

BAND 31

# Afghanistan auf dem Weg zur Eigenständigkeit

Parlamentarierinnen und ihre politischen  
Strategien für den Übergang

Eine Studie von **Andrea Fleschenberg**





**HEINRICH BÖLL STIFTUNG  
SCHRIFTEN ZUR DEMOKRATIE  
BAND 31**

# **Afghanistan auf dem Weg zur Eigenständigkeit**

Parlamentarierinnen und ihre politischen  
Strategien für den Übergang

**Eine Studie von Andrea Fleschenberg**

**Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung**

**Andrea Fleschenberg dos Ramos Pinéu** hat zurzeit eine DAAD-Gastprofessur an der Quaid-i-Azam-Universität in Islamabad (Pakistan) inne. Zuvor war sie an Universitäten in Lahore (Pakistan), Hildesheim und Castellon (Spanien) tätig. Ihre Forschungsschwerpunkte sind u.a. Demokratisierung, Frieden und Konflikte (mit besonderem Fokus auf Süd- und Südostasien), Genderpolitik, Staaten- und Institutionenbildung. Autorin zahlreicher Publikationen, u.a.: *Women in Asian Politics – A Springboard for Gender Democracy?* (zusammen mit Claudia Derichs), Zürich/Singapur 2011; *Abgeordnete in Afghanistan – Konflikte, Kompromisse, Kollaborationen*, Berlin 2011.



Diese Publikation wird unter den Bedingungen einer Creative-Commons-Lizenz veröffentlicht:

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/de/> Eine elektronische Fassung kann heruntergeladen werden. Sie dürfen das Werk vervielfältigen, verbreiten und öffentlich zugänglich machen. Es gelten folgende Bedingungen: Namensnennung: Sie müssen den Namen des Autors/Rechteinhabers in der von ihm festgelegten Weise nennen (wodurch aber nicht der Eindruck entstehen darf, Sie oder die Nutzung des Werkes durch Sie würden entlohnt). Keine kommerzielle Nutzung: Dieses Werk darf nicht für kommerzielle Zwecke verwendet werden. Keine Bearbeitung: Dieses Werk darf nicht bearbeitet oder in anderer Weise verändert werden.

Afghanistan auf dem Weg zur Eigenständigkeit

Parlamentarierinnen und ihre politischen Strategien für den Übergang

Eine Studie von Andrea Fleschenberg

Band 31 der Reihe Demokratie

Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung

Übersetzung aus dem Englischen: Ina Goertz, Bernd Herrmann

Gestaltung: feinkost Designnetzwerk, Sebastian Langer (nach Entwürfen von blotto Design)

Druck: Lokay Druck, Reinheim

Titelphoto: Gulbuddin Elham

ISBN 978-3-86928-098-1

Bestelladresse: Heinrich-Böll-Stiftung, Schumannstr. 8, 10117 Berlin

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

# INHALT

Vorwort	7
<b>Zusammenfassung</b>	<b>9</b>
<b>Dank</b>	<b>13</b>
<b>Afghanistan im Wandel – Probleme, Aufgaben und Verpflichtungen</b>	<b>14</b>
Grundsätzliches, Methodik und ein Überblick	17
<b>Frauen und der Übergang in Afghanistan</b>	<b>22</b>
<b>Was Frauen zum Übergang sagen</b>	<b>30</b>
Eine Bewertung der Intervention: Probleme und Bedenken nach 2001 und nach 2014	30
Aufgabenfelder und offene Fragen: Was bedeutet «Übergang»?	33
Die Folgen des Übergangs für politische Institutionen, Themensetzung und Handlungsfähigkeit	37
Soll die Internationale Gemeinschaft in Afghanistan bleiben oder sich zurückziehen?	41
Afghanistan 2024: Wunschtraum oder Albtraum?	43
<b>Statt Schlussfolgerungen und Empfehlungen: Denkanstöße</b>	<b>47</b>
Literatur	50



# VORWORT

Als im Jahr 2001 die militärische Intervention in Afghanistan begann, wurde die Durchsetzung der Menschen- und Frauenrechte häufig als einer der Gründe für die Intervention genannt; diese Rechte stehen bis heute ganz oben auf der Liste der Ziele für das gesellschaftspolitische Engagement der internationalen Bündnispartner. Fortschritte bei der politischen Beteiligung von Frauen und die allgemeine Verbesserung der Frauenrechte gelten als Barometer für die Demokratisierung des Landes. Und in der Tat: Im Unterschied zur Zeit der Taliban-Herrschaft können sich Frauen heute am öffentlichen Leben beteiligen und auf politische Entscheidungsprozesse einwirken. Es gibt eine ganze Reihe von Erfolgen: Frauen waren an der ersten konstitutionellen Ratsversammlung, der Loya Jirga, im Jahr 2003 beteiligt. Im Anschluss daran wurde die Gleichberechtigung von Frauen und Männern als fester Bestandteil in der afghanischen Verfassung verankert. Die afghanische Regierung unterzeichnete im selben Jahr vorbehaltlos die UN-Konvention zur Eliminierung von Gewalt gegen Frauen (CEDAW). Eine im Jahr 2009 erlassene Verordnung verbietet Gewalt gegen Frauen, und sie verurteilt Kinderehen. Darüber hinaus genießen Frauen und Mädchen heute einen besseren Zugang zu Bildungseinrichtungen und Gesundheitsvorsorge. Frauen gründen Kleinunternehmen und arbeiten in nationalen und internationalen Organisationen. Bei den ersten Parlamentswahlen 2005 waren 91 Repräsentantinnen in das afghanische Parlament gewählt worden. Seit 2009 haben sie 69 von insgesamt 249 Sitzen im Parlament inne und halten sogar ein Direktmandat. Und in diesem Jahr 2012 wurde ein Regierungskomitee zur Überwachung der Umsetzung der Resolution 1325 des UN-Sicherheitsrates, die die Partizipation von Frauen bei der Konfliktprävention und -bearbeitung fordert, eingerichtet.

All diese Fortschritte sind ermutigend – aber sie sind auch fragil. Die Unterstützung der afghanischen Regierung für die Durchsetzung der Verfassungsrechte und Gesetze hat über die Jahre massiv nachgelassen. Die internationalen Geldgeber haben diesem nachlassenden politischen Willen der Karzai-Regierung nichts bis wenig entgegengesetzt und keinerlei Konsequenzen gezogen. Gewalt gegen Mädchen und Frauen ist in Afghanistan nach wie vor an der Tagesordnung. Die Rechte der Frauen müssen im Alltag um- und durchgesetzt werden, aber es fehlt allerorten am notwendigen Willen.

Viele Beobachterinnen und Beobachter befürchten, dass bei der Übergabe der vollen politischen Verantwortung an die afghanischen Institutionen die Frauenrechte noch mehr vernachlässigt werden. Bei den sogenannten Friedensverhandlungen zwischen der afghanischen Regierung und den Aufständischen war bislang nicht erkennbar, dass die in der Verfassung verankerten Frauenrechte auch wirklich unantastbar bleiben.

Insgesamt sind Frauen nur unzureichend in die Verhandlungen und Debatten zum Übergangs- und Friedensprozess im eigenen Land einbezogen. Vor allem die Parlamentswahlen im Jahr 2015 werden zeigen, ob Frauen noch eine Chance haben, sich repräsentativ und ohne Einschüchterung als Kandidatinnen und Wählerinnen einbringen zu können.

Mit der vorliegenden Studie von Andrea Fleschenberg wollen wir einen Beitrag leisten, die Situation der Frauen zu verbessern. Sie analysiert mögliche Strategien und politische Perspektiven von Parlamentarierinnen und Frauenrechtsaktivistinnen sowohl in der Zeit des Übergangs als auch während des Abzugs der internationalen Truppen ab 2014. Darüber hinaus beschreibt sie das Selbstverständnis von Parlamentarierinnen und fasst die Politikempfehlungen der Abgeordneten in Bezug auf Frieden und Sicherheit in Afghanistan zusammen. Mit konkreten Empfehlungen richtet sich die Studie direkt an politische Vertreterinnen und Vertreter auf nationaler und internationaler Ebene und zeigt, wie die Interessen und Bedürfnisse von Frauen während des Übergangs gestärkt werden können. Ein weiteres Ziel ist es, politischen Akteurinnen und Akteuren aus Afghanistan in nationalen und internationalen Debatten über die Zukunft Afghanistans mehr Gehör zu verschaffen.

Die Studie wird durch einen Podcast zum Thema (ab Dezember 2012 unter [www.boell-afghanistan.org](http://www.boell-afghanistan.org)) und ein Policy Paper mit dem Titel «Afghanistan's Transition in the Making: Updates on women's political participation» (ab 2013 unter der oben genannten Webseite) ergänzt. Eine Grundlage der vorliegenden Publikation ist die Studie «Abgeordnete in Afghanistan: Konflikte, Kompromisse, Kollaborationen» von Andrea Fleschenberg aus dem Jahr 2008, die sich mit der Alltagsrealität von afghanischen Parlamentarierinnen auseinandersetzt ([www.boell.de/Publikationen](http://www.boell.de/Publikationen)).

An dieser Stelle danke ich den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Heinrich-Böll-Stiftung in Kabul, Musarat Hussain, Neelab Hakim, Abdullah Athayi und Marion Regina Müller, für ihre Beiträge zu diesem Projekt und der Autorin der Studie für ihr Engagement, die komplexen Hintergründe der Thematik sichtbar zu machen. Mein ganz besonderer Dank gilt den Parlamentarierinnen und politischen Aktivistinnen und Aktivisten aus der afghanischen Zivilgesellschaft, die seit langem mit der Heinrich-Böll-Stiftung kooperieren und sich mutig für die Rechte von Frauen und die Demokratisierung Afghanistans einsetzen.

Berlin, im November 2012

Barbara Unmüßig  
*Vorstand der Heinrich-Böll-Stiftung*



# Zusammenfassung

Afghanistan ist ein ganz besonderer Fall einer militärischen Intervention mit dem gleichzeitigen Versuch der Demokratisierung und Staatsbildung. Das Land hat ein hohes Maß an politischer und soziokultureller Gewalt und ideologisch bedingten Missständen. Es zeigt gesellschaftliche, kulturelle, religiöse und ethnische Brüche, die teils in schwere Konflikte ausarten. Und es hat einen Mangel an politischen Eliten, die das gesamte Land in den Mittelpunkt ihrer Bemühungen stellen.

Frieden, Sicherheit und Konfliktlösung; Demokratie und Aufbau von Institutionen; Menschenrechte und deren Schutz – dies alles wurde den nationalen und internationalen Zuschauern auf beiden Seiten der Interventionsbühne zu Beginn dieses Jahrtausends versprochen. In Afghanistan wurden diese Versprechen gehört und ernst genommen. Viele Akteure ergriffen die Gelegenheit zu Veränderungen und waren willens, die Jahrzehnte des Krieges und der Gewalt hinter sich zu lassen. Zwölf Jahre später, Ende 2012, verkünden dieselben internationalen Interventionsakteure, dass die erste Übergangsphase demnächst – ihren Worten nach (mehr oder weniger) erfolgreich – abgeschlossen sei und eine neue, in eigenständiger afghanischer Verantwortung durchgeführte Phase beginnen werde.

Das Jahr 2014 könnte sich allerdings in vielerlei Hinsicht als Wendepunkt erweisen: Der angekündigte Abzug der internationalen Truppen aus Afghanistan und die anstehenden Wahlen werden entscheidende Auswirkungen auf den Übergang und den Friedensprozess in Afghanistan haben. Das wirft Fragen auf über die Richtung und die Geschwindigkeit der Transformation, ihren Zeitplan und die Unterstützung durch die internationale Gemeinschaft (das betrifft vor allem die Präsenz im Land, gleich ob zivil und/oder militärisch, und die Bereiche Ressourcen, Monitoring, also die Wirkungsbeobachtung, und Kapazitätsentwicklung). In den nationalen und internationalen Debatten gehen die Meinungen über die Fortschritte und Pläne auseinander: von «zu spät, zu viel» und «mehr ist nicht möglich», über «gut genug», «zu früh, zu wenig» bis hin zu «sich weiterhin engagieren».

Die nationalen und internationalen Debatten werden von einigen wenigen Akteuren beherrscht, und trotz geleisteter Versprechen und Verpflichtungen zur Einhaltung der UN-Resolution 1325 werden die Stimmen der afghanischen Frauen selten gehört, wahrgenommen oder berücksichtigt. Dabei sind es sehr wahrscheinlich gerade die Frauen, die vom Übergang am meisten beeinträchtigt werden: sei es, weil es zu einer für die Frauen nachteiligen Abmachung über die Machtteilung oder zu einem Versöhnungsabkommen zwischen der Regierung und den Aufständischen kommen könnte; sei es, weil die geschlechtsspezifischen Errungenschaften des letzten Jahrzehnts im Bildungs- und Gesundheitswesen und bei der sozioökonomischen und politischen Partizipation gefährdet sind; sei es aufgrund ihrer geschlechtsspezifischen Verwundbarkeit oder des Fehlens eines tragfähigen sozialen Netzwerks.

Angesichts der Erfahrungen vergangener Jahrzehnte, insbesondere ab den frühen 1990er Jahren, sind die meisten der in der Studie befragten Frauen der Meinung, dass der Spielraum für das Lobbying und die Durchsetzung von Gleichstellungsmaßnahmen sich letztlich verringern wird und dass die Frauenrechte wieder einmal zur Verhandlungsmasse bei einem möglichen Machtteilungsabkommen werden könnten, wodurch die Beteiligung von Frauen an der Öffentlichkeit und ihr Zugang zu staatlichen Institutionen stark beschnitten würde. Die Befürchtungen gehen sogar in Richtung eines Rückfalls in die Autokratie, einer rückwärtsgewandten Entwicklung oder einer Aufkündigung aller Errungenschaften. Anzeichen dafür finden sich in den ständig zunehmenden Konflikten und der Gewalt gegen Frauen sowohl in Regionen, in denen die Sicherheitsverantwortung schon an die Afghanen übergeben wurde, als auch in denen, wo dies noch aussteht.

Nach einer Studie aus dem Jahr 2008 über Genderaspekte beim Aufbau der politischen Institutionen in Afghanistan geht die vorliegende Studie nun dem Zusammenhang zwischen Genderfragen und der Übergangsphase ab 2014 nach. Zu diesem Zweck führte die Autorin in der ersten Septemberhälfte 2012 in Kabul detaillierte Interviews mit Frauenrechtlerinnen und Parlamentarierinnen durch. Die Frauen wurden über ihr Verständnis und ihre Wahrnehmungen folgender Themen befragt: (i) Probleme, Anliegen, Interessen und Agenden in der Zeit nach der Intervention von 2001 und für die Zeit nach dem Übergang 2014; (ii) was «Transition» für sie eigentlich bedeutet und beinhaltet; (iii) die Auswirkung des Übergangs auf die erst kürzlich eingerichteten politischen Institutionen sowie auf ihre eigene Arbeit und die eigenen Agenden; (iv) die Rolle der internationalen Gemeinschaft nach 2014; und schließlich (v) ihre Vorstellungen von Afghanistan im Jahr 2024, zehn Jahre nach dem vermutlich vollständigen Abzug der internationalen Truppen und einem weiteren Jahrzehnt der Transformation.

Bei der Analyse der gesammelten Wahrnehmungen und Berichte kristallisiert sich eine spezifische Debatte über die Transition nach 2014 in Afghanistan heraus. Aus den meisten Antworten ist herauszuhören, dass die Frauen von einer lang andauernden, deutlichen Abhängigkeit von externen Akteuren und deren Ressourcen – im mentalen wie materiellem Sinn – ausgehen. Dies steht im Gegensatz zu der geplanten politischen und militärischen Eigenverantwortung nach 2014. Welches normgebende Regime, welche politischen Akteure werden in dem Post-2014-Szenario dominieren? Können die fragilen und prekären Schritte in Richtung Staats- und Institutionenaufbau – einschließlich der konstitutionell und gesetzlich festgeschriebenen Bestimmungen zur Gleichstellung der Geschlechter – aufrechterhalten und weiter gegangen werden? Oder wird es einen Rückwärtstrend, eine Umorientierung des Systems geben? Werden die prekären öffentlichen Diskurs- und Handlungsspielräume für Demokratisierungsakteure bestehen bleiben und ein dauerhaftes Engagement ermöglichen? Welchen Einfluss werden Unterstützung, Beobachtung und Druck von außen auf lokale und regionale Ereignisse und Prozesse wie Wahlen, Friedens- und Machtteilungsverhandlungen oder der Einfluss der Nachbarländer haben? Welche bleibenden Auswirkungen wird die Intervention von 2001 auf die afghanische Politik und Gesellschaft haben? Wird diese Intervention lediglich als eine weitere Episode

ausländischer Besatzung mit anschließendem Rückfall in einen Konflikt und einem allgemeinen Rückschritt in die Geschichte eingehen?

Eine Durchsicht der Erfolgs- und Erfahrungsgeschichte bisheriger (inter)nationaler Konferenzen, bei denen es um Fragen der Übergangsphase und der Rolle der internationalen Gemeinschaft ging, ergab, dass eine geschlechtsspezifische Übergangsalternative und die Anliegen von Frauen von Anfang an in den verschiedenen Übergangspolitiken skizziert und kommuniziert wurden. Während Fortschritte im Bereich der aktiven politischen Beteiligung von Frauen und die Sicherstellung einer Grundversorgung häufig als positive Errungenschaften des Interventionsjahrzehnts genannt werden, hinterfragen andere wiederum, wie umfangreich und tiefgehend diese Errungenschaften wirklich sind und ob sie von Dauer sein werden. Frauenrechte und die Partizipation von Frauen beim Übergang werden zur Bewährungsprobe – für die Befragten mit einem bisher eher negativen Resultat.

Die Frage, was der Übergang für die Frauen Afghanistans bedeutet, wurde von den Betroffenen ansatzweise beantwortet; die Diskussionen darüber begannen bereits früh auf landesweiter Ebene. Frauenrechtsaktivistinnen stellen jedoch vor allem in Frage, ob internationale Akteure die Perspektiven und Interessen von Frauen wirklich ernst nehmen und berücksichtigen. Und Frauenaktivistinnen fassen die relevanten Entscheidungsprozesse als männlich-dominiert und sogar als eine ausschließlich Männern vorbehaltene Angelegenheit auf – ähnlich wie die dominierenden afghanischen Übergangsakteure. Eine große Zahl der befragten Frauenrechtsaktivistinnen (allerdings eine geringere Zahl der Parlamentarierinnen) kritisiert, dass den Frauen in nationalen und internationalen Verhandlungen zu wenig Raum gewährt und kaum Gehör geschenkt werde. Sie zweifeln an der Repräsentativität und Effektivität der wenigen Frauen, die an den Verhandlungstischen sitzen. Diese hätten zu wenig bewirkt, und ihre Präsenz sei nur symbolisch und diene als reines Aushängeschild.

