



Karzais unheilige Allianzen

Der afghanische Verfassungsprozess am Vorabend der Loya Jirga

Dokumentation

Für Menschenrechte. Weltweit.

Gesellschaft für bedrohte Völker ● Wiesenstrasse 77 ● CH-3014 Bern
Tel.: 031 311 90 08 ● Fax: 031 311 90 65 ● E-Mail: info@gfbv.ch
Internet: www.gfbv.ch ● PC 30-27759-7

Inhalt

| | | |
|--------|--|----|
| 1. | Einleitung | 3 |
| 2. | Politische Situation | 5 |
| 2.1. | Ausgangslage | 5 |
| 2.2. | Das Kabinett Karzai | 5 |
| 2.3. | Die Machtverhältnisse in den Provinzen | 7 |
| 2.4. | Innenpolitische Reformversuche | 7 |
| 2.4.1. | Entwaffnungsprogramm | 7 |
| 2.4.2. | Reform des Verteidigungsministeriums | 8 |
| 2.4.3. | Reform des Finanz- und Steuerwesens | 8 |
| 2.4.4. | Neubesetzung von Gouverneurssitzen | 9 |
| 3. | Sicherheitslage | 10 |
| 3.1. | Ausgangslage | 10 |
| 3.2. | Wiedererstarben der Taliban | 10 |
| 3.3. | Lokale Auseinandersetzungen | 11 |
| 3.4. | Staatliche Sicherheitsorgane | 12 |
| 3.5. | Die Rolle der internationalen Akteure | 13 |
| 4. | Verfassungsprozess | 14 |
| 4.1. | Ausgangslage | 14 |
| 4.2. | Zweistufiges Verfahren | 15 |
| 4.3. | Aufklärungs- und Konsultationsprozess | 16 |
| 4.4. | Die verfassungsgebende Loya Jirga | 18 |
| 5. | Verfassungsentwurf | 18 |
| 5.1. | Ausgangslage | 18 |
| 5.2. | Verankerung menschenrechtlicher Prinzipien | 19 |
| 5.3. | Faktische Einführung der Scharia | 19 |
| 5.4. | Vage formulierte Gleichberechtigung | 20 |
| 5.5. | Eine Verfassung im Sinne Karzais? | 21 |
| 5.6. | Änderungen gegenüber dem ersten Entwurf | 21 |
| 6. | Zusammenfassung | 22 |
| 7. | Anmerkungen | 26 |

1. Einleitung

Die Vorstellung, Afghanistan würde nach der Vertreibung der Taliban und der Einsetzung einer Übergangsregierung zu politischer Stabilität und religiöser Offenheit finden, hat sich als Trugschluss erwiesen. Das Land droht stattdessen eineinhalb Jahre nach der Einsetzung einer Übergangsregierung in Chaos und Anarchie zu versinken. Präsident Karzai ist zwar bestrebt, die Macht der Zentralregierung über Kabul hinaus auf weitere Teile des Landes auszudehnen, ist aber dabei bisher zumeist erfolglos geblieben. Hierfür verantwortlich sind neben der fehlenden persönlichen Durchsetzungsfähigkeit Karzais insbesondere die Verbindungen zwischen einzelnen Kabinettsmitgliedern und mächtigen Warlords in den Provinzen. Diese betreffen oft Mitglieder der gleichen Volksgruppe und dienen den Beteiligten dazu, ihre Pfründen zu erhalten oder diese gegenseitig zu legitimieren. Beispielhaft waren in der Vergangenheit die Vorgänge im Verteidigungsministerium: Verteidigungsminister Fahim unterhält enge Verbindungen zum dominanten Warlord im Norden Afghanistans, Atta Mohammed. Dieser ist wie Fahim ethnischer Tadschike. Mohammed weiss seine Pfründen vor Fahim sicher und dieser wiederum hat sich dank seinem militärischen Machtpotential im Norden bisher zumeist erfolgreich gegen Reformen in seinem Ministerium gewehrt. Die Macht in den Provinzen blieb damit weiterhin in den Händen von ehemaligen Mudschaheddin und lokalen Warlords. Dank eigenen Truppen verfügen diese in den von ihnen kontrollierten Gebieten über ein faktisches Gewaltmonopol. Ihre Truppen finanzieren sie zumeist mit illegalen Geschäften aus dem Drogenhandel und Schmuggel mit den Nachbarländern Afghanistans.

Vor dem Hintergrund der fehlenden politischen Stabilisierung hat sich in den vergangenen Monaten auch die Sicherheitslage in weiten Teilen Afghanistans verschlechtert. In den südlichen und östlichen Provinzen kam es wiederholt zu tagelangen Gefechten zwischen vermuteten Talibankämpfern und amerikanischen und afghanischen Truppen. Mit einem Bombenanschlag in Kabul im November 2003 machten sich die Taliban erstmals seit ihrem Sturz auch wieder in der Hauptstadt bemerkbar. Aber auch in den von den Warlords kontrollierten Provinzen hat sich die Sicherheitslage in dieser Zeit zusehends verschlechtert. Diese nutzten ihr faktisches Gewaltmonopol zur Einführung eigener Gesetze und eigener Formen der Rechtssprechung; willkürliche Verhaftungen, Gewaltanwendung gegenüber Inhaftierten und Verfolgung von politischen Oppositionellen gehörten in diesen Gebieten zur Tagesordnung. Beispielhaft war die Situation im Herrschaftsgebiet des tadschikischen Gouverneurs von Herat, Ismail Khan: Politische Oppositionelle wurden dort willkürlich inhaftiert und gefoltert. Entsprechend verbreitet war die Angst, die lokale Regierung zu kritisieren oder sich an politischen Veranstaltungen zu beteiligen. Unabhängige Zeitungen oder Radioprogramme waren verboten worden. Die Meinungsäusserungs- und Versammlungsfreiheit war nicht garantiert. Neben der Aushöhlung der Rechtsordnung in den von den Warlords kontrollierten Gebieten führten aber auch Kämpfe zwischen einzelnen Kriegsherrn zu einer zunehmenden Verschlechterung der Sicherheitslage. Die schwersten Auseinandersetzungen ereigneten sich im Norden Afghanistans zwischen den Truppen des usbekischen Generals Dostum und denjenigen Atta Mohammeds. Diese waren begleitet von Zwangsrekrutierungen und teilweise umfassenden Fluchtbewegungen unter der lokalen Bevölkerung.

Die politische Situation und die Sicherheitslage werden in den ersten Kapiteln der vorliegenden Arbeit behandelt. Diese bilden eine Aktualisierung zu den beiden Dokumentationen der Gesellschaft für bedrohte Völker vom April 2002 respektive Juni 2003.¹ Bei der politischen Situation

interessiert insbesondere die Frage nach der Machtstruktur innerhalb der Übergangsregierung und der Machtverteilung in den Provinzen. Ein Schwerpunkt bildet der Blick auf die innenpolitischen Reformversuche der Regierung Karzai in den vergangenen Monaten. Diese betrafen vor allem personelle Umbesetzungen im Verteidigungsministerium, den Beginn des landesweiten Entwaffnungsprogramms und Reformen beim staatlichen Finanz- und Steuerwesen. Bei der Sicherheitssituation wird zum einen auf das Wiedererstarken der Taliban in den südlichen und östlichen Provinzen, zum anderen auf die Situation in den von den Warlords kontrollierten Provinzen eingegangen. Dabei wird gefragt, welche Konsequenzen die Abwesenheit staatlicher Autorität in bestimmten Gebieten und die zunehmend schlechter werdende Sicherheitslage auf die Situation der Zivilbevölkerung hatte. Betrachtet wird auch die Rolle, welche die wichtigen nationalen (afghanische Armee und Polizei) und internationalen (ISAF, Kriegskoalition) Akteure im landesweiten Sicherheitskontext spielten.

Die folgenden Kapitel befassen sich dann mit dem laufenden Verfassungsprozess. Mit ihrer Einsetzung im Juni 2002 begann die afghanische Übergangsregierung mit der Ausarbeitung einer neuen Verfassung, welche die aktuell geltende aus dem Jahre 1964 ablösen soll. Die Ausarbeitung und Verabschiedung einer neuen Verfassung wird durch das Bonner Abkommen vorgegeben und bildet neben den landesweiten Wahlen im kommenden Jahr einen der wichtigsten Schritte im politischen Wiederaufbauprozess Afghanistans. In einem zweistufigen Verfahren wurde bis im Herbst 2003 ein aktueller Entwurf ausgearbeitet, welcher im Dezember einer verfassungsgebenden Loya Jirga zur Verabschiedung vorgelegt werden soll. Die Bestimmung der beiden Kommissionen, welche die beiden bisherigen Verfassungsentwürfe ausgearbeitet haben, war durch ein intransparentes Verfahren gekennzeichnet. Deren Mitglieder wurden in einer Reihe von privaten Verhandlungen zwischen Präsident Karzai und den Vereinten Nationen bestimmt, ohne dass irgendwelche Kriterien erlassen worden wären, wer in diese Kommissionen gewählt werden konnte oder wie deren Befugnisse aussahen. Um dem von zahlreichen Verfassungsexperten geforderten umfassenden Einbezug der afghanischen Bevölkerung in den Verfassungsprozess zu entsprechen, wurde in den vergangenen Sommermonaten ein landesweiter Aufklärungs- und Konsultationsprozess durchgeführt, im Rahmen dessen die Bevölkerung über Sinn und Zweck einer Verfassung informiert und zu ihren Anliegen an die künftige Verfassung befragt wurde. Gerade dem Konsultationsprozess wurde dabei zuwenig Zeit gegeben, so dass sich auch gut ausgebildete Leute kaum an der Ausarbeitung der neuen Verfassung beteiligen konnten. Auch wurde der Konsultationsprozess durchgeführt, obwohl dies die landesweite Sicherheitssituation eigentlich nicht zuliess. Dies führte dazu, dass einzelne Provinzen von der verantwortlichen Verfassungskommission gar nicht besucht werden und sich insbesondere Frauen nicht umfassend am Konsultationsprozess beteiligen konnten. Der aktuelle Verfassungsentwurf, welcher bis im Herbst 2003 ausgearbeitet wurde, betont zwar die Unabhängigkeit der Justiz und verankert menschenrechtliche Prinzipien, verzichtet allerdings darauf, die geschlechtliche Gleichberechtigung klarer zu definieren. Die dominante Rolle des Islam und die starke Position, welche der Entwurf dem Präsidenten zuschreibt, deuten auf einen Pakt zwischen Präsident Karzai und den islamistischen Kräften hin. Der erste Entwurf aus dem Frühjahr 2003, welcher der Gesellschaft für bedrohte Völker vorliegt, hatte noch die Schaffung eines Premierministeramtes vorgesehen, welches ein Gegengewicht zur Macht des Präsidenten hätte bilden sollen. Gleichzeitig sieht der neue Entwurf im Gegensatz zum ersten zwar keine direkte Einführung der Scharia mehr vor, macht diese über Umwege aber trotzdem zur ersten Rechtsquelle des Landes.

Im letzten Kapitel werden die Ergebnisse zusammengefasst und Schlussfolgerungen gezogen. Als Quellen des vorliegenden Berichts dienen frühere Arbeiten der Gesellschaft für bedrohte

Völker zum Thema Afghanistan, schriftliche Berichte verschiedener Nichtregierungsorganisationen, Artikel aus grösseren Tageszeitungen sowie Meldungen bekannter Presseagenturen; ferner mündliche Gespräche mit Journalisten und Vertretern staatlicher und nichtstaatlicher Organisationen in Afghanistan und in der Schweiz.

2. Politische Situation

2.1. Ausgangslage

Die afghanische Übergangsregierung ist seit ihrer Wahl im Juni 2002 bestrebt, ihre Macht über Kabul hinaus auf weitere Teile des Landes auszudehnen. Zu den entsprechenden Massnahmen gehören der Versuch, die lokalen Milizen zu entwaffnen und in die reguläre afghanische Armee zu integrieren, eine Reform des Verteidigungsministeriums und Bestrebungen, die lokalen Machthaber zu einer regelmässigeren Bezahlung der Steuereinnahmen an die Zentralregierung zu bewegen. Trotz einiger Erfolge insbesondere im Umgang mit widerstrebenden Provinzgouverneuren fällt die Bilanz der Tätigkeit der afghanischen Übergangsregierung über ein Jahr nach deren Machtantritt äusserst bescheiden aus. Die bereits mehrmals angekündigte Entwaffnung der lokalen Milizen ist gerade erst angelaufen, die im September 2003 bekannt gegebenen personellen Umbesetzungen im Verteidigungsministerium dürften kaum zu einer besseren Machtverteilung im dortigen Ministerium führen und die bisher von den Provinzgouverneuren geleisteten Geldzahlungen an die Zentralregierung betragen lediglich einen Bruchteil von deren jährlichen Steuereinnahmen.

