

Politischer Kurzbericht

Zum Verfassungsentwurf für die Islamische Republik Afghanistan

von

Werner M. Prohl

Landesbeauftragter der Konrad-Adenauer-Stiftung für Afghanistan
Kabul, den 10. November 2003

Mit dem Anfang November vorgelegten Entwurf zu einer neuen Verfassung versucht Afghanistan, Werte des Islam mit Demokratie nach westlichem Vorbild zu verbinden und so einen demokratischen, islamischen Rechtsstaat zu schaffen, der – gerade auch im Hinblick auf die kürzlich vom amerikanischen Präsidenten erhobene Forderung nach mehr Demokratie in der muslimischen Welt – beispielhaft sein könnte für andere Länder der Region.

Aber es sind weniger vorrangig die westlichen Einflüsse aus jüngster Zeit, die zur Verankerung demokratischer Grundsätze in der Verfassung führen, als vielmehr die Rückkehr zu dem bereits 1964 begonnenen Prozess der Modernisierung, der zwischenzeitlich für 25 Jahre durch Krieg, Anarchie und Diktatur unterbrochen war. Noch ist es eine Manifestierung fundamentalistischer islamischer Ideologie oder gar ein Rückfall in die Zeit der Taliban, dass Afghanistan jetzt eine islamische Republik werden soll. Die Bezeichnung des Staates ist ein Kompromiss, zu dem die traditionellen und die modernen Kräfte in der Verfassungskommission gefunden haben, der aber auf den Inhalt der Verfassung kaum Einfluss genommen hat. Der vorliegende Entwurf lässt noch reichlich Gestaltungsspielraum für die im Dezember zusammentretende Große Ratsversammlung (*Loya Jirga*), die als höchste Instanz für die Verabschiedung der Verfassung zuständig sein wird. In einigen wesentlichen Teilen bleibt der Verfassungsentwurf noch vage oder enthält Kompromisse, welche durch die Abgeordneten der *Loya Jirga* wieder in Frage gestellt werden könnten.

Rückkehr zu einer demokratischen Verfassung nach Jahren des Krieges, der Anarchie und der Diktatur

Afghanistans jüngere Geschichte hat dem Land und seinen Menschen kaum eine Chance gelassen, sich politisch, wirtschaftlich oder gesellschaftlich weiterzuentwickeln. Die letzten 25 Jahre waren bestimmt durch die Auflehnung gegen das nach dem Sturz des Königs etablierte kommunistische System und den Kampf gegen die sowjetische Invasion, durch die Kämpfe zwischen den Warlords, die nach dem Abzug der Sowjets Teile des Landes beherrschten, und

schließlich durch die Diktatur der Taliban, die erst mit ausländischer Unterstützung Ende 2001 von der Macht verdrängt werden konnten.

Mit der Konferenz von Vertretern verschiedener afghanischer Gruppen auf dem Bonner Petersberg im Dezember 2001 begann der von der internationalen Gemeinschaft unterstützte Prozess zur Schaffung einer Basis für den Wiederaufbau des Staates und seine künftige Entwicklung. Die Erarbeitung einer neuen Verfassung unter aktiver Beteiligung der Bevölkerung ist Teil dieses Prozesses, der zur *Wiedererstellung eines geeinten, demokratischen, rechtsstaatlichen Afghanistan* führen soll, und inhaltlicher Bestandteil des auf dem Petersberg unterzeichneten Abkommens¹. Bis zur Verabschiedung einer neuen Verfassung wurde die Verfassung von 1964 wieder in Kraft gesetzt². Damit wurde bereits zum Ausdruck gebracht, dass die Verfassung von 1964 von den bisherigen Verfassungen Afghanistans diejenige war, die am ehesten den gegenwärtigen Bedürfnissen gerecht wird und die Bemühungen um den Wiederaufbau des Staates in der Übergangszeit am besten unterstützt.

Afghanistans *erste Verfassung* geht auf das Jahr 1923 zurück³, als der König die Regierung noch selbst einsetzte und ein nur zur Hälfte vom Volk gewählter Staatsrat kaum mehr als eine beratende Funktion hatte. Die *Verfassung von 1964* begründete eine *konstitutionelle Monarchie nach modernem westlichen Vorbild* mit einem vom Volk gewählten Parlament, das legislative Vollmachten hatte und die Regierung wählte. Nach dem Sturz des Königs (1973) wurde 1977 eine *Verfassung* verabschiedet, die einen *Einparteienstaat* schaffte und ein sozialistisches System etablierte. Die mit dem Staatsstreich im April 1978 einsetzende *radikale Umgestaltung im Zuge der kommunistischen Revolution* drückt sich dann in der *Verfassung von 1987* aus, die während der Zeit der sowjetischen Besatzung entstand. Die *Verfassung von 1990* basiert weitgehend auf der von 1987, enthält aber deutliche Elemente einer nationalen Aussöhnung und Rückkehr zu vorrevolutionären staatlichen und administrativen Strukturen.

