

Die afghanische Regierung der Nationalen Einheit

Herrschaftssicherung vor effektiver Regierungsführung

Philipp Münch

Als Mohammad Ashraf Ghani das Amt des afghanischen Präsidenten übernahm, zu dem er 2014 ernannt worden war, richteten sich große Erwartungen an ihn. Ghani, der wie kaum ein afghanischer Politiker zuvor in jeder Hinsicht die Sprache der internationalen Unterstützer seines Landes spricht, sicherte eine im westlichen Sinne bessere Regierungsführung zu. Doch rund ein halbes Jahr nach der Vereinbarung, die er mit seinem Regierungsvorsitzenden Abdullah Abdullah getroffen hat, verfügt Afghanistan noch immer nicht über ein vollständiges Kabinett. Greifbare Erfolge etwa bei der Korruptionsbekämpfung hat die Regierung bislang auch kaum vorzuweisen. Worin bestehen die Haupthindernisse für die sogenannte Regierung der Nationalen Einheit und wie lassen sie sich überwinden? Eine genauere Analyse zeigt jedenfalls, dass die oft angeführte Korruption staatliche Herrschaft nur bedingt beeinträchtigt.

Zentralstaatliche Herrschaft in Afghanistan steht vor allem vor zwei Herausforderungen: Zum einen muss die Zentralregierung ihre Herrschaft im Land erst einmal konsolidieren. Sie muss mithin erreichen, dass die Bevölkerung ihren Anordnungen Folge leistet. Insbesondere gilt es, sie zum Zahlen von Steuern zu bewegen, das häufig unterbleibt. Dabei sind Steuern die ökonomische Grundlage jedes staatlichen Handelns. Zum anderen muss sie Strategien entwickeln und entsprechende Maßnahmen ergreifen, um die vielfältigen Probleme Afghanistans zu lösen. Rein logisch betrachtet ist eine konsolidierte Herrschaft die Voraussetzung für staatliches Handeln. Auch ein Blick auf

die historische Entwicklung des Staates in der westlichen Hemisphäre sowie in Südostasien zeigt diesen Zusammenhang auf.

In Afghanistan hingegen versuchen vor allem die internationalen Protagonisten des Statebuilding, das Ende 2001 einsetzte, beides gleichzeitig zu erreichen. Die meisten von ihnen wollen sogar effektive staatliche Verwaltung herbeiführen, bevor sich staatliche Herrschaft etablieren konnte. Wissenschaftliche Governance-Ansätze legitimieren diese Prioritätensetzung, indem sie Staatlichkeit tendenziell vor allem als eine Sache des Managements darstellen, nicht eine von Macht und Herrschaft.

So konzentrierten sich die zahlreichen westlichen Entwicklungshelfer, Militärs und sonstigen Berater früh auf Detailfragen afghanischer Regierungsführung. Gemeinsam mit Vertretern der neuen afghanischen Regierung konzipierten westliche Experten beispielsweise moderne Satzungen und Gesetze. Da die Amtswalter der Zentralregierung speziell auf dem Land nur selten das Monopol auf die politische Macht hatten, konnten sie diese Normen indes nicht durchsetzen. Die westlichen Streitkräfte waren auch nur im Ausnahmefall bereit, konkurrierende Machthaber, die nicht zu den Taleban zählten, gewaltsam zu entwaffnen. Dies zeigte sich bereits im April 2002, als sich der Kommandeur Pacha Khan Zadran Hamid Karzais Interimsregierung widersetzte. Stattdessen stellten die Vertreter der Zentralregierung ihre Widersacher häufig dadurch ruhig, dass sie ihnen staatliche Ämter übertrugen. Da die Widersacher auf diese Weise auch Posten in den Afghanischen Sicherheitskräften erhielten, die mit internationaler Unterstützung neu aufgestellt wurden, konnten sich die Sicherheitskräfte auch nicht zu einem Instrument entwickeln, das staatliche Macht eindeutig monopolisierte.

