

## Recht und Justiz am Hindukusch

Plädoyer für einen pragmatischen Umgang mit traditionellen Rechtsstrukturen

### EDITORIAL

Afghanistan und kein Ende – was soll werden aus dem Land ohne Erfolgsmeldungen? In dem trotz enormen Einsatzes der westlichen Welt seit Jahren Ruhe und Frieden wie eine Utopie anmuten? Wo muss man ansetzen, um dauerhafte Fortschritte zu erzielen? Stichworte, wie Nachhaltigkeit und die vielbeschworene *local ownership*, weisen den mühsamen Weg des zivilen Aufbaus und sind doch schwer mit Substanz zu füllen.

Eine der vielen afghanischen Baustellen betrachtet Jörg Krempel in seinem Standpunkt: die dringend notwendige Reform des Justiz- und Rechtssystems. Auch diese Notwendigkeit leuchtet jedem unmittelbar ein und wird doch, wie so vieles in Afghanistan, immer verzwickter, je näher man sich damit beschäftigt.

Islamisches Recht, Gewohnheitsrecht und staatlich-säkulares Recht müssen unter einen Hut gebracht werden, um wirksam, schnell und verlässlich angewandt werden zu können. Sonst ist der Kampf um anerkanntes akzeptiertes Recht gegen die Rechtssprechungen der Taliban, die nach Scharia-Recht jedes Problem schnell lösen, von Anfang an vergebens.

Rechtssicherheit schaffen mit juristischem Pluralismus sollte das Ziel sein, auch wenn das westlichen Juristen höchst ungewöhnlich erscheinen mag. Gelingt es, ein funktionierendes Rechts- und Justizsystem zu etablieren, ist zumindest ein Teilsieg gegen die Schattenverwaltungen der Taliban errungen – und der afghanische Staat gewinnt in den Augen der Bevölkerung die dringend notwendige Glaubwürdigkeit *Karin Hammer*



Die Versammlungen der Ältestenräte, die Jirgas, fällen im Gewohnheitsrecht rechtskräftige Urteile. Auch diese traditionellen Rechtsstrukturen müssen in einem neuen Justizsystem integriert werden. Hier ein Treffen afghanischer und pakistanischer Teilnehmer auf einer Jirga in Kabul 2007, um gemeinsam zu beraten, wie der Einfluss der Taliban zurückgedrängt und Ruhe in die Grenzregionen gebracht werden können. Foto: picture alliance

Jörg Krempel

Afghanistan steht zurzeit beständig im Mittelpunkt der deutschen Medien. Meist geht es um die Zahl der zusätzlich nach Afghanistan zu verschickenden Bundeswehrosoldaten oder um den erhöhten Bedarf an internationalen Ausbildern – sowohl für die afghanische Polizei als auch für die afghanische Armee. Zweifellos sind die Aufstockung der internationalen Truppenkontingente und die Reform des afghanischen Sicherheitssektors notwendig, um Sicherheit in Afghanistan zu schaffen. Mehr Soldaten und Polizisten nach Afghanistan zu schicken, wird jedoch das Land alleine nicht stabilisieren können. Der Kommandeur der internationalen Truppen in Afghanistan, General McChrystal, fordert aus diesem Grund nicht nur mehr Soldaten, sondern

u.a. eine grundlegende Reform des Justizsektors. So hat McChrystal in seiner strategischen Einschätzung der Lage in Afghanistan vom August 2009 den Justizsektor als einen der Schlüsselbereiche für die Stabilisierung Afghanistans ausgemacht. Die Effizienz und Legitimität des Justizsektors werden entscheidenden Einfluss darauf haben, ob die internationale Intervention in Afghanistan erfolgreich sein wird, so der amerikanische General. Eine funktionierende Justiz kann aber nur dann geschaffen werden, wenn entsprechende Ressourcen und Fachkräfte, z.B. Staatsanwälte und Richter, vorhanden sind. Wie aber kann nach langen Jahren kriegerischer Auseinandersetzungen der Justizsektor eines Landes mit einem sehr heterogenen Rechtssystem von Grund auf reformiert werden? Welche Herausforderungen sind zu bewältigen, um nachhaltig rechtsstaatliche Institutionen in

Afghanistan aufzubauen? Wie auch immer die Antworten auf diese Fragen aussehen, bei der Reform des Justizsektors können die internationalen Akteure ihrem Ruf nach mehr zivilem Aufbau Taten folgen lassen und mithelfen, afghanischen Institutionen mehr Effektivität und Legitimität zu verschaffen.

### Justizsektorreform und die Stabilisierung fragiler Staaten

Die Bedeutung eines funktionierenden Justizsektors für die Stabilisierung fragiler Staaten ist seit langem bekannt. Verwaltung und Justiz sind die staatlichen Strukturen, die die einfache Bevölkerung unmittelbar betreffen. Das Vertrauen der Menschen in ihre Funktionalität ist ausschlaggebend dafür, ob ein noch junger und/oder fragiler Staat von seinen Bürgern akzeptiert wird.

Unter dem Begriff der Justizsektorreform (JSR) versteht man Bemühungen, die Judikative eines Staates oder einer Provinz zu reformieren, so dass rechtsstaatliche Prinzipien das Handeln der Justiz leiten. Die JSR beruht auf der Annahme, dass die Judikative Hand in Hand mit Sicherheitskräften wie z.B. der Polizei in Strafsachen, arbeitet, um rechtsstaatliche Standards bei der Strafverfolgung und bei der Gewährleistung von Sicherheit zu ermöglichen. Die Reformbe-

mühungen können dabei auf institutionelle wie auch gesetzgeberische Reformen abzielen. Die JSR wird häufig als einer der Kernbestandteile von Sicherheitssektorreformen (SSR) betrachtet.<sup>1</sup> D.h. eine JSR kann im Rahmen von SSR gleich zu Beginn von Reformprojekten durchgeführt werden, wie in Afghanistan, oder aber in einem späteren Stadium, wie das beispielsweise in Sierra Leone der Fall war. In Sierra Leone stand zunächst die Reform der Sicherheitskräfte im Vordergrund. Erst in einem zweiten Schritt wurde der Justizsektor reformiert. Durch die Reform des Justizsektors sollen staatliche Strukturen internationalen Standards genügen, Rechtssicherheit für Bürger schaffen und somit auch das Vertrauen der Menschen in einen noch fragilen Staat stärken. Physische Sicherheit sowie Rechtssicherheit werden dabei als Grundvoraussetzungen für wirtschaftliche Entwicklung erkannt und bedingen sich gegenseitig.

Um diese Ziele zu verwirklichen, müssen verschiedene Bereiche berücksichtigt werden. So nennt die *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD), einer der konzeptionellen Vorreiter und Ideengeber im Bereich SSR und JSR, folgende Kernelemente der JSR (siehe dazu auch Kasten auf S.3): Es bedarf fairer und gerechter Gesetze, ebenso muss die Judikative effektiv, unparteiisch und verantwortlich agieren. Der Zugang zum Rechtsweg sowie die

Durchsetzung von Rechtsansprüchen und -titeln müssen effektiv und für jedermann möglich sein. Verfahren im Justizsektor müssen internationalen Menschenrechtsstandards genügen und dafür Sorge tragen, dass marginalisierte Gruppen nicht ausgeschlossen werden. Laut der OECD Definition gehören dabei dem Justizsektor nicht nur staatliche Akteure, sondern auch nicht-staatliche Akteure an wie Nichtregierungsorganisationen, die eine Kontrollfunktion erfüllen sollen. Ebenso ist ein ganzheitliches Konzept von Strafrechtssystemen einschließlich Polizei und Gefängnispersonal vonnöten, um den Justizsektor effizient und legitim zu gestalten.

All diesen Elementen liegt allerdings ein westliches Verständnis von Rechtsstaatlichkeit zu Grunde und sie sind in Kontexten von bewaffneten Konflikten und einem auch in der Vergangenheit nur rudimentär formalisierten Rechtssystem nur schwer umzusetzen.