*Der jetzt vorgelegte Entwurf für eine neue Verfassung*⁴ *lehnt sich stark an die Verfassung von 1964 an* – mit dem ganz wesentlichen Unterschied, dass aus der Monarchie eine von einem Präsidenten geführte *Republik* wird, obwohl es durchaus noch Royalisten gibt, die eine Rückkehr zur Monarchie anstreben.

Die wesentlichen Elemente der neuen Verfassung

■ Islamische Republik

Während die Entscheidung darüber, ob Afghanistan zur Staatsform einer konstitutionellen Monarchie zurückkehrt oder eine Republik bleibt, leichtgefallen ist, hat es in der Verfassungskommission lange Diskussionen darüber gegeben, ob die Republik den Zusatz "islamisch" erhält. Die Rolle der Religion war nach den Erfahrungen mit dem Regime der Taliban, das von einer strengen Durchsetzung der Scharia gekennzeichnet war, ein besonders kontroverser Aspekt bei den Verfassungsberatungen.

Konservativ-islamische Kräfte aus den Reihen der Mujaheddin und eher moderate Mitglieder der Verfassungskommission vertraten in ihrer Argumentation stark voneinander abweichende Standpunkte, die es in einem Kompromiss miteinander zu vereinbaren galt. Man einigte sich in der Entwurfsfassung auf eine islamische Republik (Artikel 1), bei der es vermutlich auch in der im Dezember zu verabschiedenden Endfassung bleiben wird. Die Basis für den neuen Staat bildet jedoch keine neu erstehende fundamentalistisch-islamische Grundhaltung wie bei den Taliban. *Die beiden wesentlichen Verfassungsgrundlagen, auf welchen die Bezeichnung Afghanistans als islamische Republik beruht, sind eigentlich gar keine Neuerungen, sie finden sich bereits in früheren Verfassungen:*

- Die Formulierung "die Religion Afghanistans ist die geheiligte Religion des Islam" in Artikel 2 gab es wortgleich bereits in der Verfassung von 1923 und in nur geringer Abwandlung auch in der von 1964. Erst während der Zeit des Kommunismus wurde die Bedeutung der Religion auf eine knappe Nennung in der Präambel der Verfassungen reduziert. Gleichzeitig mit der Festlegung der Staatsreligion wird jeweils in demselben Artikel die individuelle Religionsfreiheit garantiert.
- Auch die Bestimmung "In Afghanistan darf kein Gesetz der geheiligten Religion des Islam oder den Werten dieser Verfassung widersprechen" (Artikel 3) ist durchaus nicht neu. Sie findet sich in dieser Form bereits in Artikel 64 der Verfassung von 1964.

Dass Afghanistan eine *islamische Republik* wird, sollte also nicht von vornherein als eine Manifestierung fundamentalistischer islamischer Ideologie oder gar als Rückfall in die Zeit der Taliban gewertet werden. Es ist ein *Kompromiss*, zu dem die traditionellen und die modernen Kräfte in der Verfassungskommission gefunden haben, der aber auf den Inhalt der

Verfassung kaum Einfluss genommen hat. Mit der Formulierung des Artikels 3 (1964: Artikel 64) wurde schon vor vierzig Jahren und wird jetzt wieder der *Versuch* unternommen, *Islam und Demokratie als grundlegende Werte des Staates in der Verfassung zu verankern und miteinander in Einklang zu bringen*. Damals wie auch heute dürfte es jedoch schwer sein, nicht näher erläuterte Prinzipien der Religion des Islam mit den in der Verfassung enthaltenen demokratischen Grundsätzen zu vereinbaren. Hier bleibt Interpretationsspielraum, der in der Zukunft sicher Probleme mit sich bringt, weil über die Verletzung islamischer Prinzipien stets ein Disput geführt werden kann.

■ Grundrechtskatalog

Im zweiten Kapitel der Verfassung, das die Rechte und Pflichten der Bürger behandelt, sind die Grundrechte zu einem großen Teil unverändert aus der Verfassung von 1964 übernommen worden. Dort, wo es Abweichungen gibt, sind Verbesserungen oder Klarstellungen eingefügt worden, die im Hinblick auf die Erfahrungen aus der Zeit der Herrschaft der Taliban erforderlich erschienen. Die Gleichheit aller Bürger vor dem Gesetz und das Verbot von Diskriminierung oder Privilegierung, das Recht auf Freiheit und Unantastbarkeit der Würde des Menschen, die Meinungsfreiheit, das Unschuldsprinzip sowie das Verbot von Folter sind in der Verfassung ebenso verankert wie der Schutz des Eigentums und der Privatsphäre. Neu in die Verfassung aufgenommen wurde das Recht auf Leben (Artikel 23).

