischen Entwicklungsorganisationen zunahm. So wurde bemängelt, dass die Hilfsgelder überwiegend für die Aufrechterhaltung der Logistik der NGOs verwendet würde und bei der hilfsbedürftigen Bevölkerung nur wenig Hilfe ankomme. Im Dezember 2004 kam es zum Eklat, als Planungsminister Ramazan Bachardoust afghanische wie internationale Organisationen unter Generalverdacht stellte, Hilfsgelder zu veruntreuen. Der Minister wurde daraufhin von Karzai entlassen.

Auch drohte die humanitäre Hilfe die bereits vorhandenen Diskrepanzen innerhalb Afghanistans zu verstärken. Während im Süden und Südosten des Landes aufgrund der unsicheren Lage kaum Entwicklungsprojekte angesiedelt sind, konzentriert sich das Gros der NGOs in Kabul und Herat. Beide Städte entwickelten sich zu wahren Boomtowns, in denen das wirtschaftliche Leben pulsiert. Die unterschiedliche Entwicklungsdynamik zwischen Stadt und Land birgt die inhärente Gefahr, dass sich die in Afghanistan stets problematische Kluft zwischen dem urbanen Raum, namentlich Kabul, und den ländlichen Regionen verschärft.

Die internationale Intervention in Afghanistan wurde von Lakhdar Brahimi als „light foot print“-Ansatz beschrieben (Chesterman 2002). Andere, ähnlich lautende Begrifflichkeiten waren „Afghans in the driver seat“ oder „Afghan ownership“ (z.B. World Bank 2002). Alle diese Begrifflichkeiten umschreiben, dass der Wiederaufbau Afghanistans in den Händen der Afghanen selbst zu liegen habe, was der *Afghanistan Compact*, den die afghanische Regierung und die Geberländer Anfang 2006 abschlossen, erneut unterstreicht. Dies steht in einer gewissen Diskrepanz zur Intensität der internationalen Intervention. Nicht allein die militärischen Interventionen, sondern auch die politische Gestaltung des Friedensprozesses und die humanitäre Intervention tragen deutliche Spuren einer externen Dominanz. Die Vermutung liegt nahe, dass die genannten Beschreibungen die vehemente ausländische Einflussnahme kaschieren oder aber – für den Fall eines Scheiterns des „Projekt Wiederaufbau Afghanistan“ – den Afghanen die alleinige Verantwortung in die Schuhe schieben sollten.

Betrachtet man die drei genannten Dimensionen der Intervention, so erscheint das internationale Engagement in Afghanistan ambivalent. Auf der einen Seite wirkt sich die hohe Verbindlichkeit der internationalen Gemeinschaft gegenüber Afghanistan positiv auf den Friedensprozess aus: Die Bereitstellung finanzieller Wiederaufbauhilfe, die Präsenz von ISAF und internationalen Organisationen wie auch Staatsbesuche hochrangiger ausländischer Politiker unterstreichen, dass sich die internationale Gemeinschaft dem Friedensprozess und dem Wiederaufbau des Landes verpflichtet fühlt. Die Verknüpfung der militärischen, politischen und humanitären Interventionen wie die Tatsache, dass sich eine Fülle externer Akteure mit unterschiedlichen Agenden am Wiederaufbau beteiligt, erschweren jedoch eine notwendige Konzeptionalisierung und Koordinierung des internationalen Engagements:

- *Interventionsebenen*: So finden Strategien, die etwa auf politischer Ebene angegangen werden, nicht unbedingt ihre Entsprechung auf humanitärer oder militärischer Ebene. Auch ergeben sich gerade an den Nahtstellen zwischen diesen drei Interventionsebenen häufig eher Konflikte als Synergien. Ein Beispiel hierfür stellt sicherlich

- die vehement diskutierte zivil-militärische Zusammenarbeit – etwa im Rahmen der PRTs – dar. So ist die Zielsetzung von Militärs, etwa zivile Wiederaufbaumaßnahmen zum eigenen Schutz durchzuführen, während humanitäre Organisationen langfristige und bedürfnisorientierte Ziele bei der Planung ihrer Projekte im Auge haben.
- *Externe Akteure:* Während etwa für die USA der „Kampf gegen den Terrorismus“ Priorität hat, sind die UN in erster Linie an einer friedlichen Neuordnung Afghanistans interessiert. Dagegen verfolgen Pakistan und Iran Regionalmachtsinteressen, die an ihre spezifischen Sicherheitsbedürfnisse gekoppelt sind. Die unzähligen internationalen NGOs haben wiederum eigene Ziele, die von der humanitären Nothilfe bis hin zum Aufbau ziviler und demokratischer Institutionen reichen.
  - *Zeithorizont:* Die zeitliche Dauer der verschiedenen Interventionen ist ein Thema, was nur wenig diskutiert wird. Die Frage, wann etwa die militärische Intervention abgeschlossen ist, ist nach wie vor ungeklärt. Die politische Intervention könnte wiederum einerseits als beendet gelten, da der von außen angestoßene Petersberger Prozess mit den Parlamentswahlen als abgeschlossen gilt, andererseits übernimmt die UN nach wie vor wichtige politische Aufgaben in Afghanistan.

Aufgrund dieser divergierenden Interessen und Zielsetzungen fehlt bislang eine kohärente Strategie für Afghanistan. Dieses Fehlen eines übergeordneten Konzepts führte immer wieder zu Zielkonflikten: Beispielsweise behinderte im Jahr 2002 die Tatsache, dass die USA afghanischen Milizionären, die gegen die Taliban kämpften, einen höheren Sold zahlten, den Aufbau einer afghanischen Armee und die damit verbundene Schaffung eines staatlichen Gewaltmonopols. Der Kampf gegen den Drogenanbau wurde 2002 durch die Nothilfe konterkariert: So bedingte der Import von Weizen, um die Not leidende Bevölkerung zu ernähren, den Verfall des Weizenpreises und erhöhte die Attraktivität, Schlafmohn anzubauen. Im Oktober 2004 brachte dieses Dilemma der US-Botschafter Zalmay Khalilzad auf den Punkt: „Afghanistan muss gleichzeitig krabbeln, stehen und laufen lernen“ (Ladurner 2004).

### **Afghanische Institutionen und Akteure**

Es wurde bereits deutlich, dass bei der militärischen Intervention aufgrund des klaren Auftrags am wenigsten die Frage aufkommt, mit welchen strategischen Gruppen zusammengearbeitet werden muss. Die politische Intervention basiert dagegen – wie dargestellt – stark auf einem inklusiven Ansatz, während die humanitäre Intervention in erster Linie in NGOs ihren Ansprechpartner erblickt. Die Zivilgesellschaft spielt sowohl für die politische wie die humanitäre Intervention eine gewisse Bedeutung. Hierbei ist natürlich stets zu fragen, inwiefern Zivilgesellschaft und NGOs sich gegenseitig entsprechen. Im folgenden will ich darauf eingehen, welche Schwierigkeiten sich für die externen intervenierenden Kräfte in Afghanistan auf Akteurebene ergaben und welche Rolle dem afghanischen Staat, der afghanischen Zivilgesellschaft und den traditionellen Eliten im Wiederaufbau beigemessen wird.

#### *Der afghanische Staat*

Zweifelsohne ist eines der größten Probleme innerhalb des Wiederaufbaus, dass der Krieg viele staatliche Strukturen in Afghanistan zerstörte: So ist die physische Präsenz des afghanischen Staats in vielen Regionen des Landes kaum zu spüren. Es finden sich

etwa unterhalb der Distriktebene in den ländlichen Regionen selten staatliche Akteure. Zudem ist ein Staatsverständnis in der breiten Bevölkerung nicht ausgeprägt, und es fehlen innerhalb des afghanischen Staatsapparats notwendige Verwaltungs- und Umsetzungskapazitäten. Daher bot sich der afghanische Staatsapparat von Beginn an kaum als Ansprechpartner für den humanitären Wiederaufbau an. Ganz im Gegenteil muss der afghanische Staatsapparat selbst als Entwicklungsprojekt verstanden werden. Um die Kapazitäten innerhalb des afghanischen Staatsapparats zu verbessern, entsandten verschiedene Länder (u.a. Deutschland und die USA) Experten in die afghanischen Ministerien.

Als ein Argument für eine stärkere Einbindung des Staats in den Wiederaufbau kann die Notwendigkeit gesehen werden, der Bevölkerung eine positive Vorstellung von einem Staat zu vermitteln. So empfand das Gros der afghanischen Bevölkerung in der Vergangenheit den Staat als eine fremde, feindliche und penetrierende Macht (Fröhlich 1969). Gerade unter dem Gesichtspunkt eines *State Building* ist es daher von Bedeutung, das Verhältnis zwischen Staat und Bevölkerung auf eine neue, positive Basis zu stellen. Ein weiterer Punkt, der für eine stärkere Einbeziehung des Staates spricht, ist die Tatsache, dass sich während des Krieges, aber insbesondere nach dem 11. September, Parallelstrukturen enormen Ausmaßes ausgeprägt haben. In Kunduz findet man etwa neben den staatlichen Stellen das PRT, UNAMA und diverse humanitäre Organisationen, die über eigene Verwaltungs- und Informationsstrukturen verfügen. Staatstypische Aufgaben – wie Sicherheitsfragen, Wohlfahrtsaufgaben, politische Repräsentation – werden vielfach nicht vom Staat, sondern von internationalen Akteuren konzipiert und umgesetzt.

Natürlich gibt es auch gute Argumente, die gegen eine stärkere Einbeziehung des Staates sprechen. So ist es in der Regel ein schwieriges Unterfangen, einen Staatsapparat zu kontrollieren. Ausufernde Korruption und Klientelismus sind nahezu in jeder Behörde von der Polizeiwache bis zum Ministerium anzutreffen. Zudem bestehen Befürchtungen, dass bei einer zu starken Förderung des Staates die einfache Bevölkerung auf der Strecke bleibt. Auch ist der Aufbau und der Unterhalt staatlicher Institutionen und Bürokratien doch sehr kapitalintensiv und steht in einem gewissen Gegensatz zu der allgegenwärtigen Armut im Lande.

Dennoch ist es erstaunlich, dass in den letzten vier Jahren kaum eine Stärkung des Staatsapparats erfolgte. Am ehesten konnten Fortschritte im Sicherheitsbereich erzielt werden. So ist die afghanische Armee mittlerweile stark genug, um bei größeren Unruhen – wie etwa im April 2004 in Faryab und September 2004 in Herat – zu intervenieren. Auch der von Deutschland und den USA unternommene Polizeiaufbau zeigt erkennbare Fortschritte. Die afghanische Verwaltung scheint dagegen seit der Intervention eher schwächer zu werden. So kommt der afghanischen Verwaltung nur ein Bruchteil der Wiederaufbaugelder zu. Ein hierfür eingerichteter internationaler Fonds umfasste im Oktober 2003 gerade einmal 366 Mio. US-\$. So ist ein starker *Brain Drain* vom Staat weg hin zu internationalen Organisationen zu beobachten: Ein Angestellter verdient bei einer internationalen humanitären Organisation für die gleiche Tätigkeit das Vielfache von dem, was er im afghanischen Staatsapparat verdient. Die Einführung eines *Code of Conduct*, den einige internationale NGOs auf den Weg bringen wollten, war schnell passé, da die Konkurrenz der internationalen Organisationen um fähige Arbeitskräfte zu groß war.

Schließlich lassen sich die geringen Investitionen in den Staat auch auf die herrschenden Entwicklungsparadigmen zurückführen. So ist es bei vielen Gebernationen und internationalen Organisationen (vor allem Weltbank, IWF) gegenwärtig nicht populär, den Aufbau staatlicher Strukturen zu fördern. Zum einen hat die Rolle des Staates in der neo-liberalen Welle der 1990er Jahre an Prestige bei den internationalen Finanzinstitutionen eingebüßt (Menzel 2004), zum anderen sind Projekte, in denen die Menschen und nicht Verwaltungsreformen im Vordergrund stehen, für die Lobbyarbeit an der heimatlichen Front weitaus besser geeignet. Das Problem, das sich aus der permanenten Schwäche des Staates ergibt, ist, dass internationale Organisationen – vor allem die UN und ihre Suborganisationen – staatliche Aufgaben für einen unbestimmten Zeitraum übernehmen müssen, bis sich irgendwann entweder tragfähige staatliche oder zivilgesellschaftliche Strukturen ausgebildet haben. Jedoch auch der Versuch, die Zivilgesellschaft zu stärken, bringt seine Probleme mit sich.

### *Die afghanische Zivilgesellschaft*

Der Begriff der „Zivilgesellschaft“ erlebt im politischen Sprachgebrauch seit den 1990er Jahren eine enorme Popularität und wird in den unterschiedlichsten politischen Zusammenhängen verwendet. Mit der Konjunktur dieses Begriffs wurden jedoch die Vorstellungen darüber, was eigentlich unter einer „Zivilgesellschaft“ zu verstehen ist, immer verschwommener; heutzutage lässt sich kaum noch eine allgemein anerkannte Definition von Zivilgesellschaft geben. Grasmci (1971) sieht Zivilgesellschaft als die Gesamtheit aller nicht-staatlichen Organisationen, die „auf den Alltagsverstand und die öffentliche Meinung Einfluss nehmen“. In anderen Definitionen wird die Zivilgesellschaft von Staat und Wirtschaft abgegrenzt. Das Centre for Civil Society (2004) der London School of Economics gibt die folgende Definition: „Civil society refers to the arena of uncoerced collective action around shared interests, purposes and values. In theory, its institutional forms are distinct from those of the state, family and market, though in practice, the boundaries between state, civil society, family and market are often complex, blurred and negotiated. Civil society commonly embraces a diversity of spaces, actors and institutional forms, varying in their degree of formality, autonomy and power.“

Nach dem Zusammenbruch der bipolaren Weltordnung 1989 gewann das Moment des bürgerlichen Engagements im Verständnis von Zivilgesellschaft an Bedeutung. So wurde Zivilgesellschaft etwa als Gegenpol und Widerstand zum autoritären postsowjetischen Staat verstanden. In diesem Zusammenhang wird häufig Zivilgesellschaft mit der Trägerschaft von individueller und kollektiver Freiheit, Demokratie, Partizipation und Menschen- und Frauenrechten gleichgesetzt.

Letztlich verbindet sich also mit dem Begriff das Bild einer aufgeklärten, modernen politischen Ordnung, in der individuelle Freiheiten bzw. Minderheitenrechte über staatlich oktroyierte Zwänge gesetzt werden. Hier liegt nun gerade für die Anwendung des Begriffs „Zivilgesellschaft“ in vielen Regionen der Welt das Kernproblem: So sind große Teile der Gesellschaften nicht modern, sondern vormodern ausgerichtet oder durch eine Mischung traditioneller und moderner Funktionslogiken geprägt. Anstelle von individueller Freiheit herrscht Patronage; anstelle von Transparenz dominiert Korruption; anstelle der rationalen Willensgemeinschaft regiert der Stamm.

Die Problematik, den Begriff „Zivilgesellschaft“ auf Afghanistan anzuwenden, wird daher recht schnell offensichtlich. Es ist schwierig, überhaupt Organisationen und

Akteure ausfindig zu machen, deren Bezeichnung als Zivilgesellschaft gerechtfertigt erscheint. So werden aus der Zivilgesellschaft nicht allein Warlords, geistliche Würdenträger und Stammesführer, sondern gleichzeitig deren Referenzgruppen – also Milizen, religiöse Gemeinschaften (z.B. Sufi-Orden) und Stämme – ausgeschlossen. Was bleibt ist allenfalls eine überwiegend im urbanen Raum verankerte, westlich geprägte Elite, die sich – zumindest rhetorisch – von vormodernen Verhaltens- und Denkmustern gelöst hat.

Gerade innerhalb der Entwicklungszusammenarbeit konzentrierten sich viele Anstrengungen auf die Unterstützung dieser Zivilgesellschaft; dies zum einen, weil die Kooperation mit lokalen Partnern heutzutage als eine der wesentlichen Grundregeln der Entwicklungszusammenarbeit gilt; zum anderen, weil ein politischer Wandel hin zu Demokratie, Geschlechtergleichstellung und Menschenrechten nur über eine afghanische Zivilgesellschaft erreichbar scheint. Afghanische NGOs, politische Zusammenschlüsse und Selbsthilfegruppen wurden daher als die Verbindungs- und Vermittlungsglieder zwischen traditioneller Gesellschaft und modernen, von außen hineingetragenen Vorstellungen identifiziert. Problematisch bei diesem Prozess ist, dass gerade aufgrund des hohen Zeitdrucks, unter dem der Wiederaufbau 2001/2 anrollen musste, vor allem auf die zivilgesellschaftliche Rhetorik und weniger auf die zivilgesellschaftlichen Strukturen und Inhalte der Partnerorganisationen geachtet wurde. Wenngleich es in Afghanistan sicherlich einige lobenswerte zivilgesellschaftliche Organisation gibt, sind viele der NGOs, Selbsthilfegruppen und politischen Zusammenschlüsse durch eine Vermischung von modernem und vormodernem Denken und Handeln geprägt. So werden viele dieser Organisationen von der gebildeten, Englisch sprechenden Mittelschicht Kabuls oder aus dem Exil heraus organisiert. Es entstehen neue Formen des Klientelismus, welche sich zum Teil mit bisherigen Formen überschneiden und zur Verdrängung wie auch Überlagerung älterer „Verteilkoalitionen“ führen (Wimmer/Schetter 2003).<sup>6</sup> Ein anschauliches Beispiel wie sehr Patronage moderne Organisationsformen dominiert, stellt die Parteienlandschaft dar. Seit 2001 entstand eine Fülle an politischen Zusammenschlüssen, die sich als demokratisch, multiethnisch und säkular ausgeben. Gegenwärtig beläuft sich die Zahl aller registrierten Parteien auf weit über siebzig. Zwischen vielen dieser Parteien lassen sich in der Rhetorik keine Unterschiede erkennen, politische Programme sind nur im Ausnahmefall vorhanden. Die Grenzen ihrer parteipolitischen Wirkungsmacht bestimmen die Klientelverhältnisse; konkurrierende persönliche Führungsansprüche verhindern das Verschmelzen gleichgesinnter Splitterparteien zu einer Partei. Überdies sind nahezu alle diese Parteien im urbanen Raum, überwiegend in Kabul, angesiedelt und sprechen für Interessengruppen der afghanischen Hauptstadt. Dass über solchermaßen strukturierte Organisationen zivilgesellschaftliche Werte und Normen eine Plattform erhalten und auch erfolgreich Entwicklungsprojekte durchgeführt werden können, wird nicht bestritten. Allen Erfahrungen zufolge sind diese Strukturen jedoch nicht selbsttragend und nachhaltig. Versickert der Finanzstrom ausländischen Geldes, so brechen diese neuen Klientelstrukturen zusammen, kommen die Projekte zu einem Ende und verschwinden Begriffe wie „Demokratie“, „Menschen- und Frauenrechte“ aus dem Sprachgebrauch.

<sup>6</sup> Diese Erfahrung hat man gerade in der ersten Dekade des Afghanistankriegs gemacht, als die Sowjetunion wie der Westen ihre politischen Verbündeten massiv finanzierten.

Es bleibt zudem zu fragen, ob mit einer Stärkung der Zivilgesellschaft letztlich nicht Parallelstrukturen gestärkt werden, die einer Stabilisierung staatlicher Autorität und Legitimität entgegenstehen. Außerdem sind weder die kulturellen noch die organisatorischen Voraussetzungen für die Entstehung selbsttragender zivilgesellschaftlicher Strukturen in Afghanistan gegeben. Ein Wiederaufbau unter Federführung zivilgesellschaftlicher Organisationen birgt Gefahren hinsichtlich der politischen Stabilität. Zivilgesellschaftliche Kernbegriffe wie „Partizipation“, „Demokratie“, „Menschen- und Frauenrechte“ werden in großen Teilen der Bevölkerung mit einer externen Einflussnahme und Bevormundung in Verbindung gebracht. Sie stoßen daher auf Misstrauen. Gleichzeitig empfinden diese Bevölkerungsgruppen, dass ihre Werte und Normen, die zum eigenen Selbstverständnis beitragen, als minderwertig und anachronistisch erachtet werden. Zivilgesellschaftliche Impulse werden in ländlichen Regionen mit der Herrschaft der städtischen Bildungselite über den Rest des Landes sowie mit der Einführung unislamischer, ja unsittlicher Verhältnisse assoziiert. Sie können nicht ohne weiteres an bestehende Legitimations- und Gerechtigkeitskonzeptionen anknüpfen.

Das Fazit lautet daher, dass es in Afghanistan kaum Träger einer echten politischen Zivilgesellschaft gibt; oder anders ausgedrückt: Es gibt einzelne zivilgesellschaftliche Akteure, aber kaum zivilgesellschaftliche Institutionen oder Organisationen. In einem Land, in dem staatliche Strukturen kaum vorhanden sind, stellt daher die Fokussierung auf die Förderung einer politisch definierten Zivilgesellschaft nicht nur eine sehr umstrittene Herangehensweise dar, sondern birgt in sich die Gefahr, wesentliche Konfliktpotenziale zu perpetuieren (Baker 2001).

#### *Die traditionellen afghanischen Eliten*

Wenn also Staat wie Zivilgesellschaft in Afghanistan kaum vorhanden sind und aus den verschiedensten Gründen kaum Ansatzpunkte für einen Wiederaufbau bieten, wo sollte dann angesetzt werden? Hier erscheint es mir bedeutsam, auf so genannte traditionelle Führer einzugehen, die das Gros der afghanischen Elite stellen. Unter traditionellen Führern verstehe ich religiöse Würdenträger (z.B. Mullah, Sayyed, Pir), Stammesälteste und -anführer (z.B. Khan, Mir, Beg) sowie lokale Entscheidungsträger (z.B. Mirab, Malik). Die traditionellen Eliten stellen eine äußerst heterogene Gruppe an Akteuren dar, verfolgen unterschiedliche Interessen und haben unterschiedliche Motivationen. Die Zusammenarbeit mit traditionellen Eliten ist nicht unproblematisch und fügt sich kaum in die gängigen Schemata entwicklungspolitischer Zusammenarbeit. Dies aus verschiedenen Gründen:

- Die traditionellen Eliten stellen in einer gewissen Weise einen Gegensatz zum modernen Staat und zur Zivilgesellschaft dar. Ihre Einbeziehung oder Förderung dürfte letztlich einer Entwicklung Afghanistans in Hinblick auf westliche, moderne Werte im Wege stehen.
- Im Unterschied zur modernen Zivilgesellschaft stehen traditionelle Eliten für Werte und Normen, die nur schwer mit dem gegenwärtigen Entwicklungsdiskurs übereinzubringen sind. Gerade zentrale Begriffe wie „Demokratie“, „Partizipation“ oder „Gleichberechtigung“ widersprechen nicht nur ihren eigenen gesellschaftlichen Vorstellungen, sondern gefährden ihre Machtbasis, ihre Legitimation und ihren Zugriff auf Ressourcen.

- Häufig zeigen traditionelle Eliten zwar Interesse am Zugang zu Entwicklungsressourcen, jedoch mangelt es in der Regel an einem Verständnis der hierbei implizierten Entwicklungsvorstellungen.
- Die Position, die traditionelle Eliten einnehmen, ergibt sich recht häufig aus Verwandtschaftsbeziehungen, Klientelstrukturen oder ihrer religiösen Legitimation. Dementsprechend fühlen sie sich in erster Linie gegenüber ihren Referenzgruppen – also Clans, Stämmen oder religiösen Gemeinschaften – verpflichtet. Demnach werden nach aller Wahrscheinlichkeit Ressourcen, die den traditionellen Eliten zugänglich gemacht werden, vor allem an die Angehörigen der betreffenden Referenzgruppen fließen und nicht der Allgemeinheit zu Gute kommen.

Wenngleich die Einbeziehung traditioneller Eliten von Land zu Land unterschiedlich ist, birgt dies im Falle Afghanistans trotz aller Bedenken ein recht hohes Entwicklungspotenzial. So muss bedacht werden, dass traditionelle Eliten in Afghanistan in der Regel über eine hohe Legitimation in der Bevölkerung verfügen, auf eine gewisse Gefolgschaft zurückgreifen und Einfluss auf die Bevölkerung ausüben können. Sie stellen demnach weitaus stärker als eine in Ansätzen vorhandene Zivilgesellschaft in Kabul die Transmissionsriemen zwischen der internationalen Gemeinschaft und der einfachen Bevölkerung dar. Sie sind also entscheidende Multiplikatoren in Entwicklungsprozessen.

Nahezu alle Regierungen der Vergangenheit – von den Monarchen bis hin zu den Taliban<sup>7</sup> – hatten es verstanden, diese traditionellen Eliten in ihrer Politik zu berücksichtigen. Dies war der Grund, dass unter den Taliban trotz des andauernden Krieges mit der Nordallianz und einer allgemeinen repressiven Kultur das Land relativ sicher war: Sicherheit wurde auf lokaler Ebene gewährleistet. Interessanterweise haben die gegenwärtige Regierung und auch die internationale Gemeinschaft diese traditionellen Institutionen bislang nicht berücksichtigt, sondern – abgesehen von der Loya Jirga – eher ausgegrenzt.<sup>8</sup> Oftmals fehlt das Verständnis für die Mechanismen dieser traditionellen Institutionen, oder es gibt Vorbehalte, sich auf diese einzulassen – gerade wegen ihrer undemokratisch und patriarchalisch erscheinenden Strukturen.

In diesem Zusammenhang erscheint das von der afghanischen Regierung angegangene und von internationalen Gebern (u.a. UN Habitat, World Bank) finanzierte National Solidarity Program (NSP) interessant. Der Ansatz dieses – bereits in anderen Regionen der Welt (z.B. Timor Leste) – erprobten Programms ist es, Kommunen einen gewissen Finanzbetrag für die Durchführung eigener Entwicklungsprojekte zur Verfügung zu stellen. Bedingung ist, dass die Gemeinde ein Gremium nach demokratischen Vorstellungen wählt und auch Frauen in dem Gremium vertreten sein müssen. Dieser Ansatz geht also davon aus, dass sich Vorstellungen über eine demokratische, partizipative Gemeindeführung über finanzielle Anreize regeln lässt. Je nach lokaler Konstellation ist das National Solidarity Program unterschiedlich zu bewerten. In den paschtunischen Stammesgebieten etwa entsandten die Stämme ihre gebildeten Mitglieder, die lesen und schreiben konnten, in die Gremien. In Nordafghanistan sind es dagegen vor

7 Die Ausnahmen stellten die Herrschaft Abdur Rahmans (1880–1900), Amanullahs (1919–1929) und der DVPA in den Jahren 1978/79 dar.

8 Selbst die Loya Jirga stellt eigentlich keine echte afghanische Tradition dar, sondern wurde im afghanischen Staatsbildungsprozess als Repräsentation der traditionellen Eliten institutionalisiert.

allein die Warlords, die über die Besetzung der Gremien und die Entscheidungen der Entwicklungsprojekte bestimmen, während in Zentralafghanistan tatsächlich partizipative Entwicklungen in Gang gesetzt werden konnten. Ein weiteres Problem des NSP ist, dass es nur auf wenige Jahre hin angelegt wurde und eine Weiterfinanzierung noch nicht gesichert ist. So drohen die gerade aufgebauten Strukturen bereits wieder zu zerfallen, wenn der Geldsegen ausbleibt. Dieses Beispiel verdeutlicht, dass traditionelle Eliten und die damit verbundenen Machtstrukturen nach wie vor in vielen Regionen Afghanistans großen Einfluss auf lokale Entscheidungen ausüben und nicht einfach durch moderne Institutionen ersetzt werden können (Noelle-Karimi 2006; Kakar 2005).

Es könnte daher ein durchaus sinnvoller Ansatz sein, traditionelle Eliten für den Wiederaufbau zu gewinnen, um Vertrauen in der Bevölkerung zu schaffen, die herrschenden Macht- und Handlungsmuster zu verstehen und die Potenziale für Entwicklungsprozesse auszutarieren. Gerade religiöse Würdenträger (Ullama) bilden in diesem Zusammenhang eine wichtige Gruppe. In einem Land, in dem der Islam eine solch große Rolle spielt wie in Afghanistan und dessen militanten Islamismus die internationale Gemeinschaft als große Gefahr nicht nur für das Land, sondern auch für den globalen Frieden sieht, ist eine Zusammenarbeit mit der religiösen Elite unerlässlich. Eine solche Kooperation ist aber kaum existent. Der Islam bleibt bislang allein den Taliban und anderen konservativen Kräften für Agitation vorbehalten. Eine Zusammenarbeit mit religiösen Führern könnte die friedlichen und liberalen Momente des Islam öffentlich hervorheben und für den Wiederaufbau nutzbar machen. Erfolgreiche Zusammenarbeit mit den Ullama schafft nämlich nicht nur Zugang zur afghanischen Bevölkerung, sondern auch ein gewisses Maß an Sicherheit, da die Ullama über einen großen Einfluss in der Gesellschaft verfügten. So gab 2004 die Ullama Shura in Kandahar ein Edikt heraus, dass es nicht dem Islam widerspreche, wenn Frauen sich für die Wahl registrieren lassen. Hierüber konnte die Gewalt gegen Frauen, wenn nicht gestoppt, so doch zumindest verringert werden – im Unterschied zu Jalalabad (Schetter/Schmeidl 2004). Aus diesem Grund bietet es sich etwa an, Ullama dazu anzuregen, ein Curriculum für die Ausbildung von Mullahs zu erstellen, das die moderaten Passagen im Koran hervorhebt. Erneut gilt die einfache Faustregel: Nur wenn Reformation von innen kommt, kann sie nachhaltig sein.

## **Schluss**

Die Intervention in Afghanistan und der Wiederaufbauprozess verdeutlichen gewisse Dilemmata, die sich internationalen Akteuren in einer Postkonfliktsituation stellen. Afghanistan steht in einer langen Reihe von Interventionen (z.B. Bosnien-Herzegowina, Somalia, Timor Leste, Kosovo, Irak), in denen sich militärische Intervention mit politischer und humanitärer verbindet. Als grundlegendes Problem zeigt sich, dass – häufig aufgrund des hohen Zeitdrucks – anfangs überstürzt und konzeptionslos interveniert wird, aber eine Strategie über die *Benchmarks* der Intervention und über eine Exit-Strategie fehlen. Wie schwer es ist, hier Konzeptionen zu entwerfen, verdeutlichte zuletzt die US-Intervention im Irak 2003. So musste die Vorstellung, die politische Intervention in Afghanistan als Konzeption eins zu eins auf den Irak übertragen zu können, bald begraben werden, da die politischen Voraussetzungen und Konstellationen hier ganz andere waren.

Als wesentliches Problem in Afghanistan stellte sich die Frage heraus, wer die Ansprechpartner im Land sind. Zweifelsohne ist hier Afghanistan ein Extrem-, wenn auch kein Einzelfall, da das Land nicht nur einen völligen Staatsverfall nach einem über 20-jährigen Krieg erlebte, sondern zudem stark in vormodernen Strukturen verhaftet ist. Der Fall Afghanistan zeigt, dass die gängigen Entwicklungsparadigma kaum auf solche diffizilen Strukturen anzuwenden sind. Hier muss ein Umdenken in der Entwicklungspolitik stattfinden.

Erstens appelliere ich an ein *Sequenzierung* der Entwicklungszusammenarbeit. So sollten die stets knappen Ressourcen zunächst dafür verwendet werden, physische Sicherheit aufzubauen und die größte Not im Land durch Armutsbekämpfungsprogramme zu lindern. Die folgenden Schritte des Wiederaufbaus und der Entwicklungspfad, der dann von einer Gesellschaft gewählt wird, können von der internationalen Gemeinschaft nicht vorgegeben, sondern allenfalls beeinflusst werden. Zwar sind Demokratie und Partizipation wünschenswerte Ziele, aber die Zukunft liegt allein in den Händen der Betroffenen.

Zweitens sollte ein Umdenken in der Interventionspolitik stattfinden. So sollten die Konzepte und Strategien weitaus besser auf den Zustand des betreffenden Landes zugeschnitten sein; hier helfen keine fest umrissenen Blaupausen oder starre Paradigmen. Die Auswahl der Kooperationspartner sollte zudem weitaus stärker von den herrschenden Strukturen bestimmt werden.

