

## AUS POLITIK UND WISSENSCHAFT

### Manifest der Hoffnung. Über die neue Verfassung Afghanistans

Von *Hans-Joachim Vergau*, Berlin

#### Der Aufbruch

In Afghanistan ist seit dem 26. Januar 2004 eine neue Verfassung in Kraft.<sup>1</sup> Vom 14. Dezember 2003 bis zum 4. Januar 2004 hatte in Kabul eine „Große Versammlung“ („Loya Jirga“, phonetisch: Djirga) hart debattiert und schließlich diese Verfassung durch Akklamation, also ohne Gegenstimmen, beschlossen. Wer ihren Inhalt gutheißt, kann von einem beachtlichen Fortschritt sprechen. Nach 23-jähriger Zerstörung des Landes durch Invasion und erbarmungslose Bürgerkriege ist innerhalb von nur zwei Jahren schrittweise das rechtliche Fundament für den Aufbau eines demokratischen Staates gelegt worden.

Ein ermutigendes Resultat für alle, die angesichts der Zustände von 2001 zur Verzweiflung neigten. Zugleich aber kein Pausezeichen. Die Wirklichkeit befindet sich noch lange nicht in der beschlossenen Verfassung. Rechtssicherheit und wirtschaftlicher Aufbau haben kaum begonnen. Die Verfassung wird in der Praxis nicht durchsetzbar sein, wenn nicht die Lebensform der Zivilgesellschaft praktisch Fuß zu fassen beginnt und die Reform des Sicherheitssektors zügig vorangeht, also: Aufbau von Polizei und Justiz, Abrüstung der Milizen, Drogenbekämpfung, Aufbau regierungsloyaler Streitkräfte. Die Bürger Afghanistans und die internationale Gemeinschaft stehen jetzt und langfristig vor alle Energien fordernden Aufgaben und vor Gefahren, die nur durch mutige Mobilmachung aller Abwehrkräfte zu bestehen sind.

Ob die Verfassung selbst sich als tragfähiges Fundament demokratischer und rechtsstaatlicher Rahmenbedingungen bewähren wird, kann im Lichte ihres Entstehungsprozesses nicht als sicher gelten. Inwieweit jenes Fundament einen realen Konsens widerspiegelt, darüber lassen die Positionskämpfe auf dem Wege von der am 26. November 2001 auf dem Peters-

<sup>1</sup> Text der Verfassung von 2004: [http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/af00000\\_html](http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/af00000_html).

berg zusammengetretenen Afghanistan-Konferenz bis hin zu den Präsidentschaftswahlen im Oktober 2004 aufklärende Schlüsse zu. Im Folgenden soll daher nicht etwa das ganze Verfassungswerk dargestellt, sondern nur anschaulicher Einblick in die Debatten über die unter den spezifischen afghanischen Verhältnissen entscheidenden verfassungsrechtlichen Schlüsselfragen gegeben werden.<sup>2</sup>

### Blick in die Verfassungsgeschichte

Als erste Verfassung Afghanistans<sup>3</sup> im heutigen Sinne gilt die von 1923. Die ihr vorausgehende Loya Jirga war einberufen und in der Besetzung beeinflusst von König Amanulla, hat aber sachliche Debatten ermöglicht und die Monarchie erheblich reformiert. Es folgten Verfassungen in den Jahren 1931, 1964, 1977, 1987 und 1990.<sup>4</sup>

Im Petersberger Abkommen vom 5. Dezember 2001<sup>5</sup> wird unter Abschnitt II verfügt, bis zur Annahme einer neuen Verfassung solle diejenige von 1964 als rechtlicher Rahmen („legal framework“) dienen mit Ausnahme der Artikel, die dem Abkommen widersprechen oder sich auf die Monarchie sowie die ausführende und gesetzgebende Gewalt beziehen. Von 128 Artikeln sind damit mindestens 70 ausgenommen.

Der Rückgriff nur auf die vor damals 37 Jahren verabschiedete Verfassung zur Einführung der konstitutionellen Monarchie ist verständlich. Die im Februar 1977 einberufene Loya

<sup>2</sup> Außer auf die im Laufe der Abhandlung zu zitierende Literatur und Dokumentation stützt sich der Verf. auf seine persönlichen Beobachtungen in der Loya Jirga selbst, auf gesonderte Konsultationen mit maßgebend beteiligten Afghanen, insbesondere Vizepräsident Prof. Niamatulla Shahrani, Prof. M. Mousa Maroofi und Richter Mohammad Ashraf Rasooli, sowie auf ständigen Informations- und Gedankenaustausch mit Legationsrat Florian Laudi (Rechtsreferent der Deutschen Botschaft, der den Verfassungsprozess ständig unmittelbar verfolgt hat). Aufschlussreich war ferner u.a. der Kontakt in Kabul zum US-Experten Barnett R. Rubin (Center on International Cooperation, New York University).

<sup>3</sup> Dazu schon *Gerhard Moltmann*, Die Verfassungsentwicklung Afghanistans von 1901 bis 1986, Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart [JöR], Neue Folge/Band 35, 1986, S. 509-574; *derselbe*: Die weitere Verfassungsentwicklung Afghanistans bis 1988, JöR, NF/Band 37, 1988, S. 741-760.

<sup>4</sup> Verfassungstexte: 1923: <http://www.afghan-web.com/history/const/const1923.html>.  
1931: *Gerhard Moltmann*, Mitteilungen des Deutschen Orient-Instituts, Nr. 18 (1982), S. 85-100  
1964: <http://www.afghan-web.com/history/const/const1964.html>  
1977: <http://www.afghan-web.com/history/const/const1976.html> Die hier angegebene Jahreszahl 1976 wird nicht übernommen, da die beschließende Loya Jirga erst 1977 stattgefunden hat.  
1987: <http://www.afghan-web.com/history/const/const1987.html>  
1990: <http://www.afghan-web.com/history/const/const1990.html>.

<sup>5</sup> Text des Petersberg-Abkommens: <http://www.auswaertiges-amt.de> (unter Außenpol./Regionalpol.).

Jirga war in erster Linie Bühne des von Daud Khan propagierten revolutionären Wandels. Sie verabschiedete die erste republikanische Verfassung, die aber schon 1978 suspendiert worden ist. Die Verfassungen von 1987 und von 1990 galten auf dem Petersberg als „nicht hoffähig“, weil sie in die Phase der Abhängigkeit Präsident Najibullahs von Moskau fallen und von besonders geringem Einfluss auf die praktische Politik waren.

Solche Umstände reichen nicht aus, diese Verfassungen nach den wenigen Jahren bis 2001 als irrelevant einzustufen.<sup>6</sup> Vielmehr ist trotz aller Vorbehalte erkennbar, dass maßgebende Delegierte der Loya Jirga vom November 1987 und vom Mai 1990 (Revision der Verfassung von 1987 unter Beibehaltung der Artikelnummern) sehr wohl eine Evolution des verfassungsrechtlichen Denkens mitvollzogen hatten und dies in von der Zensur der Machthaber nicht direkt betroffenen Bereichen zur Geltung gebracht haben. Generell ist vor dem Vorurteil zu warnen, wo Moskau in der Dritten Welt vor der Wende dominierenden Einfluss auf politische Bewegungen ausüben konnte, sei auch gesellschaftspolitisches und damit verfassungsrechtliches Denken der kommunistischen Ideologie anheimgefallen. Dies konnte schon in Fällen wie dem ANC (Südafrika) und der SWAPO (Namibia) widerlegt werden.<sup>7</sup> Im übrigen steht für beide Situationen fest, dass Najibullah selbst verzweifelt um Abbau der Opposition im Lande und um internationale Anerkennung bemüht war, nachdem Gorbatschow am 21. Juli 1987 in Wladiwostok den Abzug der sowjetischen Truppen angekündigt hatte. Dem Präsidenten selbst lag an rechtsstaatlich vorzeigbaren Verfassungen.

Felix Ermacora hat, ohne die Auswirkungen der realen Machtverhältnisse zu vernachlässigen, überzeugend darlegt, dass die Verfassungen von 1987 und von 1990 als beachtliche Schritte auf dem Wege zu einer VN-Standards genügenden Verfassungsentwicklung in Afghanistan ernst zu nehmen sind.<sup>8</sup> Er unterscheidet den – auch hier in erster Linie interessierenden – Stellenwert fortschrittlicher Lehre, vor allem im Bereich der Grundrechte, von den durch politisches Diktat, vor allem durch Gesetzesvorbehalte, verfügten Schranken der praktischen Durchsetzung.

<sup>6</sup> Auf 1987/1990 wird nicht vergleichend eingegangen in bisherigen deutschen Kommentaren, aber auch nicht in dem Aufsatz von *R. Rubin Barnett: Drafting a Constitution for Afghanistan*, *Journal of Democracy*, July 2004. Johns Hopkins University Press. Dagegen zitiert *Mariam Nawabi* 1977, 1987 und 1990 als vollwertige Vergleichsbeispiele in „*Womens Rights in the New Constitution of Afghanistan*“, 2003, S. 7 (<http://www.cic.nyu.edu/pdf/E13WomensRightsShort20VersionNawabi.pdf>).

<sup>7</sup> Verf.: „*Genscher und das Südliche Afrika*“, in: *Schriften des Zentrums für Europäische Integrationsforschung* Nr. 50, Nomos-Verlag, 2002, Seiten 236/237.

<sup>8</sup> *Felix Ermacora: „Afghanistan 1980 to 1991“*, in: *Constitutions of the Countries of the World*, Januar 1992, Oceana Publications, Inc., Dobbs Ferry, New York, S. 1-7. Zu einseitig negative Bewertung der Verfassung von 1987 bei *Moltmann*, oben Anm. 3 (Bd. 37)

Auch wenn man dies bisher nicht öffentlich hervorhebt, kann mit Sicherheit angenommen werden, dass viele unter den die neue Verfassung 2002/03 vorbereitenden Delegierten auch diese jüngsten Verfassungen ausgewertet haben. Die Petersberger Vereinbarungen verleihen einem – recht begrenzten – Teil der Verfassung von 1964 zwar eine Übergangsgeltung, doch liegt darin keineswegs eine feste Vorgabe, diesen Text als Vorbild zu betrachten. Im Folgenden wird hinterfragt werden, was in der neuen Verfassung wirklich neu ist, und nicht nur, was sie gegenüber 1964 an Neuem gebracht hat.

