

Diskussionspapier

Forschungsgruppe Asien
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit



Christian Wagner

Regierungsführung in Afghanistan im regionalen Vergleich

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

Diskussionspapiere sind
Arbeiten im Feld der
Forschungsgruppe, die nicht als
SWP-Papiere herausgegeben
werden. Dabei kann es sich um
Vorstudien zu späteren SWP-
Arbeiten handeln oder um
Arbeiten, die woanders
veröffentlicht werden. Kritische
Kommentare sind den
AutorInnen in jedem Fall
willkommen.

Diskussionspapier FG7, 2008/04, September 2008
SWP Berlin

Inhalt

1. Einleitung	S. 3
2. Demokratie, Föderalismus und Minderheitenkonflikte in Südasien.....	S. 3
3. Armut und Entwicklung in Südasien.....	S. 4
4. Governance in Südasien.....	S. 5
5. Perspektiven der Regierungsführung in Afghanistan.....	S. 6

1. Einleitung

Das umfangreiche Engagement der internationalen Gemeinschaft in Afghanistan wirft die Frage auf, welche Ziele mittel- bis langfristig erreicht werden können. Die im Vorfeld der Pariser Afghanistan Konferenz in Paris bekannt gewordene Afghanistan National Development Strategy (ANDS) geht davon aus, dass eine demokratische und marktwirtschaftliche Entwicklung eine innenpolitische Stabilisierung bewirken wird. Demokratische und marktwirtschaftliche Mechanismen wirken in ethnisch fragmentierten Gesellschaften mit einem geringen Entwicklungsniveau jedoch oft Konflikt verschärfend. Unter diesen Bedingungen sind jedoch Formen guter Regierungsführung wie politische Stabilität oder Effektivität kaum zu erreichen. Vergleicht man Afghanistan mit benachbarten Staaten mit ähnlichen Voraussetzungen zeigt sich, dass langfristig kaum mehr als Formen schlechter Regierungsführung zu erreichen sind.

Die Forderungen ethnischer, linguistischer, religiöser und tribaler Gruppen gegenüber der Zentralregierung nach größerer politischer, wirtschaftlicher und kultureller Teilhabe sind eine der zentralen Konfliktlinien, denen sich Staaten wie Afghanistan und seine Nachbarn in Südasien gegenübersehen. Die damit verbundenen Konflikte haben in Afghanistan, Indien, Pakistan, Nepal und Sri Lanka die innenpolitische Entwicklung seit der Unabhängigkeit maßgeblich bestimmt. Die politische Landkarte Südasiens ist von diesen Auseinandersetzungen geprägt, sei es durch die Teilung Indiens und Pakistan 1947 oder die Unabhängigkeit Bangladeschs 1971.

Diese Minderheitenkonflikte haben die Regierungsführung in den Ländern deutlich beeinflusst. Die politische Stabilität hat am stärksten in Pakistan, Nepal und Sri Lanka gelitten. Die nationale Einheit Pakistans ist über die Frage der ethischen Repräsentanz 1971 mit der Abspaltung des Ostteils und der Entstehung Bangladeschs zerbrochen. In Sri Lanka ist der seit der Unabhängigkeit 1948 schwelende Streit über die politische und kulturelle Vertretung der Sri Lanka Tamilen in den achtziger Jahren zu einem Bürgerkrieg eskaliert. Das demokratische System war nicht in der Lage, einen politischen Ausgleich zwischen der singhalesischen Mehrheitsbevölkerung und der tamilischen Minderheit zu finden, so dass der Konflikt in den achtziger Jahren zu einem Bürgerkrieg eskalierte. Der Bürgerkrieg der Maoisten in Nepal zwischen 1996 und 2006 hatte ebenfalls eine starke ethnische Komponente. Verschiedene kleinere ethnische Minderheiten und untere Kastengruppen fühlten sich nach dem demokratischen Übergang 1991 nicht ausreichend vertreten. Die Verfassung gewährte ihnen zudem nur geringe Mitsprachemöglichkeiten. In Afghanistan bildet die Auseinandersetzung über die politische Beteiligung der Paschtunen bzw. die Repräsentation der anderen ethnischen Gruppen im Staatsapparat ebenfalls eine der zentralen Konfliktlinien.

