

Textrekonstruktion: Rubin, Barnett R. (2004): Crafting a Constitution for Afghanistan.“ In: Journal of Democracy, Vol. 15, No. 3: 5-19.

1. **Thema:** Analyse des Verfassungsgebungsprozesses in Afghanistan, Untersuchung der Akteurs- und Interessenkonstellationen, Bewertung der Konsolidierungschancen

2. **Kernargument:** Unter Berücksichtigung der schwierigen Kontextbedingungen lässt sich ein positives Fazit hinsichtlich des Verfassungsgebungsprozesses ziehen. Die zentralistische Staatsstruktur entspricht der zunächst dringlichsten Aufgabe des Statebuilding. Zwar würde langfristig ein parlamentarisches, föderales und inklusiveres politisches System stabiler wirken; kurzfristig wären jedoch Blockadeeffekte bei der Errichtung grundlegender staatlicher Institutionen zu erwarten.

3. Kernthesen:

- Der Verfassungsgebungsprozess erfolgte auf Grundlage der Bonner Roadmap in drei Phasen: 1) Bonn 2001: Benennung einer 36-köpfigen Verfassungskommission, 2) Ausarbeitung eines Verfassungsvorschlages der Kommission bis November 2003 unter begrenztem Einbezug der Öffentlichkeit, 3) Endgültige Beratungen und Verabschiedung der Verfassung auf einer konstitutionellen Loya Jirga am 4. Januar 2004.
- Die Erarbeitung des Verfassungsentwurfs in der Kommission, der sich deutlich an der letzten Verfassung von 1964 orientiert, verlief weitgehend unter Ausschluss der Öffentlichkeit, um Einschüchterungen und Manipulationen zu verringern. Die demokratische Legitimierung der Verfassung sollte durch Zustimmung der traditionell legitimitätsstiftenden Loya Jirga (Große Ratsversammlung) gewährleistet werden.
- Zentrale konstitutionelle Charakteristika: 1) Präsidentielles Regierungssystem, 2) Zwei-Kammer-Parlamentarismus, 3) Stark zentralisierte Administration, 4) Kultureller Pluralismus (Diversität der Sprachen), 5) Islamisches Rechtssystem mit unabhängigem Verfassungsgericht.
- Diskussionsprozess verlief hauptsächlich entlang zweier Spaltungslinien: 1) Minderheiten aus dem Norden (Tadschiken, Usbeken, Hazaras) vs. paschtunischer Mehrheit, 2) Befürworter eines politischen Islam vs. Verfechter einer liberaleren Verfassung.
- Koexistenz einer durchaus vorhandenen nationalen afghanischen Identität mit starken ethnischen Identitäten, wobei die ethnischen Gruppen unterschiedliche Staatsstrukturen favorisierten: 1) Paschtunen zielten auf einen stark zentralisierten und paschtunisch geführten Staat, 2) Tadschiken favorisierten horizontale Machtteilungen innerhalb eines zentralistischen Staates, 3) Usbeken und Hazaras plädierten für einen föderalen Staat mit lokalen Selbstverwaltungsstrukturen.
- Entscheidung für Präsidentialismus und starke zentralstaatliche Kompetenzen harmoniert mit den vorliegenden Kontextfaktoren: 1) Nur residuale Sicherheitsinstitutionen, 2) kein funktionierendes Rechtssystem, 3) Schwach ausgeprägte Parteien. Präsidialismus erfüllt die kurzfristig wichtigste Aufgabe der Regierung, den Aufbau funktionierender staatlicher

Strukturen, zu gewährleisten. Unter diesen Bedingungen würde ein Parlamentarismus kurzfristig zu einer starken Fragmentierung des Parlaments, einer Dominanz von Warlords, lokaler Faktionen und Drogenkriminellen führen. Eine starke zentralistische Regierung könnte regionale Warlords mittelfristig dazu anhalten, den Statebuilding-Prozess zu unterstützen.

- Unterminierung des Statebuilding- und Demokratisierungsprozesses durch die USA: Bemühungen für eine stabile, faire und repräsentative Verfassungsaushandlung wurden durch die Anti-Terrormaßnahmen der Amerikaner untergraben, indem regionale Warlords finanziert und militärisch aufgerüstet wurden. Regionale Kommandeure nutzten diese Ressourcen um Patronagestrukturen innerhalb ihrer Milizen zu installieren und ihre regionalen Machtpositionen zu verstärken.
- Inhärente Widersprüche im Kompromiss zur Rolle des Islam zwischen Befürwortern internationaler Rechtsstandards und islamischen Politikern zu konstatieren, die zukünftig zu unvermeidlichen Konflikten zwischen verfassungsrechtlich geschützten Menschenrechten und islamischen Rechtsprinzipien führen werden.
- *Fazit des Autors:* Derzeit ist die Wiederherstellung des Gewaltmonopols dringlichste Aufgabe. Zwar könnten dezentralisierte, parlamentarische Strukturen langfristig ein stabileres und inklusiveres Afghanistan garantieren; kurzfristig würde es jedoch den Aufbau dringlich benötigter staatlicher Institutionen verhindern. Partizipation und Inklusion bleiben wichtige Ziele, die augenblicklich noch zurückstehen müssen.

4. Kritische Bewertung:

- Umfangreiche Beschreibung des Verfassungsgebungsprozesses, beteiligter Akteure, zentraler Charakteristika der Verfassung und möglicher Risiken für die demokratische Konsolidierung
- Eine theoretische Fundierung seiner Analyse mittels Darstellung notwendiger Faktoren und Kriterien einer Verfassung für erfolgreiche Konsolidierungs- oder Statebuilding-Prozesse bleibt aus, so dass der Text oftmals auf der deskriptiven Ebene verhaftet bleibt und seine Schlussfolgerungen zum Teil ad-hoc-Charakter annehmen.
- Aussagen zum Verhalten und zur Akzeptanz der Verfassung unter den ökonomisch-militärischen (regionalen) Eliten, die eine bedeutende Rolle hinsichtlich der konstitutionellen Konsolidierung aufweisen, bleiben weitgehend aus.

5. Fragen zur Diskussion:

- Welche Argumente lassen sich prinzipiell für die Wahl präsidentieller oder parlamentarischer Regierungssysteme in jungen Demokratien anführen?
- Wie unterscheiden sich die Anforderungen an ein Regierungssystem unter Umständen einerseits fehlender und andererseits bestehender Strukturen von Staatlichkeit?
- Welches Regierungssystem wäre dementsprechend für Afghanistan am besten geeignet?
- Wie lassen sich die konstitutionellen Konsolidierungschancen Afghanistans mit Blick auf die Kriterien der politischen Inklusion und der politischen Effizienz bewerten?
- Welche Risiken birgt eine anhaltende Diskrepanz zwischen zentralistisch geprägter Verfassung und dezentralistischer (Warlord-dominiertes) Verfassungswirklichkeit?