Aus diesen Gründen propagiert die OECD eine Herangehensweise an eine JSR in fragilen Staaten, die eher von pragmatischen Überlegungen geleitet ist. Die OECD trägt damit der Tatsache Rechnung, dass in einigen Staaten der formale Justizsektor schlecht funktioniert und bisweilen gar nicht vorhanden ist. Dieser Pragmatismus wird insbesondere hinsichtlich des Umgangs mit nicht-staatlichen Akteuren im Justizsektor deutlich. Nicht-staatliche Akteure, wie z.B. Ältestenräte, fungieren oft als Hauptansprechpartner in Rechtsstreitigkeiten für die Mehrheit der Bevölkerung der Entwicklungsländer und sind dabei bisweilen effektiver, zugänglicher, schneller und kosteneffizienter als die staatliche Justiz. Die OECD empfiehlt internationalen Geldgebern daher, sowohl mit staatlichen als auch mit nicht-staatlichen Akteuren des Justizsektors zusammenzuarbeiten und den Justizsektor dort zu unterstützen, wo er auch tatsächlich funktioniert, von der Bevölkerung als legitim wahrgenommen wird und ein Minimum an rechtsstaatlichen Standards gewährleistet.

Projekte der Justizreform mit nicht-staatlichen Akteuren bergen natürlich auch Risiken. Die wohl größte Herausforderung besteht darin, ein Minimum rechtsstaatlicher Standards zu wahren. Außerdem braucht es zunächst viel Zeit, die lokalen nicht-staatlichen Akteure auszumachen



*Szene aus dem Einwohnermeldeamt in Feyzabad, das mit Mitteln des Auswärtigen Amtes neues Inventar bekommen hat. Hier zu sehen der stellvertretende Leiter des Amtes, Herr Nooramad, mit AR Jochen Schindlarz vor einem der neuen Computer.*

Quelle: Bundeswehr/Stollberg (SKA IMZBw)

## Die Bedeutung des Justizsektors für Stabilität, Sicherheit und Entwicklung

*Die Erfahrung zeigt, dass SSR Programme häufig bestimmte Institutionen, wie z.B. der Justiz, vernachlässigen. Geldgeber neigen dazu, ihr Engagement auf ein oder zwei Sub-Sektoren zu konzentrieren. Dies unterminiert eine ganzheitliche Herangehensweise. Die Fragmentierung des Systems kann die Entwicklung eines kohärenten nationalen (SSR) Programms verhindern.*

...

*Der Mangel an physischer und juristischer Grundsicherheit und das Fehlen eines gerechten Zugangs zur Justiz sind beachtliche Hindernisse für nachhaltige Entwicklung. Ein effizientes Rechts- und Justizsystem, welches in der Lage ist Konflikte [...] zu lösen, ist von herausragender Bedeutung. [...] Zivile Gerichtsbarkeit (z.B. Familien- und Erbrecht), Landreform und zu einem geringeren Maße Handelsrecht (z.B. die Einhaltung von Verträgen) können entscheidenden Einfluss auf die Verminderung von Verbrechen und Unruhen haben. Wenn solche Rechtsstreitigkeiten nicht in einer zufriedenstellenden Weise geregelt werden - ob von staatlichen, halbstaatlichen oder nicht-staatlichen Mechanismen - können diese zu Unruhen und manchmal sogar zu gewalttätigen Konflikten eskalieren.*

Quelle: OECD DAC Handbook on Security System Reform – Supporting Security and Justice, OECD, 2007 (Übersetzung des Autors)

und ihre Verfahren zu verstehen. Streitbeilegungsmechanismen werden nicht die gleichen rechtsstaatlichen Garantien aufweisen, z.B. bezüglich der Rechte und Pflichten von Angeklagten, wie die hochentwickelten Verfahren in westlichen Staaten. Bei aller Flexibilität in der Umgangsweise mit nicht-staatlichen Akteuren sollten keine Mechanismen unterstützt werden, die nicht einmal Minimalprinzipien des Schutzes von Angeklagten und/oder Zeugen berücksichtigen, so die JSR-Doktrin der OECD. Die Manipulation lokaler Eliten und die Diskriminierung von Minderheiten und Frauen sind potentielle weitere Probleme bei der Zusammenarbeit mit nicht-staatlichen Akteuren.

### Justizsektorreform und Aufstandsbekämpfung

Auch Militärstrategen, wie z.B. McChrystal, haben mittlerweile die Bedeutung eines funktionierenden Justizsektors für die Stabilisierung eines Landes erkannt. Sie betrachten die JSR als ein Mittel der Aufstandsbekämpfung, mit dem der Wettbewerb um die Herzen und Köpfe der Zivilbevölkerung gewonnen werden kann. Dass eine funktionierende Justiz ein probates Mittel in einem bewaffneten Konflikt sein

kann, zeigt ein Blick in die Geschichte und in andere Länder.

In Somalia hatte sich die Vereinigung der Islamischen Gerichte die Unterstützung der Zivilbevölkerung dadurch gesichert, dass es ihnen gelang, ihre eigene Vorstellung von Justiz und islamischem Recht nach dem Staatszerfall Anfang der 1990er Jahre durchzusetzen. Auch wenn nicht alle Somalis das von ihnen angewandte Scharia-Recht mit Enthusiasmus akzeptierten, so begrüßten weite Teile der Bevölkerung die erlangte Rechtssicherheit. Auch während des Vietnamkrieges gelang es Aufständischen in Südvietnam, protostaatliche Parallelstrukturen aufzubauen, die direkt mit der von der Bevölkerung als korrupt, ineffizient und volksfern wahrgenommenen Zentralregierung konkurrierten. Die Aufständischen bauten einen rudimentären Justizsektor auf, der die Masse der ländlichen Bevölkerung von Enteignungen der Großgrundbesitzer profitieren ließ und vor allem auch Rechtssicherheit in Grundstücksfragen bot. Auch in Europa gibt es Beispiele für parallele Justizsektoren in bewaffneten Auseinandersetzungen. So hat die Irisch-Republikanische Armee IRA (*Irish Republican Army*) während des Irischen Befreiungskampfes von 1919-1921 enormen Zuspruch erhalten, indem sie mobile Ge-

## Auszug aus der Verfassung Afghanistans

### Artikel 3

In Afghanistan darf kein Gesetz dem Glauben und den Bestimmungen der heiligen Religion des Islam widersprechen.

### Artikel 116

Die Justiz ist ein unabhängiger Pfeiler des Staates der Islamischen Republik Afghanistan. Sie besteht aus dem Obersten Gerichtshof (Estera Mahkama), den Berufungsgerichten (Mahakeme Istinaf) und den Gerichten erster Instanz (Mahakeme Ebtedaiya), deren Strukturen und Befugnisse durch Gesetz geregelt werden.

Der Oberste Gerichtshof steht als höchstes richterliches Organ an der Spitze der Justiz der Islamischen Republik Afghanistan.

### Artikel 130

Die Gerichte wenden bei den Verfahren die Bestimmungen dieser Verfassung und sonstiger Gesetze an. Wenn in einem zur Entscheidung anstehenden Fall in der Verfassung und den sonstigen Gesetzen keine Bestimmungen zu finden sind, müssen die Gerichte ihre Urteile innerhalb der Grenzen dieser Verfassung in Übereinstimmung mit der hanafitischen Rechtslehre (Fiqu) so fällen, dass der Gerechtigkeit auf bestmögliche Weise gedient ist.

### Artikel 131

Gerichte wenden nach Maßgaben der gesetzlichen Bestimmungen in Fällen, in denen es um persönliche Angelegenheiten der schiitischen Gläubigen geht, den Schia-Rechtskodex an.

Auch in sonstigen Rechtsstreitigkeiten, für die es in dieser Verfassung und den übrigen Gesetzen keine Bestimmungen gibt, urteilen die Gerichte nach den Grundsätzen diesen Glaubens.



Jirga mit Teilnehmern vom Stamm der Mesuhds (paschtunischer Stamm in der afghanisch/pakistanischen Grenzregion) am 13. März 2010, um die Probleme von Flüchtlingen aus Süd-Waziristan, zu besprechen, wo eine pakistanische Militäroffensive gegen die Taliban stattgefunden hat. Pakistanische Truppen erheben den Anspruch, die Kontrolle über Süd-Waziristan übernommen zu haben, das als Zufluchtsort der Taliban und für al-Qaeda gilt.

Quelle: picture alliance

richte einführte, die die irische Bevölkerung weithin akzeptierte.

Aufständische anderer Länder lernten aus diesen und anderen Beispielen und passten ihre strategische Doktrin ihren Erfahrungen an. Mao Tse Tung hob in seiner Theorie des Guerillakrieges die Bedeutung der Schaffung von parallelen staatlichen Strukturen, einschließlich der Justiz, hervor. Nach einer ersten Phase des Guerillakrieges, in der Waffen beschafft werden und punktuelle Angriffe stattfinden, soll die Guerilla in der zweiten Phase des Befreiungskampfes Parallelstrukturen aufbauen, um in Konkurrenz mit den oft schwachen Elementen der Zentralregierung zu treten. Auch Che Guevara und Nguyen Giap empfahlen den Aufbau staatlicher Strukturen in ihren Abhandlungen zum Guerillakrieg.