Die Verfassung enthält weiterhin das Recht auf Arbeit und freie Berufswahl, Zwangsarbeit ist verboten. Die Bürger haben außerdem ein Recht auf Gesundheitsvorsorge und medizinische Behandlung. Auch diese Bestimmungen wurden aus der Verfassung von 1964 übernommen.

Das auch in früheren Verfassungen enthaltene Recht auf Bildung wurde dahingehend geändert, dass Bildung nur noch bis zur Sekundarstufe kostenlos ist und in zwei Punkten ergänzt: Der Staat wird verpflichtet, insbesondere die Bildung von Frauen und Nomaden zu fördern (Artikel 44), und bei der Entwicklung der Lehrpläne sind die Prinzipien des Islam zu berücksichtigen (Artikel 45).

Während Artikel 45 ein klarer Hinweis auf die islamische Republik ist, ist die Hervorhebung der Bedeutung der Bildung für Frauen ein Indikator dafür, dass die Auslegung des Islam nicht in einer die Frauen diskriminierenden Weise erfolgt. Die Verfassung sieht an anderer Stelle für beide Kammern der Nationalversammlung eine Frauenquote vor, die bei etwa 15 Prozent liegt.

⁵ Nähere Angaben hierzu finden sich in dem Abschnitt dieses Berichts über das Parlament weiter unten.

Frauenrechtsgruppen sind nach einer ersten Einschätzung des Verfassungsentwurfs der Meinung, dass ihre Bemühungen um eine Gleichstellung der Frau und eine entsprechende Förderung der Anliegen von Frauen angemessene Berücksichtigung in der Verfassung gefunden haben, sehen jedoch noch eine Reihe von Verbesserungsmöglichkeiten zu dem vorliegenden Entwurf.⁶ Außerdem befürchten sie, dass die in dem vorliegenden Entwurf enthaltenen Regelungen durch die Verfassungs-*Loya Jirga* wieder verwässert werden könnten und haben deshalb bereits angekündigt, bei einer Großveranstaltung kurz vor der Einberufung der *Loya Jirga* nochmals 200.000 Unterschriften zur Unterstützung ihrer Forderungen zu präsentieren.⁷

Aus der 1987er Verfassung der kommunistischen Ära wurde ein Artikel in den neuen Entwurf aufgenommen, der die Familie zur fundamentalen Einheit der Gesellschaft erklärt, der Unterstützung durch den Staat gewährt wird (Artikel 54). In diesem Artikel heißt es weiter: "Der Staat ergreift notwendige Maßnahmen um das physische und psychologische Wohl der Familie zu gewährleisten, insbesondere von Kindern und Müttern, der Erziehung der Kinder und der Eliminierung von Traditionen, die den Prinzipien der geheiligten Religion des Islam widersprechen". Es ist nicht ganz klar, welche dem Islam widersprechenden Traditionen hier gemeint sein können.

Eine wichtige Neuerung findet sich in Artikel 58, in dem der Staat die Einhaltung der Menschenrechte garantiert und hierfür eine unabhängige Menschenrechtskommission schafft. Jeder hat das Recht, bei einer Verletzung seiner Grundrechte die Menschenrechtskommission anzurufen, die ihrerseits den Fall an ein zuständiges Gericht weiterleiten kann.

Das Recht auf Versammlungsfreiheit (Artikel 36) und das Recht zur Bildung von Organisationen zur Verfolgung materieller oder ideeller Ziele (Artikel 35) wurden aus der Verfassung von 1964 übernommen und sind Bestandteil der neuen Verfassung.

■ Politische Parteien

Artikel 35 enthält ebenfalls Regelungen zur Gründung politischer Parteien. Gegenüber der Formulierung in der Verfassung von 1964 (Artikel 32) gibt es einige Änderungen:

- Programme politischer Parteien dürfen weder den Prinzipien des Islam noch den Werten der Verfassung widersprechen (Art. 35, Ziff. 1). Diese Grundforderung, die bereits in Artikel 3 für alle Gesetze des Landes gilt, war in der Verfassung von 1964 noch nicht so enthalten; dort hieß es nur, dass die Parteiprogramme den Werten der Verfassung nicht widersprechen dürfen.
- Eine Partei darf keine militärischen oder paramilitärischen Ziele oder Strukturen haben (Art. 35, Ziff. 3). Der Hintergrund für diese Regelung ist offensichtlich und entspricht einem aktuellen Anlass, der sich früher in dieser Form nicht ergab.
- Eine Partei darf keine Affiliierung zu ausländischen Parteien oder finanziellen Ressourcen haben (Art. 35, Ziff. 4).

