

Afghanistans Zukunft. Zukunft?

Die Regierung der nationalen Einheit

International Crisis Group

Die aktuellen Berichte zu Afghanistan über interne Fluchialternativen, unsichere Sicherheitslagen, Reisewarnungen des Auswärtigen Amtes, Tauschabkommen zwischen Regierungen – Geld gegen Rücknahme von Flüchtlingen – lassen erahnen, dass Angst zu einem zentralen Empfinden bei Betroffenen in- und außerhalb des Landes geworden ist. Innerhalb natürlich bei der dort lebenden Bevölkerung, außerhalb bei den Geflüchteten, die in Pakistan oder Deutschland von der Abschiebung bedroht sind. Die bisherigen Abschiebungen aus Deutschland haben bewirkt, unter den hier lebenden, rund 14.000 ausreisepflichtigen Flüchtlingen maximale Unsicherheit und Angst zu verbreiten. Angst vor existenzieller Bedrohung zu nehmen oder mindestens zu mindern, ist eine der Aufgaben, die sich die Staaten und Regierungen der Welt gerne selbst zuordnen. Inwieweit die Regierung in Afghanistan dazu auch nur in Ansätzen in der Lage ist, untersuchte vor kurzem die *International Crisis Group*.

Mohammad Ashraf Ghani hat im Jahr 2014 das Amt des Präsidenten übernommen, nachdem er aus den heftig umstrittenen Wahlen als Sieger hervorgegangen war. Die Wahlen führten zum ersten demokratisch legitimierten und friedlichen Regierungswechsel in der afghanischen Geschichte. Sein Herausforderer Abdullah Abdullah trat das Amt des Regierungsvorsitzenden an (*Chief Executive Officer*). Dieses Amt wurde zwecks Machtbalance per Präsidentsdekret eingeführt. Es weist Ähnlichkeiten mit der Position eines Premierministers auf. Ghani und Abdullah stehen an der Spitze einer Regierung der nationalen Einheit, deren Bildung nicht zuletzt dem enormen Druck durch die USA unter der Präsidentschaft von Barack Obama geschuldet war. Die Aufteilung der Macht blieb jedoch unbestimmt und Ausgangspunkt der weit voneinander abweichenden Auffassungen über Befugnisse und regierungsamtliche Handlungsmargen.

Aufgrund dieser Blockadesituation mussten die von der Verfassung für

April 2015 vorgesehenen Parlaments- und Distriktratswahlen verschoben werden. Die Legislaturperiode wurde durch ein Dekret des Präsidenten bis zur Durchführung von Parlamentswahlen verlängert. Einen Termin für die Parlaments- und Distriktratswahlen gibt es bislang nicht. Das bedeutet unter anderem, dass die Position des Regierungsvorsitzenden nicht durch die konstitutionelle *Loya Jirga* (Großversammlung) formalisiert werden kann. Gleichzeitig verhandelt Ghani mit Abdullahs Rivalen – darunter dem Gouverneur der Region Balkh, Atta Mohammad Noor – über dessen Eintritt in die Regierung. Das wird schwerlich als Vertrauensbildung innerhalb der Regierung verstanden werden. Wie also sollen die beiden sich Kontrahenten zusammenkommen und dem öffentlichen Interesse Vorrang einräumen?

Webfehler in der politischen Struktur

Ghani sicherte bei seiner Amtseinführung eine stabile Regierungsführung zu, wenngleich bereits die

Bildung der Einheitsregierung die vielfältigen Bruchstellen offenbart hatte, an denen dieses Vorhaben scheitern könnte. Rund ein halbes Jahr nach der damaligen Vereinbarung über die Einheitsregierung, verfügte Afghanistan noch immer nicht über ein vollständiges Kabinett. Der Machtkampf zwischen Ghani und Abdullah dauert inzwischen zweieinhalb Jahre und gefährdet noch das Wenige an Sicherheit und wirtschaftlichem Aufbau, das überhaupt noch übrig ist.

Abdullah Abdullah ist der Meinung, das Abkommen über die Einheitsregierung stattete ihn mit gleicher Regierungsgewalt aus wie den Präsidenten, während Ashraf Ghani und seine Gefolgsleute die letztendliche Machtausübung entsprechend der Verfassung allein dem Präsidentenamt zugewiesen sehen. Die Ernennung hochrangiger Zivil- und Militärposten erfolgt in den jeweils den beiden Seiten zugeordneten Regierungs- und Sicherheitsbehörden mit Personal aus dem Kreis der Verbündeten, vorwiegend

nach ethnischer Zugehörigkeit. Ghani bevorzugt Paschtunen, Abdullah Tadschiken.

Insbesondere das Fachpersonal der ethnischen Minderheiten der Hazara und Usbeken nimmt zu Recht wahr, dass sie systematisch vom Zugang zu höheren Regierungsämtern ausgeschlossen bleiben. Die willkürliche Verfügung über Regierungsressourcen zeigt sich selbst auf die Zuordnung von Entwicklungsprogrammen und vertieft die bestehende ethnische und regionale Kluft. Nicht nur das: die gestörten Beziehungen und fachfremden Berufungen innerhalb der Regierung befördern die staatliche Dysfunktion.

