

Politisches Comeback für Warlords?

Das afghanische Amnestiegesetz

Ursula Koch-Laugwitz

Afghanistan hat in den letzten drei Jahrzehnten Besatzung, Krieg, Bürgerkrieg, die Schreckensherrschaft der Taliban und seit ihrer Vertreibung aus der Regierung den Aufstand der Taliban erlebt. Angaben über die Zahl der Toten schwanken, aber es gibt kaum eine Familie, die nicht Tote zu beklagen oder aus Jahrzehnten der blutigen Auseinandersetzungen traumatisierte Angehörige hätte. Die Grenzen zwischen Tätern und Opfern sind vielerorts fließend, Opfer sind zu Tätern geworden und umgekehrt. Diese jüngere Geschichte Afghanistans wäre fraglos für jedes Land und jede Regierung ein schweres Erbe. Wie kann diese lange Unheilsgeschichte aufgearbeitet und gleichzeitig ein funktionierender Neuanfang gesichert werden?

An der schwierigen Frage, wie eine Strategie für nationale Ausöhnung des Landes aussehen könnte, haben afghanische Menschenrechtsgruppen, internationale Nichtregierungsorganisationen und die internationale Gemeinschaft seit 2001 gearbeitet. Die Vereinten Nationen haben *transitional justice* in ihrer Arbeit einen besonderen Stellenwert gegeben.

Diesem Drängen und unermüdlicher Lobbyarbeit in Afghanistan folgend hatte der afghanische Präsident Hamid Karzai im Dezember 2006 schließlich einen Fünf-Jahres-Plan für Frieden, Versöhnung und Gerechtigkeit öffentlich unterstützt, der eine Amnestie für Kriegsverbrecher und Verbrechen gegen die Menschlichkeit ausschloss. Im Einklang mit den Forderungen der Menschenrechtsinitiativen sollten die Anerkennung der Leiden der Opfer, die Stärkung staatlicher Institutionen, Wahrheitsfindung und die Förderung der Versöhnung unterstützt werden. Hatte dieser Regierungsplan bereits Kritik der Engagierten herausgefordert, sahen sie sich innerhalb weniger Wochen einer gänzlich neuen Herausforderung ausgesetzt.

Am Ashura-Tag (schiiatischer Festtag anlässlich des Todestages von Husain

ibn Ali im Jahr 680) Ende Januar 2007 lud Präsident Hamid Karzai in einer von allen interessierten Seiten sehr unterschiedlich interpretierten Rede die Regierungsgegner erneut zum Dialog ein. In Kabul machten sofort Spekulationen die Runde, dass der Präsident damit auch explizit die militanten Taliban ansprechen wollte. Das Präsidialamt hüllte sich in Schweigen und ließ somit die Spekulationen zu.

Amnestie-Resolution

Zwei Tage später ging das Unterhaus des Parlaments (*Wolesi Jirga*) einen deutlichen Schritt weiter. Nach einer kurzen und hitzig geführten Debatte wurde, auch zur Überraschung erfahrener internationaler Parlamentsbeobachter, im Unterhaus eine politisch bemerkenswerte Resolution, bestehend aus 12 Punkten, beschlossen. Ihre Intention war, allen Afghanen, die in die Konflikte seit dem Einmarsch der sowjetischen Armee bis zum Ende der Talibanherrschaft verstrickt sind, Straffreiheit zu gewähren. Die Resolution schloss militante Taliban, wie z. B. Mullah Omar oder den ehemaligen Premierminister und *Hezb-e Islami* Führer, Gulbuddin Hekmatyar ganz ausdrücklich ein: „Alle Kriegsgegner von einst sollen einander vergeben und nicht mit

rechtlichen Mitteln belangt werden. ...Keine Gruppe oder politische Partei soll von der Amnestie ausgeschlossen werden“. Außerdem verlangte die Resolution, im Parlament eine spezielle Versöhnungskommission einzusetzen, die Gespräche mit regierungsfeindlichen Gruppen, einschließlich militanten Taliban, beschleunigen soll.