Bereits vor der Veröffentlichung des Verfassungsentwurfs wurde von der Übergangsregierung ein neues Parteiengesetz mit entsprechenden Durchführungsbestimmungen für die Registrierung von Parteien verabschiedet⁸, das diese neuen Regelungen der Verfassung berücksichtigt. Bisher gibt es noch keine Erfahrungen mit diesem neuen Gesetz; es bleibt abzuwarten, inwieweit sich die Unterordnung unter Prinzipien des Islam für Parteien zu einem Hindernis erweisen könnte.

■ Präsident und Regierung

Die Stellung des Staatspräsidenten wurde mit weitreichenden Befugnissen ausgestattet. Hier zeigt sich die Handschrift der Übergangsregierung von *Hamid Karzai*, die für den Entwurf verantwortlich ist. *Karzai* sieht – wohl nicht ganz unbegründet – gute Chancen für sich, die ersten Präsidentschaftswahlen im nächsten Jahr zu gewinnen und schafft in der Verfassung eine Grundlage für eine ungehinderte Amtsausübung. Es wurde das amerikanische Modell mit einem direkt gewählten Präsidenten zum Vorbild genommen, der gleichzeitig Staatsoberhaupt und Regierungschef ist. Ebenfalls nach amerikanischem Vorbild wird der Vizepräsident bereits vor der Wahl vom Präsidentschaftskandidaten benannt und mit diesem gemeinsam gewählt.

Die gleichzeitige Aufstellung von Kandidaten für das Präsidenten- und Vize-Präsidentenamt bietet die Möglichkeit, dass zwei Kandidaten verschiedener Ethnien gemeinsam antreten und

so eine breite Basis von Wählerstimmen auf sich vereinigen können. Dadurch gelingt es, die Legitimation des mit großer Machtfülle ausgestatteten Präsidenten zu erhöhen. Für Afghanistan mit seinen verschiedenen Ethnien wäre es schwierig, einen einzelnen Kandidaten zu finden, der eine klare Mehrheit der Stimmen auf sich vereinigen könnte und seine Legitimation für das Amt wenn schon nicht von allen so doch von den wichtigsten Volksgruppen erhielte.

Das Problem ließe sich auch nicht dadurch lösen, dass beispielsweise die Regierungsmacht zwischen einem Präsidenten und einem Ministerpräsidenten geteilt würde. Zum einen ließe sich mit demokratischen Mitteln nicht sicherstellen, dass nicht beide der selben ethnischen Gruppe angehören, zum anderen würden sie sich womöglich gegenseitig blockieren und damit die Regierungsfähigkeit des Landes reduzieren – ein Umstand, der in der gegenwärtigen Phase der Neugründung des Staates erhebliche Rückschläge mit sich bringen könnte.

Die Kompetenzen und Aufgaben des Präsidenten sind größtenteils in Artikel 64 des Verfassungsentwurfs geregelt (siehe Anlage 1 zu diesem Bericht). Bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben ist der Präsident, der für fünf Jahre gewählt wird und nur einmal wiedergewählt werden kann, gegenüber der Nation verantwortlich (Artikel 60). Der Präsident führt die Regierung und ernennt die Minister, die vom Parlament zu bestätigen sind (Artikel 71). Die Minister sind gegenüber dem Präsidenten und dem Parlament verantwortlich (Artikel 77).

Die Konstellation einer parlamentarischen Demokratie mit einem vom Parlament gewählten Premierminister ist von der Verfassungskommission sicher ausführlich erwogen worden. Viele der hinzugezogenen ausländischen Berater hatten sich für eine solche Lösung ausgesprochen. Für eine Präsidialdemokratie in der jetzt gewählten Form spricht allerdings, dass es der Regierung leichter fallen wird, die gerade in den nächsten Jahren notwendigen Reformschritte zügig umzusetzen.

Ob jedoch die Verfassungs-*Loya Jirga* im Dezember die im Entwurf enthaltene Regelung bestätigt, ist noch sehr fraglich. Dabei geht es nicht nur um die Vollmachten des Präsidenten ganz allgemein, sondern um die Autorität, mit welcher der Mitte 2004 zu wählende Präsident während der Übergangsphase das Land regiert. Ein Parlament, demgegenüber zumindest die Minister rechenschaftspflichtig wären, soll nämlich nach den Übergangsbestimmungen der

Verfassung (Artikel 159) erst ein Jahr nach dem Präsidenten gewählt werden, also Mitte 2005. Bis dahin genießt der Präsident nahezu unbeschränkte Vollmachten.