2.2. Das Kabinett Karzai

Das Kabinett Karzai ist ein Konglomerat aus Vertretern verschiedenster Ethnien, aus religiösen Hardlinern und gemässigten Politikern, aus ehemaligen Kriegsverbrechern und lokalen Warlords. Karzai erscheint dabei bisweilen als der einsame Kämpfer, dessen Versuche nach mehr Kontrolle in den Auseinandersetzungen zwischen den verschiedenen Fraktionen inner- und ausserhalb der Regierung zerrieben werden. Konflikte zwischen Angehörigen verschiedener Ethnien, zwischen fundamentalistischen Gruppierungen und gemässigten Kräften oder zwischen rivalisierenden Warlords werden von den Provinzen in die Regierung getragen und anschliessend wieder in den Provinzen ausgefochten. Tribalismus, lokale Allianzen, militärische, wirtschaftliche und politische Interessengruppierungen bilden ein unübersichtliches Geflecht und verhindern bisher eine stärkere Machtausübung durch die Zentralregierung. Grob eingeteilt wird die Regierung durch zwei Fraktionen dominiert: Zum einen durch die tadschikische Shura-i-Nazar, deren Vertreter das Verteidigungs-, Aussen- und Erziehungsministerium besetzen; und zum anderen durch die religiösen Fundamentalisten um den Obersten Richter Sheikh Hadi Shinwari, welche das Justizministerium kontrollieren.

Die Mitglieder der Shura-i-Nazar entstammen dem Panjshirtal nördlich von Kabul. Bei ihnen handelt es sich ausschliesslich um ethnische Tadschiken. Die Shura-i-Nazar wurde vom ehemaligen Warlord der Nordallianz, Ahmed Shah Masud, als militärisches und administratives Zentrum innerhalb der ebenfalls tadschikisch geprägten Jamiat-i-Islami des früheren afghanischen Präsidenten Burhanuddin Rabbani gegründet. Ihre Mitglieder kontrollieren nicht

allein Schlüsselministerien wie Verteidigungs- und Aussenministerium, sondern besetzen alle relevanten Sicherheitseinheiten (Polizei in Kabul, Armee). Nach dem Tod Masuds kristallisierte sich Mohammed Fahim als der starke Mann innerhalb der Shura-i-Nazar heraus. Fahim war in den 1980er Jahren Verbindungsmann zwischen der kommunistischen Regierung in Kabul und Masud und übte Anfang der 1990er Jahre in der Regierung der Mudschaheddin das Amt des Geheimdienstchefs aus. Nach dem Tod von Masud ersetzte diesen Fahim als Kommandeur der Anti-Taliban-Streitkräfte. Fahim verfügt über eigene militärische Einheiten nördlich von Kabul und gilt als engster Verbündeter Russlands in Afghanistan.² Bei Fahim handelt es sich um einen der Kriegsverbrecher im Kabinett Karzai. Er war Anfang der 1990er Jahre mit seinen Truppen an der Bombardierung Kabuls beteiligt und in diesem Zusammenhang für Plünderungen, Lynchjustiz, Geiselnahme und Erpressung verantwortlich.³ Fahim führt im gegenwärtigen Kabinett das Verteidigungsministerium, seine Kollegen Abdullah Abdullah und Yunus Qanooni das Aussen- respektive Erziehungsministerium. Fahim steht im Ruf, sein Ministerium fast ausschliesslich mit Tadschiken aus der Shura-i-Nazar zu besetzen. Wiederholten Forderungen von Ministerpräsident Karzai und der internationalen Gemeinschaft, Tadschiken durch Angehörige anderer Ethnien zu ersetzen, hat sich Fahim zumeist erfolgreich widersetzt.

Die zweite dominante Fraktion innerhalb des Kabinetts Karzai bilden die religiösen Fundamentalisten um den Obersten Richter, Sheikh Hadi Shinwari. Shinwari und dessen Vize Fazl Ahmad Manawi sind religiöse Hardliner und stehen für einen konservativen Kurs im Justizministerium. Sie predigen radikal-islamische Verhaltensvorschriften und lassen Medien zensurieren und verbieten. Ende Januar 2003 liess Shinwari fünf Fernsehsender wegen „unislamischer“ Berichterstattung schliessen. Dem folgte ein landesweites Verbot von Kabelfernsehen, als sich religiöse Führer und Gruppen beschwerten, dass Pornographie und islamfeindliche Filme gezeigt worden waren.⁴ Im Mai 2003 forderte Manawi im Namen eines 350köpfigen „Rates Islamischer Gelehrter“ alle Frauen dazu auf, ausserhalb ihrer Häuser einen „hijab“ (Kopftuch, welches lediglich die Augen freilässt) zu tragen. Manawi nannte die Forderung „halboffiziell“, ohne allerdings auf rechtliche Grundlagen oder mögliche Arten der Bestrafung im Falle der Unterlassung einzugehen.⁵ Bezeichnend für den radikalen Kurs innerhalb des Justizministeriums ist der Fall von zwei Journalisten einer Wochenzeitung in Kabul, welche im Juni 2003 auf Befehl Shinwaris und mit Billigung Karzais wegen angeblicher Gotteslästerung verhaftet worden waren. Nach Interventionen durch Journalistenverbände und die Vereinten Nationen wurden die beiden eine Woche später auf Anordnung Karzais wieder freigelassen. Obwohl der Fall entsprechend einem Entscheid Karzais zuerst von einer speziellen Kommission und anschliessend von einem untergeordneten Gericht hätte beurteilt werden sollen, empfahl das Oberste Gericht im August 2003 die Hinrichtung der beiden Journalisten. Durch dieses Vorgehen wurde Karzais Autorität direkt in Frage gestellt. Dieser hielt sich allerdings in der Folge gegenüber Shinwari auffallend zurück. Aufgrund des unsicheren ethnischen Gleichgewichts innerhalb des von Tadschiken dominierten Kabinetts betrachtete er es als offensichtlich als zu heikel, einen offenen Konflikt mit dem Paschtunen Shinwari zu wagen.⁶

Die Einteilung der dominanten Regierungsfractionen in die Shura-i-Nazar und in die religiösen Fundamentalisten um Shinwari gilt nicht abschliessend. Überschneidungen zwischen den beiden Fraktionen kommen vor, und gerade die Shura-i-Nazar unterhält enge Verbindungen zu radikalen Islamistenparteien. Die sunnitische Ittihad-i Islami von Abdul Rasul Sayyaf beispielsweise stand während des Jihad militärisch an der Seite von Masud. Heute gilt Sayyaf als der engste Verbündete des Obersten Richters Shinwari.

2.3. Machtverhältnisse in den Provinzen

Die politische und militärische Macht in den Provinzen liegt weiterhin in den Händen der Warlords. Bei diesen handelt es sich ursprünglich zumeist um militärische Kommandanten, welche ihre heutige Machtposition während des Jihads gegen die Sowjetunion oder im Kampf gegen die Taliban errungen haben. Die mächtigsten dieser Warlords herrschen heute im Norden und Westen des Landes. Die Gegend um Mazar-i-Sharif im Nordwesten wird vom usbekischen General Rashid Dostum und seinen Junbish-Milizen kontrolliert, weiter östlich, in der Gegend um Kunduz, herrscht der Tadschike Atta Mohammed mit seinen Jamiat-Milizen; im Westen regiert der Gouverneur von Herat, Ismail Khan, der Süden stand bis vor kurzem unter der Kontrolle des ehemaligen Gouverneurs von Kandahar, Gul Agha Sherzai. Grundlage der Macht der Warlords ist ihr faktisches Gewaltmonopol in den von ihnen kontrollierten Gebieten. Ihre Milizen finanzieren sie zumeist mit illegalen Geldern aus dem Drogenhandel und aus Schmuggelgeschäften entlang der Grenzen zu den Nachbarstaaten Afghanistans. Gerade der Grenzhandel verschafft ihnen zum Teil gewaltige Einnahmequellen. So verdient allein Ismail Khan geschätzte 20 Millionen Dollar pro Monat mit legalen und illegalen Geschäften entlang der Grenze zu Iran und Afghanistan.⁷ Die Provinzfürsten erhalten zusätzlich militärische und finanzielle Hilfe aus Pakistan, Iran, Russland oder Usbekistan, um ihre Interessen in Afghanistan zu vertreten.⁸ Auch die USA unterstützen ausgewählte Warlords, indem sie deren Milizen ausrüsten und im Kampf gegen Taliban und Al Kaida einsetzen.⁹ Die meisten dieser Warlords haben sich in der Vergangenheit zahlreicher Menschenrechtsverletzungen schuldig gemacht. Dostum war im November 2001 in Mazar-i-Sharif an der Ermordung von rund 3000 Talibankämpfern beteiligt, Gul Agha Sherzai werden Übergriffe auf Hazara vorgeworfen und Ismail Khan betreibt seit Monaten die systematische Vertreibung von Paschtunen aus der Region um Herat.¹⁰

2.4. Innenpolitische Reformversuche

2.4.1. Entwaffnungsprogramm

Zu den Hauptzielen der afghanischen Übergangsregierung und der internationalen Gemeinschaft gehört die Ausweitung der Macht der Zentralregierung über Kabul hinaus auf weitere Teile des Landes. Zu diesem Zweck sollen im Rahmen eines zwischen dem afghanischen Verteidigungsministerium und der „United Nations Assistance Mission in Afghanistan“ (UNAMA) geschlossenen Übereinkommens in einem dreijährigen Entwaffnungsprogramm rund 100'000 Milizkämpfer ihre Waffen abgeben und ein Grossteil von ihnen bis im Jahre 2009 in eine 70'000 Mann umfassende afghanische Armee integriert werden (ANBP, Afghans New Beginnings Programm). Für dieses dreijährige Programm stehen insgesamt 167 Millionen Dollar zur Verfügung, welche durch das UNDP verwaltet werden. Zentral für den Erfolg des ANBPs ist die Kooperationsbereitschaft der lokalen Warlords, unter deren Kommando die meisten Milizen stehen. Nach einem zweitägigen Treffen zwischen der afghanischen Regierung und rund 50 Milizführern Mitte April 2003 erklärten sich letztere bereit, mit der afghanischen Regierung zusammenzuarbeiten und diese beim Aufbau einer nationalen Armee zu unterstützen.¹¹ Der lang erwartete Start zum ANBP erfolgte schliesslich Mitte Oktober 2003. In einem Pilotversuch gaben in Kunduz rund 1000 Angehörige von Milizen ihre Waffen ab und wurden dafür mit Geld, Nahrungsmitteln und einem alternativen Ausbildungsprogramm entschädigt.¹² Nach weiteren Pilotversuchen in Gardez und Mazar-i-Sharif sollen die Entwaffnungen anfangs

Dezember auf Kandahar und Kabul ausgedehnt werden.¹³ Bei den entwaffneten Milizkämpfern in Kunduz handelt es sich um Truppen Mohammed Dauds, seinerseits Kriegsherr und Sicherheitschef der Provinz Kunduz in Personalunion. Daud, der als Anhänger Fahims gilt, dürfte es bei geschätzten 30'000 persönlichen Kämpfern kaum weh getan haben, tausend Mann dem ANBP zu opfern.¹⁴ Der richtige Prüfstein für das Entwaffnungsprogramm kommt erst, wenn dieses auf das ganze Land ausgedehnt und auch Offiziere umfassen wird. Letztere sind bisher vom Entwaffnungsprogramm ausgeschlossen, da mit deren Widerstand zu rechnen ist. Ihnen soll später der Eintritt in die nationale Armee ermöglicht werden. Um allerdings ein Minimum an Qualität zu erreichen, werden sie eine Eintrittsprüfung bestehen und sich wieder in die untersten Ränge einreihen müssen.¹⁵

2.4.2. Reform des Verteidigungsministeriums

Die afghanische Regierung wollte eigentlich bereits anfangs Juli mit der Entwaffnung der Milizen beginnen, verschob diesen Zeitpunkt seither aber mehrmals. Ein Hauptgrund dafür waren anstehende personelle Umbesetzungen im Verteidigungsministerium, welche zu einer besseren Machtverteilung führen sollten. Verschiedene Milizführer weigerten sich, der Entwaffnung ihrer Truppen zuzustimmen, solange das Verteidigungsministerium von Tadschiken dominiert wurde. Bereits Mitte Februar 2003 hatte Verteidigungsminister Fahim unter Druck Karzais und der internationalen Gemeinschaft teilweise nachgegeben und führende Stellen im Verteidigungsministerium neu besetzt. Usbeken, Paschtunen und Hazaras waren an die Spitze von elf Abteilungen gesetzt worden, welche sich vorher vorwiegend in den Händen von Panjshiris befunden hatten. Eine der Ernennungen betraf den paschtunischen General Gul Zarak Zadran, welcher neu den Posten eines stellvertretenden Verteidigungsministers besetzte. Zadran ist allerdings indirekt ein Verbündeter des früheren Präsidenten Burhanuddin Rabbani und damit von dessen tadschikisch geprägter Jamiat-i-Islami. Dessen Ernennung rief deshalb Befürchtungen hervor, die bestehende Machtstruktur im Ministerium eher noch zu verstärken.¹⁶ Im September 2003 schliesslich wurden weitere Posten im Verteidigungsministerium neu besetzt. Bismillah Khan ersetzte Mohammed Asef Delawar als Generalstabschef der Armee. Bei beiden handelt es sich um ethnische Tadschiken. Bismillah Khan hatte vorher den Posten des stellvertretenden Verteidigungsministers innegehabt. Zu seinem Nachfolger wurde der Paschtune Abdul Rahim Wardak bestimmt. Gleichzeitig ernannte Karzai einen ethnischen Hazara, einen Usbeken und einen Paschtunen als zusätzliche stellvertretende Verteidigungsminister.¹⁷ Die Neubesetzungen wurden von politischen Beobachtern und der UNAMA kritisch beurteilt. Die Ministeriumskontrolle und das Militär befanden sich weiterhin in den Händen der Tadschiken.¹⁸ Gerade die Ernennung von Abdul Rahim Wardak zum „ersten stellvertretenden Verteidigungsminister“ widerspiegelte die Zwiespältigkeit der vorgenommenen Reformen. Anstatt die führenden Machtpositionen umzubesetzen, wurden relativ unbedeutende Differenzierungen vorgenommen. Wirkliche Reformen wurden damit umgangen und die bestehenden Machtstrukturen blieben unangetastet.

