



Iraks Verfassung

Eine konstitutionelle Besatzung

**Die neue Verfassung fördert den
Ausverkauf des Landes und untergräbt
die staatliche Einheit**

von

Joachim Guilliard

Einleitung

Mit großer Verzögerung wurde am 25. Oktober, zehn Tag nach dem Referendum im Irak die neue Verfassung für angenommen erklärt. Angesichts der Bedeutung, die sie für die US-amerikanischen Pläne hat, dürfte dieses Ergebnis niemand überrascht haben. Trotz vielfacher Hinweise auf massiven Wahlbetrug rief die Chefin des Unterstützungsteams der UNO im Irak, Carina Perelli, dazu auf, dem Ergebnis zu trauen und wertete die EU-Kommission die Annahme des Referendums als „ein großer Tag für die Demokratie.“¹

Doch ist die Verabschiedung einer neuen Verfassung kein Zeichen wiedergewonnener irakischer Souveränität und fortschreitender Demokratisierung. Der gesamte verfassungsgebende Prozess war schon lange vor dem Referendum zur reinen Farce verkommen, zu einer höchstgefährlichen allerdings, die die Spirale der Gewalt weiter anheizen wird. Der hastig durchgeboxte Verfassungsprozess spiegelt nicht irakische, sondern rein US-amerikanische Dringlichkeiten wieder und endete in der Abstimmung über einen Entwurf, den die meisten Iraker nie gesehen haben und der bis drei Tage vor dem Referendum immer wieder geändert wurde. Statt Konsensfindung und Ausbalancierung von Interessen verschiedener Bevölkerungsgruppen – unter Berücksichtigung der jahrzehntelangen säkularen Tradition des Iraks – schlugen sich im Verfassungstext die partikularen Ziele dreier extremen Kräfte nieder: die der kurdischen und der radikalschiitischen Parteien, die die Regierung stellen, sowie die der US-Regierung.²

In westlichen Medien sorgte in der Verfassungsdiskussion vor allem die Einführung islamischen Rechts und unzureichende Menschenrechtsgarantien für Aufregung. Doch da Willkür und Gewalt andauern werden, solange die Besatzungsherrschaft fort-dauert, sind so lange auch Menschenrechte kaum das Papier wert, auf dem sie gedruckt sind. Den Abzug der Besatzungstruppen wird die Verfassung jedoch kaum überleben. Die Verfassungsbestimmungen hingegen, die den rechtlichen Rahmen für eine neoliberale Wirtschaftspolitik bilden, werden von der Besatzungsmacht schon unmittelbar zur Umsetzung ihrer Pläne genutzt. Auch der Sprengstoff, der in der vorgesehenen Umwandlung des Iraks in eine lose Föderation auf ethnisch-konfessioneller Grundlage liegt, kann recht schnell wirksam werden. Die Verfassung beschleunige „den gewalttätigen Zerfall des Landes“ so die Nato-nahe

International Crisis Group (ICG), die Lage entwickle sich „in Richtung einer Aufteilung des Landes und eines ungebremsten Bürgerkrieges.“³

„Nein“ zur Verfassung durch Betrug verhindert?

Unmittelbar nach der Veröffentlichung der ersten Ergebnisse des Referendums wurden Zweifel an deren Korrektheit laut. Aus 12 der 18 Provinzen waren Zustimmungsquoten von über 95% gemeldet worden, aus den drei Kurdenprovinzen Arbil, Dahuk und Sulaimaniyya sogar über 99%. Selbst aus Ninive, mit der Hauptstadt Mossul eine der Hochburgen des Widerstandes, wurde nach Auszählung von 90% der Wahllokale eine Mehrheit von 78% für die Verfassung gemeldet. Gerade auf Ninive hatten sich alle Augen gerichtet, da die Verfassung auch gescheitert wäre, wenn in drei Provinzen Zweidrittel der Wähler gegen sie gestimmt hätten. Und Ninive galt neben den beiden anderen Widerstandshochburgen al-Anbar und Salah-ad-Din, westlich, bzw. nördlich von Bagdad, als aussichtsreicher Kandidat dafür.

Auf Drängen der UNO ordnete die Wahlkommission eine umfangreiche Überprüfung an. Erst nach 10 Tagen verkündigte sie das endgültige Ergebnis. Hinweise auf Wahlfälschungen seien nicht gefunden worden. Doch für Ninive wurde nun mit 55% eine deutliche Mehrheit gegen die Verfassung ausgewiesen. Da diese jedoch weit von der 66,6%-Marke entfernt ist, konnte die Verfassung trotz der ablehnenden Zweidrittelmehrheiten in Anbar und Salah-ad-Din mit landesweit 78,8% als angenommen erklärt werden.

Der Wahlprozess hätte höchsten Standards entsprochen, so Carina Perelli, Leiterin der UN- Wahlunterstützungsabteilung EAD (*UN Electoral Assistance Division*), die technische Unterstützung für die Interimsregierung leistete. Die Ergebnisse seien auf professionelle Weise überprüft worden und völlig akkurat, beteuerte Perelli, eifrig bemüht, die weit verbreiteten Zweifel am Referendum zu zerstreuen.⁴ Doch wenn zuvor alles so korrekt gewesen war, warum mussten in Ninive dann 5.000 Ja-Stimmen gestrichen werden und woher kamen die 295.000 zusätzlichen Nein-Stimmen? Oder wurde hier nicht doch nachträglich der Übereifer von „Wahlhelfern“ korrigiert, um glaubwürdigere Ergebnisse zu erhalten? Plausibel sind allerdings auch die neuen Zahlen für Ninive nicht. ⁴ 323.000 sollen hier mit Ja gestimmt haben. Vergleicht man diese aber mit den Wahlergebnissen der Provinz vom Januar, so sind

¹ EU-Außenkommissarin Benita Ferrero-Waldner in einer noch am Wahltag in Brüssel veröffentlichten Erklärung.

² siehe Phyllis Bennis „[The Iraqi Constitution: A Referendum for Disaster](#)“, Institute for Policy Studies, 13.10.2005

³ „[Unmaking Iraq: A Constitutional Process Gone Awry](#)“, International Crisis Group ICG, 26.9.2005 (die ICG ist ein multinationaler Think Tank, dem viele einst hochrangige westliche Politiker und Militärs angehören)

⁴ für eine ausführliche Diskussion möglichen Wahlfälschungen siehe J. Guilliard „[Zählen bis es passt? – Nein zur Verfassung evtl. durch Betrug verhindert](#)“

das fast doppelt soviel, wie damals für die Parteien gestimmt haben, die nun die Verfassung unterstützen. Die überwiegende Mehrheit (85%) hatte die Wahlen boykottiert.⁵ Ein derart massiver Meinungsumschwung ist äußerst unwahrscheinlich.

Fragwürdig ist auch die geringe Wahlbeteiligung die für Ninive angegeben wird, vergleicht man sie mit den benachbarten Provinzen, die ähnliche politische und demografische Verhältnisse aufweisen. In Salah-ad-Din lag die Wahlbeteiligung bei 90% und in Dyjala (mit einem höheren Anteil kurdischer Bevölkerung) bei 67%. In Ninive sollen es nur 53% gewesen sein, d.h. weit weniger als der Landesdurchschnitt von 63%.

Im Gegensatz zum Januar gingen diesmal die Besatzungsgegner in großer Zahl zu den Urnen, fest entschlossen die Verfassung mittels dreier Zweidrittelmehrheiten niederzustimmen. In der sunnitisch geprägten Provinz Salah-ad-Din stieg die Wahlbeteiligung durch 417.000 Nein-Stimmen von 145.000 auf 510.000, während die Zahl der Ja-Stimmen mit 90.000 ziemlich genau auf dem Niveau der Stimmenzahl blieb, die damals die pro-amerikanischen Listen erhalten hatten. Im Wesentlichen sind dies die Kurdische Allianz, die schiitische Vereinigte irakische Allianz (UIA), sowie die Listen von Übergangspräsident Ijad Allawi und Übergangspräsident Ghazi al-Yawer.

