

Politische Partizipation von Frauen in Afghanistan

Ein Überblick über historische Entwicklungen und aktuelle Herausforderungen

Bele Grau

Goethe-Universität Frankfurt

Einführung

Am 13. Juli 2016 überstand die amtierende Frauenministerin Alhaj Delbar Nazari nur knapp ein Misstrauensvotum des Parlaments: Die gegen sie gerichteten Vorwürfe von Korruption und Nepotismus konnten nicht nachgewiesen werden. Sie gestand jedoch einige Defizite in der Effektivität ihres Ministeriums ein und versprach den Parlamentarier*innen eine baldige Präsentation von Erfolgen. Die Initiative des Votums wurde ebenso wie die Debatte im Parlament überwiegend von weiblichen Parlamentsmitgliedern geführt. Analysen des Vorgangs weisen auf ein dichtes Geflecht von Machtinteressen hin, die der Initiative zugrunde liegen und sehr wenig mit der eigentlichen Amtsführung Nazaris zu tun haben.¹

Afghanistan ist auch heute noch eines der Länder mit den größten Geschlechterungleichheiten weltweit und besonders deutlich wird dies bei der Beteiligung von Frauen in der gesellschaftlichen und politischen Sphäre. Seit einigen Jahren wächst langsam die Präsenz von Frauen in Regierung und Zivilgesellschaft ebenso wie die gesellschaftliche Akzeptanz dieser Rollenveränderung; andererseits scheinen sich Frauen gegenseitig wenig in diesem gemeinsamen Ziel zu unterstützen. Der Artikel analysiert aus historischer und aktueller Perspektive die Faktoren, die diese Entwicklungen bedingen.

Zur Geschichte politischer Partizipation von Frauen

Afghanische Herrscher versuchten schon Ende des 19. Jahrhunderts die gesellschaftliche und damit auch politische Rolle von Frauen zu steuern:² der „Eiserne Emir“ Abdur Rahman (reg. 1880-1901) schaffte den Zwang zum Levirat ab, hob das Heiratsalter von Mädchen an und erlaubte Frauen unter bestimmten Umständen die Scheidung; seine Frau Bobo Jan, die ihn vermutlich dahingehend beeinflusste, war aufgrund ihres großen politischen Geschicks und Interesses an zahlreichen seiner Verhandlungen beteiligt. Sein Sohn und Nachfolger Habibullah (reg.

1901-1919) versuchte einerseits die Idee einzuführen, dass Frauen sozial und politisch an der Gesellschaft teilnehmen und nicht nur in ihrer Rolle als Mütter in der häuslichen Sphäre gesehen werden sollten, bekräftigte aber gleichzeitig, dass Männer volle Kontrolle über ihre Frauen ausüben sollten.³ In den 1920er Jahren versuchte König Amanullah zusammen mit seiner Frau Soraya, neben Reformen in anderen Bereichen auch Gesetze für mehr Frauenrechte umzusetzen. Diese Initiative wurde vorwiegend von der Regierung und einer frühen Frauenbewegung der liberalen Oberschicht in Kabul getragen.⁴ Der Versuch, gesellschaftliche Regeln durch Regierungsdirektiven zu verändern, scheiterte letztlich am Widerstand der religiösen und traditionellen Führer des Landes, die ihre Autonomie gefährdet sahen. Anfang der 1960er Jahre nahmen erstmals sechs Frauen an einer Loya Jirga⁵ teil, die zur Vorbereitung der Verfassung von 1964 von König Zahir Shah einberufen wurde. Diese Verfassung garantierte Frauen gleiche Rechte, u.a. das Recht auf Bildung und Arbeit sowie das Wahlrecht. Im selben Jahr wurde erstmals eine Frau zur Ministerin für Gesundheit ernannt und 1965 wurden vier Frauen ins Parlament gewählt – ein politischer Erfolg, der bei den darauffolgenden Wahlen 1969 nicht wiederholt werden konnte. Nach dem Putsch Daouds 1973 bestand die Loya Jirga, die die folgende Verfassung ratifizieren sollte und deren Zusammensetzung der Staatsführer bestimmt, bereits zu 15% aus Frauen.

Die „Democratic Organisation of Afghan Women“ der kommunistischen „Peoples Democratic Party of Afghanistan“ (PDPA) war die erste formal organisierte Frauengruppe Afghanistans. Ab 1965 verfolgte sie die Alphabetisierung von Frauen sowie die Abschaffung von Zwangsehe und Brautpreis und setzte nach 1978 die Frauenrechtsagenda der kommunistischen Regierung um. Ende der

¹ Siehe <https://www.afghanistan-analysts.org/tired-of-the-estezah-minister-for-womens-affairs-survives-parliaments-vote-of-no-confidence/>, letzter Aufruf 31.07.2016.

² Ahmed-Ghosh, Huma (2003): A history of Women in Afghanistan: Lessons learnt for the Future or Yesterdays and Tomorrow: Women in Afghanistan, in: *Journal of International Women's Studies*, 4(3), S. 1-4.

³ Das, Minakshi (2006): Taliban's War on Women. Live Experiences of Afghan Women in Transit on Ethnicity and their Identity. Working Paper No. 13. Asia Research Centre. London, S.12.

<http://www.lse.ac.uk/asiaResearchCentre/files/ARCWP13-Das.pdf>, letzter Aufruf 25.07.2016.

⁴ Nawid, Senzil (2007): Afghan Women under Marxism, in: Moghadam, Valentine M. (Hg.): From patriarchy to empowerment. Women's participation movements and rights in the Middle East North Africa and South Asia. New York, S. 59.

