



BAND 19

Abgeordnete in Afghanistan – Konflikte, Kompromisse, Kollaborationen

Von Andrea Fleschenberg



ABGEORDNETE IN AFGHANISTAN – KONFLIKTE, KOMPROMISSE, KOLLABORATIONEN

**HEINRICH BÖLL STIFTUNG
SCHRIFTEN ZUR DEMOKRATIE
BAND 19**

Abgeordnete in Afghanistan – Konflikte, Kompromisse, Kollaborationen

Von Andrea Fleschenberg

**Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung
In Zusammenarbeit mit UNIFEM**

Die Autorin

Dr. Andrea Fleschenberg ist zurzeit wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Politikwissenschaft der Philipps-Universität Marburg. Zuvor arbeitete sie an den Universitäten Hildesheim und Köln. Im Jahr 2007 war sie Gastdozentin an der Universität von Punjab in Lahore, Pakistan, und 2006 an der Universität Jaume I in Castellón, Spanien. Ihre Forschungsgebiete sind Vergleichende Politikwissenschaft und Third World Politics mit den Schwerpunkten Süd- und Südostasien, Demokratisierung und Wahlsysteme, Transitional Justice, Gender und Politik, zu denen sie zahlreiche Veröffentlichungen vorgelegt hat.

Dieses Werk wurde unterstützt durch den Entwicklungsfonds der Vereinten Nationen für Frauen (UNIFEM-Afghanistan). Die in dieser Publikation geäußerten Ansichten und Auswertungen geben die Sicht der Autorin wider und stellen nicht notwendigerweise die Position von UNIFEM, der Vereinten Nationen oder einer anderen zugehörigen Organisation dar.

Abgeordnete in Afghanistan – Konflikte, Kompromisse, Kollaborationen
Von Andrea Fleschenberg

Band 19 der Reihe Demokratie
Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung
© Heinrich-Böll-Stiftung 2010

Übersetzungen aus dem Englischen von Bettina Münch und Kathrin Razum

Gestaltung: graphic syndicat, Michael Pickardt (nach Entwürfen von blotto Design)
Coverphoto: Gulbuddin Elham
Druck: agit-druck

ISBN 978-3-86928-027-1

Heinrich-Böll-Stiftung, Schumannstraße 8, 10117 Berlin

T +49 30 28534-0 **F** +49 30 28534-109 **E** info@boell.de **W** www.boell.de

INHALT

Vorwort	7
Einleitung	10
1 Staats- und Institutionenbildung in Afghanistan nach 2001	28
1.1 Staats- und Institutionenbildung in Afghanistan: Errungenschaften und Herausforderungen	34
1.2 Das Politische System Afghanistans: Errungenschaften und Herausforderungen	52
2 «Doing politics» – Weltweite Erfahrungen von Parlamentarierinnen	76
2.1 Die Zusammenarbeit von Parlament, Zivilgesellschaft und frauenpolitischen Kräften	84
2.2 «Caucusing» und Netzwerkarbeit	86
3 Die wichtigsten Ergebnisse der Studie über weibliche Parlamentsabgeordnete	93
3.1 Persönlicher Hintergrund und Zugang zur Politik	93
3.2 Rechenschaftspflicht, Rückhalt, Austausch mit der Gesellschaft	98
3.3 Parlamentarische Kontrolle, Staatshaushalt und Zusammenarbeit mit dem Frauenministerium	101
3.4 Sachpolitische Agenden und rechtspolitische Interessen	109
3.5 Internationale Abkommen, Resolutionen und Kooperationsvereinbarungen	120
3.6 Parlamentarisches Frauennetzwerk / Caucus	123
4 Die wichtigsten Ergebnisse der Studie über männliche Parlamentsabgeordnete	134
4.1 Persönlicher Hintergrund und Zugang zur Politik	134
4.2 Rechenschaftspflicht, Rückhalt, Austausch mit der Gesellschaft	138
4.3 Parlamentarische Kontrolle, Staatshaushalt und Zusammenarbeit mit dem Frauenministerium	141
4.4 Sachpolitische Agenden und rechtspolitische Interessen	147
4.5 Zusammenarbeit unter den Parlamentariern	157
5 Fazit und Empfehlungen	160
Literatur	169

VORWORT

Die Heinrich-Böll-Stiftung unterstützt seit Anfang 2002 verschiedene Projekte zur Förderung der Demokratie und der aktiven Teilnahme von Männern und Frauen am Wiederaufbauprozess in Afghanistan. Unter anderem hat sie erfolgreich die Women and Children Legal Research Foundation (WCLRF) gefördert, bislang die einzige Forschungseinrichtung in Afghanistan, die sich mit den Frauenrechten befasst. Als Herausgeberin einer vielgelesenen Frauenzeitschrift erreicht die WCLRF ein breites, interessiertes Publikum. Die Zeitschrift befasst sich mit frauenrelevanten politischen und sozialen Fragen und trifft damit bei ihrer Leserschaft eindeutig einen Nerv. Die angesehene Anthropologin und Sängerin Samar Minhalla und die Heinrich-Böll-Stiftung haben zusammen eine Reihe von Liedern zum Thema Bürgerengagement produziert, die in den afghanischen Charts ganz oben standen – eine bemerkenswerte Leistung, wenn man bedenkt, mit welcher Skepsis große Teile der afghanischen Bevölkerung nach wie vor auf die Präsenz von Frauen im öffentlichen Leben reagieren.

Unsere Partnerschaft mit dem Afghan Women's Network (AWN) hat zur Gründung einer Jugendorganisation geführt, die vor allem Interessenvertretung betreibt und in Verhandlungen mit dem Verkehrsministerium durchsetzen konnte, dass es in den überfüllten öffentlichen Verkehrsmitteln nun spezielle, für Frauen reservierte Sitzplätze gibt.

Für uns bleibt die Frage, auf welche Weise wir wirksam zur zivilen Entwicklung beitragen und die politische Teilhabe in den Provinzen fördern können, in Gebieten also, die außerhalb der Reichweite der in Kabul konzentrierten internationalen Organisationen liegen. In dieser Hinsicht war es ein echter Glücksfall, dass sich im Jahr 2003 Stammesälteste aus der südöstlichen Provinz Paktiya an Swisspeace wandten, um in Erfahrung zu bringen, wie sie sich am Friedens- und Wiederaufbauprozess beteiligen und sowohl mit der afghanischen Regierung als auch mit den internationalen Organisationen zusammenarbeiten könnten. Im Dezember 2003 wurde mit finanzieller Unterstützung durch die Heinrich-Böll-Stiftung und Swisspeace das Tribal Liaison Office – mittlerweile in The Liaison Office (TLO) umbenannt – gegründet. Das Projekt entwickelte sich rasch, und im Februar 2004 hatte die Organisation zusätzlich zu ihrem Hauptsitz in Kabul Geschäftsstellen in Paktiya, Paktika und Khost eingerichtet. Eine weitere wurde 2008 in Jalalabad eröffnet. In seiner Funktion als erfolgreicher Vermittler zwischen der Zentralregierung und den internationalen Organisationen einerseits und den traditionellen örtlichen Strukturen andererseits ist TLO heute sehr gefragt.

Es war von Anfang an eines unserer Anliegen, darauf hinzuwirken, dass mehr Frauen an Entscheidungsprozessen beteiligt sind und dass auch Mädchen

aus konservativen Familien die Möglichkeit erhalten, eine Schule zu besuchen. Heute müssen wir einräumen, dass wir von unserem Projektziel, Freiheit, Gleichheit und politische Mitbestimmung für die gesamte Bevölkerung zu erwirken, noch weit entfernt sind. Insbesondere im südlichen und südöstlichen Afghanistan liegt hier noch ein weiter Weg vor uns.

Die im Wahljahr 2009 zu verzeichnenden Ergebnisse von sechs Jahren harter Arbeit der Heinrich-Böll-Stiftung und anderer Organisationen sind ernüchternd: Ein regulärer Wahlkampf unter Beteiligung aller Kandidatinnen und Kandidaten, mit offenen Wahlveranstaltungen, Bürgeranhörungen und der Verteilung von Wahlkampfbroschüren findet nicht statt, und Afghanistan hat nach wie vor kein transparentes, egalitäres und gerechtes Regierungssystem. Die Beteiligung von Frauen am öffentlichen Leben nimmt ab. Die Gewalt ist nirgendwo im Land unter Kontrolle. Überfälle, Selbstjustiz und Gerichtsverfahren, die gegen die Menschenrechte und die Rechte der Frauen verstoßen, sind an der Tagesordnung. Die Sicherheitslage verschlechtert sich parallel zur wachsenden Desillusionierung angesichts ausbleibender Ergebnisse und der funktionalen Mängel der bestehenden demokratischen Strukturen. Angesichts all dieser Schwierigkeiten vergessen wir leicht, wer in Afghanistan tatsächlich die Macht ausüben und wer die rechtlichen Grundlagen für diese Macht schaffen sollte: die Männer und Frauen im Parlament, die sich bemühen, in dieser turbulenten Übergangszeit einen Staat aufzubauen. Inwieweit wird es diesen gewählten Repräsentantinnen und Repräsentanten gelingen, Alternativen zu den traditionellen Machtstrukturen zu schaffen? Vor welchen Hindernissen stehen sie? Welche Fraktionen oder Netzwerke bilden sie?

Auf der Basis von Interviews, die in den Jahren 2007 und 2008 in Kabul mit männlichen und weiblichen Abgeordneten geführt wurden, untersucht diese Publikation Realitäten der Parlamentsarbeit in Afghanistan. Sie zeigt auf, wie unterschiedlich und zugleich zwingend die in Afghanistan vorherrschenden Identifikationsmuster sein können. Von den geschlechtsunabhängigen Identifikationsmustern sind Familie, Klan und ethnischer Hintergrund am wichtigsten; aber auch das regionale Erbe und der Status des Einzelnen spielen eine Rolle. Diese Identitäten zu ignorieren kann für Frauen gefährlich oder sogar lebensbedrohlich sein. Trotzdem ist die Zusammenarbeit zwischen den Frauen im Parlament nur schwach ausgeprägt.

Diese Untersuchung bietet die seltene Gelegenheit, Einblick in das Selbstbild und die Rolle der Frauen im Parlament zu gewinnen. Von den 91 Parlamentarierinnen der beiden Kammern nahmen 76 an der Studie teil. Die Fragen, die sich auf Bereiche beziehen, in denen ähnliche Interessen zu einer Zusammenarbeit führen könnten, geben besonders wertvolle Hinweise darauf, in welcher Form die parlamentarische Arbeit künftig unterstützt werden kann. Themen für Koalitionen ausschließlich weiblicher Parlamentsmitglieder müssen auf den Bedürfnissen der Bevölkerung als Ganzes basieren – insbesondere was Sicherheit, Gesundheitsversorgung und Bildung betrifft –, damit die Frauen im Land mehr politisches Gewicht erhalten.

Ich danke Semin Qasmi, Marion Müller und Bente Scheller vom Büro der Heinrich-Böll-Stiftung in Kabul für ihre Beiträge zu diesem Projekt. Ebenso sei dem Entwicklungsfonds der Vereinten Nationen für Frauen, UNIFEM, für die vertrauensvolle Zusammenarbeit gedankt, die zu einer noch größeren interessierten Leserschaft für diese Publikation führen wird. Schließlich möchte ich der Autorin, Andrea Fleschenberg, und den Parlamentarierinnen und Parlamentariern für ihr Engagement, ihre Einblicke und ihre Zeit danken. Ohne ihren mutigen Einsatz und den ihrer Mitstreiterinnen im ganzen Land gäbe es keine Hoffnung auf ein sicheres, demokratisches und geschlechtergerechtes Afghanistan.

Berlin, im Mai 2009

Barbara Unmüßig
Vorstand der Heinrich-Böll-Stiftung

EINLEITUNG

Ich bin eine afghanische Frau und habe mein ganzes Leben in Afghanistan verbracht. Da ich wusste, dass es in Afghanistan keine Sicherheit und keine Rechte gibt und wir uns unsere Rechte selbst nehmen müssen, weil keiner sie uns geben wird, habe ich mich in der Verantwortung gesehen und mich zur Verfügung gestellt, um meinem Volk zu dienen (eine der interviewten Parlamentarierinnen).

Bei den letzten Parlamentswahlen im Jahr 2005 hielt zum ersten Mal in der afghanischen Geschichte eine große Anzahl von Frauen Einzug in die beiden Parlamentskammern Wolesi Jirga und Meshrano Jirga. Sie sind jetzt als Parlamentarierinnen in die Entscheidungs- und Gesetzgebungsprozesse eingebunden, interagieren mit Wählerinnen und Wählern, mit der Öffentlichkeit ganz allgemein und mit den Medien. In der zweiten Hälfte der Legislaturperiode ist die Etablierung des afghanischen Parlaments in eine Konsolidierungsphase eingetreten, in der es den Abgeordneten darum geht, sich politisch zu positionieren. Dieser Prozess der Koalitionsbildung findet statt, während sich das Land im Umbruch befindet und es immer wieder zu politisch, ethnisch, sprachlich, regional, historisch oder durch den Stadt-Land-Gegensatz begründeten Spannungen kommt. Diese komplizierten Verhältnisse und Entwicklungen innerhalb des umfassenden Projektes der Staatsbildung spiegeln sich im Parlament wider, wo die Frauen oft in die zentralen Machtkämpfe hineingezogen werden.

Bei Interventionen und Staatsbildungsmaßnahmen von Einzelstaaten, Staatengruppen oder internationalen Organisationen wie etwa den Vereinten Nationen, der Afrikanischen Union oder der EU sind üblicherweise ein ausgehandelter Friede oder Waffenstillstand, freie und faire Wahlen sowie oft auch die Wissensvermittlung unter den Auspizien internationaler und regionaler Partner zentrale Komponenten der jeweiligen Rückzugsstrategie. Das Parlament und seine Mitglieder spielen somit bei der Staatsbildung und den Entwicklungen der Postkonfliktzeit eine entscheidende Rolle. Doch bisher gibt es kaum wissenschaftliche Untersuchungen, die Aufschluss darüber geben könnten, was die Voraussetzungen für eine wirklich repräsentative, gut funktionierende und lebensfähige parlamentarische Institution sind, wie also der institutionelle Rahmen mit den angemessenen Verfahren, Überlegungen und politischer Teilhabe auszufüllen ist, damit das Parlament den Interessen der Menschen dienen und darauf hinwirken kann, dass nicht länger mit Gewalt Politik gemacht wird und Machtkämpfe ausgetragen werden, sondern es zu einem stabilen Frieden, Wiederaufbau und allgemeinem Wohlergehen kommt. Über welche

Art von Abgeordneten sprechen wir? Welches Macht- und Konflikterbe wird in die neue politische Situation eingebracht, und was sind die Folgen? Wie können neue politische Akteure Zugang zur Machtelite gewinnen und Einfluss auf die Politik der Postkonfliktzeit nehmen? Wie verstehen die Abgeordneten ihre Rolle, ihre Agenda, die Mandate, die sie erfüllen müssen und/oder wollen? Welche Hindernisse stehen einer angemessenen Ausübung ihres Mandats im Weg? Wie sehen sie ihre eigene Arbeit, ihre Interaktionen, wie stellen sie sich die künftige parlamentarische Entwicklung vor? Welche Auswirkungen hat ein Friedensabkommen wie etwa das Petersberger Abkommen, das die Kooptierung früherer Konfliktparteien und potentieller Veto-Akteure ermöglicht, auf die institutionelle Entwicklung des Parlaments im Allgemeinen wie auch in Bezug auf die Genderfrage?

Diese wissenschaftliche Untersuchung begann als Reise nach Afghanistan mit dem Ziel, einen Einblick in die Wirrnisse des stark fragmentierten, hybriden und unbeständigen afghanischen Parlaments zu gewinnen, als ein Versuch, die komplexe und schwierige Lage der afghanischen Parlamentarierinnen und Parlamentarier zu verstehen und Optionen, mögliche Ansätze, wenn nicht sogar konkrete Wege zur institutionellen Entwicklung des Parlaments zu erkunden, insbesondere im Hinblick auf die weiblichen Abgeordneten.

Ausgehend von dem globalen politischen Konsens, dass es keine nachhaltige menschliche Entwicklung und kein wirklich funktionierendes politisches System ohne die Beteiligung von Frauen geben kann, will diese Studie den Beweis antreten, dass die parlamentarische Teilhabe von Frauen nicht nur außerordentlich wichtig ist, sondern in beträchtlichem Maße vom geschlechtsspezifischen Gesamtkontext hinsichtlich Politik und Sicherheit sowie den Fortschritten und Schwierigkeiten bei der Staats- und Institutionenbildung abhängt. Das wirkt sich natürlich auf die Möglichkeiten der Parlamentarierinnen aus, ihr Mandat auszuüben, ihre politischen Interessen – insbesondere eine geschlechtsbezogene Agenda – zu formulieren und umzusetzen, mit ihren Wählerinnen und Wählern zu kommunizieren und sich im politischen System zu etablieren, unter anderem durch den Aufbau von Netzwerken und den Austausch mit weiblichen wie männlichen Kollegen. Dies muss bei den derzeitigen und künftigen Prozessen der Staats- und Institutionenbildung sowie bei Interventionen zur Förderung der politischen Teilhabe und Effektivität von Frauen berücksichtigt werden.

Infolge der gleichbleibend konservativen Geschlechterbeziehungen und der traditionellen Auffassung vom Status der Frau in der afghanischen Gesellschaft müssen sich die Politikerinnen weit mehr als ihre männlichen Kollegen in ihrer Rolle als Volksvertreter beweisen. Doch statt sich zusammenzutun und in dem derzeitigen politischen Umfeld, in dem die erst kürzlich gewonnenen politischen, sozialen und wirtschaftlichen Freiheiten schon wieder beschnitten werden, als eine Kraft aufzutreten, lassen sich die weiblichen Abgeordneten von Männern zur Etablierung von deren politischen, ethnischen oder regionalen Machtstrukturen und Agenden instrumentalisieren.

Ziel dieser von Juli bis September 2007 sowie im März 2008 durchgeführten Untersuchung war es, zum einen den persönlichen Hintergrund, die politische Agenda und die Motivation der einzelnen afghanischen Parlamentarierinnen, zum anderen die unter den weiblichen Abgeordneten beider Kammern bestehenden Gemeinsamkeiten zu erkunden, die eine Ausgangsbasis für eine gemeinsame politische Agenda dieser Frauen darstellen könnten. Diese Studie möchte durch die Identifizierung der politischen Interessen der Frauen zum einen dazu beitragen, Möglichkeiten zu schaffen, die politische Vertretung durch Frauen in politischen Einfluss umzuwandeln, und zum anderen helfen, eine effektive geschlechterpolitische Agenda zu entwickeln.

Hier in der Einführung werden die theoretische Grundlage, Methode und Zielsetzung der Umfragen erläutert, die in den Jahren 2007 und 2008 unter männlichen und weiblichen Abgeordneten durchgeführt wurden, und der sozio-politische Kontext sowie der geschlechtsspezifische Handlungsspielraum der Parlamentsmitglieder werden detailliert dargestellt. Entscheidende Faktoren wie hybride Institutionen, Fragmentierung und Konflikterbe (z.B. der Fortbestand von Eliten, Veto-Akteure, Sicherheit und Geschlechterideologie) werden untersucht und bewertet.

Im ersten Kapitel wird der derzeitige Stand der seit 2001 stattfindenden Staats- und Institutionenbildung in Afghanistan analysiert. Hierbei werden nicht nur Definitionen, Begriffe und Indikatoren für Staatlichkeit untersucht, sondern vor allem anhand eines Überblicks über die einschlägige Literatur die Staats- und Institutionenbildung in Afghanistan und seine Erfolge, Probleme und Herausforderungen betrachtet. Diese Analyse soll verdeutlichen, auf welcher Grundlage das afghanische Zweikammer-Parlament – eine selbst noch im Entstehen begriffene Institution – arbeitet und funktioniert. Dazu werden das bestehende politische System einschließlich seiner Rollen und Funktionen (z.B. Gesetzgebungs- und Haushaltsbefugnis und Regierungskontrolle, Parteien und parlamentarische Gruppierungen) sowie die damit zusammenhängenden Probleme und Herausforderungen untersucht. Umfragen unter der afghanischen Wählerschaft, in denen die öffentliche Wahrnehmung von Rolle und Leistung der Parlamentsmitglieder sowie der politischen Teilhabe von Frauen analysiert wird, sind Teil dieser Einschätzung. Es erschien der Autorin außerordentlich wichtig, eine ausführliche Erläuterung dieser Punkte hier mit aufzunehmen, um die Frage der parlamentarischen Entwicklung innerhalb der umfassenderen Diskussion über Wesen, Erfolge und Mängel des Staatsbildungsprozesses abzugrenzen. Ebenso wichtig ist es, die Anstrengungen und Probleme der Parlamentarierinnen und Parlamentarier in einen größeren Kontext einzuordnen und dabei vor allem die grundsätzliche Langwierigkeit des Institutionenaufbaus und der Wissensvermittlung zu berücksichtigen. Die so gewonnenen Erkenntnisse sollen als Hintergrundinformation und Orientierung zum besseren Verständnis der nachfolgenden Umfrageergebnisse dienen und die konstatierten Beschränkungen, Schwächen und Leistungen der Abgeordneten in einen größeren Zusammenhang stellen, so z.B. die Komplikationen bei der Verfolgung legislativer Interessen, der Kontrolle des

Haushalts oder der Zusammenarbeit der Parlamentsmitglieder sowohl untereinander als auch mit Akteurinnen und Akteuren der Zivilgesellschaft.

Im zweiten Kapitel wird die parlamentarische Teilhabe von Frauen in anderen Ländern dargestellt. Forschungsergebnisse zu den Erfahrungen von Parlamentarierinnen auf der ganzen Welt werden in verschiedenen Fallstudien – sowohl aus Post-Konflikt-Gesellschaften als auch aus gefestigten Demokratien – präsentiert, deren Schwerpunkt auf dem Hauptthema der vorliegenden Studie liegt: der Steigerung der politischen Effektivität weiblicher Parlamentsabgeordneter durch Zusammenarbeit im Rahmen des Parlaments, der frauenpolitischen Maschinerie und der Zivilgesellschaft – und zwar in Form von mehr oder weniger institutionalisiertem Austausch und der Bildung von Netzwerken.

Im dritten und vierten Kapitel folgen die wichtigsten Ergebnisse der beiden unter weiblichen und männlichen Parlamentsmitgliedern veranstalteten Umfragen sowie der zusätzlich mit Regierungsbeamt/innen sowie Vertreter/innen der Zivilgesellschaft geführten Interviews zu ihrem persönlichen Hintergrund und Weg in die Politik; zu Rechenschaftspflicht, Rückhalt und Austausch mit der Gesellschaft; zur Kontrolle der Regierung, dem Staatshaushalt und der Zusammenarbeit mit dem Frauenministerium (Ministry of Women's Affairs, MoWA); zu politischen Agenden und gesetzgeberischen Interessen; zu der Zusammenarbeit zwischen Parlamentsmitgliedern und der Frage eines parlamentarischen Netzwerks und des formellen wie informellen Austauschs von Frauen. Es gilt zu beachten, dass die Umfrageergebnisse nur die Wahrnehmungen der Parlamentarier und Parlamentarierinnen hinsichtlich der oben genannten Themen wiedergeben und somit sowohl ihre Selbsteinschätzung als auch die Art und Weise abbilden, wie sie in der Öffentlichkeit wahrgenommen werden möchten. Die Interviews mit Aktivistinnen und Aktivisten der Zivilgesellschaft vermitteln darüber hinaus einen zwar begrenzten, aber durchaus aussagekräftigen Eindruck von der öffentlichen Meinung hinsichtlich Afghanistans derzeitigen Politikerinnen und Politikern, können allerdings keinesfalls als repräsentativ für die gesamte Gesellschaft gelten. Das Fazit fasst die wichtigsten Ergebnisse der Umfragen zusammen und formuliert Empfehlungen, wie das künftige Engagement und die Zusammenarbeit mit afghanischen Parlamentsabgeordneten – insbesondere den weiblichen – seitens internationaler (nichtstaatlicher) Organisationen aussehen könnte; außerdem wird versucht, die Implikationen der gewonnenen Erkenntnisse in Bezug auf die nach wie vor ungeklärte Frage von Verhandlungen bzw. einer politischen Einigung mit den massiv wieder erstarkenden Taliban sowie auf die 2010 anstehenden Parlamentswahlen herauszuarbeiten.

Theoretische Grundlage, Methode und Ziele

Alle Parlamentarierinnen der beiden Kammern wurden eingeladen, an der Umfrage teilzunehmen. Denen, die dazu bereit waren, wurde von Darisprechenden afghanischen Interviewerinnen ein Fragebogen mit offenen und

geschlossenen Fragen vorgelegt. Die Antworten ermöglichen eine Einschätzung der Erfahrungen afghanischer Parlamentarierinnen, ihres eigenen Verständnisses ihres politischen Handlungsspielraums und der konkreten Ausübung ihres Mandats im Rahmen der derzeit gegebenen afghanischen Machtpolitik und soziopolitischen, wirtschaftlichen und kulturellen Situation.¹ Zugleich geben die hier präsentierten Daten jedoch lediglich die Selbsteinschätzung der Parlamentarierinnen wieder; es ist gut möglich, dass einige ihrer Antworten davon beeinflusst sind, wie sie selbst gern von der Öffentlichkeit wahrgenommen werden möchten. Sämtliche Antworten – etwa auf die Frage nach der Häufigkeit und Art und Weise der Interaktion mit der Wählerschaft und den Akteurinnen und Akteuren der Zivilgesellschaft oder nach Ausmaß und Inhalt der Zusammenarbeit unter den Parlamentarierinnen selbst – zu bewerten würde den Rahmen dieser Studie sprengen. Von den derzeit 91 weiblichen Abgeordneten der beiden Kammern beantworteten 76 den Fragebogen zu ihrem persönlichen Hintergrund, ihrem Weg in die Politik, ihrer politischen Agenda und ihren gesetzgeberischen Interessen, insbesondere im Hinblick auf Frauenfragen; auch wurden sie gefragt, in welcher Form und mit wem sie, innerhalb wie außerhalb der beiden

1 Die drei Interviewerinnen wurden gebeten, nach jedem Interview einen Feedbackbogen auszufüllen, um etwaige Probleme während der Befragung sowie zusätzliche Informationen festzuhalten, die vor, während und nach dem Interview gegeben wurden. Abgesehen davon, dass es oft Schwierigkeiten gab, Termine für die Interviews zu bekommen, und Zeit und Ort häufig noch geändert wurden, fanden 14 der Interviews in einer lauten Umgebung mit häufigen Störungen und Unterbrechungen durch andere Leute statt, hauptsächlich deshalb, weil sie im Parlament statt im Resource Centre for Women in Politics von UNIFEM, im Büro oder zu Hause durchgeführt wurden. Vier der interviewten Frauen schienen nicht daran interessiert zu sein, den Fragebogen auszufüllen, und wirkten gelangweilt; eine Senatorin ließ viele Fragen unbeantwortet, da sie ihrer Ansicht nach in erster Linie für Mitglieder der Wolesi Jirga relevant waren. Bei vier Parlamentarierinnen gab es das Problem, dass sie während des Interviews ständig mit ihrem Handy beschäftigt waren, vier andere wiederum nahmen der Interviewerin den Fragebogen weg, um ihn selbst auszufüllen. Zwei Parlamentarierinnen ließen sich nur widerstrebend interviewen, zwei andere hatten Schwierigkeiten bei der Beantwortung der Fragen, die eine, weil sie sich hinsichtlich der Themen, auf die sich die Fragen bezogen, offensichtlich nicht auskannte, die andere, weil sie nur Pashto sprach. Eine Parlamentarierin bat sogar, die Interviewerin möge ihr beim Ausfüllen des Fragebogens helfen. Die nicht interviewten Parlamentarierinnen sträubten sich entweder oder weigerten sich rundheraus, sich befragen zu lassen, oder sie waren zu beschäftigt oder befanden sich zur Zeit der Umfrage im Ausland. Bei der Analyse der Daten wurden die englischen Eingaben von der beratenden Wissenschaftlerin und einer afghanischen Kollegin (ihr sei hiermit vielmals gedankt) immer wieder anhand der auf Dari gehaltenen Originale überprüft; die Ergebnisse wurden zweimal nachgerechnet, um größtmögliche Korrektheit zu gewährleisten.

Kammern des Parlaments, bei ihrer politischen und gesetzgeberischen Tätigkeit zusammenarbeiteten.²

Seit einigen Jahren ist eine weltweite Debatte über die «politischen Interessen von Frauen» und über die Frage im Gange, was angesichts der Tatsache, dass Frauen weder eine homogene soziale Gruppe sind, noch grundsätzlich als kollektive Kraft agieren, eine «frauenpolitische Agenda» oder «Frauenfragen» eigentlich sind (siehe zweites Kapitel). Frauen können bezüglich ihres politischen und sozialen Status nach Alter, ethnischer Zugehörigkeit, Schicht bzw. Kaste, Sprache oder Religion unterschieden werden, um nur einige der üblichen Faktoren zu nennen. Dennoch wird vielfach der Standpunkt vertreten, dass sie durch gemeinsame Erfahrungen wie etwa Diskriminierung und soziopolitische Marginalisierung, ähnliche Lebensmodelle oder ein von außen auferlegtes geschlechtsspezifisches Rollenverhalten, was sich alles in verschiedener, aber prinzipiell vergleichbarer Form äußern kann, trotz aller Unterschiede miteinander verbunden sind. In der einschlägigen wissenschaftlichen Literatur wird zwischen verschiedenen weiblichen Geschlechterrollen und den entsprechenden Definitionen von und Haltungen zu bestimmten Aspekten im Leben von Frauen unterschieden: Der aktive bzw. transformative steht dem reaktiven bzw. konservativen Ansatz gegenüber; bei ersterem sollen die Rolle und die Rechte der Frau und die geschlechtsbezogenen Machtverhältnisse verändert werden; letzterer zielt darauf ab, die bestehende Situation und das vorgeschriebene Rollenverhalten aufrechtzuerhalten und den Frauen auf der bestehenden Grundlage bestimmte Rechte zuzuweisen. Frauenfragen, d.h. politische / legislative Anliegen, bei denen es um die «Wünsche, Bedürfnisse oder Interessen der weiblichen Bevölkerung» geht, können Gegenstand einer Gesetzgebung sein, die den Schwerpunkt auf die Rechte der Frau legt oder aber auf die «traditionellen Interessengebiete der Frau (Gesetze, in denen sich die Rolle der Frau als Sorgende sowohl in der Familie als auch in der Gesellschaft widerspiegelt und die dementsprechend Fragen der Gesundheitsversorgung, Altenpflege, Bildung, Umwelt und des Wohnungsbaus abdecken)». (Tremblay 1998: 439-440; Alvarez 1990: 24)

-
- 2 Zusätzlich wurden im April, Juni und September 2007 bei vier Gelegenheiten Hintergrundinformationen gesammelt: 1. bei zwei Round-Table-Diskussionen mit acht Aktivistinnen aus dem Women's Political Participation Committee (WPPC) und mehreren Senatorinnen und Parlamentarierinnen; 2. in sechs Interviews mit Vertreter/innen der afghanischen Zivilgesellschaft, insbesondere Aktivistinnen, und mehreren privaten Gesprächen mit Vertreter/innen der internationalen Gemeinschaft; 3. in vier Interviews mit Regierungsbeamten/innen des Frauenministeriums und des Ministeriums für Parlamentsangelegenheiten; 4. in vier teilweise strukturierten Interviews mit Abgeordneten: drei Parlamentarierinnen und einem führenden Parlamentarier aus der Wolesi Jirga sowie einem Mitglied der parlamentarischen Gruppe National United Front. Weitere Informationen wurden einer Reihe von Interviews entnommen, die auf internationalen Konferenzen im Februar 2006 in Colombo (Sri Lanka) und im April 2006 in Berlin mit Mitgliedern afghanischer zivilgesellschaftlicher Organisationen geführt wurden, darunter zwei Aktivistinnen und zwei (gescheiterte) Parlamentskandidatinnen.

Für die an dieser Studie beteiligten Organisationen, insbesondere für UNIFEM, war es von größter Bedeutung, die Haltung der Parlamentarierinnen zu aktiven bzw. transformativen frauenpolitischen Anliegen wie gleiche Bezahlung, die Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen oder Quotenregelungen kennenzulernen, die nach allgemeinem Dafürhalten in direktem Zusammenhang mit der Verbesserung des sozioökonomischen und politischen Status der Frauen stehen – ein Anliegen, das auch in Afghanistan vielfach geäußert wird. Dieses Interesse spiegelt sich im Aufbau des Fragebogens wider, der neben den Fragen zur Zusammenarbeit der Parlamentarierinnen sowohl untereinander als auch mit dem Frauenministerium eine bestimmte Auswahl an Frauenthemen abdeckt.

Im März 2008 wurde eine weitere Umfrage durchgeführt, diesmal unter männlichen Abgeordneten, wobei aus organisatorischen Gründen hier eine weit kleinere Anzahl Abgeordneter befragt wurde. Ursprünglich war vorgesehen, nur weibliche Parlamentsangehörige zu interviewen, doch um die Geschlechtsspezifität der Umfrageergebnisse wirklich erfassen zu können, hielten wir es für notwendig, auch ihre männlichen Kollegen zu befragen. Nachdem unser Team diese Entscheidung im Herbst 2007 getroffen hatte, musste die zweite Runde von Interviews aus personellen und organisatorischen Gründen, durch die sich auch die zeitliche Lücke zwischen den beiden Befragungen erklärt, im März 2008 von der Autorin selbst zusammen mit einer Dari und Pashto sprechenden wissenschaftlichen Mitarbeiterin geführt werden.

Die 21 männlichen Abgeordneten, die interviewt wurden, sind nicht repräsentativ für die Gesamtheit der derzeit in Wolesi Jirga und Meshrano Jirga vertretenen Männer, die hinsichtlich ihrer politischen Zugehörigkeit, Orientierung, Erfahrung, Ethnie, Religion, Alter, Sprache usw. eine sehr heterogene Gruppe bilden. Dennoch schließt dieses Mikro-Sample einige der Unterscheidungsmerkmale mit ein, von denen am ehesten zu erwarten ist, dass sie sich auf die spezifischen Belange der politischen Repräsentation und Zugehörigkeit – und somit auf die Agenda-Setzung und Politikgestaltung der Abgeordneten – auswirken, und gewährt einen gewissen Einblick in den persönlichen Hintergrund der befragten Parlamentarier, ihren Weg in die Politik, ihre politische Agenda und Handlungsparameter. Außerdem wurden einige Angehörige der Ministerialbürokratie und Vertreter der Zivilgesellschaft, die schon für das erste Sample befragt wurden, erneut interviewt, damit auch ihre Beobachtungen und Ansichten hinsichtlich der männlichen Abgeordneten und deren politischer Agenden und Leistungen in die Studie mit einbezogen werden konnten.³ Wir haben versucht, bei der Umfrage, die auch Fragen zu verschiedenen Exilerfahrungen beinhaltete, Abgeordnete aus

³ Insgesamt wurden im März 2008 zwei Regierungsbeamte des Ministeriums für Parlamentsangelegenheiten, zwei Politikerinnen (eine Parteivorsitzende und eine Frau aus dem parlamentarischen Frauennetzwerk) und zehn Vertreterinnen und Vertreter der Zivilgesellschaft, die örtlichen, internationalen und Frauen-NGOs angehören, interviewt, um zusätzliche Hintergrundinformationen zu den relevanten Aussagen aus den 2007 geführten Interviews zu erhalten.

allen größeren derzeit im Parlament identifizierbaren ethnolinguistischen und politischen Gruppierungen zu berücksichtigen:

- Angehörige früherer politischer Regimes, die an der derzeitigen Machtpolitik beteiligt sind, wie etwa frühere Kommunisten und Sozialisten, Mudschaheddin und Taliban, Anhänger des verstorbenen Zahir Shah oder der Regierung Karzai ebenso wie jene, die der kleinen Gruppe unabhängiger Demokraten bzw. Liberaler zugerechnet werden.
- Delegierte unterschiedlicher ethnischer und regionaler Herkunft sowie Stammes- und Minderheitenvertreter: Paschtunen, Tadschiken, Usbeken und Hasara aus den Provinzen Kabul, Badakhshan, Kundus, Balch, Baghlan, Faryab, Kandahar, Herat, Helmand, Farah, Zabul, Paktia, Khost, Daikondi, Bamiyan und Vertreter der übers ganze Land verteilten Kuchis.

Die Antworten ermöglichen es bis zu einem gewissen Grad, die persönlichen Erfahrungen der Parlamentarier, ihre Wahrnehmung der eigenen politischen Handlungsoptionen und die effektive Ausübung ihres Mandats im Rahmen der afghanischen Machtpolitik und der soziopolitischen, ökonomischen und kulturellen Gegebenheiten zu beurteilen. Doch zugleich spiegeln die hier präsentierten Daten nur die Selbsteinschätzung einer kleinen Zahl von männlichen Abgeordneten wieder, und ihre Antworten können zum Teil durchaus dadurch beeinflusst sein, wie sie selbst in der Öffentlichkeit wahrgenommen werden wollen. Die Auswertung sämtlicher Antworten – etwa auf die Frage nach der Häufigkeit und Art und Weise der Interaktion mit der Wählerschaft und Akteurinnen und Akteuren der Zivilgesellschaft oder zu Intensität und Inhalt der Zusammenarbeit unter den Parlamentariern selbst – würde den Rahmen dieser Studie sprengen. Es wäre wünschenswert, wenn auf der Basis der gewonnenen Erkenntnisse weitere, ausführlichere Untersuchungen angestellt werden würden – zum Beispiel könnte man Unterstützungssysteme und / oder Netzwerke der Einflussnahme erfassen, um den parlamentarischen Machtkontext besser zu verstehen und ein Schema der Interaktionen und wechselseitigen politischen Einflussnahme innerhalb der Wolesi Jirga und der Meshrano Jirga zu erstellen.

Vorüberlegungen zu Kontext und Strategien des politischen Handelns

Die männlichen Abgeordneten unterscheiden sich insofern grundlegend von den weiblichen politischen Neulingen, als viele von ihnen bereits in vorangegangenen Regimes an politischen Entscheidungsprozessen, Agenda-Setzung und Machtkämpfen beteiligt waren, was für die Zeit nach 1979 oft bedeutete, dass sie in Kampfhandlungen involviert waren.

Die Männer in der Politik: Erfahrungen, Konflikterbe und Handlungsoptionen

Im Rahmen des Petersberg-Prozesses wurde beschlossen, verschiedene mächtige Gruppierungen wie die Mudschaheddin der Nordallianz, frühere Dschihad-Führer oder ehemalige Kommunisten (ausgenommen waren allerdings die Taliban) in den politischen Prozess einzubinden – ein Schritt, der von der Bevölkerung wie auch von gewissen Teilen der Zivilgesellschaft missbilligt wurde, die es vorgezogen hätten, wenn diejenigen, die für jahrzehntelangen Bürgerkrieg und landesweite Zerstörung verantwortlich waren, ausgeschlossen und bestraft worden wären. Diese Gruppierungen bringen ein komplexes Erbe der Machtpolitik und Verantwortlichkeit für den Konflikt mit, und durch sie sind ethnisch basierte, dem Zentralstaat und der Regierung entgegenstehende regionale bzw. lokale Machtzentren in den beiden Kammern des Parlaments vertreten. Sie versuchen sich im Rahmen der (neu aufgebauten) politischen Institutionen zu etablieren, die wiederum diverse und teils widersprüchliche politische Loyalitäten und Agenden haben (siehe Ruttig 2008: 13; Jalali 2007: 30; Schetter 2006: 12f.; Giustozzi 2004 und 2008).

Bisher sind Machtkontext und Handlungsspielraum der Abgeordneten beiderlei Geschlechts hinsichtlich der politischen Gestaltungs- und Entscheidungsprozesse wie auch der Agenda-Setzung durch Fragmentierung, Patronage, Hybridität und eine eher schwache Position gegenüber der dominanten Exekutive gekennzeichnet. Im Jahr 2007 etwa verließen 80 Parlamentarier wegen «mangelnder Kooperation der Regierung Karzai» demonstrativ den Saal, nachdem zwei Gesetzesvorschläge mit Empfehlungen bezüglich der sich verschlechternden Sicherheitslage, die sie dem Kabinett vorgelegt hatten, ignoriert worden waren (*Kabul Weekly* 2008b: 1). Im März 2008 protestierten Abgeordnete verschiedener Parteien gegen den Wahlgesetzentwurf der Regierung für die Sommer 2010 bevorstehenden Parlamentswahlen, der das System des einfachen, nicht übertragbaren Stimmrechts («single non-transferable vote», SNTV) und die Beschneidung ihres Mandats um ein Jahr vorsieht, wenn Präsidentschafts- und Parlamentswahlen gleichzeitig anstatt unabhängig voneinander durchgeführt werden (*Kabul Weekly* 2008c: 4; *Daily Outlook Afghanistan* 2008c: 6).

Eine in den Interviews immer wieder geäußerte Klage war die, dass die Abgeordneten einen zu geringen Handlungsspielraum hätten, um eine angemessene Haushalts- und Regierungskontrolle durchzuführen. Die männlichen Abgeordneten beschwerten sich insbesondere über den jährlichen Staatshaushalt und ihre begrenzten Möglichkeiten, ihn zu überprüfen und abzuändern, denn die Haushaltszuweisungen werden in beträchtlichem Ausmaß von der internationalen Gemeinschaft bestimmt, die für 90 Prozent des Staatshaushalts aufkommt. Außerdem kritisierten sie die mangelnden Kapazitäten des Staates und seiner Ministerien, die zugewiesenen Haushaltsmittel auszugeben, sowie

die nicht transparenten zeitlichen Rahmenbedingungen der internationalen finanziellen Unterstützung (siehe *Kabul Weekly* 2008d: 1,4; Marquand 2008).⁴

Das Fehlen starker Parteien und das Vorherrschen wechselnder politischer Allianzen begünstigen Patronage-Netzwerke, die auf klientelistischen Beziehungen beruhen. Die Kungelei der Regierung mit einem solchen System behindert den Aufbau staatlicher Institutionen und hemmt die Entwicklung einer funktionsfähigen und aufgabenorientierten Verwaltung. Da es keine Regierungspartei gibt, neigt der Präsident dazu, als ein «Großkhan» zu agieren. Viel hängt von der Art künftiger politischer Zusammenschlüsse und von der Effektivität der bestehenden Mechanismen ab, die der Verständigung und Kooperation zwischen Exekutive und Legislative dienen sollen (Jalali 2007: 45-6).

Die wichtigsten Gruppierungen und das männlich dominierte parlamentarische Machtgefüge

Da die männlichen Abgeordneten in der Mehrheit sind, benötigen jede parlamentarische Initiative und jeder Schritt in Richtung Regierungskontrolle oder Änderungen bzw. Ergänzungen des Haushalts, strikt aus der Geschlechterperspektive betrachtet, die Zustimmung eines Großteils der männlichen Abgeordneten. Wichtige ehemalige Dschihad-Führer haben entscheidende Positionen im Parlament inne, so zum Beispiel Abdulrabb Rasul Sayyaf, Leiter des Ausschusses für internationale Angelegenheiten und Vorsitzender der Partei Dawat-e Islami; Burhanuddin Rabbani, Leiter des Ausschusses für rechtliche Angelegenheiten und Vorsitzender der Partei Jamat-e Islami; Sibghatullah Mojadeddi, Präsident der Meshrano Jirga und des Versöhnungsprogramms für die Aufständischen; Pir Seyyed Ahmad Gailani, Vorsitzender der Partei National Islamic Front und einer aus ihr hervorgegangenen Gruppe von Parlamentariern; Ustad Muhammad Mohaqeeq, Leiter des Ausschusses für Bildung, Kultur und Religion und Vorsitzender der Islamic People's Unity Party (Ruttig 2008: 18).

Laut Ruttig halten diese Männer Islam und Scharia, Koran und Hadith für die Basis der Gesetzgebungspolitik und Rechtsprechung im afghanischen Staat – eine Herausforderung für die sich derzeit unter der Schirmherrschaft der internationalen Gemeinschaft entwickelnde islamische Demokratie, die sich der Parteienpluralität sowie den in den internationalen Verträgen explizit erwähnten Menschen- und Frauenrechten verschrieben hat. Im derzeitigen parlamentarischen Machtkontext stellen religiöse Konservative (Ulema und Anführer der Mudschaheddin) die Mehrheit der Abgeordneten – 134 von 249, wobei erstere Zahl je nach Beobachter oder Experte unterschiedlich ausfallen kann –, allerdings konnten sie aufgrund von Differenzen zwischen den einzelnen Gruppierungen ihr Stimmengewicht bisher nicht für sich nutzen. Desweiteren sitzen

⁴ Die Interviews wurden im März 2008 in Kabul geführt.

sie fünf wichtigen Ausschüssen (von insgesamt 18) in der Wolesi Jirga vor: dem Ausschuss für internationale Angelegenheiten, dem Ausschuss für rechtliche Angelegenheiten, dem Ausschuss für Justiz, Verwaltungsreformen und den Kampf gegen die Korruption, dem Ausschuss für Bildung, Kultur, Religion, dem Ausschuss zur Bekämpfung von Drogen und Unmoral. Seit 2007 ist die Mehrheit der parlamentarischen Opposition unter dem Dach der «Nationalen Front» vereint, einer Koalition von Mudschaheddin-Parteien und ehemaligen linksorientierten Politikern. Die pro-demokratischen Kräfte sind zu gering an der Zahl, um eine eigene parlamentarische Gruppe zu bilden (ibid.: 19, 27f.).

Während der Interviews äußerten sich Parlamentarier, die sich selbst als Demokraten bzw. Liberale bezeichnen, kritisch über ihre konservativen Kollegen, zum Beispiel hinsichtlich deren Kleiderordnung und ihrer Ungebildetheit. Ebenso kritisierten sie Präsident Karzai, der sich vorwiegend mit den Warlords und fundamentalistischen Kräften im Parlament berate, angeblich mit stillschweigender Unterstützung aus dem Ausland, und sie zeigten sich tief besorgt über die zunehmende Tribalisierung und die regional und ethno-linguistisch begründete Zersplitterung der afghanischen Politik.⁵

Die weiblichen Abgeordneten müssen im Rahmen dieser parlamentarischen Machtpolitik und Interessen agieren. Mit Ausnahme jener Parlamentarierinnen, die einer der Machtfaktionen angehören, unter der Obhut eines der politischen Führer im Parlament und seines soziopolitischen Netzwerks stehen oder selbst zu den Konservativen gehören, müssen sie versuchen, potenzielle Verbündete unter den vorwiegend konservativen männlichen Abgeordneten zu finden und bei diesen Drahtziehern Stimmen für (progressive) frauenpolitische Anliegen und Interessen wie den Kampf gegen Diskriminierung zu mobilisieren.

Geschlechtsspezifisches Terrain – Geschlechterbeziehungen und Hierarchien in der politischen Struktur

Das Geschlecht ist nach wie vor eines der wichtigsten strukturierenden Elemente der afghanischen Gesellschaft, und die Frauenagenda ist von verschiedenen politischen Kräften genutzt worden, um politische Macht und Autorität zu gewinnen und auszuüben (Hassan 2007: 43f.) In der Übergangsphase seit dem Sturz der Taliban 2001 wurden mehrere Schritte in Richtung Demokratisierung unternommen, darunter der, die für die Frauen in Afghanistan überall vorhandenen gläsernen Decken und Wände zu zerschlagen, wodurch sich das Gesicht der afghanischen Politik allmählich verändert. Die derzeitigen Anstrengungen werden als Top-down-Ansatz vorgenommen: durch die Einrichtung des Frauenministeriums (MoWA), sogenannter Gender Units in wichtigen Ministerien und Quotenregelungen für die politische Teilhabe der Frauen. Dabei gibt es mehrere hinderliche Faktoren: «die Geschwindigkeit und der zeitliche Rahmen

5 Ibid.

der Prozesse, der fragile Frieden und die wachsende Unsicherheit sowie die ganz praktischen sozioökonomischen Realitäten» (ibid.: 44).

Die afghanischen Frauen sind Neulinge innerhalb der formalen Strukturen von Parlament und Regierung und der Entscheidungs- und Gestaltungsprozesse auf nationaler Ebene. Bis auf die wenigen, die schon an früheren nationalen Jirgas wie etwa der Loya Jirga nach dem Sturz des Talibanregimes beteiligt waren, sind sie zum ersten Mal in der Politik aktiv, und zwar in großer Zahl und mit einer für die herkömmliche Politik ungewohnt umfassenden Teilhabe. Anders als in anderen südasiatischen Ländern, wo die Frauen mit der Erlangung der Unabhängigkeit nach der Kolonialherrschaft das Wahlrecht erhielten, wurde den afghanischen Frauen das Wahlrecht erst 1964 zuerkannt (Kreile 2005: 109). «Laut UNIFEM stellten Frauen 1977 offiziell zwar 15 Prozent der Mitglieder der Loya Jirga, doch hat vor 2002 keine Frau tatsächlich daran teilgenommen» (Nordlund 2004: 7).

In verschiedenen Loya Jirgas war die Quotierung von Mandaten das Mittel der Wahl, um der Geschlechtergerechtigkeit in der Rechtsordnung und bei Entscheidungsprozessen den Weg zu bahnen. In der sogenannten Emergency Loya Jirga im Jahr 2002 waren 10 Prozent der 1600 Sitze Frauen vorbehalten, die jedoch in größerer Zahl teilnahmen und ihren Anteil so auf 12 Prozent oder rund 200 weibliche Delegierte erhöhten (HRW 2005: 8).⁶ In der verfassungsgebenden Loya Jirga, die danach zusammenkam, stellten sie bereits ein Drittel der Delegierten (Abirafeh 2005:7). Der Ruf nach einer Frauenquote von 25 Prozent wurde trotzdem mit Skepsis quittiert – man befürchtete, das habe reine Alibifunktion, zudem riskiere man, durch den starken internationalen Druck eine konservative Gegenreaktion in den Gemeinden auszulösen, die «auf Kosten der Entstehung einer Basis für echte Teilhabe» gehe (ibid.: 8).⁷

Gemäß der neuen Verfassung und dem neuen Wahlrecht sind in beiden Kammern des Parlaments eine bestimmte Anzahl von Mandaten Frauen und Minderheiten (Kuchi-Nomaden) vorbehalten. In Artikel 72 (2) ist außerdem festgelegt, dass für einen Sitz in der Wolesi Jirga eine höhere Schulbildung erforderlich ist, was die Zahl der potenziellen Kandidatinnen beträchtlich einschränkt

6 «Viele Teilnehmerinnen hatten das Gefühl, sie würden daran gehindert, Substantielles beizutragen. Nur wenige Frauen durften sprechen, und einige berichteten, ihre Mikrophone seien nach fünf Minuten abgestellt worden. Mächtigen Mudschaheddin-Führern dagegen [...] wurde eine halbe Stunde Sprechzeit gewährt» (Human Rights Watch 2005: 8). Bei der verfassungsgebenden Loya Jirga war offenbar eine bessere weibliche Teilhabe gewährleistet, trotzdem wurden «viele Frauen während des Vorgangs bedroht oder belästigt oder zensierten sich selbst aus Angst vor Vergeltungsmaßnahmen nach ihrer Rückkehr in ihre Heimatdörfer» – die einige von ihnen auch tatsächlich erlebten, etwa in Form sozialer Repressalien, der Kündigung ihrer Arbeitsstelle oder der Versetzung auf weniger attraktive Stellen, da ihr Recht auf politische Teilhabe grundsätzlich angefochten und missbilligt wurde (ibid.).

7 Abirafeh schreibt: «Über Gender zu reden und dabei im Sinne der Frauen zu agieren führt zu dem gefährlichen Resultat, dass viele Männer in ihrer Wahrnehmung bestärkt werden, ›Gender‹ sei gleichbedeutend mit der Macht der Frauen über die Männer.»

(Shah 2005: 248). Die quotierten Mandate werden per Direktwahl (SNTV) vergeben. Artikel 83 der Verfassung von 2004 schreibt vor, dass die Zahl der Sitze mindestens doppelt so hoch sein muss wie die der Provinzen in Afghanistan, drei Sitze für die Kuchi-Nomaden eingeschlossen. Artikel 22 des Wahlrechts legt fest, dass die Sitze in der Wolesi Jirga gemäß Artikel 83 der Verfassung zu vergeben sind, und zwar an diejenigen Kandidatinnen, die die meisten Stimmen auf sich vereinen, während nicht vergebene Sitze im Falle einer nicht ausreichenden Zahl an Kandidatinnen bis zur nächsten Wahl vakant bleiben.⁸ Potenzielle Kandidatinnen müssen mindestens 25 Jahre alt sein, 300 Unterschriften registrierter Wählerinnen und Wähler vorweisen können, einen Betrag von 10 000 Afghani (200 \$) hinterlegen und vor Beginn des Wahlkampfs etwaige Regierungsämter niederlegen (IGC 2005a: 14). 19 Kandidatinnen (rund 28 Prozent) gelang es auf Anhieb, unabhängig von der Quotenregelung einen Sitz im Parlament zu erlangen (ICG 2006: 7; Wilder 2005: 13).⁹ Trotzdem überstieg die Anzahl der weiblichen Abgeordneten nicht die der quotierten Mandate, obwohl einige Aktivistinnen bei Präsident Karzai und der Justiz eine entsprechende Eingabe gemacht hatten. Offenbar betrachtet man die Mandate für Frauen als auf die Quotenmandate beschränkt, womit eine klare Unterscheidung zwischen «allgemeinen» und quotierten Parlamentssitzen getroffen wird.¹⁰ Für die zweite Kammer, die Meshrano Jirga, ist in der Verfassung eine Quote von 50 Prozent für vom Präsidenten ernannte Senatorinnen und Senatoren festgeschrieben, was einem quotierten Frauenanteil von 17 Prozent entspricht¹¹ (siehe auch Norris o.J.).

Multiple Identitäten vs. Einigkeit – die Frage einer gemeinsamen gleichstellungspolitischen Agenda

In einem Land, das sich immer noch im Konflikt und im Übergang befindet und in dem es eine Vielzahl ausgeprägter Hindernisse und Störfaktoren gibt, müssen sich die Parlamentarierinnen in einem schwierigen, sehr unbeständigen, personalisierten und hybriden Kontext des Aufbaus politischer Institu-

-
- 8 <http://www.anfrel.org/en/pics/current/ElectionProzent20Law.pdf> (Das Wahlrecht in einer inoffiziellen Übersetzung des JEMB (Joint Electoral Management Body), Stand vom 23. September 2007).
 - 9 Wilders Berechnungen zufolge schnitten 19 Frauen in 18 Provinzen Afghanistans besser ab als ihre männlichen Konkurrenten: 14 von ihnen waren unter den ersten 15 und 10 unter den ersten 5 ihres jeweiligen Wahlkreises (ibid.: 13) In der zweiten Kammer des afghanischen Parlaments sind 23 der 102 Senatoren (22,5,Prozent) Frauen – sechs wurden von Provinzräten gewählt und 17 von Präsident Karzai entsprechend der Quotenregelung in Artikel 84 der Verfassung ernannt. (ICG 2006: 8; <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>, Stand vom 15. Juli 2006)
 - 10 Ich danke Anna Larson dafür, dass sie mich in ihrer Peer-Review auf diesen entscheidenden Punkt aufmerksam gemacht hat. (s. Larson 2008)
 - 11 <http://www.quotaproject.org/displayCountry.cfm?CountryCode=AF> (Stand vom 23. September 2007)

tionen mit Mandaten, Rollen, Funktionen, Verfahren vertraut machen und ihr eigenes Mandat sowie ihre politische Agenda definieren. Weibliche Abgeordnete müssen ihre eigenen Unterstützungsnetzwerke aufbauen oder die (Patronage-) Netzwerke ihnen nahestehender Männer, die ihre öffentliche Karriere unterstützen, nutzen; sie erschließen auf diese Weise neue Aktionsräume für Frauen oder vergrößern bestehende in beträchtlichem, größtenteils nie dagewesenem Maße.¹² Darüber hinaus können ihre unterschiedliche Herkunft und multiplen Identitäten dazu führen, dass sie andere soziopolitische Interessen, etwa hinsichtlich einer Ethnie, eines Stammes, einer Provinz oder einer Klientel, oder die politische Bindung an Wähler, Gönner oder politische Gruppierungen, über Gender-Interessen stellen (Wordsworth 2007: 15; Moghaddam 2006: 31). Eine Reihe von Parlamentarierinnen verfolgt eine konservative Frauenagenda und ist daher nicht daran interessiert, bestimmte Initiativen zur Durchsetzung von Frauenrechten und zur Reduzierung geschlechtsspezifischer Diskriminierung zu unterstützen, die andere Kolleginnen unternehmen, wenn es zum Beispiel um den rechtlichen Status der Frau oder das Familienrecht oder das Anliegen geht, mehr Frauen in Führungspositionen zu bringen. Das kann die Zusammenarbeit oder Übereinstimmung zwischen den Parlamentarierinnen hochkompliziert oder gar unmöglich machen. Darüber hinaus wird ihre politische Arbeit und Wirkungsmacht stark durch mangelnde Geschlossenheit und mangelndes Vertrauen untereinander beeinträchtigt (wie die Auswertung der Interviews zeigt).

Zwar gibt es von seiten der sehr jungen Frauenbewegung Anstrengungen, gemeinsam gegen diese Uneinigkeit vorzugehen, doch kommt es immer wieder zu solchen Differenzen. [...] Das hat natürlich das Vertrauen und die gegenseitige Unterstützung bei den Frauen eingeschränkt, die als Gruppe genauso zersplittert sind wie die gesamte afghanische Gesellschaft. [...] Frauen teilen dieselbe Kultur, den kollektiven familienorientierten Lebensstil, doch werden diese durch die Gedanken, Entscheidungen und Haltungen der Männer und das Gemeinwesen bestimmt. (Hassan 2007: 46-7)

12 Ich danke Semi Qasmi für den Hinweis auf ein wichtiges Problem im Zusammenhang mit Frauen in politischen Führungspositionen: Sie üben ihre Führungsrolle nur selten selbständig aus, sondern werden von männlichen Verwandten und Ratgebern beeinflusst, so wie es etwa bei der ehemaligen Präsidentschaftskandidatin und früheren Mitarbeiterin des Frauenministeriums Massouda Jalal der Fall war, deren wichtigste Ratgeber ihr Mann und einige von ihm ausgewählte Leute waren. Wie Moghaddam (2006: 29) erläutert, fehlt es Frauen oft an sozialem Kapital, um echte, unabhängige Kräfte des Wandels zu sein: «Sie sind oft weder Führerinnen einer Gemeinschaft noch eines Stammes oder einer Verwandtschaftsgruppe, was bedeutet, dass sie keine Basis für eine Wählerschaft haben. [...] Sie sind auf Familienbeziehungen und andere Arten der Patronage angewiesen, um erfolgreich zu sein.»

Die mangelnde Einigkeit und Solidarität unter den weiblichen Abgeordneten muss im Kontext des größeren soziopolitischen Systems gesehen und mit den umfassenden sozialen und politischen Kulturen in Zusammenhang gebracht werden.¹³ Afghanistan ist immer noch ein Land im Konflikt, das nach jahrzehntelangem Bürgerkrieg und Missbrauch durch wechselnde Regimes und Täter auf seinem Weg zu einer Post-Konflikt-Friedensregelung und -konsolidierung durch fortdauernde Aufstände, parteiinterne Kämpfe, strukturelle Gewalt und Unsicherheit massiv behindert wird. Ein kollektives Gedächtnis, in das sich Gewalterfahrungen, multiple Traumata und Viktimisierung eingegraben haben, ist für eine (Post-)Konfliktgesellschaft eine schwere Hypothek, die das vorhandene Sozialgefüge und -kapital (gegenseitiges Vertrauen, Solidarität, Zusammenarbeit, Austausch, zwischenmenschliche Beziehungen) massiv belastet und schwächt.

Auswirkungen des Wahlsystems: Fragmentierung durch Political Engineering?

Fragmentierung, interne Querelen und die Schwächung des Sozialgefüges werden durch Mechanismen und Verfahren, die im Wahlsystem begründet liegen, sowie durch den Kampf um Macht und Autorität zwischen Exekutive und Legislative noch verstärkt. Eine Parlamentarierin aus Kabul kritisiert das Präsidialsystem als autokratisch und streicht heraus, dass die Mitglieder der Regierung unkooperativ sind und nicht zuhören.¹⁴ Eine ihrer Kolleginnen hebt die Notwendigkeit hervor, «in Afghanistan zuerst ein politisches System aufzubauen, das über einzelne Individuen und ihre Agenden hinausgeht, mit Regeln, die akzeptiert werden, und demokratischen Verfahren anstelle der derzeitigen autokratischen Vorgehensweisen und den nicht funktionierenden, nicht geschlossenen agierenden parlamentarischen Gruppen».¹⁵

Das System des einfachen, nicht übertragbaren Wahlrechts (SNTV) hat in mehreren Ländern zu Individualismus im Wahlkampf, Parteienzersplitterung, internen Querelen, Klientelpolitik, Stimmenkauf und unausgewogenen Kandidatenlisten geführt, da keine Stimmenmehrheit nötig ist, um einen Sitz zu erringen. Kritiker zeigen auf, dass das SNTV-System gegen neugegründete politische Parteien arbeitet, insbesondere gegen demokratische, denen es an den nötigen Mitteln und Möglichkeiten zur Entwicklung komplexer Wahlstrategien und der erforderlichen Abstimmungsdisziplin fehlt. Unabhängige Kandidatinnen und Kandidaten benötigen in einem solchen Wahlsystem beträchtliche finanzielle Ressourcen sowie Unterstützungsnetzwerke, um erfolgreiche Wahlkampagnen zu organisieren, die Bindungen und Loyalitäten für die Zeit der Mandatsaus-

13 Ich danke Meryem Aslan für unser Gespräch über dieses Thema, in dem sie mir ihre Erkenntnisse zu dem komplexen (Post-)Konflikt-Szenario und dessen Folgen für die sozialen und politischen Beziehungen und Kulturen mitgeteilt hat.

14 Interview vom 10. April 2007, Resource Center for Women in Politics des UNIFEM, Kabul.

15 Ibid., 12. April 2007.

übung schaffen.¹⁶ Dies ist, wie ein Mitglied des Women's Political Participation Committee erklärt, vor allem für Frauen ein Problem, die finanziell nicht unabhängig und daher auf die Unterstützung männlicher Verwandter angewiesen sind, was oft auch für berufstätige Frauen gilt, da diese ihr Einkommen meist ihrem Ehemann aushändigen, was ihre Möglichkeiten der politischen Teilhabe, ihren gesellschaftlichen Stand und ihre Verhandlungsstärke beeinträchtigt.¹⁷

Das afghanische Parlament ist eine fragmentierte Legislative, die aus Unabhängigen und einigen wenigen organisierten / institutionalisierten parlamentarischen Gruppen besteht und nur eine sehr geringe Anzahl gemeinsam gestalteter politischer Programme und Strategien vorzuweisen hat. Andererseits wird eine ganze Reihe von Abgeordneten beiderlei Geschlechts durch politische Parteien und Akteure von außen unterstützt, die mehr oder weniger direkt Einfluss nehmen. Einen geschlossenen und disziplinierten Stimmenblock mit stabilen Loyalitäten zu bilden ist kompliziert und schwierig. Dieses Muster spiegelt sich auch in den politischen Bindungen der weiblichen (wie auch männlichen) Mitglieder beider Kammern wider. In der Meshrano Jirga sind die 17 ernannten Senatorinnen allesamt unabhängig. Von den sechs gewählten Senatorinnen sind vier unabhängig, die anderen beiden gehören unterschiedlichen Gruppen an: der Hezb-e Wahdat von Karim Khalile und der Hezb-e-Mardum von Haji M. Mohaqeeq. In der Wolesi Jirga sind die Mehrzahl der Parlamentarierinnen (52 von 68) unabhängig, zwei gehören der Partei Jamiat-e-Islami unter Rabbani an (der außerdem der parlamentarischen Gruppe National United Front vorsteht), drei gehören der Jambesh-e-Mili-e-Islami unter Dostum an, zwei der Gruppierung von Mohaqeeq und sechs verschiedenen anderen Splittergruppen.¹⁸

Obwohl einige der Parlamentarierinnen erklärten, dass sie die Ideen und Anliegen der Gruppierung, der sie angehören, eigentlich nicht unterstützen, müssen sie sich linientreu zeigen und können nicht zurücktreten. Die bestehenden Abhängigkeiten und Bindungen sind komplex und vielschichtig und können ökonomischer, regionaler, familiär-klientelistischer, ethnischer, tribaler und anderer Natur sein. Während einige der unabhängigen Parlamentarierinnen als autonom gelten können, werden andere bei ihren Entscheidungen und in ihrem Stimmverhalten von Fundamentalisten oder von Gruppen, die ihre Wahl unterstützt haben, beeinflusst, nicht zuletzt auch dann, wenn es um den Umgang mit frauenrelevanten Themen oder um das gemeinsame Agieren der Frauen im Parlament geht.¹⁹

16 Eine detaillierte Analyse des SNTV-Systems und seiner Auswirkungen sowie weiterführende Literaturhinweise finden sich in Fleschenberg 2007.

17 Diese Informationen stammen aus einem Gespräch mit Mitgliedern des WPPC am 12. April 2007 in Kabul.

18 Die Daten beruhen auf Informationen von Caroline Hames, der ehemaligen «Gender in Politics»-Beraterin von UNIFEM.

19 Diskussion mit Mitgliedern des WPPC, 12. April 2007, Kabul

(Un-)Sicherheit, Wahlen und politische Teilhabe von Frauen

Da sie während des Wahlkampfes in der Öffentlichkeit sehr präsent sind, ist die Arbeitssituation von Politikerinnen in Afghanistan unsicher und riskant. Frauen haben bei der Ausübung ihres Mandats, sowohl innerhalb als auch außerhalb des Parlaments, echte Sicherheitsprobleme, etwa auf dem Weg zu ihrer Wählerschaft.²⁰ Das soll nicht heißen, dass männliche Abgeordnete nicht ebenfalls durch die unsichere Lage und Überfälle gefährdet wären. Auch sie sind in der Vergangenheit Opfer tödlicher Anschläge geworden, wie das Attentat in Baghlan im Jahr 2007 zeigt. Diese Studie konzentriert sich jedoch auf die geschlechtsspezifischen Manifestationen mangelnder Sicherheit, Drohungen und deren Auswirkungen auf die politische Teilhabe von Frauen.²¹ Seit 2006 hat es mehrere gegen weibliche Parlamentsmitglieder gerichtete Vorfälle gegeben. In einem Bezirk der Provinz Ghazni wurden im September Sohn und Ehemann einer Abgeordneten von militanten Taliban entführt. Die Kidnapper erklärten, sie würden die beiden nur freilassen, wenn die Parlamentarierin aus dem Parlament ausscheide (Afghanistan Times 2007: 8). Die zwei wurden schließlich nach Vermittlung durch Stammesälteste und Bezahlung eines Lösegelds von 3 Millionen Afghani (60 000 \$) freigelassen, und die Parlamentarierin aus Kandahar blieb trotzdem im Amt (Daily Outlook Afghanistan 2007: 1,6). Laut Medienberichten wurde eine andere Abgeordnete, eine prominente Kritikerin von (ehemaligen) Warlords, im Parlament angegriffen. Inzwischen hat die Staatsanwaltschaft wegen Verleumdung – eine strafbare Handlung – Anklage gegen sie erhoben (Kabul Weekly 2007: 3).²² Die Klage wurde eingereicht, nachdem sie in einer umstrittenen Erklärung im Fernsehen das Parlament mit einem Stall verglichen hatte, was nach einer Abstimmung in der Wolesi Jirga zu ihrer Suspendierung führte (BBC News Online 2007a). Bereits 2006 war sie im Parlament tätlich angegriffen und mit dem Tod bedroht worden, weil sie nachgewiesene Menschenrechtsverletzungen durch Abgeordnete, darunter auch Frauen, offen kritisiert hatte (HRW 2007a: 3-4). Im

20 Die fehlende Sicherheit ist für die meisten Afghanen ein strukturelles Problem und betrifft ganz besonders Frauen, die als Politikerinnen, Aktivistinnen der Zivilgesellschaft oder Berufstätige in der Öffentlichkeit präsent sind. Nach der Ermordung der beiden Journalistinnen Zakia Zaki und Shekiba Sanga Amaj appellierten Mitglieder der Assembly of Afghan Women, des WPPC und der Afghan Women Unity an die Regierung, Frauen Sicherheitskräfte an die Seite zu stellen, «da viele Gruppen versuchen, die Teilhabe von Frauen am politischen und sozialen Leben zu verbieten. Konferenzteilnehmerinnen hoben hervor, dass der islamische Fundamentalismus, der die Rechte der Frauen zu beschneiden trachtet, im ganzen Land zunehme» (Afghanistan Times, 2007a: 8). Doch die mangelnde Sicherheit ist auch im privaten Bereich ein Problem, denn selbst Frauen in politischen oder gesellschaftlichen Führungspositionen sind häuslicher Gewalt ausgesetzt, müssen Ehebruch hinnehmen oder in polygamen Ehen leben, aus denen sie sich nicht lösen können, wenn sie das Stigma einer Scheidung vermeiden und das Sorgerecht für ihre Kinder nicht verlieren wollen (Moghaddam 2006: 31).