Warum sollten im ebenfalls überwiegend sunnitischen Ninive so viel weniger Leute zur Abstimmung gegangen sein? Schon ab einer Wahlbeteiligung von 72% und einer ähnlich starken Ablehnung der US-Politik unter den Sunniten wäre die Zweidrittelmehrheit gegen die Verfassung auch mit der überhöhten Zahl von Ja-Stimmen erreicht worden.

Ebenfalls wenig glaubhaft sind die Mehrheiten für die Verfassung in Dyjala und at-Ta'mim (Kirkuk), auch wenn hier die Unstimmigkeiten nicht so offensichtlich sind. In beiden Provinzen liegt die Zahl der Ja-Stimmen aber 20 bis 30% über der Stimmenzahl pro-amerikanischer Parteien im Januar. In Kirkuk sind die Kurden immer noch in der Minderheit und die anderen Bevölkerungsgruppen lehnen die Verfassung vehement ab, nicht zuletzt wegen der Zugeständnisse an die Kurdenpartien, wie die weit reichende Föderalisierung und den potentiellen Anschluss der Provinz an die Kurdische Region. Auch hier wäre daher eine deutliche Mehrheit gegen die Verfassung zu erwarten gewesen.

Die vielfältigen Beschwerden über systematischen Wahlbetrug sind daher recht plausibel. Die Durchführung des Referendums stand schließlich unter alleiniger Kontrolle der Besatzungsmacht und es waren, wie bei den letzten Wahlen, so gut wie keine

⁵ Independent Electoral Commission of Iraq, [Results for 6 Governorates, Kurdistan Assembly and Transitional National Assembly](#) 13.2.05

internationalen Beobachter oder Journalisten vor Ort.⁶

Zu den für Wahlbetrügereien anfälligsten Provinzen zählten von vorneherein die drei von der *Kurdisch Demokratischen Partei* (KDP) und der *Patriotischen Union Kurdistan* (PUK) beherrschten Provinzen der Kurdisch-Autonomen Region, sowie die daran angrenzenden Provinzen Kirkuk, Ninive und Dyjala, die ebenfalls ganz oder teilweise von den Kurdenparteien und ihren Peshmergas kontrolliert werden.⁷ Fernab jeglicher Öffentlichkeit und in Zusammenarbeit mit den Besatzern, haben die beiden Parteien vielfältige Möglichkeiten, Wahlergebnisse in ihrem Sinne zu beeinflussen: Boxen mit Ja-Stimmen füllen, Urnen mit potentiell hohem Anteil von Nein-Stimmen verschwinden lassen oder ganz einfach Verfassungsgegner an der Stimmabgabe hindern. Auch im Januar hatten Augenzeugen von vielfältigen Wahlfälschungen berichtet. Recherchen Seymour Hersh und anderer renommierter Journalisten hatten dies im Nachhinein bestätigt.⁷

Sehr konkrete Beispiele massiver und systematischer Fälschungen beim Referendum fand Gareth Porter von IPS in einigen von US-Offizieren zusammengestellten Berichten, die ihm zugespielt wurden. Nach übereinstimmenden Angaben mehrerer Zeugen – Kurden und assyrische Christen, die als Berater für das US-Militär arbeiteten – sind z.B. Aktivisten der KDP aus den Kurdenprovinzen in Buskonvois durch die Gegend gereist und haben in kleineren Städten und Dörfern die Wahlhelfer gezwungen, ihre Stimmen anzunehmen. Zudem hätten kurdische Milizionäre vielerorts Einheimische, die als Besatzungsgegner eingeschätzt wurden, durch massive Einschüchterung an der Stimmabgabe gehindert. In Alqosh, einem Städtchen östlich von Mossul kamen sie z.B. in 20 Bussen zur Stimmabgabe. Sie schüchterten dabei die Bewohner derart ein, das die meisten den Wahllokalen fernblieben, mit dem Ergebnis, dass hier 950 „JA“ und nur 100 Nein-Stimmen gezählt wurden.⁸

Auch wenn der Übereifer der „Wahlhelfer“ die Besatzungsmacht und ihre Wahlkommission in ernste Erklärungsnot brachten, blieb dies am Ende folgenlos. Zu ihrem Glück bohrten auch diesmal die westlichen Medien nicht nach. In Ländern, deren Regime sie weniger wohlwollend gegenüberstehen, wären Zustimmungsquoten von über 95% wohl kaum ak-

⁶ „[Ballot Botch](#) – The Iraqi referendum could have been much less vulnerable to allegations of fraud“, The American Prospect, 19.10.2005

⁷ Seymour M. Hersh, „[Get out the vote – Did Washington try to manipulate Iraq's election?](#)“, The New Yorker, 25.7.2005,

Die beiden kurdischen Parteien bezichtigten sich zudem gegenseitig des Wahlbetrugs „[Kurdish Ballot Rigging Row](#)“, Institute for War & Peace Reporting, 31.05.2005

⁸ siehe J. Guilliard „Zählen bis es passt“, a.a.O.

zeptiert worden. Hier wurden sie mit dem Hinweis, dass es sich um rein schiitische bzw. kurdische Provinzen handele, akzeptiert. Doch das Referendum war keine Volkszählung. Sicherlich hatten im Süden Aufrufe religiöser Führer, die sich für die Verfassung einsetzten, ihre Wirkung. Doch gab es auch unter den Schiiten starke Kräfte, die die Verfassung ablehnten, wie u.a. die großen Demonstrationen Ende August in Sadr City (Bagdad), Basra und weiteren Städten im schiitischen Süden zeigten. Hunderttausende waren dem Aufruf des populären schiitischen Geistlichen Muqtada al-Sadr gefolgt und hatten gegen die geplante Verfassung protestiert.⁹

Auch unter den Kurden wächst der Unmut gegen die Politik der USA, PUK und KDP. Viele spüren bereits die massiven Folgen der neoliberalen Politik. Andere Kurden haben sich offen gegen die Verfassung ausgesprochen, weil sie ihnen in Fragen kurdischer Selbständigkeit noch nicht weit genug geht.¹⁰ Alles in allem wären auch hier mehr als ein paar Promille Gegenstimmen zu erwarten gewesen.

Schon der Verfassungsprozess war eine Farce

Ungeachtet der Betrügereien hat wohl eine Mehrheit der Iraker für die Verfassung gestimmt. Wenn auch sehr wahrscheinlich ein Veto durch drei Provinzen mittels Wahlfälschung verhindert wurde, könnte diese Mehrheit als eine gewisse Legitimation angesehen werden.

Doch ist für die Legitimation einer Verfassung nicht nur das Abstimmergebnis entscheidend, sondern der gesamte verfassungsgebende Prozess. Dieser war schon lange zur reinen Farce verkommen. Zum einen verletzte er mehrfach die vereinbarten Verfahrensregeln, die dem Prozess einen demokratischen, rechtsstaatlichen Charakter geben sollten. Zum anderen intervenierte die Besatzungsmacht so massiv, dass von einem irakischen Entwurf nicht gesprochen werden kann.