Die Berufung nach Gefolgschaft hat, nicht erst seit 2014, jede Ebene des Sicherheitsapparates durchdrungen. Dieses System untergräbt die Befehlsstrukturen der afghanischen Nationalen Verteidigungs- und Sicherheitskräfte (ANDSF) und mindert ihre Fähigkeit, dem wachsenden Aufstand der Taliban entgegenzuwirken. Die afghanische Nationalarmee (ANA) konnte die Taliban bisher zwar daran hindern, ein großes Zentrum für längere Zeit zu okkupieren. Auf dem Land ist das Militär jedoch ohne direkte Unterstützung durch die US-Armee nahezu wirkungslos. Die afghanische Nationalpolizei (ANP) versinkt auf der Führungsebene in Korruption, Nepotismus und Fraktionen.

Politische Stabilität: Woher nehmen?

Politische Stabilität ist die große Abwesende. Korruption und Patronagestrukturen verhinderten die Konsolidierung der Zentralregierung von Beginn an. Neben der Zwietracht innerhalb der Regierung und den Fehden mit den regionalen Warlords kommt der Aufstand seitens der Taliban hinzu. Verlässlich lebt er jedes Frühjahr wieder auf.

Neben den Bedrohungsszenarien für die politische Stabilität lohnt der Blick auf einige Faktoren, die eine solche Stabilität bewirken könnten. Mindestgarantien und Schutz für die Menschen könnten über die Durchsetzung und Wahrung der Menschenrechte erzielt werden. Neben der schwierigen Sicherheitslage und fehlendem Verständnis in den Regierungsbehörden fehlt es jedoch allein schon an Rechtskenntnissen sowie personellen wie materiellen Kapazitäten. Die afghanische Menschenrechtskommission (*Afghanistan Independent Human Rights Commission*, AIHRC) sollte über die Wahrung der Menschenrechte wachen. Es ist symptomatisch, dass sie überwiegend von internationalen Gebern finanziert wird.

Einige Fortschritte konnten bei der Stabilisierung der Wirtschaft erzielt werden; und das trotz Unsicherheit und politischer Spannungen. Afghanistan gehört zweifelsohne nach wie vor zu den ärmsten Ländern der Welt. Die Wirtschaftsstruktur ist geprägt vom Dienstleistungssektor mit 55 Prozent Anteil, gefolgt von der Landwirtschaft mit knapp 23 Prozent. Eine Industrieproduktion ist kaum vorhanden. Die wirtschaftliche Entwicklung wird daher trotz positiver Wachstumsraten weiterhin durch Zuflüsse aus der internationalen Gebergemeinschaft angewiesen sein. Erfolge konnten durch den Ausbau der Infrastruktur, den Bau von Straßen und Flughäfen und darüber eine bessere Anbindung des Landes erzielt werden. Jüngste Steuerreformen und die strengere Kontrolle der Steuererhebung haben die Inlandseinnahmen erhöht. Angesichts der Herausforderung, dass jährlich etwa 400.000 neu auf den Arbeitsmarkt drängenden jungen Menschen keine Beschäftigung angeboten werden kann – da die wenigsten von der Landwirtschaft absorbiert werden können – muten solche Erfolge aber fast schon nebensächlich an.

Die Empfehlungen der *International Crisis Group* zur Überwindung dieser Krisensituation umfassen nahe liegende Änderungen, so die Überwindung der feindlichen Rhetorik in der Öffentlichkeit, die bessere Konsultation der ethnischen Gemeinschaften einschließlich der Hazara und Usbeken, die Festsetzung eines Zeitplans für Parlaments- und Bezirksratswahlen zusammen mit einem festen Termin für Präsidentschaftswahlen im Jahr 2019 oder die Reform des Wahlsystems.

Mittelfristig ebenso bedeutsam für Reformen und Stabilität ist die zivilgesellschaftliche Szene in Afghanistan, auch wenn sich ihre Aktivitäten bislang vor allem auf die urbanen Zentren konzentrieren. Die große Zahl der Nichtregierungsorganisationen, geschätzt rund 3000, ist dem Engagement junger Afghaninnen und Afghanen für das Land geschuldet; also das, was den Regierenden momentan fehlt. Hier ist noch Raum für die konsequente Förderung über internationale Beziehungen.

*Aus dem Englischen übersetzt
von Theodor Rathgeber*

Zum Autor

Die *International Crisis Group* ist eine unabhängige, gemeinnützige Nichtregierungsorganisation mit Sitz in Brüssel, die sich mit der Analyse und Politikberatung zu besonders schweren Gewaltkonflikten beschäftigt.

Literaturhinweis

Dem Text liegt der umfangreichere Bericht *Afghanistan: The Future of the National Unity Government* zugrunde, Asia Report 285 vom 10. April 2017; abrufbar via <https://www.crisisgroup.org/asia/south-asia/afghanistan/285-afghanistan-future-national-unity-government>.