### **Loya Jirga – die Große Versammlung**

Die Bezeichnung „Loya Jirga“ (Große Versammlung) entstammt der Sprache der Paschtunen, die den größten Stamm in der Bevölkerung bilden. Traditionell ist die Jahrhunderte alte Institution eine Versammlung der Stammesältesten (Paschtunen, Tadjiken, Hazaras, Usbeken u.a.) gewesen, um das ganze Land betreffende Grundsatzfragen zu entscheiden. Die Staatsgründung selbst wird zurückgeführt auf eine Loya Jirga von 1747 in Kandahar, wo die Afghanen ihren ersten König Ahmad Shah Durrani gewählt haben. König Habibullah Khan hat 1915 seine Abneigung gegen eine Kriegsbeteiligung auf Seiten Deutschlands durch eine Loya Jirga absegnen lassen. 1923 ließ der stark durch das Vorbild von Mustapha Kemal (später „Atatürk“) inspirierte König Amanullah Khan so eine beachtliche Liberalisierung der Monarchie einführen; mit seinen forcierten liberalen Reformplänen konfrontiert, hat ihn die Loya Jirga 1928 gestürzt. Auf die verfassungsgeschichtlich bedeutsamen Konvente 1977, 1987 und 1990 ist oben hingewiesen worden. Seit 1964 enthält jede Verfassung Regelungen für die Loya Jirga. Diese sind nicht einheitlich. Nach der neuen Verfassung (Art. 110 bis 115) setzt sie sich aus den Abgeordneten der Nationalversammlung und den Vorsitzenden der Provinz- und Distrikträte zusammen und entscheidet über die Unabhängigkeit, die Souveränität, die territoriale Integrität und „höchste Staatsinteressen“ betreffende Grundsatzfragen, ferner über Verfassungsänderungen und die Strafverfolgung des Präsidenten. Sie wird ad hoc einberufen. Über dieses Kapitel der Verfassung gab es keine Kontroversen.

Bei der Einsetzung einer „Interim Authority“ unter Präsident Hamid Karzai haben die Petersberg-Delegierten vom Dezember 2001 zugleich entschieden, eine Unabhängige Sonderkommission mit der verbindlichen Organisation einer im Juni 2002 abzuhaltenen „Emergency Loya Jirga“ (ELJ) zu beauftragen. Die 21 Mitglieder der Sonderkommission wurden ausgewählt aus von jenen Delegierten und von „Afghan professional and civil society groups“ präsentierten Listen. Die Kommission hat entschieden, dass 1450 Delegierte zur ELJ einberufen werden sollten, davon 1051 landesweit gewählt durch in den Distrikten gewählte 15 000 Wahlbeauftragte, der Rest ernannt u.a. von politischen, religiö-

sen, kulturellen und Frauen repräsentierenden Institutionen, ferner Sprechern der Nomaden, Flüchtlinge, Behinderten. Tatsächlich waren an der ELJ 160 Frauen beteiligt.<sup>9</sup>

Entsprechend dem Petersberg Abkommen (IV 5.) hat die vom 11. bis 19. Juni 2002 tagende ELJ den Präsidenten der Übergangsregierung gewählt. Der Paschtune Hamid Karzai erhielt von den 1411 gültigen Stimmen 1052.<sup>10</sup> Am 5. Oktober setzte der Präsident einen Redaktionsausschuss (drafting committee) aus 9 Mitgliedern unter Vorsitz von N. Shahrani ein zur Vorbereitung eines von der im Petersberger Abkommen vorgesehenen Verfassungskommission vorzulegenden Entwurfs. Diese Kommission, wiederum unter Vorsitz N. Shahrani, ist dann durch Präsidenten Dekret vom 24. April 2003 ernannt worden. Sie bestand aus 35 Mitgliedern (davon 7 Frauen). Im Juni und Juli 2003 sammelte die Kommission im ganzen Lande mündliche und schriftliche Vorschläge aus der Bevölkerung zum Inhalt der künftigen Verfassung.<sup>11</sup> An über 523 Treffen nahmen etwa 150 000 Bürger teil. Fast ein Fünftel davon waren Frauen. Außerdem erhielt die Kommission über 80 000 schriftliche Eingaben aus der Bevölkerung.<sup>12</sup> Shahrani übergab den Schlussentwurf am 3. November 2003 feierlich an Ex-König Zahir Shah, ehrenhalber „Father of the Nation“, und an die Öffentlichkeit.

Inzwischen hatte Karzai durch Dekret vom 15. Juli 2003 entsprechend dem Petersberger Abkommen (I 6.) die Verfassungsgebende Loja Jirga (VJL) angekündigt.

Zusammensetzung: 500 Mitglieder – davon: 450 gewählt, 50 ernannt.

Von den 450 Gewählten

- 344 Delegierte in geheimer Abstimmung durch die 15 000 Distrikt-Wahlbeauftragten für die ELJ,
- 64 Frauen durch Frauenversammlungen in den damaligen 32 Provinzen (heute 34), je 2 pro Provinz,
- 24 Delegierte der Flüchtlinge in Pakistan und im Iran,
- 6 Delegierte der „internally displaced persons“, die sich in den Provinzen Kandahar, Herat und Helmand aufhalten und ihre Vertreter in dort abzuhalgenden Versammlungen wählen,

<sup>9</sup> Zu den ELJ-Kriterien vgl. Petersberg-Abkommen, Abschnitt IV. Zur Einberufung der ELJ: *Said Musa Samimy*, Afghanistan. Tragödie ohne Ende?, Bad Honnef 2003, S. 248.

<sup>10</sup> *Samimy*, a.a.O., S. 249; abweichende Informationen über die genauen Abstimmungszahlen vgl.: <http://afghanland.com/history/loyajirga.html>.

<sup>11</sup> Zu dieser Volksbefragung: Analytical Report of People's Views and Recommendations for the Drafting of a New Constitution, herausgegeben mit UNAMA-Hilfe vom Sekretariat der Kommission, Kabul Oktober 2003. Informationen hierzu auch in <http://www.constitution-afg.com>. Text VKom-Schlussentwurf vom 3. November 2003: [www.constitution-afg.com/draft\\_const.htm](http://www.constitution-afg.com/draft_const.htm).

<sup>12</sup> Vgl. Fn. 11 (Seite 9 in dem dort zuerst zitierten Text).

- 9 durch Nomaden-Versammlungen gewählte Delegierte,
  - 3 durch die Religionsgemeinschaften der Hindus und der Sikhs gewählte Delegierte.
- Die 50 Ernannten bestimmt der Präsident, davon 25 Frauen und 25 Rechtsexperten.

Am 14. Dezember 2003 ist die Loya Jirga eröffnet worden.<sup>13</sup> Sie wählte mit 52,7 % den von Karzai und Brahimi favorisierten Rechtsprofessor Sibghatullah Mojaddedi zum Vorsitzenden. Er hatte die durch Präsidenten-Dekret Nr. 4913 vom November 2003 erlassene Geschäftsordnung anzuwenden. Die Loya Jirga hat am 4. Januar 2004 die 162 Artikel der Verfassung beschlossen. Die Verfassung ist am 26. Januar 2004 durch Karzai unterzeichnet und veröffentlicht worden. Sie ist damit in Kraft getreten.

Selbstverständlich waren alle Stationen des hier gezeigten Prozesses bis hin zur VLJ Bühne eines oft unsanften politischen Kräftespiels. Nicht abgerüstete Lokalherren (vor allem der „Nordallianz“) haben ihre Regionalinteressen und Machtambitionen unverhohlen eingebracht. Stammesressentiments behinderten sachliches Kompromißstreben, Scharia-Apostel wie Monarchisten suchten eine Plattform. Tatsächliche oder vermutete US-Einflüsse erzeugten Misstrauen. Aus alledem resultierende Spannungen, Intrigen, Geldzuwendungen und Absprachen hinter den Kulissen haben zu lautstarken Zweifeln daran Anlass gegeben, ob die Petersberg-Delegation und die Gremien von 2002/03 als in annähernd fairer Weise repräsentativ gelten könnten und ausreichend transparent arbeiteten. Die Beschreibung dieses Politiktheaters würde den Rahmen dieser Darstellung sprengen.<sup>14</sup> Soweit Positions-kämpfe letztlich bestimmend für den schließlichen Inhalt der Verfassung waren, wird dies unten bei der Analyse der konkreten Artikel aufgezeigt. In der VJL selbst, wo fast alle Kriegsherren und Mudjaheddin-Führer, soweit sie nicht als Inhaber von Gouverneursämtern ausgeschlossen waren (Ismael Khan/Herat), mit Imponiergehabe aufzogen, war ihr Einschüchterungspotential bereits so deutlich geschrumpft, dass insgesamt die reform-orientierten Kräfte sich mit wichtigen Anliegen durchsetzen konnten. Bemerkenswert bleibt, dass man es in dieser so zerrissenen Gesellschaft mit keiner einzigen Separatisten-Bewegung zu tun hat. Afghanen wollen alle bleiben.

<sup>13</sup> Tatsächlich haben 502 Delegierte an der VLJ teilgenommen. Darunter waren etwa 100 Frauen. Die Versammlung fand, wie schon die ELJ, auf dem streng überwachten Gelände des Polytechnikums (Kabuler Stadtteil Baghe Bala/Afhshar) statt in einer stabilen, die Fläche von 2.400 qm einnehmenden zeltartigen Aluminium-Halle, von der GTZ erstellt. Innerhalb der gigantischen Halle waren hinten 10 Unterzelte für die VLJ-Ausschüsse untergebracht. Außerhalb gab es mehrere geräumige Nebenzelte z.B. als Gebetsraum und für Besucher.