Schließlich ist der Verfassungsprozess auch unvereinbar mit internationalem Recht, das Besatzungsmächten weitreichende Eingriffe in die Rechtsordnung des besetzten Landes untersagt.¹¹ Der von den USA durchgeführte „Übergangsprozess“ zeigt sehr deutlich die Berechtigung dieser Bestimmung. Selbst

UNO-Beamte bezweifelten am Ende die Legitimität eines Prozesses, bei der eine „außenstehende Macht einen derart großen Einfluss auf die Verfassungsgebung eines Landes“ habe.¹²

Letztlich habe die Besatzungsmacht auf dreifache Weise interveniert, stellte der Völkerrechtsexperte Zaid al-Ali auf einer Konferenz in London fest: erstens bei der Zusammensetzung der Verfassungskommission, zweitens indem sie die Rahmenbedingungen festlegte innerhalb derer die Verfassung zu entwerfen war und drittens indem die Besatzungsbehörden direkt intervenierten um ihre Interessen durchzusetzen. Bezeichnend wäre z.B. gewesen, so al-Ali, wie plötzlich der Artikel aus den Entwürfen verschwunden sei, der Militärbasen für ausländische Truppen grundsätzlich verbietet und Ausnahmen nur mit Zweidrittelmehrheit des Parlaments gestatten wollte.¹³

Zwingende Gründe für eine vollständig neue Verfassung gab es aus irakischer Sicht nicht. Viele Iraker haben deutlich gemacht, dass sie im Moment wirklich andere Sorgen haben. Es hätte ihrer Ansicht nach vollauf genügt, die alte, die als eine der fortschrittlichsten in der Region gilt, in den Punkten zu ändern, wo sie tatsächlich einem Neuanfang im Wege steht.¹⁴ Wesentlich demokratischer wäre es gewesen, in einem Referendum die Frage nach dem Verbleib der Besatzungstruppen zu stellen. Hier wäre das Ergebnis eindeutig gewesen: selbst die jüngste Studie des britischen Verteidigungsministeriums kam zum Ergebnis, dass 82% der Iraker die britisch-amerikanische Besatzung „heftig ablehnen“.¹⁵

Ursprünglich sollte sich die dafür eingesetzte Verfassungskommission im Konsens auf einen Entwurf einigen und diesen vom Parlament bestätigen lassen. Nach der Ankunft des neuen US-Botschafters Zalmay Khalilzad im Irak Anfang August war dieses Vorhaben obsolet.¹⁶ Die Verhandlungen fanden ab da nur noch im kleinen Kreis und hinter verschlossenen Türen statt. Schon zuvor hatte es öffentlichen Protest von UNO-Beobachtern und Kommissionsmitgliedern – auch aus den Reihen der Verbündeten – gegen die immer direktere Einmischung der US-Vertreter gegeben, die ihnen sogar vollständige

⁹ „[One hundred thousand Shi'ites protest Iraq charter](#)“, Reuters, 26.8.2005

¹⁰ Rebaz Mahmood, „[Flawed Charter Beyond Repair](#)“, Institute for War & Peace Reporting IWPR, 28.10.2005

¹¹ so beispielsweise Dr. Marinos Diamantides, führender Rechtsexperte der University of London in Dahr Jamail, „[U.S. Influence Too Much](#)“, Inter Press Service, 5.9.2005 und Andrew Arato, Politologieprofessor an der University of Chicago in „[III\]Legality and III\]Legitimacy in Iraqi Constitution Making](#)“, Informed Comments, 28.8.2005

¹² Juan Cole, „[No Constitution Yet](#)“, 12.9.2005,

¹³ Dahr Jamail, „[U.S. Influence Too Much](#)“, a.a.O.

¹⁴ siehe hierzu den Offenen Brief an Amnesty International wegen ihrer Kampagne zur irakischen Verfassung, http://www.iraktribunal.de/dokus/brief_ai_brussel.html

¹⁵ „[82% of Iraqis 'strongly opposed' to US-British occupation, poll shows](#)“, The Telegraph, 23.10.2005,

„[Mehrheit hält Angriffe auf Soldaten für gerechtfertigt](#)“, Der Standard, 28.10.2005

¹⁶ Khalilzad ist Erdölexperte und ein führender „Neokonservativer“. Er hatte sich schon lange vor 2001 für einen Krieg gegen den Irak eingesetzt. Zuvor war er US-Botschafter in Afghanistan.

Entwürfe vorgelegt hatten. Am Ende waren sie alle von der Diskussion ausgeschlossen und Khalilzad nahm die Ausarbeitung des Entwurfes in seine Hände. Neben ihm und den Chefs der Regierungsparteien nahmen nur noch einige wenige weitere irakische Führer teil. Mit von der Partie war zudem Peter Galbraith, einst US-Botschafter im damals gerade unabhängig gewordenen Kroatien und nun politischer Berater der Kurdenparteien.¹⁷

Laut Interimsverfassung hätte der Entwurf bis 15. August von der Nationalversammlung verabschiedet sein müssen, um bis zum Referendum am 15. Oktober Zeit für eine öffentliche Debatte zu lassen. Von vorneherein war klar, dass diese, von der US-Administration gesetzten Termine, eigentlich nicht haltbar waren. Die meisten irakischen Vertreter plädierten daher für eine Verschiebung der beiden Termine um je sechs Monate. Doch Khalilzad setzte Washingtons Terminplan durch. Die Vorlage eines Entwurfes wurde zwar mehrfach verschoben, der Termin des Referendums jedoch blieb.

Neben dem wachsenden Widerstand stand vor allem die fehlende völkerrechtliche Legitimation einer raschen Umsetzung der wirtschaftlichen Pläne der USA entgegen. Angesichts der weit verbreiteten Ablehnung von Privatisierungen im Irak mussten Investoren fürchten, dass ihre Verträge von zukünftigen Regierungen für nichtig erklärt werden. Die neue Verfassung soll hier nun die nötige Rechtssicherheit schaffen. Daher drängten die USA so zur Eile.¹⁸

Am 28. August präsentierten schließlich Khalilzad und die Parteichefs eine erste „endgültige“ Version des Entwurfes, bei der aber noch eine ganze Reihe von Punkten ausgeklammert war. Erst am 18. September konnte der UNO die Version übergeben werden, die als Vorlage für das Referendum dienen sollte. Diese bestand zunächst auf die vorgesehene förmliche Verabschiedung des Entwurfs durch das Parlament, gab sich schließlich aber mit einer einfachen Lesung ohne Abstimmung zufrieden. Wirklich „endgültig“ war der Entwurf auch da noch nicht. Die Diskussionen gingen weiter und bis drei Tage vor dem Referendum gab es gravierende Änderungen und Ergänzungen.¹⁹

Die UNO hatte die Aufgabe übernommen gehabt, fünf Millionen Kopien des Entwurfs an alle iraki-

schen Haushalte zu verteilen. Doch die verbliebene Zeit war zu kurz. Nur wenige Iraker hatten vor der Abstimmung schließlich den vollständigen Text zu Gesicht bekommen.

Viele der bekannt gewordenen Bestimmungen waren sofort auf breite Ablehnung gestoßen. So lehnten z.B. einer Umfrage zufolge 57% der Befragten die Bestimmungen zum Familienstandrecht ab und zwei Drittel die zur Rolle der Frau. Über 69% der Befragten sprachen sich gegen den geplanten, sehr weitgehenden Föderalismus aus und wollten weiterhin eine „starke Zentralregierung“ in der Verfassung verankert sehen.²⁰

Doch das Referendum lies nur die Zustimmung en bloc oder vollständige Ablehnung zu. Bei einem Scheitern des Referendums jedoch wäre das ganze Procedere in eine neue, ein weiteres Jahr dauernde Runde gegangen, beginnend mit Neuwahlen zu einem weiteren Interimparlament. Für viele, die mit der neuen Verfassung die Hoffnung auf ein baldiges Ende der Besatzung verbanden, war dies ein Grund – ungeachtet inhaltlicher Bedenken – für den vorgelegten Entwurf zu stimmen.

Selbst bei Experten, die dem „Übergangsprozess“ an sich wohlwollend gegenüberstanden, hatte das Verfassungsprojekt schließlich jeglichen Kredit verloren. „Das Vorgehen erscheint den meisten von uns höchst irregulär“, so der Historiker und anerkannte Nahostexperte Juan Cole. „Es gibt kein rechtsstaatliches Verfahren mehr im Irak und der Anspruch auf ein verfassungsmäßiges Vorgehen wurde aufgegeben.“²¹ Nachdem zwei Wochen vor dem Referendum noch kein einfacher Iraker den Text gesehen habe und der Entwurf „voll fataler Widersprüche ist“, sei diese Verfassung nach den Januarwahlen nicht mehr, als ein weiterer „übler Scherz der Bush-Administration“.²²

Ein Gesetzestext voller Zweideutigkeiten und Widersprüche

Der Verfassungsentwurf vereinigte schließlich die Zielvorstellungen der drei, den Verfassungsprozess dominierenden Kräfte: der beiden kurdischen Parteien, der beiden radikal-islamischen Schiitenparteien und Washingtons.