2.4.3. Reform des Finanz- und Steuerwesens

Kamen das Entwaffnungsprogramm und die Reform des Verteidigungsministeriums nur schleppend voran, blieben auch die Erfolge bei der Reform des staatlichen Finanz- und Steuerwesens bescheiden. Letztere bestand in der Ernennung neuer Steuereintreiber, welche

für eine regelmässige Bezahlung der Steuereinnahmen der Provinzen an die Zentralregierung garantieren sollten. Die Provinzfürsten und lokalen Warlords ziehen riesige Geldmengen aus dem legalen und illegalen Handel mit den afghanischen Nachbarländern und bezahlen nur einen Bruchteil an die Zentralregierung. Laut Angaben der afghanischen Regierung betrugen die afghanischen Zolleinnahmen im Jahre 2002 mehr als ein halbe Milliarde Dollar, von denen nur 80 Millionen Kabul erreichten.¹⁹ Ministerpräsident Karzai drohte deshalb im Mai 2003 mit seinem Rücktritt und der Auflösung der Regierung, wenn sich die Provinzfürsten weiterhin weigern würden, ihre Steuereinnahmen nach Kabul zu überweisen.²⁰ Dieser Schritt erfolgte wohl auch vor dem Hintergrund, dass die internationale Gemeinschaft bis zu diesem Zeitpunkt erst 350 der budgetierten 550 Millionen Dollar an das kommende Fiskaljahr zugesagt hatte und Karzai mit seiner Rücktrittsdrohung Entschlossenheit gegenüber den internationalen Geldgebern demonstrieren wollte. Dieser Drohung folgte ein Treffen des Regierungschefs mit den 12 Provinzgouverneuren, welche die gesamten Zolleinnahmen Afghanistans kontrollieren. In dessen Verlauf verpflichteten sich die Gouverneure, ihre Einnahmen künftig an die Zentralregierung weiterzuleiten. Auch erklärten sie sich bereit, künftig auf die gleichzeitige Besetzung von zivilen und militärischen Posten zu verzichten.²¹ Nach der Unterzeichnung des Übereinkommens mit den Provinzgouverneuren kündigte die afghanische Regierung an, sämtliche Steuereintreiber in den Provinzen durch neue zu ersetzen. Diesen oblag künftig die Pflicht, Kabul Bericht über die Handelseinkünfte in den Provinzen zu erstatten.²² Das Übereinkommen mit den Provinzgouverneuren vom Mai 2003 zeitigte bereits einige Wochen später erste Erfolge, als die Zentralregierung die Bezahlung von mehreren Millionen Dollar Steuergeldern aus den Provinzen bekannt geben konnte. Allein aus der Provinz Herat sandten die Steuereintreiber über 20 Millionen Dollar nach Kabul; aus den Provinzen Nangarhar und Nimroz waren es je 1.5 Millionen, weitere acht Provinzen zahlten jeweils Beträge von unter einer Million Dollar.²³ Allerdings war dies erst ein Bruchteil der tatsächlichen Einkünfte der Provinzen. Die Überweisungen dienten wohl eher dazu, Karzai zu beruhigen und auch aus der Perspektive der Gouverneure ein Zeichen an die internationale Gemeinschaft zu senden, damit diese ihren Wiederaufbau in den Provinzen vorantrieb. Die Halbherzigkeit, mit der sich die Gouverneure in den ersten Wochen an das Abkommen mit der Zentralregierung hielten, weckte die Befürchtung, dass sich diese in den kommenden Monaten wieder ganz den eigenen Einkünften zuwenden würden.

2.4.4. Neubesetzung von Gouverneurssitzen

Einige zumindest vordergründige Erfolge konnte Karzai hingegen bei der Neubesetzung von militärischen Kommandoposten und Gouverneurssitzen erzielen. Als Folge des mit den Provinzfürsten vereinbarten Verzichts auf die gleichzeitige Ausübung von zivilen und militärischen Funktionen entschied der nationale Sicherheitsrat im August 2003, Ismail Khan von seinem Posten als militärischen Kommandanten der Provinz Herat zu entheben. Gleichzeitig berief Karzai den mächtigen Gouverneur der südafghanischen Stadt Kandahar, Gul Agha Sherzai, als Minister für städtische Entwicklung nach Kabul. Im Tausch übernahm der bisherige Amtsinhaber in Kabul, Mohammed Yusuf Pashtun, den Gouverneursposten in Kandahar.²⁴ Khan wie Sherzai kontrollierten als Gouverneure von Herat und Kandahar bedeutende Handelsrouten nach Iran respektive Pakistan und steckten einen Grossteil der Zolleinnahmen in ihre eigenen Taschen. Khan hatte es im Juni 2002 abgelehnt, als Vizepräsident ins Kabinett Karzai einzutreten und Sherzai hatte sich im Dezember 2002 geweigert, auf Anordnung Karzais als Innenminister nach Kabul zu kommen.²⁵ Gul Agha Sherzai zog es allerdings auch diesmal

vor, in Kandahar zu bleiben und bei den Wahlen im kommenden Jahr wieder für den Gouverneurssitz zu kandidieren. Nach afghanischer Lesart bedeutet dies, dass eine weitere Massnahme der Zentralregierung ohne Konsequenzen blieb. Es sind die lokalen Machthaber, welche entscheiden, ob sie einer Aufforderung aus Kabul Folge leisten oder nicht. Karzai verfügt nicht über die notwendigen Druckmittel, diese zum Einlenken zu bewegen.

3. Sicherheitslage

3.1. Ausgangslage

Die Sicherheitslage in grossen Teilen Afghanistans hat sich in den vergangenen Monaten dramatisch verschlechtert. Fast täglich kam es zu tödlichen Gefechten zwischen afghanischen oder amerikanischen Truppen und vermuteten Talibankämpfern, zu Bombenangriffen auf Zivilisten oder zu Übergriffen auf Arbeiter von Hilfswerken und afghanische Polizisten. Vor allem der Süden und Osten des Landes waren von der verstärkt aufflammenden Gewalt betroffen. Talibankämpfer reorganisierten sich entlang der pakistanisch-afghanischen Grenze und lieferten sich teilweise tagelange Gefechte mit afghanischen und amerikanischen Truppen. Auch in den übrigen Provinzen verschlechterte sich die Sicherheitslage. In den von den Warlords und lokalen Kommandanten kontrollierten Provinzen sind willkürliche Verhaftungen und Folterungen, verschärftes Vorgehen gegenüber politischen Oppositionellen und gewaltsame Übergriffe gegenüber Frauen an der Tagesordnung. Vor diesem Hintergrund haben die Vereinten Nationen anfangs Oktober 2003 einer Ausweitung des ISAF-Mandats über Kabul hinaus zugestimmt.

3.2. Wiedererstarben der Taliban

Zahlreiche Angriffe der vergangenen Monate vor allem im Süden und Osten des Landes werden ehemaligen Talibankämpfern zugeschrieben. Es wird vermutet, dass sich Talibaneinheiten entlang der pakistanisch-afghanischen Grenze reorganisieren und für zahlreiche Überfälle auf afghanische und amerikanische Militäreinheiten verantwortlich sind. Als Rekrutierungsbasis der Taliban gelten radikale Islamistenparteien in Pakistan, insbesondere die Jamiat-al-Ulema al-Islami, welche als Teil der Parteienkoalition MMA seit November 2002 in der Regierung der pakistanischen North-West Frontier Province sitzt.²⁶ Es ist nicht ganz klar, ob die bewaffneten Angriffe isolierte Vorgänge einzelner, lediglich durch eine gemeinsame Ablehnung westlicher Werte verbundener Gruppierungen sind, oder ob dahinter eine gemeinsame Strategie steckt. Die Art und Weise der Angriffe lassen allerdings vermuten, dass sich hinter ihnen eine einheitliche Strategie und eine gemeinsame Organisation verbirgt.²⁷ Es ist wahrscheinlich, dass neben den von den radikalen Islamistenparteien und der Jamiat-al-Ulema al-Islami rekrutierten Talibankämpfern auch Truppen der Hisb-e-Islami des ehemaligen Warlords Gulbuddin Hekmatyar an den Angriffen im Süden und Osten Afghanistans beteiligt sind.²⁸ Insbesondere die wiederholten Angriffe gegen Mitarbeiter von Hilfswerken werden den Truppen Hekmatyars zugeschrieben, da diese im Gegensatz zu den Taliban bereits in den 90er Jahren gezielte Tötungsversuche gegenüber Vertretern internationaler Organisationen unternommen haben.²⁹ In zwei Videos, welche Ende Juni respektive Mitte November 2003 bei der Nachrichtenagentur AP und verschiedenen lokalen Medien eintrafen, forderte Hekmatyar die Afghanen dazu auf,

sich zusammensetzen und alle ausländischen Truppen aus dem Land zu vertreiben.³⁰

In einem Versuch, den gewaltsamen Angriffen der Taliban die Spitze zu brechen, unternahmen amerikanische und afghanische Truppen im August 2003 mehrere Militäroffensiven in den Provinzen Zabul, Uruzgan und Helmand. In einer mehr als einwöchigen Offensive in der Provinz Zabul Ende August töteten die Koalitionstruppen insgesamt 124 Talibankämpfer.³¹ Obwohl diese Offensiven aus militärischer Sicht ein Erfolg waren, brachten die damit verbundenen Haus-zu-Haus Durchsuchungen das Risiko mit sich, die betroffene Bevölkerung gegen die Koalitionstruppen aufzubringen und gleichzeitig deren Bereitschaft zur Unterstützung der Taliban zu stärken. Bereits bei Offensiven in Kunar und Paktia waren die Koalitionstruppen auf erhebliche Ablehnung bei Teilen der örtlichen Bevölkerung gestossen.³² Anfangs September 2003 wurden in der östlichen Provinz Ghazni bei einem vermutlich von Talibankämpfern verübten Überfall vier afghanische Mitarbeiter eines dänischen Hilfswerks getötet.³³ Im Süden der Provinz Helmand wurde Ende September der Mitarbeiter eines afghanischen Hilfswerks getötet.³⁴ Einen Tag später bekannte sich der ehemalige Geheimdienstoffizier Mullah Abdul Samad im Namen der Taliban zu diesem Anschlag; dabei bezeichnete er alle Mitarbeiter von Hilfsorganisationen künftig als legitime Angriffsziele.³⁵ Mitte November 2003 wurde eine französische Mitarbeiterin des UNO-Hochkommissariats für Flüchtlinge in Ghazni im Osten Afghanistans von zwei Männern auf einem Motorrad erschossen, als sie in einem Auto vorbeifuhr.³⁶ Vier Tage später entschied das UNHCR, seine Mitarbeiter aus den südlichen und östlichen Provinzen abziehen.³⁷ Am 22. November 2003 schliesslich wurde ein Bombenanschlag auf das grösste Hotel in Kabul, das „Intercontinental“, verübt, zu dem sich einen Tag später Kämpfer der Taliban bekannten.³⁸ Obwohl dabei niemand ums Leben kam, zeigte der Vorfall auf, dass sich die Auseinandersetzungen zwischen den afghanischen und amerikanischen Truppen und den Taliban künftig nicht mehr lediglich auf die südlichen und östlichen Grenzprovinzen beschränken, sondern auch weitere Teile des Landes erfassen dürften.