Als Patrone geben die politischen Akteure einen Großteil der staatlichen Mittel an ihre Klienten weiter, die ihnen im Gegenzug Gefolgschaft leisten. Diese Klienten sind Patrone anderer Klienten, die wieder andere protegieren usw. Die Patrone erfüllen eine wichtige Funktion bei der Stabilisierung von Herrschaft, indem sie die Beherrschten ökonomisch einbinden. Keine Herrschaft kann dauerhaft allein durch Zwang funktionieren. Das beschriebene Patronagesystem ist durchaus in der Lage, Stabilität im Sinne der Abwesenheit von breitflächiger Gewalt zu gewährleisten, die etwa die 1990er Jahre prägte. Da Patronage oftmals formalen Regeln zuwiderläuft, bezeichnen sie viele internationale Akteure abwertend als »Korruption«. Hierbei handelt es sich jedoch um einen vagen Begriff, der unterschiedlich definiert wird und die genannte herrschaftsstabilisierende Funktion von Patronage ausblendet.

Nicht in diesem Sinne stabilisierend wirkt freilich die in Afghanistan häufig anzutreffende Praxis von Einzelpersonen, die staatliche Mittel im Übermaß akkumulieren. Genannt sei hier zum Beispiel die 2010 aufgedeckte Veruntreuung von rund 1 Milliarde US-Dollar der staatlichen Kabul Bank. In derartigen Fällen verteilen die Patrone nur einen unverhältnismäßig kleinen Teil ihrer Ressourcen an ihre Klientel und transferieren das Gros der akkumulierten Gelder als Privatvermögen ins Ausland. Nach Angaben der afghanischen Zentralbank sollen im Jahr 2011 am Kabuler Flughafen allein an offiziell deklarierten Geldern 4,5 Milliarden US-Dollar außer Landes geschafft worden sein.

Auch im Westen stellten die Zentralherrscher seit der Frühen Neuzeit den nach Macht strebenden Adel ruhig, indem sie die Adligen am Hof sowie mit ministeriellen und militärischen Ämtern versorgten, und dies über einige Generationen hinweg bis ins 20. Jahrhundert. Allerdings hatten die Herrscher sie zuvor ihrer militärischen Machtmittel weitgehend beraubt. Dies ist in Afghanistan vielfach nicht der Fall. Stattdessen kontrollieren politische Akteure oft bewaffnete Gruppen, die in der Regel jedoch nicht offen auftreten. Hinzu kommt, dass im Westen insbesondere das aufsteigende Bürgertum in einem langen historischen Prozess den ruhiggestellten Adel überwiegend friedlich aus seinen Positionen verdrängen, den Staat verrechtlichen und damit politische Mitsprache erlangen konnte. Der entscheidende Hebel hierbei war die überlegene wirtschaftliche Stellung des Bürgertums. In Afghanistan existiert zwar auch eine oft als »Zivilgesellschaft« bezeichnete Sozialformation, die darauf drängt, den Staat zu liberalisieren und insbesondere den alten Mudschaheddin-Kommandeuren ihre Ämter zu nehmen. Allerdings ist sie direkt oder indirekt fast vollständig von internationalen Geldern abhängig, verfügt also kaum über eigene wirtschaftliche Macht als Hebel.

Herausforderungen für die Regierung der Nationalen Einheit

Hauptproblem der Regierung der Nationalen Einheit ist es, ihre Herrschaft zu stabilisieren. So versuchten bereits ihre Hauptvertreter, Präsident Ashraf Ghani und Regierungsvorsitzender Abdullah Abdullah, während des Präsidentschaftswahlkampfes 2014 als konkurrierende Kandidaten die Unterstützung möglichst vieler Akteure zu gewinnen. Das Spektrum reichte von prominenten Führern der schließlich gegen die Taleban kämpfenden Mudschaheddin-Parteien über gebildete, ehemals exilierte »Technokraten« mit hohem Ansehen im Westen bis hin zu Vertretern des legalen politischen Arms der Hezb-e Islami Afghanistan, der zweitgrößten nationalen Aufstandsbewegung. Ghani und Abdullah sicherten sich ihre Unterstützung, indem sie ihnen versprachen, sie politisch und ökonomisch an ihrer Herrschaft zu beteiligen. Im Gegenzug sagten die genannten Akteure zu, ihre Klientel zur Stimmabgabe zu mobilisieren.

