

Verfassungsdebatte und Parlamentswahlen: politische Meilensteine im Irak

Fürtig, Henner

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

GIGA German Institute of Global and Area Studies

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Fürtig, H. (2006). *Verfassungsdebatte und Parlamentswahlen: politische Meilensteine im Irak*. (GIGA Focus Nahost, 2). Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies - Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien, Deutsches Orient-Institut. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-274851>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Verfassungsdebatte und Parlamentswahlen: Politische Meilensteine im Irak

Henner Fürtig

Mit der Annahme des Verfassungsentwurfs am 15.10.2005 und den zwei Monate später stattfindenden Parlamentswahlen wurden wichtige Eckpfeiler beim politischen Umbau des Irak nach dem Sturz des Baath-Regimes gesetzt. Am 20.1.2006 erfolgte in Bagdad die Bekanntgabe der Wahlergebnisse.

Analyse:

Aus den ersten freien und geheimen Wahlen in einem arabischen Land gingen die Schiiten (United Iraqi Alliance – UIA) als Sieger (128 Sitze) hervor. Sie verfehlten in dem 275 Sitze umfassenden Parlament jedoch die Mehrheit. Dafür benötigen sie die Mitwirkung der Kurden (Democratic Patriotic Alliance of Kurdistan – DPAK), die 53 Mandate erlangt. Für eine Zweidrittelmehrheit sind sogar die Stimmen einer dritten Partei notwendig, entweder der drittplatzierten sunnitischen Iraqi Accord Front (IAF, 44 Sitze), der säkular orientierten Iraqi National List (INL, 25 Sitze), einer weiteren Sunnitenpartei (National Dialog Council – NDC, elf Sitze) oder mindestens drei Stimmen aus dem Lager weiterer 14 Parteien.

- Obwohl die Legislaturperiode vier Jahre dauert, verheißt das Wahlergebnis nicht per se den Beginn einer stabileren Phase in der irakischen Nachkriegsentwicklung. Dafür sorgt nicht zuletzt die unvollendet gebliebene Verfassungsdebatte, die Schlüsselentscheidungen dem neuen Parlament aufgebürdet hat. Das insbesondere von den USA vertretene Primat der Termintreue vor der Optimierung der Verfassungsinhalte erzwang zahlreiche substanzielle Kompromisse.
- Klarer Wahlverlierer waren die säkular ausgerichteten Parteien, insbesondere Iyad Allawis INL. Mehr denn je waren Religion und ethnische Bindungen die wahlentscheidenden Kriterien.
- Der andauernde bewaffnete Widerstand verschiebt das politische Kräfteverhältnisses zuungunsten des Zentrums, weil er Bagdad vom übrigen Land und ganz Irak vom Ausland isoliert.
- Dezentralisierung, Konfessionalisierung und Ethnisierung führen zu einer regressiven Entwicklung staatlicher Strukturen, d.h. Clans, Familien, Verbände, *peer groups* etc. gewinnen immer mehr an Bedeutung.

Key Words: Irak, politischer Umbau, Verfassung, Wahlen, innenpolitisches Kräfteverhältnis

1. Beginn der Verfassungsdebatte

Das am 8.3.2004 verabschiedete sog. *Transitional Administrative Law* (TAL) definierte die Hauptaufgabe der bis spätestens zum 31.1.2005 zu wählenden provisorischen Nationalversammlung in der Ausarbeitung einer endgültigen Verfassung des neuen Irak bis 15.8.2005 (§ 61A), der Vorlage dieser Verfassung vor ein Referendum am 15.10.2005 (§ 61B) und bei Verfassungsannahme die Organisation allgemeiner und freier Parlamentswahlen am 15.12.2005 auf der Grundlage dieser Verfassung (§ 61C).

Für den Fall der Nichteinhaltung des Termins für die Vorlage am 15.8.2005 hielt das TAL einen Ausweg parat, nämlich bis zum 1.8.2005 eine Fristverlängerung um maximal sechs Monate in Anspruch zu nehmen (§ 61F). Würden der Ausweichtermin nicht in Anspruch genommen und die Textvorlage bis Mitte August trotzdem nicht gelingen, bliebe das TAL vorerst in Kraft „until the permanent constitution is issued and the new Iraqi government formed in accordance with it“¹.

Diese detaillierte Erörterung der Bestimmungen im TAL dient in erster Linie der Bestätigung der These, dass es für das stringente Festhalten an – inhaltlich nicht zu begründenden – Terminen keinen Verfassungsgrund gab. Es hätte also keine Verfassungskrise gedroht, wenn sich die „Väter“ der neuen irakischen Verfassung die Zeit genommen, die sie für die Ausarbeitung eines tragfähigen Dokuments tatsächlich benötigt hätten. Der Umkehrschluss kann daher nur lauten, dass politische „Not“ die Eile gebot.

2. Die Verfassungskommission

Richtung und Inhalt der Diskussion um die zukünftige Verfassung waren natürlich primär von der Zusammensetzung der mit der Verfassungserarbeitung betrauten provisorischen Nationalversammlung abhängig.

Die UIA, die sog. Schiitenliste, gewann bei den Wahlen vom 30.1.2005 140 der 275 Sitze. Damit war sie zwar der unbestrittene Wahlsieger, aber eine dominante Zweidrittelmehrheit verfehlte sie. Für die Verabschiedung grundsätzlicher Verfassungs-

fragen benötigte sie die Hilfe der 75 kurdischen Mandatsträger. Diese wurden somit das „Zünglein an der Waage“ und konnten sich rühmen, der eigentliche Wahlsieger zu sein.