Drittens muss gefragt werden, mit welcher Vehemenz eine Intervention durchgeführt werden soll. Gerade in Hinblick auf einen möglichst baldigen Rückzug aus einem Land sollten die intervenierenden Mächte weitaus weniger in den Aufbau der eigenen Infrastruktur investieren, als die Kapazitäten in Staat und Gesellschaft ausbauen, damit diese frühzeitig in der Lage sind, gestalterisch tätig zu werden. Dies bedarf freilich eines Umdenkens in der Entwicklungspolitik, nämlich einer ehrlichen Verhandlung mit den Partnern auf Augenhöhe.

## Literatur

- Baker, Pauline H. (2001): Conflict Resolution versus Democratic Governance: Divergent Paths to Peace. In: Chester A. Crocker, Fen Osler Hampson and Pamela Aall (eds.). *Turbulent Peace. The Challenges of Managing International Conflict*. Washington, 765-784
- Centre for Civil Society (2004): *What is Civil Society?* London School of Economics. London.  
[http://www.lse.ac.uk/collections/CCS/what\\_is\\_civil\\_society.htm](http://www.lse.ac.uk/collections/CCS/what_is_civil_society.htm)
- Chesterman, Simon (2002): *Tiptoeing Through Afghanistan: The Future of UN State-Building*. International Peace Academy. New York
- Fröhlich, Dieter (1969): *Nationalismus und Nationalstaat in Entwicklungsländern. Probleme der Integration ethnischer Gruppen in Afghanistan*. Köln
- Glassner, Rainer (2005): Frieden in Afghanistan durch Regionale Wiederaufbauteams? – Erfahrungen aus zwei Jahren unterschiedlicher Konzepte der zivil-militärischen Zusammenarbeit, in: *Südasiens 1*: 48-53
- Gramsci, Antonio (1971): *Selections from the Prison Notebooks*. New York
- Hett, Julia (2005): *Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan. Das amerikanische, britische und deutsche Modell*. ZIF Analysen. Zentrum für Internationale Friedenseinsätze
- Kakar, Palwasha (2005): *FINE-TUNING THE NSP: Discussions of Problems and Solutions with Facilitating Partners*. AREU. Kabul.  
<http://www.areu.org.af/publications/Fine-tuning%20the%20NSP.pdf>
- Kaplan, Robert D. (2000): The Lawless Frontier in: *The Atlantic Monthly* 286 (3): 66-80
- Ladurner, Ulrich (2004): Kalaschnikow-Demokratie. *Die Zeit*. 07.10.2004
- Menzel, Ulrich (2004): *Paradoxien der neuen Weltordnung*. Frankfurt
- Noelle-Karimi, Christine (2006): Village Institutions in the Perception of National and International Actors. In: James Putzel & Conrad Schetter (eds.): *Intervention in Afghanistan*. London
- Rashid, Ahmed (1999): Heart of Darkness. *Far Eastern Economic Review*. 05.08.1999: 8-12
- Safe the Children (2004): *Provincial Reconstruction Teams and Humanitarian-Military Relations in Afghanistan*. London
- Schetter, Conrad (2001): Die Taliban – Gegenpol der zivilisierten Welt? In: *Peripherie* 84: 97-102
- Schetter, Conrad (2002): Hamid Karzai. Übergangspräsident für Afghanistan. In: *Orient. Zeitschrift des deutschen Orient-Instituts* 43 (1): 9-19
- Schetter, Conrad & Schmeidl, Susanne (2004): Afghanistan. Aktuelle Situation und Möglichkeiten der Befriedung. In: Erich Reiter (ed.): *Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik 2004*: 503-522
- Wimmer, Andreas & Schetter, Conrad (2003): Putting State-formation First: Some Recommendations for Reconstruction and Peace-Making in Afghanistan, in: *Journal for International Development* 15: 525-539.
- World Bank (2002): *Transitional Support Strategy for Afghanistan*. March 2002



## Gender in Afghanistan

### Einführung

Die Gleichberechtigung der Geschlechter ist ein gesellschaftlicher Wert und ein Recht. Politische, wirtschaftliche und soziale Gerechtigkeit ist ein Ergebnis der Gleichberechtigung. Und „das zentrale Instrument zum Schutz der Rechte ist der Staat – und er muss es auch in Zukunft bleiben“ (Molyneux/Razavi 2002, S. 24).

Die jüngste Bilanz des afghanischen Staates gibt Anlass zu Optimismus: ein Frauenministerium, eine landesweite Schulbildungskampagne speziell für Mädchen, für Frauen verbesserter Zugang zu Gesundheitsversorgung, erhöhte Sichtbarkeit von Frauen in Kabul, Frauen in beiden Kammern des Parlaments sowie eine – wenn auch bescheidene – Beteiligung von Frauen auf allen Ebenen der Regierung. Und doch: Die Landschaft nach der Bonner Vereinbarung im Jahr 2001 zeigt eine neue Topographie. Sie folgt im Großen und Ganzen der historisch wiederkehrenden Dynamik, die durch einen schwachen Nationalstaat geschaffen wird, der mit renitenten peripheren Machtformationen interagiert. Dadurch wird „eine neue Kampfzone im Spannungsfeld zwischen den Interessen der internationalen Geberagenturen, einer von Hilfe abhängigen Regierung und unterschiedlicher politischer Fraktionen mit islamistischen Agenden geöffnet“ (Kandiyoti 2005, S. 1). Doch auch in diesem Szenario, das auf das Auf und Ab der Macht reagiert, die von einem zentralisierten und legitimierten Staat zugewiesen wird, hat eine weibliche Elite Raum und Ressourcen sowie – das ist am wichtigsten! – sichtbare, wenn auch nicht unbedingt effektive Beteiligung, die es ihnen ermöglichen, das Flaggschiff der Gleichberechtigung stolz durch die Wogen der Macht zu lenken, während der Mehrheit der „normalen“ Frauen nach wie vor quasi das Wasser bis zum Halse steht. Sie haben nur wenige Möglichkeiten, in Politik und Entwicklung einen Raum für sich selbst zu schaffen.

Die Lage der meisten Frauen in Afghanistan lässt sich an bestürzenden Entwicklungsindikatoren sehr gut ablesen: Die Todesrate von Müttern ist nach wie vor eine der höchsten weltweit, und Fortschritte in Richtung der Millennium-Entwicklungsziele (Millennium Development Goals – MDG) sind langsam. Frauenrechte existieren meist nur auf dem Papier. Es gibt nur wenige Frauen auf dem formellen Arbeitsmarkt, während ihre Beiträge zum informellen Arbeitsmarkt kaum gewürdigt werden. Die meisten Frauen haben keine Kontrolle über ihr eigenes Leben, ihren Lebenspartner und ihre Fertilität. Scheidungen sind quasi unmöglich, und alleinstehende oder geschiedene Frauen und Witwen werden stigmatisiert. Die Bewegungsfreiheit vieler Frauen ist eingeschränkt, und auch wenn sich ihr Zugang zu Bildung deutlich verbessert hat, so gibt es doch noch bedenkliche Faktoren und Ansichten, die ein eklatantes Bildungshindernis darstellen. Der Zugang von Frauen zu objektiver Rechtsberatung ist minimal. Bari (2005) weist darauf hin, dass die strukturellen und funktionalen Barrieren, denen sich Frauen gegenübersehen, durch die gesellschaftlichen und politischen Verhältnisse geprägt sind und dass das gemeinsame Muster des Ausschlusses der Frauen aus der Politik auf mehrere Faktoren zurückzuführen ist. Gesellschaftliche und politische Diskurse basieren auf der Annahme unveränderlicher Geschlechterunterschiede und

auf der „vehement vertretenen Behauptung, dass Frauen andere Wesen sind, wobei *anders* oft *minderwertig* in Bezug auf rechtlichen Status und Rechte bedeutet. Dies verstärkt die gesellschaftlichen Barrieren für den Erfolg von Frauen“ (Moghaddam 2003, S. 4). Viele politische Strukturen und Institutionen, noch militarisiert durch frühere Warlords oder der fortdauernden Patronage durch ihre Statthalter, widersetzen sich der Beteiligung von Frauen. Im Zuge der Internationalisierung der Staatenbildung in Afghanistan erhält die Tatsache, dass die Rolle der Frauen als nationales Statussymbol genutzt wird, allerdings eine neue Bedeutung. Geschlechtergerechtigkeit und Frauenrechte werden auf neue und komplexe Art und Weise politisiert. Darüber hinaus gibt es aber mehrere soziokulturelle und funktionale Faktoren, die de facto das individuelle und kollektive Handeln von afghanischen Frauen einschränken: zum Beispiel eine schwache Zivilgesellschaft, die sich nur als Reaktion auf zur Verfügung gestellte Fördermittel engagiert anstatt als Reaktion auf wahrgenommene Probleme.

Wie in vielen anderen Ländern auch „gibt es eine Art Backlash gegen den Gender-Diskurs, insbesondere dort, wo Männer als ‚Verlierer‘ wahrgenommen werden“ (Byrne et al. 1996, S. 7). Tatsächlich soll Gender Mainstreaming durch eine schier endlose Serie bewusstseinsbildender Workshops realisiert werden, die zu Beichtsitzen geworden sind, bei denen von afghanischen Männern wörtlich ein *mea culpa* erwartet wird und wo sie ihre verbrecherische Unterdrückung und Missachtung von Frauen beichten müssen. Wenn sie sich in der internationalen Gemeinschaft bewegen, dann geben sich die Männer sehr gender-bewusst, aber privat beschweren sie sich, dass Frauen „alle Jobs und alle Vorteile“ bekommen. Gender-Themen sind bereits mit einer Menge negativem Gepäck belastet und viele Männer fragen sich, wie wichtig etwas sein kann, für das es in Dari noch nicht einmal ein Wort gibt.<sup>1</sup> Dann gibt es die Männer, die zwar die Gleichberechtigung von Frauen durchaus wollen, die aber ihre eigene innere Blockade, über Dinge zu sprechen und nachzudenken, die sie für Frauenthemen halten, nicht überwinden können. Fortschrittliche Diskussionen über Geschlechterfragen wirken sich kaum auf den privaten oder politischen Raum aus und scheinen nur in den „Nicht-Räumen“ stattzufinden, die die internationale Präsenz in Afghanistan schafft.

Ein Großteil der Literatur und der Medienberichterstattung über afghanische Frauen ist entweder „Leidenschaftsforschung“ oder „Würdeforschung“, wobei sich erstere auf die unterdrückenden Aspekte im Leben islamischer Frauen konzentriert, während letztere die starke Position zeigen will, die Frauen in der Familie und der Gemeinschaft einnehmen. Der vorliegende Beitrag möchte sich zwischen diesen beiden Extremen bewegen. Die These, die im Folgenden vertreten wird, lautet: Gender Mainstreaming sieht sich in den Führungsetagen der afghanischen Regierung einer Reihe von Hindernissen gegenüber. Drei der Ursachen dieser Hindernisse werden hier dargestellt. Erstens: Gender Mainstreaming ist ein nicht konsequent verfolgtes, unkoordiniertes und sprunghaftes Konzept, das sich auf Sichtbarkeit konzentriert anstatt auf Wirkung. Zweitens: Es gibt keine kohärente Frauenbewegung, das heißt, es gibt keine weibliche Elite, die Zugang zu „normalen“ Frauen findet und sie mobilisieren kann. Dadurch kann auch das Potenzial dieser Frauen als mächtige und unterstützende Anhängerschaft nicht erschlossen werden.

1 So in einem Interview nach einer Schulung zu Genderbewusstsein, August 2006.

Drittens: Der Wiederaufbau Afghanistans findet in einem hoch militarisierten Umfeld statt, in dem einige militärische Akteure weibliche Opfer einerseits als Kollateralschaden ignorieren und andererseits die Kontrolle des Status von Frauen als symbolisch für den Kampf um Legitimation ausnutzen.

### **Gender Mainstreaming<sup>2</sup> oder „einfach mehr Frauen“?**

Afghanistan ist eine Herausforderung für jeden Planer und hat auf den verschiedensten Ebenen schon die verschiedensten Gender-Mainstreaming-Versuche erlebt. Flexibilität und Dynamik sind unerlässlich für das Gelingen, aber offensichtlich gibt es keine schnell wirkenden Patentrezepte. Darüber hinaus schließt sich das Zeitfenster, in dem Gender Mainstreaming durchgeführt werden kann, schnell. Dennoch, die Geschichte wiederholt sich, und wir erkennen zwei Arten von Projekten: die langsamen Wohlfahrtsprojekte für die Masse der Frauen und die schnellen und aggressiven Projekte mit positiver Diskriminierung und Frauenförderung für die weibliche Elite – das ist eine gebildete, urbanisierte und Englisch sprechende Minderheit. An diesem Pol der Gender-Mainstreaming-Bemühungen fällt einerseits die profilierte Akquise von Fördermitteln für Frauenprojekte auf, andererseits aber auch der Mangel an substantiellem politischem Engagement für Geschlechtergerechtigkeit. Seit dem Sturz der Taliban und der Einsetzung der afghanischen Interimsregierung haben in der Tat einige Geber wortreich ihre Unterstützung für afghanische Frauen und Kinder kundgetan, aber offizielle, nach Geschlechtern getrennte Daten über die Mittelvergabe sind rar, da sich – so die Logik – bestimmte Programme direkt oder indirekt ohnehin auf Frauen auswirken, weshalb es unnötig sei, dass geschlechtsspezifische Aspekte aus der Budgetierung ersichtlich sind.

Die Logik, mit der die Finanzierung großer und langfristiger Programme zur Transformation der Geschlechterbeziehungen abgelehnt wird, wurzelt nicht nur im Mangel an Planungs- und Umsetzungswissen, sondern auch in einer „geschärften Wahrnehmung der damit verbundenen politischen Risiken und der Angst, dass die massive Forderung nach der Einbeziehung von Frauen ein Schuss ist, der nach hinten losgehen und eine Zementierung der Haltungen nach sich ziehen könnte“ (Kandiyoti 2005, S. 19). Das ist eine Ansicht, die bei Männern wie Frauen zu finden ist. Eigenartigerweise nimmt kurzfristige Sichtbarkeit oft mehr Bedeutung an als langfristige Auswirkungen, so dass Feiern zum Internationalen Frauentag oder der Bau eines Frauenhauses als besser gelten als langfristige Projekte mit Transformationszielen, die einem Regimewechsel oder einem Backlash zum Opfer fallen könnten. Arbeit zu Frauenthemen geschieht weiter im Hilfs- oder Wiederaufbaumodus, führt aber nicht immer zu Entwicklung. Der Zeitraum für Frauenprojekte geht selten über ein Jahr hinaus.

Die Steigerung der politischen Effektivität von Frauen setzt die Stärkung von drei Arten des Engagements und der Kontrolle voraus, die alle langfristige Transformationsansätze brauchen: erstens, Zugang zu nationalen, politischen und Entwicklungsprozessen; zweitens, Präsenz über die reinen Zahlen hinaus, also eine sinnvolle Repräsentierung; drittens, Einfluss, der sichtbare Auswirkungen auf die politischen Entscheidungsprozesse, das Rechtssystem und die Organisation von Leistungserbringung zeigt. Im folgenden Abschnitt werden drei Aspekte von Schritten in diese Richtung untersucht, näm-

2 Zur Diskussion verschiedener Gender-Mainstreaming-Ansätze vgl. Sylvia Walby: Gender Mainstreaming: Productive Tensions in Theory and Practice, Oxford 2005.

lich der mangelnde Professionalismus von Frauen als Akteurinnen im Gender-Mainstreaming-Prozess, Frauen als Abgeordnete im Parlament und das Frauenministerium.

### *Mangelnder Professionalismus der am Gender Mainstreaming beteiligten Frauen*

In den 1990er Jahren haben es immer mehr Frauen zu Positionen in NGOs und anderswo geschafft, in denen sie in Gender-Konzepten und in Frauenrechten weitergebildet wurden. Gender-Arbeit in einer Organisation bedeutete meist, dass Ausländerinnen und afghanische Frauen eingestellt wurden und dass es hie und da ein Frauenprojekt gab. Gender wurde mit „Frauen“ verwechselt, das heißt qua Geschlecht konnte man „Gender machen“. Frauen wurden eingestellt, um andere Frauen zu erreichen – das heißt, eine Frau zu sein, also ein biologischer Zufall, wurde quasi zu einer beruflichen Kategorie<sup>3</sup>, die keiner weiteren technischen Unterstützung bedurfte. Tatsächlich wurden afghanische Frauen manchmal von Außenstehenden ausgebeutet, die „aus der Förderung der Rechte von Frauen Kapital schlagen wollten“ (Barakat/Wardell 2002, S. 928), ohne das nötige Fachwissen mitzubringen, das sichtbare Fortschritte möglich gemacht hätte. Im Laufe der Zeit entstand ein weiblicher afghanischer NGO-Kader, und einzelne Frauen trennten sich von ihren alten Organisationen, um mit den Büro- und Projektmanagementkenntnissen, die sie sich angeeignet hatten, kleine Frauen-NGOs zu gründen. Sie waren kaum oder nicht auf bestimmte Sektoren spezialisiert und hatten kein fundiertes Wissen über Gender-Konzepte. Die meisten Projekte waren kurzfristig angelegt; langfristige Projekte hatten eine kleine Frauen-Komponente, die routinemäßiges Management erforderte, damit die Qualitätsergebnisse, die im Antrag formuliert wurden, auch erreicht werden konnten. Dabei handelte es sich immer um WID-Projekte (Women in Development). Unter den Taliban gab es für Frauen berufliche Möglichkeiten nur in der Gesundheitsversorgung, als Hauslehrerinnen und in einigen wenigen NGO-Büros. Nach dem Sturz der Taliban haben zahlreiche afghanische Frauen Arbeit gefunden, meist aufgrund ihrer Englisch- und Computerkenntnisse. Viele wurden in Gender-Beratungspositionen gedrängt, obwohl sie noch nicht einmal die grundlegenden Konzepte der Genderproblematik erklären konnten. Manche Frauen wurden auch in Entscheidungspositionen gesetzt, um Gender Mainstreaming durchzuführen, verfügten aber weder über den beruflichen Hintergrund noch über die erforderlichen Fähigkeiten, um nennenswerte Ergebnisse erzielen zu können. Ohne technische Unterstützung waren diese Positionen rein symbolischer Natur mit dem Effekt, dass Gender misslang. Dieser Prozess war in allen Arten von Gremien, von kleinen NGOs bis hin zu Ministerien, festzustellen.

Ohne ausführliche Analyse ist es schwierig zu verstehen, was Professionalität in der afghanischen Weltsicht bedeutet. Bedeutet es, dass man lediglich alle Konkurrenten aus dem Feld schlägt, Sonderzahlungen verhandelt, zu den Chefs gute Beziehungen unterhält und die Untergebenen kontrolliert? Wo rangieren Ergebnisse in der Beurteilung der beruflichen Leistung? Gelten eklatanter Opportunismus, Mangel an Engagement und die Weigerung, sich Fachkenntnisse anzueignen, im afghanischen Kontext als dynamisch? Werden Kollegen nur als Rivalen angesehen anstatt als Teammitglieder, und

3 „Die Verwendung von Begriffen wie ‚Schwestern‘ und ‚Mütter‘ ist in der afghanischen Kultur weitaus gewichtiger als professionelle Begriffe oder Bezeichnungen“ (Barakat/Wardell 2002: 920).

basiert der *modus operandi* auf dem Zurückhalten von Informationen und auf Macht statt auf Delegation von Aufgaben und Teilen von Macht? Können wir überhaupt professionelle Ergebnisse erzielen, wenn wir uns nicht solche grundlegenden Fragen stellen? Das post-talibanische Umfeld ist gekennzeichnet von Jobwechseln immer in Richtung höheres Gehalt – so kann man wohl kaum auf eine Professionalisierung der afghanischen Arbeitskräfte hoffen, ausgenommen Bereiche wie Medizin und Ingenieurwesen, in denen der Mangel an Fachkräften offensichtlicher ist. Afghanische Frauen und Männer sind nicht notwendigerweise professioneller geworden. Mit nur marginalem Fachwissen können sie in jeden Bereich gehievt werden. Die Tyrannei der Projektlaufzeit in einem Land mit einer hohen Analphabetenrate und einem nur kleinen Pool an Führungskräften, die sich seit zwei Jahrzehnten nicht weiterbilden konnten, bedeutet, dass der Schwerpunkt auf Englisch- und Computerkenntnisse gelegt wurde. Personalmanagement ist quasi unbekannt, und ein paar kurze Workshops reichen kaum, um viele Mitarbeiter in kurzer Zeit zu professionalisieren. Die straffen und intensiven beruflichen Ausbildungsgänge, die sowohl von Ausbildern als auch von Auszubildenden ein hohes Maß an Einsatz erfordern, sind bis jetzt noch nicht entstanden. Das hat auch Auswirkungen auf Bereiche wie Gender Mainstreaming – ein Konzept, das spezialisierte und engagierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erfordert.

Oft – und insbesondere im Zusammenhang mit heiklen Themen wie Rechte und Gender – können Frauen überhaupt nicht die erforderlichen Veränderungen leisten. Afghanische Frauen agieren selten als Individuen, sondern eher als „Klienten“ in einem Patronagesystem, zu dem die Familie väterlicherseits oder mütterlicherseits ebenso gehören kann wie Geber oder Personen in leitenden Funktionen. Männliche Kollegen können ihre Kolleginnen indirekt mit der Anschuldigung einschüchtern, sie verhielten sich in einer Art und Weise, die die afghanische Gemeinschaft „entehrt“ oder verrät. Das Hauptanliegen der Frauen ist es deshalb, die Ausgrenzung und den Verlust des Klientenstatus zu vermeiden, da das kulturelle System in Afghanistan unabhängige Frauen nicht akzeptiert. „Es gibt zwei Alternativen: Konformismus und Schutz auf der einen Seite sowie Herausforderung und Ausschluss oder gar Tod auf der anderen Seite“ (Grima 1998, S. 164). Das Bedürfnis nach gesellschaftlicher Akzeptanz ist so tief verwurzelt, dass Frauen es nicht riskieren, „etwas anderes zu sein als brave Anhängsel ihrer Familie“ (Jalal 1991, S. 82), auch wenn ihnen Reichtum und Privilegien einen gewissen Schutz bieten. Diejenigen, die ihren Status qua Geburt in eine reiche oder einflussreiche Familie oder durch eine günstige Heirat erhalten haben, vermeiden vielleicht je nach dem Grad des Konservatismus, der in ihrem jeweiligen Patronagesystem vorherrscht, noch stärker jede Form von Aufsehen. In der beruflichen Position afghanischer Frauen spiegeln sich die Dynamiken ihrer Familie wider und oft bringen sie familiäre Angelegenheiten – gewalttätige Verwandte, Verbote von Schwiegereltern – in das Arbeitsumfeld, indem sie sich einer ausländischen Kollegin anvertrauen. Manchmal nutzen sie auch solche Themen als Entschuldigung für ihre schlechten Leistungen oder ihre Unfähigkeit, die Anforderungen des Jobs zu erfüllen. Ist eine Frau in ein familiäres Patronagesystem eingebunden und arbeitet gleichzeitig für eine ausländische Organisation oder für einen Geber, die bzw. der von ihr verlangt, Frauen in ihrem *Empowerment* zu unterstützen, dann kann ein Interessenskonflikt entstehen, aus dem die ausländische Organisation am Ende als Verlierer hervorgeht.

Es mag einige fortschrittliche Denker geben, die das Potenzial erkennen, das darin liegt, wenn sich Frauen an der Führung des Landes beteiligen, aber solange Frauen aus einer speziellen afghanischen Perspektive betrachtet werden – und sich auch selbst aus dieser Perspektive betrachten – kann Gender Mainstreaming keine Fortschritte machen. Frauen werden eingestellt, weil sie Frauen sind, und dann wird von ihnen erwartet, dass sie überall Gender-Themen fördern. Man hofft, dass man nur genügend Frauen einstellen muss, damit eine kritische Masse an Frauen entsteht, die die gemeinsamen Ziele am Arbeitsplatz auch gemeinsam verfolgen. Frauen, die innerhalb des afghanischen Paradigmas arbeiten, fordern Männer nur selten auf Fachebene anstatt auf emotionaler Ebene heraus, das heißt, es gibt eher zufällige Vorwürfe der Frauenfeindlichkeit, aber keine Meldung von Verhalten, das klar die Gender-Politik der jeweiligen Organisation verletzt. Das Umfeld, in das die Frauen hineingeworfen werden, wird selten genau analysiert, meist bleibt es bei vagen Beschreibungen wie „patriarchalisch“, „islamisch“ oder „unfair“ Frauen gegenüber. Das verschafft Frauen weder einen strategischen Vorteil, noch hilft es ihnen, aus den herrschenden Paradigmen auszubrechen, in denen sie ihren Platz als Frau nur zu gut kennen. Es gibt kaum Bemühungen zu Verhaltensänderungen, keine Methodologie, wie Frauen und Männer die Dynamik der neuen Konstellationen am Arbeitsplatz handhaben können, und keinen sanften Druck, der Frauen klar macht, dass die Arbeitswelt eine Möglichkeit bietet, den Beschränkungen des Familienlebens zu entfliehen. Vor diesem Hintergrund versteht man, warum die Berufung von Frauen in parlamentarische Ränge nicht automatisch zu einer stärkeren Gender-Mainstreaming-Koalition auf den oberen Regierungsebenen geführt hat und warum das Frauenministerium, das voller gutwilliger, aber nicht notwendigerweise professionell agierender Frauen ist, hart kämpfen muss, um eine Veränderung zu erreichen.

### *Frauen im Parlament*

Echte Akteure in Veränderungsprozessen werden von ihren *Peers* respektiert; sie werden Führungsfiguren und Vertreter durch interne Befehlsketten. Frauen sind aus solchen Prozessen ausgeschlossen, da ihnen oft das nötige gesellschaftliche Kapital fehlt. Sie sind meist keine Führungspersonen in Gemeinden, Stämmen oder Familienverbänden, das heißt, sie verfügen auch nicht über eine Anhängerschaft. Afghanische Frauen haben recht oft „einen abhängigen Status, und es wird selten von ihnen erwartet, dass sie in der politischen Arena unabhängig agieren“ (Edwards 1996, S. 62). Sie verlassen sich auf ihre familiären Verbindungen oder andere Arten des Patronagesystems, um zum Erfolg zu gelangen. Frauen fehlen auch die Mittel der politischen Beteiligung, zum Beispiel erlernte politische Fähigkeiten, wirtschaftliche Ressourcen, Bildung, Schulung und Zugang zu Informationen. Viele der weiblichen Führungsfiguren, die wir im Laufe der Zeit gesehen haben, wurden quasi künstlich eingesetzt und haben selten versucht, das überkommene System zu verändern oder irgendwie auf es einzuwirken. Das ist auch seit den letzten Wahlen in Afghanistan der Fall, bei denen weibliche Abgeordnete in das wieder eingerichtete afghanische Parlament einzogen. Das passive Wahlrecht der Frauen wurde in der Verfassung des Jahres 2004 niedergelegt (Artikel 83, Kapitel 5, Absatz 3 und 4). In den letzten Wahlen für die Wolesi Jirga (Haus des Volkes) wurden 69 Frauen gewählt, um die afghanische Bevölkerung im Parlament adäquat zu vertreten. Auch in die Mesh-rano Jirga (Haus der Ältesten) wurden 23 Frauen gewählt.

Wenn sich Frauen in der afghanischen Politik engagieren möchten, müssen sie die verschiedensten Hindernisse und Gefahren überwinden, darunter Gewalt- oder Todesdrohungen. Im Zusammenhang mit Nigeria beschreibt Ibrahim (2004) beispielhaft die negative Etikettierung oder „die Verwendung beleidigender Sprache, um die Kandidatinnen zu demoralisieren und zu delegitimisieren. Viele [...] waren Opfer von Flüsterkampagnen und Unterstellungen über ihre angebliche sexuelle und moralische Verderbtheit, manche wurden beschimpft und direkt als Prostituierte und Huren bezeichnet“. In vielen Ländern sind Frauen als Führungspersönlichkeiten oder Akteurinnen weitgehend aus Arenen verbannt, die als männliches Territorium gelten. Aber genau in diesen Arenen finden die wahren Machtkämpfe, also Konflikte statt. In Afghanistan sind solche Konfliktfelder: Streitigkeiten um Land, gewalttätige Eigentumskonflikte, die kommerzielle Nutzung natürlicher Ressourcen, militärische Fragen, Drogenerzeugung und -handel sowie Korruption (z.B. der An- und Verkauf öffentlicher Positionen für enorme Geldsummen<sup>4</sup>).

Wie das folgende Zitat zeigt, gibt es Klischees über Frauen und ihre mangelnden Führungsqualitäten nicht nur in Afghanistan zuhauf: „Laut Klischee sind kambodschanische Frauen scheu, freundlich, uninformiert und allgemein engstirnig im Vergleich zu Männern, und ihnen wird ein niedrigerer Status zugewiesen. Etwa 83 Prozent der 300 befragten (Männer und Frauen) vertraten die Ansicht, dass Frauen geistig schwächer und weniger entscheidungsfreudig als Männer sind und zweifelten daher, dass eine stärkere politische Beteiligung von Frauen eine positive Auswirkung auf die öffentliche Sphäre haben würde“ (Lilja 2006, S. 6). Ähnliche Kommentare hört man auch von afghanischen Männern, darunter Richter der höchsten Gerichte, denen zufolge die Kolleginnen *naqes-ul aql* sind, also mangelhafte geistige Fähigkeiten haben. Frauen gelten als inhärent minderwertige Führungspersonen. Dies zeigt auch der folgende Auszug, diesmal aus einer indischen Fallstudie: „Frauen gelten als weniger führungsfähig als Männer im Vergleich zu Männern mit denselben Charakteristika. Identische Handlungen von Männern und Frauen in Führungspositionen werden negativer bewertet, wenn diese Führungspersonen weiblich sind. Das Vorurteil gegenüber Frauen ist am ausgeprägtesten, wenn die Führungsrolle in einer typisch männlichen Domäne angesiedelt ist. Diesen Daten stehen Daten gegenüber, denen zufolge Frauen als weniger korrupt als Männer gelten“ (Duflo/Topalova 2004, S. 2). Unter der afghanischen Bevölkerung gibt es ähnliche Klischees und Vorurteile gegenüber Frauen in Führungspositionen. Das ist eine der zahlreichen Faktoren, die die Unterstützung für weibliche Abgeordnete stark einschränken und den Pool von Kandidatinnen reduzieren, da nur wenige den ständigen Kampf, sich als politische Führungspersönlichkeit beweisen zu müssen, auf sich nehmen möchten. Sogar altgediente Frauen in leitenden Positionen geben zu, dass sie in bestimmten Situationen, wenn sie einer großen Gruppe von Männern gegenüber stehen, von Selbstzweifeln befallen werden. So sagte die Direktorin einer erfolgreichen NGO in Hazarajat: „Wir Frauen stehen uns selbst mehr im Weg als alles andere. Wir haben kein Selbstvertrauen und glauben die negativen Dinge, die über uns gesagt werden.“

4 Frauen können die enormen Summen für öffentliche Positionen nicht aufbringen. Ihre Familien wollen diese Investitionen nicht leisten, weil sie keine „Rendite“ garantieren.

Bringt man als strategischen Schritt des Gender Mainstreaming eine bedeutende Anzahl von Frauen ins Parlament, so geschieht das unter der Annahme, dass die Machtbasis in Afghanistan offen ist für Herausforderungen, Verhandlungen und auch für eine frauenfreundliche Neudefinition. Aber diese Annahme ignoriert die Tatsache, dass die staatliche Macht in den meisten Ländern der Welt unbestreitbar männlich ist.

In der Tat, die Männlichkeit der staatlichen Macht darf nicht unterschätzt werden. Sie stellt sich gegen jeden, der eine Veränderung anstrebt. In Afghanistan und in andern Ländern der Region werden Macht und Autorität traditionell mit Männlichkeit verbunden. Der Macht- und Staatsdiskurs wurde in Afghanistan schon immer in geschlechtsspezifischen Termini geführt, die Männer bevorzugen. In seiner Arbeit zu Parlamentsabgeordneten in Australien und Großbritannien beschreibt Thomson (2001) eine wirkungsvolle Ausschlussstrategie, durch die das Weibliche marginalisiert und gleichzeitig die Weiblichkeit der weiblichen Abgeordneten betont wird. Das trifft in hohem Maße auch auf Afghanistan zu, wenn zum Beispiel die Angriffe der Abgeordneten Malalai Joya gegen das Warlord-System von anderen weiblichen Abgeordneten vehement zurückgewiesen werden und einige Frauen sexuelle Verlockungen nutzen, um Einfluss und Berühmtheit zu gewinnen.