So konnten die USA die Bestimmungen durchsetzen, die einen legalen Rahmen für die Liberalisierung und Öffnung der irakischen Wirtschaft schafften und die Islamisten die Verankerung islamischen Rechts. Die Rechte von Investoren erhielten erwar-

¹⁷ Dahr Jamail, „U.S. Influence 'Too Much' a.a.O.

„U.S. Steps Up Role in Iraq Charter Talks, Washington Post, 13.8. 2005

¹⁸ siehe Herbert Docena, „‘Shock and Awe’ Therapy“, Beitrag zum Punkt „Economic Colonization“ auf dem [World Tribunal on Iraq](#), 24.–26. Juni 2005 in Istanbul siehe auch: J. Guilliard, „[Irak - Zerstört – besetzt – geplündert](#)“, Vortrag v. 15.7.2005 in München

¹⁹ „[Iraqi assembly to debate constitution amendments](#)“, Kurdistan Regional Government (KRG), 1.10.2005

²⁰ „[More than half of Iraqis reject certain articles in constitution](#)“, Azzaman, 24.9. 2005 und „[Iraq Index](#)“ der „Brookings Institution“ v. 29.8.2005

²¹ „Coup in Baghdad ...“ a.a.O.

²² Juan Cole, [Iraqi Government Totters](#), October 02, 2005, <http://www.juancole.com>

tungsgemäß Priorität gegenüber den Rechten der Frau. Die Kurden erhalten nahezu Selbstständigkeit für das von ihnen beherrschte Gebiet, inklusive dem Recht auf eine eigene Armee und die Option diesen Substaat um die ölfreiche Provinz um Kirkuk auszuweiten. Die Verfassung ist häufig mehrdeutig, oft sogar widersprüchlich und viele wichtige Punkte wurden späterer Gesetzgebung überlassen. Sie lässt z.B. Zusammensetzung und Kompetenzen des Bundesrates, des Obersten Gerichtshofes oder des Obersten Bundesgerichtshofes, ebenso offen, wie auch wesentliche Vorschriften für den Aufbau der föderalen Strukturen. In der Präambel wird der Irak geschichtlich auf das alte Mesopotamien zurückgeführt und somit von der Existenz einer irakischen Nation ausgegangen. Im Artikel 3 wird die irakische Republik dennoch auf ein loses Konglomerat von Völkern und Konfessionen reduziert. Sie soll – entgegen seiner Geschichte und dem allgemeinen Verständnis – nun auch kein arabisches Land mehr sein. Dafür ist der Irak nun das erste Land, in dem der „Kampf gegen den Terror“ Verfassungsrang hat. Nach herrschendem Sprachgebrauch, zielt dies auch auf all die, die sich weiterhin weigern, die von der Besatzungsmacht verordnete Politik zu akzeptieren.

Islamisches Recht und Menschenrechte

Äußerst widersprüchlich sind auch die Artikel, die die Rolle islamischen Rechts auf der einen und der Bürgerrechte auf der anderen Seite behandeln. „Islam ist die offizielle Religion des Staates und eine grundlegende Quelle der Gesetzgebung“, beginnt nun Artikel 2. Das ist eine in der islamischen Welt sehr gebräuchliche Formulierung. Viel problematischer ist Absatz (a), wonach kein Gesetz den „feststehenden Vorschriften des Islam widersprechen“ darf.²³ Da es keine solchen „feststehenden Vorschriften“ gibt, sondern Dutzende von Interpretationen, erhält in der Praxis die hohe Geistlichkeit nun große Autorität in Verfassungsfragen.²⁴ Das werden auch die Absätze (b) und (c) nicht verhindern, nach denen auch kein Gesetz gegen die Prinzipien der Demokratie oder die in der Verfassung aufgeführten Grundrechte verstoßen darf.

Noch kurioser – und für irakische Frauen recht gefährlich – ist Artikel 39. Dieser gestattet Irakern, frei zu wählen, nach welchen Gesetzen sie Fragen des Familienstandes, d.h. Scheidung, Erbschaft etc. regeln wollen: nach zivilem Recht oder nach denen der jeweiligen Religion. Da viele Familien konfessionell gemischt sind, kann dieser Artikel leicht zum

²³ „...that contradicts the established provisions of Islam“, zitiert nach Peter Galbraith „[Last Chance for Iraq](#)“, a.a.O. In der Übersetzung einer Version vom 28.8 durch AP. heißt es hingegen „undisputed rules“

²⁴ Riverbend „[Draft Constitution - Part I...](#)“, v. 1.9.2005, <http://riverbendblog.blogspot.com/>

Alptraum eines jeden Richters werden. Sofern sich hierbei islamisches Recht durchsetzt, bedeutet dies immer eine massive Benachteiligung von Frauen. Frauen werden in der Verfassung ohnehin, so die irakerische Bloggerin mit dem Pseudonym „Riverbend“ nur zusammen mit „Kindern und Älteren“ aufgeführt. In der alten Verfassung habe es keine besondere Fürsorge für Frauen gegeben, sie wurden überhaupt nirgendwo gesondert erwähnt. Hier habe es nur „Iraker“ und „Staatsbürger“ gegeben. Nun würden sie wieder wie Minderbefähigte männlicher Führung und Überwachung überantwortet.²⁵

Die Verfassung ist nach Ansicht vieler Kritiker generell schwach in Bezug auf Menschenrechte. Eine Reihe kritischer Grundrechte sollen durch Gesetz geregelt werden, eine Formulierung wodurch sie bei vielen Nachbarn Iraks rasch begraben wurden. Z.B. bietet sie „überraschend schwache Garantien für so wesentlichen Grundrechte, wie freie Meinungsäußerung, Pressefreiheit und Versammlungsfreiheit,“ so der US-amerikanische Verfassungsrechtler Nathan Brown, da sie in Artikel 36 alle unter den Vorbehalt gestellt werden, „nicht die Moral oder die öffentliche Ordnung zu gefährden.“ Fast alle Einschränkungen von Freiheitsrechten durch autoritäre Regime werden exakt damit begründet.²⁶ Zudem wurde nun die Familie wieder die Basis der Gesellschaft und nicht mehr der Staatsbürger. Dieser erscheint nur noch als jemand, der das Recht, hat einen Pass zu tragen.²⁷

Die Aufregung in der westlichen Öffentlichkeit darüber wirkte für die meisten Iraker dennoch, angesichts der Realität im Irak ziemlich aufgesetzt: „Die Iraker sind gebeugt unter der Last von Misshandlungen und Ausplünderung durch die US-geführte Besatzung und ihrer lokalen Subunternehmern,“ schreibt beispielsweise die irakische Schriftstellerin und Frauenrechtlerin Haifa Zangana in einem Kommentar zur Verfassungsdiskussion, der Entwurf einer Verfassung hatte daher aktuell keine Priorität. „Die irakischen Frauen waren lange die freiesten im Mittleren Osten“, so Zangana weiter, „die Besatzung hat sie in ihre Häuser eingesperrt,“ bedroht u.a. durch Kidnapping aus Rache, für Lösegeld oder für den ausgedehnten grenzüberschreitenden Mädchenhandel.²⁸

„Unter Saddam Hussein hatten wir eine Verfassung, die als fortschrittlich und säkular beschrieben wurde“, so Zangana in einem weiteren Artikel. „Sie hielt ihn nicht davon ab, Menschenrechte, inklusive

²⁵ Riverbend, a.a.O.