Auch wenn *Hamid Karzai* gute Chancen haben mag, bei den ersten Wahlen als Präsident bestätigt zu werden, so sind doch nicht alle mit seiner Regierungsführung während der vergangenen zwei Jahre zufrieden. Es muss damit gerechnet werden, dass die Verfassungs-*Loya Jirga*, die sich größtenteils aus gewählten Abgeordneten aus den Provinzen zusammensetzen wird, die Versammlung auch für eine Generalabrechnung mit der Übergangsregierung nutzt. Gerade weil *Hamid Karzai* relativ gute Chancen für einen Wahlsieg im kommenden Jahr hat, könnte das die Delegierten davon abhalten, ihn für die bevorstehende Übergangszeit mit derart großen Kompetenzen auszustatten.

■ Parlament

Vorgesehen ist eine Nationalversammlung, die aus zwei Kammern besteht: Die *Wolesi Jirga* (Haus des Volkes) und die *Meshrano Jirga* (Ältestenrat). Ein Zwei-Kammern-Parlament dieser Art war erstmalig 1964 eingeführt worden und auch in den Verfassungen von 1977, 1987 und 1990 vorgesehen. Auch in dieser Beziehung weicht die neue Verfassung also nicht von Althergebrachtem ab.

Die *Wolesi Jirga*, das Haus des Volkes, wird für eine Amtszeit von fünf Jahren direkt vom Volk gewählt (Artikel 83). Die Zahl der Abgeordneten soll zwischen 220 und 250 liegen (Artikel 83). Die Verfassung schreibt vor, dass das Wahlgesetz so zu gestalten ist, dass eine gerechte Vertretung aller Bürger erzielt und aus jeder Provinz mindestens eine Frau gewählt wird.

Die *Meshrano Jirga*, der Ältestenrat, wird wie folgt gebildet (Artikel 84):

- 1/3 der Mitglieder wird von den Provinzen entsandt, indem die einzelnen Provinzräte aus ihren Reihen jeweils einen Vertreter für 4 Jahre wählen;
- 1/3 der Mitglieder wird von den Landkreisen entsandt, indem die Kreisräte jeder Provinz aus ihren Reihen jeweils einen Vertreter [aus jeder Provinz] für 3 Jahre wählen;
- 1/3 der Mitglieder wird für 5 Jahre vom Präsidenten ernannt, wobei 50 Prozent der vom Präsidenten ernannten Mitglieder Frauen sein müssen.

Beide Kammern nehmen gemeinsam, aber in getrennten Sitzungen, die Aufgaben der Nationalversammlung wahr (Artikel 90):

- Verabschiedung, Änderung oder Aufhebung von Gesetzen (zum Gesetzgebungsverfahren siehe Anlage 2);
- Beschließung von Entwicklungsplänen;
- Beschließung des Staatshaushalts;
- Schaffung und Änderung administrativer Einheiten;
- Ratifizierung internationaler Abkommen.

Die *Wolesi Jirga*, das Haus des Volkes, hat darüber hinaus folgende Kompetenzen (Artikel 90):

- Interpellation von Ministern (und gegebenenfalls Misstrauensvotum);
- Endgültige Beschließung der Entwicklungspläne und des Haushalts, wenn Uneinigkeit zwischen den beiden Kammern besteht;
- Zustimmung zu Ernennungen von Ministern und anderen Personen in zustimmungspflichtigen Ämtern.

Auch in dem Fall, dass ein von beiden Kammern der Nationalversammlung beschlossenes Gesetz nicht die Zustimmung des Präsidenten findet, kann die *Wolesi Jirga* in einer erneuten Abstimmung mit 2/3-Mehrheit das (aufschiebende) Veto des Präsidenten überstimmen.

■ ***Loya Jirga***

Die traditionelle Einrichtung der *Loya Jirga* als höchste Manifestation des Volkes ist auch in der neuen Verfassung vorgesehen (Artikel 110 ff). In allen früheren Verfassungen findet sich die Große Ratsversammlung als dasjenige Gremium, das Entscheidungen in Fragen trifft, die über die Kompetenz von Parlament und Regierung hinausgehen. Selbst während der kommunistischen Ära gab es die Institution der *Loya Jirga*, allerdings war ihre Zusammensetzung derart manipuliert, dass die Versammlung zum verlängerten Arm der Partei wurde.