Vor allem weil die Wähler in Afghanistan nur unzureichend registriert sind und die Beteiligten den Wahlprozess immer wieder beeinflussten, blieb das Ergebnis der zweiten Wahlrunde vom 14. Juni 2014 umstritten. Die einzige kompromissfähige Lösung, auf die sich Ghani und Abdullah schließlich unter internationalem Druck verständigten, bestand darin, eine Regierung der Nationalen Einheit zu bilden. Die neue Regierung integrierte auf diese Weise eine sehr große Bandbreite konkurrierender politischer Akteure. Der Konflikt um die afghanische Zentralgewalt wurde auch diesmal nicht ausgetragen, sondern durch Inklusion von Konkurrenten eingefroren.

Die Konstellation in der Regierung der Nationalen Einheit ist insofern auch nicht grundlegend neu, als bereits Präsident Karzai seine stärksten Konkurrenten durch Zuteilung wichtiger Ämter einbezog. In seiner letzten Amtszeit ernannte er seinen wohl mächtigsten Antagonisten Mohammad Qasim Fahim zum Vizepräsidenten. Die nationale Einheitsregierung formalisiert

diese Machtteilung noch und erschwert es damit den Regierenden, Entscheidungen zu treffen. Dies wird etwa deutlich an den langwierigen Auseinandersetzungen über die genauen Kompetenzen des Regierungsvorsitzenden Abdullah. Da sie nicht vollständig beigelegt werden konnten, bleiben Abdullahs Befugnisse teilweise unklar.

Die Parlamentsabgeordneten müssen jedes Mitglied des Regierungskabinetts einzeln bestätigen. Infolgedessen setzte sich das Ringen um wirtschaftliche Inklusion bis in deren Klientel hinein fort. Denn in den Verhandlungen, die noch immer nicht abgeschlossen sind, verlangten viele Abgeordnete als Gegenleistung für ihre Zustimmung, dass ihre Klienten Ämter in den jeweiligen Ressorts erhalten. Bisher ließ sich nur Einverständnis über 9 von 27 Ministern und Vorsitzenden unabhängiger Direktorate erzielen.

Handlungsoptionen

Dem Bemühen der afghanischen Einheitsregierung, möglichst viele Akteure politisch und ökonomisch einzubeziehen, steht vor allem entgegen, dass die Mittel hierfür nicht ausreichen werden. Die afghanische Wirtschaft ist auf den Bedarf der internationalen Truppen und der Entwicklungszusammenarbeit zugeschnitten. Sie erzeugt kaum weltmarktfähige Produkte. Die stärksten Wirtschaftszweige sind dementsprechend der Bausektor, der von internationalen Entwicklungs- und militärischen Infrastrukturprojekten lebt, sowie Transport und Handel. Letztere zehren ebenfalls vom Bedarf der internationalen Akteure bzw. der überdurchschnittlich hohen Kaufkraft ihrer afghanischen Angestellten. Ohne weltmarktfähige Produktion wird die Wirtschaft drastisch schrumpfen, sobald die Geberleistungen abnehmen. Daher muss zumindest mittelfristig eine Alternative zum bisherigen politischen Patronagesystem geschaffen werden. Zwei Ansätze sind denkbar.

Erstens könnten die Verantwortlichen Akteure aus der Regierung herausdrängen, um Kosten zu senken. Dagegen spräche,

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2015
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

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

ISSN 1611-6364

dass dadurch die Herrschaft der Regierung noch prekärer werden könnte. Dafür spräche jedoch die Tatsache, dass mit dem Regierungswechsel bereits mehrere ehemalige Mudschaheddin-Kommandeure Posten verloren bzw. nicht wie versprochen erhalten haben, ohne dass dies bislang erkennbare negative Folgen gehabt hätte. An ihrer Stelle kamen formal besser ausgebildete Akteure zum Zuge, in der Regel mit Erfahrung in einer zivilen Tätigkeit im Ausland, die wohl einen Teil ihrer Klientel übernahmen. Möglicherweise wurde auf diesem Wege also lediglich der übermäßigen Akkumulation staatlicher Mittel in den Händen ehemaliger Mudschaheddin ein Riegel vorgeschoben, was deren Klientel offenbar nicht zum Nachteil gereichte.

