



Am 7. Februar 2002 verkündeten der Chef der afghanischen Übergangsregierung, Hamid Karsai (links), und Ismael Kasemyar, Vorsitzender der unabhängigen Kommission zur Einberufung der afghanischen Nationalversammlung, die Zusammenkunft einer Loya Dschirga für den Sommer desselben Jahres. Der Großversammlung der afghanischen Stämme fiel nach den Beschlüssen der Bonner Petersberg-Konferenz die Aufgabe zu, eine Übergangsregierung für 18 Monate zu ernennen. Dies bildete den ersten Schritt für freie Wahlen. Die Internationale Gemeinschaft und die afghanische Übergangsregierung griffen mit der Loya Dschirga auf eine afghanische Form der Meinungsäußerung und Entscheidungsfindung zurück, die den komplizierten Bedingungen einer Stammesgesellschaft angepasst ist.

Die Tradition der »Loya Dschirga«: Herrschaftsstrukturen und Staatlichkeit

Bei der »Loya Dschirga« (»Große Ratsversammlung«) handelt es sich um eine wichtige staatliche Institution, die vom frühen 20. Jahrhundert an zum Tragen kam. Der Begriff »Dschirga« bedeutet »Kreis« und wurde ursprünglich im militärischen und waidmännischen Kontext für das Umzingeln von feindlichen Truppen oder von Beute verwandt. In der persischen Literatur des 15. und 16. Jahrhunderts bezeichnete dieser Terminus auch allgemein die kreisförmige Sitzanordnung, zu der sich die Adligen bei Beratungen niederließen, und gewann somit seinen jetzigen Bedeutungsgehalt. Im gegenwärtigen Sprachgebrauch wird »Dschirga« in erster Linie mit der paschtunischen Stammesversammlung assoziiert. Im Ersten Weltkrieg entstand eine staatlich organisierte Ratsversammlung, deren Existenz dem Bestreben der herrschenden Mohammadsai-Elite entsprang, zentralstaatliche Ansprüche in paschtunischen Traditionen und Institutionen zu verwurzeln und als nationales Erbe zu propagieren. Diese Ratsversammlung wurde als »Loya Dschirga« bezeichnet, zusätzlich versehen mit dem paschtunischen Wort für »groß« (»loya«), um auf diese Weise die politische Bedeutung zu unterstreichen.

In der modernen afghanischen Literatur wird eine naturgegebene Verbindung zwischen der historischen Tiefe der Dschirga bzw. Loya Dschirga und ihrer allgemeinen oder alleinigen Gültigkeit als spezifisch afghanisches Schlichtungsinstrument hergestellt. Dieser Sichtweise zufolge soll diese Institution ein Erbe der indogermanischen Vorfahren der Paschtunen sein und schon in vorislamischen Zeiten eine Schlüsselfunktion eingenommen haben. Die Loya Dschirga sei danach organisch gemeinsam mit dem entstehenden afghanischen Staatswesen über die Ghasnawiden bis hin zur »nationalen« Erhebung der Afghanen gegen die safawidische Herrschaft im 18. Jahrhundert gewachsen. Zu diesem Geschichtsbild gehört auch die Idee eines Kontinuums von der Dschirga auf der Dorfebene bis hin zur zentral organisierten »Großen Ratsversammlung« auf der Staatsebene. Folglich leitet sich die Loya Dschirga von der Stammesversammlung ab und

bildet deren natürlichen Höhepunkt. Diese Sichtweise erhebt die Loya Dschirga zu einem spezifisch afghanischen Verfahren zur Bereinigung von Meinungsverschiedenheiten und Streitigkeiten, das nicht nur die verschiedenen Gesellschaftsschichten, sondern auch die unterschiedlichen Regionen Afghanistans auf magische Art und Weise zusammenhält.