21 Mein Dank an Anna Larson, die in ihrer Peer-Review auf diesen Punkt hingewiesen hat.

22 Der gleiche Bericht erwähnt den Namen einer früheren Ministerin, die mit Korruptionsvorwürfen konfrontiert wird.

September 2006 wurde die Vertreterin des Frauenministeriums in Kandahar, Safia Hama Jan, ermordet (Ghufran 2007: 95). Zwei Parlamentarierinnen aus Kabul bzw. der Provinz Zabul meldeten im Juni 2007, sie sorgten sich um ihre persönliche Sicherheit. Eine dieser beiden Parlamentarierinnen erhielt, wie auch fünf andere, eine schriftliche Warnung von der Regierung, dass ihr Leben unmittelbar bedroht sei (BBC News 2007). Eine andere Abgeordnete überlebte einen Mordanschlag – ihr Mann kam dabei ums Leben – und musste sich mehrere Wochen lang in Kabul versteckt halten (Sengupta 2008a). Diese höchst symbolträchtige Einschüchterungskampagne und Anschläge auf Frauen, die sich in die öffentliche Arena begeben und Führungspositionen übernehmen, behindern das Vordringen von Frauen in die Politik und schmälern ihre Bereitschaft zur Teilhabe an den öffentlichen Angelegenheiten, was dazu führt, dass «Frauen, die die nötigen Mittel haben, um das Land zu verlassen, sich Fluchtwege eröffnen. Die ausländischen Botschaften melden eine Zunahme von Visumsanträgen gebildeter und beruflich hochqualifizierter Frauen» (ibid.).

Der äußerst unbeständige und hybride soziopolitische Kontext und Prozess der Institutionenbildung, die sich vertiefende soziale Spaltung und der durch Unsicherheit und gewalttätigen Aufruhr gekennzeichnete öffentliche Raum haben beträchtliche Auswirkungen auf die Möglichkeiten der Parlamentarierinnen, ihre politischen Agenden umzusetzen und in den politischen Gestaltungs- und Entscheidungsprozessen mit ihren Kollegen und Kolleginnen zusammenzuarbeiten.

1 Staats- und Institutionenbildung in Afghanistan nach 2001

Der Kontext der Regierungsführung in Afghanistan wird durch einen Komplex von Merkmalen gebildet, die mit den Bedingungen eines «Post-Konfliktstaates» zusammenhängen, in dem das Konfliktgeschehen jedoch andauert: Armut und Unsicherheit sind weit verbreitet, in manchen Regionen bestehen illegale Ökonomien und / oder Kriegsökonomien, die Funktionsfähigkeit staatlicher Strukturen bleibt gering, die Grenzen sind durchlässig, und die seit langem bestehende Fragmentierung der Macht auf der subnationalen Ebene wird durch die Folgen der jüngsten Konflikte noch verschärft. Diese Merkmale verbinden sich mit spezifischen ethnischen, tribalen, religiösen und sozialen Dimensionen und schaffen ein sehr schwieriges Umfeld für Interventionen mit dem Ziel der Staatsbildung (Nixon 2008: 7).

Post-Konfliktstaaten wie Afghanistan stehen bei dem Unterfangen, den Frieden zu konsolidieren und staatliche Institutionen zu reformieren oder (wieder-) aufzubauen, die inklusiv, partizipatorisch, repräsentativ und dauerhaft sind, vor gewaltigen, höchst komplexen Herausforderungen.

Die Friedenskonsolidierung als solche ist «ein komplexer, multi-dimensionaler, aber in seinem Kern genuin politischer Prozess des Übergangs vom Krieg zum Frieden». Er schließt verschiedene Dimensionen ein wie Sicherheitspolitik (d. h. Reform des Sicherheitssektors und der zivil-militärischen Beziehungen), Staatsorganisation bzw. politisches System (d. h. Etablierung eines legitimen Gewaltmonopols und eines neuen Gesellschaftsvertrages bzw. einer neuen gesellschaftlichen Ordnung, wie auch strukturelle Stabilität mit adäquaten formellen wie informellen Institutionen), Sozioökonomie (d. h. Infrastruktur, Schaffung von Arbeitsplätzen) und nicht zuletzt soziale bzw. psychologische Aspekte (d. h. Wiederaufbau von sozialem Kapital und Vertrauen unter den Menschen und Gemeinschaften, Aussöhnung und Bearbeitung von Traumata) (Ferdowsi und Matthies 2003: 33f.). Im politischen Bereich kommt einem Post-Konflikt-Parlament – zumindest prinzipiell – eine entscheidende Rolle bei der Staatsbildung und Friedenskonsolidierung zu, indem es sich mittels Agenden seiner Mitglieder, ihrer Arbeit, Verfahrensweisen und Interaktionen mit der Wählerschaft, der Klärung schwieriger Fragen der Repräsentation und der Einbeziehung der breiten Bevölkerung widmet.

Es gibt eine laufende Debatte über Ideen und Konzepte zur Staats- und Nationenbildung in fragilen wie in Post-Konfliktstaaten sowie über die Einbeziehung und Rolle von internationalen und externen Akteuren. Auf diese Debatte im Detail einzugehen, würde den Rahmen dieses Projekts überschreiten, doch einige zentrale Aspekte und Gedanken zum Thema Staatsbildung sollen hier dennoch angeführt werden. Wenn man von Staatsbildung spricht, meint man gewöhnlich einen komplexen Prozess, den viele Post-Konflikt-Nationen in Zeiten massiver Verluste, Zerstörungen, des Zusammenbruchs institutioneller Prozesse und Strukturen und auch während fragiler Momente des Friedens oder angesichts begrenzter konfliktfreier Räume vollziehen müssen. Staatsbildung bezieht sich auf die «nachhaltige Stärkung von staatlichen Strukturen, Institutionen und Steuerungskapazitäten». Sie kann in verschiedenen Formen vorangetrieben werden – von der Stabilisierung bestehender Strukturen und Institutionen ohne Regimewandel durch die Unterstützung lokaler Eliten über die Reform staatlicher Strukturen im Kontext fragiler Staatlichkeit bis hin zum umfassenden (Wieder-)Aufbau oder gar der Neugründung von staatlichen Strukturen und Institutionen in Post-Konflikt-Gesellschaften (Schneckener 2007: 384; vgl. Hippler 2004: 247-85). Sie umfasst den «formalen Apparat des Staates: Verfassung, Exekutive, Legislative, Beamtenapparat, Gerichte und dergleichen» (Paris 2004: 173), und ist direkt mit Fragen von Sicherheit und Friedenskonsolidierung verbunden.

Funktionsfähige politische Institutionen werden nicht nur benötigt, um das «Sicherheitsdilemma» zu überwinden, sondern ebenso, um konkurrierende gesellschaftliche Forderungen in Einklang zu bringen. Wenn die Institutionen nicht in der Lage sind, gesellschaftlichen «Input» in verbindlichen «Output» umzuwandeln, werden Individuen wie Gruppen wahrscheinlich versuchen, ihre Interessen auf direkterem Wege – das heißt außerinstitutionell – zu verfolgen (ibid.: 173).

Sehr allgemein gesprochen können folgende verschiedene Strategien der Staatsbildung unterschieden werden, die sich keineswegs gegenseitig ausschließen, sondern als einander ergänzend verstanden werden sollten:

- Top-down-Ansatz des «liberalization first», mit einer Perspektive von fünf bis zehn Jahren, bei Konzentration auf Fragen der Demokratisierung, ökonomischen Reform und Integration in die Weltwirtschaft;
- Top-down-Ansatz des «security first», mit einer kurz- bis mittelfristigen Perspektive, der sich auf Fragen wie die Durchsetzung des staatlichen Gewaltmonopols und die Stärkung und Reform des Sicherheitssektors konzentriert;
- Top-down-Ansatz des «institutionalization first» mit einer mittel- bis langfristigen Perspektive von zehn bis zwanzig Jahren, bei dem der Schwerpunkt auf der Stabilisierung und Konsolidierung von politischen und administrativen Institutionen und der Herrschaft des Gesetzes liegt;

■ Bottom-up-Ansatz des «civil society first», mit einer mittel- bis langfristigen Perspektive von zehn bis zwanzig Jahren, bei Konzentration auf verbesserte Möglichkeiten der Partizipation und die Förderung der Zivilgesellschaft bzw. der intermediären Organisationen (z. B. politische Parteien) (Schneckener 2007: 386).

Im Falle Afghanistans lässt sich eine Kombination von Strategien identifizieren, die von dem Schwerpunkt und den Hauptinteressen der jeweiligen internationalen Akteure abhängen (d. h. der Regierungen in Gestalt von Interventionskräften oder der Geberländer nebst internationalen NGOs). Dies hat dazu geführt, dass mittlerweile auf breiter Basis von den nationalen wie internationalen Akteuren gefordert wird, sich um kohärentere und besser koordinierte Anstrengungen zu bemühen. Des Weiteren ist der Ansatz des «light footprint» (leichter Fußabdruck) der bei der Unterstützung der Staatsbildung in Afghanistan nach 2001 verfolgt wurde, genauer untersucht und erneut kritisiert worden. Denn es wurde in Frage gestellt, ob in den ersten Jahren der Transformation die richtigen Strategien und Entscheidungen umgesetzt worden sind, um den Aufbau stabiler und repräsentativer Institutionen und Partizipationsstrukturen in einem sicheren Umfeld zu ermöglichen.

Eine wichtige «Baustelle» für die Staatsbildung ist das Parlament. Mit seinem Auftrag, das Volk zu repräsentieren, dient es – unter idealen Bedingungen – dem Ziel, durch seine Gesetzgebungsdebatten, die Arbeit seiner Ausschüsse und durch die Kontrolle von Regierungspolitik und Haushaltsentscheidungen die verschiedenen politischen Interessen und Agenden zusammenzufassen, zu kanalisieren und in ein Gleichgewicht zu bringen. Letztlich sind die Leistungen des Parlaments (d. h. die Ratifizierung bzw. Unterstützung von gesetzlichen Regulierungen, Entwicklungs- und Infrastrukturprogrammen und Haushaltsausgaben für staatliche Dienstleistungen) mit der Frage der Legitimität von Staat und Regierung verbunden.

Wie Schneckener (ibid.: 387) mit Bezug auf den Ansatz «institutionalization first» betont, ist «ein entscheidender Aspekt für die Legitimität..., dass sich alle wichtigen Akteure in diesen Institutionen wiederfinden, weshalb diese Strategie durchaus kompatibel ist mit informellen oder formalisierten Power-sharing-Modellen oder anderen Formen der politischen Partizipation, die nicht zwingend demokratischen Standards entsprechen müssen». Gleichzeitig bleibt dieser elitenorientierte Ansatz problematisch, da dabei «eine gewisse Tendenz (besteht), de facto jene Kräfte zu begünstigen, denen primär eher an der Absicherung ihrer Machtpositionen und Partikularinteressen als an einer nachhaltigen Stärkung von Staatlichkeit gelegen ist». Dementsprechend dürften Teile der Bevölkerung diese Sorte von politischen Akteuren angesichts ihres früheren und gegenwärtigen Verhaltens und / oder ihrer Beteiligung an Konflikten als delegitimiert ansehen, was zu weit verbreiteter politischer Resignation und Enttäuschung bis hin zum Widerstand gegen staatliche Akteure und Institutionen führt, verbunden mit einer Rückwendung zu informellen bzw. nichtstaat-

lichen Akteuren und Institutionen und dem Vertrauen auf Parallelstrukturen der Autorität und Unterstützung.

Afghanistan nach 2001 – Indikatoren für Staatlichkeit

Die nationale Entwicklungsstrategie 2008-2013, die auf dem Afghan-Compact (Afghanistan-Pakt) basiert, umfasst die Bereiche Sicherheit, Governance, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte sowie wirtschaftliche und soziale Entwicklung und hat zum Ziel, bis zum Jahr 2020 «eine stabile islamische konstitutionelle Demokratie» zu etablieren, die «im Frieden mit sich und ihren Nachbarn» ist (nach Maaß 2008: 2).

Afghanistan und seine Regierung befinden sich in einer massiven und anhaltenden Krisensituation, insbesondere angesichts der prekären Sicherheitslage und der transversalen Einschränkungen für Regierungsinstitutionen und -mitglieder sowie -beamte jenseits der großen urbanen Zentren des Landes. Die meisten Indikatoren, die konzipiert wurden, um Staatlichkeit und Leistung bei der Regierungsführung zu bewerten – wie etwa der Failed States Index, Country Policy and Institutional Assessments / Governance Indices der Weltbank oder der Bertelsmann Transformation Index – plazieren Afghanistan in der Spitzengruppe von 47 Ländern mit fragiler oder kritischer Staatlichkeit (zusammen mit (Post-)Konflikt-Ländern und Entwicklungsländern wie Äthiopien, Burma, Burundi, Haiti, Jemen, Liberia, Somalia und dem Sudan) (Schneckener 2007: 362, 368).²³

Was die geschlechtsspezifischen Ergebnisse der Staats- und Institutionenbildung betrifft, die unten noch detailliert behandelt werden, so stellen die 2004 und 2007 veröffentlichten Berichte über die menschliche Entwicklung in Afghanistan (National Human Development Reports on Afghanistan) einen hohen Grad der Geschlechterdiskriminierung hinsichtlich der sozioökonomischen Lage und Lebensstandards fest. Betrachtet man etwa die Bereiche Bildung und Einkommen, ist eine Ungleichheit bei den Alphabetisierungsraten zu konstatieren – 12,6 Prozent bei Frauen im Vergleich zu 32,4 Prozent bei Männern – und dazu eine geschätzte Einkommensungleichheit von 1428 \$ im Durchschnitt für Männer im Vergleich zu 478 \$ im Durchschnitt für Frauen (AHDR 2007: 24). Trotz einer erheblichen Zunahme der politischen Repräsentation von Frauen – von 3,7 Prozent im Jahr 1990 auf 27,3 Prozent im Jahr 2006, dem höchsten Frauenanteil

23 Ein Hinweis zur Vorsicht ist angebracht in Bezug auf verwendete Daten, die aus verschiedenen Indizes und Statistiken zusammengetragen wurden: Wie in vielen anderen Entwicklungsländern und insbesondere in (Post-)Konfliktstaaten sind zuverlässige statistische Daten infolge der schwierigen Bedingungen für die repräsentative Datenerhebung nur schwer zu erhalten. Die angeführten Zahlen sollten daher als «Indikatoren» mit einer erheblichen Fehlerspanne, die bislang nicht vermieden werden kann, betrachtet werden. Dennoch wurden diese Informationsquellen mit einbezogen, da die Statistiken, auch wenn sie nicht korrekt sind, immerhin erlauben, auf Grundlage von Schätzungen das Ausmaß verschiedener sozialer Herausforderungen zu beurteilen und auf wichtige Entwicklungen zu schließen.

in ganz Südasien – «sagt die Zahl der Frauen, die an der Regierungsführung beteiligt sind, letztlich nichts über ihre Entscheidungsbefugnis oder auch darüber aus, inwieweit ihre Stimme gehört wird» (ibid.: 26). Zudem manifestiert sich der weitgehend untergeordnete soziale Status der Frauen dem Human Development Report zufolge (2007: 26) in der hohen Zahl von Zwangsheiraten und Heiraten Minderjähriger (60 bis 80 Prozent), im mangelnden Zugang zu einer Grundversorgung mit sozialen Dienstleistungen, der zum Beispiel eine hohe weibliche Sterblichkeitsrate zur Folge hat, wie auch in systematischer geschlechtsspezifischer Gewalt:

Es besteht die verbreitete Annahme, dass die Gewalt gegen Frauen in Afghanistan epidemische Ausmaße angenommen hat. Da jedoch infolge der massiven Restriktionen, denen Frauen beim Versuch, Gerechtigkeit oder Wiedergutmachung zu erlangen, ausgesetzt sind, die Mehrheit der Fälle gar nicht bekannt wird, existieren nur begrenzte Belege, die diese Sicht bestätigen. Frauen leiden unter furchtbaren Menschenrechtsverletzungen (ibid. 26).

Andere Indizes bewerten die Frage der Staatlichkeit und Governance-Leistung in geschlechtsneutralen Begriffen. Die Governance-Indikatoren der Weltbank (WGI) bedienen sich der aggregierten Daten einer «Reihe von Umfrageinstituten, Think Tanks, Nichtregierungsorganisationen und internationalen Organisationen» und ordnen Afghanistan in den Bereich geringer Leistung ein. Zwar registrieren die WGI für die meisten Bereiche eine Verbesserung der Governance im Lauf der letzten Jahre – auf einer Skala von -2.5 bis +2.5 verbesserte sich der Wert für den Bereich «voice and accountability» (politische und bürgerliche Rechte) von -2.04 im Jahr 1998 auf -1.13 im Jahr 2007; für «political stability» (politische Stabilität) von -2.55 auf -2.35; für «government effectiveness» (Effektivität staatlichen Handelns) von -2.27 auf -1.29; für «regulatory quality» (Qualität der Regierungstätigkeit) von -2.16 auf -1.75; für «control of corruption» (Korruptionskontrolle) von -1.91 auf -1.53 –, doch wirkt sich die anhaltende Verschlechterung von «rule of law» (Rechtssicherheit) (1998: -1.71; 2003: -1.76; 2007: -2.02) zugleich massiv auf die Staats- und Institutionenbildung des Landes und seine Legitimität in der Bevölkerung aus.²⁴

Die Menschen in Afghanistan scheinen keine hohe Meinung vom Gerichtswesen zu haben. Die meisten Afghanen bringen den lokalen Shuras / Jirgas ein höheres Maß an Vertrauen entgegen als dem staatlichen Rechtssystem. (...) Dies unterstreicht, dass das afghanische Volk weiterhin eher auf traditionelle als auf moderne Rechtssysteme vertraut (Asia Foundation 2007: 8).

²⁴ http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_chart.asp

Der Fund for Peace veröffentlicht seit einigen Jahren den Failed States Index, der auf einer Reihe sozialer, ökonomischer und politischer Indikatoren basiert – je höher die Punktezahl auf einer Skala von eins bis zehn, desto ausgeprägter die Fragilität bzw. das Scheitern des Staates. Die politischen Indikatoren umfassen das Ausmaß von «Kriminalisierung und bzw. oder Delegitimierung des Staates, einen fortschreitenden Verfall öffentlicher Dienstleistungen, Aufhebung oder willkürliche Anwendung gesetzlicher Regeln bei weit verbreiteten Verletzungen der Menschenrechte, das Operieren des Sicherheitsapparats als «Staat im Staate», das Erstarken zersplitterter Eliten, das Eingreifen anderer Staaten oder externer politischer Akteure». Nach diesem Index gehört Afghanistan zu den 10 Staaten, die am weitestgehenden gescheitert sind (2008: Rang 7, neben Somalia, Sudan, Irak und Pakistan).²⁵ Der Index des Jahres 2008 definiert Afghanistans politisch-militärisches Feld der Staatlichkeit als signifikant fragiler und stärker vom Scheitern bedroht als in den vorangegangenen beiden Jahren: 9.2 für die Legitimation des Staates; 8.3 für die öffentlichen Dienstleistungen; 8.4 für Menschenrechte; 9.6 für den Sicherheitsapparat; 8.8 für zersplitterte Eliten; 10.0 für externe Intervention. Die fünf zentralen staatlichen Institutionen – Regierungsspitze, Militär, Polizei, Justiz und öffentlicher Dienst – werden als «schwach» oder «mangelhaft» klassifiziert. Diese Klassifikation beruht auf dem Anstieg der durch Aufständische verübten Gewalt und ihrer Auswirkung auf nationale wie internationale Akteure wie auch auf die Bevölkerung; der anhaltenden Straflosigkeit bei den meisten Menschenrechtsverletzungen; der Verschlechterung des Lebensstandards für die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung (d. h. Mangel an öffentlichen Dienstleistungen, Diskriminierung von Frauen und Minderheiten, hoher Grad von Unsicherheit). Hinzu kommt «die Unfähigkeit der Zentralregierung, ihren Einflussbereich über Kabul hinaus auszudehnen, die fortdauernde Präsenz von Warlords in hochrangigen Positionen sowie hemmungslose Korruption, [die] in erheblichem Maße die Legitimität der Führung beschädigt hat.»²⁶

Im Gegensatz zu diesen Indizes stellt der Bertelsmann Transformation Index einen normativen Ansatz dar, der bei den Fortschritten der Transformationsländer auf dem Weg zu einer marktorientierten (liberalen) Demokratie ansetzt. Transformationsländer werden im Hinblick auf verschiedene Aspekte des politischen und ökonomischen Lebens bewertet, wie Rechtsstaatlichkeit, politische und gesellschaftliche Integration, Repräsentativität (Status Index) sowie die Managementleistungen der politischen Akteure, etwa was die effiziente Nutzung von Ressourcen oder die Konsensbildung bei entsprechenden Transformationsprozessen anlangt (Management Index). Er bewertet Länder auf einer Skala von 1 (niedrig) bis 10 (hoch). Afghanistan erreicht im Status Index den Rang 119 unter 125 untersuchten Ländern (einen Wert von 3.21 bei einem Maximum von 10), und im Management Index den Rang 89 (einen Wert von 4.44 bei einem

²⁵ http://www.fundforpeace.org/web/index.php?option=com_content&task=view&id=292&Itemid=452

²⁶ http://www.fundforpeace.org/web/index.php?option=com_content&task=view&id=294&Itemid=40

Maximum von 10). Der Stand bei der Demokratie (oder besser der Demokratisierung) wurde mit 3.57 bewertet (Rang 107) – eine bedeutende Verbesserung gegenüber früheren Einstufungen –, und der Stand der marktwirtschaftlichen Entwicklung mit 2.86 (Rang 119). Diese Klassifizierung basiert auf verschiedenen Aspekten: der fragwürdigen Leistungsfähigkeit der Präsidentschaftsregierung; den Eigenmächtigkeiten in Exekutive und Legislative; der Schwäche des Parlaments hinsichtlich der Kontrolle der Regierung; der wachsenden Aufstandsbewegung der Taliban; der endemischen Korruption in den Verfassungsorganen; der mangelnden Akzeptanz für Afghanistans demokratische Institutionen «bei einem erheblichen Anteil der politischen Elite und der Bevölkerung»; und der Tatsache, dass sich «ein stabiles, moderates und gesellschaftlich verankertes» Mehrparteiensystem immer noch im Aufbau befindet.²⁷

1.1 Staats- und Institutionenbildung in Afghanistan: Errungenschaften und Herausforderungen

Mit ihrem trügerisch leichten Fußabdruck hat die internationale Gemeinschaft, die einige der am wenigsten wünschenswerten Akteure kooptiert hat und weit davon entfernt ist, die Menschen in Afghanistan über ihr eigenes Schicksal entscheiden zu lassen, die im Entstehen begriffenen politischen Institutionen deformiert, so dass es ihr nicht gelungen ist, dem Konfliktzyklus ein Ende zu setzen (International Crisis Group 2008: 4).

Um die Errungenschaften und Herausforderungen bei der Staats- und Institutionenbildung, insbesondere beim Aufbau politischer Institutionen wie des Parlaments, einschätzen zu können, ist es wichtig, bestimmte Faktoren und Variablen zu verstehen:

- die Wirkung historischer Erfahrungen mit Staatlichkeit und Konflikt und der entsprechenden Erblasten auf die neu entstehenden Institutionen;
- welche Eliten verfügbar sind, um Funktionsfähigkeit und Effektivität über die bloße institutionelle Fassade hinaus zu sichern;
- den direkten oder indirekten Einfluss formeller und informeller Akteure auf die staatlichen Institutionen und die Rekrutierung von Eliten (teilweise abhängig von der Friedensvereinbarung und von Entscheidungen, die im Anschluss daran getroffen wurden);
- welche Ressourcen zur Verfügung stehen, um zugewiesene Aufgaben zu erfüllen;
- die unterschiedlichen Partizipationsmuster sowie unterschiedlichen Folgen der Staats- und Institutionenbildung bei verschiedenen Segmenten der Bevölkerung, die mit Charakteristika wie etwa dem zugeschriebenen sozialen

²⁷ <http://www.bertelsmann-transformation-index.de/116.0.html?&L=1> (Stand vom 2. Januar 2009).

Status (und damit Zugang zu Systemen sozialer Unterstützung), Ethnizität, Geschlecht, geographischer Herkunft und Alter verbunden sind.

Kenner der politischen Geschichte Afghanistans verweisen auf eine Reihe von entscheidenden Sachverhalten, die den gegenwärtigen Staatsbildungsprozess erschweren. Diese reichen von historischen Erblasten über die soziale Fragmentierung bis hin zu aktuellen, von nationalen und internationalen Akteuren getroffenen Entscheidungen, die dazu dienen sollen, Frieden zu schlichten und den afghanischen Staatsapparat (wieder-)aufzubauen.

Ein wichtiger Punkt, der angeführt wurde, ist das Erbe eines schwachen afghanischen Staates mit einer nur rudimentär entwickelten modernen Regierungsführung und ebensolchen politischen und verwaltungstechnischen Strukturen, über die öffentliche Güter für die Bevölkerung bereitgestellt werden können, um auf diese Weise Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft zu etablieren, die die urbanen Zentren mit der überwiegend ländlichen Peripherie sowie das Zentrum mit subnationalen Ebenen bis hinab zur Gemeindeebene verbinden. Diese defizitäre Entwicklung von Staatlichkeit führt letztlich zur Vorherrschaft und Abhängigkeit von traditionellen sozialen Unterstützungssystemen auf substaatlicher Ebene, und zwar auf Basis tribaler und klientelistischer Strukturen, die in den letzten Jahrzehnten durch die Kriegs- und Drogenwirtschaft deformiert wurden, insbesondere nach dem Zusammenbruch des Staates in den frühen 1990er Jahren (Nixon 2008: 12; Maaß 2007: 10-12; Schetter 2006: 9; Giustozzi 2003: 5). Dies hat zur Folge, dass die jüngsten Anstrengungen zur Staats- und Institutionenbildung durch geringe geographische Reichweite und die mangelnde Funktionalität der im Aufbau befindlichen staatlichen Institutionen gekennzeichnet sind, ob es sich nun um administrative bzw. bürokratische, exekutive oder legislative Institutionen handelt, um nur die wichtigsten Vorposten staatlicher Governance zu nennen (vgl. Hippler 2008: 6f.; Maaß 2007: 7).

Eine physische Präsenz des Staates ist in vielen Regionen kaum wahrzunehmen. In den ländlichen Regionen gibt es unterhalb der Bezirksebene kaum staatliche Akteure. Ebenso ist das Verständnis von Staatlichkeit in der Allgemeinbevölkerung nicht weit verbreitet, und im afghanischen Staatsapparat fehlt es an den notwendigen Kapazitäten für Verwaltung und Implementierung (Schetter 2006: 15).

Nicht nur die begrenzte Reichweite staatlicher Institutionen über die städtischen Zentren hinaus ist problematisch, sondern ebenso die Privatisierung staatlicher Autorität auf den subnationalen Ebenen. Diese könnte infolge der gespaltenen Loyalität der entsprechenden Akteure (Staat versus Gruppe) wie auch verbreiteter Patronage und Korruption eine Erosion der Anstrengungen zur Staatsbildung begünstigen. Darüber hinaus steht für die Staatsbildung nur ein begrenzter Pool an qualifiziertem Personal zur Verfügung, das dem starken Einfluss lokaler und regionaler Potentaten entgegentreten könnte, die oft ehemalige Kombattanten sind.

tanten und (potenzielle) Veto-Akteure im Prozess der demokratischen Staatsbildung sind (Hippler 2008: 6f.; Nixon 2008: 8; vgl. Katzmann 2008b).

Gleichzeitig hat der Mangel an lokalen Funktionseliten und an den zur Sicherung der Grundversorgung mit öffentlichen Dienstleistungen erforderlichen Ressourcen zu der derzeitigen dominanten Stellung externer internationaler Organisationen und NGOs geführt. Indem sie Güter und Dienstleistungen bereitstellen, die normalerweise vom Staat geliefert werden, üben diese Organisationen gleichsam die Funktion des Staates oder seiner Organe aus. Das wird sich letztlich nicht als Segen erweisen, weil damit die Regierungspolitik in Frage gestellt wird, sowohl hinsichtlich ihres «politisch-territorialen» wie auch ihres «funktional-sektoralen» nachhaltigen Handelns, ihrer Legitimität und Verantwortung. Die damit verbundenen Probleme sind auch aus anderen internationalen Zusammenhängen wohl bekannt und werden mit Schlüsselbegriffen wie «Rentierstaat» und «Geberabhängigkeit» gut beschrieben (Maaß 2007: 7-8; Schetter 2006: 13). Dies ist auch angesichts der Merkmale des politischen Systems nach 2001 – eines präsidialen Systems – von Relevanz, die weiter unten näher behandelt werden. Ein präsidiales System schreibt dem Präsidenten nicht nur Befugnisse, sondern auch besondere Verantwortlichkeiten zu, damit die Leistungen und Arbeitsergebnisse staatlicher Akteure und Institutionen sichergestellt sind, und verbindet diese mit Fragen der Partizipation sowie mit Fragen, die die Legitimität der Regierung wie auch die gesamte neue politische Ordnung und ihre Gewährleistung betreffen. Der Führungsstil von Hamid Karzai ist dementsprechend wiederholt überprüft und dafür kritisiert worden, dass er keine umfassende Partizipation zulasse – etwa durch politische Parteien im Parlament und mit dem Ziel, die Befugnisse und Funktionen der Legislative im Rahmen der Gewaltenteilung zu stärken –, zudem sei er patriarchal und stütze sich auf Patronage (Maaß 2007: 17f.).

Im Inland hat Präsident Karzai eine Politik der «sozialen Fragmentierung» bzw. Zwang und Geldmittel genutzt, um Stammesführer, religiöse und örtliche Führer zu kooptieren, manipulieren oder direkt zu bestechen, wodurch er sich allmählich seiner Konkurrenten um die Zentralmacht entledigte. Allerdings hat dieser Prozess zunehmend zu der Wahrnehmung geführt, dass die Regierung auch nur ein von Patronage beherrschter Apparat und mehr daran interessiert ist, illegitime Führer unterzubringen, als eine Alternative zu bieten, die effektiv, meritokratisch und relativ frei von Korruption ist. Große, nach freiem Ermessen erfolgende Zahlungen an Milizen und Unterstützer unter den Provinzgouverneuren sind üblich und tragen nicht dazu bei, die Verantwortlichkeit in den Beziehungen zwischen Zentrum und Provinzen zu stärken (Nixon 2007: 24f.; vgl. Nixon 2008: 9).

Die beschriebene Fragmentierung der Machteliten wie auch der Gesellschaft ist insofern problematisch, als sie zu vertieften sozialen Spaltungen (z. B. auf ethnischer, sprachlicher, konfessioneller oder geographischer Basis) und sich

häufenden Fällen entsprechender Parteilichkeit, Günstlingswirtschaft und Patronage sowie der Privatisierung von Staatsfunktionen (etwa der Sicherheitskräfte) führen könnte, die letztendlich eine Blockade der Staatsbildungsprozesse bewirken wird (Spanta 2004:116). Doch das Bild von Afghanistans soziopolitischer Fragmentierung und tribaler Segmentierung ist noch komplexer und durch eine Vielzahl von Ebenen und Identitäten gekennzeichnet. Wie Nixon erläutert, fungiert etwa das Qawm (ein afghanisches Konzept der Organisation von gesellschaftlichen Gruppen und Solidaritätsnetzwerken) als eine Art soziales Kapital – wichtig zum Beispiel, wie später gezeigt werden wird, für weibliche Parlamentarier und deren Tätigkeit –, und auch die Präsenz internationaler Akteure hat einen Einfluss auf «Afghanistans soziale Dynamik in den Bereichen Governance, Religion, Familienleben sowie Geschlechterbeziehungen und -rollen» (Nixon 2008: 8).

Andere wichtige Faktoren zur Erklärung des Entwicklungsstandes der afghanischen Staats- und Institutionenbildung nach 2001 sind die nationalen und internationalen Entscheidungen, die zur Friedenskonsolidierung und zum (Wieder-)Aufbau des afghanischen Staatsapparats getroffen worden sind. Schlüsselbegriffe wie «Afghan ownership» (afghanische Eigenverantwortung) oder «light expatriate footprint» (leichter ausländischer Fußabdruck) stehen im Widerspruch sowohl zu einer als unzureichend wahrgenommenen Konsultation und Beteiligung der Bevölkerung wie auch zu den gewählten Strategien. Problematisch war insbesondere die Kooptierung diskreditierter Kriegerfraktionen in das im Entstehen begriffene politische System, während parallel dazu eine andere Konfliktpartei, die Taliban, von den nach Beendigung der Konflikte getroffenen Vereinbarungen und den Verhandlungen zum politischen Wiederaufbau ausgeschlossen wurde. Dies erlaubte einigen Konfliktparteien, ihre politische Macht und ihren gesellschaftlichen Einfluss (oder eher: ihre Dominanz), zum Beispiel in Form von zuvor geschwächten klientelistischen Systemen, wiederherzustellen (Maaß 2007: 10-3; Schetter 2006: 12f).

Im Wesentlichen (...) hat der Prozess die Position von Machthabern in Schlüsselpositionen sowohl auf der nationalen wie auf der lokalen Ebene gestärkt. Obwohl die internationale Gemeinschaft erfolgreich Druck ausübte, um diejenigen, die über Geld und Waffen verfügen, unter Einsatz von internationaler Hilfe, Unterstützung und Anerkennung dazu zu bringen, sich an die Regeln zu halten, hat die Demokratie deren Position in solch einem Maße gestärkt, dass die demokratischen Prozesse anfällig für Manipulationen geworden sind (AHDR 2004: 127; vgl. ICG 2008: 4).

Während die Karzai-Regierung vom Jahr 2003 an versuchte, frühere Taliban-Mitglieder in die neue politische Ordnung mit einzubeziehen, entfremdete die Integration ehemaliger Kämpfer und Menschenrechtsverletzer große Teile der Bevölkerung von dem neuen politischen System und wurde zu einer Bedrohung für die Qualität und Stabilität der (entmilitarisierten) politischen Institutionen

(d. h. von gewaltfreien Formen der Konfliktlösung und Einigung auf Agenden) (Schetter 2006: 12; Ruttig 2008: 5).

Darf es sein, dass prominente 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 (Schetter 2006: 12f).

Die ursprüngliche Motivation mag aus dem Bedürfnis erwachsen sein, mächtige Personen und Ressourcen zur Verfügung zu haben, um das Land wieder aufzubauen und einen neuen Staats- und Sicherheitsapparat zu etablieren. Doch inzwischen hat sich herausgestellt, dass diese Strategie weitgehend gescheitert ist. Während fraglich ist, ob solche Akteure hätten integriert und in Vertreter eines demokratischen Staates verwandelt werden können, die ihre Agenden verlässlich denen der Befürworter des Petersberger Abkommens angenähert hätten, spricht die Realität vor Ort für sich: Die Notwendigkeit einer Demilitarisierung politischer Strukturen und der politischen Ökonomie ist offenkundig. Aufgrund der Privatisierung und Fragmentierung von Sicherheit und Gerechtigkeit sind alternative Machtzentren in der Hand früherer Kriegerfraktionen entstanden, die eine dauerhafte Bedrohung für die Zentralmacht bzw. zentrale Autorität sowie die landesweite Wirksamkeit und Funktionsfähigkeit der nach 2001 entstandenen staatlichen Institutionen darstellen oder zu diesen im Widerspruch stehen (Ruttig 2008: 6, 13; Giustozzi 2004: 3; Spanta 2004: 110).

Geschlechterdimension der afghanischen Staats- und Institutionenbildung

Den Frauen in Afghanistan bieten sich heute einige Möglichkeiten, und im öffentlichen Leben hat sich viel für sie verändert, seit die radikalen Taliban vertrieben wurden. Obwohl es auf dem Weg, die Belange der afghanischen Frauen in der Öffentlichkeit voranzubringen, noch viele Hindernisse gibt, wurden doch bemerkenswerte Fortschritte erzielt (Gulzari 2008).

Die Ergebnisse von Staatsbildungsprozessen und -maßnahmen sind stark geschlechtsspezifisch geprägt. Im Falle Afghanistans zeigt sich das an den derzeit bestehenden Möglichkeiten der Inklusion und Partizipation von Frauen in zentralen Institutionen des Staates, etwa der Regierung und dem Parlament, und an dem Zugang, den Frauen zu staatlichen Institutionen (z. B. Ministerien, staatlichen Behörden) haben, um Entscheidungen und die Politikgestaltung zu beeinflussen und von öffentlichen Dienstleistungen sowie den Ergebnissen von Gesetzesinitiativen zur Regulierung des öffentlichen und privaten Lebens zu profitieren, etwa im Familienrecht oder bei Entwicklungsprogrammen. Gleichzeitig muss man sich die Geschichte Afghanistans als «eines prototypischen schwachen Staates» vor Augen halten und damit die begrenzten Kapazitäten der

wiederbelebten staatlichen Institutionen, was die Verwaltung und Umsetzung von Politik (nicht nur) im Bereich von sozialen Beziehungen, Geschlechterhierarchien und Diskriminierung betrifft (Moghadam 2004: 452).

Der Versuch, von staatlicher Politik oder rechtlichen Rahmenbedingungen Aussagen über die Geschlechterbeziehungen abzuleiten, bleibt in Zusammenhängen, in denen die zentralen Regierungsapparate nur eine begrenzte Reichweite haben und die große Mehrheit der Frauen nur wenig Kontakt mit Staat, Märkten und zivilgesellschaftlichen Organisationen hat, eine Übung von begrenztem Nutzen. Die Lebensmöglichkeiten von Frauen werden primär durch die Schicksale der Gemeinschaften und Haushalte bestimmt, in denen sie ihre Existenzgrundlage finden und in die ihr Alltagsleben eingebettet ist (Kandiyoti 2008: 160).

Das Petersberger Abkommen für Frieden und Teilung der Macht «empfahl die Schaffung einer geschlechtssensiblen, multiethnischen und in vollem Umfang repräsentativen Regierung auf breiter Basis». Die Realisierung der Gleichberechtigung der Geschlechter hängt jedoch von einem multidimensionalen, die Bereiche von Sicherheit, Politik und sozioökonomischen Bedingungen umfassenden Übergangsprozess auf dem Weg vom Konflikt zum Frieden ab (Kandiyoti 2008: 165-66).

Einer der wichtigsten Schritte der Friedenskonsolidierung und Staatsbildung in der Post-Konfliktzeit ist die Aushandlung eines neuen Gesellschaftsvertrags – üblicherweise in Form einer Verfassung – durch gewählte oder berufene Gremien wie etwa verfassungsgebende Versammlungen oder Gründungsparlamente; im Falle Afghanistans geschah dies durch die verfassungsgebende Loya Jirga (Constitutional Loya Jirga, CLJ) und ihre Kommissionen. In der ersten Verfassungskommission waren zwei der neun Mitglieder Frauen, während in der CLJ die Frauen mit nahezu 20 Prozent vertreten waren (100 von 502 Mitgliedern), was sich einer Quotenregel und einer internationalen Empfehlung hinsichtlich der Mindestanzahl von Frauen bei den Ernennungen durch den Präsidenten verdankt (Oates und Helal 2004: 11, 26). Parallel zur Arbeit der Verfassungskommission wurde im Jahr 2002 eine zwanzigköpfige Arbeitsgruppe zu Geschlechterfragen und Recht (Gender and Law Working Group, GLWG) «durch die Frauenministerin und die Staatsministerin für Frauenfragen einberufen», um das Dokument geschlechtssensibel zu gestalten (Kandiyoti 2008: 179). Die GLWG-Mitglieder kamen aus verschiedenen Gremien auf Regierungs- und Nichtregierungsebene, national wie international, etwa aus der afghanischen Unabhängigen Menschenrechtskommission, NGOs, der Justiz und den juristischen Fakultäten (Kandiyoti 2008: 179; Oates und Helal 2004: 20). Bis Ende des Jahres 2003 gelang es der Gruppe, durch ihre Empfehlungen frauenfreundliche Änderungen am Verfassungsentwurf zu bewirken: Artikel 22 – Gleichheit von Männern und Frauen; Artikel 83 – die Regel, wonach im Unterhaus zwei Sitze pro Provinz für Frauen zu reservieren sind (statt nur einem); Artikel 7 – Achtung der unterzeichneten internationalen

Konventionen und Verträge (Kandiyoti 2008: 179; zu den Verbesserungen, die von weiblichen Delegierten in der CLJ durchgesetzt wurden, sowie den vorgeschlagenen bzw. beschlossenen Verfassungsänderungen vgl. Oates und Helal 2004: 31f., 74-81).

Die Mitwirkung und Unterstützung durch die Frauenministerin sowie die Staatsministerin für Frauenfragen trugen dazu bei, [den Verfassungsentwurf] zu einem bedeutenden Dokument für die CLJ-Delegierten und Kommissionsmitglieder zu machen. Im Vorfeld der CLJ stellte ein repräsentatives Bündnis zivilgesellschaftlicher Gruppen eine Liste von mehr als 60 Frauen zusammen, von denen 25 Frauen aufgrund ihrer fortschrittlichen Agenda für Frauenrechte besondere Priorität gegeben wurde. Diese Liste wurde Präsident Karsai vorgelegt, der jedoch nur drei Frauen von dieser Liste für die 50 vom Präsidenten ernannten Delegierten der CLJ auswählte (Oates und Helal 2004: 20).

Die nachfolgende, aus 35 Mitgliedern bestehende Kommission zur Verfassungsrevision (Constitutional Review Commission) nahm ihre Arbeit im Jahr 2003 auf und hatte sieben weibliche Mitglieder, darunter mehrere zukünftige Parlamentarierinnen wie z. B. Parween Mumand, Shukria Barakzai und Sidiqa Balkhi (Rashid 2008: 332). Diese Kommission führte landesweit eine Reihe öffentlicher Konsultationen sowie eine Umfrage unter Flüchtlingsbevölkerungen im Iran und in Pakistan durch. Ihre Arbeit wurde wegen eines Mangels an tatsächlicher Beteiligung des Volkes, insbesondere von Frauen und Landbewohnern, und wegen fehlender Kampagnen zur politischen Bildung für die einfache Bevölkerung kritisiert. Trotz der Anstrengungen von zivilgesellschaftlichen Organisationen, die ländlichen und weiblichen Segmente der Gesellschaft zu erreichen, betrug der Frauenanteil bei den Konsultationen und Workshops nur 19 Prozent. (Oates und Helal 2004: 13, 15, 18). Diese begrenzte Reichweite wurde in einer Umfrage bestätigt, die in den Jahren 2002-03 in verschiedenen Provinzen unter der Leitung der US-amerikanischen Tufts University durchgeführt wurde.

Die Mehrheit der Landbewohner Afghanistans in den Provinzen Badghis, Herat, Kabul, Kandahar und Nangarhar hatten keine Kenntnis vom Verfassungsprozess. Bei den Frauen auf dem Lande war es noch viermal weniger wahrscheinlich, dass sie davon wussten, als bei männlichen Landbewohnern. Nachdem sie vom Tufts-Team etwas über die neue Verfassung erfahren hatten, betonten die Frauen vom Lande in erster Linie die Bedeutung der Bildung für Jungen und Mädchen, der Gesundheitsfürsorge und gleicher Rechte für Männer und Frauen, Jungen und Mädchen. Die männlichen Landbewohner betonten primär die Notwendigkeit, das Scharia-Recht zu stärken und die wirtschaftlichen Möglichkeiten zu verbessern (AHDR 2007: 50).

Die verfassungsgebende Loya Jirga war für die weiblichen Delegierten und die Befürworter einer an der Gleichstellung der Geschlechter orientierten Verfassung eine gemischte Erfahrung. Zwar gibt es in diesem Gremium einen bedeutenden Frauenanteil (vgl. Rashid 2008: 212), doch gehörten viele der weiblichen Delegierten zu in Geschlechterfragen konservativen Gruppierungen, und das Gesamtklima der Beratungen war nicht förderlich für eine organisierte Zusammenarbeit der (fortschrittlichen) Frauen und eine wirksame Beeinflussung der Arbeit in den verschiedenen Ausschüssen. Es gibt Berichte über physische, verbale und psychologische Misshandlungen (bzw. deren Androhung), Schikanen und den Ausschluss von Verfechterinnen der Frauenrechte aus den Beratungen der unter männlichem Vorsitz tagenden Ausschüsse – wobei der bekannteste Vorfall die Rede von Malalai Joya und die aggressive Reaktion von männlichen Mitgliedern der verfassungsgebenden Loya Jirga war (Oates und Helal 2004: 29-31).

Eine Mehrheit der weiblichen Delegierten in der CLJ waren mit gewalttätigen, konservativen Gruppierungen verbunden und stimmten eher gemäß deren Erwartungen ab als gemäß ihrer gemeinsamen Identität als Frauen, was zu einer Spaltung der Frauen entsprechend ihrer ethnischen, religiösen und parteilichen Identität führte. Einige der Kandidatinnen warfen diesen weiblichen Abgeordneten die Anwendung von Einschüchterungstaktiken vor, zum Beispiel sei eine Frau des Diebstahls bezichtigt worden, und dem Mann einer anderen Frau (einer Delegierten) sei zugetragen worden, sie habe Ehebruch begangen. Zudem wurden diejenigen weiblichen Delegierten, die versuchten, Gesetzesartikel zur Stärkung der Frauenrechte durchzusetzen, daran gehindert, sich mit anderen Frauen zu koordinieren und wirksame gemeinsame Anstrengungen zu unternehmen, da sie sich in ernste Gefahr brachten, wenn sie mit den falschen Frauen in der CLJ redeten. Daher arbeiteten die Frauen individuell, voneinander isoliert, und konnten nur eine beschränkte Wirkung erzielen. Viele der Frauen, die solche Einschüchterungen erfuhren, waren nicht bereit, die Vorfälle dem Beschwerderegister der UNAMA zu melden (Oates und Helal 2004: 28).

Andere Beobachter stellen diese Sicht einer Nicht-Kooperation und Spaltung unter den weiblichen Delegierten in Frage und betonen, dass die afghanischen Frauen zum ersten Mal in der Geschichte erfolgreich ihre Einheit gezeigt hätten, was durch den Inhalt des Artikels 22 belegt werde.²⁸ Zentrale Bestimmungen zur Gleichstellung der Geschlechter, wie die von der oben erwähnten Arbeitsgruppe für Geschlechterfragen und Recht vorgeschlagenen, wurden in die afghanische Verfassung des Jahres 2004 aufgenommen. Sie schufen – zumindest formal –

28 An dieser Stelle möchte ich Hangama Anwari dafür danken, dass sie mir in ihrer Peer Review ihre Ansichten und ihr Wissen als CLJ-Beobachterin zu diesem Punkt vermittelt hat.

wichtige Orientierungswerte für die Rechte der Frauen und deren Partizipation am sozialen, politischen und ökonomischen Leben. Und sie zogen weitere politische Dokumente und Strategien nach sich, die mit dem Ziel verbunden waren, den Prozess der Staats- und Institutionenbildung nach 2001 sowie den gesellschaftlichen Entwicklungsprozess geschlechtssensibel zu gestalten.

Die wichtigsten politischen Dokumente für Frauenförderung und Geschlechtergleichheit sind die «Nationale Entwicklungsstrategie für Afghanistan» (ANDS) und der damit verbundene «Nationale Aktionsplan für Frauen in Afghanistan» (NAPWA), der aus dem Peking-plus-10-Prozess hervorgegangen ist und im März 2009 vom Präsidenten unterzeichnet wurde, obwohl seine Annahme ursprünglich schon für den Dezember 2005 angekündigt war²⁹ (Vgl. Larson 2008: 18). Beide Dokumente «betonen nachdrücklich, dass die Geschlechterfrage eine Querschnittsaufgabe darstellt. Dessen ungeachtet begrenzen gegenwärtig technische Faktoren die Wirksamkeit bestehender Mechanismen (wie Gender Units, Frauen-Shuras und Arbeitsgruppen) innerhalb der Verwaltungen» (ibid.: viii). Als ein 10-Jahres-Leitplan zur Geschlechtergleichstellung in den staatlichen Institutionen Afghanistans ist der NAPWA mit der afghanischen Verfassung, der Nationalen Entwicklungsstrategie für Afghanistan, dem ANDS, dem Afghanistan-Pakt sowie mit den Verpflichtungen verknüpft, die Afghanistan im Rahmen der Millenniumsziele der Vereinten Nationen in den Bereichen «Sicherheit; Rechtsschutz und Menschenrechte; Führung und politische Partizipation; Wirtschaft, Arbeit und Armut; Gesundheit und Bildung» eingegangen ist.³⁰ Durch das MoWA mittels interministerieller Arbeitsgruppen und subnationaler Begutachtungsprozesse vorangetrieben, soll der NAPWA bis zum Jahr 2010 umgesetzt sein, mit dem Ziel,

bei den Anstrengungen der Regierung die Bürgerrechte der Frauen in der afghanischen Gesellschaft durch Gleichstellung und Stärkung ihrer gesellschaftlichen Position zu schützen, für Kontinuität und Konsistenz zu sorgen. Dahinter steht die Vision, ein friedliches und fortschrittliches Afghanistan aufzubauen, wo Frauen wie Männer Sicherheit und gleiche Rechte und Chancen in allen Bereichen des Lebens genießen.³¹

Im Folgenden gilt es noch zu betrachten, inwieweit die in der Verfassung von 2004 verankerten Gleichstellungsanliegen bisher in der formellen Staats- und Institutionenbildung Afghanistans einbezogen und konkret umgesetzt wurden und ob dieser Prozess geschlechtssensibel und im Sinne der Geschlechtergerechtigkeit vollzogen wurde, insbesondere was die politischen Institutionen und die Repräsentation und Partizipation von Frauen betrifft. Dieser Prozess muss im spezifischen Kontext der Zeit nach 2001 betrachtet werden, denn schon in den

²⁹ http://www.ands.gov.af/ands/Provincial_Consultations/details.asp?id=22&index=7#pic

³⁰ <http://afghanistan.unifem.org/prog/MOWA/napwa.html>

³¹ ibid.; http://afghanistan.unifem.org/docs/pubs/07/NAPWA_brochure.pdf

1950er Jahren waren Frauen in öffentliche Institutionen (Regierung, Parlament, Universitäten) vorgedrungen. In den 1980er Jahren stellten Frauen bereits mehr als zwei Drittel der Lehrerschaft, die Hälfte der Regierungsangestellten sowie 40 Prozent der promovierten Ärzteschaft und waren in politischen Gremien und Organisationen vertreten (Moghadam 2004: 456).

Im Jahr 2007 hat sich Afghanistan, was die politische Repräsentation angeht, bis zu einem gewissen Grad von den frauenfeindlichen Regimes der 1990er Jahre erholt: Politische Mandate werden auf der nationalen Ebene (Parlament) zu 27 Prozent von Frauen gehalten, auf der Provinzebene zu 28 Prozent und auf der kommunalen Ebene zu 24 Prozent. Zudem waren fast 26 Prozent der Staatsbediensteten Frauen, und «die Regierung verkündete eine Strategie, wonach bis 2012 fast ein Drittel der Stellen beim Staat an Frauen vergeben werden sollen» (Gulzari 2008; UNIFEM 2007). In der Regierung von 2004-06 waren drei Ministerinnen vertreten – die Ministerin für Frauenangelegenheiten, die Ministerin für Märtyrer und Behinderte und die Jugendministerin – während die jüngste Regierung nur ein weibliches Mitglied hat, nämlich die Ministerin für Frauenangelegenheiten Dr. Husn Banu Ghazanfar (vgl. Katzman 2008c: 17). Im Februar 2008 rief die afghanische Parlamentarierin Fatima Nazari offiziell die National Need Partei ins Leben. In ihrem Programm verschreibt sich die Partei insbesondere der Durchsetzung der Frauenrechte und der Förderung der Partizipation von Frauen am öffentlichen Leben. Nach Angaben von Nazari sind 55 Prozent ihrer Mitglieder und drei von vier Mitgliedern der Parteiführung (aus Bamiyan, Helmand und Kabul) Frauen. In den nächsten Parlamentswahlen will die Partei diejenigen Kandidatinnen und Kandidaten unterstützen, die sich eindeutig für Frauen- und Menschenrechte einsetzen, und in mindestens 13 Provinzen eigene Kandidaten aufstellen, mit internationaler Unterstützung sogar in noch weiteren.³² Eine von Afghanistans 34 Provinzen wird von einer Frau regiert, von Habiba Sarabi, die aktiv die Übernahme öffentlicher Ämter durch Frauen fördert – etwa als Polizeibeamtin oder Mitglied eines Gemeindeentwicklungsrats (Gall 2008). Obwohl es gewisse institutionelle Vorläufer gab, stellte das Frauenministerium eine Neuerung unter den afghanischen Regierungsinstitutionen dar. Es wirkt als nationaler Mechanismus für die Frauen – zum Beispiel durch Gender Mainstreaming, Förderung der Frauenrechte, Erforschung und Beobachtung der Lage von Frauen – und hat in allen Provinzen des Landes Büros (Rippenberg 2003: 190f.; vgl. zu Vorläufern Larson 2008: 19).

Andererseits sind Repräsentation und Partizipation von Frauen in zentralen Institutionen des Staates nicht gleichmäßig verteilt, und es kommt auch zu Rückschlägen, etwa angesichts eines Mangels an Kandidatinnen für Sitze in den Provinzparlamenten (dadurch wurden drei Sitze an Männer vergeben) und im Gerichtswesen (4,2 Prozent Richterinnen, 6,4 Prozent Staatsanwältinnen), sowie der Tatsache, dass in «17 der insgesamt 36 Ministerien weniger als 10 Prozent

32 Interview vom 24. Mai 2008, Kabul; vgl. Gulzari 2008

der Beschäftigten weiblich sind» (UNIFEM 2007).³³ Außerdem ergibt sich aus den Zahlen zur politischen Repräsentation von Frauen kein klares Bild vom tatsächlichen Grad und Stellenwert der Partizipation von Frauen in politischen Entscheidungspositionen. Einige Hinweise von zivilgesellschaftlichen Akteurinnen und Akteuren deuten darauf hin, dass «Frauen, die infolge der Quotenregelung gewählt wurden, nicht als gleichermaßen legitimierte Abgeordnete gelten» (Katzman 2008c: 17). Auch das Vordringen von Frauen in die lokale Politik scheint behindert zu werden, so ist etwa zu beobachten, dass viele Gemeindeentwicklungsräte entweder Geschlechtertrennung praktizieren oder Frauen daran hindern, an gemischtgeschlechtlichen Räten teilzuhaben.

Untersuchungsergebnisse weisen darauf hin, dass in der Praxis wenig Zugeständnisse gemacht werden, um die bestehenden Alters-, Status- und Geschlechterhierarchien zu modifizieren. Die scheinbar hohe Zahl weiblicher Mitglieder in den Gemeindeentwicklungsräten einiger Distrikte spiegelt nicht ihre tatsächliche Beteiligung an gemeinsamen Entscheidungen über Projektvorschläge und Prioritätensetzung wider. Die gewählten weiblichen Mitglieder werden oft an den Rand gedrängt und im Fall gemischter Gremien von den Männern nicht zu den Versammlungen eingeladen (Kandiyoti 2008: 172).

Dies mag auf eine Sichtweise zurückzuführen sein, die unterstellt, Frauen fehle es an den nötigen Kenntnissen für das Treffen von Entscheidungen. Abgesehen davon muss diese Einschätzung jedoch entsprechend regionaler, bildungsmäßiger und ethnischer Spaltungen variiert werden sowie im Hinblick auf das «Maß einer Beeinflussung durch die Außenwelt, etwa durch Erfahrungen der Vertreibung und durch die Mitgliedschaft in andersartigen ethnischen und konfessionellen Gruppen» (ebd.: 172f., Wakefield 2004).

Abgesehen davon hat der nationale Mechanismus für die Geschlechtergleichstellung, das Frauenministerium, bislang nur eine begrenzte Kapazität entwickelt, um Politik zu gestalten und innerhalb des Regierungssystems Druck auszuüben – teils aufgrund seiner Abhängigkeit von internationalen Mitarbeitern und deren Fachwissen, teils aufgrund des unzureichenden Aufbaus eines lokalen Mitarbeiterstabs, doch letztlich auch aufgrund seines Mandats (Katzman 2008c:

33 Kandiyoti (2008: 271) hebt außerdem den Ausschluss von Frauen «aus traditionellen Einrichtungen der lokalen Führung, Streitschlichtung und Schiedsgerichtsbarkeit wie Stammes-Jirgas oder Dorf-Shuras» hervor, während gleichzeitig «die Partizipation der Frauen an der Gemeinschaft und an Führungsrollen in Afghanistan der Beobachtung entgeht, weil sie nicht in öffentlichen Foren stattfindet, die gewöhnlich mit der modernen Zivilgesellschaft assoziiert werden. Eine Politik der Bündnisse und der Reputation spielt in Stammes- und Dorfgesellschaften eine zentrale Rolle, und Frauen partizipieren bei der Entscheidungsfindung, indem sie wichtige Rollen bei der Heiratsvermittlung, beim Austausch von Geschenken und der Beteiligung an Ritualen des Lebenszyklus innehaben». Zudem haben Frauen kommunale Führungspositionen eingenommen, wie die von arbabs (Honoratioren) in ländlichen Regionen (Riphenburg 2003: 196).

17; Larson 2008: 20). Daher führt auch eine seiner zentralen Einrichtungen, das National Gender Machinery Secretariat, das 2007 eingerichtet wurde, seine Aufgabe nicht in vollem Umfang aus. Diese besteht in Lobbyarbeit und Vernetzung auf der interministeriellen und der Regierungsebene für die wirksame und effiziente Durchsetzung der Gleichstellung der Geschlechter, in Zusammenarbeit mit den «verschiedenen gender units, Frauen-Shuras, weiblichen Vertretern der Mitarbeiterstäbe und anderen vergleichbaren Einrichtungen in allen Ministerien» (Larson 2008: 20).

Der Status des MoWA als Ministerium ist in Afghanistan allerdings ziemlich umstritten, vor allem im Parlament, wo verschiedentlich über seinen Fortbestand debattiert worden ist. Ein Teil des Problems ist mit der Frage verbunden, für welche Aufgaben das MoWA konzipiert wurde. Seit seinen Anfängen war es ein Politiker-Ministerium mit dem Auftrag, die anderen Ministerien bei der Verankerung der Gender-Themen in ihrer Arbeit zu unterstützen. Damit war es der Verantwortung enthoben, Programme zu implementieren oder Dienstleistungen bereitzustellen. Es wird als ein untätiges und unfähiges Ministerium angesehen, das keinerlei greifbare Ergebnisse hinsichtlich der Verbesserung der Lage der Frauen im Lande erzielt (ibid.: 19).

Der internationale Frauentag 2008 brachte einige weitere Reflektionen und Einschätzungen hinsichtlich der erzielten Fortschritte mit sich (vgl. Alimyaar 2008; Daily Outlook Afghanistan 2008a und 2008b; Gulzari 2008). Meinungsäußerungen und Kritik drehten sich um Fragen wie die notwendige Veränderung «patriarchalischer und diskriminierender» Einstellungen seitens der Männer, die fortdauernden diskriminierenden Praktiken und Traditionen in den Gemeinschaften, wie etwa die Zwangsverheiratung minderjähriger Mädchen, sowie den seit 2007 zu verzeichnenden Anstieg der registrierten Fälle von Gewalt gegen und Missbrauch von Frauen um 40 Prozent. Dieser Anstieg wird auf verbreitete Straflosigkeit bei Verbrechen, eine schwache Rechtsdurchsetzung und auch auf Armut zurückgeführt (Alimyaar 2008; Daily Outlook Afghanistan 2008: 4; Kabul Weekly 2008a). Präsident Karzai betonte in seiner Stellungnahme vom 8. März die Notwendigkeit, Zwangsheiraten zu unterbinden und trotz der Verbote durch die Familien und Drohungen von Seiten der Aufstandsbewegung den Bildungszugang für Frauen sicherzustellen (Kabul Weekly 2008).

Sicherheit und Aufstandsbewegung

Das renommierte Heidelberger Institut für Internationale Konfliktforschung veröffentlichte seine siebzehnte jährliche Analyse zwischen- und innerstaatlicher Konflikte auf der ganzen Welt im November 2008. Diese definiert Konflikte als «Zusammenstoß von Interessen (Streit um Positionen) von einer gewissen Dauer und Größenordnung, bei dem es um nationale Werte geht, unter Betei-

ligung von wenigstens zwei Parteien (organisierten Gruppen, Staaten, Staaten-
gruppen, Organisationen), die entschlossen sind, ihre Interessen durchzusetzen
und ihre Ziele zu erreichen» (HIICR 2008). Dies kann Konflikte über Autonomie,
Territorium, regionale Vorherrschaft, Ressourcen oder – wie im Falle Afghanis-
tans – über die politische Ordnung und soziopolitische Ideologie eines Landes
einschließen (ibid).

Laut dem Konfliktbarometer von 2008 ist der mit großer Gewalttätigkeit
geführte Konflikt in Afghanistan seit 2006 als Krieg klassifiziert und repräsentiert
«den opferreichsten Konflikt der Region» (ibid. 70). Als ein Konflikt, der sich um
Fragen des Systems bzw. der Ideologie sowie der staatlichen Macht entfaltet, fällt
er unter die zwei der am weitest verbreiteten Konflikttypen in der Region des
mittleren Ostens und des Maghrebs (15 bzw. 27 von 47 Fällen) und wird mit dem
höchsten Intensitätsgrad «5» (Krieg) eingestuft, «bei dem Waffengewalt mit einer
gewissen Regelmäßigkeit in organisierter und systematischer Weise ausgeübt
wird» (ibid.). Im Jahr 2008 hat der Konflikt zwischen den Taliban³⁴ bzw. der
Hezb-e-Islami und der Regierung, die von internationalen Truppen unterstützt
wurde, zu der höchsten Zahl an Opfern bei den militärischen Kräften wie auch
der Bevölkerung seit 2001 geführt, bedingt durch direkte Gefechte, Selbstmord-
attentate und Luftangriffe (ibid.: 71f.). Laut Berichten von Medien und interna-
tionalen Organisationen hat sich die Zahl der Angriffe (z. B. Bombenanschläge,
Entführungen) im Jahr 2008 verdoppelt, was einen fortgesetzten Anstieg der
Gewalt in den letzten Jahren bedeutet, da das Land schon im Jahr 2007 einen
Anstieg der Gewalt um 20 bis 30 Prozent erlebte (Oxfam 2008: 16; taz 2008/09).
Des Weiteren waren die Aufständischen in der Lage, ihr Operationsgebiet erheb-
lich auszuweiten, wodurch sie auch in Provinzen wie Wardak, Ghazni und Logar
eine Bedrohung darstellen und die (inter-)nationalen Truppen wie die Bevöl-
kerung in Kämpfe verwickeln. Diese Provinzen grenzen an die Hauptstadt des
Landes, Kabul – den Hauptsitz von Regierung, Parlament und Ministerien.

*In mehreren Provinzen in der Nähe von Kabul ist nach Aussage von
Einwohnern die Regierung kaum oder gar nicht mehr präsent. An ihrer
Stelle breitet sich eine effektivere – und brutalere – Schattenregierung der
Taliban aus und gewinnt an lokaler Unterstützung. In Gebieten, die unter
ihrer Kontrolle stehen, haben die Taliban ihre eigene Regierung errichtet,
mitsamt Polizeichefs, Richtern und sogar Bildungskommissionen. Laut
Berichten von Einheimischen und Talibanmitgliedern leitet in jedem der
Distrikte, die unter Kontrolle der Taliban stehen, ein islamischer Gelehrter*

34 Giustozzi (2008: 35; 42f.) schätzte die Stärke der Taliban im Jahr 2006 anhand der folgenden
Zahlen: 6 000-10 000 durchgängig aktive Taliban, bei einer Gesamtstärke von 17 000 afgha-
nischen Taliban und zusätzlich 2 000 ausländischen Freiwilligen, sowie 40 000 pakistani-
schen Taliban. Freiwillig oder unter Zwang einbezogene «Dorf-Dschihadisten» stellen 15
bis 25 Prozent der Taliban. Ein Viertel der Taliban-Kämpfer wird in Madrasen rekrutiert,
die Hälfte sind lokale Verbündete, zu denen noch eine kleine Gruppe von 10 bis 15 Prozent
(im Jahr 2006) an Söldnern kam.

die Justizkommission. Üblicherweise ernennt er zwei Richter, um Gerichtsverfahren unter Anwendung einer strengen Interpretation des Scharia-Rechts durchzuführen (Gopal 2008b).

Nach Ansicht einiger Experten ist das Vordringen der Taliban kein neues Phänomen.

Es scheint, als hätten die Taliban bereits im Jahr 2003 eine Art subnationale Verwaltung etabliert. Ein zentrales Moment bei den Anstrengungen der Taliban, in ihren Hochburgen eine Schattenregierung zu etablieren, war das Bestreben, das Bild einer Autorität zu vermitteln, die stärker ist als die Kabuls (Giustozzi 2008: 111f.).

Die hohe Zahl der zivilen Opfer war eine der größten Sorgen, einer der wichtigsten Kritikpunkte, die von Regierung und Parlament in öffentlichen Stellungnahmen und parlamentarischen Debatten zum Ausdruck gebracht wurden. Ein spezifisches Merkmal der Gewalt der Aufständischen ist der mit hoher Symbolkraft verbundene Angriff auf Frauen in öffentlichen Ämtern. Die verstärkte Repräsentation und Partizipation von Frauen in der Öffentlichkeit – als Parlamentarierinnen, Regierungsbeamtinnen, Polizistinnen – steht in starkem Kontrast zu der Stellung und dem öffentlichen Engagement von Frauen unter den vorangegangenen beiden Regimes und macht «Frauen zu einem Ziel für die Angriffe der Taliban» (Katzman 2008c: 17). Die Angriffe auf Frauen, die in der Öffentlichkeit einen gewissen Stand haben, sind stark symbolisch aufgeladen und führen zu Angst und Besorgnis bei Frauen aller Schichten.

Frauenrechtsgruppen haben wiederholt beklagt, dass sie weder von der Regierung noch von den westlichen Streitkräften viel Schutz erhalten haben, als sie Ziel einer systematischen Einschüchterungs- und Terrorkampagne durch die islamischen Hardliner wurden (The Independent 2008).