⁵ Große Ratsversammlung, die in Afghanistan zur Klärung von Fragen von nationaler Relevanz abgehalten wird.

1960er und in den 1970er Jahren konnten Frauen in den wenigen urbanen Zentren zunehmend im öffentlichen Raum aktiv werden; die Möglichkeiten zur politischen Beteiligung erreichten allerdings kaum Frauen in der ländlichen Bevölkerung. Reaktionen gegen diese Veränderungen der Frauenrolle waren gleichzeitig auch Widerstände gegen die massiven und zunehmend gewaltsamen Vorstöße, staatliche Macht vom Zentrum auf die Peripherie auszudehnen, die seit der Staatsgründung auf einer weitreichenden Autonomie bestanden hatte. Diese zunehmend militanten Widerstandsbewegungen formierten sich zu meist unter religiös-nationalistischen Vorzeichen zunächst gegen die PDPA, nach 1979 gegen die sowjetische Besatzung.

Frauen verwehrten sich gegen den Versuch konservativer und religiöser Kräfte, die Errungenschaften der letzten Jahre zurückzunehmen. Einige schlossen sich den kommunistischen Frauengruppen an, andere beteiligten sich am bewaffneten Widerstand gegen die sowjetische Besatzung oder organisierten Demonstrationen.⁶ In vielen Widerstandsgruppen wurden Frauen zunächst akzeptiert und für ihre Beteiligung als Heldinnen verehrt, die afghanische und islamische (Familien-)Werte gegen kommunistische Gender-Vorstellungen verteidigten.⁷ Ob dies auch die Motive der Frauen waren, bleibt dahingestellt, zumindest konnten sie aber in diesem Rahmen politisch und öffentlich aktiv sein. Jedoch wurden sie auch innerhalb der Widerstandsbewegungen zunehmend marginalisiert, u.a. als Folge der finanziellen Unterstützung der größeren islamistischen Gruppen durch die USA.⁸ Durch diese einseitige Unterstützung wurden kleinere Widerstandsgruppen, die liberaler und säkularer orientiert waren, marginalisiert.

Im Laufe des Krieges nahm Gewalt gegen Frauen vorher nicht dagewesene Ausmaße an⁹ und Frauen wurden zunehmend in die häusliche Sphäre zurückgedrängt. Bereits das Mujaheddin-Regime verfügte bei seiner Machtergreifung 1992, dass Frauen nicht mehr in Büros und Medienstationen arbeiten durften und Mädchenschulen – da als Hort der Prostitution betrachtet – geschlossen werden mussten. Während der Talibanherrschaft (1996-2001) waren Frauen vollständig von politischer oder gesellschaftlicher Beteiligung ausgeschlossen. Jedoch engagierten sich geflohene afghanische Frauen in Pakistan und anderen

Ländern zunehmend politisch für ihre Belange. So war die Weltfrauenkonferenz in Beijing 1995 die Initialzündung für die Gründung des Afghan Women's Network, das sich zunächst in Pakistan etablierte. Auch diverse andere Initiativen entstanden in afghanischen Flüchtlings-Communities. Gemeinsam mit afghanischen Frauen übten weite Teile der internationalen Frauenbewegung erfolgreich Druck auf ihre Regierungen aus, das Taliban-Regime nicht anzuerkennen.

Politische Partizipation in staatlichen Stellen

Die Präsenz von Frauen in politischen Positionen ist eine der zentralen Errungenschaften der letzten Jahre: Seit dem Fall des Taliban-Regimes sind mehr Frauen als jemals zuvor in der afghanischen Geschichte politisch und gesellschaftlich aktiv, als Regierungsmitglieder auf nationaler und lokaler Ebene, als Parlamentarierinnen und auch im staatlichen Justiz-, Bildungs- und Gesundheitssystem.

Die Verfassung von 2004 garantiert Frauen gleiche Rechte und bekennt sich zur Umsetzung der von Afghanistan ratifizierten Menschenrechtspakte und von CEDAW¹⁰, ebenso wurde ein *Nationaler Aktionsplan für die Frauen von Afghanistan (NAPWA)* als Instrument verabschiedet,¹¹ und in der mit der Internationalen Gemeinschaft vereinbarten Entwicklungsstrategie *Self-reliance through Mutual Accountability Framework (SMAF)*¹² wurde der Anstieg politischer Partizipation von Frauen als einer der Zielerreichungsindikatoren festgelegt. Ein Frauenministerium wurde 2003 etabliert, um diese Entwicklungen zu überwachen und voranzubringen. Neben dem Frauenministerium werden heute drei weitere Ministerien von Frauen geführt. Der Gouverneursposten in Bamyan war von 2005 bis 2013 von Habiba Sorabi besetzt, die heute Beraterin von CEO Abdullah Abdullah ist. Durch Initiativen der Entwicklungszusammenarbeit, Gender Mainstreaming in Regierungsinstitutionen zu etablieren, gibt es in jedem Ministerium eine Gender Unit, die auf die Gleichstellung von Männern und Frauen achten soll. Die Afghanische Unabhängige Menschenrechtskommission wird von der ehemaligen Frauenministerin und Trägerin verschiedenster internationaler Auszeichnungen Sima Samar geleitet, und zwei Frauen wurden 2016 zu Botschafterinnen Afghanistans ernannt: die beiden langjährigen Parlamentarierinnen und Frauenrechtsaktivistinnen Shukria Barakzai nach Norwegen und Shinkai Karokhel nach Kanada. Im April 2016 ist mit Asila Wardak erstmals eine afghanische Frau in die Inde-

⁶ Dupree, Nancy Hatch (1984): Revolutionary rhetoric and Afghan women, in: Shahrani, M. Nazif and Canfield, Robert L. (Hg.): *Revolutions & Rebellions in Afghanistan: Anthropological Perspectives*. Berkeley, S. 306-340.