Indes haben auch Aufstandsbekämpfer erkannt, dass eine Aufstandsbewegung durch den Aufbau einer funktionierenden Judikative erfolgreich geschwächt werden kann. So ist die Reform des Justizsektors inzwischen fester Bestandteil der militärischen Doktrin der Aufstandsbekämpfung. Im Handbuch der US-Armee zur Aufstandsbekämpfung ist zu lesen, dass der Aufbau sozialer Institutionen und vor allem die Legitimität des Zentralstaates essentiell sind für den Erfolg in der Niederschlagung eines Aufstands (siehe Kasten auf S. 5). Die

akademische Fachliteratur kommt zum gleichen Schluss.

### Internationale Unterstützung für den afghanischen Justizaufbau

Trotz dieser Erkenntnisse scheiterten viele der internationalen Bemühungen, den Justizsektor in Afghanistan zu reformieren. Die JSR in Afghanistan war Teil einer breit angelegten SSR. Internationale Akteure planten die Durchführung der SSR in Afghanistan in den Jahren 2002 bis 2006 nach dem *lead nation*-Prinzip.<sup>2</sup> Nach diesem Konzept sollte jeweils ein Staat (die Führungsnation) das Vorgehen in einem der Reformbereiche federführend planen und implementieren. Die USA reformierten so die Armee, Deutschland die Polizei, Japan sollte das DDR-Programm (*disarmament, demobilization and reintegration*) und Großbritannien die Drogenbekämpfung übernehmen. Italien hatte die Federführung bei der Reform des Justizsektors inne. Das Konzept der Führungsnation, das *lead nation*-Prinzip, sollte durch die klare Kompetenzzuweisung die Koordination innerhalb der SSR-Bereiche erleichtern. Jedoch war die Koordination zwischen den Führungsnationen mangelhaft, trotz der regelmäßigen Treffen des Koordinationskomitees

für Sicherheitssektorreform (*Security Sector Reform Coordination Committee*) unter der Leitung des afghanischen Nationalen Sicherheitsrates (*National Security Council*). Als problematisch stellten sich in der Praxis insbesondere die unterschiedlichen strategischen Kulturen und Ausrichtungen heraus. Auch mangelte es einigen Führungsnationen an materiellen und personellen Ressourcen, um die SSR und die JSR erfolgreich durchzuführen.

Italien wurde im April 2002 mit der JSR beauftragt und musste so eine besonders herausfordernde Aufgabe bewältigen, da der Justizsektor nach dem Bürgerkrieg und der Herrschaft der Taliban völlig brachlag. Laut Petersberger Abkommen sollte das afghanische Rechtssystem im Einklang mit islamischen Grundsätzen, internationalem Recht, dem Rechtsstaatsprinzip und afghanischen Rechtstraditionen stehen (siehe Kasten S. 6). Das Abkommen sah auch eine nationale Justizkommission vor, die federführend beim Aufbau des Justizsektors mitwirken sollte. Schon früh zeichneten sich Konfliktlinien im Rahmen der Kommission ab. Die Modernisierer innerhalb der Justizkommission sprachen sich für eine Säkularisierung des afghanischen Justizsektors aus, während konservative Kräfte der Scharia einen prominenteren Platz einräumen wollten. Obwohl die afghanische Verfassung im Jahr 2004 angenommen wurde (siehe Randspalte S. 4), ist das schwierige Verhältnis zwischen islamischem, staatlich-säkularem und Gewohnheitsrecht bis heute nicht eindeutig geklärt.

Nachdem die Justizkommission Ende 2002 ihre Arbeit aufgenommen hatte und verschiedene Reformstrategien entwickelte, wurde zunächst in die Infrastruktur des Justizsektors investiert. Gerichtsgebäude wurden gebaut, Gerichtspersonal ausgebildet – Italien bildete bis Ende 2005 mehr als 500 Richter und Staatsanwälte aus. Zudem stieß die Justizkommission mit der Unterstützung Italiens mehrere Gesetzesvorhaben, z.B. des Strafrechts und des Jugendstrafrechts, an. Auch das Strafprozessrecht sollte nach italienischem Beispiel reformiert werden. Faktisch wurde dabei das italienische Strafprozessrecht fast wortgleich in die lokalen Sprachen Dari und Paschtu übersetzt. Ein absurdes Unterfangen, welches dazu führte, dass afghanische Parlamentarier den Präsidenten dazu auf-

forderten, die Gesetze nicht zu unterzeichnen.<sup>3</sup> Gesetze, die in Europa verabschiedet worden sind, könnten kaum in einem völlig andersartigen kulturellen Kontext akzeptiert werden, geschweige denn angemessen sein, so der Vorwurf. Der Misserfolg des italienischen Vorhabens mag daher nicht sonderlich überraschen.

Der Mangel an finanziellen und personellen Ressourcen – nur eine einzige Vollzeitfachkraft wurde von italienischer Seite für die JSR in Afghanistan für das Jahr 2002 bereitgestellt – tat ein Übriges. Auch die mangelnde Koordination und Kommunikation zwischen internationalen und nationalen Akteuren sowie unter den internationalen Akteuren beeinträchtigten die JSR. Das besserte sich auch nicht, nachdem die Unterstützungsmission der Vereinten Nationen in Afghanistan UNAMA (*United Nations Assistance Mission in Afghanistan*) eine aktivere Rolle für Justizsektorvorhaben seit 2005 übernahm und sich gemeinsam mit Italien und der afghanischen Regierung die Koordinierung der internationalen Akteure in der JSR teilte. Das Urteil internationaler JSR- und SSR-Experten ist daher einhellig: Der Justizsektor ist der am schlechtesten funktionierende Bereich des Staatsaufbaus in Afghanistan, was negative

Effekte auf alle anderen Bereiche des Staatsaufbaus hatte.

Das Scheitern der italienischen Bemühungen führte zu einem Vakuum im Justizsektor. Schon bald brachten andere internationale Akteure eigene JSR-Projekte auf den Weg. Ihr Vorgehen gleicht dabei einem sehr heterogenen Stückwerk, ohne dass ein erkennbares Gesamtkonzept für Afghanistan dahinter zu stehen scheint. Internationale Programme wie UNDP (*United Nations Development Programme*), staatliche Akteure der internationalen Zusammenarbeit wie USAID (*United States Agency for International Development*), DFID (*Department for International Development*) und DED (Deutscher Entwicklungsdienst), nicht-staatliche Akteure wie ILAC (*International Legal Assistance Consortium*) und USIP (*United States Institute of Peace*), um nur einige wenige zu nennen, engagierten sich in Projekten, ohne jedoch ihre Anstrengungen hinreichend zu koordinieren und ihre Bemühungen mit den notwendigen Ressourcen auszustatten. Der international angesehene Völkerrechtsexperte Cherif Bassiouni, der ein internationales Expertengremium für die Evaluation der externen juristischen Hilfe in Afghanistan leitete, kritisierte folgerichtig, dass ein Ge-

## Keine Chance

*Du siehst die endemische Korruption in der Judikative. Oft gehen Leute mit ihren Streitfragen in Eigentumssachen vor einen Richter, um ihren Anspruch durchzusetzen. Aber sie können ihren Anspruch nicht durchsetzen, wenn sie kein Bestechungsgeld zahlen.*

John Dempsey vom United States Institute of Peace in einem Interview mit Soraya Sarhaddi Nelson. In: "Lack Of Justice Hampers Afghanistan's Stability", National Public Radio, 25. Dezember 2009.

### Justizsektorreform und Aufstandsbekämpfung

*„Legitimacy is the main objective” and “without the host nation achieving legitimacy, COIN [counter-insurgency] cannot succeed.*

US Army, Counterinsurgency FM 3-24, Washington D.C., 2006

*The QST [Quetta Shura Taliban] has a governing structure in Afghanistan under the rubric of the Islamic Emirate of Afghanistan. They appoint shadow governors for most provinces, review their performance, and replace them periodically. They establish a body to receive complaints against their own „officials” and to act on them. They install „shari’a” courts to deliver swift and enforced justice in contested and controlled areas.*

...