Alle anderen Wettbewerber landeten abgesehen. Sunnitische Politiker, verteilt auf verschiedene Allianzen und Parteien, erreichten insgesamt nur 17 Sitze. Das entsprach keineswegs ihrem Anteil an der Gesamtbevölkerung, sondern war dem weitgehend eingehaltenen sunnitischen Wahlboykott geschuldet. Die daraus sich ergebenden Schwierigkeiten bei der Regierungsbildung wirkten sich auch auf die Schaffung der Verfassungskommission aus. Erst am 10.5.2005 konnte die formale Gründung vollzogen werden, womit der Zeitrahmen bis zum 15.8.2005 noch enger geworden war. Wenig überraschend fand die Zusammensetzung der provisorischen Nationalversammlung in der 55 Personen umfassenden Verfassungskommission eine Wiederholung (siehe Tabelle 1).

Tabelle 1: Zusammensetzung der Verfassungskommission

Politische Organisation	Anzahl der Mitglieder
UIA	28 (Scheich Humam Hamoudi, Vors.)
DKP	15 (Fuad Masoum, stellv. Vors.)
Iraqi National List	8 (Adnan al-Janabi, 2. stellv. Vors.)
National Rafidain List (Christen)	1
Front of Iraqi Turkomans	1
People's Union (Kommunisten)	1
Patriotic Cadres and Elites (Nationalisten)	1

Quelle: Iraq: Don't rush the constitution. Brussels: International Crisis Group (Middle East Report, 43) 2005, S. 2f.

Nur zwei der 55 Mitglieder der Verfassungskommission waren arabische Sunniten. Zwischen den beiden großen Fraktionen begann umgehend ein Disput über zukünftige Abstimmungsverfahren. Aus nahe liegenden Gründen bevorzugte die UIA Entscheidungen mit einfacher Mehrheit, während die DKP aus ebenso nachvollziehbaren Gründen

¹ Brown, Nathan J.: Post-Election Iraq. Facing the Constitutional Challenge, Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2005, S. 5.

auf Entscheidungen mit Zweidrittelmehrheit beharrte. Die US-Regierung, die jetzt nicht nur die Einhaltung ihres Zeitplans, sondern das Gelingen der Verfassung insgesamt in Gefahr sah, erzwang eine intensivere, auch numerische Einbindung der arabischen Sunniten. Die Verfassungskommission richtete deshalb eine Offerte an die damals stärksten Sunnitenparteien, die Irakische Islamische Partei (IIP), die Vereinigung Muslimischer Gelehrter (VMG) und den National Dialog Council (NDC). In rasch einberufenen Caucus-Verfahren (im Vorjahr noch über Parteigrenzen hinweg abgelehnt) nominierten die sunnitischen Parteien bis zum 5.6.2005 15 zusätzliche Mitglieder mit vollem Stimmrecht und zehn Beobachter. Damit nicht genug: Der externe Druck auf die Kommission war so groß, dass am gleichen Tag eine Einigung auf das Konsensverfahren bei Abstimmungen erfolgte. Damit war das Gewicht der sunnitisch-arabischen Kommissionsmitglieder sowohl relativ als auch absolut gewachsen.

3. Die Interessen der Kommissionsmitglieder

Der Streit um Abstimmungs- und Beteiligungsfragen wurde bald durch die Erörterung inhaltlicher Probleme abgelöst. Grundsätzlicher Dissens bestand vor allem über:

- die zukünftige Staatsstruktur, insbesondere die Frage, ob Irak ein Föderalstaat werde oder ein Zentralstaat bleibe. Die Kurden machten kein Hehl aus ihrem Standpunkt, unter keinen Umständen Abstriche am seit 1991 erreichten Autonomiestatus hinzunehmen. Politischen Zugewinn verstanden sie immer als Ausdehnung dieses Status. Sie definierten den Föderalstaat zudem geographisch, d.h. aus einer arabischen und einer kurdischen Region bestehend. Die arabischen Kommissionsmitglieder verhielten sich tendenziell ablehnend, wobei die Schiiten weniger Nachdruck an den Tag legten, weil sie die Stimmen der Kurden bei Entscheidungen benötigten und in ihrer gemeinsamen Oppositions- und Exilvergangenheit bereits zahlreiche Föderationsvarianten „durchgespielt“ hatten. Die arabischen Sunniten sahen den Föderalismus dagegen als endgültigen Abgesang an die eigene und die gesamtirakische „gloriose“ Vergangenheit. Wenn sie überhaupt Fragen des Föderalismus diskutierten, dann äußerten sie sich über ad-

ministrativen Föderalismus auf Basis der bisherigen 18 Provinzen. Darüber hinaus waren nicht minder schwierige Schlüsselfragen wie die Aufteilung der Gewinne aus natürlichen Ressourcen der Regionen, die Rolle bisheriger Milizen (kurdische *Peshmerga*, schiitische *Badr-Brigade*) und vor allem der Status von Kirkuk zu klären. Für die Kurden stand außer Frage, dass Kirkuk die neue Hauptstadt ihrer Region werden müsse, für die Araber war bestenfalls ein Bagdad vergleichbarer „föderaler“ Status denkbar. Das TAL hatte hier allerdings die schwierige Aufgabe hinterlassen, „Ungechtigkeiten durch demographische Veränderungen des Baath-Regimes rückgängig (zu) machen“ (§ 58), und den Kurden gleichzeitig enormes politisches Potenzial in die Hände gegeben. Wenn in mindestens drei Provinzen zwei Drittel der Wähler die Verfassung ablehnen, gilt sie als nicht angenommen (§ 61). Die Kurden hatten damit eine von arabischer Seite heftig kritisierte Sperrminorität erlangt.