3.3. Lokale Auseinandersetzungen

Rivalisierendes Machtstreben zwischen politischen und militärischen Akteuren hat in den vergangenen Monaten auch in den von den Warlords kontrollierten Provinzen zu einer Verschlechterung der Sicherheitslage geführt. Gewalt und Konkurrenz zwischen verfeindeten Akteuren hat die Sicherheitslage im Nordwesten (Faryab, Saripul, Balkh, Jawzjan, Samangan) und Süd-Hazarajat (West-Ghazni, Süd-Bamyan, Nord-Uruzgan) bestimmt.⁴⁰ Auf Provinzebene sind kleinere Zusammenstösse und anhaltende Spannungen zwischen rivalisierenden Kommandeuren, die um politische Macht oder wirtschaftliche Ressourcen streiten, sowie zwischen Stämmen, die aufgrund von Blutrache in häufig jahrzehntelange Fehden verwickelt sind, zu beobachten. Das Auftreten derartiger kleinerer Konflikte konnte in den vergangenen Monaten beinahe in jeder Provinz Afghanistans festgestellt werden, besonders aber im Osten (Nuristan, Laghman), der Zentralregion (Kapisa), im Westen (Baghdis, Farah) sowie im Südosten (Paktika, Khost).⁴¹ Im Norden werden die wichtigsten rivalisierenden Parteien von der Hezb-e-Wahdat sowie den bereits erwähnten Junbesh-e-Milli-Islami und Jamiat-e-Islami gebildet, die im Grossen und Ganzen die ethnischen Gruppen der Hazara, Usbeken und Taschiken widerspiegeln. Im Norden kommt es immer wieder zu Auseinandersetzungen zwischen den Truppen Rashid Dostums und denjenigen Atta Mohammeds. Diese haben im Oktober 2003 fast schon kriegerische Ausmasse angenommen, als Truppen der jeweiligen Kriegsherrn mit Panzern durch Mazar-i-Sharif fuhren und anschliessend vor der Stadt gegeneinander Stellung

bezogen.⁴² Mohammed hat dabei in den zurückliegenden Monaten Dostum und seine Truppen an den Stadtrand von Mazar-i-Sharif zurückgedrängt und sich als der dominante Kriegsherr im Norden Afghanistans etabliert.⁴³ Im Süd-Hazarajat bekämpfen sich zwei Fraktionen der Hezb-e-Wahdat, deren Anhänger entweder zum afghanischen Vizepräsidenten Mohammed Karim Khalili oder zu Mohammed Akbari stehen.⁴⁴ Die anhaltenden Zusammenstöße zwischen rivalisierenden Kommandeuren und den mit ihnen verbundenen Parteien haben in einigen Fällen schwere Konsequenzen für die Zivilbevölkerung gehabt. Im Juli 2003 mussten in der Provinz Sar-i-Pul Dorfbewohner vor den gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen der Hezb-e-Wahdat-Fraktion von Khalili und derjenigen von Akbari fliehen.⁴⁵ In der Provinz Laghman hat ein Konflikt zwischen den Stämmen der Lamano und der Sardakheil zur Vertreibung von 200 Familien und zum Tod von 8 Zivilisten geführt.⁴⁶ Bei gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen dem früheren Vorsteher des Distrikts Kajran in der Provinz Uruzgan und dessen Nachfolger kamen Mitte August 2003 etwa 20 Zivilisten ums Leben.⁴⁷ In Faryab, Saripul, Balkh, Jawzjan, Samangan, Baghlan und Nord-Uruzgan gab es im Jahr 2003 ausserdem wiederholt Berichte von Zivilisten über Zwangsrekrutierungen von jungen Männern durch lokale Kommandeure.⁴⁸

Die militärische und zivile de facto-Kontrolle lokaler Kommandanten über ein bestimmtes Gebiet und die gleichzeitig fehlenden staatlichen Kontrollmechanismen führten in den betroffenen Provinzen zu einem Klima der Straflosigkeit. Entsprechend gab es einen klar erkennbaren Zusammenhang zwischen der Kontrolle von Milizen über ein bestimmtes Gebiet und der wiederholten Verletzung ziviler Grundrechte.⁴⁹ Gelderpressungen und Plünderungen stellten weit verbreitete Erscheinungsformen dar. Die Bandbreite reichte von illegalen Steuererhebungen, über die Aufforderung örtlicher Kommandeure an Dörfer, mit Zahlungen ihre Milizen zu unterstützen, bis hin zu Plünderungen von privatem Besitz durch Angehörige von Milizen.⁵⁰ Illegale Steuererhebungen ereigneten sich in fast allen Provinzen im Nordwesten. In Faryab und Baghdis wurden Paschtunen in besonderem Masse zum Ziel von derartigen Geldforderungen.⁵¹ In den Provinzen Ghazni, Faryab, Uruzgan, Kapisa und Shomali wurden Zivilisten von Militärangehörigen in ihren Häusern aufgesucht, wobei letztere gewaltsam Nahrungsmittel und Geld verlangten. In Nord-Uruzgan und West-Ghazni wurden Zivilisten häufig Opfer von Plünderungen und Erpressung. Hinzu kamen Fälle von Vergewaltigung, Raub und Mord, welche die Sicherheit der Bevölkerung beeinträchtigten.⁵² Laut Angaben des „Institute for War an Peace Reporting“ vom Januar 2003 unterhielten lokale Kommandeure private Gefängnisse, liessen Personen entführen und waren selbst an gewaltsamen Übergriffen beteiligt. Tugendwächter traten zur Überwachung der Scharia in Erscheinung und lokale Geheimdienste (Amniat) gaben sich als Angestellte von Gouverneuren aus.⁵³

3.4. Staatliche Sicherheitsorgane

Die fehlende Sicherheit in den Provinzen konnte auch nicht durch die staatlichen Sicherheitsorgane garantiert werden. Das „Afghans New Beginnings Programm“ sieht den Aufbau einer 70'000 Mann starken afghanischen Armee bis im Jahr 2009 vor. Diese zählte Ende September 2003 allerdings erst 6'000 Soldaten, die meisten davon schlecht ausgerüstet und schlecht bezahlt.⁵⁴ Das gleiche gilt für die nationale Polizei. Diese ist völlig unzureichend ausgerüstet und die Löhne werden teilweise während Monaten nicht bezahlt. Der Zustand der Polizeistationen ist desolat. Oft haben Polizisten nicht einmal Papier und Stifte. In kaum einer Region verfügt die Polizei über eigene Fahrzeuge.⁵⁵ Angesichts dieser Umstände hatten weder

die Armee noch die staatliche Polizei einen entscheidenden Einfluss auf die landesweite Sicherheitslage. Wie die Menschenrechtsorganisation Human Rights Watch in einem Report vom Juli 2003 berichtete, waren Armeeeingehörige und Polizisten in der Vergangenheit im Gegenteil mehrmals selbst in gewaltsame Übergriffe gegenüber Frauen, politischen Oppositionellen und kritischen Medienschaffenden verwickelt. Nach Human Rights Watch wurden einzelne Personen, welche politische Parteien oder zivilgesellschaftliche Organisationen gründen wollten, verhaftet und zu teilweise drakonischen Strafen verurteilt.⁵⁶ Die Vorwürfe von HRW zielten insbesondere gegen die tadschikische Shura-i-Nazar, die sie für die meisten Vorfälle verantwortlich machte. Die meisten Drohungen und Verhaftungen von Journalisten hätten stattgefunden, als diese kritische Artikel über Mitglieder der Shura-i-Nazar oder mit dieser verbundene Personen publiziert hätten. Ausserdem hätten Shura-i-Nazar-Mitglieder in der Polizei, dem Militär und dem Geheimdienst wiederholt Mitglieder neu gegründeter politischer Parteien eingeschüchtert.⁵⁷

Ein Zeichen der Stärke an die Kriegsherrn im Norden sandte im Oktober der Innenminister Ahmed Khalali, als er 300 Polizisten nach Mazar-i-Sharif schickte, um den Kämpfen zwischen den Armeen Dostums und denjenigen Atta Mohammeds Einhalt zu gebieten.⁵⁸ Die Polizisten durchsuchten Fahrzeuge nach Waffen und Drogen und vermittelten der lokalen Bevölkerung nach übereinstimmenden Angaben ein wirkliches Gefühl der Sicherheit, nachdem sie in den vergangenen Wochen unter einer dauerhaften Anspannung leben musste.⁵⁹ Nur einige Tage später entliess Khalali während eines Besuchs in der nördlichen Metropole den dortigen Gouverneur und seinen Stellvertreter sowie den Polizeichef und den Bürgermeister.⁶⁰ Diese wurden beschuldigt, die jüngsten Machtkämpfe zwischen den Milizen Dostums und denjenigen Atta Mohammeds nicht verhindert, womöglich sogar gefördert zu haben.⁶¹ Ein weiteres Zeichen setzte Khalali, indem er in dieser von Tadschiken, Hazaras und Usbeken beherrschten Stadt einen Paschtunen aus dem südlichen Kandahar zum neuen Polizeichef ernannte.⁶²

3.5. Die Rolle der internationalen Akteure

Die afghanische Regierung, die Vereinten Nationen und die meisten Nichtregierungsorganisationen fordern seit Monaten eine Ausweitung des ISAF-Mandats über Kabul hinaus, um der fehlenden Sicherheit im Land zu begegnen. Eine neuerliche Gelegenheit zu einer solchen Forderung bot Mitte August 2003 der Wechsel des Kommandos der ISAF von Deutschland und den Niederlanden zur NATO. Als auch US-Verteidigungsminister Donald Rumsfeld bei seinem Afghanistanbesuch anfangs September 2003 eine mögliche Ausweitung des ISAF-Mandats begrüßte, liess die NATO verlauten, sie würde entsprechende Massnahmen prüfen.⁶³ Anfangs Oktober 2003 schliesslich erklärte sich letztere grundsätzlich bereit, zusätzliche Truppen nach Afghanistan zu schicken.⁶⁴ Ein NATO-Diplomat liess verlauten, die gegenwärtig 5'500 Mann zählende Schutztruppe könnte um bis zu 10'000 Soldaten erhöht werden.⁶⁵ Die formell notwendige Zustimmung zur Ausweitung des ISAF-Mandats durch den UN-Sicherheitsrat erfolgte schliesslich eine Woche später.⁶⁶

Das neue Mandat sieht allerdings nur eine geographische Ausdehnung des Aufgabenbereichs der internationalen Schutztruppe vor. Inhaltlich bleibt es im Gegensatz zu jenem der ISAF-Truppe in Kabul sogar auf den Schutz des UNO-Personals und der internationalen Hilfsorganisationen beschränkt. Und faktisch geht es vorläufig nur um die Entsendung von rund 450 deutschen Soldaten nach Kunduz zur Übernahme und Ausweitung des dortigen

„Regionalen Wiederaufbau-Teams“ (PRTs, Provincial Reconstruction Teams).⁶⁷ Regionale Wiederaufbauteams unter US-Kommando bestehen seit dem Frühjahr 2003 in mehreren Städten Afghanistans. Sie haben die Aufgabe, Angehörige von internationalen Organisationen beim Wiederaufbau zu beschützen. Im Verlaufe des Sommers 2003 hatten bereits Grossbritannien und Neuseeland die Leitung je eines dieser PRTs übernommen. Da sich deren Aufgabenbereich auf den Schutz des internationalen Hilfspersonals beschränkt, dürfte die Ausweitung des ISAF-Mandats keine konkreten Auswirkungen auf die Sicherheitslage der afghanischen Bevölkerung haben. Der geplante Einsatz von deutschen Soldaten in Kunduz ist deshalb von deutschen Menschenrechtsorganisationen zurecht als „Mogelpackung“ bezeichnet worden.⁶⁸ Dieser demonstriert zwar vordergründig Interventionsbereitschaft, wird aber letztlich nicht zur Verbesserung der Sicherheitslage der lokalen Bevölkerung beitragen.

Neben den Truppen der ISAF sind derzeit noch 11'500 Soldaten der unter US-Kommando stehenden internationalen Kriegskoalition (ICF, International Coalition Forces) in Afghanistan im Einsatz. Zusammen mit Verbänden der afghanischen Armee gehen diese vor allem im Südosten gegen einzelne Taliban- und Al Kaida-Einheiten vor. Die Kriegskoalition agiert dabei zumeist losgelöst vom sonstigen Friedensprozess und geht auch Allianzen mit einzelnen Warlords ein, wenn sie sich dadurch eine Verwirklichung ihrer militärischen Ziele verspricht. Damit verbunden sind umfangreiche Waffenlieferungen an die Kriegsherrn, welche deren lokale Machtposition stärken. Es ist deshalb gerade das Vorgehen der Kriegskoalition, welches eines der Haupthindernisse beim Wiederaufbau staatlicher Strukturen in Afghanistan darstellt. Die Waffenlieferungen an die Warlords stehen insbesondere einer raschen Entwaffnung der lokalen Milizen und einer Stärkung der Zentralmacht im Wege. Die Strategie der Kriegskoalition zeigt auf, wie wenig der militärische und zivile Wiederaufbauprozess in Afghanistan aufeinander abgestimmt sind. Faktisch dominieren weiterhin militärische „Notwendigkeiten“ gegenüber dem zivilen Wiederaufbau und verhindern eine dauerhafte Stabilisierung des Landes.

