

Susanne Baer

Eine Verfassung für Afghanistan: Gleichberechtigung als Verfassungsziel¹

Nach mehr als 23 Jahren Krieg befindet sich Afghanistan im Prozess der Neuordnung. In dieser äußerst schwierigen Übergangsphase ist es von grundlegender Bedeutung, welche Instrumente eine neue Verfassung zur Verfügung stellen muss, um die demokratische Zukunft des Landes sichern zu können. Ein Entwurf liegt seit November 2003 vor. Das afghanische Volk muss nun entscheiden, welche Regierungsform, welche Art der Gewaltenteilung und welche Art effektiven Rechtsschutzes das Land braucht und will. Zusätzlich muss die neue Verfassung auch den Wunsch nach Schutz der Grundrechte erfüllen. Welche Rechte müssen also garantiert werden, um Sicherheit, Respekt und Gleichberechtigung aller Bürgerinnen und Bürger, also von Frauen und Männern gleichermaßen, zu sichern? Die implizierte und verkürzende Frage nach „Frauenrechten“, so zeigt sich, muss hier grundlegend beantwortet werden.

Afghanistan ist dabei nur ein Beispiel für die Länder, die sich neue Verfassungen geben, um ein nationales Selbst wieder herzustellen oder erstmals zu etablieren. Auch im Irak wird über Verfassungsgebung nachgedacht; ebenso in sich wandelnden Ländern Asiens und Afrikas. Afghanistan ist allerdings ein Beispiel für die besonderen Herausforderungen, vor denen ein islamischer Konstitutionalismus steht: Welche Grundrechte kollidieren mit wessen religiösen Überzeugungen, und welche Modifikationen des Verfassungsrechts sind hinnehmbar, ohne die Idee des Konstitutionalismus aufgeben zu müssen? Was bedeutet es, wenn der Verfassungsentwurf sagt, dass Recht nicht mit den Gesetzen des Islam kollidieren darf, aber auch religiöse Minderheiten schützt? Allgemeiner: Sind Grundrechte mit einer religiös gebundenen, nicht-säkularen Verfassungsordnung in Einklang zu bringen? Die Frage stellt sich nicht nur für den Islam, sondern – eingedenk der Debatten um den Gottesbezug in der europäischen Verfassungsordnung – auch in der EU. Afghanistan beantwortet also eine Frage von internationaler Tragweite, wenn es sich für eine Verfassung entscheidet.

Es gibt zunächst allgemeine Forderungen an Verfassungsgebung, denn Verfassungen sind Gesetze besonderer Art:

- Sie müssen kurz sein – denn sie müssen die zukünftige Entwicklung des Landes ermöglichen, insbesondere in der Übergangsphase.
- Sie müssen eindeutig sein – denn sie müssen grundlegende Fragen klar beantworten, dauerhaft gegen Diskriminierung und Ausgrenzung wirken, vor allem für diejenigen, die schutzbedürftig sind.
- Sie müssen annehmbar sein – denn sie werden nur Wirksamkeit entfalten, wenn sie zur Geschichte und zu den Bedürfnissen des Landes passen.

All diese Anforderung zu erfüllen, stellt eine große Herausforderung dar. Nun gibt es sogenannte „gute“ und „schlechte“ Verfassungen, die hier als Vorbilder in Betracht kommen. Viele sind der Meinung, dass „schlechte“ Verfassungen nicht klar formuliert sind. Dies trifft jedoch nicht immer zu. Schlechten Verfassungen fehlt vielmehr eine Verfassungswirklichkeit, ein realer Konstitutionalismus, eine Verfassungskultur. Andere denken, dass „gute“ Verfassungen dann vorliegen, wenn ein wundervoller Text all unsere Wünsche und Erwartungen benennt. Auch dies trifft nicht zu. Gute Verfassungen zeichnen sich durch allgemeine, gerechte Geltung aus, sie arbeiten für Frauen und für Männer gleichermaßen, ohne Diskriminierung.

Gerade in der Diskussion um Grundrechte gegen Diskriminierung, die eben oft auf die Frage nach „Frauenrechten“ verkürzt wird, ist es also wichtig, zwei Aspekte gleichzeitig zu beachten. Erstens geht es darum, angemessene und eindeutige Rechte zu formulieren. Zweitens geht es darum, diese Rechte wirksam werden zu lassen und für ihre Umsetzung und Umsetzbarkeit zu sorgen. Es gibt also ein Bedürfnis nach klaren und verständlichen Regelungen, aber auch nach Garantien effektiven Rechts. Glücklicherweise gibt es inner- sowie außerhalb der islamischen Welt einen internationalen Konsens, auf den sich diese Zielsetzung stützen lässt. Die Afghanische Verfassung von 1964, die übergangsweise in Kraft ist, beinhaltet auch bereits einige dieser Rechte. Zudem hat Afghanistan alle wesentlichen Menschenrechts-Verträge ratifiziert.