<sup>14</sup> Vgl. hierzu *Samimy* (oben Fn. 9), a.a.O., Teil VII; *Rubin*, oben Fn. 6. Extrem kritischer und teilweise in unsachliche Polemik gleitender Kommentar von *Peter Symonds*, Loya Jirga in Afghanistan: Ein zynisches Feigenblatt für Neokolonialismus, 18. Mai 2002, in: World Socialist Web Side (<http://www.wsws.org/de/2002/mai2002/loya-m18.shtml>).

### **„Afghanistan ist eine Islamische Republik“**

Im Falle einer Gesellschaft, deren Leben noch bis vor kurzem über Jahre vom fundamentalistischen Regime der Taliban bestimmt war, geht nichts als selbstverständlich durch, was eine neue Verfassung zu „Islam“ sagt.

Artikel 1 beginnt mit den Worten „Afghanistan ist eine Islamische Republik ...“. Sogleich fällt auf, dass in der Königs-Verfassung von 1964 die Präambel das Religiöse überhaupt nicht anspricht und dass auch der weitere Text dem Staate nicht das Adjektiv „islamisch“ beigibt. 1977 beschwört die Präambel zwar als das Bekenntnis der Bürger „the sacred religion of Islam“, wie dies auch in der neuen Präambel geschieht, doch der Staat wird nur „republican, democratic, independant, unitary and indivisible“ genannt (Art. 20).<sup>15</sup> Ebenso wenig findet sich ein Islam-Prädikat des Staates in der Verfassung von 1987 (Art. 1). Dagegen erklärt Art.1 von 1990 die Republik Afghanistan zum „Islamic State“.

Der Streit über den neuen Artikel 1 hat im Jahre 2003 erhebliche Aufregung sowohl in die Verfassungskommission (VKom) als auch in die VLJ selbst gebracht. Dies gilt auch für einige der wichtigsten unter den zahlreichen weiteren Islam-Bezügen in der Verfassung.<sup>16</sup>

Rasooli berichtet, die „Mullahs und Mudjaheddins“ hätten die Scharia ausdrücklich als bindendes Recht und Staatsprogramm schon in Art. 1 festschreiben wollen, um dann alles Weitere daran ausrichten zu können. Ihre Vorbilder seien Ägypten und Yemen gewesen. Auf der Gegenseite hätte eine liberalere Minderheit (hier „Reformer“ genannt) gekämpft, die wenigstens die Staatsbezeichnung nicht mit der Religion vermischt sehen wollte.<sup>17</sup>

Die Resultate engagierten Ringens um Kompromisse ziehen sich durch das gesamte Dokument. Die Hinnahme der deutlichen Einbindung in das islamische Recht war aus der Sicht der Reformer der unausweichliche und letztlich lohnende Preis für manches Nachgeben der Islamisten bei mehreren anderen Grundsatzentscheidungen.<sup>18</sup>

<sup>15</sup> Verfassungszitate werden vorwiegend in der englischen Übersetzung wiedergegeben, da in der Regel nur diese von Experten überprüft ist, welche die Sprachen Dari und Paschtu beherrschen. – Offiziell verbindliche Texte gibt es nur in Dari und Paschtu.

<sup>16</sup> Islam-Bezug in allen Eidesformeln und in Art. 1, 2, 3, 17, 18, 19, 23, 35, 45, 54, 60, 62, 81, 116, 118, 130, 131, 136, 149, 159, 161, 162.

<sup>17</sup> Hinweis von *Mohammad Ashraf Rasooli*, Tadjike aus Parwan, früher Richter am Obersten Gerichtshof und stv. Justizminister, war Mitglied der VKom, der ELJ und der VLJ. Verf. hat ihn am 5. Mai 2004 zu einem Fachgespräch in der Deutschen Botschaft Kabul empfangen.

<sup>18</sup> Diese Wertung teilt *Maroofi*. Seines Erachtens „gehören Art. 2 und 3 zur Vergangenheit, während Kapitel II (Grundrechte und -pflichten der Bürger) die Zukunft einleitet“. Er habe beim „Unfug des Alkoholverbots“ (Art. 7 Abs. 2) mitgespielt, da es sich als Obsession der Islamisten herausgestellt hatte, so dass man dafür etwas einhandeln konnte. Tatsächlich sei das Verbot für jeden

Dazu gehört nicht Art. 2 Abs.1. In keiner früheren Verfassung und auch noch nicht im Schlussentwurf der VKom ist eine Doppelbetonung wie diese auffindbar: „The religion of the State of the Islamic Republic of Afghanistan is the sacred religion of Islam.“ Immerhin ist in Art. 2 Abs.2 die – allerdings unter Gesetzesvorbehalt stehende – religiöse Toleranzklausel bewahrt worden.<sup>19</sup> Als fortschrittlich ist anzuerkennen, dass es erstmals heißt „free to exercise their faith“, nicht nur „their religious rites“. Moslems wegzumissionieren bleibt laut Maroofi jedoch verboten.

Erfolgreich gingen die Islamisten auch aus dem Kampf um Art. 3 hervor: „In Afghanistan no law can be contrary to the beliefs and provisions of the sacred religion of Islam.“ Damit wurde in der VLJ, abweichend vom Schlussentwurf der VKom, von 1964 Art. 64 Abs.2 und von 1987/90 Art. 2, die gleichrangige Bindung an „the values of this Constitution“ aus dem Text eliminiert, so dass Art. 3 jetzt als eine Umschreibung der Scharia-Einführung gelesen werden kann. Mit entsprechendem Nachdruck haben die Reformer diese Formel abzuwehren versucht. Barnett Rubin hat beobachtet, dass sie als Preis für die Hinnahme der Formel ihren Gegnern das fundamental wichtige Zugeständnis abringen konnten, einen in Art. 7 Abs.1 beabsichtigten Islam-Vorbehalt beim Bekenntnis zum Völkerrecht fallen zu lassen. Ferner sollen so auch die Chancen für eine Gleichberechtigung der Geschlechter gestärkt worden sein.<sup>20</sup>

An der Generalklausel, wonach bei Fehlen einer gesetzlichen Regelung die Hanafi-Rechtslehre anzuwenden ist<sup>21</sup>, wird festgehalten (Art. 130 Abs.2), wobei hierzu jedoch ein Verfassungsvorbehalt durchgesetzt werden konnte. In Art. 131 räumt eine afghanische Verfassung zum ersten Mal ein, dass die Gerichte „in cases dealing with personal matters involving the followers of the Shia Sect“ die Rechtslehre der Schiiten anzuwenden haben. In sonstigen, einen Schiiten betreffenden Fällen gilt diese Lehre subsidiär, also an Stelle der Hanafi-Rechtslehre. Es handelt sich um einen Meilenstein auf dem Wege zur nationalen Integration dieser Minderheit, die hauptsächlich aus den – stets vom Iran unterstützten – Hazaras besteht.

afghanischen Moslem sowieso Gesetz; man gebiete ja auch die Einhaltung des Ramadan nicht ausdrücklich in der Verfassung. Prof. *M. Mousa Maroofi* lehrt an der Rechtsfakultät in Kabul und als Gastdozent für Rechtsvergleichung in den USA. Er war Mitglied des Redaktionsausschusses, der VKom und der VLJ. Im Rahmen der VLJ war er Mitglied des Vermittlungsausschusses. Verf. ist ihm mehrfach in der VLJ begegnet und hat ihn am 2. Mai 2004 zu einem Fachgespräch in der Botschaft empfangen.

<sup>19</sup> Entsprechende Klauseln auch 1964 Art. 2 Abs.2; 1977 Art. 22; 1987/90 Art. 40.

<sup>20</sup> Vgl. oben Anm. 3.

<sup>21</sup> Eine der vier sunnitischen Rechtsschulen (Hanafiten, Malikiten, Schafaiten, Hanbaliten). Vgl. auch *Bassam Tibi*, Im Schatten Allahs, München/Zürich 1994, S. 73/74.

Als interessant ist hervorzuheben, dass in Art. 54 Abs.2 der Islam im Gewande des Fortschritts eintritt: Unter seinem Banner macht die Verfassung mobil gegen sich bekanntlich hartnäckig haltende Stammestraditionen der brutalen Unterdrückung im Familienverband. Darin steckt der zutreffende Hinweis, dass im aktuellen Afghanistan sehr abstoßende Zustände bei korrekter Scharia-Anwendung verhindert würden.<sup>22</sup>

Verfassungsänderungen im Islam-bezogenen Bereich sind ausgeschlossen. Art. 149 Abs.1: „The provisions of adherence to the provisions of the sacred religion of Islam and the regime of Islamic Republic cannot be amended.“<sup>23</sup> Es bleibt abzuwarten, welche Auslegung der weite Begriff „provisions“ in der Praxis erfahren wird.

Generell ist mit der starken Bindung an den Leitwert „Islam“ in der gesamten Verfassung wenig darüber entschieden, welche Richtung der Einfluss der Religion und der Islamgelehrten auf die Gestaltung der Gesellschaft und das Leben des Individuums nehmen wird. Entscheidend wird es darauf ankommen, wie mit dehnbaren Begriffen und den zahlreichen Gesetzesvorbehalten umgegangen wird und wie Gerichte und Behörden das Recht in der Praxis auslegen und anwenden. In Tunesien wird unter einer eher säkularen Verfassung ein stark konservativ-islamisch geprägtes Zivil-, Straf- und Familienrecht angewandt, während sich im Iran trotz einer von Scharia-Dogmatik durchzogenen Verfassung in der Praxis ein eher säkulares Ehe-, Familien- und Wirtschaftsrecht durchsetzt.<sup>24</sup> Entspannend kann sich in Afghanistan auswirken, dass die Verfassung an keiner Stelle den geistlich-religiösen Autoritäten eine politische oder rechtliche Sonderrolle einräumt (wie zuletzt 1987 in Art. 94 Abs.1 Ziffer 8 für „the Council of Ulema and Clergymen“).

