



Wie vorläufig ist „Iraks vorläufiges Gesetz für die Übergangsregierung“?

Abderrahim Sabir

Im Zuge des von den alliierten Besatzern im Irak betriebenen Nation Buildings soll ein künftiger föderaler irakischer Staat geschaffen werden, der sich an westlichen Erfahrungen und Vorbildern orientiert. Diesem Ziel entspricht auch das neu geschaffene Übergangsgesetz, dass die Arbeit des von den Alliierten eingesetzten Regierungsrates legitimiert. Auch unter Verweis auf solcherart rechtspolitische Entwicklungen behaupten hierzulande Innenpolitiker, dass eine ungefährdete Rückkehr in den Irak möglich sei. Abderrahim Sabir, Sprecher der Arabischen Kommission für Menschenrechte (ACHR) in den USA, setzt sich hier kritisch mit den Motiven der Väter des Übergangsgesetzes, seiner Einigungspotenz und den in ihm angelegten Gefahren für den inneren Frieden auseinander.

Seit dem 30. Juni 2004 ist eine „neue irakische Regierung“ im Amt, um die Staatsgeschäfte bis zu den Parlamentswahlen, der Implementierung der endgültigen Verfassung und der Amtsübernahme durch eine gewählte Regierung im Jahr 2005 zu führen. Bis dahin darf die Interimsregierung eigentlich keine Entscheidungen treffen, die die Verantwortung der künftigen gewählten Organe berühren. Aber welche Rolle spielt das vorläufige Regierungsgesetz, „Iraks vorläufiges Gesetz für die Übergangsregierung“ (im folgenden „Übergangsgesetz“ genannt), in diesem Übergangsprozess?

Es waren die frühzeitig erklärten Ziele der US-Regierung, im Irak einen Modellstaat für Demokratie und Modernisierung im Mittleren Osten aufzubauen in der Hoffnung auf einen Dominoeffekt mit Wirkung auf die anderen Staaten der Region. US-Beamte glaubten, dass die Ausbreitung der Demokratie in der Region durch den Irak angestoßen werden könnte. Dies allein könne das US-Image in einem Einsatz, den sie den „Kampf um Köpfe und Herzen“ nennen, fördern. Allerdings könnte sich das neue irakische Übergangsgesetz, das hinsichtlich seines zivilrechtlichen Teils als sehr positiv zu werten ist, als eine Quelle der Unruhe und Destabilisierung im Irak und darüber hinaus erweisen. Welche Konsequenzen also birgt das neue irakische Übergangsgesetz und welchen Einfluss könnte es im post-Saddam-Hussein-Irak entfalten?

Grundsätzlich ist eine Verfassung ein Dokument, das die Identität eines Landes, seine Werte, Prinzipien, Institutionen,

seine Regierungsform und sein Rechtssystem beschreibt. Sie muss regelmäßig auch den Interpretationsbedarfen nachfolgender Generationen genügen. Die Verfassung kann also nicht durchweg detailliert sein, weil sie kein konkretes Gesetz und keine Verordnung ist. Sie sollte die Prinzipien und die Bestrebungen einer Nation einschließen. Die Verfassung stellt ein althergebrachtes, grundsätzliches Dokument dar, auf dem alle rechtlichen, politischen, wirtschaftlichen und gerichtlichen Verordnungen und Institutionen aufgebaut werden. Im Gegensatz zu anderen Gesetzen, Verordnungen und Verfahrensvorschriften ist die Verfassung kein Dokument, das zu Ergänzungen und Revisionen bei jeder neuen Regierung oder jedem neuen Parlament ermutigt. Sie repräsentiert die Weisheit und das Erbe einer Nation, die zu bewahren und an die nächste Generation weiterzugeben sind.

Deshalb ist die entscheidende Frage, wer dieses Grundsatzdokument entwerfen sollte. Zweifellos kann jedes Land, das sich in einem Übergang befindet, diesbezüglich auf Erfahrungen anderer Länder aufbauen, soweit in diesen vergleichbare Rahmenbedingungen herrschen. Nichtsdestotrotz sind es die Bürger der irakischen Nation, die entscheiden sollten, was zu ihnen passt. Dies aus dem einfachen Grund, weil nur sie das Erbe, die Bestrebungen, die Werte, Normen und Gebräuche dieses Landes gut genug kennen.

Vor diesem Hintergrund stellen sich folgende Fragen: soll dieses vorläufige Grundgesetz die Ordnung im Irak wieder herstellen und den Weg für den Entwurf einer endgültigen Verfassung durch ein gewähltes Organ bereiten? Oder kann es selbst schon die endgültige Verfassung darstellen, wie es in den Medien schon gehandelt wurde?

Wie vorläufig ist das vorläufige Gesetz?