Öffentliches Engagement ist für Frauen zu einem hochgradig gefährlichen Unterfangen geworden. Weibliche Vorbilder werden immer wieder bedroht und umgebracht, dadurch erhöhen sich die Barrieren für andere Frauen. Unter den Vorbildern, die gezielt getötet wurden, waren, um nur einige zu nennen, Polizistinnen wie Bibi Hoor und Malalai Kakar, die eine weibliche Polizeieinheit für Fälle häuslicher Gewalt leiteten; die Frauenaktivistin und Repräsentantin des Frauenministeriums in Kandahar, Safia Amajan, die ihre Arbeit der Frauenbildung und der Schaffung von Verdienstmöglichkeiten für Frauen in Kandahar widmete; sowie die Journalistin und TV-Moderatorin Shaima Rezayee. Ihnen war zuvor angeforderter Schutz durch Regierung bzw. Polizei, etwa Spezialfahrzeuge oder Personenschutz, verweigert worden (vgl. Gall 2008; The Independent 2008; Sengupta 2008a; Sengupta 2006). Auch Parlamentarierinnen werden, wie bereits

erwähnt, bedroht, und einige mussten sich um durch die Taliban entführte Verwandte sorgen (vgl. Yousafzai und Moreau 2008). Bei einer Diskussion mit einer Gruppe von Parlamentarierinnen im März 2008 schätzten mehrere die Sicherheitslage für Frauen, den verletzlicheren und stärker von Leid betroffenen Teil der Gesellschaft, als äußerst kritisch ein. Einige der Parlamentarierinnen verknüpften das Problem der Unsicherheit mit dem Mangel an Beschäftigungsmöglichkeiten für Männer und Frauen sowie der Frage von ökonomischen Mitwirkungsmöglichkeiten für die Mehrheit der Frauen.³⁵

Ein hoher Grad an Unsicherheit, der begrenzte Kontakt zu lokalen Gemeinschaften sowie der geringe Handlungsspielraum für Regierungsvertreter wie Parlamentarier blockiert in vielen Teilen des Landes die Anstrengungen zur Staats- und Institutionenbildung und behindert die Herausbildung partizipatorischer und dauerhafter Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft. Gleichzeitig ertönt zunehmend der Ruf nach einer «starken Zentralregierung, die Sicherheit gewährleisten kann (...) und den durch Krieg verwüsteten Gemeinden die benötigte Versorgung bietet» (Jalali 2007: 44) Das heißt, die Bevölkerung erwartet von Regierung und Parlament effektive Arbeit im Hinblick auf die Politikgestaltung wie auf die Einbindung der ländlichen Gebiete, wo der größte Teil der afghanischen Bevölkerung lebt (ibid.).

Sicherheit auf der persönlichen Ebene ist von entscheidender Bedeutung und gehört zu den fundamentalen Grundlagen für die Leistungsfähigkeit des Nationalstaates. Bislang bleibt persönliche Sicherheit in der gesamten Proto-Nation lediglich ein rhetorisches Ziel. Das hat zur Folge, dass nahezu jeder andere Punkt auf der Agenda der Staatsbildung weiterhin eine Geisel der Sicherheitsdefizite bleibt (Rotberg 2007: 3f.).

Sicherheit – das heißt eine gewaltfreie, nicht von Zwang bestimmte Umwelt – ist eine der wichtigsten Voraussetzungen dafür, dass in den Jahren 2009 und 2010 freie und faire Präsidentschafts- und Parlamentswahlen abgehalten werden können. Es ist fraglich, ob Afghanistan in der Lage sein wird, transparente und rechtmäßige Wahlen abzuhalten, wenn Teile der Bevölkerung nicht die Möglichkeit haben, ihr Wahlrecht frei auszuüben, Kandidatinnen und Kandidaten daran gehindert werden, einen freien Wahlkampf zu führen und mit der Wählerschaft in Austausch zu treten, oder wenn (inter-)nationale Wahlbeobachter in verschiedenen Teilen des Landes die Wahlen nicht überwachen können, um die Validität und Rechtmäßigkeit des Wahlprozesses und des Wahlergebnisses zu erhöhen (Maaß 2008: 1f.).

Blickt man auf die vorherigen Parlamentswahlen zurück, wird deutlich, dass sich die verschlechterte Sicherheitslage auf die Frauen besonders tiefgreifende Auswirkungen haben kann, indem sie nämlich zu einem teilweisen oder

³⁵ Feedback-Diskussion über Umfrageergebnisse mit weiblichen Abgeordneten der Wolesi Jirga am 13. März 2008 in Kabul.

vollständigen Entzug ihres Wahlrechts führt und die Hürden für eine Wiederwahl bzw. für ihr öffentliches Engagement schlechthin erhöhen kann, denn dieses ist in der afghanischen Gesellschaft weiterhin stark umstritten und stellt einen der taktischen Schwerpunkte der Aufständischen dar. «Gewehre, Schläger, Gold und Patriarchat» könnte ein allumfassender Slogan für die Erfahrungen der Kandidatinnen bei den ersten Parlamentswahlen unter dem SNTV-Wahlsystem lauten. Als untergeordnete Akteurinnen versuchten viele dieser Frauen, für die Sache mächtiger politischer Drahtzieher einzutreten, die seit Jahrzehnten die Netzwerke und Mittel besaßen, um Macht auszuüben, und über den Zugang zu ökonomischem, menschlichem und sozialem Kapital verfügten, der durch legale wie illegale Mittel erlangt wurde. In einem extrem durch Geschlechterungleichheit geprägten Wahlumfeld, das einen hochgradig öffentlichen, individualisierten, provinziellen Wahlkampf erforderte, sahen sich Frauen im Statusnachteil, zumal ein organisiertes Parteiensystem oder die Unterstützung durch politische Parteien fehlte, ein sehr unsicheres und frauenfeindliches Klima herrschte und die weitgehend analphabetische Wählerschaft über die grundlegenden politischen Abläufe nicht informiert war.³⁶ Eine allgemeine Verschlechterung der Sicherheitslage – wie sie durch die hier angeführten Fakten verdeutlicht wurde – steht in völligem Gegensatz zu einem Wahlkampf, der ein hohes Maß an Öffentlichkeit und geschlechterübergreifender Interaktion erfordert. Dies könnte Frauen abschrecken, erneut zu kandidieren oder eine Bewerbung für die Wahlen für sich in Erwägung zu ziehen.

Bei den vorangegangenen Parlamentswahlen hatten Frauen Schwierigkeiten, Zugang zu unsicheren bzw. schlecht zugänglichen ländlichen Gebieten zu erhalten, was mit ernsthaften Problemen für die ihnen zukommende Rolle bei der parlamentarischen Politik gegenüber einer überwiegend ländlichen Bevölkerung verbunden war.³⁷ Viele Kandidatinnen hatten den Eindruck, keine Unterstützung durch die Regierung und keinen Schutz durch Polizei und Sicherheitspersonal zu erhalten, weil letztere oft unter dem massiven Einfluss von politischen Konkurrenten und Warlords stehen (HRW 2005: 26f.). Dies gilt trotz des Aufrufs der Ministerin für Frauenangelegenheiten «an den Präsidenten, die Gouverneure und die Beamten der Sicherheitsdienste, für den Schutz der Kandidatinnen zu sorgen» (Esfandiari 2005b). Frauen erhielten Drohungen von militanten islamischen Gruppen, von lokalen Machthabern und von einfachen Leuten, die jede

36 Eine Sicht, die sich in den durchgeführten Interviews findet; siehe auch Asia Foundation 2004.

37 «Ich habe Probleme, in abgelegene Gebiete zu reisen. Ich kann keine Leibwächter als Begleitung mitnehmen, da ich nicht genug Geld habe, um sie zu bezahlen. Männer brauchen keine Leibwächter. Das ist ein Problem für unabhängige weibliche Kandidaten» (Kandidatin für die Wolesi Jirga, ehemalige Lehrerin aus Mazar-e Sharif, zitiert in Human Rights Watch 2005: 24).

öffentliche Beteiligung und politische Aktivität von Frauen ablehnen oder diese als politische Gegner ansehen (Esfandiari 2005b; Jalalzai et al. 2005).³⁸

Die bewaffneten Angriffe auf Safiya Sidiqi, Shaheeda Hossein, Zohra Sahel oder die ehemalige Nachrichtensprecherin Hawa Alam, die große Aufmerksamkeit fanden, werfen ein Schlaglicht auf das, was vielen der 328 Kandidatinnen im ganzen Land widerfahren ist: sie erhielten Todesdrohungen durch bewaffnete Kriminelle, wurden verprügelt, es wurde auf sie geschossen oder ihre Häuser wurden in Brand gesteckt (Amnesty International 2005; Baldauf 2005; Esfandiari 2005b; Irin News 2005; Jalalzai und Synovitz 2005).³⁹ Eine solche Situation könnte sich bei den 2009 und 2010 bevorstehenden Wahlen wiederholen, wodurch jede Annahme, es handle sich um allgemeine, freie und gleiche Wahlen, in Frage gestellt würde. Die Wahlchancen der Parlamentskandidatinnen würden dadurch stark beeinträchtigt, wie auch die Auswahl derer, die sich aufstellen lassen, da Schutz und Unterstützung durch Männer erneut herausragende Bedeutung gewinnen könnte. (Eine detaillierte Analyse hierzu findet sich in Fleschenberg 2008).

In Bezug auf das allgemeine Umfeld für die Etablierung eines voll funktionsfähigen Parlaments, in dem die weiblichen Abgeordneten in der Lage sind, ihr Mandat in vollem Umfang auszuüben, weisen einige Experten auf den Zusammenhang von Sicherheit und Entwicklung hin. Sie stellen eine Verbindung her zwischen der Zunahme der Unsicherheit und des territorialen Einflusses der Aufständischen einerseits und dem unzulänglichen Aufbau von Staat und Institutionen andererseits, der mit geringer Leistungsfähigkeit und einer begrenzten Einflussphäre der Verwaltung wie mit allgemeiner Enttäuschung einhergeht.

*Vor allem aber wird das gegenwärtige Wiedererstarken der Aufstandsbe-
wegung zunehmend einem Mangel an Wiederaufbau und Entwicklung
zugeschrieben, womit die landläufige Meinung, dass Sicherheit die Grund-
lage für Entwicklung sei, gleichsam auf den Kopf gestellt und durch die
schwach begründete Annahme ersetzt wird, dass «Entwicklung» Sicherheit
mit sich bringen werde (Nixon 2007: 13).*

Die anwachsende Bedrohung von Zentralregierung und Bevölkerung durch Aufständische kann daher als eine Kombination von Konflikten über Ideologie

38 Nourzai Charkhi, eine Kandidatin aus der Provinz Logar, berichtete, dass ein «Mann, der Asef Palang genannt wurde – unter den Taliban war er als Mullah Palang bekannt – zu mir sagte: «Du bist eine Gehilfin der Amerikaner. Schämst du dich nicht über dich selbst? Falls du ins Dorf Charkhi kommst, ist dein Leben in Gefahr. Wir werden eine Mine unter dein Auto legen» (Esfandiari 2005b).

39 Laut einem Bericht von Human Rights Watch wurden nicht nur Parlamentskandidatinnen zur Zielscheibe: «Durch Bedrohung und bewaffnete Angriffe haben lokale Anhänger von Warlords, Taliban und andere Aufständische die Beendigung von Projekten erzwungen. Journalistinnen, Aktivistinnen und weibliche Staatsangestellte haben von Morddrohungen, Belästigungen und Angriffen wegen öffentlichen Stellungnahmen zu sensiblen Frauenrechtsfragen berichtet» (Human Rights Watch 2004).

und staatliche Macht gesehen werden, doch ebenso als Folge der Probleme bei der Staats- und Institutionenbildung, die von den Aufständischen ausgenutzt wurden (Fisk 2008; Gopal 2008b; Jalali 2007: 42). Giustozzi argumentiert in seiner Studie *Koran, Kalashnikov, and Laptop*, die Schwäche des Zentralstaates und seiner Verwaltungsstrukturen auf subnationaler Ebene (z. B. fehlende Grundversorgung mit öffentlichen Dienstleistungen, Unsicherheit) sowie die verbreiteten Korruptionsvorwürfe in Verbindung mit sozialer Zersplitterung (z. B. der Nicht-Mobilisierung der Ältesten als informelles, dezentrales Unterstützungssystem) hätten zur Unbeliebtheit und Delegitimierung der Regierung geführt, was dann von den aufständischen Kräften ausgenutzt werden konnte (Giustozzi 2008: 8; 16; 19; 50; 70).

Die Kumpane Karzais brachten viele Gemeinden gegen sich auf und trieben sie in die Arme der Taliban. Die Aufständischen mussten kaum mehr tun, als Kontakt mit den Opfern der Karzai-freundlichen Machthaber aufzunehmen und ihnen Schutz und Unterstützung zu versprechen (ibid. 60).

Darüber hinaus ist der Erfolg der Taliban bei der jungen Generation der Paschtunen auf eine Vielzahl von Faktoren zurückzuführen. Zu nennen wären hier das System der Stammesgesellschaft als ein soziales Netzwerk in der Krise; eine infolge langer Jahre des Exils und der Erziehung in pakistanischen Madrasen «entfremdete Jugend»; ausländische Militäroperationen mit einer hohen Zahl ziviler Opfer, die die Position lokaler Autoritäten und Stammesältester schwächt und sie in ihrer Fähigkeit einschränkt, für Recht und Ordnung zu sorgen; sowie der Aufstieg des Klerus als einem im Kontext sozialer Fragmentierung und geschwächter Stammesstrukturen mächtig gewordenen Akteur (ibid. 39-40; 44; 71).⁴⁰

Präsident Karzai ging (bereits oder erst) im Jahr 2003 auf die Taliban zu, zum einen über das Takhim-e-Solh (Programm zur Stärkung des Friedens), zum anderen über eine Kommission, die vom früheren Präsidenten und Religionsgelehrten Sibaghatullah Mojadeddi geleitet wurde. Taliban-Kriegern, die nicht für große Kriegsverbrechen verantwortlich waren und auf Gewalt verzichteten, wurde Amnestie angeboten. Wie bereits dargestellt, wechselten mehrere Anführer auf die Seite der Regierung und kandidierten sogar bei den Parlamentswahlen im Jahr 2005 (Karzai 2007: 75). Dennoch ist die Aufstandsbewegung in den vergangenen Jahren angewachsen, und Angebote der Regierung, mit Vertretern der Taliban Gespräche zu führen, wurden in den Jahren 2007 und 2008 von diesen öffentlich zurückgewiesen, wobei es Berichte gibt, auf Einladung von Saudi-Arabien und den Vereinigten Arabischen Emiraten hätten Gespräche mit afghanischen Regierungsvertretern stattgefunden. Ein Ende der Gewalt durch eine Friedensvereinbarung wird von etlichen Afghanen und von

⁴⁰ Als zusätzliche Faktoren können begrenzte Chancen auf Arbeitsplätze und Bildung betrachtet werden, wie Hangama Anwari in ihrer klugen Peer Review hervorhebt.

zivilgesellschaftlichen Gruppen wie der Nationalen Friedens-Jirga Afghanistans sowie Menschenrechts- und Frauengruppen unterstützt (Gopal 2008). Zugleich bleibt aber fraglich, ob sich Verhandlungen und Bemühungen um eine Versöhnung als fruchtbar erweisen können, wenn einer der Verhandlungspartner die gegenwärtige politische Ordnung und Geschlechterfreiheit ablehnt. Das öffentliche Engagement und die politische Partizipation von Frauen könnten in einem solchen Prozess in Frage gestellt und wieder einmal zur Verhandlungsmasse im Rahmen eines machtpolitischen Geschäfts gemacht werden, wenn – zumindest von der einen Seite – Befürworter eines frauenfeindlichen Regimes in die Verhandlungen eintreten.

1.2 Das Politische System Afghanistans: Errungenschaften und Herausforderungen

Die Gestaltung staatlicher Institutionen nach Beendigung eines Konflikts muss wichtigen Fragen der formalen und realen Machtverteilung auf verschiedenen Ebenen der (neu) etablierten politischen Institutionen und unter verschiedenen politischen Akteuren innerhalb derselben Rechnung tragen. In erster Linie geht es dabei um die Machtverteilung zwischen zentralen und subnationalen Regierungsstrukturen, zwischen den verschiedenen Säulen der Macht (Judikative, Legislative, Exekutive) sowie, was die Beziehungen zwischen Staat und Zivilgesellschaft betrifft, um die «Grenzen der Regierungsmacht» (Almond et al. 2000: 107).

Wie bereits erwähnt, gehört es zu den großen Aufgaben für Post-Konflikt-Regierungen und -Gesellschaften, durch effektive Gestaltung und Umsetzung einer entsprechenden Politik für die Bereitstellung von Basisdienstleistungen zu sorgen. Sozialpolitik – das heißt Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen wie Gesundheitsfürsorge, Schulbildung, finanzielle Unterstützung für Witwen und Behinderte –, die das Wohl der Menschen und die Sicherheit eines Landes zum Ziel hat, kann verschiedene Formen annehmen:

- Gewinnung von Ressourcen (z. B. Dienstleistungen, Besteuerung);
- Verteilung (z. B. Geld, Dienstleistungen);
- Regelung des menschlichen Verhaltens;
- symbolische Politik (z. B. Reden, Monumente, Rituale «um die Menschen zu ermahnen, sich an erwünschte Verhaltensweisen zu halten, oft auch um ein Gemeinschaftsgefühl zu schaffen») (ibid.: 131-48).

Abgesehen von wichtigen gesellschaftlichen Akteuren wie den politischen Parteien und Lobbygruppen, die für die Aggregation von Interessen und den Input in das Regierungssystem zuständig sind, sind die wesentlichen Institutionen, die die Politik gestalten, die Regierung selbst, das Parlament, dessen Ausschüsse (abhängig davon, welchen Politikbereich man betrachtet) sowie «die höheren Ebenen der Verwaltung» (ibid.: 113). Während die Regierung oft die zentrale Aufgabe übernimmt, legislative und politische Maßnahmen zu initi-

ieren, sollte das Parlament gegenüber der Regierung idealerweise als wichtiger Spiegel der Interessen der Bürgerinnen und Bürger dienen und operieren. Es sollte die sozialen Gegensätze (z. B. zwischen Ethnien, Geschlechtern, Klassen) in heterogenen Gesellschaften bzw. zwischen unterschiedlichen sozialen Gruppen ausgleichen, statt infolge des «verzerrenden Einflusses von Oberschicht, Geschlecht und Alter, der in den meisten heutigen Staaten herrscht», den eigenen Interessen oder denen einer Elite zu dienen (ibid.: 118; 120; 125f.). Parlamente kontrollieren die Regierung nicht nur hinsichtlich ihrer Haushaltsplanung und Ausgaben. Sie sind auch für die Diskussion und Billigung gesetzgeberischer und politischer Entscheidungen in allen politischen Bereichen – von Fragen der Außen- und Sozialpolitik bis hin zur Wirtschaftspolitik – zuständig. Und sie spielen eine entscheidende Rolle bei der Auswahl der Kabinettsmitglieder (oft durch Bestätigung), bei der Rekrutierung von Eliten für verschiedene öffentliche Ämter und zudem bei der Artikulation und Bündelung von Interessen – «insbesondere, wenn keine Mehrheitspartei mit innerem Zusammenhalt existiert», wie eben in Afghanistan (ibid.: 114). Je nach dem politischen Regime und historischen Prägungen können Parlamente als starke Vertretung der verschiedenen Interessen der Menschen fungieren oder aber als Jasager eines autoritären Regimes, deren Möglichkeiten, die Exekutive zu kontrollieren oder zu debattieren und den Wählern durch eine Gesetzgebung im öffentlichen Interesse zu dienen, sehr beschränkt sind.

Über Jahrhunderte hinweg gab es in Afghanistan, selbst unter den offensten und fortschrittlichsten Regimes, entweder gar keine gesetzgebende Körperschaft, oder sie hatte nur eine symbolische Bedeutung. Stattdessen wurde die gesetzgeberische Autorität in erster Linie per Dekret durch den König, Premierminister oder Präsidenten ausgeübt. Mit jedem Eroberer kam eine Reihe neuer gesetzlicher Regeln und Veränderungen der Quasi-Legislative. Obwohl die Geschichte Afghanistans tausende Jahre zurückreicht, sind seine formalen rechtlichen Institutionen weniger als 150 Jahre alt und hatten nie die Möglichkeit zu reifen. Hingegen wurde schon immer um eine Balance zwischen positivem Recht und den verschiedenen Schulen des islamischen Rechts gerungen (AHDR 2007: 84f.).⁴¹

Nach dem Jahr 2001 war die islamische Republik Afghanistan als Präsidialsystem mit einem Zwei-Kammern-Parlament organisiert. Die Exekutive wird von einem direkt gewählten Präsidenten als Staats- und Regierungschef geleitet. Sie oder er kann das Amt 10 Jahre bzw. zwei Amtsperioden lang innehaben und ist außerdem Oberbefehlshaber der Streitkräfte. Die Verfassung kodifiziert ein starkes Präsidialsystem, wobei die Kompetenzen des Präsidenten von der Führung der Armee über die Besetzung von Schlüsselpositionen in der Politik (Kabinett, Oberster

⁴¹ Vgl. AHDR 2007: 85. Dort findet sich ein kurzer Überblick zu Afghanistans früher Rechts-geschichte.

Gerichtshof, Gouverneure, Polizeichefs der Provinzen, Verwaltungschefs der Distrikte) bis hin zur Einrichtung von Untersuchungsausschüssen im Falle von politischen Kontroversen und Verfehlungen reichen. Der Präsident wird durch das Büro für Administrative Angelegenheiten (Office for Administrative Affairs) bei der Vorbereitung politischer und gesetzgeberischer Entscheidungen unterstützt. Es besteht aus einem Mitarbeiterstab von 40 Beratern und verfügt seit dem Jahr 2006 über erweiterte Kompetenzen gegenüber den Verwaltungsstrukturen auf subnationaler Ebene. Neben dem Präsidenten werden auch zwei Vizepräsidenten für eine Amtszeit von fünf Jahren direkt gewählt. Die maximal 250 Sitze im Unterhaus (Wolesi Jirga) werden durch direkte Wahl für fünf Jahre besetzt, während das Oberhaus (Meshrano Jirga) des Parlaments aus Vertretern der Provinz- und Distrikträte sowie vom Präsidenten ernannten Personen besteht. Die Nationalversammlung nahm am 19. Dezember 2005 ihre Arbeit auf. Im ersten Jahr waren die gesetzgeberischen Ergebnisse der Parlamentssitzungen eher zu vernachlässigen; nur über zwei Gesetze war entschieden worden. Erst 2007 wurde der erste parlamentarische Gesetzesentwurf vom Unterhaus angenommen. Sein Inhalt – ein Amnestiegesetz für Menschenrechtsverletzungen – spiegelt deutlich wider, welche Kräfte die Versammlung beherrschen (siehe die Ausführungen unten) (Ruttig 2008: 24; AHDR 2004: 85f., 130; BBC News 2008c).⁴²

Die Verfassung von 2004 bestimmt die Nationalversammlung «zum höchsten gesetzgebenden Organ, das den Willen des Volkes manifestiert und die ganze Nation vertritt. Die Wolesi Jirga (sic) hat insbesondere die Aufgabe, «die Tätigkeit der Regierung kritisch zu überprüfen und zu kontrollieren», was ihr eine grundlegende Funktion für die Sicherstellung von Rechenschaftspflicht verleiht. Die Nationalversammlung sieht sich seit ihrer Eröffnung mit der gewaltigen Aufgabe konfrontiert, 433 Präsidentendekrete und Gesetze aufzuarbeiten, die die Übergangs- und Interimsregierungen Afghanistans seit dem Ende der Taliban-Ära verabschiedet hatten. Die neue Nationalversammlung hatte außerdem sämtliche Minister des Kabinetts, die neun Richter am obersten Gerichtshof und alle vom Justizministerium neu formulierten Gesetze zu überprüfen und zu bestätigen (AHDR 2007: 85).

In beiden Häusern gibt es reservierte Sitze für Frauen und die Kuchi-Minderheit (siehe oben zu Details). Die Wolesi Jirga verfügt gegenwärtig über 18 ständige Ausschüsse mit jeweils 10 bis 15 Mitgliedern und die Meshrano Jirga über 16 Ausschüsse, um «Gesetzesentwürfe in ihrem spezifischen Kompetenzbereich zu prüfen, Änderungsanträge zu den Gesetzesentwürfen einzubringen und Berichte und Empfehlungen zu einem Gesetz vorzubereiten und vor der gesamten Natio-

⁴² Vgl. <http://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/print/af.html> (Stand vom 31. Mai 2009).

nalversammlung zu präsentieren» (ibid. 86; UNIFEM Toolkit 3: 17, 20). Parlamentarier beider Häuser können auf die organisatorische Unterstützung von 275 Mitarbeitern zurückgreifen, die mit ihrer Arbeit – nach einer Schulung durch das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) und die State University of New York – bereits ein Jahr vor der Amtsübernahme der Abgeordneten begonnen hatten. Jeder Parlamentsausschuss wird von mindestens zwei Mitarbeitern unterstützt. Außerdem verfügen die Abgeordneten über «eine kleine Gruppe wissenschaftlicher Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie eine Bibliothek» (Katzmann 2008: 4). Das Parlament tagt über neun Monate im Jahr, verteilt auf zwei Sitzungsperioden von je viereinhalb Monaten (UNIFEM Toolkit 3: 9).

Das politische System ist somit auf den ersten Blick durch eine «starke Präsidentschaft und eine Nationalversammlung mit zwei Kammern, die über umfassende Kontrollrechte verfügt und vom Präsidenten nicht aufgelöst werden kann» gekennzeichnet (BBC News 2008c).

Tabelle 1: Das politische System Afghanistans nach 2001

	Präsident	
Judikative	Exekutive	Legislative
<ul style="list-style-type: none"> – oberster Gerichtshof (Mitglieder durch Präsident ernannt und durch Wolesi Jirga bestätigt) – High Court (Berufungsgerichte), Gerichte erster Instanz (Richter vom obersten Gerichtshof vorgeschlagen, vom Präsidenten ernannt) 	<ul style="list-style-type: none"> – Kabinett (Minister unter Vorsitz des Präsidenten) – Zentrale Verwaltung – zwei von der Verfassung vorgegebene Verwaltungsebenen – 30 Ministerien – zentrale Behörden und unabhängige Einrichtungen – lokale Verwaltungseinheiten (z. B. Provinzen / Distrikte) 	<ul style="list-style-type: none"> – Meshrano Jirga (zu zwei Dritteln von Bezirks- und Provinzräten gewählt, ein Drittel vom Präsidenten ernannt, wobei 50 Prozent der Ernannten weiblich sein müssen) – Wolesi Jirga (alle direkt gewählt, für Frauen und Kuchi gibt es reservierte Sitze)

Gemäß der Verfassung von 2004 besitzen die beiden Kammern der Nationalversammlung gleiche Gesetzgebungskompetenz, auch wenn die Wolesi Jirga das letzte Wort behält, falls es Uneinigkeit über Entwicklungsprogramme oder den Staatshaushalt gibt. Beide haben das Recht, Gesetze und Dekrete zu verabschieden, zu verändern oder aufzuheben. Diese treten allerdings erst nach Unterzeichnung durch den Präsidenten in Kraft (UNIFEM Toolkit 3: 3f.). Im Rechtssystem Afghanistans nach 2001 gibt es drei Rechtsquellen: die Verfassung von 2004, das islamische Scharia-Recht und zudem die ratifizierten internationalen Rechtsakte wie Menschenrechtsvereinbarungen oder Verträge (ibid.: 6). Außerdem können die Gesetzgeber laut Verfassung verschiedene Typen rechtlicher Regeln erlassen: (a) Parlamentsakte, das heißt von der Regierung oder von Abgeordneten eingebrachte Gesetze; (b) Regierungsdekrete, die von der Regierung im Fall außerordentlicher Umstände verfasst und in Kraft gesetzt werden können und binnen 30 Tagen dem Parlament zur Bestätigung vorgelegt werden müssen; (c) Verordnungen, die von Regierungsbehörden erlassen werden, um

einen spezifischen Rechtsinhalt näher zu bestimmen, und Vorschriften zur Regelung interner Abläufe in bestimmten politischen Institutionen oder Regierungsbehörden. Nur die Regierung kann den Haushalt betreffende Gesetze initiieren (ibid.: 7, 4).

Wenn zehn Mitglieder einer der beiden Parlamentskammern einen Gesetzesentwurf einbringen, müssen sie ihn mit einer erklärenden Stellungnahme dem Parlamentspräsidenten vorlegen. Eine Regierungsvorlage kann von dem Minister, zu dessen Kompetenzbereich sie gehört, zusammen mit dem Minister für parlamentarische Angelegenheiten eingebracht werden. In der Phase der Einbringung eines Gesetzesentwurfs findet keine Debatte statt. Der Entwurf wird vom Sprecher einfach an den zuständigen Parlamentsausschuss verwiesen. Nachdem sie eingebracht sind, werden Regierungsvorlagen zunächst auf die Tagesordnung der Plenarsitzungen der Wolesi Jirga gesetzt. Parlamentarische Gesetzesvorlagen werden zuerst in der Parlamentskammer beraten, aus der sie hervorgegangen sind (ibid. 13).

Während Verfassung und parlamentarische Verfahrensregeln der Exekutive eine vorrangige Rolle bei der Initiierung der Gesetzgebung zuweisen, kann kein Gesetz erlassen werden, ohne dem Parlament vorgelegt und von ihm bestätigt zu werden. Alle Regierungsvorlagen werden einer vorherigen Prüfung durch die Generalabteilung für Gesetzgebung und Fragen der Rechtswissenschaft (General Department for Law Making and Academic Legal Research Affairs) (Taqin) unterzogen und erfordern die Unterzeichnung durch den zuständigen Minister, der für den jeweiligen Gesetzgebungsbereich die Verantwortung trägt (ibid. 4).

Wenn ein Gesetz an einen Ausschuss verwiesen wurde, muss es innerhalb von 20 Tagen genehmigt werden. Wenn der federführende Ausschuss das Gesetz beraten hat, wird ein Berichterstatter ernannt, der alle anderen Ausschüsse und parlamentarischen Gruppen schriftlich über die Arbeit des federführenden Ausschusses an dem Gesetz informiert. Innerhalb eines festgelegten Zeitrahmens können auch die anderen Ausschüsse das Gesetz weiter bearbeiten. Der federführende Ausschuss und alle anderen Ausschüsse und parlamentarischen Gruppen können Änderungsanträge, Ergänzungen und Modifikationen zu dem Gesetz beschließen (ibid. 14-5).

Vom Ausschuss der Vorsitzenden (der Ausschüsse) wird die Gesetzesvorlage an beide Kammern des Parlaments zur Diskussion im Plenum überwiesen. Wurde der Gesetzesentwurf nicht von beiden Kammern angenommen, wird ein gemeinsamer Ausschuss gebildet, um einen Kompromiss zu finden. Jedoch hat die Wolesi Jirga die Möglichkeit, die Meshrano Jirga zu umgehen, falls kein Kompromiss erzielt werden konnte. Wenn eine Zweidrittelmehrheit im Unterhaus für das Gesetz stimmte, kann es dem Präsidenten zur Billigung vorgelegt werden.

Der Präsident kann ein Gesetz einfach ausfertigen, oder er kann der Wolesi Jirga zu allen Gesetzen auch Kommentare vorlegen – wie es Karzai zum Beispiel im Falle des Amnestie-Gesetzes getan hat, um Paragraphen zugunsten der Rechte der Opfer früherer Menschenrechtsverletzungen einzufügen (ibid.: 14f.).

Ein Parlament «im Werden» – wurden Fortschritte erzielt?

Die afghanischen Parlamentarierinnen und Parlamentarier befinden sich in der zweiten Hälfte ihrer Wahlperiode. Sie haben viele Gesetzesvorlagen der Regierung, Dekrete und staatliche Haushaltspläne beraten und gebilligt sowie aktuelle Probleme diskutiert. Wie bereits erwähnt, wird das afghanische Parlament – insbesondere das Unterhaus – als eine fragmentierte Legislative angesehen, zusammengesetzt aus «Unabhängigen» und wenigen organisierten parlamentarischen Gruppen. Es fehlt an gemeinsamen politischen Programmen und Strategien, die Orientierung bieten könnten. Diese mangelnde organisatorische Stärke (oder Fraktionsdisziplin) bildet einen wesentlichen Punkt der Kritik an der Leistungs- und Entwicklungsfähigkeit des Parlaments, insbesondere im Hinblick auf eine effektive Kontrolle der Regierungspolitik und der Entscheidungsprozesse. Zudem führt das weitgehende Fehlen oder die Dysfunktionalität von Parteien und/oder parlamentarischen Gruppen zu einer Zunahme von (informellen) Gruppen- und Koalitionsbildungen, die eher auf der Grundlage von Faktoren wie etwa Ethnizität erfolgen, als dass es zu breiter Interessenbündelung und Entwicklung von Agenden käme, die größere Querschnitte sozialer Interessen und Gruppen einbeziehen würden (vgl. Ruttig 2008: 28f.; Maaß 2006).

Die Parlamentswahlen von 2005, die nicht auf der Grundlage von Parteien stattfanden, führten zur Herausbildung einer politisch fragmentierten Legislative. [...] Das Fehlen politischer Blöcke macht das Parlament jedenfalls zu einer unberechenbaren Größe, die den politischen Prozess in Afghanistan entweder stärken oder schwächen kann. [...] Das Fehlen starker Parteien und das Vorherrschen wechselnder politischer Allianzen begünstigen Patronage-Netzwerke, die auf klientelistischen Beziehungen beruhen. Die Kungelei der Regierung mit einem solchen System behindert den Aufbau staatlicher Institutionen und hemmt die Entwicklung einer funktionsfähigen und aufgabenorientierten Verwaltung. Da es keine Regierungspartei gibt, neigt der Präsident dazu, als ein «Großkhan» zu agieren. Viel hängt von der Art künftiger politischer Zusammenschlüsse und von der Effektivität der bestehenden Mechanismen ab, die der Verständigung und Kooperation zwischen Exekutive und Legislative dienen sollen (Jalali 2007: 45f.).

Im Parlament lassen sich grob drei Blöcke unterscheiden:

- ein zersplitterter Pro-Regierungs-Block mit einer wechselnden Stärke von etwas über hundert Abgeordneten, der sich aus Konservativen (z.B. früheren

Mudschaheddin) wie auch aus fortschrittlichen Abgeordneten (z.B. den Mitgliedern der Third Line Parliamentary Group) zusammensetzt, die die Regierung, jedoch nicht einander unterstützen;

- ein relativ organisierter Oppositionsblock von gut 80 Abgeordneten, der geschlossen abstimmt, obwohl seine Mitglieder sich nicht in gemeinsamen parlamentarischen Gruppen zusammenschließen;
- ein uneinheitlicher Block von etwa 50 bis 60 unabhängigen Abgeordneten mit wechselndem Abstimmungsverhalten, die je nach Thema und Interessen die Regierung oder die Opposition unterstützen und damit eine wichtige Stimmenreserve für die Gesetzgebung bilden.

Verschiedene afghanische Beobachter betonten zudem die Bedeutung ethno-linguistischer Spaltungen im Parlament, die vor allem in der Wolesi Jirga für die Bildung von Koalitionen und die Interaktionsmuster entscheidend seien.⁴³

Dennoch spielten die politischen Parteien und parlamentarischen Gruppen bei den Wahlen und parlamentarischen Abläufen in Afghanistan durchaus eine gewisse Rolle. Am meisten Aufmerksamkeit fand die Gründung der Nationalen Front im Jahr 2007, die den größten organisierten Block im Parlament repräsentiert, wenngleich einen sehr uneinheitlichen, und auch die stärkste oppositionelle Kraft gegenüber der Regierung von Präsident Karzai bildet.

Im April 2007 organisierten Qanooni und der Führer der Nordallianz Rabbani zusammen mit Ex-Kommunisten und Mitgliedern der Königsfamilie diesen Oppositionsblock zu einer Partei mit dem Namen «Nationale Front», die eine Ausweitung der Kompetenzen des Parlaments und eine direkte Wahl der Provinzgouverneure anstrebt (Katzman 2008c: 9f.).

Neben informellen Zusammenschlüssen und Koalitionen gibt es derzeit vier parlamentarische Gruppen in der Wolesi Jirga, von denen drei der Nationalen Front und dem Präsidenten der Wolesi Jirga, Qanooni, nahe stehen, und eine Präsident Karzai (die Afghan Parliamentary Group mit 43 Mitgliedern).⁴⁴ Die ersten drei dieser Gruppen stellen eher fragile Zusammenschlüsse von Abgeordneten dar. Dies liegt an ihrer Zusammensetzung, die scharfe soziopolitische Trennlinien (im Hinblick auf ideologische, ethnische oder religionspolitische Orientierungen) überschreitet. Hinzu kommt die Tatsache, dass keine der Gruppen über eine ausreichende Zahl von Mitgliedern verfügt, um stabile Mehrheiten sichern zu können. (Ruttig 2008: 28f.).

Karzai und die Nationale Front kämpfen häufig um die Unterstützung der vielen «unabhängigen» Abgeordneten in der Wolesi Jirga. Unter

⁴³ Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern der afghanischen Zivilgesellschaft, die für (inter-)nationale Nichtregierungsorganisationen arbeiten, am 23.-26. März 2008 in Kabul.

⁴⁴ Interview mit einem Vertreter der afghanischen Zivilgesellschaft, der für eine internationale Nichtregierungsorganisation arbeitet, am 26. März 2008, Kabul.

diesen gibt es mehrere engagierte Frauen und Intellektuelle, wie etwa die 32-jährige Malalay Joya (aus der Provinz Farah), eine engagierte Vertreterin von Frauenrechten und maßgebliche Kritikerin der Führer der großen Gruppierungen. Im Mai 2007 beschloss das Parlament, sie aufgrund dieser geäußerten Kritik für die Dauer der Wahlperiode auszuschließen, doch sie klagt vor Gericht gegen diesen Ausschluss. Andere sind Fauzia Gailani (Provinz Herat); Shukria Barezai, Herausgeberin der Zeitschrift Aina-E-Zan (Spiegel der Frau); und Ramazan Bashardost, ein früherer Minister unter Karzai, der sich für eine Stärkung der Rechte des Parlaments einsetzt (Katzman 2008: 3).

Um als parlamentarische Gruppe institutionalisiert und in der Wolesi Jirga offiziell anerkannt zu werden, müssen sich mindestens 21 Abgeordnete zusammenfinden. Kleinere Gruppen erhalten keine Mittel, etwa Büros oder Mitarbeiter, wie sie zum Beispiel Ausschüssen zur Verfügung stehen. Dies beeinträchtigt ihre Möglichkeiten, ein gewisses Maß an Aktivitäten aufrechtzuerhalten und gemeinsames Handeln sicherzustellen, und schränkt somit auch ihre Funktionsfähigkeit als parlamentarische Gruppe ein. Aus diesem Grunde haben sich manche parlamentarischen Gruppen bereits aufgelöst.⁴⁵ Angesichts der Zersplitterung der Abgeordneten und ihres ideologischen und politischen Hintergrunds dürfte es für die pro-demokratischen Parlamentarierinnen und Parlamentarier schwer werden, sich, ausgehend von ihrer marginalisierten Minderheitenposition im Unterhaus, zu organisieren (Ruttig 2008: 27).

Doch gerade dieser Typ von Abgeordneten ist eher (oder sogar am ehesten) daran interessiert und engagiert sich dafür, dauerhafte demokratische Institutionen zu etablieren und sich an entsprechende parlamentarische Verfahren und Formen der Agenda-Setzung zu halten; er könnte daher solchen Institutionen Substanz und Leben über die bloße Fassade hinaus verleihen. Oder, in anderen Worten, es ist notwendig, von Strukturen, die bloße Fassaden darstellen, zu funktionsfähigen, brauchbaren Institutionen zu gelangen. Die gleichrangige Beteiligung dieser Abgeordneten im Verhältnis zu jenen, deren politische Macht sich aus ihrem Ansehen und ihrer militärischen Macht als frühere Kombattanten herleitet, deren demokratische Glaubwürdigkeit und entsprechendes Engagement aber eher fragwürdig sind, ist von überragender Bedeutung, um die Gefahr eines «DrogenmafiaStaates, ... einer bloßen Fassadendemokratie... [die] von der internationalen Gemeinschaft alimentiert würde», abzuwenden (ibid.: 30). Eine der interviewten Parlamentarierinnen wies darauf hin, dass die Präsenz früherer Konfliktparteien, die eine konservative Agenda verfolgen, eine Auswirkung auf andere Abgeordnete hat, die sich um ihre Sicherheit sorgen. Sie «müssen vorsichtig sein», wenn sie vor ihren konservativen Kollegen zu bestimmten Fragen Stellung beziehen, wie etwa zur Altersklausel für Mädchen im Hinblick auf Verantwortlichkeit und Heiratsfähigkeit, zur Gewalt gegen

45 Ibid.

Frauen oder zu Fehlinterpretationen von Islam und Scharia (z. B. in Bezug auf Kinderheiraten).⁴⁶

Karzai hat sich gegen die Gründung einer Partei entschieden, doch er verfügt in der Wolesi Jirga über eine Basis von Unterstützern, die etwa 40 frühere Mitglieder der extrem konservativen, von Paschtunen gestützten Partei Hizb-e-Islami einschließt, sowie die Anhänger von Abd-i-Rab Rasul Sayyaf, dem prominenten Führer einer konservativen Mudjaheddin-Partei, der bei der Wahl zum Parlamentspräsidenten unterlegen war, und auch verschiedene Mitglieder des Karzai-Clans, darunter sein älterer Bruder Quayyum, sein Cousin Jamil Karzai (Provinz Kandahar) und der mit ihm verschwägerte Aref Nurzai. Auf der Seite von Karzai finden sich außerdem frühere Führer von Milizen und Taliban, etwa Hazrat Ali (Provinz Nangahar), der durch die Leitung des afghanischen Angriffs auf die Al-Kaida-Festung Tora Bora während des von den USA geführten Krieges Ruhm erlangt hatte, Pacha Khan Zadran aus der Provinz Paktia, der einigen Berichten zufolge Osama bin Laden geholfen hat, aus Tora Bora zu entkommen, und Mullah Abdul Salam («Mullah Rocketi») aus der Provinz Zabul (Katzman 2008: 2).

Die Verfassung von 2004 sieht die Bildung von politischen Parteien und ein Vielparteiensystem vor. Mitte 2009 waren beim Justizministerium 105 politische Parteien registriert.⁴⁷ Zwischen ihnen bestehen erhebliche Unterschiede im Hinblick auf organisatorische Stärke, Status und Durchsetzungsfähigkeit im bestehenden Machtgefüge, woraus sich Unterschiede für die Möglichkeiten im politischen Wettbewerb ergeben: «Klar im Vorteil ist, wer über bewaffnete Kräfte verfügt, Positionen in Exekutive und Legislative besetzt und damit Zugang zu staatlichen und externen Ressourcen hat» (Ruttig 2008: 27). Andere Beobachter stellen die Funktionsfähigkeit vieler der seit 2001 entstandenen Parteien in Frage, da kaum eine von ihnen ein politisches Programm entwickelt hat oder eine breite Mitgliederbasis und gesellschaftliche Verankerung besitzt, um ihre Strukturen über Klientelismus und Elitismus hinaus zu stärken.

Seit 2001 entstand eine Fülle von politischen Zusammenschlüssen, die sich als demokratisch, multiethnisch und säkular ausgeben. [...] Zwischen

⁴⁶ Interview vom 10. April 2007, Kabul.

⁴⁷ Interessanterweise besteht zwischen der englischen, der Dari- und der Paschtu-Version der Website des Justizministeriums eine Differenz in den Angaben über die Zahl der registrierten politischen Parteien. Der englischen Version zufolge sind 84 Parteien offiziell registriert, während in den anderen Website-Versionen von 105 registrierten politischen Parteien die Rede ist (<http://www.moj.gov.af/?lang=da&p=label19>; <http://www.moj.gov.af/?lang=en&p=e16>. Ich danke Anna Larson, die mich auf diese Tatsache aufmerksam gemacht hat).

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, meist in Kabul, angesiedelt und sprechen für Interessengruppen der afghanischen Hauptstadt (Schetter 2006: 18).

Ein anderer Teil der Kritik konzentriert sich auf (a) die Verbindung, Koordination und Zusammenarbeit zwischen Regierung, Ministerien und Legislative; (b) die Handlungskompetenz, das heißt die fachliche Qualität von Gesetzesentwürfen und das entsprechende Wissen der beteiligten Akteure; (c) die Angemessenheit der Verfahren, das heißt das Zeitmanagement und die Einhaltung prozeduraler Fristen; und schließlich auf (d) das Verhalten der Abgeordneten, das heißt die angemessene Ausübung des Mandats als Volksvertreterin und Volksvertreter (z. B. Anwesenheit bei parlamentarischen Sitzungen, Formen der Interaktion mit anderen Abgeordneten und der Wählerschaft, Einhaltung von Verhaltensregeln, Beteiligung an der Ausschussarbeit usw.).

Die bisherige Bilanz ist eher gemischt. Viele Vertreter der Zivilgesellschaft, (inter-)nationale Beobachter und selbst einige Abgeordnete stellen den bis heute erreichten Stand und die Qualität des Gesetzgebungsprozesses in Frage, und angesichts einer beständig sich verschlechternden Sicherheitslage und einer sehr beschränkten Reichweite der staatlichen Institutionen über die urbanen Zentren hinaus auch die Wirkung der Gesetzgebung auf die Mehrheit der afghanischen Bevölkerung (vgl. Maaß 2006; Oxfam 2008: 5-6).⁴⁸ Folgt man einem afghanischen Beobachter, so waren nur 30 bis 40 Mitglieder des Parlaments bereits vor ihrer Wahl im Jahr 2005 mit der Gesetzgebung und den parlamentarischen Verfahrensweisen vertraut.⁴⁹ Einige Parlamentarierinnen beklagten sich über ihren mangelnden Einfluss und die begrenzte Entwicklung von Handlungskompetenzen, zum Beispiel in Bezug auf Haushaltsfragen. Sie konstatieren eine oft nur geringe Teilnahme an Treffen weiblicher Abgeordneter, selbst wenn es dabei um Qualifizierungsangebote wie etwa Englisch- oder Computerkurse ging. Ihrer Meinung nach fühlen sich viele weibliche Abgeordnete entmutigt, da die meisten Gesetzesinitiativen und Gesetze von der Regierung nicht angenommen werden (der Fall des Misstrauensantrags gegen den Außenminister Spanta dient ihnen als ein Beleg hierfür; siehe unten).

Noch bemerkenswerter war die von anderen Anwesenden bestätigte Stellungnahme einer Parlamentarierin, dass sie von ihren «Anhängern» eingeschüchtert würden, weil es ein Problem für sie sei, Geldmittel von der Regierung und aus den

⁴⁸ Interviews vom 23.-26. März 2008 in Kabul.

⁴⁹ Interview mit einem Vertreter der afghanischen Zivilgesellschaft, der für eine internationale Nichtregierungsorganisation arbeitet, 24. März 2008, Kabul.

Haushalten der Ministerien zu erhalten, um in der Lage zu sein, ihren Wählern zu dienen und ihr Mandat wahrzunehmen.⁵⁰ Die Abgeordneten achten sehr darauf, wie sie von den Menschen wahrgenommen werden – nicht nur weil sie wiedergewählt werden wollen –, und sehen ihre Arbeit zunehmend desillusioniert. Oder wie eine Parlamentarierin, die nicht zum Regierungslager gehört, klagte: «Wenn wir Probleme der Menschen lösen wollen und uns an die Regierung wenden, hören sie uns nicht zu und arbeiten nicht mit uns zusammen. Sie versuchen, das Parlament so schwach wie möglich zu halten, aber die Menschen vertrauen uns nicht mehr, wenn wir ihre Probleme nicht lösen.»⁵¹ Auf der anderen Seite ist es jedoch auch klar, dass nicht alle Aufgaben, die an die Abgeordneten herangetragen werden, unter ihr Mandat fallen. Dies deutet auf Unklarheit hinsichtlich der Rollen und Erwartungen hin, sowohl bei den Akteuren innerhalb des politischen Systems wie auch von seiten der Bevölkerung (siehe den Abschnitt unten zu der Wahrnehmung der Regierung durch die Bevölkerung).

Afghanistan steht weiterhin vor der Herausforderung, «von seiner anfänglichen Erholung vom Zustand eines gescheiterten Staates» (Rotberg 2007: 3) zur vollständigen Genesung zu gelangen, um erfolgreich und dauerhaft seine Institutionen aufzubauen und deren durchgehendes Funktionieren sicherzustellen (d. h. klare Aufgaben bzw. politische und territoriale Durchsetzungsfähigkeit der Behörden). Ein Leitartikel in der englischsprachigen Zeitung Daily Outlook Afghanistan fasste im Frühjahr 2008 aus Anlass der häufigen oder dauerhaften Abwesenheit vieler Abgeordneter die oben angeführten Sorgen und Kritikpunkte zusammen:

Die Wahl des Parlaments vollendete den Aufbau einer nationalen, demokratischen und repräsentativen Regierung für Afghanistan. Dennoch stellt sich die Frage nach den Möglichkeiten und der Fähigkeit dieser gesetzgebenden Körperschaft, die zunehmenden Probleme rund um die Stabilisierung und den Wiederaufbau zu bewältigen, insbesondere angesichts der starken Präsenz von Taliban-Terroristen. Hat das Parlament die Fähigkeit und den Willen, diese Probleme anzugehen? Diese Frage verweist wieder auf die Abgeordneten selbst zurück und auf die Kriterien, die die Menschen berücksichtigten, als sie ihre Stimme abgaben. Mitglied des Parlaments zu sein, setzt intellektuelle und politische Reife voraus. Einige Mitglieder des afghanischen Parlaments können kaum lesen und schreiben. Von diesen Repräsentanten werden die Menschen nur wenig politische Kreativität erwarten können. Wird das Parlament handeln, um die Korruption einzudämmen und die Drogenproduktion zu bekämpfen? Wenn sich die Gerüchte über Korruptionsvorwürfe gegen einige Abgeordnete als wahr erweisen, wie kann dann die Zuversicht, dass die Korruption ausgerottet

50 Feedback-Diskussion über die Umfrageergebnisse mit weiblichen Abgeordneten der Wolesi Jirga, 13. März 2008, Kabul.

51 Nach Aufzeichnungen der englischen Übersetzung eines auf Dari geführten Interviews vom 10. April 2007, Kabul.

wird, am Leben erhalten werden? Immerhin hat das Parlament auch ernstzunehmende Maßnahmen ergriffen, indem es Vertreter der Regierung warnte und Gesetze gegen die Korruption verabschiedete. Was gehört zu den größten Herausforderungen für das gewählte Parlament? Die fehlende Beschlussfähigkeit, die ständig die Parlamentsitzungen beeinträchtigt, ist sicher ein Problem, doch die ethnische Annäherung, die politische Konfrontation und Bestrebungen, den Frauen innerhalb des Parlaments ihren freien Willen zu verweigern, erscheinen als die großen, drängenden Herausforderungen. Präsident Karzais Regierung hat den Beschlüssen und Resolutionen des Parlaments wiederholt nur geringen Wert beigemessen, was für die Abgeordneten offensichtlich beunruhigend ist (Daily Outlook Afghanistan 2008: 4).

Was Verbindung, Koordination und Zusammenarbeit betrifft, weisen Beobachter auf das Office for Administrative Affairs hin, dessen Direktor in Personalunion auch Minister für parlamentarische Angelegenheiten und dafür zuständig ist, die benötigten parlamentarischen Mehrheiten zu organisieren – wobei er die Abstimmungsdisziplin manchmal angeblich per Bestechung sichert (Ruttig 2008: 24). Da Mitglieder des Kabinetts nicht gleichzeitig Parlamentsmitglieder sein können, besteht keine durch Personen vermittelte Verbindung zwischen den beiden Institutionen. Zudem klagen Abgeordnete wie Beobachterinnen und Beobachter gleichermaßen über Blockaden zwischen Regierung und Parlament, die sich darauf zurückführen lassen, dass die Rollenverteilung unklar ist und die Regierung das Parlament offenbar als untergeordnet betrachtet. Probleme sind etwa die Unklarheit über Verteilung und Verhältnis von Macht und Mandaten, Redundanzen in den legislativen Verfahren – zwischen dem Büro für Administrative Angelegenheiten, dem Justizministerium (MOJ) und dem Ministerium für Parlamentsangelegenheiten – und auch überflüssige bürokratische Vorgänge. Als Beispiel wurde unter anderem genannt, dass die Exekutive während der Parlamentsferien im Winter 2006/07 mehrere Gesetze erließ oder dass die Legislative «bei der Ausarbeitung der nationalen Interimsstrategie für die Entwicklung Afghanistans umgangen wurde» (AHDR 2007: 86-8; vgl. Ruttig 2008: 24, 28f.).

Es besteht weiterhin die falsche Vorstellung, dass die Nationalversammlung vollkommen unabhängig ist und dass jegliche Einmischung durch das Justizministerium oder die Exekutive inakzeptabel ist. [...] Gleichzeitig scheint die Exekutive zu glauben, dass die Nationalversammlung kein unabhängiges und gleichberechtigtes Organ des Staates darstellt, sondern eher eine Art weiteres Ministerium, das es zu verwalten gilt (AHDR 2007: 87).

Das gestörte Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative ist insofern problematisch, als eine angemessene Interaktion erforderlich ist, um volle Rechenschaftspflicht, Funktionsfähigkeit und Effizienz beider Institutionen bei der

Politikgestaltung sicherzustellen – und anschließend Legitimität und öffentliche Unterstützung für die neuen Institutionen und Akteure zu gewinnen. Bei der Überprüfung von Beispielen zeigt sich, dass die (Re-)Aktionen verständliche oder gar legitime Aktionen gewesen sein mögen, doch zugleich – wie die Umfrageergebnisse unten belegen – hochgradig problematisch für die Arbeitsbeziehung zwischen Regierung und Parlament waren:

- Ein Drittel der Abgeordneten legten im November 2007 die Arbeit nieder, aus Protest gegen das Bombenattentat in Baghlan, bei dem 6 Parlamentsmitglieder und 70 Zivilisten getötet worden waren und das Vorgehen der Sicherheitskräfte in Frage gestellt wurde.
- Mehrere Abgeordnete der Nationalen Front drohten mit Rücktritt, nachdem ein Misstrauensvotum gegen Außenminister Spanta vom Präsidenten nicht beachtet worden war.⁵²
- Kabinettsmitglieder erscheinen nicht im Parlament oder vor seinen Ausschüssen.
- Das Kabinett schweigt zu Beiträgen, die es vom Parlament erhält (vgl. Katzman 2008c: 1, 3; Ruttig 2008: 28-9).

Solche wiederholt an den Tag gelegten Verhaltensweisen können nicht als angemessenes Mittel angesehen werden, um gute Arbeitsbeziehungen zwischen den beiden Institutionen herzustellen, sondern werden eher zu einer weiteren Beschädigung und Erosion der interinstitutionellen Zusammenarbeit führen.

Auf der anderen Seite scheinen Exekutive und Legislative bei einigen weniger umstrittenen Fragen gut zusammenzuarbeiten. Seit Ende 2007 hat die Wolesi Jirga etliche Gesetze verabschiedet und an die Meshrano Jirga weitergeleitet, darunter ein Arbeitsgesetz, ein Bergbaugesetz, ein Genossenschaftsgesetz und eine Konvention zur Eindämmung des Tabakkonsums. Anfang 2008 bestätigte die Wolesi Jirga die von Karzai vorgeschlagenen Kandidaten für die Posten des Ministers für Flüchtlingsfragen (sein Vorgänger war vom Parlament wegen der Frage der Ausweisungen aus dem Iran gestürzt worden), des Zentralbankchefs und des letzten für die komplette Besetzung des obersten Gerichtshofs nötigen Richters. Dabei hatte das Parlament immer noch Schwierigkeiten, ein erforderliches Quorum zu erreichen, da einige Parlamentarier Probleme hatten, von ihren Heimatprovinzen anzureisen (Katzman 2008a: 15).

⁵² Der Misstrauensantrag war von der Wolesi Jirga im Mai 2007 beschlossen worden, doch ohne jede unmittelbare Wirkung, da der Außenminister sein Amt mit Unterstützung durch den Obersten Gerichtshof weiter ausübte: «Der Oberste Gerichtshof Afghanistans hat sich auf die Seite von Karzai gestellt, was einige Mitglieder des Blocks der nationalen Front dazu brachte, mit Rückzug aus dem Parlament zu drohen, ein Schritt, von dem sie glaubten, er würde das Vertrauen in die Führung Karzais erschüttern. Spanta hat bis heute sein Amt inne, doch der Konflikt bleibt weiter ungelöst» (Katzman 2008c: 11).

Im Falle der Meshrano Jirga erscheint die Verbindung zwischen Exekutive und Legislative weniger problematisch. Hier ernennt Präsident Karzai gemäß der Verfassungsordnung 34 Mitglieder, die ihn in der Regel unterstützen, und er war in der Lage, «die Ernennung eines Verbündeten, Sibghatullah Mojadeddi, zum Präsidenten dieses Hauses» durchzusetzen (Katzman 2008: 2).

Was Handlungskompetenz und Verhalten betrifft, konstatieren Beobachterinnen und Beobachter unzureichende Planung und mangelndes Durchhaltevermögen bei parlamentarischen Beratungen. Dies manifestiert sich in langwierigen Lesungen von Gesetzesentwürfen, unklaren Abstimmungsprozeduren, Konfusion bei parlamentarischen Verfahren aufgrund mangelnder Kenntnis der Verfassung oder der Geschäftsordnung sowie in Diskussionen über aktuelle (inter-)nationale Fragen, statt dass man sich auf die Beratung von Gesetzesentwürfen konzentriert, die überprüft werden müssen, damit mit der gesetzgeberischen Planung Schritt gehalten werden kann. Hinzu kommen, wie schon erwähnt, häufiges Fernbleiben, zeitaufwändiger Lobbyismus in Ministerien und Regierungsbehörden oder Reisen ins Ausland (Ruttig 2008: 28). Der Afghan National Development Report stellt im Hinblick auf die Arbeit der parlamentarischen Ausschüsse fest:

[...] einige von ihnen waren in ihrer Entwicklung eher durch einen relativen Mangel an Disziplin und Konzentration bestimmt als dadurch, dass sie sich mit spezifischen Gebieten von besonderer Bedeutung für die Interessen der Nation befasst oder dass die einzelnen Parlamentarier besondere Sachkenntnisse an den Tag gelegt hätten.. Im allgemeinen bleibt die Handlungskompetenz innerhalb der Nationalversammlung in allen fachlichen Bereichen gering. [...] Dies trägt zu einem Rückstand bei der Gesetzgebung in der Nationalversammlung bei und kann die Gesetzgebung behindern (AHDR 2007: 86).

Nach Kenntnis lokaler zivilgesellschaftlicher Beobachterinnen und Beobachter ist die Leistung der Abgeordneten im Parlament auch mit ihrem Bildungshintergrund (einschließlich ihrer Rechtskenntnisse) wie ihrer politischen Orientierung (pro Regierung oder Opposition) verknüpft und hängt zudem von ihren persönlichen Interessen ab. Männliche Abgeordnete, die Analphabeten sind, zeigen geringe Leistungen, während diejenigen, die über primäre oder sekundäre Schulbildung verfügen – die größte Gruppe unter den männlichen Abgeordneten –, ein gemischtes Bild geben. Die Leistung vieler Abgeordneter hängt vom Thema ab, doch mehr noch von ihren persönlichen Interessen. Unter den hoch gebildeten Abgeordneten, zu denen einige Warlords und frühere Dschihadisten gehören, kann eine Kerngruppe hart arbeitender und dauerhaft aktiver und engagierter Parlamentarier identifiziert werden. Die Leistungen verschiedener Abgeordneter scheinen, neben anderen Faktoren, eher von den Instruktionen ihrer politischen Führer abzuhängen als von ihrer Eigeninitiative, d. h. sie leisten Beiträge in den Ausschüssen, wenn das von ihnen verlangt wird. Sobald es um

Fragen ihres Wahlbezirks geht oder wenn öffentliche Anhörungen auf Provinzebene durchgeführt werden, sind die Anwesenheit und das Engagement bei parlamentarischen Beratungen und der Ausschussarbeit durch ein von Interessen bestimmtes, initiatives oder irreguläres Verhalten der Abgeordneten und Parteiführer gekennzeichnet.⁵³

Ein hochrangiger Beamter des Ministeriums für Parlamentsangelegenheiten, der für diese Studie interviewt wurde, zeichnete ein positiveres Bild – schließlich sei dies das erste Parlament seit langem in Afghanistan, und eine Verbesserung der Funktionsfähigkeit der Legislative sei nur langfristig zu erreichen. Aus seiner Sicht sind die Abgeordneten entsprechend ihres ethnischen und regionalen Hintergrunds gespalten, doch seien sie bisher durchaus in der Lage gewesen, ihre jeweilige Wählerschaft zu repräsentieren, indem sie die Probleme ihrer Wähler in die nationale Politik mit einbrachten und das Handeln der Regierung hinsichtlich dieser Probleme kontrollierten. Dennoch müssten die Handlungskompetenzen verbessert werden, ob es nun um die Gesetzgebung geht, um die Regierungskontrolle oder um die parlamentarische Arbeit in Ausschüssen, die sich, sowohl hinsichtlich der fachlichen Kompetenzen wie auch der regelmäßige Beteiligung, auf einem niedrigen Niveau bewegt. Zum Beispiel könnten die Rechtsabteilung oder Ausschusssekretäre bei der Erarbeitung von Gesetzesvorlagen eingesetzt werden, statt diese ohne angemessene Vorbereitung und Unterstützung durch Mitarbeiter einzubringen. Dementsprechend seien die von einzelnen Abgeordneten eingebrachten Gesetzesvorlagen bisher von ziemlich schlechter Qualität oder auch unvollständig gewesen; sie bezogen sich auf Probleme wie eine Amnestie für Menschenrechtsverletzungen in der Vergangenheit (siehe unten), Gewalt gegen Frauen (eingebracht von einer Gruppe weiblicher Abgeordneter),⁵⁴ Vorschriften zur sozialen Absicherung von Märtyrern, Behinderten und deren Familien sowie auf Militär- und Sicherheitsfragen. Nach der Erfahrung des Beamten fehlte es bei Änderungsanträgen zu Gesetzesvorlagen der Regierung an der nötigen Kooperation und Kommunikation unter den Abgeordneten, um eine erfolgreiche Intervention zu erreichen, statt dessen ergingen sie sich in wechselseitigen Schuldzuweisungen.⁵⁵

Was die angemessenen Verfahrensabläufe anlangt, hebt das Autorenteam des Afghan National Development Report den engen Zeitrahmen als verfahrenstechnisches Problem hervor. Parlamentarische Gesetze, Ernennungen

53 Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern der afghanischen Zivilgesellschaft, die für (inter-)nationale Nichtregierungsorganisationen arbeiten, 23.-26. März 2008, Kabul.

54 Die Parlamentarierinnen reichten ihren eigenen Vorschlag beim Präsidenten der Wolesi Jirga, Qanooni, ein, als Reaktion auf einen Gesetzesentwurf bezüglich der Gewalt gegen Frauen, der vom MoWA und der Regierung ins Parlament eingebracht worden war. Der Gesetzesentwurf durch die Abgeordneten erfüllte jedoch nicht die Kriterien der korrekten Formulierung eines Gesetzes, wie eine Frauenrechtlerin und Vertreterin der unabhängigen Menschenrechtskommission Afghanistans erklärte (Interview vom 25. März 2008, Kabul).

55 Interview vom 26. März 2008, Kabul; vgl. Interview mit einem Vertreter der afghanischen Zivilgesellschaft, der für eine internationale Nichtregierungsorganisation arbeitet, 26. März 2008, Kabul.

durch den Präsidenten wie auch die Prüfung des Haushalts müssen innerhalb von 30 Tagen nach ihrer Vorlage beschlossen werden (AHDR 2007: 86). Erst im Dezember 2006 «begann das Justizministerium am Entwurf eines nationalen Gesetzgebungsplans für das Jahr 2007 zu arbeiten, der 20 Gesetze benannte, 5 für jedes Quartal», denen das Kabinett des Präsidenten noch einmal dieselbe Zahl von Gesetzesinitiativen hinzufügte, zusätzlich zu den Maßnahmen im Rahmen des Afghanistan-Pakts (ibid.: 87). Die Einhaltung von Verfahrensregeln wie etwa zeitlichen Fristen – bei angemessener Berücksichtigung der notwendigen Flexibilität – ist notwendig, um parlamentarische Verfahrensabläufe, das regelgerechte Verhalten der beteiligten Akteurinnen und die Entwicklung eines einheitlichen, transparenten und stabilen rechtlichen Rahmens zu befördern (ibid.).

Ein anderes Bild der parlamentarischen Verfahren und ihrer Ergebnisse ergibt sich aus den verschiedenen Berichten nationaler und internationaler Beobachterinnen und Beobachter. Manche sind der Ansicht, das Parlament sei durchaus in der Lage, sich gegenüber der Regierung und ihren Vorhaben zu behaupten, wie zum Beispiel in der Frage getrennter statt, wie vom Präsidenten vorgesehen, gemeinsamer Wahlen von Präsident und Parlament, oder bei ihrer Ablehnung von Berufungen durch den Präsidenten für einige Kabinettsposten und den obersten Gerichtshof (um erfahrenere, progressivere Richter durchzusetzen) (Katzman 2008: 2; Katzman 2008c: 10). Auch in Bezug auf Menschenrechtsfragen bleibt die Bilanz des Parlaments gemischt. Heftig kritisiert wurde die Stellungnahme der Meshrano Jirga zum Fall des Studenten und Journalisten Kambaksh, der aufgrund einer Anklage wegen Blasphemie zum Tode verurteilt wurde. Das Oberhaus überschritt seine Befugnisse, indem es im Februar 2008 das Todesurteil in einer von seinem Präsidenten Sibghatullah Mojadeddi unterzeichneten Stellungnahme unterstützte. Diese wurde später zurückgezogen, doch Rechtsexperten betrachten den Versuch, in ein laufendes Verfahren einzugreifen, nichtsdestotrotz als von der Verfassung nicht gedeckt und problematisch im Hinblick auf die Unabhängigkeit des Rechts (BBC News 2008; Katzman 2008: 4; Sengupta 2008).

Das Parlament hat in Menschenrechtsfragen sowohl Fortschritte als auch Behinderungen bewirkt. Die im Parlament geäußerten Ansichten trugen dazu bei, dass Karzai einen Vorschlag vom Juli 2006 fallen ließ, demzufolge ein «Ministerium zur Förderung der Tugend und Verhinderung des Lasters» wiederbelebt werden sollte, wenngleich in einer sehr eingeschränkten Form, ein Ministerium, das die Taliban sich für Übergriffe zunutze gemacht hatten. Andererseits beschlossen beide Kammern im Februar 2007 ein Gesetz, das den sogenannten «Warlords» Amnestie gewährte. Karzai änderte den Entwurf, um den Opfern von Kriegsverbrechen das Recht zu geben, vor Gericht zu klagen; eine modifizierte Version im Mai 2007 unterzeichnete Karzai nicht, so dass der Status des Entwurfs dem Außenministerium zufolge «unklar» bleibt. In der Debatte über ein neues Pressegesetz stimmten beide Kammern des Parlaments

einer gemeinsamen Version zu, doch Karzai legte Veto dagegen ein, da das Gesetz der Regierung zu viel Kontrolle über die privaten Medien geben würde (Katzman 2008: 5).

Staatshaushalt und Haushaltsvollzug

Eine der Hauptaufgaben des Parlaments ist die Kontrolle des Staatshaushalts, der gewöhnlich von der Regierung aufgestellt wird. Im Falle Afghanistans liegen die Dinge etwas anders, da die Regierung den Großteil des Geldflusses für zentrale Politikfelder wie etwa Wiederaufbau und Entwicklung bislang weder strategisch plant, noch selbst bestimmt oder auch nur dafür aufkommt. Parallel zum Regierungshaushalt, der überwiegend von internationalen Zuschüssen statt von eigenen Steuereinnahmen abhängig bleibt, gibt es eine Reihe anderer Etats und Finanzierungsmechanismen verschiedener internationaler Geberstaaten und Nichtregierungsorganisationen.