4. Verfassungsprozess

4.1. Ausgangslage

Die Verabschiedung einer neuen Verfassung bildet einen der wichtigsten Schritte im politischen Nachkriegsprozess Afghanistans. Diese soll die aktuell geltende Verfassung aus dem Jahre 1964 ablösen. Die grossen Freiheiten, welche die Bestimmungen des Bonner Abkommens der afghanischen Regierung und den Vereinten Nationen bei der Gestaltung des Verfassungsprozesses liessen, hatten allerdings ein intransparentes Verfahren zur Folge, gekennzeichnet durch fehlende Informations- und Öffentlichkeitsarbeit und wiederholte terminliche Verspätungen. Sowohl die Kommission, welche einen ersten Verfassungsentwurf ausarbeitete, als auch diejenige, welche der verfassungsgebenden Loya Jirga einen definitiven Entwurf vorlegte, wurden verspätet eingesetzt. Im Gegensatz zu den Forderungen der meisten Nichtregierungsorganisationen wurde der erste Verfassungsentwurf nie öffentlich gemacht, der zweite lediglich mit einer mehrwöchigen Verspätung. Diese negativen Aspekte wiegen auch einige positive nicht auf, welche insbesondere im Einbezug zivilgesellschaftlicher Organisationen in den Verfassungsprozess bestanden.

4.2. Zweistufiges Verfahren

Das Bonner Abkommen macht nur wenige Vorgaben an den laufenden Verfassungsprozess. Die afghanische Übergangsregierung soll spätestens zwei Monate nach ihrer Einsetzung eine Kommission bestimmen, welche einen Verfassungsentwurf zuhanden der verfassungsgebenden Loya Jirga ausarbeitet. Letztere soll spätestens 18 Monate nach Einsetzung einer afghanischen Übergangsregierung zusammentreten, also spätestens im Januar 2004. Zusammensetzung und Verfahren bei der verfassungsgebenden Loya Jirga werden im Bonner Abkommen nicht genauer definiert. Auch das Datum, an welchem die Verfassung verabschiedet werden soll, wird nicht erwähnt. Das gleiche gilt für die Art der Bestimmung, die Zusammensetzung und den Aufgabenbereich der Verfassungskommission.⁶⁹

Trotz dieser relativen Freiheit der afghanischen Übergangsregierung und der Vereinten Nationen erfolgte bereits die Ernennung der Verfassungskommission mit zweimonatiger Verspätung. Obwohl deren Mitglieder von Präsident Karzai bis im August 2002 hätten bestimmt werden sollen, wurden sie erst im Oktober ernannt. Offiziell eröffnet wurde die Kommission schliesslich sogar erst am 7. November.⁷⁰ Diese „drafting commission“ hatte den Auftrag, bis im Frühjahr 2003 einen ersten Verfassungsentwurf zuhanden der sogenannten „constitutional commission“ auszuarbeiten. Die Mitglieder der „drafting commission“ waren in einer Reihe von privaten Verhandlungen zwischen den Vereinten Nationen und der afghanischen Übergangsregierung bestimmt worden. Weder vorher noch nachher waren Kriterien erlassen worden, wer in diese Kommission gewählt werden konnte oder wie deren Befugnisse aussahen.⁷¹ Ausserdem hatte das Bonner Abkommen ein solch zweistufiges Verfahren mit einer „drafting commission“ und einer „constitutional commission“ gar nicht vorgesehen.⁷² Die „drafting commission“ umfasste neun Mitglieder, unter ihnen zwei Frauen. Der Konsens innerhalb der Kommission brach offenbar relativ schnell zusammen, worauf sich diese in zwei Lager spaltete: Ein eher konservatives um den Kommissions- und afghanischen Vizepräsidenten, Nematollah Shahrani, und ein eher liberales um den Rechtsexperten Musa Marufi. Die Uneinigkeit in der Kommission führte dazu, dass im Februar 2003 zwei Verfassungsentwürfe im Umlauf waren, welche mit der Gruppe um Shahrani respektive derjenigen um Marufi in Verbindung gebracht wurden.⁷³ Nicht genug damit, liessen die „drafting commission“ und die UNAMA anfangs 2003 unter der scharfen Kritik zahlreicher Nichtregierungsorganisationen verlauten, dass der von der Kommission ausgearbeitete Verfassungsentwurf nicht publiziert werden würde. Sie begründeten ihren Entscheid damit, dass dessen Veröffentlichung zu einer Polarisierung der öffentlichen Meinung führen würde.⁷⁴

Die „drafting commission“ übergab ihren Entwurf schliesslich im April 2003 an die „constitutional commission“. Letztere war erst am 26. April 2003 zusammengetreten, obwohl Vertreter der UNAMA im Verlaufe des Monats März 2003 immer wieder hatten verlauten lassen, deren Bildung würde unmittelbar bevorstehen.⁷⁵ Die „constitutional commission“ umfasste 35 Mitglieder, unter ihnen sieben Frauen. Die Kommissionsmitglieder hatten einen doppelten Auftrag: Zum einen sollten sie eine neue Verfassung ausarbeiten, zum anderen einen öffentlichen Aufklärungs- und Konsultationsprozess durchführen, im Rahmen dessen die Bevölkerung zum Inhalt der künftigen Verfassung befragt werden sollte. Entgegen einer offiziellen Verlautbarung des Verfassungssekretariates, wonach die Ernennung der Mitglieder der „constitutional commission“ „nach breiten Konsultationen“ („after broad consultations“)⁷⁶ erfolgt sei, waren diese von Präsident Karzai nach einem undurchsichtigen Verfahren bestimmt worden.⁷⁷ Karzai hatte sich im Vorfeld ausschliesslich mit Leuten aus dem sogenannten „Security

Cabinet“ des Nationalen Ministerrates beraten, welches wie verschiedene Ministerien von der Shura-i-Nazar kontrolliert wird.⁷⁸ Entsprechend wurden vorwiegend Leute in die Verfassungskommission gewählt, welche der Shura-i-Nazar oder anderen „jihadi“-Gruppen wie der Ittihad-i-Islami von Abdul Rasul Sayyaf nahestanden.⁷⁹

Ähnlich wie die afghanische Regierung kennzeichnete sich also auch die Verfassungskommission durch eine Fraktionalisierung in einerseits eher militärisch und andererseits mehr religiös ausgerichtete Kräfte. Die „constitutional commission“ hätte ihren Verfassungsentwurf zuhänden der verfassungsgebenden Loya Jirga anfangs September 2003 publizieren sollen. Ende September aber war immer noch kein Entwurf erschienen. Die afghanische Regierung liess zu diesem Zeitpunkt verlauten, der Entwurf würde „in den nächsten Tagen“ erscheinen.⁸⁰ Es dauerte dann allerdings noch einmal drei Wochen, bis dieser schliesslich Mitte Oktober veröffentlicht wurde. Verschiedene Meldungen, welche aus der Verfassungskommission an die Öffentlichkeit drangen, deuteten auf inhaltliche Divergenzen zwischen den Kommissionsmitgliedern in wesentlichen Punkten des Verfassungsentwurfs hin. Die Uneinigkeiten betrafen in erster Linie die künftige Rolle des Islam und dabei insbesondere die Frage nach dem künftigen Grundgesetz des afghanischen Staates.⁸¹

4.3. Aufklärungs- und Konsultationsprozess

Im Bestreben, einem von zahlreichen Verfassungsexperten geforderten möglichst umfassenden Einbezug der afghanischen Bevölkerung in den Verfassungsprozess zu entsprechen, führte die „constitutional commission“ im Juni und Juli 2003 einen landesweiten Aufklärungs- und Konsultationsprozess durch. Die Aufklärungskampagne bestand in der Ausbildung Hunderter GemeindevertreterInnen, welche die Bevölkerung über Sinn und Zweck einer Verfassung informierten. In diesem Bereich arbeitete die afghanische Regierung eng mit zivilgesellschaftlichen Organisationen zusammen. Ein vom Afghan Civil Society Forum der schweizerischen Friedensstiftung Swisspeace koordiniertes Konsortium von 13 NGOs bildete im Juni 2003 1'600 GemeindevertreterInnen in insgesamt 32 afghanischen Provinzen und 354 Distrikten zu den Themen Verfassung, politische Partizipation und der Rolle der afghanischen Zivilbevölkerung im Verfassungsprozess aus. Um den Frauenanteil zu erhöhen, wurden rund 800 Frauen (mehrheitlich Lehrerinnen, Krankenschwestern, Regierungsangestellte) in den Hauptstädten von 15 Provinzen durch 12 Frauen-NGOs ausgebildet. Den Abschluss der Aufklärungskampagne bildete ein gemeinsam vom ACSF und der Verfassungskommission durchgeführter Verfassungsworkshop in Kabul Ende Juli 2003.⁸²

Neben dem Aufklärungs- führte die „constitutional commission“ einen landesweiten Konsultationsprozess durch, wobei sich die ausgebildeten GemeindevertreterInnen und ausgewählte gesellschaftliche Gruppierungen zum Inhalt der künftigen Verfassung äussern konnten. Die Verfassungskommission unterhielt zu diesem Zweck neben einem Büro in Kabul acht bewegliche Konsultationsteams, welche den Auftrag hatten, alle Provinzen Afghanistans zu besuchen und die Meinung der dortigen GemeindevertreterInnen und gesellschaftlichen Gruppierungen einzuholen. Die Bevölkerung konnte ihre Anliegen mittels Fragebögen und persönlichen Memoranden der Verfassungskommission zukommen lassen. Die afghanische Regierung verteilte insgesamt 460'000 Fragebögen. Von diesen waren bis Ende September 2003 85'000 bei der Verfassungskommission eingetroffen; hinzu kamen über 20'000 Briefe und sonstige Mitteilungen, in denen Afghaninnen und Afghanen ihre Anliegen an eine künftige

Verfassung äusserten.⁸³

Trotz des Lobs, welches die afghanische Regierung in erster Linie für den Einbezug zivilgesellschaftlicher Organisationen in die Aufklärungskampagne verdient, muss sie wegen ihrer verfehlten zeitlichen Planung und auch wegen einiger inhaltlicher Unzulänglichkeiten kritisiert werden. So wurde insbesondere den Konsultationstreffen zu wenig Zeit gegeben. Hatte die Verfassungskommission ursprünglich vorgesehen, diese in den Monaten Mai und Juni zu veranstalten⁸⁴, wurde deren Beginn später auf anfangs Juni verschoben⁸⁵, um schliesslich im Juli innerhalb eines einzigen Monats durchgeführt zu werden.⁸⁶ Dies führte beispielsweise dazu, dass auch gut ausgebildete Leute teilweise zu wenig Zeit hatten, ihre Fragebögen auszufüllen⁸⁷. Der Entscheid, die Bevölkerung mittels eines Fragebogens zur künftigen Verfassung zu befragen, erscheint dabei grundsätzlich fraglich angesichts der Tatsache, dass zwei Drittel der AfghanInnen Analphabeten sind.⁸⁸ Vor allem aber muss sich die „constitutional commission“ vorwerfen lassen, den Konsultationsprozess trotz der in weiten Teilen des Landes ungenügenden Sicherheitslage durchgeführt zu haben. Bereits im Vorfeld der Konsultationen kritisierten die unabhängige afghanische Menschenrechtsorganisation und die Vereinten Nationen, dass in den Provinzen wiederholt Leute eingeschüchtert worden waren, welche öffentlich ihre Meinung zur künftigen Verfassung geäussert hatten.⁸⁹ Davon waren in erster Linie Personen betroffen, welche Regierungsangestellte oder Vertreter von mächtigen politischen Gruppierungen kritisiert hatten. Die Einschüchterungen reichten von blossen Drohungen bis hin zu körperlichen Angriffen und willkürlichen Verhaftungen.⁹⁰ Auch der Konsultationsprozess selbst war von ähnlichen Einschränkungen betroffen. Die „constitutional commission“ selbst kritisierte einzelne Regierungsangestellte in den Provinzen, nicht mit den für den Konsultationsprozess verantwortlichen Behörden zu kooperieren.⁹¹ Leute aus der Bevölkerung warfen lokalen Regierungsangestellten vor, nur ihre Freunde und Personen mit entsprechender Machtausstattung an die Konsultationstreffen einzuladen.⁹² Wegen der fehlenden Sicherheit konnten Teile der Provinzen Oruzgan, Nimruz und Helmand von der Verfassungskommission gar nicht besucht werden.⁹³ Unter der mangelnden Sicherheit hatten insbesondere die Frauen zu leiden. So wurde berichtet, dass in der Provinz Logar aufgrund „regionaler Probleme“ keine einzige weibliche Distriktsvertreterin an den dortigen Konsultationstreffen teilnehmen konnte.⁹⁴