Shahrani empfahl, den Gesamtinhalt der Verfassung zu würdigen.<sup>25</sup> Die Grund- und Freiheitsrechte seien angemessen garantiert. Das Gebot der Gleichbehandlung der Geschlechter stehe unter keinem Gesetzesvorbehalt. Für die eingeführten Gesetzesvorbehalte errichte

<sup>22</sup> Vgl. „Stellungnahme zum afghanischen Verfassungsentwurf“, Max Planck Institut, Heidelberg, 4. November 2003 (Wolfrum/Afsah).

<sup>23</sup> Art. 120 der Verf. von 1964 erklärt für unabänderlich „die Treue zu den Grundsätzen des Islam ...“; 1977 hierzu in Art. 121: „The principle of adherence to the basic principles of Islam ... shall not be amended.“ Keine Unabänderlichkeits-Klausel 1987 und 1990 (Art. 141).

<sup>24</sup> Vgl. Max Planck Institut, oben Anm. 22. Die hier erwähnten Hinweise und eine ausführlicher begründete Wertung im hier vertretenen Sinne sind enthalten in der zitierten MPI-Stellungnahme.

<sup>25</sup> Prof. Niamatullah Shahrani (65), vom Stämme der Usbeken, geb. in Badakshan, studierte Jura in Kabul, Kairo und den USA. Als angesehener Experte des islamischen Rechts ist er aufgeschlossen für dessen zeitgemäße rechtsstaatliche Fortentwicklung. Seit Juni 2002 einer der Stellvertreter Karzais. Shahrani war Vorsitzender des Redaktionsausschusses und der VKom. Er gilt als eine der kompetentesten und einflussreichsten Persönlichkeiten im gesamten Prozess der Verfassunggebung. Der Vizepräsident hat den Verfasser am 10. Mai 2004 im Präsidialamt zu einem Gespräch empfangen.

Art. 149 Abs.2 eine Schranke: „Amendments of the fundamental rights of the people are permitted only in order to make them more effective.“ Gewiss sei insbesondere in der traditionsverhafteten Richterschaft ein Lernprozess notwendig. Er (Shahrani) schließe aber aus, dass fundamentalistische Kräfte durch ihre leider zunächst zu erwartenden Einseitigkeiten bei der Auslegung den Weg zu einer dem „aufgeklärten Islam“ konformen Rechtsordnung langfristig behindern könnten. Zu berücksichtigen sei, dass fast alle afghanischen Moslems, auch die moderaten, in der penetranten Zunahme amerikanischer und europäischer Kultureinflüsse eine Bedrohung sähen. Neben dem Patriotismus seien Präambelsatz 1 und die weiteren Proklamationen des Islam in der Verfassung das wesentliche Bindemittel, um diese durch gegenseitiges Töten, bleibende Aversionen zwischen Stämmen und Unge rechtigkeiten bei Besitz und Bildung zerrissene Gesellschaft in eine alle einschließende Identität einzuberufen. „Viele Paschtunen misstrauen den Tadjiken, aber alle sind beseelt vom Vertrauen in Allah.“ Am Ende habe die VLJ, auch im Lichte der verfassungsrechtlichen Tradition, überhaupt keine Alternative zu dieser den Islam bejahenden Textgestaltung gesehen.

### **Die Bürger Afghanistans haben gleiche Rechte vor dem Gesetz**

„The state shall observe the Charter of the United Nations, international treaties, international conventions that Afghanistan is part to, and the Universal Declaration of Human Rights.“ (Art. 7 Abs.1). Schon der fünfte Präambelsatz verlangt „Observing the United Nations Charter and respecting the Universal Declaration of Human Rights“. Werden diese Grundsätze tatsächlich befolgt, so bringen sie weitreichende Normen des Völkerrechts zur Geltung, wovon an dieser Stelle vor allem auf die Menschenrechte einzugehen ist.

Afghanistan ist seit 1946 Mitglied der Vereinten Nationen und hat 1948 die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte akzeptiert. Dennoch wird nichts davon in der Verfassung von 1964 erwähnt. Daher fällt besonders auf, dass 1977 ein Bekenntnis zur VN-Charta und zur MR-Erklärung festgeschrieben worden ist (Art. 12) und 1987/90 dasselbe verstärkt geschieht durch Aufnahme in die Präambeln und in Art. 133. Die gegenwärtige Verfassung bietet also insoweit nichts Neues. Man muss nur hoffen, dass dieses Engagement nun endlich erstmals nicht Lippenbekenntnis bleibt, sondern Auftakt für einen realen Schutz der Menschenrechte ist. In Art. 58 wird eine Unabhängige Menschenrechtskommission eingesetzt, die als Anwalt Beschwerdeführern gegenüber Gerichten und Behörden helfen „kann“.

Der Grundrechtskatalog (Kapitel II) entspricht den Verfassungsstandards in moderat-fortschrittlichen islamischen Staaten. Gesetzesvorbehalte sind leider fast allgegenwärtig, fallen aber doch nicht drastisch aus dem internationalen Rahmen. Das Recht auf Leben ist durch die Todesstrafe eingeschränkt (Art. 23, Art. 129). Garantiert werden mit Gesetzesvorbehalt u.a. Freiheit und Menschenwürde (Art. 24), fairer Strafprozess (Art. 25-31), Meinungs- und

Pressefreiheit (Art. 34), Versammlungsfreiheit (Art. 35), Unantastbarkeit der Wohnung (Art. 38), Eigentum (Art. 40 und 41), Recht auf Bildung (Art. 43-46), Gesundheitsfürsorge (Art. 52-54).

Da VKom und VLJ hier kein Neuland zu betreten hatten, ging der überwiegende Teil des Kapitels II ohne heftige Kontroversen über die Bühne. Auf dem Papier hatte es auch in allen früheren Verfassungen romantische Kapitel über Rechte der Bürger gegeben. Dies gilt auch für den Grundsatz der Rechtsgleichheit der Bürger. Gerade hierüber ist jedoch bis in die letzten Stunden der VLJ engagiert debattiert worden, nämlich über das besonders, aber nicht nur, von weiblichen Delegierten vertretene Anliegen, die Frau im Text ausdrücklich als gleichberechtigt zu bezeichnen. Dies fehlte im Schlussentwurf. Speziell auf diesen Punkt konzentrierte sich die kritische Aufmerksamkeit aller internationalen Beobachter. Die VJL hat am Ende Art. 22 Abs.2 wie folgt formuliert: „The citizens of Afghanistan – whether woman or man – have equal rights and duties before the law.“<sup>26</sup>

In der diplomatischen Berichterstattung und in internationalen Medien wurde dieser „Durchbruch“ als neue Errungenschaft gefeiert. Man hatte dabei offenbar nur die auf dem Petersberg hervorgehobene Verfassung von 1964 im Auge, in der Frauen an keiner Stelle ausdrücklich erwähnt sind. Umso auffallender wirkte das Signal, das jetzt mit dem Beschluss gesetzt worden war, die Frau zuerst zu nennen. Unter afghanischen Verhältnissen überrascht diese Reihenfolge wie ein ermutigender Vorsatz.<sup>27</sup>

Nichts davon ist neu. In Art. 27 der Verfassung von 1977 heißt es bereits: „All the people of Afghanistan, both women and men, without discrimination and privilege, have equal rights and obligations before the law.“ Selbst die Reihenfolge war also schon vor 27 Jahren gegeben. Entscheidend bleibt aber die ausdrückliche Gleichstellung an sich, und dieses Gleichheitsgebot für „men and women“ war wiederum proklamiert worden in den Verfas-

<sup>26</sup> Maroofi (oben Anm. 18) hat dem Verf. bestätigt, dass dieser Satz die genaue Übersetzung des offiziellen Dari/Paschtu-Schlusstextes wiedergibt. (Im Internet auffindbare englische Versionen, so auch die oben in Anm 2 zitierte, enthalten bisher die unrichtige Formel „wether man or woman“)

<sup>27</sup> In der Tat besticht die Bedingungslosigkeit dieses Satzes in Art. 22.

In der Verfassung des Iran (revidierte Fassung von 1989) lautet Art. 20 weniger vorbehaltlos: „All citizens of the country, both men and women, equally enjoy the protection of the law and enjoy all human, political, economic, social and cultural rights, in conformity with Islamic criteria.“

In Pakistan bestimmt die Verfassung (revidierte Version von 2002) in Art. 25: „1) All citizens are equal before the law and are entitled to equal protection of law. 2) There shall be no discrimination on the basis of sex alone. 3) Nothing in this Article shall prevent the State from making any provision for the protection of women and children.“ Nach Art. 26 soll es zu öffentlichen Orten des Vergnügens oder der Erholung für alle freien Zugang geben, aber nichts in dieser Klausel „shall prevent the State from making any special provision for women and children.“ Art. 34: „Steps shall be taken to ensure full participation of women in all spheres of national life.“

sungen von 1987 und von 1990 (Art. 38).<sup>28</sup> Die neue Verfassung nennt die Frau im Singular, was als Betonung ihrer Rechte als Individuum, nicht nur als Gruppenangehörige, ausgelegt werden kann.

Für das Unterhaus (etwa 250 Abgeordnete) verfügt die neue Verfassung in Art. 83 Abs.6: „.... from each province on average at least two female delegates shall have membership in the Wolesi Jirga.“<sup>29</sup> In den Senat (102 Senatoren) werden ein Drittel der Delegierten vom Präsidenten ernannt, wovon die Hälfte Frauen zu sein haben (Art 84 Abs.2). Damit ist erreicht, dass im Unterhaus mindestens 25 %, im Senat mindestens 16 % der Sitze für Frauen vorgesehen sind. In Art. 44 wird der Staat zu wirksamen Programmen zur ausgewogenen Förderung der Ausbildung von Frauen verpflichtet.<sup>30</sup>

Afghanische Frauenrechtlerinnen, darunter Shukria Barakzai (Mitglied der VKom) und Nasrine Gross, äußerten sich am Ende zufrieden mit der ihres Erachtens fortschrittlichen und doch islamkonformen Behandlung der Frauenrechte in der Verfassung.<sup>31</sup>

Diese Verfassung wendet sich an eine Bevölkerung, in der das Wesen zivilgesellschaftlicher Strukturen kaum verstanden wird und der Aufbau solcher Strukturen kaum begonnen hat. Mit Begriffen wie „Demokratie“, „Gleichberechtigung“, „politische Parteien“ assoziieren viele die Schulungsversuche aus der Zeit der sowjetischen Besetzung. Im Laufe des letzten Vierteljahrhunderts war die urbane Bildungselite größtenteils ins Exil gegangen, während Mudjaheddin, gestützt auf Waffengewalt mit Erfolg die Macht beanspruchten. Den zurückkehrenden Eliten, Hauptwortführern der Reformen, stehen die kaum gebildeten Zurückgebliebenen und vor allem die analphabetische Landbevölkerung misstrauisch bis feindselig gegenüber. Einseitig konservative Islamauslegung, Stammestraditionen und die tiefgehende militärische Prägung aller Landesteile wirken bis heute zusammen in Richtung einer gesellschaftlichen Marginalisierung der Frauen.