In jedem im Rahmen dieser Studie geführten Gespräch über Afghanistans Übergang fielen früher oder später die im Folgenden genannten Begriffe, die als grundlegende Voraussetzungen oder Kriterien für den Erfolg eines Prozesses aufgefasst werden: «verantwortlich», «transparent», «rechenschaftspflichtig», «partizipatorisch-inklusiv», «gendersensitiv» und «interdependent». Von einem Gespräch zum anderen änderte sich zwar die Reihenfolge, in der die verschiedenen Prozessbestandteile oder Schwerpunktthemen angesprochen wurden, aber letztlich wurden fast immer alle oben angeführten Qualitäten als notwendig für den Übergang hervorgehoben.

Die Mehrheit der interviewten Parlamentarierinnen und zivilgesellschaftlichen Aktivistinnen haben sich gegen einen vollständigen Abzug der militärischen und/oder zivilen Akteure der internationalen Gemeinschaft bis zum Jahr 2014 ausgesprochen; sie halten ihn für verfrüht. Diese Meinung ist nicht neu; sie wurde in den internationalen Medien und den öffentlichen Debatten immer wieder verbreitet. Dieser Argumentation zufolge muss die internationale Gemeinschaft das bisher von ihr Erreichte, die zugesagten Mittel und die durchgeführten Projekte sichern und weiter ausbauen, um einen Rückfall in einen transnationalen Konflikt und eine erneute Machtergreifung früherer frauenfeindlicher Regime zu verhindern.

Nach wie vor werden der internationalen Gemeinschaft weitreichende Aufgaben und Rollen zugewiesen, was in gewissem Maße die Schritte zu einer Stärkung der Eigenverantwortung, zu einer Reduzierung der Abhängigkeit von externen Kräften und einer Stärkung der Autonomie gefährdet. Die internationale Gemeinschaft soll (i) *in die Entwicklung und den Aufbau von Kapazitäten investieren* – zur Erfüllung menschlicher, sozialer, wirtschaftlicher, politischer und sicherheitstechnischer Anforderungen; (ii) *die Finanzierungslücken füllen* – durch Hilfen für den Staatshaushalt und mehr direkte Finanzierungen in den kommenden Jahren; (iii) *Unsicherheiten und Instabilitäten reduzieren*, die durch Korruption, Drogen oder Aufstände verursacht sein können; (iv) *Demokratie auf staatlicher Ebene institutionalisieren* und die Zivilgesellschaft unterstützen.

Sowohl Frauenrechtsaktivistinnen als auch Parlamentarierinnen sehen die internationalen Interventionsakteure und die internationale Gemeinschaft ganz allgemein gewissermaßen in der Verantwortung und in der Pflicht, und zwar weit über das aktuelle Abzugs- und Übergangsszenario von 2014 hinaus.

«Sich weiterhin zu engagieren» im Rahmen einer «verantwortlichen, inklusiven, partizipatorischen und gendersensiblen Transition» ist die Voraussetzung für einen minimalen Erfolg der initiierten Veränderungen, die in dem immer noch konfliktbeladenen System Afghanistans nach wie vor äußerst instabil und umkämpft sind. Das Ausmaß eines solchen Engagements und die eingesetzten Instrumente sollten nicht zwangsläufig einem weiteren Ausbau der Sicherheitsstrukturen und einer Militarisierung unterliegen, sondern vielmehr neu überdacht und einer inklusiven Bewertung und Wirkungsbeobachtung durch alle relevanten Akteure – nicht nur durch die traditionellen und neokonservativen Machthabenden – unterworfen werden. Die bisher gemachten Zusagen sollten die Grundlage bilden für den Umgang der internationalen Gemeinschaft mit den afghanischen Akteuren, die engagiert für Veränderungen kämpfen und dabei ihr Leben aufs Spiel setzen – und die nach 2014 nicht einfach «aussteigen» können oder wollen. Es sind bereits bedeutende Schritte gemacht worden, und diese gefährdeten Errungenschaften sollten gesichert werden.

Angesichts der historischen Vermächtnisse, der vor Ort identifizierten Bedürfnisse, der vielschichtigen Herausforderungen und allem, was beim Übergang in Afghanistan auf dem Spiel steht, scheint die bisherige Rolle der internationalen Interventionsakteure – auch angesichts künftiger Interventionsszenarios – die Beschreibung «gut genug» nicht verdient zu haben. Das Afghanistan nach 2014 sollte nicht zu einem negativen Präzedenzfall für die Risiken und Ergebnisse internationaler Interventionen werden.

# Dank

Ohne die Unterstützung der Menschen, über die ich schreibe, wäre diese Studie nicht möglich gewesen. Wie wichtig ihre Kraft und Energie war, kann kaum ausreichend gewürdigt werden. Es sind mutige Frauen und Menschenrechtlerinnen, Femokratinnen im wahrsten Sinne des Wortes, die tagtäglich trotz der gefährlichen Lage unablässig für einen gesellschaftspolitischen Wandel kämpfen, auch wenn dabei ihr Leben und das ihrer Familien immer wieder auf dem Spiel steht – und sie nicht wissen, was nach 2014 geschehen wird, wenn sie auf sich allein gestellt sein werden. Trotz voller Terminkalender haben sich viele von ihnen die Zeit genommen – schon zum zweiten Mal nach 2007/08 – unsere zahlreichen Fragen zu beantworten und ihre Ideen, Träume und Ängste mit uns zu teilen – *tashakor!!!* Besonderer Dank geht auch an Marion Regina Müller, die mich um diese weitere Studie gebeten hat, und an das gesamte Team der Heinrich-Böll-Stiftung in Kabul, das trotz sicherheitstechnischer und logistischer Schwierigkeiten die Interviews auf jede erdenkliche Art und Weise mit organisiert hat. Außerdem gebührt besonderer Dank Abdullah Athayi, dem «Mann hinter den Kulissen» (zumindest zeitweise), der unsere Recherchen, die wesentlich für diese Studie waren, engagiert unterstützt hat. Nicht zuletzt geht auch ein *tashakor* an Nadeem, der uns stets sicher und ruhig durch den hektischen Verkehr und über schwierige Straßen geführt hat. *A.F.*

# Afghanistan im Wandel – Probleme, Aufgaben und Verpflichtungen

*«Wie ich bereits in Kabul betont habe, dürfen die hart erkämpften Frauenrechte und die Rechte aller Afghaninnen und Afghanen nicht rückgängig gemacht, darf die aufblühende Zivilgesellschaft nicht zerstört werden.»*

Hillary Clinton im Oktober 2011, zitiert nach Smith 2011: 2-3

*«(...) wir haben uns stets felsenfest dafür eingesetzt, die Gleichberechtigung der Geschlechter und die Stärkung von Frauen in allen Lebensbereichen auszubauen.»*

Hamid Karsai im Jahr 2008, zitiert nach Smith 2011: 3

Zu Beginn des Jahrtausends wurde national wie international versprochen, in Afghanistan Frieden zu schaffen, für Sicherheit zu sorgen, Konflikte zu lösen sowie Demokratie, den Aufbau von Institutionen, Menschenrechte und deren Wahrung erheblich voranzubringen. In Afghanistan, dem Ziel der Intervention, wurden solche Versprechen begrüßt, und viele Akteure, die an gesellschaftspolitischen Veränderungen interessiert waren, weil sie Jahrzehnte des Kriegs und der Gewalt hinter sich lassen wollten, nahmen diese sehr ernst. Heute, Ende 2012, erklären die Träger der internationalen Intervention, die erste Phase des Übergangs sei demnächst – ihren Worten nach (mehr oder weniger) erfolgreich – abgeschlossen und eine neue Phase beginne, bei der die Verantwortung auf örtliche Kräfte über gehe. Damit wird der Begriff des Übergangs gleichgesetzt mit einer «Übergabe der Verantwortung», mit der selbstbestimmten Setzung von Schwerpunkten – und eben nicht mehr als gleichbedeutend mit Wandel im eigentlichen (politischen) Sinn des Begriffs verstanden (eine detaillierte Analyse des Übergangsprozesses findet sich bei Stapleton 2012).

Das Jahr 2014 könnte sich in vielerlei Hinsicht als Wendepunkt erweisen. Der angekündigte Abzug der internationalen Truppen aus Afghanistan (und höchstwahrscheinlich auch vieler ziviler Entwicklungsorganisationen) bedeutet, dass rasch über neue, lebendige Prozesse entschieden werden muss, es neue Herausforderungen zu bewältigen, neue Fragen zu beantworten gilt. Vermutlich hat die geplante Phase des Übergangs bereits begonnen, und zu ihr gehören neben Frieden und Versöhnung auch sozioökonomische und politische Prozesse des Übergangs. Die Richtung, die dieser Übergang nimmt – rückwärtsgewandt, statisch oder fortschrittlich –, der Zeitplan dafür, seine Unterstützung durch Ressourcen und den Aufbau von Kompetenzen werden nach wie vor kontrovers diskutiert werden – und das national wie

international –; und die Positionen werden reichen von «zu spät, zu viel», «mehr ist nicht möglich», über «gut genug», «zu früh, zu wenig» bis hin zu «weiter eingebunden bleiben».

Man muss einige der Schlüsselbegriffe, die in nationalen und internationalen «Erzählungen» und Debatten laufend verwendet werden, unter die Lupe nehmen, um einordnen und begreifen zu können, wie afghanische Frauenrechtlerinnen und Parlamentarierinnen die Lage in ihrem Land wahrnehmen, was sie fordern und auf welche Strategien sie setzen. Für sie kommt der geplante Übergang «zu früh» – früher als verantwortbar und nachhaltig –, er hat «zu wenig» Substanz, als dass sich Mitbestimmung und Teilhabe herstellen ließen, und es wird auch «zu wenig, zu spät» dafür getan, das Erreichte, die Pfade, die sich aufgetan haben und die sich schrittweise entfaltende Dynamik des Übergangs, zu sichern und erfolgreich weiterzuführen.

*Vorsorge, Schutz und Wiederaufbau* sind die drei Grundsätze des von der UNO formulierten Prinzips der Schutzverantwortung (Responsibility to Protect, R2P). Durch dieses Prinzip versucht die Staatengemeinschaft, eine normative Ordnung festzulegen und internationale Interventionen zu legitimieren – ganz gleich, ob diese von den Vereinten Nationen selbst oder durch eine regionale Organisation wie die Europäische Union autorisiert werden. Zu diesem Konzept gehören nicht nur vorbeugende und operative Grundsätze für militärische Interventionen, es umfasst auch einen Themenkatalog für intervenierende Akteure oder Bündnisse von Akteuren aller Art, durch die menschliche Sicherheit, ein abgestimmtes Vorgehen mit zivilen (humanitären) Akteuren und die Verhältnismäßigkeit der Mittel garantiert werden sollen, und der darüber hinaus auch Zusagen für einen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Wiederaufbau enthält – das heißt dafür, die Grundlagen zu schaffen, die es erlauben, sich aus Konflikten verantwortungsvoll zurückzuziehen, sie zu lösen, und zu verhindern, dass Gewalt oder gar Krieg erneut aufflammen. Diese globalen normativen Eckpfeiler beschreiben nicht nur Formen gewaltsamer Intervention, sie beschreiben auch Formen gewaltfreien Eingreifens, durch das Konflikte geschlichtet und gelöst sowie Aufbaumaßnahmen gefördert werden können (Wheeler und Bellamy 2005). Das Prinzip *Vorsorge, Schutz und Wiederaufbau* beschreibt (unter Berücksichtigung der spezifischen Bedürfnisse der Geschlechter) Mindeststandards für einen mehrdimensionalen Prozess des Übergangs: (i) *Vorgesorgt* werden soll, damit es nicht erneut zu Gewalt, Rechtsverletzungen und Zerstörungen kommt – und gleichermaßen soll *Vorsorge* für einen «Friedens- und Versöhnungsprozess» getroffen werden, an dem die gesamte Bevölkerung Anteil hat; (ii) *geschützt* werden sollen die vielfältigen erzielten Errungenschaften, die Handlungsspielräume, die für Zivilgesellschaft und Entwicklungspolitik geschaffen wurden, sowie die festgeschriebenen Rechtsnormen und Beteiligungsrechte; und (iii) *wiederaufgebaut* werden sollen das Sozialgefüge, das Vertrauen, die verloren gegangene Zuversicht sowie die soziale, politische und wirtschaftliche Infrastruktur – und nicht zuletzt die Kompetenzen, die eine friedliche, autarke, afghanische islamische Demokratie im Jahr 2025 benötigen wird.

Darüber hinaus wurde Ende 2011 auf dem Gipfel von Busan das Konzept eines «New Deal» für Entwicklungszusammenarbeit, Hilfsleistungen und Grundlagen für

dauerhaften Frieden vorgestellt und Afghanistan als Pilotprojekt benannt. Im Rahmen einer gemeinsamen Vereinbarung aller beteiligten Interessengruppen und im Geiste des beschworenen Zusammenhangs zwischen Hilfsleistungen, Sicherheits- und sonstiger Politik wurde eine Reihe von Zielen umrissen: *Maßnahmen müssen politisch legitimiert sein* – speziell, was die Beteiligung aller Betroffenen an Friedensverhandlungen angeht; *Sicherheitspolitik muss die Menschen in den Mittelpunkt stellen, und den Menschen müssen Rechtsmittel zur Verfügung stehen*; hinzu kommt, *wirtschaftlich und finanzpolitisch muss die Fähigkeit geschaffen werden, grundlegende Dienstleistungen anzubieten* (CARE 2012: 5–6).

Darüber hinaus muss man verstehen, dass «Übergang» in erster Linie einen Prozess des soziokulturellen, wirtschaftlichen und vor allem politischen Wandels meint – einen Prozess also, der seit den 1980er Jahren eng mit «Demokratisierung» verbunden ist. Demokratisierung ist jedoch, ähnlich wie «Demokratie» selbst, ein umstrittener Begriff, und die Vorstellungen darüber gehen auseinander – sowohl was qualitative und quantitative Merkmale wie auch die beteiligten Kräfte und den Verlauf betrifft. Unterschiedliche Traditionen und Zusammenhänge führen zu jeweils anderen Prozessen, Wegen des Übergangs, Politikformen und, je nach Gemeinwesen, abweichenden Ergebnissen – die von (Bürger-)Kriegen und dem Zusammenbruch eines Staats über halb-autokratische Regierungs- und andere Mischformen, über nur pro forma oder aber tatsächliche, gefestigte Bürgerdemokratien, bis hin zum Zerfall von Demokratie und einem Rückfall in autokratische Herrschaftsformen oder Konflikte reichen können – wobei labile, abhängige «Empfängerdemokratien» einen Sonderfall darstellen. Angesichts der Interventionen von außen, der unerfüllten Erwartungen im Lande selbst und der sich daraus ergebenden Delegitimierung derjenigen, die mit Förderung bzw. Unterstützung von außen den Wandel vorantreiben, ist insbesondere letztgenannte Demokratieform in Gefahr, von antidemokratischen Kräften «gekapert» zu werden oder zu labilen oder nicht nachhaltigen Übergangsprozessen zu führen (Burnell 2011).

Im Sommer 2012 legte die afghanische Regierung ihre Vorstellungen für das kommende Jahrzehnt des Übergangs sowie ihre langfristigen Entwicklungsziele vor: «Aufbau einer Basis für Eigenständigkeit, Wohlstand, Stabilität und Frieden in unserem Land» mit dem «Ziel eines sicheren, unabhängigen Afghanistan» (Islamische Republik Afghanistan 2012: 3, 7-8). Die Gleichstellung der Geschlechter bildet dabei ein Querschnittsthema. Auf den wenigen im Bericht enthaltenen Fotografien sind häufig afghanische Frauen zu sehen, die sich aktiv an Entwicklung und Politik des Landes beteiligen. Vor allem aber wird hier wiederholt der besondere Stellenwert von Frauenfragen und Frauenrechten hervorgehoben, und frauenspezifische Errungenschaften werden herausgestellt: «Die Rolle der Frauen in der Gesellschaft hat an Bedeutung gewonnen: 27 Prozent der Parlamentsabgeordneten sind Frauen, und viele Frauen haben erfolgreich Führungsrollen in Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft übernommen und spielen eine Vorbildfunktion» (ebd.: 6). Die Regierung Karsai betont die Bedeutung zivilgesellschaftlicher Mitwirkung (ebd.: 22) und verpflichtet sich zur Umsetzung der UN-Resolution 1325, um darüber hinaus



*«sicherzustellen, dass afghanische Frauen auch tatsächlich bereits in vorbereitende Planungen sowie dann in den Versöhnungs- und Übergangsprozess eingebunden sind. Die Rechte von Frauen, Mädchen, Kindern und ethnischen Minderheiten zu schützen, ist nach wie vor eine wichtige Priorität der Regierung und wird auch während des Jahrzehnts des Übergangs Top-Thema bleiben (...）」 (ebd.: 21).*

Diese Verpflichtungen und Versprechen stärken den Einfluss der Aktivistinnen und Parlamentarierinnen, die im Rahmen dieser Studie befragt wurden.

## **Grundsätzliches, Methodik und ein Überblick**

Bei Afghanistan handelt es sich um den Sonderfall einer militärischen Intervention, die gleichzeitig mit Staatsbildung und Demokratisierung ablaufen soll – und das in einem Land, das ein hohes Maß an politischer und soziokultureller Gewalt kennt, durch ideologisch verwurzelte Feindschaften und sich überschneidende Verwerfungen geprägt ist, dem meritokratische, kohärente politische Eliten sowie ein soziales Gefüge weitgehend fehlen und das von anhaltenden Konflikten und Aufständen gezeichnet ist.

Die nationalen und internationalen Debatten werden von einigen wenigen Akteuren beherrscht, während andere Stimmen ungeachtet geleisteter Versprechen und Verpflichtungen, die UN-Resolution 1325 einzuhalten, selten gehört, wahrgenommen oder berücksichtigt werden – was speziell für die afghanischen Frauen gilt. Dabei sind es wahrscheinlich gerade die Frauen, die vom Prozess des Übergangs am meisten betroffen sein werden – sei es, weil es zu einer Machtteilung oder einer Aussöhnung zwischen Regierung und Aufständischen kommt; sei es, weil die im Laufe des letzten Jahrzehnts erreichten geschlechterspezifischen Errungenschaften im Bildungs- und Gesundheitswesen sowie bei der sozioökonomischen und politischen Teilhabe nicht ausreichend abgesichert sind; sei es, weil sie besonders verwundbar sind und es an einem tragfähigen Netzwerk von Unterstützern fehlt. Die Erfahrungen der vergangenen Jahrzehnte und insbesondere seit den frühen 1990er Jahren lassen die meisten der befragten Frauen zu dem Schluss kommen, der Spielraum, Gleichstellungsmaßnahmen zu erkämpfen und durchzusetzen, werde letztlich wohl schrumpfen, und Frauenrechte könnten, bei einem möglichen Abkommen, die Macht zu teilen, einmal mehr Teil der Verhandlungsmasse sein. Im Ergebnis würden dadurch das öffentliche Engagement von Frauen und ihr Zugang zu staatlichen Einrichtungen stark beschnitten. Befürchtet wird, dass die Entwicklung zurück zu autoritären Regierungsformen geht, der Übergang einen Rückschritt darstellt und erzielte Errungenschaften zunichte gemacht werden. Anzeichen dafür sind die zunehmende Zahl von Konflikten und die Gewalt gegen Frauen sowohl in Regionen, in denen die Sicherheitsverantwortung schon an afghanische Stellen übergeben wurde, als auch in solchen, wo dies noch aussteht.

