

Arbeitspapier/Dokumentation

herausgegeben von der
Konrad-Adenauer-Stiftung

Nr. 134/2004

Kristina Eichhorst und Svenja Sinjen (ext.)

Irak nach der Machtübergabe

Der irakische Verfassungsprozess zwischen ethnischen Konflikt und
demokratischem Konsens

Sankt Augustin, Juli 2004

ISBN 3-937731-15-6

Ansprechpartner:

Dr. Andreas Jacobs
Politik und Beratung
Telefon: 0 30/2 69 96-512
E-Mail: Andreas.Jacobs@kas.de

Postanschrift:

Konrad-Adenauer-Stiftung, Wichmannstraße 7, 10907 Berlin

Inhalt

1. Zusammenfassung	2
2. Einleitung	3
3. Konfliktlinien im Irak	4
4. Verfassungsprinzipien für den Irak	8
4.1. Große Koalition	8
4.2. Minderheitenveto	10
4.3. Autonomie	12
4.4. Proporz	14
5. Demokratischer Konsens im Irak	16
6. Executive Summary	18
Die Autorinnen	19

1. Zusammenfassung

Der 28. Juni 2004 kennzeichnet den Beginn der politischen Selbstbestimmung des Irak. Eine der wichtigsten Aufgaben der neuen irakischen Übergangsregierung und der bis Anfang 2005 zu konstituierenden Nationalversammlung wird es sein, die bisherige Übergangsverfassung für den Irak durch eine endgültige Verfassung zu ersetzen. Nicht nur die prekäre Sicherheitslage und die anstehenden Wahlen werden in den nächsten Monaten daher die politische Diskussion um den Irak beherrschen, sondern auch der noch offene Prozess einer Verfassungsgebung. Die Studie argumentiert, dass die bisherige Übergangsverfassung den komplexen gesellschaftlichen Strukturen des Irak und seinen internen Konfliktlinien nur sehr eingeschränkt gerecht wird. Auf der Grundlage einer Analyse der internen Konfliktstrukturen des Irak schlägt sie deshalb vier Verfassungsprinzipien vor: Große Koalition, Minderheitenenveto, Autonomie und Proporz. Die endgültige irakische Verfassung sollte diese Prinzipien integrieren, um den Weg zu einem friedlichen und freiheitlichen Miteinander zwischen allen Bevölkerungsgruppen des Landes zu ebnen.

2. Einleitung

Die Machtübergabe im Irak hat stattgefunden. Nachdem der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (VN) in seiner Resolution vom 8. Juni 2004 einstimmig die Wiederherstellung der vollen Souveränität des Landes beschlossen hat, liegt seit dem 28. Juni die Regierungsverantwortung wieder bei den Irakern.¹ Auch wenn eine multinationale Schutztruppe – auf Wunsch der neuen irakischen Übergangsregierung – im Land bleibt, bedeutet dies formal das Ende der Besatzung. Aufgabe einer bis spätestens Ende Januar 2005 zu wählenden Nationalversammlung wird es sein, die im März 2004 erarbeitete Übergangsverfassung durch eine permanente zu ersetzen. Neben der Diskussion um die Entwicklung der Sicherheitslage wird sich somit die Debatte im und um den Irak in der zweiten Jahreshälfte mit der endgültigen irakischen Verfassung beschäftigen.

Angesichts dieser Agenda ist es bedauerlich, dass die verfassungspolitische Diskussion über den Irak in Deutschland und Europa bislang nur wenig Interesse gefunden hat. Im Vordergrund der politischen und publizistischen Aufmerksamkeit stehen nach wie vor die aktuelle Sicherheitslage und die Kritik am bisherigen Vorgehen der USA. Konstruktive Überlegungen zu einer langfristigen Demokratisierung des Landes treten eher in den Hintergrund. Ungeachtet begangener Fehler ist aber gerade zum jetzigen Zeitpunkt die zukunftsorientierte Diskussion um ein nach demokratischen Grundsätzen strukturiertes Verfassungskonzept für den Irak dringend notwendig.²

Die vorliegende Studie leistet einen Beitrag zu einer derartigen Diskussion. Sie beruht auf der Annahme, dass nur ein speziell der irakischen Konfliktstruktur angepasstes Verfassungsmodell zu einer demokratischen Stabilisierung des Landes führen kann. Die nachfolgenden Überlegungen richten den Blick daher zunächst auf die Konfliktstruktur der irakischen Gesellschaft, um darauf aufbauend vier zentrale Verfassungsprinzipien zu entwickeln, die bei der Ausgestaltung einer endgültigen Verfassung für den Irak beachtet werden sollten. Abschließend werden die Chancen einer Implementierung eines solchen Verfassungsmodells diskutiert.

¹ Vgl. UN-Resolution 1546, zit. nach: [http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=s/res/1546\(2004\)](http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=s/res/1546(2004)).

² Siehe dazu auch: Perthes, Volker: Europa und Amerikas „Greater Middle East“. Stichpunkte für den transatlantischen Dialog, in: SWP-Aktuell 5, Februar 2004, S. 8, sowie: Rudolf, Peter: Die ‚Strategie der Freiheit‘ im Nahen und Mittleren Osten. Rhetorik und Realität amerikanischer Politik, in: SWP-Aktuell 53, Dezember 2003, S. 7.