Die Kritik an der afghanischen Regierung richtet sich auch gegen Präsident Karzai. Dieser hat zwar einige Versuche unternommen, das Verteidigungsministerium zu reformieren und mit dem Entwaffnungsprogramm zu beginnen und damit die Voraussetzungen zu schaffen für einen gewaltfreien Konsultationsprozess, hat diese Ziele aber nach Meinung zahlreicher NGOs viel zu wenig entschlossen verfolgt.⁹⁵ Karzai wird von einzelnen NGOs sogar eine grundsätzliche Unfähigkeit vorgeworfen, einmal getroffene Entscheidungen durchzusetzen.⁹⁶ Insbesondere soll ihm die Fähigkeit abgehen, eine effektive, vorausschauende Politik zu entwickeln, wobei es ihm auch an den notwendigen politischen Beratern mangelt.⁹⁷ Kritik gefallen lassen müssen sich aber auch die Vereinten Nationen. Bereits im Bonner Abkommen hatten sich diese verpflichtet, sich am Aufbau der politischen Nachkriegsstrukturen Afghanistans zu beteiligen.⁹⁸ Die UNAMA beanspruchte für sich in der Folge die Hauptverantwortung bei der Koordination und technischen Umsetzung des Verfassungsprozesses.⁹⁹ Anstatt allerdings dem breiten Wunsch nach einem basisdemokratischen Ansatz zu entsprechen, betrachtete die UNAMA den Verfassungsprozess primär als „top down“, das heisst als ein von oben implementierter Vorgang ohne weitergehende Konsultation der Zivilgesellschaft. Nach einem Bericht der „International Crisis Group“ wollte die UNAMA ursprünglich sogar gänzlich darauf verzichten, die afghanische Bevölkerung zu konsultieren. Sie soll sich erst unter dem Druck der Europäischen

Union bereit erklärt haben, einen solchen Prozess durchzuführen¹⁰⁰

4.5. Verfassungsgebende Loya Jirga

Die verfassungsgebende Loya Jirga sollte nach den ursprünglichen Plänen der afghanischen Regierung und der UNAMA im Oktober 2003 zusammentreten. Angesichts der Verzögerungen beim Konsultationsprozess und der Publikation des Verfassungsentwurfs gab Präsident Karzai im Oktober 2003 bekannt, diese auf Dezember zu verschieben.¹⁰¹ Bereits am 15. Juli 2003 hatte Karzai die Bestimmungen zu Zusammensetzung und Ablauf der bevorstehenden verfassungsgebenden Loya Jirga bekanntgegeben: Diese wird 500 Mitglieder umfassen. 344 von ihnen werden durch einzelne Distriktsvertreter bestimmt, 42 durch Vertreter afghanischer Flüchtlinge in Pakistan und im Iran; Frauenvertreterinnen in 32 Provinzen bestimmen ausserdem 64 Frauen, welche in der verfassungsgebenden Loya Jirga Einsitz nehmen werden. Die restlichen 50 Mitglieder schliesslich ernennt Präsident Karzai. Lokale Regierungsvertreter und Angehörige von Armee, Polizei und Geheimdienst sind von der Wahl zur Loya Jirga ausgeschlossen.¹⁰²

Es ist unklar, ob der neue Entwurf an der verfassungsgebenden Loya Jirga noch verändert werden wird. In einem offenen Brief an Präsident Karzai von Ende Oktober 2003 kritisierte die Menschenrechtsorganisation Human Rights Watch, dass es in den beiden Provinzen Badachstan und Ghor, in denen die ersten DistriktsvertreterInnen für die kommende Loya Jirga bestimmt wurden, wiederholt zu massiven verbalen Drohungen gegenüber einzelnen Kandidaten gekommen sei.¹⁰³ Nach Human Rights Watch wurde in Badachstan einem Kandidaten mit dem Tod gedroht, falls er sich zur Wahl stellen würde.¹⁰⁴ Auch in Kandahar und Herat ist es angeblich zu ähnlichen Einschüchterungen gekommen. Einzelne Militärkommandanten nominierten sich in Verletzung des präsidialen Dekrets vom Juli 2003 sogar gleich selber als Kandidaten.¹⁰⁵

5. Verfassungsentwurf

5.1. Ausgangslage

Nach wochenlangen Verzögerungen hat die afghanische Regierung anfangs November 2003 den lange erwarteten Verfassungsentwurf der Öffentlichkeit präsentiert. Dieser betont die Unabhängigkeit der Justiz und verankert demokratische und menschenrechtliche Prinzipien. Im Gegensatz zum ersten unveröffentlichten Entwurf aus dem Frühjahr 2003, welcher der Gesellschaft für bedrohte Völker vorliegt, ist die Einführung der Scharia nicht mehr vorgesehen. Die Bestimmung, wonach kein Gesetz den heiligen Prinzipien des Islam widersprechen darf, gleicht allerdings einer Einführung der Scharia durch die Hintertür. Frauenrechte werden im Entwurf nicht genauer verankert und für die obersten Regierungs- und Verwaltungsämter sind keine Gleichgewichts- und Rotationsprinzipien zwischen den Angehörigen der verschiedenen Volksgruppen vorgesehen.

5.2. Verankerung menschenrechtlicher Prinzipien

Der neue Verfassungsentwurf¹⁰⁶ verpflichtet den Staat, eine „prosperierende und progressive Gesellschaft basierend auf sozialer Gerechtigkeit, Schutz der menschlichen Würde und der Menschenrechte und der Durchsetzung der Demokratie“ zu schaffen. Der Staat soll für die „nationale Einheit und Gleichheit zwischen allen ethnischen Gruppen und Stämmen und für eine gleichmässige Entwicklung in allen Gebieten des Landes“ sorgen. Konkret betont der Entwurf die Unabhängigkeit der Justiz von den restlichen Staatsorganen. Höchstes richterliches Organ ist der Oberste Gerichtshof. Ihm gehören neun Mitglieder an, welche vom Präsidenten ernannt und vom parlamentarischen Unterhaus bestätigt werden müssen. Diese dürfen während ihrer Amtszeit keiner politischen Partei angehören. In Abwesenheit eines Verfassungsgerichts wacht der Oberste Gerichtshof über den Inhalt der Verfassung. Der Entwurf verankert zentrale menschenrechtliche Prinzipien: Meinungsäusserungs- und Versammlungsfreiheit werden garantiert, ebenso das Recht auf Eigentum und eine kostenlose Erziehung bis zur Sekundarstufe. Der Staat soll „wirksame Pläne“ entwerfen, um die Erziehungssituation der Frauen zu verbessern. Im Fall eines Konflikts mit dem Gesetz hat jedes Individuum das Recht auf ein faires Gerichtsverfahren. Die Folter wird verboten. Die Verfassung verbietet jegliche Form der Diskriminierung und Privilegierung. Alle Bewohner Afghanistans haben vor dem Gesetz die gleichen Rechte und Pflichten. Politische Parteien werden offiziell zugelassen. Deren Bildung darf nicht auf der Basis von ethnischen, sprachlichen, religiösen oder regionalen Kriterien erfolgen. Den Kern der afghanischen Gesellschaft bildet die Familie: Der Staat ist für das physische und psychische Wohlergehen der Familienmitglieder verantwortlich und hat die spezifischen Bedürfnisse von Mutter und Kind zu berücksichtigen.

5.3. Faktische Einführung der Scharia

Erfüllt die Verfassung auf den ersten Blick die in sie gesetzten Erwartungen als ein auf Freiheit und Gleichheit und demokratischen Prinzipien basierendes Regelwerk, lässt sie bei genauerem Hinsehen mehr Fragen offen als sie beantwortet. Unklare Bestimmungen lassen viel Platz für eigenwillige Interpretationen und begünstigen die Vertretung von (religiösen) Extrempositionen. Die Unklarheiten betreffen insbesondere die künftige Rolle des Islam: Im Gegensatz zum ersten Verfassungsentwurf sieht der aktuelle zwar keine Einführung der Scharia vor. Er beinhaltet allerdings eine Formulierung, wonach es „kein Gesetz geben darf, welches den heiligen Prinzipien des Islam zuwiderläuft“. Welche Gesetze als „unislamisch“ gelten, wird nicht genauer ausgeführt und auf die Schaffung eines Verfassungsgerichts zu deren Klärung verzichtet. Die Scharia wird damit indirekt als erste Rechtsquelle festgeschrieben. In Abwesenheit eines Verfassungsgerichts kommt ausserdem dem Obersten Gericht die Aufgabe zu, über die Verfassung zu wachen. Dies ist bedenklich, hat doch das Oberste Gericht in den vergangenen Monaten in erster Linie durch das Vertreten fundamentalistischer Positionen hervorgetan. Im neuen Entwurf werden ausserdem die Präsidentschafts- und Parlamentswahlen verfassungsrechtlich entkoppelt: Die Parlamentswahlen müssen demnach erst spätestens ein Jahr nach den Präsidentschaftswahlen stattfinden und nicht, wie ursprünglich vorgesehen, zusammen mit dieser im kommenden Juni. Die Arbeit des Obersten Gerichtshofs wird nach den Bestimmungen der neuen Verfassung bis zu diesem Zeitpunkt durch Dekrete des Präsidenten geregelt. Angesichts der fehlenden Durchsetzungskraft Karzais bedeutet dies, dass kaum mit personellen Neubesetzungen im entsprechenden Gremium zu rechnen ist und der Oberste Gerichtshof seine fundamentalistische Politik bis zu diesem Zeitpunkt weiter-

verfolgen wird.

Auch abgesehen von der Frage nach dem künftig geltenden Grundgesetz kommt dem Islam im neuen Verfassungsentwurf eine überragende Bedeutung zu. So sind die drei ersten Artikel allesamt der Frage nach dessen künftiger Bedeutung gewidmet. In Artikel 1 wird Afghanistan als eine „islamische Republik“ bezeichnet. In Artikel 2 wird der Islam als „die Religion Afghanistans“ verankert und Artikel 3 enthält die bereits erwähnte Formulierung, wonach „kein Gesetz den heiligen Prinzipien des Islam zuwiderlaufen darf“. Artikel 2 enthält zwar eine Bestimmung, wonach Angehörige anderer Religionsgemeinschaften ihre Religion „innerhalb des geltenden Gesetzes“ frei ausüben können, lässt allerdings offen, wie die entsprechenden Gesetze ausgestaltet sein könnten. Angesichts der konservativen Ausrichtung des Obersten Gerichts, welches über die Verfassung wacht, ist zu befürchten, dass der entsprechende Verfassungsartikel mehrheitlich zuungunsten der religiösen Minderheiten ausgelegt werden wird. Staatliche Unterstützungsleistungen an Institutionen anderer Religionsgemeinschaften sind im Verfassungsentwurf nicht vorgesehen. Auch verzichtet dieser auf eine klare Trennung von Kirche und Staat; letzterer wird im Gegenteil dazu aufgefordert, neben der (nicht genauer definierten) (allgemeinen) insbesondere die religiöse Erziehung zu fördern und zu diesem Zweck den Zustand der Moscheen, Madrassas und religiösen Zentren zu verbessern. Die Unterrichtsprogramme sollen in erster Linie auf den Bestimmungen des Islam und erst dann auf der nationalen Kultur respektive akademischen Prinzipien basieren. Die Programme der politischen Parteien dürfen den heiligen Prinzipien des Islam nicht widersprechen. Diese Bestimmung ist zugleich die erste innerhalb des entsprechenden Artikels, noch vor dem Hinweis, dass das Programm der entsprechenden Parteien auch nicht gegen die Prinzipien der Verfassung verstossen darf. Die Hervorhebung der Bedeutung des Islam erfolgt auch an anderer Stelle: Der Schwur, welchen der Präsident, die Minister und die Angehörigen des Obersten Gerichtshofes vor ihrem Amtsantritt zu leisten haben, wird zuerst auf den Islam und erst dann auf die Verfassung geleistet. Dem Islam wird damit nicht lediglich eine dominante Rolle innerhalb der künftigen Verfassung zugeschrieben, dieser wird letzterer sogar übergeordnet.