Artikel 1 besagt, dass das Dokument „ein Gesetz zur Regierung des Staates Irak für die Übergangszeit“ sei. Artikel 2 regelt, dass diese Übergangszeit vom 30. Juni 2004 bis spätestens zur Amtsübernahme einer gewählten Regierung spätestens am 31. Dezember 2005 dauert, wenn nicht Artikel 61 zur Anwendung kommt. Mit Blick auf Artikel 61 stellen sich allerdings ernsthafte Fragen, wie vorläufig dieses Gesetz tatsächlich ist:

Gemäß Artikel 61 wird der Entwurf einer permanenten Verfassung dem irakischen Volk (als Entwurf) zur Zustimmung unterbreitet. Die Verfassung gilt als angenom-

men, wenn die Mehrheit der Wähler im Irak zugestimmt hat, vorausgesetzt, dass nicht 2/3 der Wähler von drei Bundesstaaten sie abgelehnt haben. Artikel 53 indessen besagt, dass es 18 Bundesstaaten im Irak gibt, von denen sechs unter kurdischer Oberhoheit stehen. Des Weiteren erkennt Artikel 53 die Existenz der kurdischen Regierung als die offizielle Regierung der sechs Bundesstaaten an. Falls also die Mehrheit der Iraker die Verfassung annimmt, während 2/3 von drei kurdischen Staaten sie ablehnt, würde die Verfassung niemals angenommen werden und das vorläufige Gesetz bliebe unbegrenzt gültig – es sei denn, 90 % der Mehrheit akzeptierten die Bedingungen der 10 % abweichenden Stimmen.

Es ist also nicht unwahrscheinlich, dass das Übergangsgesetz sich de facto als die permanente Verfassung des Irak herausstellen könnte. Denn ein Konsens erscheint illusorisch. Vielleicht liegt hier der Grund, warum das Gesetz so detailversessen ist.

Nationale Identität

Es ist üblich, in einer Verfassung die Identität einer Nation, ihr Erbe und ihre Kultur anzugeben. Die Geschichte Iraks geht 5000 Jahre zurück und sein muslimisch/arabisches Erbe 1400 Jahre. Bagdad war die Hauptstadt des Abbasidischen Staates, der den gesamten Mittleren Osten und den größten Teil Nordafrikas beherrschte. Die irakische Bevölkerung ist zu ungefähr 80 % arabisch und 97 % muslimisch. Nach dem Übergangsgesetz ist der Irak dagegen kein arabischer Staat mehr! Gemäß Artikel 7 des Übergangsgesetzes ist der Irak vielmehr eine aus verschiedenen Nationen gebildete Nation, in der die arabischen Menschen in ihr zur arabischen Nation gehören! Ein Vergleich zwischen der alten irakischen Verfassung von 1990 und dem Übergangsgesetz ist notwendig zur Erklärung des Unterschieds:

In Artikel 5 der alten irakischen Verfassung heißt es, dass „(a) Irak ein Teil der arabischen Nation ist, (b) das irakische Volk sich aus zwei Hauptnationalismen zusammensetzt: dem arabischen und dem kurdischen. (c) Diese Verfassung erkennt die nationalen Rechte des kurdischen Volkes und der legitimen Minoritäten innerhalb der irakischen Einheit an.“

Die Identität Iraks als arabisches Land kann nicht durch eine einfache Vorschrift verändert werden. Irak ist ein Gründungsmitglied der Liga der Arabischen Staaten und seine Mitgliedschaft in allen internationalen Organisationen erkennt diese Identität an.

Abderrahim Sabir ist Sprecher der Arabischen Kommission für Menschenrechte (ACHR) in den USA. (Übersetzung: Doris Nedelmann)

Die der Aufhebung im Übergangsgesetz möglicherweise zugrunde liegenden Motive geben zu Spekulationen Anlass.

Die Regierungsform

Artikel 4 beschreibt die Regierungsform als „republikanisch, föderal, demokratisch und pluralistisch. Die Regierungsgewalt soll zwischen der Bundesregierung und den regionalen Regierungen, Gouvernements (Kreisen), Kommunalbehörden und örtlichen Verwaltungen geteilt werden. Das föderale System soll auf geografischen und historischen Gegebenheiten und auf der Gewaltentrennung basieren und nicht auf Herkunft, Rasse, Ethnizität, Nationalität oder Bekenntnis.“ Obwohl die Entscheidung, die Einheit des Landes durch ein föderales System abzulösen, außerhalb des Mandates und der Autorität des nicht-gewählten Rates liegt, ist die Erklärung, dass dies nicht auf Rasse oder Ethnizität beruhen soll, lobenswert. Nichtsdestotrotz ist diese Behauptung im heutigen Irak weder möglich noch wirklich durchsetzbar.

Artikel 53 erkennt die Regierung von Kurdistan als die offizielle Regierung des kurdischen Territoriums an (rassische und ethnische Trennung begründend) und führt aus, dass die Benutzung des Wortes Regierung sich hier auf das kurdische Parlament, auf den kurdischen Ministerrat und auf die Gerichtshoheit im Gebiet von Kurdistan bezieht.