3. Konfliktlinien im Irak

In der Anfang März 2004 verabschiedeten irakischen Übergangsverfassung³ spiegelt sich das zentrale Anliegen wieder, einen Rückfall des Landes in autoritäre Strukturen durch ein ausgeprägtes System von *Checks and Balances* zu verhindern. Trotz dieser Bemühungen weist die Übergangsverfassung einige Mängel auf, die sich in erster Linie auf eine unzureichende Berücksichtigung der Bevölkerungsstruktur des Irak beziehen. Diese Bevölkerungsstruktur zeichnet sich durch die Existenz zahlreicher ethnischer Minderheiten und damit zusammenhängend durch diverse tiefgehende Konfliktlinien (*Cleavages*)⁴ aus. Diese Minderheiten haben aufgrund ihrer demographischen Schwäche keine reale Chance, einen demokratischen Machtwechsel herbeizuführen. Da somit eine zentrale Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit einer Demokratie nicht gegeben ist, erfordert die verfassungsrechtliche Gestaltung einer politischen Ordnung im Irak spezielle Schutz- und Integrationsmechanismen für die Minderheiten des Landes. Andernfalls müssten Kurden, Sunniten, Turkmenen und Chaldo-Assyrer⁵ befürchten, zukünftig von der schiitischen Bevölkerungsmehrheit politisch dominiert oder gar unterdrückt zu werden. Dies könnte dazu führen, dass den Minderheiten des Landes *Demokratie* als ein nichtakzeptables Ordnungsprinzip erscheint. Damit wäre der Konsens aller Beteiligten über die *politischen Spielregeln* des Systems, der für die Funktionsfähigkeit von Demokratie ebenfalls unabdingbar ist, nicht gegeben. In letzter Konsequenz kann dies zu Sezession oder Bürgerkrieg führen.

Eine derartige Entwicklung zu unterbinden, sollte das erklärte Ziel einer endgültigen politischen Ordnung für den Irak sein. Essentielle Voraussetzung hierfür ist, dass

³ Für eine Analyse der Übergangsverfassung siehe: Jacobs, Andreas: Die Übergangsverfassung für den Irak, in: Analysen und Argumente der Konrad-Adenauer-Stiftung, Nr. 8, 2004, sowie: Eichhorst, Kristina/ Sinjen, Svenja: Die irakische Übergangsverfassung: Fallstrick oder Chance für den Demokratisierungsprozess im Irak?, in: Bundesverband Studentischer Reservisten (Hrsg.): Sicherheitspolitische Analysen zum Dritten Golfkrieg; Baden-Baden 2004 (i. E.).

⁴ Als *Konfliktlinien* werden die in einem Land vorherrschenden soziokulturellen Konflikte mit politischer Bedeutung bezeichnet. Sie fügen sich zu spezifischen Konfliktstrukturen zusammen, die sich von Land zu Land unterschiedlich gestalten. Die durch den englischen Begriff *Cleavage* hervorgerufene bildliche Vorstellung, dass diese Konflikte die Gesellschaft in verschiedene Segmente aufteilen, hat den deutschen Begriff der *Konfliktlinien* geprägt, entlang derer sich die Gesellschaft eines Landes spaltet. Vgl. Lipset, Seymour Martin/Rokkan, Stein: *Cleavage Structure, Party Systems, and Voter Alignments: An Introduction*, in: Dies.: *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspective*, New York, London 1967, S. 1-67.

⁵ Unter dieser Bezeichnung werden Chaldäer, Assyrer und Syrer zusammengefasst.

die spezifischen Merkmale der irakischen Konfliktstruktur in ausreichender Weise in das institutionelle Design eines zukünftigen Verfassungsmodells einbezogen werden. Die entscheidende Frage ist daher, in welcher Weise die demokratischen Spielregeln am effektivsten an die spezifische Konfliktstruktur des Irak angepasst werden können, um die Funktions- und Handlungsfähigkeit des irakischen Staates und eine gewaltfreie Konfliktregelung zwischen allen Bevölkerungsgruppen des Landes sicherzustellen.

Allgemein wird davon ausgegangen, dass die Etablierung demokratischer Institutionen am erfolgreichsten verläuft, wenn ein Land eine homogene Konfliktstruktur aufweist, d.h. keine ethnischen Fragmentierungen innerhalb der Gesellschaft bestehen und die sozioökonomischen Verhältnisse möglichst ausgeglichen sind. Dagegen erschwert die Existenz verschiedener ethnischer Gruppen den Aufbau demokratischer Institutionen, da hierbei besondere Rücksicht auf die Interessen dieser Gruppen genommen und deren Integration in den politischen Prozess des Staates sichergestellt werden muss. Im Falle des Irak trifft letzteres zu. Das Land weist mit zahlreichen ethnischen Bevölkerungsgruppen eine mehrfach fragmentierte Gesellschaft auf, die sich sowohl entlang sprachlicher und religiöser wie auch kultureller Konfliktlinien in unterschiedliche Segmente spaltet.

Staatstragend ist mit 75 bis 80 Prozent der Gesamtbevölkerung die arabische Volksgruppe. Der übrige Bevölkerungsanteil entfällt auf die irakischen Kurden, die mit 15 bis 20 Prozent eine verhältnismäßig große ethnische Minderheit darstellen, sowie auf sonstige, etwa 5 Prozent der Bevölkerung umfassende Minderheiten, wie bspw. Turkmenen und Chaldo-Assyrer. Diese sprachlich und kulturell unterschiedlichen Gruppen können jedoch nicht als in sich homogen bezeichnet werden, sondern gliedern sich entlang religiöser Trennlinien in weitere Bevölkerungssegmente auf. So sind ca. 60 Prozent der irakischen Bevölkerung Schiiten, während 32 bis 37 Prozent der sunnitischen Religionsgemeinschaft angehören. Der übrige Anteil entfällt auf christliche und andere Religionen.⁶ Neben dieser sprachlich-kulturellen und religiösen Konfliktlinie lässt sich zudem eine geographische Trennlinie feststellen. Diese zeigt sich in der Siedlungsweise der