Aufbauend auf eine frühere Studie über Genderaspekte bei der Bildung politischer Institutionen in Afghanistan, geht die vorliegende Untersuchung dem Zusammen-

hang zwischen Geschlecht und Übergang ab 2014 nach. In der ersten Septemberhälfte 2012 wurden dazu in Kabul 25 ausführliche Interviews auf Dari oder Englisch geführt, und es fand eine Gruppendiskussion mit Frauen- und Menschenrechtlerinnen sowie weiblichen Abgeordneten (sowohl erneut als auch erstmals gewählten) statt. Befragt wurden insgesamt 18 Parlamentarierinnen, zwölf zivilgesellschaftliche Aktivistinnen und zwei Regierungsvertreterinnen hinsichtlich folgender Themen: (i) Probleme, Anliegen, Interessen und Themenkataloge aus der Zeit nach der Intervention von 2001 sowie für die Zeit nach dem Übergang ab 2014; (ii) die Bedeutung und der Inhalt von «Übergang»; (iii) die Folgen des Übergangs für die noch recht neuen politischen Institutionen sowie für ihre eigene Arbeit und Schwerpunkte; (iv) die Rolle der internationalen Gemeinschaft nach 2014; und schließlich (v) ihre Vorstellungen davon, wie Afghanistan im Jahr 2024 aussehen soll – zehn Jahre nach dem wahrscheinlich vollständigen Abzug der internationalen Truppen und einem weiteren Jahrzehnt des Übergangs. Um sicherzustellen, dass die Parlamentarierinnen repräsentativ für die weiblichen Abgeordneten des afghanischen Unterhauses, der *Wolesi Dschirga*, sind, wurden Frauen aus verschiedenen Provinzen und mit unterschiedlichen politischen Erfahrungen und Einstellungen sowie aus verschiedenen Altersgruppen befragt. Die zivilgesellschaftlichen Aktivistinnen und die Regierungsvertreterinnen wurden anhand eines zielgerichteten Stichprobenverfahrens ausgewählt – viele von ihnen hatten bereits an der ersten Studie teilgenommen. Außerdem wurden für diese Studie auch informelle Gespräche mit männlichen Abgeordneten und Vertretern von Think-Tanks berücksichtigt.

Die erhobenen Wahrnehmungen und Erzählungen belegen: Es gibt eine ausgeprägte Debatte darüber, wie der Übergang ab 2014 aussehen soll – und das weniger im herkömmlichen Sinn einer Auseinandersetzung über den soziopolitischen und/oder wirtschaftlichen Wandel, sondern eher im Sinn von Diskursen aus den Bereichen der Genderstudien und der feministischen Politikwissenschaft zu Gender und Übergang. Zudem ist häufig herauszuhören, dass die meisten Befragten anhaltend und ausgeprägt von externen Akteuren und deren Mitteln abhängen – im ideellen wie materiellem Sinn –, was der geplanten Absicht widerspricht, nach 2014 die politische und militärische Verantwortung an örtliche Kräfte zu übergeben. Welches Regelwerk, welche politischen Akteure werden ab 2014 vorherrschen? Können die labilen Fortschritte beim Aufbau von Staat und Institutionen – wozu auch die in Verfassung und in Gesetzen festgeschriebene Gleichstellung der Geschlechter gehört – aufrechterhalten und ausgebaut werden? Oder wird sich die Entwicklung umkehren, wird das System umgekrempelt werden? Werden die unsicheren öffentlichen Räume, in denen Diskurse stattfinden und in denen die demokratischen Akteure handeln können, erhalten und Engagement dauerhaft möglich bleiben? Welche Rolle wird die Unterstützung, Beobachtung und der Druck von außen auf lokale und regionale Abläufe wie Wahlen und Verhandlungen über Frieden und Machtteilung haben? Und welche Rolle werden die Nachbarstaaten dabei spielen? Wie ist es um die bleibenden Folgen der Intervention von 2001 auf die afghanische Politik und Gesellschaft bestellt? Wird die Intervention lediglich eine weitere Episode ausländischer Besatzung sein, nach

deren Ende die Reformen rückgängig gemacht werden und auf die erneut Konflikte folgen?

Die folgenden Ausführungen sind weniger eine «Prüfung der Wirklichkeiten», weniger eine Einschätzung der «Tatsachen vor Ort», es geht vielmehr darum, Vorstellungen, Meinungen, Themenkataloge und Forderungen einer konkreten, entscheidenden und erheblich gefährdeten Gruppe von Akteuren wiederzugeben, nämlich von Frauenrechtlerinnen und Politikerinnen. Diese Akteurinnen können und wollen den Wandel vorantreiben, befinden sich aber in einer schwierigen Lage, da sie, um ihre Themen umsetzen zu können, «auf die Gnade einer unzivilen Gesellschaft» (Azerbaijani-Moghaddam 2007: 134) sowie auf Unterstützung von außen angewiesen sind. Im Mittelpunkt dieser Analyse steht ihr Blick auf die internationale Intervention, genauer, auf deren Schwerpunkte, Strategien und Vorstellungen davon, wie der Übergang erfolgen soll sowie ihre ersten Erfahrungen mit dem angestrebten Prozess des Wandels; außerdem geht es um ihre Ansichten dazu, was nach 2014 geschehen wird sowie welche Rolle die internationale Gemeinschaft spielen soll.

Diesen Frauen Gehör zu verschaffen ist deshalb besonders wichtig, da eben diese Stimmen in den letzten zweieinhalb Jahren weitgehend an den Rand gedrängt wurden – und das, obgleich in nationalen und internationalen Verhandlungen verkündet und zugesagt wurde, man werde sie anhören. An Bedeutung gewinnt dies auch dadurch, dass derzeit hinter verschlossenen Türen Geheimverhandlungen mit aufständischen Gruppen stattfinden. Diese Verhandlungen werden von Frauen als Bedrohung empfunden, werden hierbei doch sie und ihre Anliegen von entscheidenden politischen Prozessen ausgeschlossen – was schwerwiegende Folgen für die Hälfte der Bevölkerung Afghanistans haben kann. Die Frage ist, ob bei diesen Verhandlungen – wie von den Verantwortlichen versprochen – wesentliche politische Errungenschaften nicht zur Disposition stehen, oder ob sie, auf dem Weg hin zu einer neuen Form der Machtteilung, Teil der Verhandlungsmasse werden – ohne dass die im Abzug befindliche internationale Gemeinschaft dagegen einschritte.

Beispielhaft seien hier die von Soraya Parlita, Mitbegründerin der Afghan Women's Union, geäußerten Bedenken angeführt: «Ich bin ganz und gar nicht zuversichtlich. Wir wissen nicht, worüber verhandelt wird, und das macht allen afghanischen Frauen große Sorge. Die Frauen könnten alles, was sie erreicht haben, wieder verlieren» (zit. nach Ferris-Rotman 2011). Martine van Biljert vom Afghan Analyst Network glaubt, dass die internationale Gemeinschaft teilweise für diese Ängste und Sorgen verantwortlich ist, da «zurzeit niemand als Garant für das Erreichte auftritt und deutlich macht, wie wichtig es ist, dass dieser Prozess von Erfolg gekrönt ist. Es gibt hier zahlreiche widersprüchliche Botschaften» (zit. nach Ferris-Rotman 2011; siehe auch Hancock und Nemat 2011: 2, 6, 23). Smits und Schoofs sind in ihrer Bewertung der internationalen Themenschwerpunkte noch kritischer und schreiben: «Die «Geschlechterfrage» wird generell als ein Luxus betrachtet, der ausgeklammert wird, bis die vermeintlich geschlechtsneutralen Ziele in den Bereichen Sicherheit und Regierungsführung erreicht sind» (zit. nach Hancock und Nemat 2011: 20). Entsprechend warnte die Direktorin von UN Women, Michelle Bachelet, in der *International*

*Herald Tribune* zu Recht vor den negativen Folgen des Übergangsprozesses auf die Genderfrage:

*«Die einst bemerkenswerten Fortschritte, die Gleichstellung von Frauen und Männern in Afghanistan zu wahren und voranzubringen, stehen heute ernstlich auf der Kippe. (...) Wir dürfen auf Afghanistankonferenzen nicht länger Frauenfragen zu bloßen Unterpunkten machen. (...) Wenn die afghanischen Frauen weiter bei wichtigen, sie betreffenden politischen Entscheidungen außen vor bleiben, kann die Vision, Afghanistan zu einem sichereren, florierenden und stabilen Land zu entwickeln, nicht umgesetzt werden.»*

Bachelet 2012

Angesichts vergangener und aktueller Erfahrungen überrascht es nicht, dass die im Rahmen dieser Studie befragten «Femokratinnen» aus Parlament und Zivilgesellschaft im Rückzug der internationalen Gemeinschaft eine Bedrohung für ihr Engagement, für die Nachhaltigkeit und Absicherung der bisherigen Errungenschaften und nicht zuletzt auch für sich selbst sehen.

*«Nun, da die Taliban wissen, wer die entscheidenden Frauen sind, ist schwer vorstellbar, wie die Zukunft für Frauenrechtsgruppen und Frauenrechtlerinnen aussehen soll. Diese Frauen werden ganz oben auf ihrer Abschussliste stehen, und ihnen wird nichts anderes übrig bleiben, als das Land zu verlassen.»*

Frauenrechtlerin, zit. nach ActionAid 2011: 9

Auf nationaler und internationaler Ebene kam diese Sorge immer wieder zum Ausdruck, und sie ist auch in früheren Analysen dieser Problematik dokumentiert (siehe Kouvo 2012 und 2011d; Ferris-Rotman 2011; Hamid 2011: 22-23; Ruttig 2011b; Human Rights Watch 2009: 22).

Zwischen diesem Diskurs und dem Diskurs, den die beiden Seiten, die den Übergang ausgestalten – die internationale Gemeinschaft und die afghanische Regierung – führen, besteht jedoch eine erhebliche Diskrepanz. Barbara J. Stapleton (2012: 21ff) beschreibt dies akkurat, und sie bezeichnet die Zeitschiene, welche die internationale Gemeinschaft für «die Übergabe der Sicherheitsverantwortung vorsieht» als «irrwitzig und die Bestandteile des Prozesses als unvollständig». Weiter heißt es bei ihr:

*«Vertreter der NATO, der Vereinten Nationen, der USA und der afghanischen Regierung behaupten nach wie vor, die Voraussetzungen, die Verantwortung in Sicherheitsfragen Ende 2014 übergeben zu können, seien vorhanden; für sie ist der Übergang ein «unumkehrbarer Prozess». Nachdem es in Kabul in der zweiten Jahreshälfte 2011 zu einer Reihe von Anschlägen auf internationale Ziele kam, fragen internationale Medien jedoch verstärkt, ob sich der Übergang im geplanten Zeitraum auch tatsächlich umsetzen lässt. Für die USA und die NATO wird es so schwieriger, glaubwürdig zu behaupten, die Übergabe*

*der Verantwortung in Sicherheitsfragen sei möglich, denn innerhalb und außerhalb Afghanistans nimmt die Sorge zu, das Land bewege sich verstärkt in Richtung eines Bürgerkriegs, und die Übergabe der Macht in Afghanistan werde ohne Rücksicht auf die Folgen durchgeführt.»*

Wir hoffen, dass diese Studie mit ihren Statements von Parlamentarierinnen und Aktivistinnen aus der Zivilgesellschaft dazu beiträgt, diese Kommunikationslücke zu schließen, und dass sie eine lebhafte Debatte darüber anstößt, ob es in erster Linie um eng definierte realpolitische Ziele gehen soll – oder darum, wichtige Interessengruppen und ihre strategischen Anstrengungen zu einem Teil des Übergangs in Afghanistan zu machen.

# Frauen und der Übergang in Afghanistan<sup>1</sup>

Wie ist es um die bisherige Bilanz des Übergangsprozesses bestellt? Genauer, inwieweit kam dabei die erklärte Absicht, Gleichstellung und Teilhabe von Frauen zu verbessern, tatsächlich zum Tragen? In den folgenden Abschnitten geht es um die Konferenzen, die 2010 und 2011 in London, Kabul und Bonn stattfanden. Mittelpunkt dieser Konferenzen war der Abzug der internationalen Truppen und die Verhandlungen mit den Aufständischen. Zu diesen Fragen gab es jeweils Stellungnahmen afghanischer Aktivistinnen, vorwiegend unter Führung des 1995 gegründeten Afghan Women's Network (AWN). Im Folgenden soll gezeigt werden, dass von Anbeginn der Verhandlungen zur Machtübergabe Vertreterinnen der afghanischen Frauen hätten zu Wort kommen sollen, man ihre Interessen wahrnehmen und zum Teil eines ganzheitlichen Programms hätte machen können.

Seit der Abzug angekündigt wurde und Verhandlungen zur Übergabe der Macht begannen, haben Aktivistinnen und andere, die sich für Frauenrechte einsetzen, versucht, (i) nationale und internationale Gipfel und Geberkonferenzen zu beeinflussen, indem sie im Vorfeld zivilgesellschaftliche Beratungsforen einberiefen und Erklärungen und Positionspapiere verfassten, (ii) internationale Themenkataloge um ihre eigenen gendergerechten Schwerpunkte zu ergänzen, (iii) ihre Forderungen öffentlich zu machen – insbesondere jene Punkte, die für sie bei Verhandlungen mit den Aufständischen und bei möglichen Abkommen zur Machtteilung unveräußerlich sind. Nicht verhandelbar sind für sie folgende Punkte: die Verfassung von 2004 und die darin festgeschriebene Gleichstellung der Geschlechter, beispielsweise durch Quoten, sowie die auf national und international ratifizierten «Bestimmungen über eine gleichberechtigte Teilhabe an Politik, Bildung, gesellschaftlicher Entwicklung und anderen Formen bürgerschaftlichen Engagements» (Afghan Women's Network 2011a: 4). Aktivistinnen haben wiederholt darauf hingewiesen, dass der Prozess des Übergangs zahlreiche geschlechtsspezifische Dimensionen beinhaltet:

*«Afghanische Frauen profitieren zuallererst von Stabilität, zahlen aber auch, kommt es erneut zu Gewalt, den höchsten Preis. Wie nie zuvor kämpfen sie dafür, jene Fortschritte zu schützen, die mit Hilfe der internationalen Gemeinschaft seit 2001 erreicht wurden, und sie wollen aktiv zum Friedensprozess beitragen, indem sie sich für Sicherheit und für gute Regierungsführung*

1 Dieser Abschnitt beruht auf einer umfassenderen Studie der Autorin über die Strategien von Frauenrechtlerinnen mit dem Titel «Afghanistan plus 10 – Demokratisierung per Intervention?» die demnächst erscheint in: Susanne Schröter (Hrsg.), Islam, Gender und Demokratisierung, Frankfurt etc.

*einsetzen, das heißt, eine Regierungsführung, die Menschenrechte und Gleichberechtigung achtet.»*

Erklärung führender afghanischer Frauen, 27. Januar 2010

Immer wieder wurde kritisiert, nur wenige Frauen seien an offiziellen Verhandlungen und Entscheidungen beteiligt – und dass, obwohl die meisten der verhandelnden Parteien die Resolution 1325 des UN-Sicherheitsrats unterzeichnet haben. Es stellt sich folglich die Frage, warum Frauen «der am wenigsten genutzte menschliche Faktor in Afghanistan sind – ein Faktor, der in den kommenden Jahren für Frieden und Stabilität entscheidend werden kann. Afghanische Frauen haben das Recht, die Fähigkeit und den Wunsch, einbezogen zu werden», und die Politik des Übergangs mitzugestalten (Afghan Women's Network 2011a).

Kritiker der ersten Phase des Übergangs bemängeln, geschlechtsbezogene Bewertungsmaßstäbe fehlten ebenso wie qualitative Kriterien, und frauenfeindliche Akteure, die gesellschaftliche Machtpositionen innehaben, müssten auch dann kaum mit Sanktionen rechnen, wenn sie passiv oder aktiv gegen die gesetzlich verankerte Gleichstellung der Geschlechter verstoßen. Fachleute konstatieren nicht nur, dass internationale Vereinbarungen und Absichtserklärungen immer seltener eine geschlechtsbezogene Dimension haben, sie stellen auch den politischen Willen der internationalen Gemeinschaft in Frage, früher geleistete Versprechen zur Gleichstellung auch nach 2014 noch einzulösen. Als die Intervention begann, wurden gerne geschlechterbezogene Argumente angeführt, um den umstrittenen Militäreinsatz zu rechtfertigen und die vorwiegend sicherheitspolitischen Interessen zu verschleiern. Heute werden, wie weiter unten dargestellt, die Stimmen von Frauen- und Menschenrechtlerinnen, die sich zivilgesellschaftlich oder in staatlichen Institutionen engagieren, immer lauter, die bezweifeln, dass (inter)nationale Verpflichtungen auch tatsächlich umgesetzt werden. Sie betonen dabei, es sei besonders dringlich, langfristig die vor Ort eigenständig durchgeführten und selbstgesteuerten geschlechterbezogenen Übergangsprozesse zu unterstützen, da der Fortschritt nach wie vor labil, die Umsetzung ungenügend und durchaus auch umkehrbar sei (siehe Afghan Women's Network 2011a: 1; CARE 2012; Smith 2011).

Citha D. Maaß (2008b: 1) spricht von dem Problem einer «negativen Afghanisierung» des politischen Systems, womit sie meint, dass, sollten die zu Reformen bereiten Teile der Eliten nicht in die nationalen und internationalen Verhandlungen mit einbezogen werden, der begonnene Prozess des politischen und soziokulturellen Übergangs keine Chance habe.

Die Londoner Konferenz Anfang 2010 fand ohne offizielle Delegation afghanischer Frauen statt und wurde kritisiert, da geschlechterbezogene Themen fehlten. Allerdings haben Aktivistinnen bei der Konferenz eine umfassende Stellungnahme vorgelegt, die aus Beratungen in Dubai und London hervorgegangen war und in der es hauptsächlich um Sicherheit, Regierungsführung und geschlechtergerechte Entwicklung ging. Im Einklang mit dem UN-Konzept der «menschlichen Sicherheit» versuchten die Aktivistinnen so, militärische Maßnahmen mit Fragen der Sicherheit und Entwicklung zu verbinden und herauszustreichen, dass Grundbedürfnisse

zwingend Teil von Frieden sein müssen. Solche Forderungen, grundlegende Bedürfnisse zu erfüllen, gingen einher mit der Forderung, geschlechterbezogene soziale und politische Veränderungen im öffentlichen wie im privaten Raum und bei Entscheidungsprozessen vorzunehmen – und zwar mit dem Hinweis auf geschlechterbezogene Aspekte und auf Ungleichheiten, zu denen es kommt, wenn Sicherheit nicht vorhanden ist.