²⁶ Nathan Brown, „[The Final Draft of the Iraqi Constitution: Analysis and Commentary](#)“, *Carnegie Endowment for International Peace*, 16.9.2005. Nathan Brown gilt als Experte für arabische Verfassungen

²⁷ ICG a.a.O.,

²⁸ Haifa Zangana, „[Women of the new Iraq](#)“, *Al-Ahram Weekly*, 11. August 2005,

die von Frauen, zu verletzen. Dasselbe geschieht auch jetzt. Die Milizen der Parteien, die die Interimsregierung anführen, sind – mit dem Segen der US-geführten Besatzung – in tägliche Verletzungen der Menschenrechte von Irakern verwickelt, besonders die von Frauen.²⁹

Neoliberalismus – „Ermutigung des privaten Sektors“ statt „sozialer Solidarität“

Als Iraks vormaliger Statthalter, Paul Bremer, Ende Juni einen Entwurf der irakischen Verfassung zu Gesicht bekam, müssen ihm die Haare zu Berge gestiegen sein. Obwohl überwiegend aus verbündeten Organisationen rekrutiert, schwebte den meisten Mitglieder der Kommission, die die neue irakische Verfassung ausarbeiten sollte, anscheinend ein Wohlfahrtsstaat skandinavischem Typs vor, in dem Iraks Ölreichtum jedem Iraker das Recht auf freie Bildung und Gesundheitsversorgung, auf Wohnung und andere sozialen Dienstleistungen garantieren sollte.

„Soziale Gerechtigkeit ist die Grundlage für den Aufbau einer Gesellschaft“ hieß es beispielsweise im Kapitel Grundprinzipien des Entwurfes, den die irakische Zeitung Al-Mada Ende Juni veröffentlicht hatte. „Soziale Gerechtigkeit“ sollte zudem auch die Basis der Wirtschaft sein und Iraks natürliche Ressourcen kollektives Eigentum seiner Bürger.³⁰

Mit den Plänen Washingtons für das ölfreiche Land waren solche Vorstellungen selbstverständlich nicht vereinbar. Hier waren bereits lange vor der militärischen Invasion ganz andere Pläne für das ölfreiche Land ausgearbeitet worden. Sie sind detailliert nachzulesen im Vertrag mit dem Consulting- Unternehmen „BearingsPoint“, in dessen Hände die Umsetzung gelegt wurde. BearingsPoint wurde darin beauftragt, „den grundlegenden juristischen Rahmen für eine funktionierende Marktwirtschaft zu schaffen, indem aus der einzigartigen Möglichkeit, die die gegenwärtigen politischen Umstände für einen raschen Fortschritt in diesem Bereich bieten, angemessen Kapital geschlagen wird.“ Dabei geht es nicht nur um den Zugriff auf das irakische Öl, sondern die Öffnung aller Bereiche der irakischen Wirtschaft für ausländische Konzerne, vom Ölsektor über Wasserversorgung, Landwirtschaft und Medien, bis hin zu öffentlichen Diensten.³¹ Die weit

reichenden Wohlfahrtsverpflichtungen im Juni-Entwurf, z.T. aus der alten Verfassung übernommen, standen auch im direkten Gegensatz zu den Vorschlägen des Weltwährungsfonds, der auf das Ende staatlicher Subventionen für die irakische Bevölkerung drängt.

Die rigide Art, wie die USA diese „Verirrungen“ korrigierte, wirft schon für sich allein, ein sehr bezeichnendes Licht auf den gesamten Verfassungsprozess. Ein Entwurf von Ende Juli sprach den Irakern immerhin noch das „Recht auf Sicherheit, Bildung, Gesundheitsversorgung und Sozialversicherung“ zu, wenn auch unter dem Vorbehalt der staatlichen Möglichkeiten. Die letzte Fassung gibt schließlich nur noch recht unverbindliche Versprechungen bezüglich sozialer Dienstleistungen. Hinzugefügt wurde dagegen ein völlig neuer Akzent, das Recht für private Unternehmen, Dienstleistungen im Gesundheitssektor anzubieten. Dies entspricht den US-Plänen, nach und nach alle sozialen Dienstleistungen zu privatisieren.³²

Am Ende war von „sozialer Gerechtigkeit“ als gesellschaftliche Basis nichts mehr zulesen. Auch dies war schon ein Rückschritt zu den Verfassungen von 1970 und 1990 gewesen, die noch die „soziale Solidarität“ zur „ersten Grundlage der Gesellschaft“ erklärten.

Nun wird stattdessen der Staat dazu verpflichtet (Art. 25) „die irakische Wirtschaft gemäß moderner ökonomischen Grundlagen zu reformieren, in einer Weise, die eine vollständige Investition ihrer Ressourcen garantiert, ihrer Quellen diversifiziert und den privaten Sektor ermutigt und entwickelt“ – mit anderen Worten eine Verpflichtung zur Einführung neoliberaler Wirtschafts-„Reformen.“

Die Verfassung bereitet schließlich auch die Grundlage für den Erwerb irakischen Eigentums durch ausländische Einzelpersonen und Konzerne. Während der „Juni-Entwurf“ allen Irakern „das vollständige und bedingungslose Recht auf Eigentum in allen Bereichen und ohne Einschränkung“ zubilligte, ließ die endgültige Fassung die Wörter „vollständige“, „bedingungslos“ und „ohne Einschränkung“ fallen und überlässt die Möglichkeit der Eigentümerschaft von Nichtirakern einfachen Gesetzen.

Ein solches Gesetz gibt es praktischer Weise schon, in Form der nach wie vor gültigen „Order 39“ des einstigen US-Statthalters Paul Bremer, die die hundertprozentige Übernahme irakischer Wirtschaftsgüter durch Ausländer gestattet. Während die meisten Verfassungen von Entwicklungsländern Schutzklauseln enthalten, durch die bestimmte Sektoren der Wirtschaft, wie Land oder Bodenschätze den Bür-

²⁹ Haifa Zangana, „Chewing on meaningless words“, The Guardian, 17.8.2005

³⁰ Zitiert nach Nathan J. Brown, „[Constitution of Iraq: Draft Bill of Rights](#)“ Carnegie Endowment for International Peace, July 27, 2005

³¹ Herbert Docena, „‘Shock and Awe’ Therapy“, Beitrag zum Punkt „Economic Colonization“ auf dem [World Tribunal on Iraq](#), 24.–26. Juni 2005 in Istanbul siehe auch: J. Guilliard „[Irak - Zerstört – besetzt – geplündert](#)“, Vortrag v. 15.7.2005 in München

³² Herbert Docena, „Iraq’s Neoliberal Constitution“, *Foreign Policy In Focus*, 2.9.2005 <http://fpif.org/fpifxt/492>

gern des Landes vorbehalten bleiben, sind nun aus Iraks Verfassung alle Sicherungen entfernt.³³

Speziell für den Ölsektor fordert der neu eingefügte Artikel 110 von Zentral- wie Regionalregierungen, „Strategien anzuwenden“, die auf „den modernsten Techniken der Marktprinzipien beruhen und Investitionen begünstigen.“ Der Artikel ist konkreter, als es zunächst scheint. Er zielt vor allem auf so genannte „Produktionsteilungsabkommen“ (production sharing agreement, PSA). Sie sind laut Besatzungsmacht und Ölkonzerne „modernster Standard“ und sollen die jahrzehntelange Ära beenden, in der die Ölproduktion zu hundert Prozent in staatlicher Hand lag.³⁴

PSAs sind sehr langfristige Verträge zwischen Ölkonzernen und ölbesitzenden Staaten mit Laufzeiten von 25-40 Jahren. Die Konzerne übernehmen bei diesen Geschäften die Erschließung und Ausbeutung der Ölquellen, die Einnahmen werden geteilt. Die Firmen sind während der gesamten Laufzeit vor allen Gesetzesänderungen, die ihren Profit beeinträchtigen könnten, geschützt.

Der Zweck solcher Abkommen ist in erster Linie politisch. Da die Ölressourcen formal Eigentum des Staates bleiben, nehmen sie Rücksicht auf Ressentiments in der Bevölkerung und vermeiden das Reizwort „Privatisierung“. In der Praxis erhalten die Ölmultis dennoch die volle Kontrolle über die Ölproduktion.