5.4. Vage formulierte Gleichberechtigung

Auch die Formulierungen, welche die Gleichberechtigung betreffen, erfüllen die Erwartungen an eine fortschrittliche Verfassung nicht. Die einzigen Passagen, wo Frauenrechte speziell hervorgehoben werden, betreffen die besonderen Förderungsmaßnahmen bei der Bildung und die Betonung der spezifischen Bedürfnisse von Frau und Kind innerhalb der Familie. Die Bestimmung, wonach es keinerlei Diskriminierung und Privilegierung geben darf und alle Bürger Afghanistans die gleichen Rechte und Pflichten vor dem Gesetz haben, schliesst zwar Frauen implizit mit ein; angesichts der weitreichenden Diskriminierungen, deren Opfer die Frauen in Afghanistan in der Vergangenheit geworden sind, wäre es aber nötig gewesen, die geschlechtliche Gleichberechtigung speziell zu erwähnen. Das gleiche gilt für die Beschäftigung von Frauen im Staatsdienst. Artikel 51 sieht lediglich vor, dass es bei den Anstellungsverfahren keinerlei Diskriminierungen geben darf und die beruflichen Qualifikationen als einziges Auswahlkriterium dienen dürfen. Schliesslich wird auch darauf verzichtet, die Rechte der Frau innerhalb der Familie genauer zu definieren. So fehlt die Bestimmung, dass zu einer Heirat auch die Frau ihre Zustimmung geben muss. Angesichts der weitverbreiteten Zwangsheiraten wäre gerade dies eine notwendige Vorgabe gewesen. Auch häusliche Gewalt wird nicht explizit

untersagt, obwohl es gerade innerhalb der Familie immer wieder zu Gewaltanwendungen gegenüber Frauen kommt. Der Verfassungsentwurf vermeidet auch einen expliziten Bezug auf das internationale Frauenrechtsabkommen (CEDAW), welches von Afghanistan im vergangenen Frühjahr ratifiziert worden ist und das sowohl Zwangsheiraten als auch häusliche Gewalt explizit verbietet.

5.5. Eine Verfassung im Sinne Karzais?

Im aktuellen Entwurf wird auf die Schaffung eines Premierministeramts verzichtet. Umso grössere Macht erhält dafür der Präsident. Dessen Befugnisse erstrecken sich mit Exekutive, Legislative und Judikative auf die drei verfassungsmässigen Pfeiler des künftigen Afghanistan. So hat der Präsident gleichzeitig das Recht, alle Kabinettsmitglieder, den Präsidenten der afghanischen Zentralbank, ein Drittel der Abgeordneten des parlamentarischen Oberhauses und die neun Mitglieder des Obersten Gerichtshofes zu bestimmen. Als Oberbefehlshaber der Armee kann er über Krieg und einen allfälligen Waffenstillstand entscheiden. Der Entscheid über Krieg oder Waffenstillstand muss vom Gesamtparlament, die Ernennung der Kabinettsmitglieder, des Präsidenten der afghanischen Zentralbank und der neun Obersten Richter vom parlamentarischen Unterhaus bestätigt werden. Auch hat der Präsident das Recht, Armee-, Polizei- und Geheimdienstoffiziere sowie höhere Beamte zu ernennen, wobei dafür keine Zustimmung des Parlaments nötig ist.

Angesichts des Verzichts auf ein Premierministeramt und der weitreichenden Befugnisse, welche der Präsident durch die neue Verfassung erhält, muss sich Karzai den Vorwurf gefallen lassen, der neue Entwurf sei ausschliesslich auf ihn zugeschnitten.¹⁰⁷ Der Entwurf wurde von einzelnen Beobachtern auch als Erfolg Karzais in der Auseinandersetzung mit der tadschikischen Fraktion um Mohammed Fahim gewertet, hatte letzterer doch auf die Besetzung des Premierministeramts spekuliert.¹⁰⁸ Die Verfassungskommission selbst begründete ihren Entscheid, auf die Schaffung des entsprechenden Amtes zu verzichten, mit der Befürchtung vor fraktionellen Auseinandersetzungen an der Regierungsspitze.¹⁰⁹ Andere Beobachter wiederum verwiesen auf die relativ weitreichenden Befugnisse des Vizepräsidenten, welcher ihnen zufolge faktisch die Rolle des Premierministers übernimmt.¹¹⁰

Wie auch immer die Machfülle des Präsidenten interpretiert wird, sie wird an der bevorstehenden Loya Jirga extremistischen Gruppierungen als Vorwand dienen, den gesamten Verfassungsentwurf zu torpedieren. Hierzu trägt auch der Umstand bei, dass der Entwurf für die Besetzung der höchsten Regierungsämter keine Rotations- oder Gleichgewichtsmechanismen zwischen den verschiedenen Volksgruppen vorsieht. In diesem Zusammenhang ist denn bereits die etwas zynisch gemeinte Frage aufgeworfen worden, ob der künftige Präsident Afghanistans nun immer ein Paschtune sei.¹¹¹

5.6. Änderungen gegenüber dem ersten Entwurf

Im April 2003 hatte die „drafting commission“ einen ersten Verfassungsentwurf an die „constitutional commission“ übergeben. In diesem Entwurf, welcher der Gesellschaft für bedrohte Völker vorliegt, wird die Scharia als „einzige Quelle der künftigen Gesetzgebung“ in Afghanistan bezeichnet. Im neuen Entwurf wird die Scharia zwar nicht mehr explizit genannt, über die bereits erwähnte Formulierung indirekt aber doch als Rechtsbasis festgeschrieben.

Im Gegensatz zum ersten Entwurf verzichtet der neue auch auf die Schaffung eines Premierministeramts und sieht stattdessen eine relativ weitreichende Machtposition des Vizepräsidenten vor. Der Verzicht auf ein Premierministeramt bedeutet ohne Zweifel eine Stärkung der Position des Präsidenten. Um die Macht der tadschikischen Fraktion um Fahim einzuschränken, scheint Karzai einen Schulterschluss mit den konservativen Kräften eingegangen zu sein. Der Verzicht auf ein Premierministeramt respektive ein Verfassungsgericht kommt einerseits Karzai und andererseits den konservativen Kräften am Obersten Gericht zugute.

Zu den auffälligsten Veränderungen gegenüber dem ersten Entwurf gehört schliesslich, dass der neue keine explizite Formulierung der geschlechtlichen Gleichberechtigung enthält. Der Entwurf der „drafting commission“ hatte diese noch ausdrücklich mit den Worten hervorgehoben, dass „alle afghanischen Bürger, ob Männer oder Frauen, über die gleichen Rechte und Pflichten verfügen“ würden. Der neue Entwurf bleibt in diesem Punkt viel allgemeiner, indem er lediglich „jede Form der Diskriminierung und Privilegierung“ verbietet. Durch die fehlende Betonung der Gleichberechtigung wird letztlich auch die Wirksamkeit des landesweiten Konsultationsprozesses in Frage gestellt. In dessen Verlauf haben gerade Frauengruppierungen intensiv für eine verfassungsmässige Verankerung der Gleichberechtigung zwischen den Geschlechtern lobbyiert. Da der neue Entwurf offensichtlich keines dieser Anliegen aufgenommen hat, muss davon ausgegangen werden, dass der entsprechende Prozess lediglich eine wirksam aufgemachte, jedoch kaum nachhaltige Form der Interessenkonsultation darstellte.

6. Zusammenfassung

Im Juni 2002 hat eine afghanische Übergangsregierung unter Präsident Karzai die Regierungsgeschäfte übernommen. Deren Arbeit wurde in der Vergangenheit vor allem durch zwei Fraktionen dominiert: Die tadschikische Shura-i-Nazar, eine militärische Gruppierung aus dem Norden Afghanistans, deren Angehörige das Verteidigungs-, Aussen- und Erziehungsministerium besetzen, und die religiösen Fundamentalisten um den Obersten Richter Sheikh Hadi Shinwari, welche das Justizministerium kontrollieren. Karzai war in den vergangenen Monaten bestrebt, die Autorität der Zentralregierung über Kabul hinaus auf weitere Teile des Landes auszudehnen. Er erschien aber dabei bisweilen als der einsame Kämpfer, dessen Versuche nach mehr Kontrolle in den Auseinandersetzungen zwischen den verschiedenen Fraktionen inner- und ausserhalb der Regierung zerrieben wurden. Neben der fehlenden persönlichen Durchsetzungsfähigkeit Karzais waren dafür insbesondere die Querverbindungen einzelner Kabinettsmitgliedern zu den Warlords in den Provinzen verantwortlich. Diese Verbindungen dienten dazu, die eigenen Pfründen zu erhalten und diese gegenseitig zu legitimieren. Zahlreiche Reformvorhaben der Zentralregierung in den vergangenen Monaten sind deshalb gescheitert. So hat sich Verteidigungsminister Fahim zumeist erfolgreich gegen personelle Umbesetzungen in seinem Ministerium gewehrt, welche die Vorherrschaft der dortigen tadschikischen Fraktion hätten brechen sollen. Das landesweite Entwaffnungsprogramm wurde zwar Mitte Oktober 2003 mit einem Pilotprojekt in Kunduz gestartet, die Anzahl der dort entwaffneten Kämpfer war allerdings viel zu tief, um von einem erfolgreichen Start des entsprechenden Programms sprechen zu können. Im Rahmen der Reform des staatlichen Finanz- und Steuerwesens wurden zwar die gesamten Steuereintreiber in den Provinzen durch neue ersetzt und es kam in der Folge auch kurzzeitig zu einer regelmässigeren

Bezahlung der Steuereinnahmen durch die Provinzgouverneure an die Zentralregierung; die überwiesenen Beträge umfassten allerdings lediglich einen Bruchteil von deren tatsächlichen Einnahmen und reichten nicht dazu aus, die Zentralregierung von ihrer notorischen Finanzknappheit zu befreien. Auch die Neubesetzung von einigen Gouverneurssitzen trug wenig zu einer umfassenden Veränderung der bestehenden Machtstruktur bei.

Angesichts der fehlenden politischen Stabilisierung kam es in den zurückliegenden Monaten fast im gesamten Land zu einer zunehmenden Verschlechterung der Sicherheitslage. Die Situation im Süden und Osten des Landes war durch ein Wiedererstarken der Taliban gekennzeichnet, welche sich teilweise tagelange Gefechte mit amerikanischen und afghanischen Truppen lieferten. Mit einem Bombenanschlag in Kabul im November 2003 machten sich die Taliban erstmals seit ihrem Sturz auch wieder in der Hauptstadt bemerkbar. Die Sicherheitssituation verschlechterte sich allerdings nicht nur in den Gebieten, welche sich durch eine verstärkte Aktivität der Taliban kennzeichneten, sondern auch in den von den Warlords kontrollierten Provinzen. Diese nutzten ihr faktisches Gewaltmonopol zur Einführung von eigenen Gesetzen und eigenen Formen der Rechtsprechung; willkürliche Verhaftungen, Gewaltanwendung gegenüber Inhaftierten und die Verfolgung von politischen Oppositionellen gehörten in diesen Gebieten zur Tagesordnung. Auch kam es immer wieder zu Auseinandersetzungen zwischen einzelnen Warlords oder lokalen Kommandanten, welche um den Einfluss über ein bestimmtes Gebiet rangen. Diese waren begleitet von Zwangsrekrutierungen und teilweise umfassenden Fluchtbewegungen unter der lokalen Bevölkerung. Die afghanischen Sicherheitskräfte waren nicht fähig, der zunehmenden Verschlechterung der Sicherheitsituation wirksam entgegenzutreten. Nur schlecht bezahlt und mangelhaft ausgerüstet, waren sie in der Vergangenheit im Gegenteil wiederholt selbst in gewaltsame Übergriffe gegenüber politischen Oppositionellen und kritischen Medienschaffenden involviert. Die 5'500 Soldaten der internationalen Schutztruppe ISAF konnten auch nicht für die Sicherheit im Land garantieren. Deren Mandat wurde zwar im Oktober 2003 über Kabul hinaus ausgedehnt, blieb inhaltlich jedoch auf den Schutz von internationalen Wiederaufbauhelfern beschränkt. Zu Recht wurde deshalb der entsprechende UN-Beschluss von Menschenrechtsorganisationen als „Mogelpackung“ bezeichnet. Die amerikanische Kriegskoalition schliesslich agierte zumeist unabhängig vom sonstigen Wiederaufbauprozess. Dabei ging sie auch Allianzen mit einzelnen Warlords ein, wenn diese ihren militärischen Zielen dienten und stellte damit wiederholt den zivilen Wiederaufbauprozess in Frage.

Vor diesem Hintergrund bildete der Versuch der Zentralregierung, eine neue Verfassung auszuarbeiten und diese einer Loya Jirga zur Verabschiedung vorzulegen, eine grosse Herausforderung. Der entsprechende Prozess war seit Beginn durch ein intransparentes Verfahren in Form fehlender Informations- und Öffentlichkeitsarbeit und wiederholter terminlicher Verspätungen gekennzeichnet. So wurden die Mitglieder der beiden Verfassungskommissionen in einer Reihe von privaten Verhandlungen zwischen Präsident Karzai und Vertretern der Vereinten Nationen bestimmt, ohne dass irgendwelche Kriterien erlassen worden wären, wer in diese Kommissionen gewählt werden konnte oder wie deren Befugnisse aussahen. Der folgende landesweite Aufklärungs- und Konsultationsprozess war zeitlich viel zu knapp bemessen und stellte inhaltlich zu hohe Hürden an die afghanische Bevölkerung. Aufgrund der fehlenden Sicherheit konnten einzelne Provinzen von den Vertretern der Verfassungskommission gar nicht besucht und insbesondere Frauen nicht umfassend in den Konsultationsprozess einbezogen werden. Der aktuelle Verfassungsentwurf, welcher anfangs November 2003 veröffentlicht wurde, sieht zwar die Unabhängigkeit der Justiz vor und verankert

menschenrechtliche Prinzipien, verzichtet allerdings darauf, die geschlechtliche Gleichberechtigung klarer zu definieren. Die überragende Stellung des Islam und die dominante Rolle, welche der neue Entwurf dem Präsidenten zuschreibt, deuten auf einen Pakt zwischen Präsident Karzai und den Islamisten hin. Zu diesem Schluss kommt die Gesellschaft für bedrohte Völker nach dem Studium des ersten Entwurfs aus dem Frühjahr 2003. Dieser sah noch die Schaffung eines Premierministeramts vor, welches ein Gegengewicht zur Macht des Präsidenten hätte bilden sollen. Gleichzeitig verzichtet zwar der neue Entwurf im Gegensatz zum ersten auf die Einführung der Scharia, schreibt diese indirekt aber doch als erste Rechtsquelle des Landes fest.