*ISAF must work with its civilian and international counterparts to enable justice sector reform and locate resources for formal and informal justice systems that offer swift and fair resolution of disputes, particularly at the local level. The provision of local justice, to include such initiatives as mobile courts, will be a critical enhancement of Afghan capacity in the eyes of the people. ISAF must work with GIROA [Government of the Islamic Republic of Afghanistan] to develop a clear mandate and boundaries for local informal justice systems.*

General McChrystal, Commander NATO ISAF Afghanistan, Commander's Initial Assessment, 30 August 2009  
orm – Supporting Security and Justice, OECD, 2007 (Übersetzung des Autors)

### Das Petersberger Abkommen

„Die Judikative Afghanistans soll unabhängig und mit einem Obersten Gerichtshof für Afghanistan sowie mit anderen, von der Interim-Verwaltung zu schaffenden Gerichten ausgestattet sein. Die Interim-Verwaltung soll, mit der Unterstützung der Vereinten Nationen, eine Justizkommission schaffen, die das nationale Justizsystem in Einklang mit islamischen Prinzipien, internationalen Standards, dem Rechtsstaatsprinzip und afghanischen Rechtstraditionen wiederaufbaut.“

Auszug aus dem Bonner oder Petersberger Abkommen (Übersetzung des Autors)

samtkonzept der Projekte fehle und dass diese Projekte zudem häufig keinen Bezug zu lokalen Rechtstraditionen haben. Sie seien damit kaum anschlussfähig.<sup>4</sup>

Ein weiteres Problem der internationalen Bemühungen im Justizsektor ist der Mangel an Anleitung zur Übernahme eigener Verantwortung, der viel beschworenen *local ownership*, und damit einhergehend der Mangel an Nachhaltigkeit der Projekte. Das von der OECD propagierte Konzept der *local ownership* würde gefördert werden, wenn Projekte von lokalen Akteuren getragen und bestenfalls initiiert würden. Lokale Akteure sollen die treibende Kraft hinter Projekten sein und sich dieser aneignen.

Bezogen auf Afghanistan heißt das, dass nur solche Projekte finanziert werden, die langfristig auch auf eigenen Beinen stehen können. Internationale Geldgeber hatten in den vergangenen Jahren die Tendenz, nur kurzfristig Hilfe zu gewähren, wie zum Beispiel durch den Aufbau von Rechtshilfezentren. Viele solcher von internationalen Geldern geförderten Einrichtungen sind zu einem erheblichen Maße von externer Hilfe abhängig. Nach Ende des Projektzyklus sind sie deshalb schnell wieder in Vergessenheit geraten. Darüber hinaus konkurrieren Einrichtungen wie die Rechtshilfezentren mit genuinen, potentiell nachhaltigen und selbsttragenden Strukturen, wie zum Beispiel der afghanischen Anwaltschaft oder traditionellen gewohnheitsrechtlichen Streitschlichtungsmechanismen.

All diese Probleme beim Aufbau rechtsstaatlicher und funktionierender Institutionen in Afghanistan führten zu einem Vakuum im Justizsektor. Bis zum heutigen Tag gibt es keinen effektiven Justizsektor, der nach rechtsstaatlichen Maßstäben funktioniert und dem afghanischen Staat Legiti-

mität in den Augen seiner Bürger verschaffen könnte.

### Rechtsstaatsvakuum in Afghanistan

Die Schwäche des Justizsektors zeigt sich auf zwei Ebenen:

- ◆ Verschiedene nebeneinander bestehende Rechtssysteme verhindern den Konsens bzgl. ihrer Anwendung
- ◆ Es fehlen funktionierende Strukturen, die sich kompetent und effektiv Rechtsstreitigkeiten annehmen können

Zunächst zum Rechtssystem in Afghanistan<sup>5</sup>: Erstens gibt es das (nicht-kodifizierte) Gewohnheitsrecht, in der Form des Paschtunwali für die paschtunische Bevölkerung und in anderen, oft ähnlichen Ausgestaltungen für andere ethnische Gruppen (Usbeken, Tadschiken, Hazara u.a.). In der Hierarchie oberhalb des Gewohnheitsrechts befindet sich, zweitens, das islamische Recht (siehe Artikel 3 der Verfassung) einschließlich der beiden religiösen Rechtstraditionen mit jeweils eigener Jurisprudenz (Hanafi und Jafari für die sunnitische und schiitische Bevölkerung Afghanistans). Drittens gibt es das staatlich-säkulare Recht, welches zunächst auf kontinentaleuropäischer Rechtstradition (beeinflusst vom Code Napoleon) basierte, und später, vor allem im 20. Jahrhundert, von moderner ägyptischer Rechtsetzung beeinflusst wurde.

Seit der ersten Reformperiode im frühen 19. Jahrhundert, während der zum ersten Mal versucht wurde, vom Zentralstaat geschaffenes Recht zu etablieren, standen das staatlich-säkulare Recht und seine Institutionen in einem Spannungsverhältnis zu den traditionellen und islamischen

Rechtssystemen. Das Verhältnis dieser unterschiedlichen Rechtstraditionen untereinander – islamisch, staatlich-säkular, gewohnheitsrechtlich – ist bis heute nicht geklärt. Es gibt keine eindeutigen Regeln, welche die Anwendung der drei verschiedenen Rechtssysteme bestimmen. Auch die Verfassung des Jahres 2004 gibt auf die Frage der Anwendbarkeit keine abschließende Antwort und der vom Bonner Abkommen geforderte Ausgleich zwischen islamischen Grundsätzen, internationalem Recht und traditionellen Rechtsstrukturen wurde bisher nicht hergestellt.

Ähnliche Probleme gibt es auf der institutionellen Ebene, also im Justizsystem. Die drei Rechtstraditionen spiegeln sich in den rechtsprechenden Strukturen wider. Zu den traditionellen Strukturen werden einerseits die Ulema – eine Versammlung religiöser Rechtsgelehrter – im Bereich des islamischen Rechts und andererseits Jirgas oder Schuras – Ältestenversammlungen – im Bereich des Gewohnheitsrechts gezählt. Die ordentlichen, staatlichen Gerichte hingegen wenden das staatlich-säkulare Recht an. Auch hier stellt sich die Frage, wie diese drei Strukturen miteinander verknüpft werden können, denn schließlich muss klar geregelt werden, welches Gericht für welche Art von Streitfällen zuständig ist.

Neben diesem Problem der Verknüpfung der drei Rechtstraditionen Afghanistans, herrscht ein Ressourcenmangel im staatlichen Teil des Justizsektors. Die für einen funktionierenden Justizsektor nötige Infrastruktur ist noch nicht aufgebaut. Auch wenn in Kabul mittlerweile ein halbwegs effizienter Justizsektor besteht, so ist dies in den Provinzen oft nicht der Fall. Es fehlt der Zentralregierung an Gerichten und Vollzugsorganen außerhalb Kabuls, die das Recht in den Provinzen anwenden bzw. durchsetzen könnten. Viele dieser Strukturen befinden sich noch im Aufbau, bzw. existieren nur auf dem Papier. Über die letzten acht Jahre wurde zwar in den 34 afghanischen Provinzen und 365 Distrikten mit internationaler Hilfe ein Netzwerk von erst- und zweitinstanzlichen Gerichten aufgebaut. Jedoch existieren diese oft nur in den Plänen des Justizministeriums, sind unterbesetzt oder das Gerichtspersonal ist unterbezahlt. Zudem ist das in der Hauptstadt verabschiedete Gesetz in den Provinzen schlicht nicht bekannt.



Der Händler auf dem Foto hat das geschafft, was für viele Afghanen immer noch unerreichbar ist. Er verkauft Schreibwaren vor der Sayef-Shaheed Schule in Feyzabad, die mit Hilfe des Auswärtigen Amtes vor einigen Jahren gebaut wurde. Damit hat er eine Existenzgrundlage und kann ein fast normales Leben führen.

Quelle: Bundeswehr/Stollberg (SKA IMZBw)

Die Schwäche des Justizsektors tritt besonders massiv zutage, da zurzeit eine ganze Flut an Rechtstreitigkeiten das Land überrollt. Denn Afghanistan steht derzeit vor der schwierigen Aufgabe, aus dem Ausland zurückkehrende Flüchtlinge wieder einzugliedern. Laut einem Bericht des UNHCR vom Dezember 2009 sind seit 2002 rund fünf Millionen Menschen aus den Flüchtlingslagern angrenzender Staaten zurückgekehrt, häufig nach jahrelangem und auch jahrzehntelangem Aufenthalt im Ausland. Zwar ist der Strom der zurückkehrenden Flüchtlinge inzwischen aufgrund der sich intensivierenden Kämpfe in Afghanistan zurückgegangen. Dennoch steht der fragile Staat vor der kolossalen Aufgabe, für ungeklärte Eigentumsverhältnisse eine möglichst zügige Regelung zu finden. Meist hat das Land, das ehemals von den heutigen Flüchtlingen bearbeitet wurde, im Laufe der letzten Jahre den Eigentümer gewechselt. Wer heute welches Land beanspruchen kann, ist eine äußerst schwierige Frage in einem Staat, in dem es nur wenige offizielle Dokumente gibt, die Grundeigentum bestätigen könnten.