Hinsichtlich des effektiven Rechtsschutzes sieht die Lage anders aus. Das bestehende Rechtssystem

¹ Dies ist die schriftliche Fassung des Beitrags zur Begleitveranstaltung der 2. Petersberger Konferenz zur Zukunft Afghanistans 2002, die von der Bertelsmann-Stiftung mit dem Auswärtigen

Amt organisiert wurde. Ich danke Aline Oloff und Daniela Hrzan für hilfreiche Beiträge zum Thema.

funktioniert nur teilweise, oft ist der Zugriff auf Gesetze oder auch die Verfassung nicht möglich, und es gibt Zweifel an der Legitimität staatlichen Rechts im Vergleich zu Regeln des Islam. Zudem sind Rechtstexte und Rechtsdurchsetzungsinstanzen – im Unterschied zu religiösen Rechten und Gerichten – oft nicht vorhanden. Auch deshalb darf über den Debatten um einen Verfassungstext die Rechtswirklichkeit nicht vergessen werden.

1. Grundrechte

Die Hauptfrage, die im Prozess der Entwicklung der neuen afghanischen Verfassung beantwortet werden muss, ist die Frage nach dem Status des Gleichheitsrechts als dem Recht gegen Diskriminierung. Im allgemeinen besteht ein Konsens, dass eine Regelung zur Gleichheit in eine neue Verfassung aufgenommen werden muss. Aber die Frage lautet:

- Wird Gleichberechtigung die Verfassung regieren oder nicht?
- Wird Gleichberechtigung ein Prinzip und ein Versprechen sein, oder wird es ein Recht sein, das vor Gericht eingeklagt werden kann?
- Wird die Gleichberechtigung von Frauen und Männern als Sonderfall ausgegrenzt werden, oder wird Gleichberechtigung sich durch das gesamte Verfassungsrecht ziehen?

Die Frage nach der Gleichberechtigung wird damit zur Querschnittsfrage des gesamten Verfassungsrechts. Das wird deutlich, wenn die Frage zu beantworten ist, welche Rechte denn allgemein in Afghanistan von Bedeutung sind. Der Schutz auch dieser Rechte ist bereits Teil des Internationalen Rechts, das auch Afghanistan ratifiziert hat; daher bieten auch sie sich als konsentierende Grundlage für Grundrechtskataloge an.

Leben, Gesundheit, Würde

In Afghanistan ist die Frage persönlicher Sicherheit und des Schutzes vor Gewalt zentral. Insbesondere Frauen sind Opfer von Gewalttaten und werden auch in Teilen Afghanistans immer noch vom öffentlichen Leben ausgeschlossen. Eine Verfassung, die internationalen Standards folgt, reagiert auf diese Probleme mit unterschiedlichen Mitteln. Zu nennen sind:

- Recht auf Leben;
- Recht auf Gesundheit und auf freien Zugang zu medizinischer Versorgung, als Recht und nicht nur als Prinzip (vgl. Art. 14 (2) b CEDAW), Recht auf Leben und Überleben (vgl. Art. 6 ICCPR, Art. 12 + 2(2) ICESCR);
- Recht auf individuelle und unabhängige Bewegungsfreiheit (Art 13, 2 UN, Art. 12 ICCPR sec. 3), in den Schranken der öffentlichen Ordnung

und Moral, die je diskriminierungsfrei sein müssen;

- Recht auf Rechtsschutz, einschließlich des diskriminierungsfreien Zugangs zu allen, auch weltlichen Gerichten, des Rechts auf individuelle anwaltliche Vertretung, des Rechts auf ein faires Verfahren, einschließlich des Rechts auf diskriminierungsfreie Beweiserhebung;
- Verbot von grausamen und erniedrigenden Misshandlungen, sowohl von öffentlicher und privater Seite;
- Recht auf Würde und individuelle Selbstbestimmung in allen Bereichen des öffentlichen und privaten Lebens.

Überall liegt die wesentliche Herausforderung darin, niemanden auszugrenzen, also vor Diskriminierung zu schützen.

Lebensstandards, Familie

In Kabul leben etwa 40.000 Witwen. Daher gibt es ein existenzielles Bedürfnis nach der Sicherung eines Existenzminimums. Verfassungen können darauf wieder unterschiedlich reagieren. Es gibt:

- ein Recht auf Menschenwürde, und ein Recht auf soziale Gerechtigkeit und Unterstützung von Bedürftigen, wie es Art 15 der Ägyptischen Verfas-

sung für Kriegsveteranen und Familienangehörige garantiert, die im Krieg verletzt wurden;

- ein Recht auf Gerechtigkeit in der Familie, das durch Familiengerichte – und nicht: „Frauengerichte“ – gesichert wird;
- ein Recht auf Besitz und auf Erbe;
- ein Recht auf Erwerb der Staatsangehörigkeit der Ehepartnerinnen oder Ehepartner.