Eine andere Annahme über das Mainstreaming von Frauen im Parlament ist die, dass Frauen, die ein politisches Amt annehmen oder anstreben, dies tun, weil sie die Interessen von Frauen vertreten wollen, und dass sie über die technischen und politischen Kenntnisse verfügen, um das auch erfolgreich zu tun. Weltweit sind ausreichend Belege zu finden, dass dies nicht der Fall ist. Mehr und mehr Frauen in politischen Positionen zu sehen bedeutet noch lange nicht, dass das Gender Mainstreaming auf der politischen Ebene verbessert wird. Wie männliche afghanische Politiker können Frauen in erster Linie die Interessen ihrer Wähler, Förderer oder Parteien verfolgen. Bei den Frauen, die traditionelle gesellschaftliche Gruppen oder konservative Gönner oder Parteien vertreten, ist Geschlechtergleichheit unter Umständen nicht auf der politischen Agenda. Die Verbindungen zwischen weiblichen afghanischen Parlamentsabgeordneten und echten, aktivistisch orientierten Frauenorganisationen sind oft schwach ausgebildet oder existieren überhaupt nicht. Diese Tatsache widerspricht der essentialistischen Annahme, dass Frauen als Gruppe immer Fraueninteressen vertreten und dass eine Universalisierung von Frauen als eine separate und monolithische Kategorie möglich ist. Kommen Frauen ins Parlament und in leitende Regierungspositionen, dann führt dies zu einer Vorherrschaft von Elitefrauen, aber nicht notwendigerweise zum Empowerment von Frauen aller gesellschaftlicher Schichten, insbesondere nicht der 70-80 Prozent Analphabetinnen.

In Afghanistan liegen Platz und Funktion der Frau eindeutig in der Familie, im Privaten, und ihre Sexualität<sup>5</sup> wird zur Verteidigung dieses Privaten benutzt. Alles andere steht dahinter zurück. Die Macht und der Respekt, den afghanische Frauen scheinbar in der Familie genießen, sind teuer erkaufte – der Preis ist ein hohes Maß an Selbstverleugnung und Leid.<sup>6</sup> Politikerinnen können die Kluft zwischen dem Öffentlichen und dem Privaten nicht überwinden und sind dazu gezwungen, die Politik auf das Öffentliche zu beschränken. Frauen in der Politik ist es nicht gelungen, die Familie zu einem Teil der öffentlichen Sphäre zu machen – trotz der Tatsache, dass sie, auch wenn sie den öffentlichen Raum der Politik betreten, weiterhin private Wesen bleiben. Mehrere Frauen in

Führungspositionen in erfolgreichen NGOs, als Abgeordnete und als Kabinettsmitglieder sind Opfer häuslicher Gewalt. Sie mussten akzeptieren, dass ihre Ehemänner sich Zweitfrauen nahmen, oder verzichteten auf eine Scheidung von gewalttätigen oder fremdgehenden Männern, weil sie die Stigmatisierung fürchten, die mit einer Scheidung einhergeht, oder weil sie im frauenfeindlichen afghanischen Rechtslabyrinth fürchten, das Sorgerecht für ihre Kinder zu verlieren. In einer patriarchalischen Demokratie, die von Einschränkungen durchzogen ist, können Frauen, die über Quotenregelungen in die Politik kommen, die Geschlechterpolitik in ihren eigenen Familien nicht verändern, geschweige denn die der staatlichen Institutionen.

Kurz: Demokratie dient nicht automatisch Frauen oder dem Gender Mainstreaming. Geschlechtergerechtigkeit, insbesondere in Nachkriegsstaaten, ist auf den politischen Willen einer demokratischen politischen Kultur und Parteiführung angewiesen. Kandiyoti weist jedoch darauf hin, dass „demokratische Wahlen konservative gesellschaftliche Kräfte legitimiert haben, die sich permanent als mächtiger und besser organisiert erwiesen haben als die Anhängerschaften, die sich sporadisch auf einer Plattform für echte Demokratie und Gleichberechtigung der Geschlechter formierten. Ein bedeutender Anteil der Wolesi Jirga ist heute von Parteien besetzt, die als konservativ oder islamistisch bezeichnet werden können. Diese Gruppen gelten als die am besten organisierten Fraktionen in der Legislative. Von den weiblichen Abgeordneten, die 27 Prozent der Sitze innehaben, wird nicht unbedingt erwartet, dass sie als kohärente politische Gruppe fungieren, da sie Parteien aus dem gesamten politischen Spektrum angehören. Es bleibt jedoch abzuwarten, ob effektive Allianzen geschmiedet werden können, die die rechtlichen und institutionellen Bekenntnisse zur Gleichberechtigung, die bis jetzt abgegeben wurden, schützen können“ (Kandiyoti 2005, S. 21).

#### *Eine nationale frauenpolitische Maschine: das Frauenministerium*

Von den wütenden Kommentaren über die Korruption und die Trägheit der Beamten einmal abgesehen, wissen die meisten Afghanen immer noch nicht, was ihr Staat eigentlich ist, was er tut und was er tun sollte. Edwards beschreibt „die Abwesenheit eines moralischen Diskurses über das Staatswesen, der von der Mehrheit der Bürger geteilt wird“ (1996, S. 4) als ein Spiegelbild der grundlegenden Künstlichkeit des afghanischen Nationalstaats. In dem Morast der Nachkriegsstaatenbildung war die Einrichtung des Frauenministeriums (Ministry of Women's Affairs – MoWA) der erste Versuch, eine nationale „Maschine“ für Frauen einzurichten, um die Situation der Frauen in Afghanistan zu verbessern und Gender Mainstreaming zu fördern. Das Ministerium

- 5 Interessanterweise knüpften Frauen, die die notwendigen finanziellen Mittel für eine Kandidatur nicht aufbringen konnten und die aber bereit waren, die Familienbände zu kappen, Verbindungen zu anderen Patronagesystemen. So wurde in einigen Fällen die Sexualität weiblicher Parlamentsabgeordneter von männlichen militärischen Führern außerhalb des Parlaments genutzt. Sie finanzierten die politischen Kampagnen der Frauen und gewährleisteten den Erfolg. Die Männer hatten nicht nur medienwirksame Affären mit den Frauen, sondern nutzten auch deren Sexualität für ihre eigenen politischen Zwecke.
- 6 Vgl. u.a. Barakat und Wardell (2002), die die Familie als Ort vieler Gewalttätigkeiten gegen Frauen ignorieren und die in der *pardah*-Tradition der Segregation einen symbolischen Schutz der Frauen sehen.

basierte auf der Women's High Association, einem wohlfahrtsorientierten Fraueninstitut, das noch aus präkommunistischen Zeiten stammt. Sein Mandat war von Anfang an unklar und durch Wohlfahrtsziele vernebelt, sein Status niedrig, seine Aktivitäten zufällig und auf kurzfristige, sichtbare Profilierungsaktionen konzentriert. Wie viele andere Ministerien auch konnte das Frauenministerium politisches „Fehlverhalten“ und Ghettoisierung der Frauenfragen in den Regierungsstrukturen nicht verhindern. Seine Versuche, über Ausschüsse und Fokuspunkte ministeriumsübergreifende Verbindungen herzustellen, mündeten in viele Sitzungen, aber kaum in substantielle Aktivitäten. Wenn andere Ministerien zu frauenrelevanten Themen untätig blieben, konnten sie ihre Untätigkeit auf das Frauenministerium schieben, das angeblich seine Hausaufgaben nicht gemacht hat. Anhörungen mit Frauenorganisationen und NGOs waren ebenfalls umstritten, da das Frauenministerium versucht hat, diese Gruppen zu dominieren und sie herablassend zu behandeln. Das Ministerium müht sich mit Lobbyismus, Maßnahmenbeaufsichtigung und sogar direkter Beteiligung an Frauenprojekten, die die WID-Ziele verfolgen. Es hat hin und wieder eine Debatte über Gender entfacht, ohne jedoch eine feministische Agenda durchsetzen zu können, nicht einmal eine islamische. Die Tatsache, dass es – trotz unzähliger internationaler Berater – dem Ministerium nicht gelungen ist, seine Identitätskrise zu überwinden und die Herausforderungen zu meistern, stellt nicht nur die Effektivität einer Top-down-Strategie infrage, sondern auch die Selbstverpflichtung des Staates, als Vehikel für Veränderungen in Gender-Fragen zu fungieren.

Das MoWA ist jedoch nicht das einzige Frauengremium, das mit Schwierigkeiten zu kämpfen hat. Ob Frauengruppen in der Regierung, in der Zivilgesellschaft oder in den NGOs – sie verfügen alle nicht über ausreichend Mitarbeiterinnen, die in Lobbyarbeit und Aktivismus zu Frauenthemen geschult sind. Folglich konnten sie auch keine Schneisen in die zentralen, männerdominierten Apparate schlagen, in denen Entscheidungen getroffen werden, zum Beispiel das Planungs- oder das Finanzministerium oder das Präsidialamt. Einzelne Frauen, die ihre ganz persönlichen Agenden verfolgen, haben einige Erfolge vorzuweisen. Insgesamt aber hat die weibliche Lobby nur wenig Macht, um von den Beamten Antworten einzufordern und Sanktionen für unangemessene oder korrupte Verhaltensweisen einzuleiten. Sie beschränkt sich – und wird beschränkt – auf Konsultation und Dialog zwischen Frauen und Beamten, Parteien und zivilgesellschaftlichen Organisationen. Eine wachsende Kluft zwischen bestimmten Ebenen der Zivilgesellschaft und dem Frauenministerium, Gebermüdigkeit und Mangel an Transparenz sowie effektiver Koordination zwischen den *Stakeholdern*, die mit dem Frauenministerium zusammenarbeiten, haben Verwerfungen erzeugt, die die Infiltration durch Parteiinteressen erleichtern. Das Debakel über die Ernennung der neuen Frauenministerin, verursacht zum Teil durch die scheidende Ministerin Massouda Jalal, hat gezeigt, wie stark politische Patronage und Interessen sind und wie viel mehr sie zählen als die Wahl einer Führungspersönlichkeit, die die Bedürfnisse der afghanischen Frauen versteht. Geber, die mit dem Frauenministerium arbeiten, sollten sich der Gefahr bewusst sein, dass sie zum Vehikel der Förderung und Legitimierung der Regierungspartei werden. Es muss gewährleistet werden, dass die Beziehungen zu den neu entstehenden Frauenbewegungen und -gremien als Rechenschaftsmaßnahme gestärkt werden. Will man die Geschicke des Frauenministeriums umdrehen und einen wirksameren Gender-Mainstreaming-Prozess einleiten, so muss man zunächst in Regierung

und Zivilgesellschaft Unterstützung für ein Gender-Mainstreaming-Programm erlangen. Der 2005 verabschiedete „Nationale Aktionsplan für die Frauen von Afghanistan“ sollte genau dies tun. Das Frauenministerium braucht Hilfe, um die Spannung zwischen seinen sich widersprechenden Rollen – Berater, Lobby, Maßnahmenbeaufsichtigung, Monitoring, direkte Beteiligung an Projekten – aufzulösen, da jede Rolle andere Fähigkeiten und institutionelle Kulturen erfordert. In einem Ministerien-Umfeld, in dem Professionalität und Effizienz dünn gesät sind, ist dies schwierig. Das MoWA sollte zur Lösung der Statusfrage versuchen, seinen Einfluss in anderen Ministerien zu erhöhen, oder es sollte sich drastisch verkleinern und sich als zentrales, im Präsidialamt angesiedeltes Beratungsgremium neu aufstellen. Das bedeutet allerdings, dass Personal gebraucht wird, das spezialisiert ist und über einen stark technisch orientierten Hintergrund in Gender Mainstreaming verfügt. Da das Frauenministerium Gender als sektorübergreifende Frage mit rivalisierenden Ministerien bearbeitet, muss es Mittel und Wege finden, den Widerstand der Bürokratie zu überwinden. Das Frauenministerium muss sich über seine Verantwortlichkeiten und seine Rechenschaftspflicht im Klaren sein und dies mit den anderen Stakeholdern unmissverständlich kommunizieren. Die Geber müssen das Frauenministerium auch weiterhin finanzieren, solange es sich in die richtige Richtung bewegt, und weiterhin Druck auf die afghanische Regierung ausüben, Genderfragen auch im Staatshaushalt Priorität einzuräumen. Geber und internationale feministische Akteurinnen sollten die Situation genau im Auge behalten, damit die Gender-Debatte nicht von islamistischen Gruppen, die jeglichen Fortschritt für Frauen verhindern möchten, kooptiert wird.

### **Die afghanische Frauenbewegung**

Es gibt – wie in jedem Land – auch in Afghanistan keine einheitliche „Frauenbewegung“, weil die Interessen der Frauen so unterschiedlich sind. Es gibt eine makabre und kopflose Interessengruppe als Ergebnis der Selbstverbrennungen in Herat. Die darauf folgenden Ermittlungen veranlassten Ismail Khan, mehrere Frauen-Shuras einzurichten, die Familienkonflikte lösen und im Schnellverfahren Urteile sprechen sollen, bevor noch mehr Mädchen dafür sorgen, dass die Ehre Herats in Flammen aufgeht. Heute drohen viele junge Frauen damit, sich zu verbrennen, und enden dann in den erwähnten Shuras, wo ihre Väter intervenieren, damit dieses schändliche Schauspiel vermieden wird. Das kann man als eine Art „führungslose Bewegung“ bezeichnen.

Die Abgeordnete Shukria Barakzai<sup>7</sup> sieht eine keimende Frauenbewegung in jenen Müttern, die für ihre Töchter eine Schul- und eine Berufsausbildung verlangen, damit sie in den Arbeitsmarkt eintreten können.

Die sogenannten „Heimschulen“ zu Zeiten der Taliban wurden von vielen als Netzwerke, Solidaritätsgruppen und Bewegungen interpretiert.<sup>8</sup> Die Frauen, die diese Schulen geführt haben, waren jedoch nicht Teil eines Netzwerks, sie hatten keine Führung und der ganze Prozess hätte ohne die Zustimmung der männlichen Familienmitglieder und ohne das stillschweigende Einverständnis der Taliban, die meist sehr gut über solche Aktivitäten informiert waren, nie geschehen können.<sup>9</sup> Es hat über ein Jahrzehnt

7 Ich beziehe mich auf ein Interview mit der Parlamentsabgeordneten Shukria Barakzai, Juli 2006.

8 Vgl. Poveys (2003) romantisierende Darstellung.

9 Ich erinnere mich zum Beispiel an mehrere Besuche in der Zainabieh im Jahr 2000, einer

gedauert, bis diese sogenannte „Bewegung“ entstanden ist. Es ist dabei irrelevant, ob die Anführerinnen bei der Bewusstseinsbildung und der Einigung der afghanischen Frauen eine Rolle spielen oder ob wir einfach abwarten sollten, bis die Geschichte ihren Lauf nimmt und die Menschen an der Basis langsam aber sicher ihr Ziel einer gerechteren Welt für Frauen durch ihre eigenen und fragmentierten Bemühungen erreichen. Die letztere Alternative macht die Mehrheit der Frauenorganisationen überflüssig, denn die oppressive Politik des Taliban-Regimes hat ungewollterweise mehr als jede Frauengruppe dafür getan, dass die Krise der Mädchenbildung in Afghanistan zum Thema wurde.

Es wurde schon die Tatsache angesprochen, dass es nur wenige Frauenorganisationen gibt, die in den wichtigsten politischen Bereichen Veränderungen initiieren können. Der wichtigste Indikator für die Größe der Macht der Geschlechtergerechtigkeitslobby ist die Art und Stärke der Frauenbewegung: „Einer der wichtigsten Faktoren, die dazu beitragen können, die Zahl der Frauen zu erhöhen, die eine politische Karriere ins Auge fassen, ist das Maß, in dem ein Land über eine Frauenbewegung verfügt oder über Organisationen, die sich explizit mit Frauenfragen beschäftigen. Denn diese Organisationen bieten Frauen die Möglichkeit, Erfahrungen in öffentlichen Räumen zu sammeln, ihr Selbstvertrauen aufzubauen, das Bewusstsein für politische Rechte zu schärfen. Sie bieten eine Basis, führen zu kollektivem Handeln und fungieren nachhaltig als transformative Gemeinschaften, die Politik und Entwicklung verändern helfen“ (Ballington/Matland 2004, S. 2).

Ein kurzer Überblick über die Frauenorganisationen in Afghanistan zeigt eine Unmenge von Organisationen, die aufgrund der Verfügbarkeit von Fördermitteln entstanden sind und dem NGO-Auftragnehmermodell folgen, sowie eine Kerngruppe von Frauen-NGOs, die sich auf Projektdurchführung spezialisiert haben, weniger auf die langfristige Interaktion mit Entscheidungsträgern. Die meisten Organisationen und Unternehmen gruppieren sich um eine Führungsperson.<sup>10</sup> Auch das MoWA hat bis jetzt diesen Ansatz verfolgt, und viele Mitarbeiterinnen in der Provinz haben ihre eigene NGO. Auch die ersten drei Ministerinnen kamen alle aus NGOs. „Die zunehmenden Aktivitäten von Frauen via NGOs und Netzwerke erweckt den Anschein, dass die Bewegung nach außen Wirkung zeigt. Die Bewegung jedoch wird nicht durch eine allgemein fokussierte Agenda oder eine politische Strategie zusammengehalten. Der Frauenbewegung mangelt es an einem Gremium, das Frauenpolitik und Aktionen zu einer Machtbasis zusammenschweißen und so die Macht der Frauen nutzen kann, um gesellschaftliche und wirtschaftliche Veränderungen zu erkämpfen. Ein solches Gremium muss die Führungsrolle übernehmen und die Tagesordnung festlegen“ (Riphenburg 2003, S. 204).

schiiatischen Madrassah (Religionsschule) in Kabul, wo sich freitags abends Hunderte von Frauen versammelten, um Predigten von Frauen zu hören. Sie boten auch Unterricht für Mädchen und Jungen an. Die Taliban beobachteten die Frauen in der Zainabieh, schritten aber nicht ein.

<sup>10</sup> Laut Amina Mama ist *Femocracy* eine anti-demokratische weibliche Machtstruktur, die vorgibt, sich für die Belange normaler Frauen einzusetzen, dies aber nicht kann, das sie von einer kleinen Clique von Frauen beherrscht wird, deren Position auf ihrer Ehe mit mächtigen Männern beruht, nicht auf ihren eignen Handlungen oder Ideen (1997, S. 81). Amina Mama (1997): *Feminism or Femocracy? State Feminism and Democratisation*, in Ibrahim, J. (ed.): *The Expansion of Democratic Space in Nigeria*. Dakar.

Seit es Modernisierungsregimes in Afghanistan gibt, gibt es auch eine kleine Gruppe von Frauen, die im Flaggschiff der Modernisierung mitsegeln. Sie wurden in prestigeträchtige Positionen gehievt, ins Ausland geschickt, erhielten eine Ausbildung, durften bei hochrangigen Treffen dabei sein und lebten ganz allgemein nicht schlecht von ihrem Job als Repräsentantinnen der afghanischen Frauen. Meist handelten sie als Einzelpersonen und waren nicht sehr erfolgreich, wenn es darum ging, eine gewisse Dynamik als Gruppe oder Bewegung beizubehalten – es sei denn, die Dirigenten waren Männer. Sobald das Regime, das die Privilegien verteilt hatte, selbst stürzte, wurden auch die Protégés zurück an den Herd geschickt. Dann erwartete man von ihnen, dass sie sich der Familie widmeten und demütige afghanische Frauen waren. Diese Frauen haben nie gelernt, sich mit anderen zusammenzutun und Macht in die eigenen Hände zu nehmen. Stattdessen beklagten sie, die Männer müssten ihnen ihre Rechte zurückgeben. Sie waren und sind glücklich und zufrieden mit der Oberflächlichkeit und der Kurzlebigkeit ihrer Positionen, auch wenn Frauen, zum Beispiel in Kandahar, Uruzgan oder Helmand, in derselben Unsicherheit und denselben Beschränkungen leben wie vor einem Jahrzehnt.

Es gibt eine permanente Spannung zwischen individueller Selbstbehauptung und der allgemeinen Fügsamkeit gegenüber dem Ehrsystem Afghanistans und seiner Nachbarregionen. Frauen ist dieses Spannungsfeld wohlbekannt. Afghanistan kennt auch keine „First Ladies“ im klassischen Sinne. Die Frauen von Karzai und seinen Kabinettsmitgliedern sind nur selten in Erscheinung getreten – sie halten sich im Hintergrund. Aber es gibt viele Frauen, die die Position ihrer männlichen Verwandten (normalerweise Vater oder Bruder) nutzen, um für sich selbst einen Raum zu schaffen.<sup>11</sup> Das sind die eigentlichen „First Ladies“ Afghanistans, die das Engagement der internationalen Bewegung für mehr Geschlechtergerechtigkeit im Interesse einer kleinen weiblichen Elite nutzen. Dadurch verstärken sie am Ende allerdings patriarchalische gesellschaftliche Systeme (Ibrahim 2004). Im Grunde gehen diese Frauen davon aus, dass ihnen aufgrund ihrer Herkunft eine Machtposition zusteht, nicht aufgrund ihrer Taten oder ihres tatsächlichen Einflusses. Das bedeutet, dass sie gegenüber ihrer Familie, ihrem Stamm und der Gruppe loyal sind, die ihnen die Patronage bieten, aber nicht gegenüber abstrakten Konzepten wie „Frauenrechte“ oder „Frauenbewegungen“.

Das Ergebnis? Es gibt keine starke und fest verwurzelte Frauenbewegung, trotz der internationalen Abkommen, die unterzeichnet wurden, trotz einer frauenfreundlichen Verfassung und trotz Reformen.

Frauen sind genau wie Männer an der Zementierung der bestehenden gesellschaftlichen Verhältnisse beteiligt. Der Kampf für eine effektive und nicht zersplitterte Frauenbewegung erfordert daher, dass der Mythos der Schwesterlichkeit und der gemeinsamen Wahrnehmung der Geschlechterunterdrückung entschleiert werden muss. Viele „First Ladies“ besitzen eine NGO, aber – wie oben erwähnt – viele NGOs machen noch lange keine Frauenbewegung. Diese Gremien sind meist in einem urbanen Umfeld entstanden oder unter den Flüchtlingen in Pakistan. Seit dem Sturz der Taliban haben sie sich in das afghanische Hinterland vorgewagt, aber ihre Präsenz ist nach wie vor schemenhaft. Die Organisationen unterstützen in erster Linie „afghanische“ Werte, das heißt,

<sup>11</sup> Ein Beispiel, das ich kürzlich gehört habe: Die bekannte Direktorin einer Frauen-NGO wird immer als „dokhtar-e wali“ – die Tochter des Gouverneurs in Ost-Afghanistan – bezeichnet.

eine Frau sollte ein nützliches Mitglied der Gesellschaft sein und sich dabei nicht außerhalb der Familie bewegen. Darüber hinaus sollte sie eine gute Muslimin sein und eine gute Patriotin. Keine dieser Organisationen hat feministische Werte per se<sup>12</sup> unterstützt, denn Feminismus wird falsch verstanden und daher von den meisten verabscheut. Darüber hinaus ist die Mitgliedschaft in diesen Organisationen fast immer direkt an die Verfügbarkeit von Mitteln gekoppelt, um Arbeitsplätze für Frauen zu schaffen, nicht an das Engagement für eine Sache. In den öffentlichen Debatten um frauenrelevante Themen melden sie sich höchst selten zu Wort. Die Existenz von Frauen-NGOs führt daher selten zu einer starken und kohärenten Frauenbewegung mit breiter Unterstützung.

### **Gender und wirtschaftliche Umverteilung**

Afghanistan hat sowohl aufgezwungene als auch eigene graduelle Veränderungen erlebt. In einem Zeitraum von zwanzig Jahren haben sich die kulturellen Empfindlichkeiten in Bezug auf Frauen im Berufsleben, den Zugang von Frauen zu medizinischer Versorgung oder die Schulbildung von Mädchen drastisch verändert. Das ist wichtig und widerspricht Behauptungen, dass „die ‚Hyperpolitisierung‘ von Frauenrechten, der Hauptpfeiler des populistischen Konsenses über die Wahrung einer ‚islamischen‘ Ordnung“ (Kandiyoti 2005, S. 20), quasi vorprogrammiert sei. Interpretationen des Islam weichen angesichts wirtschaftlicher Notwendigkeiten auf. Die ständige Auseinandersetzung mit neuen Situationen schleifen langsam aber sicher jeglichen Widerstand. Die Tatsache, dass sich Haltungen in Bezug auf einige wesentliche Aspekte im Leben von Frauen grundlegend verändert haben, darf in einer Diskussion des Gender Mainstreaming nicht einfach ignoriert werden.

Molyneux und Razavi (2005) weisen richtigerweise darauf hin, dass die Sicherung eines Lebensunterhalts und die Schaffung eines fördernden ökonomischen Umfelds notwendige Vorbedingungen für Gleichberechtigung und Frauenrechte sind. Das wird von Afghanen auch oft betont. Kandiyoti (2005) beobachtet jedoch, dass die Auswirkungen einer geschlechterabhängigen Benachteiligung, die Erosion lokaler Lebensunterhalte, die Kriminalisierung der Wirtschaft und die Unsicherheit angesichts bewaffneter Gruppen zwar analytisch getrennte Phänomene sind, zusammengenommen jedoch extreme Formen weiblicher Verwundbarkeit produzieren.

Diese Faktoren unterminieren die Möglichkeiten zur Entwicklung einer starken Frauenbewegung. Eine durch den Markt geführte Entwicklung stellt geschlechtergerechtes Wachstum in Frage. Die Märkte sind in den bestehenden Machtstrukturen verwurzelt, die den gemeinsamen Interessen von Big Business, militärischen Machthabern und informellen und illegalen Akteuren dienen: „Im aktuellen Sicherheits- und politischen Klima sind massive Investitionen in Humankapital und die Schaffung von Unternehmen, die die Nachfrage nach Fachkräften und Arbeiterinnen ankurbeln und Frauen eine Chance geben würden, kurzfristig sehr unwahrscheinlich“ (Kandiyoti 2005, S. 22). In einer solchen Wirtschaftsbrache und angesichts des Drucks, sich loyal ausschließlich gegenüber der Familie zu verhalten, sind fast all Netzwerk- und andere

12 Die Organisation RAWA ist nicht Teil dieser Analyse. RAWA in der Frauenbewegung zu verorten ist ein schwieriges Unterfangen und aufgrund ihrer Vorliebe für spektakuläre Inszenierungen ist die Organisation ein heikler Entwicklungspartner – man kann ihn nicht einschätzen und keine transparente Beziehung zu ihm aufbauen.

Aktivitäten zutiefst vorteilsorientiert, was alle Versuche der weiblichen Koalitions- und Solidaritätsbildung zunichte macht.

In einem Kontext, in dem die vorherrschenden Politikmodelle soziale und wirtschaftliche Ungleichheit vertiefen und Marginalisierung verstärken und in dem die Umverteilung eine mächtige (bewaffnete) Gruppe bevorzugt, kann Gleichberechtigung keine Fortschritte machen, geschweige denn vollständig erreicht werden. Eine Frauenbewegung kann sich nur entwickeln, wenn eine Umverteilung der sozio-ökonomischen Ressourcen in der afghanischen Gesellschaft vorgenommen wird: „Frauen, denen es an zivilen und wirtschaftlichen Rechten mangelt, können ihre politischen Rechte nicht in vollem Umfang ausüben ... [G]eschlechterquoten müssen daher mit der sozialen und wirtschaftlichen Umverteilungsgerechtigkeit in der Gesellschaft verbunden werden“ (Bari 2005).

Anders als auf Gebieten wie dem Recht, wo das Private unangetastet bleibt, geschieht Umverteilung oft ungeschickt innerhalb der Familie, aber nicht in der Gesellschaft. Die meisten „First-Lady-NGOs“ und viele internationale Organisationen behaupten, dass sie, indem sie Frauen vorübergehend ein Einkommen bieten, mit einem Sechs-Monate-Projekt Empowerment für die Frauen in den Familien leisten können. Die meisten Projekte dieser Art gehen sang- und klanglos unter, nicht nur aufgrund des kurzen Zeitrahmens, sondern auch, weil sie auf einer schwachen Analyse der geschlechtsspezifischen Umverteilung innerhalb der Familie beruhen. Substantielle Maßnahmen, die Frauen tatsächlich helfen, werden ignoriert.

Ein zentrales Thema im Zusammenhang mit Umverteilung innerhalb von Familien ist Erbschaft. In Gesprächen mit Frauengruppen in Herat ist deutlich geworden, dass Frauen davon abgehalten werden, ihre Erbrechte gegenüber Brüdern geltend zu machen, und dass sie stigmatisiert werden, wenn sie es dennoch tun. *Shuras*, die sich mit rechtlichen Klagen von Frauen beschäftigen, nehmen sich nur widerwillig Erbstreitigkeiten an. Wie wichtig es für Frauen ist, Land und Besitz erben zu können, wurde in einem Treffen mit der Leiterin der Frauensektion des National Solidarity Project Community Development Council im Bezirk Zendajan in Herat deutlich. Sie erklärte unmissverständlich, dass sie nur deshalb eine aktive und effektive, frank und frei sprechende Führungsperson in ihrer Gemeinschaft sein kann, weil ihr Vater ihr das Haus gebaut hat, in dem sie heute wohnt. Frauen, die keinen Besitz haben, sind auf Gedeih und Verderb ihren Familien ausgeliefert und haben keine Stimme. Ein kleines und unsicheres Einkommen hat nicht dieselbe Wirkung wie die Gewährleistung, dass eine Frau das ihr zustehende angemessene Erbe auch tatsächlich bekommt.

Ein weiteres Thema ist der kritische Versorgungsmangel in Bezug auf Gesundheit und Bildung – ein wichtiger wirtschaftlicher Faktor für Frauen in einem Land mit einer hohen Müttersterblichkeit und relativ niedrigen Schulbesuchsraten bei Mädchen. Wie Kandiyoti (2005) richtig beobachtet, ist in diesen Bereichen eine massive Aufstockung der Mitarbeiterinnen unerlässlich, auch wenn damit gerechnet werden muss, dass im Zuge des von den internationalen Finanzinstitutionen auferlegten Reformpakets Stellen im öffentlichen Dienst gestrichen werden.<sup>13</sup> Weder in der Regierung noch in der Zivilgesellschaft machen Frauengruppen Lobbyarbeit zu diesen zentralen Themen.

<sup>13</sup> Es gibt derzeit etwas 360.000 Angestellte im öffentlichen Dienst. Weniger als 10 Prozent davon werden 2007 offiziell nach der Implementierung des Priority Reform and Restructuring (PRR)

## Militarisierung

Afghanistan ist hoch militarisiert: Konvois mit gepanzerten Mannschaftswagen, die durch das Verkehrschaos in Kabul paradieren oder über die Landstraßen der Provinz ziehen, Sperren aus Betonblöcken vor den Gebäuden der internationalen Organisationen, Stacheldraht vor vielen Gebäuden, die permanente Anwesenheit von schwer bewaffneten Polizisten und Soldaten, riesige Aufnahmen des Militärführers Ahmad Shah Massoud, wie er finster auf die Massen blickt, und nicht zuletzt die unübersehbaren privaten Wachdienste. Sogar die boomenden chinesischen Bordelle, die Zwangsprostituieren, über die man in vornehmer Gesellschaft nur hinter vorgehaltener Hand spricht und die in der internationalen politischen Sexökonomie auf keiner politischen Agenda stehen, sind unauflösbar mit der enormen militärischen Präsenz verbunden – denn solche Dienstleistungen müssen anscheinend erbracht werden, damit das Militär reibungslos funktioniert. Aber Militarisierung ist kein neues Phänomen in Afghanistan, wie die massiven Befestigungsanlagen zeigen, die in jeder Stadt die Silhouette dominieren.