Gravierende Probleme zeichnen sich auch im Strafvollzug ab. Einerseits ziehen sich Prozesse über Jahre hin. Einige Gefangene verbringen Monate, gar Jahre im Gefängnis, ohne jemals angeklagt, geschweige denn verurteilt worden zu sein. In Anbetracht des bewaffneten Konflikts und der damit

verbundenen stetig steigenden Zahl der Gefängnisinsassen und der damit nötigen Prozesse, droht strafrechtlichen Instanzen eine Prozesswelle, die die Gerichte auf Jahre hinweg beschäftigen wird. Ansonsten sind die sanitären Verhältnisse in afghanischen Gefängnissen erschreckend. Gefängnissen mangelt es an Personal sowie an der nötigen Infrastruktur.

Die Flut an ungeklärten Streitfragen überfordert demgemäß den formellen Justizsektor völlig. Darüber hinaus führt die weit verbreitete Korruption dazu, dass gerichtliche Auseinandersetzungen bisweilen von demjenigen gewonnen werden, der die finanziellen Mittel hat, das Gerichtspersonal zu bestechen. Diese Ineffizienz und Korruption haben zur Folge, dass die wenigsten Afghanen überhaupt nur in Erwägung ziehen, den formellen juristischen Rechtsweg zu beschreiten, ein Rechtsweg, der in den meisten Landesteilen auch bis dato wenig bekannt war.

### Herausforderung des Justizsektors durch die Taliban

Neben dem formellen Sektor sind auch die gewohnheitsrechtlichen Institutionen unter Druck geraten. In den letzten Jahrhunderten waren es vor allem die traditionellen, gewohnheitsrechtlichen Institutionen, die Jirgas und Schuras, die in Afghanistan Recht

## Funktionierende traditionelle Rechtsstrukturen nutzen

*Die Jirgas und Schuras genießen in den Augen der lokalen Bevölkerung sehr viel mehr Legitimität. [...] Wenn Du mit diesen Jirgas und Schuras zusammenarbeitest, um eine Beziehung zum staatlichen System zu schaffen, kannst Du sehr viel mehr Fälle lösen, und mehr Harmonie in der Gemeinschaft schaffen und vor allem mehr als wenn Du einfach nur darauf setzt, Gerichte zu bauen und Richter auszubilden, was sehr lange dauert und in diesem Land sehr schwierig ist.*

Noah Coburn vom United States Institute of Peace in einem Interview mit Soraya Sarhaddi Nelson:

In: "Lack Of Justice Hampers Afghanistan's Stability", National Public Radio, 25. Dezember 2009.

sprachen, jedoch unter den Taliban ihren Einfluss einbüßten. Erst nach dem Ende der Taliban konnten sich die Jirgas und Schuras wieder stärker etablieren. Doch auch heute werden diese immer mehr von Schattenregierungen und Richtern der Taliban, die eine sehr strikte Anwendung des Scharia-Rechts propagieren, zurückgedrängt. Die Talibanrichter stehen so in einem direkten Konkurrenzverhältnis zum formellen und traditionellen Justizsektor Afghanistans. Neben den militärischen Gefechten ist geradezu ein Kampf um die Legitimität und Effektivität staatlicher oder proto-staatlicher Strukturen entbrannt.

So hat Generalmajor Michael Flynn, Chef der militärischen Aufklärung der NATO in Afghanistan, im vergangenen Dezember davon berichtet, dass die Taliban Parallel- oder Schattenverwaltungen in 33 der 34 afghanischen Provinzen errichtet haben.<sup>6</sup> Taliban-Kommandeure erteilen offizielle Reisegenehmigungen und Passierscheine im Namen des Islamischen Emirats Afghanistan, dem Namen, den die Taliban für Afghanistan benutzen. Die Bevölkerung, so Flynn, wende sich immer mehr von der schwachen Zentralregierung und ihren Verwaltungen in den Provinzen ab und suche stattdessen Hilfe bei den Taliban. Die Schwäche der Zentralregierung steht dabei im umgekehrten Verhältnis zur Stärke der Talibanverwaltungen und -richter. Talibanrichter sind in den Provinzen in kleinen mobilen Teams organisiert und können bei Bedarf von der Bevölkerung gerufen werden. Nach einer kurzen Anhörung und in Anwendung ihrer Interpretation des Scharia-Rechts fällen sie ihr Urteil, dessen Umsetzung rigoros überwacht wird. Khalid Pashtoon, Mitglied des afghanischen Parlaments, berichtete nach einer Reise nach Kandahar, dass sich die Taliban-Gerichte einer gewissen Akzeptanz bei der Bevölkerung erfreuen. Das ist weniger durch die Beliebtheit der strikten Interpretation der Scharia begründet als durch die Effektivität der Verfahren. So werden die Schnelligkeit der Entscheidungsfindung und die damit einhergehende Rechtssicherheit häufig als Gründe für den Erfolg genannt. Wie Khalid Pashtoon erklärt: „Islamisches Recht (der Taliban) ist immer schneller. Du kriegst ein Urteil auf der Stelle. Hätten sie den Fall vor die staatlichen Gerichten gebracht, hätte es ein oder zwei Jahre gedauert oder der Fall



*Unterbesetzt, unterbezahlt - und das alles bei einem extrem gefährlichen Arbeitsplatz: Wer möchte afghanischen Polizisten ernsthaft Korruption vorwerfen? Doch wie ein Rechtssystem etablieren, wenn Korruption selbstverständlicher ist als jedes Rechtsmittel? Hier sind afghanische Polizisten zu sehen bei der Einweihung der neuen Schule in Sarjangl, die mit Unterstützung der GTZ gebaut wurde.*

Foto: © Bundeswehr/Stollberg (SKA IMZBw)

wäre vielleicht nie entschieden worden. Mit den Taliban dauert es eine Stunde.“<sup>7</sup>

Die oben erwähnte Schwäche des formellen Gerichtssystems und die endemische Korruption sind weitere Gründe für die wachsende Attraktivität der Talibanrichter. So berichtet John Dempsey vom *United States Institute of Peace* (USIP) von den folgeschweren Auswirkungen der Korruption in der Judikative (siehe Randspalte S. 5). Ein Rechtsanspruch, z.B. in Grundstücksfragen, könne nur dann durchgesetzt werden, wenn das entsprechende Bestechungsgeld gezahlt wird. Wie Aqiqullah, Mathematiklehrer in einem Distrikt nordöstlich von Kabul, nach einigen Enttäuschungen mit der afghanischen Justiz einem Journalist sagte: „Es gilt das Recht des Stärkeren, nicht der Rechtsstaat.“<sup>8</sup> Der Richter des afghanischen höchsten Gerichts, Abdul Malik Kamawi, fordert aus diesen Gründen ein verstärktes Engagement der eigenen Regierung, aber auch des Westens, den Justizsektor zu reformieren, in die Ausbildung von Richtern zu investieren, genügend hohe Gehälter zu zahlen und die nötigen Gerichte zu bauen. Er sagt, „wenn wir die Justiz nicht verbessern, vor allem in Bezug auf Eigentumsfragen, wird das Ergebnis Chaos und Unsicherheit sein und könnte letztlich zu Anarchie führen.“

Auf Grund der Schwäche des Justizsektors gibt es derzeit keinen besseren Bereich, als

den der Rechtsprechung, in dem die Taliban sich als Alternative zur Zentralregierung profilieren können. Die Rechnung der Taliban ist simpel. Sie schaffen das, was viele Afghanen wollen: Rechtssicherheit und schnelle Klärung der Eigentumsverhältnisse, also Leistungen, die der neue Staat nicht erbringen kann. Auch wenn die strikte Form der Scharia nicht von allen begrüßt wird, so ziehen doch viele Afghanen die strikte Form islamischen Rechts den langsamen und oft korrupten Mühlen der Verwaltungs- und Gerichtsbürokratie vor.<sup>9</sup>

## Das Vakuum füllen – Gewohnheitsrecht und staatlich-säkulares Recht zusammen denken

Die Regierung in Kabul muss funktionierende rechtsstaatliche Strukturen aufbauen, um das bestehende Rechtsvakuum zu füllen und um die Taliban-Schattenverwaltungen zurückzudrängen. Es geht dabei jedoch nicht darum, Potemkinsche Dörfer zu schaffen. Reine Fassaden einer westlichen Ansprüchen entsprechenden Justiz bringen wenig Stabilität. Die Analyse des aktuellen Zustands des Justizsektors zeigt, dass es einerseits eines Rechtssystems und andererseits eines Justizsystems bedarf. Sowohl Gesetze als auch Gerichte sind nötig, um das Vakuum zu füllen. Wie gut es ge-

lingt, die unterschiedlichen Rechtstraditionen Afghanistans in einem System zusammenzuführen, ist hierbei für den Erfolg ausschlaggebend.