Auch in all diesen Bereichen ist das Ziel die Verhinderung von Diskriminierung.

Es wird deutlich, wie wichtig das Recht auf Gleichberechtigung ist, und dass ein Prinzip hier nicht ausreichen wird. Nicht nur in islamisch geprägten Ländern ist es von Bedeutung, detailliert zu diskutieren, welche Prinzipien islamischen Rechts ausweislich dieser Vorgaben Anwendung finden können.

Neben dem Erbrecht ist das Familienrecht der Bereich im islamischen Recht, der deutlicher geregelt ist als andere Bereiche. Gerade deshalb muss eine Verfassung hier auch deutlichere Antworten geben. Das Ziel sollte sein, Gleichheit zu garantieren und weitestgehend islamische Grundsätze zu respektieren – nicht aber schon in den Debatten das eine gegen das andere auszuspielen. Sharia und Verfassungsrecht sind gleichermaßen interpretationsbedürftig. Diese Interpretation – und eventuell die Fixierung ihres Ergebnisses im Verfassungstext – ist menschenrecht-orientiert möglich, und noch nicht durchgängig erfolgt.

Die Frage nach einem islamischen Konstitutionalismus hängt also an Grundrechten, aber auch am allgemeinen Verhältnis zwischen weltlichem und religiösem Recht. Bei einem Blick auf die unterschiedlichen Verfassungen in der Welt wird deutlich, dass Verfassungen auf verschiedenste Art Bezug auf den Islam nehmen können. Entscheidend ist dabei, dass eine Verfassung sowohl die positiven als auch die negativen Rechte auf Religions- und Glaubensfreiheit schützt, was auch der afghanische Verfassungsentwurf tut. Das steht im Einklang mit Prinzipien des Koran. Insofern das afghanische Volk den expliziten Bezug auf den Islam als wichtig empfindet, wie es der Entwurf tut, gibt es die Möglichkeit, sich nur auf islamische Grundsätze zu beziehen; dies eröffnet Spielräume, menschenrechtsfeindliche Regeln im Einzelnen nicht wirksam werden zu lassen. Der Entwurf lautet: „Die Verfassung bindet alle Staatsgewalt. Sie muss von Bürgerinnen und Bürgern Afghanistans in allen Lebensbereichen respektiert werden. Die Verfassung basiert auf dem tiefsten Respekt für das Islamische Recht und der islamischen Rechtswissenschaft. Sie soll Grundrechte und Prinzipien des Islam gleichermaßen wahren“. Es wird Mühe kosten, so die Gleichheit zu sichern.

Bildung und Arbeit

Es gibt eine unausgebildete Generation von Mädchen in Afghanistan. Daraus ergibt sich ein existenzieller Bedarf an Bildung und Arbeit. Die verfassungsrechtliche Antwort dazu bezieht sich wieder auf Grundrechte, und garantiert diese diskriminierungsfrei. Wichtig sind:

- Recht auf Bildung, frei in Zugang und Inhalt (Art. 26 UN, 13, 14 ICESCR, 10, 14 (2) d CEDAW, 28 CRC, Art 18, 21 der Ägyptischen Verfassung und eine Forderung des Afghanischen Frauennetzwerkes);
- Recht auf freie Wahl der Erwerbsarbeit, ohne Diskriminierung auf Grund des Geschlechts, und auf angemessene Arbeitsbedingungen (Art. 23 (1) UN, 13, 14 ICESCR, 10, 14 (2) b CEDAW, auch in der Ägyptischen Verfassung).

Gleichheit

Das Gleichheitsrecht erweist sich also in allen Bereichen, die im afghanischen Alltag von extremer Bedeutung sind, als zentral. Auch Gleichheit ist international garantiert – sie findet sich in Art. 2 UN, 2 ICESCR, CEDAW. Aus deutschen und internationalen Erfahrungen lässt sich allerdings auch lernen, dass eine Formulierung nicht genügt. Eine Verfassung kann für Frauen und für Männer nur arbeiten, wenn alle Rechte tatsächlich frei von Diskriminierung auf Grund des Geschlechts gewährt werden. Die Geschichte lehrt uns, dass Gleichberechtigung eindeutig und grundlegend auch alle anderen Grundrechte prägen muss. Das gilt auch für die Geschichte der deutschen Grundrechte, die benötigt und genutzt wurden, um das Land nach 1945 wieder zu strukturieren. Es bietet sich an, folgendes zu berücksichtigen:

- ein Recht auf Gleichheit (wie in Art. 3 I Deutschland, 20, 23 Europäische Grundrechtecharta, 11 Ägypten, eher problematisch dagegen Art. 3 No 14, 20, 21 Iran), gleiche Chancen (wie in Art. 8 der Ägyptischen Verfassung, und gefordert von allen großen NGOs und in der Erklärung der Grundrechte für Afghanische Frauen 2000);
- das Verbot von Diskriminierung auf Grund des Geschlechts, Familienstatus, ethnischer Zugehörigkeit, Glauben und Meinung in allen Lebensbereichen;
- die Absicherung von positiven Maßnahmen zur Herstellung von Chancengleichheit für diejenigen, die diskriminiert wurden oder werden, wie beispielsweise Maßnahmen zur gleichen Repräsentation von Männern und Frauen in den politischen Instanzen Afghanistans.