In dem vorliegenden Verfassungsentwurf wird hinsichtlich der Zusammensetzung der *Loya Jirga* einmal mehr auf die Verfassung von 1964 zurückgegriffen. Mitglieder der *Loya Jirga* sind danach alle Mitglieder der Nationalversammlung (d.h. *Wolesi Jirga* und *Meshrano Jirga*) und die Vorsitzenden aller Provinz- und Kreisräte. Minister, der Vorsitzende Richter und

Mitglieder des Obersten Gerichtshofes können an den Sitzungen der *Loya Jirga* teilnehmen, haben aber kein Stimmrecht.⁹

Die Verfassung sieht nur drei Gründe vor, um dieses höchste Gremium des Staates einzuberufen: a) anstehende Entscheidungen im Zusammenhang mit der Unabhängigkeit, nationalen Souveränität, territorialen Integrität und anderen höchsten Interessen des Landes; b) Änderungen der Verfassung; c) ein Amtsenthebungsverfahren gegen den Präsidenten.

■ **Justiz**

Die Unabhängigkeit der Justiz ist in Artikel 116 der Verfassung festgeschrieben. Auch hier gibt es keine wesentlichen Änderungen gegenüber der Verfassung von 1964.

Höchste Instanz ist das Oberste Gericht, das sich aus neun Mitgliedern zusammensetzt, die mit Zustimmung des Parlaments vom Präsidenten für eine einmalige Amtsperiode von zehn Jahren ernannt werden.

Obwohl nach ersten Informationen aus der Verfassungskommission, die im Oktober in der Presse veröffentlicht wurden, die Schaffung eines unabhängigen Verfassungsgerichts vorgesehen war, sieht der jetzt vorliegende Verfassungsentwurf ein solches Gericht nicht vor. Dabei wäre es gerade im Hinblick auf die eingangs bereits erwähnte Problematik im Zusammenhang mit der Vereinbarkeit von Islam und Demokratie von großer Wichtigkeit, die Interpretation der Verfassung einem eigenständigen Gericht zu überlassen.

Auffallend ist, dass der Begriff "Scharia" in dem Verfassungsentwurf kein einziges Mal auftaucht. Lediglich in zwei Artikeln der Verfassung wird auf islamische Rechtsprechung verwiesen. Einmal in Artikel 130, wo es heißt: "Wenn es in der Verfassung oder anderen Gesetzen keine Bestimmungen zu einem Sachverhalt gibt, soll die Entscheidung des Gerichts im Rahmen dieser Verfassung und im Einvernehmen mit der *Hanafi*-Rechtsprechung erfolgen, um der Gerechtigkeit in der bestmöglichen Weise zu dienen."

In Artikel 131 heißt es: "Die Gerichte wenden die *Shia*-Rechtsprechung an in Fällen, bei denen es sich um persönliche Angelegenheiten handelt, an denen Mitglieder der *Shia*-Sekte beteiligt sind ...", und weiter in Artikel 131: "In anderen Fällen, wenn keine Klarheit in dieser Verfassung und in anderen Gesetzen existiert, und beide Seiten des Verfahrens Mitglieder der

Shia-Sekte sind, sollen die Gerichte die Fälle im Einvernehmen mit den Gesetzen dieser Sekte regeln. (*Hanafi* ist eine der vier Schulen des religiösen Rechts der Sunniten, *Shia* bezieht sich auf die Rechtsprechung der Schiiten.)

Hinweise dieser Art, die sich auch in früheren Verfassungen finden, lassen kaum darauf schließen, dass durch die Bezeichnung des Staates als islamische Republik die gesamte Rechtsprechung dem islamischen Recht unterworfen wird.

■ Sonstiges

Wirtschaftssystem

Als Wirtschaftsform sieht der Verfassungsentwurf ein marktwirtschaftliches System vor (Artikel 10), Förderung und Schutz des Privateigentums und privaten Unternehmertums haben Verfassungsrang. Die Zentralbank ist unabhängig (Artikel 12).

Administration

Ausdrücklich wird auf die Verpflichtung des Staates hingewiesen, das Verwaltungssystem zu reformieren und geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um eine starke und funktionierende Administration zu schaffen (Artikel 50).

Die Verwaltung basiert auf zentralen und lokalen Einheiten (Artikel 136), explizit wird die Delegation von Verantwortung auf lokale Verwaltungsebenen vorgegeben (Artikel 136). Gewählte Räte sind vorgesehen auf Provinz-, Bezirks- und Dorfebene (Artikel 138 ff).