Anstrengungen, die inländischen Staatseinnahmen zu erhöhen, scheitern an der mangelnden Kontrolle über die Landesgrenzen, dem geringen Anteil des formellen, legalen Sektors an der Wirtschaft und der Schwäche und Korruption der Verwaltung, insbesondere bei der Steuererhebung. [...] Der Afghanistan-Pakt verlangt von der Regierung, die Steuereinnahmen bis zum Jahr 2011 auf über 8 Prozent des BIP zu erhöhen, damit 58 Prozent des laufenden Haushalts aus eigenen Mitteln bestritten werden können, verglichen mit 28 Prozent im Haushaltsjahr 2005 (Rubin und Hamidzada 2007: 17).

Die Knappheit, die die Haushaltsplanung, die Beschaffung von Mitteln und den Haushaltsvollzug bestimmt, ist in verschiedener Hinsicht problematisch für die Anstrengungen zur Staats- und Institutionenbildung.

Die zentrale staatliche Institution, die das Aufbringen von Mitteln, die Bereitstellung von Leistungen und die Legitimation der staatlichen Macht aufeinander abstimmt, ist der Staatshaushalt. Und der Prozess, die nötigen Mittel im Inland aufzubringen, insbesondere der Streit um den Staatshaushalt, ist zentral für die Gestaltung und Legitimation des Staates (Rubin 2006: 182).

Auf der Pariser Geberkonferenz im Juni 2008, an der Vertreter aus 80 Ländern teilnahmen, forderte Präsident Karzai von der internationalen Gemeinschaft, ungeachtet der Kritik an der Kompetenz und Verantwortlichkeit des Landes im Umgang mit den Haushaltsmitteln, für die nächsten fünf Jahre 50 Milliarden Dollar (BBC News 2008a).

Über 90 Prozent des afghanischen Staatshaushaltes kommen von ausländischen Gebern – obwohl das Land bei den meisten Rankings zur Transparenz im untersten Zehntel liegt. [...] Während im Laufe der letzten sieben Jahre 25 Milliarden Dollar an nicht-militärischer Hilfe nach Kabul geflossen sind, wurden davon nur rund 15 Milliarden verteilt. 30 bis 40 Prozent flossen wieder zurück an ausländische Unternehmen oder wurden für ausländische Gehälter verwendet (Marquand 2008).

Verschiedene Berichte und Analysen zeigen, dass zwischen 2004 und 2007 ungefähr zwei Drittel bis drei Viertel aller Gebermittel über nicht mit der Regierung verbundene Kanäle außerhalb des afghanischen Staatsapparates flossen, obwohl sich die staatliche Kontrolle allmählich verbessert (vgl. Jalali 2007: 39; Nixon 2007a: 18-9). In ihrem Bericht von 2008, *Afghanistan: Development and Humanitarian Priorities*, hat die britische Hilfsorganisation Oxfam dies weiter kritisiert, dass die afghanische Regierung bislang den größten Teil ihrer Haushaltsvorhaben nicht umzusetzen vermochte, weil sie noch nicht die nötigen Handlungskompetenzen entwickelt hat, und dass die internationalen Geber ihre Haushalte nicht mit der Regierung koordinieren (Oxfam 2008: 4; vgl. AHDR 2007: 31; Jalali 2007: 39).

Mehr als 75 Prozent aller Mittel für Hilfsprojekte in Afghanistan werden direkt von den Gebern eingesetzt oder vergeben. Diese Form der Bereitstellung ist anfangs zwar unvermeidlich, letztlich aber kontraproduktiv. Auf Dauer wird dadurch der Staat eher untergraben statt aufgebaut. Durch die Befähigung des Staates, Leistungen direkt zu erbringen, wird seine Legitimität erhöht; und die Verantwortung, Hilfsprojekte in den Haushaltsprozess einzubeziehen, fördert die Nachhaltigkeit. Die Regierung muss in der Lage sein, dem Parlament über die öffentlichen Ausgaben Rechenschaft abzulegen, um den ersten Test demokratischer Regierungsführung zu bestehen. Drei der größten Geberländer – die Vereinigten Staaten, Japan und Deutschland – bestanden darauf, diese Regeln zu schwächen (Rubin und Hamizada 2007: 23).

Die Bedeutung internationaler Akteure bei der Bereitstellung einer Grundversorgung mit öffentlichen Dienstleistungen anstelle der (oder parallel zur) nationalen Regierung hat zu einem erheblichen Lohngefälle bei afghanischen Staatsbediensteten geführt – das heißt: zu erheblich höherer Bezahlung im Falle internationaler Arbeitgeber (ganz abgesehen von dem noch stärkeren Lohngefälle zwischen ausländischen Verwaltungsberatern und afghanischen Mitarbeitern). In einem Bericht von 2008 forderte die Weltbank von der afghanischen Regierung, im Bereich der öffentlichen Verwaltung mehr Aufgaben von der internationalen Gemeinschaft zu übernehmen, und kritisierte die Existenz eines «zweiten öffentlichen Dienstes» ausländischer Experten. Das afghanische Parlament stimmte im Mai 2008 einer «höheren Bezahlung für Angehörige des öffentlichen

Dienstes zu, um qualifizierte Arbeitskräfte anzuziehen oder zu halten» (BBC News 2008b).

Gleichzeitig werden Regierungsbehörden und Staatsbedienstete kaum je in die Finanzierungsstrategien, die Entscheidungen und die Mittelverwendung der internationalen Akteure einbezogen, während die Geber sich weniger gegenüber dem Empfängerland verantwortlich zu fühlen scheinen als gegenüber den Steuerzahlern des eigenen Landes. Dies kann zu Diskrepanzen bei den Prioritäten der Finanzplanung, den Interessen bei der Mittelverwendung sowie den zeitlichen Abläufen führen. In der Folge können die Ausgaben internationaler Geber insofern kontraproduktiv wirken, als ihre wohlmeinenden Agenden den Aufbau von Legitimität und Kapazitäten bei der Regierung des Empfängerlandes untergraben können, wenn selbst die Grundversorgung und die Schritte zur Umsetzung der Finanzplanung von den Gebern statt von dem Empfängerland durchgeführt werden (Rubin 2006: 182). Empirische Ergebnisse legen nahe, dass die meisten der staatlichen Institutionen (z. B. Ministerien) ihre Fähigkeiten zur Umsetzung ihrer Finanzplanung weiter entwickeln müssen (vgl. Rashid 2008: 212; Nixon 2007 und 2007a; Rubin und Hamidzada 2007). In seiner detaillierten Studie über den Zusammenhang von internationaler Hilfe und der Staatsbildung in Afghanistan führt Nixon (2007a: 20) verschiedene Gründe für die schlechten Resultate der Regierung bei der Umsetzung der Haushaltsplanung an:

- Sicherheit – das heißt, der Einfluss einer verschlechterten Sicherheitslage im ganzen Land auf die Planung und Durchführung von Projekten;
- Berichterstattung – das heißt, zu hohe Schätzungen im Haushaltsplan, Doppelmeldungen durch Geber, in der Vorperiode nicht verwendete Mittel;
- Verlässlichkeit – das heißt, eine «Kombination von Unvorhersehbarkeit der Auszahlung von Mitteln durch die Geber und unklarer Planung von Zahlungsflüssen»;
- Handlungskompetenz – das heißt, Unterschiede zwischen den Ministerien hinsichtlich ihrer «Fähigkeit, Prioritäten festzulegen und Projekte zu planen, die vom Finanzministerium und den Gebern verlangten Unterlagen vorzubereiten, die Beschaffung des Projektbedarfs zu organisieren und die Projekte tatsächlich umzusetzen und zu überwachen», sowie «selektive Konzentration von Reformbemühungen auf einzelne Ministerien, die anderen voraus sind».

Doch Nixon betont auch, dass trotz einer im Durchschnitt geringen Ausführung des Haushaltsplans das Umsetzungsproblem auch vom jeweiligen Haushaltsposten sowie von den verschiedenen Institutionen, deren jeweiliger Leistungsfähigkeit und den bereits durchgeführten Verwaltungsreformen abhängt.

Die Ausführungsrate des Entwicklungshaushalts variierte zwischen den einzelnen Ministerien sehr stark, so betrug sie – bei Betrachtung desselben Sektors – 71 Prozent beim Ministerium für ländlichen Wiederaufbau und Entwicklung, jedoch nur 22 Prozent bei der Landwirtschaft. [...] Kurz gesagt, es gibt zwar viele gute Argumente dafür, Entwicklungsgelder durch

Regierungskanäle zu leiten, doch bleibt die Tatsache bestehen, dass in diesem Jahr 40 Prozent davon wahrscheinlich nicht ausgegeben werden (Nixon 2007a: 19; vgl. Nixon 2007).

Trotzdem ist es von entscheidender Bedeutung, die afghanische Verantwortung bei der Agenda-Setzung und Ausführung der Haushaltsplanung zu erhöhen, da sie direkt mit dem Aufbau von Kapazitäten wichtiger staatlicher Institutionen sowie mit der zentralen Verantwortung und Legitimität der Regierung durch direkt sichtbare Ergebnisse der Politik verbunden ist.

Ein stabiles und sicheres Afghanistan setzt einen legitimen und funktionsfähigen Staat voraus. Um sicherzustellen, dass internationale Hilfe dieses Ziel erreicht, werden sich die großen Geber auf Hilfszusagen über viele Jahre festlegen und wachsende Anteile der Hilfe über den Staatshaushalt kanalisieren müssen. Dafür existieren bereits Mechanismen wie der Afghanistan Reconstruction Trust Fund, der Law and Order Trust Fund for Afghanistan und der Counter-Narcotics Trust Fund (Rubin und Hamidzada 2007: 11).

Die Parlamentarierinnen und Parlamentarier sehen ihren begrenzten Einfluss auf den Staatshaushalt als Ganzes sowie auf seine Ausgabenbereiche und die erzielten Ergebnisse sehr kritisch, ganz abgesehen von dem Problem der wenig kalkulierbaren ausländischen Mittel. Dies zeigen die weiter unten folgenden Umfrageergebnisse.

Vorstellungen in der Bevölkerung zu Regierungsführung, Rechtssystem und politischer Partizipation von Frauen

Die Sichtweisen der Menschen durch Umfragen zu erfassen ist mit erheblichen methodologischen Problemen verbunden, zum Beispiel im Hinblick auf die Repräsentativität und auf die schwierige Sicherheitslage des Landes. Daher sind nur wenige Datensätze verfügbar, die hinsichtlich ihres Ansatzes bzw. ihrer Konzeptualisierung und ihrer Repräsentativität allgemeine Zustimmung gefunden haben. Eine herausragende Anstrengung, die Vorstellungen der Menschen zu relevanten sozialpolitischen Themen im Afghanistan nach 2001 zu erfassen, stellt die Serie von Mikrozensus-Erhebungen dar, die in den letzten Jahren von der Asia Foundation, die ihren Sitz in den USA hat, durchgeführt wurden. Sie basieren auf Zufallsstichproben von jeweils über 6000 landesweit durchgeführten Interviews bei einem maximalen Stichprobenfehler von unter 3 Prozent (vgl. Asia Foundation 2008, 2007, 2006). Die Serie erlaubt es bis zu einem gewissen Grad, die Meinungen entlang der Spaltungslinien zu erfassen, die das stark fragmentierte und segmentierte Gemeinwesen weiterhin bestimmen – das heißt nach Geschlecht, Bildung, Land-Stadt-Gegensatz und geographischer Lage / Provinz. Problematisch ist der Mangel an Kontrollfragen, um Antworten

zu validieren, die auf geschlossene Fragen gegeben wurden, zum Beispiel zu Problemen der politischen Partizipation von Frauen – wenn die Befragten etwa beantworten sollten, ob sie einen weiblichen Präsidenten befürworten würden oder ob sie einem weiblichen Mitglied ihres eigenen Qawm erlauben (oder es sogar dabei unterstützen) würden, sich um eine politische Führungsrolle zu bewerben. So beeinflusste das Geschlecht zum Beispiel die Ausübung des aktiven Wahlrechts der Afghanen bei den Parlamentswahlen im Jahre 2005, und die wahrgenommenen Geschlechterunterschiede zügelten einige Meinungen zur Repräsentation von Frauen im Parlament.

Von denen, die sagten, sie hätten nicht gewählt (28,3 Prozent), gaben die meisten mangelndes Interesse oder das Fehlen von Wahlunterlagen als Grund an. Mangelnde Sicherheit war nur für eine sehr kleine Zahl der Befragten ein Grund, nicht zu wählen. Doch die Zahl der Frauen, die sagten, ihnen sei nicht erlaubt worden zu wählen, war erheblich, sie betrug mehr als ein Fünftel der weiblichen Wählerschaft (Asia Foundation 2006: 6).

Obwohl eine bestimmte Anzahl von Sitzen im Parlament von vornherein für Frauen reserviert ist, wünschten sich mehr als zwei Fünftel mehr Frauen im Parlament, während genauso viele sagten, sie wollten das nicht. Die meisten derer, die sich mehr weibliche Abgeordnete wünschten, sagten, sie erhofften sich davon Fortschritte für die Frauen. Denjenigen, die sich nicht mehr Frauen im Parlament wünschten, befürchteten in erster Linie, dass Frauen nicht die gleiche Bildung hätten und nichts von Politik verstünden (Asia Foundation 2006: 7-8).

Interessanterweise unterscheiden sich die Meinungen, die in dieser Umfrage gesammelt wurden, in mancher Hinsicht von der Beurteilung der afghanischen Staatsbildung und Regierungsführung durch (inter-)nationale Fachleute und Beobachterinnen und Beobachter. In der Umfrage von 2008 bewerteten zwei Drittel der Befragten die Leistungen der Zentralregierung positiv, was allerdings einen erheblichen Rückgang um 13 Prozent im Vergleich zum Vorjahr darstellt. Hohe Zustimmungsraten für die Bereitstellung der Grundversorgung durch die Regierung finden sich im Bereich der Bildung (84 Prozent sehen hier eine sehr gute bis einigermaßen gute Leistung), Gesundheitsfürsorge (66 Prozent), gute Beziehungen zu anderen Ländern (62 Prozent) und selbst im Bereich der Sicherheit (59 Prozent) (Asia Foundation 2008: 54f.).

Gleichzeitig porträtieren die Umfragedaten eine Bevölkerung, die über die Beteiligung an Wahlen hinaus kaum an der Politik partizipiert und selten mit Vertreterinnen und Vertretern der Zentralregierung oder des Parlaments zu tun hat. Die Mehrzahl der Befragten würde sich an die Ältesten vor Ort, an Autoritäten im Distrikt oder der Provinz wenden, statt an Regierungsvertreter oder Mitglieder der Nationalversammlung – ob es nun um Land- und Eigentumskon-

flikte, Infrastrukturprojekte oder sozioökonomische Probleme geht. Die wenigen, die sich bereits an ein Parlamentsmitglied gewandt hatten, gaben zudem an, dass das Problem nur in 36 Prozent der Fälle gelöst worden sei, eine niedrigere Problemlösungsrate als die der traditionellen Institutionen und der Sicherheitskräfte, die 57 Prozent (Polizei) bis 68 Prozent (Mullah) erreichen (ibid.: 61-63). Ein widersprüchliches Bild ergibt sich in Bezug auf die Leistung von Parlamentarierinnen und Parlamentariern zugunsten der Menschen in ihren Wahlbezirken. Während einerseits nahezu zwei Drittel der Befragten zustimmen, dass sich die Parlamentarierinnen und Parlamentarier vorwiegend mit nationalen Themen und Problemen auseinandersetzen, und mehr als die Hälfte (56 Prozent) der Meinung sind, dass dies auch für Probleme gilt, die die gesamte Wählerschaft betreffen (während hier aber eine gewichtige Minderheit von 40 Prozent widerspricht), betrachtet eine absolute Mehrheit von 76 Prozent die Parlamentarierinnen und Parlamentarier als selbstsüchtig und nicht darum bemüht, ihren Wählern zu helfen (ibid.: 64f.; 2007: 8; vgl. 2006).

Wiederum sind die Niveaus der Zufriedenheit mit der Leistung der örtlichen Parlamentsabgeordneten im Nordwesten (69 Prozent) und im zentralen Hazarajat (71 Prozent) besonders hoch, während die Unzufriedenheit im Südwesten (47 Prozent), Westen (46 Prozent), Nordosten (43 Prozent) und in Zentral-Kabul (43 Prozent) am höchsten ist. Die Zufriedenheit mit den Leistungen der Parlamentsabgeordneten bei der Behandlung wichtiger lokale Probleme im Rahmen des nationalen Parlaments ist seit 2006 – damals bekundeten noch nahezu vier Fünftel (79 Prozent) der Befragten Zufriedenheit –, ständig gesunken, ein Ergebnis der wachsenden Enttäuschung über das mangelnde Eingehen der Zentralregierung auf die lokalen Probleme, die für die Menschen wichtig sind (ibid.: 64f.).

Gerade einmal 9 Prozent der Befragten sagten, sie hätten Kontakt zu einem Mitglied des Parlaments aufgenommen, um Hilfe zu bekommen – überwiegend anlässlich von Problemen im Bereich der Grundversorgung an Infrastruktur oder öffentlichen Dienstleistungen (z. B. Mangel an Wasser oder Elektrizität, Straßen und Brücken, Lehrern) oder von Sicherheitsfragen. Die Abgeordneten reagierten hier in gleichem Maße unterstützend und nicht-unterstützend, wobei zu berücksichtigen ist, dass einige der aufgeworfenen Probleme (etwa Infrastruktur und Sicherheitsfragen) nicht in den Aufgabenbereich eines Mitglieds der Nationalversammlung fallen: «Die afghanische Öffentlichkeit ist sich nicht wirklich klar darüber, welche Aufgaben die gewählten Repräsentanten übernehmen können» (ibid.: 66f.).

Frauenpolitische Anliegen stehen im Mittelpunkt unserer Umfrage, die in den Jahren 2007 und 2008 unter weiblichen wie auch männlichen Abgeordneten durchgeführt wurde, wie später noch näher erläutert werden wird. Diese Themen sind auch Gegenstand der Umfragen der Asia Foundation, die Fragen zu den Problemen und Bedürfnissen von Frauen, zur Gleichberechtigung und

zur politischen Partizipation umfassen. Der Umfrage von 2008 zufolge sind die größten Probleme für Frauen der Mangel an Bildung (45 Prozent) und Frauenrechten (24 Prozent).

Weibliche Befragte nennen öfter Probleme, die mit Rechten und Chancengleichheit zu tun haben, wie etwa Zwangsheirat, häusliche Gewalt, nicht aus dem Haus gehen zu dürfen oder einen Mangel an Arbeitsmöglichkeiten, während Männer häufiger den Zugang zu und die Verfügbarkeit von öffentlichen Dienstleistungen wie Bildung und Gesundheitsfürsorge für Frauen hervorheben (ibid.: 107).

Zwar befürwortete eine bedeutende Mehrheit sowohl der männlichen als auch der weiblichen Befragten die Gleichstellung in den Bereichen Bildung, Beschäftigung außerhalb des Hauses und aktives Wahlrecht, doch bejahten mehr Frauen als Männer diese Werte in ihren Antworten. Von den Frauen waren 92 Prozent für gleiche Bildungschancen, im Vergleich zu 84 Prozent der Männer; 79 Prozent der Frauen im Vergleich zu 60 Prozent der Männer befürworteten, dass Frauen außerhalb des Hauses Arbeit suchen dürfen; und 87 Prozent der Frauen im Vergleich zu 81 Prozent der Männer traten für das Frauenwahlrecht ein. Diese Unterschiede hängen auch mit dem städtischen bzw. ländlichen Hintergrund und der geographischen Lage zusammen, wobei die befragten Stadtbewohnerinnen und -bewohner hier fortschrittlicher zu sein scheinen. Trotzdem betonten immerhin 22 Prozent der Befragten (27 Prozent der Männer, 17 Prozent der Frauen), dass Männer die Frauen bei ihren Wahlentscheidungen leiten sollten, und 11 Prozent (14 Prozent der Männer, 6 Prozent der Frauen) fanden, es sei «akzeptabel, dass Männer anstelle ihrer Frauen wählen» (ibid.: 108-11). Gleichzeitig sprach sich eine knappe Mehrheit von 51 Prozent der Interviewten (62 Prozent der Frauen, 40 Prozent der Männer) für eine gleichberechtigte politische Repräsentation der Geschlechter aus, obwohl nach Ansicht desselben Prozentsatzes der Männer «Führungspositionen hauptsächlich etwas für Männer sind» (im Vergleich zu 20 Prozent der Frauen) und nur 6 Prozent der befragten Männer die Aussage unterstützten, dass «Führungspositionen hauptsächlich etwas für Frauen sind» (im Vergleich zu 13 Prozent der Frauen) (ibid.: 112).

Es muss hervorgehoben werden, dass laut der Umfrage von 2008 eine absolute Mehrheit von 58 Prozent der Befragten «nichts dagegen hat, in den Regierungsinstitutionen von einer Frau repräsentiert zu werden». Das gilt für alle Ebenen des politischen Systems (sei es die nationale, die Provinz-, Distrikt- oder Gemeindeebene), auch wenn die Ergebnisse entsprechend der Geschlechter und regionalen Spaltungen variieren (ibid.: 114f.). Kurz nach der Eröffnung der Nationalversammlung Ende 2005 standen sich die Meinungen zu dieser Frage in nahezu gleicher Stärke gegenüber, abhängig von Geschlecht und ethnischer Herkunft.

Gefragt, ob sie lieber von einem Mann oder einer Frau im Parlament vertreten würden, bevorzugten 39 Prozent die Vertretung durch Männer, nur 20 Prozent dagegen die Repräsentation durch Frauen. Ein großer Anteil der Befragten (40 Prozent) hatten keine Präferenz. Eine Mehrzahl der männlichen Befragten bevorzugte einen Mann als Vertreter im Parlament (57 Prozent), während nur 37 Prozent der weiblichen Befragten eine Frau als ihre Vertreterin wollten. 35 Prozent der Männer und 46 Prozent der Frauen sagten, es würde keinen Unterschied machen, ob sie durch einen Mann oder eine Frau im Parlament vertreten würden. Unter den Paschtunen sagten 41 Prozent, dass sie einen Mann als Repräsentanten bevorzugen würden, während 38 Prozent der Tadschiken und jeweils 35 Prozent der Usbeken und der Hazara diese Haltung hatten (ibid 2006: 70-72).

Im Jahr 2007 lehnte es eine bedeutende Minderheit von 44 Prozent der Befragten ab, von einer Frau in der Nationalversammlung vertreten zu werden, was die höchste Rate im Vergleich zu anderen Regierungsinstitutionen wie etwa Distrikt- oder Gemeinderäten, ja selbst lokalen Shuras darstellt, und zwar bei beiden Geschlechtern – «während 43 Prozent der Männer dagegen waren, von einer Frau im nationalen Parlament vertreten zu werden, waren von den Frauen 46 Prozent dagegen, von einer Frau im nationalen Parlament vertreten zu werden» (ibid. 2007: 95).

Das Frauenministerium sowie seine lokalen Büros waren der Mehrheit der Befragten bekannt (59 Prozent beziehungsweise 56 Prozent) (ibid. 2008: 115).

2 «Doing politics» – Weltweite Erfahrungen von Parlamentarierinnen

Weltweit sind Frauen bis heute nur in geringer Zahl auf Regierungs-, Parlaments- und Ministerialebene, als Mediatorinnen oder CEOs an formellen oder informellen politischen und gesellschaftlichen Entscheidungsprozessen vertreten. Nach dem männlich-dominierten Verständnis von Politik, politischer Führung und politischen Inhalten gelten Frauen nach wie vor als die Ausnahme von der «männlichen Regel». Dies gilt für fast alle Gesellschaften, unabhängig von der vorherrschenden Kultur oder Religion oder dem erreichten gesellschaftlichen Entwicklungsstand. Gleichzeitig belegen Meinungsumfragen, dass viele weibliche Parlamentsabgeordnete von der Öffentlichkeit als wichtige und zuverlässige politische Alternativen zur korrupten, gewalttätigen, ineffektiven und traditionell männlichen politischen Elite angesehen und aus diesen Gründen gewählt werden; auch als Vorsitzende parlamentarischer Ausschüsse, als Mitglieder der Regierung oder der Führungsriegen politischer Parteien übernehmen sie Verantwortung.

Politikerinnen auf dem Vormarsch

Ende 2008 gab es unter den gewählten Abgeordneten weltweit 18,4 Prozent Frauen oder, anders ausgedrückt, 8 119 Frauen im Vergleich zu 35 939 Männern.⁵⁶ Derzeit stehen 30 der weltweit 188 Parlamente unter dem Vorsitz von Frauen, die damit 11,3 Prozent von 265 zur Verfügung stehenden Ämtern als Parlamentspräsident/innen oder als Sprecher/innen einer der beiden Kammern innehaben – so zum Beispiel in Albanien, Pakistan, Südafrika, Usbekistan, Turkmenistan, den Vereinigten Staaten, Großbritannien und Nordirland, Ungarn und den Niederlanden.⁵⁷ Vierzehn Frauen (7,25 Prozent von 193 Ländern) tragen derzeit

⁵⁶ In den skandinavischen Ländern stellen Frauen 41,4 Prozent der Parlamentsangehörigen, gefolgt von 21,7 Prozent in Nord- und Südamerika; 19,9 Prozent in Europa (ohne skandinavische Länder); 18,3 Prozent in Asien; 18 Prozent im subsaharischen Afrika; 13,09 Prozent in den Pazifikländern und 9,7 Prozent in den arabischen Staaten (<http://www.ipu.org/wmn-ne/world.htm>).

⁵⁷ <http://www.ipu.org/wmn-e/speakers.htm>

in verschiedenen Teilen der Welt politische Verantwortung als Staats- und Regierungschefinnen.⁵⁸

Nach wie vor müssen Politikerinnen und politische Aspirantinnen viele Hürden überwinden, um als Kandidatinnen aufgestellt zu werden oder nach ihrer Wahl echte Wirkungsmacht zu entfalten. Mit dem Ziel, eine «historische Steigerung» (Drude Dahlerup) zu erreichen, wurden in vielen Ländern seit den 1990er Jahren frauenbezogene Quotenregelungen als Anti-Diskriminierungsmaßnahmen («Affirmative Action») eingeführt und in der Verfassung, bei Wahlen oder der Vergabe von Parlamentsmandaten parteiintern zur Vorgabe gemacht. Derzeit gibt es in 99 Ländern Quotenregelungen mit einem durchschnittlichen Frauenanteil von 19,7 Prozent.⁵⁹

Die Möglichkeit, mit oder ohne Quote ein politisches Mandat zu erlangen, hat Auswirkungen auf den Handlungsspielraum von Politikerinnen und die Wahrnehmung ihrer politischen Legitimation. Generell werden Status und Erfolg politischer Akteurinnen von drei Faktorengruppen beeinflusst: (a) sozio-ökonomische Faktoren wie Bildung, Erwerbstätigkeit, Einkommen und finanzielle Ressourcen; (b) der vorherrschenden politischen Kultur und ihren Werten, Einstellungen, Normen, politischem Verhalten, Geschlechterideologie; (c) institutionelle Faktoren wie Regierungs-, Partei- und Wahlsystem (z. B. Quotenregelungen) sowie Methoden der Rekrutierung- und Nominierung von Parlaments- und Regierungsangehörigen (Fleschenberg und Derichs 2008: 7-24).

Nichtsdestotrotz haben sich politische Akteurinnen in den letzten beiden Jahrzehnten auf globaler Ebene beträchtliche Zugänge verschafft, indem sie ihre Präsenz auf Regierungs-, Ministerial- und Parlamentsebene verstärkten und entschieden zu frauen- und familienfreundlicheren Gesetzen und Politiken beitrugen. Belege aus so unterschiedlichen Regionen wie Lateinamerika, Europa und den Subsahara-Ländern lassen darauf schließen, dass weibliche Parlament-angehörige Veränderungen in Politik und Gesetzgebung, aber auch bei der Agenda-Setzung und in politischen Entscheidungs- und Gestaltungsprozessen bewirken. So wurden in Südafrika und Europa durch Initiativen von Parlamentarierinnen Gesetze aufgehoben, die Frauen diskriminieren, der gesetzliche Schutz von arbeitenden Müttern und Frauen verbessert und das Eigentums- und Erbrecht überarbeitet.

58 Dabei handelt es sich um Michelle Bachelet in Chile (Präsidentin seit 2006), Luísa Días Diogo in Mosambik (Premierministerin seit 2004), Tarja Halonen in Finnland (Präsidentin seit 2000), Ellen Johnson-Sirleaf in Liberia (Präsidentin seit 2006), Gloria Macapagal-Arroyo auf den Philippinen (Präsidentin seit 2004), Mary McAleese in Irland (Präsidentin seit 1997), Angela Merkel in Deutschland (Kanzlerin seit 2005), Pratiba Patil in Indien (Präsidentin seit 2007), Sheikh Hasina Wajed in Bangladesch (seit 2009 zum zweiten Mal Premierministerin), Jóhanna Sigureardóttir in Island (Premierministerin seit 2009), Michèle Pierre-Louis in Haiti (Premierministerin seit 2008), Zinaida Greceanîi in Moldawien (Premierministerin seit 2008), Julia Timoschenko in der Ukraine (seit 2007 zum zweiten Mal Premierministerin) und Christina Fernandez de Kirchner in Argentinien (Präsidentin seit 2007).

59 <http://www.quotaproject.org/country.cfm>

Von Parlamentarierinnen erwirkte Veränderungen

Öffentliche und private Räume sind für Frauen und Männer nicht gleichermaßen zugänglich, daher sind Politikerinnen für andere Frauen von entscheidender Bedeutung, wenn es darum geht, ihnen – oft im Sinne von Rollenvorbildern – neben einer frauen- und familienfreundlichen Politik Zugang zum Staat und seinen Institutionen zu verschaffen sowie ihre politische Teilhabe zu verstärken. Dies gilt in besonderem Maße für Gesellschaften mit strenger Geschlechtertrennung, in denen Frauen ansonsten nur über männliche Familienangehörige mit öffentlichen Institutionen in Berührung kommen können, da ein direkter Kontakt mit nicht-verwandten Männern als moralisch unschicklich oder inakzeptabel empfunden werden könnte und Frauen in der Öffentlichkeit in der Regel unter sich bleiben, etwa bei Wahlkampfveranstaltungen, Parteizusammenkünften oder anderen öffentlichen Treffen und Anhörungen. In fast allen Teilen der Welt haben Politikerinnen zu Gesetzgebungen und Politiken beigetragen, die sich verstärkt am sozialen Wohl der Gesellschaft als Ganzes ausrichten, mit besonderem Augenmerk auf marginalisierte Gesellschaftsgruppen wie Armen, Frauen, ethnischen oder religiösen Minderheiten sowie älteren Menschen. So konnten die Einwohner Skandinaviens, Südafrikas und Südasiens miterleben, wie die zunehmende Zahl von Frauen im Parlament eine Veränderung des konfrontativen Politik- und Regierungsstils hin zu einer eher themen-, gemeinschafts- und konsensorientierten Arbeitskultur und Entscheidungsfindung bewirkte und darüber hinaus zu familienfreundlicheren Arbeitszeiten im Parlament führte.

Die aus der Arbeit und den Erfahrungen von Parlamentarierinnen weltweit gewonnenen Erkenntnisse machen deutlich, dass der Erfolg und die Wirkungsmacht von Frauen in der Politik zum großen Teil von folgenden Aspekten abhängt: a) ihren Kontakten zur Zivilgesellschaft, vor allem der Frauenbewegung und deren Klientel, und b) dem Einsatz ihrer kritischen Masse im Parlament für Lobbyarbeit, Gesetzesvorhaben und Entscheidungsprozesse durch effektive Netzwerkarbeit und formelle oder informelle Zusammenschlüsse über Parteigrenzen hinweg («Caucusing») sowie der Gesellschaft als Ganzem (einschließlich der Medien). Zudem kann der soziopolitische Kontext, in dem sich Parlamentarierinnen bewegen, sowohl positive als auch negative Auswirkungen haben. Dazu zählen die ökonomischen und politischen Verhältnisse, Regeln und Verfahren der Gesetzgebung, persönliche Hintergründe und Erfahrungen sowie die Anzahl der weiblichen Repräsentantinnen (Karam und Loven-duski 2005: 188).

Netzwerkarbeit ist ein entscheidendes Sozialisierungsinstrument für weibliche Parlamentsmitglieder. Sie bietet einen schnellen Zugang zu Informationen, die ansonsten jahrelange Erfahrungen erfordern würden, und ermöglicht es Parlamentarierinnen zusammenzukommen, um ihre Angelegenheiten zu diskutieren, Wissen und Sachkenntnisse auszutau-

schen und auf diese Weise ihre Erfolgsaussichten zu verbessern. Derartige Netzwerkarbeit findet sowohl parteiintern als auch (weniger häufig) über Parteigrenzen hinweg statt. Parteiübergreifende Allianzen von Parlamentarierinnen waren bereits in einer Reihe von Ländern erfolgreich, darunter Schweden, Frankreich, die Niederlande, Südafrika, Kroatien und Ägypten. Die Themen sind vielfältig und reichen von Gesetzen zur Ahndung von Vergewaltigungen bis hin zu Wahlrechts- und institutionellen Reformen, Fragen zum Rechtsstatus und anderen länderspezifischen Themen (in Ägypten betrifft dies beispielsweise das Recht von Frauen, ohne Einwilligung des Ehemanns einen Ausweis zu beantragen; oder soziale, politische und ökonomische Rechte für Dalits [so genannte «Unberührbare»] [...] in Indien) (Karam und Lovenduski 2005:194).

Anne-Marie Goetz formulierte 2003 das Konzept der *women's political effectiveness*. Danach ist die Fähigkeit von Politikerinnen, wichtige frauenspezifische Themen anzusprechen und weiterzuverfolgen, abhängig von der Stärke der Gleichstellungslobby innerhalb der Zivilgesellschaft, der politischen Glaubwürdigkeit von Akteurinnen im politischen Wettbewerb und beim Ringen um Wählerstimmen sowie von der Fähigkeit des Staates und des politischen Systems, auf neue politische Themen und Akteurinnen und Akteure zu reagieren und Gleichstellungsrichtlinien zu implementieren. Der Aufbau einer soliden und effektiven kritischen Masse erfordert die Bildung von Koalitionen und Allianzen auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene über die Arenen und verschiedenen Stufen von Legislative und Exekutive hinaus («Verknüpfung von Verantwortung und Austausch»).

Beispiele aus Entwicklungsländern und Industrienationen zeigen, dass sich Frauen in politischen Entscheidungsprozessen durchaus bemerkbar machen können, selbst dann, wenn sie zahlenmäßig wenige sind oder als Aushängeschilder fungieren. Ausschlaggebend dafür sind a) welche Frauen sich – in der Opposition oder auf der Regierungsbank – für die Interessen und Belange von Frauen einsetzen; b) die Bereitschaft von Parlamentarierinnen, Frauenrechten Priorität einzuräumen, für bestimmte Gesetzesinitiativen inner- wie außerparlamentarische Lobbyarbeit zu betreiben und das politische und gesellschaftliche Bewusstsein für bestimmte Themen zu schärfen; sowie c) der allgemeine Organisationsgrad und das Einsatzpotenzial, das heißt, in welchem Umfang sie sich mit staatlichen Institutionen wie dem Frauenministerium oder ministerialen Gender Units zusammenschließen sowie mit Frauenorganisationen zusammenarbeiten.⁶⁰

60 Für detaillierte Fallstudien und Beispiele siehe Fleschenberg 2007.

Infokasten: Kritische Masse und kritische Maßnahmen

Die Mehrzahl der Frauenrechtlerinnen und Wissenschaftlerinnen spricht sich seit jeher dafür aus, den Anteil weiblicher Akteurinnen in der Politik auf eine *kritische Masse* von 30 Prozent anzuheben, die es Frauen ermöglichen würde, in der Politik tatsächlich Wirkungsmacht zu entfalten. Neuere Forschungsergebnisse deuten allerdings darauf hin, dass Frauen als so genannte «critical actors» auch als kleine parlamentarische Minderheit durch Handlungen im Sinne von «critical acts» und durch strategische Zusammenarbeit viel erreichen können. Gemeint sind damit Aktionen von Einzelpersonen oder als Gruppen politischer Akteurinnen, mit denen sich die für eine Veränderung der Lebensumstände von Frauen notwendigen Ressourcen mobilisieren lassen und die weitere Veränderungen nach sich ziehen, wie beispielsweise die Einführung von Quoten- und Gleichstellungsregelungen oder die Rekrutierung von Frauen für politische Ämter (Childs und Krook 2006: 2, 7-8).

Wie Erfahrungen aus Westeuropa zeigen, wo es nur wenigen Frauen gelungen ist, zugunsten frauenfreundlicher Veränderungen inner- oder außerhalb des Parlaments strategische Partnerschaften einzugehen, ist eine kritische Masse beziehungsweise ein Frauen-Caucus zwar ein durchaus hilfreicher Faktor, aber keine unabdingbare Voraussetzung (Karam und Lovenduski 2005: 189). So wird in der walisischen Nationalversammlung eine «parteiübergreifende Schwesternschaft» praktiziert, obwohl dort kein parlamentarischer Frauen-Caucus existiert. Einzelne aktive «Gleichstellungsverfechter» setzen sich in Parlamentsdebatten offen für die Interessen von Frauen ein und initiieren mit ihrer politischen Arbeit «critical acts». Obwohl der politische Wettbewerb und die Parteiloyalität im Parlament einen hohen Stellenwert genießen, verbünden sich Frauen aus unterschiedlichen politischen Lagern, wenn es darum geht, Gleichstellungsbelange und damit verbundene frauenfreundliche Regelungen zu unterstützen (Chaney 2006: 702, 704).

Mögliche Übereinkünfte erkennen, strategisch denken, das heißt:

- Welche Übereinstimmungen gibt es in wichtigen politischen und gesellschaftlichen Themen mit Kolleginnen aus anderen Parteien?
- Welche politischen Entscheidungen lassen sich im gegebenen soziopolitischen Kontext erfolgreich implementieren und werden von maßgeblichen soziopolitischen Stakeholdern akzeptiert?
- Wer sind meine Bündnispartnerinnen und -partner inner- und außerhalb des Parlaments, z. B. unter Medienvertreter/innen oder Akteur/innen der Zivilgesellschaft? Mit welchen einfachen, symbolhaften Maßnahmen und unkonventionellen Mitteln kann bestimmten politischen Interessen Raum verschafft und ihre Ratifizierung und Implementierung durchgesetzt werden?

Herausforderungen für die politischen Handlungsoptionen von Frauen

Gleichzeitig sollte nicht vergessen werden, dass Parlamentarierinnen in Entwicklungsländern oftmals in einem schwierigen politischen und soziokulturellen Umfeld agieren und nur über einen äußerst eingeschränkten politischen Aktionsraum verfügen. In vielen neuen und gerade erst im Entstehen begriffenen Demokratien sowie in Ländern, die sich nach jahrzehntelangen Konflikten im Wiederaufbau befinden, fehlt es Frauen an den erforderlichen Kompetenzen, sich öffentlich zu engagieren. Die Spielregeln sind häufig noch schwammig, und politische Praktiken müssen nebenbei erlernt werden, ohne größere Schulungsmaßnahmen, Zeit oder personelle Unterstützung. In einer durch das Ende von Kampfhandlungen geprägten, autokratischen oder hoch polarisierten – ja sogar misogynen – politischen Landschaft bedeutet es für Politikerinnen eine gewaltige Herausforderung, neue, abweichende Agenden voranzubringen oder eine kritische Masse für eine frauenfreundliche Politik aufzubauen, in der die Belange von Frauen dauerhaft verankert werden. Dies gilt in besonderem Maße für Afghanistan und die jüngsten Versuche, Anführer der Taliban in Regierungsgespräche und mögliche politische Verhandlungen mit einzubeziehen, was – angesichts der hochgradig frauenfeindlichen Politik des Taliban-Regimes von 1996 bis 2001 – den Spielraum für eine frauenfreundliche Politik höchstwahrscheinlich weiter einengen und womöglich jedes aktive öffentliche Engagement von Frauen beschneiden würde.⁶¹

Zudem sind die persönlichen und strukturellen Beschränkungen zu berücksichtigen, denen weibliche Parlamentsmitglieder unterliegen – etwa im Hinblick auf die jeweilige Unterstützungsbasis, die für einen Listenplatz eingegangenen Kompromisse und Verpflichtungen, das erworbene Mandat und sein Gewicht innerhalb des politischen Systems, die Parteiideologie und die Loyalitäten, denen sie verbunden sind, verfügbare Ressourcen usw. So gelten beispielsweise Frauen, die über einen Quotenplatz gewählt werden, meist als «zweite Garnitur» oder Alibifrauen. In vielen afrikanischen und asiatischen Ländern herrscht die Auffassung, ihnen fehle es an politischer Autorität und Legitimation durch ein Wählervotum, und sie besäßen nur ein schwaches politisches Mandat, was die Politikerinnen womöglich noch stärker an die Mächtigen und die politischen Grundsätze ihrer Partei bindet. Während quotierte Mandate häufig als einzige Zugangsmöglichkeit für Frauen gesehen werden, bleiben die regulären Mandate weiterhin ein Monopol der Männer. Zudem ist der Ehrbegriff in Gesellschaften wie der afghanischen für politische Akteure beiderlei Geschlechts von vitaler Bedeutung. Spätnächtliche Arbeitszeiten oder Begegnungen mit dem anderen Geschlecht, beziehungsweise auch nur angedeutete Gerüchte darüber, können im Kollegenkreis wie in der Öffentlichkeit auf Ablehnung stoßen und als unziem-

61 Makya Syawash von der Frauenrechtsorganisation «Assembly of Afghan Women» kritisierte im Juni 2007 die Entscheidung der Regierung, Taliban und andere radikale Gruppen zu politischen Verhandlungen einzuladen (*Afghanistan Times*, 2007: S. 8).

liches, beziehungsweise unmoralisches Verhalten von Frauen juristische Folgen nach sich ziehen. Schwierige Herausforderungen wie diese können die politische Teilhabe von Frauen hemmen und den Handlungsspielraum von Parlamentarierinnen für die Erfüllung ihres Mandats und der mit ihrem Amt verbundenen Aufgaben erheblich einengen. Es ist für Frauen ein harter Kampf, sich zu eigenständigen Politikerinnen zu entwickeln, die eigene politische Interessen und Agenden verfechten und sich erfolgreich in der Politik etablieren, indem sie über einen Quotenplatz oder noch besser mit einem regulären Mandat wiedergewählt werden.

Fallbeispiel: Südafrika⁶²

Das Südafrika der Post-Apartheid-Ära ist eine außerordentliche Erfolgsgeschichte in Bezug auf die politische Vertretung und effektive politische Teilhabe von Frauen. Nach nunmehr drei demokratischen Wahlen seit 1994 haben das Verhältniswahlrecht, die Quotenregelung des Afrikanischen Nationalkongresses ANC und die Gleichstellungsverpflichtung der Partei die parlamentarische Repräsentationsrate von Frauen auf 33 Prozent gesteigert. Inzwischen besetzen sie 29,6 Prozent der Ministerposten im Kabinett und 61,5 Prozent aller stellvertretenden Ministerämter (Meintjes 2005: 231).

Seit den ersten freien Wahlen im Jahr 1994 haben Parlamentarierinnen und Ministerinnen – flankiert von einer aktiven Zivilgesellschaft und Frauenbewegung –, eine Reihe einschneidender Gesetze und politischer Richtungswechsel initiiert, die der geschlechtsspezifischen Diskriminierung von Frauen den Kampf ansagen und sich dafür stark machen, wichtige Frauenthemen auf die Tagesordnung von Politik und Gesetzgebung zu setzen.

Einer der Schlüssel hinter dieser Erfolgsgeschichte war die strategische Allianz und Zusammenarbeit von Frauenrechtlerinnen und Politikerinnen über sämtliche Ethnien und politische Ideologien hinweg. Eine solche Allianz stellte in einer gespaltenen und multi-ethnischen Gesellschaft wie der südafrikanischen eine enorme Herausforderung dar, da es angesichts der großen Heterogenität und der jahrelangen gewaltsamen Konflikte und politischen Unterdrückung unter den Frauen nur wenige gemeinsame Interessen gab und großes Misstrauen herrschte.

1992 schlossen sich die Mitglieder von 92 zivilgesellschaftlichen Organisationen, regionalen Verbänden und politischen Parteien zum Dachverband der Nationalen Frauenkoalition zusammen, der die *Women's Charter for Effective Equality* (Bill of Rights) erarbeitete. Sie war das Ergebnis intensiver Gespräche, bei denen die sach- und rechtspolitischen Bedürfnisse

⁶² Meintjes 2005; Hassim 2003; Meintjes 2003; Geisler 2000; Seidman 1999.

Tausender Frauen im Land dokumentiert wurden, etwa die Gleichstellung von Frauen am Arbeitsplatz, im Land-, Steuer- und Erbrecht sowie die Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen. Die Charta diente als Lobbying-Tool im Parlament und als Gradmesser für die Regierungspolitik und zog ähnliche Initiativen in Namibia, Sambia und Kenia nach sich.

1993 erkämpften sich die Frauen im Demokratisierungsprozess einen Platz am Verhandlungstisch und gründeten einen separaten Frauen-Caucus, der sich erfolgreich dafür einsetzte, die Gleichstellung von Frauen und Männern in der Verfassung dem afrikanischen Gewohnheitsrecht überzuordnen sowie eine staatliche Beratungskommission einzusetzen und der darüber hinaus die öffentliche Debatte über Geschlechterfragen anstieß.

Der ANC, damals eine starke Oppositionsbewegung und seit 1994 an der Regierungsmacht, verfügt über eine starke Frauenliga, die *African National Congress Women's League*, seinen eigenen parlamentarischen Frauen-Caucus und einen parteienübergreifenden informellen Thinktank zur Entwicklung einer Frauenagenda, die unter anderem Gesetzesinitiativen für die Übergangsverhandlungen und den Verfassungsentwurf enthielt. Nach den ersten freien Wahlen 1994 bemühten sich Frauen parteiübergreifend darum, parlamentarische Verfahren und Strukturen an die Bedürfnisse von Frauen anzupassen: So wurde die Arbeitszeit auf 18 Uhr begrenzt und Frauentoiletten und Kinderbetreuungseinrichtungen geschaffen.

Allerdings hatte die parteienübergreifende Parliamentary Women's Group mit zahlreichen Schwierigkeiten zu kämpfen, etwa den konträren frauenpolitischen Standpunkten und politischen Interessen der verschiedenen Parteien, Spannungen zwischen Gruppenmitgliedern von Opposition und Regierungsbank, unzureichenden institutionalisierten Strukturen und Ressourcen, aber auch dem Widerstand durch männliche Politiker gegen die bloße Existenz der Gruppe. «Die politische Konkurrenzkiste ist stärker als die Geschlechterkiste», wird eine ANC-Parlamentarierin zitiert (Geisler 2006: 622). Folglich war es der parteigebundene Women's Parliamentary Caucus des ANC, der erfolgreiche Gleichstellungsinitiativen anstieß und sich im Parlament und seinen Ausschüssen für frauenfreundliche Gesetzesänderungen stark machte.

Daneben fungiert der parteiübergreifende Ständige Ausschuss für Frauen (das «Joint Standing Committee on the Improvement of the Quality of Life and Status of Women») als parlamentarisches Forum, das drängende frauenspezifische Anliegen benennt und diesbezügliche rechtliche Regelungen vorantreibt sowie die Regierungspolitik überwacht. Es kam zur Verabschiedung mehrerer grundlegender Gesetze, die den Schutz vor sexueller Belästigung am Arbeitsplatz und häuslicher Gewalt, die reproduktiven Rechte von Frauen, Unterhaltsansprüche von Müttern und Frauen in Ehen, die nach dem afrikanischen Gewohnheitsrecht geschlossen wurden,

und die Anerkennung dieser gewohnheitsrechtlichen Ehen regeln. Zudem wurden Frauenbudgets als obligatorischer Bestandteil des Regierungshaushalts eingeführt sowie Programme über kostenlose Gesundheitsdienste für schwangere Frauen und Kinder unter sieben Jahren. Diese politischen Erfolge sind das Ergebnis der intensiven Lobbyarbeit durch den parlamentarischen Frauen-Caucus des ANC, die gemeinsamen Anstrengungen von ANC-Parlamentarierinnen und einiger männlicher Kollegen sowie von Aktivistinnen der Zivilgesellschaft und dem südafrikanischen Präsidenten Thabo Mbeki.

2.1 Die Zusammenarbeit von Parlament, Zivilgesellschaft und frauenpolitischen Kräften

Auch Frauenbewegungen und politische Interessenvertretungen von Frauen wie Kommissionen über die Rechtsstellung der Frau sowie Frauenbüros und -ministerien sind für Parlamentarierinnen von zentraler Bedeutung, wenn es darum geht, in Gesetzgebungsverfahren, bei politischen Entscheidungs- und Gestaltungsprozessen und der Umsetzung politischer Vorgaben Wirkungsmacht zu entfalten.

Diese institutionellen Stützen sind wichtig, um frauenpolitische Anliegen auf Regierungs- und Ministerialebene gemeinsam voranzutreiben. Allerdings können derartige Apparate nur dann eine bündelnde, sektorenübergreifende Funktion erfüllen, wenn sie über genügend Autorität und Ressourcen verfügen, um Entscheidungs- und Umsetzungsprozesse in Regierungsbehörden auch angemessen zu überwachen, zu analysieren und zu lenken (Weldon 2002: 1159f). In vielen Ländern wurden auf Regierungs-, Ministerial- und Parlamentsebene Ausschüsse gebildet, deren Mitgliederschaft sich aus den verschiedensten politischen Akteurinnen und Akteuren zusammensetzen: Vertreter/innen der großen parlamentarischen Fraktionen, Regierungsmitarbeiter/innen und Fachreferent/innen ebenso wie hinzugezogene Expert/innen und Lobbyist/innen der Zivilgesellschaft. Vielfach entstanden diese Gremien mit dem Ziel, die Einhaltung des Übereinkommens zur Beseitigung aller Formen der Diskriminierung von Frauen, CEDAW, zu überwachen oder um bestimmte frauenpolitische Anliegen wie Gender Mainstreaming und Gender Budgeting voranzutreiben (Karam und Lovenduski 2005: 196). Frauenorganisationen fungieren als externe Lobbygruppen und Interessenverbände und liefern wichtige und vielfältige Impulse von der Basis sowie Schulungsmöglichkeiten (Weldon 2002: 1160) und sie vergrößern die öffentliche Unterstützungsbasis und die Wählerschaft der Parlamentarierinnen.

In Südafrika überwacht das Standing Committee on Women die Regierungsanstrengungen zur Umsetzung des CEDAW und setzt sich für familienfreundliche Arbeitszeiten und Kinderbetreuungseinrichtungen im Parlament ein. Aller-

dings gilt es, dafür zu sorgen, dass die Interessen von Frauen nicht isoliert und marginalisiert und sie auch in anderen rechtspolitisch relevanten Ausschüssen und Gremien diskutiert werden, etwa den Ausschüssen für Öffentliche Planung und Infrastruktur, Arbeit oder – bei einkommensfördernden Projekten oder Bildungsmaßnahmen für Frauen – Finanzen (UNRISD 2005: 158).

Sowohl in den neuen und neu entstehenden Demokratien Lateinamerikas als auch im subsaharischen Afrika verfügen die meisten erfolgreichen Politikerinnen über enge Beziehungen zur Zivilgesellschaft – insbesondere der Frauenbewegung –, wenn sie nicht ohnehin aus sozialen oder Oppositionsbewegungen kommen und im Zuge des Demokratisierungsprozesses über Quotenregelungen in die Politik gewechselt sind, um die Gunst der Stunde für strategische politische Gestaltungsarbeit zu nutzen. So führten Frauenquoten in vielen lateinamerikanischen Ländern zu einem Zuwachs an Politikerinnen mit erfolgreichen politischen Karrieren; Eigentums- und Erbrechte wurden überarbeitet und im subsaharischen Afrika (erstmalig) Gesetze gegen Sexualdelikte und geschlechtsspezifische Gewalt eingeführt. In Argentinien taten sich Frauen unterschiedlicher Parteien und Nichtregierungsorganisationen mit dem Nationalen Frauenrat (Consejo Nacional de la Mujer) zusammen, erstritten 1991 ein Gesetz für eine weitreichende Quotenregelung und sorgten dafür, dass es auch entsprechend umgesetzt wurde (Waylen 2000: 776f.). In Chile gründeten Frauen aus Mitte-Links-Parteien zusammen mit unabhängigen Aktivistinnen den Caucus for Women for Democracy, um die Interessen von Frauen in den Wahlprogrammen der Parteien zu verankern. Sie forderten ein Frauenministerium und stritten zusammen mit Politikerinnen anderer Parteien für Unterhaltzahlungen an verlassene Frauen und Familien (Waylen 2000: 774, 784).

Ein weniger formelles Instrument wurde in Schweden von Brigitta Dahl, der früheren Reichspräsidentin, eingeführt. Sie lud «Gäste ein, um über verschiedene Aspekte der Gleichstellung, aber auch über Demokratie in weiterem Sinne» zu diskutieren, während sie gleichzeitig einen Kindergarten etablierte, der es Parlamentarierinnen aus weit entfernten Wahlkreisen ermöglichte, ihre Kinder in der Nähe zu haben (Wangnerud 2005: 246). Solche informativen öffentlichen Foren können sich auch als geeignet erweisen, um männliche Mitstreiter für eine frauen- und familienfreundliche Gesetzgebung zu interessieren und zu gewinnen. Daher sollten Schulungen in Genderfragen und Trainings in Rhetorik, im Umgang mit Medien oder in punkto Selbstdarstellung auch Männern angeboten werden, die sich häufig als wichtige Wegbereiter und unabdingbare strategische Verbündete für Gesetzesinitiativen erweisen (Karam und Lovenduski 2005: 196).

Unterstützergruppen aus Fachfrauen und Parlamentarierinnen haben sich hauptsächlich in Europa gebildet. Dort entstanden auch Gruppen mit Mentoring-Programmen, in denen erfahrene Politikerinnen und weibliche Spitzenkräfte weibliche Nachwuchskräfte auf ihrem Karriereweg begleiten und beraten, sie in schwierigen Zeiten ermutigen, weiterzumachen und ihre Effektivität zu steigern (Karam und Lovenduski 2005: 194).

2.2 «Caucusing» und Netzwerkarbeit

Ein parlamentarischer Caucus von Frauen oder ein Netzwerk von Regierungspolitikerinnen bieten politischen Akteurinnen weitere Möglichkeiten, sich zu organisieren und durch Kooperationen, gegenseitige Unterstützung und Koordination in ihrer Agenda-Setzung, bei politischen Entscheidungsprozessen und Verhandlungen mit Kolleginnen und Kollegen im Parlament oder auf Regierungsebene gegenseitig zu stärken.

In den diversen Parlamenten dieser Welt finden sich ganz unterschiedliche Arten von Caucus-Gremien: Sie existieren als innerparteiliche Zusammenschlüsse eines bestimmten Teils der Mitgliederschaft, beispielsweise Frauen, als parteiübergreifende Allianzen von Regierungs- oder Oppositionsparteien, oder sie setzen sich aus Mitgliedern verschiedener Parteien oder Parlamentarierinnen und Parlamentarier zusammen, um auf diesem Weg gemeinsame strategische Ziele zu verfolgen oder politische Interessen durchzusetzen. Unter einem Caucus versteht man die «exklusive Zusammenkunft der Mitglieder einer Partei oder einer Splittergruppe, um strategische und / oder organisatorische Zwecke zu verfolgen» heißt es bei McLean und McMillan (2003: 67). Ein Caucus kann formellen Charakter haben, mit einer offiziellen Mitgliederliste und regelmäßigen Treffen, oder auf einer informellen, temporären Ad-hoc-Basis operieren, indem sich Parlamentsmitglieder finden, die «gemeinsame Interessen teilen und sich zusammenschließen, um Einfluss auf die Agenda auszuüben» (Ibid.: 67f.). Die Bildung eines Frauen-Caucus hängt von verschiedenen Faktoren ab: dem parteipolitischen Klima im Parlament, dem Grad des Widerstands bzw. der Bedrohung durch männliche Kollegen, frühere parlamentarische Gepflogenheiten im Hinblick auf Bündnisse und Allianzen. In Parlamenten mit scharfem politischem Wettbewerb und ausgeprägter Vetternwirtschaft oder in Ländern mit Einparteiensystem und strenger Führerschaft kann sich die Bildung formeller oder informeller Caucus-Gremien als schwierig erweisen (Thomas und Welch 2001: 171, 177).

Ein politisches Netzwerk von Frauen ist ein «öffentlicher oder privater Zusammenschluss von Experten und Expertinnen oder interessierter Gruppen und Individuen, die sich um ein bestimmtes Politikfeld herum formieren. Charakteristisch für das Funktionieren eines solchen Systems ist der kontinuierliche Austausch der beteiligten Akteurinnen und Akteure in sämtlichen Stadien des politischen Prozesses, von der Agenda-Bildung bis hin zur Umsetzung. Aus Sicht der Interessensvertretung gewährt die Zugehörigkeit zu einem solchen System Insider-Status und bietet Zugriff auf Informationen über neue Verordnungen. Kontakte zu Mandatsträgern, Funktionären und wohl gesonnenen Verwaltungsbeamten ermöglichen den Zugriff auf Informationen über neue Verordnungen, politische Veränderungen und effektive Strategien.» (Boles 2001: 78).

Eine Schwierigkeit für einen effektiven informellen Zusammenschluss (Caucus) liegt, den Umfrageergebnissen zufolge, in der Diversität der Parlamentarierinnen selbst, da ihre unterschiedlichen Positionen und Perspektiven dringenden Frauenfragen und ihrer möglichen rechtlichen und politischen

Regelung gegenüberstehen. So unterscheiden sich Politikerinnen im Hinblick auf ihren soziokulturellen Hintergrund, ihre Lebenserfahrungen, Wertbegriffe und Ideologien, dem Grad ihrer (partei)politischen Loyalität und der Frage, inwiefern sie ihre Geschlechterrolle als Abgeordnete überhaupt wahrnehmen. Unterschiede können sich auch zwischen solchen Frauen zeigen, die mit einem regulären Mandat ins Parlament einziehen, und jenen, die einen Quotenplatz belegen. Laut Wordsworth (2007: 10-11) sehen sich Parlamentarierinnen auf Quotenplätzen gelegentlich mit Vorurteilen konfrontiert, auch wenn die Mehrheit von ihnen «quotierte Mandate als Mittel zur Bekämpfung institutionalisierter Ungleichheit» zu schätzen weiß.»⁶³

Auch wenn viele männliche Parlamentsmitglieder die Notwendigkeit von Quotenplätzen für Frauen einsahen, ist die Tatsache, dass nicht wenige Männer als Resultat dieser Anti-Diskriminierungsmaßnahme erfolglos blieben, für sie ein Stein des Anstoßes. Die Diskrepanz der Stimmenanteile für Männer und Frauen war in manchen Fällen extrem groß, was vielfach dazu führt, dass die Anwesenheit von Frauen [im Parlament, Anm. d. Red.] generell als unverdient angesehen wird.⁶⁴ (Ibid.)

Mitunter schrecken Politikerinnen davor zurück, öffentlich mit Frauenthemen identifiziert zu werden, «da es sich in einer von Männern dominierten Umgebung als karrierehemmend erweisen könnte» (Thomas und Welch 2001: 167). Weitere Herausforderungen, auf die Parlamentarierinnen so gut wie keinen Einfluss haben, sind der Kontext, in dem sie innerhalb der Institutionen agieren, die Freiheit und Stärke, eigene Ideen und Agenden zu behaupten, und die politischen Manövriermöglichkeiten für Parlamentarierinnen und Parlamentarier sowie der Grad der Bereitschaft innerhalb der Parteien, aber auch von Regierung und Verwaltung, Frauen und ihren politischen Interessen Raum zu geben. In einem hoch polarisierten oder gar feindlichen Umfeld sind die Rückendeckung durch eine solide Anzahl weiblicher Mitstreiterinnen und gemeinsame legislative Anstrengungen – auch mit männlicher Unterstützung – umso wichtiger,

63 Wordsworth (2007: 12) berichtet auch, dass eine Minderheit weiblicher Abgeordneter ernsthafte Bedenken gegen eine Quotenregelung äußert, da sie als Garantie für einen Wahlerfolg angesehen würde und daher wenig Anreiz für eine nachhaltige Unterstützung durch die Wählerschaft böte.

64 Selbst dort, wo die gewählten Frauen im Schnitt 2,3 Prozent der abgegebenen Stimmen erhielten, ist zu bedenken, dass bei dem angewandten Wahlsystem und der großen Zahl der angetretenen Bewerber, zwei Drittel aller Stimmen (68 Prozent) als «verschenkte Stimmen» («wasted votes») betrachtet werden müssen, da sie nicht für die siegreichen Kandidatinnen und Kandidaten abgegeben wurden. Demnach wurden die erfolgreichen Kandidatinnen und Kandidaten aus einem Stimmenanteil von nur 32 Prozent ermittelt. Zudem erhielten in Kabul 30 der 33 erfolgreich gewählten Parlamentsmitglieder zwischen 0,4 und 2,5 Prozent der abgegebenen Stimmen. Zum Vergleich: Bei vergleichbaren «Founding Elections» im Irak betrug der Prozentsatz der «verschenkten Stimmen» 5,3 Prozent und in Südafrika weniger als 1 Prozent. (Johnson 2006; Reynolds 2006: 112f., 115).

wenn es darum geht, zu einer frauenfreundlichen Gesetzgebung beizutragen (siehe Lovenduski 2005: 14-16; Meier 2005: 59; Carroll 2001: xv, xxi; Thomas und Welch 2001: 176, 178; Thomas 1991: 960ff).

Fallbeispiel: Uganda

Uganda verfügt de facto nach wie vor über ein Einparteiensystem, basierend auf dem Argument, dass politische Parteien ethnische Konflikte heraufbeschwören würden. Mitte der 1990er Jahre wurden in der Verfassungsgebenden Versammlung Sitze für Frauen reserviert, die darüber hinaus auch frei wählbare Mandate errangen und damit 18 Prozent der Mitglieder (52 Frauen) stellten.

Die meisten Frauen traten einem parteipolitisch ungebundenen Women's Caucus bei, der große Unterstützung durch die Frauenbewegung erfuhr, vor allem als es darum ging, sich für Gleichstellungsklauseln in der Verfassung einzusetzen. Der Women's Caucus sorgte dafür, dass einige grundlegende Bestimmungen der Verfassung verankert wurden: das Verbot geschlechtsspezifischer Diskriminierung; die Gleichstellung von Frauen und Männern; die Bevorzugung von Frauen beziehungsweise Anti-Diskriminierungsmaßnahmen als Wiedergutmachung für vergangene Ungleichbehandlung; Vorkehrungen für die Einsetzung eines Gleichstellungsausschusses sowie Regelungen im Hinblick auf das Arbeits-, Eigentums- und Familienrecht (Goetz 2003: 117-18).

Der Frauen-Caucus konnte sich bei seiner Arbeit auf Informationen stützen, die auf Befragungen des Frauenministeriums zurückgingen, welche Gesetzesänderungen Frauen für notwendig erachten. Das Gremium setzte sich erfolgreich für Anti-Diskriminierungsmaßnahmen wie Frauenquoten in Lokalregierungen und für Ministerialposten ein. Kritiker verweisen allerdings darauf, dass die politische Effektivität von Frauen unter der Tatsache leide, dass die jeweiligen Entscheidungsgremien einfach um die für Frauen reservierten Sitze erweitert wurden, statt innerhalb der Organe Raum zu schaffen und somit echten Wettbewerb und eine tatsächliche Einbindung politisch aktiver Frauen zu ermöglichen (ibid.: 122).

Nach den Parlamentswahlen (mit Frauenquoten) wurde auch innerhalb des Parlaments ein Frauen-Caucus eingerichtet, der zwischen 1996 und 2001 jedoch weitgehend inaktiv blieb. Es gelang den Parlamentarierinnen nicht, sich für wichtige frauenpolitische Anliegen wie den Landrechten beispielsweise in parlamentarischen Ausschüssen zusammenzuschließen. Der Hauptgrund dafür ist jedoch nicht bei den Politikerinnen zu suchen,

sondern liegt im politischen System begründet. In Uganda benötigen politische Akteure und Akteurinnen für ihre Initiativen die Unterstützung der herrschenden Bewegung, der National Resistance Movement. Im Jahr 2001 wurde die Coalition für Political Accountability to Women ins Leben gerufen, eine Initiative, die darauf abzielt, Parlamentarierinnen dabei zu unterstützen, Gleichstellungsfragen zum Thema zu machen (ibid.: 124, 126).

Der derzeitige unrühmliche Status politischer Akteurinnen in Uganda enthält jedoch eine wichtige Lektion: Auch wenn Frauen von einer direkten präsidentialen Patronage enorm profitieren können, haben sie ohne eigene institutionalisierte Präsenz nur geringe Aussichten, die Gleichstellung voranzutreiben. [...] (ibid.: 136).

Die afghanische Perspektive

Im heutigen Afghanistan sind Parlamentarierinnen nicht nur mit konservativen weiblichen und männlichen Parlamentskollegen konfrontiert, sondern auch mit den Religiösen, die spürbar Macht auf die Justiz ausüben und die traditionellen, religiösen Aspekte der Frauenrechtsagenda zu stärken versuchen. Der Widerstand gegen Reformen innerhalb der Judikative ist groß und verstärkt sich derzeit auch im Parlament (Anwari 2007: 126). So erklärte eine Abgeordnete aus Kabul, dass «wir uns wegen mangelnder Sicherheit mit unseren Aktivitäten im Parlament sehr in Acht nehmen müssen», beispielsweise gegenüber konservativen Parlamentariern bei der Debatte über das Jugendstrafrecht und die unterschiedlichen Altersgrenzen für Jungen und Mädchen.⁶⁵ Die Religion ist in der afghanischen Politik und Gesellschaft von entscheidender Bedeutung und ein hochsensibles Thema, umreißt ein ranghohes Mitglied des Ministeriums für Parlamentsangelegenheiten die Situation. Selbst dort, wo sich Frauen gemeinsam für ihre Interessen einsetzten, seien unterschiedliche Glaubenssysteme und mächtige Vetoakteure am Werk und die Frauen kein eigenständiger, zusammenhängender Stimmenblock.

Bei Abstimmungen benötigen weibliche Parlamentsangehörige in beiden Kammern die Unterstützung der (männlichen) Mehrheit. Allerdings sind die Mitglieder in beiden Kammern je nach ethnischer, religiöser, regionaler oder sprachlicher Zugehörigkeit in unterschiedliche Lager gespalten und setzen sich zusammen aus «früheren Kommandeuren der Mudschaheddin und Taliban, Kommunisten, Stammesnationalisten, Royalisten, Kriegsherren und Yuppies, die sich gegenseitig nicht leiden können» (Johnson 2006: n.a.; cf. Bezhan 2006: 232, 235f). Laut Katzmann (2006: 4-5) besteht das Parlament aus Befürwortern

⁶⁵ Interview vom 10. April 2007, UNIFEM Resource Centre for Women in Politics, Kabul.

der Regierung Karzais und einem zersplitterten, heterogenen Oppositionsblock aus Unterstützern der Hezb-e-Eslami des früheren Anführers der Mudschaheddin, Hekmatyar, Anhängern der Nordallianz, der kürzlich gegründeten parlamentarischen Gruppe National United Front (Jabhe-ye-Motaded-e-Milli) unter Führung des Parlamentssprechers Younus Qanuni und des früheren Präsidenten Rabbani, ehemaligen Kommunisten und Milizführern, ehemaligen Taliban, aber auch einer Anzahl unabhängiger und hoch gebildeter Parlamentarier, die man auf 93 Personen schätzt, darunter zahlreiche weibliche Abgeordnete.