- die Rolle der Religion, insbesondere den Rang der *shari'a* und die politische Aufgabe der Geistlichkeit. Wird der Islam eine oder die Quelle der Rechtsprechung? Der Ausgang der Diskussion nimmt weit reichenden Einfluss auf die Zivilgesetzgebung, insbesondere die Rechtsstellung der Frauen.
- die nationale Identität und die Staatsbürgerschaft. Ist Irak ein arabischer oder ein multiethnischer Staat?
- die Form der Gewaltentrennung. Wird Irak eine Präsidial- oder eine parlamentarische Republik? Entsteht ein Ein- oder ein Mehrkammernsystem usw.?
- die Art der staatsbürgerlichen Rechte. Wird Irak eher ein säkularer oder ein islamischer Staat?

3.1. Kurdische Interessen

Am Bestimmtesten und nachdrücklichsten vertraten die Kurden ihre Interessen in der Verfassungskommission. Nachdem sie ihr Potenzial in den Wahlen vom 30.1.2005 faktisch vollständig ausschöpfen konnten, „platzten“ sie fast vor Selbstbewusstsein. Sie stellten Maximalforderungen nach einem zusammenhängenden Autonomiegebiet im Norden, nicht nur unter Einschluss von Kirkuk, sondern auch von Mosul. Während der eher kosmopolitische Chef der Patriotischen Union

Kurdistan (PUK) und Staatspräsident Jalal Talabani den Eindruck erweckte, ihm gehe es auch in letzter Instanz nur um eine weit reichende Autonomie innerhalb des Irak, schlug der traditionell nationalistischere Chef der Kurdischen Demokratischen Partei (KDP), Massoud Barzani, radikalere Töne an. Wenn Araber ständig betonten, Teil der arabischen Nation zu sein, hätten die Kurden das Recht, sich als Teil der kurdischen Nation zu begreifen. Zudem sei die irakische Staatszugehörigkeit von Kurden kein arabischer Gnadenakt, sondern die Araber sollten froh sein, wenn die Kurden freiwillig irakische Staatsbürger blieben.²

Neben traditionellen Argumenten entdeckten die kurdischen Kommissionsmitglieder nun auch neue Faustpfänder. Das Wasser aus den kurdischen Stauseen von Dokan und Darbandikan ist von wesentlicher Bedeutung für die Landwirtschaft im arabischen Teil des Irak, sogar die süd-irakischen Marschen könnten nach dem Eingriff Saddam Husains ein zweites Mal austrocknen. Das kurdische Autonomiegebiet verhält sich schon jetzt vielfach wie ein souveräner Staat. Es verfügt über eigene Flaggen, verwendet eigene Einreisestempel, erhebt exklusive Steuern und Gebühren etc. Die US-Regierung hat die für die arabische Mehrheitsbevölkerung schwer erträgliche „Kraftmeierei“ noch unterstützt. Außenministerin Condoleezza Rice besuchte bei ihrem Aufenthalt in Irak am 15.5.2005 nicht zuerst Bagdad, sondern Massoud Barzani in dessen Hauptquartier in Erbil. Nicht nur extreme arabische Nationalisten maßen diesem Akt hohen Symbolgehalt zu.

Wie angeführt, verhalten sie sich dem Föderalismuskonzept gegenüber zumindest ambivalent, meist jedoch ablehnend. Ihrer Ansicht nach verfügt das Konzept im zentralistischen Irak über keinerlei Wurzeln, es bevorteilt aus arabischer Sicht einseitig die Kurden. Das „von den Amerikanern verfasste“ TAL habe die Zuwendungen für die Kurden ohnehin reichlich bemessen. Neben dem bisher Gesagten wird dabei besonders auf die neue administrative Gliederung des Landes verwiesen, die mit der Region (neben der bisherigen Unterteilung in Zentrum und Provinz) eine neue Kategorie (für die Kurden) eingeführt habe. Diese Option stand grundsätzlich natürlich auch

anderen Provinzen offen. Die Implikationen der Bestimmung sollten sich bald zeigen.