Die bevorstehende Verfassungs-*Loya Jirga*

Anders als die mit der Ausarbeitung des Entwurfs beauftragte Verfassungskommission, die von der Übergangsregierung eingesetzt wurde, wird die *Loya Jirga*, die ab dem 10. Dezember 2003 über die neue Verfassung zu beraten hat, ihre Legitimation durch Wahlen erhalten. Zwar hat sich die Verfassungskommission bemüht, die Meinung der Bevölkerung einzuholen und bei ihren Beratungen zu berücksichtigen¹⁰, es ist jedoch damit zu rechnen, dass die vom Volk gewählten Vertreter in der Verfassungs-*Loya Jirga* zu einer Reihe von Punkten durchaus eine andere Meinung vertreten als die von der Regierung beauftragten Juristen und Religionswissenschaftler, die an dem Entwurf beteiligt waren.

Da die oben beschriebene Zusammensetzung der *Loya Jirga*, wie sie die neue Verfassung vorsieht, jetzt noch nicht zustande kommen kann, werden für die Verfassungs-*Loya Jirga* Anfang Dezember landesweite Wahlen durchgeführt. 344 der insgesamt 500 Mitglieder der Verfassungs-*Loya Jirga* werden proportional zur Bevölkerungszahl in den Provinzen gewählt; 42 Mandate sind reserviert für Vertreter von Flüchtlingen und Minderheiten; 64 weitere Mandate sind reserviert für Vertreterinnen von Frauenorganisationen; die übrigen 50 Mitglieder werden von Präsident *Hamid Karzai* ernannt.

ANLAGE 1: Kompetenzen und Aufgaben des Staatspräsidenten

(Auszug aus Artikel 64)

**Kompetenzen und Aufgaben
des Präsidenten, die er ohne
Mitwirkung des Parlaments
wahrnimmt**

**Kompetenzen und Aufgaben
des Präsidenten, die der
Zustimmung durch das
Parlament bedürfen**

- Überwachung der Umsetzung der Verfassung
- Bestimmung der Richtlinien der Politik
- Oberbefehlshaber der Streitkräfte
- Verantwortung für Entscheidungen im Verteidigungsfall
- Einberufung der Großen Ratsversammlung (*Loya Jirga*)
- Eröffnung des Parlaments und der *Loya Jirga*
- Annahme des Rücktritts des Vize-Präsidenten
- Annahme des Rücktritts von Ministern und des Generalstaatsanwalts
- Ernennung von Richtern, Offizieren der Streitkräfte und der Polizei und anderer Personen in hochrangigen Funktionen sowie deren Abberufung bzw. Annahme des Rücktritts
- Unterzeichnung von Gesetzen
- Einsetzung einer Kommission zur Verwaltungsreform
- Erklärung von Krieg und Waffenstillstand
- Entsendung von Streitkräften ins Ausland
- Erklärung und Beendigung des Ausnahmezustandes
- Ernennung von Ministern und des Generalstaatsanwalts
- Ernennung des Vorsitzenden und der Mitglieder des Obersten Gerichtshofs
- Ernennung des Präsidenten der Zentralbank

Artikel 67 ermächtigt den Präsidenten außerdem, zu wichtigen nationalen, politischen, sozialen oder wirtschaftlichen Fragen ein Referendum zu veranlassen

ANLAGE 2: Das Gesetzgebungsverfahren

Gesetz wird, was in beiden Kammern der Nationalversammlung eine einfache Mehrheit findet und vom Präsidenten gebilligt wird (Artikel 94).

Findet eine von beiden Kammern der Nationalversammlung beschlossene Gesetzesvorlage nicht die Zustimmung des Präsidenten, kann dieser von seinem (aufschiebenden) Vetorecht Gebrauch machen. Es bedarf dann einer Zweidrittelmehrheit in der *Wolesi Jirga*, dem Haus des Volkes, um das Veto des Präsidenten zu überstimmen (Artikel 94).

Gesetzesinitiativen können von beiden Kammern der Nationalversammlung, von der Regierung und – in Angelegenheiten, die das Rechtssystem betreffen – auch vom Obersten Gerichtshof ausgehen (Artikel 95). Die Einbringung des Haushalts und Vorlagen für Finanzgesetze können nur durch die Regierung erfolgen (Artikel 96).

Gesetzesvorlagen aus der Nationalversammlung kommen zustande, wenn mindestens 10 Mitglieder einer Kammer den Vorschlag einbringen und mindestens ein Fünftel der Mitglieder der betreffenden Kammer diesen Antrag unterstützt. Die Gesetzesinitiative kommt dann auf die Tagesordnung der betreffenden Kammer (Artikel 97).

Gesetzesvorlagen der Regierung werden zunächst der *Wolesi Jirga* zugeleitet und gehen im Falle der Zustimmung anschließend an die *Meshrano Jirga*, den Ältestenrat (Artikel 97).