Wirtschaftlich vorteilhaft für den Staat klingt zunächst die Übernahme der nötigen Investitionen durch die Konzerne. Dem Land geht später aber weit mehr an Einnahmen verloren, als wenn es die Investitionen selbst durch Kredite oder andere Investitionsmodelle finanzieren würde. Es verliert zudem die Möglichkeit die Ölpolitik nach nationalen Interessen auszurichten. Genau aus diesen beiden Gründen wiederum sind PSAs für Ölmultis wie Besatzungsmächte so attraktiv.

Sie drücken nun auch aufs Tempo. Ein passendes neues Ölfördergesetz wurde parallel zur Verfassung ausgearbeitet und soll unmittelbar nach den Wahlen im Dezember verabschiedet werden. Auch die Verhandlungen mit US-amerikanischen und britischen Ölkonzernen über PSAs haben schon begonnen und sollen bis Herbst nächsten Jahres unter Dach und Fach sein. Dass die Regierung in den Händen ihrer Verbündeten verbleibt, wird als selbstverständlich vorausgesetzt.³⁵

³³ siehe Docena, „Iraq’s Neoliberal Constitution“, a.a.O. und J. Guilliard, „Der ‚neue Irak ...‘“ a.a.O.

³⁴ siehe Greg Muttitt, „Crude Designs: The Rip-Off of Iraq’s Oil Wealth“, PLATFORM, November 2005, <http://www.carbonweb.org/cruledesigins.htm>

³⁵ Praktisch umgesetzt werden die Pläne von Ölminister Ibrahim Bahr al-Uloum, der diesen Posten auch schon unter Paul Bremer inne hatte. Al-Uloum, in den USA aufgewachsen und ausgebildet, war Mitglied der Arbeits-

Die aktuell produzierenden Ölfelder sollen weiterhin von der staatlichen (bzw. später teilprivatisierten) Irakischen nationalen Öl-Company (INOC) betrieben werden. Alle neu in Produktion gehenden Ölfelder sollen hingegen von nun an von Privatunternehmen erschlossen und ausgebeutet werden. Nur 17 der 80 bekannten Ölfelder sind bisher in Betrieb, mit den restlichen 63 erhalten die multinationalen Konzernen Zugriff auf 64% der bisher bekannten Ölreserven Iraks und weit über 80% der vermuteten.³⁶

Der Irak wäre damit das erste Land im Mittleren Osten, das ausländischen Konzernen über PSAs die Ausbeutung von Ölfeldern überlässt. Bei Iraks Nachbarn ist die ausländische Kontrolle über die Erdöl- und Gasproduktion durch die Verfassung untersagt. Von den großen Erdölproduzenten hat allein Russland drei PSAs abgeschlossen. Dies geschah unter Jelzin und wird heute heftig kritisiert.

Wie groß der Anteil an den Öleinnahmen ist, der im Staat bleibt, variiert stark und hängt letztlich von der Stärke der Verhandlungsposition der Geschäftspartner ab. Russland schloss seine PSAs unmittelbar in der Übergangszeit ab, entsprechend vorteilhaft sind die Verträge für die ausländischen Firmen. Der Irak wird auf absehbare Zeit keine souveräne Regierung haben. Die Ölkonzerne sitzen hier indirekt auch auf der anderen Seite des Verhandlungstisches und können so Konditionen durchsetzen, die für die Iraker noch viel nachteiliger sind – festgeschrieben für 30 bis 40 Jahre.

Die aktuellen Verhandlungen werden über zwölf Ölfelder geführt. Wissenschaftler der drei britischen Organisationen *Platform*, *New Economics Foundation* und *War on Want* haben in einer gemeinsamen Studie die zu erwarteten Auswirkungen für den Irak untersucht. Würden die PSAs nach russischem Modell abgeschlossen, so würden allein dadurch, selbst unter so vorsichtigen Annahmen, wie einem Ölpreis von 40 US-Dollar, dem Irak innerhalb der nächsten 30 Jahre knapp 200 Mrd. US-Dollar an Öleinnahmen verloren gehen.³⁷ Sehr schnell können sich die Verluste zu mehreren Billionen US-Dollar addieren.

Balkanisierung

In diesem Zusammenhang sind auch die weitreichenden Befugnisse von Regionalregierungen von Bedeutung. Sie können in Zukunft entscheiden, von wem und zu welchen Konditionen neue Ölquellen erschlossen und ausgebeutet werden. Eine solche Zersplitterung der irakischen Seite wird die Position ausländischer Konzerne noch weiter stärken.³⁸

gruppe „Oil and Energy“ im „Future of Iraq project“ des US State Departments, das im April 2002 begann.

³⁶ Greg Muttitt, „Crude Designs ...“, a.a.O.

³⁷ ebd.

³⁸ H. Docena, „Iraq’s Neoliberal Constitution“ a.a.O.“

SCIRI-Chef und Interimspräsident Abdul Aziz al-Hakim hat z.B. die Bildung einer neuen Region im Süden ins Spiel gebracht, die aus den neun, mehrheitlich schiitischen, Provinzen im Süden bestehen sollte, in denen 75% der irakischen Ölvorräte liegen.³⁹ Die Etablierung eines quasi-unabhängigen kurdischen Bundesstaates im Norden und eines oder mehrerer Substaaten im Süden, beherrscht von Parteien, die sich klar für die wirtschaftlichen Ziele der USA ausgesprochen haben, ist daher nicht nur für die neokonservativen Falken in den USA eine recht attraktive Option.

Alle Gouvernate, mit Ausnahme Bagdads sind nun berechtigt, sich zu Regionen zusammenschließen. Ein solcher Schritt wird durch Übertragung großer Machtbefugnisse auf regionale Institutionen gefördert.

Die Liste der Bereiche, die unter alleiniger Hoheit der Zentralregierung verbleiben sollen, ist einmalig kurz. Sie umfasst nur noch die Außen- und Verteidigungspolitik, wobei die Zollpolitik sogar noch herausgenommen und dem gemeinsamen Verantwortungsbereich zugeschlagen wurde.

Regionalregierungen haben das Recht, alle Verfassungsartikel und Bundesgesetze zu ändern, die nicht zum exklusiven Aufgabenbereich der Bundesregierung gehören. Auch in Bereichen mit gemeinsamer Verantwortung wird im Konfliktfall den regionalen Gesetzen eindeutig Vorrang eingeräumt. Alle Bereiche staatlicher Macht, die nicht explizit der Autorität der Zentralregierung unterstellt wurden, werden den Regionen zugesprochen (Art 111). Solche Bestimmungen, so Nathan Brown, könnten den Irak leicht in „Richtung loser Konföderation torkeln lassen“.⁴⁰

Die Regionalregierungen erhalten zudem die vollständige Verantwortung über die innere Sicherheit, einschließlich des Rechtes, ein eigenes Militär, so genannte „Regionalgarden“, zu unterhalten. In der Praxis bedeutet dies die Anerkennung der bereits begonnenen Umwandlung von Milizen der Regierungspartien in regionale Sicherheitskräfte, mit anderen Worten der Etablierung eines legalen Warlord-Systems.

Eine Reihe von Verfassungsartikel wird von den Autoren unterschiedlich interpretiert. Nach Ansicht der kurdischen Vertreter soll z.B. auch die Steuerpolitik weitgehend bei den Regionen liegen, eine Lesart der Verfassung, die von ihrem Berater Peter Galbraith unterstützt, von den anderen Beteiligten, aber bestritten wird.⁴¹ Vor allem die Bestimmungen über die Kontrolle der Ölressourcen sind voller Zweideu-

tigkeiten. So erklärt Artikel 108 „Öl und Gas zum Eigentum aller Iraker in jeder der Regionen und Provinzen.“ Der Zusatz „in jeder der Regionen“ scheint zunächst redundant, wenn wirklich Öl und Gas der gesamten irakischen Bevölkerung gehören sollen. Die Formulierung lässt aber die Interpretation zu, dass die Eigentümerschaft sich auf die Region beschränkt, auf deren Territorium die Bodenschätze liegen.