3.2. Schiitische Vorhaben

Schiitische Organisationen und Politiker haben mit den Kurden nicht nur in Exil- und Oppositionszeiten zahlreiche Konzepte ventiliert, sie benötigen sie auch als Mitgaranten für den neuen Irak. Auf Grund ihrer zahlenmäßigen Stärke fürchten sie zudem letztlich weder einen zentralen noch einen föderalen Irak. Ein höheres Maß an Kompromissbereitschaft ergibt sich bei ihnen auch aus den Erfahrungen seit dem Saddamsturz. Wichtig war seit April 2003 nicht, was in Texten steht, sondern wer über die reale Macht verfügt. In Basra, Kerbela, Najaf, Nasiriya usw. zeigt sich schiitische Macht alltäglich! Bei aller Gelassenheit artikulierten die schiitischen Vertreter in der Verfassungskommission natürlich trotzdem Interessen bei der Formulierung des neuen Verfassungstextes. Auch wenn sie Pläne zur Schaffung einer islamischen Republik wie im Nachbarland Iran stets verneinten, forderten sie doch erhebliche politische Verantwortung für die Geistlichkeit. Die beiden größten schiitischen Organisationen, der Hohe Rat für die Islamische Revolution in Irak (SCIRI) und die *Da'wa* sind letztlich islamistische Parteien. In einem Föderalstaat „Sumer“ im Südirak könnte der Islam z.B. eine ungleich größere Rolle spielen, als in der Verfassung für alle ausgewiesen. SCIRI-Chef Abd al-Aziz al-Hakim lancierte deshalb in der Verfassungskommission den Vorschlag, über den Paragraphen 53C des TAL (bis zu drei Provinzen, außer Bagdad und Kirkuk, können – neben den Kurden – eigene Regionen bilden) hinauszugehen und aus den neun Schiitenprovinzen eine eigene Region zu bilden. Damit war ihm in mehrfacher Hinsicht ein sehr wirkungsvoller Bluff gelungen. Erstens kehrte er die Argumente der „übermütigen“ Kurden gegen sie, zweitens wies er seinen Rivalen Muqtada as-Sadr in die Schranken, weil dieser seine Basis vor allem in der Hauptstadt hat, und drittens setzte er die Sunniten unter Druck, weil deren ressourcenarme Zentralregion allein nicht lebensfähig wäre. Im Kern blieb der Vorstoß dennoch nur ein Bluff, weil die Schiiten keinen wirklichen Grund sahen, sich mit dem Süden zufrieden zu geben, wenn sie das ganze Land regieren konnten.

² Vgl. Iraq: Don't rush the constitution, Brussels: International Crisis Group (Middle East Report, 43), 2005, S. 10.

3.3. Sunnitische Bestrebungen

Das Hauptinteresse der arabischen Sunniten bestand darin, den Schaden, der durch die konkrete politische Entwicklung seit dem Sturz Saddam Husains und vor allem durch ihre Wahlverweigerung am 30.1.2005 entstanden war, in Grenzen zu halten. Ihre Haupteinwände galten dem Föderalstaatskonzept für Irak. Während das Konzept z.B. in den USA oder Deutschland „positiv besetzt“ ist, sei es der arabischen Welt grundsätzlich fremd geblieben. Hier gebe es kein einziges erfolgreiches Beispiel, im Libanon habe es vielmehr zum Bürgerkrieg geführt, ein Menetekel für Irak. Um die eigene Klientel zusätzlich zu mobilisieren, bezeichneten die sunnitischen Politiker das Föderalismuskonzept als einen US-Plan zur Zerschlagung des Irak im Interesse der Schiiten und Kurden. Obwohl damit nicht direkt im Zusammenhang stehend, wurde als Beispiel für die grundsätzlich antisunnitischen Pläne der USA vor allem die „Operation Lightning“ angeführt, die während des Besuchs von Condoleezza Rice im Mai 2005 gegen den bewaffneten Widerstand unternommen wurde. Apostrophiert als Feuer-Taufe für die neue 40.000 Mann starke irakische Nationalarmee, war es in der sunnitischen Propaganda eine kaum getarnte Repressionsaktion der *Peshmerga* und der *Badr*-Brigade (die für die irakische Armee angeblich nur neu eingekleidet wurden) gegen die Sunniten allgemein. Wenn Föderalismus unter solchen Umständen überhaupt verhandelbar sei, dann nur im Sinne der Beibehaltung kurdischer Autonomie im Gebiet der sog. „Grünen Linie“ von 1991. Dafür erwarte man aber kurdische Unterstützung bei der Bewahrung des säkularen Charakters des Irak gegen andersgerichtete Bestrebungen der Schiiten.

Weitere Kritik galt dem Programm der Entbaathifizierung, das zumeist mit „Entsunnifizierung“ gleichgesetzt und entsprechend propagandistisch verwertet wurde. Zudem erfolgten Verweise auf angebliche Pläne der „kurdisch-amerikanischen Allianz“, den unzweifelhaft arabischen Charakter des Irak in Frage zu stellen. Hier versuchte die sunnitische Politik, eine gemeinsame Frontstellung mit den Schiiten gegen die Kurden aufzubauen.

Die Ermordung zweier sunnitischer Mitglieder der Verfassungskommission am 19.7.2005 führte

zum zeitweiligen Rückzug aller arabischen Sunniten aus der Kommission. Ihren Wiedereintritt knüpften sie geschickt an Bedingungen wie z.B. die Zuteilung der Parlamentssitze nach dem bisherigen Provinzschlüssel. Außerdem nutzen sie den zunehmenden Druck der USA auf Schiiten und Kurden, so weit wie möglich nachzugeben, denn die Legitimität der Verfassung stand und fiel nach übereinstimmender Meinung mit dem Ja der Sunniten.