Zum Hintergrund muss erwähnt werden, dass eine nicht geringe Zahl von Abgeordneten der beiden Häuser des afghanischen Parlaments aktiv in die Verbrechen der letzten Jahrzehnte verstrickt ist. Abgeordnete wie z. B. Mohammad Mohaqeg – ein ehemaliger Mujaheddin-Führer, der sich öffentlich vieler Beschuldigungen wegen begangener Kriegsverbrechen ausgesetzt sieht – verkünden, die Resolution solle dem Land Versöhnung und Frieden bringen. Die Parlamentsmehrheit, darunter an prominenter Stelle der Sprecher des Unterhauses Yuunus Qanuoni und bekannte Abgeordnete wie Prof. Abdul Rahb Rasuol Sayyaf, Ex-Verteidigungsminister Mohammed Qasim Fahim, Energieminister Ismail Khan, Armeechef Abdul Rashid Dostum oder Vizepräsident Karim Khalili werden ähnliche Belastungen aus der Vergangenheit nachgesagt. Aus diesen Kreisen wurde zur Erklärung angeführt, dass

ein Bericht von *Human Rights Watch* und die fast zeitgleiche Hinrichtung Saddam Husseins die Resolution unmittelbar veranlasst hätten. In dem Bericht fordert *Human Rights Watch* dazu auf, die Schuldigen in Afghanistan konsequent zur Rechenschaft zu ziehen.

Widerstand artikuliert sich

Reformorientierte Abgeordnete, wie z.B. Shukria Barekzai, verließen den Saal unter Protest vor der Abstimmung. Es sei nicht die Aufgabe von Parlament oder Präsident, Kriegsverbrechern zu vergeben. Sie werteten die Resolution als Verstoß gegen die afghanische Verfassung. Und schließlich zählt Afghanistan zu den Unterzeichnern der Genfer Konvention, die allen Staaten auferlegt, Kriegsverbrechen aufzuklären und die Schuldigen vor Gericht zu bringen. Eine Woche nach der Beschlussfassung über die Resolution riefen 58 Menschenrechtsgruppen im Land gemeinsam öffentlich zum Widerstand auf. Wenn man die schwierigen Rahmenbedingungen zivilgesellschaftlichen Engagements in Afghanistan berücksichtigt, ist es umso bemerkenswerter, dass eine Reaktion des Präsidenten durch einen seiner Sprecher genauso lange hatte auf sich warten lassen. „Der Präsident bewegt sich im Rahmen der Verfassung und respektiert islamisches Recht. Niemand hat danach das Recht, Verbrechen und Mord zu vergeben!“

Obwohl weit über Kabul hinaus ein empörter Aufschrei erfolgte, fand diese Resolution kurz darauf auch im Oberhaus (*Mesbrano Jirga*) und fast unverändert eine deutliche Mehrheit. Im politischen Spiel lag der Ball nun auf dem Schreibtisch von Präsident Karzai. Nach den Regeln blieb ihm eine kurze Frist, entweder um das Gesetz an das Parlament zurückzugeben oder es zu unterzeichnen. Ließe er die Frist verstreichen, bekommt der Gesetzentwurf automatisch Gesetzeswirkung. Für den Fall der konstitutionellen Konfrontation bzw. Rückgabe hätte wiederum eine Mehrheit des Parlaments das Veto des Präsidenten überstimmen können.

