



Die Übergangsverfassung für den Irak

Inhalt

1. Entstehung und Hintergründe	Seite 1
2. Analyse	Seite 2
3. Bewertung	Seite 3
4. Anmerkungen zu einzelnen Textpassagen	Seite 4
5. Ansprechpartner in der Konrad-Adenauer-Stiftung	Seite 5

1. Entstehung und Hintergründe

Der irakische Regierungsrat hat am Montag, den 8. März 2004, die neue Übergangsverfassung für den Irak unterzeichnet und dadurch den Weg für die geplante Machtübergabe an die Iraker Ende Juni freigemacht. Hiermit ist kurz vor dem ersten Jahrestag des Beginns der Kampfhandlungen gegen das Regime Saddam Hussains ein wichtiger Schritt hin zu einer Konsolidierung des Landes und dessen Wiederaufbau gelungen. Dieser Schritt hat eine erhebliche Signalwirkung. Er eröffnet konkrete politische Perspektiven, zeigt die Handlungs- und Konsensfähigkeit des irakischen Regierungsrates und macht der Bevölkerung angesichts zunehmender Anschläge und Gewaltakte radikaler Gruppen im Land Mut und Hoffnung.

Die Einigung auf einen vorläufigen Verfassungstext sollte allerdings auch nicht überbewertet werden. Zunächst ist zweifelhaft, inwieweit sich der in der Übergangsverfassung vorgesehene Zeitplan tatsächlich einhalten lässt und ob die im jetzt veröffentlichten Dokument niedergelegten Regelungen und Grundrechte ohne eine militärische Absicherung ausländischer Truppen in die politische Praxis überführt werden können. Vor allem aber ist die machtpolitische Austeriarung der Ethnien und Konfessionen problematisch.

Zustimmung zur Übergangsverfassung kam vor allem von den Kurdenführern. Bereits dies ist als Hinweis darauf zu werten, dass die Übergangsverfassung machtpolitisch die Kurden tendenziell bevorzugt. Die schiitischen Mitglieder des irakischen Regierungsrates hatten erst in letzter Minute ihre Einwände gegen einen von den Kurdenparteien eingefügten Verfassungsartikel fallen gelassen. Dieser Artikel sieht eine Ablehnung der endgültigen Verfassung vor, falls zwei Drittel der Stimmberechtigten in drei Provinzen des Landes bei der geplanten Volksabstimmung gegen den Entwurf stimmen. Schiitische Politiker hatten befürchtet, dass die Kurdenparteien, (die drei Nordprovinzen kontrollieren) diesen Artikel benutzen könnten, um die Verfassung und damit auch die für die schiitische Bevölkerungsmehrheit vorgesehenen Privilegien zu Fall zu bringen. Es war folglich zu erwarten, dass bereits am 9. März eine der schiitischen Parteien erste Änderungen ankündigte und auch Schiitenführer Sistani Kritik am Dokument äußerte.

2. Analyse

Unausgesprochen beruht die schiitische Zustimmung primär auf der Überlegung, den Prozess der Machtübergabe von den Besatzungstruppen an irakische Institutionen nicht zu verzögern. Für die USA zeichnet sich hier ein Bumerang-Effekt ab: In dem Maße, in dem sie die konstitutionellen Voraussetzungen für eine irakische Regierung schaffen, entziehen sie ihrer eigenen Präsenz die legitimatorische Grundlage. Gerade aus schiitischer Perspektive könnte die Zustimmung zur Übergangsverfassung also auf der taktischen Erwägung beruhen, hierdurch die Position der USA im Irak zu schwächen, um (nach deren Rückzug) dann als stärkste innenpolitische Kraft die politischen Kräfteverhältnisse im Land nach eigenen Interessen zu gestalten.

Die Entwicklung zweier Spannungsverhältnisse wird also darüber entscheiden, ob die Übergangsverfassung (erstens) den Grundstein für einen nachhaltigen Demokratisie-

rungsprozess legen und (zweitens) eine Spaltung des Landes verhindern kann. Dies ist zum einen das Spannungsverhältnis zwischen der Majoritätsregel (welche die Schiiten begünstigt) und den Minderheitsrechten der Kurden. In jedem Fall ist ein in der irakischen Geschichte neuer Konflikt zwischen Schiiten und Kurden vorgezeichnet. Wie sich die bisherigen sunnitischen Eliten in diesem Spannungsverhältnis positionieren, ist bislang völlig offen.