2. Demokratie, Föderalismus und Minderheitenkonflikte in Südasien

Zur Beilegung der Konflikte wurden verschiedene Strategien eingesetzt. Am stärksten ist das Instrumentarium des State- und Nation-Building in Indien ausdifferenziert. Hier haben verschiedene institutionelle Mechanismen mittlerweile eine für die Region außergewöhnliche politische Stabilität hervorgebracht. Die Reorganisation der Bundesstaaten seit den fünfziger Jahren, der Drei-Sprachenkompromiss in den sechziger Jahren, die Gewährung von rechtlichen Privilegien für religiöse Minderheiten wie Muslime und Sikhs sowie die Einbeziehung der unteren Kasten- und Stammesgruppen in ein weit verzweigtes System von Quoten und Reservierungen waren dabei die wichtigsten Instrumente. Viele der Konflikte konnten aber damit nur vorübergehend geregelt werden, wie die anhaltende

Auseinandersetzungen um die Ausweitung der Quoten für weitere Kastengruppen oder die Gründung von weiteren Bundesstaaten zeigt. Demokratische Institutionen allein sorgten nicht für einen politischen Interessenausgleich zwischen den verschiedenen Volksgruppen wie das Beispiel Sri Lanka verdeutlicht. Der parlamentarische Ausgleich zwischen der Mehrheit der Singhalesen und der Minderheit der Tamilen scheiterte wiederholt am Widerstand buddhistisch-nationalistischer Gruppen, der eine Eskalation des Bürgerkriegs seit den siebziger Jahren bewirkte.

Der Vergleich der beiden demokratischen Regime in Indien und Sri Lanka verweist auf die Bedeutung sozialstruktureller Faktoren. Trotz seiner numerischen Hindumehrheit ist Indien politisch eine Minderheitsgesellschaft, so dass durch den demokratischen Wettbewerb keine dauerhaften gesellschaftlichen Mehrheiten zementiert werden. Eine solche Konstellation ergab sich hingegen in Sri Lanka, wo die ca. zwölfprozentige Minderheit der Sri Lanka Tamilen im politischen Wettbewerb keine Chance hatte, die Dominanz der singhalesischen Mehrheit abzuschwächen.

3. Armut und Entwicklung in Südasien

Die Armut ist nach z.T. über sechzig Jahren Unabhängigkeit noch immer auf einem erschreckend hohen Niveau. Länder wie Indien und Pakistan werden kaum in der Lage sein, die Millenniums Development Goals (MDG) zu erreichen. Dabei haben weder demokratische Staaten wie Indien, noch Staaten, die lange von autoritären Regimen geführt wurden, wie Pakistan und Bangladesch, nachhaltige Erfolge bei der Bekämpfung der Armut vorzuweisen.

Tabelle: Armut in Südasien

	Anteil der Bevölkerung unter...			Alphabetisierungsrate (1995-2005, > 15 Jahren)	HDI rank 2007
	Nationale Armutsgrenze (1990-2004)	1 US-\$/Tag (1990-2005)	2 US-\$/Tag (1990-2005)		
Bangladesch	49,8 %	41,3%	84,0%	47,5%	140
Indien	28,6%	34,3%	80,4%	61,0%	128
Nepal	30,9%	24,1%	68,5%	48,6%	142
Pakistan	32,6%	17,0%	73,6%	49,9%	136
Sri Lanka	25,0%	5,6%	41,6%	90,7%	99
Afghanistan	K.A.	K.A.	K.A.	28,0%	K.A.