⁷ Das (2006).

⁸ Dupree (1984), S. 334.

⁹ Unama, Ohchr (2009): *Silence is Violence. End the Abuse of Women in Afghanistan*. Kabul, https://unama.unmissions.org/sites/default/files/vaw-english_1.pdf, letzter Aufruf 25.07.2016.

¹⁰ Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women.

¹¹ Siehe <http://mowa.gov.af/en>, letzter Aufruf 31.07.2016.

¹² Siehe <http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000102254.pdf>, letzter Aufruf 31.07.2016.

pendant Human Rights Commission der Organisation of Islamic Cooperation berufen worden.¹³ Auch die First Lady, Rula Ghani, ist national wie international eine viel beachtete Akteurin. Präsident Ghani scheiterte 2015 allerdings am Votum des Parlaments, Anisa Rasuli als erste Frau zur Richterin am Obersten Gerichtshof zu ernennen. Rasuli war langjährige Vorsitzende des Jugendgerichtes in Kabul und als eine der wenigen nicht korrumpierbaren Richter*innen bekannt. In den beiden Kammern des Parlaments sind durch eine Quote mindestens 25% der Sitze für Frauen reserviert. In den Provinzräten waren es bis 2010 ebenfalls 25% der Sitze, seit 2010 sind es nach einer entsprechenden Änderung des Wahlgesetzes durch Präsident Karzai noch 20%.

Die Beteiligung von Frauen an Wahlen lag von 2004 bis 2014 zwischen 37% und 41% der Wähler*innen, ist aber seit 2009 rückläufig,¹⁴ dazu kommt eine Dunkelziffer an Stellvertreterwahlen, bei denen nicht die Frauen selbst ihre Wahlzettel abgegeben haben, sondern ihre Männer. In einer großangelegten repräsentativen Umfrage vor der Präsidentschaftswahl 2014 befanden es zwar über dreiviertel aller Befragten für wichtig, die politische Partizipation von Frauen in den anstehenden Wahlen zu erhöhen, und gaben konkrete Empfehlungen, wie dies umgesetzt werden könnte. Die tatsächliche Beteiligung von Frauen an den Präsidentschaftswahlen 2014 lag im ersten Wahlgang aber bei 36%, in der Stichwahl bei 38%.¹⁵

Afghanistan ist eines von nur zwei südasiatischen Ländern, die einen nationalen Aktionsplan zur Resolution 1325 des UN Sicherheitsrates erstellt haben: Dieser sieht unter anderem die Beteiligung von Frauen an Friedensverhandlungen vor. Auch hier sind Frauen in Verhandlungsgremien wie dem Hohen Friedensrat beteiligt, was allerdings regelmäßig unterwandert wird durch inoffizielle Gespräche, bei denen Frauen nicht oder erst sehr spät involviert werden. Das jüngste Beispiel sind die Vorbereitungen für Friedensverhandlungen mit den Taliban zwischen Afghanistan, Pakistan, China und den USA Anfang 2016.¹⁶ Trotz vielversprechender Signale auf nationaler und internationaler Ebene sieht es im Alltag politischer und gesellschaftlicher Arbeit weniger positiv aus. Frauen stellen nur 8% der

Richter*innen, 6% der Staatsanwält*innen,¹⁷ 1,8% der Polizei-, und weniger als 1% der Armeeinghörigen.¹⁸

Politischer Aktivismus von Frauen in der Zivilgesellschaft

Seit 2001 gibt es eine Vielzahl an NGOs, die es sich zum Ziel gesetzt haben, die Lebenssituationen von Frauen zu verbessern oder politische und strukturelle Veränderungen dafür zu erwirken. Neben den NGO Mitarbeiter*innen, die durch Projektfinanzierungen internationaler Geldgeber vergleichsweise gut bezahlte Positionen innehaben, gibt es eine kleine Zahl zivilgesellschaftlicher Initiativen, die durch ehrenamtliches Engagement ausschließlich oder neben anderen Zielen an der Verwirklichung von Frauenrechten arbeiten. Daneben werden vereinzelt auf lokaler Ebene Frauen-Shuras¹⁹ etabliert, die bei Entscheidungen auf Dorfebene mitbestimmen.

Einige der NGOs sind auch auf politischer Ebene aktiv und nehmen Einfluss auf für Frauen relevante Gesetze, die in der Regierung und im Parlament diskutiert werden. Das wichtigste Netzwerk hierfür ist das Afghan Women's Network (AWN), das etwa 125 NGOs und 3500 individuellen Mitgliedern eine Plattform für politische Teilhabe bietet.²⁰ NGOs nutzen diese Plattform einerseits, um größeres politisches Gewicht für ihre Lobbyarbeit zu gewinnen und andererseits, um die Sichtbarkeit und damit auch Gefährdung ihrer Organisation möglichst klein zu halten. In der Zusammenarbeit mit internationalen Akteur*innen hat sich eine relativ kleine Elite von Frauenrechtsaktivistinnen herausgebildet, die auch international politisch aktiv sind, denen aber auch vorgeworfen wird, den Kontakt zur Basis verloren zu haben und weniger prominenten Aktivistinnen keine Möglichkeit zu geben, ebenfalls auf dieser Ebene zu agieren.