Die Tradition der Militarisierung wurzelt nicht allein darin, dass die meisten internationalen Engagements in Afghanistan auf strategischen militärischen Interessen beruhen, sondern auch in der Tatsache, dass die afghanische Gesellschaft von einer alles durchdringenden Waffenkultur geprägt war und ist. Waffen sind eng mit der Ehre eines Mannes verbunden, wie mir die Durrani-Paschtunen im Norden einmal mehr klar machten, als sie witzelten, sie hätten sich dem Entwaffnungsprozess entzogen, um ihre Männlichkeit zu behalten.<sup>14</sup> Kandiyoti (2005) zufolge war Afghanistan, als es sich zu einem zentralisierenden Nationalstaat entwickelte, ein Pufferstaat, der den Stämmen nur dank der finanziellen Unterstützung und der Waffen der Briten Ende des 19. und Anfang des 20. Jahrhunderts seinen Willen aufzwingen konnte. Afghanistan blieb ein Pufferstaat zwischen dem russischen und dem britischen Reich und später zwischen der Sowjetunion und den USA. Das Land erhielt militärische Hilfe von beiden Seiten bis lange nach Beginn des Dschihad und nachdem andere Akteure in der Region ebenfalls Waffen lieferten. Bis 2001 spielten Frauenfragen in diesen geopolitischen Schachzügen nur eine untergeordnete Rolle. Es wäre jedoch naiv anzunehmen, dass man über Frauenfragen und Gender Mainstreaming auf den höchsten politischen Ebenen sprechen und dabei die Geschichte und die Globalisierung<sup>15</sup> des Militarismus ignorieren könnte.

Frauenfragen haben in den unterschiedlichen und widersprüchlichen Agenden der globalen und lokalen politischen Akteure in Afghanistan eine sehr schwierige Position. In der sich ständig verändernden Landschaft, in der es alte wie auch neue Herausforderungen gibt, ist das Symbol „Frau“ als Indikator der staatlichen Männlichkeit nach wie vor intakt. Man hat oft darauf hingewiesen, dass die Taliban, wenn sie eine wichtige militärische Niederlage einstecken mussten, die Beschränkungen der Frauen in den städtischen Gebieten verschärfen würden. Dieses Phänomen ist nicht nur aus Afghanistan bekannt. Es besteht eine komplexe Politik zwischen den tatsächlichen Frauen-

Program noch vorhanden sein und einen öffentlichen Kerndienst bilden (Kandiyoti 2005, S. 21).

<sup>14</sup> Interview mit der Durrani-Shura in der Provinz Kunduz, Juli 2006.

<sup>15</sup> Globalisierung bedeutet im Kern die weltweite Vernetzung. Sie mag von wirtschaftlicher Integration als Folge technologischer Veränderungen angetrieben werden, aber kulturelle und gesellschaftliche Verbindungen folgen nach Handel und Geld.

körpern und den Gefahren, denen sie in Kriegen und Identitätskonflikten ausgesetzt sind, sowie den nationalistischen Diskursen, die Repräsentationen von Frauenkörpern nutzen, um die Grenzen von Nation und Gemeinschaft aufzuzeigen (Pettman 1996).

Wenn die Taliban die Körper der afghanischen Frauen als Symbol für die „Resakralisierung“ Afghanistans genutzt haben, so haben ganz ähnlich, aber unter umgekehrten Vorzeichen, die USA die Bombardierung von Afghanistan unter anderem mit dem Argument legitimiert, sie würden die afghanischen Frauen vom Joch der Taliban befreien<sup>16</sup>, und damit auch von den Verböten in Bezug auf Sichtbarkeit, Kleidung und Mobilität, die die Taliban ihnen auferlegt hatten. Zum ersten Mal ist eine Regierung – unter anderem – in den Krieg gezogen, um Frauen zu befreien. Doch „Menschenrechte und Frauenfragen und der gesamte multilaterale Rahmen, in dem die Fortschritte der 1990er Jahre erfolgt sind, wurden durch die aktuelle globale politische Krise geschwächt, die durch Terrorismus, Militarismus, den Krieg im Irak [...] hervorgerufen wurden. Menschenrechtsagenden sind unter Druck geraten, nicht nur in Ländern, in denen demokratische Institutionen nach wie vor schwach ausgebildet sind, sondern auch in den Kernländern der Demokratie“ (Molyneux/Razavi 2005, S. 1004).

Militärische Vorrechte setzen andere Rechte außer Kraft, und so wurde die Frage der Befreiung der Frauen von den Militärs umgehend entsorgt, als sie nicht mehr nützlich war. „Westliche Regierungen haben im Zuge ihrer Opposition gegen das Taliban-Regime die afghanischen Frauen unterstützt. Als vorher die Mudjaheddin jedoch die Rechte der Frauen verletzt haben, hat man nichts von ihnen gehört, ebenso wenig wie im Falle der gleichermaßen drakonischen Behandlung von Frauen in anderen und mächtigeren alliierten Staaten (zum Beispiel in Saudi Arabien). Ironischerweise ist es das kommunistische Regime von 1978 bis 1992, das am meisten für die Institutionalisierung von Frauenrechten in Afghanistan getan (wenn auch unvergleichlich kulturell unsensibel) und dessen Sturz der Westen am aktivsten betrieben hat“ (Barakat/Wardell 2002, S. 928).

Afghanistan wird nach wie vor als ein Ort dargestellt, an dem Männer die politischen Akteure und Frauen die nicht-politischen Opfer sind – das ist eine Darstellung, die Fortschritte wie die weiblichen Abgeordneten oder das Frauenministerium nicht beachtet. Eine solche Sicht schafft Arrangements, aus denen Frauen als Subjekte ausgeschlossen sind und die sie zur Zielscheibe von Gewalt machen. Eine Struktur, „die sich [...] in der Gesellschaft spiegelt und bestätigt, die die Unterdrückung der Frauen akzeptiert und männliche Gewalt als Instrument zur Erhaltung dieses Machtgefüges toleriert“ (Jalalzai 2002, S. 37), hält Frauen in ihrer Ohnmacht gefangen, insbesondere in Zeiten und Regionen der Unsicherheit.

Interviews mit den unterschiedlichsten Gruppen in Kandahar zeigten, dass Frauen in Zeiten der Unsicherheit einfach nicht agieren können.<sup>17</sup> Sie können nicht zur Schule gehen, arbeiten, an Gemeindeaktivitäten teilnehmen, Führungspositionen übernehmen oder sonst etwas tun, was Frauen normalerweise tun. In dem Moment, in dem Frauen in dieser Zeit der Unsicherheit das Haus verlassen, heißt es, sie gefährden die Ehre der Familie. Eine Frau kommentierte trocken, sollte sie eines Tages zufällig von einem

16 Das US State Department hat einen neunseitigen Bericht mit dem Titel „The Taliban’s War Against Women“ veröffentlicht.

17 Interviews mit Stammeshuras, Regierungsbeamten etc.

Selbstmordattentäter in die Luft gesprengt werden, werde man bestimmt prüfen, ob irgendeiner ihrer Körperteile entblößt war – und wenn das der Fall gewesen ist, wird man ihr vorwerfen, wie dumm sie gewesen sei, ihrem Beruf als Lehrerin in der Öffentlichkeit nachzugehen.<sup>18</sup> Diese schwierige und gefährliche Schützer-Beschützte-Beziehung konstruiert die Männer als Bürger und potenzielle Soldaten und die Frauen als Schutzbedürftige. Der Schritt von „schutzbedürftig“ zu „Besitz“ ist klein – und schon sind Frauen der Gewalt der eigenen Gruppenmitglieder ausgesetzt, wenn sie widerspenstig oder illoyal erscheinen. Frauen mussten sogar dem Djihaad gegenüber loyal sein, auch wenn das heißt, dass sie ihre eigenen Töchter, Schwestern und Mütter verraten mussten.

Afghanische Frauen beschwerten sich schon seit Jahren über den Mangel an Sicherheit (Riphenburg 2003), aber sie verbinden dies nie offen mit der Militarisierung. Auch wenn sie möchten, dass spezielle Aspekte (Warlords, korrupte Polizei etc.) angegangen werden, verdammen sie doch nie die Militarisierung, die ihre Unterdrückung hervorbringt. Malalai Joya attackiert die Warlords, aber sie fordert nicht das Ende der Militarisierung. Eine Gruppe junger Frauen, die Anfang des Jahres interviewt wurde, die *crème de la crème* der gebildeten afghanischen Gesellschaft, wusste nichts über die militärische Präsenz, das Mandat, die Aktivitäten, wer was tut. Sie konnten sich nicht vorstellen, dass die internationale Militärpräsenz irgendeinen Einfluss auf ihr Leben haben könnte, außer dass sie immerhin eine Form der Sicherheit bietet, über die sie jedoch keine Kontrolle haben. Frauen können ihre eigene Sicherheit nicht beeinflussen – und versuchen es auch nicht, außer indem sie zuhause bleiben oder Burkas tragen. Von Frauen wird erwartet, dass sie passiv bleiben, in Zeiten der Unsicherheit ihr Schicksal geduldig erwarten.<sup>19</sup> Frauen wurden wiederholt als „zum Frieden vorprogrammiert“ beschrieben, als Initiatorinnen von Friedensinitiativen oder als Löserinnen von Konflikten. Das passt zur Idee, dass weibliche Präsenz inhärent friedensstiftend sei (Molyneux/Razavi 2005). Dennoch: Frauen haben nie gedacht, dass sie das Recht haben, den Krieg in Frage zu stellen. Sie haben nie ihre eigenen Ligen und Bewegungen, Müttergruppen<sup>20</sup> oder andere Lobbygruppen gegründet, über die sie die brutalen Kämpfe und deren schreckliche Auswirkungen auf Frauen und Mädchen anklagten. Auch wenn traditionell Frauendelegationen hinausgeschickt wurden, um hie und da einen Waffenstillstand oder ein Friedensabkommen zu verhandeln, so wurde dies während der Kriegsjahre von den Frauengruppen nicht institutionalisiert. Außerdem: „[D]ie Mehrheit der Verbrechen gegen Frauen während des Krieges bleibt ungestraft, und weibliche Überlebende solcher Verbrechen sind immer noch wesentlich stärker stigmatisiert als männliche Überlebende von Menschenrechtsverletzungen“ (Molyneux/Razavi 2005, S. 1002).

18 Interview mit Lehrern und Schülern in Kandahar, August 2006.

19 Das wurde während der Mai-Aufstände einmal mehr schmerzhaft deutlich, als man mir riet, schnell über eine Mauer in ein Nachbarhaus zu verschwinden. Dort wurde ich in die Zimmer der Frauen gebracht, wo wir Fernsehen schauen und Melonen aßen, ohne auch nur ein Wort über die Vorgänge draußen zu verlieren. Die Frauen waren sichtlich überrascht und verstört, als ich mich auf männliches Territorium vorwagte, um nachzufragen, wie es mit dem Aufstand draußen aussehe.

20 „In der Koran-Lehre ist die Mutter die Pforte zum Himmel. Söhne brauchen die Vergebung der Mutter, bevor sie in den Himmel kommen können. Die Macht und der Wert des *chaddar* (Tschador, Kopfbedeckung) einer Mutter ist ein wesentlicher Aspekt für die Mobilisierung von Männern“ (Barakat/Wardell 2002, S. 920).

Frauen haben sich noch nicht einmal gegen die willkürliche Nutzung von Landminen der kriegsführenden Parteien gewehrt. Stattdessen bestanden sie darauf, wie Malalai zu sein, eine Heldin, die im britisch-afghanischen Krieg auf dem Schlachtfeld starb. Sie hat niemals danach gefragt, ob der Krieg gut war für Frauen und Kinder, sondern wurde dafür belohnt, dass sie ein Symbol für Frauen wurde, die im Krieg die Ehre der Nation aufrechterhalten. Frauen, die man immer wieder über Sicherheit reden hörte, blieben stumm, als es um die Entwaffnung ging – und in der Tat, der Entwaffnungsprozess fand mit nur minimaler Beteiligung von Frauen statt. Innerhalb ihrer militarisierten (das heißt für Frauen immer „sicheren“) Gesellschaft sind Frauen oft der Meinung, dass es am sichersten sei, sich dauerhaft tot zu stellen.

Bis heute schicken die internationalen Truppen – trotz UN-Resolution 1325 zu Frauen und Frieden und trotz ihrer stillschweigenden Akzeptanz der Tatsache, dass afghanische Frauen zum Symbol afghanischer Männlichkeit degradiert werden – weibliches Personal mit Geschenken zu den Frauen und engagieren sich in kleinen WID-Aktivitäten mit Frauen, vermeiden es aber, sich an Aktivitäten zu beteiligen, die strategisch an Gender-Fragen herangehen. Es gibt keine klare Gender-Politik oder -Strategie, nur Einzelaktivitäten, die nicht mehr sind als ein paar Streicheleinheiten für Frauen. Abgesehen von Forderungen nach einer Erweiterung der ISAF-Truppen haben Frauen den *modus operandi* der internationalen Gruppen in Afghanistan nie in Frage gestellt. Weder haben sie sich auch nur ansatzweise mit den Frauen solidarisch erklärt, die in den ländlichen Regionen Süd- und Ostafghanistans unter den Bombenangriffen leiden, noch haben sie spezifische Strategien gefordert, die gewährleisten, dass eine Ausweitung der ISAF die gewünschte Sicherheit bringt. Nur vehementer Lobbyarbeit internationaler feministischer Gruppen ist es zu verdanken, dass afghanische Frauen an den Friedensverhandlungen in Bonn beteiligt waren – auch wenn sie nicht viel erreicht haben. Sie mussten zusehen, wie Warlords, die Mord, Vergewaltigung, Plünderung und mutwillige Zerstörung zu verantworten haben, erneut an die Macht kamen, da in den geopolitischen Prioritäten einmal mehr ein afghanischer Staat, der sich eine geschlechtergerechte Entwicklung ohne die Last der Militarisierung zum Ziel gesetzt hat, nicht erwünscht war.

## **Fazit**

Die Annahme, dass alle Frauen instinktiv Gender-Expertinnen sind, erweist „Gender“ als Disziplin einen schlechten Dienst und lähmt alle Gender-Mainstreaming-Bemühungen von Anfang an. Auch die Annahme, dass Kabinett, Parlament und Behörden allgemein genderneutral und offen für Gender-Arbeit sind und eine kritische Masse von Frauen zulassen, ist illusionär. In einer idealen Welt bedeuten mehr Frauen im Parlament auch, dass die Belange von Frauen besser vertreten werden, aber in der realen Welt ist das nicht der Fall – ganz im Gegenteil, hier ist eine solche Entwicklung unter Umständen mit Zugeständnissen an die Frauen verbunden, ohne dass notwendigerweise wichtige Gender-Fragen thematisiert werden. Das afghanische Frauenministerium, das Gender-Mainstreaming ohne innere Stärke und ohne Verankerung in einer etablierten Frauenbewegung durchführt, hat es leider versäumt, über den Tellerrand der bloßen Förderung von Frauen-Projekten und -Programmen hinauszublicken. Stattdessen hat es sich auf das Monitoring einer weitgehend oberflächlichen Behandlung der Frauenfrage in allen Sektoren, Ministerien und Abteilungen konzentriert. Frauen sind als Einzelper-

sonen wie auch als Gruppen von den institutionellen Regierungs- und Staatsstrukturen meist isoliert, wodurch keine Möglichkeiten für eine genderrelevante Transformation der Strukturen mehr bestehen. Es fehlen Reformen von Rechenschaftspflichtsystemen, die es den Frauen ermöglichen würden, öffentliche Akteure zur Verantwortung zu ziehen, und die es einer auf Gleichberechtigung pochenden Anhängerschaft ermöglichen, die Bestrafung von Rechtsverletzungen zu fordern und diese Forderung auch durchsetzen zu können. Und genau diese fehlenden Reformen sind ein Indikator, dass die Gleichberechtigungslobby wenig oder gar keinen Einfluss auf den Staatsbildungsprozess hat. In der aktuellen Kultur gelten solche Aktivitäten als eine Bedrohung der Legitimität und Stabilität des Staates. Sie führen zudem nur zu Veränderungen, die auf dem Papier existieren, nicht zu einem echten Machttransfer an Frauen. Das Ergebnis? Weder eine bedeutende noch eine nachhaltige Verbesserung der Situation der Frauen.

Es ist derzeit weder der Willen noch die Kapazität erkennbar, die unterschiedlichen Frauengruppen zu einen und Interventionspunkte zu identifizieren, die gegenüber den Entscheidungsträgern als Hebel eingesetzt werden können. Möglichkeiten für Frauen zu schaffen, sich zu treffen, eine beliebte Beschäftigung internationaler und nationaler Frauengruppen, führt nicht automatisch zu mehr Solidarität, da es meist die konkurrierenden „First Ladies“ sind, die sich treffen. In dieser Gruppe ist man ja zuallererst der Familie gegenüber loyal, und da die Frauen sich ruhig verhalten, wird der Fluss von Macht und Ressourcen nicht gestört. Mehrere Fälle von First-Lady-Opportunismus und zwei Jahrzehnte Krieg haben dazu geführt, dass sich die Frauen der unterschiedlichen gesellschaftlichen Schichten mit Misstrauen gegenüberstehen und nur in einem labilen *modus vivendi* agieren. Es ist unverkennbar, dass nachhaltige und langfristige Netzwerke geschaffen werden müssen, die die Fähigkeit der Frauen stärken, echte Anhängerschaften zu formieren und alternative Ansätze der politischen Kampagnenarbeit zu entwickeln. Ohne solche Netzwerke werden Frauen zurückkehren zu ihren männlichen Gönnern, die Ressourcen, Gewalt und die Parteimaschinerie mobilisieren, um ihre eigenen Ziele zu verfolgen. Der Kampf um eine Stimme und um Ressourcen bedarf organisierter Anhängerschaften von und für Frauen in der Zivilgesellschaft und in der Regierung. Ohne weitgefaste politische Allianzen, die eine breitere Palette weiblicher Öffentlichkeiten erreichen, können Frauen die eng umschriebenen Definitionen ihrer Rechte und Ansprüche nicht in Frage stellen. Ohne solche mehrschichtigen Koalitionen bleiben strategische Fragen wie Erbschaft, die signifikante Möglichkeiten der sinnvollen wirtschaftlichen Umverteilung auf Familienebene schaffen, unbeantwortet. Die Neigung der internationalen Gemeinschaft, kurzfristige und schlecht geplante Projekte zu unterstützen, die eine genderspezifische ökonomische Umverteilung durch Einkommensgenerierung ermöglichen sollen und die es den „First Ladies“ erlauben, Hof zu halten, ohne repräsentativ, rechenschaftspflichtig und verantwortlich zu sein, wird alle Bemühungen des Gender Mainstreaming zunichte machen.

Militarisierung hat sich bis jetzt noch in keiner Gesellschaft als positiv für Gender Mainstreaming oder Frauenrechte erwiesen. Diese lange Geschichte der Militarisierung, eine männliche Waffenkultur, weit verbreitete Gewalt gegen Frauen und die Frau als bloßes Symbol der Männlichkeit des Staates – das ist eine Kombination aus Faktoren, die, unabhängig davon, ob sie einzigartig sind oder nicht, in Afghanistan zur prekären Lage der Frauen beitragen. Von internationalen oder nationalen Aktivistinnen wird diese explosive Kombination jedoch nicht thematisiert.

Die afghanischen Frauen stellen sich weiterhin tot und warten darauf, dass ihnen andere Sicherheit verleihen – oder sie ihnen nehmen. Sie haben nicht versucht, Koalitionen mit anderen Frauen und Männern zu bilden und dann gemeinsam jene in die Pflicht zu nehmen, die für die Unsicherheit verantwortlich sind. Internationale feministische Gruppen haben – wie humanitäre Gruppen auch – versucht, neutral zu bleiben, was dazu geführt hat, dass sie die afghanischen Frauen nicht ermutigen konnten, die Militarisierung und ihre unausweichlichen Folgen für die afghanische Gesellschaft zu thematisieren.

Solange Frauen in den oberen Etagen der Regierung keinen Einfluss auf das Militär haben, das die Außenpolitik und die nationale Sicherheit bestimmt, sind sie nur Marionetten in den potemkinschen Dörfern, die der Staat so kunstvoll arrangiert.

Auf die Argumentationslinien, die meist von Männern ins Feld geführt werden und die Geschichte oder die tiefliegende Ablehnung von Geschlechterfragen bemühen, müssen überzeugende Antworten gefunden werden.

Frauen werden auch für die nächste Zukunft unauflöslich mit ihren Familien verbunden sein, was nicht ohne Folgen für die Gender-Mainstreaming-Versuche ist. Dennoch haben sich in Folge der ungeheuren sozialen Verwerfungen auch die Geschlechterverhältnisse an vielen Stellen subtil verändert, denn es gibt negative und positive Auswirkungen auf die Integrität, die Ehre und die Psychologie nicht nur der Frauen selbst, sondern auch ihrer Familien, Gemeinden und der afghanischen Nation. Der Raum der Frauen hat sich verändert, die ihnen zugewiesenen Rollen wurden neu definiert. Auf ihrer Reise zu politischem Selbstbewusstsein brauchen die afghanischen Frauen die Unterstützung transnationaler feministischer Netzwerke, die auch langfristig die Lage überwachen und sich für das Recht der afghanischen Frauen auf Beteiligung einsetzen können, damit auch sie von Frieden, Wiederaufbau und Entwicklung in den nach wie vor als männliche Domänen geltenden Bereichen profitieren. Und nicht zuletzt müssen sie Lobbyarbeit bei Regierungen, Geberagenturen und internationalen NGOs leisten, damit diese nicht in Gender-Apathie verfallen. Es ist höchste Zeit, dass afghanische Frauen sensibel angeleitet und ermutigt werden, sich von den Jahrhunderte alten Wohlfahrtsgedanken zu lösen und endlich eine Strategie zu verfolgen, die auf echte Veränderungen in Geschlechterfragen zielt.

## Literatur

- Azarbaijani-Moghaddam, Sippi (2006): *Between a Rock and a Hard Place: Afghan Women in Pursuit of Justice and Rights* (im Erscheinen)
- Ballington, Julie/Richard E. Matland (2004): *Enhancing Women's Participation in Electoral Processes in Post-conflict Countries*, Office of the Special Adviser on Gender Issues and Advancement of Women (OSAGI) & Department of Political Affairs Expert Group Meeting, New York, USA 19.-22. Januar
- Barakat, Sultan/Gareth Wardell (2002): Exploited by whom? An alternative perspective on humanitarian assistance to Afghan women, *Third World Quarterly*, Volume 3, Number 5, S. 909-930, Carfax
- Bari, Farzana (2005): *Women's Political Participation: Issues and Challenges* (Draft), United Nations, Division for the Advancement of Women (DAW), Expert Group Meeting Enhancing Participation of Women in Development through an Enabling Environment for Achieving Gender Equality and the Advancement of Women, Bangkok, Thailand, 8.-11. November 2005-10-29 EGM/WPD-EE/2005/EP.12
- Byrne, Bridget/Julie Koch Laier (mit Sally Baden und Rachel Marcus) (1996): *Report No 36, National machineries for women in development: experiences, lessons and strategies for institutionalising gender in development policy and planning*, Report prepared for the European Commission, Directorate General for Development (DGVIII), Mai 1996, Institute of Development Studies, Brighton
- Conway, Margaret M.: *Women und Political Participation in Politics, Science and Politics*, Vol. 34, No. 2 (Jun 2001), S. 231-233
- Duflo, Esther/Petia Topalova (2004): *Unappreciated Service: Performance, Perceptions and Women Leaders in India*, Oktober 2004
- Edwards, David B. (1996): *Heroes of the Age: Moral Fault Lines on the Afghan Frontier* (Comparative Studies on Muslim Societies), Los Angeles
- Edwards, David B. (2002): *Before Taliban: Genealogies of the Afghan Jihad*, Los Angeles
- Escobar-Lemmon, Maria/Michelle M. Taylor-Robinson (2005): Women Ministers in Latin American Government: When, Where, and Why? in the *American Journal of Political Science*, Vol. 49, No. 4, Oktober 2005, S. 829-844, Midwest Political Science Association
- Grima, Benedicte (1998): *The Performance Of Emotion Among Paxtun Women, "The Misfortunes Which Have Befallen Me"*, Lahore
- Ibrahim, Jibrin (2004): The First Lady Syndrome and the Marginalisation of Women from Power: Opportunities or Compromises for Gender Equality? *Feminist Africa*, Issue 3
- Jalal, Ayesha (1991): *The Convenience of Subservience: Women and the State of Pakistan in Women, Islam and the State*, Deniz Kandiyoti ed., London
- Jalalzai, Musa Khan (2002): *Women Trafficking and Prostitution in Pakistan and Afghanistan*, Lahore
- Kandiyoti, Deniz (2005): *The Politics of Gender and Reconstruction in Afghanistan: Old Dilemmas or New Challenges?* Genf
- Lilja, Mona (2006): *Performances of Resistance: Women's struggle for political power in Cambodia*, United Nations International Research and Training Institute for the Advancement of Women, www.un-instraw.org
- Mann, Carol (2005): *Models and Realities of Afghan Womanhood: A Retrospective and Prospects Paper prepared for the Gender Equality and Development Section, Social and Human Sciences Sector, UNESCO*, Juli 2005
- Moghaddam, Valentine M. (2003): *Modernizing Women: Gender and Social Change in the Middle East*, zweite Auflage, Boulder
- Molyneux, M./Razavi, S. (2002): 'Introduction' in M. Molyneux und S. Razavi (eds.), *Gender Justice, Development and Rights*, S.1-44, Oxford
- Molyneux, Maxine/Shahra Razavi (2005): *Focus Beijing Plus Ten: An Ambivalent Record on Gender Justice in Development and Change* 36(6): 983-1010, Institute of Social Studies 2005, Blackwell
- Pettman, Jindy Jan (1996): *Worlding Women in AntePodium*. An Antipodean electronic journal of world affairs published by the Department of Politics at Victoria University of Wellington
- Povey, Elaheh Rostami (2003): Women in Afghanistan: passive victims of the borge or active social participants? *Development in Practice*, Volume 13, Numbers 2 & 3, Mai 2003

- Riphenburg, Carol J. (2003): Gender relations and development in a weak state: the rebuilding of Afghanistan, *Central Asian Survey* (Juni/September) 22(2/3), S. 187–207
- Thomson, Michael (2001): Femocrats and Babes: Women and Power, *Australian Feminist Studies*, Vol. 16, No. 35



## **Wiederaufbau Afghanistans für die Afghanen? Überlegungen zur Arbeit der Heinrich-Böll-Stiftung in Afghanistan**

### **Die Ankunft im Demokratisierungsprojekt**

Der brandneue Ankunftsterminal der UN empfängt mich mit einem überraschenden Kontrast zu der üblichen Ausstattung des internationalen Flughafens von Kabul. Internet-Terminals, eine Snackbar, bequeme Sitze vor einem Großbildfernseher und tatsächlich benutzbare Toiletten, all das fehlt in der kleinen und ganz offensichtlich noch immer im Bau befindlichen Ankunftshalle für gewöhnliche Passagiere. Dort sind die Schlangen an den Einwanderungsschaltern lang, und das rostig scheppernde Geräusch des Gepäckbandes erinnert an dessen Herstellungsdatum, das vermutlich in den 1970ern liegen dürfte, jener Zeit, die viele Afghanen meinen, wenn sie davon reden, wie ihr Land einmal war und wie es wieder werden soll.

Es ist Mai 2006, beinahe fünf Jahre nach Ende des Krieges, der das Land über zwanzig Jahre lang terrorisiert hat, und nachdem die Unterdrückungsherrschaft der Taliban von den Koalitionskräften beendet worden ist. Seitdem hat die internationale Gemeinschaft versucht, Afghanistan bei der Ausarbeitung einer Strategie für die politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Zukunft des Landes zu unterstützen. Im Dezember 2001 legte die Bonner Vereinbarung den verfassungsmäßigen Rahmen für Afghanistan fest sowie die Richtlinien für die Etablierung einer Reihe von politischen Institutionen. Die darauf folgenden Geberkonferenzen für Afghanistan in Tokio und Berlin sicherten mehr als zehn Milliarden US-Dollar Hilfe für das Land. Und als jüngstes Rahmenwerk zeigt der im Januar 2006 in London unterzeichnete *Afghanistan Compact* eine Strategie für gute Regierungsführung, Sicherheit und Entwicklung bis 2010 auf.

Es ist jedoch nicht erst auf der Londoner Konferenz klar geworden, dass die Übergangsphase, die das Land derzeit durchläuft, auch nach dem Aufbau des Parlaments noch immer sehr unbeständig ist. Ein Ende dieser Phase und damit der Aufbau einer tatsächlich demokratischen Staatsform, ist noch in weiter Ferne. Natürlich ist Demokratisierung ein langfristiger Prozess, der nicht mit dem formalen Übergang zu einer gewählten Regierung endet. Andauernde Herausforderungen, wie etwa ein tatsächliches Funktionieren von Institutionen wie dem Parlament müssen in Angriff genommen werden. Dies kann nur mit fortdauerndem Engagement der internationalen Gemeinschaft geschehen, aber am wichtigsten ist, dass die afghanische Bevölkerung selbst die Verantwortung für die Regierungsführung übernimmt und bereit ist, Rechenschaft für politische Handlungen abzulegen. Nach wie vor ist das Projekt für die Erreichung einer afghanischen Selbststeuerung nicht abgeschlossen. Stattdessen zeichnet sich mehr und mehr das Bild einer klaren Teilung ab: einerseits in ein Afghanistan, das von der internationalen Gemeinschaft entworfen wurde und sich vorrangig auf die Hauptstadt Kabul beschränkt, und andererseits in ein Afghanistan jener Frauen und Männer, die in den Vororten oder außerhalb Kabuls in den Provinzen leben. Die letztgenannte Gruppe umfasst dabei etwa 70% der Gesamtbevölkerung des Landes von rund 30 Millionen.

Wenige Minuten später, auf meinem Weg vom Flughafen in die Innenstadt von Kabul, kann ich mich nicht genug darüber wundern, dass außer ein paar Appartement-

blocks, an denen unser Wagen vorbeikommt, wo moderne Gebäude mit vielen Stockwerken wie Pilze aus dem Boden zu schießen scheinen, immer noch wenig Entwicklung zu sehen ist. Trotz des fünften Jahres der Planung und Durchführung internationaler Hilfe in Afghanistan gibt es selbst in der Hauptstadt Kabul riesige Probleme bei der Entwicklung der Infrastruktur. Es fehlt an angemessenen und bezahlbaren Gesundheitseinrichtungen sowie Ausbildungsinstitutionen. Verkehrsverbindungen, inklusive der Hauptstraßen in Kabul, sind in einem schlechten Zustand, und die Versorgung mit Elektrizität ist für beinahe drei Viertel des Jahres eher ein Glücksspiel als eine garantierte Dienstleistung. Da mehr als die Hälfte der Bevölkerung unterhalb der Armutsgrenze lebt, gehört Afghanistan nach wie vor zu den ärmsten Ländern der Welt. Mein Kollege berichtet, dass die meisten der palastartigen Gebäude, an denen wir vorbeifahren, von Kriegsherren und Ministern der neuen Regierung gebaut werden. Einen verblüffenden Kontrast sind dagegen die rostigen Überreste von Panzern und anderen Militärfahrzeugen, die aussehen, als seien sie ganz selbstverständlich hier zurückgelassen worden – das moderne Leben scheint sich zu entwickeln, ohne die Überreste und Ruinen der Kriegszeit zu beachten.

Wir biegen in eine geschäftige Straße ein und fahren an Frauen in wehenden Burkas vorbei, jenem Kleidungsstück, das zu einer Messlatte für den Grad der Bewegungsfreiheit und Unsicherheit von Frauen im Afghanistan nach den Taliban wurde. Männer tragen große Bündel afghanischer Geldscheine bei sich und versuchen, US-Dollars oder Euros in die Landeswährung umzutauschen. Und wo immer der Wagen hält, erscheint plötzlich eine kleine Gruppe von Jungen mit rauchenden Blechkannen. Mir wird erzählt, dass sie versuchen, Geld zu verdienen, indem sie mit Rauch die bösen Geister aus den vorbeifahrenden Autos vertreiben. Auch unser Wagen wird ausgeräuchert, was uns für den Rest des Tages mit brennenden Augen zurücklässt. Aber es kann uns nicht vor dem bewahren, was gleich darauf geschieht.