K.A.: Keine Angabe; HDI: Human Development Index

Quelle: Weltbank, Weltentwicklungsbericht 2006; UNDP, Human Development Report 2007/08

Im Human Development Index (HDI) 2007/2008 der Vereinten Nationen nehmen alle Staaten Südasien eine schlechtere Platzierung ein als im Jahr zuvor, trotz der z.T. spektakulären Wachstumserfolge Indiens. Dies verweist auf die massiven strukturelle Hindernisse, die es sowohl in den demokratischen und autoritären Staaten der Region gibt, die Erfolge der Entwicklung umzuverteilen. Fehlende bzw. unzureichende Landreformen, jahrzehntelange Versäumnisse im Bereich der Grundbildung und der Gesundheitsversorgung sind hierbei einige der wichtigsten Ursachen.

4. Governance in Südasien

Vor diesem Hintergrund erstaunt es nicht, dass die von der Weltbank erhobenen Governance-Indikatoren für die Staaten Südasiens ungenügend sind.

Tabelle: Governance Indikatoren in Südasien

Governance Indikator	Jahr	Indien	Bangladesch	Sri Lanka	Nepal	Pakistan	Afghanistan
Teilhabe	2006	58,2	30,8	36,1	13,0	12,5	10,6
	2002	59,1	35,6	44,2	22,6	14,4	7,2
	1998	58,2	43,3	47,6	44,2	27,4	1,0
Politische Stabilität	2006	22,1	8,7	8,2	1,9	4,8	1,4
	2002	17,8	20,7	19,2	6,7	9,1	3,4
	1998	21,2	26,9	10,6	23,6	12,0	0,5
Effektivität der Regierung	2006	54,0	23,7	42,2	19,0	34,1	5,7
	2002	55,5	27,5	57,8	36,5	30,3	2,8
	1998	53,1	28,9	46,9	37,4	26,5	0,0
Regulierungs-kapazität	2006	48,3	20,0	50,2	28,8	38,5	3,4
	2002	41,5	17,6	60,5	30,7	20,0	2,4
	1998	34,6	25,9	56,6	24,4	26,3	4,9
Rechts-staatlichkeit	2006	57,1	22,9	54,3	29,0	24,3	0,5
	2002	53,3	25,7	56,7	41,0	27,1	1,9
	1998	58,1	21,0	53,8	52,4	21,9	2,4
Kontrolle der Korruption	2006	52,9	4,9	48,5	25,2	18,0	1,9
	2002	42,2	13,1	51,5	46,1	24,8	0,5
	1998	47,6	26,7	53,4	43,2	18,4	0,0

Percentile Rank : 0-100;

Quelle: http://info.worldbank.org/governance/wgi2007/sc_chart.asp (eingesehen 4.6.08)

Der Indikator Teilhabe (Voice/Accountability) umfasst die Chancen der Bevölkerung am politischen Prozess z.B. durch Wahlen, Versammlungs-, Presse- und Meinungsfreiheit teilzunehmen. Der Indikator politische Stabilität (Political Stability) misst die Perzeption, ob die Regierung destabilisiert oder gestürzt wird. Regierungseffektivität (Government Effectiveness) misst die öffentlichen Dienstleistungen sowie die Unabhängigkeit öffentlicher Dienste von politischer Einflussnahme. Die Regulierungskapazität (Regulatory Quality) untersucht die Möglichkeiten einer Regierung, Politiken für die Entfaltung der Privatwirtschaft zu formulieren und zu implementieren. Rechtsstaatlichkeit (Rule of Law) misst das Vertrauen in die Gesetze und staatliche Organe wie Polizei und Gerichte. Korruptionskontrolle (Control of Corruption) fragt danach, inwieweit staatliche Ressourcen für private Zwecke genutzt werden bzw. inwieweit staatliche Institutionen Beute von Eliten und privaten Interessen sind.