Zum anderen wird sich ein Spannungsverhältnis zwischen Verfassungsanspruch und Verfassungswirklichkeit einstellen. Ob dies in dem Maße geschehen wird wie in anderen arabischen Staaten, ist noch nicht absehbar. In diesem Zusammenhang erscheint der Hinweis angebracht, dass viele arabische Länder formell auf der Grundlage von Verfassungen regiert werden, die oft weitreichende politische Mitbestimmungsrechte und Grundrechte vorsehen. Diese wurden (wie im Irak unter S. Hussain) entweder völlig ignoriert bzw. bis ins Groteske hinein umgedeutet oder – wie in Ägypten durch Ausrufung des Kriegsrechtes 1981 – einfach außer Kraft gesetzt.

3. Bewertung

Insgesamt ergibt sich hieraus eine Gesamteinschätzung, die allenfalls verhaltenen Optimismus, keinesfalls aber übertriebene Euphorie nahe legt. Die Übergangsverfassung ist wichtig und sie kommt zum richtigen Zeitpunkt. Mit ihr existiert nun eine klare und eindeutige Grundlage, auf der im und für den Irak Politik gemacht werden kann. Der „amerikanische Weg“ (erst Verfassung, dann Wahlen) scheint gegenüber dem „schiitischen Weg“ (erst Wahlen, dann Verfassung) der richtige zu sein. Allerdings ist starker schiitischer Widerstand bereits vorgezeichnet – vom terroristischen „Widerstand“ aus den Reihen der alten Regierungseliten und der sich neu formierenden islamistischen Gruppen nicht zu sprechen.

Grundsätzlich darf nicht unterschätzt werden, dass das primäre Interesse der meisten Iraker (abgesehen von den Kurden) ein schneller Rückzug der ausländischen Truppen ist. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist daher völlig offen, ob der aktuelle Erfolg der Einigung auf die Übergangsverfassung Ausdruck taktischer und machtpolitischer Überlegungen oder tatsächlich der Bereitschaft zu einem demokratischen Wiederaufbau des Landes ist.

4. Anmerkungen zu einzelnen Textpassagen

Islam: Der „Islam ist offizielle Staatsreligion und *eine* (nicht *die*) Quelle der Gesetzgebung“ (Artikel 7). Dieser Punkt war heftig umstritten und wird sowohl von den Religiösen (der Islam soll *die* Quelle der Gesetzgebung sein) als auch den Säkularen (Islam soll *keine* Quelle der Gesetzgebung sein) kritisiert.

Präsidentschaft: An der Staatsspitze steht ein Präsident, dem zwei Stellvertreter zugeordnet werden. Bislang ist nach Angaben eines Regierungsratsmitglieds noch keine Entscheidung für ein parlamentarisches oder präsidentielles System gefallen.

Föderalismus: Kurdistan bleibt (wie bisher) autonom (Art. 52-54). Die anderen Provinzen des Landes sollen je eine Provinzregierung erhalten. Abschließend wird eine gewählte (Bundes)-Regierung darüber entscheiden.

Wahlen: Die Übergangsregierung, der am 30. Juni die Gewalt übertragen wird (Kap. 3), bereitet Wahlen für ein Übergangsparlament „wenn möglich, vor dem 31. Dezember 2004, und in jedem Fall nicht nach dem 31. Januar 2005“ (Art. 30) vor.

Exekutive: Der Präsident und seine beiden Stellvertreter werden mit Zwei-Drittel-Mehrheit vom Parlament gewählt. Darüber hinaus gibt es nur wenige weiterführende Aussagen zur endgültigen Gestalt der Exekutive, etwa hinsichtlich der Frage, ob der amtierende Regierungsrat erweitert werden soll.

Parlament: Ein Übergangsparlament („National Assembly“) wird bis zum 15. August 2005 eine endgültige Verfassung ausarbeiten, über die in einem Referendum vor dem 15. Oktober abgestimmt wird. Für den 15. Dezember desselben Jahres ist eine neue Parlamentswahl geplant.

Frauen: Mindestens ein Viertel der Abgeordneten im Übergangsparlament sind Frauen. Dieser Passus ist einzigartig im arabischen Raum. Er ist allerdings eher als Zielvorgabe denn als strikte Quotenregelung zu verstehen. Artikel 1 legt außerdem fest, dass geschlechtsspezifische Formulierungen sowohl für Männer als auch für

Frauen gelten. (Hier hinterlassen wohl neue US-amerikanische Konventionen ihre Spuren).

Ihr Ansprechpartner in der Konrad-Adenauer-Stiftung:

Dr. Andreas Jacobs
Hauptabteilung Politik und Beratung
Wichmannstr. 7
10907 Berlin
Andreas.Jacobs@kas.de
Telefon: 030-26996-512