Die weiblichen Delegierten betonen zwar einerseits, über genügend Wählerpotenzial oder kritische Masse zu verfügen, um die Entscheidungen des Parlaments in ihrem Sinne zu beeinflussen, wenn sie gemeinsam dafür einstehen. Andererseits aber ist ihr Aktionspotenzial einer Art Selbstzensur unterworfen, da es die männlichen Kollegen sind, die aufgrund der Mehrheitsverhältnisse die endgültigen Entscheidungen treffen (Wordsworth 2007: 9). Nach Ansicht eines Mitglieds des Women's Political Participation Committee, die bei den letzten Parlamentswahlen selbst kandidiert hatte, sorgt das männlich-dominierte Klima im Parlament dafür, dass keine (guten) Arbeitsbeziehungen zwischen weiblichen Abgeordneten und ihren männlichen Kollegen aufgebaut werden können. Geschlechtsspezifische Interaktionsbarrieren verhindern eine Annäherung an mögliche Bündnispartner des anderen Geschlechts, ganz abgesehen davon, dass, ihrer Ansicht nach, Männer gar nicht daran interessiert seien, sich die Äußerungen und Ansichten von Frauen anzuhören und ihnen Sprechzeit einzuräumen.⁶⁶

Erfolgreiche Gesetzfindungs- und Entscheidungsprozesse erfordern nicht nur Netzwerkarbeit und den Aufbau strategischer Allianzen innerhalb und außerhalb der Parlamente, sondern auch aktuelle Kenntnisse über Frauenthemen, mögliche Regelungen und Lösungen. Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler verschiedenster Fachgebiete, Disziplinen und akademischer Einrichtungen können mit ihren Fachkenntnissen dazu beitragen, effiziente Gesetzesvorlagen und politische Konzepte zu entwickeln, um komplexe soziale Probleme zu verstehen und Untersuchungen beziehungsweise Machbarkeitsstudien zu beabsichtigten Programmen und deren Ergebnissen durchzuführen (Karam und Lovenduski 2005: 198).

⁶⁶ Diese Informationen stammen aus einer Diskussion mit Mitgliedern des Women Political Participation Committee Afghanistan (WPPC), Kabul, 12. April 2007.

Tabelle 2: Empfehlungen der IDEA für eine effektive Parlamentsarbeit von Frauen⁶⁷

	Institutionelle bzw. Verfahrensebene und Repräsentanz	Einflussnahme auf Ergebnisse und den Diskurs
Die Regeln lernen	<ul style="list-style-type: none"> – Besuchen Sie Trainings und Schulungen zu parlamentsinternen Verfahrensweisen; arbeiten Sie an Ihren rhetorischen und kommunikativen Fähigkeiten; knüpfen Sie Beziehungen und nehmen Sie Einfluss auf männliche Kollegen. – Vernetzen Sie sich mit Frauenorganisationen. – Mentoring durch erfahrene Abgeordnete. – Lernen Sie die Medien verstehen und üben Sie den Umgang mit ihnen. 	<ul style="list-style-type: none"> – Unterscheiden Sie zwischen weiblichen Interessen, weiblichen Perspektiven und Genderaspekten. – Arbeiten Sie mit den Medien, nationalen und internationalen Organisationen zusammen (Caucusing). – Machen Sie auf Frauen diskriminierende Sprache aufmerksam. – Sorgen Sie für eine angemessene Präsenz in den verschiedenen Ausschüssen (z. B. Finanz-, Verteidigungs-, Außenausschuss) – Verdeutlichen Sie den Wert und die Bedeutung sogenannter «weicher» Ausschüsse.
Die Regeln anwenden	<ul style="list-style-type: none"> – Setzen Sie sich bei innerparteilichen und internen Wahlen ausdrücklich für die Nominierung und Wahl von Frauen ein. – Machen Sie darauf aufmerksam, wenn Frauen in Schlüsselpositionen fehlen. – Stecken Sie Zeit und Mühe in die Ausschussarbeit. – Fordern und sorgen Sie für die Schaffung von Frauenministerien und Gleichstellungsstellen innerhalb der Regierung. – Setzen Sie sich dafür ein, dass die Belange von Frauen in bestehende Strukturen integriert werden. – Bilden Sie Netzwerke, um sich in überzeugenderen und weniger konfrontativen Debatten zu üben. 	<ul style="list-style-type: none"> – Nehmen Sie Einfluss auf parlamentarische Agenden: schlagen Sie frauen- und familienfreundliche Maßnahmen vor (z. B. die Anpassung der Arbeitszeiten des Parlaments an die Bedürfnisse berufstätiger Mütter). – Initiieren Sie Untersuchungen zu Frauenfragen und nutzen Sie die Ergebnisse, um Themen in die Regierungsagenda und Gesetzgebungsprogramme zu integrieren. – Initiieren und unterstützen Sie Gesetzesvorlagen. – Machen Sie gemeinsame Sache mit männlichen Parlamentskollegen. – Machen Sie wichtige Angelegenheiten mit Hilfe der Medien öffentlich (z. B. die Art und Weise, wie im Parlament über Frauen gesprochen wird; sexuelle Belästigung). – Erkennen Sie den Zusammenhang zwischen Geschlechterungleichheit und anderen Formen der Ungleichheit. – Sorgen Sie durch Allianzen mit anderen marginalisierten Gruppen für eine bessere Repräsentanz. – Nutzen Sie die Medien als effektives außenstrategisches Mittel zur Vergrößerung des Wählerpotenzials und der Anhängerschaft von Parlamentarierinnen.

⁶⁷ Karam und Lovenduski 2005: 192-93.

	Institutionelle bzw. Verfahrensebene und Repräsentanz	Einflussnahme auf Ergebnisse und den Diskurs
Die Regeln verändern	<ul style="list-style-type: none"> – Verändern Sie das Auswahlprozedere für Kandidatinnen Ihrer Partei, vor allem im Hinblick auf Führungspositionen. – Führen Sie Quotenregelungen für bestimmte Ausschüsse ein oder machen Sie die zahlenmäßige Repräsentanz von Männern und Frauen zum Thema. – Benennen Sie eine Frauenbeauftragte, die dafür verantwortlich ist, dass die Interessen von Frauen in Parteien / im Parlament angemessen berücksichtigt werden. – Richten Sie Gleichstellungsgremien ein. – Schaffen Sie einen landesweiten Apparat, der die Umsetzung überwacht und die Rechenschaftspflicht sicherstellt; sorgen Sie dafür, dass im Sitzungsplan des Parlaments regelmäßig Debatten über erzielte Fortschritte vorgesehen sind. – Entwickeln Sie Mechanismen, die Sprecherinnen ermutigen (bspw. indem ihnen Vorrang vor Kollegen eingeräumt wird). – Wirken Sie an institutionellen und prozeduralen Reformen und Modernisierungsmaßnahmen mit, um sicherzustellen, dass die Veränderungen frauenfreundlich sind. 	<ul style="list-style-type: none"> – Initiieren Sie finanzielle Anreize für Programme und Projekte, die Frauen in Entscheidungsfindungsprozessen voranbringen (z. B. für Leadership-training schools; Zuschüsse an Parteien mit mehr Frauen in Führungspositionen / als Kandidatinnen; Einführung eines gesonderten Frauenbudgets zur Förderung der Teilhabe von Frauen an Entscheidungsprozessen. – Kooperieren Sie mit der Frauenbewegung und den Medien, um das Bild von Frauen als «Nur-Hausfrauen» zu revidieren und sie als effizient arbeitende Politikerinnen vorzustellen; damit Frauen in der Politik als etwas Normales wahrgenommen werden. – Seien Sie stolz darauf, sich als Frau zu fühlen, statt Männer nachzuahmen und Ihre Weiblichkeit zu verstecken oder zu verleugnen. – Sorgen Sie für Anpassungen der Gesetzeslage an aktuelle Entwicklungen, die für Frauen von Belang sind (z. B. Regelungen zur Konfliktlösung oder Friedensschaffung, Menschenrechte, gesonderte Frauenbudgets).

3 Die wichtigsten Ergebnisse der Studie über weibliche Parlamentsabgeordnete in Afghanistan

Ich treffe mich ein oder zwei Mal pro Woche mit Frauen und bringe in Erfahrung, mit welchen Problemen sie zu tun haben. Zum Beispiel Zwangsverheiratung oder dass man Mädchen verkauft. Gestern bin ich nach Ghazni gefahren und habe mich mit meinen Leuten getroffen.
(Abgeordnete im Interview)

3.1 Persönlicher Hintergrund und Zugang zur Politik

Die weiblichen Abgeordneten des afghanischen Parlaments sind hoch gebildet – eine Vorgabe des Verfassungsartikels 72/2. Im Gegensatz zur Mehrzahl ihrer Landsleute verfügen die meisten von ihnen über einen Hochschulabschluss. Sie sind im Allgemeinen zwischen 30 und 45 Jahre alt, also relativ jung im Vergleich zum – der Verantwortung für Kinder und Familie und der geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung geschuldeten – sonst üblichen Eintrittsalter vieler Parlamentarierinnen auf der Welt. Sie sind verheiratet und haben meist mehrere Kinder. Viele von ihnen haben während der Talibanherrschaft im Ausland gelebt, die meisten davon in Pakistan und Iran (siehe die nachfolgenden Abbildungen).

Abb. 1: Altersverteilung d. Parlamentarierinnen

■ < 30 J. ■ 30-45 J.
■ 46-60 J. □ keine Angaben



Abb. 2: Familienstand

■ Ledig ■ Verheiratet □ Verwitwet

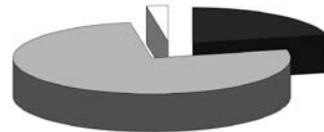
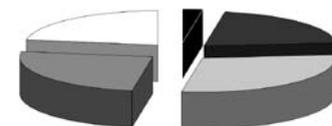


Abb. 3: Anzahl d. Kinder weibl. Abgeordneter⁶⁸

■ Keine K. ■ 1-2 K. ■ 3-5 K.
■ > 5 K. □ Keine Angaben



⁶⁸ Parlamentarierinnen, die diese Fragen nicht beantworteten, waren alle unverheiratet.

Abb. 4: Ausbildungsdauer

■ 8-12 J. ■ 13-16 J.
 ■ > 16 J. □ Keine Angaben

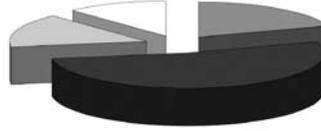


Abb. 5: Hochschulbildung⁶⁹

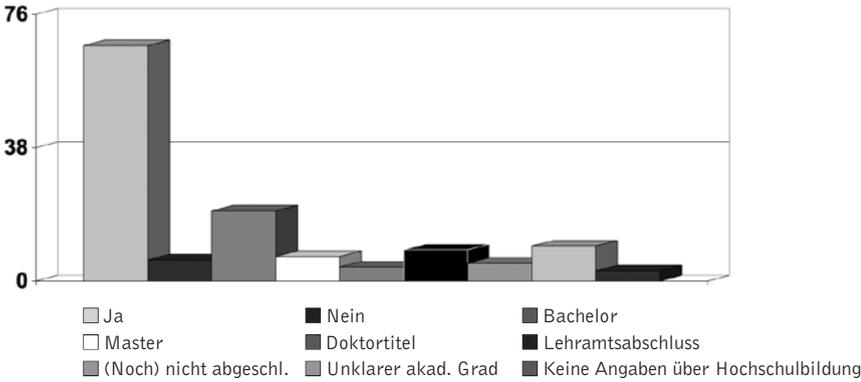
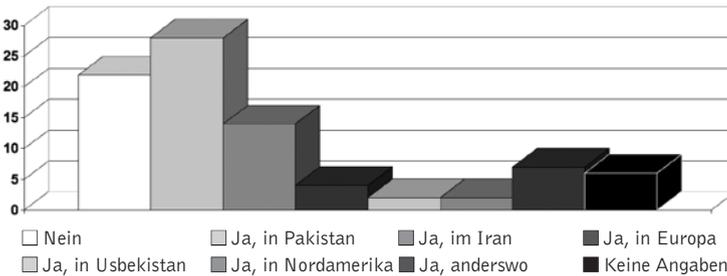


Abb. 6: Auslandsaufenthalte (Mehrfachantworten bei Aufenthalten in mehr als einem Land)



Im Gegensatz zu afghanischen Frauen im Allgemeinen sammelte die Mehrheit der weiblichen Abgeordneten bereits vor ihrem Eintritt ins Parlament Berufserfahrung, vor allem im sozialen Bereich, d.h. im Erziehungs- oder Gesundheitswesen oder als Mitarbeiterin von Nichtregierungsorganisationen.

Erfahrungen und Vorgehensweisen in Industrie- und Entwicklungsländern weisen darauf hin, dass Parlamentarierinnen vor allem dann Wirkungsmacht entfalten können, wenn sie in engem Kontakt und intensivem Austausch mit zivilgesellschaftlichen Organisationen stehen – insbesondere wenn es darum geht, Frauenfragen sowie vom politischen Mainstream abweichende Themen voranzutreiben. Der persönliche Hintergrund afghanischer Politikerinnen lässt sich diesbezüglich zwei Lagern zuordnen: die Hälfte von ihnen sind oder waren Mitglieder zivilgesellschaftlicher Organisationen, die andere Hälfte nicht. Die überwiegende Mehrheit erklärt, die Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen

⁶⁹ Weitere sieben Parlamentarierinnen besitzen einen Hochschulabschluss in Pädagogik, sechs in Jura und einige andere in Islamwissenschaften.

Organisationen sei Teil ihrer parlamentarischen Arbeit, und eine signifikante Zahl gibt an, von diesen in ihren politischen Bemühungen unterstützt zu werden. Bis zu welchem Grad und mit welchen Ergebnissen diese Interaktionen von Politikerinnen und zivilgesellschaftlichen Akteurinnen und Akteuren vonstatten gehen, war nicht Bestandteil dieser Umfrage. Allerdings schränkt Moghaddam ein (2006: 25f): «Der individuelle und kollektive Handlungsspielraum afghanischer Frauen wird auch durch zahlreiche soziokulturelle und funktionale Einschränkungen begrenzt, darunter eine schwache Zivilgesellschaft, deren Mobilisierungsbemühungen sich eher auf die Beschaffung von Spenden konzentrieren als auf die festgestellten Bedürfnisse» (siehe nachfolgende Abbildungen).

Abb. 7: Berufserfahrung⁷⁰

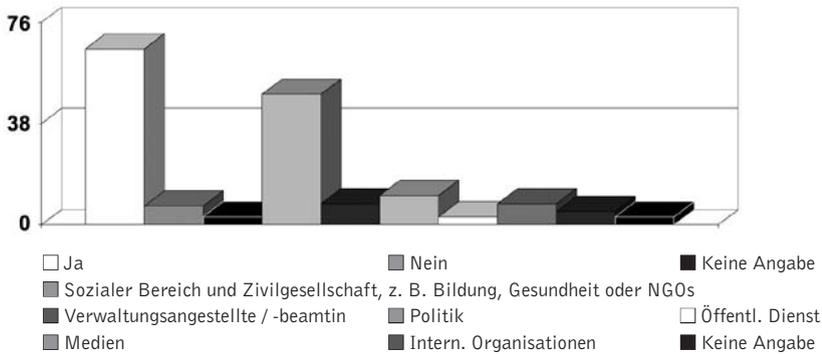
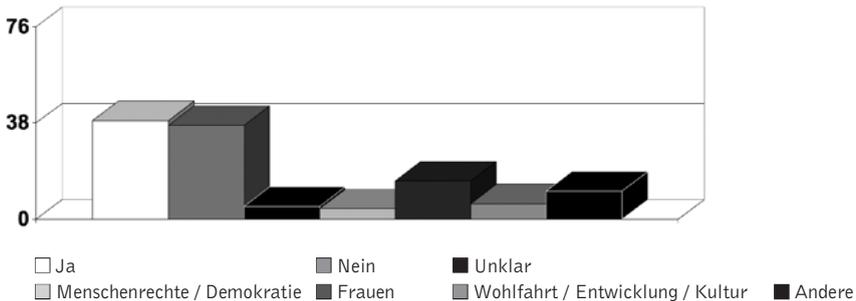


Abb. 8: Mitglied einer Organisation der Zivilgesellschaft (ZGO)⁷¹ (Mehrfachantworten)



⁷⁰ Bei unterschiedlichen Berufen waren Mehrfachangaben möglich. Ein wesentlicher Teil der Parlamentarierinnen arbeitete als Lehrerin. Unter der Rubrik «Politik» gaben Frauen zum Beispiel an, ministeriellen Kommissionen oder der Loya Jirga angehört zu haben.

⁷¹ Einige nannten irrtümlich gemischte parlamentarische Netzwerke (wie das Afghan Women's Parliamentary Network mit seiner überwiegend parlamentarischen Mitgliedschaft) oder Gremien des Frauenministeriums als zivilgesellschaftliche Organisationen, denen sie angehör(t)en.

Gründe für das politische Engagement

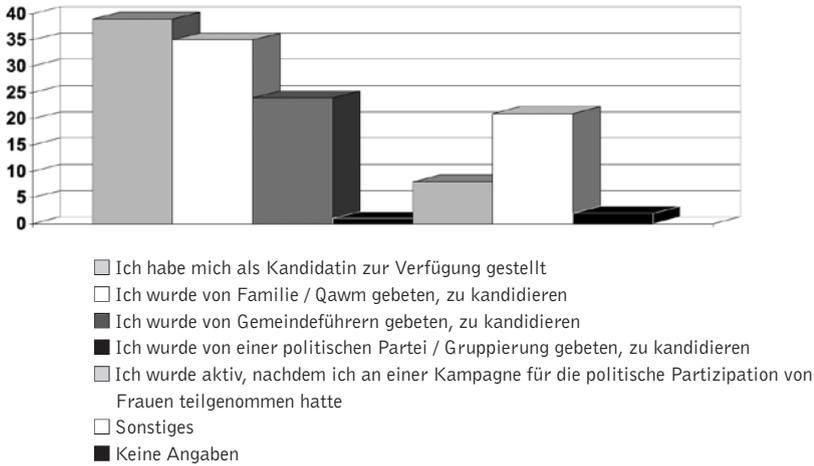
Bei den weiblichen Abgeordneten in der derzeitigen Wolesi Jirga und Meshrano Jirga lassen sich vor allem drei Motive für politisches Engagement erkennen (wobei einige Frauen mehrere Gründe nannten): um den afghanischen Frauen zu dienen, um Volk und Nation zu dienen und Gründe, die mit dem persönlichen Hintergrund und speziellen Interessen zu tun haben.

Den afghanischen Frauen dienen: Neunzehn Frauen gingen in die Politik, um durch ihre parlamentarische Arbeit und die Zusammenarbeit mit der Regierung die Lage von Frauen zu verbessern. Eine davon wies ausdrücklich darauf hin, dass sie politisch tätig wurde, um alte frauenspezifische Traditionen und Gewalt gegen Frauen zu bekämpfen sowie für die Rechte der Frauen einzutreten, während andere sich für mehr Verständnis für Frauen einsetzen wollen. Sieben weitere Parlamentarierinnen erklärten, die Rechte von Frauen zu verteidigen und ihre Unabhängigkeit sicherstellen zu wollen, während drei weitere danach streben, Frauen auf Regierungsebene und in der Zivilgesellschaft Gehör zu verschaffen. Die Neuartigkeit der politischen Partizipation von Frauen spiegelt sich in den Gründen von vier Parlamentarierinnen, die explizit auf die fehlenden Partizipationsmöglichkeiten in der Vergangenheit hinweisen und politisch tätig wurden, um die von der neuen Verfassung gebotene Chance zu ergreifen und andere Frauen zu ermutigen, das Gleiche zu tun.

Volk und Nation dienen: Zweiundzwanzig Parlamentarierinnen gingen in die Politik, um ihrem Volk zu dienen bzw. zu helfen und für die Zukunft des Landes, die Rechte der Menschen, Entwicklung und Gerechtigkeit einzutreten. Der jahrelange Krieg (3 Antworten) und die besonderen Anforderungen der Zeit, des Staates und der Gesellschaft (4 Antworten) veranlassten vor zwei Jahren sieben Abgeordnete, die politische Arena zu betreten. Eine Delegierte betonte, dass die Gesellschaft die Hilfe von Frauen brauche, daher habe sie sich als Parlamentskandidatin aufstellen lassen, während eine andere erklärte: «Ich war den Menschen bekannt und wollte mich für sie und die Gemeinschaft politisch engagieren.»

Gründe mit persönlichem Hintergrund und speziellen Interessen: Zweiundzwanzig Frauen wurden durch persönliches politisches Interesse und dem Wunsch, den Menschen zu dienen, motiviert, in die Politik zu gehen. Hingegen gaben 11 Frauen an, durch andere dazu gebracht oder aufgefordert worden zu sein, vor allem durch «andere Leute» oder Familienangehörige (7 Antworten), oder weil sie aus einer Politikerfamilie stammten (4 Antworten). Fünf Parlamentarierinnen nannten spezielle persönliche Motive für ihr politisches Engagement; diese reichten von (a) mangelnden Bildungsmöglichkeiten in der Heimatprovinz, (b) einem Modell und einem Weg für die neue Generation, (c) «gesunde[n] politische[n] Vorstellungen für die Entwicklung und den Wiederaufbau des Landes, etwa im Hinblick auf Bildung und Gesundheit», bis hin zur (d) Fortführung des politischen Kampfes eines ehemals inhaftierten Vaters und dem Wunsch, selbst für Demokratie und Geschlechtergerechtigkeit zu kämpfen.

Abb. 9: Wie sind Sie zur Politik gekommen?⁷² (Mehrfachantworten)



Frauen aus Helmand haben mich gebeten, weil sie mich kannten. Ich sollte mich als Kandidatin aufstellen lassen und mich für die Unterstützung und die Rechte von Frauen einsetzen. Von den 21 Parlamentarierinnen, die auf anderen Wegen zu ihrer parlamentarischen Kandidatur und ihrem Mandat gelangten, gab die Mehrheit an, vom Volk bzw. den Wählern ausgewählt oder gebeten worden zu sein (10 Antworten). Weitere acht berichteten, zu Senatorinnen ernannt worden zu sein.

Abb. 10: Sind Sie Mitglied eines parlamentarischen Ausschusses?⁷³

■ Ja □ Nein



Abb. 11: Werden Sie bei den nächsten Parlamentswahlen wieder kandidieren?

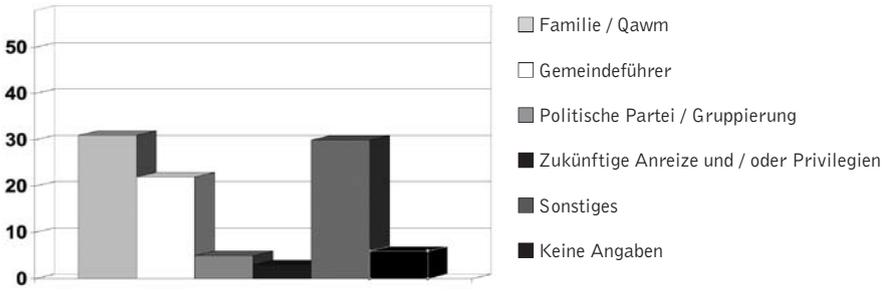
■ Ja □ Nein
■ Noch unsicher ■ Keine Angabe



⁷² Viele Frauen nannten mehrere Antworten als Gründe für ihren Einstieg in die Politik. Am häufigsten war eine Kombination aus den ersten drei Optionen (Selbstaufstellung als Kandidatin, Anfrage durch Familie bzw. Qawm und / oder Gemeindeführer).

⁷³ Einige Frauen nannten andere Gremien bzw. Institutionen, die keine parlamentarischen Ausschüsse darstellen, wie parlamentarische Gruppierungen oder das Afghan Women Parliamentary Network (11 Antworten).

Abb. 12: Wenn ja, von was oder wem wird das abhängen? (Mehrfachantworten)



30 Frauen, die eine erneute Kandidatur von anderen als den im Fragebogen genannten Personen und / oder Faktoren abhängig machten, bezeichneten vor allem «andere Leute» oder «Wähler» (21 Antworten), aber auch persönliche Ziele («hängt von mir selbst ab», 6 Antworten), den «persönlichen Erfolg und die Arbeit als Parlamentarierin» (1 Antwort) oder, eher allgemein, «die Nation» (3 Antworten) als ausschlaggebend. Ebenfalls genannt wurden ein passendes Umfeld, ein in Kraft befindliches Wahlgesetz (ob mit oder ohne parteipolitischen Bezug) sowie religiöse Führer aus der Wählerschaft.

3.2 Rechenschaftspflicht, Rückhalt, Austausch mit der Gesellschaft

Parlamentarierinnen fühlen sich in erster Linie den Menschen, ihrer Wählerschaft und ihrer Klientel verantwortlich, ohne sich dabei ausdrücklich auf ihre weibliche Wählerschaft zu beziehen. Unterstützung für ihre parlamentarische Arbeit erhalten sie hauptsächlich durch private Netzwerke (Familie bzw. Qawm), von Gemeindeführern, Wählern und zivilgesellschaftlichen Organisationen.

Abb. 13: Wem sind Sie als Parlamentarierin verantwortlich? (Mehrfachantworten)

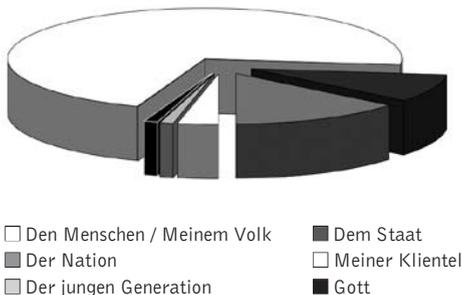
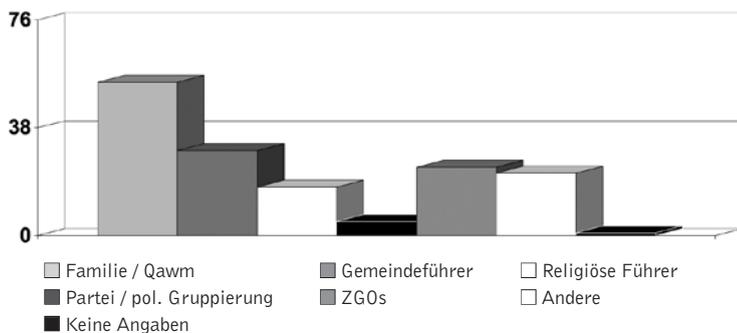
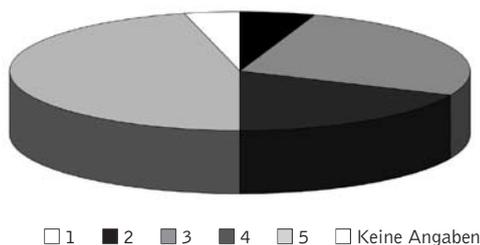


Abb. 14: Wer unterstützt Sie bei Ihrer Arbeit als Parlamentarierin?⁷⁴ (Mehrfachantworten)



Zweiundzwanzig Parlamentarierinnen verwiesen auf andere Gruppen oder Personen, die sie bei ihrer parlamentarischen Arbeit unterstützen. Die beiden häufigsten Antworten lauten «andere Leute» / «Leute aus der Gemeinde / Wählerschaft», «kluge Leute aus der Gemeinde / Zivilgesellschaft» oder einfach «meine Leute» (15 Antworten). Andere erwähnten beispielsweise «Freunde», «Leute mit den gleichen Ansichten», oder wandten ein: «Ich bin unabhängig.»

Abb. 15: Wie oft haben Sie Kontakt zu Ihrer Wählerschaft? (1 = niemals, 5 = sehr häufig)

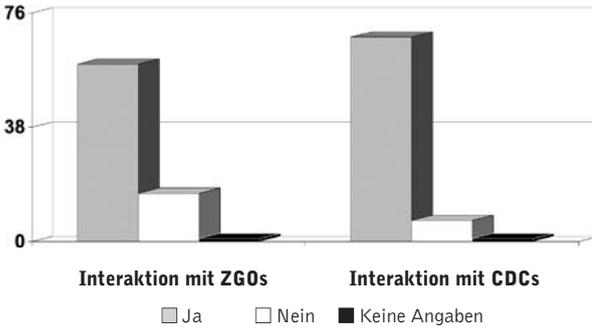


Parlamentarierinnen geben an, gute Beziehungen zu ihrer Wählerschaft zu unterhalten. Eine Abgeordnete berichtete von anders gelagerten Schwierigkeiten, wenn sie mit den Menschen in ihrer jeweiligen Gemeinde zusammentreffe. Hier sei der Kontakt zu Frauen schwierig, da nur die Männer kämen, um zu essen und

⁷⁴ Die folgenden Parteien bzw. politischen Gruppierungen wurden von vier Abgeordneten namentlich genannt: Jumhuri Partei, Afghan Parliamentary Group, Independent Parliamentary Group, Third Line Parliamentary Group. Eine Parlamentarierin hofft, in Zukunft von einer Partei unterstützt zu werden («das wird die Partei hoffentlich in Zukunft tun, ist aber noch nicht der Fall»). Von Abgeordneten genannte Gremien oder Namen zivilgesellschaftlicher Organisationen waren: Menschenrechtskommission oder Menschenrechtsorganisationen im Allgemeinen (zwei Antworten), Frauenorganisationen (fünf Antworten), internationale Organisationen wie UNIFEM (zwei Antworten) oder das National Democratic Institute, NDI, (eine Antwort), zivilgesellschaftliche Organisationen der Heimatprovinz oder solche, die am Wiederaufbau beteiligt sind (jeweils zwei Antworten), Jugend- bzw. Studentenorganisationen (zwei Antworten), Journalistengewerkschaft und Isar Society (jeweils eine Antwort).

zu reden, während ihre Frauen, wie sie erklärten, arbeiteten und bei den Tieren blieben.⁷⁵

Abb. 16: Interaktion von Parlamentarierinnen mit zivilgesellschaftlichen Organisationen (ZGOs) und Community Development Councils (CDCs)



Diese Selbsteinschätzungen werden allerdings durch die Ergebnisse anderer Umfragen und durch Beobachtungen von Mitgliedern der Zivilgesellschaft in Frage gestellt, die ein eher negatives, desillusioniertes Bild zeichnen.

Ein gravierendes Hindernis bei der regionalen Interessenvertretung ist die Tatsache, dass Parlamentarierinnen meist nur selten in ihre Heimatregion zurückkehren können, weil es ihnen an Zeit und Geld fehlt, hinzu kommen weite Entfernungen sowie problematische Straßenverhältnisse und jahreszeitlich bedingte Wetterprobleme. Schwierigkeiten dieser Art wurden von vielen Parlamentsangehörigen angeführt. [...] Trotz der zahlreichen Einschränkungen legen Parlamentsvertreterinnen großen Wert auf direkten Telefonkontakt mit ihren Wählerinnen und Wählern, was die Kommunikation auf Gegenden beschränkt, die durch Mobilfunknetze abgedeckt werden. Die Wähler/innen tragen ihrerseits dazu bei, die Kommunikationsprobleme von Abgeordneten zu überwinden, indem sie nach Kabul reisen und ihre Vertreterinnen vor Ort aufsuchen (Wordsworth 2007: 25).

Nach Beobachtung von Aktivisten erstreckt sich der mangelnde Kontakt auch auf Organisationen der Zivilgesellschaft: Nur wenige Mandatsträgerinnen stünden für Treffen zur Verfügung, oder sie hätten nur wenige Minuten Zeit, wendeten sich eher an die eingeladenen Medienvertreter und entschwänden kurz darauf, statt sich die Ideen, Sorgen und Vorschläge aus der Zivilgesellschaft anzuhören.⁷⁶ Als Gründe mögen mangelndes Interesse oder die Geringschätzung der Arbeit der Zivilgesellschaft in Frage kommen, vielleicht ist manchen aber auch mehr daran gelegen, sich im politischen System persönliche Vorteile zu sichern, statt sich auf breiter Ebene und über die Interessen der eigene

⁷⁵ Interview vom 10. April 2007, UNIFEM Resource Centre for Women in Politics, Kabul.

⁷⁶ Einem führenden Vertreter der Zivilgesellschaft zufolge stehen nur 10 Prozent der Parlamentarierinnen zivilgesellschaftlichen Organisationen nahe (verglichen mit 15-20 Prozent der männlichen Vertreter). Interview vom 30. Juni 2007, Kabul.

Partei oder parlamentarischen Gruppe sowie der politischen Klientel hinaus zu engagieren.⁷⁷ Andererseits folgen sie vielleicht dem Beispiel ihrer männlichen Kollegen oder möchten tatsächlich nicht mit bestimmten zivilgesellschaftlichen Gruppen in Verbindung gebracht werden, aus Angst in bestimmten Teilen der Gesellschaft oder bei ihrer Anhängerschaft in Verruf zu geraten.⁷⁸ Mehrere Vertreterinnen und Vertreter nationaler wie internationaler zivilgesellschaftlicher Organisationen klagten darüber, dass Parlamentarierinnen Schulungen und Förderungen nicht in Anspruch nähmen, die von verschiedenen engagierten und interessierten Organisationen angeboten würden.⁷⁹

3.3 Parlamentarische Kontrolle, Staatshaushalt und Zusammenarbeit mit dem Frauenministerium

Die Kontrolle der Regierung und ihrer Haushaltsplanung sind zwei wesentliche Bestandteile der parlamentarischen Arbeit von (weiblichen) Abgeordneten und bietet die Möglichkeit, eigene Interessen, Anliegen und Anregungen einfließen zu lassen. Da viele Parlamentarierinnen ihr Mandat über Quotenregelungen erlangen, werden sie von Öffentlichkeit, Zivilgesellschaft und männlichen Kollegen häufig vor allem (wenn auch nicht ausschließlich) als Vertreterinnen der afghanischen Frauen angesehen und damit als verantwortlich für deren Belange, die es, unter anderem in Zusammenarbeit mit dem Frauenministerium (MoWA), der größten institutionellen Interessenvertretung von Frauen, zu thematisieren gilt.

Eigene politische Vorstellungen in Bezug auf das Haushaltsbudget

Aus den erhaltenen Antworten lassen sich verschiedene finanzpolitische Anliegen von Parlamentarierinnen ableiten: a) die Sorge um ein ausgewogenes Budget mit Priorität auf der afghanischen Nation beziehungsweise ihrer Provinzen, b) spezifische politische Handlungsfelder und Erfordernisse, c) die Integration marginalisierter oder bedürftiger Gesellschaftsgruppen. Den im derzeitigen Haushaltsplan gesetzten Prioritäten und der Ausgewogenheit der Zuweisungen an Ministerien, Provinzen und bestimmte Gesellschaftsgruppen wie Frauen oder Kinder bzw. Jugendliche scheinen die Parlamentarierinnen kritisch gegenüber zu stehen, wenn sie diese nicht sogar gänzlich in Frage stellen. Die von ihnen

77 Diese Informationen gehen zurück auf eine Aktivistin des Afghan Women's Network, Interview vom 27. Juni 2007, Kabul, und zwei WPPC-Aktivistinnen, Diskussion mit Gruppenmitgliedern am 12. April 2007, Kabul.

78 Ich danke meiner Kollegin Marion Müller für diesen Hinweis.

79 Interviews und die in persönlichen Gesprächen gewonnenen Informationen stammen aus April, Juni und September 2007. Wie eine der Verfasserinnen einer Peer Review im Hinblick auf eine vorangegangene Version dieser Untersuchung anmerkte, sollte nicht unerwähnt bleiben, dass die wenigen Parlamentarierinnen möglicherweise von der Vielzahl der an ihnen interessierten Organisationen, dem Ausmaß der Aufmerksamkeit und der Angebote überfordert waren.

genannten Ansprüche an das Staatsbudget sind gekennzeichnet von der Sorge um die Provinzen, den Wiederaufbau und die Bereitstellung unterschiedlicher sozialer Dienstleistungen, die Infrastruktur und besonders bedürftige oder marginalisierte gesellschaftliche Gruppen. Allerdings wussten 18 Politikerinnen keine speziellen Interessen zu benennen oder ließen diese Frage unbeantwortet.⁸⁰

Ein ausgewogenes Haushaltsbudget mit Priorität auf der afghanischen Nation beziehungsweise ihren Provinzen: Eines der Hauptanliegen der befragten Parlamentarierinnen gilt den Einkommensunterschieden zwischen verschiedenen Personengruppen: Vier Abgeordnete verlangen ein ausgewogeneres Verhältnis der Gehälter oder eine generelle Erhöhung, während sich zwei weitere mit dem Einkommen von Ministerinnen und Ministern, Parlamentsangehörigen und des Präsidenten beschäftigen. Höhere Gehälter für Lehrer/innen und Regierungsvertreter/innen wurden von acht Parlamentarierinnen gefordert; zwei weiteren geht es vor allem um die finanzielle Unterstützung für die Hinterbliebenen der Kriegsoffer (Märtyrer) sowie für Kriegsversehrte und Behinderte. Sechs Abgeordnete konzentrierten sich in Etatfragen auf die Notwendigkeit einer ausgewogeneren Mittelverteilung auf die verschiedenen Ministerien und Provinzen, die Vermeidung von Extraausgaben oder eine im Vergleich zum Vorjahr verbesserte Ausgabenpolitik. Während sich neun Parlamentarierinnen mit dem Staatshaushalt im Allgemeinen beschäftigen, würden drei Frauen einen Etat bevorzugen, der den Bedürfnissen und Problemen der Menschen Vorrang einräumt sowie einen Sonderetat für nationale Einheit (zwei Antworten). Einer signifikanten Gruppe von 15 weiblichen Abgeordneten (19,73 Prozent) geht es vor allem um die (ausgewogene) Mittelverteilung an die afghanischen Provinzen; wobei zwei explizit auf die Ausgaben der Provinzen für den Wiederaufbau hinwiesen und eine weitere auf die Notwendigkeit, die zugewiesenen Mittel für die Provinzen einer guten Verwendung zuzuführen.

Die Berücksichtigung spezieller politischer Handlungsfelder und Erfordernisse: Entwicklung und Wiederaufbau stehen bei den Parlamentarierinnen auf der Liste der Budgetfragen ganz oben: 32 Delegierte äußern ein spezielles Interesse an den Bereichen Entwicklung und (Wieder)aufbau der Infrastruktur. Stadtentwicklung (z. B. von Kabul), Transportmittel für Fahrten in die Provinzen oder der Bau der Ringstraße (Kabul – Mazar-e Sharif – Herat – Kandahar – Kabul) wurden von fünf weiteren Politikerinnen angegeben. Es folgen die Bereiche Bildung (30 Nennungen), Gesundheit (21 Nennungen), Sicherheit und Frieden (13 Nennungen) sowie landwirtschaftliche und ländliche Entwicklung (6 Nennungen) als primäre finanzpolitische Anliegen. Als weitere Handlungsfelder und Erfordernisse wurden genannt: Etats für die Bereiche Katastrophenschutz (1), Wissensvermittlung (1), Durchsetzung von Rechtsanwendung und Rechtsvollzug (3), Drogenbekämpfung (1), Terrorismusbekämpfung (1), Parlamentsetat

⁸⁰ Andere: 1, keine Angaben: 12, zusammenhanglose / unspezifische / unverständliche Antworten: 5. Einige Befragte gaben Mehrfachantworten.

(2), soziale Basisdienstleistungen (2), Wasser- und Stromversorgung (3), Akquisition ausländischer Hilfgelder (1), Aushändigung internationaler Gelder an die Regierung (1), polizeiliche Angelegenheiten und Reformen (4) sowie Verteidigungsausgaben (1).

Konzentration auf soziale Randgruppen bzw. bestimmte gesellschaftliche Gruppen: Ein kleiner Anteil von Parlamentarierinnen bezog sich ausdrücklich auf schwächere oder bedürftigere Gesellschaftsgruppen wie Behinderte und Witwen (1 Nennung), Kuchis, also paschtunische Nomadenstämme (1 Nennung), Immigranten (2 Nennungen), Jugend (1 Nennung) und Frauen. Mit Blick auf Letztere beklagten sieben Politikerinnen ein Ungleichgewicht bei der Bemessung des Frauen- bzw. Gender-Budgets. Fünf äußerten finanzielle Bedenken im Bereich Gleichstellung und Gleichberechtigung und eine weitere im Bereich der Partizipation von Frauen (im Allgemeinen).

Verhandlungen über die Verteilung von Haushaltsmitteln

Neunundsechzig Parlamentarierinnen berichten, selbst Änderungen im Hinblick auf die Haushaltsplanung vorgeschlagen oder initiiert zu haben (90,78 Prozent).⁸¹ Ähnlich wie bei den Antworten auf die vorhergehende Frage lassen sich ihre Änderungsvorschläge in vier Kategorien unterteilen: a) ein ausgewogenes Budget mit Priorität auf der afghanischen Nation und den Provinzen, b) spezielle politische Handlungsfelder und Erfordernisse, c) Konzentration auf Entwicklung und Wiederaufbau sowie d) die Konzentration auf soziale Randgruppen und / oder bedürftige Gesellschaftsgruppen.

Ein ausgewogenes Budget mit Priorität auf der afghanischen Nation beziehungsweise ihren Provinzen: Vorschläge und Initiativen für Änderungen bezogen sich auf das Budget im Allgemeinen (2 Nennungen), auf einen ausgewogeneren und mit klaren Schwerpunkten ausgestatteten Etat ohne üppige Ausgaben (2 Nennungen), einen höheren Etat für Ministerien, die im Vorjahr ihre Arbeit nicht beenden konnten (1 Nennung), und – als spezielles Anliegen – die Frage der Gehälter. Dreizehn Delegierte verlangten und / oder unterstützten höhere Bezüge für Regierungsangestellte und Lehrerinnen und Lehrer, und zwei beantragten, die Spannweite der Zuwendungen für die Hinterbliebenen der Kriegsoffer (Märtyrer) und der Behinderten zu überprüfen. Zwei Parlamentarierinnen gingen es um allgemeine Einkommensverbesserungen, etwa für Angestellte, Bauern und / oder die Menschen im Allgemeinen, während vier weitere Änderungen bei den Gehältern von Regierungsvertreter/innen, Minister/innen und Parlamentarier/innen vorschlugen. Ein ausgewogenes Haushaltsbudget oder höhere staatliche Zuteilungen an die Provinzen waren das Anliegen von 10 Parlamentarierinnen, vor allem aber ein Zuteilungsmodus, der sich an den Einwohnerzahlen der

⁸¹ Mehrfachantworten wurden gegeben. Nur zwei Parlamentarierinnen verneinten die Frage, drei machten keine Angaben und zwei weitere gaben zusammenhanglose, ungenaue oder unverständliche Antworten.

Provinzen bemisst (1 Nennung), und die Gewährleistung, dass die Gelder auch wirklich den vorgesehenen Provinzen zugute kommen (2 Nennungen). Zwei Parlamentarierinnen schlugen vor, mehr Etats für Kommunalbehörden einzurichten.

Berücksichtigung spezieller politischer Handlungsfelder und Erfordernisse: Vor allem der Bildungsetat war Gegenstand von Interventionen weiblicher Parlamentsmitglieder (16 insgesamt), gefolgt von Einwänden in den Bereichen Gesundheit (9 Nennungen), Wasser- und Stromversorgung (4 Nennungen) und dem Ausbau der Infrastruktur, etwa durch Fernstraßen und Dämme (3 Nennungen). Andere Vorschläge bezogen sich auf Kredite durch Banken oder die internationale Gemeinschaft zur Förderung der Landwirtschaft (2 Nennungen), Sicherheitsfragen (1 Nennung), Zolleinnahmen (1 Nennung) oder die Verteilung von Bezugsscheinen für Regierungsvertreterinnen und -vertreter (1 Nennung).

Die Konzentration auf Entwicklung und Wiederaufbau spiegelte sich in den Einwänden von 15 Parlamentarierinnen. Im Vordergrund standen dabei Fragen der Entwicklung und / oder des Wiederaufbaus in den Provinzen und / oder von Infrastruktur (12 Nennungen) sowie von Landwirtschaft und ländlicher Entwicklung (3 Nennungen).

Konzentration auf soziale Randgruppen und / oder bestimmte Gesellschaftsgruppen: Obwohl die Parlamentarierinnen verschiedene Gruppen von Bedürftigen nannten, konzentrierten sich ihre Änderungsanträge und Vorschläge in dieser Kategorie ausschließlich auf Frauen, etwa in der Forderung nach einem Frauen- bzw. Genderbudget (6 Nennungen), Zuteilung von Mitteln, um Frauen zu unterstützen und auf ihre Situation aufmerksam zu machen (2 Nennungen), Mittelzuteilungen für das MoWA (2 Nennungen), für den Entwicklungsetat und Projekte, die sich mit frauenspezifischen Problemen befassen (2 Nennungen) sowie die Einbindung von Frauen in militärische und Sicherheitsbelange (1 Nennung).

Staatshaushalt und Geschlecht

Die überwiegende Mehrzahl der Parlamentarierinnen (76,31 Prozent) vertritt die Ansicht, dass Geschlechtssensibilität im Staatshaushalt und bei den Regierungsausgaben keine Rolle spielen und nennt als Hauptgründe einflussreiche und offen agierende Vetoakteure, den Widerstand beziehungsweise die mangelnde Unterstützung durch die Parlamentsmehrheit, den Präsidenten und sein Kabinett sowie die Tatsache, dass es den Parlamentarierinnen selbst an Geschlossenheit und gegenseitiger Unterstützung fehle.

**Abb. 17: Wie geschlechtssensibel sind Haushaltsplan und Regierungsausgaben?
(1 = gar nicht, 5 = sehr)**

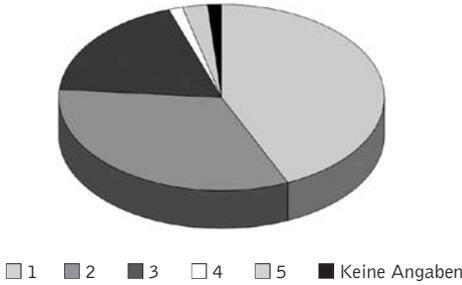
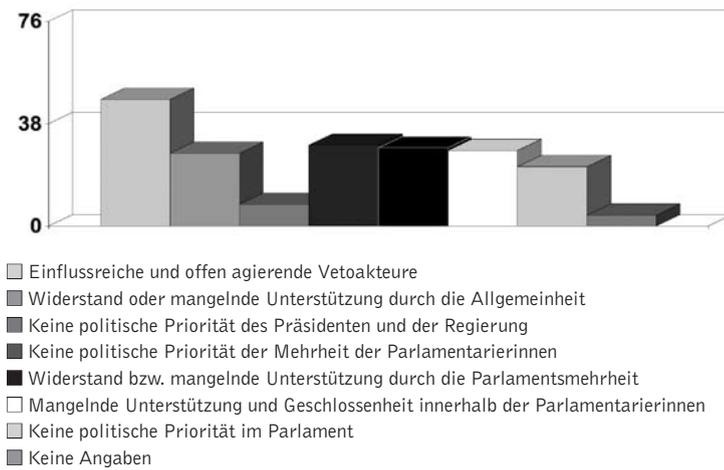


Abb. 18: Gründe für die mangelnde Geschlechtssensibilität des Haushaltsplans und der Regierungsausgaben (Mehrfachantworten)



Von den 47 Parlamentarierinnen, die einflussreiche und offen agierende Vetoakteure als die größten Blockierer bezeichneten, sahen weitaus die meisten diese Vetoakteure innerhalb der Regierung (89,36 Prozent der gegebenen Antworten), während knapp 40 Prozent auf Vetoakteure im Parlament hinwiesen (38,29 Prozent) und eine Minderheit auf Vetoakteure außerhalb des Parlaments (10,63 Prozent).⁸²

⁸² In Bezug auf Vetoakteure lieferten einige Parlamentarierinnen weitere Erklärungen für die mangelnde Geschlechtssensibilität im Haushaltsplan und bei den Regierungsausgaben oder machten genauere Angaben über weitere Störfaktoren: die derzeitige männerzentrierte Regierung (1), kein Respekt vor Frauen bzw. ein schlechtes Frauenbild (1), fehlende Bildung (1), fehlender effektiver Genderplan (1), Genderaspekte werden nicht berücksichtigt (1), Führungspersönlichkeiten innerhalb der Regierung (1), präsidentiale Berater (1), Finanzministerium (1), ausländische(s) Einnischung, Interessen und Gewinndenken (1). Im Hinblick auf die gesellschaftliche Ebene («die Allgemeinheit») nannten zwei Parlamentarierinnen die von Männern dominierte Gesellschaft und das Problem, dass die Belange von Frauen noch keine nationale Angelegenheit seien.

Zusammenarbeit mit dem Frauenministerium

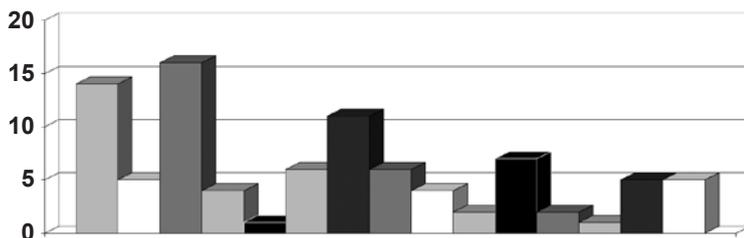
Das Frauenministerium (MoWA) wurde 2002 als erste nationale Institution zur Förderung von Frauen in Afghanistan etabliert. Es hat zur Aufgabe, die Gender-Perspektive im Sinne des Gender Mainstreaming im Regierungshandeln und in Regierungsprogrammen zu verankern. Dem Ministerium wurden im Haushaltsplan beschränkte Ressourcen für eigene Programme eingeräumt, was zumindest teilweise auf die Gender- Mainstreaming-Politik der Regierung zurückzuführen ist. Bislang war das Ministerium weitgehend auf Unterstützung in Form technischer und finanzieller Hilfe durch die Gebergemeinschaft angewiesen. (Kandiyoti 2005: 16).

Die überwiegende Zahl der Parlamentarierinnen (72,36 Prozent⁸³) berichtet, dass sie zu einer ganzen Reihe von Themen und auf unterschiedliche Art und Weise mit dem MoWA interagieren und zusammenarbeiten. Die 20 Parlamentarierinnen (26,31 Prozent), die nicht mit dem Frauenministerium kooperieren, gaben als Grund an a) sie wüssten nicht, wie oder mit wem die Kontaktaufnahme im Ministerium zu erfolgen habe, b) sie lehnten die Politik des MoWA ab, c) sie seien überzeugt, dass es andere, effektivere Mechanismen gäbe oder d) Sonstiges; zwei Befragte machten keine Angaben. Bei Letzteren handelt es sich um angebliche Informationsdefizite seitens des Frauenministeriums hinsichtlich seiner Pläne und Programme; die vermeintliche Unfähigkeit des Ministeriums, Frauen Gehör zu verschaffen und Gewalt gegen Frauen zu bekämpfen, beziehungsweise den Mangel an vorzeigbaren Resultaten. Eine Parlamentarierin entschuldigte ihre Nicht-Kooperation mit der Tatsache, dass sie «zu beschäftigt gewesen» sei und «keine Zeit für Kontakte und Kooperationen» gehabt habe. Zwei Parlamentarierinnen lehnten den Führungsstil der Frauenministerin ab, da diese angeblich nur ihre eigene Wählerschaft bediene und eigene politische Interessen verfolge und sich zudem als ethnische Eiferin gebärde.

Aus den Antworten und Kommentaren der Parlamentarierinnen zum Frauenministerium werden unterschiedliche Meinungsmuster deutlich. Die Ansichten reichen von der Bewertung des Ministeriums als wichtige, aber bislang ineffektive Behörde bis hin zu der Behauptung, dass es sich, trotz stattfindender Zusammenarbeit, um eine unwichtige Behörde handle, die den Graben zwischen den Geschlechtern noch vertiefe.

83 Keine Angaben: 1.

Abb. 19: Bei welchen Fragen kam es zur Interaktion mit dem MoWA? (Mehrfachantworten)

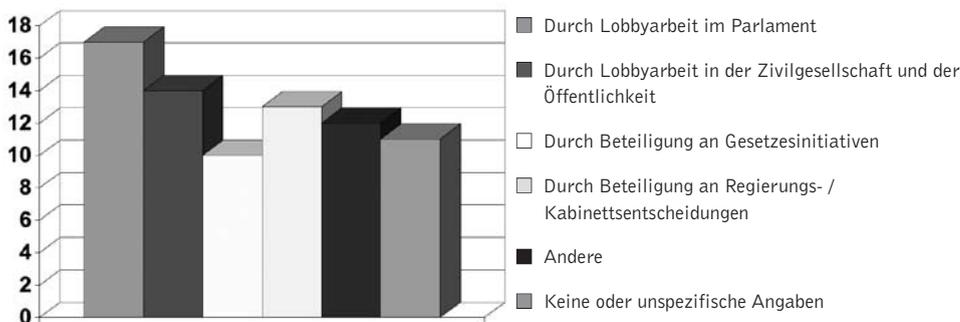


- Arbeit im Allgemeinen; z. B. bei der Implementierung von Strategien, Arbeitsplänen, aufgetretenen Problemen hinsichtlich des Etats oder der Ausgewogenheit der Arbeit des Ministeriums in den verschiedenen Provinzen
- Gewalt gegen Frauen
- Sozioökonomische Probleme und Ausschluss von Frauen, beispielsweise von besseren Arbeits- und Teilhabemöglichkeiten (z. B. der Möglichkeit, Richterin am Obersten Gericht zu werden oder in Regierungsstellen zu arbeiten) oder im Bereich Frauengesundheit (z. B. für Nomadenfrauen)
- Arbeit für bedürftige / obdachlose / behinderte Frauen und / oder Witwen
- Ungerechtigkeiten gegenüber Frauen
- Gender-Strategien Strategieentwicklung und Gender-Budgeting
- Frauenrechte/-gesetze, beispielsweise im Hinblick auf Zwangsverheiratung, Familienrecht, Frauenhandel, Heiratsurkunde
- Analphabetentum und Bildung von Frauen
- Bewusstseins-schaffung bei Frauen
- Handlungskompetenzen und Wissen (Capacity-Building) für Frauen
- Probleme von Frauen in (Heimat-)Provinzen der Parlamentarierinnen und solchen in abgelegenen ländlichen Regionen
- Frauengesundheit
- Andere
- Zu allgemein / unspezifisch oder unverständlich
- Keine Angaben

Interessanterweise halten sechs Parlamentarierinnen, die angaben, nicht mit dem Frauenministerium zusammenzuarbeiten (weil es ihrer Meinung nach nicht in der Lage ist, Frauen Gehör zu verschaffen und Gewalt gegen Frauen zu bekämpfen), das MoWA trotz seiner Ineffektivität für eine wichtige Behörde. Dies gilt auch für mehrere Parlamentarierinnen, die dem Output und den Ergebnissen der Strategien, Programme und Aktivitäten des Ministeriums auf nationaler Ebene zwar kritisch gegenüberstehen, aber dennoch seine Bedeutung für das Vorantreiben frauenspezifischer Anliegen betonten und daher auf verschiedenen Gebieten und in unterschiedlichen Fragen mit dem Ministerium zusammenarbeiten. Kritik äußern jene Abgeordnete, die der Ansicht sind, das MoWA hätte bestimmte politische Anliegen wie die Wissensvermittlung oder Analphabetentum von Frauen besser angehen und / oder handhaben können. Einer Parlamentarierin zufolge hat das Ministerium nur einen geringen Prozentsatz der in den Provinzen lebenden Frauen erreicht und zufriedengestellt, weil es sich weit mehr um Frauen in den Städten kümmere. Daher, verlangt eine andere Abgeordnete, müsse das MoWA seine Aktivitäten in den Provinzen und Distrikten ausdehnen, da die Menschen in den abgelegenen Regionen mit seiner Arbeit nicht zufrieden seien.

Ein von mehreren Politikerinnen geäußelter Kritikpunkt ist die fehlende Implementierung: Das Frauenministerium müsse mehr sein als ein Organ für frauenbezogene Policy- und Entscheidungsprozesse. Hingegen mahnt eine andere Parlamentsvertreterin, dass das Ministerium allein keine Durchsetzungsmacht besitze. Zudem würden Budgetverantwortliche «Frauenrechte nicht berücksichtigen und die gesetzliche Verankerung von Frauenrechten sei nicht erwünscht», erklärt eine weitere Mitstreiterin. Bemerkenswerterweise hält eine Gruppe von Parlamentarierinnen, die angibt, mit dem Frauenministerium zusammenzuarbeiten, und es unterstützen, die Behörde in Bezug auf das Vortreiben frauenspezifischer Anliegen für weniger wichtig und ordnet ihm auf der Bedeutungsskala Werte zwischen 2 und 3 zu. Dies gilt selbst für Abgeordnete, die angeben, in der Gender-Politik einen Top-down-Ansatz zu favorisieren.

Abb. 20: Auf welche Weise haben Sie das Frauenministerium in den Prozess eingebunden? (Mehrfachantworten)



Weitere Formen der Einbeziehung und Interaktion zwischen Parlamentarierinnen und Frauenministerium wurden von 12 Befragten genannt und beinhalten a) Unterstützung und Empfehlungen, b) die Einbeziehung des Ministeriums und seine Verknüpfung mit dem Parlament, etwa durch Kontakte zu weiblichen Repräsentantinnen, dem Afghan Women's Parliamentary Network, durch Treffen mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des MoWA und / oder Einladung der Ministerin zu Parlamentsdebatten und / oder Gespräche im Resource Centre for Women in Politics des UNIFEM, c) das Weiterleiten von Informationen, mit denen sich Frauen an ihre Parlamentsvertreterinnen gewandt haben, d) «ich lasse das MoWA an meinen Erfahrungen, Fähigkeiten und Ansichten teilhaben und unterstütze es als Frau», e) die «Zusammenarbeit mit den Leuten und Druck der Leute auf die Arbeit des MoWA» sowie f) die Ermutigung, sich als Ministerium aktiv in die Politikgestaltung einzumischen. Eine Befragte wies darauf hin, dass das Ministerium von sich aus um ein gemeinsames Treffen gebeten habe.

Abb. 21: War es erfolgreich?

■ Ja ■ Nein □ Keine Angaben

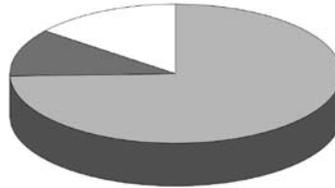
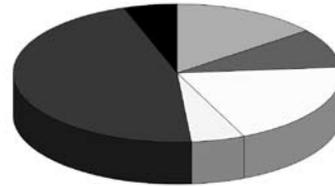


Abb. 22: Wie wichtig ist das Frauenministerium, um frauenspezifische Anliegen voranzutreiben? (1 = unwichtig, 5 = sehr wichtig)

■ 1 ■ 2 □ 3 □ 4 ■ 5 ■ keine Angaben



3.4 Sachpolitische Agenden und rechtspolitische Interessen

Die befragten Parlamentarierinnen wurden gebeten, die fünf wichtigsten Themen ihrer sachpolitischen Agenda und rechtspolitischen Interessen zu benennen.⁸⁴ Wie die folgende Tabelle zeigt, lassen sich die genannten Aspekte sechs verschiedenen Zielsetzungen zuordnen: a) sicherzustellen, dass Staatsapparat und politisches System richtig funktionieren, b) sicherzustellen, dass die Entwicklungs- und Wiederaufbaubemühungen im Land fortgesetzt werden, c) sicherzustellen, dass die Bedürfnisse und Rechte von Frauen in der politischen Arena thematisiert und implementiert werden, d) Förderung demokratischer Werte, e) Sorge um Minoritäten, besonders um Kuchi-Nomaden, und f) Engagement in einzelnen politischen Handlungsfeldern, insbesondere Gesundheit, Bildung, Sicherheit und Jugend. Auch wenn dazu nur wenig Datenmaterial zur Verfügung steht, scheint sich die Agenda-Setzung der Parlamentarierinnen mit den Hauptanliegen der afghanischen Bevölkerung zu decken. Nach einer Umfrage der Kabuler Zeitung *Kabul Weekly* vom September 2007 stuften zweitausend Bewohner von Kabul und Umgebung (allerdings mit familiären Wurzeln in sämtlichen Provinzen des Landes) die Themen Sicherheit (45,75 Prozent), Bildung (25,6 Prozent) und Beschäftigung (13 Prozent)⁸⁵ als die drei wichtigsten Belange ein (*Kabul Weekly* 2007).

⁸⁴ Keine Angaben: 1; aufgrund der Vielzahl unterschiedlicher Antworten wurden nur jene aufgeführt, die von mindestens zwei Parlamentarierinnen genannt wurden oder einer breiteren Kategorie zugeordnet werden können.

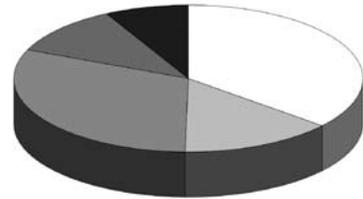
⁸⁵ In der *Kabul Weekly* wurde eine falsche Zahl abgedruckt. Die korrigierte Angabe der Zeitung lautet 13 Prozent (260 Antworten).

Tabelle 3: Sach- und rechtspolitische Interessen von Parlamentarierinnen (Anzahl der Nennungen in Klammern)

Bereich	Spezielle Interessen
Staatsapparat und politisches System	<ul style="list-style-type: none"> – Die Rechtsstaatlichkeit sichern sowie das Gesetz und seine Implementierung stärken (6) – Gesetzgebung (5) – Bekämpfung der Korruption in der Verwaltung (5) – Überwachung und Implementierung von Gesetzen (4) – Die Position des Parlaments und seine ordnungsgemäße Arbeit sicherstellen (2) – Administrative Reformen (2) – Präsenz eines starken und funktionierenden Kabinetts (1)
Entwicklung und Wiederaufbau	<ul style="list-style-type: none"> – Entwicklung und Wiederaufbau von Provinzen / Nation, der Menschen, Lebensstandards und Infrastruktur (21) – Beseitigung der Armut und Entwicklung der Menschen (6) – Kulturelle Entwicklung (2) – Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (2) – Wohlstand und nationales Wohlergehen (2)
Frauen und Genderfragen	<ul style="list-style-type: none"> – Alphabetisierungs- und Bildungsmaßnahmen für Frauen sowie entsprechende Einrichtungen (14) – Entwicklung von Frauen, Bedürfnisse von Frauen und Verbesserung ihrer Lage (13) – Frauenrechte (12) und Bewusstseinsbildung innerhalb von Familien im Hinblick auf die Rechte von Frauen und Männern (1) – Partizipation von Frauen in politischen und sozialen Bereichen (8) – Rechtsetzung für Frauen (8) und von Frauen (1) – Gleichstellung von Frauen und Männern (7) – Wirtschaftliche Entwicklung, Ermächtigung (Empowerment) von und Arbeitsmöglichkeiten für Frauen (5) – Frauengesundheit und Entwicklung des Gesundheitssektors (4) – Frauenthemen (4) – Unterstützung von Frauen durch Wählerschaft / Provinz (3) – Partizipation von Frauen in Regierungsbehörden, an Regierungsarbeit und -planungen (3) – Gewalt gegen Frauen (3) – Thematisierung von Frauenrechtsfragen (3), im Hinblick auf Frauen aus unteren Gesellschaftsschichten (1) – Aufmerksamkeit internationaler Geber auf die Verbesserung der Lage von Frauen lenken (2) – Genderbudgets und / oder Berücksichtigung der Geschlechterdimension im Haushalt (2)

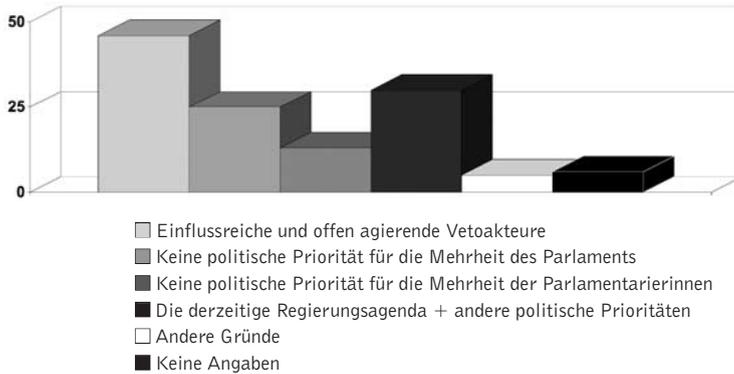
Bereich	Spezielle Interessen
Werte	<ul style="list-style-type: none"> – Den Menschen auf verantwortungsvolle Weise dienen und Probleme von Menschen und Gesellschaft lösen (7) – Demokratie und Menschenrechte (2) – Gute Regierungsführung (Good Governance) und soziale Gerechtigkeit (2)
Spezielle Gruppen	<ul style="list-style-type: none"> – Kuchis, insbesondere Frauen (2)
Einzelne politische Handlungsfelder	<ul style="list-style-type: none"> – Bildung, Bekämpfung des Analphabetentums und Verbesserung des Bildungssystems (26) – Sicherheit (23) – Gesundheit (15) – Kinder und Jugend (8) – Kapazitätenaufbau (Capacity-Building), Trainings, Beschäftigungsmöglichkeiten (6) – Kampf gegen Drogen und Mohnanbau (4) und Hilfe für Mohnbauern bei der Erschließung alternativer Einkommensquellen (1) – Gehaltserhöhungen für Regierungsangestellte und bessere Arbeitsbedingungen für Regierungsangestellte der unteren Ebenen (2)

Abb. 23: Einschätzung der Realisierbarkeit entsprechender Gesetzesinitiativen zur rechtlichen Verankerung der genannten Aspekte im derzeitigen Parlament (1 = absolut unmöglich, 5 = sehr wahrscheinlich)



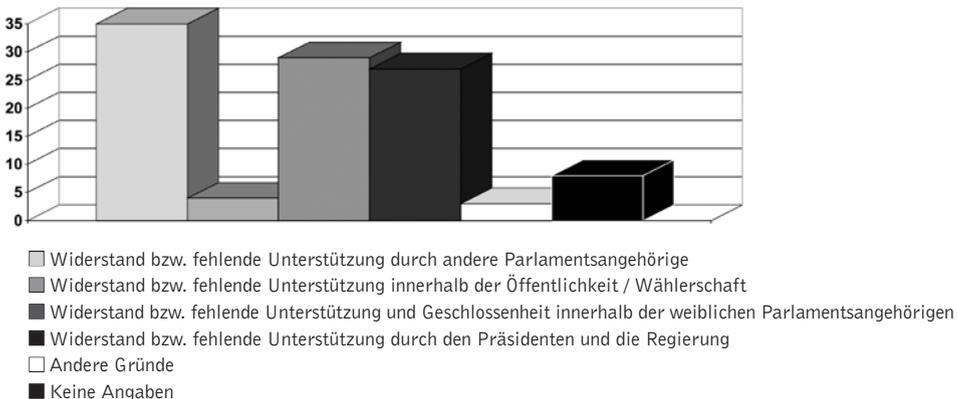
□ 1 □ 2 □ 3 □ 4 □ 5

Abb. 24: Falls durchführbar, wie lauten die Gründe für ausbleibende Gesetzesinitiativen? (Mehrfachantworten)



Einflussreiche und offen agierende Vetoakteure, die Gesetzesinitiativen von Parlamentarierinnen verhindern, werden größtenteils innerhalb des Parlaments (39 Angaben, 84,78 Prozent aller erhaltenen Antworten) gesehen. Da niemand einzelne Widersacher benennen wollte, blieben die Kommentare eher allgemein und rangierten von «Mitgliedern der Regierung» (allerdings keine Angehörige des Parlaments!) und «Außenakteuren» bis hin zu «weiblichen und männlichen Parlamentsmitgliedern, die von der Arbeit von Frauen nichts halten». Sechs Abgeordnete nannten als weitere Gründe für ausbleibende Gesetzesinitiativen: die Zurückhaltung von Regierungsstellen und Ministerien; das Fehlen einer Partei im Parlament, die die Menschen vertritt; den Mangel an guten Ratgebern und Unterstützung von außen; unpassendes Klima im Parlament; Abgeordnete, die sich diesen Themen widersetzen; und «Parlamentarierinnen haben nicht genügend Erfahrung, um Gesetzesinitiativen anzustoßen.»