4. Die Einflussnahme der USA

Neben dem Druck auf die Mehrheitsfraktionen in der Verfassungskommission, den Sunniten weit entgegenzukommen, war die immer wieder vorgebrachte Forderung, den Zeitplan unbedingt einzuhalten, die zweite Konstante der Einflussnahme Washingtons auf den Prozess der Verfassungsgenese. Auf keinen Fall sollte am 1.8.2005 von der Ausstiegsklausel Gebrauch gemacht werden, inhaltliche Mängel seien gegenüber einem Verfassungsvakuum zu verschmerzen. Ein fortdauernder Zustand der Rechtlosigkeit ermutige die Aufständischen. Im Hintergrund dieses Mantras stand zweifellos auch die für Januar 2006 avisierte massive Truppenrotation bzw. -verringerung, die unbedingt nach den Wahlen vom 15.12.2005 stattfinden sollte. Botschafter Zalmay Khalilzad, Außenministerin Rice und ihr Stellvertreter Robert Zoellick nahmen ständig direkten Einfluss auf die Arbeit der Verfassungskommission. Sogar Präsident Bush umging das Protokoll und telefonierte persönlich mit SCIRI-Chef al-Hakim. Kompromisse gegenüber Sunniten waren dabei nicht nur für die Legitimität der Verfassung wichtig, sondern sollten auch als Unterpfand für die Verhinderung einer zweiten islamischen Republik (der Islam in der Verfassung darf den universellen Menschenrechten keinesfalls widersprechen) dienen. Hunderte US-Spezialisten „bombardierten“ die Verfassungskommission mit Formulierungsvorschlägen und Hinweisen in der Green Zone von Bagdad. Allerdings war den USA bewusst, dass zuviel Druck die ohnehin fragwürdige Akzeptanz der Verfassungskommission in der irakischen Bevölkerung weiter untergraben hätte. So entwickelte sich die Einflussnahme zu einem ständigen Drahtseilakt.

5. August 2005: Auf des Messers Schneide

Scheich Hamoudis Mitteilung vom 3.8.2005, die Arbeit sei so weit vorangeschritten, dass die Exitklausel vom 1.8.2005 nicht in Anspruch genommen werden müsse, stand am Beginn eines außerordentlich krisenhaften Monats. Die Verhandlungen verlagerten sich zunehmend aus der Verfassungskommission in die Privat- und Geschäftsräume eines exklusiven Zirkels aus Jalal Talabani, Abd al-Aziz al-Hakim, Zalmay Khalilzad und US-Sonderbotschafter Peter Galbraith, zu dem wenig später auch Massoud Barzani stieß. Die Sunniten fühlten sich nun erst recht düpiert und blockierten weitere Fortschritte. Ein Verfahrenstrick musste den 15.8.2005 als Vorlagetermin „retten“. Kurz vor Mitternacht versah das Parlament das TAL mit einer Zusatzklausel, die der Verfassungskommission eine weitere Woche Zeit einräumte. Sunnitische Mitglieder der Verfassungskommission erklärten daraufhin jede weitere Arbeit für illegitim, weil das TAL mit Mehrheitsbeschluss ausgehebelt worden sei. Sie machten bis zum 22.8.2005 keinerlei Zugeständnisse und ignorierten alle Kompromissangebote der schiitisch-kurdischen Seite („zähmere“ Formulierungen des Föderalstatus, Stärkung der nationalen Identität, Einschränkungen in der Rolle des Islam und der Ächtung von Mitgliedern der früheren Baath-Partei – nur Saddams Baath falle unter die entsprechenden Paragraphen). So musste der Termin am 22.8.2005 nochmals um eine Woche hinausgeschoben werden: eine weitere Beeinträchtigung der Verfassungslegitimität.

Die letzte Augustwoche war von sunnitischen Massenprotesten gekennzeichnet, die durch Demonstrationen von Anhängern Muqtada as-Sadrs in Bagdad ergänzt wurden. Die US-Unterhändler, Schiiten und Kurden mussten einsehen, dass die sunnitischen Mitglieder der Verfassungskommission wohl nicht mehr zustimmen waren. Deren hartnäckige Verweigerung war aber auch dem hohen persönlichen Risiko geschuldet (zwei der ihren waren immerhin ermordet worden). Sie waren von ihrer eigenen Klientel eher geduldet als unterstützt, den Ruch von Erfüllungsgehilfen bei der Zerschlagung des Irak konnten sie nur durch ein stetiges Nein abstreifen. Da eine nochmalige Fristverlängerung der Verfassung wohl endgültig den „Todesstoß“ versetzt hätte, übergaben am 28.8.2005 40 Mitglieder der Verfassungskommission dem Parlament den 39-seitigen Verfassungstext ohne Zustimmung der Sunniten. Nach Verlesung

des Textes im Parlament wurde er ohne formelle Abstimmung im Hohen Haus Präsident Talabani zur Unterschrift übergeben. Das Editorial der namhaften arabischen Tageszeitung *Al-Hayat* befand sarkastisch: „Die Verfassung verließ den Leib der Verfassungskommission nicht auf natürlichem Weg, sondern durch Kaiserschnitt!“³

Hast und Eile bei der Niederschrift und die vielen „faulen“ Kompromisse haben die Qualität des Verfassungstextes beeinträchtigt. Vieles blieb vage, die Lösung von Hauptproblemen wurde in die Legislaturperiode des im Dezember zu wählenden Parlaments verschoben. Kernbestandteile der am 28.8.2005 vorgelegten Verfassung waren:

- Der Irak ist multinational, multikonfessionell und multikulturell. Er gehört der muslimischen Welt an; seine arabische Bevölkerung ist Teil der arabischen Nation. Die Staatsform ist republikanisch, föderal, demokratisch und pluralistisch (die Adjektive wurden allerdings inhaltlich nicht genau definiert).
- Es gelten Religionsfreiheit und freie Religionsausübung. Staatsreligion ist der Islam; er ist eine Hauptquelle der Gesetze (offen blieb, wer welche Kontrollfunktion ausübt und wie die Gerichte besetzt werden).
- Amtssprachen sind Kurdisch und Arabisch.
- Der Bundesstaat der Republik Irak setzt sich zusammen aus einer Hauptstadt, Regionen, dezentralisierten Provinzen und Gebietskörperschaften. Kurdistan wird als autonome Region anerkannt. Die Bestimmungen für die Schaffung weiterer Regionen regelt ein Gesetz, das vom neuen Parlament sechs Monate nach seiner konstituierenden Sitzung mit einfacher Mehrheit verabschiedet wird. Die Regionalregierungen üben die legislative, exekutive und judikative Gewalt aus – ausgenommen die exklusiven Zuständigkeitsbereiche der Bundesbehörden.
- Eine Legislaturperiode dauert vier Jahre. Die Abgeordneten vertreten alle Volksgruppen. Mindestens 25 % der Sitze sind Frauen vorbehalten.
- Die Zentralregierung setzt sich aus einem Präsidenten und dem Ministerrat zusammen. Der Präsident muss gebürtiger Iraker sein; er wird vom Parlament mit Zweidrittelmehrheit für eine Amtszeit von vier Jahren gewählt. Er beauftragt den Chef der größten Fraktion

³ Al-Hayat, London, 29.8.2005.

mit der Regierungsbildung. Der Ministerpräsident muss einen Universitätsabschluss besitzen. Gesetze, die den demokratischen Grundsätzen widersprechen, sind verboten (wobei offen bleibt, wie mit Widersprüchen umzugehen ist, die sich zwangsläufig aus der Definition des Islam als einer Hauptquelle der Rechtsprechung ergeben werden).

- Erdöl und -gas sind Eigentum des irakischen Volkes in allen Provinzen (das klingt redundant, es sei denn, gemeint ist „Jeder ist Eigentümer in seiner Provinz“). Verwaltet werden „die gegenwärtigen Ressourcen“ von der Zentralregierung in Zusammenarbeit mit den produzierenden Regionen und Provinzen (weshalb wird „gegenwärtig“ betont, was bedeutet das für zukünftige Erdölfelder?). Die Einkünfte werden entsprechend der Bevölkerungsdichte verteilt.
- Die „Baath von Saddam Hussein“ ist verboten (der Begriff „Baath-Partei“ wurde in dem Text nicht verwendet).⁴

6. Das Referendum vom 15.10.2005

Die Zeit zwischen dem 28.8.2005 und dem avisierten Termin des Referendums stand im Zeichen intensiver Bemühungen der Verfassungsväter und ihrer Hintermänner, eine Ablehnung in den sunnitisch dominierten Provinzen zu verhindern. Deshalb erfolgten auch nach der offiziellen Verabschiedung noch zahlreiche Textänderungen. Am 13.9. wurde die Frist für die Bildung von „Regionen“ von sechs auf 18 Monate verlängert. Irak sei zudem kein Staat, dessen arabische Bürger Teil der arabischen Nation sind, sondern Irak ist „ein Gründungsmitglied der Arabischen Liga“. Darüber hinaus wurde die Verpflichtung zur Einhaltung internationaler Menschenrechtsnormen bekräftigt und den Sunniten die Einrichtung der Funktion eines zweiten (sunnitischen) Stellvertreters des Ministerpräsidenten zugesagt. Die Änderungen wurden am 18.9. von Präsident Talabani bestätigt und als Gesamtdokument der UNO übergeben.

Am 5.10. verfiel die Mehrheit der Verfassungskommission sogar auf einen Verfahrenstrick, um eine Zweidrittelablehnung des Dokuments in den

arabisch-sunnitischen Provinzen zu verhindern. Dem zufolge sollte das Votum der registrierten Wähler und nicht die Zahl der tatsächlich abgegebenen Stimmen gewertet werden. Auf Grund der Sicherheitslage wäre eine Ablehnung damit faktisch unmöglich geworden, das Votum aber gleichzeitig zur Farce mutiert. Folgerichtig erhoben sich im In- und Ausland massive Proteste, der Versuch hatte jedenfalls viel Porzellan zerschlagen.

Die Bemühungen um Schadensbegrenzung führten am 11.10. zu weiteren weitreichenden Zugeständnissen an die Sunniten. Es wurde ihnen u.a. zugesagt, dass die Verfassung bis auf weiteres ein Provisorium bleibe, dass das Parlament nach den Wahlen vom 15.12. eine Revisionskommission für die Verfassung einrichten werde, die eine Frist von vier Monaten erhalte, um Änderungen vorzuschlagen, und dass das Parlament die endgültige Verfassung dann mit einfacher Mehrheit annehmen werde. Die IIP begrüßte den Kompromiss, die beiden anderen Sunnitenparteien verhielten sich weiterhin ambivalent. Immerhin war aber ein Keil in die Ablehnungsfront getrieben worden. Ein weiterer Nebeneffekt bestand in der hohen Motivation für die Sunniten, sich diesmal an den Parlamentswahlen zu beteiligen.