Weiter wurde Bezug genommen auf die UN-Resolution 1325, in der Frauenrechte und die Mitwirkung von Frauen bei Konfliktlösung, Aussöhnung und Wiederaufbau festgeschrieben sind. Folglich finden sich in der Erklärung anlässlich der Londoner Konferenz unter anderem folgende Forderungen: (i) eine Frauenquote von 25 Prozent für Friedensverhandlungen auf nationaler Ebene (und darunter) sowie in Gremien wie dem afghanischen Nationalen Sicherheitsrat oder der «Friedens-Dschirga» in Kabul; (ii) Frauen sollen bei zivilen und militärischen Sicherheitskräften sowie internationalen Friedenseinsätzen beschäftigt werden; (iii) die afghanischen Sicherheitskräfte (ANSF) sollen geschlechterbezogene Schulungen erhalten, um sicherzustellen, dass die Gleichstellung der Geschlechter stärker ins Bewusstsein dringt und entsprechende Rechte gewahrt werden; (iv) Frauenrechte dürfen bei Verhandlungen mit den Aufständischen nicht zur Disposition stehen; (v) die Geberländer müssen sich unhintergebar verpflichten zu den Grundsätzen des Nationalen Aktionsplans für Frauen in Afghanistan, der Nationalen Afghanischen Entwicklungsstrategie und des Gender-Mainstreamings; (vi) Quotenregelungen müssen auf politische Entscheidungsprozesse unterhalb der nationalen Ebene und auf die Verwaltung ausgedehnt werden; und schließlich (vii) müssen Hindernisse bei der öffentlichen Kommunikation und Teilhabe durch positive Diskriminierung beseitigt werden (Erklärung führender afghanischer Frauen, 2010).

Bei der Friedens-Dschirga, die Anfang Juni 2010 in Kabul stattfand, waren 21 Prozent der Delegierten Frauen – ein Meilenstein. Die Frauen forderten hier eine Quote von 30 Prozent in allen Entscheidungsgremien und bei der Entwicklung landesweiter Programme und verlangten, dass alle seit 2001 errungenen Fortschritte bei der Gleichstellung abgesichert, alle Entscheidungen und Maßnahmen, die gegen das Prinzip der sozialen und der Geschlechtergerechtigkeit verstoßen, abgelehnt werden müssten (Hamid 2011: 26). Einige Aktivistinnen beklagten, die Mitglieder der Dschirga würden nach undurchsichtigen Kriterien ausgewählt, und Teilhabe an diesem Prozess sei nur sehr eingeschränkt möglich (z.B. was den Vorsitz von Ausschüssen oder Redebeiträge in Sitzungen angehe). Einige Aktivistinnen behaupteten, sie seien «bewusst nicht zur Teilnahme an der Dschirga eingeladen worden, weil sie sich im Vorfeld allzu sehr für Frauenrechte eingesetzt» hätten (Human Rights Watch 2009: 40).

In der Declaration of the First Women's Council für die Konferenz in Kabul am 20. Juli 2010 wiesen Aktivistinnen auf Grundprinzipien guter Regierungsführung hin und verbanden dies mit der Forderung, entsprechend der Verfassung von 2004 und der Nationalen Entwicklungsstrategie (2008–2013), Frauen stärker an politischen Prozessen zu beteiligen. In der Nationalen Entwicklungsstrategie heißt es, Afghanistan solle bis zum Jahr 2020 zu einer «stabilen islamischen konstitutionellen Demokratie»



werden, «die in Frieden mit sich selbst und seinen Nachbarn» lebt (Maaf 2008: 2). Auch bei dieser Erklärung stand eine Frauenquote von 30 Prozent wieder im Mittelpunkt, denn nur so sei es möglich, Frauen zu unabdingbaren, treibenden Kräften des Wandels und Friedens zu machen. Begründet wurde dies mit den konkreten Erfahrungen, die Frauen bei den Konflikten gemacht haben sowie mit der Notwendigkeit, einen Nationalen Aktionsplan für die Umsetzung der UN-Resolution 1325 und deren Folgeresolutionen aufzustellen. Die Erklärung verweist weiter auf die Empfehlungen des Ausschusses der Friedens-Dschirga für eine nationale Aussöhnung, in der es heißt, dass Frauenrechte bei Friedensverhandlungen nicht zur Disposition gestellt werden dürfen und Frauen und der Schutz ihrer Rechte wesentlicher Bestandteil jedes Abkommens sein müssen (Afghan Women's Network 2010). Zudem sei es notwendig, bei Wiederaufbau und Entwicklung Geschlechterfragen stärker zu berücksichtigen, denn nur so sei soziokultureller Wandel möglich: «Soziale und kulturelle Zwänge dürfen kein Vorwand sein. Vielmehr muss ihnen entschlossen und innovativ entgegengewirkt werden, weil nur dann auch Frauen aus abgelegenen und vom Krieg betroffenen Gebieten von den durch die Intervention ermöglichten Entwicklungen profitieren können» (ebd.). Im Einklang mit universellen und transnationalen Forderungen werden in der Erklärung auch Themen wie familienfreundliche Arbeitsmarktpolitik, flexible Arbeitszeiten sowie verbesserte Bedingungen am Arbeitsplatz und im Bildungswesen angesprochen, die von Maßnahmen gegen sexuelle Belästigung begleitet werden müssen (ebd.).

Die Erklärung von 2010 konzentriert sich nicht ausschließlich auf die Sicherung und Ausweitung der Rechte und Verpflichtungen zur Gleichstellung der Geschlechter, sondern auch auf die Notwendigkeit, sie im Frauenministerium angemessen zu institutionalisieren, indem man es zu einer zentralen Aufsichts- und Kontrollinstanz sowie zu einer unterstützenden Institution für die jeweils ausführenden Behörden macht. Darüber hinaus fordern Aktivistinnen, die Rolle des afghanischen Parlaments zu stärken, denn nur so könne es gelingen, Politik und Gesetzgebung stärker auf Genderkriterien auszurichten, wozu auch ein Gender-Budgeting der Entwicklungsprogramme von Regierung und Geberländern gehöre. Weiter sollten neben Mitgliedern wichtiger politischer Institutionen wie Exekutive, Legislative und Frauenministerium auch Femokratinnen aus der Zivilgesellschaft beratend und beobachtend einbezogen werden (ebd.).

Neben Fragen der Sicherheit und Regierungsführung wurden in der Kabuler Erklärung von 2010 drei weitere Themenkomplexe und damit einhergehende Forderungen formuliert: (i) Entwicklung von Landwirtschaft und ländlichen Gebieten (nach Geschlechtern getrennte Datenerhebung, Zugang zu Informationstechnologien, partizipatorische geschlechterbezogene Planungen und Programme für alle ländlichen Bereiche und Sektoren); (ii) Aufbau von Humankapital durch Ausbildungs- und Stipendienprogramme, Arbeitsvermittlung und frauenfreundliche Umgebungen (z.B. durch Maßnahmen gegen sexuelle Belästigung bis hin zu nach Geschlechtern getrennten Bildungseinrichtungen); (iii) eine beide Geschlechter einbeziehende strategisch geplante Entwicklung von Wirtschaft und Infrastruktur – ohne Kinderarbeit und mit angemessener Überwachung (ebd.).

Wie schon auf der Londoner Afghanistan-Konferenz kam es auch Ende 2011 auf der Petersberg-II-Konferenz zu einer Reihe von Auseinandersetzungen. Der Leiterin des Kabuler Büros der Heinrich-Böll-Stiftung, Marion R. Müller, zufolge waren beim Bonner Gipfel 2011 jedoch Vertreter/innen der Zivilgesellschaft geladen – was bei den vorherigen Gipfeln nicht der Fall war. Im Vorfeld von Petersberg II gab es, finanziert vom deutschen Außenministerium, einen sechsmonatigen Beratungsprozess, der sicherstellen sollte, dass diese Stimmen gehört werden. Bei der Konferenz selbst konnten sechzehn weibliche und achtzehn männliche Vertreter/innen der Zivilgesellschaft als Gäste an den Unterhandlungen teilnehmen. Zwei von ihnen hatten als Sprecher/innen der Zivilgesellschaft die Möglichkeit, die Empfehlungen der Zivilgesellschaft auf der Konferenz vorzustellen. Zudem fand in Bonn vor der Konferenz ein eigenes Treffen zivilgesellschaftlicher Kräfte statt. Das Afghan Women's Network (AWN) nahm nicht an den Treffen im Vorfeld des Bonner Gipfels teil, sondern entschied sich dafür, seine Führungskräfte, unterstützt durch andere, internationale Finanzhilfen, im Rahmen einer Frauendelegation nach Petersberg zu entsenden, um so für eine eigenständige Präsenz zu sorgen. Dieses Vorgehen führte allerdings dazu, dass die Delegation des AWN, der einige wichtige Aktivistinnen angehörten, nicht Teil der offiziellen zivilgesellschaftlichen Delegation war und folglich an einer Reihe wichtiger Sitzungen weder aktiv noch passiv teilnehmen konnte (im Unterschied zur offiziellen Delegation, der allerdings auch einige Mitglieder des AWN angehörten). Dass sich der AWN für eine separate Frauendelegation entschied, lag daran, dass die Organisation eine stärkere Beteiligung bestimmter Aktivistinnen an der Petersberg-II-Konferenz wünschte. Marion R. Müller zufolge zeigt dies, wie stark das AWN innerhalb der afghanischen Frauengruppen ist. Bei der Konferenz von Tokio war das AWN fester Bestandteil der offiziellen Delegation der Zivilgesellschaft, und die seinerzeitige Direktorin des AWN, Samira Hamidi, wurde zu einer der Sprecherinnen dieser Delegation gewählt. Alles in allem wird nach wie vor Kritik laut, dass Offizielle aus der internationalen Gemeinschaft zwar gerne von Frauenrechten und der Teilhabe von Frauen beim Übergang sprächen, es jedoch fraglich sei, ob diesen Worten bei der Strategiebildung und Umsetzung dann auch Taten folgen. Müller zufolge ist das Tokyo Mutual Accountability Framework ein typisches Beispiel für diese Widersprüchlichkeit.

Ende November 2011 trafen sich 500 Aktivistinnen aus 20 afghanischen Provinzen unter Schirmherrschaft des Afghan Women's Network (AWN). Am 5. Dezember 2011 legten sie die Afghan Women's Declaration vor, die auf dem vom AWN bereits Anfang Oktober herausgegebenen Positionspapier mit dem Titel *Afghan Women: Towards Bonn and Beyond* basierte. Die Präambel dieser Erklärung betont einerseits, dass sich die internationale Gemeinschaft langfristig in Afghanistan engagieren müsse, und sie stellt andererseits heraus, welche Errungenschaften im Bildungswesen und bei der Teilhabe in verschiedenen Bereichen durch einzelne Frauen, Frauenorganisationen, Parlamentarier/innen und Regierungsbeamte/innen bereits erzielt wurden – Errungenschaften, die es nun nachhaltig zu sichern gelte.

Oberstes Ziel sei der Bruch mit der alten Geschlechterordnung, das heißt «ein anderes, neues Afghanistan, in dem unsere Töchter und deren Töchter sich in einem

gerechten Umfeld aktiv am Friedensprozess und am Aufbau des Staates beteiligen können» (Afghan Women's Network 2011b, Nr. 3–4). Die in der Bonner Erklärung benannten Forderungen konzentrieren sich auf die Schwerpunkte «Frauen und gute Regierungsführung», «Übergang» (im Sinne des Truppenabzugs bis 2014), «Frieden und Wiedereingliederung» sowie «internationale Verpflichtungen». Ähnlich wie in der Erklärung von 2010 orientieren sich Terminologie und Themen stark am Wortlaut internationaler Abkommen und national gemachter Zusagen. Gleichwohl bezeichnen sich die beteiligten zivilgesellschaftlichen Kräfte als «die wichtigsten Akteurinnen für Erneuerung und ganzheitliche Demokratie in Afghanistan», weshalb sie langfristig von den Vereinten Nationen und der internationalen Gemeinschaft geschützt werden sollten (Afghan Women's Network 2011b, Nr. 2 und 17).

In Teilen der Bonner Erklärung wird darauf hingewiesen, die Teilhabe von Frauen am vielschichtigen Regierungs- und Justizsystem werde wesentlich dadurch behindert, dass frauenfeindliche (vormalige) Anführer von Konfliktparteien an Wiederaufbau und Aussöhnung beteiligt seien, wozu noch Korruption und die Veruntreuung von Geldern in staatlichen Einrichtungen komme. Es liege an der Regierung, diese Missstände zu beseitigen und dafür zu sorgen, dass Frauen auf allen Ebenen sicher am öffentlichen Leben teilnehmen könnten, denn eben dies sei der entscheidende Gradmesser für den Erfolg oder Misserfolg des Übergangs. In weiteren Abschnitten werden dann Normen formuliert für in afghanischer Regie stattfindende Friedens- und Aussöhnungs- und Entscheidungsprozesse (auf nationaler Ebene und darunter): (i) eine Frauenquote von 25 Prozent in Friedensräten auf nationaler Ebene und darunter (siehe Erklärung von 2010); (ii) ein transparenter, an den jeweiligen Gemeinschaften ausgerichteter und von ihnen gesteuerter Prozess der Wiedereingliederung, bei der nicht einzelne Rebellenführer (in der Regel Männer) das Sagen haben, sondern die Belange und Bedürfnisse der Familien und der Gemeinschaft im Vordergrund stehen (Afghan Women's Network 2011b, Nr. 7–14).

In dem zu der Erklärung gehörenden Positionspapier werden Fragen der Sicherheit und Teilhabe betont. Deutlich wird dabei: Die Vertreterinnen der Zivilgesellschaft halten sich, was soziokulturelle Eigenheiten und sicherheitsrelevante Zwänge sowie deren Ursachen betrifft, für ebenso kompetent wie (wenn nicht gar für kompetenter als) die (inter)nationalen Sicherheitskräfte. Hieraus ergeben sich klare, weitgehende Ansprüche, in Entscheidungen eingebunden und bei Beratungen hinzugezogen zu werden (Afghan Women's Network 2011a: 2). Ebenso wird eine Frauenquote von 30 Prozent für den Hohen Friedensrat und für die Friedensräte in den Provinzen gefordert (in denen Frauen bisher nur einen Anteil von 10 bis 15 Prozent haben) (ebd.: 4). Weiter geht es um (i) ein umfassendes Gender-Mainstreaming bei Kontroll- und Bewertungsinstrumenten (d.h. geschlechterbezogene Indikatoren für Einschränkungen von sowie für Drohungen und Angriffe gegen Frauenorganisationen und Aktivistinnen); (ii) die Prüfung von Rekruten der nationalen Sicherheitskräfte nach Geschlechteraspekten, d.h. frauenfeindliche Rekruten und Männer, die gegen Frauen gewalttätig geworden sind, dürfen nicht beschäftigt werden; (iii) 25 bis 30 Prozent der Mittel des Afghanischen Friedens- und Versöhnungsprogramms müssen in den

Wiederaufbau sowie in Programme und Dienstleistungen für soziale Infrastruktur fließen, die direkt Frauen in betroffenen Gemeinden zugutekommen (ebd.: 2-4).

Zur Vorbereitung für das Gipfeltreffen von 2012 in Chicago führte das AWN Gespräche mit 300 Frauen aus verschiedenen Teilen des Landes, bei denen es darum ging, wie sie die Folgen des Übergangs für die Sicherheitslage einschätzten. Die meisten der Teilnehmerinnen waren nicht an Planungen zur Übergabe der Sicherheitsverantwortung beteiligt gewesen, waren weder Teil einer «von Bürger/innen formulierten Sicht» noch hatten sie den Eindruck, die afghanischen Sicherheitskräfte gingen auf die Bedürfnisse und Rechte von Frauen ein (Afghan Women's Network 2012: 1).

In diesen Erklärungen und Stellungnahmen wurde schon sehr früh ein geschlechterspezifisches Übergangsprogramm ausgearbeitet und, was den Übergang angeht, den Bedenken von Frauen Ausdruck gegeben. Zwar wird häufig darauf verwiesen, dass sich die Teilhabe von Frauen an der Politik sowie die Sicherung der Grundversorgung seit Beginn der Intervention verbessert habe, doch wird von einigen Frauen bezweifelt, ob diese Errungenschaften weit genug gehen und von Dauer sein werden. Frauenrechte und die Teilhabe von Frauen gelten für entscheidend – und die Bewertung hierzu fällt eher negativ aus. Viele Aktivistinnen bezweifeln, dass die internationalen Akteure gewillt seien, ernsthaft auf die Sichtweisen und Interessen von Frauen einzugehen, da die Entscheidungen auf internationaler Ebene (ähnlich wie die auf nationaler Ebene) vor allem, wenn nicht sogar ausschließlich, von Männern getroffen werden. Eine beträchtliche Zahl der befragten Frauenrechtlerinnen (und eine geringere Zahl von Parlamentarierinnen) kritisiert, dass Frauen in nationalen und internationalen Verhandlungen wenig Spielraum gewährt und kaum Gehör geschenkt werde, und sie bezweifeln, dass die wenigen Frauen, die an Verhandlungen teilnehmen, repräsentativ sind und etwas erreichen können. Oft wird ihnen vorgeworfen, sie hätten versagt und ihre Anwesenheit sei nur symbolisch und reine Augenwischerei (siehe auch Smith 2011: 5f).

*«Zwar gibt es im Friedensrat ein paar Frauen, aber die haben wirklich keinen Einfluss. (...) sie nehmen teil, obgleich sie eigentlich nicht teilnehmen dürfen, was bedeutet, dass sie politisch gesehen nicht anwesend sind. Sie sind nur präsent, um zu zeigen: Frauen sind vertreten. (...) Die Frauen gehören nicht zu den Gewinnern, sie gehören zu den Verlierern.»*

Aziz Rafie, Vorsitzender des Afghan Civil Society Forum,  
des Dachverbandes der afghanischen NGOs

*«Realistisch betrachtet waren sie nur symbolisch beteiligt, besonders in den ländlichen Gebieten Afghanistans. Ihre Rolle beim Übergang ist gleichermaßen symbolisch – und auch der Prozess selbst ist vor allem symbolischer Natur. (...) So sehr wir auch Frauenrechte einfordern, so sehr haben wir mit Problemen in diesem Bereich zu kämpfen.»*

Maryam Bahar, Genderbeauftragte für Behörden

Andererseits, und zum Teil auch selbstkritisch, beklagten Aktivistinnen, die an diesen Gruppendiskussionen teilnahmen, dass national wie international nur bestimmte Frauen zu Wort kommen. Einer solchen Einseitigkeit müsse verstärkt entgegen gewirkt werden, indem man Frauen besser vernetze und mobilisiere.