⁶ Von Bedeutung ist hierbei, dass im Irak sowohl sich überlagernde Konfliktlinien als auch sich überschneidende Konfliktlinien zu finden sind. So trennt bspw. nicht nur die Sprache die assyrische Minderheit von der übrigen Bevölkerung des Irak, sondern auch ihre überwiegend christliche Religion. Dagegen überschneiden sich im Falle der Kurden und arabischen Sunniten die sprachliche und religiöse Konfliktlinie. Während beide Gruppen unterschiedliche Sprachen sprechen, gehören sie größtenteils aber doch derselben sunnitischen Glaubensrichtung an.

ethnischen Gruppen im Irak. So siedeln die Kurden mehrheitlich kompakt im Norden des Landes. Arabische Sunniten sind dagegen überwiegend im so genannten *sunnitischen Dreieck* zwischen Bagdad, Mossul und der syrischen Grenze zu finden, während Schiiten schwerpunktmäßig im Süden des Landes leben. Dies ist jedoch nur eine grobe geographische Aufgliederung. Zahlreiche andere Minderheiten leben ebenso in den genannten Gebieten. Zu ihnen gehören z.B. Turkmenen und Chaldo-Assyrer, die zu großen Teilen in den kurdischen Siedlungsgebieten im Norden ansässig sind.

Die ethnischen Trennlinien spiegeln sich in den unterschiedlichen politischen und religiösen Gruppierungen wider, die seit dem offiziellen Ende der Kampfhandlungen – z.T. erneut – aktiv geworden sind. Hier zeigt sich, dass sich die vorhandenen Identitäten in politische Organisationen übertragen haben, die in der Mehrzahl entlang ethnischer Trennlinien gebildet wurden. So existieren diverse turkmenische, chaldo-assyrische, kurdische und schiitische Organisationen, deren politisches Gewicht jedoch stark variiert.

Auf schiitischer Seite sind die zwei einflussreichsten Organisationen der *Supreme Council for the Islamic Revolution in Iraq (SCIRI)* sowie die *Da'wa Party*. Neben diesen gibt es zudem einzelne schiitische Anführer, wie Groß-Ayatollah al-Sistani oder der mittlerweile berühmt berüchtigte radikale Schiitenführer al-Sadr, die über bedeutenden politischen Einfluss innerhalb der schiitischen Bevölkerung verfügen. Gemeinsam ist diesen schiitischen Akteuren ihre religiöse Ausrichtung sowie das Ziel, als schiitische Bevölkerungsgruppe erstmals in der Geschichte des Landes die politische Führung übernehmen zu wollen.⁷ Innerhalb der sunnitischen Bevölkerung lassen sich dagegen keine vergleichbaren politischen Gruppierungen oder Persönlichkeiten finden, die über eine allgemein anerkannte Autorität verfügen. Da unter der Herrschaft Saddam Husseins die sunnitisch dominierte *Baath* Partei die einzige politische Organisation darstellte, die mit Erlaubnis des Regimes existierte, fehlt nach dem Verbot dieser Partei den arabischen Sunniten nun ein effektives Instrument, um die eigenen Interessen zu vertreten. Auf kurdischer Seite bestehen dagegen gleich zwei zentrale Parteien nebeneinander: die *Kurdistan Democratic Party (KDP)* sowie die *Patriotic Union of Kurdistan (PUK)*. Obwohl beide Parteien ehemalige Bürgerkriegsgegner und damit langjährige Rivalen sind, ha-

⁷ Neben diesen religiös inspirierten Gruppierungen und Akteuren gibt es innerhalb der schiitischen Bevölkerung auch bedeutende säkulare Elemente, die derzeit jedoch politisch kaum präsent sind.

ben sie sich seit Beginn des Irakkrieges auf eine gemeinsame politische Linie verständigen können. Sie konnten damit verhindern, dass der eigene Einfluss im bisherigen irakischen Übergangsrat und in der neuen Übergangsregierung durch interne Streitigkeiten geschwächt würde.

Im Gegensatz zu diesen Beispielen *ethnischer Parteien* sind politisch bedeutsame Parteien, die Ethnien übergreifend organisiert sind, derzeit im Irak nur in geringer Anzahl zu finden.⁸ Für diese gilt zudem, dass ihr politischer Einfluss äußerst begrenzt ist. Damit dominieren die *ethnischen* Parteien bzw. Organisationen die politische Szene im Irak. Konkurrenz erhalten sie weniger durch *nicht-ethnische* Parteien als vielmehr durch diverse Stämme und Clans, die in der irakischen Gesellschaft von zentraler Bedeutung sind und durch die Strategie des *divide et impera* Saddam Husseins in den vergangenen Jahrzehnten zusätzlich an Einfluss gewinnen konnten.

Für alle politischen Gruppierungen im Irak gilt darüber hinaus, dass sie über keine parteipolitischen Programme verfügen. Vorläufig beschränkt sich ihr zentrales Anliegen darauf, die eigenen Interessen bei der Frage der grundsätzlichen Machtverteilung zwischen den gesellschaftlichen Gruppen durchzusetzen, um ihren politischen Einfluss im zukünftigen irakischen Staatsgebilde langfristig zu sichern. Diese Situation muss jedoch nicht nur von Nachteil sein. Vielmehr bietet sich den politischen Akteuren die Chance, sich auf übergeordnete *Spielregeln* zu einigen, um sich anschließend entsprechend dieser Regeln über politische Inhalte auseinandersetzen zu können. Es stellt sich jedoch die anfangs bereits formulierte Frage, wie diese demokratischen Spielregeln am effektivsten an die spezifische Konfliktstruktur des Irak angepasst werden können, um die Funktions- und Handlungsfähigkeit des Staates und eine gewaltfreie Konfliktregelung zwischen allen Bevölkerungsgruppen des Landes sicherzustellen. Kurzum, es muss nach geeigneten Verfassungsprinzipien gefragt werden, die speziell auf die Gruppenbeziehungen im Irak abgestimmt sind.