In der ELJ war am 13. Juni 2002, wie berichtet, Karzai mit 1.052 von 1.411 Stimmen zum Präsidenten der Übergangsregierung gewählt worden. Als Gegenkandidaten waren der Mann Mir Mahfuz Neda-e (171 Stimmen) und eine Frau angetreten: Masuda Djalal. Sie hat 188 Stimmen erhalten. Das Resultat ändert nichts an der beachtlichen symbolischen

<sup>28</sup> Ideologisch motiviert, aber hier bemerkenswert ist 1987 auch der Art. 7: „The state assists in promoting the role of ... women ... social organizations in all spheres ...“

<sup>29</sup> 34 Provinzen. – Im Schlussentwurf vom 3. November 2003 hatte es geheißen: „.... at least one female delegate shall be elected from each province.“

<sup>30</sup> Die Übergangsregierung hatte bereits am 5. März 2003 das „Übereinkommen über die Beseitigung aller Formen von Diskriminierung gegen Frauen“ von 1979 ratifiziert.

<sup>31</sup> *Mariam A. Nawabi*, vgl. oben Anm. 6, bestätigt, dass die Gleichberechtigung islamischem Recht entspricht, und belegt dies durch Vergleich mit Verfassungen zahlreicher islamischer Staaten.

Bedeutung des Vorgangs. Im von Männern dominierten und islamisch geprägten Milieu dieser Versammlung hat diese für Demokratie und Gleichberechtigung engagierte Frau demonstrieren wollen, dass die Turbane vom Vorurteil Abschied zu nehmen haben, die bloße Idee von einer Frau als Staatsoberhaupt sei in Afghanistan nicht einmal theoretisch vollziehbar.<sup>32</sup>

Dennoch ist nicht zu erkennen, dass Frauen bisher im politischen und wirtschaftlichen Leben weit überwiegend als Randerscheinungen behandelt werden und gehemmt sind, ihre Interessen offen zu artikulieren. Frauenorganisationen finden noch wenig Rückhalt in der Gesellschaft, wozu oft ihre als „kommunistisch“ eingestufte Vergangenheit oder gerade das selbstbewusste Auftreten ihrer Sprecherinnen beitragen. Zugleich schadet der Import feministischer Maximalforderungen der legitimen Sache der Frauen. In Umsetzung der Verfassung müssen die Reformen mit behutsamem Realismus vorwärts bewegt werden.

### **Zähmung der zentrifugalen Kräfte**

Einen viel breiteren Raum als die Frage der Gleichberechtigung nahm in den Debatten in VKom und VLJ das Problem ein, die traditionell eigenständigen, sich zentral gelenkter Führung widersetzen Stammesverbände zur Integration in ein geeintes Land unter Führung einer landesweit handlungsfähigen Zentrale zu bewegen und damit die Macht der auf Milizen und auf illegale Einnahmen (Zölle, Drogengeschäft) gestützten Lokalherren zu brechen. Mit Waffengewalt ausgetragene innere Konflikte sind eine Konstante in der Geschichte Afghanistans, und zuletzt ist die erschütternde Zertrümmerung des Landes zwar auch das Werk sowjetischer Invasoren gewesen, noch mehr jedoch das Resultat unerbittlicher Kriegsführung zwischen überwiegend stammesbezogenen afghanischen Gegnern. Sie vollzogen das Zerstörungswerk mit immer neuen Waffen, die ihnen mal die eine, mal die andere Großmacht je nach Interessenlage zugeteilt hatte.

Von der Petersberg-Konferenz im Jahre 2001 an galt es, den zahlenmäßig stärksten Stammesverband der Paschtunen, der früher die Könige gestellt hatte und aus dem die meisten Taliban gekommen waren, sowie den jetzt waffenstärksten Verband der Tadjiken, welche die „Nordallianz“ dominierten und mit ihr am 13. November 2001 eigenmächtig in Kabul einmarschiert waren, zu zügeln. Zugleich erforderte die Arbeit an einem Verfassungskonsens behutsame Vorkehrungen, damit sich keiner der sonstigen Stämme ausgeschlossen fühlte. Die Konsequenz war Einigkeit schon auf dem Petersberg, dass diese Arbeit nur im Rahmen einer Loya Jirga zu schaffen war. Die ELJ hat dieser Konstellation Rechnung getragen, indem sie im Juni 2002 den Paschtunen Karzai zum Präsidenten der Übergangsregierung wählte und ihm mit dem Tadjiken Mohammad Quasim Fahim, dem Paschtunen

<sup>32</sup> Samimy (oben Anm. 9), Seite 249.

Haji Abdul Qadir, dem Hazara Abdul Karim Khalili und dem Usbeken Niamatulla Shah-rani vier Vizepräsidenten aus den vier zahlenstärksten Ethnien des Landes beigab.

Aus dem Norden (vor allem von Usbeken) und von den im Zentrum siedelnden Hazaras waren Vorschläge in Richtung auf ein föderales System gekommen. Diese erwiesen sich in der VLJ von Anfang an als chancenlos.<sup>33</sup> Aber das Misstrauen gegen Zentralisierung unter einem starken Präsidenten blieb in der Debatte stets virulent. Es war hauptsächlich motiviert durch Sorge vor landesweiter Paschtunen-Dominanz. So forderten Usbeken, die Provinz-Gouverneure sollten nicht ernannt, sondern gewählt werden. Als auch das scheiterte, wurde als Alternative angestrebt, der Präsident solle die Gouverneure aus von den Provinzräten aufgelisteten Kandidatengruppen ernennen.<sup>34</sup> Dies alles war nicht mehrheitsfähig.

Aber die Reformer mussten Wege finden zu deutlich sichtbaren Zugeständnissen, um die Widerstände gegen die zentral gelenkte Autorität des Staates abzubauen. Dabei spielte Entgegenkommen bei der Betonung der kulturellen Vielfalt im Volke und der gesonderten Identität der Stämme und Minderheiten eine hilfreiche, wenn auch teilweise aufwendige Rolle.

Den Sorgen wegen der seit jeher zum Antagonismus der Stämme tendierenden Realitäten in diesem Lande entsprechend erscheint in allen bisherigen Verfassungen das versöhnliche, alle Gruppen anerkennende Leitbild vom das Volk einenden Staate. Er wird stets „unitary“ genannt. Damit konnten sich die Verfassungsgeber von 1964 noch begnügen. Ihre Nachfahren tragen dem stetig ansteigenden Unfrieden schrittweise Rechnung.

Die Präambel der Verfassung von 1977 forderte, „... to strengthen and consolidate, ever increasingly, national unity, security and solidarity ...“, und bestätigt dieses Postulat in Art. 3 und Art. 78 Ziff.7 .

Die Verfassung von 1987 zielt in der Präambel auf „... to achieve reconciliation and strengthen national unity keeping in view the objective realities, the best traditions and customs of the people ...“. Art. 13 verdeutlicht: „The Republic of Afghanistan is a multi-national country.“ Der Staat solle Freundschaft „between all nationalities, clans and tribes of the country“ fördern. „The state shall gradually prepare the grounds for the creation of administrative units based on national characteristics.“ Art. 14 fügt hinzu, der Staat „....

<sup>33</sup> *Rasooli* (vgl. oben Anm. 17) und *Shahrani* (vgl. oben Anm. 25) haben erklärt, schon zu Beginn der VLJ hätten 90 % der Delegierten nicht geglaubt, dass Afghanistan in bundesstaatlicher Gliederung aufbaufähig sein könnte. In der gegenwärtigen, durch Kriegsherren mitbestimmten Machtverteilung in den Regionen liege die Gefahr des Zerfalls auf der Hand. Beide sprachen sich aber dafür aus, nach Konsolidierung des Staates später die für Afghanistan an sich besonders geeignete bundesstaatliche Option zu prüfen.

<sup>34</sup> *Rubin* (vgl. oben Anm. 6), Seiten 15/16.

preserve and develop the worthy cultural, traditional, linguistic, literary and folkloric legacy of all nationalities, clans and tribes.“ Rechte und wirtschaftliche Anliegen der Nomaden werden ausdrücklich erwähnt (Art. 24). Nach Art. 38 haben Bürger gleiche Rechte „... irrespective of their national, racial, linguistic, tribal educational and social status ...“. In der Verfassung von 1990 ist außer dem Präambelsatz alles wörtlich wiederholt.

In der neuen Verfassung lautet der 4. Präambelsatz: „With the understanding that Afghanistan is a single and united country and belongs to all ethnicities residing in this country.“ Ganz neu ist der verblüffende Abs.3 in Art. 4: „The nation of Afghanistan is comprised of Pashtun, Tadjik, Hazara, Uzbak, Turkman, Baluch, Pashai, Nuristani, Aymaq, Arab, Qirghiz, Qizilbash, Gujur, Brahwui and other ethnic groups.“ Nichts davon war im VKom-Schlusseentwurf enthalten. Erst die letzten VLJ-Stunden haben diese fast ergreifende Bedeutung, dass niemand leer ausgehe, hervorgebracht. Nomaden finden sich vierfach angesprochen: Ihre Lebensbedingungen sollen verbessert werden (Art. 14), ihre Ausbildung soll gefördert werden (Art. 44), der Präsident hat zwei Nomaden in den Senat zu ernennen (Art. 84 Abs.1 Ziff.3), und Nomaden sollen in den Distrikt- und Dorfräten vertreten sein (Art. 104 Abs.3). Als Fehlleistung im Lichte der sonst so guten Absichten der Autoren (und im Lichte von Erfahrungen in anderen Ländern, z.B. der Türkei) muss Art. 35 Abs.2 eingestuft werden: „Formation and functioning of a party based on ethnicity, language, religious sect and region is not permissible.“ Im VKom-Schlusseentwurf kam dieser Satz nicht vor.