*«Aber wer hat da gesprochen? Ich glaube, das waren wir selbst (...), Leute aus dem Landeszentrum und aus den großen Städten. (...) Was wissen wir denn überhaupt von den Erwartungen der Frauen, die weit entfernt von der Hauptstadt leben? Dort gibt es keine Straßen. Um zu diesen Frauen zu gelangen, müssen wir uns auf einen Esel schwingen. Ist es uns gelungen, auf internationaler Ebene für sie zu sprechen? Hier gibt es eine Lücke. (...) Wenn wir Frauen repräsentieren wollen, dann müssen wir auch echte Repräsentantinnen sein.»*

Zivilgesellschaftliche Aktivist/innen wie Soraya Sobhrang von der Unabhängigen Menschenrechtskommission Afghanistans, Abdul Jalil Benish von Afghanistan Watch oder Soraya Parlika denken, dass die Regierung von Präsident Karsai, geht es um Frauenrechte, nur Lippenbekenntnisse abgibt und in ihnen einen Teil der Verhandlungsmasse für einen möglichen Deal mit den Aufständischen sieht. Die bekannte Parlamentsabgeordnete Shinkai Karokhail hat erklärt, Grund für ihr politisches Engagement sei, dass Gesellschaft, staatliche Institutionen und Ressourcen von Männern dominiert werden, und sie fügte hinzu: «Der Regierung sind wir unangenehm.» Ohne gleiche Bürgerrechte, mangels unzureichender Unterstützung innerhalb und außerhalb des Parlaments und angesichts «offensichtlich» dringlicher Probleme wie Terrorismus und Aufständen ist es, Karokhail zufolge, leicht, Vorwände dafür zu finden, Themen wie die gesellschaftliche Teilhabe von Frauen hinten anzustellen. Dies habe dazu geführt, dass Aktivistinnen und ihre Forderungen einmal mehr gering geachtet werden und eine simple «Anhörung» oft als ausreichend gelte. Diese Randständigkeit werde noch dadurch verstärkt, dass die weiblichen Abgeordneten nicht geschlossen und solidarisch aufträten und entsprechend kaum in der Lage wären, beispielsweise Druck auf Minister auszuüben. Jedoch, Potential für Widerstand und Wandel gebe es durchaus, so Karokhail: «Jedermann versucht, uns zu kontrollieren, uns kaum oder gar nicht zu Wort kommen zu lassen. Und trotzdem fürchten sie unsere Stimme (...) und versuchen, uns ihre Meinung aufzudrängen. Darüber aber haben sie keine Kontrolle.»

An diesem Punkt kommt der internationalen Gemeinschaft eine entscheidende Rolle zu, denn selbst wenn die Regierung sich nur pro forma und symbolisch zu Frauenrechten bekennt, kann die internationale Gemeinschaft durch Druck dafür sorgen, dass Frauenrechte gewahrt werden. Die moralische und praktische Unterstützung durch internationale Akteure sei überaus wichtig, so Afifa Azim, Leiterin und Mitbegründerin des afghanischen Frauennetzwerks. Damit es dazu auch kommt, müssten Frauen «in dieser heiklen Zeit als afghanische Frauen Verantwortung übernehmen» und auf nationaler und internationaler Ebene «lautstark für Veränderungen eintreten» – nur dann ließen sich gemachte Zusagen auch durchsetzen.

# Was Frauen zum Übergang sagen

*«Habt Vertrauen, meine Schwestern, die Errungenschaften, die wir dank der Verfassung erzielt haben, Errungenschaften, die das Land voranbringen und die Lage unserer Frauen verbessern, werden durch die Friedensverhandlungen weder angekratzt noch ausgebremst.»*

Hamid Karsai am Internationalen Frauentag,  
8. März 2011, zit. nach Smith 2011:6

Alle im Rahmen dieser Studie behandelten Aspekte zum «Übergang» in Afghanistan hängen mehr oder weniger mit den im Folgenden aufgeführten Begriffen zusammen, in denen wir grundlegende Voraussetzungen oder Merkmale für einen erfolgreichen Abschluss des Prozesses sehen: «verantwortlich», «transparent», «rechenschaftspflichtig», «umfassend partizipativ», «geschlechterbezogen» und «ineinandergreifend». Von einem Gespräch zum anderen änderte sich zwar die Reihenfolge, in der die verschiedenen Prozessbestandteile oder Schwerpunkte genannt wurden, letztlich aber wurden fast immer alle oben angeführten Eigenschaften als für den Übergang notwendig erachtet.

## **Eine Bewertung der Intervention: Probleme und Bedenken nach 2001 und nach 2014**

Die internationale Gemeinschaft wird von nationalen und internationalen Beobachtern danach beurteilt, inwieweit sie ihre Versprechen einlöst, Frieden und Sicherheit, Wiederaufbau und Entwicklung zu schaffen, Terrorismus zu bekämpfen, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie voranzubringen sowie den Status und die rechtliche Lage von Frauen zu verbessern. Auch für die Interessengruppen vor Ort, auf den verschiedenen Ebenen der afghanischen Gesellschaft und Politik, wird von großer Bedeutung sein, ob die Reformen positiv ausfallen, denn anders wird der Übergang und der damit einhergehende Kampf gegen die unzähligen Herausforderungen und Bedrohungen nicht zu bewältigen sein. Sicherheit ist das übergreifende Schlagwort, Unsicherheit die alles überschattende Angst.

Positiv bewertet werden von einer Reihe von Parlamentarierinnen und Frauenrechtlerinnen die während der zehn Jahre seit Beginn der Intervention erreichten Errungenschaften beim Aufbau politischer Institutionen, bei der Grundversorgung sowie die allgemein verbesserte Lage der afghanischen Frauen. Allerdings wird in mehreren Bereichen bezweifelt, ob das, was erreicht wurde, auch nachhaltig ist, beispielsweise was den Aufbau von Kompetenzen sowie den Fluss von Mitteln angeht, der notwendig ist, um Projekte fortzuführen und Institutionen zu erhalten.

Dazu kommt, in den Worten der Abgeordneten Safura Elkhani, dass «sie uns nicht gezeigt haben, wie man Fische fängt, sondern nur, wie man sie isst».

Für die Parlamentarierinnen stehen, was die Zeit nach der Intervention von 2001 und den Übergang nach 2014 angeht, die Verbindung von Sicherheit und politischem Übergang (d. h. Demokratisierung) ebenso im Mittelpunkt wie die von Sicherheit, sozioökonomischer Entwicklung und Wiederaufbau.

Zwar werden einerseits bestimmte Errungenschaften betont, kritisiert wird andererseits von vielen aber auch der Rückzug der internationalen Gemeinschaft, in dem man einen weiteren Irrtum sieht (die vergangenen zehn Jahre waren an Fehlern nicht arm). Diese Fehler stellten die afghanische Gesellschaft vor teils parallel verlaufende, teils ineinander verschachtelte, scheinbar «unüberwindbare» Hürden, nämlich Sicherheit, Drogenanbau und Drogenhandel, Bekämpfung des Terrorismus, wachstumsfreundlicher Wiederaufbau und bessere Infrastruktur, Staats- und Kapazitätsaufbau sowie die verfrühte Aufnahme bestimmter Konfliktparteien in die politische Verantwortung. Nach Ansicht der Abgeordneten Babakarkhail, Azad, Nayel u.a. sind es unter anderem diese Misserfolge, die beim afghanischen Volk zu allgemeiner Enttäuschung, Verzweiflung und Desinteresse geführt und das Vertrauen in die internationale Intervention und den angestrebten Übergang untergraben hätten. Shukria Barakzai fügt dem noch hinzu, die vielen verschiedenen und bisweilen widersprüchlichen Interventionsstrategien, Schwerpunkte und Modelle – also das Fehlen einer klaren, stimmigen und abgestimmten Strategie – habe Verwirrung gestiftet. Hinzu kam das fehlende Verständnis für Afghanistans Eigenheiten, und es mangelte auch an qualifizierten und engagierten afghanischen Führungsfiguren. Die Folge war, dass sich der Konflikt in die Länge zog und in der Bevölkerung die Geduld und Bereitschaft schwand, sich gemeinsam für ein einheitliches Programm, eine gemeinschaftliche Vision zu engagieren: «(...) ich erinnere mich daran, wie George W. Bush versprach, die Demokratie zu fördern, während die Deutschen von «Rechtsstaatlichkeit und Ermächtigung der Frauen» sprachen. Sehr schöne Worte – aber was ist aus diesen schönen Worten und Zielen geworden?» (Shukria Barakzai). Zu diesen Misserfolgen tritt noch die Frage, ob die es richtig war, «Sicherheit über alles» zu stellen:

*«Ich gehöre zu den afghanischen Frauen, die schon lange Probleme mit diesen groß angelegten Programmen haben. (...) Wir brauchen Wissenschaftler, wir brauchen Ingenieure, wir brauchen Ärzte, wir brauchen Menschen, die ihre Erfahrung mit uns teilen, die uns unterstützen und uns dabei helfen, eigene Kompetenz zu entwickeln. Soldaten bedeuten immer nur Kugeln, Bomben und Tote.»*

Shukria Barakzai, Parlamentsabgeordnete

Zudem werden der Zeitplan für den Abzug und die Übergabe der Verantwortung häufig kritisiert, denn (i) der Übergang erfolge eher aus äußeren Gründen und nehme keine Rücksicht auf die Bedürfnisse, Entwicklungen, Interessen und Themen vor Ort, d.h. in der «Interventionsgesellschaft», und (ii) der Abzug sei in erster Linie ein Zeichen der Ermüdung beider Seiten, das heißt der enormen Kosten und

der vergleichsweise geringen Wirkung der Intervention in den letzten zehn Jahren. Zum Einen bedürfe die nationale und internationale «Strategie» – verstanden als «zu wenig, zu früh» – mehr Zeit, um umgesetzt werden zu können: «2014 ist für den Rückzug zu früh. Es spielt keine Rolle, wie man es nennt, ob Übergang oder Abwicklung. Ganz gleich wie man es auslegt – wir sind dafür noch nicht bereit!» (Shukria Barakzai; ähnlich äußerten sich auch die Abgeordnete Fawzia Raofi und andere). Zum Anderen wird beanstandet, der Zeitplan habe so gar nichts mit den aktuellen Machtverhältnissen und einem positiven Resultat zu tun. Um zu verhindern, dass es zu einem Rückfall, einer erneuten Marginalisierung des Landes komme, müsse ein Rückzug von einer Position der Macht aus erfolgen – und nicht aus einer Position der Schwäche heraus. Weiter wird darauf hingewiesen, die angestrebten Ziele seien noch nicht erreicht, und dass niemand dafür die Verantwortung übernehmen wolle.

*«Zuallererst einmal besteht das Problem darin, dass die Menschen nicht wissen, was der «Prozess des Übergangs» überhaupt sein soll. Nicht einmal junge Menschen oder Intellektuelle wissen das. Die Menschen wissen nur: Die internationale Gemeinschaft wird sich nach 2014 zurückziehen. Die Leute ziehen weg, wandern aus, weil sie nicht an den Wandel glauben. Ich denke, der Prozess des Übergangs (...) setzt zu früh ein. Die Institutionen, die wir derzeit haben, sind noch nicht funktionsfähig. Man muss wissen, dass die Taliban die Polizei, die örtlichen Polizeikräfte, unterwandert haben. Leider werden immer wieder uns wohlgesonnene Ausländer von der Polizei und der Nationalarmee getötet – das macht uns Sorgen. (...) Der Terrorismus ist nicht nur Afghanistans Feind, er ist der Feind der ganzen Welt. Das Vertrauen, das die Menschen heute in die internationale Gemeinschaft haben, wird dann [2014] nicht mehr sehr groß sein, und es wird weiter abnehmen.»*

Raihana Azad, Parlamentsabgeordnete

Einige der Befragten glauben, der Abzug erfolge wegen der beschriebenen Fehlschläge und sei nicht Ausdruck der erzielten Errungenschaften. Stellt die Übergabe dann vielleicht eine Chance dar? Sollte es angesichts fehlender Ressourcen und Kapazitäten zu einer vollständigen oder eher zu einer teilweisen Übergabe der Verantwortung kommen? In welcher Form sollte die internationale Gemeinschaft über das Abzugsdatum hinaus die Vorgänge vor Ort weiter beobachten und beaufsichtigen?

Die Abgeordnete Fawzia Kofi und ihre Kolleginnen betonen, der Übergang dürfe sich nicht darauf beschränken, Flaggen zu wechseln und leere Versprechungen zu machen. Im Vordergrund müssten vielmehr Beratung und Transparenz stehen, und es müsse sichergestellt werden, dass die afghanische Regierung Verantwortung übernehme sowie dass Demokratie und Menschenrechte von den beteiligten Interessengruppen hinreichend gesichert werden. Erste Berichte aus den Gebieten, in denen die Sicherheitsverantwortung bereits übergeben wurde, deuten jedoch in eine andere Richtung. Weiblichen Abgeordneten und Frauenrechtlerinnen zufolge hat sich die Sicherheitslage für Frauen in Provinzen wie Bamyán, früher eine der sichersten Regionen im Lande, deutlich verschlechtert.



*«Der Prozess des Übergangs erzeugt Unsicherheit. (...) Nicht nur ich, sondern die meisten Frauen in Afghanistan befürchten, dass nach 2014 schlimme Zeiten auf uns zukommen, so wie wir bereits in der Vergangenheit eine dunkle Zeit durchlebt haben. Es könnte wieder so werden wie während des Taliban-Regimes.»*

Maryam Bahar, amtliche Genderbeauftragte

Nicht zuletzt halten viele der befragten Frauen auch die anstehenden Präsidentschafts-, Parlaments- und Provinzratswahlen für wegweisend, da sie über Erfolg oder Misserfolg der Intervention mitentscheiden und die politische Dynamik im Lande bestimmen werden.

Während einige der befragten Frauen in der Übergabe der Sicherheitsverantwortung eine Voraussetzung für jede weitere (politische, soziokulturelle oder wirtschaftliche) Entwicklung sehen, sind andere der Auffassung, zunächst müsse die politische Verantwortung übergeben werden, erst dann könne man auch die Verantwortung für die Sicherheit in afghanische Hände geben. Bedeutet das, Sicherheit müsse an erster Stelle kommen – und erst dann folgen Rechenschaftspflicht, gutes Regieren und Rechtsstaatlichkeit? Oder verhält es sich umgekehrt, soll heißen, müssen nicht zunächst die Ursachen für den Unmut in der Bevölkerung beseitigt werden, da dieser Unmut die Aufstände immer wieder anheizt? Eine Reihe weiblicher Abgeordneter betont, es bedürfe energischer politischer Führung und stabiler Institutionen, nur dann könne die Übergabe von Verantwortung für Sicherheit oder Politik erfolgreich sein und von der gesamten Bevölkerung getragen werden. Man befürchtet zudem, dass die afghanischen Sicherheitskräfte noch auf Jahre hinaus von der internationalen Gemeinschaft ausgebildet, ausgerüstet und kontrolliert werden müssen. Dazu kommt, dass die befragten Frauen nicht glauben, Regierung und staatliche Institutionen seien heute schon in der Lage, sich gegen politische Blockaden durch entscheidende Parteien durchzusetzen oder Verstöße gegen geltendes Recht, insbesondere gegen Frauenrechte, zu ahnden. Eben dies ist jedoch, will man die erreichten Errungenschaften absichern, von allergrößter Bedeutung.

Anlass zur Sorge ist auch der Einfluss, den Nachbarländer wie Iran und Pakistan auf die politischen Entwicklungen in Afghanistan nehmen. Die Unsicherheit, zu der es durch Angriffe von jenseits der Grenzen kommen kann, und die unsicheren Grenzgebiete, die den Aufständischen Rückzugsräume bieten, wurden wiederholt als Probleme genannt, denen sich die internationale Gemeinschaft annehmen müsse.

## **Aufgabenfelder und offene Fragen: Was bedeutet «Übergang»?**

Die Statements der Politikerinnen und Frauenrechtlerinnen belegen überwiegend zwei Sichtweisen von «Übergang»: (i) Übergang als mehrdimensionaler Prozess, der nicht nur Sicherheit und Militär betrifft, sondern neben allgemeinen sozialen und politischen Dimensionen auch Wirtschaft, Wiederaufbau sowie technische und soziale Infrastruktur umfasst; und (ii) Übergang verstanden als «Sicherheitspolitik» (Fawzia Raofi, Parlamentsabgeordnete).

Alle waren sich darin einig, dass der Übergang ein schwieriger, instabiler und unklarer Prozess ist, der Sorgen und Ängsten auslöse: «(...) der Prozess des Übergangs ist aktuell sehr labil und problembehaftet. Derzeit sind die Folgen vielleicht noch positiv, langfristig werden sie aber negativ ausfallen» (Najia Babakarkhail, Abgeordnete). Da die Planung des Übergangs mit der politischen Realität enggeführt wurde, wirke sich die Ankündigung des Abzugs negativ auf die Sicherheitslage und das mögliche Ergebnis des Übergangs aus. Diejenigen Kräfte, die mit Waffengewalt den politischen Status quo bekämpfen, erhöhten den Druck, um den Abzug zu beschleunigen, und warteten auf die Chance, wieder an die Macht zu kommen, um dann im Rahmen des Übergangsprozesses ihre Programmatik durchzusetzen – «denn sie wissen, was sie können – leider!» (Farkhunda Naderi, Parlamentsabgeordnete).

Einige Parlamentarierinnen und Frauenrechtlerinnen gingen auf die Genderaspekte des Übergangs ein und sprachen von Anliegen und Sichtweisen der Frauen, insbesondere bezüglich der Sicherheitslage, der Lösung der Konflikte und des anhaltenden Aufstands. Femokratinnen wie Fawzia Kofi und Shinkai Karokhail verweisen auf die UN-Resolution 1325 und die Verpflichtung Afghanistans, dafür zu sorgen, dass Frauen am Übergang teilhaben, ihre Rechte geschützt, ihre Forderungen berücksichtigt werden. Aktuell bewerten weibliche Abgeordnete und Frauenrechtlerinnen die Lage in den Gebieten, in denen der Übergang bereits stattgefunden hat, kritisch bis negativ, da dort der Handlungsspielraum für Frauen zu gering, Organisation und Mobilisierung von Frauen unzureichend und die Sicherheitslage problematisch sei (siehe auch CARE 2012). Die zunehmende Unsicherheit und die Gewalt gegen Frauen in diesen Gebieten werden sich nachteilig auf die Teilnahme von Frauen am öffentlichen Leben sowie an der politischen und sozioökonomischen Gestaltung des Landes auswirken. Viele Frauen glauben, es bleibe kaum noch Zeit, daran etwas zu ändern – maximal zwei Jahre –, denn «die Geberländer legen bereits die Hände in den Schoß; es fühlt sich alles so ähnlich an wie damals, als die Russen aus Afghanistan abgezogen sind (...)» (eine Teilnehmerin während der Gruppendiskussionen).