Abb. 25: Falls undurchführbar, wie lauten die Hauptgründe? (Mehrfachantworten)



Einige Parlamentarierinnen benannten einzelne Blockierer oder Widersacher, die sie von Gesetzesinitiativen abgehalten hatten. Auf Parlamentsebene bezog sich

dies auf frühere Mudschaheddin und Kommandeure, Kriegsherren, Extremisten, «Leute, die Ethnie, Qawm und religiöse Fragen in den Vordergrund stellen» sowie «Leute, die nichts von Demokratie halten». Mit Blick auf die Öffentlichkeit und die Wählerschaft verwiesen zwei Parlamentarierinnen auf Extremisten sowie auf die Auswirkungen von 30 Jahren Krieg und die Herrschaft der Taliban. Drei Parlamentarierinnen benannten das mangelnde Bewusstsein weiblicher Abgeordneter, divergierende Vorstellungen durch die Zugehörigkeit zu «bestimmten Parteien» sowie die Tatsache, dass «Gewalt gegen Frauen überall spürbar ist» als Gründe, warum es unter den Parlamentarierinnen Widerstand und zu wenig Unterstützung und Einigkeit gebe. Zwei weitere Abgeordnete beschreiben, dass die Regierung Gesetzesinitiativen behindere oder präsidienziale Entscheidungen ablehne. Darüber hinaus wurden von den Befragten drei weitere Faktoren beobachtet: 1) Von Abgeordneten aus den Provinzen mitgebrachte Vorschläge werden ignoriert, 2) fehlende Sicherheit, und 3) verursachen, nach Ansicht einer Parlamentarierin, «manche Organisationen, die das Parlament unterstützen, eine Lagerbildung unter den weiblichen Abgeordneten, da sie normalerweise eine Gruppe von Frauen unterstützen, andere dagegen nicht.»

Sachpolitische Prioritäten und rechtspolitische Interessen in Bezug auf Frauenthemen

Obwohl Frauen in der afghanischen Wolesi Jirga in beträchtlicher Zahl vertreten sind, bleiben Gender-Interessen auch weiterhin unterrepräsentiert. Das soll nicht heißen, dass der politische Einfluss von Frauen in den letzten 18 Monaten nicht gewachsen ist, sondern eher, dass sie ihre neugewonnenen Einflussmöglichkeiten nicht umfassend genug genutzt haben, um geschlechtsspezifische Anliegen zu verfolgen (Wordsworth 2007: vii).

Die Belange der Frauen stehen seit vielen Jahren im Zentrum internationaler Aufmerksamkeit und nationaler politischer Rhetorik und Symbolik.

Nach dem Fall des Taliban-Regimes bestand die Hoffnung, dass sich die Gesetze in Afghanistan in Hinblick auf Frauenrechte schnell entwickeln und auf der Grundlage der Menschenrechte überarbeitet werden würden. Und dass sich mit der Verbesserung der Sicherheitslage auch der Respekt vor dem «Prinzip der Rechtsstaatlichkeit» entwickeln und im ganzen Land verbreiten würde. Das ist leider nicht geschehen. Die Justizreform ist nur sehr langsam vorangekommen und neigt dazu, bestehende Gesetze zu übernehmen statt neue zu entwickeln (Anwari 2007: 122).

Eine große Herausforderung für Quotenfrauen besteht darin, sich innerhalb des politischen Mainstream als vollwertige und gleichberechtigte öffentliche Repräsentantinnen zu definieren und zu positionieren, um auf diese Weise eine hochgradig heterogene Gesellschaftsgruppe in ihren Interessen angemessen zu

repräsentieren und ihren Auftrag als Vertreterinnen des eigenen Geschlechts erfüllen zu können. Doch das Erlangen politischer Legitimation und Autorität ist in einem derart verzwickten Kontext ein zweischneidiges Schwert, denn Quoten werden dazu benutzt, in bislang ausschließlich Männern vorbehaltenen oder von Männern dominierten Machtzentren Gräben aufzureißen. Frauenthemen beziehungsweise Frauenagenden betrachtet man in solchen Machtzentren vor allem als Störung des Status quo und der etablierten Machtverteilung. Zudem gelten sie als neuartig und daher als Ablenkung von den «klassischen» beziehungsweise «mehrheitsfähigen» politischen Themen; sie befassen sich mit Fragen, die zwischen progressiven und konservativen politischen Kräften umstritten sind und stellen geschlechtsspezifische Normen und diskriminierende Strukturen in Frage. In einem hochgradig zersplitterten, traditionalistisch bis ultra-konservativ geprägten Umfeld eine frauenfreundliche Agenda voranzutreiben stellt afghanische Politikerinnen daher vor enorme Herausforderungen, selbst wenn sie in Bezug auf Frauenthemen und -rechte die gleichen Ansichten teilen. Dies zeigt sich in der folgenden Untersuchung der Gender-Prioritäten weiblicher Abgeordneter und ihrer Einschätzung der Erfolgsaussichten für eine rechtliche Verankerung. Die Analyse der Antworten ergab einige interessante Trends und Korrelationen.

- Die meisten Parlamentarierinnen, die die genannten Frauenthemen als weniger wichtig einstufen, hielten die Realisierungschancen von Gesetzesinitiativen für gering bis sehr gering.
- Die meisten Parlamentarierinnen, die die genannten Frauenthemen als sehr wichtig einstufen, hielten die Chancen zur Realisierung von Gesetzesinitiativen durch Vetoakteure, Regierungspolitik und mangelndes Interesse der parlamentarischen Mehrheit für deutlich eingeschränkt.
- Acht Parlamentarierinnen, die eine frauenfreundliche Agenda betonten, stuften später die meisten Frauenthemen als weniger wichtig ein. Im Gegensatz (oder im Widerspruch) dazu schätzten sie die Realisierungschancen jedoch wesentlich besser bis gut ein.
- Einige Parlamentarierinnen stuften die Bedeutung von Fragen im Zusammenhang mit der politischen Ermächtigung (Empowerment) von Frauen, d. h. mehr Frauen in politischen Positionen bzw. Verwaltung / Öffentlichem Dienst, geringer ein als eine dementsprechende Frauenquote als Maßnahme zur Verwirklichung dieses Ziels.
- Mehrere Parlamentarierinnen zeigten divergierende Ansichten und Sprünge in ihrer Einschätzung der Bedeutung verschiedener frauenpolitischer Themen.
- Insgesamt verteilen sich die Prioritäten und Realisierungseinschätzungen auf ein breites Spektrum verschiedener Unter Aspekte (z. B. rechtlicher Status / ökonomischer Status), beziehungsweise über die gesamte Themenpalette und / oder den Grad der Durchsetzbarkeit (wichtig / unwichtig; möglich / absolut unmöglich).

Abb. 26: Einstufung der eigenen politischen Prioritäten im Hinblick auf die rechtliche Gleichstellung der Frau (1 = sehr gering, 10 = sehr hoch)

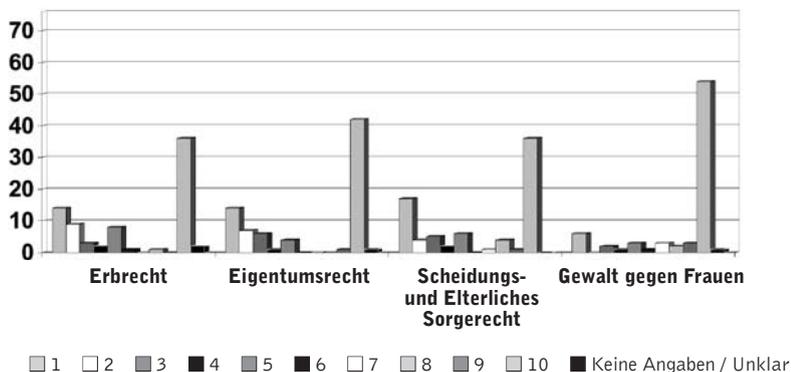


Abb. 27: Einstufung der eigenen politischen Prioritäten im Hinblick auf den ökonomischen Status von Frauen (1 = sehr gering, 10 = sehr hoch)

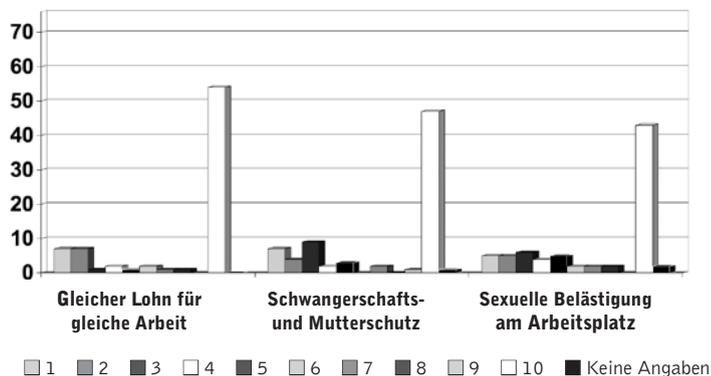


Abb. 28: Einstufung der eigenen politischen Prioritäten im Hinblick auf die politische Repräsentanz und Partizipation von Frauen (1 = sehr gering, 10 = sehr hoch) – Mehr Frauen in Führungs- / Entscheidungspositionen von Landes- und Provinzregierung / in Entscheidungsfunktionen und Verwaltung / Öffentlichem Dienst

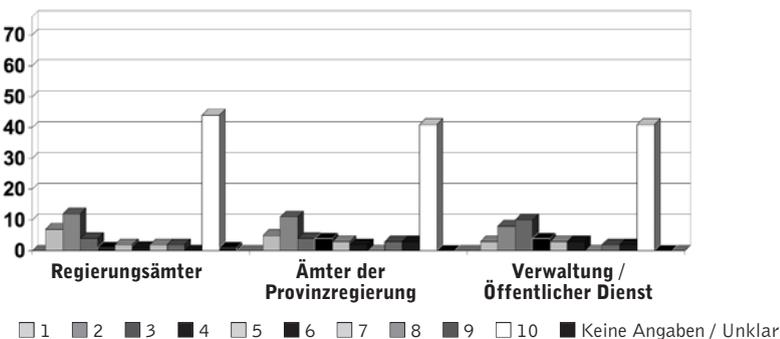
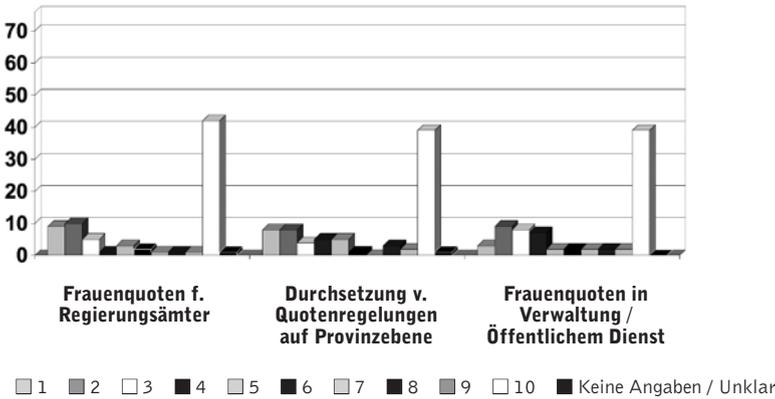


Abb. 29: Einstufung der eigenen politischen Prioritäten im Hinblick auf die politische Repräsentanz und Partizipation von Frauen (1 = sehr gering, 10 = sehr hoch) – Einführung von Quotenregelungen für Regierungsämter und Verwaltung / Öffentlichen Dienst, Durchsetzung und Überwachung von Quotenvorgaben auf der Provinzebene (einschl. Sanktionen)



Nur wenige Parlamentarierinnen schlugen neben den im Fragebogen aufgeführten Themen weitere frauenspezifische Anliegen vor, obwohl diese Möglichkeit in sämtlichen thematischen Untergruppen gegeben war (rechtlicher Status, ökonomischer Status, politische Repräsentanz und Partizipation). Folgende zusätzliche Prioritäten wurden genannt: a) Rechtlicher Status: Mitgift; Frauen, die von zuhause flüchten; Eigentumsfragen nach Scheidung und Polygamie (keine Einstufung) sowie das Recht von Frauen, den Ehemann selbst auszuwählen (hohe Bedeutung, mittlere bis geringe Realisierungschancen); Zwangsheirat (geringe Bedeutung, keine Realisierungseinschätzung) und das Recht auf Bildung (hohe Bedeutung, geringe Realisierungschancen); b) Ökonomischer Status: Soziale Sicherheit (keine Einstufung); Ruhestandsregelungen für Frauen und Rechte (stillender) berufstätiger Mütter (hohe Bedeutung, geringe Realisierungschancen); Gleichstellung von Frauen und Männern im Beruf / im Wirtschaftsleben (hohe Bedeutung, aber geringe Realisierungschancen) sowie ökonomische Unabhängigkeit / Ermächtigung (Empowerment) von Frauen (hohe Bedeutung, mittlere bis gute Realisierungschancen) und berufliche Möglichkeiten für Frauen (hohe Bedeutung, aber geringe Realisierungschancen); c) Politische Repräsentanz und Partizipation von Frauen: wenig Augenmerk auf der Übernahme von Frauen in Schlüsselpositionen der Regierung (keine Einstufung) und gleicher politischer Status von Frauen und Männern (hohe Bedeutung und gute Realisierungschancen).

Einschätzungen der Realisierbarkeit zukünftiger Gesetzesinitiativen zugunsten von Frauen

Im nachfolgenden Fragenkatalog sollten die Parlamentarierinnen angeben, ob sie es für möglich halten, im derzeitigen Parlament frauenfreundliche Regelungen

zu den genannten Themen einzuführen. Wie die nachfolgenden Ergebnisse zeigen, sind die Frauen im Hinblick auf die Realisierbarkeit möglicher Gesetzesinitiativen gespalten, doch lässt sich aus dem gesammelten Datenmaterial bei einem Großteil der Themen ein Trend in Richtung «fast unmöglich» erkennen. Ausnahmen sind die Themen Scheidung und Sorgerecht (mittlere bis gute Realisierungschancen) und die Erhöhung des Frauenanteils in Regierung und Verwaltung / Öffentlichem Dienst, einschließlich dementsprechender Quotenregelungen (mittlere Realisierungschancen). Eine Parlamentarierin machte zu dieser Unterkategorie keine Angaben.

Abb. 30: Einschätzung der Realisierbarkeit von Initiativen zur rechtlichen Gleichstellung von Frauen (1 = absolut unmöglich, 5 = sehr wahrscheinlich)

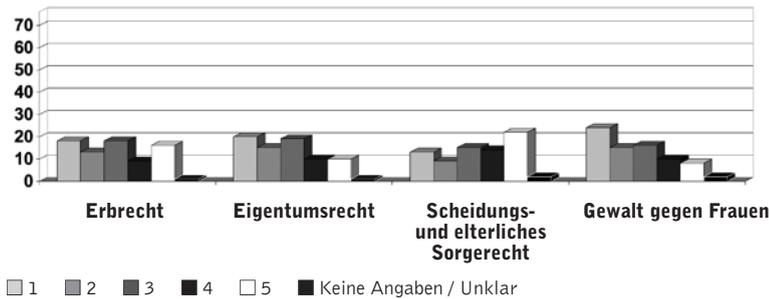


Abb. 31: Einschätzung der Realisierbarkeit von Initiativen zur Verbesserung des ökonomischen Status von Frauen (1 = absolut unmöglich, 5 = sehr wahrscheinlich)

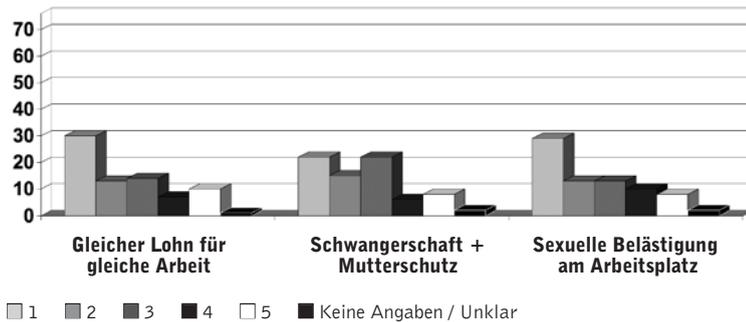


Abb. 32: Einschätzung der Realisierbarkeit von Initiativen im Hinblick auf die politische Repräsentanz und Partizipation von Frauen – 1. Teil: Mehr Frauen in Führungs- / Entscheidungspositionen der Nationalregierung, auf Provinzebene und in der Verwaltung / im öffentlichen Dienst: (1 = absolut unmöglich, 5 = sehr wahrscheinlich)

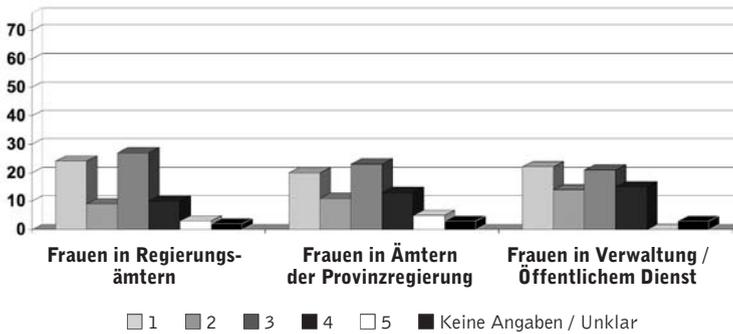
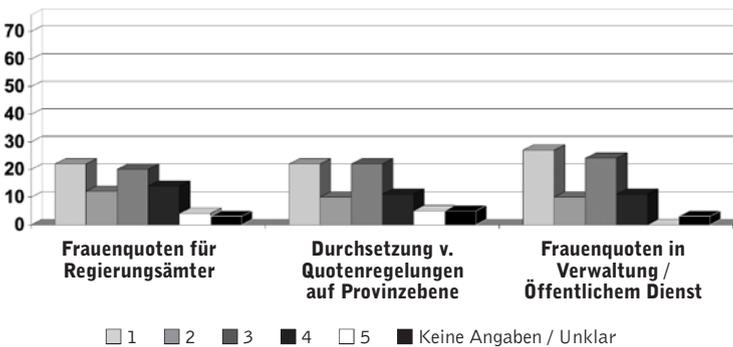
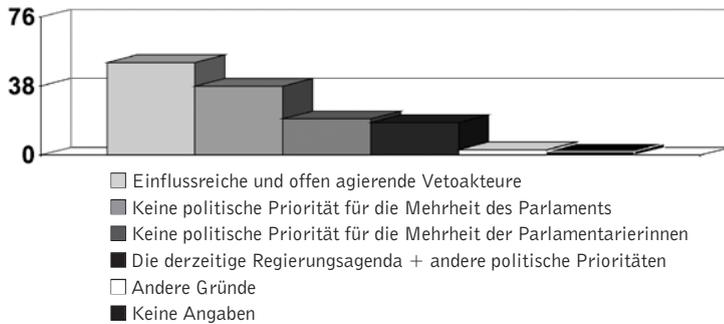


Abb. 33: Einschätzung der Realisierbarkeit von Initiativen im Hinblick auf die politische Repräsentanz und Partizipation von Frauen – 2. Teil: Quotenregelungen für Führungs- und Entscheidungspositionen innerhalb der Regierung, auf Provinzebene und in der Verwaltung / im öffentlichen Dienst (1 = absolut unmöglich, 5 = sehr wahrscheinlich)



Einflussreiche und offen agierende Vetoakteure innerhalb des politischen Systems wurden von 51 der befragten Parlamentarierinnen (67,10 Prozent) als Haupthindernisse genannt – vor allem solche, die in beiden Kammern vertreten sind – (46 Antworten), aber auch Kabinettsmitglieder (17 Antworten). Einzelne Befragte ergänzten ihre Aussagen zu bestimmten Widersachern / Störfaktoren mit: «falsche männliche Kultur, die teilweise auf Analphabetentum zurückzuführen ist», «fehlende Unterstützung durch männliche Abgeordnete», Parlamentarier, die «Frauenrechte aus islamischer (Sharia-) Perspektive ablehnen» sowie solche, «die etwas gegen Frauen in Führungspositionen haben.»

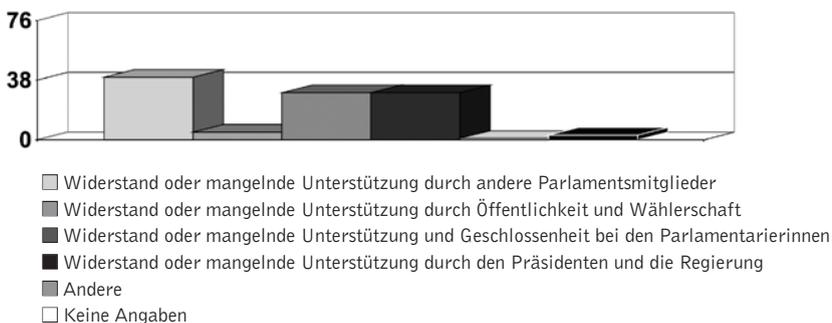
Abb. 34: Falls realisierbar, wie lauten die Gründe für ausbleibende Gesetzesinitiativen? (Mehrfachantworten)



Vier Parlamentarierinnen verwiesen auf andere Gründe für ausbleibende Gesetzesinitiativen. In ihren Antworten scheint sich die Zerrissenheit der derzeitigen afghanischen Parlamentspolitik ebenso widerzuspiegeln wie die Tatsache, dass frauenspezifische Themen und Anliegen in einer relativ feindseligen Umgebung vorangetrieben werden müssen:

- fehlende Koordination unter den Parlamentsmitgliedern;
- den weiblichen Abgeordneten fehlt es an Geschlossenheit und geeigneten Mechanismen;
- wechselnde Taktiken im Parlament, abhängig von der jeweiligen Dimension bzw. dem jeweiligem Thema;
- den Abgeordneten fehlt es an Kontrollmöglichkeiten bei der Verteidigung und Annahme von Gesetzen
- Fanatismus und Diskriminierung innerhalb der Regierung.

Abb. 35: Falls nicht realisierbar, was sind die Hauptgründe für ausbleibende Gesetzesinitiativen? (Mehrfachantworten)



Mehrere Befragte verwiesen auf folgende Gruppen von Akteuren, die frauenfreundliche Gesetzen im Parlament die Unterstützung versagen oder sich ihnen widersetzen: frühere Kommandeure, Kriegsherren, Extremisten, traditionelle Machthaber, Dschihad-Parteien sowie Mitglieder politischer Parteien und Leute,

die Parteifründe zu bewahren suchen. Darüber hinaus nannten drei Parlamentarierinnen auch Kabinettsmitglieder als Störfaktoren (insbesondere konservative Minister) sowie die derzeitigen Interessen der Regierung von Präsident Karzai. In Bezug auf die Öffentlichkeit erwähnte eine Abgeordnete den Widerstand durch religiöse Führer und Ulema. Vier Parlamentarierinnen äußerten die Ansicht, der Widerstand beziehungsweise die fehlende Unterstützung innerhalb der weiblichen Parlamentsangehörigen sei auch auf generelle ethnische, sprachliche und religiöse Spaltungen innerhalb der Gesellschaft sowie auf Diskrepanzen bei bestimmten Themen und unterschiedliche Ansichten bzw. Meinungen zurückzuführen.

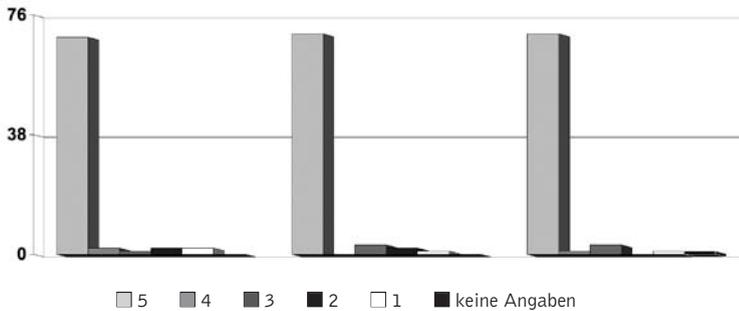
3.5 Internationale Abkommen, Resolutionen und Kooperationsvereinbarungen

Afghanistan hat zahlreiche Verträge und Konventionen unterzeichnet, darunter auch solche, die Fraueninteressen beinhalten wie das CEDAW. Die afghanische Verfassung besagt eindeutig, dass es dauerhaft an die unterzeichneten Verträge gebunden ist und über die Umsetzung zu berichten hat. [...] Eine neuere Verlautbarung des Parlaments enthüllt Pläne, die es als eine der Hauptaufgaben betrachten, die mit den internationalen Verträgen eingegangenen Verpflichtungen Afghanistans zu überprüfen (Anwari 2007: 126).

Weibliche Parlamentsabgeordnete fühlen sich nicht nur den Belangen von Frauen verpflichtet. Ebenso einig sind sie sich in Bezug auf die Bedeutung internationaler Verträge, Kooperationsabkommen und Resolutionen für ihre eigene Arbeit und politischen Agenden. Beispiele dafür sind das Übereinkommen zur Beseitigung aller Formen der Diskriminierung von Frauen (CEDAW) oder die Resolution 1325 des UN-Sicherheitsrates über die Rolle von Frauen in Konfliktbeilegungs- und Friedensprozessen.

Fünf befragte Abgeordnete äußerten sich eingehender zur Bedeutung und den Auswirkungen internationaler Konventionen und Übereinkommen, wobei sie auf eine Kluft zwischen der Unterzeichnung und der Umsetzung hinwiesen. Da Afghanistan internationale Dokumente wie das CEDAW und die UN-Menschenrechtscharta unterzeichnet hat, sei es moralisch verpflichtet, auch entsprechend zu handeln, betonte eine Delegierte. Außerdem sollten sich zivilgesellschaftliche Organisationen mit Parlamentarierinnen zusammenschließen, um Druck für eine Akzeptanz des CEDAW im Parlament zu machen, plädierte eine andere. Die Regierung müsse sich für alle unterzeichneten Verträge einsetzen, denn wenn Gesetze nicht implementiert würden, ändere sich auch nichts an der Lage der Frauen.

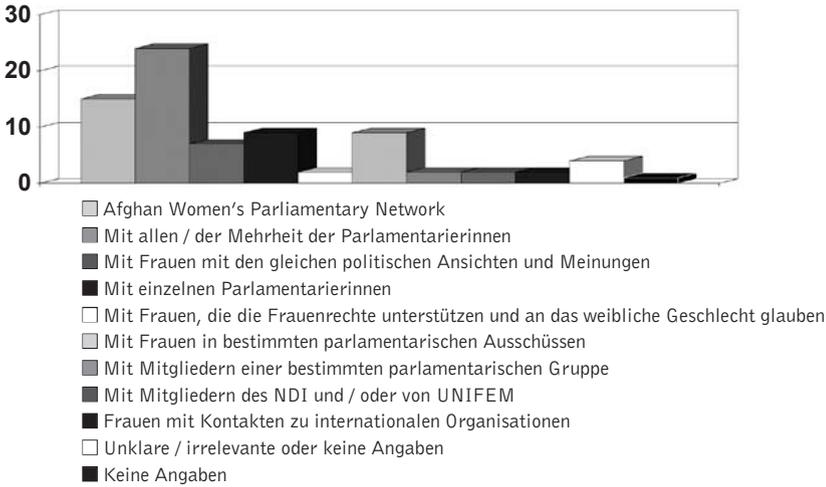
Abb. 36: Einfluss internationaler Verträge, Kooperationsabkommen und Resolutionen auf die parlamentarische Arbeit und politischen Agenden von Parlamentarierinnen (5 = sehr wichtig, 1 = absolut unwichtig)



Zusammenarbeit von Parlamentarierinnen untereinander

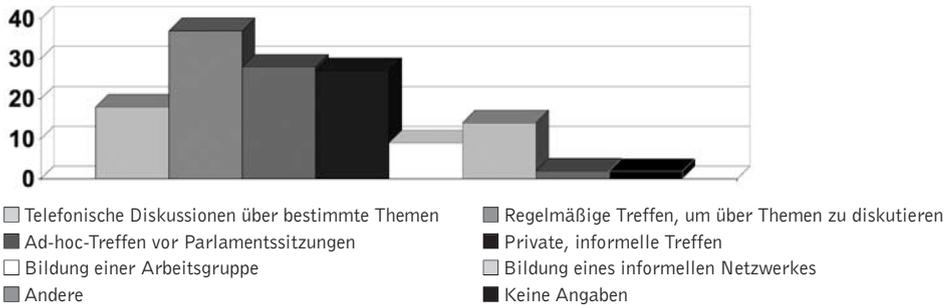
Im Gegensatz zur generellen Einschätzung zivilgesellschaftlicher Akteurinnen und Akteure, aber auch der im Laufe dieser Studie befragten Parlamentsmitglieder beiderlei Geschlechts, gaben 72 von 76 interviewten Parlamentarierinnen (94,73 Prozent) an, Kontakte zu anderen Mandatsträgerinnen zu unterhalten und sich mit diesen zusammenzuschließen, um im Parlament Themen anzusprechen und Gesetzesinitiativen vorzustellen. Nur vier (5,27 Prozent) erklärten, nicht mit anderen Kolleginnen zusammenzuarbeiten. Zwei von ihnen nannten dafür mehrere Gründe. Eine Befragte gab an, eine Zusammenarbeit habe für ihre eigene politische Agenda und ihre parlamentarische Arbeit keine Priorität. Zudem würde ein solcher Schritt den Widerstand oder den Entzug der Unterstützung durch Familie und Qawm (2) oder nicht näher bezeichnete andere Personen (1) nach sich ziehen. Unterschiedliche politische und ideologische Auffassungen nannten zwei von vier nicht-kooperierenden Frauen als Gründe, während eine keinerlei Angaben machte.

Abb. 37: Mit wem arbeiten Sie normalerweise zusammen?⁸⁶ (Mehrfachantworten)



Die befragten Parlamentarierinnen nannten die Namen von achtundzwanzig Kolleginnen. Mitglieder des parlamentarischen Ausschusses für Frauenangelegenheiten, Zivilgesellschaft und Menschenrechte wurden von vier Befragten angeführt. Zwei Befragte machten eher allgemeine Angaben, indem sie erklärten, nur mit Frauen zusammenzuarbeiten, «die keiner Partei angehören», oder mit «die sich für das Wohl der Nation einsetzen».

Abb. 38: Formen der Interaktion und Kooperation⁸⁷ (Mehrfachantworten)

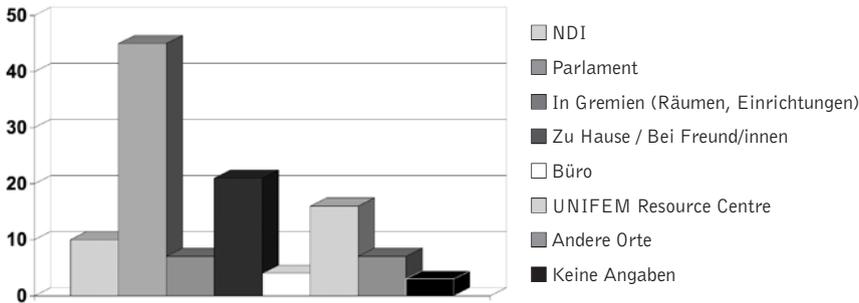


86 In diesem Abschnitt erwähnten einige Abgeordnete andere Akteure als die im Fragebogen genannten. So verwiesen sie beispielsweise auf Spingiri (Stammesälteste) oder auf die Afghan Parliamentary Group, bei der es sich weder um ein Kooperationsinstrument weiblicher Abgeordneter handelt noch um einen Ausschuss, sondern um eine parlamentarische Gruppe männlicher und weiblicher Delegierter, die überwiegend den Bevölkerungsgruppen der Hazara und Paschtunen angehören. Ihre Zahl soll sich ursprünglich auf 50 belaufen haben, inzwischen aber auf ungefähr 20 Mitglieder gesunken sein, die nun versuchen auf die Agenden von Parlament und Regierung Einfluss zu nehmen.

87 Zwei Parlamentarierinnen antworteten, andere Formen der Interaktion mit Kolleginnen ergäben sich auf Konferenzen bzw. Seminaren des NDI, von UNIFEM oder über Email-Kontakt.

Auch wenn das Parlament und das eigene Heim die bevorzugten Orte zur Interaktion und Kooperation mit anderen Parlamentsvertreterinnen darstellen, nannten einige Befragte auch andere Begegnungsorte, wie sichere bzw. geschützte Orte oder die Vertretungen von Organisationen wie UNDP, MoWA, IRI, Afghanisches Jugendnetzwerk (AYN) sowie das Büro der Afghan Parliamentary Group.

Abb. 39: Wo treffen Sie sich normalerweise? (Mehrfachantworten)



3.6 Parlamentarisches Frauennetzwerk / Caucus

Sowohl die Mehrzahl der an dieser Umfrage beteiligten Parlamentarierinnen als auch sämtliche interviewten Mitglieder der Zivilgesellschaft betonen die Notwendigkeit eines parlamentarischen Frauennetzwerkes oder Caucus von Frauen. Die Realisierungschancen werden von einigen als gut eingeschätzt, andere halten eine Umsetzung noch auf Jahre hin für unmöglich. Interessanterweise zeigten sich einige der männlichen Befragten aus dem Ministerium für Parlamentsangelegenheiten sowie ein ranghoher Parlamentarier einem solchen Mechanismus gegenüber skeptisch, da sie davon ausgehen, dass es die Gräben zwischen den Geschlechtern, die Vorbehalte männlicher Delegierter und die Isolation beziehungsweise Ausgrenzung von Frauen im Parlament vertiefen könnte.⁸⁸ Im Gegensatz dazu befürworten die Aktivistinnen und Aktivistinnen der Zivilgesellschaft, den gesammelten Informationen zufolge, ein parlamentarisches Frauennetzwerk oder Caucus von Frauen. Entscheidend ist für sie die Geschlossenheit und Solidarität unter den weiblichen Delegierten.

Wenn sie sich zusammentäten, könnten sie die vorhandenen Ressourcen nutzen; letzten Endes müssen sie sich aktiv engagieren und die Dinge allen Spaltungen zum Trotz vorantreiben. Sie müssen sich mit ihren Opponentinnen verständigen, sonst funktioniert das Parlament nicht.⁸⁹

⁸⁸ Interviews vom 22. und 24. September 2007, Kabul.

⁸⁹ Aussagen gehen zurück auf eine internationalen Gender-Expertin, Privatgespräch vom 13. April 2007, Kabul.

Aus Sicht der Zivilgesellschaft schlugen mehrere Versuche, ein parlamentarisches Frauennetzwerk oder Caucus von Frauen zu unterstützen, aus folgenden Gründen fehl: a) der fehlenden Bereitschaft, regelmäßig und in organisiertem Rahmen in einer größeren Gruppe zusammenzuarbeiten; b) identitätspolitischem Denken und personenbezogener Politik (persönliche Abneigungen, Führungsmachtkämpfe, Verwerfungen zwischen Stadt und Land, Hauptstadt und Provinzen, sowie c) inhaltlichen Differenzen (progressiv vs. konservativ und ethnisch begründete Differenzen).⁹⁰ Andere genannte Faktoren waren beispielsweise die Einmischungen männlicher «Königsmacher» und / oder das mangelnde Bewusstsein hinsichtlich ihrer Rolle oder Pflichten als Politikerinnen.⁹¹ Bei anderen Gelegenheiten hat es sich für Parlamentarierinnen als äußerst schwierig oder sogar riskant erwiesen, ihre Themen im Parlament zur Sprache zu bringen, da sie einerseits mit starkem Widerstand durch konservative Kolleginnen und Kollegen rechnen müssen, sie innerhalb von Gesellschaft und Parlament in einem traditionellen und männlich-dominierten Umfeld agieren und es darüber hinaus an staatlichem Schutz für Politikerinnen fehlt, die kontroverse Themen ansprechen und sich dadurch Bedrohungen aussetzen.⁹²

Wir können beobachten, dass die [männliche] Opposition ihr eigenes Bündnis geschlossen hat und die politischen Verhältnisse, möglicherweise auch die Verfassung zu verändern sucht. In dieser Situation müssen wir für ein funktionierendes Netzwerk sorgen.⁹³

Dennoch scheint man in der Zivilgesellschaft weiterhin zu hoffen, dass es unter den Parlamentarierinnen bald zu einer engeren Zusammenarbeit kommen könnte, und signalisiert bereits jetzt große Kooperationsbereitschaft. Die Vertreterinnen und Vertreter der Zivilgesellschaft raten nicht zuletzt deshalb zu einer engeren Zusammenarbeit, weil sie davon ausgehen, dass eine Kooperation unter Politikerinnen angesichts des derzeitigen politischen Klimas bald unumgänglich werden wird, wenn diese erfolgreich weiter arbeiten und nicht Gefahr laufen wollen, ihren Ruf, ihre politische Legitimation oder gar das Quotensystem zu verlieren, mit dessen Hilfe sie überhaupt in die Politik gelangt sind. Möglicherweise erzeugt der im Raum stehende Einlass von Vertretern der Taliban in die

⁹⁰ Die Angaben gehen zurück auf Interviews und Diskussionen mit Aktivistinnen und Aktivisten der Zivilgesellschaft und Mitgliedern internationaler Organisationen im April, Juni und September 2007, Kabul.

⁹¹ Angaben gehen zurück auf ein Interview mit Vertreterinnen der afghanischen Zivilgesellschaft, die für eine internationale Nichtregierungsorganisation arbeiten, Kabul, 19. September 2007.

⁹² Interview mit einer Aktivistin, Kabul, 27. Juni 2007.

⁹³ Zitat eines Mitglieds des WPPC während einer Diskussion mit mehreren Aktivistinnen des Komitees. Kabul, 12. April 2007.

politische Arena bei den Parlamentarierinnen genügend Druck und Bedarf für ein geschlossenes Vorgehen, um den bereits angelegten Weg zu sichern.⁹⁴

*Wenn wir zurückblicken und sehen, wo die Parlamentarierinnen vor einem Jahr standen, lässt sich feststellen, dass sie weniger konfrontativ auftreten und dichter zusammenrücken. Auch wenn der gemeinsame Boden, auf dem sie stehen, wacklig ist und sie nicht in allem einer Meinung sind, haben sie doch viele Alltagserfahrungen gemein, auf die sie zurückgreifen können, so dass langsam Vertrauen zwischen ihnen wächst.*⁹⁵

Parlamentarierinnen machten bei wenigen Gelegenheiten gemeinsame Sache: der Einrichtung von Gender-Units in Schlüsselministerien (nachdem sämtliche weiblichen Abgeordnete bei einer Gelegenheit geschlossen und unter Protest die Versammlung verlassen hatten) und bei der Änderung des Jugendstrafrechts, um die unterschiedlichen Altersgrenzen für Jungen und Mädchen aufzuheben.⁹⁶ Folgende Themen sehen Vertreterinnen und Vertreter der Zivilgesellschaft als mögliche zukünftige Arbeitsgebiete für ein parlamentarisches Frauennetzwerk beziehungsweise einen Frauen-Caucus: Familienrecht, Mutterschutz, Polygamie, Belange von Kindern und Kriegsopfern, häusliche Gewalt, sexuelle Belästigung, Bildung und Sicherheit. Die Thematisierung dieser und weiterer aktueller Gesetzesinitiativen im Parlament erfordert den Aufbau tragfähiger und stützender Beziehungen zu Organisationen der Zivilgesellschaft. Und dies nicht allein deshalb, um dem religiös motivierten Widerstand von Kolleginnen und Kollegen oder anderer Teile der Gesellschaft zu begegnen.⁹⁷

Die Entscheidung einer neu gegründeten Gruppe beizutreten, wird hauptsächlich davon abhängig gemacht, wer die anderen Mitglieder sind, und weniger davon, auf welchen politischen Grundsätzen sie aufbaut. [...] Dies wird aus den Antworten auf Fragen nach dem auf internationales Betreiben zustande gekommenen Women's Caucus deutlich. Die Frauen, die noch nie von der Gruppe gehört hatten, interessierten sich in erster Linie für die maßgeblichen Personen, statt hervorzuheben, dass sie mit der

⁹⁴ Die Ansichten stammen aus einem Privatgespräch mit einer internationalen Expertin, Kabul, 13. April 2007 sowie von einem Mitglied des WPPC während einer Diskussion mit verschiedenen Aktivistinnen des Komitees, Kabul, 12. April 2007.

⁹⁵ Zitat eines Mitglieds des WPPC während einer Diskussion mit mehreren Aktivistinnen des Komitees. Kabul, 12. April 2007.

⁹⁶ Interview mit einer Aktivistin in Kabul, am 27. Juni 2007 sowie Vertreterinnen und Vertreter der afghanischen Zivilgesellschaft, die für eine internationale Nichtregierungsorganisation arbeiten, Kabul, 19. September 2007.

⁹⁷ Interviews vom 27. und 30. Juni sowie 25. September 2007, Kabul. Die gleiche Ansicht äußerte eine ranghohe Vertreterin des Frauenministeriums, die erklärte, dass konservative Parlamentarier Diskussionen über Frauenthemen im Parlament zu verhindern suchen (Kabul, 27. Juni 2007).

*Agenda und den politischen Grundsätzen der Gruppe nicht vertraut sind.
(Wordsworth 2007: 18).*

Die Wahrnehmungen und Antworten der Parlamentarierinnen sind mitunter widersprüchlich: Sie behaupten zu kooperieren und weisen in ihren Antworten gleichzeitig darauf hin, dass es ihnen untereinander an Geschlossenheit und Solidarität fehle.

Dieser spürbare Mangel an Geschlossenheit und Solidarität unter weiblichen Abgeordneten, den Akteurinnen und Akteure der Zivilgesellschaft, Parlamentsmitglieder und nach Hintergrundinformationen befragte Regierungsangestellte beobachten – auf den jedoch auch verschiedene Politikerinnen in ihren Fragebögen wiederholt hingewiesen haben (siehe die geringen Realisierungschancen von Gesetzesvorhaben zugunsten von Frauen) –, gilt als direkte Folge der drei Jahrzehnte währenden Konflikte, die nicht nur zwischen den, sondern auch innerhalb der Geschlechter zu Verwerfungen geführt haben. Diese Ansicht wird auch von den Ergebnissen dieser Umfrage bestätigt – ungeachtet der zuvor genannten Angaben der Parlamentarierinnen, sie würden miteinander kooperieren. Abgesehen von den Folgen jahrzehntelanger Konflikte fügten mehrere Abgeordnete aus beiden Kammern hinzu, dass es ihnen für die parlamentarische und politische Arbeit zudem an Qualifikationen und Erfahrungen fehle. Hinzu kommt, als weiterer Faktor, der asymmetrische Status von Frauen: Da sich die soziopolitische Macht ohnehin in männlicher Hand befindet, haben es Männer im Parlament ungleich leichter, ihre Strategien und Aushandlungen über (partei-)politische Grenzen hinweg voranzutreiben, während Frauen erstmalig unter Beweis stellen können, dass auch sie (gute) Führungspersonen sind. Infolgedessen herrscht unter den Parlamentarierinnen ein starker Konkurrenzdruck. Während einige von Männern unterstützt werden, genießen andere keine soziopolitische Unterstützung und müssen mit Männern zusammenarbeiten, die kein Interesse daran haben, sie zu unterstützen.

Darüber hinaus würden Frauen dazu erzogen oder neigten dazu, Dinge selbst zu erledigen, während Männer geübter und erfahrener darin seien, Dinge gemeinsam zu tun, erklären mehrere Abgeordnete aus beiden Kammern.⁹⁸ In der Tat könnte dies eine der wichtigsten Auswirkungen der in der afghanischen Gesellschaft immer noch vorherrschenden Trennung von öffentlichem und privatem Raum sein – wobei der öffentliche Raum fast ausschließlich Männern vorbehalten ist. Da Frauen in sozioökonomischer wie kultureller Hinsicht in der schwächeren Position sind, könnten sich männliche Anführer beeinflussbare Parlamentarierinnen zu Nutze machen, sie bezahlen und für eigene politische Ambitionen und Konkurrenzkämpfe einspannen, meinte eine prominente Delegierte. Somit «basieren die Beziehungen von Parlamentarierinnen nicht

⁹⁸ Diskussion mit Parlamentarierinnen beider Kammern nach einem Vortrag über Netzwerke und Caucus-Gremien von Frauen, 10. April 2007, UNIFEM Resource Centre for Women in Politics, Kabul.

auf ihren eigenen Einsichten, sondern auf denen einflussreicher männlicher Anführer», was mangelndes Vertrauen, Vorbehalte und Konkurrenzdenken zur Folge hat. Sie fordert einen Frauen und Männer gleichermaßen berücksichtigenden Ansatz, denn «Frauen sind nicht die einzigen Ansprechpartnerinnen – Männer benutzen Frauen, also müssen wir uns auch auf diese Zielgruppe konzentrieren».⁹⁹

*Wir brauchen einen starken Caucus; hoffentlich erkennen die Parlamentarierinnen diese Notwendigkeit.*¹⁰⁰ Nichtsdestotrotz hat es verschiedene Initiativen zur Zusammenarbeit gegeben. Im Frühsommer 2007 gründeten Parlamentarierinnen ein Women's Parliamentary Network, das zur Zeit der Befragung 39 Mitglieder hatte, darunter auch Vertreterinnen der Zivilgesellschaft, von denen 12 dem Vorstand angehören (30,76 Prozent).¹⁰¹ Auch wenn sie in Frauenfragen übereinstimmen, rekrutieren sich die Mitglieder aus ganz unterschiedlichen parlamentarischen Gruppen, Provinzen und Gremien. Der Schwerpunkt des Netzwerks liegt auf der Ermächtigung von Frauen. Die Treffen finden zweiwöchentlich in der Mittagspause statt, mit einer festen Tagesordnung, eingeladenen Externen für Diskussionen über spezielle Themen (z. B. aus dem Finanzministerium) und einer Arbeitsteilung unter den Mitgliedern.¹⁰² In einem Folgeinterview mit der Vorsitzenden des Netzwerks vom März 2008 gab diese an, das Gremium sei auf etwa einhundert Mitglieder angewachsen, die sich aus beiden Parlamentskammern, den Provinzregierungen, der Exekutive und Judikative, zivilgesellschaftlichen Organisationen, den Medien und der akademischen Welt zusammensetzten. Zentrale Punkte ihrer Arbeit seien geschlechtssensible Gesetze, die Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen, Gender-Budgeting, reproduktive Gesundheit und die Veränderung gesellschaftlicher Einstellungen gegenüber Frauen sowie die Vernetzung von Frauen aus verschiedenen öffentlichen Bereichen.

In den wenigen Monaten seit seiner Entstehung wurden innerhalb des Netzwerkes Komitees zu den Bereichen Gesetzgebung, Ausbildung / Schulung, Gender-Budgeting, Medien und internationale Beziehungen gebildet. Als Erfolge nannte die Vorsitzende unter anderem die Einrichtung eines Ressorts für Gleichstellung im Bildungsministerium sowie den Fortbestand des Frauenministeriums innerhalb des Regierungsapparates. Allerdings verwies auch sie auf den Konkurrenzkampf zwischen den Parlamentarierinnen, trotz des funktionierenden und expandierenden Netzwerks. Hinzu kämen Loyalitäten gegenüber Ethnie, Stamm, Partei und / oder der Herkunftsprovinz, die weiterhin von großer Bedeutung seien und unter den Kolleginnen unterschiedlicher ethnischer

⁹⁹ Interview vom 12. April, 2007. Privat, Kabul.

¹⁰⁰ Ibid.

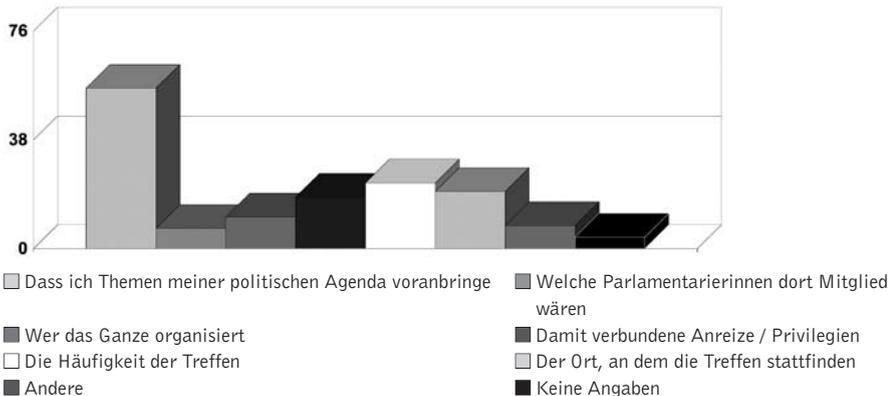
¹⁰¹ Die Informationen lieferte eine Parlamentarierin während der Befragung. Nach Angaben beteiligter Vertreterinnen der Zivilgesellschaft liegt die Zahl deutlich niedriger – zwischen 12 und 16 Parlamentarierinnen seien Mitglieder des Netzwerkes (Interviews vom Juni 2007).

¹⁰² Die Informationen gehen zurück auf eine beteiligte Aktivistin, Kabul, 27. Juni 2007.

Herkunft Vorbehalte und Widerstand gegenüber dem Netzwerk schürten. Nach Ansicht der Vorsitzenden müssten die Parlamentarierinnen erst noch lernen, sich zu organisieren, zusammenzuarbeiten und gegenseitig zu tolerieren.¹⁰³

Eine Senatorin und eine Abgeordnete nennen verschiedene Gründe, warum Parlamentarierinnen, die doch in Frauenfragen die gleichen Ansichten teilen, weiterhin nicht zusammenfinden: So sei es leicht, in Sachfragen übereinzustimmen, aber schwierig, sich auf die Modalitäten und Lösungen zu verständigen und die Allianz aufrecht zu erhalten, «wenn alle auf dem Fahrersitz sitzen wollen». Wenn bei der Diskussion (möglicher) gemeinsamer Interessen Aspekte wie kulturelle Identität und personenbezogene Politik oder persönliche Führungsaspirationen nicht hintenan gestellt würden, sei es schwer, als Gruppe weiter zusammenzuarbeiten und zu vermeiden, dass Einzelpersonen aus gemeinsamen Aktionen persönliche oder politische Vorteile ziehen. Problematisch sei, betont eine Parlamentarierin, dass zurzeit alle so täten, als seien individuelle Probleme und mögliche Lösungen allgemeiner Natur. Hingegen sei es notwendig, sich zusammzusetzen, die unterschiedlichen Probleme zu sammeln und mehr über sie zu erfahren, um auf der Grundlage dieser Informationen eine gemeinsame – wählerorientierte – Herangehensweise zu entwickeln.¹⁰⁴ Eine weitere Frage ist, wie viele Frauen sich einem parlamentarischen Netzwerk oder Frauen-Caucus anschließen würden. Eine Abgeordnete hält es für ausgeschlossen, alle unter einem Dach zu vereinen. In Anbetracht politischer und privater Loyalitäten (etwa zeitlichen Beschränkungen oder familiären Pflichten) und den abträglichen (Führungs-)Kämpfen unter Parlamentarierinnen könnten 50 Prozent eine realistische Zahl sein.¹⁰⁵

Abb. 40: Was wird für Sie den Ausschlag geben, um sich einem parlamentarischen Frauennetzwerk oder Frauen-Caucus anzuschließen? 1. Teil (Mehrfachantworten)



¹⁰³ Interview vom 23. März, 2008, privat, Kabul.

¹⁰⁴ Diskussion mit Parlamentarierinnen beider Kammern nach einer Vorlesung über parlamentarische Frauennetzwerke und Caucus-Gremien, 10. April 2007, UNIFEM Resource Centre for Women in Politics, Kabul.

¹⁰⁵ Interview vom 12. April 2007, UNIFEM Resource Centre for Women in Politics, Kabul.

Angesichts der immensen persönlichen und politischen Gräben innerhalb der Mehrheit der Parlamentarierinnen ist ein parlamentarisches Frauennetzwerk oder Frauen-Caucus ein heikles Thema. Bedenken hinsichtlich des Prozederes und der Zielsetzungen eines Frauennetzwerkes sind in acht weiteren Kommentaren zu erkennen, die sich unter anderem auf folgende Aspekte beziehen:

- die Notwendigkeit der Geschlossenheit innerhalb der Parlamentarierinnen;
- Geschlossenheit des Netzwerkes und Koordination seiner Arbeit und seines Programms sowie der generellen Zielsetzung, Intentionen und Maßstäbe;
- die Anwesenheit der Mitglieder bei Treffen und rechtzeitige Information über die Tagesordnung;
- eine sichere Arbeitsumgebung;
- die Zusicherung von Frieden und Sicherheit für ein solches Unterfangen.

Trotz der Schwierigkeiten und vorangegangenen Fehlversuche, ein Netzwerk oder einen Caucus zu gründen, befürworten mehr als zwei Drittel der Befragten eine formale Struktur (68,42 Prozent). Die Analyse der Daten ergab einige Unstimmigkeiten innerhalb der Antworten, vor allem hinsichtlich möglicher Formen der Interaktion. Mehrere Parlamentarierinnen bevorzugten gleichzeitig formale und informelle Strukturen, regelmäßige Treffen im Parlament und private informelle Treffen.

Abb. 41: Was wird für Sie den Ausschlag geben, um sich einem parlamentarischen Frauennetzwerk oder Frauen-Caucus anzuschließen? – 2. Teil: Zustimmung und Unterstützung durch ... (Mehrfachantworten)¹⁰⁶

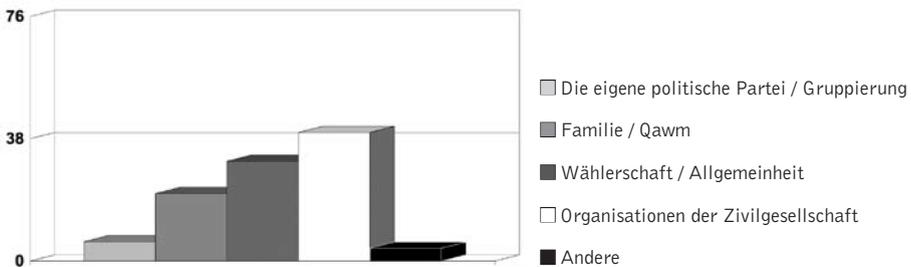
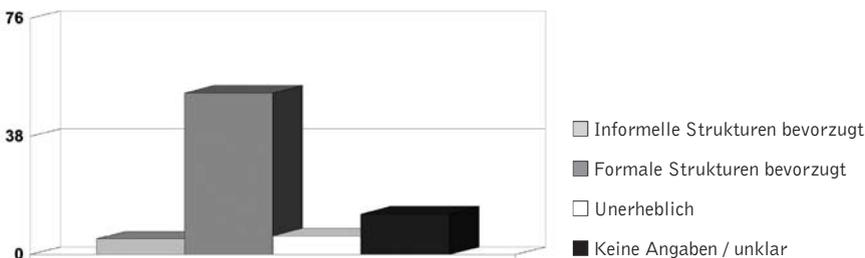


Abb. 42: Was wird für Sie den Ausschlag geben, um sich einem parlamentarischen Frauennetzwerk oder Frauen-Caucus anzuschließen? – 3. Teil: Grad der Verbindlichkeit



¹⁰⁶ Eine Befragte erklärte, dass es darüber hinaus auch von der Zustimmung und Unterstützung durch die Gemeinde und religiöse Führer abhängt.

Einige Befragte scheinen keine klare Vorstellung von der Rolle, den Kapazitäten und der Funktionsweise eines solchen Kooperationsmechanismus zu haben oder sich weniger für mögliche Sachfragen zu interessieren als für eine passende Umgebung und Vorgehensweisen. Wie schon bei vorangegangenen und nachfolgenden Fragen enthielten die Antworten häufig eher prozedurale Forderungen als Vorschläge für Sachthemen (z. B. die Macht eines solchen Netzwerkes / Caucus-Gremiums, Richtlinien des Frauenministeriums umzusetzen; Schwerpunkt auf der Vermittlung von Handlungskompetenzen und Wissen (Capacity-Building) für Mitglieder inner- und außerhalb Afghanistans, das Operieren des Netzwerkes / Caucus unter den Fittichen des Ausschusses für Frauenangelegenheiten oder die Führung durch eine internationale Organisation wie UNIFEM statt durch eine gewählte Parlamentarierin).

Mögliche thematische Anlässe, sich einem parlamentarischen Frauennetzwerk oder Frauen-Caucus anzuschließen¹⁰⁷

Insgesamt finden sich viele allgemeine oder auch zusammenhanglose Kommentare, ohne dass dabei konkrete sach- oder rechtspolitische Themen für eine institutionalisierte und formalisierte Zusammenarbeit benannt wurden. Dazu gehören beispielsweise «Staatseinnahmen / Nationales Wohl», «Nationale Einheit», «Verpflichtung meinen Wählern gegenüber», «die Anliegen meiner Wählerschaft», «die Unabhängigkeit der Menschen und die Akzeptanz von Gesetzen, von denen sie profitieren» oder «Anliegen der Menschen bzw. Probleme im Allgemeinen». Während sich eine Parlamentarierin einem Netzwerk anschließen würde, «um gegen die zynische Männermacht anzutreten», möchte eine andere in «Gender-Workshops und bei parlamentarischen Themen» mitarbeiten.

Eine Frage der Geschlossenheit, Übereinstimmung und Sicherheit. Als ausschlaggebend für die Entscheidung für oder gegen einen Beitritt nannte eine beträchtliche Zahl von Parlamentarierinnen vor allem Überlegungen zur Grundlage und den Verfahrensweisen eines Netzwerkes oder Caucus-Gremiums und weniger thematische Erwägungen. So etwa:

- die Herbeiführung von Geschlossenheit und Zusammenarbeit unter den Parlamentarierinnen (9 Nennungen);
- «gleiche Ansichten und generelle Übereinstimmung unter Frauen» (1 Nennung);
- Eine «freundliche und friedliche Umgebung, ohne persönliche Vorteile und Diskriminierung» (2 Nennungen);

¹⁰⁷ Zu allgemeine, unspezifische oder unverständliche Antworten: 20; Keine Angaben: 4. Einige dieser Antworten sind eher prozeduraler Natur, etwa die Forderung nach Sicherstellung der Gleichheit aller Mitglieder (Zentrum-Provinz-Konflikt), oder Forderungen nach geordneten, regelmäßigen und geleiteten Sitzungen sowie Unterstützung und Kooperation durch hochrangige Akteurinnen und Akteure aus Regierung und Gesellschaft.

- «gegenseitig aus den Erfahrungen der anderen lernen» und «erfahren werden» (2 Nennungen);
- «Sicherheit und Frieden» (1 Nennung)

Den afghanischen Frauen dienen. Gender-Aspekte und die Belange von Frauen, Fragen des rechtlichen Status und der Versorgung, vor allem aber die Beschäftigung mit den (alltäglichen) Problemen afghanischer Frauen wurden von 56 Parlamentarierinnen als mögliche Themen genannt, für die sie die Mitarbeit in einem parlamentarischen Netzwerk bzw. Caucus erwägen würden. Insbesondere wurden erwähnt:

- Frauenrechte / rechtliche Gleichstellung / Bewusstseins-schaffung (16 Nennungen);
- Lebensbedingungen von Frauen (6 Nennungen);
- Gewalt gegen Frauen (4 Nennungen);
- gesellschaftliche Aktivitäten und Teilhabe von Frauen (4 Nennungen);
- rechtliche Regelungen für Frauen und deren Implementierung (2 Nennungen);
- Unabhängigkeit von Frauen (von männlicher Herrschaft) (2 Nennungen);
- das Recht von Frauen, an sämtlichen regierungs- und nichtregierungspolitischen Prozessen teilzuhaben (2 Nennungen) ebenso wie auf kultureller und gesellschaftlicher Ebene (1 Nennung);
- Entwicklung von Frauen durch Bildung (2 Nennungen).

Daneben wurden weitere Einzelanliegen geäußert wie Familienrecht, die Eindämmung von Missbrauchsfällen, ökonomische Verbesserungen für Frauen, Arbeitsmöglichkeiten oder die Organisation von Frauen beispielsweise in Frauengewerkschaften.

Mögliche thematische Anlässe für die Mehrheit der Parlamentarierinnen, sich einem parlamentarischen Frauennetzwerk bzw. Frauen-Caucus anzuschließen¹⁰⁸

Genau wie bei der vorangegangenen Frage benannten mehrere Politikerinnen keine speziellen sach- oder rechtspolitischen Interessen, die eine Mitgliedschaft in einem Netzwerk oder Caucus begründen könnten, sondern trafen eher allgemeine Aussagen wie «allgemeine Gefühle und Schmerz», «weil man eine Frau ist», «Verständnis, Gefühle und Liebe zum eigenen Land» oder «Gedanken unterstützen wollen». Rechtspolitische Probleme und Themen der Rechtssetzung wurden von zwei Frauen als mögliche Motive anderer Kolleginnen genannt.

Eine Parlamentarierin bezweifelte, dass sich ihre Mitstreiterinnen in einem Netzwerk oder Caucus zusammenfinden könnten, da sich Frauen gegenseitig

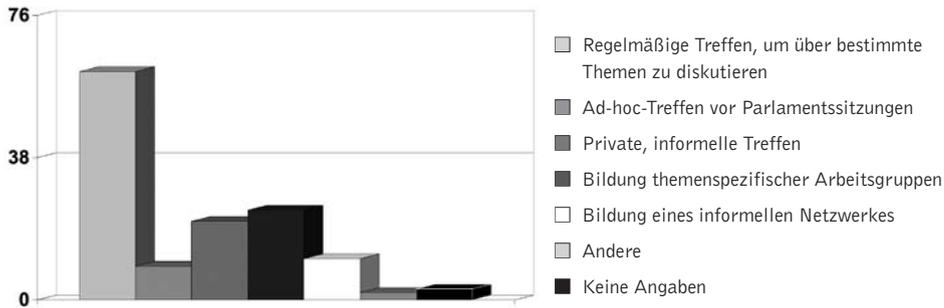
¹⁰⁸ Zu allgemeine, unspezifische oder unverständliche Antworten: 19; keine Angaben: 5.

nicht akzeptierten und Angst vor einander hätten. Eine andere verwies darauf, dass ein solches Organ nicht alle Parlamentarierinnen umfassen könne. Ihr und drei weiteren Abgeordneten zufolge würden sie sich nur dann zusammenschließen, wenn ihnen im Erfolgsfall ein gemeinsamer Vorteil winke, sie wahlpolitische Ziele durchsetzen, politische Investitionen tätigen sowie Handlungskompetenzen und Wissen erlangen könnten.

Eine Frage der Geschlossenheit, Übereinstimmung und Sicherheit. Zwölf Parlamentarierinnen nannten den Aspekt der Geschlossenheit als mögliche Triebfeder, eine Mitgliedschaft in Erwägung zu ziehen. Drei Politikerinnen verwiesen auf gemeinsame gesellschaftliche Erfahrungen – die Angehörigkeit zum gleichen Geschlecht sowie die Vertrautheit mit den Problemen von Frauen –, und eine weitere forderte, «sich trotz unterschiedlicher Herkunft zusammenschließen, um die Probleme afghanischer Frauen zu lösen». Im Gegensatz dazu sieht eine Parlamentarierin die Notwendigkeit, angesichts sprachlicher, religiöser und ethnischer Gräben unstrittige Themen zu wählen.

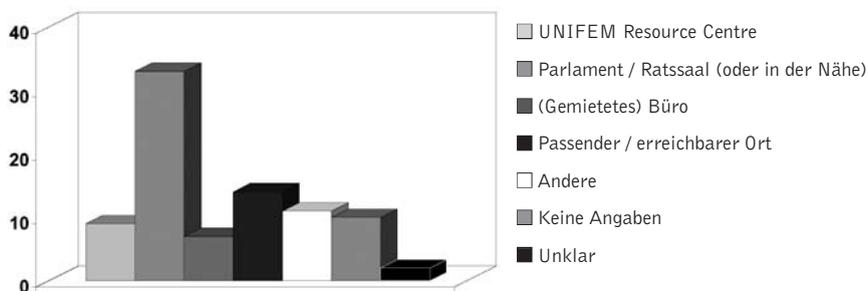
Den afghanischen Frauen dienen. Die Mehrheit der Befragten konzentrierte sich auf die Aspekte: a) Belange, Probleme, die Versorgung und Bedürfnisse von Frauen ansprechen und Lösungen finden (21 Nennungen); b) Frauenrechte und daraus folgende Gesetze (10 Nennungen) – etwa die standesamtliche Erfassung von Eheschließungen (1 Nennung) oder den Fall der Zurücknahme erhaltener Frauenrechte (1 Nennung); c) die Notwendigkeit der Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen.

Abb. 43: Bevorzugte Interaktionsmechanismen eines parlamentarischen Frauennetzwerkes oder Caucus¹⁰⁹ (Mehrfachantworten möglich)



¹⁰⁹ Eine Parlamentarierin forderte, der UNIFEM solle mit Parlamentarierinnen beider Kammern und aus allen Provinzen zusammenarbeiten.

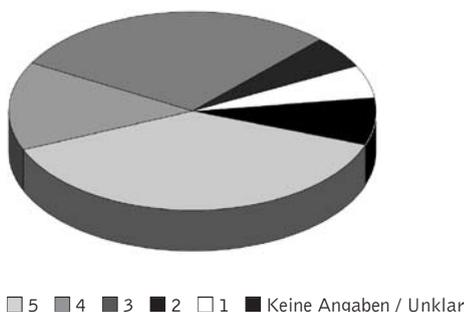
Abb. 44: Bevorzugte Örtlichkeiten für Treffen eines parlamentarischen Frauennetzwerkes oder Caucus¹¹⁰ (Mehrfachantworten möglich)



Vier Frauen nahmen ausdrücklich Stellung zur Wahrscheinlichkeit eines Unterfangens wie der Gründung eines Caucus von Frauen im afghanischen Parlament. Allesamt sehen, aufgrund unterschiedlicher Faktoren und Erfahrungen, zweifelhafte Aussichten:

- Frauen verbänden sich nur für frauenspezifische, aber nicht für andere Themen.
- Angesichts der mangelnden Geschlossenheit unter den Parlamentarierinnen ist es sehr schwer, ihre Arbeit zu koordinieren.
- Einige Abgeordnete sind an einer solchen Zusammenarbeit interessiert, andere sind es aufgrund vorangegangener fruchtloser Versuche nicht.
- Unglücklicherweise spielen Sprache und Qawm in Netzwerk- und Komitee-strukturen eine wichtige Rolle und erschweren eine themenbasierte oder strategische Netzwerkarbeit.

Abb. 45: Wahrscheinlichkeit einer positiven Reaktion der Abgeordneten auf eine Initiative für einen parlamentarischen Frauenausschuss oder einen Frauen-Caucus (5 = sehr wahrscheinlich, 1 = absolut unwahrscheinlich)



¹¹⁰ Andere, von Parlamentarierinnen erwähnte Örtlichkeiten waren: zu Hause oder im Haus von Freundinnen (3), an einem gefahrlosen Ort (3), beim NDI (2), beim Frauennetzwerk (1), auf offenem Gelände (1), wo sich internationale Organisationen treffen (1), im Hotel (1) oder im Mitgliederbüro (1).

4 Die wichtigsten Ergebnisse der Studie über männliche Parlamentsabgeordnete

4.1 Persönlicher Hintergrund und Zugang zur Politik

Mehr als die Hälfte der befragten männlichen Parlamentsabgeordneten dieses Mikrosamples fanden schon in ihrer Jugend oder während des Studiums den Zugang zur Politik, während die zweitgrößte Gruppe ihren Eintritt in die Politik mit einem bestimmten politischen Regime in Verbindung brachte – sie traten der Demokratischen Volkspartei Afghanistans bei, kämpften im Dschihad gegen die Kommunisten (jeweils drei) oder gingen nach dem Ende des Taliban-Regimes in die Politik (vgl. untenstehende Grafiken zu Details bezüglich Alter, Familienstand und Zahl der Kinder).

Abb. 46: Alter

■ 30-45 J. ■ 46-60 J. ■ > 60 J.



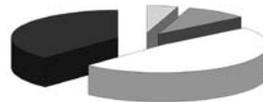
Abb. 47: Familienstand

□ Ledig ■ Verheiratet ■ Verwitwet



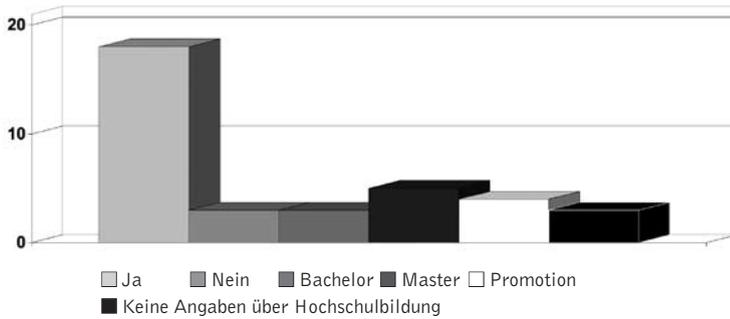
Abb. 48: Anzahl d. Kinder

■ Keine K. ■ 1-2 K. □ 3-5 K. ■ > 5 K.