Später werden die Ereignisse des 29. Mai 2006 als Weckruf für viele Beteiligte am Projekt des Wiederaufbaus und der Demokratisierung beschrieben. Ein Verkehrsunfall ist der Auslöser für einen Ausbruch des Zorns innerhalb der afghanischen Bevölkerung – Demonstrationen, Plünderungen und Gewalt folgen. Zum Teil werden nationale und internationale Vertreterinnen und Vertreter von Entwicklungsorganisationen auf unangenehmer Weise damit konfrontiert. Verwirrung, Angst und Unsicherheit sind die Folge. Einige Beobachter denken, dass es sich um einen organisierten Vorgang gehandelt haben könnte, andere machen schlichtweg das harte Vorgehen der internationalen Sicherheitskräfte dafür verantwortlich, wieder andere sehen das Handeln der internationalen Gemeinschaft als Hauptgrund für das Dilemma. Und in der Tat werfen die Ereignisse eine Reihe von Fragen auf: Welche Entwicklungsansätze wurden verfolgt, welche Strategien entworfen, und vor allem: Welche Ergebnisse wurden in den letzten fünf oder sechs Jahren des Nachkriegswiederaufbaus in Afghanistan erzielt?

Aber was ist der richtige Ansatz für die Entwicklungszusammenarbeit mit einem Land mit so unterschiedlichen Facetten wie Afghanistan: die Verbreitung moderner oder modernistischer Werte; der Versuch, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechtsstandards gegen Gewohnheitsrechte und traditionelle Praktiken durchzusetzen, oder der Kampf gegen den Terrorismus und gegen Aufständische durch militärische Interventionen? Und vor allem: Muss einer nachhaltigen Anwendung solcher Ansätze nicht eine Reform und Kontrolle des Sicherheitssektors vor Ort vorangehen?

## **Der Fahrplan für Demokratie und Entwicklung**

Um wenigstens einen Teil dieser Fragen beantworten und entsprechende Strategien daraus entwickeln zu können, ist es erforderlich, einen detaillierten historischen und kontextuellen Überblick über diejenigen Faktoren zu geben, die die Reform der Herrschaftsstrukturen und des Sicherheitssektors in Afghanistan gefördert oder behindert haben. Alle bisherigen Versuche einer Analyse scheinen jedoch die Stimme derjenigen nicht oder nicht ausreichend berücksichtigt zu haben, die die wirklichen Reformträger sind: das afghanische Volk. Schon 1994 schreibt Moghadam über den komplexen Zusammenhang, dem sich eine solche Analyse gegenüberstellt: „Afghanistan bietet eine deutliche Erklärung für das, was auf dem Spiel steht in gegenwärtigen Debatten über Universalismus versus kulturellen Relativismus, Frauenrechte und Gemeinschaftsrechte, Kritik des Orientalismus und neokolonialistische Diskurse, das Wesen islamistischer Bewegungen und der Neubewertung von Entwicklung“ (Moghaddam 1994, S. 83).

Diesbezüglich ist eine weitergehende Analyse nötig, die die Politik und die politischen Entscheidungen, die von verschiedenen Akteuren des Wiederaufbau- und Demokratisierungsprojekts getroffen wurden, neu bewertet: die Regierung, die Geber und die internationale Gemeinschaft, zivilgesellschaftliche Gruppen, das Militär und andere Sicherheitsinstitutionen. Der folgende Text zeigt auf, wie sich die Arbeit und der Ansatz der Heinrich-Böll-Stiftung in dieser Diskussion wiederfindet. Ich werde versuchen zu zeigen, wie eine politische Stiftung, deren Namen mit dem Einsatz für Menschenrechte, Geschlechterdemokratie und nachhaltige Entwicklung verbunden ist, innerhalb des Nachkriegswiederaufbaus in Afghanistan arbeitet.

## **Der Ansatz der Heinrich-Böll-Stiftung**

Ursprünglich war der Ansatz der Heinrich-Böll-Stiftung dem vieler anderer internationaler Organisationen ähnlich. Zu Beginn ihrer Arbeit in Afghanistan Anfang 2002 unterstützten viele Organisationen zuerst verschiedene Aktivitäten in den unterschiedlichsten Bereichen mit kleineren Projekten. Erste Arbeitsansätze leiteten sich oft von Arbeitserfahrungen mit afghanischen Organisationen ab, die in Afghanistan oder mit afghanischen Flüchtlingen an den Grenzen zu Pakistan oder im Ausland arbeiteten. Zunächst schien alles nötig, möglich und sinnvoll zu sein: humanitäre Hilfe, die Unterstützung von Frauen, die Entwicklung gesellschaftlicher Infrastruktur, die Einrichtung von Kommunikationsmitteln. Es wurden Netzwerke aufgebaut, neue Organisationen gegründet, Kontakte und Arbeitsbeziehungen geknüpft. Alle wollten mitwirken auf der Bühne, die für die Modernisierung Afghanistans errichtet worden war. Dem Boom der Hilfsprojekte in Afghanistan folgte eine Unmasse internationaler Expertinnen und Experten. Die Heinrich-Böll-Stiftung arbeitete anfangs im kleinen Maßstab, teilte sich zwei Räume mit dem Afghan Civil Society Forum und beschäftigte in den ersten vier Jahren nur einen Mitarbeiter. Erst Anfang 2006 wurde ein eigenständiges Büro eingerichtet.

Nach einer Auswertung des Programms Ende 2004 schloss der Programmwurf der Stiftung die Förderung von Frauenrechten und Demokratie in traditionellen Gesellschaften und die Unterstützung politischer Beteiligung von Frauen als Hauptarbeitsfelder ein. Die Stiftung begann ihre Arbeit mit diesem Programmkonzept für die Zeit von Januar 2005 bis Dezember 2007 unter besonderer Berücksichtigung des für die Stiftung übergreifenden Prinzips der Geschlechterdemokratie.<sup>1</sup>

## **Demokratie gestalten: Die politische Beteiligung von Frauen**

Die Nominierung von 17 Frauen für die Meshrano Jirga, das „Oberhaus“, und der Direktwahl von 76 Frauen in die Wolesi Jirga, das „Unterhaus“ des afghanischen Parlaments, hat die Beteiligung von Frauen am politischen Prozess in Afghanistan einen großen Schritt nach vorn gebracht. Erreicht wurde dies durch die Einführung entsprechender Quotenregelungen in die Rahmenrichtlinien für Verfassung und Wahlgrundlagen. Wie in vielen anderen Fällen hoffte man auch in Afghanistan, dass die Einführung demokratischer Regelungen, die den Frauen den Zugang zu öffentlichen Ämtern eröffnen, nicht nur die Möglichkeit schaffen würde, Frauen als politisch legitime Akteure zu bestätigen und so ihr Recht auf eine Teilnahme an öffentlichen Prozessen zu legitimieren, sondern darüber hinaus zu einer wirkungsvollen Repräsentanz der Interessen von Frauen führen würde. Unter wirkungsvoller Repräsentanz soll hier die Möglichkeit für politische Repräsentantinnen verstanden werden, sich mit einer feministischen Agenda zu befassen und folglich Einfluss zu nehmen auf eine geschlechtersensible Entscheidungsfindung in politischen Institutionen, in politischen Konzepten und in der Bevölkerung (Goetz 2003).

Jedoch bedeutet die Möglichkeit der Mitarbeit von Frauen in demokratischen Institutionen nicht automatisch einen größeren Einfluss von Frauen auf Entscheidungsfindungsprozesse. Und ein Prozess der Institutionalisierung von Demokratisierung schließt nicht automatisch eine Demokratisierung der Machtverhältnisse in der Gesellschaft mit ein, besonders nicht zwischen Frauen und Männern (Waylen 1994). Aus kulturellen Gründen könnten Frauen z.B. nicht in der Lage sein, an Prozessen der Entscheidungsfindung teil zu nehmen geschweige denn ihre tatsächlichen Bedürfnisse auszudrücken. Herkömmlich institutionalisierte Verhaltensmuster und vorherrschende patriarchale Strukturen können nur aufgelöst werden, wenn diese Institutionen und ihr Umfeld in einen Transformationsprozess mit einbezogen werden, der Fragen der Gleichberechtigung der Geschlechter als ein wesentlicher Bestandteil eines Demokratisierungsprozesses mit aufnimmt (Müller 2007).

Ein solcher Prozess der Sensibilisierung von Regierungsinstitutionen für Geschlechtergerechtigkeit schließt folgerichtig mehrere Schritte ein: Erstens bedeutet es eine Neustrukturierung dieser Institutionen auf jeder Ebene, um die Anerkennung und Rechenschaft gegenüber Frauen als Staatsbürgerinnen einzubringen. Ein solcher Prozess muss eine Anerkennung der Möglichkeit, eine freie und eigene Wahl treffen zu können, mit einschließen, gleichzeitig aber auch ein entsprechendes Maß an Kontrolle und Unabhängigkeit, die Frauen erlaubt, Widerspruch zu äußern (Rai 1996; Molyneux und Razavi 2002; Müller 2007). Zweitens bedeutet es eine kritische Überprüfung und gegebenen-

1 In den Statuten der Heinrich-Böll-Stiftung wird Geschlechterdemokratie definiert als „ein Verhältnis zwischen den Geschlechtern, das von Abhängigkeit und Dominanz frei ist (...). Diese allgemeine Aufgabe ist ein Leitprinzip nicht nur für die innere Arbeitsweise der Stiftung, sondern auch für ihr gesamtes Wirken in der Öffentlichkeit“ (Informationsblatt der Stiftung zu „Geschlechterdemokratie“). Die Ziele der Geschlechterdemokratie innerhalb der Heinrich-Böll-Stiftung sind u. a. folgende: die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an politischen Entscheidungsfindungsprozessen zu ermöglichen; Möglichkeiten für Frauen und Männer für die gemeinsame Beeinflussung und Gestaltung des öffentlichen und des privaten Bereichs zu schaffen; die Herausbildung autoritärer und gewaltfördernder Strukturen zwischen Frauen und Männern im privaten wie im öffentlichen Bereich zu verhindern.

falls Infragestellung von Grundsätzen, Verfahren und Prioritätensetzungen, die die Beteiligung von Frauen an Entscheidungsfindungen ausschließen und die Einbeziehung der Interessen von Frauen in die Entwicklungsagenda verhindern. Veränderungen dieser Exklusionsmuster sind eine notwendige Voraussetzung, um Frauen in der Zivilgesellschaft Gehör zu verschaffen und als aktive Staatsbürgerinnen zu organisieren (Mukhopadhyay 2004). Schließlich ist es wichtig, die Interessen von Frauen auf der Grundlage verschiedener Einflussfaktoren wie Rasse, Klasse, Alter, Ethnizität zu definieren. Die Interessen von Frauen können zu verschiedenen Zeiten oder Phasen ihres Lebens miteinander in Konflikt geraten und müssen innerhalb eines spezifischen soziokulturellen und historischen Kontexts immer wieder neu verhandelt werden (Wieringa 1994). Ebenso können wir nicht davon ausgehen, dass Frauen über Fragen der Geschlechtergerechtigkeit durchgängig einer Meinung sind oder diese automatisch unterstützen, und es ist möglich, dass staatliche Politik, die dem Interesse von Frauen entgegenkommen möchte, eine Gruppe von Frauen begünstigt, aber eine andere benachteiligt.

Nach Goetz ist es wichtig, einzuschätzen, in welchem Ausmaß Institutionen innerhalb des Staates, des politischen Systems und der Zivilgesellschaft die Chancen von Frauen beeinflussen, ihre Meinung geltend zu machen, und wie weit solche Institutionen gegenüber Frauen Rechenschaft ablegen (Goetz 2003, S. 39). Die politische Partizipation von Frauen kann also als in einer Wechselbeziehung zwischen dem Zugang zu politischen Institutionen, politischer Präsenz und der aktiven staatsbürgerlichen Tätigkeit und Vertretung angesehen werden (Mukhopadhyay 2004; Goetz 2003). In einem soziokulturellen Kontext wie Afghanistan ist es darüber hinaus erforderlich, das Politische zu personalisieren, um mit Erfolg politische Ergebnisse zu erzielen, die die Interessen von Frauen widerspiegeln.

Das Afghan Women Resource Center, die Partnerorganisation der Heinrich-Böll-Stiftung, hat seit 2002 versucht, eine Beziehung zu Frauen aufzubauen, die diese in ihren gegenwärtigen Lebenszusammenhängen erfasst. Dies geschah durch die Einrichtung von Nachbarschaftszentren, die den Frauen verschiedene Möglichkeiten der Bildung, der Ausbildung und des Einkommenserwerbs anboten. Die Heinrich-Böll-Stiftung hat das Afghan Women Resource Centre bei der Einrichtung eines Nachbarschaftszentrums in Khair-Kana unterstützt, einem nordwestlichen Vorort von Kabul. Neben den oben erwähnten Angeboten hat das Afghan Women Resource Center mit der Unterstützung der Stiftung einen Rahmen für Kurse in staatsbürgerlicher Erziehung und Frauenrechten entworfen bzw. geschaffen. Im Vorfeld der Parlaments- und Provinzwahlen des Jahres 2005 wurden die Frauen über die Funktionen und die Rolle des Parlaments informiert, über den Wahlprozess und über die Rechte und Möglichkeiten der politischen Partizipation von Frauen. Mit diesem Ansatz konnte das Afghan Women Resource Center die Frauen in ihren Familien und ihrer örtlichen Gemeinde mit Erfolg ansprechen. In einem zweiten Schritt versucht die Organisation derzeit, ihren Ansatz auszuweiten und mit Vertretern der Provinzregierungen sowie mit Repräsentanten religiöser Institutionen zu arbeiten. Indem das Afghan Women Resource Centre Frauen rechtlichen Beistand leistet, versucht es gleichzeitig, sich in die gesetzlichen Rahmenbedingungen Afghanistans einzumischen. Für die zukünftige Arbeit der Heinrich-Böll-Stiftung wäre es eine Möglichkeit, der Organisation bei der Etablierung von Interessenvertretun-

gen und Netzwerkverbindungen auch auf nationaler Ebene zu unterstützen, oder bei der Einbeziehung gewählter Politikerinnen und Politiker.

### **Demokratie gestalten: Traditionelle Gesellschaften und Frauenrechte**

Oft weckt der Prozess der Demokratisierung hohe politische Erwartungen, während er zugleich eine Bedrohung für jene ist und ihren Widerstand hervorruft, die ihre Macht und ihre Privilegien durch die Einführung demokratischer Führung und Entscheidungsfindung aufgeben müssten. In Afghanistan haben Reformen bisher immer die gesamte Struktur patriarchaler Beziehungen in Frage gestellt und so zu Widerstand geführt. Das trifft besonders auf die Frage nach der Stellung der Frauen in der Gesellschaft zu, die immer ein Anlass für Meinungsverschiedenheiten war. Sei es in der Zeit nach der Saur-Revolution<sup>2</sup> oder während des Bürgerkriegs – die Frauenfrage stand im Zentrum der Debatte zwischen modernen Revolutionärinnen und Revolutionären, die gleiche Rechte für Frauen und Männer einführen wollten, und eher traditionalistischen Gruppen der Gesellschaft, die sich jeder Änderung des Status der Frau widersetzen und sich dabei auf kulturelle und religiöse Werte beriefen (u. a. Riphenburg 2003; Moghadam 2004). Heutzutage tendieren die Traditionalisten zu der Argumentation, dass alle Statusverbesserungen der Frau aus dem Westen importiert seien. Die Versuche, die Stellung der Frauen zu verbessern, waren – wie die Modernisierung selbst – immer behindert durch eine soziale Struktur, die durch patriarchalische Geschlechterbeziehungen, Stammesfeudalismus und einen schwachen Nationalstaat gekennzeichnet ist.

Wenn auch in den letzten Jahren Fortschritte gemacht wurden, insbesondere im rechtlichen und politischen Kontext, sind sorgfältig definierte Ansätze in Richtung Geschlechtergerechtigkeit noch immer vonnöten. Einerseits müssen sie dem Widerstand mit der richtigen Argumentation begegnen. Am wichtigsten ist aber, dass kein Ansatz die Ziele von Geschlechtergerechtigkeit und Frauenrechten opfert, um mehr kulturelle und traditionelle Werte zu integrieren und so die Teilnahme der öffentlichen Gemeinde zu gewinnen.

Es lässt sich bei manchen Analysen zu Aspekten der Geschlechtergerechtigkeit beobachten, dass diese mit mangelndem Respekt vor den Werten der afghanischen Gesellschaft gleichgesetzt werden (Schetter 2006). Oder es werden Kosten-Nutzen-Berechnungen in die Ansätze der Arbeit mit traditionellen Teilen der Gesellschaft einbezogen. Diesen Entwicklungsansatz zu wählen mag unter manchen die Entwicklungsarbeit Planenden und Implementierenden zunächst den Eindruck vermitteln, in Bezug auf die Partizipation von Frauen einen Schritt vorwärts gemacht zu haben. Wie aber gründlichere Analysen zeigen, haben solche Versuche entweder nur eine Ersatzfunktion oder müssen scheinbar wichtigeren Zielsetzungen eines Entwicklungsprojekts weichen. Ebenso bleiben alle Argumentationen, die Fragen der Geschlechtergerechtigkeit erst in einem späteren Stadium der Projektentwicklung ins Spiel zu bringen, sowie Versuche, die strikte Form des Patriarchats, die in Stammesgemeinschaften herrscht und auch bei den früheren Mudjaheddin herrschte, wegerklären zu wollen, in vagen, an kulturellen Relativismus angelehnten Argumenten stecken. Sie sind darum höchst fragwürdig.

2 Die Saur-(April-)Revolution markiert den Zeitpunkt, als die Peoples Democratic Party of Afghanistan/PDA 1978 nach der Ermordung von Mohammad Daud durch einen kommunistischen Putsch an die Macht kam.

Stattdessen ist klar, dass in Afghanistan ein Demokratisierungsprozess, der mit Aspekten der Modernisierung verbunden ist, auch bedeutet, dass kulturelle und traditionelle Praktiken innerhalb großer Teile der Bevölkerung mit sozialen Veränderungsprozessen konfrontiert werden.

Artikel 22 der Verfassung für Afghanistan aus dem Jahr 2003 garantiert gleiche Rechte für Frauen und Männer und liefert so einen gewissen Rahmen für die Durchsetzung von Frauenrechten. Die Provisionen für Frauenrechte für das Zivil- und das Strafrecht werden aber noch verhandelt. Der Afghanistan Compact sieht endgültige Reformen des Familienrechts, einschließlich Fragen der Eheschließung, Ehescheidung und Kindesfürsorge erst bis 2010 vor. Darüber hinaus ist nicht klar, wie sich die Reformansätze mit Artikel 3 der Verfassung in Einklang bringen lassen werden, der besagt, dass es kein Gesetz geben darf, das dem Glauben und den Vorschriften des Islam widerspricht (Müller 2004). Dieses Dilemma ist auf verschiedenen Konferenzen und Workshops von Gelehrten anderer muslimischer Gesellschaften analysiert und diskutiert worden. Vielfache Vorschläge sind gemacht worden, um diese Fragen im Rahmen der Koranschriften und unter verschiedenen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen zu lösen. Doch noch immer gibt es eine deutliche Tendenz der Familiengerichte, Familienangelegenheiten zurückzuverweisen an lokale Jirgas oder einfach die Familien selber, die normalerweise dann eine Jirga einberufen lassen. Die Frage, wie Angelegenheiten des Zivilrechts in puncto Familie im Kontext von überall vorherrschenden gewohnheitsmäßigen und traditionellen Praktiken verhandelt werden sollen, bleibt weiterhin auf der Agenda von Aktivistinnen und Aktivisten für Geschlechtergerechtigkeit und Frauenrechte weit oben angesiedelt.

Die Arbeit der Women and Children Legal Research Foundation, einer Partnerorganisation der Heinrich-Böll-Stiftung, hat beispielsweise gezeigt, dass die sogenannte Tradition oder der Brauch, ein Mädchen wegzugeben, um einen Streit zwischen zwei Clans oder Familien beizulegen, im ganzen Land und in unterschiedlichsten ethnischen Gruppierungen verbreitet ist. Dies trotz gesetzlicher Vorschriften, die diese Praxis verbieten. Untersuchungen haben außerdem ergeben, dass eine Entscheidung, die auf einem allgemeinen Konsens zu beruhen scheint und die scheinbar offensichtlich einen vorhandenen Konflikt bereinigt, in Wahrheit nur noch mehr Belastungen und Probleme schafft, nicht nur für das Mädchen, das weggegeben wurde, sondern für alle betroffenen Parteien (Women and Children Legal Research Foundation 2004). Verbrechen, die im Namen der Familienehre begangen werden und damit im Namen der männlichen Entscheider, sollten darum niemals aufgrund falscher Annahmen über die traditionellen Strukturen Afghanistans ignoriert werden. Diese stärken in den meisten Fällen die repressiven und patriarchalischen Strukturen, indem ihnen ein soziokultureller Wert zugesprochen wird, der in Wahrheit nur auf ungerechten Machtstrukturen und Hierarchien beruht.

Mit der Unterstützung der Women and Children Legal Research Foundation engagiert sich die Heinrich-Böll-Stiftung für Frauenrechte und Geschlechtergerechtigkeit entlang alternativer Argumentationslinien, die nicht nur die Verletzung von Menschenrechten aufzeigen, sondern auch Methoden des Engagements für einen Wandel.

## **Demokratie gestalten: Traditionelle Gesellschaften und Demokratie**

Beispiele aus anderen Nachkriegsländern zeigen, dass sich die Entstehung einer Demokratie nicht garantieren lässt. Mehr noch, im Umfeld eines Gewaltkonfliktes sind die Herausforderungen bei der Durchsetzung demokratischer Verantwortungsstrukturen und der Organisation von Sicherheit vielfältig. Versuche zur Umwandlung des Sicherheitssektors und Reformen der Regierungsführung können wegen der offenkundigen Veränderungen der Machtstrukturen selbst zu Quellen einer Reihe neuer Konflikte und Unsicherheit werden. Noch bedeutsamer ist die Tatsache, dass viele neue Demokratien durch erneute gewaltsame Konflikte zerrissen worden sind, die zum Beispiel auf ethnischen oder religiösen Identitäten beruhen, statt dass die positiven Seiten des politischen Pluralismus zum Tragen kamen.<sup>3</sup>

Den Bemühungen neu etablierter demokratischer Institutionen die Sicherheitskräfte zur Rechenschaft zu verpflichten, stehen sehr häufig eine bewaffnete Opposition gegenüber oder – wie im Falle Afghanistans – die zusätzlichen persönlichen Interessen von Milizen, Warlord-Anhängern und der kriminellen Drogenmafia. Hier wird eine alles dominierende Auseinandersetzung sichtbar, die über die Definition und die Durchsetzung nationaler Sicherheit geführt wird. Im letzten Jahrhundert zeigte sich der afghanische Staat überaus schwach in der erfolgreichen Durchsetzung von Reformen und Modernisierungsbestrebungen. Solche Anstrengungen sind fortwährend von starken religiösen oder Stammesführern bekämpft worden, die gegen alle Veränderungen und jede Verringerung ihrer Macht arbeiten (u. a. Hippler 2005 oder Schmeidl 2004).

In Nachkriegssituationen, in denen Reformstrategien wenig Unterstützung im eigenen Land finden, hat der Druck der internationalen Gemeinschaft zeitweise regelrecht kontraproduktiv gewirkt. Auch muss jede Reform des Sicherheitssektors zugleich mit Maßnahmen zur Normalisierung der Wirtschaft und der Sicherheit im Alltag abgestimmt werden. Das bedeutet: eine Garantie für angemessene Lebensbedingungen für demobilisierte Kämpfer; eine Neustrukturierung des Steuersystems; Maßnahmen zur Verhinderung von Schmuggel und Korruption; eine Umstrukturierung der Polizei und des Gerichtswesens; sowie Mechanismen zur Regulierung der Privatwirtschaft (Luckham 2003). Wo der Prozess der gleichmäßigen Verbesserung der Lebensumstände nicht berücksichtigt worden ist, sind auch Reformen auf dem Gebiet der Sicherheit nur schwer umzusetzen.

Die meisten Analytiker beschreiben den Konflikt in Afghanistan als Kampf zweier gegensätzlicher politisch-kultureller Projekte: die der Entwicklung und Reform auf zentraler Ebene und die der Stammesautorität und patriarchalischen Beziehungen an der Peripherie (Rippenburg 2003; Moghaddam 1994). Wie in vielen anderen Zusammenhängen stellt sich auch für Afghanistan die Frage, wie die Förderung von Demokratie und wie Reformen im Sicherheitsbereich, die von westlichen Modellen demokratischer Regierungsführung beeinflusst sind, von einer heimischen Wählerschaft übernommen werden können und dadurch wirklich nachhaltig werden. Oder, wie Luckham schreibt: „Staaten sollten in der Lage sein, ihren Bürgerinnen und Bürgern Sicherheit zu bieten. Dies ist, was sowohl die eigenen Bürgerinnen und Bürger als auch die internationale

3 Verschiedene Aspekte dieses Punkts werden ausführlich vor dem politischen Hintergrund so verschiedener Länder wie Nigeria, Südafrika, Sri Lanka oder Bosnien-Herzegowina erörtert in Cawthra und Luckham 2003.

Gemeinschaft von ihnen erwartet. Staaten, die dieser Verantwortung nicht nachkommen, scheitern nicht nur gegenüber ihrer Bürgerschaft, sie sind auch nicht wirklich legitimiert, und ihr Überleben ist nicht sehr wahrscheinlich“ (Luckham 2003, S. 12).

Das Tribal Liaison Office (in diesem Band detailliert beschrieben von Kharokhail und Schmeidl) versucht, die o.g., sich offensichtlich widerstrebenden Kräfte aufeinander abzustimmen. Stammesautoritäten aus dem Südosten des Landes hatten um Beratung bei der Integration ihrer eigenen Angelegenheiten in den Prozess des Nachkriegswiederaufbaus und der Friedensstiftung gebeten. Mit Unterstützung der Heinrich-Böll-Stiftung und nach einer Pilotphase wurde darum eine Plattform für die Verständigung über Entwicklungsinitiativen zwischen der internationalen Gemeinschaft, der afghanischen Regierung und den Stammesvertretern aus dem Südosten eingerichtet. Das Ziel der Arbeit des Tribal Liaison Office ist, die Integration von Stammesgemeinschaften und traditionellen Strukturen in politische Prozesse zu ermöglichen. Um das zu erreichen, arbeitet es mit informellen Entscheidungsinstitutionen wie Jirgas oder Shuras zusammen. Die Heinrich-Böll-Stiftung zielt mit ihrer Unterstützung des Tribal Liaison Office auf das noch relativ unberührte Feld zwischen formellen und informellen Räumen der politischen Steuerung. Natürlich kann solche Unterstützung nicht geleistet werden, ohne eine Reihe von Fragen über deren Bedeutung für die sozialen Strukturen aufzuwerfen: Strukturen, die definiert sind als patriarchalisch, undemokratisch und jenseits der meisten Kriterien von Geschlechtergerechtigkeit sowie der Anerkennung von Menschenrechten. Die Stiftung wollte herausfinden, ob es durch die Zusammenarbeit mit den traditionellen Gemeinschaften möglich ist, innerhalb ihrer Strukturen potenzielle „Agenten des Wandels“ zu finden, oder ob diese Zusammenarbeit im Gegenteil die traditionellen Strukturen weiter stärkt. Desweiteren wichtig ist die Anerkennung von Geschlechtergerechtigkeit und der Teilhabe von Frauen an Entscheidungsfindungsprozessen, beides wichtige Faktoren eines Demokratisierungsprozesses. Ein Lockmittel war zum Beispiel die Möglichkeit für einen bestimmten Clan, mehr Schulen zu bekommen, wenn dafür auch Mädchen zur Schule gehen dürfen. Ein Argument für die Teilnahme von Frauen an den Provinzwahlen war, dass sie mit ihrer zusätzlichen Stimme den Wahlkreis der männlichen Familienmitglieder stärken würden. Hier stellt sich nicht wirklich die Frage, ob ein solcher Ansatz für die Einbeziehung von Aspekten der Geschlechtergerechtigkeit legitim ist, als Teil einer Strategie, die zur Geschlechtergerechtigkeit führt, oder ob er lediglich als Anreiz für die Führer des Stammes dient.

Um ihre Prinzipien der Geschlechtergerechtigkeit abzusichern, wird es für die Heinrich-Böll-Stiftung in Zukunft Aufgabe sein, das Tribal Liaison Office (TLO) bei der Entwicklung eines Ansatzes zu beraten, der mit einiger Wahrscheinlichkeit beidem gerecht wird: den Werten der Geschlechtergerechtigkeit und Demokratisierung und zur gleichen Zeit der Legitimität innerhalb der Gemeinschaft.

### **Der Weg nach vorn**

Die Stiftung hat es durch das Aufgreifen von Themen wie Frauenrechte, politische Partizipation von Frauen und durch gleichzeitige Einbeziehung der traditionellen Gesellschaftsstrukturen teilweise geschafft, ein vergleichsweise einzigartiges Arbeitsfeld zu besetzen. Es ist auch deutlich geworden, dass trotz des übergreifenden Stiftungsziels der Geschlechterdemokratie Fragen der Frauenrechte und der Geschlechtergerechtigkeit als eher separate Themen behandelt wurden, anstatt sie als einen wesentlichen Kernpunkt

des Demokratisierungsprozesses wahrzunehmen. Für die künftige Arbeitsstrategie empfiehlt es sich, die Themenfelder neu zu bewerten sowie ihre Stellung mit einem integrierten, auf die Menschen bezogenen und gendersensiblen Ansatz zu verorten. Dabei bleibt die Konzentration auf die Aspekte der politischen Demokratisierung und der Geschlechterdemokratie wichtig. Die Konzepte „citizenship“, also der aktiven Staatsbürgerschaft, und „accountability“, also der Übernahme von Rechenschaft, sollten in den Mittelpunkt des künftigen Arbeitsansatzes gerückt werden. Dieser muss darüber hinaus einerseits gegenüber dem übergreifenden Stiftungsziel der Geschlechterdemokratie vertretbar sein und andererseits eine Strategie aufzeigen, die eine Anknüpfung an die gegenwärtigen Erfordernisse des Demokratisierungsprozesses in Afghanistan ermöglicht.

Die gegenwärtige feministische Literatur zum Thema „citizenship“ behandelt die umstrittenen und kontextualisierten Bedeutungen des Konzeptes. Demzufolge kann „citizenship“ als ein Status definiert werden, der bürgerliche, politische und gesellschaftliche Rechte beinhaltet wie auch allgemeine und politische Pflichten (Lister 2003, S. 36). Und wenn man „citizenship“ als das „Recht, eine Meinung zu äußern und gehört zu werden“ versteht, können staatsbürgerliche Rechte als „dialogisch und relational“ gefasst werden und so zur Entstehung menschlicher Handlungs- und Entscheidungsfreiheit (*human agency*) führen. Menschliche Handlungsfreiheit und Teilnahme an Entscheidungen als zentralen Punkt betrachtend, hat das Konzept „citizenship“ etwas mit dem Recht und der Möglichkeit des Menschen zu tun, eine eigenständige Wahl zu treffen, selbstbewusst Bedürfnisse und Interessen zu artikulieren und einen Sinn für politische Kompetenz zu entwickeln. So wird Staatsbürgerschaft nicht nur zu einem Status, einschließlich Rechte und Pflichten, sondern auch zu einem aktiven Prozess der Teilnahme und eines aktiven Praktizierens von Staatsbürgerschaft.

Das schafft auch den Raum, um Menschen zur Unterstützung einer umfassenden Agenda für eine gute Regierungsführung zu motivieren und anschließend nachdrücklich ihre Durchsetzung zu verlangen.

Durch die Trennung von Frauen und Männern in allen Bereichen des öffentlichen und privaten Lebens stagnierte die aktiv ausgeübte Staatsbürgerschaft von Frauen jahrelang im Spannungsfeld zwischen dem starken Einfluss institutionalisierter Interessen ihrer anerkannten Gemeinschaften und dem schwachen Einfluss des Staates als angenehmer und imaginärer Gemeinschaft.