Karzais Dilemma

Die Integration fundamentalistischer Kräfte in die politische Verantwortung ist seit Herbst 2006 politisches Programm des Staatspräsidenten. Die Hoffnung Karzais, dass sich in die Regierungsverantwortung integrierte Fundamentalisten mit Teilhabe zufrieden geben würden, scheint sich allerdings nicht zu erfüllen. Eine Unterschrift unter den Amnestiegesetzentwurf hätte er als Fortsetzung dieses Politikansatzes erklären können, doch damit hätte er sich auch gegen weite Teile seiner Bevölkerung und gegen die internationale Gemeinschaft gestellt. Bei einem Veto drohte die Gefahr, dass das Parlament ihn überstimmt. Parallel mobilisierten die parlamentarischen Befürworter der Amnestie ihre Anhänger. Im Stadion Kabuls, das die Weltöffentlichkeit als Ort der öffentlichen Hinrichtungen aus der Regierungszeit der Taliban kennt, versammelten sich Ende Februar ca. 30 000 Unterstützer der Amnestie. Trotz mancher Befürchtungen fiel die Zahl geringer als erwartet aus und einem großen Aufgebot von Polizei und Armee gelang es, dass es in Kabul ruhig blieb.

Präsident Karzai erklärte sich Anfang März nochmals öffentlich zum Dialog mit moderaten Taliban grundsätzlich bereit. In Kabul verlautete gleichzeitig, dass er sich bereits mit Mullah Ahmed Muttawakil, ehemals Außenminister der Taliban und Sprecher von Mullah Omar, zum ausführlichen Gespräch getroffen hatte. Karzai suchte außerdem das Gespräch mit den höchsten religiösen Führern, mit Dorfältesten und Provinzräten. Das Präsidialamt betonte mehrfach, dass weder die afghanische Verfassung noch das islamische Recht (*Sharia*) institutionalisierte Vergebung von Verbrechen vorsehen, sondern diese Entscheidung den Opfern überlassen sei.

Das höchste Gremium der afghanischen Geistlichkeit erklärte, dass die Rechte der Opfer durch das islamische Recht geschützt seien. Fazel Ahmad Mahnavi, Mitglied des Islamischen Rates, erklärte der erstaunten Öffentlich-

keit, dass das Parlament keine Amnestie aussprechen könne und so öffnete sich für Präsident Karzai doch noch ein Ausweg aus der politischen Falle. Nachdem sich das Parlament zu einigen sachlich unbedeutenden Änderungen am Gesetzestext bereit gefunden hat, unterzeichnete Karzai Anfang März schließlich doch noch das umstrittene Gesetz.

Konsequenzen

Die Verantwortung für die Verfolgung von Kriegsverbrechen wird jetzt den Opfern übertragen, die so die Beweislast für erlittenes Unrecht tragen. Der Staat verzichtet auf die organisierte Verfolgung von Taten und Tätern. Wer die Berichte über das afghanische Rechtswesen kennt, erkennt den politisch zynischen Schachzug. Und im Machtkampf zwischen Präsident und Parlamentsmehrheit hat das alte Establishment ihrem Präsidenten Karzai die Grenzen seines Handlungsspielraums klar aufgezeigt. Ist dies unter den gegebenen schwierigen politischen und ökonomischen Verhältnissen, nach einem krisenhaften Jahr mit vielen zivilen und militärischen Toten, desolater Sicherheitslage in Teilen des Landes und ohne weithin erkennbaren Entwicklungsfortschritt vielleicht der Einstieg in „afghanische Realpolitik“? Wo verläuft die Trennlinie zwischen dem „Kampf gegen den Terror“ und der Anerkennung der realen Kräfteverhältnisse? Gewiss: Ohne Aussöhnung wird es keinen Frieden in Afghanistan geben und ohne Frieden keine Sicherheit und ohne Sicherheit keine Entwicklung. Diese Amnestie geht klar zu Lasten der Opfer. Ohne den Mut auch zur rechtlichen Aufarbeitung der Vergangenheit ist Aussöhnung nicht zu machen. Weit über das Amnestiegesetz hinaus ist aber vor allem durch das durchsichtige politische Spiel der ohnehin erschütterte Glauben vieler Afghanen an die Demokratie weiter unterhöhlt worden. Die nächsten Monate werden zeigen, wer die Signale vernommen und wer sie richtig gedeutet hat.

Zur Autorin

Ursula Koch-Laugwitz arbeitet als Vertreterin der Friedrich-Ebert-Stiftung in Kabul.