Die aufschlussreiche verfassungsrechtliche Evolution der in den Loya Jirgas als Verhandlungsbasis eingesetzten Anerkennung kultureller Vielfalt und damit natürlich auch politischen Eigengewichts der Betroffenen lässt sich besonders anschaulich an der Behandlung der Sprachen darstellen. Erstmals tritt der Gedanke an ein Gleichgewicht unter Sprachen 1964 in einer Verfassung in Erscheinung. Laut Art. 3 sollen Paschtu und Dari die „offiziellen“ Sprachen sein. Wie zur Mahnung, nicht über das Ziel hinauszuschießen, versucht demgegenüber Art. 35, sogleich den status quo zu konsolidieren: „It is the duty of the state to prepare and implement an effective program for the development and strengthening of Pashtu, the national language.“ Das Prädikat „Nationale Sprache“ allein für Paschtu war eine Provokation, welche die Monarchie nicht überleben konnte. In der revolutionären Verfassung von 1977 kommt der Begriff „Nationale Sprache“ nicht mehr vor. Nur die Gleichstellung von Paschtu und Dari als „offizielle“ Sprachen wird wiederholt (Art. 23).

Die insoweit gleichlautenden Verfassungen von 1987 und 1990 spiegeln deutlich wider, dass die weitgehend ethnisch geprägte Kriegsführung der verschiedenen Mudjaheddin-Parteien das Selbstbewusstsein der Stammesverbände gestärkt hatte. Erstmals erscheint der Begriff „Nationale Sprache“ im Plural und es beginnen staatliche Zugeständnisse an alle Stammessprachen:

- Art. 8: „Pashtu and Dari are official languages among the national languages of the country.“

- Art. 56 gewährt ein Bürgerrecht auf Ausbildung „in mother tongue“.
- Art. 98: „The laws and resolutions of the National Assembly shall be published in Pashtu and Dari languages and can be published in the languages of other nationalities of the country as well.“
- Art. 114: „The trial and judgement by the courts shall be conducted in Pashtu and Dari languages or in the language of the majority of the residents of the place. If a party to the case does not understand the language in which the trial is conducted, he has the right to become acquainted with the materials and documents of the case through an interpreter and the right to address the court in his mother tongue.“

Für die neue Verfassung erbrachte das bis zum letzten Tage vor VLJ-Schluss andauernde Tauziehen folgendes Ergebnis:

Art. 16: „From among the languages of Pashtu, Dari, Uzbeki, Turkmani, Baluchi, Pashai, Nuristani, Pamiri and other languages spoken in the country, Pashtu and Dari are the official languages of the state. In areas where the majority of people speak one of the Uzbeki, Turkmani, Baluchi, Pashai, Nuristani and Pamiri languages, that language shall be recognized as third official language in addition to Pashtu and Dari. The modality of its implementation shall be regulated by law. The state adopts and implements effective plans for strengthening and developing all languages of Afghanistan. Publications and mass media are allowed in all languages spoken in the country. The existing national academic and administrative terminology of the country shall be preserved.“

Art. 135: „If parties involved in a case do not know the language in which the trial is conducted, they have the right to understand the material and documents related to the case through an interpreter and the right to speak in their mother language in the court.“

Damit ist also der Status, offizielle Sprache zu sein, erstmals für acht Sprachen eröffnet. Laut Rasooli war Art. 16 Abs.2 heftig umstritten, wobei auch auf die dadurch in Kauf genommene Kostenlast hingewiesen worden ist.<sup>35</sup> Im VKom-Schlusseentwurf war dieser Absatz nicht enthalten. Erstmals schreibt die Verfassung selbst vor, in welcher Sprache die Nationalhymne zu singen ist. Traditionell ist diese Sprache Pashtu gewesen. In der VKom war es den Paschtunen gelungen, dieses Privileg als Gegenleistung für die ansonsten hingenommene Gleichstellung mit Dari zu bewahren. Der Erfolg blieb ihnen in der VLJ nicht ganz treu. Art. 20 lautet jetzt: „The National Anthem of Afghanistan shall be in Pashtu and mention ‚Allahu Akbar‘ and the names of the ethnic groups of Afghanistan.“ „Allahu Akbar“ ist die Formel „Gott ist groß“ in Arabisch.

<sup>35</sup> Rasooli, vgl. oben Anm. 17.

## **Wer soll regieren?**

Auf dem Wege zur neuen Verfassung ist das Prinzip der Gewaltenteilung nicht in Frage gestellt worden. Auch brachte die Regelung der gesetzgebenden Gewalt durch Einrichtung der Nationalversammlung keine dramatischen Auseinandersetzungen. Diese soll bestehen aus dem vom Volk über Verhältniswahlrecht gewählten Unterhaus (Wolesi Jirga) und dem durch Provinzen, Distrikte und den Präsidenten ernannten Senat (Meshrano Jirga).

Dagegen erwies sich die Gestaltung der Exekutive als besonders strittiger Gegenstand der Debatte. Anfangs hatten nicht wenige Experten geglaubt, ethnische Balance könnte sichergestellt werden durch die Kombination von einem vom Volk gewählten Präsidenten mit einem vom Unterhaus, in dem man keine Paschtunen-Mehrheit erwartet, zu bestätigenden Premierminister mit erheblicher Selbständigkeit. Da die Wahl des Paschtunen Karzai zum Präsidenten erwartet wurde, drangen vor allem tadschikische Delegierte auf einen parlamentsabhängigen Premier, wodurch einer der ihnen in den Besitz des ausgleichenden Machtanteils gelangen sollte. In der VKom führte die Sorge vor einer zu weitgehenden parlamentarischen Einengung der Autorität des Präsidenten später zu dem Vorschlag, der von diesem ernannte Premier solle ohne Bestätigung durch das Unterhaus amtierieren können, jedoch bei begründetem Anlass durch Misstrauensvotum ausschaltbar sein. Die Kontroversen komplizierten sich zunehmend, weil es unter den Tadschiken an Zusammenhalt mangelte. Einer ihrer Führungsfiguren, der Erziehungsminister der Übergangsregierung Yunus Qanooni, begehrte unverhohlen das Amt des Premierministers, während der damals in der „Nordallianz“ einflussreiche Qasim Fahim, Verteidigungsminister, sich mehr versprach von der Einführung eines einzigen Vizepräsidenten, der er selbst werden wollte, um dann erste Wahl für die Nachfolge Karzais zu sein.

Angesichts der Zersplitterung der Gesellschaft Afghanistans in teilweise militärisch handlungsfähige Gruppen überwogen aber schließlich schon in der VKom die Zweifel daran, ob es bei einer auf diese Weise gespaltenen Exekutive zu stabilen Verhältnissen kommen könne. Am Ende empfahl der Schlussentwurf das reine Präsidentschaftssystem ohne Premierminister.

In der VLJ selbst war das Problem damit nicht erledigt. Die aufgeklärten Reformer und fast alle Paschtunen verteidigten nun die Präsidentschaftslösung, während eine überwiegend zum Norden gehörende nicht-paschtunische Gruppe nun dezidiert für ein rein parlamentarisches System eintrat. Sie argumentierte, die so entstehende Koalitionsregierung werde das Gesamtvolk besser einschließen, eine multi-ethnische Zusammensetzung gewährleisten und dabei auch lokalen Führungskräften Regierungseinfluss sichern. Die Exekutive werde politisch kontrolliert und Machtmisbrauch werde verhindert. – Die Einsicht in die Realitäten der Gegenwart, wozu der Mangel an politischen Parteien, die Macht der Kriegsherren, die Rolle der Drogenkriminalität und der in allen Bereichen unterentwickelte Sicherheits-

sektor gehören, hat schließlich den Ausschlag dafür gegeben, dass mit den Artikeln 60 bis 71 ein deutlich ausgeprägtes Präsidentschaftssystem eingeführt worden ist.<sup>36</sup> Dieser Sieg der Vernunft ist mit Sicherheit teilweise den oben dargestellten Zugeständnissen an die ethnische Vielfalt zu verdanken.<sup>37</sup>

Noch am 2. Januar 2004, zwei Tage vor VLJ-Schluss, war die Frage offen, ob die Verfassung mehrere Vizepräsidenten vorsehen sollte. Schon nach dem Petersberger Abkommen vom 5. Dezember 2001 gehörten zur Interimsverwaltung 5 Stellvertreter Karzais und auch die ELJ hat sich im Juni 2002 für 4 Vizepräsidenten in der Übergangsregierung entschieden. In beiden Fällen war selbstverständlich an sichtbare Machtnähe für Vertreter der starken ethnischen Verbände gedacht. Demgegenüber schien jetzt das erwähnte Fahim-Projekt, nur einen einzigen Stellvertreter einzusetzen, mehrheitsfähig zu sein. Jedenfalls sah der VKom-SchlusSENTwurf diese auch von Shahrani bevorzugte Lösung in Art. 60 Abs.3 vor. Am Ende der VLJ stellte sich jedoch heraus, dass die Unterstützung für diesen Plan geschrumpft war. Karzai plädierte nunmehr für einen ersten und einen zweiten Vizepräsidenten, wobei diese Reihenfolge für den ersten den Vorrang bei Vertretung oder zeitweiser Ersetzung des Präsidenten festlegen sollte. Bei dieser Regelung erscheint es als sicher, dass als erster Vizepräsident ein Tadjike zum Zuge kommen wird, als zweiter wohl ein Hazara oder Usbeke. Der angesehene Hazara Abdul Karim Khalili, jetzt einer der Stellvertreter Karzais, sah wohl mit Blick auf eigene Chancen Grund genug, für diese Lösung einzutreten. In der VLJ hat sich der Vorschlag Karzais schließlich durchgesetzt (Art. 60).