Tabelle 2: Ergebnisse des Referendums vom 15.10.2005 nach Provinzen

Provinz	Ja (%)	Nein (%)
Anbar	3,40	96,96
Baghdad	77,7	22,30
Dehok	99,13	0,87
Diyala	51,27	48,73
Karbala	96,58	3,42
Kirkuk	62,91	37,09
Meysan	97,79	2,21
Muthanna	98,65	1,35
Najaf	95,82	4,18
Qadissiya	96,74	3,26
Salahedein	18,25	81,75
Sulaimaniya	98,96	0,04
Arbil	99,36	0,64
Thiqrar	97,15	2,85
Wasit	95,70	4,30
Basra	96,02	3,98
Ninevah	44,09	55,01
Babil	94,56	5,42

Quelle: New York Times, 25.10.2005.

⁴ Vgl. www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,372006.html.

Das Referendum am 15.10. verlief relativ ruhig. Es überraschte die hohe Wahlbeteiligung von ca. 60%. Die Stimmauszählung dauerte bis zum 25.10., als der Sprecher der Verfassungskommission, Farid Ajar, das Endergebnis in Bagdad bekannt gab. Danach stimmten 78,59 % der Stimmberechtigten für die Verfassung (siehe Tabelle 2).

Die höchste Zustimmung erfuhr die Verfassung im schiitischen Najaf (96 %) und im kurdischen Sulaimaniya (99 %). 21,41 % der Gesamtbevölkerung stimmten mit Nein. Die Verfassung wurde in nur zwei der 18 Provinzen – in den sunnitischen Provinzen Anbar (97 % contra) und Salahedeen (82 % contra) – mit der dafür notwendigen Zweidrittelmehrheit abgelehnt. In der sunnitischen Provinz Ninevah mit der Hauptstadt Mossul, in der der Ausgang der Wahl bis zuletzt offen war, sprachen sich nach Angaben der Wahlkommission 55 % gegen die Verfassung aus, 45 % dafür. Die Verfassung ist damit angenommen.

7. Die Wahlen vom 15.12.2005

Zwei Merkmale zeichneten die Wahlen besonders aus: Zum einen, dass die Wahlbeteiligung trotz massiver Drohungen des terroristischen Untergrunds weiter zugenommen hatte. Waren im Januar 2005 etwa acht Millionen Iraker zu den Urnen gegangen, so lag ihre Zahl beim Ver-

fassungsreferendum bei knapp 9,5 Millionen. Bei den Dezemberwahlen waren dagegen fast elf Millionen Stimmen abgegeben worden. Damit lag die Wahlbeteiligung bei knapp 70 %.⁵ Zum anderen, dass die sunnitischen Parteien sich dieses Mal zur Wahl stellten.

Verschiedene Klagen der Wahlverlierer über Unregelmäßigkeiten und Wahlfälschungen verzögerten die Bekanntgabe des offiziellen Endergebnisses. Nachdem aber auch internationale Wahlbeobachter unter Leitung des UN-Gesandten Craig Jenness sowie des Independent Electoral Committee of Iraq (IECI, 50 internationale, 120.000 nationale Wahlbeobachter) die Rechtmäßigkeit der Wahlen festgestellt hatten, konnten die Ergebnisse am 20.1.2006 verkündet werden (siehe Tabelle 3).

8. Resümee

Zu den positiven Ergebnissen der Verfassungsgenehmigung zählt zweifellos, dass das Dokument überhaupt angenommen wurde und auf seiner Grundlage Wahlen stattfinden konnten, die – erstmals seit 2003 – nicht auf ein Provisorium abzielten. Damit

⁵ Vgl. www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,39047100.html und Middle East Economic Survey (MEES), Nico-sia, 48 (2005) 52, S. 25.

Tabelle 3: Ergebnisse der Wahlen zur Nationalversammlung (Majlis an-Nuwwab) vom 15.12.2005

Wahlergebnisse	Sitze	Gewinn/Verlust
United Iraqi Alliance	128	-12
Democratic Patriotic Alliance of Kurdistan	53	-22
Iraqi Accord Front	44	+44
Iraqi National List	25	-22
Iraqi National Dialogue Front	11	+11
Kurdistan Islamic Union	5	+3
Reconciliation and Liberation Bloc	3	+2
Iraqi Free Progressive Party (Risalyun)	2	+2
Turkmen Front	1	-2
Rafidain List	1	0
Mithal al-Alusi (unabhängiger Kandidat)	1	+1
Al Ezediah Movement for Progressing and Reform	1	+1
National Independent Cadres and Elites	0	-3
Islamic Action Organization In Iraq – Central Command	0	-2
National Democratic Alliance	0	-1
Gesamt	275	

Quelle: Independent Electoral Committee of Iraq, 20.1.2006.

erfuhr der Prozess des Erlernens von *politics*, d.h. des Aushandelns tragfähiger Kompromisse, eine Vertiefung.

Zu den negativen Folgen der Entwicklung gehört primär die Verschärfung des Trends zur Verschiebung des politischen Kräfteverhältnisses vom Zentrum in die Peripherie, d.h. von Bagdad in die Provinzen. Der andauernde Widerstand verstärkt den Trend, weil er Bagdad vom übrigen Land und Irak insgesamt vom Ausland isoliert. Damit zusammenhängend schwächt sich die nationale Identität immer mehr zugunsten ethnischer und konfessioneller Zugehörigkeit ab, ein Prozess der schon mit der Besetzung aller irakischen Institutionen nach Proporz durch die CPA seit 2003 begann. Dabei sind insbesondere die konfessionellen Gruppen sehr heterogene Amalgame mit unterschiedlicher sozialer und politischer Verortung. Schiiten können z.B. Araber, Kurden, Turkmenen, Shabak oder andere sein. IAF-Chef Adnan Dulaimi äußerte im Juni 2005 (als sunnitische VK-Mitglied) resignierend: „[...] if we attend [...] in the name of Sunnis, this does not mean that we subscribe to sectarianism [...] we are merely reflecting the reality on the ground.“ Die Reduzierung der Identität der Iraker auf ihre ethnische Herkunft oder ihr Glaubensbekenntnis gibt jedenfalls Optionen einer neuen Diktatur oder eines Bürgerkrieges kräftige Nahrung. Die Schwächung der Zentralgewalt sowie Konfessionalisierung und Ethnisierung führen zudem zu einer regressiven Entwicklung staatlicher Strukturen, d.h. Clans, Familien, Verbände, *peer groups* etc. gewinnen immer mehr an Bedeutung.