Andere islamische Länder können Hinweise liefern, wie islamische und staatlich-säkulare Rechtssysteme voneinander abgegrenzt, bzw. verknüpft werden können. Einige Länder des Mittleren Ostens (Libyen, Sudan, Saudi-Arabien, etc.) haben ein duales System von staatlichen und religiösen Gerichten, wobei letztere vor allem für die Rechtsgebiete des Familien- und Erbrechts zuständig sind. Einige dieser Staaten räumen islamischen Rechtsprinzipien und Gerichten viel Freiraum ein. So dominiert das islamische Recht weite Teile des Rechts- und Justizwesens Saudi-Arabiens. Dort sind nur Verwaltungs- und Verfassungsrecht vom säkularen/staatlichen Recht bestimmt. In Ägypten hingegen fallen nur das Familienrecht und das Recht der religiösen Rituale unter islamische Jurisdiktion, die jedoch seit

1956 in das nationale Gerichtswesen integriert ist. Das staatlich-säkulare Recht findet ansonsten in allen anderen Rechtsgebieten Anwendung. Jedoch spielt das islamische Recht eine besondere Rolle, da das staatlich-säkulare Recht nicht gegen islamische Grundsätze verstoßen darf. In Algerien sind dagegen religiöse Gerichte zurückgedrängt. Islamische Grundsätze sind nur für das Familienrecht, so z.B. bezüglich des Rechts der Eheschließung, mitbestimmend, da das religiöse Recht noch als Rechtsquelle vor Gericht herangezogen werden kann.

Wie in Afghanistan die drei Rechtstraditionen voneinander abgegrenzt werden können, bleibt noch zu klären. Einige Lösungsvorschläge liegen dazu bereits auf dem Tisch. J. Alexander Thier vom USIP und andere Experten sehen die Verknüpfung traditioneller Gerichte mit formellen Strukturen als einzigen Ausweg, um den wachsenden Einfluss der Taliban zurückzudrängen. Thier argumentiert, dass erst

### JSR-Projekte internationaler Akteure

- ◆ Die Internationale Anwaltskammer (*International Bar Association*) implementierte ein Projekt des International Legal Assistance Consortium zur Schaffung einer afghanischen Anwaltskammer seit 2003. Das Projekt fand seinen Höhepunkt in der Gründung der unabhängigen afghanischen Anwaltskammer (*Independent Afghan Bar Association*) im Jahr 2008, einem Projekt, welches sowohl der Generalsekretär der Vereinten Nationen als auch der Hohe Kommissar der Vereinten Nationen für Menschenrechte positiv aufnahm.
- ◆ Das *United States Institute of Peace* (USIP) organisierte mehrere Arbeitstreffen, um traditionelle Rechtsinstitutionen besser kennenzulernen und um auch das Potential möglicher Anknüpfungspunkte mit dem formalen Rechtsstaat zu eruieren. Seitdem ist das USIP bemüht, Reformbemühungen in diesem Bereich voranzubringen.
- ◆ Die deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) führt ein JSR-Projekt zur Förderung der Rechtsstaatlichkeit in Afghanistan durch. Das afghanische Justizministerium wird bei seinen Reformbemühungen unterstützt. Neben der Politikberatung stehen vor allem die Ausbildung von Richtern und Richterinnen im Vordergrund. Ein weiterer Schwerpunkt liegt in der Unterstützung des afghanischen Justizministeriums in der Verabschiedung der nationalen Justizsektorstrategie (National Justice Sector Strategy).
- ◆ Das Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (MPIL) organisiert seit 2007 zahlreiche Workshops in Kundus und Faisabad. Einerseits werden Staatsanwälte und Richter im Familienrecht, Strafrecht und den Menschenrechten unterrichtet. Andererseits erhalten die Teilnehmer die dafür nötigen Gesetzestexte und die vom MPIL hergestellten Lehrmaterialien auf Dari.

### Zum Weiterlesen

*Friesendorf, Cornelius* (2009), Gefährliche Gemengelage – Polizei, Militär und Probleme der Sicherheitssektorreform in Afghanistan, HSFK Standpunkt 4/2009, Frankfurt am Main.

*Kouvo, Sari* (2009), State-building and rule of law: lessons from Afghanistan?, NATO Defense College, Research Division, March 2009.

*Lister, Sarah* (2007), Understanding State-Building and Local Government in Afghanistan, Crisis States Research Centre, London School of Economics, Working Paper No.14.

*Nojumi, Neamat/Mazurana, Dyan/Stites, Elizabeth* (2004), Afghanistan's System of Justice: Formal, Traditional, and Customary, Feinstein International Famine Center (FIFC), Youth and Community Program, Tufts University, USA.

*Senier, Amy* (2006), Rebuilding the Judicial Sector in Afghanistan: The Role of Customary Law, in: al Nakhlah – The Fletcher School Online Journal for issues related to Southwest Asia and Islamic Civilization, Spring 2006.

*Suhrke, Astri/Borchgrevink, Kaja* (2009), Negotiating justice sector reform in Afghanistan, in: Crime, Law and Social Change, 51, 2, S. 211-230.

*Tondini, Matteo* (2009), Justice Sector Reform in Afghanistan: From a 'Lead Nation' Approach to a 'Mixed Ownership' Regime?, in: Transitional Studies Review, 15, S. 660-673.

wenn die Regierung an Rechtsentscheidungsinstanzen effektiv beteiligt ist, diese auch an Legitimität bei der afghanischen Bevölkerung gewinnen werden.<sup>10</sup> Es gilt also zunächst den schwachen formellen Justizsektor zu fördern und weiter aufzubauen, auch und vor allem in den Provinzen außerhalb Kabuls. Daneben müssen die existenten traditionellen Strukturen gestärkt und mit dem formellen Sektor verknüpft werden. Islamisches Recht, Gewohnheitsrecht und staatlich-säkulares Recht müssen sich dabei nicht ausschließen, auch wenn das Einbinden traditioneller Streitbeilegungsmechanismen und des Gewohnheitsrechts für westliche Juristen rechtswissenschaftliches Neuland ist. Eine zentrale Frage ist also, wie man das formelle mit dem islamischen und dem Gewohnheitsrecht im Sinne eines juristischen Pluralismus verbinden kann.

In Afghanistan könnte in der Anwendung eines der drei Rechtssysteme beispielsweise nach Provinzen unterschieden werden, nach Instanzen oder aber auch nach Rechtsgebieten. Gewohnheitsrecht könnte das anwendbare Recht für Eigentumsfragen sein. Ebenso wäre es denkbar, dass lokale Jirgas und Schuras als erste und eventuell zweite Instanz für das Straf- und das Zivilrecht dienen, und das staatlich-säkulare Recht nur dann zur Anwendung kommt, wenn ein Rechtsstreit an eine höhere Instanz verwiesen wird. Gerade in Afghanistan besitzen Jirgas und Schuras oft mehr Legitimität in den Augen der Bevölkerung als formelle Instanzen. Zudem finden die Prozesse in einer Sprache statt, die auch von Klägern und Beklagten verstanden wird. Schließlich werden die Werte, welche dem jeweiligen

Gewohnheitsrecht zugrunde liegen, von der Bevölkerung eher geteilt als das fremde, oktroyierte Recht aus Kabul. Gewohnheitsrechtliche Instanzen bearbeiten heute bereits sehr viel mehr Rechtsstreitigkeiten als das formelle Instanzen könnten (siehe Randspalte S. 7). Es gilt also, diese teilweise schon funktionierenden Mechanismen zu unterstützen und in die staatlichen Strukturen einzubinden.