Der Haushalt und Entwicklungspläne der Regierung werden der *Wolesi Jirga*, dem Haus des Volkes, über den Ältestenrat zugeleitet (Artikel 98). Die Entscheidung der *Wolesi Jirga* ist – unabhängig von der Zustimmung durch den Ältestenrat – verbindlich, wenn der Präsident dieser Entscheidung zustimmt (Artikel 98).

In Fällen, in denen die Entscheidung einer der beiden Kammern der Nationalversammlung keine Mehrheit in der anderen Kammer findet, wird ein Vermittlungsausschuss gebildet, der sich zu gleichen Teilen aus Mitgliedern der beiden Kammern zusammensetzt. Die Entscheidung des Vermittlungsausschusses ist verbindlich, wenn sie die Zustimmung des Präsidenten findet (Artikel 100).

Kommt der Vermittlungsausschuss zu keiner Einigung, gilt die Vorlage als abgelehnt. Hatte die Vorlage jedoch die Zustimmung der *Wolesi Jirga*, des Hauses des Volkes, kann sie in der nächsten Sitzung der *Wolesi Jirga* erneut eingebracht werden und benötigt dort dann eine qualifizierte Mehrheit sowie die Zustimmung des Präsidenten, um Gesetz zu werden, ohne dass der Ältestenrat seine Zustimmung gibt (Artikel 100).

Endnoten:

¹ Artikel 6 des Petersberger Abkommens vom 5. Dezember 2001 legt fest, dass innerhalb von 18 Monaten nach Bildung der Übergangsregierung eine Verfassungsgebende Versammlung zusammentreten soll. Der vollständige Text des Abkommens findet sich im Internet unter <http://www.uno.de/frieden/afghanistan/taks/agreement.htm>

² Ausgenommen wurden diejenigen Teile der Verfassung von 1964, die sich auf die Monarchie bezogen.

³ Inoffizielle englische Übersetzungen der Verfassungen von 1923 bis 1990 finden sich im Internet unter <http://www.afghan-web.com/history/>

⁴ Bezug genommen wird hier auf die inoffizielle englische Übersetzung des Verfassungsentwurfs, die zusammen mit einem Überblick über den Verfassungsgebungsprozess im Internet unter http://www.constitution-afg.com/draft_const.htm zu finden ist.

⁵ Bei gegenwärtig 32 Provinzen, aus denen jeweils mindestens eine Frau gewählt werden muss, hat die *Wolesi Jirga* bei einem Mittelwert von 235 Abgeordneten dann einen Frauenanteil von etwa 14 Prozent; die *Meshrano Jirga*, die insgesamt 96 Mitglieder haben wird, von denen mindestens 16 Frauen sind, die vom Präsidenten ernannt werden, kommt mit 17 Prozent auf eine etwas höhere Quote.

-
- ⁶ "Recommendations on the Draft Constitution for Strengthening Women's Political Participation and Securing Women's Human Rights" – eine Stellungnahme der Gender and Law Working Group, Kabul, vom 5.11.2003
- ⁷ Unveröffentlichte Stellungnahme von Nasrine Abou-Bakr Gross, einer der Initiatorinnen der "Declaration of the Essential Rights of Afghan Women", die mit zehntausenden Unterschriften der Verfassungskommission zugeleitet wurde. Sie sieht in ihrer Einschätzung die 10-Punkte-Forderung der Deklaration weitgehend erfüllt.
- ⁸ "Political Parties Law", veröffentlicht in *Gazette No. (733)*, vom 29/10/1369 (Datum nach dem afghanischen Kalender).
- ⁹ Für die Loya Jirga sind keine besonderen Regelungen hinsichtlich einer Frauenquote vorgesehen; durch die entsprechenden Bestimmungen für die beiden Kammern der Nationalversammlung ist jedoch auch in der Loya Jirga eine Mindestzahl der daran teilnehmenden Frauen gültig, die allerdings prozentual geringer ausfällt, weil die Gesamtzahl der Mitglieder in der Loya Jirga größer ist.
- ¹⁰ Nach Angaben von Kommissionsmitgliedern wurden 85.000 Fragebögen eingesammelt und 17.000 Interviews geführt; die Kommission erhielt 6.000 Briefe, in denen einzelne Bürger oder Gruppen ihre Vorstellungen darlegten. Verschiedene Initiativen, z. B. zur Gewährleistung der Rechte der Frauen, sammelten Zehntausende von Unterschriften für ihre Eingaben an die Kommission (Quelle: *Kabul Weekly*, 15.10.2003). Andere Quellen nennen 555 öffentliche Anhörungen der Kommissionsmitglieder, an denen 35.503 Frauen teilnahmen und 484.450 Fragebögen, die verteilt wurden (http://www.constitution-afg.com/draft_const.htm).