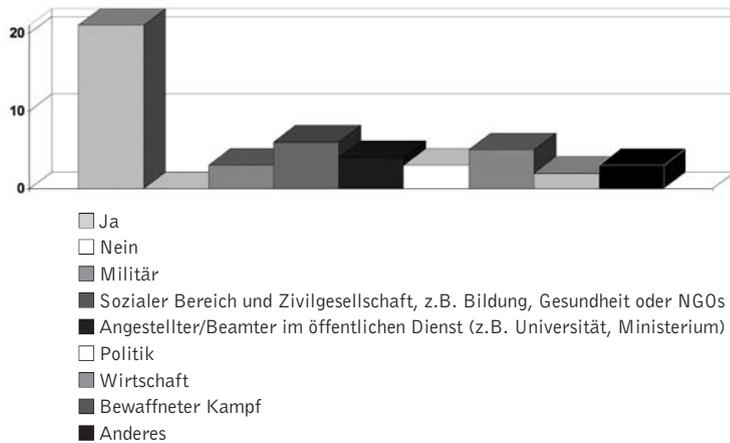
Nicht alle interviewten Parlamentarier gaben ihren akademischen Grad an bzw. welche Berufserfahrung sie gesammelt hatten, ehe sie Ende 2005 ihre Arbeit als Abgeordnete aufnahmen. Von den 15 Parlamentariern, die auf die Frage nach einer Hochschulbildung antworteten, haben fünf ein abgeschlossenes Studium in Sozialwissenschaften bzw. Jura, drei in Theologie, zwei in Ingenieurwissenschaften, zwei haben einen Offiziersgrad und je einer hat einen Universitätsabschluss in Betriebswirtschaft bzw. in Literatur.

Abb. 49: Hochschulbildung



Bei der Frage nach der Berufserfahrung sah es ähnlich aus – von den wenigen Parlamentariern, die sie beantworteten, hatten zwei als Diplomaten gearbeitet, drei im Import-Export-Geschäft, vier als Lehrer bzw. Hochschullehrer und andere z.B. als Journalist oder Religionslehrer.

Abb. 50: Berufserfahrung



Ähnlich wie ihre Kolleginnen haben auch viele der männlichen Abgeordneten während eines oder mehrerer der früheren politischen Regimes eine signifikante Anzahl von Jahren im Ausland verbracht, meist in Pakistan, Europa oder Iran, aber auch in Ländern wie Russland, Indien, Irak, der Türkei oder in einer der zentralasiatischen Republiken.

Abb. 51: Auslandsaufenthalte (Mehrfachantworten bei Aufenthalten in mehr als einem Land)

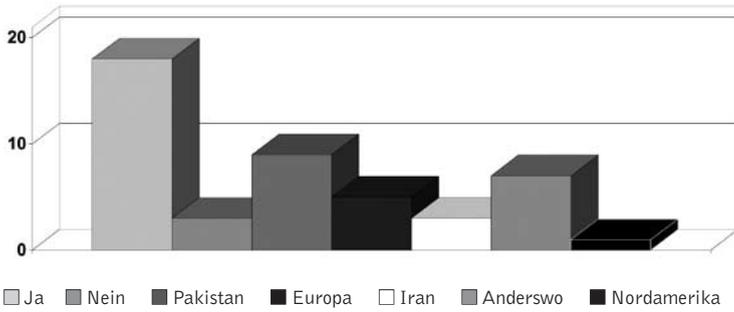
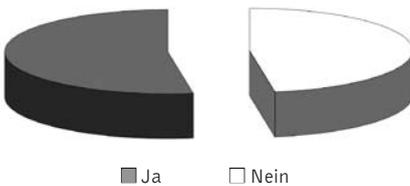


Abb. 52: Mitglied einer zivilgesellschaftlichen Organisation (ZGO)



Gründe für das politische Engagement

Bei den männlichen Abgeordneten in der derzeitigen Wolesi Jirga lassen sich verschiedene Gründe für ihr politisches Engagement identifizieren (manche Parlamentarier gaben auch mehrere Gründe an). Die am häufigsten genannten Gründe können wie folgt zusammengefasst werden:

Volk und Nation dienen: Fünfzehn der interviewten Parlamentarier gaben an, sie seien gezielt in die Politik gegangen, um dem Volk zu dienen bzw. zu helfen und sich für das Gemeinwohl einzusetzen, um dem Land zu dienen und / oder die Lage in Afghanistan oder ihrer Herkunftsprovinz zu verändern.

Bestimmte politische Werte und Strukturen etablieren und pflegen: Vier Parlamentarier gingen in die Politik, um sich für die Demokratie, eine Regierung, die allen Menschen gleichermaßen dient, und die Freiheit und / oder Gerechtigkeit einzusetzen und sie aufrechtzuerhalten, während zwei andere in die Politik gingen, um gegen Willkürherrschaft, Diktatoren und den Imperialismus zu kämpfen. Zwei weitere Parlamentarier nannten als Motiv die Notwendigkeit, gegen die Fundamentalisten, d.h. die Taliban und Al-Qaida, zu kämpfen, und / oder am Dschihad gegen den Kommunismus teilzunehmen.

Darüber hinaus gaben zwei Parlamentarier an, sie seien in die Politik gegangen, weil Leute aus ihrer Provinz sie darum gebeten hatten oder weil Interimspräsident Karzai sie im Rahmen des Petersberg-Prozesses dazu aufgefordert hatte; zwei andere wiederum waren in die Politik gelangt, indem sie in die Fußstapfen eines Verwandten traten – «das habe ich sozusagen von meinem Vater geerbt».

Abb. 53: Wie sind Sie zur Politik gekommen? (Mehrfachantworten)

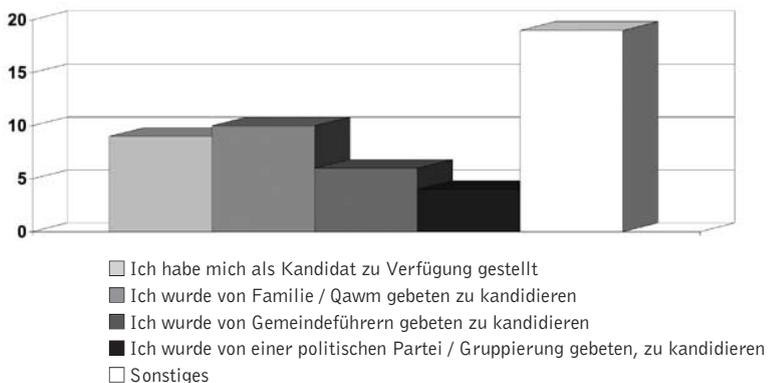


Abb. 54: Sind Sie Mitglied eines parlamentarischen Ausschusses?

Ja Nein



Abb. 55: Werden Sie bei den nächsten Parlamentswahlen wieder kandidieren?

Ja Nein Weiß nicht

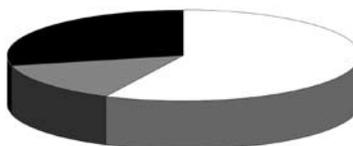
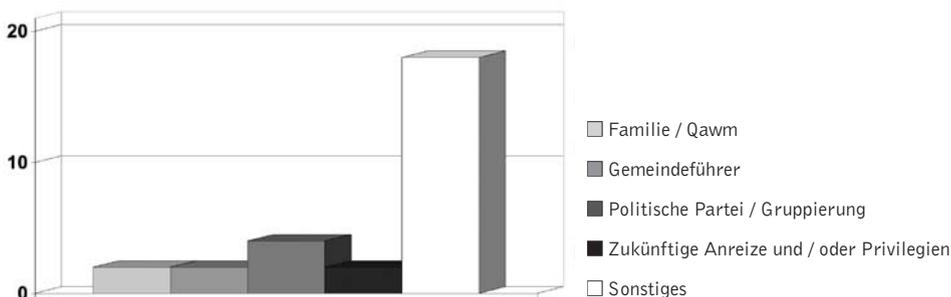


Abb. 56: Wenn ja, von was oder wem wird das abhängen? (Mehrfachantworten)



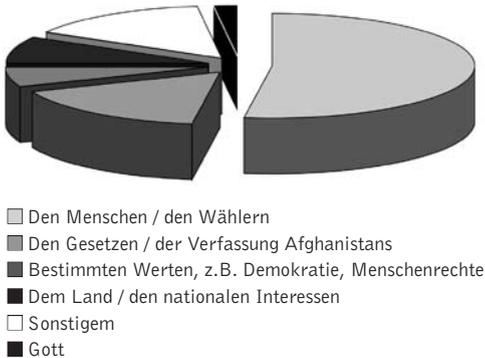
Für die Frauen waren die vorrangigen Entscheidungskriterien hinsichtlich einer zweiten Kandidatur Familie / Qawm, Gemeindeführer, «andere Leute» und ihre eigenen Pläne. 17 von 23 ihrer männlichen Kollegen hingegen antworteten, es hänge von «sonstigen» Faktoren ab – meistens von «den Leuten» («wenn die Leute es wollen»), der jungen Generation und vor allem von der politischen Lage in Afghanistan. In zusätzlichen Angaben machte ein Parlamentarier seine erneute Kandidatur davon abhängig, «ob die Regierung demokratisch ist und die Macht der Warlords und Fundamentalisten eingeschränkt wird», während drei

andere hinsichtlich einer erneuten Kandidatur skeptisch waren und als Grund mangelnde Leistung und / oder Zustimmung durch das Volk angaben: «Ich bin mir noch nicht sicher. Das Parlament verhält sich negativ. Die Leute sind nicht einverstanden.» – «Ich werde nicht noch einmal kandidieren, weil es im Parlament zu wenig zu tun gibt.»

4.2 Rechenschaftspflicht, Rückhalt, Austausch mit der Gesellschaft

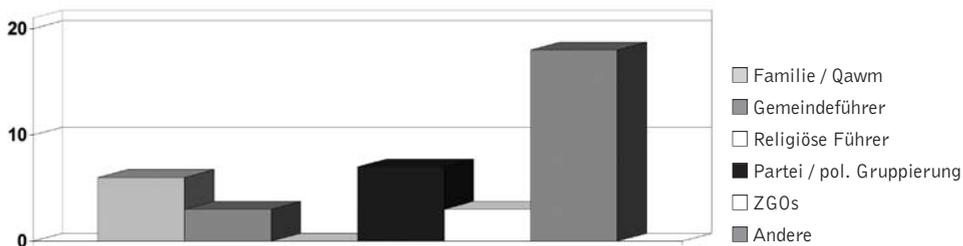
Wie oben erwähnt, fühlen sich die weiblichen Abgeordneten in erster Linie den Menschen, ihrer Wählerschaft und ihrer Klientel verantwortlich. Unterstützung für ihre parlamentarische Arbeit erhalten sie hauptsächlich durch private Netzwerke (Familie / Qawm), von Gemeindeführern, Wählern und zivilgesellschaftlichen Organisationen. Das gleiche gilt für die männlichen Parlamentsabgeordneten, die sich vor allem ihrer Wählerschaft und dem afghanischen Volk verantwortlich fühlen sowie – allerdings in anderer quantitativer Gewichtung als ihre Kolleginnen – der Verfassung und den Gesetzen Afghanistans. Mehrere Parlamentarier verwiesen während des Interviews des öfteren auf die afghanische Verfassung, einer brachte sie sogar mit.

Abb. 57: Wem sind Sie als Parlamentarier verantwortlich? (Mehrfachantworten)



Unterstützung bei ihrer Arbeit erhalten die weiblichen Abgeordneten ihren Angaben zufolge in erster Linie von Familie / Qawm, Gemeindeführern und «den Menschen», wohingegen die Antworten der männlichen Abgeordneten größere Unabhängigkeit von Familie und Gemeindeführern widerspiegeln, allerdings geben auch die Männer «die Menschen» als vorrangiges Unterstützungssystem an (15 von 21 Befragten). Interessanterweise erklärten mehr Männer, sie würden von Parteien / politischen Gruppierungen unterstützt, etwa den von Gailani oder Qanooni geführten, der National Front oder Third Line. Darüber hinaus nannten einzelne Interviewpartner Studenten und Professoren, den Rat der Kuchis, Freunde und Geschäftskollegen als Unterstützungsgruppen.

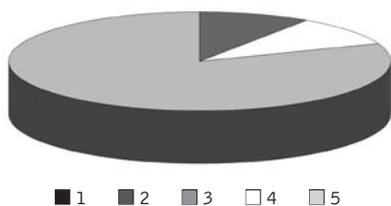
Abb. 58: Wer unterstützt Sie bei Ihrer Arbeit als Parlamentarier? (Mehrfachantworten)



Die meisten gaben an, sehr häufig, d.h. täglich oder mehrmals in der Woche, Kontakt mit ihrer Wählerschaft zu haben, was sich hauptsächlich auf diejenigen Wählerinnen und Wähler bezieht, die in ihre Büros oder Häuser in Kabul kommen, denn Besuche bei den Wählerinnen und Wählern in der Provinz finden aufgrund der schwierigen Sicherheitslage eher selten statt. Besonders hervorgetan hat sich der ehemalige Planungsminister und Abgeordnete Bashardost, der bei den letzten Parlamentswahlen die meisten Stimmen auf sich vereinte. Nachdem er zunächst in einem Kabuler Park ein Zelt für öffentliche Sprechstunden und Wählerservice hatte errichten lassen, zog er später auf die andere Straßenseite um, vor den Eingang des Parlaments, wo er für Menschen unterschiedlicher ethnischer und regionaler Herkunft, die seine Hilfe und Unterstützung suchten, Sprechstunde hielt, und zwar über mehrere Stunden am Tag, sofern nicht eine wichtige Sitzung anberaumt war. Die Häufigkeit von Besuchen bei ihrer Wählerschaft variierte bei den interviewten Parlamentariern von einmal oder einige Male im Jahr (z.B. in Kandahar) bis hin zu monatlichen Besuchen, je nach Ort und Entfernung und damit dem Sicherheitsstatus der Provinz, in der die jeweilige Wählerschaft lebt: «Daikundi ist zu weit weg. Im Winter sind die Straßen wegen Schnee gesperrt.» – «Während der Arbeitszeit in Kabul, in den Ferien in Bamiyan, aber nicht im Winter.» – «In Paktia und Kabul 30-40 Leute pro Tag.»

Ein Parlamentarier sagte, er halte angesichts der schwierigen Sicherheitslage in Helmand telefonisch mit seiner Wählerschaft Kontakt.

Abb. 59: Wie oft haben Sie Kontakt zu Ihrer Wählerschaft? (1 = niemals, 5 = sehr häufig)



Die Mehrheit der Befragten gab an, mit der Zivilgesellschaft in Interaktion zu stehen; nur zwei Parlamentarier erklärten, dies nur zu tun, wenn jemand aus

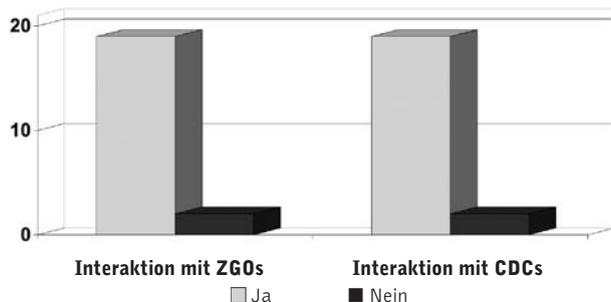
der Zivilgesellschaft sich an sie wende. Die Ergebnisse anderer Studien sowie Beobachtungen von Mitgliedern der Zivilgesellschaft stellen diese Selbsteinschätzung jedoch in Frage und zeichnen ein ziemlich negatives, desillusioniertes Bild. In den vergangenen Monaten gehörten Klagen über die Bürgerferne der in Kabul betriebenen Politik, mangelnde positive Auswirkungen der modernen staatlichen Institutionen auf das Leben der meisten Afghanen und häufige Berichte über Patronage, Vetternwirtschaft und Korruption zu den Faktoren, die in der Bevölkerung Groll gegen die Regierung Karzai und den nach 2001 entstandenen afghanischen Staat schürten. Trotzdem konnten wir während der Interviews oft beobachten, dass Bittsteller und Wähler sich persönlich oder telefonisch an die Abgeordneten wandten, bei diesen zu Hause oder im Büro, allerdings war keine qualitative oder quantitative Einschätzung der Art und Weise, Intensität, Reichweite oder Qualität der Interaktion möglich.

Die ziemlich negative Wahrnehmung des Parlaments in der Zivilgesellschaft spiegelt sich in der Aussage eines Aktivisten, der letztes Jahr in einem Interview sagte, nur 20 Prozent der männlichen Abgeordneten stünden der Zivilgesellschaft nahe (rund 64 Parlamentarier). Ansonsten hält er sie für «so ‹beweglich›, dass man ihnen nicht trauen kann» – im Gegensatz zu den weiblichen Abgeordneten, mit denen er zusammenarbeite, diese genossen in der Zivilgesellschaft ein besseres Ansehen und wichen nicht von ihrer Position ab oder änderten ihre Meinung. Bei den männlichen Abgeordneten lässt sich das seiner Ansicht nach nur von drei Männern sagen – nur auf diese drei könne seine Organisation sich verlassen.¹¹¹ Aktivistinnen und Aktivisten, die sich für die Menschen- und Frauenrechte einsetzen, finden es schwierig, mit männlichen Abgeordneten zu interagieren, nicht zuletzt wegen des mangelnden Interesses der Männer an einer Zusammenarbeit mit diesen Organisationen und an der Behandlung frauenspezifischer Fragen und Probleme (was im Widerspruch zu den Äußerungen vieler Parlamentarier in den Interviews steht – siehe unten).¹¹²

111 Interview vom 30. Juni 2007 in Kabul

112 Interviews vom 23.-26. März 2008 in Kabul

Abb. 60: Interaktion der Parlamentarier mit zivilgesellschaftlichen Organisationen (ZGOs) und Gemeindeentwicklungsräten (Community Development Councils, CDCs)¹¹³



4.3 Parlamentarische Kontrolle, Staatshaushalt und Zusammenarbeit mit dem Frauenministerium

Die Kontrolle der Regierung und ihrer Haushaltsplanung sind zwei wesentliche Bestandteile der parlamentarischen Arbeit und bietet den Abgeordneten die Möglichkeit, eigene Interessen, Anliegen und Anregungen einzubringen. Das Frauenministerium wurde ins Leben gerufen, um auf den verschiedenen Regierungsebenen frauenspezifische Anliegen, die Gleichstellung der Geschlechter und die Entwicklung genderdifferenzierter Haushaltspläne zu fördern. Das Ministerium sollte eigentlich ein wichtiger Partner bei jeglicher politischer und gesetzgeberischer Initiative sein, die zum Ziel hat, eine Frauenagenda voranzubringen, doch seine Daseinsberechtigung ist umstritten, und seine tatsächlichen Möglichkeiten und Leistungen werden von verschiedenen politischen Akteuren in Frage gestellt.

Eigene politische Vorstellungen in Bezug auf das Haushaltsbudget

Die Antworten der männlichen Abgeordneten auf die Frage nach ihren persönlichen politischen Vorstellungen hinsichtlich des Haushaltsbudgets waren ganz unterschiedlich; vielfach waren es vage oder sehr allgemein gehaltene Klagen ohne Bezug auf spezifische politische Anliegen, die bei den Haushaltszuweisungen berücksichtigt werden sollten:

- Vier Parlamentarier gaben sehr allgemeine Antworten («jegliches Budget, das dazu beiträgt, Krieg und Terrorismus zu beenden und den Frieden zu stabilisieren», «jegliches Budget, das die Armut reduziert, das Regierungssystem stützt und Gerechtigkeit bringt»).

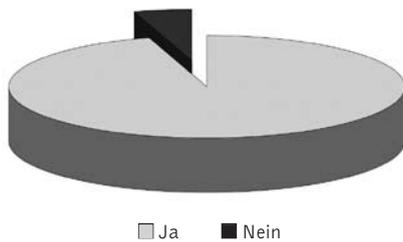
113 Nur wenige der interviewten Parlamentarier erläuterten, mit welchen ZGOs sie zusammenarbeiteten; zwei erwähnten die Medien, einer nannte Menschenrechtsorganisationen, und zwei erklärten, sie arbeiteten dann mit ZGOs zusammen, wenn diese sich an ihn wendeten. Zwei Parlamentarier nannten in ihrer Antwort explizit Provinzräte (nicht aber CDCs).

- Allgemeine Klagen über den Entscheidungsprozess bezüglich des Staatshaushalts, insbesondere a) über das Verhalten der Regierung (vier Parlamentarier), die bei den Haushaltsentscheidungen tonangebend ist, sowie der Minister und der Gouverneure, die den größten Teil des Budgets in ihre Provinzen leiten; b) über die Rolle der internationalen Gemeinschaft, die den größten Teil der Haushaltszuweisungen den staatlichen Entscheidungsprozessen entzieht (sechs Parlamentarier); c) über mangelnde Transparenz, Agenda-Setzung und Entscheidungsverfahren (drei Parlamentarier).
- Allgemeine Klagen über die Haushaltszuweisungen im Land, z.B. ungleich / ungerecht (fünf von 21); Korruption (ein Parlamentarier); nicht sinnvoll und nicht an der richtigen Stelle – etwa für die gleichmäßige Entwicklung der Provinzen – verwendet (vier Parlamentarier); nicht hilfreich für die Schaffung von Arbeitsplätzen (zwei Parlamentarier), für hilfsbedürftige Menschen, und / oder für gleiche Bezahlung; zu wenig Geld für Bildung, Entwicklung (zwei Parlamentarier), Sicherheit, theologische Angelegenheiten oder Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes.
- Recht allgemein gehaltene Vorstellungen, für was das Budget verwendet werden sollte, z.B. zur Unterstützung der Menschenrechte und der Zivilgesellschaft, für die Bedürfnisse der afghanischen Bevölkerung oder um die Probleme der Staatsbediensteten zu lösen (drei Parlamentarier).
- Spezifische politische Vorstellungen, z.B. Haushaltszuwendungen für Wiederaufbau, Entwicklung und die Erschließung der Provinzen (acht Parlamentarier), Bildung (zwei Parlamentarier), die Kuchis, das Migrationsministerium, Militär und Polizei, Sicherheit, Arbeit, Landwirtschaft oder die soziale und wirtschaftliche Infrastruktur.

Verhandlungen über die Verteilung von Haushaltsmitteln

Zwölf von einundzwanzig Befragten beklagten sich entweder über den Entscheidungsprozess hinsichtlich des Staatshaushalts oder gaben an, Änderungsvorschläge gemacht zu haben, z.B. eigene Budgets für die Provinzen oder die Entwicklung von Räten, für das Immigrations- oder das Bildungsministerium, für Landwirtschaft, Wasser und Elektrizität oder die Sicherheit. Ein Parlamentarier aus Kabul führte die Notwendigkeit eines Gender-Budgets an, um Geschlechtergerechtigkeit zu erwirken, weil «der Lebensstandard der Frauen in Afghanistan im Vergleich zu dem der Männer sehr niedrig» sei, was seiner Ansicht nach auf Religion, Tradition und das Verhalten der Menschen zurückzuführen ist.

Abb. 61: Haben Sie Anträge zur Änderung / Ergänzung des Haushaltsplans eingebracht?



Eine beträchtliche Anzahl der interviewten Parlamentarier beklagte sich außerdem über die beschränkten Möglichkeiten, an Haushaltsentscheidungen mitzuwirken (sieben Parlamentarier), einer auch über Kapazitätsprobleme in bestimmten Bereichen, die der Ausführung des Haushaltsplans im Wege stehen.

Wir haben es versucht. Wir haben Bodenschätze, z.B. Gas, Öl etc., aber wir kommen nicht dran, können sie nicht fördern.

Wir haben immer wieder versucht, Änderungen am Haushaltsplan zu erwirken. Aber unser Budget wird von außen verwaltet. Wir müssen uns der UNO fügen.

Im ersten und zweiten Jahr habe ich eine Alternative vorgeschlagen (...) Ich habe (den Vorschlag) mehrmals eingebracht, aber er wurde in der Wolesi Jirga nicht angenommen. Für das Ministerium für Parlamentsangelegenheiten sind Beziehungen wichtiger als Regeln und Gesetze.

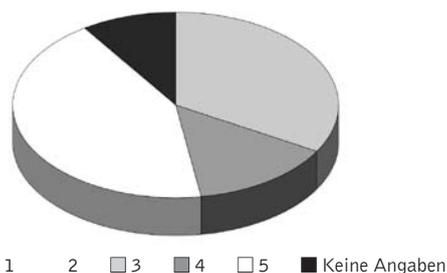
Staatshaushalt und Geschlecht

Die überwiegende Mehrheit der weiblichen Abgeordneten (76,31 Prozent) vertritt – wie schon gezeigt – die Ansicht, dass geschlechtsspezifische Aspekte im Staatshaushalt und bei den Regierungsausgaben keine Rolle spielen, und nennt als Hauptgründe einflussreiche und offen agierende Vetoakteure, den Widerstand beziehungsweise die mangelnde Unterstützung durch die Parlamentsmehrheit, den Präsidenten und sein Kabinett sowie die Tatsache, dass es unter den Parlamentarierinnen selbst an Geschlossenheit und gegenseitiger Unterstützung fehle. Von den 47 Parlamentarierinnen, die einflussreiche und offen agierende Vetoakteure als die größte hindernde Kraft ansahen, lokalisierte die Mehrheit diese in der Regierung (89,36 Prozent der Antworten), fast 40 Prozent sahen sie im Parlament (38,29 Prozent der Antworten) und eine Minderheit (10,63 Prozent) verwies auf Vetoakteure außerhalb des Parlaments.

Die interviewten männlichen Abgeordneten dagegen betrachteten den Staatshaushalt mehrheitlich als geschlechtssensibel. Drei Parlamentarier, die die Geschlechtssensibilität des Staatshaushaltes mit 3 bewerteten, erklärten

unabhängig voneinander, dass der Haushalt der Struktur der afghanischen Gesellschaft entsprechen und nicht nur Einzelnen, sondern allen Menschen Afghanistans gleichermaßen zugute kommen sollte, da alle Afghanen und Afghaninnen gewisse Rechte hätten und von Bildung, Gesundheitswesen etc. profitieren sollten. Ein unabhängiger Parlamentarier aus Kabul hatte Zweifel an den Fähigkeiten derer, an die die Haushaltszuwendungen fließen: «Meiner Ansicht nach sollte [der Staatshaushalt] nicht Männern, Frauen oder bestimmten Qawms Macht geben, sondern einfach Leuten, die kompetent sind.»

Abb. 62: Wie geschlechtssensibel sind Haushaltsplan und Regierungsausgaben? (1 = gar nicht, 5 = sehr)



Zusammenarbeit mit dem Frauenministerium

Das Frauenministerium wurde 2002 als erste nationale Institution zur Förderung von Frauen in Afghanistan etabliert. Es hat zur Aufgabe, die Gender-Perspektive im Sinne der Gleichstellung der Geschlechter im Regierungshandeln und in Regierungsprogrammen zu verankern. Dem Ministerium wurden im Haushaltsplan beschränkte Ressourcen für eigene Programme eingeräumt, was zumindest teilweise auf die Gleichstellungspolitik der Regierung zurückzuführen ist. Bislang war das Ministerium weitgehend auf Unterstützung in Form technischer und finanzieller Hilfe durch die Gebergemeinschaft angewiesen. (Kandiyoti 2005: 16).

Die große Mehrheit der Parlamentarierinnen (72,36 Prozent) berichtet, dass sie zu einer ganzen Reihe von Themen und auf unterschiedliche Art und Weise mit dem MoWA interagiert und zusammenarbeitet. Die 20 Parlamentarierinnen (26,31 Prozent), die nicht mit dem Frauenministerium kooperieren, gaben als Grund an a) sie wüssten nicht, wie oder mit wem die Kontaktaufnahme im Ministerium zu erfolgen habe, b) sie lehnten die Politik des MoWA ab, c) sie seien überzeugt, dass es andere, effektivere Mechanismen gebe oder d) sonstiges; zwei Befragte machten keine Angaben. Aus den Antworten und Kommentaren der Parlamentarierinnen zum Frauenministerium werden unterschiedliche Meinungsmuster deutlich. Die Ansichten reichen von der Bewertung des Ministeriums als wichtige, aber bislang ineffektive Behörde bis hin zu der Behauptung,

dass es sich, trotz stattfindender Zusammenarbeit, um eine unwichtige Behörde handele, die den Graben zwischen den Geschlechtern noch vertiefe.

Im Gegensatz dazu gab nur ein Drittel der befragten männlichen Abgeordneten an, mit dem Frauenministerium in Interaktion zu stehen (sieben von 21), während die Mehrheit (52,38 Prozent) erklärte, sie arbeite nicht mit dem MoWA zusammen, drei von 21 (14,28 Prozent) kooperieren angeblich «indirekt», ohne jedoch zu erläutern, auf welche Weise. Interessanterweise betonten fünf der nicht kooperierenden Parlamentarier trotzdem, dass sie das Frauenministerium und / oder frauenspezifische Anliegen unterstützen wollten. Auf die Frage nach dem Grund für die ausbleibende Zusammenarbeit antworteten nur zwei explizit, dass sie mit der Politik des MoWA nicht einverstanden seien. Die Mehrheit nannte «andere Gründe», etwa «habe anderes zu tun» / nicht so wichtig (zwei), «nicht direkt in meinem Arbeitsbereich» (zwei), kein entsprechendes Anliegen (drei) oder zu beschäftigt / habe nicht genug Zeit für eine Zusammenarbeit (zwei). Außerdem waren drei Parlamentarier der Ansicht, das MoWA sei ein eher symbolisches Ministerium ohne wahre Einflussmöglichkeiten und könne frauenspezifische Anliegen nicht angemessen behandeln. Bei den Parlamentariern, die behaupteten, mit dem Frauenministerium zusammenzuarbeiten, zeichneten sich nur wenige spezifische Themen ab, zu denen eine Zusammenarbeit stattfindet, z.B. Schulen / Bildung für Frauen (zwei) oder die Probleme geschiedener Frauen (einer). Vorwiegend wurden sehr allgemeine Themen genannt, etwa die Probleme von Frauen (drei), Frauenrechte (zwei) sowie Interesse an den Vorschlägen des MoWA, die Verbesserung der Handlungskompetenzen von Frauen in den Provinzen und Gemeindeentwicklungsräten (CDCs), kompetente Frauen zu finden, die Gewalt gegen Frauen einzudämmen (je einer).

Auf die Frage nach der Wichtigkeit des MoWA äußerten mehrere Parlamentarier die Ansicht, dass es kein eigenes Ministerium für Frauen geben solle, sondern dass die Regierung und sämtliche Ministerien frauenspezifischen Anliegen politische Priorität einräumen und sie bei der Planung des Budgets berücksichtigen sollten (siehe folgende Abbildungen):

«Sie sind nicht in der Lage, Konkretes zu bewirken – Frage der Kompetenz? Meine Antwort lautet anders: Ist dieses Ministerium notwendig? Ich weiß es nicht. Meiner Ansicht nach sollten wir uns in jedem Ministerium auf Frauenfragen konzentrieren. Jeder ist dafür verantwortlich.» (Parlamentarier aus Kunduz, ehemaliger Mudschaheddin)

«Wir haben bloß ein Ministerium für Frauen. Ich habe immer gefordert, dass sich die ganze Regierung für frauenspezifische Anliegen einsetzen sollte.» (Parlamentarier aus Kandahar, ehemaliger Kommunist)

Abb. 63: Auf welche Weise haben Sie das Frauenministerium in den Prozess einbezogen? (Mehrfachantworten)

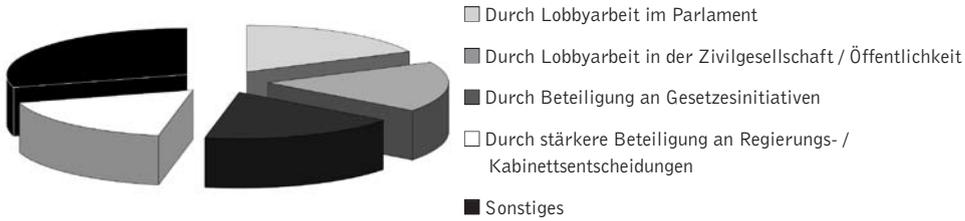


Abb. 64: War es erfolgreich?

□ Ja ■ Nein



Abb. 65: Wie wichtig ist das Frauenministerium, um frauenspezifische Anliegen voranzutreiben? (1 = vollkommen unwichtig, 5 = sehr wichtig)

1 ■ 2 □ 3 4 □ 5



Zwölf der interviewten Parlamentarier äußerten sich besorgt über die Lage der Frauen in Afghanistan und waren sich einig über die Notwendigkeit, Frauen Bildung und Handlungskompetenzen zu vermitteln sowie Ungerechtigkeiten zu beseitigen und die Frauenrechte zu stärken. Zudem hielten es, ungeachtet der allgemeinen Feststellung eines geschlechtsspezifischen Konservatismus bei der Mehrheit der Parlamentarier, mehrere der Befragten für angebracht, die schwierige Lage der Frauen im Land zu kommentieren und ihre gleichen Rechte herauszustreichen. Angesichts der Bezugnahme auf Islam und Scharia im folgenden Teil des Interviews, in dem es um frauenspezifische Anliegen und die frühere politische Orientierung der Parlamentarier geht, ist fraglich, inwieweit dies als Unterstützung einer egalitären bzw. paritätisch orientierten geschlechterpolitischen Agenda verstanden werden kann. Man muss zwischen symbolischer Gender-Rhetorik in öffentlichen Äußerungen oder Interviews und dem politischen Willen unterscheiden, eine «fortschrittliche» Geschlechterpolitik zu betreiben – auch gegen den Widerstand von Schlüsselfiguren und Drahtziehern in Parlament, Exekutive und Judikative. In der Wahrnehmung frauenpolitischer Aktivistinnen legen viele männliche Abgeordnete – einige wenige kooperative ausgenommen – eine diskriminierende Haltung gegenüber Frauen an den Tag, obwohl sie öffentlich erklären, sich für die Frauen einsetzen zu wollen. Den Aktivistinnen zufolge setzen sie ihre Bekenntnisse nicht in die Tat um, etwa in parlamentarischen Diskussionen über Gender bzw. Frauenfragen. Im Falle der

standesamtlichen Erfassung von Eheschließungen bezogen sich die männlichen Abgeordneten auf den Islam und dessen Vorschriften und verabschiedeten das entsprechende Gesetz ungeachtet der Proteste von weiblichen Abgeordneten und Vertreterinnen der Zivilgesellschaft.¹¹⁴

Die Kommentare zweier Parlamentarier sind in dieser Hinsicht exemplarisch: ein Abgeordneter aus Farah weigerte sich, seine politischen Prioritäten hinsichtlich frauenspezifischer Anliegen anzugeben («Fragen Sie das Kinder oder einen Mullah») und bezog sich auf die Vorschriften und Grundlagen des Islam und auf die Tatsache, dass der Präsident keine Veränderungen in Richtung der rechtlichen Gleichstellung der Frau erwirken könne. Seiner Ansicht nach hängen andere Anliegen bezüglich des wirtschaftlichen und politischen Status der Frau, etwa gleiche Bezahlung und eine Quotenregelung in der Politik, mit Bildung, Qualifikation und Erfahrung zusammen (und sollten daher offensichtlich nicht in dem Fragenkomplex zur «Gleichstellung der Frau» erscheinen). Ein als konservativ bekannter ehemaliger Mudschaheddin aus Balkh betont: «Wir sollten in unserer Agenda in allen Bereichen der Regierung eine besondere Priorität etwa auf die Politikgestaltung durch Frauen, die Teilhabe von Frauen an Gesetzgebung und Entscheidungsprozessen oder Hochschulbildung für Frauen setzen. Wir sollten uns um die Rechte der Frauen kümmern.»

4.4 Sachpolitische Agenden und rechtspolitische Interessen

Gesetzesvorlagen einzubringen ist möglich, sie zu realisieren ist unmöglich. (Parlamentarier aus Herat)

Das braucht Zeit; wir können besser werden und entwickeln uns weiter. (Parlamentarier aus Baghlan)

Die Delegierten haben nicht genug Erfahrung. Es ist eine Frage der Fähigkeiten. Die Regierung betrachtet das Parlament nicht als Kontrollorgan, sie arbeitet nicht mit uns zusammen. (Parlamentarier aus Helmand)

Die Parlamentarier wurden gebeten, die fünf wichtigsten Themen auf ihrer sach- und rechtspolitischen Agenda zu benennen. Bei den weiblichen Abgeordneten ließen sich die Antworten sechs verschiedenen Zielsetzungen zuordnen: a) sicherzustellen, dass Staatsapparat und politisches System richtig funktionieren; b) sicherzustellen, dass die Entwicklungs- und Wiederaufbaubemühungen im Land fortgesetzt werden; c) sicherzustellen, dass die Bedürfnisse und Rechte von Frauen in der politischen Arena thematisiert und implementiert werden; d) Förderung demokratischer Werte; e) Sorge um Minoritäten, besonders um Kuchi-Nomaden; und f) Engagement in einzelnen politischen Handlungsfeldern, insbesondere Gesundheit, Bildung, Sicherheit und Jugend.

114 Interviews vom 23.-26. März 2008

Die Anliegen der männlichen Abgeordneten konnten denselben sechs Zielsetzungen zugeordnet werden, wobei das Funktionieren des Staatsapparates und politischen Systems (Regierungskontrolle, Gesetzgebung, Rechtsstaatlichkeit), Sicherheit und Frieden, Bildung sowie, allgemeiner gefasst, dem Volk zu dienen und die Probleme der Menschen zu lösen, als die vorrangigen sach- und rechtspolitischen Interessen identifiziert werden konnten. Im Gegensatz zu den Parlamentarierinnen, die die Realisierbarkeit entsprechender Gesetzesinitiativen als gering bis mittel einschätzten, scheinen die Parlamentarier zuversichtlicher zu sein, denn die Mehrheit schätzte die Realisierbarkeit als mittel bis hoch ein (siehe die folgende Tabelle und Abbildung).

Tabelle 4: Sach- und rechtspolitische Interessen von Parlamentarierinnen (Anzahl der Nennungen in Klammern)

Bereich	Spezielle Interessen
Staatsapparat und politisches System	<ul style="list-style-type: none"> – Gesetzgebung im allgemeinen (7) und Verabschiedung des Wahlgesetzes im speziellen (2) – Überwachung / Kontrolle der Regierung (5) – das «Recht in der Gesellschaft» verwirklichen / Rechtsstaatlichkeit / Schutz und Umsetzung der Verfassung (5) – Korruption bekämpfen (4) – Macht der Warlords / der bewaffneten Politik der Warlords schmälern (3) – verschiedene andere, von einzelnen Parlamentariern angeführte Aspekte, zum Beispiel Vertrauen ins Kabinett, positiver politischer Wettstreit, keine diktatorischen Verhältnisse, am Wahlsystem arbeiten, Mitglieder für die eigene Partei werben und demokratische Kräfte vereinigen
Entwicklung und Wiederaufbau	<ul style="list-style-type: none"> – Wiederaufbau, Infrastruktur und Entwicklungsprojekte (5), z.B. Schnellstraßen zwischen Kabul und den Bezirken (1)
Frauen und Genderfragen	<ul style="list-style-type: none"> – Frauenpolitische Anliegen und Frauenrechte (2)
Werte	<ul style="list-style-type: none"> – Den Menschen und ihrem Wohlergehen dienen und die Probleme von Menschen und Gesellschaft lösen (10) – (soziale) Gerechtigkeit (4) – Einheit des Volkes und der Nation (3) – Gleichheit der Menschen, unabhängig von Religion, Ethnie etc. – Wohlergehen der Menschen (2) – die Demokratie umsetzen und / oder ausbauen (2), demokratische Werte etablieren und die Menschen dazu bringen, das Rechtsstaatsprinzip anzuerkennen (1) – Rede- und Medienfreiheit (1) – dem Islam dienen (1)
Spezielle Gruppen	<ul style="list-style-type: none"> – Bildung für Kuchis (1)

Bereich	Spezielle Interessen
Einzelne politische Handlungsfelder	<ul style="list-style-type: none"> – Sicherheit und Frieden (7) – Bildung (5) – Ausbau der afghanischen Wirtschaft, der Exporte, Landwirtschaft und Industrie (2) – Diverse andere, von einzelnen Parlamentariern angeführte Aspekte, zum Beispiel guter Kontakt zu anderen Ländern (2), internationale Beziehungen, gleiche Bezahlung, Gesundheitswesen

Abb. 66: Einschätzung der Realisierbarkeit entsprechender Gesetzesinitiativen zur rechtlichen Verankerung der genannten Aspekte im derzeitigen Parlament (1 = absolut unmöglich, 5 = sehr wahrscheinlich)

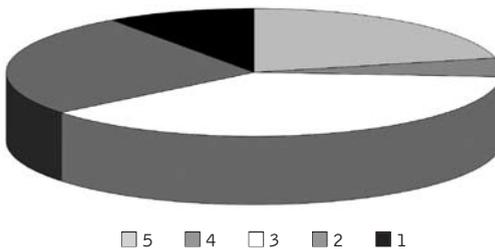
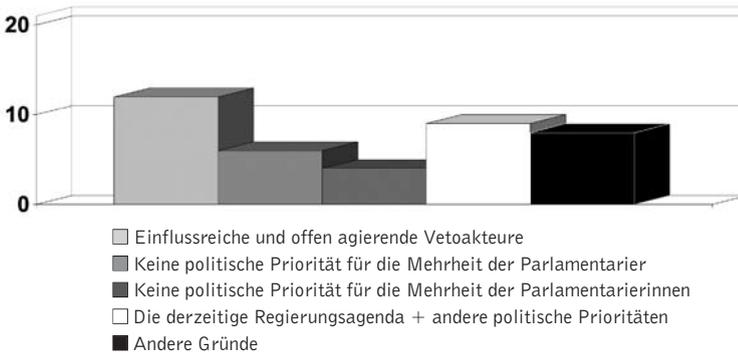


Abb. 67: Falls realisierbar, wie lauten die Gründe für ausbleibende Gesetzesinitiativen? (Mehrfachantworten)



Einflussreiche und offen agierende Vetoakteure, die Gesetzesinitiativen von weiblichen Abgeordneten verhindern, werden von diesen größtenteils innerhalb des Parlaments (39 Angaben, 84,78 Prozent aller erhaltenen Antworten) gesehen. Von den männlichen Abgeordneten hingegen sehen mehr als die Hälfte (57,14 Prozent) die Vetoakteure, die Gesetzesinitiativen verhindern, gleichermaßen innerhalb und / oder außerhalb des Parlaments; als weitere Hindernisse werden die derzeitige Regierungsagenda (42,85 Prozent) sowie andere Gründe (38,09 Prozent) wie etwa mangelnde Erfahrung und Fähigkeiten der Abgeord-

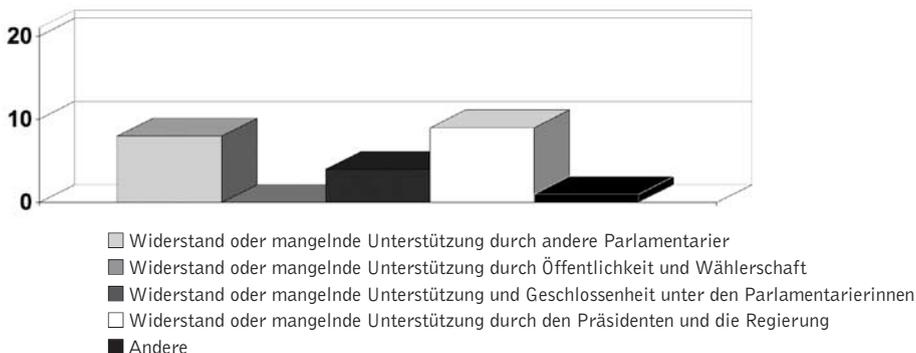
neten genannt. Darüber hinaus nannten einige Parlamentarier Probleme wie die Tribalisierung von Politik und Parteien, die fehlende Rede- und Medienfreiheit, «Regierungsprobleme» (z.B. mangelnder Glaube an die Demokratie, Unterstützung der Dschihad-Kämpfer, keine Zusammenarbeit mit dem Parlament), die mangelnde Sicherheit (z.B. in Helmand, Kandahar) sowie die Tatsache, dass mehr über Themen geredet bzw. diskutiert wird, die außerhalb des gesetzgeberischen Fokus und des Arbeitsbereichs des Parlaments liegen.

Ein hochrangiges Mitglied des Ministeriums für Parlamentsangelegenheiten räumte ein, dass die Qualität der Gesetzgebung und die Arbeit der parlamentarischen Ausschüsse verbessert werden müssten, z.B. indem häufiger auf die Rechtsabteilung und die Ausschussekretäre zurückgegriffen wird. Seiner Erfahrung nach werden Gesetzesanträge nicht oder erst im Parlament vorbereitet, und manchmal auch vom Parlamentspräsidenten selbst statt vom Mitarbeiterstab. Des Weiteren trat im Prozess des Lesens und Änderns von Anträgen der Regierung zum einen die Notwendigkeit zutage, Anträge umzuschreiben, zum anderen die Tatsache, dass es an der Kooperation und Kommunikation zwischen den Parlamentariern hapert.¹¹⁵ Regierungsbeamte des Parlamentsministeriums fügten noch hinzu, dass sich die Abgeordneten in den letzten drei Sitzungsperioden mehr mit der Kontrolle der Regierung befasst hätten als mit der Gesetzgebung, hier also eine Chance hätten verstreichen lassen. Von den 64 Gesetzen, die durch das Ministerium ans Parlament weitergeleitet wurden, hatten die Abgeordneten seines Wissens bis Ende September 2007 nur neun bearbeitet. Abgesehen von der spärlichen Teilnahme der Abgeordneten an den Parlamentsitzungen waren zur Zeit des Interviews Ende März 2008 nur drei Gesetzesinitiativen von Parlamentsabgeordneten so erfolgt wie zuvor besprochen.¹¹⁶

115 Interview vom 26. März 2008 in Kabul

116 Am 24. September 2007 und 26. März 2008 in Kabul geführte Interviews

Abb. 68: Falls nicht realisierbar, was sind die Hauptgründe für ausbleibende Gesetzesinitiativen? (Mehrfachantworten)



Sachpolitische Prioritäten und rechtspolitische Interessen in Bezug auf Frauenthemen

Die Rolle, die der Islam bei den politischen Positionierungen spielt, und die Tatsache, dass verschiedene ethnisch und politisch definierte Wählerschaften, denen es um die Verteidigung ihrer kollektiven Rechte geht, sich in Kämpfe um ihre politische Repräsentation verstrickt haben, weisen auf die nicht unbeträchtliche Gefahr hin, dass die Frauenrechte großes trennendes Potenzial haben könnten (Kandiyoti 2008: 168).

Die Belange der Frauen stehen seit vielen Jahren im Zentrum der internationalen Aufmerksamkeit und nationalen politischen Rhetorik und Symbolik.

Nach dem Fall des Talibanregimes bestand die Hoffnung, dass sich die Gesetze in Afghanistan im Hinblick auf die Rechte der Frauen schnell entwickeln und auf der Grundlage der Menschenrechte überarbeitet werden würden. Und dass sich mit der Verbesserung der Sicherheitslage auch der Respekt vor dem «Prinzip der Rechtsstaatlichkeit» entwickeln und im ganzen Land verbreiten würde. Das ist leider nicht geschehen. Die Justizreform ist nur sehr langsam vorangekommen, und tendenziell werden eher bestehende Gesetze übernommen als neue entwickelt (Anwari 2007: 122).

Wie bereits erwähnt, verpflichtete sich die afghanische Regierung im Rahmen des Petersberger Abkommens (2001), des CEDAW (2003), der afghanischen Verfassung (2004), des Afghanistan-Paktes (2006), der UN-Millenniumsziele sowie der Nationalen Entwicklungsstrategie Afghanistans (2006) zur Geschlechtergleichheit und zur Umsetzung des Nationalen Aktionsplans für Frauen in Afghanistan bis Ende 2010, d.h. zur «Stärkung der politischen Teilhabe in allen afghanischen Regierungsinstitutionen, einschließlich der gewählten und ernannten Gremien

und des öffentlichen Dienstes» sowie dazu, «bei allen politischen Maßnahmen und Programmen zu berücksichtigen, dass Männer und Frauen gleiche Rechte und Pflichten haben» (UNIFEM 2007).

Trotz dieser Selbstverpflichtung und deren formaler Verankerung in nationalen und internationalen Abkommen meldete die Afghanische Unabhängige Menschenrechtskommission für das Jahr 2007 eine Zunahme der Gewalt gegen Frauen, etwa in Form von Zwangsheiraten, Selbstverbrennungen, häuslicher Gewalt, der Verheiratung Minderjähriger und der «Versenkung» von Frauen zur Lösung von Konflikten (Majumder 2008). Gleichzeitig nutzen konservative politische Figuren wie Rabbani, Mohaqeeq oder Sayyaf ihre religiöse Autorität, um Politik, Rechtsprechung und den politischen Diskurs – zum Beispiel bezüglich der Genderfrage – zu beeinflussen, wobei der Islam die wichtigste politische Ressource und primäre Quelle der Autorität und Legitimität in gesellschaftlichen Belangen darstellt (vgl. Schwerin 2008: 31ff.).

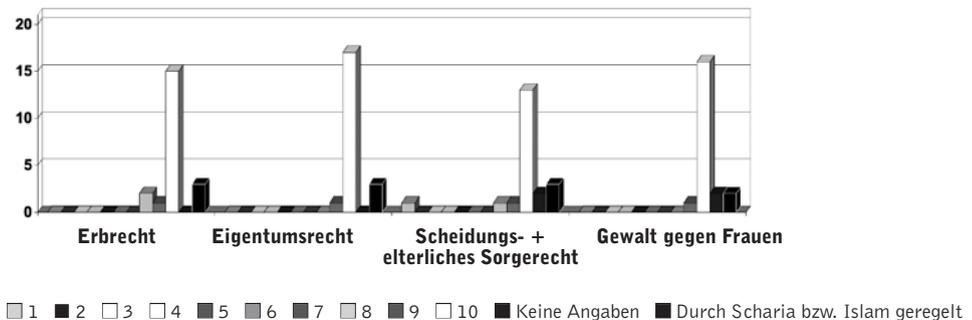
Dementsprechend befürchten manche Leute eine Re-Islamisierung (oder sogar Re-Talibanisierung) der afghanischen Politik, was massive Auswirkungen auf den nach 2001 erreichten Stand der Gleichstellung der Geschlechter haben könnte. Im April 2008 entschied das Parlament mehrheitlich, «die Ausstrahlung äußerst populärer indischer Soap-Operas im afghanischen Fernsehen zu verbieten», und religiöse Konservative brachten einen Gesetzesvorschlag ein, demzufolge «T-Shirts, laute Musik, das öffentliche Miteinander von Frauen und Männern, Billard, Videospiele, das Spielen mit Tauben und noch mehr» verboten werden sollten, «alles Regeln aus der berüchtigten Talibanzeit» (Gopal 2008). Laut Ahmad Idrees Rahmani vom afghanischen Center für Research and Policy Studies versuchen konservative Parlamentsabgeordnete, für die Präsidentschafts- und Parlamentswahlen 2009 bzw. 2010 politischen Einfluss zu gewinnen, indem sie «behaupten, religiöse und kulturelle Werte zu verteidigen, die einzelne Segmente der Bevölkerung für gefährdet halten» (ibid.). Er betrachtet die «Religion als einen ungemein sensiblen Bereich in Afghanistan [...], die Leute, die diese Gesetze vorantreiben, sind im Parlament zwar eine Minderheit, doch wagt es keines der anderen Parlamentsmitglieder, ihnen die Stirn zu bieten». (ibid.)

Zwei Parlamentarier beantworteten nicht alle unten aufgeführten Fragen, sondern gaben stattdessen an, die entsprechenden Bereiche seien bereits durch die Scharia und die afghanische Verfassung geregelt und stünden nicht zur Diskussion. Beim Thema rechtliche Gleichstellung der Frau weigerten sich noch ein oder zwei weitere Parlamentarier, eine Einstufung der eigenen Prioritäten vorzunehmen, da dieser Bereich angeblich durch die Scharia bzw. den Islam geregelt sei. Wir konnten außerdem beobachten, dass sich einige der Parlamentarier bei der Beantwortung der Fragen sichtlich unwohl fühlten – ihre Körpersprache signalisierte Irritation oder Ungeduld. In der Mimik und Gestik eines ehemaligen Mudschaheddin und gewählten Parlamentarier aus Baghlan zum Beispiel kam Ärger zum Ausdruck, als er zu verschiedenen Frauenthemen befragt wurde, und

er sagte mehrmals, es könne keine Gesetze außerhalb denen des Islams geben.¹¹⁷ Andererseits betonten sieben Abgeordnete erneut, wie wichtig es sei, dass Männer und Frauen, wie von Verfassung und Islam vorgegeben, gleichberechtigt seien. Als es um die Einstufung anderer Gleichstellungsfragen ging, tauchten in zusätzlichen Kommentaren allerdings auch abweichende Meinungen auf.

Vertreterinnen und Vertreter der Zivilgesellschaft, die für den zweiten Teil der Umfrage erneut interviewt wurden, waren der Ansicht, dass sich die männlichen Abgeordneten gegenüber den Frauen weiterhin diskriminierend und tyrannisch verhielten und hinsichtlich der Anerkennung der Frauenrechte sowie der Bejahung von Frauen in entscheidungsrelevanten Positionen und der Zusammenarbeit mit ihnen nur Lippenbekenntnisse ablegten. Wenn im Parlament frauenspezifische Anliegen behandelt werden, unterscheiden sich die Standpunkte der weiblichen und männlichen Abgeordneten meist, wobei einige der männlichen Abgeordneten in zunehmendem Maße mit ihren Kolleginnen zusammenarbeiten. Ein männlicher Beobachter brachte es klar und deutlich auf den Punkt: Seiner Ansicht nach gibt es kein Thema, zu dem Frauen und Männer über Parteigrenzen hinweg zusammenarbeiten würden – nur Fundamentalisten würden über Parteigrenzen hinweg zusammenarbeiten.¹¹⁸

Abb. 69: Einstufung der eigenen politischen Prioritäten im Hinblick auf die rechtliche Gleichstellung der Frau (1 = sehr gering, 10 = sehr hoch)



Zwei Parlamentarier erklärten, Scheidungen seien möglich, wenn sich das Paar vor der Heirat über die Bedingungen einigte, und lange Abwesenheit wegen Reisen sowie schlechte Lebensbedingungen könnten auch Scheidungsgründe sein. Zwei andere Parlamentarier waren der Meinung, Scheidungs- und Sorgerecht seien durch die Religion geregelt und könnten Frauen nur dann gewährt werden, wenn die Männer es wollten; das Scheidungs- und Sorgerecht liege

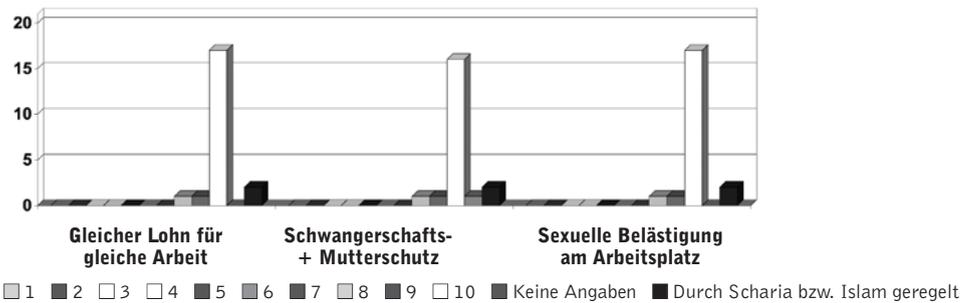
¹¹⁷ Ich danke meinem wissenschaftlichen Mitarbeiter Mohammad Shafaq, der mir diese Beobachtungen mitgeteilt hat und der unwillige Interviewpartner vorsichtig durch diesen Fragenkomplex zu geleiten versuchte, um dennoch ihre Antworten und Meinungen in Erfahrung zu bringen.

¹¹⁸ Interviews mit Vertreter/innen nationaler und internationaler Nichtregierungsorganisationen am 23. und 24. März 2008

grundsätzlich bei den Männern (so z.B. ein ehemaliger Taliban aus Zabul und ein Vertreter der Kuchi).

Ähnlich wie bei den Kommentaren zur Quotenregelung hängt die Frage der gleichen Bezahlung für zwei Parlamentarier davon ab, ob die Frauen die gleichen Fähigkeiten bzw. Qualifikationen haben. Zugleich hoben einige Parlamentarier die biologischen Unterschiede zwischen Männern und Frauen hervor (z.B. «Frauen können nicht so hart arbeiten wie Männer», Schwangerschaft) und begründeten damit, dass Frauen die Ausübung bestimmter Tätigkeiten verwehrt werden und sie nur ihren körperlichen Möglichkeiten entsprechend arbeiten sollten, d.h. keine Teilnahme am Kampf gegen die Taliban und keine verantwortungsvollen Aufgaben für Schwangere bei sozialen und politischen Aktivitäten.

Abb. 70: Einstufung der eigenen politischen Prioritäten im Hinblick auf den ökonomischen Status von Frauen (1 = sehr gering, 10 = sehr hoch)



Hinsichtlich einer Quotenregelung sind sieben Parlamentarier der Ansicht, es sollten nur dann mehr Frauen Führungspositionen in Exekutive und Legislative einnehmen, wenn sie die entsprechenden Fähigkeiten hätten («es ist nicht logisch, das zuzuteilen – sie sollten die Positionen selbst einnehmen, wenn sie die nötigen Qualifikationen haben», sagte ein ehemals kommunistischer Parlamentarier aus Kabul). Ein anderer fügte hinzu, die Zunahme von Frauen in Regierungspositionen sollte in Übereinstimmung mit der Verfassung stehen.

Abb. 71: Einstufung der eigenen politischen Prioritäten im Hinblick auf die politische Repräsentanz und Partizipation von Frauen (1 = sehr gering, 10 = sehr hoch): Mehr Frauen in Führungs- und Entscheidungspositionen von Landes- und Provinzregierung bzw. in Entscheidungsfunktionen und Verwaltung bzw. öffentlichem Dienst

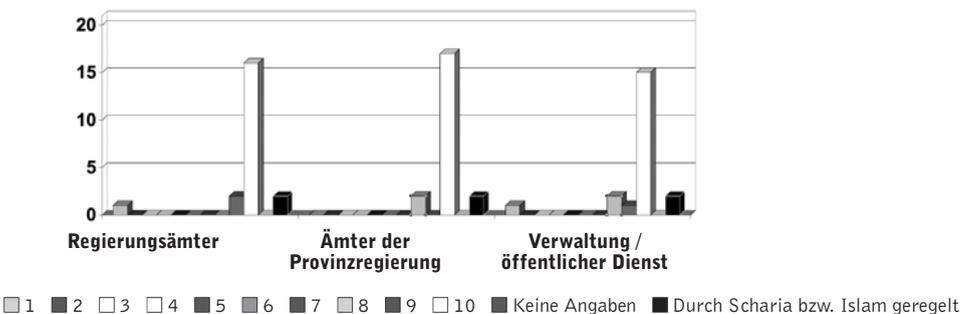
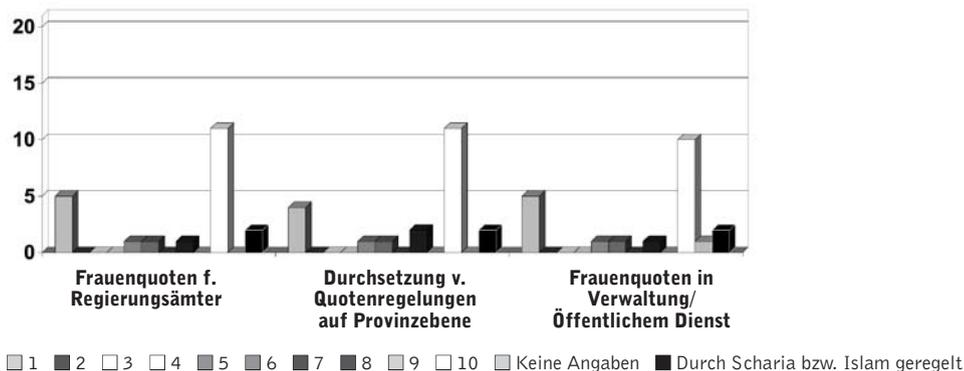


Abb. 72: Einstufung der eigenen politischen Prioritäten im Hinblick auf die politische Repräsentanz und Partizipation von Frauen (1 = sehr gering, 10 = sehr hoch): Einführung von Quotenregelungen für Regierungsämter und Verwaltung bzw. öffentlichen Dienst, Durchsetzung und Überwachung von Quotenvorgaben auf der Provinzebene (einschl. Sanktionen)



Einschätzung der Realisierbarkeit zukünftiger Gesetzesinitiativen zugunsten von Frauen

Die weiblichen Abgeordneten wurden im Gegensatz zu ihren männlichen Kollegen detailliert danach gefragt, ob sie es für möglich hielten, im derzeitigen Parlament frauenfreundliche Gesetze zu den genannten Themen einzuführen. Die männlichen Abgeordneten wurden nur gebeten, die Möglichkeit einzustufen, im derzeitigen Parlament Gesetze zugunsten der Frauenrechte einzuführen (vgl. die folgende Grafik).¹¹⁹

Einige Parlamentarier gaben an, die Realisierbarkeit derartiger Gesetzesinitiativen sei wegen der Religion, «religiösen Leuten» in der Regierung, Dschihad-Führern und Fundamentalisten im Parlament niedrig. Der Kommentar eines Parlamentariers aus Helmand illustriert exemplarisch, welche gestaltende und beschränkende Macht die Religion darstellt, wenn es um Frauenfragen geht. Er hob hervor, dass es sehr wohl möglich sei, Frauenrechte gesetzlich zu verankern, sofern das in Übereinstimmung mit dem Islam geschehe, andernfalls sei es vollkommen unmöglich. Ein anderer Parlamentarier sah keine Notwendigkeit für weitere gesetzliche Regelungen, da diese Fragen in der derzeitigen afghanischen

¹¹⁹ Dieser Beschluss wurde gefasst, nachdem einige afghanische Mitglieder unseres Teams besorgt angemerkt hatten, dass das Thema des Fragebogens schon so ziemlich heikel und die Fragen zu Frauenthemen kontrovers seien, insbesondere aus Sicht einer beträchtlichen Anzahl konservativer Parlamentarier, die unwillig reagieren oder sich schlichtweg weigern könnten, die den Frauen vorgelegte Fragenliste zu beantworten. Daraufhin wurde der Fragebogen für die männlichen Abgeordneten etwas gekürzt, und die von den Parlamentarierinnen erbetene Einstufung der Realisierbarkeit einzelner frauenrelevanter Anliegen wurde durch zwei allgemeine Fragen zur Realisierbarkeit gesetzlicher Regelungen bezüglich frauenspezifischer Themen ersetzt.

Verfassung geregelt seien, und einer behauptete, sämtliche Gesetze, die verabschiedet würden, berücksichtigten die Rechte der Frauen (vgl. die folgenden Abbildungen).¹²⁰

Abb. 73: Möglichkeit, im derzeitigen Parlament gesetzliche Regelungen zugunsten der Rechte der Frauen einzuführen (1 = absolut unmöglich, 5 = sehr gut möglich)

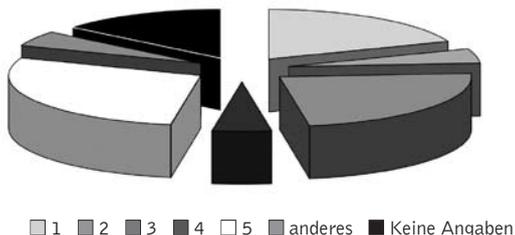
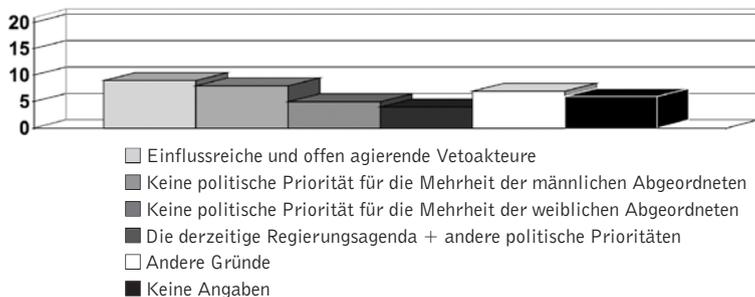
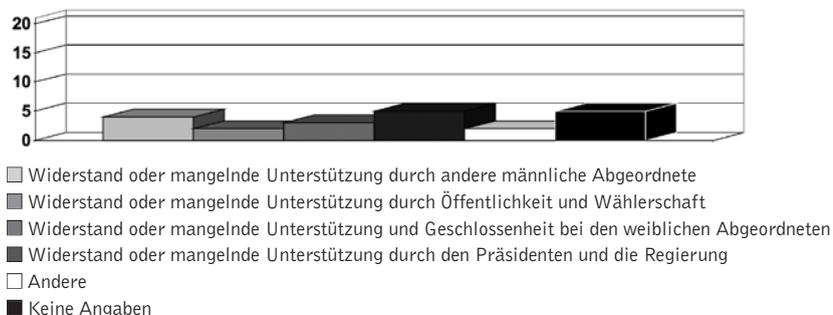


Abb. 74: Falls realisierbar, was sind die Gründe für ausbleibende Gesetzesinitiativen? (Mehrfachantworten)



¹²⁰ Nach den Gründen für die Realisierbarkeit / Nichtrealisierbarkeit solcher gesetzlicher Regelungen gefragt, antworteten mehrere Befragte mit «andere» und nannten unzulängliche gesetzgeberische Fähigkeiten und Erfahrung, wirtschaftliche Probleme, das politische System, die geringere Anzahl weiblicher gegenüber den männlichen Abgeordneten, die mangelnde gesellschaftliche Entwicklung und die Notwendigkeit, dass die Frauen aktiv werden. Hinsichtlich der Frage, inwieweit die weiblichen Abgeordneten selbst die Realisierbarkeit beeinträchtigten, nannten in beiden Varianten vier Parlamentarier die mangelnde Geschlossenheit der Parlamentarierinnen («streiten ständig»), Neid und / oder disziplinäre Probleme (1). Ein Parlamentarier meinte, solcherlei gesetzliche Änderungen verstießen gegen die Verfassung.

Abb. 75: Falls nicht realisierbar, was sind die Hauptgründe für ausbleibende Gesetzesinitiativen? (Mehrfachantworten)



4.5 Zusammenarbeit unter den Parlamentariern

Bis auf einen Parlamentarier gaben alle Befragten an, im Parlament mit Kolleginnen und Kollegen zusammenzuarbeiten – interessanterweise mit Männern und Frauen gleichermaßen, ohne Unterschiede in der Art und Weise der Interaktion und Kommunikation.

Im Gegensatz dazu äußern sich Vertreterinnen und Vertreter der Zivilgesellschaft äußerst kritisch über die vorherrschenden Formen der Interaktion männlicher Abgeordneter mit ihren Kolleginnen: a) im männlich dominierten Umfeld des Parlaments könnten Frauen keine guten (Arbeits)beziehungen zu Männern entwickeln, sie etwa als potenzielle Verbündete ansprechen; b) männliche Abgeordnete respektierten ihre Kolleginnen nicht und seien nicht daran interessiert, in Entscheidungsprozessen die Ansichten und Ideen von Frauen anzuhören oder ihnen Sprechzeit einzuräumen; c) männliche Abgeordnete seien ein Hauptgrund dafür, dass ihre Kolleginnen sich nicht zusammäten und in politischen Fragen zusammenarbeiteten.¹²¹

¹²¹ Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern der Zivilgesellschaft aus örtlichen und internationalen Organisationen sowie dem Women’s Political Participation Committee am 24. März 2008 sowie 12. April und 19. September 2007 in Kabul.