Schon in früheren Verfassungen war die afghanische Abstammung oder Staatsangehörigkeit zur Bedingung für den Einzug in hohe Stellungen erklärt worden. So ist auch weder in der VKom noch in der VLJ ernsthaft darüber gestritten worden, dass für den Präsidenten (Art. 62), für die Minister (Art. 72), für Richter des Obersten Gerichtshofs (Art. 118) und für Mitglieder der Nationalversammlung (Art. 85) die afghanische Staatsangehörigkeit zu fordern ist. Neu war dagegen, dass Fragen der doppelten Staatsangehörigkeit zum Thema wurden<sup>38</sup> und sogar eine Auseinandersetzung bis in die Schlussstunden der VLJ auslöst, die so erbittert und teilweise persönlich verletzend ausgetragen wurde, dass der Verfassungsprozess daran zu scheitern drohte.<sup>39</sup> Afghanen, die das Elend und die Kämpfe in

<sup>36</sup> Rubin, vgl. oben Anm. 6, S. 11-13.

<sup>37</sup> Ein ausgeprägtes Präsidialsystem hat es in Verfassungsgeschichte nur 1977 gegeben, während in allen anderen Verfassungen ein Premierminister vorgesehen war.

<sup>38</sup> In der Verfassung des Iran kommt das Thema nicht vor. Dagegen ist in Pakistan doppelte Staatsangehörigkeit ein zwingender Ausschlussgrund für Mitglieder des Parlaments (Art. 63 Abs. 1 c), für den Präsidenten (Art. 41 Abs. 2), für den Premierminister und alle Minister (Art. 91 Abs. 2 und 7) und für Gouverneure (Art. 101 Abs. 2). Als Erklärung könnte hier neben der hohen Zahl afghanischer Doppelstaatler u.a. die Lage gegenüber Indien in Betracht kommen. Auch die Verfassung von Bangladesch (Fassung von 1998) kennt diesen Ausschlussgrund (Art. 66 Abs. 2 c).

<sup>39</sup> Shahrani, vgl. oben Anm. 25; Maroofi, vgl. oben Anm. 18.

ihrem Lande mehr als zwei Jahrzehnte lang durchgestanden oder auf dürfsigem Lebensstandard als Flüchtlinge in Pakistan oder dem Iran ausgehalten hatten, standen Rückkehrern aus den USA oder anderen Industriestaaten gegenüber, die sich dort hatten einbürgern können und sich nun Dank besserer Vorbildung, Weltgewandtheit und Rückfallposition als fast konkurrenzlos aussichtsreiche Kandidaten für Regierungskarrieren einzubringen vermochten. Beispiele sind der hoch angesehene Innenminister Ahmad Jalali und der effiziente Finanzminister Ashraf Ghani, beide im Kabinett der Übergangsregierung und beide US-Bürger.

Auslöser war nicht die Vorschrift, wonach der Präsident nicht Doppelstaatler sein soll, zumal Karzai diesen Status nicht besitzt.<sup>40</sup> Sie war schon im VKom-Schlussentwurf enthalten. Nicht aber enthielt dieser Entwurf eine solche Einschränkung für die Minister. Objektiv werden die Rückkehrer so dringend gebraucht, dass sowohl Karzai als auch namhafte internationale Berater die Gegenfront zum Einlenken drängten. Den Ausweg hat schließlich ein Formelkompromiss geboten: Art. 72 schreibt vor, wer zum Minister ernannt werde – „must have only the citizenship of Afghanistan. Should a nominee for a ministerial post hold also the citizenship of another country, the Wolesi Jirga shall have the right to confirm or reject his or her nomination.“ Da alle Minister-Ernenntungen gemäß Art. 64 Ziff.11 ohnehin der Zustimmung des Unterhauses bedürfen, schafft die Formel keine zusätzliche Hürde, wohl aber einen mahnenden Vorbehalt<sup>41</sup>.

Skepsis gegenüber der zentralen Exekutive führte auch zu einer Ergänzung der von der VKom empfohlenen Regelung über die Unabhängigkeit der Zentralbank. In der VLJ wurde Art. 12 Abs.3 neu eingefügt: „The central bank shall consult the economic commission of the Wolesi Jirga in matters related to printing of currency.“ Unklar geblieben sind die Motive einer Gruppe von Konservativen, die in der VLJ überraschend den vergeblichen Versuch unternahmen, gegen die Bejahung der „Marktwirtschaft“ in Art. 10 zu opponieren, und stattdessen den Ausdruck „gemischte Wirtschaft“ empfahlen.<sup>42</sup>

<sup>40</sup> Art. 72 Ziff. 1: Der Präsidentschaftskandidat „should be citizen of Afghanistan , Muslim and born of Afghan parents, and should not have citizenship of another country.“ (Laut *Rasooli*, vgl. oben Anm. 17, ist dieser Satz als zwingende Vorschrift zu verstehen.)

<sup>41</sup> Diese im Rahmen eines Präsidentschaftssystems nicht folgerichtige Kompetenz des Unterhauses wird noch verstärkt durch Art. 92, wonach das Unterhaus gegen jeden Minister einzeln durch Misstrauensvotum vorgehen kann. Beide Vorschriften befanden sich schon im VKom-Schlussentwurf.

<sup>42</sup> Einmütig ist dagegen die Pflicht des Staates zum Schutz und zur Verbesserung der Wälder und der Umwelt bejaht worden (Art. 15). Ein entsprechendes Problembewusstsein haben bereits die Verfassungen von 1987 und 1990 manifestiert (Art. 32).

## Die Bastion der Ulama

Die Rechtsprechung wird als unabhängig bezeichnet und liegt in den Händen des Obersten Gerichtshofs (OGH), der Berufungsgerichte und der erstinstanzlichen Gerichte (Art. 116). Die OGH-Richter ernennt der Präsident. Dabei bedarf er der Bestätigung durch das Unterhaus (Art. 117). Die übrigen Richter ernennt der OGH, sofern der Präsident zustimmt (Art. 132). Der OGH besitzt auch die Leitungskompetenz für die gesamte Personalführung und Verwaltung der Institutionen der Rechtsprechung (Art. 124 und 132). Über diese Regelungen hat es weder in der VKom noch in der VLJ ernsthafte Meinungsverschiedenheiten gegeben.

Angesichts dieser Struktur drängt sich die Frage auf, wer über die Vereinbarkeit der Gesetze mit der Verfassung entscheidet. Die Antwort ist Art. 121 zu entnehmen: „The Supreme Court on the request of the Government or the Courts shall review the laws, legislative decrees, international treaties and international covenants for their compliance with the Constitution and provide their interpretation in accordance with the law.“ Im wesentlichen entspricht dieser Artikel der Schlussempfehlung der VKom. Es ist also kein eigenständiger und unabhängiger Verfassungsgerichtshof (VerfGH) vorgesehen.

Diese Entscheidung rückt zwei Problemkreise ins Rampenlicht: Erstens ist zu erinnern an die Islam-Orientierung laut Art. 3, an die vielen Gesetzesvorbehalte gerade bei Grundrechten, an die sonstige Vieldeutigkeit zahlreicher Wegweiser in der Verfassung und an die hier bisher dargestellten Kontroversen, die in der VKom und in der VLJ nur durch Einigung auf einen wenig konkreten gemeinsamen Nenner bei verbleibendem Unmut dauerhaft einflussreicher Kräfte über unzulängliche Einbeziehung in den Entscheidungsprozess überwunden werden konnten. Vor allem diese Faktoren bezeugen die entscheidende Bedeutung, die der Auslegung der Verfassung für die Rechtswirklichkeit zukommen wird. Erst im Lichte der Auslegung wird sich herausstellen, nach welcher Verfassung die Gesellschaft Afghanistans tatsächlich ihr Leben gestaltet.

Zweitens ist der OGH traditionell und so auch heute mit islamisch-konservativen Richtern besetzt. Sie rekrutieren sich aus dem Gelehrtenkreise der „Ulama“<sup>43</sup> und sind entsprechend scharia-orientiert. Rubin stellt fest, in Afghanistan habe sich die Richterschaft zu einer „self-perpetuating caste“ entwickelt. Richterposten seien die dominierende Berufswahl für die „Ulama“. Sie bestünde auf dem Monopol, die Macht der Islam-Interpretation in ihrem

<sup>43</sup> Bassam Tibi, „Im Schatten Allahs“, München 1994, S. 75: „In der islamischen Welt sind die Schriftgelehrten/Ulema, die den auf dem Koran und der Überlieferung des Propheten basierenden, d.h. schriftgläubigen Gesetzes-Islam vertreten, führend. Entsprechend gilt die auf dem Koran-Text fußende Scharia (Göttliches Gesetz) als Maßstab aller weltlichen und religiösen Angelegenheiten.“

Sinne auszuüben.<sup>44</sup> Der gegenwärtige OGH-Präsident Fazil Hadi Shinwari wird als die Inkarnation dieser Haltung wahrgenommen, und sein Verbleib im Amte ist zu erwarten. Karzai könnte auf eine reformbereitere Richterbank hinwirken durch Verweigerung seiner Zustimmung zu Ernennungsvorschlägen des OGH. Er hat sich bisher aber vor dieser Konfrontation mit den Konservativen auffallend gescheut. Zusätzlich gehemmt werden Bewegungen zu einer reform-bejahenden Rechtsprechung durch den landesweiten Mangel an qualifiziertem Justizpersonal, insbesondere an Richtern. Die Mehrzahl von ihnen ist ohne weltliche juristische Ausbildung, rückwärts gewandt und natürlich OGH-hörig. Korruption ist weitgehend an der Tagesordnung. Dies hat sich bei der oben erwähnten Volksbefragung durch die VKom als verbreitete Erfahrung herausgestellt. Italien als „Lead Nation“ für die Justizreform steht hier vor einer vordringlichen, jedoch nur langfristig zu lösenden Aufgabe.