*«Seit der Prozess des Übergangs begann, haben die Probleme für Frauen zugenommen – das zeigt sich jetzt. Der Grund ist, dass der Übergang nur symbolisch ist – wie wenn man neue Flaggen hisst. Einen wirklichen Ausgleich für das, was durch den Abzug verloren geht, gibt es nicht. Bevor man die Verantwortung übergibt, müssen die Menschen dazu befähigt werden, ihre Probleme zu lösen. Und erst dann sollte der Übergang erfolgen.»*

Shah Gul Rezai, Parlamentsabgeordnete

*«Wir haben natürlich versucht, uns Gehör zu verschaffen, darüber zu schreiben, Pressekonferenzen durchzuführen, unsere Sichtweisen nationalen und internationalen Einrichtungen mitzuteilen. Es ist ja nicht so, dass wir Frauen einfach stillhalten. (...) Aber: Die Frauen brauchen ein klares Programm. Sie müssen ihre Netzwerke ausbauen, mehr Kontakte knüpfen. Es ist ja nicht damit getan, wenn man Frauen ermächtigt und Dienstleistungen anbietet, sondern es geht auch darum, wie wir mit aller Kraft das schützen können, was wir erreicht*

*haben, wie wir unsere Aktivitäten ausweiten und wie wir dafür sorgen können, dass die afghanische Regierung uns in ihre Entscheidungen einbindet.»*

Shinkai Karokhail, Parlamentsabgeordnete

Shinkai Karokhail weist darauf hin, dass die geschlechterspezifischen Anliegen und Bedürfnisse in Sicherheitsfragen sich nicht auf die Abwesenheit von Bedrohungen, von Gewalt und von Zwängen beschränken:

*«Sicherheit muss immer im Zusammenhang gesehen werden. Während der Taliban-Zeit war die Sicherheitslage wunderbar, nur konnten wir nicht so leben, wie wir das wollten. Sicherer war das Leben für Frauen aber schon. (...) Nur wie war es um die geistige Sicherheit, um Bildung, freie Meinungsäußerung und andere Tätigkeiten bestellt? (...) War das wirklich Sicherheit? Eben aus diesem Grund haben wir ein anderes Verständnis von Sicherheit; (...) wir fordern nicht nur geteerte Straßen, wir wollen Krankenhäuser (...), Bildung, sichere Arbeitsplätze und Freiheit für Frauen. [Wenn] Frauen etwas passiert, es z. B. zu häuslicher Gewalt kommt, wie können sie dann ihre Rechte einklagen? Wie man sieht, Sicherheit hat sehr viele Facetten. Wenn wir über Sicherheit reden, heißt das nicht, dass wir uns das Leben unter den Taliban zurückwünschen. Aber wir wollen trotzdem in Sicherheit leben.»*

Shinkai Karokhail, Parlamentsabgeordnete

All dies setzt das Konzept eines geschlechterspezifischen, die Geschlechter gleichermaßen einbeziehenden Übergangsprozesses voraus, in dessen Rahmen die Geschlechterverhältnisse und der Status der Frauen als Gradmesser für die Mittel, Vorgehensweisen, Wege, Entwicklungen und Ergebnisse dient. Da der Übergang in Afghanistan ganz auf Aspekte der Sicherheit ausgerichtet wurde, ist ein solches Konzept nun umso notwendiger, denn nur so kann sichergestellt werden, dass die Stimmen und Sichtweisen von Frauen während allen Phasen des Übergangs (und nicht nur zu Beginn) berücksichtigt werden.

Diejenigen Frauen, die Sicherheit für das wichtigste Thema beim Prozess des Übergangs halten, beispielsweise die Abgeordneten Raofi, Amini, Zaki, Ayobi, Babakarkhail und Nayel, sehen in der angemessenen Ausrüstung, Motivation und Überwachung der afghanischen Sicherheitskräfte (ANSF) eine Grundvoraussetzung für sozioökonomische und politische Entwicklung. Viele der Befragten äußerten sich sehr kritisch über die derzeitige Leistungsfähigkeit der Sicherheitskräfte ihres Landes. Einige schlugen sogar vor, die militärische Ausrüstung der internationalen Truppen solle in Afghanistan verbleiben und an die ANSF übergeben werden. Andere forderten, die internationale Gemeinschaft müsse langfristig für Ausrüstung und Ausbildung sorgen, da die Aufständischen stark seien und zudem die Gefahr drohe, dass sich Nachbarländer in Afghanistan einmischen.

Diejenigen, die den Übergang als vielschichtigen, mehrdimensionalen Prozess begreifen, verweisen auf eine Reihe von Aspekten, die im Rahmen des Übergangs angegangen werden müssen, und zwar besonders auch in den vorwiegend ländlichen

Randgebieten. In *rechtlicher Hinsicht* solle es beim Übergang um Rechtsstaatlichkeit gehen, basierend auf jüngeren Errungenschaften wie internationalen Abkommen und dem Gesetz zur Beseitigung von Gewalt gegen Frauen, wozu die Bevölkerung und vor allem Frauen verstärkt über Recht und Gesetz aufgeklärt werden müssten. Im *Bereich der Erziehung* solle Schwerpunkt sein, durch Erziehung und Sozialisation der Kinder wenigstens ein Mindestmaß an sozialem Gefüge wiederherzustellen. In *politischer Hinsicht* gehöre zum Übergang auch der Aufbau und die Stärkung staatlicher Institutionen, um Grundversorgung und soziale Infrastruktur herzustellen sowie die aktuell fast allgegenwärtige Korruption zu bekämpfen. Abgeordnete und Aktivistinnen betonen immer wieder, die Regierung müsse nicht nur verantwortlich handeln und unbestechlich sein, es bedürfe auch «einer starken Regierung mit stabilen staatlichen Institutionen». Ein hierfür oft genannter Grund ist, dass Steuern besser eingetrieben werden müssen, denn höhere staatliche Einnahmen seien die Grundlage für staatliche Dienstleistungen, für die Entwicklung des Landes und für den gesellschaftlichen Wandel. Zudem fordern die Aktivistinnen mehr zivilgesellschaftliche Teilhabe, denn dies sei ein Motor des Wandels und bilde eine wichtige Kontrollinstanz.

Die Parlamentarierinnen sind sich uneinig darüber, in welcher Reihenfolge der Übergang erfolgen soll, bzw. welche Aspekte vorrangig umgesetzt werden müssen: «*Sicherheit zuerst*», um Armut zu bekämpfen, Arbeit zu schaffen und die Wirtschaft anzukurbeln; «*Wirtschaft zuerst*», um für Wachstum und Jobs zu sorgen und so die Unsicherheit zu bekämpfen; und schließlich «*Politik und Demokratisierung zuerst*», um auf den verschiedenen Ebenen eine glaubwürdige, legitime Führungsriege sowie funktions- und handlungsfähige Institutionen zu etablieren, die den Übergang umsetzen können und dabei vom afghanischen Volk unterstützt werden. Die überwiegende Mehrheit der Aktivistinnen hielt einen mehrdimensionalen Prozess des Übergangs, bei dem gleichzeitig mehrere Aspekte bearbeitet werden – von denen Sicherheit nur einer ist – für ein sehr anspruchsvolles Unterfangen. Für alle ist dabei ein Übergang dann unvollständig und unzureichend, wenn er nicht zu Wandel und Wiederaufbau führt. Sicherheit könne nur dann nachhaltig geschaffen werden, wenn soziale Kernfragen gelöst (gesellschaftliche Einrichtungen, ethnolinguistische Brüche, wirtschaftliche Entwicklung und Wiederaufbau), Menschenrechte geschützt, Zugang zum Rechtssystem gegeben und die Probleme der Leitungsstrukturen gelöst seien.

Die meisten der Befragten sind sich einig: Wie der Übergang ausgeht, das wird entscheidend von der zukünftigen Rolle der internationalen Gemeinschaft abhängen. Dies bedeutet allerdings auch, dass zumindest für den Moment Verantwortlichkeiten und Entscheidungen vor Ort – durch die sich die Menschen in Afghanistan eines Tages nachhaltig zu eigenverantwortlichen Akteuren entwickeln sollen – in einem gewissen Maß nach außen abgegeben werden müssen. Einige betonen dabei, wie wichtig es sei, den Übergang zu einem Prozess zu machen, an dem alle Menschen in Afghanistan teilhaben – und zwar sowohl was die Themen, was die Entwicklung von Programmen und was konkrete politische Maßnahmen angehe, als auch dabei, anschließend die Schritte und Ergebnisse umfassend zu überprüfen. In diesem Zusammenhang wird nicht nur kritisiert, dass Frauen weitgehend außen vor bleiben, auch die Ausgrenzung bestimmter politischer Institutionen, insbesondere des Parlaments, bei den

Übergangsverhandlungen und Beschlüssen wird bemängelt. Der Aktivistin und ehemaligen Abgeordneten Sabrina Saqib ist, wie vielen anderen Frauen auch, klar, dass das Parlament im Rahmen des Übergangs – ähnlich wie hinsichtlich der Regierungsarbeit – eine Überwachungsfunktion haben muss und von diesem Prozess nicht ausgeschlossen werden darf – und zwar weder was die Finanzierung noch die Umsetzung noch – und das nicht zuletzt – die Interessen der Bevölkerung betrifft. Sie fragt, wie es sein könne, dass Parlamente in anderen Ländern, in denen es Interventionen gibt, in der Regel über Truppenstärke, Budgets und die Dauer der Entsendung entscheiden, während in Afghanistan die Parlamentarier von all dem genauso wenig wüssten wie die Bevölkerung und für Informationen meist auf die Medien angewiesen seien. Saqib fügt hinzu, es werde zu erheblichen Problemen kommen, gelänge es den Abgeordneten nicht, ihre Wähler davon zu überzeugen, dass das Parlament in diesen Fragen eine Rolle zu spielen hat. Zum Einen wirke sich dies negativ auf die Einstellungen der Menschen zum Übergang aus, da so der Eindruck entstehe, die Abläufe seien undemokratisch, würden von außen verordnet und gingen nicht auf die Bedürfnisse der Menschen ein. Zum Anderen würde so das Ansehen einer für eine erfolgreiche Demokratisierung so wichtigen Institution weiter geschwächt. Dennoch müsse man hier wohl zwischen Regierung und Parlament unterscheiden, meinen Beobachter wie Aziz Rafie, denn die Regierung habe schließlich die Oberhand – und Zugang zu Verhandlungen und Geldern.

Für viele der Befragten ist der Übergang untrennbar mit den gleichzeitig stattfindenden Friedensverhandlungen und mit gesellschaftlicher Aussöhnung verbunden. Sorgen bereitet einigen jedoch die Zeitplanung. Beispielhaft sei hier Soraya Sobhrang von der afghanischen Unabhängigen Menschenrechtskommission zitiert:

*«(...) alles hat seine Zeit. Wie kann man in einer Situation, in der der Feind stark und man selbst schwach ist, verhandeln? Zurzeit ist unsere Regierung schwach, und der Feind ist stark. Und da sagen wir: <Bitte, kämpf nicht gegen uns. Bitte, glaub an die Demokratie. Bitte, glaub an die Menschen- und die Frauenrechte, mein Bruder.> (...) Aktuell befinden sich [die Taliban] in einer Position der Macht und machen Vorschläge – und wir machen uns Sorgen. (...) Man muss seinen Feind zuerst besiegen; er muss geschwächt werden, denn dann setzt er sich an den Verhandlungstisch und sagt: <Bitte, lass uns eine Einigung finden. Ich will nicht länger gegen euch kämpfen.>*

## **Die Folgen des Übergangs für politische Institutionen, Themensetzung und Handlungsfähigkeit**

Auf lange Sicht muss die Intervention der internationalen Gemeinschaft, muss jedes Hineinregieren in afghanische Angelegenheiten ein Ende haben und die Verantwortung für Sicherheit und Politik an die Menschen im Land übergehen. Ein solcher Übergang besteht jedoch aus mehr, als nur die Verantwortung zu übergeben. Es geht um einen sozioökonomischen und politischen Wandel hin zu einer Demokratie, etwas, das während der ersten Jahre der Intervention häufig als Ziel genannt wurde.

Um dies zu erreichen, muss mit den Menschen vor Ort und den konkreten Institutionen gearbeitet werden, und man muss auf die vorhandenen Fähigkeiten, Mittel und Handlungsmöglichkeiten eingehen, um Ziele des Übergangsprozesses planen, aushandeln, beschließen und umsetzen zu können. Dabei muss es auch darum gehen, möglichst alle in den Prozess einzubinden und ihre Rechte zu schützen. Die Parlamentarierinnen Zaki, Babakarkhail und Ayobi betonen, bei einem solchen Übergangsprozess müsse auch das Parlament eine konstruktive Rolle spielen.

Der geplante Zeitpunkt für die Übergabe wird jedoch von vielen als verfrüht und als v.a. symbolischer Akt gesehen, da afghanische Akteure und Institutionen hierfür noch nicht bereit seien. Beispielhaft für diese Sicht sind die Fragen der Aktivistin und ehemaligen Abgeordneten Sabrina Saqib: «Ich werde sagen: Was war euer Auftrag? Habt ihr euern Auftrag erfüllt – ja oder nein? Warum seid ihr hierher gekommen?» Hinzu kommt, dass der Ablauf der Machtübergabe von vielen als undurchsichtig, abgeschottet und schlecht definiert wahrgenommen wird. Wiederholt wurde gefragt, wieviel Reform es für einen erfolgreichen Übergang brauche. Sind beispielsweise die Warlords, die jetzt politische Ämter haben, und sind die schlecht ausgebildeten und unmotivierten Sicherheitskräfte ausreichend auf den Übergang vorbereitet? Wird in den Planungen für die nächste Phase des Übergangs bedacht, wie sich Sicherheitsprobleme lösen lassen, beispielsweise die zunehmende Gewalt gegen Aktivistinnen, die eventuelle Bildung von Milizen und die verstärkte Einfuhr von Waffen? Wurden Indikatoren entwickelt, anhand derer sich messen lässt, ob Institutionen, Mittel und Ausstattung genügen, die neue Verantwortung zu übernehmen? Stehen bei solchen Bewertungen die Bedürfnisse des afghanischen Volkes im Mittelpunkt? Kann man angesichts restriktiver Gesetze wie im schiitischen Familienrecht, im Jugendstrafrecht und Mediengesetz wirklich behaupten, die Geisteshaltung der Entscheidungsträger habe sich verändert? Dürfen die Wahlen verschoben werden – und welche Folgen wird das haben? Und wessen Übergangsszenario ist das alles überhaupt? Shukria Barakzai und andere Parlamentarierinnen bemängeln, dass es die internationalen Akteure an Garantien und moralischer Unterstützung fehlen lassen.

Parlamentarierinnen und Frauenrechtlerinnen weisen darauf hin, der Übergang stelle für viele Afghaninnen und Afghanen eine starke Belastung dar, was sich im Verfall der Immobilien- und Grundstückspreise, in sinkenden Investitionen und zunehmenden Auswanderungsgedanken niederschläge. Die Parlamentarierinnen fürchten, es werde für sie immer schwieriger, in ihren Wahlkreisen politisch zu arbeiten, da ihre Mobilität aufgrund der Sicherheitslage stark eingeschränkt ist und sie wenig Vertrauen in die afghanischen Sicherheitskräfte haben. Eine Reihe von Parlamentarierinnen bezweifelt, dass Parlament und Regierung den demokratischen Wandel wirklich voranbringen können.

*«Die Institutionen in Afghanistan sind sehr schwach. Was wir haben, sind, denke ich, nur Gerippe von Institutionen (...). Zwar gibt es ein Parlament, aber als Institution ist es schwach. (...) Das Gute an Institutionen ist: Ich trete in sie ein, ich arbeite dort, ich verlasse sie wieder. Dann kann eine andere Person kommen, und sie kann meine Arbeit fortsetzen. Nur – so ist es in Afghanistan*

*leider nicht. Die Exekutive ist nicht sehr professionell. Sicher, im Vergleich zur Situation vor elf Jahren ist es heute besser, das stimmt schon. Aber damit Verantwortung übernommen werden und auf die Afghaninnen und Afghanen übergehen kann, müssen die Institutionen gestärkt werden – nur dann lässt sich sicherstellen, dass es nicht nur Einzelne sind, die hierbei profitieren.»*

Farkhunda Naderi, Parlamentsabgeordnete

*«Ohne Sicherheit kein Parlament. Die Taliban sind eine ständige Bedrohung für uns, was sich negativ auf sämtliche politischen Institutionen auswirkt. (...) Die Afghaninnen und Afghanen sind nicht in der Lage, für Sicherheit zu sorgen, und das bedeutet, das von der internationalen Gemeinschaft geförderte demokratische System, die in Afghanistan investierten Mittel, die Söhne, die hier ihr Leben gelassen haben – all das wird umsonst gewesen wird.»*

Safura Elkhani, Parlamentsabgeordnete

Soraya Sobhrang, Mitglied der Unabhängigen Afghanischen Menschenrechtskommission, berichtete, dass sie mehrfach Drohungen erhalten habe und im Moment 16 Beschwerden von Frauenrechtlerinnen und Menschenrechtsaktivistinnen bearbeite, von denen einige das Land verlassen hätten. Sie und andere der befragten Frauen befürchten, dass sich die Situation nach 2014 erheblich verschlechtern wird. Wenn nicht einmal die internationale Gemeinschaft in der Lage sei, Frieden und Sicherheit zu schaffen, wie sollen dann erst afghanische Sicherheitskräfte geschlechterpolitische Positionen verteidigen? Frühere Erfahrungen ließen hier wenig Gutes erhoffen, und es sei damit zu rechnen, dass Frauenrechte rückgängig gemacht werden und der Schutz vor Gewalt weiter abnehme.

Einige der befragten Frauen denken, dass viele an den anstehenden Wahlen gar nicht erst teilnehmen werden, oder sie bezweifeln, dass die Wahlen wie geplant stattfinden. Andere gehen davon aus, dass bestimmte starke, undemokratische Kräfte die politischen Institutionen zu ihren Zwecken missbrauchen und die demokratischen parlamentarischen Prozesse und die Gleichstellung der Geschlechter aushöhlen werden. Auch für den Fall, dass mit den aufständischen Gruppen ein Deal geschlossen und sie an der Macht beteiligt werden, sei damit zu rechnen, dass die demokratischen Institutionen Schaden nähmen:

*«(...) und dann werden die Demokraten wieder in der Minderheit sein, und sie [die Aufständischen] werden uns mit eben jenen Werten besiegen, an die wir glauben. Sie werden demokratische Werte gegen die Demokratie einsetzen, und dann wird es einfach sein, die Verfassung zu ändern. Sie [die Aufständischen] gehören zu denen, die die Verfassung ändern werden. Die Verfassung ist etwas, das man nicht ändern darf (...).»*

Sabrina Saqib

*«Der Übergang wirkt sich nachteilig auf meine politischen Anliegen aus, insbesondere was die Frauenpolitik betrifft. Polizei und Armee sind konservativ und*

*nehmen keine Rücksicht auf die Rechte von Frauen. Aktuell erlaubt es der politische Prozess, Wahlkampf zu führen, Plakate zu kleben und andere gesetzlich geregelte Dinge zu tun, um einen Sitz im Parlament zu gewinnen. Sollte sich die internationale Gemeinschaft aber zurückziehen, dann werden mächtige Leute und Militärs im Parlament sitzen, und sie werden die Frauen aus Politik und Parlament vertreiben. (...) Kommt es dazu, dann werden Warlords und Militärs die Politik bestimmen, ganz gleich, ob sie davon etwas verstehen oder nicht (...).»*

Najia Babakarkhail, Parlamentsabgeordnete

Wahlen, die nicht allgemein und frei sind, bei denen es zu Wahlbetrug kommt, sowie auch eine Verschiebung des Wahltermins werden, so fürchten viele der Frauen, schwerwiegende Folgen für den Übergang und für die politische Beteiligung und die Handlungsspielräume von Frauen haben. Sollten die Wahlen abgesagt werden – beispielsweise weil sich die Sicherheitslage im Land verschlechtert –, könnte das gesamte politische System seine Legitimation verlieren. Dies, so Nematullah Basharwal, Sprecher des Staatsministeriums für parlamentarische Angelegenheiten, könne dann dazu führen, dass die parlamentarische Kontrolle über die verschiedenen Abteilungen und Ebenen der Regierung verloren geht.