Eines der Ziele von AWN ist auch die Stärkung der Partizipation von Frauen in der staatlichen Politik, beispielsweise durch die „five million women Kampagne“ 2009, bei der für die Beteiligung von Frauen an den Präsidentschaftswahlen geworben und TV- sowie Radio-Debatten initiiert wurden, in denen die wichtigsten Präsidentschaftskandidat*innen ihre Positionen zu Frauenrechtsthemen diskutierten. Durch die politische Lobbyarbeit vieler engagierter Frauen innerhalb und außerhalb von AWN konnten

¹³ Siehe <http://www.oic-iphrc.org/en/about/>, letzter Aufruf 31.07.2016.

¹⁴ Lough, Oliver et al. (2012): Equal Rights, Unequal Opportunities: Women's Participation in Afghanistan's Parliamentary and Provincial Council Elections. AREU Synthesis Paper, <http://www.areu.org.af/Uploads/EditionPdfs/1205E-Equal%20Rights%20Unequal%20Opportunities%20SP%202012.pdf>, letzter Aufruf 25.07.2016.

¹⁵ Siehe <https://www.boell.de/en/2014/06/24/shaping-future-womens-participation-2014-elections#55>, letzter Aufruf 04.08.2016.

¹⁶ Siehe <https://www.hrw.org/news/2016/01/04/afghanistan-include-women-new-peace-talks>, letzter Aufruf 04.08.2016.

¹⁷ IDLO 2014: Women's professional participation in Afghanistan's justice sector: Challenges and Opportunities, http://www.idlo.int/sites/default/files/IDLO_Afghan%20Legal%20Professionals%20full%20report.pdf, letzter Aufruf 04.08.2016.

¹⁸ WPSO 2016: Women's Place in Security Sector Reform Briefing Paper, Women and Peace Studies Organisation (unveröffentlicht).

¹⁹ Shuras sind traditionell von Männern besetzte Dorfräte.

²⁰ Siehe AWN Strategic Plan 2015-2017, S.5, <http://awn-af.net/index.php/cms/content/499>, letzter Aufruf 04.08.2016.

Gremien der zivilgesellschaftlichen Beteiligung etabliert werden, an denen Regierungsinstitutionen mittlerweile nicht mehr vorbei kommen, wenn frauenrechtlich relevante Entscheidungen diskutiert werden. Beispiele in den letzten Jahren waren das Gewaltschutzgesetz (EVAW law), die Reform des Familiengesetzes und die Regelung über Frauenschutzhäuser, um nur einige zu nennen.

Rahmenbedingungen und Hindernisse

Heute gibt es eine wachsende Zahl von Frauen mit dem Potential und der Motivation, im öffentlichen Raum aktiv zu werden. Sie stehen vor vielschichtigen Herausforderungen:

Political patriarchy²¹

Auch wenn Afghanistan seit Jahren weit oben auf der Liste fragiler Staaten rangiert, finden sich doch auf lokaler und auch nationaler Ebene relativ stabile wenn auch informelle Machtstrukturen, innerhalb derer sich zwar Personen und Loyalitäten über die Zeit verändern, nicht aber die Funktionsweise.²² Eine der Grundlagen dafür ist, dass Zugehörigkeiten zu Familien, Clans und anderen Solidargruppen wichtiger sind als die Loyalität zum Staat; eine weitere, dass reziproke Beziehungsformen in ganz Afghanistan von zentraler Bedeutung sind. Diese Faktoren haben neben weiteren Aspekten dazu beigetragen, dass Korruption und Nepotismus in allen staatlichen und nicht-staatlichen Strukturen ein alles beherrschendes Ausmaß angenommen hat.

Die meisten der heute aktiven politischen Parteien haben ihre Wurzeln in den kommunistischen Gruppen oder in den unterschiedlich gefärbten Widerstandsbewegungen der 1960er und 1970er Jahre. Viele dieser Gruppierungen haben sich im Laufe der Kriege ethnisch oder religiös radikalisiert, sind stark mit einzelnen Führungsfiguren verbunden und vertreten heute bestimmte, oft ethnisch definierte Bevölkerungsgruppen. Eine Beteiligung ist hier in der Regel nur für Frauen möglich, die familiär oder auf andere Weise mit dieser Partei verbunden sind. Oft werden diese Frauen von der Partei genutzt, um einen Parlaments-sitz über die Frauenquote zu bekommen; sie sind dann als Parlamentarierinnen in die Machtstrukturen eingebunden

²¹ Fleschenberg und Bari definieren *political patriarchy* als “an androcentric to sometimes even misogynist political configuration in relation to (i) power relations, (ii) socio-political culture and gender roles prescriptions, (iii) institutional setups, practices and discourses“. Fleschenberg, Andrea; Bari, Farzana (2015): *Unmaking Political Patriarchy through Gender Quotas?* Policy Brief, Heinrich Böll Stiftung, S. 7, https://pk.boell.org/sites/default/files/unmaking_political_patriarchy_through_gender_quotas.pdf, letzter Aufruf 25.07.2016.

²² Wilde, Andreas; Mielke, Katja (2013): Order, stability, and change in Afghanistan: from top-down to bottom-up state making, in: *Central Asian Survey*, 32(3), S. 353–370.