Die Verknüpfung formeller staatlicher und traditioneller Strukturen birgt natürlich auch einige Gefahren. So muss die Einhaltung menschenrechtlicher Mindeststandards gewährleistet sein. Dazu müsste man zunächst den Austausch mit den Jirgas zu suchen. Die Kodifizierung des lokalen Gewohnheitsrechts und deren offizielle Aufnahme in den afghanischen Rechtskanon könnte folgen und Spielräume für gegenseitige Beeinflussung bieten. Nur im Austausch kann dieser Einfluss geübt werden, nicht im Abschotten gegenüber dem traditionellen Recht Afghanistans. Einzelne, nach den Maßstäben internationalen Rechts besonders bedenkliche Praktiken, werden jetzt schon immer seltener durchgeführt, ein Trend der durch weiteren Austausch unterstützt werden sollte. Besonders bedenklich ist z.B. das sogenannte badal, die Gewohnheit, dem Opfer eines Gewaltverbrechens direkte Rache am Täter zu gewähren. Eine andere bedenkliche Praxis sieht vor, dass eine Frau der Familie des Täters der Familie des Opfers zur Eheschließung überlassen werden muss. Solche und ähnliche Gewohnheiten sind leider bis heute noch anzutreffen und sie werden sich nicht ändern, wenn nicht ein Austausch mit dem formellen Sektor gesucht wird. Ein weiteres

Problem ist die mangelnde Beteiligung der Frauen in gewohnheitsrechtlichen Streitbeilegungsmechanismen. Jirgas sind reine Männersache. Auch wenn Frauen bisweilen Rechtsprechungskompetenz in einigen wenigen Angelegenheiten haben können, so sind sie doch extrem unterrepräsentiert in den meisten traditionellen Strukturen Afghanistans. Das ist im übrigen auch im formellen Sektor der Fall, wo nur 4 % des Personals im Justizsektor weiblich sind. Ein weiteres Problem stellen die Möglichkeiten der Einflussnahme auf die lokalen Strukturen durch lokale Kriegsfürsten dar. All diese Probleme lassen sich jedoch nicht dadurch beheben, dass man die traditionellen Strukturen sich selbst überlässt. Man muss vielmehr versuchen, diese einzubeziehen, um Probleme ansprechen und bisweilen beheben zu können.

## Neuaufbau von Grund auf

Waffen und Soldaten können einen Staat nur dann stabilisieren, wenn gleichzeitig auch ein funktionierendes Staats- und Justizwesen entsteht. Die erfolgreiche Reform des Justizsektors allein wird zwar nicht ausreichen, um Stabilität in Afghanistan zu schaffen. Die Schaffung von Arbeitsplätzen, Investitionen in die Infrastruktur des Landes, die Gewährleistung von Sicherheit, etc. sind ebenso wichtig. Jedoch beeinflusst eine erfolgreiche JSR in erheblichem Maße die Wahrnehmung des afghanischen Staates in den Augen der Bevölkerung.

Der Ruf nach mehr Mitteln und verstärktem Engagement in der JSR ist dabei so simpel wie richtig. Gerade in Zeiten, in denen vor allem über Zahlen von Soldaten und Polizisten debattiert wird, ist es nötig, andere Bereiche nicht aus den Augen zu verlieren. Der afghanische Staatshaushalt für den Zeitraum vom 21.3.2009 bis zum 20.3.2010 sah 21 Mio. US \$ für das Justizministerium und 860 Millionen US \$ für das Verteidigungs- sowie Innenministerium vor. Diese Zahlen sprechen für sich und zeigen, wie dringend notwendig größere Ressourcen für den verstärkten Aufbau des formellen Justizsektors einerseits und die Stärkung und Einbeziehung traditioneller Streitbeilegungsmechanismen andererseits sind.

Zukünftige Vorhaben sollten vor allem dem Grundsatz folgen, kontextspezifisch



*Das Ali-Mausoleum in Mazar-e Sharif (Provinz Balkh) aus dem 15. Jahrhundert, auch Blaue Moschee oder Rauza, gilt (hauptsächlich in der afghanischen Bevölkerung selbst) als Begräbnisstätte Ali ibn Abi Talibs, des Schwiegersohns Mohammeds und einer der wichtigsten Persönlichkeiten des Islam. Mazar-e Sharif ist persisch und bedeutet Grab des Heiligen. Das imposante Mausoleum ist die bedeutendste Wallfahrtsstätte Afghanistans.*

Quelle: Bundeswehr/Stollberg (SKA IMZBw)

## Die Institutionen des formellen Justizsektors in Afghanistan

Die ständigen Institutionen bestehen aus dem Ministerium für Justiz, welches die politische Verantwortung für den Justizsektor trägt; der Generalanwalt hat unabhängige, staatsanwaltliche Befugnisse; der Oberste Gerichtshof ist die höchste Instanz des Gerichtswesens in Afghanistan.

vorzugehen. Der westliche universalistische Anspruch an Gerechtigkeit und guter Regierungsführung hat bisher anderen kulturellen Überzeugungen nur allzu oft die Anerkennung verweigert. Universalistische und lokale Gerechtigkeitsvorstellungen stehen häufig in einem Konkurrenzverhältnis zueinander und bergen großes Konfliktpotenzial. Für die internationalen Akteure und ihre afghanischen Partner besteht im Hinblick auf den langfristigen Aufbau die Herausforderung darin, Gemeinsamkeiten zu finden und konkurrierende normative Vorstellungen von Justiz und Gerechtigkeit in Einklang zu bringen.

Die zeitliche Dimension einer JSR spielt für die Stabilisierung Afghanistans eine große Rolle. Vorhaben müssten schnell initiiert werden und den Erwartungen der afghanischen Bevölkerung an funktionierende Staatlichkeit Rechnung tragen. Auch die traditionellen Streitbelegungsmechanismen sollten auf eine Weise unterstützt werden, dass rechtsanhängige Verfahren zügig entschieden werden können. Denn sie müssen schließlich mit den Verfahren der Taliban konkurrieren, deren Reiz für die Bevölkerung darin besteht, schnell und verbindlich Rechtssicherheit zu schaffen.

Auch die Höhe der Gehälter für Richter und Gerichtspersonal spielt eine große Rolle für den Erfolg einer JSR. Die afghanische Polizei (*Afghan National Police*, ANP) war lange Zeit unterbezahlt. Die Gehälter der Polizisten waren so niedrig, dass viele Polizisten gar keine andere Wahl hatten, als sich selbst zu bereichern oder zu den Taliban überzulaufen. Nach der Erhöhung der Gehälter der Polizisten der ANP (heute 180 US \$ Grundgehalt pro Monat und bei Einsätzen in gefährlicheren Provinzen einschließlich Gefahrenzulage 240 \$) geht auch die Zahl der Abbrecher, Fahnenflüchtigen und Überläufer drastisch zurück. Was im Sicherheitssektor gilt, ist im Justizsektor nicht anders. Justizbeamte sind häufig korrupt, doch bei der Höhe der gezahlten

Löhne (Richter und Staatsanwälte verdienen nicht einmal 200 US \$ im Monat) ist ihnen dies kaum zu verdenken. Eine Aufstockung der Gehälter im Justizsektor ist unumgänglich.

Zudem wurde in den vergangenen Jahren deutlich, dass es nicht ausreicht, westliche Juristen mit der Neugestaltung des Rechtssystems in Afghanistan zu beauftragen. Vielmehr wäre es wünschenswert, Rechtsexperten muslimischer Länder in die Reformbemühungen einzubeziehen. Dabei kann sich die internationale Gemeinschaft ein Vorbild in der Geschichte Afghanistans nehmen. Einen fruchtbaren Austausch gab es bereits zwischen ägyptischen und afghanischen Rechtsgelehrten zu Zeiten des Königs Zahir Shah (1933-1973). Afghanische Rechtsgelehrte studierten an den Universitäten Kairo. Ägyptische Gesetze standen im Folgenden oft Pate für afghanische Gesetzesvorhaben. Auf dieser Erfahrung sollte aufgebaut und entsprechender Austausch unterstützt werden. Auch die Modelle anderer muslimischer Länder könnten hier eine Bereicherung sein.

Wer auch immer externe Unterstützung einbringt, sollte nicht vergessen, dass es keiner rein internationalen Debatte bedarf, wie traditionelles und staatlich-säkulares Recht verbunden werden können, sondern einer afghanischen Debatte. Die internationale Gemeinschaft sollte deshalb nicht nur jene Kräfte zu Gehör kommen lassen, die in Kabul leben und arbeiten. Die Debatte um afghanisches Recht müsste vermehrt dort geführt werden, wo sich heute traditionelles und staatlich-säkulares Recht begegnen, also in den Provinzen außerhalb Kabuls. Dazu ist ein Dialog mit den nicht-staatlichen Akteuren notwendig. Ein erster wichtiger Schritt könnte sein, das bestehende Gewohnheitsrecht zu kodifizieren, um es in einem weiteren Schritt offiziell in das afghanische Rechtssystem einzubeziehen.