Abb. 76: Mit wem arbeiten Sie normalerweise zusammen?¹²² (Mehrfachantworten)

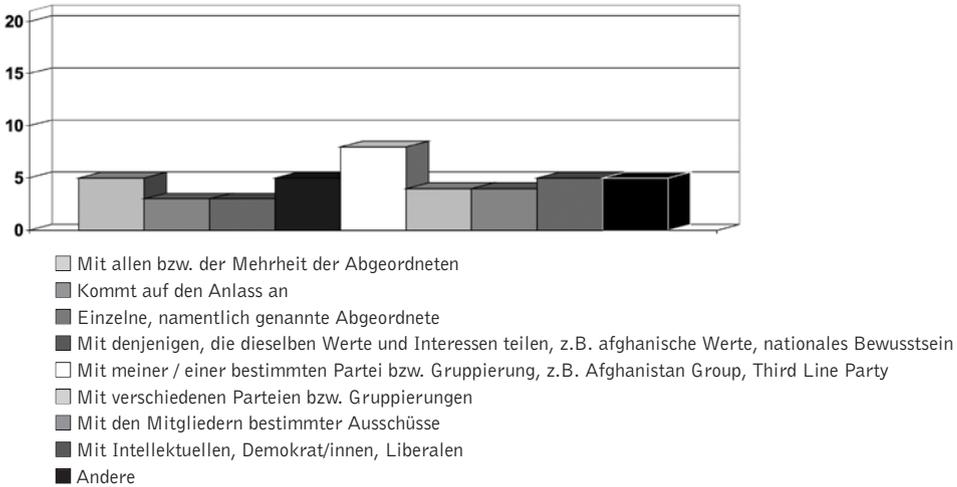


Abb. 77: Formen der Interaktion und Kooperation (Mehrfachantworten)

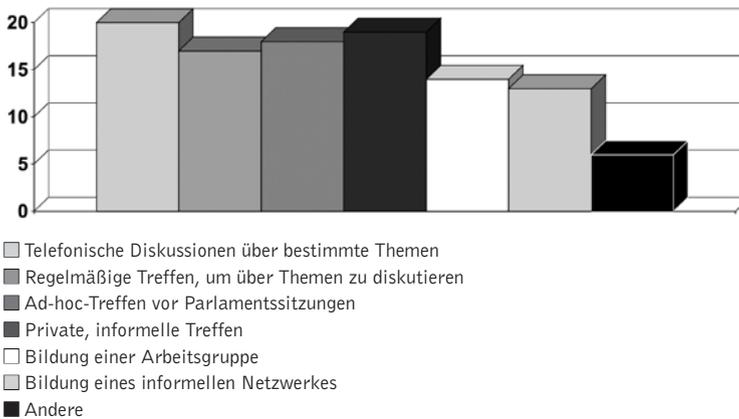
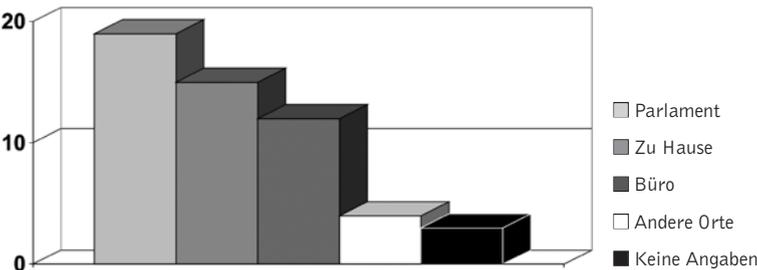


Abb. 78: Wo treffen Sie sich normalerweise?¹²³ (Mehrfachantworten)



¹²² Andere (jeweils eine Antwort): mit ehemaligen Immigranten, Frauen, Kuchi-Delegierten, gebildeten Menschen oder «mit intellektuellen Mudshaheddin»

¹²³ Andere (jeweils eine Antwort): in meinem Gästehaus, im Restaurant, in Ausschüssen

Vertreterinnen und Vertreter der Zivilgesellschaft sehen die bisherigen parlamentarischen Praktiken und die politische Leistung der männlichen Abgeordneten kritisch. Entgegen den Behauptungen der Parlamentarier bezweifeln sie, dass diese ihrer Verantwortung gegenüber der Wählerschaft wirklich gerecht werden, räumen allerdings ein, dass sich in Kabul Wählerinnen und Wähler bei Behörden- und sonstigen Problemen an die Abgeordneten wenden. Einige Vertreterinnen und Vertreter der Zivilgesellschaft wiesen darauf hin, dass die Parlamentarier nicht ihre Wählerschaft verträten, sondern spezielle (ethnische, regionale, linguistische, politische) Gruppeninteressen und dass einige von ihnen von Nachbarländern wie Iran, Pakistan und Russland unterstützt würden, wodurch ihre Konzentration auf die nationalen Interessen Afghanistans in Frage stehe. (Zugleich werden allerdings die zivilgesellschaftlichen Aktivistinnen und Aktivisten oft als «verwestlicht» betrachtet, weshalb die gesellschaftlichen Interessen, die sie verträten, nicht genuin afghanisch seien.) Ein anderer Kritikpunkt ist, dass die Abgeordneten ihren Aufgaben nicht nachkämen und zu selten an den Parlamentsitzungen teilnahmen. Den zivilgesellschaftlichen Aktivistinnen und Aktivisten zufolge hängt die Erfüllung dieser Aufgaben von drei Faktoren ab:

- *Interesse am betreffenden Thema und der politischen Gruppe, die es aufgebracht hat* (regierungsfreundlich, oppositionell, unabhängig), d.h. die Parlamentarier werden nur aktiv, wenn es ihren eigenen persönlichen und politischen Interessen dient (Privilegien, verfassungsrelevante Themen, Amnestiegesetz, Wahlgesetz, öffentliche Anhörungen in der eigenen Provinz); mangelnde Orientierung an Volk und Gemeinwohl.
- *Forderungen von Partei bzw. Gruppenführern*, d.h. Anliegen und Vorschläge werden auf Anweisung in die parlamentarischen Ausschüsse eingebracht; die männlichen Abgeordneten folgen oft den Vorgaben der entsprechenden Meinungsmacher.
- *Bildungshintergrund* – das gute Dutzend analphabetischer Parlamentarier brachte wenig Leistung, die rund hundert Parlamentarier ohne Hochschulbildung legten gemischte, stark interessenabhängige Leistungen an den Tag. Die zweitgrößte Gruppe von 40-50 Parlamentariern mit Hochschulbildung, darunter ehemalige Dschihadisten und Warlords (z.B. Rabbani, Sayyaf) erwies sich als sehr leistungsstark. Nach der Erfahrung der Aktivistinnen und Aktivisten aus der Zivilgesellschaft sind manche in den großen Debatten sehr engagiert, in der täglichen parlamentarischen Arbeit und den Parlamentsausschüssen hingegen weniger, andere wiederum (z.B. Ranjbar) sind sehr kooperativ und in allen Fragen sowie auf allen Ebenen engagiert.

Die Erwartungen der Öffentlichkeit wurden nicht zuletzt auch deshalb nicht erfüllt, weil es an gesetzgeberischen Fähigkeiten und einem konstruktiven politischen Wettbewerb zwischen den politischen Gruppierungen fehlt.¹²⁴

¹²⁴ Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern der Zivilgesellschaft vom 23.-26. März 2008 in Kabul.

5 Fazit und Empfehlungen

Ich sehe nicht so recht vor mir, dass die Parlamentarierinnen in den nächsten Jahren zur Geschlossenheit finden werden, aber immer mehr Frauen beginnen sich für die Politik zu interessieren, und ich bin zuversichtlich, dass wir starke Politikerinnen haben werden, auch wenn sie miteinander streiten.¹²⁵

Je mehr Bildungsmöglichkeiten und kulturelle wie soziale Aktivitäten es in einer Gesellschaft gibt, desto eher werden die Gesetze befolgt, und die Entwicklungsmöglichkeiten für Frauen werden ebenfalls besser. Die Lage und die Möglichkeiten in Afghanistan sind gut – wir müssen in diese Chance investieren. (Parlamentarier aus Bamiyan)

Es wird sich erweisen, inwieweit sich das Parlament – im Kontext des Wiedererstarkens der Taliban und der öffentlichen Kritik am Versagen von Parlament und Regierung in vielen Bereichen – angesichts der bevorstehenden Wahlen als demokratische, menschen- und aufgabenorientierte Institution wird konsolidieren und erneuern können. Der Petersberg-Prozess hat dieser Institution mit seiner Strategie der politischen Einbeziehung früherer Warlords und Menschenrechtsverletzer, die sich in den Augen der Bevölkerung mehr oder weniger diskreditiert haben, ein schwerwiegendes Erbe mit auf den Weg gegeben. Die Frage eines Dialoges (oder politischer Verhandlungen) zwischen der Regierung und den wieder mächtiger gewordenen Taliban ist im Laufe der vergangenen Jahre mehrfach erhoben worden (vgl. Giustozzi 2008); es könnte dies durchaus ein weiterer Schritt zur Beförderung der demokratischen Institutionenbildung sowie politischer Dialoge zu Kernproblemen in Afghanistan sowie zur Überwindung der tiefer gewordenen ethnolinguistischen, regionalen und politischen Gräben sein.

Ich gehe davon aus, dass viele Leute wiederkommen werden – die hohen Tiere werden mit Unterstützung von Waffen und Geld zurückkommen, gute Leute infolge der geleisteten Arbeit und der gebotenen Dienste. Bekannte Gesichter und Persönlichkeiten werden wiederkommen. Auch viele Frauen werden wiederkommen: Viele sind zu ihrer jeweiligen

¹²⁵ Interview mit einer afghanischen Vertreterin der Zivilgesellschaft, die für eine internationale Nichtregierungsorganisation arbeitet, am 19. September 2007 in Kabul

*Wählerschaft zurückgekehrt, waren freundlich zu den Leuten und werden deshalb wiederkommen.*¹²⁶

Es kann nicht genug betont werden, wie wichtig die intensive Förderung und der Ausbau von Gelegenheiten zur Interaktion, Wissens- und Kompetenzvermittlung und öffentlichen Unterstützung der derzeit marginalisierten fortschrittlichen und demokratischen parlamentarischen Kräfte sind, etwa der parlamentarischen Gruppe Third Line und der geringen Anzahl kooperativer männlicher Abgeordneter. Im Laufe der Interviews mit Abgeordneten und Vertreterinnen und Vertretern der Zivilgesellschaft kristallisierte sich heraus, wer zu diesen fortschrittlichen Kräften gehört und offen ist für Diskussionen über das Vorantreiben einer geschlechterpolitischen Agenda, die sich gegen geschlechtsspezifische Gewalt, Diskriminierung und Ungerechtigkeit wendet. Einblick zu gewinnen in die parlamentarischen Praktiken und Erfahrungen mit den Mechanismen der Frauenpolitik in anderen, Afghanistan nahestehenden islamischen Ländern und der Austausch mit beteiligten Abgeordneten, Verwaltungsangestellten, Regierungsbeamten/innen und Aktivist/innen der Zivilgesellschaft wurde ebenfalls als hilfreich erachtet. Es steht zu vermuten, dass es aufgrund widerstreitender politischer Interessen, Agenden und Werte, der starken Zersplitterung des derzeitigen Parlaments und der bevorstehenden Parlamentswahlen nicht möglich sein wird, frauenpolitische Anliegen in einem groß angelegten, umfassenden politischen Dialog zu thematisieren.

Ein anderer Weg wäre eine intensivere Interaktions- und Kommunikationspolitik des Frauenministeriums gegenüber möglichen Verbündeten innerhalb des Parlaments, doch sollten auch konservativere Abgeordnete einbezogen werden, wenn es darum geht, Probleme und mögliche Lösungen im Bereich frauenspezifischer Anliegen aufzuzeigen. Mehrere Parlamentarier erklärten, diese Anliegen seien ihnen wichtig, antworteten dann jedoch auf die Frage nach ihrer Zusammenarbeit mit dem Frauenministerium, dass diese für ihre eigene parlamentarische Arbeit keine Rolle spiele oder dass sie nur «indirekt» mit dem MoWA zusammenarbeiteten. Obwohl die Betonung der Bedeutung frauenspezifischer Anliegen und der Frauenrechte höchstwahrscheinlich nur ein Lippenbekenntnis ist, könnte man dieses als Ansatzpunkt nehmen, um eine größere Verantwortlichkeit der Parlamentarier einzufordern und ihnen den potenziellen persönlichen und politischen Nutzen eines entsprechenden Engagements vor Augen zu halten, zum Beispiel den Gewinn zusätzlicher Stimmen oder finanzielle Mittel zugunsten der eigenen Wählerschaft bei Durchführung bestimmter Projekte, was bei einer erneuten Kandidatur eine große Rolle spielen kann.

Diese Studie vermittelt nur einen engen Eindruck von der komplexen Realität, dem Hintergrund und den Problemen der afghanischen Parlamentarierinnen. Doch ermöglicht sie es, Ansatzpunkte für künftige Initiativen zur Unterstützung

126 Interview mit einer afghanischen Vertreterin der Zivilgesellschaft, die für eine internationale Nichtregierungsorganisation arbeitet, am 26. März 2008 in Kabul

der Zusammenarbeit unter den Parlamentarierinnen zu identifizieren und eine effektive frauenpolitische Agenda zu entwickeln.

A. Frauenpolitische Anliegen

Die Ergebnisse dieser Studie zeigen, dass die Parlamentarierinnen hinsichtlich frauenpolitischer Anliegen und der Realisierbarkeit einer entsprechenden Politik gespalten sind, obwohl das Interesse an und die Identifikation mit diesen Themen bei allen sehr ausgeprägt ist. Die meisten Parlamentarierinnen, die die im Fragebogen vorgegebenen frauenpolitischen Anliegen als «sehr wichtig» einstufen, schätzten die Realisierbarkeit entsprechender Gesetzesinitiativen bedeutend niedriger ein und nannten als Gründe: Vetoakteure, die Regierungspolitik und mangelndes Interesse der Mehrheit der Abgeordneten. Nur wenige erwähnten zusätzliche frauenpolitische Anliegen, die ihnen wichtig sind. Ausnahmen hinsichtlich der Realisierbarkeit sind etwa das Scheidungs- und Sorgerecht (mittlere bis hohe Durchführbarkeit) und die Steigerung der Zahl von in Regierung und öffentlichem Dienst beschäftigten Frauen einschließlich der entsprechenden Quotenregelungen (mittlere Durchsetzbarkeit). Nur letzteres wird allerdings als machbar betrachtet. Um herauszufinden, warum das so ist, wären weiterführende Untersuchungen und Analysen notwendig. Warum werden gerade die Punkte aufgegriffen, die angesichts der derzeitigen Machtkonstellation in der afghanischen Politik die größten Chancen haben, umgesetzt zu werden? Liegt es daran, dass hier ein gutes Beispiel gesetzt wurde, oder sind diese Themen nur deshalb im Bewusstsein verankert, weil sie in diversen Workshops von zivilgesellschaftlichen und internationalen Akteuren zur Sprache gebracht wurden? Warum nehmen die Parlamentarierinnen sie nicht als Ausgangspunkt und Anregung, um die Stellung der Frau auch in anderen Bereichen zu verbessern? Oder ist das ein indirekter Hinweis darauf, dass sie glauben, die Zahl der Politikerinnen könnte wieder zurückgehen?¹²⁷

B. Umfeld für eine potenzielle Zusammenarbeit

Bei einer Gruppe von Frauen, die für diese Studie interviewt wurden, ist eine gewisse Unsicherheit über Mandat, Rolle, Agenden und Vorgehensweisen politischer und gesellschaftlicher Akteure zu verzeichnen. Abgesehen davon, dass sie keine klare Vorstellung von der Rolle, den Möglichkeiten und Funktionen eines parlamentarischen Frauennetzwerks oder Caucus haben, machten sich einige von ihnen weniger Gedanken um Sachthemen als um ein angemessenes Umfeld und die Formen ihrer Zusammenarbeit. Dies lässt auf ein recht wechselhaftes und hybrides Verständnis der Funktionen, Standpunkte und Handlungsoptionen eines Netzwerks bzw. Caucus unter weiblichen Abgeordneten schließen. Außerdem weisen sie auf die unbeständige und feindselige, von großer Unsicher-

¹²⁷ Ich danke meiner Kollegin Marion Müller für den Hinweis auf diese Möglichkeit.

heit und anhaltender Gewalt geprägte Umgebung hin, in der sie als Parlamentarierinnen arbeiten müssen (so dass sie innerhalb und außerhalb des politischen Apparats auf Absicherungen angewiesen sind), sowie auf den fortlaufenden Lernprozess hinsichtlich der Rolle der Abgeordneten und der parlamentarischen Funktionen. Nur wenige Jahre nach den ersten freien Parlamentswahlen seit Jahrzehnten befindet sich das Parlament im Sinne der Kompetenz- und Institutionenbildung noch im Aufbau. Außerdem zeigen einige Parlamentarierinnen uneinheitliche Sichtweisen und Diskrepanzen bei ihrer Einstufung der Bedeutung einzelner frauenpolitischer Anliegen (z.B. mehr Frauen in Ämtern und Quotenregelung).

C. Mangelnde Geschlossenheit vs. Kooperationswille

Auch hier entsteht ein widersprüchliches Bild: Die weiblichen Abgeordneten weisen auf ihre mangelnde Geschlossenheit und Geschlechtersolidarität hin, ja sogar auf ein hohes Maß an Misstrauen, das für ausbleibende Gesetze und Politikgestaltung im Sinne der Frauen mitverantwortlich ist. Widerstand und mangelnde Unterstützung der Parlamentarierinnen untereinander sind – nach Ansicht von vier Parlamentarierinnen – zurückzuführen auf Kolleginnen, «die gegen Geschlossenheit und für ethnische, sprachliche und religiöse Unterscheidungen sind», «egoistische Parlamentarierinnen», «Frauen, die sich als Führerinnen gerieren» und allgemeiner darauf, dass sich die Parlamentarierinnen angeblich zu keinem Thema wirklich einig sind. Nichtsdestoweniger bekunden sie ihre Bereitschaft, mit ihren Kolleginnen zusammenzuarbeiten und zeigen sich zum Großteil auch daran interessiert, sich weiterhin im Rahmen regelmäßiger Treffen und themenbezogener Arbeitsgruppen auszutauschen.

D. Sicherheit, religiöses Fachwissen und ein förderliches Umfeld

In den Umfrageergebnissen spiegelt sich auch der Einfluss der soziopolitischen Gesamtsituation wider, in der die Parlamentarierinnen ihre Arbeit tun müssen. Die mangelnde Sicherheit tauchte in diversen Antworten auf verschiedene Fragen als vorrangiges Problem auf. Andere nannten die frauenfeindliche Kultur (Frauenrechte und Frauen in Führungspositionen werden nicht anerkannt) als entscheidenden Störfaktor. Die Religion ist in der Politik und im Alltag Afghanistans von allergrößter Bedeutung, sie bildet Rahmen und Grundlage politischen und gesellschaftlichen Verhaltens, von Argumenten, Anliegen und Visionen. Die Parlamentarierinnen müssen mehr über die islamischen Gesetze und Praktiken zu bestimmten Themen und politischen Fragen wissen – üblicherweise ist dies die alleinige Domäne männlicher Gelehrter, Kleriker und Führer –, denn das könnte ihnen beim politischen Argumentieren und Verhandeln sehr nützlich sein, insbesondere gegenüber konservativen politischen Gegnern und traditionellen Machthabern. Einblick in Regeln, Praktiken und Diskussionen in anderen islamischen Ländern sowie in die Ergebnisse von Debatten und Kämpfen

anderer Parlamentarierinnen und Aktivistinnen nehmen zu können – etwa des transnationalen Netzwerks Women Living under Muslim Law –, das wäre sicher ein zusätzlicher Pluspunkt. Als weitere große Hindernisse bei der Behauptung und Umsetzung ihrer politischen Interessen und Agenda-Punkte nennen die Parlamentarierinnen die geringe oder widerwillige Unterstützung von Seiten der Regierung, Ministerien und der Mehrheit der übrigen Abgeordneten sowie einflussreiche Vetoakteure außerhalb des Parlaments. Ebenfalls als hinderlich für Gesetzesinitiativen empfanden einige Parlamentarierinnen den Mangel an

- Unterstützung von außen und guten Ratgebern;
- Parteien, die im Parlament den Willen des Volkes vertreten;
- gedeihlichen Bedingungen im Parlament;
- Erfahrung der Abgeordneten mit Gesetzesinitiativen.

Es wurde auch erwähnt, dass von Abgeordneten eingebrachte Vorschläge aus den Provinzen nicht aufgegriffen werden. Zwar sah die Konzeption der Umfrage keine in die Tiefe gehenden oder narrativen Interviews vor, doch trat zutage, dass einige Parlamentarierinnen eine kritische Haltung zur Rolle der externen Organisationen hinsichtlich ihrer parlamentarischen Arbeit und Interaktion einnehmen. Einer Abgeordneten zufolge stehen «einige Organisationen, die das Parlament unterstützen, der Geschlossenheit der Parlamentarierinnen im Wege, da sie üblicherweise nur eine bestimmte Gruppe von Frauen fördern und die anderen nicht».

E. Gemeinsamkeiten als Basis einer Zusammenarbeit unter den Parlamentarierinnen

Diese Studie zielte darauf ab, Gemeinsamkeiten herauszuarbeiten, die als Ansatzpunkte für eine gemeinsame frauenpolitische Agenda in Entscheidungsprozessen dienen können. Unter Berücksichtigung der von mehreren Parlamentarierinnen genannten Problempunkte Geschlossenheit, Sicherheit und Verfahren der Konsensbildung und Kooperation lassen sich auf Basis der erhobenen Daten zwei mögliche Ansätze identifizieren: frauenspezifische Anliegen oder allgemeine bzw. nicht-kontroverse Themen. Angesichts des oben erwähnten beschränkten Spielraums für politische Dialoge und die Umsetzung fortschrittlicher frauenpolitischer Anliegen wird empfohlen, politische Dialoge zu nicht-kontroversen Themen zu initiieren, um möglichst unbeschränkte und unumstrittene Handlungsoptionen zu eröffnen. Die Konzentration auf allgemeinere Themen hätte umfassendere Auswirkungen, und eine größere Wählerschaft würde angesprochen und unterstützt, was z.B. nützlich wäre, um bezüglich einer Wiederwahl die eigene Position zu stärken, sich zu vernetzen sowie sich informell auszutauschen («caucusing») und zusammenzuarbeiten. Als allgemeine bzw. nicht-kontroverse Themen gelten jene, die nicht erklärtermaßen darauf abzielen, mehr Rechte für Frauen durchzusetzen bzw. sich nicht vorrangig auf die Interessen und Bedürfnisse der Frauen konzentrieren. Die Analyse der

geschlechtsspezifischen Machtverteilung in staatlichen Institutionen sowie in der Gesellschaft insgesamt hat ergeben, dass solche Themen höchst kontrovers wären oder sogar dazu führen könnten, dass die Parlamentarierinnen nur noch als Vertreterinnen der Frauen betrachtet werden. Dies könnte sich negativ auf die Möglichkeiten der Frauen auswirken, sich in den (männlich dominierten) politischen Mainstream einzubringen. Doch das bedeutet nicht, dass allgemeine Themen nicht die Perspektive der Frauen mit einschließen. Die Autorin geht davon aus, dass jeglichem strukturpolitischen Thema, ob Straßenbau, Polizeireform oder den diversen Entwicklungsprojekten, eine Genderkomponente innewohnt. Als Strategie gegenüber einem konservativen Parlament und um die Chancen der eigenen Wiederwahl zu vergrößern, wäre es unter Umständen klug, wenn sich die weiblichen Abgeordneten auf solche als «allgemein» betrachteten gesellschaftlichen Anliegen konzentrierten. So könnten sie frauenspezifische Anliegen trotzdem berücksichtigen und auf eine geschlechtsspezifische Analyse der Ergebnisse von Politik und Gesetzgebung drängen.

- a. *Frauenspezifische Anliegen.* Zivilgesellschaftliche Akteurinnen und Akteure empfahlen als vorrangige Agenda-Punkte das Familienrecht, den Mutter-schutz, die Polygamie, häusliche Gewalt und sexuelle Belästigung. Doch einige von ihnen warnten auch davor, diese Themen jetzt anzugehen, da Verbesserungen im derzeitigen soziopolitischen Kontext kaum durchzusetzen seien. Mehrere Parlamentarierinnen schlugen im Laufe der Umfrage vor, die ökonomische Unabhängigkeit und Stärkung von Frauen anzugehen sowie die Frauenrechte ganz allgemein (26) und die Probleme / Bedürfnisse / das Wohlergehen der Frauen (21). Alphabetisierung und Bildung für Frauen samt den zugehörigen Einrichtungen haben für mindestens 14 Abgeordnete vorrangige Bedeutung, ebenso Scheidungs- und Sorgerecht sowie eine größere Anzahl von Frauen in Regierung und öffentlichem Dienst.
- b. *Allgemeine bzw. nicht-kontroverse Themen.* Zivilgesellschaftliche Akteurinnen und Akteure schlugen Bildung, Sicherheit und die Bedürfnisse von Kriegsopfern als nicht-kontroverse Themen vor, die Parlamentarierinnen in ihren Netzwerken angehen könnten. Die Auswertung der Interviews ergab, dass folgende (stark geschlechtsspezifischen) Themen ganz oben auf der Agenda der einzelnen Parlamentarierinnen stehen: Bildung (26), Sicherheit (23), Entwicklung und Wiederaufbau der Provinzen (21), Gesundheit (15) und Jugend (15).

Es wird sich weisen, welche Themen die Parlamentarierinnen durch weitere Netzwerkarbeit und den Austausch über Parteigrenzen hinweg aufgreifen können und werden. Ein entscheidender Faktor ist hierbei sicher der persönliche Hintergrund der Parlamentarierinnen. Viele sind, unterstützt von Einzelpersonen, Parteien oder der eigenen Familie bzw. ethnischen Gruppe per Quotenregelung zu ihrem Amt gelangt, ohne jegliche politische Erfahrung zu besitzen.

F. Handlungsperspektiven – einige Empfehlungen

a. *Politische Dialoge.* Angesichts der Erfahrungen des bereits seit 2007 bestehenden parlamentarischen Frauennetzwerks sowie der Umfrageergebnisse, denen zufolge die Parlamentarierinnen daran interessiert sind, zu verschiedenen Themen zusammenzuarbeiten, wenn eine geeignete Umgebung und angemessene Verfahren vorhanden sind, erscheint es in höchstem Maße empfehlenswert, politische Dialoge zu Themen zu organisieren, die von Interesse sind, etwa Bildung, Entwicklung und Wiederaufbau, Gesundheit, Jugend, oder Sicherheit für die Parlamentarierinnen. In Anbetracht der derzeitigen Lage sowohl innerhalb als auch außerhalb des Parlaments wäre der Vorschlag, solche Dialoge in Form einer Reihe von vertraulichen Roundtable-Gesprächen gemäß der Chatham-House-Regel zu führen, um sowohl Vertrauensbildung als auch den größtmöglichen Austausch zwischen Frauen aus unterschiedlichen parlamentarischen Gruppierungen zu ermöglichen.

Diese Roundtable-Gespräche sollten bereichert werden durch Beiträge von Fachleuten, die auf je eine der Sitzungen eingeladen werden könnten, insbesondere Akademiker und internationale wie nationale Expertinnen und Experten aus der Zivilgesellschaft sowie von Parlamentarierinnen aus anderen Ländern, die ähnliche Herausforderungen zu bewältigen hatten. Die weiblichen Abgeordneten mit potenziellen nationalen, regionalen und örtlichen Partnern aus der Zivilgesellschaft oder dem Staatsapparat, wie etwa dem Frauenministerium, in Verbindung zu bringen, würde es ihnen ermöglichen, ihr Unterstützungssystem auszubauen und herauszuarbeiten, welche Schritte auf die politischen Dialoge folgen sollten. Die Frauen müssen ihre eigenen Netzwerke bilden und eine eigene Wählerschaft gewinnen, müssen Lösungen für die Probleme ihrer Wählerinnen und Wähler finden und schließlich entweder über die Quotenregelung oder direkt wiedergewählt werden.

Als zweiter Schritt wäre es ratsam, eine zweite, themenbasierte Gesprächsrunde unter Einbeziehung wichtiger potenzieller männlicher Verbündeter aus Parlament, Regierung, den Ministerien sowie der Zivilgesellschaft zu veranstalten, um den Weg für geschlechterübergreifende Allianzen und Koalitionen zu bereiten. Diese sind für die Themen-Setzung und Gesetzesinitiativen unentbehrlich, ob es sich nun um Gesetzesvorschläge seitens der Regierung oder seitens Abgeordneter handelt. Wie sich in anderen Ländern gezeigt hat, können gemischtgeschlechtliche Arbeit und entscheidende Schritte auch kleiner Koalitionen entschlossener Abgeordneter fruchtbar und erfolgreich sein, wenn es darum geht, eine effektive geschlechterpolitische Agenda voranzutreiben.

b. *Schulung.* Es besteht weiterer Bedarf nach Schulung weiblicher Abgeordneter in den Bereichen Lobbyarbeit, Bündnisbildung und Konfliktmediation, die durch den Erfahrungsaustausch mit erfolgreichen Frauenbündnissen aus anderen Post-Konflikt-Ländern im Rahmen von Studienreisen und Workshops ergänzt werden könnte. Damit möglichst viele afghanische Parlamentarierinnen solche

Gelegenheiten zur Erweiterung ihres Wissens und ihrer Handlungskompetenzen wahrnehmen können, sollten die entsprechenden Veranstaltungen terminlich mit den Parlamentssitzungen abgestimmt werden und vorzugsweise in Afghanistan stattfinden, sofern es die Sicherheitslage erlaubt. Zudem sollte dabei simultan ins Dari und Paschtu gedolmetscht werden, um die größtmögliche Zahl von Parlamentarierinnen zu erreichen und einen möglichst großen Nutzen für die innerparlamentarische Arbeit zu erzielen.¹²⁸ In dieser Hinsicht könnte die Arbeit der Interparlamentarischen Union, die es sich zur Aufgabe gemacht hat, Parlamente in Post-Konflikt-Gesellschaften und deren weibliche Abgeordnete zu unterstützen, ein sinnvoller Ansatzpunkt sein.

Angesichts der Bedeutung des Islam für die afghanische Politik und Gesellschaft sollten die Parlamentarierinnen für künftige Gesetzesinitiativen eine umfassende und detaillierte Kenntnis des im Islam vorgegebenen rechtlichen Rahmens bzw. der religiösen Gesetze, Präzedenzfälle und Auslegungen erwerben. Auf diesem Gebiet hat sich unter anderem das Transnationale Netzwerk Women Living under Muslim Law einen Namen gemacht. Der Kontakt zu anderen Forschungs- und Lobbyorganisationen aus anderen islamischen Ländern könnte ebenfalls gut für den Informationsaustausch bezüglich parlamentarischer Lösungen und den Transfer von Know-how sein.

c. *Wissenschaftliche Untersuchungen.* Wie bereits erwähnt, machen die Umfrageergebnisse deutlich, dass weitergehende wissenschaftliche Untersuchungen nötig sind, um ein umfassendes Bild von den institutionellen Gegebenheiten, dem Machtkontext und den Interaktionsmustern der afghanischen Abgeordneten zu erhalten. Hier könnte die Anwendung von Mapping-Techniken hilfreich sein. Es könnte zum Beispiel die Struktur dargestellt werden von: 1. den Interaktionsnetzwerken sowie Häufigkeit, Inhalt und Qualität der Kontakte zwischen den Parlamentarierinnen sowie zwischen den weiblichen und männlichen Abgeordneten; 2. den Einfluss- und Machtstrukturen innerhalb des Parlaments sowie zwischen Regierung und Parlament, um zu erfahren, «wer für wen und wer hinter wem steht», und Ansatzpunkte für die Bildung von Allianzen zu identifizieren. In Anbetracht der Unterschiedlichkeit der Parlamentarierinnen würde eine Intersektionalitätsanalyse, die die Persönlichkeiten auf ihre Formung durch Geschlecht, Status, Ethnizität und Migration bzw. Exil hin untersucht, einen tieferen Einblick in die Interaktionsmuster sowohl zwischen den weiblichen Abgeordneten als auch zwischen ihnen und ihren männlichen Kollegen sowie in ihre Unterstützungssysteme und politischen Agenden ermöglichen.

In einer vorwiegend männlich dominierten Gesellschaft mit einflussreichen konservativen Vetoakteuren, mangelnder Unterstützung der Frauen durch die Gesellschaft, schlechter Sicherheitslage und noch im Aufbau befindlichen Insti-

128 Ich danke Anna Larson, die mich auf die Bedeutung des Zeitmanagements und auf die Zerwürfnisse unter den Parlamentarierinnen aufgrund der Bevorzugung englisch sprechender Abgeordnete bei Studienreisen ins Ausland aufmerksam gemacht hat.

tutionen sind Autonomie und Handlungsspielraum der weiblichen Parlamentsangehörigen weiterhin beschränkt, insbesondere was kontroverse und innovative politische Anliegen (und somit viele frauenspezifische Belange) betrifft. Es ist auch zu beobachten, dass die weiblichen Abgeordneten in Machtkämpfen zwischen männlichen Politikern, die sprachliche, religiöse, regionale und ethnische Spaltungen für ihre Eigeninteressen nutzen, instrumentalisiert werden.¹²⁹ Nichtsdestoweniger ist es beispiellos in der afghanischen Geschichte, dass eine so große Anzahl von Frauen in die Politik geht – bisher ist den Parlamentarierinnen nur der Boden bereitet, damit sie effektiv und effizient arbeiten und den Erwartungen der Menschen sowie denen der internationalen Gemeinschaft genügen können, die die Entwicklungen genau beobachtet und ihren Einfluss aufrechterhält. Viele mahnen, man solle die politische Leistung der Parlamentarierinnen angesichts ihrer erst kurzen Amtszeit und der bisher nur in beschränktem Maße erfolgten Vermittlung von Wissen und Handlungskompetenzen nicht zu streng kritisieren – es ist immer noch «learning by doing» – und angesichts der Gesamtlage und dem Stand der Staats- und Institutionenbildung mit all ihren Mühen und Herausforderungen. Es ist von größter Bedeutung, den Parlamentarierinnen weiterhin den nötigen Raum zu bieten, damit sie ihre politische Identität finden, eigene Strukturen in ihrer Arbeit und Zusammenarbeit schaffen und sich fortentwickeln können, um anderen Frauen die Möglichkeit zu geben, in ihre Fußstapfen zu treten.

129 Auf diese Tatsache wiesen mehrere der interviewten Aktivistinnen und Aktivisten aus der Zivilgesellschaft hin. Eine Aktivistin merkte zudem an, dass das durch die mangelnde Geschlossenheit bei den Parlamentarierinnen noch verstärkt werde.

LITERATUR

- Abirafeh, Lina: Lessons from Gender-Focused International Aid in Post-Conflict Afghanistan... learned?, *Gender in international cooperation* 7. Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 2005. [Http://library.fes.de/pdf-files/iez/02978.pdf](http://library.fes.de/pdf-files/iez/02978.pdf) (Stand: 25. Sept. 2007).
- Afghanistan Human Development Report (AHDR): siehe Center for Policy und Human Development, nächste Seite
- Afghanistan Times: 10. September 2007, S. 8.
- 2007a. 25. Juni 2007, S. 8.
- Alimyaar, Naseeba: Concert, speeches mark Women's Day. *Kabul Weekly*, 12. März 2008, S. 1.
- Almond et al.: Comparative politics today. A world view. 7. Aufl., New York 2000.
- Alvarez, Sonia E.: Engendering democracy in Brazil. Women's movements in transition politics. New Jersey 1990.
- Amnesty International: Women fight for rights in Afghan elections. *The Wire*. October 2005. <http://web.amnesty.org/web/wire.nsf/print/October2005-Afghanistan> (Stand: 25. Sept. 2007).
- Anwari, Hangama: Legal pluralism and women's rights in Afghanistan. In: *Scratching the surface: democracy, traditions, gender*, Hrsg. Jennifer Bennett, S.119-33. Lahore 2007.
- Asia Foundation: Afghanistan in 2008. A survey of the Afghan people. Kabul 2008. <http://asiafoundation.org/resources/pdfs/Afghanistanin2008.pdf>, (Stand: 2. Jan. 2009).
- Afghanistan in 2007. A survey of the Afghan people. Kabul 2007. <http://asiafoundation.org/resources/pdfs/AGsurvey07.pdf> (Stand 2. Jan. 2009).
- Afghanistan in 2006. A survey of the Afghan people. Kabul 2006. <http://asiafoundation.org/pdf/AG-survey06.pdf> (Stand: 2. Jan. 2009).
- Voter education planning survey: Afghanistan 2004 national elections. A report based on a public opinion poll. Juli 2004. http://www.asiafoundation.org/pdf/afghan_voter-ed04.pdf (Stand: 25. Sept. 2007).
- Asian Network for Free Elections (ANFREL): ANFREL's preliminary statement on Wolesi Jirga and provincial council elections. 20. September 2005. <http://www.anfrel.org> (Stand: 15. Juli 2006).
- Baldauf, Scott: Afghan parliament debates chaperones for women. *Christian Science Monitor*. 15. Februar 2006. <http://www.csmonitor.com/2006/0215/p04s01-wosc.htm> (Stand: 26. Sept. 2007).
- Afghan ballots carry mullahs, jihadis, women. *Christian Science Monitor*. 15. September 2005. <http://www.csmonitor.com/2005/0915/p01s03-wosc.html> (Stand: 25. Sept. 2007).
- BBC News: «Afghan MPs back blasphemy death». 30. Januar 2008. http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/2/hi/south_asia/7216976.stm (Stand: 30. Jan. 2008).
- 2008a. «Donors pledge \$20 bn in Afghan aid». 12. Juni 2008 http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/2/hi/south_asia/7449281.stm (Stand: 17. Juni, 2008).
- 2008b. «World Bank urges Afghan openness». 10. Juni 2008. <http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/2/hi/business/7445530.stm> (Stand: 11. Juni 2008).
- 2008c. «Life in Afghanistan». http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/7741767.stm (Stand: 8. Dez. 2008).
- »Afghan election guide«. 3. Oktober 2005. http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/4251580.stm (Stand: 25. Sept. 2007).
- BBC News Online: 20. Juni 2007.
- 21. Mai 2007.

- Bernard, Cheryl et al.: Women and nation-building. RAND Center for Middle East Public Policy. Santa Monica 2008. http://www.rand.org/pubs/monographs/2008/RAND_MG579.pdf (Stand: 2. Jan. 2009).
- Bezhan, Faridullah: Afghanistan's parliamentary election: Towards the path of democracy. *Conflict, Security & Development* 6 (2) 2006. S. 231-239.
- Boles, Janet K.: Local elected women and policy-making. In: *The impact of women in public office*, Hrsg. Susan J. Carroll, S. 68-86. Bloomington/Indianapolis 2001.
- Carey, John M.: Legislative organization. Arbeitspapier. April 2005. http://www.dartmouth.edu/~jcarey/Carey_Legis_Org.pdf (Stand: 15. Juli 2006).
- Carroll, Susan J.: Introduction. In: *The impact of women in public office*, Hrsg. idem, S. xi-xxvi. Bloomington/Indianapolis 2001.
- Center for Policy and Human Development: Afghanistan Human Development Report 2007 (AHDR 2007), *Bridging modernity and tradition: rule of law and the search for justice*. Kabul 2007. <http://hdr.undp.org/en/reports/nationalreports/asiathepacific/afghanistan/name,3408,en.html> (Stand: 2. Jan. 2009).
- Chaney, Paul: Critical mass, deliberation and the substantive representation of women: Evidence from the UK's Devolution Programme. *Political Studies* 54, 2006. S. 691-714.
- Childs, Sarah und Mona Lena Krook: The substantive representation of women: Rethinking the 'critical mass' debate. PSA. 2006. <http://www.psa.ac.uk/2006/pps/Childs.pdf> (Stand: 29. Juli 2007).
- Daily Outlook Afghanistan: «206 MPs remained absent on Saturday». 23. März 2008. S. 4.
- 2008a. «Change in women's status warrants change in men's attitudes towards men». 8. März 2008, S. 4.
- 2008b. «Women's situations in Afghanistan». 8. März 2008, S. 10.
- 2008c. 17. März 2008, S. 6.
- 22. September 2007, S. 1, 6.
- Esfandiari, Golnaz: Afghanistan: Interview with UN Special Rapporteur on violence against women. Radio Free Europe. 26. Juli 2005a. <http://www.rferl.org> (Stand: 15. Juli 2006).
- 2005b. Afghanistan: Threats, intimidation reported against female candidates. Radio Free Europe. 12. August 2005. <http://www.rferl.org> (Stand: 15. Juli 2006).
- EU Election Observation Mission (EU EOM); *Afghanistan. Parliamentary and provincial council elections*, Abschlussbericht. 18. September 2005. http://ec.europa.eu/comm/external_relations/human_rights/eu_election_ass_observ/afghanistan/final_report.pdf (Stand 25. Sept. 2007).
- Ferdowsi, Mir A. und Volker Matthies (Hrsg.): *Den Frieden gewinnen. Zur Konsolidierung von Friedensprozessen in Nachkriegsgesellschaften*. Stiftung Entwicklung und Frieden, Bonn 2003.
- Fisk, Robert: Nobody supports the Taliban, but people hate the government. *The Independent*. 27. November 2008. <http://www.independent.co.uk/opinion/commentators/fisk/robert-fisk-nobody-supports-the-talibanbut-people-hate-the-government-1036905.html> (Stand: 2. Jan 2009).
- Fleschenberg, Andrea, und Claudia Derichs: *Handbuch Spitzenpolitikerinnen*. Wiesbaden 2008.
- Fleschenberg, Andrea: Afghanistan: single non transferable vote: From misogynist theocracy to gender-inclusive democracy? In: *Women and legislative representation. Electoral systems, political parties and sex quotas*, Hrsg. Manon Tremblay, S. 67-79. Houndmills 2008.
- Women parliamentarians making a difference in politics – worldwide experiences and practices. A toolkit, in English and Dari. UNIFEM in Zusammenarbeit mit der Heinrich-Böll-Stiftung. Kabul 2007.
- Gall, Carlotta: In: poverty and strife. Women test limits. *New York Times*. 6. Oktober 2008. <http://www.nytimes.com> (Stand: 6. Okt. 2008).
- 2006a. Afghan lawmakers review court nominees. *New York Times*. 17. Mai 2006. <http://www.nytimes.com> (Stand: 15. Juli 2006).

- 2006b. Taliban threat is said to grow in Afghan South. *New York Times*. 3. Mai 2006. <http://www.nytimes.com> (Stand: 15. Juli 2006).
- Geisler, Gisela: Parliament is another terrain of struggle: Women, men and politics in South Africa. *The Journal of Modern African Studies* 38 (4) 2000, S. 605-630.
- Ghani, Ashraf und Clare Lockhart: *Fixing failed states. A framework for rebuilding a fractured world*. Oxford 2008.
- Ghufran, Nasreen: Afghanistan in 2006. The complications of post-conflict transition. *Asian Survey* 47 (1) 2007; S. 87-98.
- Afghanistan in 2005. The challenges of reconstruction. *Asian Survey* 46 (1) 2006, S. 85-94.
- Giustozzi, Antonio: *Koran, Kalashnikov and laptop. The neo-Taliban insurgency in Afghanistan*. New York 2008.
- «Good» state vs. «bad» warlords? A critique of state-building strategies in Afghanistan. Arbeitspapier Nr. 51, Crisis states program. Development Research Centre, London School of Economics 2004. Oktober. <http://www.crisisstates.com/download/wp/wp51.pdf> (Stand: 31. Juli 2008).
- Respectable warlords? The politics of state-building in post-Taliban Afghanistan. Arbeitspapier Nr. 33, Crisis states program. Development Research Centre, London School of Economics 2003. September. <http://www.crisisstates.com/download/wp/WP33.pdf> (Stand: 31. Juli 2008).
- Goetz, Anne Marie und Shireen Hassim: Hrsg. *No shortcuts to power. African women in politics and policy making*. London/New York 2003.
- Goetz, Anne Marie: The problem with patronage: constraints on women's political effectiveness in Uganda. In: *No shortcuts to power. African women in politics and policy making*, Hrsg. Anne Marie Goetz und Shireen Hassim, S. 110-39. London/New York 2003.
- Goodson, Larry P.: The lessons of nation-building in Afghanistan. In: *Nation-Building. Beyond Afghanistan and Iraq*, Hrsg. Francis Fukuyama, S. 145-69. Baltimore 2006.
- Bullets, ballots und poppies in Afghanistan. *Journal of Democracy* 16 (1) 2005. S. 24-38.
- Gopal, Anand: Afghanistan's emerging antiwar movement. *Christian Science Monitor*. 20. Oktober 2008. <http://www.csmonitor.com/2008/1020/p07s02-wosc.html> (Stand: 8. Dez. 2008).
- 2008a. Afghan lawmakers push cultural bans of Taliban era. *Christian Science Monitor*. 21. April 2008 <http://www.csmonitor.com/2008/0421/p01s03-wosc.html> (Stand: 21. Apr. 2008).
- 2008b. Some Afghans live under Taliban rule and prefer it. *Christian Science Monitor*. 15. Oktober 2008. <http://www.csmonitor.com/2008/1015/p01s01-wosc.html> (Stand: 8. Dez. 2008).
- Gulzari, Kazim Ali: Women's status in Afghanistan, the achievements and the challenges. *Daily Outlook Afghanistan*. 8. März 2008, S. 5.
- Hassan, Palwasha: Women's «empowerment» in post-conflict Afghanistan. In: *Scratching the surface: democracy, traditions, gender*, Hrsg. Jennifer Bennett, S. 39-51. Lahore 2007.
- Hassim, Shireen: Representation, participation and democratic effectiveness: Feminist challenges to representative democracy in South Africa. In: *No shortcuts to power. African women in politics and policy making*, Hrsg. Anne Marie Goetz und Shireen Hassim, S. 81-109. London/New York 2003.
- Heidelberg Institute for International Conflict Research (HIICR). Konfliktbarometer 2008. Universität Heidelberg November 2008. http://www.hiicr.de/de/konfliktbarometer/pdf/ConflictBarometer_2008.pdf (Stand: 20. Jan. 2009).
- Hippler, Jochen: Afghanistan: Kurskorrektur oder Rückzug? Die politischen Folgen aus der Gewalteskalation. Policy Paper 29. Stiftung Entwicklung und Frieden. September 2008. <http://www.sef-bonn.org> (Stand 2. Jan 2009).

- Nationalstaaten aus der Retorte? Nation-Building zwischen militärischer Intervention, Krisenprävention und Entwicklungspolitik. In: *Nation-Building. Ein Schlüsselkonzept für friedliche Konfliktbearbeitung?* Hrsg. idem, S. 245-70. Bonn: Eine Welt-Texte der Stiftung Entwicklung und Frieden, 2004.
- Human Rights Watch (HRW): Offener Brief von Human Rights Watch an die Internationale Konferenz zur Unterstützung Afghanistans. 12. Juni 2008. http://hrw.org/english/docs/2008/06/10/afghan19086_txt.htm (Stand: 11 Juni 2008).
- Afghanistan: Slow progress on security and rights. <http://hrw.org/english/docs/2007/01/29/afghan15223.htm> (Stand 25. Sept 2007).
- 2007a. Country summary Afghanistan. 2007 <http://hrw.org/wr2k7/pdfs/afghanistan.pdf> (Stand: 25. Sept. 2007).
- Campaigning against fear. Women's participation in Afghanistan's 2005 elections. <http://hrw.org/backgrounder/wrd/afghanistan0805/index.htm> (Stand: 25. Sept. 2007).
- Special report: women and elections in Afghanistan. <http://hrw.org/campaigns/afghanistan/election2004.htm> (Stand 25. Sept. 2007).
- International Crisis Group (ICG). Afghanistan: The need for international resolve. *Asia Report* 145 (6) Februar 2008. <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=5285> (Stand 2. Jan. 2009).
- Afghanistan's new legislature: Making democracy work? *Asia Report* 116 (15) Mai 2006. <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=4108&l=1> Stand 25. Sept. 2007).
- 2005a. Afghanistan Elections: endgame or new beginning? *Asia Report* 101 (21) Juli 2005. <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=3579> (Stand: 25. Sept. 2007).
- 2005b. Political parties in Afghanistan. *Asia Report* 39 (2) Juni 2005. <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=3493&l=1> (Stand: 25. Sept. 2007).
- Irin News: Afghanistan: Tough road for women standing for election. *Irin News*, 2005. <http://www.irinnews.org> (15. Juli 2006).
- Jalali, Ali A.; The legacy of war and the challenge of peace building. In: *Building a New Afghanistan*, Hrsg. Robert I. Rotberg, S. 22-55. Lahore 2007.
- Jalalzai, Freshta und Ron Synovitz; Afghanistan women candidates face attacks. 2005. <http://www.albionmonitor.com/0509a/afghanwomencandidate.html> (Stand 25. Sept. 2007).
- Johnson, Jo.; Afghan women offer electorate moral choice. *Financial Times Online*. 17. September 2005. <http://news.ft.com> (Stand: 26. Jan. 2006).
- Johnson, Thomas; The prospects for post-conflict Afghanistan: A call of the sirens to the country's troubled past. *Strategic Insight* 5 (2) 2006.
- Joint Electoral Management Body (JEMB); 2005a. National assembly and provincial council elections 2005. Abschlussbericht. Dezember 2005. <http://www.jemb.org/pdf/JEMBSProzent20MGTProzent20FinalProzent20ReportProzent202005-12-12.pdf> (Stand: 25. Sept. 2007).
- 2005b. Interview with Masooda Jalal. 2005. http://www.jemb.org/interview_masoodaj.htm (Stand 15. Juli 2006).
- Kabul Weekly. President calls for end to forced marriage. *Kabul Weekly*. 12. März 2008, S. 5.
- 2008a. Sharp rise in cases of abuse. *Kabul Weekly*, 12. März 2008, S. 5.
- 2008b. 30. Januar 2008, S. 1.
- 2008c. 18. März 2008, S. 4.
- 2008d. 27. Februar 2008, S. 1, 4.
- 19. September 2007, S. 3.
- 2007b. 5. September 2007, S. 3.
- Kandiyoti, Deniz: The politics of gender and reconstruction in Afghanistan. Old dilemmas or new challenges? In: *Gendered peace. Women's struggle for post-war justice and reconciliation*, Hrsg. Donna Pankhurst, S. 155-85. New York/London 2008.
- The politics of gender and reconstruction in Afghanistan. UNRISD, Occasional Paper 4. Februar 2005. <http://www.unrisd.org/publications/opgp4> (Stand 25. Sept. 2007).

- Political fiction meets gender myth: Post-conflict reconstruction, «democratization» and women's rights. *IDS Bulletin* 35 (4) 2004: S. 134-136.
- Karam, Azza und Joni Lovenduski: *Women in parliament: Making a difference*. In: *Women in parliament: beyond numbers*. Überarbeitete Ausgabe, Hrsg. International Institute of Democracy and Electoral Assistance, S. 187-213. Stockholm 2005. <http://www.idea.int/publications/wip2/index.cfm> (Stand: 25. Sept 2007).
- Karokhail, Shinkai und Marianne Elliott: Gender aspects of traditional structures and local governance in Afghanistan. In: *Scratching the surface: democracy, traditions, gender*, Hrsg. Jennifer Bennett, S. 229-54. Lahore 2007.
- Karzai, Hekmat: Strengthening security in Afghanistan: Doping with the Taliban. In: *Building a new Afghanistan*, Hrsg. Robert I. Rotberg, S. 56-81. Lahore 2007.
- Katzman, Kenneth: *Afghanistan: government formation and performance*. CRS report for Congress. The Library of Congress. Update v. 13. Mai 2008. http://assets.opencrs.com/rpts/RS21922_20080513.pdf (Stand: 2. Jan. 2009).
- 2008a. *Afghanistan: Post-war governance, security und U.S. policy*. CRS report for Congress. The Library of Congress. Update v. 26. November 2008. http://assets.opencrs.com/rpts/RL30588_20081126.pdf (Stand: 2. Jan. 2009).
- 2008b. *Afghanistan: post-war governance, security und U.S. policy*. CRS report for Congress. The Library of Congress. Update v. 29. September 2008. <http://fpc.state.gov/documents/organization/110749.pdf> (Stand: 2. Jan. 2009).
- 2008c. *Afghanistan: Post-war governance, security und U.S. policy*. CRS report for Congress. The Library of Congress. Update v. 30. April 2008. <http://fpc.state.gov/documents/organization/105187.pdf> (Stand: 2. Jan, 2009).
- Afghanistan: Elections, constitution und government*. CRS report for Congress. The Library of Congress, Order Code RS21922. 11. November 2006. <http://fpc.state.gov/documents/organization/67158.pdf> (Stand: 25. Sept. 2007).
- Khattak, Saba Gul: Adversarial discourses, analogous objectives. Afghan women's control. *Cultural Dynamics* 16 (2-3) 2004. S. 213-36.
- Kreile, Renate: Befreiung durch Krieg? Frauenrechte in Afghanistan zwischen Weltordnungspolitik und Identitätspolitik. *Internationale Politik und Gesellschaft* 1, 2005. S 102-120.
- Larson, Anna: A mandate to mainstream: promoting gender equality in Afghanistan. Afghanistan Research and Evaluation Unit Issues Paper series. Kabul, November 2008. http://www.humansecuritygateway.info/documents/AREU_GenderMainstreaming_Nov2008.pdf (Stand: 15. Jan. 2009).
- Lovenduski, Joni: Introduction: state feminism and the political representation of women. In: *State feminism and political representation*, Hrsg. idem, S. 1-19. Cambridge 2005.
- Maaß, Citha D.: Paradigmenwechsel in Afghanistan. SWP-Aktuell 44, Mai 2008. <http://www.swp-berlin.org/produkte/swp-aktuell-detail.php?id=9139>, (Stand: 3. Dez. 2008).
- Afghanistan: Staatsaufbau ohne Staat. SWP-Studie S04. Berlin, Februar 2007. <http://www.swp-berlin.org/produkte/swp-studie.php?id=6925&PHPSESSID=fof74> (Stand: 3. Dez. 2008).
- Majumder, Sanjoy: Afghan women face "violence rise." BBC News. 6. März 2008. http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/2/hi/south_asia/7282124.stm (Stand: 9. April 2008).
- Marquand, Robert: Nations offer Afghanistan aid, demand accountability. *Christian Science Monitor*. 13. Juni 2008. <http://www.csmonitor.com/2008/0613/p05s01-wosc.html> (Stand: 17. Juni 2008).
- McLean, Ian und Alistair McMillan (Hrsg.): *Oxford concise dictionary of politics*. Oxford/New York 2003.
- Meier, Petra: The Belgian paradox: inclusion and exclusion of gender issues. In: *State feminism and political representation*, Hrsg. Joni Lovenduski, S. 41-61. Cambridge 2005.
- Meintjes, Sheila: South Africa: Beyond numbers. In: *Women in parliament: Beyond numbers*. Überarbeitete Ausgabe, Hrsg. International Institute of Democracy and Electoral Assistance, S. 230-237. Stockholm 2005.

- <http://www.idea.int/publications/wip2/index.cfm> (Stand: 29. Juli 2007).
- The politics of engagement: women transforming the policy process – domestic violence legislation in South Africa. In: *No shortcuts to power. African women in politics and policy making*, Hrsg. Anne Marie Goetz und Shireen Hassim, S. 140-159. London/New York 2003.
- Moghadam, Valentine M.: A tale of two countries: State, society and gender politics in Iran and Afghanistan. *The Muslim World* 94 (Oktober 2004): S. 449-467.
- Moghaddam, Sippi Azerbaijani: Gender in Afghanistan. In: *Afghanistan*, Hrsg. Heinrich-Böll-Stiftung. Schriften zur Demokratieförderung unter Bedingungen fragiler Staatlichkeit, Band 1, S. 25-45. Berlin 2006.
- Nazari, Mushen: Parliament launches its third inaugural session. *Kabul Weekly*. 30. Januar 2008, S. 1, 3.
- Nixon, Hamish: Subnational state-building in Afghanistan. Afghan Research and Evaluation Unit (AREU), Synthesis Paper series. Kabul, April 2008. http://www.areu.org.af/index.php?option=com_content&task=view&id=28&Itemid=33 (2. Jan. 2009).
- Aiding the state? International assistance and the statebuilding paradox in Afghanistan. Afghan Research and Evaluation Unit (AREU), Briefing Paper series. April 2007. http://www.areu.org.af/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=487 (Stand 2. Jan. 2009).
- 2007a. International assistance and governance in Afghanistan. Heinrich-Böll-Stiftung, Schriften zur Demokratieförderung unter Bedingungen fragiler Staatlichkeit, Band 2. Berlin, Juni 2007.
- Nordlund, Anja Taarup: Demands for electoral gender quotas in Afghanistan and Iraq. Working Paper series 2004/2. The Research Program on Gender Quotas. http://www.statsvet.su.se/quotas/a_nordlund_wps_2004_2.pdf (Stand: 25. Sept. 2007).
- Norris, Pippa: Implementing women's representation in Afghanistan's electoral law: Options for reserved seats. <http://ksghome.harvard.edu/~pnorris/ Acrobat/AfghanistanProzent20electoralProzent20lawProzent20Norris.pdf>, (Stand: 25. Sept. 2007).
- Oates, Lauryn und Isabelle Solon Helal: At the cross-roads of conflict and democracy: women and Afghanistan's constitutional Loya Jirga, rights & democracy. Montreal, Mai 2004. <http://www.wraf.ca/documents/consLoyaJirgaE.pdf> (Stand: 2. Jan. 2009).
- Oxfam: Afghanistan: development and humanitarian priorities. January 2008. http://www.oxfam.org.uk/resources/policy/conflict_disasters/downloads/afghanistan_priorities.pdf (Stand: 2. Jan. 2009).
- Paris, Roland: At war's end. Building peace after civil conflict. Cambridge 2004.
- Rashid, Ahmed: Descent into chaos. The United States and the failure of nation-building in Pakistan, Afghanistan and Central Asia. New York 2008.
- Reynolds, Andrew: Electoral systems today. The curious case of Afghanistan. *Journal of Democracy* 17 (2) 2006. S. 104-117.
- Riphenberg, Carol J.: Gender relations and development in a weak state: The rebuilding of Afghanistan. *Central Asian Survey* 22 (2-3) 2003. S. 187-207.
- Rotberg, Robert I. (Hrsg.): Building a new Afghanistan. Lahore 2007.
- Rubin, Barnett R.: Peace building and state-building in Afghanistan: Constructing sovereignty for whose security? *Third World Quarterly* 27 (1) 2006. S. 175-85.
- Rubin, Barnett R. und Humayun Hamidzada: From Bonn to London: Governance challenges and the future of statebuilding in Afghanistan. *International Peacekeeping* 14 (1) 2007. S. 8-25.
- Ruttig, Thomas: *Afghanistan: Institutionen ohne Demokratie. Strukturelle Schwächen des Staatsaufbaus und Ansätze für eine politische Stabilisierung*. Stiftung Wissenschaft und Politik. Berlin, Juni 2008. http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=5054 (Stand: 31. Juli 2008).

- Schetter, Conrad: The dilemma of reconstruction in Afghanistan: International intervention between the state, civil society and traditional elites. In: *Afghanistan*, Hrsg. Heinrich-Böll-Stiftung. Schriften zur Demokratieförderung unter Bedingungen fragiler Staatlichkeit. Band 1, S. 9-22. Berlin 2006.
- Schneckener, Ulrich: Staatszerfall und fragile Staatlichkeit. In: *Weltprobleme*, Hrsg. Mir. A. Ferdowsi, S. 357-391. Bonn 2007.
- Schwerin, Ulrich von: Die Bedeutung des Islam zur Legitimation des Staates in Afghanistan. Die Islamisierung der Politik als Folge der Legitimitätskrise des Staates. *ASIEN* 106 (2008). S. 24-36.
- Seidman, Gay W.: Gendered citizenship: South Africa's democratic transition and the construction of a gendered state. *Gender and Society* 13 (3) 1999. S. 287-307.
- Sengupta, Kim; Sentenced to death: The Afghan who dared to read about women's rights. *The Independent / Global Research*. 2008. <http://www.globalresearch.ca/PrintArticle.php?articleId=7978> (Stand: 3. Dez. 2008).
- 2008a. Women who took on the Taliban – and lost. *The Independent*. 3. Oktober 2008. <http://www.independent.co.uk/news/world/asia/womenwho-took-on-the-taliban-ndash-and-lost-949723.html> (Stand: 3. Dez. 2008).
- The woman who defied the Taliban and paid with her life. *The Independent*. 26. September 2006. <http://www.independent.co.uk/news/world/asia/the-woman-who-defied-the-taliban-and-paid-with-her-life-417570.html> (Stand: 3. Dez. 2008).
- Shah, Niaz A.: The constitution of Afghanistan and women's rights. *Feminist Legal Studies* 13, 2005. S. 239-58.
- Simonsen, Sven Gunnar: Ethnicising Afghanistan? Inclusion and exclusion in post-Bonn institution building. *Third World Quarterly* 25 (4) 2004. S. 707-729.
- Smith, Brian C.: *Understanding third world politics*. Houndmills/New York 2003.
- Spanta, Rangin Dadfar: Afghanistan: Staatsbildung im Schatten der Warlords und des «Antiterror-Kriegs». In: *Nation-Building. Ein Schlüsselkonzept für friedliche Konfliktbearbeitung?* Hrsg. Jochen Hippler. Eine Welt-Texte der Stiftung Entwicklung und Frieden. S. 105-20. Bonn 2004.
- Starr, S. Frederick: Sovereignty and legitimacy in Afghan nation-building. In: *Nation-building. Beyond Afghanistan and Iraq*, Hrsg. Francis Fukuyama, S. 107-124. Baltimore 2006.
- Tarzi, Amin: Afghanistan: Female candidates discuss development needs. Radio Free Europe. 30. August 2005. <http://www.rferl.org> (Stand: 15. Juli 2006).
- die tageszeitung (taz): 31. Dezember 2008 – 1. Januar 2009, S. 8.
- The Independent: Taliban murders Afghanistan's top police woman. 29. September 2008. <http://www.independent.co.uk/news/world/asia/talibanmurders-afghanistans-top-policewoman-945288.html> (Stand: 3. Dez. 2008).
- Thomas, Sue und Susan Welch: The impact of women in state legislatures. Numerical and organizational strength. In: *The impact of women in public office*, Hrsg. Susan J. Carroll, S. 166-181. Bloomington/Indianapolis 2001.
- Thomas, Sue: The impact of women on state legislative policies. *The Journal of Politics* 53 (4) 1991. S. 958-76.
- Tremblay, Manon: Do Female MPs Substantively Represent Women? A Study of Legislative Behaviour in Canada's 35th Parliament. *Canadian Journal of Political Science / Revue Canadienne de Science Politique* 31 (3) 1998. S. 434-465.
- United Nations Development Programme Afghanistan (UNDP): Security with a human face: Challenges and responsibilities. Afghanistan National Human Development Report (AHDR). 2004. <http://hdr.undp.org/en/reports/nationalreports/asiathepacific/afghanistan/name,3292,en.html> (Stand: 2. Jan. 2009).
- Security with a human face: Challenges and responsibilities. Afghanistan National Human Development Report (AHDR). 2004. http://hdr.undp.org/docs/reports/national/AFG_Afghanistan/afghanistan_2004_en.pdf (Stand: 25. Sept. 2007).

- UNIFEM Afghanistan: Progress for women is progress for all. Fact sheet 2007. http://afghanistan.unifem.org/docs/pubs/08/UNIFEM_factsheet_08_EN.pdf (31. Juli 2008).
- Gender Budgeting in Afghanistan, Toolkit 4, Kabul.
- Legislative Process, Toolkit 3, Kabul.
- United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD): Gender equality: Striving for justice in an unequal world. New York 2005. [http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/\(httpPublications\)/1FF4AC64C1894EAAC1256FA3005E7201?OpenDocument](http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/(httpPublications)/1FF4AC64C1894EAAC1256FA3005E7201?OpenDocument) (Stand: 29. Juli 2007).
- Wangnerud, Lena: Sweden: A step-wise development. In: *Women in parliament: Beyond numbers*. Überarbeitete Ausgabe, Hrsg. International Institute of Democracy and Electoral Assistance, S. 238-247. Stockholm 2005. <http://www.idea.int/publications/wip2/index.cfm> (Stand: 29. Juli 2007).
- Waylen, Georgina: Gender and democratic politics: A comparative analysis of consolidation in Argentina and Chile. *Journal of Latin American Studies* 32 (3) 2000. S. 765–93.
- Weldon, S. Laurel: Beyond bodies: Institutional sources of representation for women in democratic policy making. *The Journal of Politics* 64 (4) 2002. S. 1153-1174.
- Weinbaum, Marvin G.: Rebuilding Afghanistan. Impediments, lessons and prospects. In: *Nation-building. Beyond Afghanistan and Iraq*, Hrsg. Francis Fukuyama. Baltimore 2006. S. 125-144.
- Wieland-Karimi, Almut: *Afghanistan: Rückblick 2005, Ausblick auf 2006*. Friedrich-Ebert-Stiftung, Kabul 2006.
- Wieland-Karimi, Almut: Wahlen und Warlords – Ein Parlament und 34 Provinzräte in Afghanistan gewählt. Kurzberichte aus der internationalen Entwicklungszusammenarbeit. Referat Asien/Pazifik, Friedrich-Ebert-Stiftung 2005. <http://www.fes.de/international/asien/> (Stand: 25. Sept. 2007).
- Wilder, Andrew: A house divided? Analysing the 2005 Afghan elections. Afghan Research and Evaluation Unit (AREU), Dezember 2005. <http://www.areu.org.af/publications/AProzent20HouseProzent20Divided.pdf> (Stand: 15. Juli 2006).
- Wordsworth, Anna: A matter of interests: Gender and the politics of presence in Afghanistan's Wolesi Jirga. Issues Paper series, Afghan Research and Evaluation Unit. Juni 2007.
- Yousafzai, Sani und Ron Moreau: For the Taleban, a crime that pays. *Newsweek*. 6. Oktober 2008, S. 34-38.
- Zimmermann, Joseph F.: Equity in representation for women and minorities. In: *Electoral systems in comparative perspective: Their impact on women and minorities*, Hrsg. von Wilma Rule und Joseph F. Zimmermann. Westport 1994. S. 3-13.



In Afghanistan ist es für Frauen weiterhin sehr schwierig, sich am öffentlichen Leben zu beteiligen. Überfälle, Selbstjustiz und Gerichtsverfahren, die gegen die Menschenrechte und die Rechte der Frauen verstoßen, sind an der Tagesordnung. Auch im afghanischen Parlament ist die Situation kompliziert. Inwieweit gelingt es den gewählten Repräsentantinnen und Repräsentanten, Alternativen zu den traditionellen Machtstrukturen zu schaffen? Vor welchen Hindernissen stehen sie? Welche Fraktionen oder Netzwerke bilden sie? Auf der Basis von Interviews, die in den Jahren 2007 und 2008 in Kabul mit männlichen und weiblichen Abgeordneten geführt wurden, untersucht diese Studie die Realitäten der Parlamentsarbeit in Afghanistan. Sie bietet die seltene Gelegenheit, vor allem Einblick in das Selbstbild und die Rolle der Frauen im Parlament zu gewinnen. Von den 91 Parlamentarierinnen der beiden Kammern nahmen 76 an der Studie teil. Die Fragen, die sich auf Bereiche beziehen, in denen ähnliche Interessen zu einer Zusammenarbeit führen könnten, geben besonders wertvolle Hinweise darauf, in welcher Form die parlamentarische Arbeit künftig unterstützt werden könnte.

Heinrich-Böll-Stiftung

Die grüne politische Stiftung

Schumannstraße 8, 10117 Berlin

T 030 2853 40 **F** 030 28534109 **E** info@boell.de

W www.boell.de

ISBN 978-3-86928-027-1