Über eine Definition als afghanische Bürgerinnen und Bürger hinaus identifizieren sich Menschen in Afghanistan auch als einer bestimmten Familie zugehörig oder in ihrem Bezug zu einer Gruppe, die eine Wasserquelle oder ein Land gemeinsam nutzt, als zugehörig zu einem Dorf oder einer Gemeinde, zu einem bestimmten Stamm oder einer bestimmten ethnischen Gruppe. Yuval Davis knüpft an diese Idee an, wenn sie Staatsbürgerschaft als vielschichtig beschreibt und Menschen als Staatsbürger als in verschiedenen politischen Gemeinschaften zur selben Zeit vertreten. Entsprechend setzt sich die Lebenswelt der Menschen zusammen aus ihren „Rechten und Pflichten in lokalen, ethnischen, religiösen, nationalen, regionalen, transnationalen und internationalen politischen Gemeinschaften“ (Yuval Davis 2006). Neben der formellen Bedeutung für einen bestimmten Staat gibt diese Einschätzung dem Konzept „citizenship“ einen zusätzlichen wesentlichen Gehalt. Und wie Jones und Gaventa zusammenfassen: Die Definition von „citizenship“ als Status, im Sinne des Zugangs zu Rechten, als Prozess

der menschlichen Handlungs- und Entscheidungsfreiheit (human agency) und durch die Identifizierung mit einer Politik der Zugehörigkeit wird durch Institutionen und institutionelle Mechanismen auf verschiedenen Ebenen beeinflusst.<sup>4</sup>

Es ist deutlich geworden, dass es dem afghanischen Volk an Vertrauen und Loyalität gegenüber einer Zentralregierung fehlt, was auf einen historischen Mangel an Staatlichkeit zurückzuführen ist. Es ist deshalb sehr wichtig, Regierungsinstitutionen zu schaffen, die die Interessen des afghanischen Volkes vertreten können. Diese Institutionen müssen darüber hinaus in der Lage sein, eine Politik zu entwickeln, die nicht nur die Interessen des Volkes vertritt, sondern die die Menschen dabei fördert, ihre Meinung zu äußern und die eigene Initiative zu ergreifen, um ihre Interessen vorzubringen. Gleichzeitig ist es wichtig, ein transparentes System zur Beobachtung und zum Austausch von Informationen zu schaffen. Nur so können diese Institutionen zur Übernahme von Verantwortlichkeit gegenüber allen Mitgliedern ihres Bezugskreises, inklusive Frauen und anderen für gewöhnlich ausgeschlossenen Gruppen (alte oder behinderte Menschen), verpflichtet werden.

Nach Anne-Marie Goetz (2003) sollten politische Machtinhaber ihrem Bezugskreis Rede und Antwort stehen müssen, und es sollte möglich sein, Sanktionen gegen diejenigen durchzusetzen, die schlechte Entscheidungen treffen oder kriminelle Handlungen begehen. Goetz fordert auch dazu auf, einen Unterschied zu machen zwischen formellen (de jure) und informellen (de facto) Zusammenhängen von Verantwortlichkeiten. Letztere entsprechen eher informellen sozialen Institutionen (Familie, politische Gruppierungen, religiöse Einrichtungen) als verfassungsmäßig definierten Beziehungen zwischen Machtinhabern, Staatsbürgern und Institutionen der Exekutive.

Würde man das Paradigma aus dem Konzept „citizenship“ und aus einem Konzept für die Übernahme von Verantwortlichkeit („accountability“) als Basis für den Entwurf eines künftigen Arbeitsansatzes der Heinrich-Böll-Stiftung wählen, könnte dies Raum schaffen für künftige Forschungs- und Theoriearbeit und eine Konzentration auf ein integrierteres Konzept unterstützen. Dies würde gleichzeitig einen Prozess in Gang setzen hin zur Ermöglichung und Diskussion aktiver Staatsbürgerschaft: Übernahme von Verantwortung, Beanspruchung von Rechten durch die Artikulation von Interessen sowie die Möglichkeit, eine Plattform für freie Entscheidungsfindung zu bieten. Am Anfang könnte dies bedeuten, verschiedene gesellschaftliche Ebenen in eine Diskussion über die Aspekte eines Konzepts zur Übernahme von Verantwortlichkeit innerhalb eines Demokratisierungsprozesses einzubeziehen. Die Konzentration u.a. auf folgende Fragen und Aspekte wäre am Anfang hilfreich:

- Der Zugang zu und die Verbreitung von Informationen sollte möglich sein: Welche Gruppen suchen Informationen über die Arbeitsweise der Regierung, und welche Art von Informationen wünschen sie?
- Die Frage nach den Anreizen, z.B.: Was treibt Politiker/innen, Bürokraten/innen, traditionelle Autoritäten tatsächlich an?
- Die Frage der Korruption, z.B.: Was sind Kennzeichen der Korruption im afghanischen Kontext? Wie wird öffentliche, formelle, informelle Macht für den privaten oder politischen Vorteil missbraucht?

4 Zu einer ausführlichen Erörterung der Aspekte von Staatsbürgerschaft und Entwicklung siehe Jones und Gaventa 2002.

- Wie kann eine weitergehende Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern unterstützt werden, und was sind die rechtlichen Grundlagen für eine Erweiterung der Beteiligung, eingeschlossen Frauen und Minderheitengruppen?

Natürlich müsste eine strategische Veränderung der zukünftigen Arbeitsschwerpunkte der Heinrich-Böll-Stiftung auf der Grundlage einer Studie aufbauen. Diese Studie sollte mögliche Ansatzpunkte aufzeigen und positive Ergebnisse aus der bisher geleisteten Arbeit auswerten.

## Literatur

- Cawthra, Gavin/Luckham, Robin (Hg.) (2003): *Governing Insecurity – Democratic Control of Military and Security Establishments*, In: *Transitional Societies*, London.
- Goetz, Anne-Marie (2003): *Women's Political Effectiveness: A Conceptual Framework*, in: Goetz, Anne-Marie & Hassim, Shirin (Hg.): *No Shortcuts to Power – African Women in Politics and Policy Making*, London.
- Hippler, Jochen (2005): *Violent Conflicts, Conflict Prevention and Nation-Building – Terminology and Political Concepts*, in: Hippler, Jochen (Hg.): *Nation Building – A Key Concept for Peaceful Conflict Transformation?*, ITDG Publishing.
- Hippler, Jochen (2005a): *Nation-states for Export? – Nation-building between military intervention, crisis prevention and development policy*, in: a.a.O..
- Jones, Emma/Gaventa, John (2002): *Concepts of citizenship: a review*, *IDS Development Bibliography* 19, Institute of Development Studies.
- Kabeer, Naila (2001): *Resources, Agency Achievements: Reflections on the Measurement of Women's Empowerment*, *Sida Studies No 3*, Novum Grafiska AB
- Kharokhail, Masood/Schmeidl, Susanne (2006): *Zur Integration traditioneller Strukturen in den Staatsbildungsprozess: Lehren aus dem Tribal Liaison Office (Swisspeace) in Loya Paktia*, in: Heinrich-Böll-Stiftung (Hg.): *Afghanistan*, Band 1 der Schriftenreihe zur Demokratieförderung unter Bedingungen fragiler Staatlichkeit. Berlin.
- Lister, Ruth (2003): *Citizenship – Feminist Perspectives*, 2nd edition.
- Luckham, Robin (2003): *Democratic Strategies für Security in Transition and Conflict*, in: Cawthra, Gavin & Luckham, Robin, a. a. O.
- Moghaddam, Valentine M. (1994): *Reform, revolution, and reaction: the trajectory of the 'Woman Question' in Afghanistan*, in: Moghadam, V. (Hg.): *Gender and National Identity – Women and Politics in Muslim Societies*, London.
- Molyneux, Maxine/Razavi, Shahra (2002): *Introduction*, in: Molyneux, Maxine & Razavi, Shahra (Hg.): *Gender Justice, Development and Rights*, Oxford Studies in Democratization, Oxford.
- Müller, Marion R. (erscheint 2007): *The private roots of public participation – Women's engagement in democratic politics*, in: Ayaz/Fleschenberg (Hg.): *The Gendered Face of Asian Politics*, Oxford.
- Müller, Marion R. (2004, unveröffentlichtes Papier): *The culture of constitutionalism – feminist perspectives on citizenship in post-conflict Afghanistan*, Institute of Development Studies.
- Mukhopadhyay, Matrayee (2004): *Introduction: Gender, Citizenship and Governance*, in: Valk, Minke; Cummings, Sarah und van Dam, Henk (Hg.), *Gender Citizenship and Governance – A Global Source Book*, *Gender, Society and Development Series*, KIT Royal Tropical Institute, Amsterdam.
- Nojumi, Neamatollah (2002): *The Rise of the Taliban in Afghanistan – Mass mobilization, civil war, and the future of the region*, Palgrave.
- Riphenburg, Carol J. (2003): *Gender relations and development in a weak state: the rebuilding of Afghanistan*, in: *Central Asian Survey*, 22 (2/3), p. 187-207, Carfax.
- Rubin, Barnett R. (2006): *Afghanistan's Uncertain Transition From Turmoil to Normalcy*, *The Centre for Preventive Action, Vol. 12*, Council of Foreign Relations
- Schetter, Conrad (2006): *Das Umerziehungslager des Westens*, Artikel in der *Süddeutschen Zeitung* am 1. Juni 2006.
- Schmeidl, Susanne et. al. (2002): *The Transformation from Relief to Development from a Human Security Perspective: Afghanistan*, presentation paper.
- Waylen, Georgina (1994): *Women and Democratization – Conceptualizing Gender Relations in Transition Politics*, in: *World Politics, Vol. 46, No. 3*, The John Hopkins University Press.
- Women and Children Legal Research Foundation (2004): *Bad Painful Sedative*, Final Research Report, Published by WCLRF
- Wiriga, Saskia (1994): *Women's Interest and Empowerment: Gender Planning Reconsidered*, in: *Development and Change, Vol. 25*, Institute of Social Studies, Blackwell.
- Yuval Davis, Nira (2006): *Intersectionality, Citizenship and Contemporary Politics of Belonging*, Papier, vorgestellt auf dem Symposium der Heinrich-Böll-Stiftung über „Discussing traditional societies and democracy with a citizenship approach to development“, Lahore, September 2005.



## Zur Integration traditioneller Strukturen in den Staatsbildungsprozess: Lehren aus dem Tribal Liaison Office in Loya Paktia

*In Afghanistan hat die politische Ordnung und die Regierung immer weitgehend auf einer Mischung aus personalisierter, klientelistischer Politik beruht sowie auf der Allianz und Übereinkunft von Eliten, legitimiert durch traditionelle Mechanismen der Konsensbildung und der Machtübertragung wie der Loya Jirga.*  
Saikal 1998, zitiert nach Moshref 2002, S. 29

Bis zum 11. September 2001 wurde Afghanistan von einer Reihe von Wissenschaftlern weitgehend entweder als *failed* oder zumindest als *failing state* angesehen (z.B. Rotberg 2003, Schlagintweit 2002 u.a.). Die Charakterisierung als *failing state* könnte jedoch irreführend sein angesichts der Tatsache, dass der Staat in Afghanistan selbst in seiner entwickeltsten Form im Großen und Ganzen nur in den urbanen Zentren funktionierte, während in ländlichen Gebieten „die Gesellschaft (noch immer) herkömmlich segmentär und im Gegensatz zur Staatsmacht und ihrer Souveränität organisiert ist.“ (Wimmer/Schetter 2002, S. 8).

Das oben genannte Zitat von Amin Saikal beschreibt knapp, wie lokale Verwaltung und politische Ordnung in Afghanistan funktionieren. Regierungstätigkeit war nie sehr zentralisiert, sondern hing stark von lokaler Politik und lokalen Eliten ab. „Weder die Imperien der Safavids und Mughals im 16. und 17. Jahrhundert noch die Durrani-Herrscher des 18. und 19. Jahrhunderts schafften es, ihre Herrschaft auf Dauer zu erhalten oder staatliche Strukturen über die wenigen städtischen Zentren hinaus auszudehnen“ (Wimmer/Schetter 2002, S. 8).

Diese Abwesenheit des Staates oder sogar des Denkens in staatlichen Kategorien ist vielleicht durch den Krieg noch verstärkt worden, weil in Konfliktsituationen die Verantwortlichkeit von Führern gegenüber der Bevölkerung zurückgeht und sich ausschließlich an den Wünschen und Bedürfnissen sehr kleiner Gruppen orientiert (u.a. Rotberg 2003). Wimmer und Schetter (2002) fassen das zusammen als „Schwächung der Staatsautorität durch die Stärkung von klientelistischen Netzwerken, [wobei] Warlords vor allem nach ihrem Einfluss auf Gemeinschaften einzelner Täler, auf Stammesgruppen und Klientelgruppen ausgewählt wurden“ (S. 9). Auf diese Art verschob sich das staatliche Gewaltmonopol auf nichtstaatliche Akteure, und in Folge davon gewannen die Warlords an politischer und militärischer Macht. So gesehen konnte der Staat in Afghanistan, schwach und unausgereift wie er war, nur funktionieren, wenn er die Koexistenz mit lokalen Strukturen akzeptierte und mit diesen consequent Vereinbarungen über die Teilung der Macht einging.

Dann erfolgte der Angriff der Koalitionsmächte auf Afghanistan im Herbst 2001, die schrittweise Verdrängung des Taliban-Regimes und die Unterzeichnung des „Agreement on Provisional Arrangements in Afghanistan Pending the Re-establishment of Permanent Government Institutions“ – das Bonner Friedensabkommen – am 5. Dezember 2001. Ähnlich wie im Kosovo und im Irak „zerschlugen die auswärtigen Akteure

zuerst unter Einsatz von Gewalt ein existierendes Macht- oder Regierungssystem ..., um einen Prozess materieller und politischer Rekonstruktion einzuleiten, obwohl nation-building nie das wahre Ziel der jeweiligen Beteiligten war, sondern nur ein Mittel“ (Hippler 2005, S. 3).

Das Bonner Friedensabkommen zeigte einen Weg zu einem neuen Afghanistan mit demokratischen Idealen und Strukturen politischer Teilhabe auf. „Mit der Aura einer Vision von Modernität versehen, schien sie zu einer bestimmten Art geplanten sozialen Wandels zu gehören, ähnlich den ehrgeizigen Modernisierungsprogrammen afghanischer oder anderer asiatischer Herrscher in früheren Zeiten“ (Suhrke 2006, S. 1). In vieler Hinsicht am überraschendsten aber war, dass das Bonner Friedensabkommen beim Aufbau des Staates in Afghanistan einen Neuanfang vorauszusetzen schien, der dem afghanischen Volk ermöglichen sollte, herauszufinden, welche Art von Staat (inklusive Reichweite und Möglichkeiten) es haben wollte, wer am Staatsbildungsprozess teilhaben konnte oder sollte und wie das alles am besten zu erreichen sei.

Diese Annahmen sind jedoch überaus irreführend, besonders, wenn man den historischen Hintergrund der schwierigen Staatsbildung in Afghanistan bedenkt, angefangen mit der Tatsache, dass der Arm des afghanischen Staates nie sehr weit ins Land hineinreichte. Auch wenn das Bonner Friedensabkommen die Teilhabe aller afghanischen Gruppen verlangte, konzentrierte sie sich in Wahrheit auf diejenigen Gruppen, die über militärische Macht verfügten (eine Minderheit), und versäumte es so, die Komplexität jener Machtverhältnisse in Afghanistan einzubeziehen, die über die ethnische Zugehörigkeit hinausgeht (die Mehrheit).<sup>1</sup> Das ist ein häufiges Problem dessen, was Hippler „imperial nation-building“ nennt. Es konzentriert sich auf militärische Sicherheit, was oft dazu verführt „sich auf lokale Machtstrukturen, Milizen, Warlords und sogar kriminelle Banden als Hilfstruppen zu stützen“ (Hippler 2005, S. 7), ohne deren Erscheinungsbild in der Gesellschaft, die Wirkung auf die örtliche Bevölkerung und auf die weitere politische Entwicklung zu bedenken.<sup>2</sup>

Mit diesem Blick ausschließlich auf die militärischen Akteure ignorierte die internationale Gemeinschaft ebenso wie die afghanische Regierung die Tatsache, dass in der Vergangenheit „Dorfgemeinschaften, Clans, Stammesgruppierungen und religiös definierte örtliche Gemeinschaften die wichtigsten Bezugspunkte für politische Identität und politisches Handeln darstellten“ (Wimmer/Schetter 2002, S. 8). Dieser Ausschluss wichtiger Beteiligter und vor allem der Mehrheit der afghanischen Bevölkerung hat

1 Der fortwährende Fokus auf die Bedeutung der Rolle der militärischen Akteure in Afghanistan lässt sich an der Einleitung zur Afghanistan National Development Strategy (ANDS, Islamic Republic of Afghanistan 2005, S. 1, siehe Suhrke) ablesen: „Das Modell der heutigen afghanischen Regierung für Regierungsführung und Entwicklung geht auf ein altherwürdiges Konzept dieser Gegend zurück, dem ‚Circle of Justice‘ (daira-yi ‚idalat). Wie Ibn Qutayba, ein Gelehrter aus dem 9. Jahrhundert, schrieb: Es kann keine Regierung geben ohne eine Armee, / Keine Armee ohne Geld, / Kein Geld ohne Wohlstand, / Und kein Wohlstand ohne Gerechtigkeit und gute Verwaltung.“

2 Vgl. dazu einen im Winter 2005/2006 erschienenen Artikel in der amerikanischen Zeitschrift *International Security*, in dem Militärwissenschaftler das „afghanische Modell“ der Intervention, das auf der Zusammenarbeit mit lokalen Verbündeten beruht (ohne ihre Verankerung in der Bevölkerung kritisch abzuschätzen), als erfolgreiche Strategie begrüßen, die auch anderswo funktionieren könne.

neben anderen Faktoren dazu beigetragen, dass Afghanistan nach wie vor bestenfalls ein fragiler Staat ist.

Damit stellt sich die Frage, wie erfolgreich der Friedensprozess bis jetzt in Afghanistan gewesen ist, wenn wir über die bisherigen Errungenschaften – eine neue Verfassung, einen frei gewählten Präsidenten und ein frei gewähltes Parlament – hinausgehen wollen. Viele dieser Erfolge scheinen tatsächlich nur oberflächlich zu sein, mit unerschwellig brodelnden Problemen, wie die Unruhen in Kabul im Juni 2006 gezeigt haben. Ein großes Problem ist, dass die Regierung Karzai bei der Schaffung eines funktionierenden afghanischen Staates noch immer sehr stark von internationaler Unterstützung abhängig ist, insbesondere wenn es um die Sicherheit geht. Darüber hinaus hat die afghanische Regierung noch nicht ihre Fähigkeit unter Beweis gestellt, wirklich in allen Provinzen, geschweige denn allen Bezirken des Landes präsent zu sein. Es gibt fortdauernde Bedrohungen wie Al Qaida, die Taliban, lokale Warlords, kriminelle Banden und Drogenbosse, die den Wiederaufbau behindern und die Legitimität der Regierung und die Ausdehnung ihrer Herrschaft über Kabul hinaus in Frage stellen. Außerdem gab es vermehrt Unruhe im sogenannten „Paschtunengürtel“, der sich vom Südosten bis zum Südwesten Afghanistans erstreckt und der im Zentrum des von den USA geführten Krieges gegen den Terrorismus (Operation Enduring Freedom) liegt.

Verwendet man die Kriterien von Debiel, was einen angemessen funktionierenden Staat ausmacht: „security governance“, „political governance“, „judicial governance“, „administrative governance“ und „socio-economic governance“ (Debiel 2005, S. 4), und betrachtet damit Afghanistans Verwaltung, so scheint die Aussicht auf einen stabilen Staat in der Tat sehr gering. Astri Suhrke (2006) hat eine exzellente Analyse geliefert, die diese Schwächen und deren mögliche Konsequenzen aufzeigt. Am problematischsten ist dabei der Mangel an Sicherheit, verbunden mit den permanenten Aufständen im Paschtunengürtel, was eine ganze Region reichlich unzugänglich für humanitäre und Entwicklungsorganisationen gemacht hat und zu ungleicher Entwicklung führt. Das führt zu wachsender Verbitterung innerhalb der größten ethnischen Gruppe des Landes, den Paschtunen. Verbitterung darüber, dass sie isoliert sind und vom Staatsbildungs- und Wiederaufbauprozess, der in vielen Teilen des Landes erfolgt, ausgeschlossen sind. Die International Crisis Group hat schon vor drei Jahren davor gewarnt, dass die Entfremdung des Südens und Südostens und die entstehende Teilung in Nord und Süd den Staatsbildungsprozess, in den die internationale Gemeinschaft so viel investiert hat, ernsthaft gefährden könnte (ICG 2003).

Wenn wir dem schwachen Bild der afghanischen Regierung entgegenhalten, dass erfolgreiche Staatsbildung vor allem mit der Vorstellung verbunden ist, der Staat sei für die Menschen, die er repräsentiert, hilfreich und nützlich, vor allem durch „wahrnehmbare Verbesserung der aktuellen Lebensbedingungen“ (Hippler 2005, S. 11), dann ist die ungleiche Entwicklung ganz klar ein Problem. Darüber hinaus muss die afghanische Regierung, wenn sie verstehen möchte, was ihr Volk will (nicht so sehr, was die internationale Gemeinschaft will), in einen engen Kontakt mit den vielen Segmenten der Gesellschaft treten, traditionelle Strukturen eingeschlossen, deren Macht nicht auf militärischen Mitteln beruht. Oft sind es zuerst mächtige Eliten, die ein Staat (ob bereits existierend oder erst entstehend) befriedigen muss, um regieren zu können. Und trotz des Glaubens (oder vielleicht eher des frommen Wunsches), dass die Respektspersonen und Ältesten in Afghanistan ausgedient haben und durch militärische Machthaber abgelöst

worden sind, lehrt uns eine genauere Betrachtung der Realität in den ländlichen paschtunischen Gebieten das Gegenteil. Selbst wenn wir die Existenz dieser traditionellen Strukturen missbilligen mögen, weil wir denken, sie laufen unseren Zielen zum Aufbau eines demokratischen Staates zuwider, müssen wir dennoch Wege finden, mit ihnen umzugehen, damit die gegenwärtigen Bemühungen zur Staatsbildung erfolgreich werden und nicht ein weiterer Fehlschlag in der afghanischen Geschichte.

In diesem Beitrag zeigen wir am Beispiel des Tribal Liaison Office in Loya Paktia<sup>3</sup>, den südöstlichen Provinzen des Paschtunengürtels, wie traditionelle Strukturen in den Friedens- und Wiederaufbauprozess in Afghanistan einbezogen werden können. Wir wollen die Hypothese stützen, dass ein solcher Ansatz den Staatsbildungsprozess in Afghanistan begünstigen kann, statt ihn zu behindern. Zudem schlagen wir einen Weg vor, wie man dem Dilemma begegnet, mit eher traditionellen Strukturen zu arbeiten, denen es nach unserem Geschmack an demokratischen Elementen mangelt, die aber auf ihre Weise wirkungsvolle Faktoren der Veränderung sein können.

### **Der Kontext und seine Möglichkeiten – Loya Paktia und seine Stammesstrukturen**

Die Region Loya Paktia eignet sich gut dafür zu zeigen, dass es für Frieden und Wiederaufbau eine reale Chance gibt, wenn traditionelle Stammesstrukturen in den Staatsbildungsprozess einbezogen werden. Diese Einschätzung beruht auf mehreren Beobachtungen:

Erstens sind Stammestraditionen in Loya Paktia noch immer tief verwurzelt. Die Beziehungen zwischen und innerhalb der Stämme sind hochgradig formalisiert und institutionalisiert. Sie bilden in der paschtunischen Gesellschaft traditionell die größten dauerhaften politischen und sozialen Einheiten, dazu lokale Eliten und Respektpersonen, die traditionellen Strukturen folgen und entgegen mancher Annahmen nach wie vor über großen Einfluss verfügen. Vor allem Loya Paktia mit seiner mehrheitlich paschtunischen Bevölkerung hat (verglichen mit dem Süden und dem Osten) noch immer eine zusammenhängende und gut funktionierende Stammesstruktur, die die zerstörerische Wirkung der sowjetischen Invasion sowie die folgenden Kriegsjahre und Fraktionskämpfe überlebt hat. Selbst die Taliban waren nie in der Lage, ihre Interpretation der Gesetze der Scharia in dieser Region vollständig durchzusetzen, weil paschtunische Stämme sich sehr stark an ihren eigenen Gesetzen orientieren – dem Pashtunwali (siehe Glossar). Die Vertreibung der Taliban hatte den unglücklichen Effekt, dass in einigen Teilen des Landes Machtvakuen entstanden, besonders im Süden, aber auch im Osten und Südosten. Die Größe dieser Machtvakuen hing deutlich mit der

3 Loya Paktia liegt im Südosten Afghanistans und umfasst die drei vorherrschend paschtunische Provinzen Paktia, Khost und Paktika. Geschichtlich waren die drei Provinzen eine einzige bis zu ihrer Trennung 1980. Alle drei Provinzen grenzen an Pakistan. Paktia grenzt außerdem im Westen an Logar und im Südwesten an Ghazni. Logar ist ebenfalls vorherrschend paschtunisch und verbindet Paktia mit Kabul. Ghazni ist ethnisch gemischt, mit einem großen Bevölkerungsanteil der Hazara, und wird als Teil des Südostens angesehen. Diese ethnische Mischung unterscheidet es jedoch von den drei anderen Provinzen, die Loya Paktia bilden. Paktika hat die längste gemeinsame Grenze mit Pakistan und ist auch die unsicherste der drei Provinzen. Es grenzt außerdem im Westen an Ghazni und im Südwesten an Zabul und bildet das Verbindungsglied zu den südlichsten Provinzen Afghanistans, wo zur Zeit die größte Instabilität herrscht.

Stärke traditioneller Strukturen und deren Fähigkeit zusammen, diese Lücke mit frie-  
densorientierten Führern zu schließen. Maßgeblich war auch, inwieweit diese Führer im  
Konflikt mit bewaffneten Kräften und Warlords standen. Im Südosten haben es die  
Stämme wesentlich besser geschafft, mit einem solchen Machtvakuum fertig zu werden,  
als die Stämme im Osten oder Süden.

Zweitens haben die paschtunischen Stämme in Loya Paktia bereits eine lange  
Geschichte bei der Gestaltung nationaler Politik. Sie spielten eine große Rolle bei dem  
Prozess, der die Monarchie (die Mohmadzai-Dynastie) 1929 an die Macht zurückbrachte.  
Als Folge davon verlieh König Nadir Shah diesen Stämmen in Paktia, Khost und Paktika  
einen privilegierten Status und belohnte sie mit militärischen Ehrentiteln, Grundbesitz,  
Geldgeschenken, Beraterrollen und der Befreiung vom Militärdienst. Die regierende  
Familie unterhielt sehr enge Beziehungen zu den Khans und Maliks der örtlichen  
Stämme, und die Stammeseliten unterhielten umgekehrt enge Bindungen zur politi-  
schen Zentralmacht. Das stützt die frühere These, dass ein erfolgreicher Staat für die  
Eliten auf dem Territorium, das er regieren möchte, wichtig sein muss.

Drittens – und das ist für einen auf Teilhabe beruhenden Ansatz der Staatsbildung  
sehr wichtig – wird die Sicherheit in den Bezirken und Provinzen durch Abkommen  
unter sowie zwischen den Stämmen und der Regierung garantiert. Aus diesem Grund  
ist die Sicherheit (zum Beispiel gegen gewaltsamen Land- und Menschenraub) der  
Afghanen in dieser Region relativ hoch – auch wenn es von außen gesehen anders  
erscheinen mag. Die Stämme haben auch die Macht, neue Gesetze zu erlassen (ein  
gutes Beispiel ist ein Erlass, der den Anbau von Mohn und Cannabis im Südosten ver-  
bietet)<sup>4</sup> und Sanktionen gegen diejenigen durchzusetzen, die das Gesetz brechen.<sup>5</sup>  
Zusätzlich ist die örtliche Polizei auf stammesinterne Shuras angewiesen, um dem  
Stamm zugehörige Polizisten zur Stärkung der Gesetze und ihrer Durchsetzung bereit-  
zustellen. Auf diese Weise hängt die Gewährleistung von Sicherheit (eine wichtige  
Funktion jedes Staates) in Loya Paktia noch immer stark von der Zusammenarbeit und  
Teilhabe der traditionellen Respektpersonen ab. Die Sicherheit im Südosten ist für  
Afghanistan wegen der geopolitisch wichtigen Lage von Loya Paktia, das einst Teil der  
Grenzlinie war, die Britisch-Indien von Afghanistan trennte (heute die pakistanisch-  
afghanische Grenze), von großer Bedeutung.

Gegenwärtig hängt die Sicherheit in Loya Paktia noch von der traditionellen Stammes-  
polizei ab, der Arbakee. Die Bezeichnung „Arbakee“ ist ein alter Begriff im ländlichen  
paschtunischen Afghanistan und kann am besten mit dem verglichen werden, was wir  
als Gemeindepolizei kennen. Es ist wichtig, eine klare Trennlinie zwischen der Arbakee

4 Es ist wichtig zu betonen, dass dies als Zeichen der Unterstützung der Regierung Karzai erfolgte,  
nicht als Widerstand. Karzai hat leider nicht sehr positiv reagiert. Er sah die Bestrafungen –  
das Niederbrennen der Häuser derjenigen, die das Verbot nicht beachteten – als zu hart an und  
dem Gesetzssystem zuwiderlaufend, das er aufzubauen versuchte.

5 Obwohl der Ehrenkodex zwischen den einzelnen Stämmen variiert, sind die Grundwerte doch  
ähnlich. Deshalb leben die Stämme in Koexistenz unter der Herrschaft von Stammesgesetzen  
und sind außerdem in der Lage, zwischen ihnen getroffene Abkommen auch durchzusetzen.  
Diese Abkommen und ebenso die mit ihnen verbundenen Strafmaßnahmen werden von der  
Regierung noch immer weitgehend akzeptiert. Das Werkzeug, um den Stammeskodex und die  
Stammesgesetze durchzusetzen, ist die Jirga, oder der Rat, der innerhalb eines Stammes oder  
zwischen Stämmen einberufen werden kann.

und den Milizen jeglicher Art zu ziehen, die mit Warlords verbunden sind, da die Stammespolizei zeitlich begrenzt organisiert ist, um bestimmte Probleme zu lösen. Außerdem hängt die Größe der Arbakee von der Art der Operation ab; in vielen Fällen handelt es sich einfach nur um die Schlichtung eines Disputs oder die Umsetzung der Entscheidung einer Jirga oder Shura.

Obwohl jede Arbakee einen eindeutigen Führer hat, bleibt die Verantwortung beim Stammesrat (Jirga oder Shura), der die Arbakee ernannt hat, die seinerseits wiederum ihren Gemeinschaften verantwortlich bleibt. Außerdem arbeitet die Arbakee ausschließlich auf dem genau begrenzten Gebiet des Stammes, den sie vertritt. Ihre Kämpfer werden von der Gemeinschaft gestellt und von ihr bezahlt. Das unterstreicht noch einmal, dass ihre Loyalität der Gemeinschaft gilt und nicht einem einzelnen Führer.

Wegen der Bindung an traditionelle Strukturen, Jirgas oder Shuras, können Arbakee nur in Regionen mit starken und zusammenhängenden Stammesstrukturen fungieren. Das gilt derzeit nur für den Südosten Afghanistans, Arbakee gibt es also nur dort. Der Versuch, das Konzept der Arbakee für andere Teile Afghanistans zu kopieren, wo es weder eine solche Tradition noch Erfahrung damit gibt und keine ähnlich starken Stammesstrukturen, könnte zu einem Machtzuwachs der Warlords und ihrer Milizen führen.

In Loya Paktia setzte man die Arbakee für die Sicherheit bei den Wahlen 2004 und 2005 ein. Ihre Stärke übertraf die der Afghanischen Nationalpolizei mindestens um das Drei- bis Vierfache. Zur Zeit gibt es eine Stammespolizei in jedem einzelnen Bezirk von Paktia, das Zentrum der Provinz ausgenommen. Die Aufgaben reichen von der Sicherheit im Bezirk über den Schutz des staatlichen Waldes gegen illegales Abholzen bis hin zur Sicherung der Straßen und in einigen Fällen auch der Grenzen. Manchmal schlichten Arbakee noch immer Streitigkeiten zwischen Gemeinden – eine sehr traditionelle Funktion.<sup>6</sup>

Es muss anerkannt werden, dass die südöstlichen Stämme große Bereitschaft gezeigt haben, mit der Zentral- wie auch der Lokalregierung zusammenzuarbeiten, besonders hinsichtlich der Sicherheit. Sie haben nie versucht, ihre eigene Stammespolizei wieder aufzubauen, um sich der Regierung zu widersetzen, sondern eher aus der Notwendigkeit, in ihren Gemeinschaften für Sicherheit zu sorgen. In verschiedenen Fällen (z.B. während der Wahlen) haben sie große Bereitschaft gezeigt, diesen Sicherheitsdienst bei Bedarf in Koordination mit der Regierung zur Verfügung zu stellen, sie überließen sogar die Führung den Vertretern des Staates. Die Nähe der Provinzen zu Kabul erleichtert außerdem den Zugang zu und die Abstimmung mit der Zentralregierung und den internationalen Akteuren.