⁸ Zu diesen zählen u.a. die ehemaligen irakischen Exil-Parteien *Iraqi National Accord (INA)*, *Iraqi National Coalition* und *Iraqi National Congress (INC)*.

4. Verfassungsprinzipien für den Irak

Ein friedliches Miteinander der Bevölkerungsgruppen unter einer demokratisch verfassten politischen Ordnung lässt sich grundsätzlich durch vier wesentliche Verfassungselemente fördern bzw. gewährleisten. Diese sind: erstens eine Regierungsbeteiligung aller relevanten Bevölkerungsgruppen in Form einer *Großen Koalition*, zweitens ein *Vetorecht* für die Minderheiten des Landes, drittens *Autonomierechte* und viertens ein allgemeiner *Proporz*.⁹ Für die zukünftige irakische Verfassung stellen sie unabdingbare Elemente dar, ohne die ein stabiler politischer Prozess im Irak kaum möglich sein wird.

4.1. Große Koalition

Das Prinzip der *Großen Koalition* ist nicht vergleichbar mit großen Koalitionen in klassisch parlamentarischen Systemen. Vielmehr wird mit diesem Begriff das Ziel definiert, eine Beteiligung aller bedeutsamen Bevölkerungsgruppen eines Landes an der Regierungsbildung festzuschreiben.¹⁰ Hierfür müssten sich die teilnehmenden Akteure durch moderate Einstellungen auszeichnen und dazu bereit sein, auch kleinen Bevölkerungsgruppen ein grundsätzliches Recht auf Mitbestimmung einzuräumen. Der Regierungsstil in einem solchen System sollte infolgedessen durch Kooperation und Kompromissstreben geprägt sein.

Im Irak scheint ein derartiger Regierungsstil angesichts der aktuellen Situation wenig realistisch. Vielmehr deutet die Eskalation der Gewalt in den vergangenen Wochen und Monaten auf eine allgemeine Radikalisierung der politischen Eliten des Landes hin. Dennoch hat aber das Prinzip der Großen Koalition auch unter irakischen Verhältnissen eine Chance auf Realisierung, da es den politischen Akteuren einen zentralen Anreiz zu kooperativem Verhalten bietet: die Beteiligung an der politischen Macht im Land. Die Große Koalition stellt damit insbesondere für einander feindlich gesinnte Gruppen eine wesentliche Garantie für politische Mitbestimmung dar und minimiert das Risiko, anderen Gruppen politisch zu unterliegen. Zudem können durch den Zwang zur

⁹ Dieser Ansatz beruht auf Lijphart, Arend. Vgl.: Lijphart, Arend: *Democracy in Plural Society. A Comparative Exploration*, New Haven 1977.

¹⁰ Dies ist allerdings nicht zwangsläufig gleichbedeutend mit einer Beteiligung aller relevanten politischen Parteien. Vielmehr sollen alle Parteien mit dieser Zielvorgabe dazu angehalten werden, politisches

Zusammenarbeit Konflikte langfristig entschärft und neue Rivalitäten, die ggf. durch politische Machtkämpfe entstehen könnten, verhindert werden.

Die Umsetzung des Prinzips der Großen Koalition ist auf unterschiedliche Art und Weise möglich. So kann sich die Beteiligung aller relevanten Bevölkerungsgruppen eines Staates entweder in der Verfassungswirklichkeit eines Landes als politische Konvention bzw. Tradition etablieren oder aber im Verfassungstext institutionell festgeschrieben sein. Angesichts der hohen gesellschaftlichen Konflikintensität im Irak und der Tatsache, dass sich hier Kooperation und Moderation als Handlungsmaxime erst noch durchsetzen müssen, ist eine verfassungsrechtliche Festschreibung des Prinzips der Großen Koalition im vorliegenden Fall erforderlich.

Der Notwendigkeit einer verfassungsrechtlichen Festschreibung schienen sich auch die Väter der irakischen Übergangsverfassung bewusst gewesen zu sein, als sie die zukünftige Übergangs-Exekutive in einen *Presidency Council (PC)*, einen *Council of Ministers (CoM)* sowie dessen vorsitzenden *Prime Minister (PM)* aufteilten und hierbei ein Dreiergremium für die Besetzung des *PC* vorsahen. Damit wurde die Sicherstellung einer multiethnischen Zusammensetzung des *PC* beabsichtigt, der – so die inoffiziellen Verlautbarungen – aus einem Schiiten, einem Sunniten und einem Kurden bestehen soll.¹¹ Die Übergangsverfassung bietet allerdings nicht die Garantie für eine Machtbeteiligung aller relevanten Gruppen, da nach dem Wahlrecht zum *PC* dessen Zusammensetzung auch anders ausfallen kann. Je nach Koalitionsfähigkeit der Parteien sind durchaus auch Zusammensetzungen denkbar, in denen eine der relevanten Gruppen ausgeschlossen wird und die Schiiten gleich mit zwei Vertretern im *PC* repräsentiert sind.

Die verfassungsrechtliche Verankerung einer *Großen Koalition* ist jedoch eine zentrale Anforderung an das zukünftige politische System im Irak, sofern ein friedliches Zusammenleben aller Bevölkerungsgruppen gewährleistet werden soll. Eine Garantie hierfür böte z.B. die ausdrückliche verfassungsrechtliche Festlegung auf einen Repräsentanten je Bevölkerungsgruppe im *PC*. Von zentraler Bedeutung ist zudem, dass nicht nur die großen Minderheiten wie die der Sunniten und Kurden bei der Regierungsbetei-

Personal aus allen Bevölkerungsgruppen zu rekrutieren.