Aktuelle Ölfelder sollen von der Zentralregierung in Kooperation mit den betroffenen Regionalregierungen verwaltet und die Einnahmen auf „faire Weise“ zwischen Bund und Regionen aufgeteilt werden. Der Verteilungsschlüssel muss vom Parlament festgelegt werden, wobei Regionen ein „Nachholbedarf“ zugebilligt werden soll. Birgt dies schon erhebliches Konfliktpotential, so lässt die Formulierung „von den aktuellen Ölfeldern“ offen, wie mit zukünftig erschlossenen Ölfeldern zu verfahren ist. Die kurdischen Vertreter sind der Ansicht, dass diese selbstverständlich unter die alleinige Kontrolle der jeweiligen Regionalregierung fallen werden. Ein für sie günstiges Ergebnis des geplanten Referendums über den Anschluss Kirkuks wird dabei als gegeben vorausgesetzt.⁴²

Konfliktpotential birgt auch die Kontrolle des Wassers. Die neue Verfassung überträgt die Verantwortung über die Wasserressourcen, die von außerhalb des Landes zufließen, der Zentralregierung. Die Verteilung der allgemeinen Wasserressourcen soll der gemeinsamen Kontrolle unterliegen. Für die kurdische Seite ist es jedoch selbstverständlich, dass ihnen auch die Kontrolle über das Wasser zusteht, das auf ihrem Territorium entspringt und einen erheblichen Teil des irakischen Frischwassers ausmacht.⁴³

Obwohl es sich um die einschneidendsten Bestimmungen handelt, wurde das Verfahren zur Bildung von Regionen offen gelassen. Es soll innerhalb eines halben Jahres von der nächsten Nationalversammlung ausgearbeitet werden, d.h. mit einfacher Mehrheit könnten die Grundlagen zur Teilung des Landes geschaffen werden.

Artikel 135 ersetzt überraschend das zuvor ausführlich beschriebene Präsidentenamt für die erste Legislaturperiode wieder durch einen dreiköpfigen Präsidentenrat, der von einer Zweidrittelmehrheit des Parlaments gewählt werden muss. Alle Gesetze müssen einstimmig von diesem Präsidentenrat unterzeichnet werden. Ein Veto kann nur mit den Stimmen von 3/5 des Parlaments überstimmt werden. Diese außergewöhnliche Bestimmung setzt das jetzige Konstrukt einer von je einem Kurden, Schiiten und Sunniten gebildeten Art von „Wächterrat“

³⁹ Juan Cole, [Federalism Issue Bedevils Constitution](#), 11.8.2005

⁴⁰ Nathan Brown, a.a.O.

⁴¹ siehe ICG, a.a.O. und Peter W. Galbraith, „[Last Chance for Iraq](#)“, The New York Review of Books, 26. 9.2005

⁴² Nechirvan Barzani, „[Why Kurdistan insists on Kirkuk](#)“, The Financial Times, 16 Aug 2005

⁴³ Peter Galbraith a.a.O.

fort. Es scheint vor allem aber wie geschaffen, um gegenseitige Blockaden der Zentralregierung zu produzieren, diese zu schwächen und dafür zu sorgen, dass effektive Regierungstätigkeit nur auf der regionalen Ebene gemacht werden kann.⁴⁴

Regionale Autonomie soll in der Regel die Anpassung von Gesetzgebung und Verwaltung an lokale Gegebenheiten dienen und die politische Partizipation der Bevölkerung erleichtern. Die Zusammenfassung von Provinzen erhöht die Möglichkeiten auf lokale Traditionen, Minderheiten etc. Rücksicht zu nehmen sicherlich nicht – im Gegenteil. Wer solche Großregionen will, strebt nicht mehr Autonomie an, sondern unabhängige Substaaten, die selbst wiederum völlig zentral regiert würden und die Autonomie auf Provinzebene aufheben.

Der Berater der Kurdenparteien, Exbotschafter Peter Galbraith, macht aus seinen Bemühungen auch keinen Hehl, die auf dem Balkan erprobten Rezepte im Irak anzuwenden. Er plädiert offen für eine Trennung der angeblich unversöhnlich verfeindeten Bevölkerungsgruppen durch eine Aufteilung des Iraks. Diese Bestrebungen des liberalen Vertrauten Bill Clintons decken sich dabei sehr gut mit denen neokonservativer Strategen, die schon lange zur dauerhaften Schwächung der potentiellen Regionalmacht eine Aufteilung des Iraks fordern.

Die vorgesehene extreme Form des Föderalismus wird von einer klaren Mehrheit abgelehnt und zwar gleichermaßen von Sunniten wie Schiiten. Selbst eine Studie des von der US-Regierung unterhaltenen *International Republican Institute*, das an sich für seine überaus rosige Berichte über die Stimmung im Irak bekannt ist, kam im Juli 2005 zum Ergebnis, dass 69% der Befragten eine „starke Zentralregierung“ in der Verfassung verankert sehen, und nur 22% der Regionalregierung „bedeutende Machtbefugnisse“ zubilligen wollen. Auch im mehrheitlich schiitischen Süden sprachen sich nur 25% für den Föderalismus aus, während ihn 66% klar zurückwiesen.⁴⁵

Die Idee eines föderalen Systems wird dabei nicht grundsätzlich abgelehnt, sondern der hohe Grad der Dezentralisierung und die Bildung größerer föderaler Strukturen entlang ethnischer und konfessioneller Kriterien. Da der Schwerpunkt der Macht eindeutig bei den Regionen liegen soll, befürchten sie zu Recht deren zunehmenden Abkoppelung. Eine gewisse Dezentralisierung auf Basis der bestehenden Provinzen, wäre für die meisten Iraker hingegen durchaus akzeptabel. Auch mit einem begrenzten

Sonderstatus für das bestehende kurdische Autonomiegebiet haben sich die meisten längst abgefunden.

Gefährlicher Sprengstoff – die kurdischen Gebietsansprüche

Neben Bagdad war zunächst auch die multiethnische Provinz at-Ta'mim (Kirkuk) von der Möglichkeit einer Vereinigung mit anderen Provinzen ausgenommen gewesen. Die neue Verfassung macht nun den Weg zum Anschluss an die Kurdisch-Autonome Region frei. Dafür haben PUK und KDP seit zweieinhalb Jahren mit höchstem Eifer gearbeitet, kann doch nur der Ölreichtum Kirkuks eine wirtschaftliche Basis für ein unabhängiges Kurdistan schaffen und nebenbei natürlich auch lukrative Einkommensquellen für kurdische Führer und Unternehmer.

Begründet wird der Anspruch auf Kirkuk, die die Hauptstadt der kurdischen Region werden soll, mit dem angeblich historischen kurdischen Charakter der Stadt. Dies ist aber ein reiner Mythos, denn entgegen ihren Behauptungen war Kirkuk nie mehrheitlich kurdisch gewesen, auch nicht vor der Machtübernahme Saddam Husseins.⁴⁶

Laut Verfassungsentwurf soll nun bis spätestens 2007 ein Referendum über den Anschluss von Kirkuk durchgeführt werden. Die Kurdenparteien sind schon lange dabei, hierfür vorteilhafte Bedingungen in der Provinz zu schaffen, die seit Beginn der Besetzung unter ihrer politisch-militärischen Kontrolle steht.