Die Shuras der Stämme im Südosten haben ebenfalls ihre Bereitschaft gezeigt, sich staatlichen Strukturen anzupassen, indem sie sich am politischen Rahmen orientieren und zum Beispiel Shuras auf Bezirks- und Provinzebene schaffen, die mit den Politikern zusammenarbeiten können. Selbst jene Shuras auf Dorfebene, die von Nichtregierungsorganisationen eingerichtet wurden, oder die Räte des Government's National Solidarity Program werden im allgemeinen durch die übergeordneten Stammeshuras innerhalb einer Provinz nominiert. Es ist wichtig zu erwähnen, dass in Loya Paktia die Bezirksshuras offiziell vom Gouverneur anerkannt sind, der mit ihnen zusammenarbeitet und

<sup>6</sup> Eine genauere Beschreibung der Arbakee liefert die demnächst erscheinende, vom DFID finanzierte Studie von TLO/swisspeace über dieses Thema.

ihre Repräsentanten oft in die größere Shura auf Provinzebene einbezieht. Das zeigt deutlich, dass Stämme ihre Fähigkeit unter Beweis gestellt haben, ihre Strukturen an moderneren Entwicklungen anzupassen.

Aufgrund der Vorherrschaft traditioneller Strukturen im Südosten Afghanistans und deren Bedeutung für das Funktionieren der Gesellschaft und sogar des Staates in dieser Region, sollte der Ansatz, „um die Ecke zu denken“, als nicht zu weit hergeholt gelten, sondern als notwendig und sogar unerlässlich. Dies hieße, eine Methodik für eine Zusammenarbeit zu entwickeln, die traditionelle Strukturen (örtliche, Bezirks-, Provinz- und Stammesshuras) dabei unterstützt, sich im gegenwärtigen Staatsbildungsprozess erfolgreich an eine sich verändernde Umgebung anzupassen.

### **Das Tribal Liaison Office – Idee, Ursprünge und Aktivitäten**

Im Jahr 2003 wurde swisspeace Afghanistan (das damals hauptsächlich an seinem ersten Projekt, dem Afghanischen Zivilgesellschaftsforum arbeitete) von Ältesten der Ahmadzai- und Mangal-Stämme aus Loya Paktia angesprochen. Sie baten um Hilfe und Rat, auf welchen Wegen sie am Friedens- und Wiederaufbauprozess teilnehmen und mit der afghanischen Regierung und den internationalen Akteuren zusammenarbeiten könnten. Finanziert durch die Heinrich-Böll-Stiftung wurde ein Pilotprojekt zu Good Governance für das südöstliche Afghanistan durchgeführt, das zusammen mit den Stämmen in der Region untersuchte, wie man am besten zusammenarbeiten konnte. Da sich vor Ort die Bereitschaft zur Teilnahme als überwältigend herausstellte, gewann das Pilotprojekt schnell an Akzeptanz und Schwungkraft und führte zur Gründung des Tribal Liaison Office (TLO) im Dezember 2003. Neben dem Hauptbüro in Kabul wurden im Februar 2004 Büros in Khost, Paktia und Paktika eröffnet. Die Finanzmittel für den Start wurden in großzügigem Umfang von den Außenministerien Deutschlands und Finnlands sowie von der Heinrich-Böll-Stiftung bereitgestellt.

Seit 2005 arbeitet das TLO auch zu Stammesfragen in Logar, Kabul, Kandahar, Uruzgan und Helmand, da das Konzept innerhalb der internationalen Gemeinschaft und der afghanischen Regierung wachsende Akzeptanz findet. In den Provinzen, wo TLO ein Außenbüro hat, stehen Führungspersonen aus den Bezirks-, Provinz- und Stammesshuras den Büros beratend zur Seite, vertreten ihre jeweiligen Stämme und stellen die Verbindung zu ihren Shuras her. Das Hauptbüro in Kabul beschäftigt sich mit der strategischen und programmatischen Planung, verhandelt mit der Gebergemeinschaft sowie der Zentralregierung und stellt logistische, technische und programmatische Unterstützung für Feldprojekte zur Verfügung.

Die Aufgabe von TLO ist die politische Integration der traditionellen Gemeinschaften und ihrer Strukturen. Die Strategie stützt sich auf die Kooperation mit und die Einbeziehung von Stammesstrukturen in Form von Shuras und Jirgas.

Auch wenn die Jirgas historisch gesehen der vorherrschende Führungsmechanismus unter den Stämmen in Afghanistan waren, machte ihre Ad-hoc-Natur eine kontinuierliche Arbeit schwierig. Shuras, ein ziemlich neues Format der Stammeszusammenkunft, das von den Mudjaheddin eingeführt wurde, wurden deshalb als geeignetere Form des ständigen Austauschs zwischen externen Akteuren (Regierung, internationale Organisationen) und den traditionellen Strukturen angesehen, weil sie regelmäßiger zusammenkommen.

Shuras auf Stammesebene werden überwiegend von Männern gebildet, die aufgrund ihrer erblichen Rechte oder ihrer Bedeutung in der lokalen Gemeinschaft ausgewählt werden. So betrachtet, repräsentieren Shuras tendenziell die lokale Elite in den Gebieten, die sie regieren. Sehr wichtig ist jedoch, dass die herkömmlichen Stammesältesten ihre Macht nicht nur aufgrund von Tradition und erblichen Rechten innehaben; ihre Machtbasis wird auch daran gemessen, wieweit sie in der Lage sind, ihre Gemeinschaften zu repräsentieren und ihnen zu dienen. Denkt man an das schon angeführte Argument, dass erfolgreiche Staaten ihrem Volk nützlich sein müssen, folgen die traditionellen Strukturen im ländlichen Afghanistan einer ähnlichen Funktionslogik wie moderne Staaten, und sie operieren mehr entlang „egalitärer“ Linien im Südosten Afghanistans als in anderen Teilen des Landes. Aufgrund dieses Gedankens der Dienstleistung wurde während der Kriegsjahre Macht auch an der Fähigkeit gemessen, Waffen und Bündnispartner zu kontrollieren und Feinde erfolgreich zu bekämpfen, mit anderen Worten: Sicherheit gewährleisten zu können.

Stammesstrukturen kann man am besten als komplexe klientelistische Netzwerke verstehen, bei denen Familie und Verwandtschaft mehr zählt als interessengeleitete Zusammenschlüsse. „Solche Netzwerke kann man Max Webers nicht-modernen Formen der Autorität zuordnen (patriarchalische und neopatrimoniale etc.), bei denen es keine wirkliche ‚öffentliche Sphäre‘ gibt“ (zitiert nach Azerbaijani/Schetter/Schmeidl 2002, S. 31).<sup>7</sup> Anders, als manche unerfahrenen Beobachter Afghanistans glauben mögen, sind diese Netzwerke weniger an Ethnizität orientiert (z. B. der paschtunischen) als an kleineren Einheiten wie Stämmen, Unterstämmen oder aber an Solidaritätsgruppen wie die Quams in der paschtunischen Gesellschaft. Kollektive Bewegungen, so wie wir sie kennen, gibt es in der paschtunischen Gesellschaft weniger, denn die Entscheidungsfindung ist im Wesentlichen problem- und bedürfnisorientiert (z.B. die Bildung von Bewässerungstrupps).

Spin Giri (die weißbärtigen Stammesältesten), die Schutzherrn solcher klientelistischen Netzwerke, haben einen begrenzten Einfluss, der selten über die Stammesgrenzen hinausgeht. Aus diesem Grund verlangt Entscheidungsfindung im größeren Umfang tendenziell nach einer Jirga, wo alle einflussreichen Eliten zusammengebracht werden können, um Übereinkunft zu erzielen. Jeder Älteste vertritt dann im Prinzip sein Klientel, manchmal eine Shura, die weiter repräsentativ ist – so sind Interaktionen sehr hierarchisch strukturiert –, aber bauen deutlich auf dem Gedanken auf, dass Führer für ihre Gemeinschaften von Nutzen sein müssen, wenn sie an der Macht bleiben wollen (was in der Gesellschaft von Loya Paktia für ein sehr undeutliches hierarchisches Erscheinungsbild sorgt).

Derartige Beziehungen zwischen Schutzherr und Klientel gibt es jedoch nicht nur in Afghanistan, sie sind auch in Afrika zu finden, und scheinen allgemein auf traditionelle Gesellschaften zu verweisen. Orvis führt aus, dass in Afrika „Schutzherr-Klientel-Netzwerke vor allem deshalb so weit verbreitet sind, weil sie für alle Beteiligten wichtige Ergebnisse bringen“, und weil „in einer extrem unsicheren Situation diese Netzwerke die bestmöglichen Mittel gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Sicherheit bereitstellen“. Außerdem „sind Schutzherr-Klientel-Netzwerke informelle Gruppen, die ihre kollektiven Interessen gegenüber dem Staat verfolgen, wobei sie oft eine gewisse Autonomie

7 Max Weber (1980): *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen [1921]

gegenüber dem Staat bewahren und ein Instrument (wenn auch unvollkommen) sowohl politischer Teilhabe wie auch Verantwortlichkeit darstellen“ (Orvis 2001, S. 27).

Insgesamt lässt sich beobachten, dass die Schutzherr-Klientel-Beziehungen einerseits ungleich und aus einer westlichen Perspektive deutlich undemokratisch sind, weil die Klientel ihren Schutzherrn untergeordnet ist und nicht dieselbe Autonomie und Handlungsfreiheit hat. Dennoch gewinnen die Schutzherrn ihre Macht unter anderem durch ihre Fähigkeit, ihre Klientel zu repräsentieren und ihr zu dienen. Aus diesem Grund sollte man ihre Nützlichkeit und ihre Bedeutung sowohl für die eigenen Gemeinschaften wie auch für entstehende Staaten und internationale Partner, die an Wiederaufbaumühnungen beteiligt sind, nicht unterschätzen. Schließlich haben diese traditionellen Strukturen es sogar geschafft, das Funktionieren der paschtunischen Gesellschaft selbst in Zeiten des Krieges (und als eine Zentralregierung und ein Staat als solcher überhaupt nicht existierten) zu gewährleisten. Deshalb ist in Bezug auf Verwaltung und Sicherheit in Afghanistan die Zusammenarbeit mit den traditionellen Shuras nicht nur von Nutzen, sondern unabdingbar.

Der Ansatz, die paschtunischen Stämme aktiv in den Friedens-, Sicherheits- und Wiederaufbauprozess im Land einzubeziehen, erschien der beste Weg, die Sicherheit in der Region positiv zu beeinflussen und das geeignete Umfeld für rasche Wiederaufbaumaßnahmen zu schaffen. Der Grundgedanke dabei ist, mit den Ältesten zusammenzuarbeiten, deren Macht weniger auf militärischen Mitteln als auf traditionellen Werten beruht<sup>8</sup>, ihnen zu helfen, die wirklichen Bedürfnisse ihrer Gemeinschaften herauszufinden und ihre Machtbasis zu vergrößern, indem ihre Gemeinschaften gefördert werden – insbesondere auf dem Gebiet Gesundheit und Ausbildung, aber auch bei Wasserversorgung (Brunnen, Bewässerung) und beim Transport (Straßenbau). Den Gemeinschaften wird klargemacht, dass sie selbst die letzte Verantwortung für die Sicherheit der Projekte tragen und dass sie zu den Aufbauanstrengungen beitragen müssen. D.h., die Gemeinschaften müssen den Weg für die TLO-Forschungsteams ebnen, müssen während der Untersuchung den Zugang zu allen Teilen ihres Gebiets ermöglichen und sicherstellen, dass die an der Projektdurchführung Beteiligten unversehrt bleiben.<sup>9</sup>

- 8 Neben den Rechten durch Geburt und Erbschaft verbindet Macht bei den Stammesältesten normalerweise mit: Netzwerkarbeit – gute Verbindungen zur Lokal- wie zur Zentralregierung; Land – Landbesitz ist wichtig, um als „wahrer Paschtune“ anerkannt zu werden; wirtschaftliche Macht – wirtschaftliche Ressourcen sind wichtig, um von der täglichen Arbeit unabhängig zu sein; einflussreiche Leute brauchen die Freiheit, soviel Zeit auf die Beschäftigung mit Stammesfragen zu verwenden, wie sie für nötig halten; genaue Kenntnisse der örtlichen Gegebenheiten – man muss die verschiedenen Gebräuche des *pashtunwali* kennen und Erfahrungen mit den verschiedenen Anwendungen haben, um sich mit den verschiedenen Fällen einer Jirga auseinandersetzen zu können; Deeskalation – die Fähigkeit, Auseinandersetzungen im Stamm entschärfen und lösen zu können.
- 9 Man muss zugeben, dass durch die Stärkung bestimmter Teile einer Gemeinschaft und die Schwächung anderer (in unserem Fall der Bewaffneten) kurzfristig Konflikte entstehen können, und oft müssen die lokalen Gemeinschaften sich entscheiden, wie sie darauf reagieren wollen. Die Tatsache, dass die fraglichen Regionen – Süden, Südosten und Osten – als hochgradig unsicher betrachtet werden, verlangt innovative und möglicherweise unkonventionelle Maßnahmen bei der Zusammenarbeit mit Gemeinschaften zur Stärkung von Verwaltung und Sicherheit. In einem extrem unberechenbaren Umfeld kann dies tatsächlich der einzige Weg sein, um langfristig Veränderungen herbeizuführen und Sicherheit zu fördern, wenigstens solange, bis die Zentralregierung in der Lage ist, ihren Einfluss auf das ganze Land auszudehnen.

Wenn man sich jedoch entscheidet, mit den traditionellen Strukturen zusammenzuarbeiten, dann ist es wichtig, zu verstehen, wie sie funktionieren, wie man Zugang zu den Shuras bekommt, um die wichtigsten Persönlichkeiten zu identifizieren – gewissermaßen die „Agenten des Wandels“ –, die dabei helfen können, die ersten Verhandlungen zu führen. Das ist genau der Grund, warum TLO der Forschung und Evaluation vor jedem aktiven Engagement eine besondere Bedeutung zumisst. Die Pilotstudie zum Beispiel, die zur Gründung von TLO führte, fand heraus, dass Stammesälteste, die sich auf friedliche (nicht-militärische) Methoden der Regierungsführung konzentrieren und zur Zusammenarbeit mit der Zentralregierung bereit sind, besonders wichtig sind. Gegenwärtig sind die meisten dieser Ältesten in einer sehr schwierigen Position, da sie im Konflikt mit bewaffneten Kräften stehen, die ihre Macht nicht allein aus dem herkömmlichen System der Erbschaft beziehen, sondern auch durch Geld, Drogen und Waffen. Es sind vor allem letztere, die den Süden, Südosten und Osten Afghanistans so unbeständig und unberechenbar gemacht haben.

Im Licht dieser Erkenntnisse, entschied sich TLO dafür, in diesen Gebieten die Stammesältesten aufzusuchen und ihnen die notwendige Unterstützung zu geben, damit sie ihren Gemeinschaften besser dienen konnten. Die von TLO formulierten Kernziele waren:

- Förderung des Dialogs und der Zusammenarbeit zwischen den Stämmen, der Provinz- und der Zentralregierung sowie den internationalen Akteuren, um zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit und der örtlichen Justizbehörden beizutragen.
- Ausbau der Kapazität lokaler Shuras, Führer und Gemeinschaften, um eine gute Regierungsführung in Afghanistan zu gewährleisten und den Beitrag der Stämme und ihre Verantwortlichkeit für den Friedens- und Sicherheitsprozess zu vergrößern.
- Erleichterung des Wiederaufbaus und der Entwicklung der öffentlichen Infrastruktur durch gemeinsame Einschätzung der jeweiligen Bedürfnisse der Gemeinschaften.
- Stärkung des Verständnisses für lokale Stammesstrukturen und Entscheidungsfindungsmuster durch Forschung und Analyse.

Diese Ziele werden durch eine Reihe von Aktivitäten auf folgenden Schlüsselgebieten verwirklicht:

#### **A. Forschung und Unterstützung**

- Erweiterung des Wissens und des Verständnisses der Gemeinschaften, ihrer Konflikte, Stämme, Strukturen, Entscheidungsfindungsprozesse.
- Eintreten für die Bedürfnisse und Prioritäten der Gemeinschaften beim Wiederaufbau gegenüber den internationalen Gebern und den ausführenden Behörden.
- Hilfe bei der Suche nach und der Unterstützung von lokalen Märkten, Förderung ihrer Integration in die afghanische Gesamtwirtschaft.

#### **B. Capacity Building**

- Ausbildung traditioneller Shuras für die Entwicklungsarbeit und die Überwachung von Projekten durch Gemeinschaften.
- Aufbau von Führungskompetenz im Bereich der Konfliktlösung, der wirtschaftlichen Entwicklung und den Menschen- und Bürgerrechten.

- Politische Bildung und Verbreitung von Informationen zwischen den Gemeinschaften und den Stammesführern.

### **C. Koordination**

- Förderung der Koordination und Stärkung des Informationsaustauschs zwischen internationalen, nationalen und lokalen Interessengruppen.
- Förderung und Erleichterung des Dialogs zwischen den verschiedenen Interessengruppen.

### **D. Vermittlungstätigkeit**

- Berichterstattung über Wiederaufbaubedürfnisse und Gemeinschaftsprojekte an die Geber und die durchführenden Behörden.
- Unterstützung von Organisationen bei Verhandlungen über Sachleistungen lokaler Gemeinschaften für den Wiederaufbauprozess (Land, Sicherheit).
- Unterstützung von internationalen und lokalen Akteuren bei der Lösung lokaler Konflikte.
- Herstellung von Kontakten zwischen den durchführenden Behörden und ihren Projekten sowie den lokalen Gemeinschaften.
- Begleitung bei der Durchführung von Projekten.

### **Von der Idee zur Praxis – günstige Faktoren für die Etablierung des TLO**

Die Tatsache, dass das TLO es schaffte, sich erfolgreich im Südosten zu etablieren, ist auf mehrere Faktoren zurückzuführen. Es war wichtig, innerhalb des Forschungsteams verschiedene Disziplinen zusammenzubringen und das Problem aus verschiedenen Perspektiven zu betrachten. Die Zusammenarbeit mit lokalen Akteuren half bei der Feststellung der Bedürfnisse und Wünsche der Bevölkerung. Die gründliche Kenntnis örtlicher Strukturen und Politik seitens der afghanischen Mitarbeiter des TLO half dabei, die Wünsche und Bedürfnisse ins Blickfeld zu rücken und mögliche Problemgebiete und Fallstricke zu erkennen. Die Erfahrung von swisspeace auf den Gebieten der Friedensförderung, der Konfliktanalyse und -prävention und der Zivilgesellschaft ermöglichte es, die Kenntnisse in konkrete Ziele und Aktivitäten umzuformulieren, die den Politikern und den Geberländern vermittelt werden konnten. Alles in allem half eine erfolgreiche Zusammenarbeit verschiedener Akteure dem TLO, seine einzigartige Struktur und seine Projekte zu entwickeln, wobei die Untersuchungen in der ersten Phase der Schlüssel zum Erfolg waren. Folgende Faktoren ermöglichten dem TLO seine erfolgreiche Positionierung im Südwesten Afghanistans:

Erstens wurde das TLO den Stammesgemeinschaften nicht einfach aufgedrängt, sondern initiiert aufgrund einer Anfrage mehrerer Stammesältester. Der intensive Dialog während der Evaluation in der Pilotphase, insbesondere mit den Ältesten, aber auch mit internationalen Akteuren (besonders das regionale UNAMA-Büro hat den Prozess sehr unterstützt) erleichterte es, die Basisziele und -aktivitäten zu formulieren, aber auch die Arbeitsstruktur der künftigen TLO-Büros zu entwerfen. Dieser partizipatorische Ansatz hat die afghanische Komponente in dem Prozess gestärkt, was für die Zukunft von großer Bedeutung sein kann.

Zweitens scheute sich das TLO nicht, traditionelle Strukturen zu nutzen. Wie oben schon erwähnt, versuchte das TLO dem Dilemma (das vor allem von der Gebergemein-

schaft moniert wird), sich undemokratische Strukturen zunutze zu machen, dadurch zu begegnen, indem man sich auf die positive Elemente dieser Strukturen konzentrierte und sie nutzte, wie z.B. das Schutzherrn-Klientel-System. Das TLO betrachtete die Schutzherrn als „Agenten des Wandels“, die man einsetzen konnte, um Akzeptanz für Programme und Aktivitäten zu erlangen. So kam es zu einer wechselseitigen Stärkung und Legitimation zwischen TLO und Stammesältesten.

Drittens war das TLO so in der Lage, auf eine reale Beschwerde der Bevölkerung zu reagieren, nämlich die über ihre Nichteinbeziehung. Die Stämme gaben hier ihrer herrschenden Frustration über das langsame Tempo der Entwicklungsarbeit in ihrer Region und über leere Versprechungen seitens der afghanischen Regierung und der internationalen Gemeinschaft deutlichen Ausdruck. Sie spürten, dass sie unter dem Image der schlechten Sicherheitslage in ihrer Region zu leiden hatten, was in ihren Augen nicht gerechtfertigt war. Gleichzeitig erkannten die Stämme, dass sie in der Zentralregierung nicht angemessen repräsentiert waren, es ihnen an Fürsprechern für ihre Interessen fehlte, die das negative Image des Südostens als eine Al-Qaida- oder Talibanfreundliche Region hätten verbessern können. Die Gemeinschaften des Südostens fühlten sich isoliert und vom Friedens- und Wiederaufbauprozess, der in Afghanistan stattfand, ausgeschlossen. Mit anderen Worten, sie spürten, dass sie von dem großen Kuchen, den die internationale Gemeinschaft dem afghanischen Volk versprochen hatte, nichts abbekamen.

Diese Enttäuschung schuf für die traditionellen Führer eine Drucksituation. Wie bereits erwähnt, werden die Ältesten unter anderem an ihrer Fähigkeit gemessen, ihren Gemeinden Vorteile zu verschaffen. Aus diesem Grund bestand unter den Ältesten im Südosten ein großes Interesse, Zugang zu Entwicklungsorganisationen zu bekommen, der nicht nur die Entwicklung im Südosten begünstigen, sondern dem Südosten mehr Gehör in der Zentralregierung verschaffen und damit die Basis dieser Führer stärken würde. Dieser politische Opportunismus der Stammesältesten war neben der Teilhabe, der Nutzung existierender Strukturen und dem Eingehen auf Beschwerden ein vierter wichtiger Faktor, der dem TLO half, sich im Südosten zu etablieren. Der fünfte war der Opportunismus von staatlicher Seite.

In der Geschichte wie in der Gegenwart war und ist der afghanische Staat in vielfacher Hinsicht hochgradig abhängig von der Zusammenarbeit mit den traditionellen Strukturen, um regierungsfähig zu sein. So gesehen, sollte man die Stammesstrukturen weniger als Parallelsysteme, sondern eher als ergänzende Systeme für einen modernen Staat ansehen. Ein starker und erfolgreicher afghanischer Staat würde Wege finden, wie traditionelle Strukturen berücksichtigt und in den Staatsbildungsprozess integriert werden könnten. Die meisten Herrscher Afghanistans haben diese wichtige Symbiose zwischen der Tradition und der Moderne verstanden. Wenn auch nicht alle Teile der Zentralregierung in Afghanistan die Bedeutung traditioneller Strukturen verstehen mögen, die ziemlich schwachen Repräsentanten der Zentralregierung im Südosten haben das sehr wohl verstanden. Sie wussten, dass ihr eigener Erfolg von der Unterstützung durch die lokalen Eliten abhing. Indem das TLO eine Verbindung zu den traditionellen Strukturen herstellen konnte, war das Büro auch in den Augen der lokalen Regierung legitimiert.

Man kann mit Fug und Recht behaupten, dass das TLO einen wichtigen Beitrag zum Staatsbildungsprozess Afghanistans geleistet hat. Einerseits half es der Regierung,

Unterstützung seitens der lokalen Eliten zu bekommen, andererseits half es den lokalen Eliten, Zugang zur Regierung zu gewinnen und zu verstehen, wie man sich in ein modernes System integrieren kann – zum Beispiel, indem man sich ins Parlament wählen lässt. In diesem Prozess musste TLO die Ältesten jedoch erst davon überzeugen, dass sie von der Unterstützung des modernen Staatsbildungsprozesses profitieren würden: durch die Wohltaten der internationalen Hilfe und die Wiederaufbauanstrengungen, aber auch durch die Aussichten auf Frieden und Sicherheit für den Südosten. Die vermittelnde Rolle half wiederum dem TLO, Unterstützung und Anerkennung durch alle Beteiligten zu bekommen.

Man kann allerdings auch argumentieren, dass das TLO selbst opportunistisch agiert hat. Wegen der problematischen Sicherheitslage gab es einen Mangel an NGOs im Südosten. Entscheidend war aber, dass das TLO neue Arten von Dienstleistungen anbot: vor allem Vermittlungstätigkeit und Informationsaustausch. Und es war die einzige NGO, die die Arbeit mit Stammesstrukturen zum Bestandteil ihrer Mission und ihres Grundverständnisses gemacht hat. Das half dem TLO, für sich selbst eine gewisse Nische zu schaffen. Es gab wirklich niemanden sonst in der Region, der dasselbe tiefgehende Wissen über die traditionellen Strukturen hatte und außerdem das Vertrauen der Ältesten. Die folgenden Projekte sind Beispiele dafür, wie TLO durch Verbindungen und durch Wissen Akzeptanz gewinnen konnte:

- Durch partizipative Evaluation in den meisten ländlichen Bezirken von Paktia, Khost und Paktika war das TLO in der Lage, auf zwei verschiedene Bedürfnisse zugleich einzugehen: diejenigen der Stammesgemeinschaften, die sich gewünscht hatten, ihre Bedürfnisse nach außen sichtbar zu machen, und die der Regierung und der internationalen Akteure, indem es sie mit Listen der Projekte versorgte, die für die lokalen Gemeinschaften Priorität hatten und von ihnen unterstützt wurden.
- TLO war der offizielle Partner des Afghan Civil Society Forum (ebenfalls durch swisspeace aufgebaut) in der großangelegten politischen Bildungskampagne für die Präsidentschafts- und Parlamentswahlen und bot den lokalen Gemeinschaften Informationen und der Regierung und den UN Zugang zu unzugänglichen Gebieten an.
- TLO war die einzige NGO in Paktia, die der Regierung und den internationalen Organisationen bei ihren Bemühungen um Konfliktbewältigung und Stabilisierung der Region helfen konnte. Ein Beispiel: Eine vorherrschendes Problem für die Provinzregierungen in Paktia, Khost und Paktika, für UNAMA und UNHCR war ein schon Jahrzehnte andauernder Landkonflikt zwischen den Sabari und Bal Khail an der Grenze zwischen Paktia und Khost. TLO wurde darum gebeten, bei der Entwicklung eines Projekts, das diesen Disput lösen könnte, zu vermitteln, und sein Büromanager in Gardez, Daud Shah Niazi, war Teil der Jirga, die aus den Ältesten der drei Provinzen zusammengesetzt war. Das Projekt, eine 12,6 km lange Straße, die vom UNHCR bezahlt wurde, schaffte es, den Konflikt zu beenden.

Nicht zuletzt half dem TLO seine Fähigkeit, sich nicht vor der Einbeziehung militärischer Akteure zu scheuen – den lokalen Provincial Reconstruction Teams (PRTs)<sup>10</sup>. Auch wenn es normalerweise mehr als ungewöhnlich, oft sogar kategorisch von NGOs

<sup>10</sup> Die PRTs in der Region wurden alle von den Vereinigten Staaten koordiniert.

abgelehnt wird, eng mit dem Militär zusammenzuarbeiten, machte es die Situation im Südosten, wo militärische Präsenz Teil des politischen Gesamtbilds ist, nötig, die PRTs in die Arbeit einzubeziehen, d.h. den Dialog mit den lokalen Führern zu vermitteln. Dies half dem TLO, seine Position als Vermittler in dieser Region zu festigen. Sehr hilfreich war der Umstand, dass ein Mitarbeiter des TLO selbst aus einer sehr einflussreichen paschtunischen Familie kam. Der gute Familienname half sozusagen Tür und Tor zu öffnen und Misstrauen gegenüber unbekannt internationalen Akteuren aus dem Weg zu räumen. Natürlich setzt dies den Mitarbeiterstab des TLO auch unter Druck, weil die Reputation der Familie immer mit auf dem Spiel stand.

### **Wolf im Schafspelz oder: Kritische Bereiche beim TLO**

Wie bei vielen Dingen kann auch jeder Vorteil und jede Chance, die die Arbeit des TLO im Südosten begünstigt haben, in einen Nachteil umschlagen. Anders gesagt, jeder Faktor, der im vorhergehenden Abschnitt als günstig für die erfolgreiche Etablierung des TLO im Südosten vorgestellt worden ist, birgt in sich potenzielle Risiken, wenn er nicht richtig gehandhabt wird.

Das Engagement von TLO hängt derzeit stark von den traditionellen Strukturen, oder genauer gesagt, den Führern dieser Strukturen ab. So eine Zusammenarbeit ist wegen der teilweise existenziellen Probleme und des politischen Opportunismus von recht unbeständiger Natur. Die Unterstützung kann durch die lokalen Eliten so schnell zurückgezogen werden, wie sie sie gewährt haben. Um in dieser Region weiter erfolgreich arbeiten zu können, muss TLO für diese Eliten also nützlich bleiben. Dies kann ohne die Unterstützung der internationalen Gebergemeinschaft nicht gelingen. Wichtig wären Dienstleistungen in Form verbesserter Infrastruktur wie Straßen, Schulen und Krankenhäuser. Wenn man im Südosten langfristig nicht in der Lage ist, die Wiederaufbauanstrengungen sichtbar werden zu lassen, wird die Rolle des TLO an Bedeutung verlieren – möglicherweise auf den Status einer der vielen NGOs, die keine Leistungen erbringen können, reduziert. Die Unruhen in Kabul vom Juni 2006 sind ein gutes Beispiel, welche Wirkungen nicht gelöste Probleme und nicht befriedigte Erwartungen letztlich haben können.

Der weitere Erfolg hängt allerdings auch von der fortgesetzten Bereitschaft der Lokal- und auch der Zentralregierung ab, mit den örtlichen Eliten zusammenzuarbeiten. Es darf der enorme Druck nicht vergessen werden, der auf den Stammesältesten lastet, ihren Gemeinschaften ihre eigene Macht und ihre Bedeutung zu zeigen. Die Afghanen im allgemeinen und die Paschtunen im besonderen sind außerordentlich stolze Menschen, und die Nichtregierungsakteure, die sie zu gewinnen versuchen, wissen dies sehr gut. Diesen Stolz versuchen regierungsfeindliche Kräfte mit der Frage, ob sie „Männer oder Frauen sind und wie lange sie noch eine vom Ausland dominierte Regierung in Kabul dulden wollen“<sup>11</sup>, auszunutzen.

Selbstverständlich lastet der Druck in Afghanistan auch auf den internationalen Akteuren, deren Renommee langsam schwindet. Ausländer sind nicht mehr so willkom-

<sup>11</sup> Diese Erkenntnisse haben wir aus ausgedehnten Diskussionen mit Stammesältesten in Loya Paktia in den vergangenen drei Jahren gewonnen. Früher polemisierten die regierungsfeindlichen Kräfte (z.B. Taliban) gegen die Zentralregierung mit der Dominanz der Panjshiri in der Regierung. Das hat sich heute offensichtlich geändert und zeigt die Kreativität und Anpassungsfähigkeit dieser Kräfte in ihrer Argumentation gegen die Regierung Karzai.

men wir früher, und nach der Aussage vieler Afghanen sind sie wie eine Kuh, die ihre eigene Milch trinkt, indem sie von dem Geld profitieren, das eigentlich für Afghanistan bestimmt war (siehe dazu auch Schetter 2006 und Suhrke 2006). Aus diesem Grund könnte die Vermittlungskompetenz von TLO an Bedeutung verlieren.

Wie schon erwähnt, wird die Zusammenarbeit mit den Stammesältesten bei vielen ausländischen Organisationen mit Argwohn betrachtet, weil die traditionellen Strukturen oft unseren demokratischen Idealen zuwiderlaufen. Besonders auffällig ist der Ausschluss von Frauen bei Entscheidungen. Daneben gibt es die Sorge, dass das traditionelle Gewohnheitsrecht der Paschtunen, das Paschtunwali (siehe Glossar), nicht den internationalen Menschenrechtsstandards entspricht, etwa durch die Weggabe von Frauen, um Verbrechen zu sühnen, oder durch die Todesstrafe bei Ehebruch.