Um solche Projektvorhaben zu unterstützen, könnte ein Treuhänderfonds für

## Anmerkungen

- 1 SSR zielt darauf ab, Sicherheit für Bürger und Staat effektiv, transparent, professionell und demokratisch kontrolliert zu schaffen.
- 2 Auf der Afghanistan Konferenz im Jahre 2006 wurde das Prinzip in weiten Teilen beibehalten, jedoch wurden die lead nations in key partner nations umbenannt, um die verstärkte local ownership der Afghanen hervorzuheben.
- 3 Nach einigen Änderungen wurde ein Interim Strafprozessrecht im Jahr 2004 verabschiedet. Inzwischen gibt es auch Vorschläge für ein „permanentes“ Strafprozessrecht, welches jedoch noch nicht vom Parlament verabschiedet wurde.
- 4 Bassiouni, C.M., Rothenberg, D., Al-Farisi, Z., Fouad H. (2007), „An Assessment of Justice Sector and Rule of Law Reform in Afghanistan and the Need for a Comprehensive Plan“, Paper vorbereitet für die Rom-Konferenz „The Rule of Law in Afghanistan“, 2-3 July 2007.
- 5 Suhrke, Astri/Borchgrevink, Kaja (2009), „Negotiating justice sector reform in Afghanistan“, in: *Crime, Law and Social Change*, 51, 2, S. 211-230.
- 6 Generalmajor Flynn, „State of the Insurgency: Trends, Intentions and Objectives“ Präsentation vom 23.12. 2009; [www.humansecuritygateway.com/documents/ISAF\\_StateOfTheInsurgency\\_22Decemb09.pdf](http://www.humansecuritygateway.com/documents/ISAF_StateOfTheInsurgency_22Decemb09.pdf) (9.3.2010)
- 7 Khalid Pashtoon in einem Interview mit Griff Witte über einen Rechtsstreit, der von den Taliban Richtern beurteilt wurde. In: „Taliban shadow officials offer concrete alternative - Many Afghans prefer decisive rule to disarray of Karzai government“, *Washington Post Foreign Service*, 8. Dezember 2009.
- 8 In: „Lack Of Justice Hampers Afghanistan's Stability“, Interview geführt von Soraya Sarhaddi Nelson, *National Public Radio*, 25. Dezember 2009.
- 9 Abubakar Siddique, „Weak Judiciary Push Some Afghans To Taliban“, in: *Radio Free Europe/Radio Liberty*, 13. Dezember 2009.
- 10 J. Alexander Thier im Interview mit Abubakar Siddique: „Die afghanische Regierung wird nicht als legitim betrachtet, wenn sie nicht an Streitbelegungsmechanismen und Rechtsprechung beteiligt ist.“ In: „Weak Judiciary Push Some Afghans To Taliban“, *Radio Free Europe/Radio Liberty*, 13. Dezember 2009.

die JSR etabliert werden nach dem Vorbild des Treuhänderfonds für Recht und Ordnung in Afghanistan (*Law and Order Trust Fund for Afghanistan*), der den Aufbau der afghanischen Polizei finanziert. Zurzeit wird Geld für JSR-Projekte aus dem Treuhänderfonds für den Wiederaufbau Afghanistans (*Afghanistan Reconstruction Trust Fund*) bereitgestellt. Um die Wichtigkeit des Justizsektors zu unterstreichen, sollte ein selbständiger Treuhänderfonds geschaffen werden, mit dem Geldgeber Projekte der Justizsektorreform direkt unterstützen, ohne dass diese mit anderen Projekten konkurrieren müssen, wie das beim Treuhänderfonds für den Wiederaufbau Afghanistans der Fall sein kann.

Das Abschlussdokument der Afghanistankonferenz in London im Januar 2010 postuliert, dass die afghanische Regierung so schnell wie möglich eine neue nationale Rechts- und Justizpolitik verabschieden und implementieren sollte, vor allem im Hinblick auf die Beziehungen des formalen und des traditionellen Rechtssystems. Im Sinne des vorangegangenen Plädoyers darf diese zu begrüßende Forderung nicht nur reine Absichtserklärung bleiben. Die afghanische Regierung sollte von der internationalen Gemeinschaft ausdrücklich dazu ermutigt werden, dies auch umzusetzen und mit konkreten Vorhaben darin unterstützt werden. Verschiedene Vorhaben internationaler Akteure scheinen in dieser Hinsicht bereits vielversprechend zu sein und verdienen es, ausgebaut zu werden (siehe Kasten S. 9).

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung  
Baseler Str. 27-31, 60329 Frankfurt am Main  
Postvertriebsstück D 43853, Entgelt bezahlt, ISSN-0945-9332

### Nicht nur Lippenbekenntnisse zum zivilen Aufbau

Wie schon oft in den vergangenen Jahren verlangten Politiker und internationale Experten in den vergangenen Wochen, dem zivilen Aufbau in Afghanistan größeren Wert beizumessen. So heißt es im Antrag der Bundesregierung zum ISAF-Mandat vom 9. Februar 2010 in seiner Begründung: „Deutschland plant sein ziviles Engagement für Afghanistan nahezu zu verdoppeln. Hierzu gehören u.a. Anstrengungen für einen nachhaltigen Kapazitätsaufbau in der afghanischen Verwaltung und Justiz sowie für die afghanische Zivilgesellschaft.“

Es bleibt zu hoffen, dass es sich nicht um eine reine Absichtserklärung handelt, und dass dem zivilen Aufbau die nötigen Mittel zur Verfügung gestellt werden. Die afghanische Regierung sowie die in Afghanistan

engagierten internationalen Akteure sollten eher heute als morgen beginnen, effektive und legitime Strukturen im Justizbereich aufzubauen. Mit Sicherheit können dabei nicht die gleichen rechtlichen Standards wie in Deutschland umgesetzt werden, doch ein bloßes Kopieren westlicher Rechtssysteme wäre ebenso zum Scheitern verurteilt wie das Nichtstun.



Jörg Krempel ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der HSKF. Seine Arbeitsschwerpunkte sind unter anderem Sicherheitssektorreform, Security Governance und Militärrecht.

#### HSFK-Standpunkte

erscheinen mindestens sechsmal im Jahr mit aktuellen Thesen zur Friedens- und Sicherheitspolitik. Sie setzen den Informationsdienst der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung fort, der früher unter dem Titel „Friedensforschung aktuell“ herausgegeben wurde.

Die HSKF, 1970 als unabhängige Stiftung vom Land Hessen gegründet und seit 2009 Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft, arbeitet mit rund 45 wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in vier Programmbereichen zu den Themen: „Sicherheits- und Weltordnungspolitik von Staaten“, „Internationale Organisationen und Völkerrecht“, „Private Akteure im transnationalen Raum“ sowie zu „Herrschaft und gesellschaftlicher Frieden“. Außerdem gibt es einen fünften Programmbereich „Information, Beratung und Vermittlung“, zu dem das Projekt „Raketenabwehrforschung International“, der Arbeitsbereich Friedenspädagogik sowie die Institutsbibliothek und die Angebote der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit zählen.

Die Arbeit der HSKF ist darauf gerichtet, die Ursachen gewaltsamer internationaler und innerer Konflikte zu erkennen, die Bedingungen des Friedens als Prozess abnehmender Gewalt und zunehmender Gerechtigkeit zu erforschen sowie den Friedensgedanken zu verbreiten. In ihren Publikationen werden Forschungsergebnisse praxisorientiert in Handlungsoptionen umgesetzt, die Eingang in die öffentliche Debatte finden.

V.i.S.d.P.: Karin Hammer, Redakteurin an der HSKF, Baseler Straße 27-31, 60329 Frankfurt am Main, Telefon (069) 959104-0, Fax (069) 558481, E-Mail: info@hsfk.de, Internet: www.hsfk.de.

Für den Inhalt der Beiträge sind die Autorinnen und Autoren verantwortlich. Ein Nachdruck ist bei Quellenangabe und Zusendung von Belegexemplaren gestattet. Der Bezug der *HSFK-Standpunkte* ist kostenlos, Unkostenbeiträge und Spenden sind jedoch willkommen. Bitte geben Sie Ihre Adresse für die Zuwendungsbestätigung an.

Bankverbindung: Frankfurter Sparkasse, BLZ 500 502 01, Konto 200 123 459

Design: David Hollstein, www.hollstein-design.de · Layout: HSKF · Druck: CARO Druck  
ISSN 0945-9332