Zweitens könnten die internationalen Partner Afghanistans die Bemühungen der Regierung unterstützen, ihre Herrschaft zu monopolisieren. Allerdings würde dieser Ansatz wahrscheinlich in eine autoritärere Regierungsführung münden. Zwar haben die westlichen Vertreter insbesondere durch ihre Kooperation mit Akteuren, die zahlreiche Menschenrechte verletzt haben, gezeigt, dass sie bereit sind, Abstriche bei der Realisierung ihres liberal-demokratischen Idealbilds in Afghanistan zu machen. Doch wenn die Regierung in Kabul einen stärker autoritären Charakter annehmen würde, könnte dies die Unterstützung der Parlamente in den Geberländern für das ohnehin schon vielfach infrage gestellte Afghanistan-Engagement ernsthaft gefährden.

Gerade Versuche, das Steuermonopol im gesamten Land durchzusetzen, dürften zudem die Gewalt anfachen. Denn die Staatspitze müsste zunächst die nichtstaatlichen bewaffneten Gruppen und Teile der staatlichen Sicherheitskräfte daran hindern, die Bevölkerung illegal zu besteuern, wie es derzeit geschieht. Um dies zu erreichen, wird sie Gewalt einsetzen müssen. Und selbst wenn die Regierung Erfolg hätte, dürften sich Teile der Bevölkerung – höchstwahrscheinlich von Aufständischen unterstützt – einer umfassenden staatlichen Besteuerung widersetzen. Darüber hinaus

könnte es sich erweisen, dass die Regierung nur lebensfähig ist, weil sie international unterstützt wird. Insofern böte die aufgezeigte Option keine nachhaltige Lösung.

Für die internationalen Partner scheint daher die einzige kurzfristige Handlungsoption zu sein, dagegen vorzugehen, dass einzelne afghanische Akteure staatliche Mittel im Übermaß akkumulieren. Sie sollten dabei die grundsätzliche Funktion von Patronage als Form der Sicherung staatlicher Herrschaft anerkennen, die genannten Auswüchse aber bekämpfen helfen. Hierfür erscheint es notwendig, die Finanzströme aus Afghanistan besser zu kontrollieren. Da die Zielländer dieser Gelder allerdings kaum bereit sein dürften, freiwillig zu helfen, müssen sie durch internationalen Druck zu Mithilfe veranlasst werden. Gerade die Bundesregierung sollte diplomatisch und mit entsprechenden Abkommen darauf hinwirken.

Die internationalen Bemühungen um Statebuilding in Afghanistan haben sich bislang auf »technische« Details und Verfahren konzentriert. Dieser lange Zeit dominierende Ansatz war offenkundig aber nicht erfolgreich. Die hierbei ignorierte Frage der Konsolidierung zentralisierter Macht holt die Akteure immer wieder ein. Gleiches gilt für die entwicklungspolitischen Versuche, Afghanistans Ökonomie zu stärken, die letztlich planwirtschaftlichen Charakter hatten. Die Vertreter westlicher Entwicklungshilfebürokratien entschieden meist in den Hauptstädten ihrer Heimatländer über Projekte, die sie für sinnvoll hielten. Auf ihre eigenen Interessen bedacht, fokussierten sich die in Afghanistans Wirtschaft dominierenden Akteure jedoch auf die Sektoren, in denen kurzfristig die höchsten Profite zu erzielen waren. Künftige internationale Bemühungen sollten die tatsächlichen afghanischen Verhältnisse und Interessenlagen stärker berücksichtigen.