Ein Problem beim gegenwärtigen Staatsbildungsprozess in Afghanistan liegt in der Konzentration auf moderne Herrschafts- und Verwaltungsstrukturen, weil Modernisierung wesentlich verstanden wird als die „Förderung des Wandels zu säkularem Wissen und säkularen Institutionen“ (Suhrke 2006, S. 12).<sup>12</sup> In einem solchen System spielen traditionelle Elemente natürlich keine zentrale Rolle, sondern werden als Konkurrenz um Raum und Macht im neuen Staat gesehen. Es gibt die Sorge, dass die Zusammenarbeit mit Stammeseliten ein paralleles Machtsystem stärken könnte, das sich gegen die Schaffung eines starken modernen Staates sperren oder diesen Prozess zumindest behindern würde. Noch schlimmer, die Übertragung von Macht auf traditionelle Strukturen könnte zu Korruption, Anarchie und Chaos führen. In diesem Licht besehen, könnte das TLO quasi als Wolf im Schafspelz angesehen werden, das die Sprache des Westens spricht und dabei versucht, undemokratische Strukturen, die unter anderem die Menschenrechte von Frauen verletzen, attraktiv zu machen.

Tatsächlich hat das TLO versucht, der Schwarzweißmalerei entgegenzuwirken, indem es den wechselseitigen Vorteil der Zusammenarbeit betont und nutzt. So kann zum Beispiel der Propaganda regierungsfeindlicher Kräfte begegnet werden, indem man die Vorteile der Zusammenarbeit mit der Zentralregierung für die Gemeinschaften in der Provinz hervorhebt.

Die Einbeziehung lokaler Stammesstrukturen in den Staatsbildungsprozess ist so wichtig, weil isolierte und frustrierte Eliten sich dafür entscheiden könnten, zu den regierungsfeindlichen Kräften zu wechseln, wenn die Zusammenarbeit mit der Zentralregierung sich für sie nicht auszahlt. Alles in allem ist der Versuch, moderne Strukturen einzuführen, oft von viel schlimmeren Rückschlägen begleitet als derjenige, eine neue Rolle für traditionelle Strukturen in einem modernen System zu finden.

Darüber hinaus hat TLO die Stammesältesten in einen Diskurs über die Bedeutung moderner Strukturen und Werte einbezogen, der in dieser Form neu für sie war. Das

12 Viele der westlich orientierten Afghanen in der Karzai-Regierung würden darin übereinstimmen. Der frühere Berater Karzais und heutige Außenminister Dr. Rangin Dadfar Spanta, der lange im deutschen Exil gelebt hat und Stipendiat der Heinrich-Böll-Stiftung war, hat dies unzweideutig in einem Interview im Herbst 2005 gesagt. Das von Clare Lockgard und Dr. Ashraf Ghani (damals Vorsitzender der Afghan Assistance Coordination Agency, der lange in den Vereinigten Staaten gelebt und für die Weltbank gearbeitet hat) entwickelte National Solidarity Program, später durchgeführt durch das Ministerium für ländliche Entwicklung unter Hanif Atmar (der bei der internationalen NGO IRC gearbeitet und einige Zeit in Pakistan gelebt hat), zeugt ebenfalls von dem Wunsch, traditionelle Strukturen durch moderne zu ersetzen.

Vertrauen, dass die Ältesten bereits in TLO investiert hatten, half, eine Bresche zu schlagen für die Diskussion so schwierigerer Themen wie die Teilnahme von Frauen an den Präsidentschafts- und Parlamentswahlen. TLO war in der Lage, den Stammesältesten die Rechte der Frauen aus einer eher pragmatischen Kosten-Nutzen-Perspektive zu erklären, dass z.B. die lokalen Eliten vom Wahlrecht der Frauen profitieren könnten, weil diese ihre eigene politische Basis stärken würden.<sup>13</sup> Tatsächlich gab es nach einer Kampagne im Südosten eine hohe Wahlbeteiligung von Frauen im Südosten – ganz unerwartet für paschtunische Gebiete, und vor allem verglichen mit dem Süden des Landes (mehr als 40 Prozent gegen knapp 20 Prozent Frauenwahlbeteiligung). Die hohe Wahlbeteiligung von Frauen sollte allerdings nicht allein auf das TLO, sondern eben auch auf die Ältesten der örtlichen Gemeinschaften zurückgeführt werden, die bereit waren, ihren Einfluss einzusetzen, um das zu ermöglichen. So erwies sich sogar auf dem in dieser Region sehr sensiblen Feld die Zusammenarbeit als Erfolg.

Es ist zu früh für eine Einschätzung, ob diese neuen Werte wie die Frauenrechte oder demokratische Ideale aus pragmatischen und kurzfristigen Gründen (als Tauschobjekt für den Zugang zu Macht und Mitteln) übernommen wurden oder ob bereits ein Paradigmenwechsel in Gang gesetzt wurde. Die Arbeit des TLO ist noch nicht einmal drei Jahre alt, und sozialer Wandel braucht in der Regel sehr viel mehr Zeit. Auf jeden Fall lässt sich aber festhalten, dass schon die Initiierung des Dialogs über wichtige Fragen für sich genommen ein Erfolg ist. Schließlich ist die Rolle des Außenstehenden nicht die, den Wandel von außen aufzuzwingen, sondern Denkanstöße zu liefern, die den Wandel von innen in Gang setzen können. Anar Gul, früher eine führende Ausbilderin für TLO und heute für Genderfragen zuständig, fasst das gut zusammen, wenn sie feststellt, dass wir durch Ausbildung und Erziehung in der Lage sind, den Menschen neue Ideen und Gesichtspunkte aufzuzeigen. Am Ende würden sie in der Lage sein, zwischen ihnen zu wählen und zu sehen, dass es bessere Wege gibt als die der alten Traditionen. Sie appelliert an das Urteilsvermögen ihres eigenen Volkes (und spricht die Tatsache an, dass es seine eigene Wahl treffen muss) und an die Rolle der Aufklärung und Erziehung als Werkzeug des Wandels. Aber auch wenn Aufklärung ein mächtiger Agent des Wandels ist, kann man ihre Wirkungen gewöhnlich erst ein oder zwei Generationen später ermesen. Wir sollten deshalb nicht nach drastischen Gesinnungswechseln bei den Ältesten von heute suchen, sondern beobachten, wie sich die heranwachsenden Führer verhalten – denn sie werden die Stammesältesten der Zukunft sein.

Die möglichen Rückwirkungen der Zusammenarbeit mit Militärs könnten komplizierter sein – insbesondere, wenn verschiedene Engagements nebeneinander laufen, wie die Arbeit der amerikanischen PRTs beim Wiederaufbau neben den von Amerika geführten Koalitionskräften, die den Terrorismus in Afghanistan zu bekämpfen versuchen. Abgesehen von der Tatsache, dass ihre Aufträge in gewissem Maß miteinander konkurrieren – die Afghanen betrachten ausländische Streitkräfte als eine Form der Besatzung, von

<sup>13</sup> Natürlich hatten zu diesem Zeitpunkt die Ältesten schon das Faktum geschluckt, dass ihre neue Regierung sich für ein Wahlsystem entschieden hatte, das Männern und Frauen gleiche Rechte zugestand – etwas, womit sie deutlich nicht übereinstimmten, womit sie sich aber arrangieren wollten.

der sie in puncto Sicherheit zudem kaum profitieren.<sup>14</sup> Bisher war das TLO von Nutzen, weil es einen Dialog geschaffen und so bei den ausländischen Militärkräften einen Lernprozess darüber in Gang gesetzt hat, wie man die Kultur, in der sie operieren, verstehen und Kontakte knüpfen kann. Gleichzeitig wurden sie darüber aufgeklärt, dass ihre verschiedenartigen Aufträge von der Bevölkerung nicht wirklich verstanden werden, die sie alle einfach als „ein Haufen von Amerikanern in Uniform“ sieht. So nimmt es nicht wunder, dass der angestoßene Dialog zwischen den paschtunischen Stämmen und den Koalitionskräften beinahe den Charakter einer Konfliktbewältigung angenommen hat.

Dennoch gibt es Kritik seitens anderer NGOs, die reservierter sind, was die Zusammenarbeit mit Militärs angeht. Aber wieder hat sich der Pragmatismus durchgesetzt. Die Diskussion, warum das Militär eine verstärkte Rolle in Postkonfliktgesellschaften spielt, sollte geführt werden, ist aber nicht sehr hilfreich in einer Lage, wo die Einbeziehung des Militärs bereits ein vollendetes Faktum ist, mit dem man sich befassen muss. Das ist eine ähnliche Diskussion wie bei der Frage, ob man mit traditionellen Strukturen zusammenarbeiten soll oder nicht – wenn die Tatsache nun einmal besteht, dass sie sowieso eine Rolle spielen. Militärische Strukturen spielen nun einmal eine Rolle in Afghanistan, so bedauerlich das auch sein mag. Deshalb kann es auch für den Südosten Afghanistans von Vorteil sein, wenn es eine Organisation gibt, die in der Lage ist, mit Militärs zusammenzuarbeiten und möglicherweise sogar ihr Verhalten durch gezielte Informationen und Aufklärung zu beeinflussen. Das TLO hofft, dabei erfolgreich gewesen zu sein, die militärischen Akteure für ihre Aufgabe im Südosten zu sensibilisieren (und für den Schaden, den sie anrichten können) und die Distanz zur Bevölkerung etwas verringert zu haben.

### **Die Entwicklung des TLO und die Herausforderungen der Zukunft**

Der Ansatz, den das TLO mit seiner Arbeit im Südosten Afghanistans verfolgt, weicht gewiss von den herkömmlichen Formen der Friedensförderung und des Staatsaufbaus ab. Aber wir müssen einfach die Tatsache akzeptieren, dass Afghanistan immer noch an der Schwelle zur Modernität steht und dass Traditionen weiterhin eine enorme Rolle spielen. Durch die Arbeit mit den bestehenden Strukturen, egal ob diese hierarchisch und undemokratisch sind, erkennt das TLO ihre Existenz und auch ihre Bedeutung an, die sie noch immer in den Augen vieler Afghanen haben, und zwar gleichermaßen für Schutzherrn wie ihrem Klientel. Bei dem Versuch, einen Weg der Integration dieser Strukturen in den Staatsbildungsprozess zu ebnen, ist das TLO dem Prinzip der Einbeziehung bzw. der Partizipation gefolgt. Dieses Prinzip wird gerade für die Zusammenarbeit bei der Entwicklungsarbeit propagiert, wenn es gilt, Frauen und Minoritäten zu helfen. Für die Einbeziehung lokaler Eliten ist dies allerdings neu.

Wesentlich geht es darum, einen Weg aus dem Dilemma zu finden, wie man in einem unsicheren Umfeld mit traditionellen, hierarchisch strukturierten Gemeinschaften zusammenarbeiten kann, die unbedingt an den Bemühungen um Frieden und Wiederaufbau teilhaben wollen. Wir können das Dilemma entweder ignorieren und versuchen,

<sup>14</sup> Lokale Untersuchungen, die das Afghan Civic Society Forum durchgeführt hat, zeigen, dass nur 10 Prozent der Afghanen die ausländischen Streitkräfte als hilfreich für ihre eigene Sicherheit ansehen. Die Mehrheit der Afghanen sieht noch immer die Notwendigkeit, allein auszukommen.

ganz neue Strukturen aufzubauen, was oft fehlschlägt, oder wir können versuchen, neue Formen des Engagements und der Kooperation zu finden. TLO hat sich für diese Option entschieden, mit all ihren positiven und negativen Konsequenzen. Im schlechtesten Fall sind wir am Ende dieses Engagements, das hoffentlich noch etwas länger andauern wird, um eine Erfahrung reicher. Im besten Fall haben wir einen Beitrag zu einem integrativen Prozess des Staatsaufbaus geleistet, bei dem die Tradition neben der Modernität bestehen und Wandel sich langsam von innen heraus entwickeln kann.

Es soll hier auch erwähnt werden, dass, während das TLO weniger erfolgreich dabei war, Entwicklungsprojekte in den Südosten zu ziehen, es den Informationsfluss aus der Region nach außen verbessert hat. Es hat den Weg für Forscher und einige Journalisten (z.B. von *New York Times*, *CNN*, *The Economist*, *ARTE*) in die Region erleichtert und sie mit Stammesältesten zusammengebracht. Andere Besuche wurden vom TLO angebahnt, etwa der des Leiters einer politischen Abteilung des deutschen Außenministeriums, Dr. Volker Stanzel, und der des deutschen Botschafters Rainer Eberle.

Mittlerweile ist das TLO in die Konsolidierungsphase eingetreten. Ursprünglich war das TLO als Vermittler zwischen Stämmen und externen Akteuren sowie für die Bildung demokratischer Fähigkeiten in den lokalen Gemeinschaften aufgebaut worden. Mit der Zeit wurde jedoch deutlich, dass TLO, sollte die Synergie zwischen traditionellen und modernen Regierungsstrukturen erfolgreich sein, sich nicht einfach nur darauf konzentrieren konnte, die Kapazitäten der Stammesältesten auszubauen und die Akteure der Regierung hintanzustellen, besonders wenn man davon ausgeht, dass ein Dialog eine ähnliche Sprache und ein ähnliches Verständnis braucht. So dehnte TLO seine Aktivitäten darauf aus, auch Regierungsbeamte in seine Programme aufzunehmen, um die Effizienz und Produktivität der Lokalregierung zu verbessern. Die Organisation hat ihren Wirkungsbereich wegen Anfragen von außen auf die südlichen Provinzen Afghanistans ausgedehnt. Die Arbeit hat sich bis jetzt stark auf Forschung und Evaluation beschränkt. Dies entspricht der Philosophie und Methodik von TLO, nach der jeder politischer Aktivität zunächst das Verständnis der lokalen Gegebenheiten vorausgehen muss. Dies ist besonders wichtig, weil es in den südlichen Provinzen, die Teil des paschtunischen Gürtels sind, große regionale Unterschiede innerhalb dieser Strukturen gibt.

Im ersten Halbjahr 2006 richtete TLO ein Büro in Kandahar ein und begann mit Bewertungen und Einschätzungen für das britische DFID in Helmand und die Niederländer in Uruzgan. Es wird interessant sein zu sehen, ob der Ansatz des TLO auch im wesentlich instabileren Süden funktionieren kann.

Jüngst ließ USAID ein Task Order Proposal Request<sup>15</sup> über ein Programm zu „Instabilität, Krise und Konsolidierung“ kursieren, das viel vom Ansatz des TLO in sich aufgenommen zu haben schien, zumindest die Notwendigkeit, mit lokalen Strukturen zusammenzuarbeiten. Natürlich ist die Gefahr groß, den Ansatz des TLO unkritisch und mithin ohne angemessenes Verständnis in andere Regionen zu übertragen und anzuwenden und, noch wichtiger, ohne Forschung zu den örtlichen Strukturen und möglichen Kooperationspartnern. Aber vielleicht hat die erfolgreiche Arbeit von TLO schon angefangen, im besten Sinne das Denken einiger Geberorganisationen zu beeinflussen.

15 Request for Task order Proposal Request No. 306-06-012 APSO. Quelle: IQC Contract DFD-I-00-05-00250-00 (Development Alternatives, Inc.)

## Literatur

- Andres, Richard B., Craig Wills und Thomas Griffith Jr. (2006): Winnig with Allies: The Strategic Value of the Afghan Model, *International Security*, Vol.3 (3): 124-161, Winter 2005/06.
- Azerbaijani-Moghaddam, Sippi, Conrad Schetter and Susanne Schmeidl (2002): *The Transition from Relief to Development from a Human Security Perspective: Afghanistan*. NY, UN: Commission on Human Security.
- Debiel, Tobias (2005): *Dealing with fragile states: Entry points and approaches for development Cooperation*. ZEF – Discussion Papers on Development Policy. Bonn: Center for Development Reserach (Nr. 101).
- Eisenstadt and Roninger (1984): *Patron, Clients and Friends: Interpersonal Relations and the Structure of Trust in Society*. Cambridge.
- Ewans, Martin (2002): *Afghanistan. A Short History of its People and Politics*. New York.
- Goodson, Larry P. (2001): *Afghanistan's Endless War: State Failure, Regional Politics, and the Rise of the Taliban*. Seattle and London.
- Hippler, Jochen (2005): Nation-states for Export? Nation-building between military intervention, crisis prevention and development policy. In Jochen Hippler (ed.) *Nation-Building – A Key Concept for Peaceful Conflict Transformation*. London.
- International Crisis Group – ICG (2003): *Afghanistan: The Problem of Pashtun Alienation*. Kabul/Brussels: *ICG Asia Report No. 62*.  
[http://www.crisisgroup.org/library/documents/report\\_archive/A401078\\_05082003.pdf](http://www.crisisgroup.org/library/documents/report_archive/A401078_05082003.pdf)
- Kamali, Masoud (2001): Civil Society and Islam: A Sociological Perspective. *Archives Europeenes De Sociologie*. 42 (3), S. 457-482.
- Moshref, Rameen Javid (2002): The View of the State by Afghans Abroad. S. 27-37 in: Christine Noelle-Karimi, Conrad Schetter, and Reinhard Schlagintweit (eds.): *Afghanistan: A Country without a State?* Frankfurt (IKO-Verlag for Interkulturelle Kommunikation, Schriftenreihe der Mediothek für Afghanistan, Band 2).
- Noelle-Karimi, Christine (2002): The Loya Jirga – An Effective Political Tool? S. 37-53 in: Christine Noelle-Karimi, Conrad Schetter, and Reinhard Schlagintweit (eds.): *Afghanistan: A Country without a State?* Frankfurt.
- Orvis Stephan (2001): Civil Society in Africa or African Civil Society? In: *African and Asian Studies*, Volume 36, Number 1, 2001, 17-38(22)
- Rashid, Ahmed (2002): Tribe and State in Afghanistan after 1992. S. 175-179 in: Christine Noelle-Karimi, Conrad Schetter, and Reinhard Schlagintweit (eds.): *Afghanistan: A Country without a State?* Frankfurt.
- Rotberg, Robert (2003): Failed States, Collapsed States, Weak States: Causes and Indicators. S. 1-29 in: Robert Rotberg (ed.): *State Failure and State Weakness in Time of Terror*. Cambridge, Massachusetts (World Peace Foundation) and Washington, D.C.
- Schetter, Conrad (2006): Afghanistan: Willkommen im Umerziehungslager. S. 6-8 in: *Impulse (FriEnt)*:5.
- Schetter, Conrad (2003): *Ethnicity and Political Reconstruction*. Paper presented at the Symposium of State Reconstruction and International Engagement in Afghanistan. University of Bonn: Center for Development Research and London School of Economics: Crisis State Programme, Development Research Centre. 30 May – 1 June 2003.
- Suhrke, Astri (2006): *The Limits of Statebuilding: The Role of International Assistance in Afghanistan*. Paper presented at the Annual Meeting of the International Studies Association, San Diego, 21-24 March 2006.
- Schlagintweit, Reinhard (2002): Afghanistan's Road to Failure. S. 163-175 in: Christine Noelle-Karimi, Conrad Schetter, and Reinhard Schlagintweit (eds.): *Afghanistan: A Country without a State?* Frankfurt.
- Wimmer, Andreas, und Conrad Schetter (2002): *State-Formation First: Recommendations for Reconstruction and Peace-Making in Afghanistan*. Bonn (ZEF – Discussion Papers on Development Policy. April).

## **Glossar\***

### **i. Stammesbegriffe**

#### **Paschtunen**

Die Paschtunen sind der größte Stammesverbund der Welt mit etwa 15 bis 25 Millionen Menschen, die zu beiden Seiten der afghanisch-pakistanischen Grenze leben. Beinahe alle Paschtunen sind sunnitische Moslems und sprechen eine eigene Sprache: Paschtu. Einige Paschtunen in Afghanistan jedoch sprechen Dari, so dass die Zahl der Paschtu Sprechenden kleiner ist als die Zahl derjenigen mit ethnischer Zugehörigkeit zu den Paschtunen. Der wichtigste Bezugsrahmen für alle Paschtunen ist der gemeinsame Ehren- und Sittenkodex, der Paschtunwali, und der Glaube an einen gemeinsamen Ahnen: Qais Abdur Rashid. Folglich haben die Paschtunen ein genealogisches Konzept der sozialen Strukturen, das durch die Abstammungslinien vom gemeinsamen Ahnen bestimmt wird. Es wird weiter unterteilt in Stämme (Qaum), verschiedene Substämme (gekennzeichnet z.B. durch den Gebrauch der Suffixe khel oder khail, -zai im Namen), Clans und ausgedehnte Familienverbände. Auf der Makroebene schließen zwei Stammesverbände, die Durrani und die Ghilzai, mehr als zwei Drittel der afghanischen Paschtunen ein. Jeder dieser beiden Verbände ist in Stämme und Substämme untergliedert.

#### **Khail, Wand, Kor**

Die paschtunische Gesellschaft lässt sich am besten mit einem Baum vergleichen, der sich in verschiedene Hauptzweige (Hauptstämme) teilt, die sich wiederum in Unterstämme, Clans und Familien gliedern. Unterstämme werden oft auch Khails genannt und sind noch weiter unterteilt in Verzweigungen, Untergruppen, verwaltungsmäßige Sektionen, die Wand (Abschnitt) oder Kor (Haus oder Familie) genannt werden. Die Loyalität des einzelnen geht beinahe nie über seine besondere Einheit hinaus, und die Einheit fungiert als Identitätsgeber und Schutzherr des Einzelnen.

#### **Khan**

Der Khan ist traditionellerweise ein erblicher Titel. Jedoch können auch Personen mit Einfluss und materiellen Mitteln den Titel des Khan annehmen. Khans gehören normalerweise zu einflussreichen Familien, von denen einige diesen Titel durch ihre wirtschaftlichen Mittel und ihren Einfluss erlangt haben. Normalerweise genießen sie den Respekt und das Vertrauen ihrer Gemeinschaften und spielen bei der Lösung von Streitigkeiten und Problemen in ihren Kommunen eine wichtige Rolle.

#### **Malik**

Malik ist ein Titel, der normalerweise für den Vorstand eines Dorfes oder einer Gemeinschaft gebraucht wird. Er ist der Vertreter für die Interaktion nach außen, etwa gegenüber der Regierung, den NGOs oder wichtigen politischen Persönlichkeiten. Maliks stehen gewöhnlich unter dem Einfluss von Khans und sind folglich weniger ein-

\* Glossar zusammengestellt von Susanne Schmeidl mit Unterstützung von Conrad Schetter.

flussreich als diese. Sie erhalten ihren Status, indem sie eng mit den Khans zusammenarbeiten.

### **Pashtunwali**

Die paschtunischen Stämme werden durch einen Ehren- und Sittenkodex regiert, der als Pashtunwali bekannt ist (oder Qaumi Narkh) und der als eine Gesetzessammlung fungiert, die zur Beilegung von Konflikten benutzt werden und einen Verhaltensrahmen festlegen. Der Kodex kann von Stamm zu Stamm variieren und hat jedesmal andere Merkmale. Lokale Eliten und Hochstehende innerhalb der Stämme und zwischen ihnen benutzen das Pashtunwali, um einen funktionierenden und selbstregulierenden Steuerungsmechanismus der Regierung zu etablieren, der den inneren Zusammenhalt unter den Stämmen stärkt.

### **Qaum**

Qaum bedeutet den Solidaritätszusammenhang, dem ein Individuum sich zugehörig fühlt. Innerhalb der paschtunischen Gesellschaft wird Qaum meist als Name für stammesmäßige Zweige oder Unterzweige verwendet. Das ist der Grund, warum Qaum so oft mit Stamm übersetzt wird, es kann sich aber auch auf eine Gemeinschaft, eine Großfamilie, einen Clan, ein Dorf oder eine Berufsgruppe beziehen.

### **Spin Giri**

Die Stammesältesten werden Spin Giri genannt („weiße Bärte“). Innerhalb eines Stammes sind sie die höchsten Respektspersonen. Eine Jirga wird gewöhnlich aus Spin Giri zusammengesetzt. Der Einfluss der Stammesältesten wird bewahrt, indem sie sich die Unterstützung durch ihre Klientel erhalten. Spin Giri können ihren Einfluss vergrößern, indem sie Verbindungen zu einflussreichen Persönlichkeiten entweder in der Regierung oder zu anderen wichtigen Ältesten, Khans oder Maliks in der Region unterhalten.

### **Wakeel**

Der Titel Wakeel kann von einem einflussreichen Khan oder Malik erlangt werden, zum Beispiel, indem man Mitglied einer Loya Jirga wird.

## **2. Institutionen**

### **Jirga**

Das traditionelle Gremium zur Entscheidungsfindung im paschtunischen Afghanistan ist die Jirga. Jirgas sind temporäre Gremien, die für eine bestimmte Aufgabe geschaffen werden, gewöhnlich für die Schlichtung von Streitigkeiten zwischen Stämmen, Substämmen, Clans, Familien oder Einzelnen. Es handelt sich um einen Mechanismus für Verhandlungen und den Dialog, bei dem die Beteiligten, die verschiedenen Stämmen und Netzwerken angehören, zusammenkommen, um Streitigkeiten beizulegen, materielle Mittel zu gewinnen, den politischen Prozess zu beeinflussen oder einen umfassenden Konsens über wesentliche Probleme, die alle angehen, zu erzielen. Diese Merkmale bestimmen auch die Größe und die Bedeutung der Jirga. Auf der Stammesebene ist die Jirga das einzige mögliche Instrument der Entscheidungsfindung und drückt in

vieler Hinsicht die egalitären Ideale der paschtunischen Gesellschaft aus. Wenn die Jirga eine Entscheidung getroffen hat, wird sie gewöhnlich aufgelöst. Sie besteht nur weiter, wenn die Entscheidung nicht akzeptiert wird oder ein neuer Konflikt oder Streit droht. Die einflussreichsten Mitglieder einer Jirga sind die Spin Giri und die Khans. Während die Spin Giri über das traditionelle Wissen des Pashtunwali verfügen, spielen die Khans oft aufgrund ihrer Macht eine Rolle. Jirgas sind ein Reaktionsmechanismus, um spezifische Probleme zu lösen, und werden nicht für die Zukunftsplanung eingesetzt. Traditionelle Jirgas sind rein männliche Angelegenheiten.

### **Loya Jirga**

Eine Loya Jirga („große Jirga“) ist eine sehr seltene und außergewöhnliche landesweite Jirga, die von der zentralen Autorität initiiert wird. Gewöhnlich schließt sie Repräsentanten aller ethnischen und Stammesgruppen ein, Regionen und Konfessionen nehmen teil. Während früher Loya Jirgas durch die afghanischen Könige einberufen wurden, wurde diese Form der Zusammenkunft auch nach dem Bonner Friedensabkommen von 2001 genutzt, um den politischen Prozess zu legitimieren: die Emergency Loya Jirga im Juni 2002 entschied über die Übergangsverwaltung; die Constitutional Loya Jirga im Dezember 2003 billigte die neue afghanische Verfassung. Während traditionelle Loya Jirgas rein männlich waren, haben Frauen nach und nach ihren Weg in diese Entscheidungskörperschaften gefunden, wobei oft spezielle Sitze für sie reserviert sind.

### **Shura**

Ursprünglich wurde der Begriff Shura benutzt, um die Versammlung islamischer Würdenträger von Mullahs bis Ulema zu bezeichnen. Während des afghanischen Krieges und dem Auftreten der Mudjaheddin wurde Shura jedoch als Name für alle Arten von Versammlungen eingeführt. So begann der Begriff in Konkurrenz zu treten zu traditionellen paschtunischen Begriffen wie Jirga. Heutzutage wird der Begriff Shura für alle Arten von Versammlungen mit offiziellem Charakter gebraucht. Jeder Stamm (paschtunische wie nicht-paschtunische) hat seine eigene Shura. Hilfe von außen wird nur akzeptiert, wenn die Stammesshura nicht in der Lage ist, einen Streit beizulegen. Shuras sind recht stabile Strukturen und existieren gewöhnlich langfristig. Sie haben mehr den Charakter von Räten unter einer Führung und setzen sich normalerweise aus wichtigen und einflussreichen Persönlichkeiten zusammen. In jüngerer Zeit haben Shuras Regierungsstrukturen angenommen, und so gibt es auch Dorf-, Bezirks- und Provinzshuras. Shuras werden oft auch extern gebildet (wie etwa von NGOs), um das Projekt Wiederaufbau zu unterstützen. Shuras sind gewöhnlich rein männlich. Weibliche Shuras sind eine neuere Erscheinung und werden normalerweise extern ins Leben gerufen. In jüngster Zeit haben Gruppierungen, die wir als gesellschaftliche oder kulturelle Organisationen ansehen würden, auch den Namen Shura verwendet, wie etwa die Jugendshura oder die der Behinderten.

## Die Autorinnen und Autoren

**Sippi Azerbaijani Moghaddam** arbeitet zur Zeit als unabhängige Beraterin für Entwicklungsorganisationen in Afghanistan. Sie ist Sozialwissenschaftlerin und Expertin für Gender-Fragen. Sie arbeitet auch als Publizistin für mehrere Medien und schreibt vor allem über die Situation von Frauen in Afghanistan. Sie studierte in Großbritannien Anthropologie, Soziologie ländlicher Entwicklung und Persisch.

**Masood Karokhail** ist der stellvertretende Leiter und einer der Gründer des Tribal Liaison Office (TLO) in Kabul, Afghanistan. Von Anfang 2002 bis Ende 2003 arbeitete er mit swisspeace und Susanne Schmeidl am Aufbau des Afghan Civil Society Forum (ACSF). Während der Taliban-Herrschaft (2000-2001) arbeitete er als Country Manager für Unilever in Afghanistan. Zuvor arbeitete er in der Administration der afghanischen NGO Organization Development & Humanitarian Services for Afghanistan (DHSA) in Pakistan. Masood Karokhail erwarb einen B.A. (1998) und Magister (1999) in Business Administration an der Preston University in Peshawar, Pakistan, mit dem Spezialgebiet Marketing. Im Jahre 2004 war er Austauschstudent am Zentrum für Entwicklungsforschung (ZEF).

**Marion Regina Müller** (M.A.), studierte „Gender and Development“ am Institute of Development Studies (IDS) an der University of Sussex, UK. 1998 begann sie in Indonesien, Bangladesh und Pakistan in der Forschung, Planung, Durchführung und Kontrolle von Entwicklungsprojekten zu arbeiten. Seit Mitte 2004 vertritt sie die Programmarbeit der Heinrich-Böll-Stiftung in Kabul, Afghanistan.

**Dr. Conrad Schetter** ist Wissenschaftler am Zentrum für Entwicklungsforschung der Universität Bonn. Dort leitet er die Forschungsgruppe „Governance and Conflict“. Neben zahlreichen Artikeln veröffentlichte er die Bücher *Ethnizität und ethnische Konflikte in Afghanistan* (2003), *Kleine Geschichte Afghanistans* (2004) und war Mitherausgeber von *Afghanistan in Geschichte und Gegenwart* (zusammen mit A. Wieland-Karimi, 2000), *Afghanistan – A Country without a State?* (zusammen mit Ch. Noelle-Karimi u. R. Schlagintweit, 2002) und *Facing Ethnic Conflicts* (zusammen mit A. Wimmer et al., 2004). Seine Forschungsschwerpunkte sind lokale Macht- und Gewaltstrukturen, internationale Interventionsbemühungen und kollektive Identitäten.

**Dr. Susanne Schmeidl** ist seit Februar 2006 Länderexpertin für Afghanistan und Projektleiterin für das Global Warning and Response Net (Global WARN) bei der Schweizerischen Friedensstiftung swisspeace in Bern. Zwischen 2002 und 2005 war sie der Country Representative für swisspeace in Kabul, Afghanistan, und entwickelte, manage und beriet zwei afghanische Organisationen: das Afghan Civil Society Forum und das Tribal Liaison Office. Zusätzlich beriet sie diverse andere Organisationen der afghanischen Zivilgesellschaft und des Privatsektors und evaluierte Anträge von Frauenorganisationen für die kanadische Organisation Rights and Democracy. Sie hat Artikel, Beiträge und Bücher zu den Themen Flüchtlingsforschung, Konfliktprävention, Friedensförderung, Menschliche Sicherheit und Afghanistan publiziert.