Der regionale Vergleich stellt die langfristigen Entwicklungsperspektiven Afghanistans in einem

schwierigen Licht dar. Die Daten zeigen zum einen die Erfolge Afghanistans zwischen 1998 und 2006. Auffallend sind die Verbesserungen im Bereich Teilhabe, die den Wahlen 2004/2005 geschuldet sind sowie in der Effektivität der Regierung. Zum anderen haben sich aber die Regulierungskapazität sowie die Rechtsstaatlichkeit in dem Zeitraum verschlechtert. Vergleicht man die Daten mit dem Stand der Entwicklung in den anderen südasiatischen Staaten, werden die Herausforderungen deutlich, denen die afghanische Regierung und die internationale Gemeinschaft gegenüber stehen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die schlechten Indikatoren der Regierungsführung in Südasien das Ergebnis von z.T. über sechzig Jahre andauernden innenpolitischen Auseinandersetzungen sind.

So müsste sich die politische Stabilität in Afghanistan mehr als verdreifachen, von 1,4 auf 4,8, um mindestens den Wert des Nachbarn Pakistan zu erreichen. Dabei gilt auch Pakistan als ein politisch eher instabiles Land. Noch gravierender sind die Unterschiede im Bereich Regierungseffektivität (Pakistan: 34,1; Afghanistan: 5,7), Rechtsstaatlichkeit (Pakistan: 24,3; Afghanistan: 0,5) und Kontrolle der Korruption (Pakistan: 18,0; Afghanistan: 1,9). Pakistan hat sechzig Jahre benötigt, um solche Werte zu erreichen, von denen Afghanistan noch immer sehr weit entfernt. Noch gravierender sind die Unterschiede zur Indischen Union. Diese hat über sechzig Jahre benötigt, um Werte von Rechtsstaatlichkeit zu erreichen, die um mehr als das hundertfache höher liegen als in Afghanistan. Dabei ist auch Indien noch weit von einem Rechtsstaat im westlichen Sinne entfernt. Das oberste Gericht genießt zwar ein hohes Ansehen und spielt in der innenpolitischen Auseinandersetzung eine wichtige Rolle, ist jedoch wie die unteren Instanzen hoffnungslos überlastet, so dass die Bürger kaum Möglichkeiten auf ein rechtsstaatliches Verfahren haben. Schließlich gilt die Polizei in Indien, als wichtigstes Instrument der Rechtsstaatlichkeit, als chronisch korrupt und hat demzufolge ein schlechtes Ansehen in der Bevölkerung.

5. Perspektiven der Regierungsführung in Afghanistan

Eine soziale und wirtschaftliche Modernisierung in multiethnischen Gesellschaften wie Afghanistan ist unter demokratischen Vorzeichen ein schwieriger und langwieriger Prozess. Gruppeninteressen dominieren die politische Auseinandersetzung, so dass alle Ergebnisse nur unter dem Vorzeichen der eigenen ethnischen Gruppe interpretiert werden. Zugleich fördert der demokratische Wettbewerb die ethnische Identitätsbildung. Der regionale Vergleich zeigt die Gefahr gewaltsamer Eskalationen ethnischer Konflikte, wenn sich Gruppen im Prozess des *State-* und *Nation-building* benachteiligt fühlen. Für Afghanistan wird die größte Herausforderung darin liegen, institutionelle Mechanismen für einen Ausgleich zwischen der paschtunischen Mehrheit und den anderen ethnischen Minderheiten zu finden. Vor diesem Hintergrund muss bereits das Erreichen eines Niveaus von Regierungsführung, das dem ungeliebten Nachbarn Pakistan entspricht, als Erfolg gesehen werden. Dabei wird Pakistan seit vielen Jahren selbst immer wieder als gescheiterter Staat eingestuft. Die internationale Gemeinschaft wird diesen Prozess von außen kaum beeinflussen oder steuern können. Zudem besteht die Gefahr, dass im Verlauf der innenpolitischen Auseinandersetzungen zwischen den verschiedenen Volksgruppen zunehmend als Teil des Problems und nicht als Teil der Lösung gesehen wird. Unter diesen Bedingungen sollte sich die internationale Gemeinschaft auf ihre unmittelbaren Sicherheitsinteressen in Afghanistan konzentrieren, um zu verhindern, dass international operierende terroristische Gruppen in den entlegenen Regionen des Landes erneut Rückzugsgebiete finden.