Schlussfolgerungen

-Die afghanische Übergangsregierung soll dafür sorgen, dass die verfassungsgebende Loya Jirga frei von Einschüchterungen und politischen Druckversuchen abgehalten werden kann. Insbesondere sollte sie sich nicht, wie bei ihrer Vorgängerregierung geschehen, in die Beschlüsse der Loya Jirga einmischen. Entsprechend dem Dekret des Präsidenten vom Juli 2003 sollen sich die Mitglieder des staatlichen Kabinetts, der Oberste Richter, die Mitglieder der Verfassungs- und Rechtskommission sowie die Vertreter der unabhängigen Menschenrechtskommission nur zum Inhalt der künftigen Verfassung äussern, wenn sie von Mitgliedern der Loya Jirga darum gebeten werden. Auch sollen Gouverneure, stellvertretende Gouverneure sowie Bürgermeister und Angehörige von Armee, Polizei oder Geheimdienst, wie vom Dekret vorgesehen, von der Teilnahme an der Loya Jirga ausgeschlossen bleiben.

-Unabhängig von der bevorstehenden Loya Jirga soll die afghanische Übergangsregierung ihre Reformpolitik fortsetzen und insbesondere ihre Autorität gegenüber den lokalen Warlords noch entschlossener durchzusetzen versuchen. Widerspenstige Provinzgouverneure sind von ihren Posten zu entheben und durch solche zu ersetzen, welche sich gegenüber der Zentralregierung loyal verhalten und deren Reformkurs mittragen. Als Beispiel für eine wirksame Durchsetzung der Autorität der Zentralregierung kann das Vorgehen von Innenminister Khalali in Mazar-i-Sharif vom vergangenen Oktober gesehen werden, als dieser den dortigen Gouverneur und dessen Stellvertreter sowie den regierenden Bürgermeister und zuständigen Polizeichef entliess.

-Die Afghanistan-Mission der Vereinten Nationen soll die Übergangsregierung bei der Organisation und Durchführung der verfassungsgebenden Loya Jirga logistisch unterstützen. Die vermutete oder tatsächliche Teilnahme von Gouverneuren, stellvertretenden Gouverneuren, Bürgermeistern sowie Angehörigen von Armee, Polizei oder Geheimdienst an der Loya Jirga soll von der Afghanistan-Mission öffentlich verurteilt und die afghanische Regierung bei den entsprechenden Massnahmen von dieser unterstützt werden.

-Die Vereinten Nationen sollen dazu beitragen, dass die Bildung von Regierungskommissionen künftig transparenter erfolgt und die Bevölkerung jederzeit über deren Arbeit informiert wird. Das Vorgehen bei der Ausarbeitung der neuen Verfassung in den zurückliegenden Monaten diene dabei bestenfalls dazu, das Vertrauen der afghanischen Bevölkerung in die Arbeit der Regierung zu schwächen.

-Die von den USA angeführte Koalition soll bei ihrem militärischen Vorgehen Rücksicht auf den politischen Wiederaufbauprozess nehmen und ihre Unterstützung an bestimmte Warlords einstellen.

-Das Schweizerische Aussenministerium schliesslich wird dazu aufgefordert, seine Gelder künftig besser zivilgesellschaftlichen Organisationen zukommen zu lassen als einer Regierung, welche vorwiegend fraktionelle Interessen verfolgt und die Interessen der Gesamtbevölkerung nur ungenügend berücksichtigt. Die Unterstützung an das ACSF der schweizerischen Friedensstiftung „Swisspeace“ könnte dabei als Modell dienen, wie die Schweiz zum Aufbau einer starken Zivilgesellschaft beitragen und diese gegenüber einer oft unzuverlässigen Regierung stärken könnte. Beispielhaft ist auch die Unterstützung an die unabhängige afghanische Menschenrechtskommission, welche sich in den vergangenen Monaten durch beharrliche Bekanntmachung und Verurteilung von Menschenrechtsverletzungen einen Namen gemacht hat.

-Die Mitglieder der Loya Jirga schliesslich sollen bemüht sein, eine Verfassung zu verabschieden, welche den Ansprüchen an ein fortschrittliches und demokratisches Regelwerk genügt. Dazu gehören insbesondere die Ausformulierung der geschlechtlichen Gleichberechtigung im privaten und öffentlichen Bereich sowie Garantiebestimmungen zur Einhaltung der von Afghanistan mitunterzeichneten internationalen Konventionen. Der Islam ist der künftigen Verfassung unterzuordnen und darf nicht als einzige Rechtsquelle des Landes dienen. Die Befugnisse des Präsidenten schliesslich sind einzuschränken, da sich eine zu starke Machtkonzentration letztlich zuungunsten des Gesamtstaates auswirken dürfte.

7. Anmerkungen

¹ „Afghanistan zwischen Zerstörung und Aufbruch. Situation und Perspektiven nach dem Fall der Taliban“, Gesellschaft für bedrohte Völker, April 2002; und „Afghanistan. Hintergründe und Perspektiven“, Gesellschaft für bedrohte Völker, Juni 2003

² Europäische Sicherheit, Mai 2003

³ GfbV, April 2002

⁴ SFH, März 2003

⁵ AP, 2. Mai 2003

⁶ IWPR, 7. August 2003

⁷ Europäische Sicherheit, Mai 2003

⁸ ebenda

⁹ ebenda

¹⁰ zu letzterem siehe SFH, März 2003

¹¹ AFP, 20. April 2003

¹² ebenda und AP, 21. September 2003

¹³ Reuters und AFP, 22. September 2003

¹⁴ Der Bund, 30. Oktober 2003

¹⁵ ebenda

¹⁶ ICG, August 2003

¹⁷ AP, 20. September 2003

¹⁸ Reuters, 21./22. September 2003

¹⁹ BBC, 19. und Reuters, 20. Mai 2003

²⁰ ebenda und BBC, 19. Mai 2003

²¹ Reuters, 20. Mai 2003

²² VOA, 23./24. Mai 2003

²³ IWPR, 9. Juni 2003

²⁴ AFP, 13. August 2003

²⁵ SFH, März 2003 und ICG, August 2003

²⁶ BAAG, Mai 2003

²⁷ ebenda

²⁸ ebenda, August 2003

²⁹ ebenda, Mai 2003

³⁰ AP, 1. Juli und VOA, 11. November 2003

³¹ AFP, 4. September 2003

³² BAAG, August 2003 und UNHCR, September 2003

³³ AFP, 10. September 2003

³⁴ ebenda, 25. September 2003

³⁵ Reuters, 26. September 2003

³⁶ IRIN, 16. November 2003

³⁷ ebenda, 19. November 2003

³⁸ AFP, 23. November 2003

³⁹ AP, 22. Oktober 2003

⁴⁰ UNHCR, September 2003

⁴¹ ebenda

⁴² AP, 5. November 2003

⁴³ NZZ, 10. Oktober 2003

⁴⁴ UNHCR, September 2003

⁴⁵ AFP, 29. Juli 2003

⁴⁶ UNHCR, September 2003

⁴⁷ BBC, 13. August 2003

⁴⁸ UNHCR, September 2003

⁴⁹ ebenda

⁵⁰ ebenda

⁵¹ UNHCR, September 2003

⁵² SFH, März 2003

⁵³ IWPR, 3. Januar 2003, hier zitiert nach SFH, März 2003

- ⁵⁴ zu diesem Zeitpunkt wurde die Aufstellung eines neuen Bataillons bekannt gegeben, welche die Armeestärke auf die erwähnten 6'000 Mann erhöhte
- ⁵⁵ Amnesty-Journal, Juli 2003
- ⁵⁶ HRW, Juli 2003
- ⁵⁷ ebenda
- ⁵⁸ AP, 21. Oktober 2003
- ⁵⁹ ebenda
- ⁶⁰ ebenda, 26. Oktober 2003
- ⁶¹ Der Bund, 30. Oktober 2003
- ⁶² ebenda
- ⁶³ Reuters, 7./9. September 2003
- ⁶⁴ ebenda, 6. Oktober 2003
- ⁶⁵ ebenda, 30. September 2003
- ⁶⁶ UPI, 13. Oktober 2003
- ⁶⁷ NZZ, 15. 10. 2003
- ⁶⁸ Presseerklärung GfbV Deutschland, 11. August 2003
- ⁶⁹ das Bonner Abkommen findet sich abgedruckt unter www.uno.de/frieden/afghanistan/talks/agreement.htm
- ⁷⁰ ICG, Juni 2003
- ⁷¹ ebenda
- ⁷² ebenda
- ⁷³ ebenda
- ⁷⁴ ebenda
- ⁷⁵ ebenda
- ⁷⁶ Secretariat of the Constitutional Commission of Afghanistan: „The Constitution-Making Process in Afghanistan“, 10. März 2003, zitiert nach ebenda
- ⁷⁷ ebenda
- ⁷⁸ ebenda
- ⁷⁹ ebenda
- ⁸⁰ AP, 28. September 2003
- ⁸¹ ebenda und Radio Free Europe, 18. September 2003
- ⁸² Newsletter ACSF, Juli 2003
- ⁸³ AP, 25. September 2003
- ⁸⁴ Secretariat of the Constitutional Commission of Afghanistan: „The Constitution-Making Process in Afghanistan“, 10. März 2003
- ⁸⁵ IRIN, 15. Mai 2003
- ⁸⁶ Radio Free Europe, 7. August 2003
- ⁸⁷ IWPR, 22. Juli 2003
- ⁸⁸ ebenda
- ⁸⁹ IRIN, 2. Juni 2003
- ⁹⁰ ebenda
- ⁹¹ IWPR, 22. Juli 2003
- ⁹² ebenda
- ⁹³ ebenda
- ⁹⁴ ebenda
- ⁹⁵ siehe beispielsweise HRW, Juli 2003
- ⁹⁶ ICG, Juni 2003
- ⁹⁷ ebenda
- ⁹⁸ die Aufgaben der UNO werden dort allerdings nicht genauer definiert
- ⁹⁹ ebenda und Secretariat of the Constitutional Commission of Afghanistan: „The Constitution-Making Process in Afghanistan“, 10. März 2003
- ¹⁰⁰ ICG, Juni 2003
- ¹⁰¹ AFP, 7. September 2003
- ¹⁰² das Dekret findet sich abgedruckt unter www.cic.nyu.edu/pdf/TextofPresidentialDereconConstitutionalLoyaJirga.pdf
- ¹⁰³ HRW, 29. Oktober 2003
- ¹⁰⁴ ebenda
- ¹⁰⁵ ebenda

¹⁰⁶ der Verfassungsentwurf findet sich abgedruckt unter [www..constitution-afg.com/resrouces/Draft.Constitution.pdf](http://www.constitution-afg.com/resrouces/Draft.Constitution.pdf) (pdf-Version in Englisch)

¹⁰⁷ Radio Free Europe, 5. November 2003

¹⁰⁸ Reuters, 4. November 2003

¹⁰⁹ ebenda und Radio Free Europe, 5. November 2003

¹¹⁰ TAZ, 4. November 2003

¹¹¹ NZZ, 4. November 2003

IMPRESSUM

Karzais unheilige Allianzen. Der afghanische Verfassungsprozess am Vorabend der Loya Jirga ist erschienen als DOKUMENTATION DER GESELLSCHAFT FÜR BEDROHTE VÖLKER ++ Herausgeberin: Gesellschaft für bedrohte Völker, Text: Oliver Lüthi, Redaktion: Hanspeter Bigler ++ Bern, Dezember 2003, 28 Seiten, Fr. 15.-- zzgl. Versandkosten ++ Bestellnummer 02-03-047 ++

Bestelladresse: Gesellschaft für bedrohte Völker, Wiesenstr. 77, CH-3014 Bern, Tel.: 031 311 90 08, Fax: 031 311 90 65, E-Mail: info@gfbv.ch

EINE PUBLIKATION DER GESELLSCHAFT FÜR BEDROHTE VÖLKER * WEITERVERBREITUNG BEI NENNUNG DER QUELLE ERWÜNSCHT