In den Gesprächen gab es auch einige wenige optimistische Einschätzungen, beispielsweise was die jüngere Generation und eine Wachablösung innerhalb der politischen Eliten angeht oder auch hinsichtlich neuer politischer Netzwerke und Bündnisse. Durch solche Bündnisse solle die Vormachtstellung des Karsai-Klans und der Mudschaheddin gebrochen und ersetzt werden durch einen Zusammenschluss von Technokraten oder parlamentarischen Gruppen, die nicht ethnisch ausgerichtet sind. Dergleichen könne bis 2020 erreicht werden: «Afghanistan nimmt Gestalt an. (...) Das ist sehr positiv, weil wir mit solchen neuen Bündnissen eine Politik ablösen können, die allein auf ethnische, sprachliche, regionale und politische Zugehörigkeiten setzt (...)» (Aziz Rafie, Vorsitzender des Afghan Civil Society Forum).

Aziz Rafie fügte jedoch hinzu, der Rückzug der internationalen Gemeinschaft könne die Parlamentarier und Aktivisten, die für Demokratie und Menschenrechte kämpfen, auch entmutigen und dazu führen, dass sie an Unterstützung verlieren, da die Bevölkerung dann von mächtigen Gruppierungen verstärkt unter Druck gesetzt und beeinflusst werden könnte. Da das soziale Gefüge durch die vergangenen Konflikte zerstört und seit 2001 nicht wieder aufgebaut wurde, seien die Menschen sehr verwundbar – sowohl als Einzelne wie auch als Mitglieder eines Gemeinwesens, einer Nation. Ein nachhaltiger Friedensprozess, die Beilegung von Konflikten und ein Übergang seien nur dann möglich, wenn eine Gesellschaft sich aussöhne und es einen nationalen Konsens gebe, auf den die Mitglieder der Gesellschaft sich beziehen und an den sie sich halten. Eine Aktivistin gab allerdings zu bedenken, wie schwierig es sei, solche Grundbedingungen herzustellen: «Wer 30 Jahre lang nur ums Überleben gekämpft hat, für den ist dieses Land keine Heimat; Heimat und Familie sind da, wo Sicherheit ist. Diese Vorstellung, wir bräuchten eine nationale Identität und so weiter



- ich glaube, dafür werden wir noch sehr lange brauchen.» Dem stimmten viele andere zu.

Zu befürchten ist, dass der Rückzug internationaler Organisationen und Entwicklungsprojekte, zu dem es im Gefolge des Abzugs der Truppen kommen kann, dazu führt, dass die afghanische Zivilgesellschaft, die nach wie vor finanziell und was den Aufbau von Kapazitäten betrifft stark auf Unterstützung von außen angewiesen ist, international immer weniger beachtet wird. Besorgt wurde auch darauf hingewiesen, das Interesse der internationalen Gemeinschaft habe sich in Richtung der arabischen Staaten verlagert, was die Fähigkeit der afghanischen Zivilgesellschaft, weiter Projekte zu organisieren und voranzubringen, stark beeinträchtigt. Die Gesprächsteilnehmerinnen betonten, diese Probleme könnten sich weiter verschärfen - nicht allein durch eine Verschlechterung der Sicherheitslage -, sollten die demokratischen Institutionen dem Übergang nicht gewachsen sein. Trete dies ein, werde es dazu führen, dass sich Bürgerinnen und Bürger immer weniger zivilgesellschaftlich engagieren.

## **Soll die Internationale Gemeinschaft in Afghanistan bleiben oder sich zurückziehen?**

*«Erfolgt der Übergang mit dem richtigen Maß an Verantwortungsgefühl? Weiß die internationale Gemeinschaft, was nun geschehen wird? Achtet sie ausreichend auf die Frauen in Afghanistan?»*

Shinkai Karokhail, Parlamentsabgeordnete

*«(...) Unsicherheit in Afghanistan führt zu Unsicherheit auf der ganzen Welt. Ein instabiles Afghanistan bedeutet eine instabile und unsichere Welt.»*

Aziza Jalis, Parlamentsabgeordnete

Die Mehrheit der interviewten Parlamentarierinnen und Aktivistinnen hält den vollständigen (militärischen und/oder zivilen) Abzug der internationalen Gemeinschaft bis 2014 für falsch und verfrüht. Das ist nicht neu und war in den Medien und Diskussionen schon oft zu hören. Behauptet wird hier, die internationale Gemeinschaft müsse das Erreichte, die zugesagten Mittel und die bestehenden Projekte absichern und weiter ausbauen, anderenfalls komme es zu einem Rückfall, zu neuerlichen grenzüberschreitenden Konflikten und einem weiteren frauenfeindlichen Regime.

Der internationalen Gemeinschaft werden fortgesetzt weitreichende Aufgaben und Rollen zugeschrieben, wodurch in gewissem Maße Schritte hin zu größerer Eigenverantwortung, weniger Abhängigkeit von externen Kräften und mehr Autonomie auf der Kippe stehen. Die internationale Gemeinschaft soll demzufolge (i) *in die Entwicklung und den Aufbau von Kapazitäten investieren* - um menschliche, soziale, wirtschaftliche, politische und Sicherheitsbedürfnisse zu erfüllen; (ii) *Finanzierungslücken schließen* - durch Beihilfen für den Staatshaushalt Afghanistans und ein größeres Maß an Direktfinanzierung; (iii) *Unsicherheiten verringern*, die von Korruption, Drogen oder Aufständen herrühren; (iv) *Demokratie institutionalisieren*

– und zwar auf staatlicher Ebene – und dabei gleichzeitig die Zivilgesellschaft unterstützen.

Mehrere Befragte glauben, ohne die Präsenz und fortlaufende Unterstützung durch internationale Truppen sei derzeit Sicherheit nicht möglich. Desweiteren solle die Lage der Frauen zum Gradmesser für Entwicklung und den Übergang des Landes gemacht werden – und ein solcher Ansatz müsse von der internationalen Gemeinschaft kontrolliert und, bei Verstößen, bis zu einem gewissen Maß auch geahndet werden. Das Datum 2014 allein sei kein ausreichender Richtwert für die Rückzugsstrategie der internationalen Gemeinschaft. Stattdessen sollten Kenngrößen für einen schrittweisen Rückzug ausgearbeitet werden, die festlegen, wann konkrete Zielvorgaben in den folgenden Bereichen erreicht wurden: Selbstständigkeit, menschliche Sicherheit, Schutz von Rechten, Entwicklung, Aufbau von Kapazitäten, staatliche Einnahmen und Steuerwesen, demokratische Politik für alle sowie die Schaffung nachhaltiger institutioneller Absicherungen. Unter diesen Voraussetzungen ist 2014 vielleicht nicht der richtige Zeithorizont für das Ende des internationalen Einsatzes. In den Beschlüssen aus dem Jahr 2001 ist festgehalten, wozu sich die internationale Gemeinschaft verpflichtet hat, nämlich dafür zu sorgen, dass sich die Ereignisse der 1990er Jahre nicht wiederholen. Die oft zu hörende Parole lautet: «Verantwortungsbewusster Übergang, verantwortungsbewusster Abzug» (Shinkai Karokhail). Die Abgeordnete Raihana Azad brachte es auf den Punkt, wie es um Verantwortung und Rolle der internationalen Gemeinschaft vor und nach einer wie auch immer gearteten Übergabe bestellt ist:

*«Ich denke, die internationale Gemeinschaft sollte ihre Meinung zum Übergang ändern und uns bei den anstehenden Wahlen unterstützen. (...) Die internationale Gemeinschaft darf nicht annehmen, der Terrorismus sei nur der Feind Afghanistans – er ist auch ihr Feind. Der Zeitrahmen für den Übergang sollte nach hinten verschoben werden, um mindestens zwei Jahre, denn dann werden wir den nächsten Präsidenten wählen. Vorher sollte der Übergang nicht erfolgen. Die internationale Gemeinschaft hat das Leben ihrer Söhne und jungen Männer hingegeben und hat uns finanziell unterstützt; das darf nicht umsonst gewesen sein. Die internationale Gemeinschaft sollte sich nicht einfach aus Afghanistan zurückziehen und die Errungenschaften der letzten zehn Jahre in den Wind schreiben. Sowohl militärische wie auch zivile Kräfte sollten in Afghanistan bleiben, denn ich glaube, zieht sich auch nur eine dieser Kräfte zurück, wird das gravierende Folgen für die Menschen im Land und für die Regierung haben. Ganz offensichtlich ist die derzeitige Regierung auf die Unterstützung der internationalen Gemeinschaft angewiesen. Durch die Hilfe der internationalen Gemeinschaft haben wir heute Tausende Schülerinnen und Schüler, Studentinnen und Studenten, haben wir eine Zivilgesellschaft, Universitäten, Sicherheit, Frauenrechte. Wir erwarten, dass die internationale Gemeinschaft aufhört, die Warlords zu unterstützen. Wir, die demokratischen Kräfte, können uns nicht frei äußern, da die internationale Gemeinschaft die Warlords immer noch stützt. In unserem Land leben viele Demokraten, junge,*

*gebildete und weltoffene Menschen. Die internationale Gemeinschaft sollte in diese Menschen investieren und in neue demokratische Parteien und eine Zivilgesellschaft – und sie dabei unterstützen, eine wahre Demokratie aufzubauen.»*

Raihana Azad, Parlamentsabgeordnete

In diesem Sinne sehen einige Parlamentarierinnen und Aktivistinnen die anstehenden Wahlen als entscheidend für den Übergang, könnten sie doch, so oder so, die politischen Weichen in Afghanistan stellen.

Eine kleinere Gruppe wünscht sich, dass die internationale Gemeinschaft nach 2014 eine weniger unmittelbare Rolle spielt. Ihnen zufolge soll die internationale Gemeinschaft ihre Sicherheitskräfte abziehen und stattdessen die Regierung und ihre Behörden sowie Nachbarländer wie Iran und Pakistan, die evtl. Probleme verursachen könnten, beobachten, beraten und ihnen gegenüber Lobbyarbeit betreiben. Nur wenige sehen im Abzug der internationalen Truppen die Chance, selbstbestimmt ein Programm für den Übergang auszuarbeiten und umzusetzen sowie Militärausgaben in die Entwicklungsarbeit umzuleiten.

Mehrere der Befragten betonten, die internationale Gemeinschaft müsse eine entscheidende Rolle dabei übernehmen, die Region zu überwachen, das heißt, dafür zu sorgen, dass sich Nachbarländer nicht in afghanische Angelegenheiten einmischen, und dazu beitragen, regionale Konflikte zu lösen und die Integration der Region voranzubringen.

## **Afghanistan 2024: Wunschtraum oder Albtraum?**

*«Ich denke, dass alle in Afghanistan sowohl Wunschträume als auch Albträume haben, und ich hoffe, dass der hoffnungsvolle Traum Wirklichkeit wird. Anzeichen dafür gibt es jedoch so gut wie keine. Dennoch sollten wir die Hoffnung nicht aufgeben. Es gibt viele, viele Chancen und auch viele, viele Herausforderungen. Wenn wir uns ausreichend Gehör verschaffen (...), wenn wir als einige Nation handeln, als einige Bevölkerung und Regierung auftreten, dann werden wir die meisten Herausforderungen auch bewältigen können.»*

Sabrina Saqib, Aktivistin und ehemalige Parlamentsabgeordnete

Auf Afghanistan kommen im nächsten Jahrzehnt zweifellos schwierige Zeiten zu. Als wir auf eine unserer Gesprächspartnerinnen warteten, verbrachten wir einige Zeit im Besucherraum einer Parlamentsfraktion. Außer uns waren nur männliche Abgeordnete und der Ehemann unserer Gesprächspartnerin zugegen. Als wir in die Runde fragten, wie sie sich Afghanistan im Jahr 2024 vorstellten, konnten viele mit der Frage nichts anfangen, sie kaum beantworten. Keiner der fünf männlichen, älteren Abgeordneten hatte ein positives Bild von der Zukunft des Landes; immer wieder wurde die von Gewalt geprägte Vergangenheit auf die Zukunft projiziert. Die Hälfte der befragten weiblichen Abgeordneten war hingegen vorsichtig optimistisch und betonte, dies sei auch notwendig; dabei fielen ihre konkreten Erwartungen für die Zukunft eher verhalten aus.

*«Als Politikerin darf ich nicht pessimistisch sein, denn ich kämpfe ja für einen Wandel zum Besseren. Ich muss die positiven Aspekte [des Übergangs] herausstellen, darf gleichzeitig aber auch nicht die Realität verleugnen (...). Um zuversichtlich sein zu können, müssen wir uns Gehör verschaffen, müssen auf bestimmte Maßnahmen hinwirken – auch wenn uns nicht viel Zeit bleibt (...).»*

Farkhunda Naderi, Parlamentsabgeordnete

Es ist bemerkenswert, dass die Fähigkeit, an eine positive Zukunft glauben zu können, scheinbar weniger mit dem Geschlecht und mehr mit dem Alter der Befragten zu tun hat. Die Erfahrungen der Konflikte und gewaltsamen Umstürze wirkt anders auf die Psyche der jüngeren Menschen, für die das Jahrzehnt seit Beginn der Intervention einen Großteil der Erfahrungen prägt. Eben deshalb hoffen einige der befragten Parlamentarierinnen auf die jungen Menschen und sind von der an der Macht befindlichen älteren Generation bitter enttäuscht.

*«Ich habe Hoffnungen für die Zukunft, wenn die neue Generation kommt; (...) nach zehn Jahren wird eine neue Generation endlich wieder Entscheidungen treffen, die die alte Garde gegenwärtig blockiert. Im Ausland herrscht Unsicherheit, ob man in Afghanistan nicht vielleicht den falschen Weg eingeschlagen hat.»*

Shukria Barakzai, Parlamentsabgeordnete

Die meisten positiven Erwartungen und Träume gründen auf einer fortgesetzten Unterstützung durch die internationale Gemeinschaft, auf die Hoffnung, Afghanistan werde nicht erneut seinem eigenen Schicksal überlassen. Als weitere Bedingungen für einen Wandel zum Guten wurden genannt: eine rechtmäßige, starke politische Führung, die sich nicht an Sonderinteressen orientiert; funktionsfähige, kompetente Institutionen wie das Parlament und seine Ausschüsse; und dass das Sektierertum aus der Politik verschwinde.

Viele der interviewten Frauen betonten, die Frauen in Afghanistan würden weiter versuchen, für ihre Rechte zu kämpfen, und viele merkten an, die Traditionen im Lande veränderten sich, und der Kampf müsse auf jeden Fall weitergehen, ganz gleich ob die Taliban an die Macht zurückkehrten oder nicht.

Als Schwerpunkte wurden immer wieder genannt: (i) *Aus Afghanistan muss ein entwickeltes und unabhängiges Land werden*, ein Land, das den Nachbarländern in Fragen der Sicherheit, wirtschaftlichen Lage und politischen Situation ebenbürtig ist, und das sich Einmischungen von außen erwehren kann; (ii) *eine sichere, bessere Existenzgrundlage für das afghanische Volk*, das heißt gute Regierungsführung, eine Politik die, frei von Korruption, verantwortlich handelt sowie mehr Sicherheit; (iii) *ein höheres gesellschaftliches Ansehen für die afghanischen Frauen*, also Sicherheit und Bewegungsfreiheit sowie das Recht, am öffentlichen Leben mitzuwirken, – und das nicht nur in Kabul, sondern auch in den Provinzen.

*«Mein Traum ist, dass es in Afghanistan keine Gewalt gegen Frauen mehr gibt, dass Wiederaufbau und Entwicklung das Land voranbringen, sich eine wahrhaft demokratische Regierung bildet, die Sicherheitslage kein Problem mehr ist, dass es Rechtsstaatlichkeit gibt und die in der Verfassung garantierte Gleichheit der Geschlechter auch in der Praxis umgesetzt wird.»*

Shah Gul Rezaï, Parlamentsabgeordnete

Die gegenwärtige Lage hingegen bot Anlass zum Pessimismus. Auf unsere Fragen, wie Afghanistan im Jahr 2024 aussehen solle, wurde uns eine Reihe von Gegenfragen gestellt: Wie kann die Situation in Afghanistan stabil bleiben, wenn man das Land sich selbst überlässt? Wie lange dauert es, ein Land, seine Gesellschaft und seine politische Landschaft nach 30 Jahren Krieg wiederaufzubauen? Genügt das kurze Engagement der internationalen Gemeinschaft – kaum 15 Jahre – dafür, das Land nachhaltig und in neuer Form aufzubauen? Können ohne die internationale Gemeinschaft (ihre Truppen oder ihren Druck, ihre Kontrollen) sowie ohne ein besseres Auskommen mehr Sicherheit und Stabilität erzielt werden?

Diejenigen weiblichen Abgeordneten, die eher pessimistisch waren, glaubten 2014 seien die Voraussetzungen noch nicht gegeben, Afghanistan im Laufe weiterer zehn Jahre in ein selbständiges Land zu verwandeln. Damit stehen sie nicht allein, denn auch mehrere der eher zuversichtlichen und der schwankenden Parlamentarierinnen machten ihre Einschätzungen von folgenden Bedingungen abhängig: eine gute Entwicklung der Sicherheitslage, Demokratie und Wirtschaft sowie weitere Unterstützung durch die internationale Gemeinschaft, da es im Lande selbst an Ressourcen und Kompetenz mangle, Korruption weit verbreitet sei und die schwachen Institutionen sowie die instabile politische Führung ohne Unterstützung nicht für Stabilität in einer schwierigen Region sorgen könne.