¹¹ In der Tat haben die Verhandlungen über die Besetzung des ersten derzeit amtierenden *Presidency Council (PC)* dazu geführt, dass man sich auf einen sunnitischen Präsidenten und einen schiitischen sowie einen kurdischen Stellvertreter geeinigt hat.

ligung berücksichtigt werden, sondern auch die *kleinen* Minderheiten wie Turkmenen und Chaldo-Assyrer, die bereits jetzt um ihre politische Selbstbehauptung in den kurdisch dominierten Gebieten im Norden des Irak fürchten. Denkbar wäre in diesem Zusammenhang eine personelle Vergrößerung des *PC* auf vier Mitglieder, wobei die Besetzung des vierten Postens in einem festgelegten Modus zwischen den *kleinen* Minderheiten wechseln könnte.

Sollte das in der Übergangsverfassung bislang vorgesehene semi-präsidiale Regierungssystem, in dem sich der *PC* die exekutiven Aufgaben mit einem Premierminister teilt, in die endgültige Verfassung übernommen werden, wäre es zudem notwendig, die *Große Koalition* auch auf das Kabinett des Ministerpräsidenten auszudehnen. Von der Übergangsverfassung ist dies nicht vorgesehen. Es wäre jedoch auch hier sinnvoll, die Repräsentation aller relevanten Gruppen durch ihnen zugeteilte Kabinettsposten verfassungsrechtlich festzuschreiben. Indem hier der schiitischen Bevölkerung eine höhere Anzahl von Kabinettsitzen zugestanden würde, könnte man zudem auf die schiitischen Forderungen nach einer dominanten Stellung im politischen Prozess eingehen, ohne zugleich eine *Tyrannie der Mehrheit* zu riskieren.

4.2. Minderheitenveto

Auch in einer *Großen Koalition*, d.h. innerhalb der Regierung, können Situationen entstehen, in denen die politischen Repräsentanten von Minderheiten zwar ihre Position nachdrücklich vertreten, von den übrigen Regierungsmitgliedern jedoch überstimmt werden. Während dies bei politischen Entscheidungen, die tagtäglich getroffen werden, von den betroffenen Gruppen akzeptiert werden muss, besteht demgegenüber ein Unterschied zu grundsätzlichen Entscheidungen, die die vitalen Interessen der Minderheiten berühren. In Bezug auf derartige Entscheidungen ist ein Minderheitenveto unerlässlich, damit sich *kleine* Bevölkerungssegmente wirksam vor den Entscheidungen der Mehrheit schützen können. Andernfalls kann die Erfahrung, innerhalb eines Systems mit den vorgesehenen politischen Mitteln seine eigenen zentralen Interessen nicht sichern zu können, langfristig zu der Entscheidung führen, diese Interessen notfalls außerhalb des Systems mit illegalen Mitteln zu verteidigen. Ein gewalttätiger Konflikt mit möglicherweise separatistischen Tendenzen wäre somit vorprogrammiert.

Ähnlich wie die *Große Koalition* kann auch ein Minderheiten veto grundsätzlich verfassungsrechtlich festgeschrieben oder als politische Praxis in der Verfassungswirklichkeit eines Landes verankert werden. Im Irak empfiehlt sich aus den oben genannten Gründen die explizite verfassungsrechtliche Garantie. In der irakischen Übergangsverfassung wurde ein solches Veto in Bezug auf die Annahme einer endgültigen Verfassung verankert. So legt sie fest, dass im Rahmen eines landesweiten Referendums eine Zweidrittelmehrheit in je drei der 18 *Governorates*, den bisherigen irakischen Regierungsbezirken, ausreicht, um negativ über die Annahme der endgültigen Verfassung zu entscheiden. Da sowohl Kurden als auch Sunniten relativ kompakt siedeln und auf Grund ihrer quantitativen Ausmaße in mindestens drei *Governorates* über eine entsprechende Mehrheit verfügen, können sie die Annahme des Dokuments verweigern. Diese Tatsache wird ihnen bei den Verhandlungen zur endgültigen Verfassung ein erhebliches politisches Gewicht verleihen und möglicherweise dazu führen, dass auch in der endgültigen Verfassung ein ähnlich geartetes Minderheiten veto verankert wird. Der Sonderberater des Generalsekretärs der VN für den Irak, Lakhdar Brahimi, hat diese starke Verhandlungsposition beider Gruppen allerdings schon jetzt geschwächt, indem er verlauten ließ, die Übergangsverfassung binde die irakischen Verhandlungspartner hinsichtlich der endgültigen irakischen Verfassung in keiner Weise.¹² Zudem zeigt sich auch hier ein weiteres Mal die Vernachlässigung der übrigen Minderheiten des Irak. Diese werden die Anforderungen für die Ausübung des Vetorechts aus demographischen Gründen nicht erfüllen können. Es ist zu befürchten, dass ihnen auf Grund ihrer quantitativen Schwäche auch in der endgültigen Verfassung ein solches Veto verwehrt bleiben wird. Für eine erfolgreiche Kanalisierung der irakischen Konfliktlinien ist jedoch eine entsprechende Berücksichtigung auch dieser Gruppen von essentieller Bedeutung.