Funktion in der Geschichte

Die Große Ratsversammlung wurde immer dann einberufen, wenn politische Entscheidungen oder Neuerungen von nationaler Tragweite anstanden. Die erste Versammlung dieser Art fand 1916 statt, als König Habibullah Khan (1901–1919) 540 Delegierte aus allen Landesteilen einlud, um die Gründe für Afghanistans Neutralität im Ersten Weltkrieg darzulegen. Unter Habibullah Khans Nachfolgern wurde der Begriff Loya Dschirga geprägt. Von den 1920er-Jahren an entwickelte sich dieser Staatsrat zu einem festen Bestandteil afghanischer Politik und wurde zunehmend in den institutionellen Rahmen des Mohammadsai-Staates eingebunden. Obwohl von Anfang an ein ausgeprägtes Interesse an der Formalisierung der Loya Dschirga bestand, fand sie weiterhin in unregelmäßigen Abständen statt. Ihr politischer Stellenwert lässt sich an ihrer zentralen Rolle bei der Verabschiedung verschiedener Verfassungsentwürfe ablesen. Die ersten Vorstöße in diese Richtung machte König Amanullah Khan (1919–1929) 1923 und 1928 im Rahmen seiner ehrgeizigen Reformvorhaben. Nach Amanullah Khans Scheitern im Jahre 1929 wurden konservativere Töne angeschlagen. Nadir Schah (1930–1933), der aufstrebende Begründer der Musahiban-Dynastie, verschaffte sich 1930 die Unterstützung der Stammesvertreter, indem er Amanullah Khans Reformen des Familienrechts sowie des Bildungs- und Gerichtswesens rückgängig machte.

Der eigentliche Aufbruch in die Moderne erfolgte erst 1964, als Sahir Schah (1933–1973) nach dreißigjähriger, rein formaler Herrschaft aktiv in die Regierungsgeschäfte eingriff. Unter seiner Leitung fand jene berühmte Loya Dschirga statt, die noch heute fest im Gedächtnis der Bevölkerung verankert ist. Afghanistan

erhielt damals seine erste wahrhaft demokratische Verfassung, die das Land zur konstitutionellen Monarchie wandelte.

Die Verfassung von 1964 verwirklichte viele jener Ziele, an denen König Amanullah Khan in den 1920er-Jahren gescheitert war. Fortan oblagen die Regierungsgeschäfte einem Zweikammer-Parlament (Schura), das aus einem Unterhaus (De Wolesi Dschirga) mit 216 Abgeordneten und einem Oberhaus (De Meschrano Dschirga) mit 84 Mitgliedern bestand. Zum ersten Mal in der Geschichte Afghanistans erhielten Frauen und Männer gleichermaßen das Wahlrecht. Die Parlamentswahlen von 1965 und 1969 öffneten dem Land bis zu Da'uds Putsch von 1973 und dem darauf folgenden kommunistischen Regime für kurze Zeit ein Fenster zur Demokratie. Parallel zur Einführung des Parlaments veränderte sich die Zusammensetzung und Funktion der Loya Dschirga grundlegend. Gemäß Art. 5 der Verfassung setzte sich die Große Ratsversammlung nunmehr aus den Parlamentsabgeordneten und den Vorsitzenden der 28 Provinzräte zusammen. Mit dieser Institutionalisierung erreichte die Loya Dschirga einen vorläufigen Höhepunkt ihrer Entwicklung, verlor jedoch im Gegenzug an Aussagekraft. Zwar repräsentierte sie formal alle Schichten der afghanischen Bevölkerung, büßte aber in großem Maße ihre traditionelle Bedeutung und frühere Spontaneität ein.