Die wichtigste verfassungsrechtliche Weiche wird also gestellt, wenn Gleichheit als einklagbares Recht für alle in allen Lebensbereichen gilt.

2. Ein funktionierendes Rechtssystem

Im Hinblick auf die Bedeutung der Grundrechte sind neben den expliziten Garantien auch die Strukturen entscheidend, die eine Verfassung arbeiten lassen. Wenn ein Konsens zu Grundrechten erzielt ist, muss über ihre Durchsetzung gesprochen werden. Durchsetzbarkeit ist die Qualität, die auch Gleichheitsrechts benötigt. Von entscheidender Bedeutung sind dabei mehrere Aspekte:

- Partizipation ist die Bedingung, um zukünftig Gerechtigkeit in einem Verfassungsstaat zu sichern;
- Aus- und Fortbildung ist der Schlüssel zum Erfolg, und der Aufbau von Akzeptanz des neuen Rechts scheint unabdingbar.

Allgemein geht es hier um den Aufbau von Institutionen. Auch dieses Feld erweist sich aber in Afghanistan als besonders bedeutsam für Frauen. Frauen werden bis heute nicht selten vom öffentlichen Leben ausgeschlossen. Sie sind in allen Gesellschaftsorganen sowie im politischen Leben unzureichend repräsentiert und kaum präsent. Es ist also notwendig, dass Frauen ein aktiver, selbstbestimmter Teil des Aufbauprozesses in Afghanistan werden. Konstitutionalismus bedeutet auch die aktive Teilhabe von Frauen und Männern in allen öffentlichen Angelegenheiten. Dazu gehört das Recht, einer Partei beizutreten, an Wahlen teilzunehmen, Parteien und Organisationen zu gründen und einen Ort für die Belange der Gleichberechtigung in der Regierung sowie im Parlament zu eröffnen. Konkreter folgt daraus:

- Vereinigungs- und Beitrittsfreiheit, einschließlich aktiven Handelns in Organisationen, ohne Diskriminierung auf Grund des Geschlechts, Glaubens, politischer Meinung, ethnischer Zugehörigkeit;
- Meinungsfreiheit (wie Art. 19 III ICCPR), in den Grenzen der öffentlichen Ordnung und Moral, die aber diskriminierungsfrei zu fassen ist;
- freie Wahlen, einschließlich der Staatsaufgabe, Männer und Frauen gleichermaßen an Wahlen teilnehmen zu lassen;
- freier Zugang zu öffentlichen Ämtern, einschließlich der Möglichkeit, als Richterin oder Staatsanwältin tätig zu werden (Art 33 II Deutschland, Art. 14 Ägypten);
- Existenz von Gerichten, insbesondere weltlichen Familiengerichten.

3. Das Verfassungsdilemma

Grundrechte in eine Verfassung aufzunehmen, ist eine sehr schwierige Aufgabe. Einerseits muss die Mehrheit eine Verfassung und damit alle vorgeschlagenen Rechte akzeptieren und sich damit auch identifizieren können. Auf der anderen Seite dienen diese Rechte gerade

dazu, die Freiheit derer zu garantieren, die nicht der Mehrheit angehören und die nicht als gleich angesehen werden. Dies ist das Verfassungsdilemma, das jeden Prozess der Verfassungsgebung prägt. Es muss in Übergangs- und Neubildungsphasen in allen Ländern dieser Welt überwunden werden. Es ist Herausforderung für jede Gesellschaft, die eine demokratische Zukunft und Verfassung für ihr Land schaffen will. Sie muss klären, was Freiheit, Gleichheit und Würde für alle bedeutet, und damit gerade an die denken, die keine Definitionsmacht besitzen. Dazu gehört es, Gleichheit grundlegende Bedeutung zukommen zu lassen. Das stünde im Einklang mit Internationalem Recht, als Freiheit von Diskriminierung auf Grund des Geschlechts. Es schlosse an Versuche an, auch in islamischen Ländern einen Konstitutionalismus zu entwickeln, der Grundrechte als durchsetzbare Rechte ernst nimmt. So entstünde eine „gute“ Verfassung – eine Verfassung, die Menschen kennen und auch nutzen können.