Verstärkt wird der Eindruck einer Ungleichbehandlung der irakischen Bevölkerungsgruppen durch die Ausgestaltung der Minderheitenrechte in der irakischen Übergangsverfassung. Zwar lassen sich diese v.a. im Hinblick auf sprachliche Rechte als fortschrittlich bezeichnen, doch wird der kurdischen Bevölkerungsgruppe durch ihre explizite verfassungsrechtliche Erwähnung auch in dieser Hinsicht ein besonderer Stellen-

¹² Brahimi, Lakhdar: Statements and press remarks. Joint press conference by Lakhdar Brahimi, Special Adviser to the Secretary-General, and Mr. Massoud Barzani, President of the Iraqi Governing Council, Baghdad, 14.04.2004, zit. nach: <http://www.un.org/apps/news/infocusnewsiraq1.asp?NewsID=723&sID=19> (03.05.2004).

wert eingeräumt. Diese deutliche verfassungsrechtliche Asymmetrie in Bezug auf Minderheiten veto und -schutzrechte, bietet ein Konfliktpotential, das in der endgültigen Verfassung entschärft werden sollte. Ein verfassungsrechtliches Gleichheitsgebot für alle Bevölkerungsgruppen unabhängig von ihrer Größe bzw. die Ausdehnung der besonderen Schutzrechte der Kurden auf alle Gruppen wäre hierfür bereits ausreichend.

4.3. Autonomie

Eine zentrale Forderung von Minderheiten ist die durch Autonomierechte abgesicherte politische und kulturelle Selbstbestimmung. Auf Grund der überwiegend kompakten und geographisch voneinander abgegrenzten Siedlungsweise der irakischen Bevölkerungsgruppen bietet sich im Irak die Möglichkeit an, diese Autonomierechte in Form eines föderalen Systems zu implementieren. So erhielten die Minderheiten des Landes de facto die Möglichkeit, in ihrem Siedlungsgebiet über die eigenen Belange selbst zu bestimmen.

Doch nicht nur aus diesem, sondern auch aus einem weiteren Grund ist das föderale System für die irakische Konfliktstruktur empfehlenswert: Unabhängig von der Bevölkerungsgröße sind alle Subsysteme (im Irak sind dies die *Governorates*) gleichberechtigt in einer nationalen föderalen Kammer vertreten; dies führt zur Überrepräsentation der - demographisch betrachtet - *kleinen* Subsysteme. Deren Mitspracherechte werden auf diese Weise deutlich gestärkt. Damit stellt das föderale System eine zusätzliche Form des institutionell abgesicherten Minderheitenschutzes dar. Von zentraler Bedeutung ist hierbei jedoch, dass eine solche föderale Kammer tatsächlich existiert und ihre Mitglieder über das Recht verfügen, aktiv am Willensbildungsprozess des Gesamtsystems mitzuwirken. Ist dies nicht gegeben, so handelt es sich nicht um eine föderale Struktur, sondern vielmehr um einen Autonomiestaat, wie dieser bspw. in Spanien existiert. Auf Grund der mangelnden Mitspracherechte verliert die Überrepräsentation der *kleinen* Subsysteme bei dieser Autonomieform jedoch ihre Bedeutung. Darüber hinaus fördert ein System autonomer Gemeinschaften zwar die Eigenständigkeit der Subsysteme, nicht jedoch ihren Zusammenhalt. Es besitzt damit die Eigenschaft, ggf. existierende separatistische Bewegungen tendenziell zu verstärken, anstatt ihnen entgegenzuwirken.

Aufgrund der irakischen Bevölkerungsstruktur und ihrer Siedlungsweise war man sich in den Verhandlungen zur Übergangsverfassung einig, eine föderale Struktur im Irak zu implementieren. Obwohl dementsprechend in der Übergangsverfassung die Bezeichnung *Föderalismus* gebraucht wird, lässt sich jedoch das Modell, auf das man sich einigte, nicht als föderales System bezeichnen. Der Grund hierfür ist, dass das geplante System das oben genannte zentrale Kriterium nicht erfüllt. Die irakischen *Governorates* verfügen über keine Mitwirkungsrechte am Willensbildungsprozess des Gesamtsystems. Sollte die Übergangsverfassung in dieser Hinsicht wie geplant umgesetzt werden, entstünde daher im Irak anstatt eines föderalen Systems eine Form des Autonomiestaates nach spanischem Vorbild. Den bereits bestehenden zentrifugalen Tendenzen im Irak, die insbesondere im kurdischen Norden deutlich sichtbar sind, kann mit einem solchen System nicht effektiv entgegengewirkt werden. Vielmehr gewährt das geplante irakische Modell der kurdischen Region ein außergewöhnlich hohes Maß an Eigenständigkeit, ohne die kurdische Bevölkerungsgruppe ausreichend in den politischen Prozess des Gesamtstaates einzubinden.

Darüber hinaus weist das geplante irakische Autonomiesystem ein weiteres Mal eine deutliche Asymmetrie zwischen den Rechten der kurdischen Bevölkerung und denen anderer, *kleinerer* Minderheiten auf. Spezielle Autonomierechte werden diesen im Vergleich zu den Kurden nicht eingeräumt, sondern lassen sich nur aus den allgemeinen Rechten der *Governorates* ableiten. Damit besteht ein Ungleichgewicht in der rechtlichen Stellung der unterschiedlichen irakischen Bevölkerungsgruppen, das leicht zu Interessenskonflikten zwischen diesen führen kann.

Für die endgültige Verfassung des Irak ist es daher von zentraler Bedeutung, die bislang bestehenden Schwachstellen der Übergangsverfassung auszubessern und ein genuin föderales System zu etablieren. Ein solches System muss die zwei bereits angesprochenen zentralen Anforderungen erfüllen: Es sollte zum einen effektive Mitwirkungsrechte der föderalen Kammer am Willensbildungsprozess des Gesamtsystems garantieren und zum anderen jede Form von verfassungsrechtlicher Asymmetrie zwischen den einzelnen Bevölkerungsgruppen weitgehend meiden und stattdessen ihre rechtliche Gleichbehandlung gewährleisten.