Des Weiteren regeln Artikel 26 und 54 die Vorherrschaft der Bundesgesetze über alle Gesetze eines Bundesstaates. Dies gilt allerdings nicht für Kurdistan, wo die örtliche Regierung diese Gesetze ändern kann und das Recht zur Erhebung von Steuern und Abgaben und zur Kontrolle der inneren Sicherheit und der Polizei weiter behält. Darüber hinaus wirft die Souveränität der kurdischen Regierung bzgl. ihres internen Sicherheitsapparates als vom restlichen Irak unabhängigen Teils die Frage nach der Auslegung von Artikel 27 auf. Dieser verbietet den Aufbau eines Militärs, das nicht unter der Kontrolle der provisorischen Regierung steht, wenn es nicht durch Bundesrecht erlaubt ist. Die Kurden haben ihre Peshmerga-Truppen seit Andauern der Besatzung behalten und sie sind nicht dem Bundesrecht unterworfen, das ihnen gleichzeitig das Recht auf interne Sicherheitstruppen neben der Polizei zubilligt.

Die Bundesregierung wird auch durch Artikel 52 geschwächt. Dieser fordert, dass das föderale System so aufgebaut werden muss, dass die Bundesregierung keine Zentralgewalt erhält. Die Autoren des Übergangsgesetzes behaupten, durch das Aufbrechen der Zentralregierung und die Erlaubnis zur Ermächtigung örtlicher Autoritäten in jedem Territorium und Bundesstaat werde die Einheit Iraks gewährleistet!



Demonstration zur Innenministerkonferenz am 7.7.2004 in Kiel

Souveränität

Artikel 3 sieht vor, dass dieses Gesetz nicht ohne einstimmige Zustimmung der Nationalversammlung und der Präsidentschaft geändert werden kann. Artikel 36 etabliert den Präsidentschaftsrat, der aus dem Präsidenten und zwei, von der Nationalversammlung (nicht direkt vom Volk) gewählten Abgeordneten besteht. Sie sind verpflichtet, ihre Entscheidungen einstimmig zu treffen. Die Wahl von zwei Abgeordneten bezweckt die Zusammensetzung des Rates mit den drei wichtigsten ethnischen und religiösen Parteien (Kurden, Schiiten und Sunniten). Dieser Glaube beruht auf dem Auswahlprozess, der die Abstimmung von 2/3 der Nationalversammlung erfordert. Die Bedingung der „Einstimmigkeit“ lähmt den Präsidentschaftsrat und macht jede Veränderung des gegenwärtigen Gesetzes undenkbar. Deshalb nährt es den Verdacht, dass dieses Gesetz gar nicht als vorläufig oder vorübergehend gedacht ist.

Artikel 3 verbietet ferner jegliche Änderung von Abschnitt Zwei des Gesetzes. Abschnitt Zwei führt einen sehr interessanten Artikel ein. Artikel 21 verbietet der provisorischen Regierung oder jedem administrativen oder exekutiven Organ, sich in Institutionen der Zivilgesellschaft und in ihre Zusammenarbeit mit internationalen Gruppen der Zivilgesellschaft einzumischen. In einem Irak des Übergangs könnte dieser im Prinzip fortschrittliche Artikel sich kurzfristig doch als problematisch erweisen.

Ein weiteres Problem der souveränen Mächte im Irak ist das Militär. Artikel 59 (B) besagt, dass „in Übereinstimmung mit Iraks Status als souveränem Staat und seinem Wunsch, mit anderen Nationen zusammen zu arbeiten, um Frieden und Sicherheit zu erhalten und den Terrorismus zu bekämpfen, die irakischen bewaffneten Kräfte in der

Übergangszeit die wichtigsten Partner innerhalb der multinationalen Kräfte sein werden, die im Irak unter dem vereinigten Oberkommando entsprechend den Vorschriften der UN Sicherheitsratsresolution Nr. 1511 (2003) und allen folgenden relevanten Resolutionen stehen! Diese Vereinbarung soll bis zur Ratifizierung einer permanenten Verfassung und, gemäß dieser Verfassung, der Wahl einer neuen Regierung gelten.“ Darüber hinaus ermächtigt Artikel 59(c) die Übergangsregierung dazu, jegliches internationale Übereinkommen in Bezug auf die multinationalen Streitkräfte unter dem vereinigten Oberkommando abzuschließen. Zu beachten ist, dass Artikel 59(c) keine Zeitbegrenzung für dieses Übereinkommen vorsieht und keine Beschränkung der provisorischen Regierung festsetzt. Die gewählte Regierung hätte keinen Einfluss auf irgendwelche Verträge bzgl. im Irak operierender ausländischer Kräfte. Dies gilt sowohl für die Frage der Laufzeit des Vertrages wie auch für die Anzahl der Truppen.

Mitten in den aktuellen stürmischen Ereignissen repräsentiert das Übergangsgesetz eine Saat für künftige Konflikte über die ethnischen und religiösen Grenzen hinweg. Eine Veränderung der Struktur des Übergangsgesetzes ist höchst unwahrscheinlich. Angesichts der Spannungen, die das mit sich bringen wird, müssen wir davon ausgehen, dass ein unabhängiges, souveränes Irak ein ferner Traum sein könnte. Falls sich ein solcher Konflikt ergeben sollte, wird es viele ausländische Spieler in einen verwundeten Irak ziehen, die in einem Bürgerkrieg jeweils unterschiedliche Verbündete unterstützen.