Auch die interviewten Frauenrechtlerinnen und Aktivistinnen waren bei ihren Visionen für die Zukunft zwiegespalten und schwankten zwischen einerseits (i) Hoffnungen für und Träumen von einem Land, das gut regiert wird, in dem es Wohlstand, Entwicklung und Sicherheit gibt und in dem demokratische Werte und Menschenrechte geachtet werden – und andererseits, (ii) bedingt durch ihre Erfahrungen und die alltägliche Wirklichkeit, der Angst vor einem neuerlichen Bürgerkrieg, vor Zerstörung, Unterdrückung und allgemeiner Unsicherheit. «Ich träume nicht, weil man, wie es in unserer Gesellschaft wirklich aussieht, in Träumen nicht ausdrücken kann», sagt Maryam Bahar, amtliche Genderbeauftragte. Wenn sie über Afghanistans Zukunft nachdenkt, schwankt sie zwischen Wunsch- und Albträumen. Sabrina Saqib geht es ähnlich, sie fügt jedoch hinzu, «momentan spricht viel dafür, dass Afghanistan eher ein kaputtes Land ist als ein geeintes Land, dem es gut geht und das sich entwickelt». Andere betonen, wie schwierig und vielfältig die Voraussetzungen dafür sind, die Dinge zum Guten zu wenden: Es braucht institutionalisierte Demokratie, Übergangsjustiz, Rechtsstaatlichkeit, Frieden, Sicherheit, und Kompetenz muss aufgebaut werden. Auch der Ausgang der Wahlen und der Friedensverhandlungen wird entscheidend sein. So verwundert es nicht, dass einige der interviewten Aktivist-

tinnen nicht wissen, ob sie, sollte sich die Lage verschlechtern, in Afghanistan bleiben werden.

# Statt Schlussfolgerungen und Empfehlungen: Denkanstöße

*«Was in den letzten zehn Jahren nicht geschafft werden konnte, wird sich nun nicht über Nacht dadurch einstellen, dass man Afghanistan in die Eigenverantwortung entlässt – und dies umso mehr, als sich die allgemeine Sicherheits- und Wirtschaftslage derzeit verschlechtert.»*

Barbara Stapleton 2012: 3

Was die Aussichten betrifft, in Afghanistan Konflikte zu überwinden und einen geschlechter- wie gesellschaftspolitischen Wandel einzuläuten – so wie sich das manche Vertreter/innen staatlicher und nichtstaatlicher Organisationen ausmalen und wie in einer Reihe nationaler und internationaler Abkommen definiert –, ist festzuhalten: Ein derartiger Wandel steht nicht im Widerspruch zum gesellschaftlichen und kulturellen Unterbau Afghanistans. Einem erfolgreichen Übergang stehen eher andere Faktoren im Wege, nämlich der fehlende politische Wille nationaler und internationaler Akteure, die mangelnde Beteiligung aller Betroffenen und, in großen Teilen der Bevölkerung, die Unkenntnis der eigenen Rechte und die schlechte Bildungslage. Hier sehen Frauen- und Menschenrechtsaktivistinnen sowie Parlamentarierinnen die internationale Gemeinschaft in der Pflicht – und zwar weit über den für 2014 angestrebten Abzug hinaus (siehe hierzu auch ActionAid 2011: 3; Afghan Women's Network 2011a: 5).

Viele der hier wiedergegebenen Bedenken und Einschätzungen finden sich auch in anderen Kurzdarstellungen und Studien aus den letzten zwei Jahren. Dies stützt die Erkenntnisse unserer Studie, die auf einer sehr kleinen Stichprobe beruht, nämlich Gesprächen, die in der ersten Septemberhälfte 2012 mit weiblichen Parlamentsabgeordneten, Regierungsvertreterinnen und Aktivistinnen geführt wurden. Die meisten Fachleute betonen vor allem die (geschlechtsspezifischen) Dimensionen der Sicherheits- bzw. Unsicherheitslage und die Folgen, die dies für die politische Teilhabe von Frauen hat. Sie verweisen daneben darauf, wie schwierig es ist, Konflikte zu schlichten und den Frieden abzusichern, sowie auf die Notwendigkeit, dass alle national und international Beteiligten gemeinsam Gradmesser entwickeln, anhand derer sich messen lässt, ob der Übergang den Kriterien der Rechenschaftspflicht und der Nachhaltigkeit entspricht und wie er innerhalb eines realistischen Zeitrahmens und mit langfristiger internationaler Unterstützung umgesetzt werden kann (siehe Afghan Women's Network 2012; CARE 2012; International Crisis Group 2012; Liechtenstein Institute on Self-Determination 2012; Stapleton 2012; EU Institute for Security Studies 2011, Smith 2011).

In den letzten Jahren gab es die Tendenz, bei der internationalen Intervention in Afghanistan Ansätze zu folgen, von denen man sich «ausreichende» oder «genügende» Ergebnisse erhoffte. Hinter solchen Strategien verbergen sich vor allem äußere Faktoren, nämlich eine gewisse Interventionsmüdigkeit, finanzielle Zwänge im Gefolge der Weltwirtschaftskrise, neue Prioritäten in Sicherheitsfragen und neue Schwerpunkte, die man nach den Aufständen in der arabischen Welt setzte. Belegt werden derartige Verschiebungen dadurch, dass die internationale Gemeinschaft in Afghanistan nicht gegen Wahlfälschungen vorging – ein ernstes Versäumnis, durch das Bürgerrechte hintergangen werden und langwierige institutionelle Konflikte entstehen können sowie als Folge die Ablehnung der neuen staatlichen Strukturen durch das Volk. Ein weiteres Anzeichen ist, dass es an echtem politischem Engagement und Teilhaberechten fehlt und nicht überprüft wird, ob die nationalen und internationalen Übergangsverhandlungen im Einklang mit früheren Versprechen und Zusagen stehen.

Orientiert sich das internationale und nationale Engagement weiterhin an der «Vision 2020» oder hat man sich von ihr verabschiedet? Damit die begonnenen Veränderungsprozesse wenigstens zu minimalen Erfolgen führen, muss das weitere Engagement den Prinzipien eines «verantwortlichen, offenen, auf allgemeiner Teilhabe basierenden und geschlechtergerechten Übergangs» folgen. Bei einem solchen Vorgehen sollten die gewählten Methoden nicht in erster Linie sicherheitspolitischen und militärischen Logiken folgen, vielmehr müssen bisherige Ansätze überdacht und sämtliche Betroffenen – und Interessengruppen in die Umsetzung und Ergebniskontrolle miteinbezogen werden – und eben nicht nur die üblichen neokonservativen Machtmenschen. Im Umgang mit denjenigen, die engagiert für den Wandel eintreten und dabei ihr Leben aufs Spiel setzen – und die nach 2014 nicht einfach «abziehen» können oder wollen –, sollte sich die internationale Gemeinschaft an ihre früher gemachten Versprechen erinnern. Warum sichert man nicht die entstandenen, entscheidenden Handlungsräume und Institutionen ab? Geschähe dies, wäre es möglich, einen Diskurs über selbstbestimmte, selbsttragende Modelle für einen Übergang zu führen und diese umzusetzen – Modelle, durch die Spaltungen zwischen Konfliktparteien, Opfern und Tätern überwunden werden könnten. Die ersten wichtigen Schritte sind gemacht und die noch wackligen Errungenschaften sollten nun abgesichert werden.

*«Was die Einstellungen von Frauen angeht, kann man bei vielen einen Wandel beobachten (...). Sie befinden sich heute geistig auf einer ganz anderen Ebene. Diese Frauen bleiben nicht mehr einfach so bei Haus und Herd. Kann man sich vorstellen, dass N.N. [eine Diskussionssteilnehmerin] wieder nur Hausfrau wird? Selbst wenn Mullah Omar an die Macht zurückkäme, sie würde nicht stillhalten. Vor zehn Jahren hatten wir vielleicht noch nicht die Kraft dazu. Heute stehen wir auf einem anderen Level – und dadurch fühlen sich viele bedroht. Einige von uns werden an den Entwicklungen vielleicht zerbrechen, aber andere werden stärker daraus hervorgehen.»*

Palwasha Hassan, Frauenrechtlerin



Angesichts der historischen Bürde und der Bedürfnisse vor Ort, genügt es nicht, dass die an der Intervention beteiligten Kräfte «ausreichende» Ergebnisse anstreben – zu vielfältig sind die Herausforderungen, zu viel steht auf dem Spiel. Afghanistan darf nach 2014 nicht erneut zum Negativbeispiel für die Gefahren internationaler Interventionen werden.

# LITERATUR

- ActionAid (2011): A just peace? The legacy of war for the women of Afghanistan. Nachzulesen unter: <http://www.actionaid.org.uk>
- Afghan Women's Leaders' Priorities for Stabilization Statement and Recommendation. 27. Januar 2010.
- Afghan Women's Network (2010): Afghan Women's Movement from First Women's Council to Kabul Conference. Erklärung zur Konferenz. 17.-18. Juli.
- (2011a): Afghan Women: Towards Bonn and Beyond. Positionspapier. 6. Oktober.
- (2011b): Afghan Women's Declaration International Conference on Afghanistan in Bonn. 5. Dezember.
- (2012): Women's Security and Transition in Afghanistan. Measuring the Success of Transition by Lasting Protections for Women's Security. Positionspapier. Mai. Nachzulesen unter: [http://www.peacewomen.org/portal\\_resources\\_resource.php?id=1684](http://www.peacewomen.org/portal_resources_resource.php?id=1684) (letzter Zugriff 12. Nov. 2012).
- Azerbaijani-Moghaddam, Sippi (2007): On Living with Negative Peace and a Half-Built State: Gender and Human Rights. *International Peacekeeping* 14(1): 127-142.
- Bachelet, Michelle (2012): A Precarious Crossroads for Afghan Women. *International Herald Tribune*, 14.-15. April: 6.
- Biljert, Martine van (2010): Dreaming of a Pliable Parliament and a Ruling Family. Blog vom 24. Februar. Nachzulesen unter: <http://aan-afghanistan.com> (letzter Zugriff 13. März 2012).
- Boone, John (2010): Afghanistan's Women Find Their Voice. *The Guardian*, 18. April 2009. Nachzulesen unter: <http://www.guardian.co.uk/world/2009/apr/18/afghanistan-womens-rights-politicians?INTCMP=SRCH> (letzter Zugriff 13. März 2012).
- Burnell, Peter (2011): Democratization. In: Peter Burnell, Vicky Randall, and Lise Rakner (Hrsg.), *Politics in the Developing World*. 3. Auflage. Oxford: Oxford University Press: 257-276.
- CARE International (2012): Policy Brief: Women and Transition in Afghanistan. London. Nachzulesen unter: <http://www.care.org.au/document.doc?id=881> (letzter Zugriff 12 Nov. 2012).
- European Institute for Security Studies/Carnegie Endowment for International Peace (2011): Afghanistan 2011-2014, and Beyond: From Support Operations to Sustainable Peace. Joint Report. Paris. Juni. Nachzulesen unter: [http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Afghanistan\\_2011-2014\\_Joint\\_Report.pdf](http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Afghanistan_2011-2014_Joint_Report.pdf) (letzter Zugriff 12. Nov. 2012).
- Ferris-Rotman, Amie (2011): How Will Afghan Women Fare in Taliban Reconciliation? *swissinfo*, 13. Juni. Nachzulesen unter: [http://www.swissinfo.ch/eng/news/international/How\\_will\\_Afghan\\_women\\_fare\\_in\\_Taliban\\_reconciliation.html?mobileTopicId=1226030&view=mobileDetail&cid=30449218](http://www.swissinfo.ch/eng/news/international/How_will_Afghan_women_fare_in_Taliban_reconciliation.html?mobileTopicId=1226030&view=mobileDetail&cid=30449218) (letzter Zugriff 12. Nov. 2012).
- Hamid, Zarin (2011): UNSCR 1325. Implementation in Afghanistan. Kabul: Afghan Women's Network.
- Hancock, Luise und Orzala Ashraf Nemat (2011): A Place at the Table. Safeguarding Women's Rights in Afghanistan. Oxford: Oxfam International. Oktober. Nachzulesen unter: <http://www.oxfam.org/en/policy/place-table-safeguarding-women-rights-afghanistan> (letzter Zugriff 12. Nov. 2012).
- Human Rights Watch (2009): We Have the Promises of the World. New York: Human Rights Watch. Nachzulesen unter: <http://www.hrw.org/reports/2009/12/03/we-have-promises-world-0> (letzter Zugriff 23. Apr. 2012).
- (2010): The »Ten-Dollar Talib« and Women's Rights. New York: Human Rights Watch. Nachzulesen unter: <http://www.hrw.org/reports/2010/07/13/ten-dollar-talib-and-women-s-rights-0> (letzter Zugriff 23. Apr. 2012).

- Islamic Republic of Afghanistan (2012): Towards Self-Reliance. Strategic Vision for the Transformation Decade. 8. Juli. Afghanistan-Konferenz in Tokio. Nachzulesen unter: <http://www.afghanistan-un.org/wp-content/uploads/2012/07/Towards-Self-Reliance-27-6-2012-final-version.pdf> (letzter Zugriff 12. Nov. 2012).
- International Crisis Group (2012): Afghanistan: The Long, Hard Road to the 2014 Transition. Asia Report No. 236. Brüssel. 8. Oktober. Nachzulesen unter: <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/south-asia/afghanistan/236-afghanistan-the-long-hard-road-to-the-2014-transition.pdf> (letzter Zugriff: 12. Nov. 2012).
- Kabeer, Naila, Ayesha Khan und Naysan Adelparvar (2011): Afghan Values or Women's Rights?: Gendered Narratives about Continuity and Change in Urban Afghanistan. IDS Working Paper No. 387. London: Institute of Development Studies.
- Kouvo, Sari (2011b): Women and Reconciliation (3): One Step Forward and a Running Match Backwards. Blog vom 8. Oktober 2011. Nachzulesen unter: <http://aan-afghanistan.com> (letzter Zugriff 13. März 2012).
- (2011c): Women and Reconciliation (4): A Response to Anatol Lieven's Afghan Books Review. Blog vom 3. Februar 2012. Nachzulesen unter: <http://aan-afghanistan.com> (letzter Zugriff 13. März 2012).
- (2011d): Women and Reconciliation: What are the Concerns? Blog vom 28. Juli 2011. Nachzulesen unter: <http://aan-afghanistan.com> (letzter Zugriff 13. März 2012).
- (2012): Women's Day in Afghanistan. Where the »Personal Is Still Political.« Blog vom 8. März 2012. Nachzulesen unter: <http://aan-afghanistan.com> (letzter Zugriff 13. März 2012).
- Kreile, Regina (2010): Fragil und umkämpft – Frauenrechte im neuen Afghanistan. *Aus Politik und Zeitgeschichte* 21–22/2010: 41–46.
- Lemmon, Gayle Tzemach (2010): Kabul Conference Afghan Women's Warning for International Donors. Blog vom 19. Juli 2010. Nachzulesen unter: <http://www.thedailybeast.com/blogs-and-stories/2010-07-19/Kabul-coference-afghan-womens-warning-for-international-donors/p/> (letzter Zugriff 13. März 2012).
- Liechtenstein Institute on Self-Determination (2012): Implementing the Women, Peace, and Security Agenda in Afghanistan. Zusammenfassender Bericht. Princeton: Princeton University. Januar. Nachzulesen unter: <http://dataspace.princeton.edu/jspui/handle/88435/dsp01ff3655288> (letzter Zugriff 12. Nov. 2012).
- Lough, Oliver (2011): Practicing Democracy in Afghanistan. Key Findings on Perceptions, Parliament and Elections. AREU Policy Note Series. Mai. Nachzulesen unter: <http://www.areu.org.af/EditionDetails.aspx?EditionId=540&ContentId=7&ParentId=7&Lang=en-US> (letzter Zugriff 12. Nov. 2012).
- Maaß, Citha D. (2008): Paradigmenwechsel in Afghanistan. SWP Aktuell 44. Mai. Nachzulesen unter: [http://www.swp-berlin.org/de/publikationen/produkt-detail/article/afghanistan\\_paradigmenwechsel.html](http://www.swp-berlin.org/de/publikationen/produkt-detail/article/afghanistan_paradigmenwechsel.html) (letzter Zugriff 13. März 2012).
- (2008b): Wahlen in Afghanistan 2009 und 2010. Legitimationsdefizit und Eigendynamik wahltaktischer Maßnahmen. Im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung. November. Nachzulesen unter <http://www.fes-afghanistan.org/media/pdf/0811MaassFESLegitimationsdefizit.pdf>
- Mahmodi, Mohammad Musa (2012): Afghanistan's Terrorised Women. *The Straits Times*. 25. Januar.
- Mojumdar, Aunohita (2009): Helping Afghan Women Find a Voice. *Aljazeera Online*. 17. August. Nachzulesen unter: <http://www.aljazeera.com/focus/afghanistanelections2009/2009/08/2009813141122712355.html> (letzter Zugriff 23. Apr. 2012).
- O'Connell, Helen (2011): What Are the Opportunities to Promote Gender Equity and Equality in Conflict Affected and Fragile States? *Gender and Development* 19(3): 455–466.
- Ruttig, Thomas (2011b): Women's Rights after 2001: Progress, but Not Much of It. 5. Oktober. Nachzulesen unter: <http://aan-afghanistan.com> (letzter Zugriff 13. März 2012).
- Smith, Ben (2011): Women and the Afghan Transition. SN/IA/6132. London: Library of the House of Commons, International Affairs and Defence Section. Nachzulesen unter: <http://www.parliament.uk/briefing-papers/SN06132> (letzter Zugriff 12. Nov. 2012).

- Stapleton, Barbara J. (2012): Beating a Retreat. Prospects for the Transition Process in Afghanistan. Afghan Analyst Network Thematic Report 1/2012. Mai. Nachzulesen unter: <http://www.aan-afghanistan.org/index.asp?id=2750> (letzter Zugriff 12. Nov. 2012).
- Uwatra, Anjali et al. (2011): A Just Peace? The Legacy of War for the Women of Afghanistan. London/Johannesburg: ActionAid, September. Nachzulesen unter: [http://www.actionaid.org.uk/doc\\_lib/a\\_just\\_peace.pdf](http://www.actionaid.org.uk/doc_lib/a_just_peace.pdf) (letzter Zugriff 12. Nov. 2012).
- Wheeler, N. J. und A. J. Bellamy (2005): Humanitarian Intervention in World Politics. In: Peter Burnell und Vicky Randall (Hrsg.), Politics in the Developing World. 1. Aufl. Oxford: Oxford University Press.





Zu Beginn der militärischen Intervention in Afghanistan diente der Einsatz für die Rechte der Frauen als eine der Legitimationsquellen für das Eingreifen. Im Zusammenhang mit der Übergabe der Sicherheitsverantwortung an die afghanischen Streitkräfte („Transition“) in den kommenden Jahren laufen die Menschen- und Frauenrechte Gefahr, ganz von der politischen Agenda in Afghanistan zu verschwinden. Aus der vorliegenden Studie von Andrea Fleschenberg

wird ersichtlich, dass die Stimmen von Frauen in den entsprechenden Debatten bisher nur selten gehört oder berücksichtigt werden. Und das, obwohl der Übergang gerade für Frauen erhebliche Folgen haben dürfte. Eingerahmt von Gesprächen mit Frauenrechtsaktivistinnen und Parlamentarierinnen enthält die Studie Vorschläge für die künftigen internationalen Verpflichtungen.

**Heinrich-Böll-Stiftung**

Schumannstraße 8, 10117 Berlin

Die grüne politische Stiftung

**T** 030 285340 **F** 030 28534109

**E** [info@boell.de](mailto:info@boell.de) **W** [www.boell.de](http://www.boell.de)

ISBN 978-3-86928-098-1