Literaturhinweise

- Brown, Nathan J.: Post-Election Iraq; Facing the Constitutional Challenge, Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2005.
- Friedman, George: Iraq, the Constitution and the Fate of a President, Washington D.C.: Stratfor Geopolitical Intelligence Report, 13.10.2005.
- Iraq: Don't rush the constitution, Brussels: International Crisis Group (Middle East Report, 43), 2005.
- Marr, Phebe: Occupational Hazards, in: Foreign Affairs, Washington D.C., July/August 2005.
- Rubin, Michael: The Future of Iraq: Democracy, Civil War, or Chaos?, in: Middle East Review of International Affairs, Ramat Gan, September 2005.
- Unmaking Iraq: A Constitutional Process Gone Awry, Brussels: International Crisis Group (Middle East Briefing, 19), 2005.

■ Der Autor

PD Dr. Henner Fürtig ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Orient-Institut in Hamburg. Spezialgebiet: Neueste Geschichte und Politik des Vorderen Orients, insbesondere der Golfregion; dazu zahlreiche Veröffentlichungen im In- und Ausland.

E-Mail: fuertig@giga-hamburg.de

■ Gegenwärtige Forschung im GIGA zum Thema

Seit 2004 besteht im Zuständigkeitsbereich des Deutschen Orient-Instituts innerhalb des GIGA das Forschungsthema „Perspektiven der politischen Rekonstruktion Iraks“ (eine Auswahl der in diesem Zusammenhang bisher vom Autor erschienenen Beiträge siehe unten).

■ DÜI/GIGA-Publikationen zum Thema

Fürtig, Henner (2006), Iraq before the Fall of Saddam Hussein, in: Faath, S. (Hrsg.), Anti-Americanism in the Islamic World, London: Hurst, S. 115-124.

– (2005), Der Irakkrieg: Katalysator oder Katastrophe für die Demokratisierung?, in: Orient, Hamburg, Nr. 2, S. 226-250.

– (2005), Zwischen Modelldemokratie und Staatszerfall: Irak am Scheideweg, in: Weller, C. / Ratsch, U. / Mutz, R. / Schoch, B. / Hauswedell, C. (Hrsg.), Friedensgutachten 2005, Münster: Lit, S. 33-43.

– (2004), Chancen, Probleme und Perspektiven der Neuordnung im Irak, in: Reader Sicherheitspolitik, Hamburg, Nr. 2, S. 106-120.

– (2004), – Die Übergangsverfassung für Irak. Ein wichtiger Schritt auf einem langen Weg, in: Internationale Politik, Berlin, Nr. 4, S. 91-96.

– (2004), Von Komparsen zu Hauptdarstellern: Die Schiiten auf der politischen Bühne des Nahen Ostens, in: Mattes, H. (Hrsg.), Nahost-Jahrbuch 2003, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 223-230.

Das **GIGA German Institute of Global and Area Studies** – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien ist einer der größten europäischen Think Tanks für *area studies* und *vergleichende area studies*. Thematisch befasst sich das GIGA mit den politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen in Afrika, Asien, Lateinamerika, im Nahen und Mittleren Osten sowie mit globalen Herausforderungen. Die Umstrukturierung des vormaligen Deutschen Übersee-Instituts ist inzwischen weit fortgeschritten und verbessert die Möglichkeiten, Forschungsergebnisse in Wissenschaft, Politik und Wirtschaft zu vermitteln. Neben den etablierten Regionalinstituten (Deutsches Orient-Institut, Institut für Afrika-Kunde, Institut für Asienkunde, Institut für Iberoamerika-Kunde) sorgen drei neue übergreifende Forschungsschwerpunkte für einen regional vergleichenden Blick auf zentrale Phänomene einer zunehmend globalisierten Entwicklung, die gleichzeitig Chancen und Probleme in sich birgt.

Das **GIGA German Institute of Global and Area Studies** – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt *Focus*-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost sowie zu globalen Fragen heraus, die jeweils monatlich erscheinen. Der *GIGA Focus Nahost* wird vom Deutsches Orient-Institut redaktionell gestaltet. Die vertretene Auffassung stellt die des/der jeweiligen Autors/Autorin und nicht unbedingt die des Instituts dar. Download unter www.giga-hamburg.de/giga-focus.

Redaktion: Hanspeter Mattes; Gesamtverantwortlicher der Reihe: Andreas Mehler

Lektorat: Vera Rathje; Kontakt: giga-focus@giga-hamburg.de; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg

G I G A *Focus*
German ■ Institute of Global and Area Studies
Deutsches Orient-Institut

IMPRESSUM