Kirkuk

Auf halbem Weg zwischen der türkisch-irakischen Grenze und Bagdad liegend, war Kirkuk seit 1534 eine Garnisonstadt für die Osmanen, die sie mit Türken aus Anatolien, den heutigen Turkmenen besiedelten. Als 1927 in diesem Gebiet Petroleum entdeckt wurde, stellte die Anglo-Persian Oil Company fest, so der Historiker Dilip Hiro, dass weder die Turkmenen, die vorwiegend Kaufleute waren oder von Pachtzins lebten, noch beduinische Araber daran interessiert waren, für sie zu arbeiten. Also begannen sie Arbeiter aus den kurdischen Provinzen im Norden und Westen zu rekrutieren, die sich in den Dörfern um die Stadt ansiedelten. Auf diese Weise entstand das heutige Kirkuk, als eine multiethnische Großstadt, in der das Gros der turkmenischen Bevölkerung im Zentrum lebt, umgeben von der arabischen in der übrigen Innenstadt und der kurdischen in den Vororten. Während gemäß den Volkszählungen von 1947 und 1957 Kirkuk noch mehrheitlich turkmenisch war, stellten 1977 die Araber 45% der Bevölkerung, Kurden 38% und Turkmenen nur noch 17%. Diese Zusammensetzung änderte sich, wie spätere Volkszählungen zeigen, auch unter Saddam Hussein kaum.⁴⁷

⁴⁴ siehe Roger B. Myerson, „[Federalism and the Iraqi Constitution](#)“, Informed Comments, 14.9.2005

⁴⁵ siehe „[Iraq Index](#)“ der „Brookings Institution“ v. 29.8.2005

⁴⁶ siehe Dilip Hiro, „[The Sarajevo of Iraq](#)“, ZNet/TomDispatch; 22.7.2004 und „[In our hands](#)“, Al Ahram Weekly, 17.3.2005

⁴⁷ Dilip Hiro, a.a.O.

Laut UN-Nachrichtenservice IRIN wurden mittlerweile 17.000 kurdische Familien (das sind ungefähr 140.000 Personen) nach Kirkuk gebracht, teilweise Familien, die unter Saddam Hussein zwangsweise umgesiedelt worden waren. Parallel dazu wurden bereits viele turkmenische und arabische Familien vertrieben. IRIN schätzt allein die Zahl der arabischen Familien, die dem Druck der Peshmerga wich, auf 4.000, d.h. mehr als 30.000 Menschen. Dilip Hiro ging 2004 bereits von einer Gesamtzahl von 100.000 Vertriebenen aus.⁴⁸

Die Lage in Kirkuk und Umgebung ist daher seit langem hochexplosiv. Die nicht-kurdische Mehrheit der Bevölkerung begreift sich als Teil des Iraks und will auf keinen Fall einem nahezu unabhängigen kurdischen Bundesstaat angehören. Die kurdischen Parteien wiederum haben deutlich gemacht, unter keinen Umständen auf diese Provinz verzichten zu wollen und sind offensichtlich bereit, für die Durchsetzung ihrer Ziele auch einen Bürgerkrieg in Kauf zu nehmen.

Die Begehrlichkeiten der Kurdenführer beschränken sich jedoch nicht nur auf Kirkuk. Während der Verhandlungen um die neue Verfassung präsentierten sie der Nationalversammlung eine Karte mit den von ihnen angestrebten Grenzen eines noch wesentlich größeren Irakisch-Kurdistans. Die Karte sollte Teil der Verfassung werden.⁴⁹

Justin Alexander, der als UNO-Beobachter der Sitzung beiwohnte, präsentiert auf seiner Homepage ein Bild dieser Karte. Demnach soll im Nordwesten der bisherigen autonomen Region ein großer Teil der Provinz Ninive hinzukommen. Diese neue Provinz würde im Westen bis Sinjar an der türkischen Grenze reichen, Tal Afar aussparen aber einen Teil von Mossul umfassen. Einbezogen ist selbstverständlich Kirkuk, erweitert allerdings um Teile von Salahadin im Südwesten und Diyala im Südosten. Eine große Scheibe von Diyala im Süden an der iranischen Grenze bildet eine sechste und ein Stück von Wasit, mit den Städten Badra und Jassan südöstlich von Bagdad, schließlich die siebte Provinz dieses erweiterten „Kurdistans“. Insgesamt würden die Kurdenparteien ihr Territorium auf diese Weise verdoppeln, erweitert um Gebiete mit klaren arabischen, turkmenischen und assyrischen Bevölkerungsmehrheiten.⁵⁰

Durch diese Erweiterung würde fast der gesamte natürlich fruchtbare Teil des Iraks unter ihre Kontrolle geraten und der größte Teil der Zuflüsse des Tigris.

Angesichts der Bedeutung der knappen Ressource Wasser lässt dies schon allein beim Rest der Iraker die Alarmglocken klingeln.



Karte der irakischen Provinzen mit den aktuellen Grenzen der Kurdisch-Autonomen Region (Dahuk, Arbil und Sulaimaniyya), sowie des insgesamt von PUK und KDP beanspruchten Territoriums.

⁴⁸ „[IRAQ: Focus on increasing displacement in Kirkuk](#)“, IRIN, 3.5.2005 und Dilip Hiro, a.a.O.

⁴⁹ [Kurdish leaders present redrawn map with larger Kurdistan](#), Associated Press, 22.7.2005

⁵⁰ Justin Alexander, [Expanded Kurdistan claim](#), 25.7.2005, <http://www.justinalexander.net>

Fazit

Politiker und Medien werden nicht müde, die Bedeutung der Verfassung zu betonen – als wichtigen Schritt zur Beendigung der Besatzung und Wiederherstellung der Souveränität. Die Realität ist weit davon entfernt. Noch immer bestimmen die USA die Politik des Irak. Ihre Truppen werden das Land auf absehbare Zeit nicht verlassen, sondern bauen ihre festen Militärbasen immer weiter aus. In der Verfassung ist von einem Ende der Besatzung nirgendwo die Rede, sie wird mit keinem Wort erwähnt. Auch im Kapitel „Übergangsbestimmungen“ fehlt jede Regelung für die Präsenz ausländischer Truppen.

Stattdessen wurde mit der Verfassung die Schaffung des rechtlichen Rahmens abgeschlossen, der ausländischen Konzernen die Übernahme der irakischen Wirtschaft erlaubt. Auch nach einem Abzug der Besatzungstruppen bliebe den Iraker die Kontrolle über ihren Ölreichtum entzogen, ihre Regierung durch den extremen Föderalismus politisch geschwächt, der die staatliche Einheit untergräbt. Die Besatzungsmacht liefert das Land mit seiner langen säkularen Tradition in hohem Maße radikal-islamischen und separatistischen Kräften aus, die mit Sicherheit auch die kommende Regierung stellen werden.

Die drohende Übernahme der Kontrolle über die wichtigsten Ressourcen des Landes, durch die von diesen Kräften gestellten Regionalregierungen, sind – wie die geplanten Privatisierungen und die Abkommen über die zukünftige Ölförderung – unmittelbare Angriffe auf die Versorgung und Entwicklungschancen der restlichen Bevölkerung. Dementsprechend heftig wird der Widerstand gegen alle Versuche ausfallen, die extremen föderalen Bestimmungen umzusetzen.

Je mehr aber die US-Verbündeten ihre Interessen mittels der ethnischen bzw. konfessionellen Karte durchsetzen wollen, desto mehr Gegner dieser Politik werden in der Auseinandersetzung ebenfalls auf ethnisch/konfessionelle Argumentationen zurückgreifen. Schon jetzt hat der Verfassungsprozess „die Betonung ethnisch-konfessioneller Identitäten deutlich verstärkt,“ schreibt die ICG, „auf eine Art, die für die Zukunft des Landes nichts Gutes verheißt.“ Der nun auch im Irak zunehmende Gebrauch der Begriffe „Schiiten“ und „Sunniten“ für politisch völlig inhomogene Bevölkerungsgruppen, zeige das Ausmaß dieses Phänomens. Mit der Umsetzung der Verfassung wird die Gefahr bürgerkriegsähnlicher Konflikte angeheizt. Weit davon entfernt, ein Schritt Richtung Souveränität zu sein, fördert die Verfassung die Gefahr bürgerkriegsähnlicher Konflikte.⁵¹



Herausgeber der IMI-Studie 2005/05 "Iraks Verfassung"
ist die Informationsstelle Militarisierung (IMI) e.V.
Die Studie spiegelt nicht notwendigerweise die
Auffassung der Informationsstelle wieder.
Adresse: Hechinger Str. 203, 72074 Tübingen
www.imi-online.de, e-mail: imi@imi-online.de
Tel 07071/49154, Fax 07071/49159

Tübingen, Dezember 2005

⁵¹ ICG, "Unmaking Iraq ...", a.a.O.