In der VKom hat es gewichtige Stimmen zugunsten eines VerfGH verbunden mit einem nicht von der „Ulama“ gesteuerten Verfahren für die Besetzung der Richterbank gegeben. Der Vorsitzende Shahrani war dagegen und Karzai selbst ließ seine Vertreter ebenfalls dagegen opponieren mit dem Argument, er wolle keine vierte Gewalt.<sup>45</sup> Die internationalen Ratgeber und die von Karzai am 2. November 2002 eingesetzte Justizreformkommission hatten vor der Machtfülle des OGH gewarnt, konnten das Blatt jedoch nicht wenden.

Erst in der VLJ kam es zur Vorlage und Annahme von Art. 157 im Kapitel 11 (Verschiedenes): „The Independent Commission for the Supervision of the Implementation of the Constitution will be established by the provisions of the law.“ Bisher waren Aufschlüsse über dieses Projekt nicht zu erlangen. Angesichts von Art. 121 kann dieser „Kommission“ kaum Entscheidungskompetenz zur Auslegung der Verfassung zugeschlagen werden. Internationale Experten haben beobachtet, dass Scharia-Strategen einen „Wächterrat“ nach iranischem Vorbild einzuführen versucht haben; Art. 157 sei als gesichtswahrende Formel durchgegangen, um sie ruhig zu stellen. Es bleibt abzuwarten, ob eine solche „Kommission“ tatsächlich eingesetzt wird und wer sie einsetzt.

Der Verzicht auf eine starke und unabhängige Sonderinstanz als Hüterin der Verfassung hat in Kabul und weltweit viele internationale Beobachter enttäuscht. Zur afghanischen Skepsis gegenüber einer solchen Institution dürfte beigetragen haben, dass es keine eigenen Erfahrungen mit derartigen Instrumenten gibt. In keiner bisherigen Verfassung taucht ein gesondertes, zu verbindlicher Entscheidung befugtes Verfassungsgericht auf.

<sup>44</sup> Rubin, vgl. oben Anm. 6, S. 17/18.

<sup>45</sup> So die Darstellungen von *Rasooli* (oben Anm. 17) und von *Maroofi* (oben Anm. 18), die beide für einen VerfGH waren.

Auch die Verfassung von 1964, mit der König Zahir Shah die konstitutionelle Monarchie proklamiert hat, bietet insoweit keine Ausnahme. Es sollte damals wohl der Passus in Art. 7 genügen, wonach der König „der Wächter über die Verfassung“ ist. Entsprechend dürfte zu Zeiten der übrigen fünf Verfassungen für Gesetzgeber und ernannte Richter klar genug gewesen sein, dass de facto der jeweilige Wille des Königs bzw. des Staatspräsidenten die eigentliche Verfassung war.

Interessanterweise findet sich immerhin ein Anklang an eine Regelung der Interpretation schon in der allerersten Verfassung Afghanistans (König Amanulla, 1923). Art. 71 lautet: „If necessary any clarification or interpretation of any article of this Constitution or other laws of the State must be referred to the Council of State and following correction and explanation by the Council of State and approval by the Council of Ministers it will be printed and published.“ Nähtere Prüfung der Königsrolle und der Struktur der beiden Räte ergibt aber, dass die eigentliche Autorität bei der Auslegung in der Hand des Königs blieb. In der nächsten Verfassung, der von König Nadir Shah von 1931, ist dieses Arrangement wieder entfallen.

Die Verfassung des Präsidenten Mohammad Daud von 1977 kommt einem Vorbild für die heute geltende Regelung nahe. Art. 135 lautet bündig: „The competent authority for the interpretation of this constitution shall be the Supreme Court.“ Auch wenn die Verfassung nur 14 Monate in Kraft war, ist zu vermerken, dass der aktuelle Verfassungsgeber also auch in diesem Falle nicht mit einer echten Neuschöpfung aufwartet.

In der ersten Najibullah-Verfassung (1987) ist eine solche Kompetenz des OGH nicht erwähnt. Dafür aber wird in Kapitel 10 ein vom OGH völlig getrennter „Verfassungsrat“ eingeführt. Art. 122: „The Constitution Council of the Republic of Afghanistan shall be formed to ensure the conformity of laws, other legislative documents and international treaties with the Constitution.“ Art. 123 bis 126 stellen jedoch klar, dass der „Verfassungsrat“ nur beratende Funktion hat. In der zweiten Najibullah-Verfassung (1990) wird in Art. 75 Ziff.17 hervorgehoben, der Präsident sei ermächtigt, „to cancel the laws and other legislative instruments whose un conformity with the Constitution is determined by the Constitutional Council“. Da Kapitel 10 jedoch unverändert bleibt, ändert sich an der nur beratenden Funktion dieses Gremiums nichts.<sup>46</sup> Im Ergebnis findet sich nach der neuen

<sup>46</sup> In den Verfassungen des Iran und Pakistans ist ebenfalls kein eigenständiges Verfassungsgericht vorgesehen. Im Iran kommt als eine Instanz der Verfassungsaufsicht der „Wächterrat“ in Betracht. In Art. 94 wird angeordnet: „All legislation passed by the Islamic Consultative Assembly must be sent to the Guardian Council. The Guardian Council must review it within a maximum of ten days from its receipt with a view to ensuring its compatibility with the criteria of Islam and the Constitution. If it finds the legislation incompatible, it will return it to the Assembly for review. Otherwise the legislation will be deemed enforceable.“ – In Pakistan könnten in Fällen des

Verfassung der OGH also ausgestattet mit einer für die künftige Verfassungswirklichkeit richtungsweisenden Kompetenz wieder. Die Folgen bleiben abzuwarten. Abgesehen von der dargestellten Richterproblematik hätte der Rückblick in die Verfassungsgeschichte und damit in die Erfahrungen der ständigen Missachtung festgeschriebener Wertmaßstäbe diesmal der VLJ zusätzlich nahelegen müssen, jetzt den Reformweg durch einen schlagkräftigen, effektiv unabhängigen VerfGH zu stützen.

### **Ein Ansatz zu Rechtsstaat und Frieden**

Der Ausdruck der Freude in der VLJ nach der Akklamation vom 4. Januar 2004 war verhalten und konnte nicht darüber hinwegtäuschen, dass fast jeder Delegierte erleichtert und zugleich unzufrieden war. Das spricht für die Qualität des Kompromisses.

Die Vertreter der Vereinten Nationen und aller internationalen Mitwirkenden und Beobachter, denen in Kabul so stark an einem substanzialen Votum für Demokratie und Rechtsstaat gelegen war, waren im Lichte ihrer gedämpften Erwartungen mehr als zufrieden. Ihre Reaktion wird mit Sicherheit nicht überall geteilt. In der Region etablierte islamische Regime autoritärer Prägung stört eine solche Verfassung. Indiz dafür war der Verlauf einer von Deutschland angeregten und organisierten Regionalkonferenz zur Unterstützung des Polizeiaufbaus in Afghanistan vom 18. und 19. Mai 2004 in Doha/Qatar, wo sich die reichen Golfstaaten trotz wohlklingender Sprüche zu fast keiner konkreten Hilfszusage entschließen konnten.

Jetzt kommt es darauf an, in Afghanistan eine reale öffentliche Meinung zugunsten der Verfassung zu konsolidieren und damit die Abwehrkräfte gegen Machtmissbrauch durch Lokalherren und gegen einseitige Rechtsauslegung aufzurüsten. Etwa 80 % der Afghanen sind Analphabeten. Verstärkte Kommunikation, insbesondere über afghanische Rundfunkaufklärung und vielseitige VN- und NRO-Kampagnen ist angezeigt. Die Heranbildung von FührungsNachwuchs, an dem es gerade bei den Paschtunen fast ganz fehlt, muss vorangetrieben werden..

Die auf Tradition und eigene Wehrfähigkeit gestützten Kräfte der Einzelregionen, die fortleben und sich zentraler Autorität nur widerstrebend beugen, haben in der VLJ das Präsidialsystem hingenommen. Die Verfassung kann keine Durchsetzungsfähigkeit der Zentrale garantieren, aber sie gibt ihr eine neue und eindeutige Plattform der Legitimation.

Verfassungskonflikts Zuständigkeiten des „Supreme Court“ (Art. 176 bis 191, insbes. Art. 184 Abs.3) und des „Federal Shariat Court“ (Art. 203 A bis J) in Betracht kommen.

Ebenso strahlt die Verfassung trotz deutlicher Bejahung des islam-orientierten Staates doch klar aus, dass der „Geist der Verfassung“ radikal-konservative Interpretationen verbietet.

Bedenkt man die Ausgangslage der Zerstrittenheit und den krisenvollen Gang der Debatte, so ist anzuerkennen, dass diese Verfassung einen vernünftigen Weg weist. Sie fordert einen glaubwürdigen Neubeginn nach Jahrzehnten weitgehender Rechtlosigkeit. Demgegenüber fällt nicht ins Gewicht, was sie vor dem Hintergrund der Verfassungsgeschichte an Neuem bringt. Entgegen verbreiteter Meinung bietet sie in dieser Hinsicht keine fundamentalen Neuschöpfungen, allenfalls abgesehen von der Aufwertung des Rechts der Schiiten in Art. 131, dem an das Verhängnis im Anschluss an den Turmbau zu Babel gemahnenden Sprachen-Artikel 16 und der Regelung zur Doppelstaatlichkeit der Minister.

Neben realistischem Augenmaß bei allen afghanischen Beteiligten setzt die schrittweise Verwirklichung der Verfassung jedenfalls voraus, dass die internationale Gemeinschaft noch lange, wohl noch über ein Jahrzehnt, unvermindert ihre tragende Rolle des partnerschaftlichen Helfens und Mitgestaltens weiterführt. Auch ISAF und die US-geführte Koalition müssen diese Entwicklung noch lange begleiten zum Schutze eines verwundbaren und hier ja so unerprobten Ansatzes zu Rechtsstaat und Frieden im Lande.