Dieser Prozess der Loslösung von den ländlichen Wurzeln intensivierte sich in den 1970er- und 1980er-Jahren. Die Verfassungen von 1977, 1985 und 1987 bestimmten die Loya Dschirga zum höchsten Staatsorgan, veränderten jedoch ihre Zusammensetzung endgültig zugunsten von Staatskadern. Insbesondere die Verfassungen von 1977 und 1987 hätten die Große Ratsversammlung zweifellos zu einer demokratischen Fassade für ein autoritäres Einparteiensystem degenerieren lassen, doch kamen beide nicht zum Tragen. Während das Gesetzeswerk von 1977 der Aprilrevolution von 1978 zum Opfer fiel, verlor die kommunistische Regierung in der Folgezeit zu rasch an Bodenhaftung, um ihren Anspruch auf eine vom Volk ermächtigte und gebilligte Herrschaft durchzusetzen. So sahen sich die Organisatoren der Loya Dschirga von 1985 und 1987 außerstande, Delegierte außerhalb von Kabul zu mobilisieren.

Gleichmaßen scheiterte der Versuch, den anti-kommunistischen Widerstand über die Institution der Loya Dschirga zu legitimieren und ihm Schlagkraft zu verleihen. Der im Mai 1980 einberufene »Provisorische Große Rat« (Momasila Loya Dschirga) vereinigte zwar 7000 Delegierte aus allen Distrikten Afghanistans in Peschawar, fiel jedoch den Machenschaften der islamistischen Widerstandsparteien und des pakistanischen Geheimdienstes zum Opfer.

picture-alliance / dpa



Eine Afghanin in Tracht hält am 18. April 2002 ein Bild des Exkönigs Sahir Schah in die Höhe

Trotz dieser Rückschläge lebte während des gesamten Krieges das Bild der Loya Dschirga als umfassendes Heilmittel gegen staatlichen und gesellschaftlichen Verfall fort und wurde von der Bevölkerung weiterhin mit Sahir Schah und der Verfassunggebenden Versammlung von 1964 in Verbindung gebracht. 1999 griff der damals in Rom lebende Exmonarch, Sahir Schah, diese Idee schließlich auf und setzte mit der Forderung nach einer Not-

versammlung, wie sie in der Verfassung von 1964 verankert ist, den »Rom-Prozess« in Gang. Sahir Schahs Entwurf fand Eingang in das Petersberger Abkommen vom Dezember 2001, das die Einberufung einer »Emergency Loya Jirga« als ersten Schritt zum Wiederaufbau staatlicher Institutionen und der Einführung der Demokratie vorsah. Die Versammlung nominierte im Juni 2002 eine provisorische Regierung unter der Führung Hamid Karsais. Anfang Januar 2004 wurde in einer weiteren Loya Dschirga die neue Verfassung Afghanistans verabschiedet, die das Land zur Islamischen Republik erklärt und eine starke Stellung des Staatspräsidenten vorsieht. Bei den Präsidentschaftswahlen am 9. Oktober 2004 konnte Karsai eine klare Mehrheit der Stimmen auf sich vereinigen.

Mit der »Emergency Loya Jirga« und der Verfassungsgebenden Loya Dschirga fand ein einheimisches Modell Anwendung, das durch seine Vorgeschichte nach innen zahlreiche positive Assoziationen und Emotionen weckt, nach außen aber die rudimentäre Erfüllung westlicher Vorgaben verspricht. Die formale Gleichsetzung des Loya-Dschirga-Prozesses mit der Einführung eines pluralistischen Systems ignoriert jedoch die Tatsache, dass sowohl in den Wahlen als auch auf den Versammlungen wesentliche demokratische Elemente, wie beispielsweise das Recht auf freie Meinungsäußerung, fehlten. So wurden die Ergebnisse der Wahlen zur »Emergency Loya Jirga« durch das unangetastete Gewaltmonopol der Kriegsfürsten und ihre ungehemmte Kontrolle über das lokale Geschehen verzerrt. Der Verlauf und die Ergebnisse der beiden großen Dschirgas reflektierten hingegen in erster Linie die Interessen der Vereinigten Staaten und der Vereinten Nationen.

Obwohl der politische Prozess so zwar erfolgreich angeschoben werden konnte, schadete diese Vorgehensweise der Glaubwürdigkeit, welche die soeben wieder belebte Institution der Loya Dschirga bis dahin in der öffentlichen Wahrnehmung genoss.

Christine Nölle-Karimi