4.4. Proporz

Um die Funktionsfähigkeit des Systems zu gewährleisten und alle Bevölkerungsgruppen zufrieden zu stellen, reicht ihre Repräsentation in den zentralen Entscheidungsorganen des Staates nicht aus. Vielmehr sollten alle Gruppen auch proportional zu ihrem Bevölkerungsanteil repräsentiert sein. Ein geeignetes Mittel, um dieses Ziel zu erreichen, ist die Verteilung von staatlichen Ämtern und materiellen Ressourcen nach einem festgelegten Schlüssel. In der irakischen Übergangsverfassung sind zwar Ansätze hierzu zu erkennen, doch sind diese bislang wenig konkret ausformuliert. So ist lediglich festgelegt, dass die Erträge der natürlichen Ressourcen des Irak über das nationale Budget entsprechend der Bevölkerungsverteilung ausgeschüttet werden sollen. Weitere allgemeine Proporzregeln gibt es bislang jedoch nicht.

Neben dem Ämter- und Ressourcenproporz existiert ein zweites Mittel zur Umsetzung des Proportionalitätsprinzips, das von weitaus größerer Bedeutung ist: das Wahlsystem eines Landes. Es entscheidet in direkter Weise über die Zusammensetzung des Parlaments und hat damit Einfluss auf die spätere Regierungsbildung. Wird Proporz angestrebt, so ist die Einführung eines Verhältniswahlsystems sinnvoll, da hierdurch die Schaffung eines getreuen parteipolitischen Abbildes der Wählerschaft möglich wird und die Wählerstimmen direkt proportional in Parlamentsmandate der einzelnen Parteien umgesetzt werden können. Entscheidend ist jedoch die konkrete Ausgestaltung eines solchen Verhältniswahlsystems.

Das jeweilige Design eines Wahlsystems muss in entscheidendem Maße von der speziellen Konfliktstruktur eines Landes abhängig gemacht werden. Die irakische Gesellschaftsstruktur erfordert diesbezüglich ein besonderes Geschick. Es erscheint bspw. zweckmäßig zu sein, die in Verhältniswahlsystemen häufig übliche Prozenzhürde zur Verhinderung einer exzessiven Zersplitterung des Parteiensystems nicht zu hoch anzusetzen. Andernfalls liefe man Gefahr, den *kleinen* Minderheiten eine Chance auf parlamentarische Repräsentation zu verwehren. Dies ist nur einer von vielen Aspekten, die im Design des zukünftigen irakischen Wahlsystems berücksichtigt werden sollten. Hier zeigt sich jedoch bereits die besondere Relevanz der konkreten Ausgestaltung des jeweiligen Wahlsystems. Wahlsystemfragen sind infolgedessen immer auch Machtfragen. Es erstaunt daher, dass Lakhdar Brahimi die kühne Prognose abgab, Streitigkeiten um

ein künftiges Wahlsystem werde es im Irak nicht geben.¹³ Zwar konnte man sich Ende Mai auf grundsätzliche Regeln eines irakischen Wahlsystems einigen, doch blieben entscheidende Detailfragen offen. Diese müssen erst noch von der neuen irakischen Wahlkommission geklärt werden. Ob dieser Einigungsprozess konfliktfrei verläuft, bleibt abzuwarten.

Mit dem Regelwerk in seiner jetzigen Form wird das Ziel verfolgt, eine faire Repräsentation aller Bevölkerungsteile des Irak zu ermöglichen. Infolgedessen entschied man sich für ein Verhältniswahlsystem. Auch die Besonderheiten der irakischen Konfliktstruktur wurden berücksichtigt, indem man auf eine etwaige Prozenzhürde gänzlich verzichtete. Es ist bereits ein wichtiges Signal an die Minderheiten des Landes, dass ihre Interessen bei der Gestaltung des Wahlsystems gewahrt bleiben. Dennoch schöpft das bislang vorgesehene System die zahlreichen Möglichkeiten, die ein Wahlsystem zur Konfliktregelung in fragmentierten Gesellschaften bieten kann, nicht aus. So müssen Wahlsysteme nicht nur dazu dienen, die einzelnen Gesellschaftssegmente *fair* zu repräsentieren. Sie können darüber hinaus auch die politischen Akteure zu Kooperation und moderaten Einstellungen bewegen, indem sie ein solches Verhalten *belohnen* bzw. gegenteiliges Verhalten *bestrafen*. Ein mit Anreizen zu Moderation und Kooperation versehenes Wahlsystem wäre auch im Irak zweckorientiert, um zur Stabilisierung des politischen Prozesses beizutragen. Denkbar wäre hierbei bspw. ein Wahlsystem mit Präferenzstimmgebung. In einem solchen System verfügen die Wähler i.d.R. über eine Erst- und eine Zweitstimme, die sie ihrem Favoriten sowie dem aus ihrer Sicht *zweitbesten* Kandidaten geben können. Ist der favorisierte Kandidat in der Wahl nicht erfolgreich, so erhält der *zweitbeste* Kandidat automatisch die Zweitstimme. Obwohl es diverse Formen der Präferenzstimmgebung gibt, ist das von allen Modellen verfolgte Ziel, die zur Wahl stehenden politischen Akteure dazu anzuhalten, in allen Bevölkerungsgruppen Zustimmung zu suchen und sich nicht nur auf die eigene ethnische Gruppe zu konzentrieren. Grundsätzlich kann ein solches Wahlsystem die politischen Akteure davon abhalten, ethnische Trennlinien zur Mobilisierung ihrer Wähler zu nutzen und dabei die Verschärfung ethnischer Konflikte in Kauf zu nehmen. Dieses System wurde im bisherigen iraki-

¹³ „It is very easy to prepare these laws, it can be done with the existing capabilities. I don't think any Iraqis will object to an electoral law. All of this needs to be done before the June 30th date if you want elections to be held in January 2005.“ Brahimi, Lakhdar, a.a.O.

schen Wahlsystem jedoch nicht umgesetzt. Zusammenfassend lässt sich daher festhalten, dass sowohl in Bezug auf das künftige irakische Wahlsystem als auch mit Hinblick auf Ämter- und Ressourcenproporz noch deutliche Optimierungsmöglichkeiten bestehen.