und können nur sehr begrenzt frei agieren. Eine Studie bestätigt, dass erfolgreiche Kandidatinnen in Parlamentswahlen ihren Wahlsieg zumeist auf Zugang zu finanziellen Ressourcen, einer Verbindung zu einer mächtigen Familie oder Partei und eine starke Beziehung zu einem bestehenden Wahlkreis oder einer anderen Wählerschaft begründen.²³ Unter politisch aktiven Frauen besteht ein Mangel an Einheit und guter Zusammenarbeit. Beispielsweise scheinen männliche Parlamentarier trotz einer ähnlichen durch das Wahlsystem geförderten Fragmentierung über wesentlich bessere Fähigkeiten zu verfügen, Netzwerke und Allianzen zu bilden, und sind auch dadurch besser in der Lage, so die politischen Themen zu kontrollieren.²⁴ Ein Interesse an Frauenrechten besteht fast überhaupt nicht innerhalb der bestehenden Parteien und politischen Netzwerke – sie werden allenfalls als Verhandlungsmasse genutzt, wenn es politisch opportun erscheint. Die politischen Netzwerke und Beziehungsstrukturen sind komplex und überlappend, und es scheint häufig vorzukommen, dass sich unterschiedliche Interessen und Beziehungsgeflechte gegenseitig blockieren, so dass es entweder zu einem politischen Stillstand kommt oder es unvorhersehbar ist, wie die Entscheidungen verlaufen. Dies scheint besonders in der jetzigen *Regierung der Nationalen Einheit* zu tragen zu kommen, in der verschiedenste Machtkonstellationen und Netzwerke aufeinander treffen.

Insofern kann es kaum wundern, dass seitens der Regierung häufig der politische Wille zu fehlen scheint, wenn es darum geht, die Beteiligung von Frauen ernst zu nehmen und zu erhöhen. Das Frauenministerium gilt als das am schlechtesten ausgestattete Ministerium von allen, und auch hier scheinen viele der Schlüsselstellen nicht nach Ausbildung und Erfahrung besetzt zu werden, sondern nach Kriterien, die hinter verschlossenen Türen vereinbart werden.²⁵ Es wäre auch durchaus möglich, konkrete Empfehlungen in Bezug auf die Beteiligung an Wahlen umzusetzen wie beispielsweise Wahlstationen für Frauen besser zugänglich zu machen, die Kriterien für die Parlamentskandidatur geschlechtergerechter zu gestalten sowie Wahlkampagnen von Frauen besser zu schützen und finanziell zu unterstützen. Auch zivilgesellschaftliche Gruppen werden häufig mit Zugeständnissen abgespeist, die nicht in die Tat umgesetzt werden.

Unsicherheit und Gewalt

Politisch aktive Frauen sind potentielle Ziele von Anschlügen der Taliban und anderer fundamentalistischer Kräfte:

²³ Lough et al. (2012), S. 1.

²⁴ Fleschenberg/Bari (2015), S. 17.

²⁵ So z. B. bei der Besetzung einer der stellvertretenden Ministerinnen Anfang 2016, Interview, Kabul, März 2016.

So wurde 2006 Safia Amajan, Kandahars erste Leiterin des Amtes für Frauenangelegenheiten und Kritikerin der Taliban, auf offener Straße erschossen. Ebenfalls in Kandahar wurden die prominente Polizistin Malalai Kakar 2008 zusammen mit ihrem 18jährigen Sohn sowie 2009 Sitara Achikzai, Mitglied des Provinzrates, erschossen. 2011 fiel die Menschenrechtskommissarin und bekannte Frauenrechtsanwältin Hamida Barmaki zusammen mit ihrer gesamten Familie einem Selbstmordanschlag in Kabul zum Opfer. Die Parlamentarierin Fawzia Koofi überlebte 2011 einen Mordanschlag im Osten Kabuls. 2012 wurden in kurzem Abstand Hanifa Safi und ihre Nachfolgerin Najia Sediqi in Laghman im Osten Afghanistans ermordet, beide waren Leiterinnen des dortigen Amtes für Frauenangelegenheiten. 2013 wurde die Parlamentarierin Fariba Ahmadi Kakar von Taliban entführt. Nur wenige Tage später wurde das Auto der Senatorin Roh Gul Khairzad überfallen und ihre achtjährige Tochter wurde erschossen, sie selbst wurde verletzt. In Helmand wurden im selben Zeitraum zwei Polizistinnen erschossen und eine weitere angeschossen. 2014 überlebte die Parlamentarierin Shukria Barakzai einen Mordanschlag in der Nähe des Parlaments.

Aber auch aus der Mitte der Gesellschaft schlagen ihnen häufig offene Feindseligkeit, Diffamierungen und Hetzkampagnen entgegen, in denen sie fragwürdiger Moral bezichtigt werden, was in der afghanischen Gesellschaft Rufmord gleichkommt. Verschiedene Gefährdungen vermischen sich, weshalb Frauen im Wahlkampf weitaus mehr als ihre männlichen Kollegen bedroht und von der unsicheren Situation eingeschränkt sind. In manchen Gegenden ist es für Kandidatinnen kaum oder gar nicht möglich, öffentliche Wahlveranstaltungen abzuhalten. Aber sogar nach einem Wahlsieg oder einer Ernennung in ein politisches Amt sind Frauen gefährdet: Gravierende Angst vor ehemaligen Warlords, die heute im Parlament oder der Regierung sitzen, hindert manche Politikerin daran, an politischen Netzwerken teilzunehmen.²⁶

Bedenken in Hinblick auf die physische Sicherheit vermischen sich mit der Angst vor Gerede der Nachbarn, was gesellschaftlich gesehen eine hohe Relevanz hat, und so schränkt sich auch der Bewegungsradius von Frauen, die zivilgesellschaftlich aktiv sind, immer weiter ein: Beispielsweise sind Veranstaltungen außerhalb der üblichen Bürozeiten, die für Männer kein Problem darstellen und die besonders für die Zusammenarbeit mit internationalen Kooperationspartner*innen relevant sind, für viele Frauen nicht möglich.

Ein weiterer Faktor in Zusammenhang mit Unsicherheit und Gewalt ist sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz. Dies ist ein Problem in allen gemischtgeschlechtlichen Arbeitszusammenhängen, jedoch überproportional davon betroffen sind Frauen in Polizei und Armee, da Frauen dort schon allein wegen des Fakts, dort zu arbeiten, als moralisch fragwürdig eingestuft werden, oft in prekären Verhältnissen leben und sich zudem in meist untergeordneten Positionen in einem sehr männlich geprägten Umfeld bewegen. Nicht zuletzt ist ein überwiegender Teil der weiblichen Bevölkerung von häuslicher Gewalt sowie aktueller oder während der Kriegszeiten erfahrener sexualisierter Gewalt betroffen. Dies kann zu verschiedenen Formen posttraumatischer Belastungsstörung führen, was in den meisten Fällen eine politische Aufgabe unmöglich macht. Wenn es einer von Gewalt betroffenen Frau gelingt, sich eine politische Position zu erarbeiten, wirkt die traumatische Erfahrung trotzdem nach und erschwert es ihr, solidarische Verbindungen zu anderen Frauen aufzubauen und aufrecht zu erhalten. Auch ohne traumatische Erfahrung sind es oft bewusste und unbewusste Schutzmechanismen, die dazu beitragen, dass vertrauensvolle Beziehungen nicht aufgebaut werden.

Tradition und Religion

Im Pashtunwali, dem ungeschriebenen, aber auch heute in weiten Teilen der afghanischen Gesellschaft handlungsleitenden Normen- und Wertekodex der Paschtunen, ist die Ehre eines Mannes der höchste anzustrebende Wert, und *namus* eines der darin zentralen Konzepte. *Namus* bedeutet Ehre, Keuschheit, Reputation und kann gleichzeitig alle in einem Haushalt lebenden Frauen bezeichnen (Töchter, Ehefrau, unverheiratete oder verwitwete Schwestern).²⁷ Die Ehre des Mannes ist abhängig vom Verhalten der ihm anvertrauten Frauen: Sie würde durch außereheliche sexuelle Kontakte beschmutzt und ist nach Auffassung mancher daher bereits gefährdet, wenn Frauen in der Öffentlichkeit aktiv und dadurch mit fremden Männern in Kontakt sind – was sich am einfachsten durch eine Sektion der Frauen verhindern lässt. Weitere relevante Faktoren sind das patrilineare Verwandtschaftssystem in Verbindung mit der grundlegenden Unterscheidung zwischen Blutsverwandtschaft und Verwandtschaft durch Heirat. Dadurch ergibt sich schon ab der Geburt eine unterschiedliche Bewertung der familiären Rolle von Jungen und Mädchen. Beides trägt auch dazu bei, dass es in konservativen Kreisen unmöglich erscheint, Frauen in Führungsrol-

²⁶ Fleschenberg/Bari (2015), S. 17.

²⁷ Rzehak, Lutz (2011): Doing Pashto. Pashtunwali as the ideal of honorable behavior and tribal life among the Pashtuns. Afghanistan Analysts Network Thematic Report, <http://www.afghanistan-analysts.org/wp-content/uploads/downloads/2012/10/20110321LR-Pashtunwali-FINAL.pdf>, letzter Aufruf 25.07.2016.

len zu akzeptieren, haben sie doch schon in der Familie und der lokalen Gemeinschaft eine nachrangige soziale Position. Ein weiterer kultureller Faktor ist die stark ausgeprägte Vorrangstellung von älteren Menschen, die einen gesellschaftlichen Wandel zusätzlich verlangsamt. Die genannten kulturellen Konzepte sind in traditionsverbundenen paschtunischen Gemeinschaften am stärksten ausgeprägt, finden sich aber in unterschiedlichen Varianten in beinahe allen ethnischen Kategorien und geographischen Regionen wieder. Es ist also weniger eine Frage der Ethnizität, sondern vielmehr eine Frage, wie traditionsverbunden eine Familie agiert und welche Erwartungen die erweiterte Familie und die Gemeinschaft an diese stellt, die bestimmt, ob Frauen in der Öffentlichkeit aktiv sein können. Wenn aber eine Frau in der Lage ist, zum Familieneinkommen beizutragen oder sogar den maßgeblichen Teil davon zu stellen, werden Fragen nach Traditionalität in vielen Familien verhandelbar. Insofern sind kulturelle Muster sicherlich vorhanden, können aber von den betreffenden Akteur*innen durchaus je nach Situation und Interessenlage unterschiedlich genutzt und definiert werden.

Diese kulturellen Konzepte sind unzertrennlich mit dem heute oft sehr konservativ ausgelegten Islam Afghanistans verwoben, der Frauen auf die häusliche Sphäre verweist. Deutlich wurde dies beispielsweise 2012, als der Rat der Ulema eine Fatwa erließ, nach welcher Frauen sekundär zu Männern seien und weder in der Schule noch am Arbeitsplatz mit fremden Männern zusammen kommen sowie nur mit einem Mahram²⁸ auf Reisen gehen dürften. Fast noch mehr Aufsehen als der Erlass selbst erregte die Tatsache, dass er vom damaligen Präsidenten Karzai akzeptiert wurde.²⁹ Die Religion wird als sehr wirksames Mittel genutzt, um die Bevölkerung zu beeinflussen; dies wird insbesondere ausgespielt, um Frauen, die für Frauenrechte eintreten, als westlich und unislamisch darzustellen, was lebensgefährlich sein kann.³⁰

Eine weitreichende Auswirkung hat die Sozialisation von Mädchen: In vielen Familien werden sie nicht dazu erzo-gen, sich eine eigene Meinung zu bilden, speziell nicht zu politischen Themen. Da außerdem unter Frauen selten über Politik geredet wird, haben viele Frauen keine Übung in politischer Diskussion und Analyse und schließen sich der

familiären politischen Ausrichtung an.³¹ In Afghanistan wird oftmals in einer familiären oder über die Familie hinausgehenden Solidargemeinschaft vereinbart, für wen abgestimmt wird. Dies ist in der Regel kein Zwang, sondern Ausdruck von Verbundenheit und Identifikation mit der Gruppe. In diesem Zusammenhang ist es auch nicht erstaunlich, dass nur sehr wenige Parlamentarierinnen versuchen, gezielt Frauen als Wählerschaft anzusprechen, da diese nur sehr beschränkten Einfluss auf ihre Gemeinschaften haben.³²

Ein gesellschaftlicher Wandel ist aber durchaus möglich: Immerhin sind laut einer Umfrage von 2014 63% der befragten Frauen und 57% der Männer der Meinung, dass eine politische und gesellschaftliche Tätigkeit von Frauen heute kulturell akzeptiert werde.³³ Weiterhin ist zu vermerken, dass sich die Vorbildfunktion der Frauen, die bereits politische Positionen innehaben, auszahlt: Erfolge und gute Amtsführung von Politikerinnen sind einer Studie zufolge die wichtigsten Gründe, warum Frauen in politische Positionen gewählt oder darin akzeptiert werden.³⁴ Die Quoten für Parlamentarierinnen sind umstritten, genießen aber in signifikanten Teilen der Gesellschaft Zustimmung: In einer Studie befanden 68% der befragten Frauen und 60% der Männer diese Quoten für sinnvoll und notwendig.³⁵

Einflussnahme von außen und NGO-isierung

Afghanistan ist in seiner Geschichte immer wieder massiver Einflussnahme von außen ausgesetzt gewesen. Auch in Bezug auf die Förderung politischer Partizipation von Frauen hat die aktuelle von den USA geführte internationale Intervention deutlich eingegriffen. Einerseits sind durch diese Einflussnahme verschiedene Gesetze, Regelungen und Institutionen zustande gekommen, die die politische Partizipation von Frauen unterstützt und erhöht haben. So wären viele Maßnahmen wie die Quote für Frauen im Parlament, Gender Mainstreaming, Förderung der zivilgesellschaftlichen Frauenrechtsarbeit durch NGOs sowie Leadership- und Stipendienprogramme speziell für Frauen ohne diese Intervention nicht möglich gewesen, und politisch aktive Frauen haben gelernt, die internationale Unterstützung erfolgreich zu nutzen. Auf der anderen Seite wurden und werden diese Interventionen gesellschaftlich mit der Intention assoziiert, die afghanischen kulturellen und religiösen Werte zerstören zu wollen. Das

²⁸ Der Ehemann oder ein Verwandter der Frau, mit dem die Heirat nicht erlaubt ist; i.d.R. der Vater, Bruder oder Sohn

²⁹ Siehe <http://www.pajhwok.com/en/2012/03/06/president-defends-scholars%E2%80%99-guideline-regarding-women>, letzter Aufruf 31.07.2016.

³⁰ Der schockierende Beweis dafür war der Lynchmord einer jungen Frau, die 2015 in einem Schrein im Zentrum Kabuls bezichtigt wurde, den Koran verbrannt zu haben; siehe https://www.lettre.de/beitrag/jones-ann_farkhunda, letzter Aufruf 31.07.2016.

³¹ Lough et al. (2012).

³² Ebd.

³³ Karlidag, Melike (2014): Women's Political Participation. Considerations on Women's Inclusion and Empowerment, Afghan Women's Network. Kabul.

³⁴ Lough et al. (2012).

³⁵ Karlidag (2014).

hat zur Folge, dass Frauen, die sich in Politik oder Zivilgesellschaft explizit für Frauenrechte einsetzen, sehr schnell entweder noch mit der sowjetisch unterstützten kommunistischen Partei oder mit der westlichen Intervention assoziiert werden. Dies diskreditiert und gefährdet die Arbeit dieser Frauen, und es hat zweifellos auch zur Wirkungslosigkeit vieler Maßnahmen beigetragen. Aktuell steht besonders das zivilgesellschaftliche Engagement für Frauen auf dem Prüfstand, und Beobachter*innen kommen zu dem Schluss, dass viele der ursprünglich anvisierten Ziele bisher nicht erreicht werden konnten.³⁶

Es gibt allerdings noch andere negative Auswirkungen der internationalen Einflussnahme auf zivilgesellschaftliche Frauenrechtsarbeit: Eine Herausforderung für die Zusammenarbeit zwischen NGOs ist die Konkurrenzsituation im Hinblick auf Projektförderungen. Frauenrechts-NGOs setzen sich einerseits zum Ziel, die Situation von Frauen zu verbessern, wollen aber gleichzeitig die Gehälter ihrer Mitarbeiter*innen und das Überleben ihrer Organisationen absichern. Dazu kommen hohe Anforderungen der Geldgeber, die die meisten Mitarbeiter*innen überfordern. Dies führt in den Organisationen zu einem hohen Ausmaß an Stress und internen Konflikten und arbeitet so der Entstehung von Solidarisierung, gegenseitiger Unterstützung und Wertschätzung innerhalb und zwischen Organisationen entgegen. Weiterhin werben internationale Organisationen die fähigsten Mitarbeiter*innen mit unverhältnismäßig hohen Gehältern ab; andere vielversprechende Kolleg*innen bewerben sich auf Stipendienprogramme und bleiben danach oft im Ausland.

Durch den westlichen Einfluss, besonders auch durch die Zusammenarbeit mit Geldgebern, entsteht auch ein Fokus auf eine spezifische Form von Bildung. Dieser benachteiligt Frauen mit Lebenserfahrung und Weisheit, die als Führungsfiguren einen wichtigen gesellschaftlichen oder politischen Beitrag leisten könnten, jedoch über wenig formale Ausbildung, internationale Erfahrung, Englisch- oder Computerkenntnisse verfügen. In vielen Frauenrechtsorganisationen wächst der Anteil der männlichen Mitarbeiter stetig, da diese in der Regel besser ausgebildet sowie zeitlich flexibler und räumlich mobiler sind, und somit den Anforderungen besonders in Leitungsfunktionen besser entsprechen.

Fazit und Ausblick

Von internationalen Akteur*innen wird oft übersehen, dass Afghaninnen schon vor 2001 politisch und gesellschaftlich

aktiv waren. Sie haben heute mit den Auswirkungen von *political patriarchy*, Unsicherheit und Gewalterfahrungen, kulturellen und religiösen Hindernissen sowie unterschiedlichen Faktoren im Zusammenhang mit der internationalen Einflussnahme zu kämpfen.

Die positiven Auswirkungen von politischer Partizipation sind vielfältig: einerseits genießen Frauen, die eine Position in Regierung oder Parlament innehaben, einen höheren sozialen Status, können selbstbewusst mit Männern diskutieren und eigenständig reisen, auch ins Ausland. Auch für die politische Kultur eröffnen sich positive Perspektiven: Parlamentarierinnen beschreiben sich im Vergleich zu ihren männlichen Kollegen als aktiver, in der Bevölkerung bekannter, besser zugänglich für ihre Wähler*innen und mehr mit Themen des täglichen Lebens befasst. Ihre männlichen Kollegen hingegen scheinen sich tendenziell ihrer Wählerschaft weniger verpflichtet zu fühlen und mehr mit übergeordneten politischen Themen befasst zu sein.³⁷ Auch bereits die Teilnahme an Wahlen hatte bei vielen Frauen eine zutiefst positive Wirkung: sie nahmen sie als Bestätigung ihrer rechtlichen Gleichstellung im Staat wahr, und ihr Selbstvertrauen und ihre Hoffnung auf positive Veränderung wurden dadurch gestärkt.³⁸ Um die Akzeptanz in der Gesellschaft zu erhöhen, experimentieren Frauenrechtlerinnen bereits seit einigen Jahren damit, Frauenrechte und die politische Partizipation von Frauen als islamisch zu framen. Dies ist nur begrenzt erfolgreich, da unterschiedlichste Möglichkeiten bestehen, islamische Normen zu interpretieren. Möglicherweise wäre ein stärkerer Bezug auf frauenrechtlich kompatible nicht-religiöse Aspekte der afghanischen Kultur Erfolg versprechender und weniger kontrovers.

Die politische Beteiligung von Frauen basiert weitgehend auf komplexen Machtstrukturen innerhalb und außerhalb der Regierung, in denen Frauenrechte keine Relevanz haben. Die Motivationen von Frauen, in die Politik zu gehen, sind divers; die, die sich für Frauenrechte einsetzen, bleiben dabei weitgehend wirkungslos. Nicht nur Frauen sind weitgehenden von der Macht ausgeschlossen, aber sie trifft es doppelt: einerseits bleibt ihnen eine Teilhabe an Entscheidungsfunktionen vorbehalten, andererseits sind Frauenrechte per se nachrangig in diesen Konstellationen. Wenn Frauen die richtigen Verbindungen haben, können sie bis zu einem gewissen Grad am politischen System teilnehmen und sich einen Zugang zu Schutz, Status, Einfluss und Geld sichern. In aller Regel sind sie dann aber nicht frei in ihren Entscheidungen und ihre Macht geht niemals weit genug, um die Strukturen verändern zu kön-

³⁶ Siehe <http://www.tolonews.com/en/afghanistan/24534-rula-ghani-advocates-for-real-change-in-lives-of-afghan-women>, letzter Aufruf 31.07.2016.

³⁷ Fleschenberg/Bari (2015).

³⁸ Lough et al. (2012).

nen. Als Alternative bliebe nur, sich außerhalb dieses Systems zu stellen, was bedeuten würde, eine sowohl gefährliche wie machtlose Position einzunehmen.³⁹

Die westliche Intervention hat einerseits dazu beigetragen, diese Machtstrukturen zu stärken,⁴⁰ auf der anderen Seite konnten mit ihrer Hilfe wesentliche gesetzliche Regelungen für Frauenrechte zumindest auf dem Papier etabliert werden. Allerdings hat die NGO-isierung von zivilgesellschaftlichen Frauenrechtsgruppen eine Entwicklung eines afghanischen feministischen Aktivismus gebremst. Unsicherheit und Gewalterfahrungen tragen als weitere Faktoren dazu bei, dass sich Frauen aufgrund bewusster oder unbewusster Schutzmechanismen voneinander distanzieren.

Frauen haben nur eine Chance, dieses Dilemma zu durchbrechen, wenn es ihnen gelingt, trotz der diversen Hindernisse sich über familiäre, soziale und andere Grenzen hinweg miteinander, ob nun strategisch oder solidarisch, zu verbünden.

Erstellt August 2016

³⁹ Es gibt einige politische Gruppen, die diese Position offensiv einnehmen und dabei auch für Frauenrechte eintreten, v.a. die Solidarity Party Afghanistans (<http://www.hambastagi.org/new/english-section/>) und RAWA (<http://www.rawa.org/index.php>).

⁴⁰ So hat die Internationale Gemeinschaft die Integration von Kriegsverbrechern in die Regierung ebenso akzeptiert wie ein Amnestiegesetz, das deren Strafverfolgung verhinderte. Weiterhin wurden mehrfach Wahlen als demokratisch legitimiert, die von groben Wahlfälschungen geprägt waren.