5. Demokratischer Konsens im Irak

Seit Beginn des Irakkrieges bestehen in Bezug auf die Zukunft des Landes zwischen den USA und Großbritannien auf der einen sowie verschiedenen europäischen Ländern auf der anderen Seite vielfältige Differenzen. Dennoch ist man sich einig, dass das im Irak verfolgte übergeordnete Ziel die Demokratisierung des Landes darstellt. Demokratische Strukturen lassen sich aber nur dann implementieren, wenn innerhalb eines Staates ein Konsens darüber besteht, dass Konflikte mit politischen Mitteln friedlich ausgetragen werden. Dieser Konsens muss im Irak erst noch geschaffen werden. Trotz der skizzierten Schwierigkeiten erscheint es mittel- bis langfristig jedoch durchaus denkbar, eine Einigung auf einen solchen *demokratischen Konsens* zu erreichen. Die Frage, die sich in diesem Zusammenhang allerdings stellt, ist die nach der Dauerhaftigkeit dieses Konsenses. Wie lässt sich eine friedliche Konfliktregelung langfristig sicherstellen und ein Rückfall in gewalttätige Auseinandersetzungen oder diktatorische Strukturen verhindern? Mit der erfolgten Machtübergabe und dem damit einhergehenden politischen, wenn auch nicht militärischen Rückzug der USA, werden in dieser Hinsicht die Beziehungen zwischen den diversen ethnischen Gruppen im Irak *die* zentrale Rolle spielen. Es ist daher eine wesentliche Voraussetzung für die Etablierung und Konsolidierung demokratischer Strukturen im Land, dass in einer zukünftigen irakischen Verfassung alle Möglichkeiten ausgeschöpft werden, um das Verhältnis dieser Gruppen zueinander institutionell so zu regeln, dass einer Intensivierung der Konfliktlinien und einem Rückfall in gewaltsame Konfliktlösungsmechanismen vorgebeugt werden kann.

Die bisherige Übergangsverfassung weist in dieser Hinsicht jedoch noch erhebliche Defizite auf. Sie spiegelt ein mangelndes Bewusstsein für die Problematik der ethnischen Beziehungen wider und scheint eine Spekulation auf den *Best Case* darzustellen. Auf Seiten der Verantwortlichen bestand offensichtlich ausreichend Hoffnung, dass sich die einzelnen Gruppen auch ohne verfassungsrechtlich verankerte Bestimmungen auf

ein friedliches Zusammenleben einigen werden. Da die Konfliktstruktur des Landes zumindest kurz- und mittelfristig als konstant betrachtet werden muss, ist eine Verfassung daran zu messen, ob sie unter den Voraussetzungen eben dieser besonderen Rahmenbedingungen eine demokratische Regierungsweise ermöglichen kann. Aus der Analyse der irakischen Konfliktstruktur folgt, dass man im Falle des Irak nicht etwa von einem *Best-Case-Scenario*, sondern eher von einem *Worst-Case-Scenario* ausgehen muss. Die vier skizzierten Verfassungsprinzipien könnten auch unter diesen Bedingungen einen wichtigen Beitrag dazu leisten, einen demokratischen Konsens im Irak herzustellen und zu sichern.

6. Executive Summary

June 30th 2004 marked the beginning of Iraqi political self governance. An interim national assembly (that has to be elected at the end of January 2005) will now have to replace the current interim constitution that was adopted in March this year. During the next few months, discussions will focus on the negotiations for the final constitution for Iraq. The overall aim of the interim constitution was to avoid any re-emergence of previous Iraqi authoritarian structures by creating a system of checks and balances. Yet, analysis of the interim constitution reveals some deficiencies that do not account for Iraq's complex societal structure. This structure includes diverse deep cleavages and, thus, the existence of several ethnic minorities. These various minority groups struggle against demographic weakness and, therefore, do not have the mass appeal or strength to change political power in Iraq. Because this is one of the main requirements of a functional democratic system, the final constitution needs to include special protection and integration mechanisms for the minorities in Iraq. Otherwise Kurds, Sunnis, Turkmen and Chaldo-Assyrians may fear political suppression by the Shiite majority. The empirical record indicates that civil war and secession are often the result of this political division. Considering this, the study first examines the Iraqi cleavage structure and develops four constitutional recommendations that are adequate to serve the needs of the Iraqi society. These recommendations include the elements of a *grand coalition*, of a *minority veto*, of *autonomy* and of *proportion*. The final constitution must address these important political elements to be able to pave the way for a peaceful and free cohabitation amongst all population groups in the country. The study then concludes by examining the current prospects for the implementation of these constitutional recommendations in the final Iraqi constitution.

Die Autorinnen

Kristina Eichhorst (M.A.) und *Svenja Sinjen (M.A.)* sind wissenschaftliche Mitarbeiterinnen am Institut für Sicherheitspolitik an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel.