

BERICHTE / REPORTS

Das Bundesstaatsprinzip in der irakischen Verfassung vom 15.10.2005 und das Gesetz zur Festlegung des Verfahrens zur Regionenbildung vom 11.10.2006

Von *Naseef Naeem*, Berlin *

1. Einführung¹

Das irakische Abgeordnetenhaus hat am 11.10.2006 das GFVR² verabschiedet. Im Folgenden wird dieses Gesetz im Hinblick auf die irakische Form des Bundesstaatsprinzips theoretisch untersucht³ und im Hinblick auf die politische Lage im Irak verfassungspolitisch gewürdigt. Doch zunächst soll festgelegt werden, dass das Bundesstaatsprinzip für die Neugestaltung des Irak in Art. 1 i.Verf.⁴ explizit vorgesehen ist.⁵ Diese Tatsache wird für

* Dr. jur. seit Juni 2007, Forschungsschwerpunkt ist das Verfassungsrecht in den islamisch geprägten (arabischen) Ländern. E-Mail: naseefnaeem@hotmail.com.

¹ Die Transkription arabischer Wörter folgt den Transkriptionsregeln der Deutschen Morgenländischen Gesellschaft (DMG). Soweit ein Name eingedeutscht oder bereits eine englischsprachige Schreibung nachweisbar ist, wird die jeweilige latinisierte Form übernommen. Arabische Buchtitel wurden ins Deutsche übersetzt. Um eine Auffindung arabischer Titel zu erleichtern, wurden zudem die Titel der verwendeten Bücher transkribiert. Arabischsprachige Aufsatztitel wurden, soweit sie im Internet publiziert sind, nur übersetzt und sind unter dem jeweiligen Internetlink abrufbar (Stand 19. April 2008).

² Der arabische Titel des Gesetzes lautet: *Qānūn al-iğrā'āt al-tanfīdiyya al-hāssa bi-takwīn al-aqālīm*, wörtl. „Gesetz zur Festlegung des Verfahrens zur Regionenbildung“. Je nach Quellen wird es u.a. als Föderalismusgesetz, Gesetz zur Regionengründung oder zur Regionenbildung bezeichnet.

³ Die in diesem Aufsatz untersuchten bundesstaatlichen Charakteristika der i.Verf. werden, soweit es für das Verständnis sinnvoll ist, im Vergleich mit den bundesstaatlichen Eigenschaften des deutschen GG und den regionalen der spanischen Verfassung vom 29.12.1978 (SV) betrachtet. Denn beide Verfassungssysteme weisen Gemeinsamkeiten mit dem irakischen Föderalisierungsprozess auf. Zur ausführlichen Erklärung der vergleichenden Aspekte zwischen den drei Verfassungen s. *Naeem, Naseef*, Die neue bundesstaatliche Ordnung des Irak: Eine rechtsvergleichende Untersuchung, Frankfurt a.M. u.a., 2008, S. 113 ff.

⁴ Zum endgültigen Text der i.Verf. auf Arabisch s. http://www.iraqoftomorrow.org/ws_extra/popups/printarticle.php?id=40697, in: Iraq of Tomorrow. Zu einer deutschen Übersetzung der Artikel der i.Verf. bezüglich der bundesstaatlichen Ordnung des Irak s. *Naeem, Naseef*, 2008, S. 277 ff. Zu beachten ist die neue Numerierung der Artikel und der hinzugefügten Texte nach der letzten Vereinbarung vom 12.10.2005 in der arabischen Version.

⁵ Art. 1 i.Verf. lautet: „Die Republik Irak ist ein einheitlicher unabhängiger Bundesstaat mit voller Souveränität...“.

die in diesem Aufsatz dargestellten verfassungsrechtlichen Ansätzen als gegeben zugrundegelegt, ohne dass den theoretischen Auseinandersetzungen darüber, ob der Irak einen Bundes- oder Regionalstaat darstellt⁶ und welche juristische Natur der irakische Staat gem. den Vorschriften der i.Verf. wirklich charakterisiert, nachgegangen werden. Auch die verfassungspolitische Frage, ob der Föderalismus als Konzept für den Irak geeignet ist, steht nicht zur Debatte.⁷ Zudem wird von der unter Staatsrechtlern vorherrschenden Meinung ausgegangen, dass nur allgemeine Merkmale von Bundesstaaten festzustellen sind, jedoch keine für alle Zeiten und Länder gültige allgemeine Theorie der Bundesstaatlichkeit oder des Föderalismus unabhängig von den historischen Ausprägungen einer Gesellschaft.⁸

⁶ Vgl. *Eichhorst, Kristina* u.a., „Transformationsprozess im Irak – Option für eine Regierung der nationalen Einheit“, in: Konrad Adenauer Stiftung – Auslandsinformation, 22. Jg., 3/2006, S. 17 (4 - 26). Nach ihrer Auffassung bilde die i.Verf. trotz der ausdrücklichen Entscheidung für das Bundesstaatsprinzip zumindest in einer Übergangsphase einen reinen Autonomiestaat, weil in den Vorschriften der i.Verf. keine Mitwirkungsmöglichkeiten an der Willensbildung des Gesamtstaates zugunsten der Regionen vorgesehen sind. Denn die Regionenkammer darf nach Art. 137 i.Verf. erst später gegründet werden.

⁷ Neben der kategorischen Ablehnung des Föderalismus von Seiten einiger irakischer Kräfte herrscht in der Literatur wegen der allgemein heterogenen Lage im Irak – abgesehen vom Beschluss des Bundesstaatsprinzips in der i.Verf. – bis dato Uneinigkeit darüber, ob eine bundesstaatliche Ordnung – oder überhaupt irgendeine staatliche Regulierung – in der Lage ist, die weit voneinander entfernten irakischen Volksgruppen in ein staatliches System zu integrieren. Dazu s. zahlreiche Beispiele u.a.: *Galbraith, Peter W.*, *The End of Iraq: How American Incompetence created a War without End*, first published, London u.a., 2006, S. 191 ff.; *Schulz, Jörn*, „Gebäude ohne Fundament: Nation Building in Afghanistan und Irak“, in: Informationszentrum 3. Welt, Nr. 290, 1-2/2006, S. 20 f. (19 - 22); *Mattair, Thomas R.*, „Existing Iraq: Competing Strategies“, in: *Middle East Policy*, Vol. 13, 1/2006, S. 73 ff. (69 - 84); *Dodge, Toby*, „State Collapse and the Rise of Identity Politics“, in: *Iraq: Preventing a New Generation of Conflict*, ed. Markus E. Bouillon u.a., London, 2007, S. 33 ff. (23 - 39). In der irakischen und arabischsprachigen Literatur hingegen argumentieren die Autoren überwiegend anhand ihrer Volkszugehörigkeit entweder für oder gegen den Föderalismus als Konzept für den Irak. Dazu s. auch zahlreiche Beispiele u.a.: *al-Marsūmī, Nūrī*, *Der Untergang: Anfang...und kein Ende [al-Inhiyār: Bidāya...wa laysat Nihāya]*, 1. Auflage, Kairo, International House for Cultural Investments, 2006, S. 232 ff.; *Sa'd Allāh, Šalāh*, *Die kurdische Frage im Irak [al-Mas'ala al-Kurdiyya fī al-'Irāq]*, 1. Auflage, Kairo, Madbouly Bookshop, 2006, S. 117 ff.; *al-Faḍlī, Baqir*, „Der Föderalismus: Was ist der Zweck...?“, in: *Modern Discussion*, Nr. 1703 vom 14.10.2006, <http://www.rezgar.com/debat/show.art.asp?aid=78183>; *al-Ġawāhirī, Hamza*, „Die Diskussion über den Föderalismus setzt sich fort“, in: *Modern Discussion*, Nr. 1677 vom 18.09.2006, <http://www.rezgar.com/debat/show.art.asp?aid=75925>.

⁸ Vgl. *Hesse, Konrad*, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Neu- druck der 20. Auflage, Heidelberg, 1999, S. 96; *Stern, Klaus*, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Band I, 2., völlig neubearbeitete Auflage, München, 1984, S. 652; *Kilper, Heiderose* u.a., *Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland: Eine Einführung*, Opladen, 1996, S. 16, 23. Die Quellenhinweise bezüglich des deutschen Bundesstaates und des spanischen Regional- staates beschränken sich auf wenige ausgewählte Beispiele.

2. Eigenart des Bundesstaatsprinzips in der i.Verf.

Der Irak ist nach Art. 1 i.Verf. als ein „einheitlicher Bundesstaat“ zu bezeichnen. Der in diesem Art. verwendete Ausdruck *dawla ittihādiyya wāhida* kann im verfassungsrechtlichen Sinne nur als „einheitlicher Bundesstaat“ verstanden werden. Dabei ist *wāhida* implizit im Sinne von *muwāḥḥada* „einheitlich“ zu verstehen, im Gegensatz zur englischen Übersetzung des Art. 1 i.Verf., nach der *wāhida* mit *single* „einzeln“ übersetzt wurde.⁹ Denn der Verfassungsgeber geht mit dem Ausdruck *dawla* ohnehin explizit von einem Staat, und nicht von mehreren Staaten aus, weshalb der Ausdruck „einzeln Bundesstaat“ inhaltlich nicht weiterführend ist. Der Ausdruck *dawla ittihādiyya wāhida* wurde im Entwurf der i.Verf. gemäß der sog. „Vereinbarung der letzten Minute vom 12.10.2005“¹⁰ mit einer bestimmten Absicht verankert: Mit der Betonung des allgemein einheitlichen Charakters des irakischen Bundesstaates als Symbol und zudem der Prüfungsklausel des Art. 142 i.Verf. sollte die kategorische Ablehnung des Föderalismusprinzips insbesondere unter den arabischen Sunniten durchbrochen werden.¹¹ Aus diesem Grund deutet der Begriff *wāhida* auf die Eigenschaft der Einheitlichkeit des Staates Irak hin und ist in der Übersetzung des Staatsnamen im Deutschen als *einheitlich* explizit zu betonen.¹²

⁹ Zur ersten englischen Übersetzung der i.Verf. s. „Full Text of Iraqi Constitution“, in: The Washington Post, 12.10.2005, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/10/12/AR2005101201450.html>. Hier wird der Irak in Art. 1 i.Verf. wörtlich so definiert: „The Republic of Iraq is a single, independent federal state with full sovereignty...“.

¹⁰ Art. 1 i.Verf. lautete vor der Änderung vom 12.10.2005: „Die Republik Irak stellt einen unabhängigen Staat mit voller Souveränität dar, dessen Herrschaftssystem republikanisch, repräsentativ (parlamentarisch), demokratisch und bundesstaatlich ist.“

¹¹ Vgl. Haysom, Nicholas „Fink“, „Forging an Inclusive and Enduring Social Contract“, in: Iraq/Bouillon u.a., 2007, S. 147 (143 - 151). Diese Vereinbarung wurde nicht von allen sunnitischen Kräften mitgetragen. Insbesondere der Rat der islamischen Geistlichen lehnt die Vereinbarung vom 12.10.2005, die i.Verf. und die bundesstaatliche Ordnung nach wie vor kategorisch ab. Nur die Islamische Partei als die größte Partei der arabischen Sunniten und zwei weitere kleinere sunnitische Kräfte haben die Vereinbarung mit den schiitischen und kurdischen Kräften unterzeichnet und daraufhin der i.Verf. zugestimmt. Dazu s. „Erklärung des Rates der islamischen Geistlichen Nr. 169 vom 13.10.2005 über ihre Haltung zur letzten Entwicklung“, in: Rat der islamischen Geistlichen, <http://www.iraq-amsi.org/news.php?action=view&id=3616&a8b8abae0ebc73c78850ac5a1ec41c4b>; Fürtig, Henner, „Verfassungsdebatte und Parlamentswahlen: Politische Meilensteine im Irak“, in: German Institute for Global and Area Studies – Focus – Nahost, 2/2006, S. 3 ff., http://www.duei.de/content/publikationen/pdf/gf_nahost_0602.pdf.

¹² Die Frage, warum hier von einem „*einheitlichen Bundesstaat*“ und nicht von einem „*unitarischen Bundesstaat*“ gesprochen wird, wo doch ein „*einheitlicher Bundesstaat*“ als Begriff an sich einen Widerspruch darstellt, da der Begriff „*einheitlich*“ sich grundsätzlich auf ein anderes Verfassungssystem als der Begriff Bundesstaat bezieht, ist dahingehend zu beantworten, dass damit ein mögliches Mißverständnis des Begriffes „*unitarisch*“ vor dem Hintergrund der Unitarisierungstheorie im deutschen Bundesstaat vermieden werden soll. (Zur Erklärung der ursprünglichen Unitarisierungstheorie im deutschen Bundesstaat s. Hesse, Konrad, Der unitarische Bundesstaat, Karlsruhe, 1962, S. 14 ff.) Eine mögliche unitarische Neigung im irakischen Bundesstaat im Sinne der unitarischen Entwicklung in der bundesstaatlichen Ordnung des GG kann anhand der

2.1 Das irakische Bundesstaatsprinzip als ein Zukunftsprinzip

Obgleich sich der Verfassungsgeber in Art. 1 i.Verf. nun für einen einheitlichen, unitarischen oder sogar nur für einen Bundesstaat ohne begriffliche Qualifikation entschieden hat, ändert dies nichts an der Tatsache, dass die bundesstaatliche Ordnung im klassischen Sinne als staatsorganisatorisches Leitprinzip für den Irak beschlossen wurde. Trotzdem unterscheidet sich die irakische bundesstaatliche Ordnung deutlich von anderen klassischen Ordnungen wie der bundesstaatlichen Ordnung des GG, da letztere durch den Zusammenschluss von souveränen Gliedern gegründet wurde.¹³ Die Glieder des Bundesstaates Iraks hingegen sind – vom Status der Region Kurdistan einmal abgesehen – noch nicht gebildet, sondern müssen erst noch gegründet werden. Deshalb hebt der Verfassungsgeber das Bundesstaatsprinzip als das zukünftige Gestaltungsprinzip des Staates hervor, nach welchem die Glieder des Bundesstaates Iraks gebildet und die neuen Strukturen des irakischen Staatssystems aufgebaut werden sollen. Zu diesem Zweck sind in Art. 118, 119 i.Verf. bestimmte Verfahren für eine Neugliederung des irakischen Staatsterritoriums und die Bildung von Regionen vorgesehen. Die Konstellation aus der Entscheidung für eine bundesstaatliche Strukturierung und der Leitung eines Dezentralisierungsprozesses auf dem Staatsgebiet deutet auf einen Einheitsstaat hin, der anhand von Verfassungsvorschriften föderalisiert wird und damit in einen Bundesstaat verwandelt werden soll. Aus dieser Perspektive befindet sich der irakische Bundesstaat nach der Verkündung der i.Verf. und noch vor der endgültigen Gründung der Regionen in der Entstehungsphase und könnte als „*embryonaler Bundesstaat*“ bezeichnet werden.

2.2 Kriterien der Bildung von Regionen in der i.Verf.

Obwohl der irakische Verfassungsgeber die Glieder des Bundesstaates Iraks ausdrücklich „Regionen“ und nicht „Länder“ wie im GG nennt, darf dies nicht im Sinne einer Unterstufung der Glieder des Bundesstaates Iraks im Vergleich mit denen der anderen Bundesstaaten verstanden werden. Denn die irakischen Regionen haben – wie die deutschen Bundesländer – das Recht, sich jeweils nach ihrem eigenen Verhältnis Verfassungen als Basis für

Vorschriften der i.Verf. nämlich nicht festgestellt werden, weil zum einen der Bund keine starke Machtbefugnisse gegenüber den Regionalgewalten besitzt, denen ihrerseits weitreichende föderalistische Rechte – z.B. Art. 115, 121 Abs. 2 i.Verf. – zugestanden wurden. Zum zweiten ist anhand der Vorschriften der i.Verf. keine Möglichkeit für den Bund vorgesehen, zunehmend staatliche Aufgaben – insbesondere im Rahmen der Gesetzgebung – bei sich zu konzentrieren. Zum dritten besitzt der Bund keine Kompetenz – wie nach Art. 72 Abs. 2 GG (vor der neuen Änderung des Jahres 2006) –, einheitliche Lebensverhältnisse in den Regionen zu schaffen oder die rechtlich-wirtschaftliche Einheitlichkeit des gesamten Bundesgebietes zu bewahren. Somit ist die Betonung der Einheitlichkeit in Art. 1 i.Verf. ausschließlich als ein politisches Symbol der einheitlichen Staatspersönlichkeit zu verstehen, ohne dass konkrete unitarische Auswirkungen nach dem deutschen Muster abgeleitet werden können.

¹³ Vgl. Kilper, Heiderose u.a., 1996, S. 82 ff.

die Organisation und Ausübung der drei Staatsgewalten auf Regionalebene zu geben.¹⁴ Sie sind also nach den Vorschriften der i.Verf. mit kompletter Staatlichkeit ausgestattet. Deshalb ist die Ähnlichkeit zwischen den irakischen Regionen und den nach der Neugliederung eines Einheitsstaates und der Gründung eines Regionalstaates entstehenden Regionen – wie den spanischen Autonomen Gemeinschaften (AG) – als rein formell zu bezeichnen. Denn im Gegensatz zu den irakischen Regionen haben die spanischen AG kein Recht auf eigene Verfassungen und ihre Existenz, Autonomierechte sowie Gewalten sind vom Zentralstaat durch den Beschluss von Autonomiestatuten seitens des Zentralgesetzgebers abgeleitet.¹⁵

Gem. Art. 117 i.Verf. wird zwischen der Region Kurdistan und den anderen noch zu gründenden Regionen unterschieden. Dabei ist Kurdistan in Abs. 1 als eine Bundesregion des Bundesstaates Iraks unmittelbar und abgesehen von den in Art. 118, 119 i.Verf. vorgesehenen Verfahren und Voraussetzungen anerkannt. Die Anerkennung Kurdistan als erstes gebildetes Glied des Bundesstaates Iraks kann als verfassungsrechtliche Legalisierung der Existenz und der Selbständigkeit der Region Kurdistan bewertet werden, die seit 1992 eine von der Zentralregierung in Bagdad unabhängige Regionalform bildet.¹⁶ Demgegenüber sind die außerhalb Kurdistan zu gründenden Regionen nach Art. 117 Abs. 2 i.Verf. zwar als Glieder des Bundesstaates Iraks anerkannt, haben aber bei ihrer jeweiligen Gründung bestimmten Verfahren zu folgen. Die Vorschriften der i.Verf. unterscheiden zwischen allgemeinen Voraussetzungen und Sonderverfahren. Während die Festlegung der Sonderverfahren zur Gründung von Regionen nach Art. 118 i.Verf. dem Abgeordnetenhaus durch den Erlaß des GFVR überlassen ist, bestimmt Art. 119 allgemeine Grundlinien, die im gesamten Regionalisierungsprozess des Irak auch vom Abgeordnetenhaus beim Erlaß des GFVR zu beachten sind. Darin handelt es sich um drei Voraussetzungen zur verfassungskonformen Gründung einer Region:

- Nur die 18 administrativen Provinzen in ihren jetzigen Grenzen sind berechtigt, Regionen zu bilden, so dass sich einzelne ebenso wie mehrere Provinzen Regionen konstituieren können.

¹⁴ Vgl. Art. 120, 121 Abs. 1 i.Verf.

¹⁵ Vgl. *Heinemann, Tobias*, Der Regionalismus zwischen innerstaatlicher Entwicklung und europäischer Beteiligung: Eine rechtsvergleichende Untersuchung, Berlin, 2001, S. 83 f.

¹⁶ Vgl. Art. 141, 143 i.Verf.; Art. 53 Abs. a der provisorischen irakischen Verfassung (PIV); *Salih, Azad O.*, Freies Kurdistan: Die selbstverwaltete Region Kurdistan: Hintergründe, Entwicklung und Perspektiven, 1. Auflage, Berlin, 2005, S. 101 ff., 106 ff.; *al-Faqlī, Baqir*, "Der Föderalismus: Die Regionen und ihre verfassungsmäßige Gründung..!", in: *Modern Discussion*, Nr. 1710 vom 21.10.2006, <http://www.rezgar.com/debat/show.art.asp?aid=78735>. Faktisch stellt die Region Kurdistan bis zu dieser Zeit eine von der Zentralregierung in Bagdad völlig unabhängige Region dar. Die Verfassungsvorschriften hinsichtlich der bundesstaatlichen Ordnung sind in der Wirklichkeit auch in Bezug auf das Verhältnis zwischen Kurdistan als der einzigen gebildeten Region des Bundesstaates Iraks und den Bundesgewalten bis dato noch nicht umgesetzt.

- Zunächst muß ein entsprechender Antrag zur Bildung einer Region gestellt werden. In Art. 119 Nr. 1 & 2 i.Verf. sind zwei Wege für die Antragstellung vorgesehen: Entweder durch mindestens ein Drittel der Mitglieder des jeweiligen Provinzialrates jeder Provinz oder durch ein Zehntel der Wahlberechtigte in jeder beteiligten Provinz. Hier ist anzumerken, dass der Verfassungsgeber keine weiteren formellen Bedingungen für diesen Antrag vorsieht. Außerdem kann aus dem Wortlaut nicht festgestellt werden, ob die Anträge von allen beteiligten Provinzen gleichzeitig zu stellen sind oder nacheinander durch ein Ergänzungsverfahren gestellt werden dürfen.
- Der letzte Schritt zur Gründung einer Region liegt bei der Bevölkerung der jeweiligen sich zu einer Region zusammenschließenden Provinzen durch ein Referendum.

Diese drei Punkte wurden im am 11.10.2006 erlassenen GFVR verdeutlicht und ergänzt. Das Gesetz hatte ausschließlich den Verfassungsauftrag zu erfüllen, die Formalität des Verfahrens zur Gründung von Regionen festzuschreiben, ohne irgendeinen materiellen Einfluß auf Natur und Zweck dieses Auftrages oder auf die Voraussetzungen des Art. 119 i.Verf. ausüben zu dürfen. Grundsätzlich erscheint die Einräumung einer solchen entscheidenden Rolle zugunsten des Abgeordnetenhauses – als der alleinigen Bundeslegislative des Irak in dieser Zeit¹⁷ – im Rahmen der Festlegung des Verfahrens zur Gründung der Glieder des irakischen Bundesstaates als Verstoß gegen die Selbstgestaltung der Glieder nach dem klassischen Bundesstaatsprinzip¹⁸ gem. Art. 1 i.Verf., könnte jedoch von der Betonung der Einheitlichkeit und der Rolle der Bundesgewalten bei der Bewahrung der irakischen Einheit¹⁹ verfassungsrechtlich abgeleitet und mit der heterogenen Lage im Irak verfassungspolitisch als notwendig gerechtfertigt werden. Außerdem bezieht sich die Befugnis des Abgeordnetenhauses nur auf die Bestimmung des formellen Mechanismus zur Gründung von Regionen. Dies könnte auch dahingehend interpretiert werden, dass die Automatisierung der vom Bund unabhängigen und freien Konstituierung der Glieder gem. der Verankerung des Bundesstaatsprinzips in der i.Verf. materiell nicht beeinträchtigt oder eingeschränkt ist, sondern nur einer bestimmten Form unterliegen sollte. So bleibt die freie Entscheidung der Bevölkerung in den betroffenen Provinzen zum Zusammenschluss in einer Region als die maßgebliche Forderung unberührt.²⁰

¹⁷ Nach Art. 48 i.Verf. sollte sich die Bundeslegislative aus dem Abgeordnetenhaus und einem Bundesrat zusammensetzen. Allerdings darf der irakische Bundesrat als Vertretung der Regionen nach Art. 65, 137 i.Verf. durch den Erlass eines Gesetzes vom Abgeordnetenhaus erst nach der ersten Legislaturperiode gegründet werden. So übt das Abgeordnetenhaus die komplette Bundesgesetzgebung in dieser Übergangszeit aus und ist dadurch der alleinige Bundesgesetzgeber des Irak.

¹⁸ Vgl. Hesse, Konrad, 1999, S. 97 f.; Kilper, Heiderose, 1996, S. 51 ff.

¹⁹ Vgl. Präambel; Art. 1, 109 i.Verf.

²⁰ Dies entspricht dem in der SV festgelegten dispositiven Prinzip, dessen Fundament auf den freien Zusammenschluss von Provinzen zu einer AG beruht. Dazu s. Wendland, Kirsten, Spanien auf dem Weg zum Bundesstaat? Entstehung und Entwicklung der Autonomen Gemeinschaften, 1. Auflage, Baden-Baden, 1998, S. 76 f. So existierte in der SV – und existiert in der i.Verf. – eine

3. Von der Entscheidung für die bundesstaatliche Ordnung in der i.Verf. bis zum Beschluss des GFVR: Instabilität, Heterogenität und Uneinigkeit

Obwohl die bundesstaatliche Ordnung für den Irak in Art. 1 i.Verf. beschlossen wurde, herrschte und bis dato herrscht noch eine große Uneinigkeit unter den irakischen Volksgruppen über den Föderalismus als Gesamtkonzept für die Umstrukturierung des ehemaligen Zentralstaates Iraks. Diese Uneinigkeit schwankt zwischen kategorischer Ablehnung durch die Mehrheit der sunnitisch-arabischen Kräfte²¹ und die Anhänger der *Sadr*-Bewegung,²² grundsätzlicher Akzeptanz mit formellen oder zeitlichen Vorbehalten bei einigen schiitischen Kräften und den mit wenig Einfluß ausgestatteten sog. Liberalen, sowie begeisterter Befürwortung seitens der meisten schiitischen Kräfte – *Da'wa*-Partei und Supreme Council for the Islamic Revolution in Iraq (SCIRI) – und hartnäckiger Forderung seitens der Kurden hin und her.²³ Diese Haltungen etablierten sich zunächst in den Auseinandersetzungen über die i.Verf. im Jahr 2005 sowohl in der Verfassungskommission als auch bei den parlamentarischen und nicht-parlamentarischen Kräften und setzten sich dann trotz der Ratifizierung der i.Verf. mit 78% der Stimme fort. Die Differenzen – insbesondere die sunnitische Ablehnung gegenüber der schiitischen Befürwortung des Föderalismus – trugen insbesondere dazu bei, dass die politische Instabilität größer, die Sicherheitslage schlechter und die gesellschaftliche Heterogenität tiefer wurden. In diesem Klima konnte sich im Laufe der Zeit kein bundesstaatlicher – oder mindestens nationaler – Dialog unter den irakischen Kräften entwickeln.

klar definierte territoriale Gliederung des Staates verfassungsrechtlich nur in einer unabgegrenzten Form, denn die territoriale Organisation des Staates wurde vom aktiven Willen der betroffenen Provinzen abhängig gemacht.

²¹ Die arabischen Sunniten sind die schärfsten Gegner des Föderalismus. Sie betrachten die Einführung eines föderalen Systems immer noch als eine Abspaltung des Irak nach Konfessionen und Ethnien. Allerdings verschweigen die arabischen Sunniten, dass sie tatsächlich gegen den Föderalismus sind, weil sie die völlige Kontrolle der nördlichen und südlichen Erdölfelder seitens der Schiiten und der Kurden befürchten. Dazu s. *'Arqāwī, Hišām*, "Endlich hat Shahrāiār kapiert, dass der Föderalismus auch eine Annehmlichkeit für die Schiiten darstellt", in: *Modern Discussion*, Nr. 1284 vom 12.08.2005, <http://www.rezgar.com/debat/show.art.asp?aid=42939>.

²² Muqtada al-Sadr fordert die völlige Einheitlichkeit des irakischen Landes und Volkes unter einer islamischen verfassungsrechtlichen Ordnung, ohne dass ethnische oder kulturelle Unterschiede beachtet werden. Außerdem verlangt er von den Kurden, dass sie ihre Priorität von ihrer kurdischen Volkszugehörigkeit zu ihrer islamischen Religionszugehörigkeit wandeln. Darüber hinaus ähnelt – seiner Auffassung nach – die Entstehung der kurdischen Autonomie im Nordirak der Gründung des Staates Israel 1948. Beide stellen die großen Katastrophen der modernen arabischen Geschichte dar. Dazu s. *al-Mūsawī, Muhsin al-Nūrī*, Muqtada al-Sadr: Der dritte Sadr des Irak: Seine Ziele - Positionen - Pläne [al-Sayyid Muqtada al-Sadr: Sadr al-'Irāq al-Ṭālīt: Ahdāfuhu - Mawāqifuhu - Mašrū'uhu], 1. Auflage, Markaz Walī Allāh li-l-Dirāsāt wa-l-Tawḡīh wa-l-Iršād, 2004, S. 7 ff., 129 ff., 138 ff., 224 f.

²³ Vgl. *al-Ġawāhirī, Hamza*, 2006; „Die irakische Version des Föderalismus: Widersprüchliche Auffassungen bei Akteuren und politischen Kräften“, in: *Alsabah Newspaper*, 12.09.2006, <http://www.alsabaah.com/paper.php?source=akbar&mlf=interpage&sid=29740>.

Nach der Wahl vom 15.12.2005 trat das gewählte Abgeordnetenhaus erst am 16.03.2006 zu seiner konstituierenden Sitzung zusammen. In der Presseerklärung des Abgeordnetenhauses wurde diese Sitzung allerdings „Eröffnungssitzung“ genannt²⁴ und faktisch die zweite Sitzung des Abgeordnetenhauses am 22.04.2006 als die erste Sitzung bezeichnet.²⁵ Diese Unterscheidung erscheint auf den ersten Blick unerheblich, ist jedoch von größerer Bedeutung für die Verfassungsmäßigkeit des GFVR, welches laut Art. 118 i.Verf. ausschließlich binnen sechs Monaten ab der ersten Sitzung des Abgeordnetenhauses hätte erlassen werden müssen. Außerdem spielt diese Differenzierung eine entscheidende Rolle, damit der Arbeitsbeginn des Abgeordnetenhauses zeitlich genau bestimmt werden kann. Denn neben der Frist in Art. 118 i.Verf. ist gem. Art. 142 Abs. 1 auch eine andere Frist vom Abgeordnetenhaus einzuhalten. Es geht dabei um die Gründung der Kommission, die die Aufgabe hat, dem Abgeordnetenhaus ein Gutachten über die – ihrer Auffassung nach – notwendigen Änderungen der i.Verf. vorzulegen. Der Unterschied zwischen den Art. 118, 142 Abs. 1 i.Verf. liegt darin, dass die Frist in Art. 118 ausdrücklich auf genau sechs Monate festgelegt ist. Demgegenüber verpflichtet der Verfassungsgeber in Art. 142 Abs. 1 das Abgeordnetenhaus zur Gründung der Kommission zu Beginn seiner Arbeit, ohne dies zeitlich genauer zu begrenzen. So entschied das Abgeordnetenhaus am 03.05.2006, die Gründung der Kommission bis nach der Bildung der Regierung zu verschieben.²⁶ Denn die sunnitischen Parlamentarier drängten das Abgeordnetenhaus dazu, rasch zu handeln und die Kommission zu gründen. Mit der Prüfung der i.Verf. zielen die Sunniten darauf ab, die bundesstaatliche Ordnung zu revidieren oder mindestens auf Kurdistan zu beschränken, damit die südlichen schiitischen Provinzen keinesfalls das Recht auf Gründung von Regionen erhalten.²⁷ Obwohl dieses Ziel nach dem Mehrheitsverhältnis im Lande unrealistisch erscheint, stand dies bei den Sunniten im Vordergrund, als einige sunnitische Kräfte – insbesondere die islamische Partei – die erneute Prüfung der i.Verf. zur Voraussetzung für ihre Zustimmung zur i.Verf. machten. Die schiitischen und kurdischen Kräfte hingegen wollten die i.Verf. um jeden Preis zustande bringen, weshalb sie dem Wunsch der Sunniten nachgaben und eine Prüfungsmöglichkeit in Art. 142 i.Verf. gem. der sog. letzten Vereinbarung verankern ließen. Somit war die Verankerung dieser

²⁴ Vgl. Presseerklärung des Abgeordnetenhauses vom 16.03.2006, in: Irakische Nationalversammlung, <http://www.na-iraqi.com/index.php?cmd=view&id=2343>.

²⁵ Vgl. Presseerklärung des Abgeordnetenhauses vom 22.04.2006; Sitzung des Abgeordnetenhauses Nr. 1 vom 22.04.2006. (alle Presseerklärungen und Sitzungsprotokolle des irakischen Abgeordnetenhauses sind auf der Internetseite www.parliament.iq zu finden).

²⁶ Vgl. Presseerklärung des Abgeordnetenhauses vom 03.05.2006; Sitzung des Abgeordnetenhauses Nr. 2 vom 03.05.2006.

²⁷ Neben der Ablehnung einer schiitischen Region im Süden streben die Sunniten danach, die Macht der Regionen über die irakischen Erdölreserven zugunsten der Zentralregierung zu verringern. Dazu s. „Der Irak...von dem Widerstand gegen die Kandidatur von *al-Ğařari*...bis auf das Bemühen zur Änderung der Verfassung“, in: Nahđa Miřr, 16.04.2006, http://www.gn4me.com/nahda/artDetails.jsp?edition_id=1308&artID=1679401.

Prüfungsmöglichkeit tatsächlich der Grund – oder mindestens eine der Gründe – dafür, dass die i.Verf. zustande kam, denn durch sie konnte der sunnitische Widerstand gespalten werden.²⁸

Die parlamentarische Diskussion über Art. 118 i.Verf. und den Erlaß des GFVR sowie über Art. 142 und die neuen Änderungen der i.Verf. begann wegen der schwierigen Sicherheitslage und der Instabilität auf allen Ebenen sowie der Verzögerung bei der Regierungsbildung erst mit der zweiten Legislaturperiode des Jahres 2006. Am 06.09.2006 brachte die große schiitische Fraktion UIA (United Iraqi Alliance) unter der Führung des SCIRI den Entwurf des GFVR ins Abgeordnetenhaus und strebte damit an, das Gesetz rasch zu verabschieden, um die sechsmonatige Frist des Art. 118 i.Verf. anzuhalten und so im Rahmen der Verfassungsmäßigkeit zu bleiben.²⁹ Während die kurdischen Parlamentarier den Entwurf sofort und bedingungslos unterstützten, löste dieser jedoch einen Orkan von Gegenreaktionen nicht nur unter den Sunniten sondern auch innerhalb der schiitischen Fraktion selbst aus:³⁰ a) Die sunnitischen Parlamentarier lehnen die Bildungsmöglichkeit einer schiitischen Region im Südirak kategorisch ab und betrachten deshalb das Gesetz als Verschwörung gegen die Einheit des Irak. Sie strebten zunächst an, eine parlamentarische Kommission zur Verfassungsänderung einzurichten, denn die Verankerung der Klausel zur Prüfung der Verfassung in Art 142 i.Verf. setzt ihrer Auffassung nach alle Termine der Verfassung außer Kraft, solange dieser Auftrag nicht erfüllt war.³¹ Im Hintergrund dieser

²⁸ Die Spaltung der sunnitischen Haltung gegen die i.Verf. ist deutlich durch Betrachtung der Referendumsergebnisse in den drei sunnitischen Provinzen festzustellen. Die arabischen Sunniten konnten zwar eine Zweidrittelmehrheit der Wähler in zwei Provinzen – Salahadin und al-Anbar – gegen die Verfassung mobilisieren, verfehlten allerdings die Zweidrittelmehrheit der Wähler in Ninawa, wo nur 55% der Wähler gegen die Verfassung abstimmten. So wurde das Vetorecht des Art. 61 Abs. c PIV nicht angewandt. Dazu s. *Fürtig, Henner*, 2006, S. 7 f.

²⁹ Vgl. "Das Abgeordnetenhaus diskutiert heute den Entwurf des Regionengesetzes", in: *Alsabah Newspaper*, 07.09.2006, <http://www.alsabaah.com/paper.php?source=akbar&mlf=interpage&sid=29536>.

³⁰ Vgl. *Mahdī, Usāma*, „Ein Vorschlag zur Verschiebung der Regionen und der Änderung der irakischen Verfassung für ein Jahr“, in: *Elaph*, 15.09.2006, <http://www.elaph.com/ElaphWeb/Politics/2006/9/176972.htm>.

³¹ Die Sunniten haben darüber hinaus argumentiert, dass Art. 118 i.Verf. an sich der Prüfung der Kommission untersteht und damit geändert werden könnte. Sollte dies geschehen, dann wäre das erlassene GFVR ohne eine verfassungsrechtliche Basis. Um diesen Widerspruch zu vermeiden, müßte man ihrer Auffassung nach das Ende der erneuten Runde des verfassungsrechtlichen Prozesses abwarten. Die Gegenargumente beruhen darauf, dass an erster Stelle keine Verbindung zwischen den beiden Artikeln besteht. An zweiter Stelle hat der Verfassungsgeber in Art. 142 Abs. 5 ausdrücklich darüber gesprochen, dass nur Art. 126 i.Verf. außer Kraft gesetzt wird. Deshalb besteht kein Zweifel daran, dass der Verfassungsauftrag des Art. 118 erfüllt werden muß. An dritter Stelle könnte das GFVR jeder Zeit seitens des Abgeordnetenhauses geändert oder aufgehoben werden, wenn die Kommission zur Prüfung der i.Verf. den Auftrag des Art. 118 ändern sollte. Zu verschiedenen Meinungen über dieses Thema s. "Der Föderalismus und seine mögliche Umsetzung im Irak", in: *Mawqī' al-Ālam al-Aḥbārī*, 29.09.2006, <http://www.alalam.ir/site/mokhtarat/iraqalyom/iraqalyom164.htm>.

Haltung innerhalb der sunnitischen Kräfte, die – wie die islamische Partei – für die i.Verf. stimmten, steht die Überzeugung, dass die i.Verf. nur durch ihre aufgrund der Klausel der umfassenden Prüfung aller Verfassungsgrundsätze einschließlich der bundesstaatlichen Ordnung gegebenen Stimme zustandekam. Von daher betrachten sie die Einbringung dieses Gesetzes ins Abgeordnetenhaus zu diesem Zeitpunkt als Betrug seitens der kurdischen und insbesondere der schiitischen Kräfte.³² b) In der UIA selbst blieben die Anhänger von *Muqtada al-Sadr* bei ihrer Ablehnung des Föderalismus als einem konfessionellen und vom ihren Rivalen Chef des SCIRI – *Abd al-Aziz al-Hakim* – unterstützten verhassten Projekt. Sie lehnten den Entwurf – und lehnen weiterhin – das Gesetz ab, denn die Gründung einer schiitischen Region im Süden des Landes würde faktisch die komplette Herrschaft von Großayatollah *Ali Sistani* sowie den reichen Anhängern des SCIRI gegenüber den armen Anhängern *al-Sadr*s bedeuten, die zumeist im Bagdader Viertel *Sadr-City* leben.³³ c) Als Teil der UIA war die *Fadhila*-Partei mit dem Entwurf des GFVR seitens des SCIRI aufgrund einer möglichen Gefährdung der nationalen Einheit nicht einverstanden. Deshalb schlug sie einen eigenen Gesetzentwurf vor, welcher versuchte, die Ängste der Sunniten vor der Gründung einer schiitischen Region aus den neun südlichen Provinzen bis zum gewissen Grad zu entkräften, indem das Recht zur Regionenbildung auf eine Provinz beschränkt werden soll.³⁴ d) Die schwach repräsentierten sog. liberalen Kräfte akzeptierten grundsätzlich den Föderalismus als Prinzip zur neuen Staatsbildung, lehnten jedoch zu jenem Zeitpunkt aufgrund der vorherrschenden instabilen irakischen Lage und der möglichen konfessionellen Aufteilung des Landes die Diskussionen über die Gründung von Regionen ab.³⁵

Aufgrund der irakischen Lage im Allgemeinen sowie der heftigen Auseinandersetzung zwischen den Befürwortern und Gegnern des GFVR, insbesondere den sunnitischen Kräften, die die Gründung der Kommission nach Art. 142 i.Verf. forderten, schlug die UNO angeblich vor, sowohl das GFVR als auch die Gründung der Kommission um ein Jahr zu

³² Vgl. "Das kurdische Bündnis und die Allianz wollen unbedingt das Föderalismusprojekt durchsetzen...Die Eintrachtsfront stützt sich auf das Oberste Bundesgericht, um eine gegenteilige Antwort darauf zu geben", in: *Dar al-Hayat*, 16.09.2006, http://www.daralhayat.com/arab_news/levant_news/09-2006/Item-20060915-b2e3d3ff-c0a8-10ed-01b6-e3381918f851/story.html.

³³ Vgl. *Luttwak, Edward N.*, „Gewehrkugeln und Wahlen im Irak“, übersetzt von Anke Püttmann, in: Project Syndicate, 2005, <http://www.project-syndicate.org/commentary/luttwak3/German>.

³⁴ Vgl. „Fadhila schlägt 16 Regionen für den Irak vor und die irakische Eintracht legt der UNO einen Entwurf vor“, in: *Alsabah Newspaper*, 19.09.2006, <http://www.alsabaah.com/paper.php?source=akbar&mlf=interpage&sid=30164>. Nicht nur Fadhila-Partei hat dem Abgeordnetenhaus einen eigenen Entwurf des GFVR vorgelegt, sondern auch die sunnitische Eintrachtsfront und die irakische Liste. Es handelt sich bei diesen Entwürfen faktisch um nicht mehr als eine Wiederholung der Haltungen beider Fraktionen gegenüber dem ursprünglichen Entwurf des SCIRI. Dazu s. Sitzung des Abgeordnetenhauses Nr. 41 vom 03.10.2006.

³⁵ Vgl. *al-Muhsin, Furât*, „Krise in der Modernisierung oder in der Analyse – Auseinandersetzung mit dem Vorschlag des Programmes der irakischen kommunistischen Partei“, in: *Modern Discussion*, Nr. 1707 vom 18.10.2006, <http://www.rezgar.com/debat/show.art.asp?aid=78522>.

verschieben. Unter der Unterstützung des kurdischen Bündnisses lehnte der SCIRI den Vorschlag der UNO ab und hielt an dem Gesetzentwurf fest.³⁶ Nach einer harten Debatte, Boykottdrohungen seitens der Sunniten und schwierigen Verhandlungen wurde am 24.09.2006 ein Konsens erreicht und dazu ein Dokument seitens der vier großen parlamentarischen Kräfte – UIA, des kurdischen Bündnisses, der sunnitischen Eintracht und der irakischen Liste – unterzeichnet. Demnach sollte zum einen die parlamentarische Kommission zur Prüfung der i.Verf. gegründet werden. Sie hat die gesamten Verfahren des Art. 142 bezüglich der Prüfung der i.Verf. einschließlich des Volksentscheides spätestens in einem Jahr zu beenden.³⁷ Zum anderen durfte der SCIRI dem Abgeordnetenhaus den GFVR-Entwurf unter der Voraussetzung zur Abstimmung vorlegen, dass das Gesetz erst 18 Monate nach der Abstimmung im Abgeordnetenhaus in Kraft tritt.³⁸ So wurde in der Sitzung des Abgeordnetenhauses vom 26.09.2006 als erstes die Kommission aus 27 Mitgliedern gegründet und gleichzeitig der Entwurf des GFVR unter heftigen Debatten verlesen.³⁹ Darüber hinaus gab das oberste Bundesgericht am 28.09.2006 dem SCIRI Rückendeckung, als es auf Antrag des Parlamentspräsidenten vom 14.09.2006 über die Auslegung der i.Verf.⁴⁰ bezüglich einer möglichen Verbindung zwischen beiden Art. 118, 142 entschied, dass keiner der beiden Artikel eine Priorität gegenüber dem anderen habe und die beide in ihrem jeweiligen Wortlaut umsetzungspflichtig seien.⁴¹

In der Sitzung vom 11.10.2006 sollte theoretisch gemäß der Vereinbarung vom 24.09.2006 in Anwesenheit aller parlamentarischen Kräfte einschließlich der Sunniten über

³⁶ Vgl. *Mahdī, Usāma*, 2006. Im Zusammenhang mit dem UNO-Vorschlag zur Verschiebung des GFVR und der Verfassungsprüfung ist hinzuweisen, dass die Presseabteilung der UNO-Delegation in Bagdad dementierte, einen solchen Vorschlag gemacht zu haben. Die Rolle der UNO nach dieser Presseerklärung sollte auf die juristische und technische Beratung beschränkt werden. Dazu s. "Die UNO legte keinen Vorschlag zur Verschiebung der Prüfung des Verfassungsentwurfes vor", in: *Alsabah Newspaper*, 17.09.2006, <http://www.alsabaah.com/paper.php?source=akbar&mlf=interpage&sid=30001>.

³⁷ Allerdings wurde die Arbeit der Kommission mehrfach verschoben, so dass sie, anders als angenommen wurde, bis dato ihre Arbeit hat nicht beenden können.

³⁸ Vgl. "Was ist geschehen in der Sitzung des Abgeordnetenhauses am 11. dieses Monats? Das Verfahren zur Regionbildung zwischen der Wahrheit und der Übertreibung", von der kommunistische Partei des Irak, in: *Modern Discussion*, Nr. 1709 vom 20.10.2006, <http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=78725>.

³⁹ Vgl. „Das Parlament nennt die Mitglieder der Verfassungskommission und eine Welle von Einsprüchen gegen das erste Verlesen“, in: *Alsabah Newspaper*, 27.09.2006, <http://www.alsabaah.com/paper.php?source=akbar&mlf=interpage&sid=30670>.

⁴⁰ Nach Art. 93 Nr. 2 i.Verf. hat das oberste Bundesgericht ausschließlich, die i.Verf. auszulegen. So verlangten die sunnitischen Kräfte im Abgeordnetenhaus von dessen Präsidenten, das Oberste Bundesgericht befragen zu lassen, in der Hoffnung, dass das Gericht vielleicht Art. 142 i.Verf. Priorität geben könnte.

⁴¹ Vgl. Meinung des obersten Bundesgerichts vom 28.09.2006, Nr. 214/T/2006, in: *Iraqi Judiciary Center for Documentation & Studies*, <http://www.iraqijudicature.org/opn/item%20142and%20118.htm>.

den Entwurf des GFVR abgestimmt werden. Beide sunnitische Kräfte – die Eintracht und der Dialog – überraschten allerdings die anderen Parlamentarier vor der Sitzung damit, dass sie vom Präsidenten des Abgeordnetenhauses verlangten, dass die Sitzung nicht stattfinden solle. Dieser sunnitischen Forderung schlossen sich auch die Abgeordnete der *Sadr*-Bewegung und der *Fadhila*-Partei an. Deshalb wurde in letzter Minute noch mal zwischen den Vertretern der parlamentarischen Kräfte verhandelt. Am Ende gaben die schiitischen und kurdischen Vertreter dem Wunsch der Sunniten nach und änderten im Entwurf zwei Punkte bezüglich der Definition der Region und des Referendums zur Abstimmung über die Bildung einer Region. Trotzdem verweigerten sich die Sunniten, die Abgeordnete der *Sadr*-Bewegung und der *Fadhila*-Partei, an der Sitzung teilzunehmen, so dass keine Sitzungsfähigkeit des Abgeordnetenhauses nach Art. 59 Abs. 1 Satz 1 i. Verf.⁴² vorhanden war. Mit den Abgeordneten des SCIRI, der *Da'wa*-Partei und des kurdischen Bündnisses sowie einigen Abgeordneten der irakischen Liste versammelten sich dann 140 Abgeordnete, so dass das Abgeordnetenhaus sitzungs- und beschlussfähig war.⁴³ Am Ende der Sitzung wurde das GFVR in der letzten vor der Sitzung vereinbarten Formulierung beschlossen.⁴⁴

4. Die formelle Verfassungsmäßigkeit des GFVR

Nach dem Erlass des GFVR brachen Diskussionen darüber aus, ob sein Erlass die formellen Voraussetzungen erfülle, die in den Vorschriften der i. Verf. zum Erlass von Gesetzen gene-

⁴² Art. 59 Abs. 1 Satz 1 i. Verf. setzt die absolute Mehrheit der Abgeordnete voraus, damit das Abgeordnetenhaus zusammenkommen kann, d.h. mindestens 138 Abgeordnete.

⁴³ Der Beschluss des GFVR - basierend auf der Übereinkunft der schiitischen Mehrheit mit den kurdischen Kräften bei gleichzeitiger Ablehnung der Sunniten - wird von manchen Autoren als ein Verstoß gegen die Einvernehmlichkeit als Voraussetzung für die Fortsetzung des irakischen politischen Prozesses betrachtet. Dazu s. *al-'Izzāwī, Qays Ġawād*, "Der Irak wohin nachdem das Gesetz der Einvernehmlichkeit zum ersten Mal gebrochen wurde?...", in: *Iraqi Alternative*, 24.10.2006, <http://www.albadeeliraq.com/new/showdetails.php?word=%C7%E1%DA%D1%C7%DE%20%C5%E1%EC%20%C3%ED%E4&id=575&kind=article>.

⁴⁴ Vgl. "Was ist geschehen...", in: *Modern Discussion; al-Lāmī, 'Alā*, "In das Herzen: Die acht Abwiegenden votierten nicht nur für den Föderalismus, sondern vielmehr für die konfessionelle Aufteilung...", in: *Iraqi Alternative*, http://www.albadeeliraq.com/new/showdetails.php?word=%DD%ED%20%C7%E1%D5%E3%ED%E3&id=151&kind=people_life; *Suhayl, Riyād*, "Die irakischen Kräfte und Aktivisten warnen vor den Gefahren des GFVR...", in: 'Ukāz, 13.10.2006, <http://www.okaz.com.sa/okaz/osf/20061014/Con2006101454903.htm>. Hier ist darauf hinzuweisen, dass die Sunniten die genaue Zahl der Abgeordnete bezweifeln, die in der Sitzung des Abgeordnetenhauses anwesend waren. Außerdem beschuldigen manche die irakische Liste, die UIA durch die absichtliche Anwesenheit einiger ihrer Abgeordnete geholfen zu haben, das GFVR zustande zu bringen, obwohl sich die irakische Liste zunächst gegen den Erlass des GFVR äußerte. Die in der Sitzung vom 11.10.2006 anwesenden Abgeordnete der irakischen Liste wehren sich vehement dagegen und behaupteten, dass sie durch ihre Anwesenheit anstrebten, die Haltung der schiitisch-kurdischen Kräfte an der Vereinbarung vom 24.10.2006 und der Einigung vor der Sitzung zu sichern. Sie hätten in der Sitzung eine entscheidende Rolle dafür gespielt, dass die vereinbarten Änderungen des GFVR-Entwurfes nicht aufgehoben wurden.

rell und zu seinem Erlaß besonders vorgesehen sind. Die sunnitischen parlamentarischen Kräfte sahen in die Art und Weise des Gesetzesbeschlusses zwei Verstöße gegen die Geschäftsordnung des irakischen Abgeordnetenhauses vom 15.06.2006 (GOIA):⁴⁵

- Die Abstimmung über das Gesetz im Abgeordnetenhaus hätte nach § 136 GOIA erst am 12.10.2006 stattfinden dürfen, denn § 136 sieht deutlich vor, dass über einen Gesetzentwurf erst vier Tage nach dem Ende der Beratung abgestimmt werden darf. Da die letzte Beratung über das Gesetz in der Sitzung vom 08.10.2006 stattfand, bestreiten die Sunniten die Vereinbarkeit zwischen dem am 11.10.2006 erlassenen GFVR und § 136 GOIA. Der Erlaß des GFVR sei deshalb – ihrer Auffassung nach – nicht verfassungskonform gewesen.
- Das Abgeordnetenhaus war nach § 24 überhaupt nicht sitzungs- und beschlussfähig, denn § 24 verpflichtet den Präsidenten des Abgeordnetenhauses, den Sitzungsbeginn nur einmal und für eine halbe Stunde zu verschieben, wenn die Hälfte der Zahl der Abgeordnete nicht anwesend ist. Sollte das Abgeordnetenhaus nach Ablauf dieser halben Stunde immer noch nicht sitzungsfähig sein, dann muß der Präsident einen anderen Termin für die Sitzung festlegen. Die Sunniten werfen der Präsidentschaft des Abgeordnetenhauses⁴⁶ vor, den Sitzungsbeginn am 11.10.2006 nicht – oder sehr spät – verschoben zu haben. Sie hätte nach § 24 GOIA einen anderen Termin an einem anderen Tag festlegen müssen, anstatt gesetzeswidrigerweise mehr als drei Stunden die Versammlung der Hälfte der Abgeordnete abzuwarten.

Aufgrund dieser Argumente strebten die sunnitischen Kräfte danach, die Sitzung des Abgeordnetenhauses vom 11.10.2006 und damit den Beschluss des GFVR vom obersten Bundesgericht für ungültig erklären zu lassen. Dies lehnen die schiitischen und kurdischen Kräfte vehement ab und behaupten, dass das in der 47. Sitzung des Abgeordnetenhauses eingeführte Verfahren bezüglich der Zählung der anwesenden Abgeordnete strenger als in den anderen Sitzungen gewesen sei. Denn außer den Abgeordneten (anwesend waren z.B. Beamte und Besucher) hätte im Parlamentsaal niemand bleiben dürfen, um eine Genauigkeit bei der Zählung zu schaffen. Außerdem sei es eine Art Gewohnheit bei allen Sitzungen des Abgeordnetenhauses gewesen, dass die langen Diskussionen hinter den Kulissen einen Grund dafür darstellen, trotz der gesetzlichen halben Stunde den Zusammentritt des Abgeordnetenhauses manchmal zu zwei Stunden zu verschieben.

⁴⁵ Vgl. "al-Hāfiẓ ist dagegen, dass die föderalen Gebilde auf einer konfessionellen oder sektiererischen Basis zu gründen sind...", in: Dar al-Hayat, 15.10.2006, http://www.daralhayat.com/arab_news/levant_news/10-2006/Item-20061014-484d05a3-c0a8-10ed-0055-76e2b8ca1c5b/story.html.

⁴⁶ Der Begriff "Präsidentschaft des Abgeordnetenhauses" bezieht sich auf den Präsidenten und seine beiden Stellvertreter und wurde oben benutzt, weil die Sitzung Nr. 47 vom Stellvertreter des Präsidenten des Abgeordnetenhauses nach § 35 GOIA geleitet wurde, denn der Präsident ist mit seinen sunnitischen Anhängern von der Sitzung des Abgeordnetenhaus zurückgezogen.

Obwohl die Vorwürfe bezüglich der Nichtbeachtung eines bestimmten formellen Verfahrens nach den Vorschriften der GOIA richtig sein mögen,⁴⁷ bleibt es anhand der Erfüllung der Voraussetzungen der Sitzungs- und Beschlussfähigkeit nach Art. 59 Abs. 1 i. Verf. mit der Anwesenheit von 140 Abgeordneten zweifelhaft, ob die Verfassungsmäßigkeit des GFVR beeinträchtigt wurde. Dies ist insbesondere deshalb zu erwägen, weil die GOIA in § 25 deutlich vorsieht, dass die Sitzung des Abgeordnetenhauses auch ohne Anwesenheit der Hälfte der Abgeordnete rechtmäßig fortgesetzt wird. In der Zeit der Abstimmung ist allerdings die Anwesenheit der Hälfte der Abgeordnete für die Beschlussfähigkeit des Abgeordnetenhauses verpflichtend. So ist im Hinblick auf § 24, 25 GOIA eine Art Flexibilität festzustellen, nach der die Anwesenheit der Hälfte der Abgeordnete nur für den Beginn der Sitzung und für die Abstimmung vorausgesetzt ist. Außerdem gewährt § 24 dem Präsidenten des Abgeordnetenhauses einen gewissen Spielraum, um die Zeit festzulegen, in der das Abgeordnetenhaus sitzungsunfähig ist.⁴⁸ Denn es ist nicht vorgesehen, dass der Präsident zum Zeitpunkt des Sitzungsbeginns festzulegen hat, ob das Abgeordnetenhaus sitzungsfähig ist. Er kann messen und auf die Abgeordnete einige Zeit warten sowie jederzeit nach dem angesetzten Termin entscheiden, dass der Sitzungsbeginn zu verschieben ist. Außerdem spricht § 24 anders als die Behauptung der sunnitischen Kräfte davon, dass der Präsident des Abgeordnetenhauses die Sitzung um mindestens eine halbe Stunde verschieben kann, d.h. der Präsident des Abgeordnetenhauses kann den Sitzungsbeginn um mehr als die von den Sunniten behauptete halbe Stunde verschieben.

Alles spricht dafür, dass das, was in der Sitzung vom 11.10.2006 faktisch geschah, nicht mehr als die Ausschöpfung der gesetzlichen Entscheidungsräume seitens der Präsidentschaft des Abgeordnetenhauses gewesen ist. Am Ende führten dieses Verhalten und die gegen § 136 GOIA verstoßende Abstimmung über den Gesetzentwurf nicht zu einer Verurteilung des Beschlusses des GFVR seitens des obersten Bundesgerichts als verfassungswidrig. Das Gericht hat erklärt, dass es nach Art. 93 i. Verf., § 4 des Gesetzes des obersten Bundesgerichts Nr. 30/2005 nicht zu seinen Zuständigkeiten gehört, über die Rechtmäßigkeit der Abstimmung im irakischen Abgeordnetenhaus zu entscheiden.⁴⁹

Darüber hinaus bleibt die einzige von allen Seiten vergessene Frage bezüglich des Erlasses des GFVR am 11.10.2006 übrig, ob nämlich das Abgeordnetenhaus den Verfassungsauftrag des Art. 118 i. Verf. im Sinne des Verfassungsgebers erfüllte. Denn Art. 118 spricht darüber, dass das GFVR in max. sechs Monaten vom Datum der ersten Sitzung des

⁴⁷ Es ist nicht zu übersehen, dass die Abstimmung über den Gesetzentwurf am 11.10.2006 einen deutlichen Verstoß gegen § 136 GOIA darstellt.

⁴⁸ Nach § 34 Nr. 2 GOIA ist das Recht nur zugunsten des Präsidenten des Abgeordnetenhauses – oder seiner Stellvertreter nach § 35 Abs. 1 Nr. a & 2 Nr. a – vorgesehen, die Sitzungen zu eröffnen.

⁴⁹ Vgl. Entscheidung des obersten Bundesgerichts vom 05.03.2007, Nr. 18/2006 – Entscheidungen des obersten Bundesgerichts, in: Iraqi Judiciary Center for Documentation & Studies, <http://www.iraqijudicature.org/federaljud.html>.

Abgeordnetenhauses zu erlassen ist. Obgleich die Frage nach dem Erlaß des GFVR materiell und formell nach der Bezeichnung der Sitzung vom 22.04.2006 – nicht der vom 16.03.2006 – als der ersten Sitzung vielleicht unerheblich erscheint, sollte gesagt werden, dass das irakische Abgeordnetenhaus versagt hat, das Gesetz rechtzeitig zu erlassen. Dafür sprechen zwei Argumente: Zum einen legt Art. 118 das erste Zusammentreten des Abgeordnetenhauses als Datum fest, abgesehen davon, ob dieses Zusammentreten als erste Sitzung oder als Eröffnungssitzung seitens des Abgeordnetenhauses benannt wird. Zum anderen ist es fraglich, ob das Abgeordnetenhaus überhaupt berechtigt ist, seine erste Sitzung nicht als erste Sitzung zu bezeichnen, da es eine Tatsache darstellt, dass das Abgeordnetenhaus faktisch zu seiner ersten Sitzung am 16.03.2006 zusammentrat.

5. Analyse des GFVR im Hinblick auf das Bundesstaatsprinzip und die Kriterien zur Regionenbildung nach den Vorschriften der i.Verf.

Im Hinblick auf Art. 118, 138 Abs. 5 Satz a i.Verf. ist zunächst darauf hinzuweisen, dass der Verfassungsgeber das Verfahren zum Erlaß des GFVR vereinfachte. Nun war nur noch die einfache Mehrheit der anwesenden Abgeordnete notwendig, außerdem wurden das Gesetz und alle zur Gründung von Regionen zugehörigen Entscheidungen von der Zustimmung des Präsidenschaftsrates (PSR) befreit. Damit wurden die sunnitischen Gegner gehindert, durch ihr Mitglied im PSR einen Einfluß auf den Erlaß des Gesetzes auszuüben,⁵⁰ welches ohne Zweifel und trotz der sunnitischen Ablehnung nach wie vor ein Teil des irakischen Rechtssystems wurde. So ist verfassungsrechtlich und -politisch die Frage zu behandeln, ob der Gesetzgeber den Verfassungsauftrag dadurch erfüllte, dass die Formalität der Regionenbildung aus dem Zusammenschluss von Provinzen im Sinne des Verfassungsgebers und verhältnismäßig festgelegt wurde. Um solche Frage zu beantworten, soll man zunächst einen generellen Blick auf das Gesetz werfen und es dann detaillierter analysieren.

⁵⁰ Der PSR ersetzt nach Art. 138 Abs. 1 i.Verf. den Republikpräsidenten in der ersten Wahlperiode und setzt sich nach Abs. 2 Satz a aus drei Mitgliedern zusammen. Sie haben nach Abs. 5 Satz a die vom Abgeordnetenhaus erlassenen Gesetze einstimmig zu beglaubigen. Dabei kann ein Mitglied des PSR faktisch ein Gesetz ablehnen. Wenn ein Gesetzentwurf zum zweiten mal seitens des PSR abgelehnt wurde, wird nach Abs. 5 Satz c die Zustimmung der Dreifünftelmehrheit der Mitglieder des Abgeordnetenhauses verlangt, um das Veto des PSR zu widerlegen. Die Sunniten haben eine wichtige Einflußmöglichkeit auf die Bildung von Regionen verloren, als in Art. 138 Abs. 5 Satz a i.Verf. die Gesetze und Entscheidungen über die Regionenbildung gem. Art. 118, 119 von der Beglaubigungspflicht durch den PSR ausgenommen wurden.

5.1 *Das GFVR im Überblick*⁵¹

Der Gesetzgeber begründet das Gesetz ausdrücklich unter Berufung auf Art. 117 Abs. 2 bis 121 i.Verf. und zielt darauf ab, hierdurch die Grundzüge der bundesstaatlichen Ordnung zu festigen.⁵² Dabei sind neben Art. 117 Abs. 2, 118, 119, die sich auf Anerkennung und Bildung von Regionen im Allgemeinen beziehen, noch Art. 120, 121, die das Recht der Regionen jeweils auf eigene verfassungsgebende Gewalt und die Abgrenzung der Ausübung der regionalen Staatsgewalten gegenüber den Bundesgewalten festlegen, als verfassungsrechtliche Grundlagen des GFVR genannt. Diese Konstellation ist allerdings merkwürdig, weil die als Grundlagen des Gesetzes erwähnten beiden Art. 120, 121 nicht mit dem Verfassungsauftrag nach Art. 118 und damit mit dem Verfahren zur Regionenbildung zusammenhängen. So ist zu schließen, dass die Erwähnung beider Artikel als Ausgangspunkte des GFVR neben Art. 117 Abs. 2, 118, 119 auf der einen Seite als Unverständnis zu bewerten ist. Auf der anderen Seite läßt sich der Eindruck nicht verhehlen, dass der Gesetzgeber hier seine Aufgabe selbst erweitert hat. Insofern könnte das Abgeordnetenhaus damit angestrebt haben, sich Freiräume zu verschaffen, um andere Bereiche bei der Strukturierung der Regionen und nicht bloß das Verfahren zur Regionenbildung verfassungskonform zu regeln.

Dies ist insbesondere an der Struktur des Gesetzes zu bemerken. Denn das GFVR besteht – neben der am Ende sehr knapp gefaßten Begründung mit den dazu gehörigen Artikeln der i.Verf. – aus 22 Artikeln, die in sieben Kapitel aufgeteilt sind. In diesen Kapiteln handelt es sich um Definition der Regionen, Methode und Prozess ihrer Gründung, Verfahren des Referendums zur Gründung einer Region, Entstehung von Regionen, Bildung der Übergangsregionalgewalten und Schlussbestimmungen. Während die ersten vier Kapitel, die faktisch das Verfahren zur Regionenbildung behandeln, sehr knapp zusammengefaßt werden, regelt der Gesetzgeber in den Kapiteln Nr. 5, 6 ausführlicher die Bildung der Übergangslegislative und der regionalen Verfassungskommission. Dies schließt der oben geäußerten Meinung an, wonach festzustellen ist, dass sich der Gesetzgeber auf mehreren nicht direkt mit dem Zusammenhang des Auftrages des Art. 118 i.Verf., aber unmittelbar mit der verfassungsrechtlichen Lage in den Regionen zusammenhängenden Verfassungsbestimmungen stützt, um die Regelung der Angelegenheiten einiger Regional-

⁵¹ Die Analyse und die Übersetzung des Gesetzes in diesem Aufsatz beruht – neben der auf der Internetseite des Abgeordnetenhauses veröffentlichten letzten Fassung des GFVR (s. die deutsche Übersetzung im Anhang) – auf den von der UIA erarbeiteten ersten Entwurf des GFVR, die neue Fassung des Entwurfes nach der Vereinbarung vom 24.09.2006 und das Protokoll der Sitzung des Abgeordnetenhauses Nr. 47 vom 11.10.2006. Zu den erwähnten Dokumenten s. „Entwurf des Gesetzes zur Festlegung des Verfahrens zur Regionenbildung“, in: Alsabab Newspaper, 27.09.2006, <http://www.alsabaah.com/paper.php?source=akbar&mlf=interpage&sid=30663>; „Die Abstimmung über die Regionen unter Boykott sunnitischer und schiitischer Abgeordnete“, in: Baghdadee, 12.10.2006, <http://baghdadee.ipbhost.com/index.php?showtopic=724&pid=6932&mode=threaded&show=&st=&>.

⁵² Vgl. Begründung des GFVR.

gewalten – mindestens für eine Übergangsphase – durch das GFVR verfassungsrechtlich grundlegend zu ermöglichen. Ob eine derartige Vorgehensweise und andere Ansätze des GFVR bezüglich der Definition der Regionen und des Prozesses der Regionenbildung mit den Prinzipien der i.Verf., aber vor allen mit denen der irakischen bundesstaatlichen Ordnung vereinbar sind, wird – neben der generellen verfassungspolitischen Eignung der Bestimmungen des GFVR für die Lage im Irak – im Folgenden untersucht.

5.2 Definition der Regionen

§ 1 GFVR definiert die Region als ein juristisches Gebilde, welches aus einer oder mehreren Provinzen besteht.⁵³ Diese Definition entspricht dem Wortlaut des Art. 119 i.Verf., welcher das Recht zur Gründung von Regionen ausschließlich den irakischen Provinzen gewährt. Mit diesem erst eine Stunde vor der Parlamentssitzung vom 11.10.2006 vereinbarten Text weicht der Gesetzgeber vom Entwurf der UIA deutlich ab, welcher die Bildung von Regionen auch aus einem Zusammenschluss von zwei oder mehreren Regionen zulässt. Damit wurde ein Verstoß gegen die Eigenart der Regionen nach Art. 119 i.Verf. vermieden. Außerdem ist dadurch die Grenze des Verfassungsauftrages des Art. 118 bewahrt geblieben, welcher das Abgeordnetenhaus nicht beauftragt, das Verfahren der Fusion von Regionen festzulegen, sondern nur die Bildung dieser Regionen als Glieder des Bundesstaates Irak zu regeln.⁵⁴ Deshalb wäre die Anerkennung eines unbeschränkten Fusionsrechts zugunsten der Regionen durch den Bundesgesetzgeber im GFVR aufgrund der Art. 118, 119 i.Verf. verfassungsrechtlich sehr bedenklich und auf keinem Fall zu begründen.⁵⁵ Daneben

⁵³ Vgl. "In Anwesenheit der Hälfte der Mitglieder und Abwesenheit von Eintracht, Anhängern Sadrs und der Fadhila-Partei...Das irakische Parlament beschließt das Regionengesetz...", in: Dar al-Hayat, 12.10.2006, http://www.daralhayat.com/arab_news/levant_news/10-2006/Item-20061011-38e4118e-c0a8-10ed-013a-dc8775403ac2/story.html#.

⁵⁴ Mit der Haltung für die Regelung des Verfahrens zur Gliederbildung im GFVR, nicht aber zum Zusammenschluss der Glieder, neigen sowohl der irakische Verfassungs- als auch der Gesetzgeber dazu, in Einklang mit Art. 29 GG zwischen Gliederung und Neugliederung des Bundesgebietes zu unterscheiden. Eine derartige Unterscheidung ist notwendig, denn die Verankerung des Bundesstaatsprinzips in der i.Verf. heißt nicht automatisch, dass die entstehenden Glieder ineinander unbeschränkt fusionieren dürfen. Nach Art. 29 GG ist die Neugliederung des deutschen Bundesgebietes als Aufgabe des Bundes vorgesehen, welche nicht dem Interesse der bestehenden Länder, sondern den übergeordneten Gesichtspunkten des Ganzen dient. Deshalb kann die Neugliederung des Bundesgebietes ausschließlich durch ein Bundesgesetz, nicht aber durch Selbstkoordinierung der Länder erfolgen. Dazu s. *Graf Vitzthum, Wolfgang*, "Staatsgebiet", in: HStR, Band II, 3. Auflage, 2004, S. 187 ff. (163 - 192). Allerdings sieht die i.Verf. im Gegensatz zum GG keine Regelungen vor, nach denen die Fusion von Regionen erfolgen könnte. Somit waren einige Abgeordnete der Auffassung, dass die Fusion von Regionen als Methode zur Regionenbildung in § 1 GFVR anerkannt werden dürfe, nicht zuletzt weil der Verfassungsgeber den Regionen dieses Recht explizit nicht entzogen hat. Dazu s. Auffassung der parlamentarischen Kommission von Regionen und Provinzen in der Sitzung des Abgeordnetenhauses Nr. 43 vom 05.10.2006.

⁵⁵ Dazu s. Auffassung des Abgeordneten Salīm 'abdullah in der Sitzung des Abgeordnetenhauses Nr. 42 vom 04.10.2006.

wäre die Erlaubnis zum Zusammenschluss von Regionen verfassungspolitisch im Hinblick auf die ohnehin gespannte irakische Lage ungeeignet. Denn die sunnitischen Araber haben immer sowohl im Laufe der Verhandlungen über die i.Verf. als auch in Bezug auf den Erlaß des GFVR betont, dass sie mit allen Mitteln gegen die Gründung einer einheitlichen schiitischen Region aus den neuen südlichen Provinzen kämpfen würden. Von daher könnte die Anerkennung des Fusionsrechts der Regionen seitens der sunnitischen Araber als Bestätigung ihrer Befürchtungen empfunden werden.

Darüber hinaus würde dies eine beunruhigende Folge im Hinblick auf die Kirkuk-Frage haben, denn der Status der Provinz Kirkuk in der irakischen bundesstaatlichen Ordnung ist durch die i.Verf. nicht geklärt⁵⁶ und unter den irakischen Kräften bis jetzt sehr umstritten. Die sunnitischen Araber und die Turkmenen insbesondere betrachten Kirkuk mit seinen riesigen Erdölfeldern nicht als kurdische Provinz und streben gemeinsam an, die Eingliederung Kirkuks in Kurdistan zu verhindern.⁵⁷ Die Kurden hingegen betrachten die Provinz als Teil der Region Kurdistans, vielmehr noch als deren Hauptstadt, auch wenn dies im letzten Entwurf der Verfassung Kurdistans explizit nicht verankert wurde.⁵⁸ Deshalb könn-

⁵⁶ Der irakische Verfassungsgeber hat in Art. 140 Abs. 2 i.Verf. eine dilatorische Klausel für die Lösung der Kirkuk-Frage festgelegt. Demnach hat die Bundesexekutive Art. 58 PIV bezüglich der Lösung der demographischen Probleme durch Normalisierungs- und Umsiedlungsmaßnahmen sowie Volksabstimmung und -zählung umzusetzen. Die i.Verf. schrieb eine Frist für eine solche Lösung vor, so dass spätestens zum 31.12.2007 hätten die Verhältnisse in Kirkuk und in anderen umstrittenen Gebieten normalisiert werden müssen. Allerdings hat die zu diesem Zweck gebildete Kommission ihre Arbeit bis dato nicht beenden können. Zudem entbrannt zwischen den Fraktionen einen rechtlichen und politischen Streit über Art. 140 i.Verf., der bis jetzt nicht gelöst werden konnte und möglicherweise vom obersten Bundesgericht entschieden wird. Dazu s. „Die Arbeit der Kommission zur Ausführung des Art. 140 ist fortgesetzt“, in: *Alsabah Newspaper*, 14.04.2008, <http://www.alsabaah.com/paper.php?source=akbar&mlf=interpage&sid=60236>.

⁵⁷ Die Haltung der sunnitisch-turkmenischen Kräfte gegen die Eingliederung Kirkuks in Kurdistan wird seitens der Türkei unterstützt, die stets ihre kategorische Ablehnung der kurdischen Herrschaft über die Provinz Kirkuks mit ihren riesigen Erdölfeldern betont und anstrebt, dies mit allen Mitteln einschließlich militärisch zu verhindern. Dazu s. *Großbongardt, Annette*, „Türkei bringt Militär-Aktion im Irak ins Spiel“, in: *Spiegelonline*, 16.01.2007, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,460186,00.html>. In einer Konferenz in Ankara über Kirkuk sind die arabisch-turkmenischen Kräfte so weit gegangen und forderten, Art. 140 i.Verf. von der Verfassung komplett aufzuheben. Dazu s. „Kirkuk zwischen den kurdischen Forderungen und den türkischen Vorbehalten“, in: *Aljazeera*, 19.01.2007, <http://www.aljazeera.net/NR/exeres/A3448C69-6396-4272-8A7C-E0908ACB451A.htm>.

⁵⁸ Während die Provinz Kirkuks in den beiden Entwürfen der Verfassung der Region Kurdistans vom 05.06.2005 – Art. 2 – und 22.08.2006 – Art. 2 Abs. 2 – als ein Teil der Region Kurdistans betrachtet wird, sah Art. 5 des Entwurfes vom 05.06.2005 ausdrücklich Kirkuk als die Hauptstadt Kurdistans vor. Demgegenüber sieht Art. 11 des letzten Entwurfes vom 22.08.2006 grundsätzlich Arbil als die Hauptstadt der Region Kurdistans vor, gleichzeitig erkennt das Recht zugunsten des Parlaments Kurdistans an, eine andere Stadt als Hauptstadt Kurdistans festzulegen. Zu beiden Entwürfen s. „Verfassungsentwurf der Region Irak-Kurdistans“ 05.06.2005; „Text des Verfassungsentwurfes der Region Irak-Kurdistans“ 24.09.2006, in: KRG - Dokumente, <http://www.krg.org/articles/?lngnr=14&mnr=114&smap=04030000>.

ten die arabischen Sunniten und die Turkmenen die Verankerung eines Fusionsrechts der Regionen in diesem Zusammenhang als Kampfansage seitens der Kurden um Kirkuk betrachten, insbesondere weil die kurdische Bevölkerung die Mehrheit der Einwohner Kirkuk darstellt und damit leicht entscheiden kann, Kirkuk – als zukünftige Region – in die Region Kurdistans einzugliedern. Es ist davon auszugehen, dass der Gesetzgeber mit der Einschränkung des Rechts auf Bildung von Regionen auf die irakischen Provinzen darauf abzielt, eine Verschlimmerung der jetzigen instabilen irakischen Lage insbesondere in Bezug auf Kirkuk zu vermeiden. Im selben Zusammenhang haben die verhärteten Positionen von sunnitischen Arabern und Turkmenen auf der einen Seite und den Kurden auf der anderen Seite zu dem Vorschlag geführt, den Status der Provinz Kirkuk als alleinstehende Provinz⁵⁹ nach Art. 122 Abs. 2 i.Verf. zu regeln, sie ausschließlich als eine alleinstehende Region zu bilden oder als Provinz unter doppelter Kontrolle seitens der Regierung Kurdistans (KRG) und der irakischen Bundesregierung in Bagdad zu stellen.⁶⁰

Obgleich diese Haltung des Gesetzgebers bei der Erfüllung des Verfassungsauftrages des Art. 118 i.Verf. verfassungsrechtlich korrekt und verfassungspolitisch angemessen

⁵⁹ Die allein stehenden Provinzen oder die nicht in einer Region zusammengeschlossenen Provinzen (nRzP) sind die einzelnen Provinzen, die sich weigern, allein eine Region mit eigener Legislative zu gründen oder mit anderen Provinzen eine Region zu bilden. Sie sind nach den Vorschriften der i.Verf. als administrativ dezentralisierte Einheiten neben den Regionen anerkannt. Der Verfassungsgeber versucht, zwischen Rechten der nRzP und der Regionen in vielen Zusammenhängen – z.B. die Vertretung im Bundesrat nach Art. 65 und die Verteilung der Kompetenzen auf beide Einheiten nach Art. 115 – auszugleichen, so dass die nRzP als vollkommene regionale Einheiten betrachtet werden sollen, die freiwillig außerhalb der Regionalordnung bleiben. Zur Regelung der Angelegenheiten der nRzP hat das Abgeordnetenhaus im Februar 2008 ein Gesetz beschlossen, das aber erst nach der Wahl neuer Provinzialräte in Kraft treten wird. Die Gründe für die Beibehaltung der Provinzen als Einheiten, die den Regionen gleichen, liegen in der sunnitischen Haltung gegen die Bildung von Regionen aus allen irakischen Provinzen. Sie waren in der Verfassungskommission als Föderalismusgegner für die administrative Dezentralisierung der auf dem irakischen Territorium existierenden 18 Provinzen. So ist die Verfassungskommission dem Wunsch der Sunniten nachgegangen und legte die Beibehaltung der Provinzen als administrative Regionalform in dem Verfassungsentwurf fest. Dazu s. *Ġālī, Ibrāhīm u.a.*, „Die Konflikte über die irakische Verfassung...Hauptfragen“, 28.08.2005, <http://www.islamonline.net/Arabic/politics/2005/08/article26.shtml>.

⁶⁰ Vgl. „Iraq and the Kurds: The Brewing Battle over Kirkuk“, in: International Crisis Group: Middle East Report, N°56, 18.07.2006, <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=4267&l=1>; *al-Mandalāwī, ʿAbd al-Sattār*, „Kirkuk zwischen der nach der Verfassung legitimierten Hoffnung ihrer Einwohner und der Begegnung des rassistischen Gedankens von den arabischen Radikalen...“, in: *al-Ittihād*, 20.12.2006, <http://www.alitthad.com/paper.php?name=News&file=article&sid=22690>. Die Kurden lehnen außer der kompletten Umsetzung des Art. 140 i.Verf. alle Vorschläge der Turkmenen und der Araber zur Lösung von Kirkuk-Frage bis jetzt ab. Faktisch streben sie danach, Kirkuk mit allen Mitteln in Kurdistan einzugliedern. Dazu s. *Hiltermann, Joost R.*, „Kirkuk as a Peacebuilding Test Case“, in: *Iraq/Bouillon u.a.*, 2007, S. 132 ff. (123 - 140); *Yildiz, Kerim*, *The Kurds in Iraq: Past, Present and Future*, first published, London, 2007, S. 207 ff.

erscheint, ist die uneingeschränkte Öffnung⁶¹ des Rechts auf Regionenbildung für eine oder mehrere Provinzen nach Art. 119 i.Verf. im Hinblick auf die Lage des Irak weiterhin kritisch zu betrachten. Diese Auffassung stützt sich u.a. auf mehrere Argumente:

- Die mögliche Bildung einer Region aus einer Provinz⁶² könnte dazu führen, dass kleine Regionen mit schwachen wirtschaftlichen Strukturen gebildet werden. Derartige Regionen würden nicht über genügend Finanzquellen für die grundsätzliche Finanzierung ihrer Aufgaben verfügen können. Sie werden auf Dauer von der Finanzierung durch den Bund und durch andere Regionen abhängig.⁶³
- Diesen schwachen Regionen gegenüber würden sich reiche Regionen bilden, die insbesondere über die irakischen Erdölreserven verfügen, aus denen der Staat ihre Haupteinnahmen – über 90% – erzielt.⁶⁴ Diese reichen Regionen wären Kurdistan im Norden und die südliche schiitische Region, in der die Provinzen Basra und Maysan liegen würden. Diese Vorstellung beruht auf einem Szenario, wonach die Kurden Kirkuk in Kurdistan eingliedern sollten und der Vorschlag der Bildung einer schiitischen Region aus den drei Provinzen Basra, Maysan und Dhiqar realisiert würde.⁶⁵ Mit der Existenz beider Regionen könnte das Gleichgewichtsprinzip weder unter den Regionen noch zwischen dem Zentrum in Bagdad und den beiden Regionen gewährleistet werden, obwohl ein solches Prinzip zum Kern des Bundesstaates Irak nach Art. 1 i.Verf. gehören

⁶¹ Die Bezeichnung dieses Rechts als uneingeschränkt in der i.Verf. bezieht sich nicht nur auf die Zahl der Provinzen, sondern vielmehr, dass keine historischen, kulturellen oder wirtschaftlichen Gemeinsamkeiten zwischen den sich zu einer Region zusammenschließenden Provinzen verlangt werden. Mit anderen Worten strebt der Verfassungsgeber an, einen kriterienlosen Regionalisierungsprozess einzuleiten, um eine mögliche Verbindung zwischen der bundesstaatlichen Strukturierung des Irak in der i.Verf. und der ethnischen bzw. konfessionellen Verteilung der Bevölkerung auf das Staatsterritorium – zumindest explizit – zu vermeiden. Eine derartige Verbindung hat Art. 4 PIV jedoch ausdrücklich verboten. Dies stellt den Gegensatz zur Bildung der AG aus einem Zusammenschluss von spanischen Provinzen nach Art. 143 Abs. 1 SV dar. Der spanische Verfassungsgeber setzt neben gemeinsamen Grenzen auch gemeinsame historische, kulturelle und wirtschaftliche Eigenschaften für die zur AG zusammengeschlossenen Provinzen voraus, um homogene AG auf dem spanischen Gebiet bilden zu lassen. Zur ausführlichen Erklärung der Bildung der spanischen AG s. *Cruz Villalón, Pedro*, „Die Neugliederung des spanischen Staates durch die ‘Autonomen Gemeinschaften’“, übersetzt von Andreas Hildenbrand, in: JöR, Band 34, 1985, S. 195 ff. (195 - 243).

⁶² Die PIV schränkte in Art. 53 Abs. c das Recht auf Bildung einer Region auf eine Gruppe von Provinzen ein, die aus nicht mehr als drei Provinzen besteht, d.h. faktisch zwei oder drei Provinzen.

⁶³ Dazu s. Auffassung des Abgeordneten Karīm Muḥsin al-Ya‘qūbī in der Sitzung des Abgeordnetenhauses Nr. 43 vom 05.10.2006.

⁶⁴ Die Erdöleinnahmen stellten z.B. 92,76% der gesamten Staatseinnahmen im Staatshaushalt 2006 dar. Dazu s. *al-Rubay‘ī, Fallāḥ ḥalaf ‘Alī*, „Der Staatshaushalt im Irak...Ziele und Herausforderungen“, in: Alsabah Newspaper, 01.04.2006, <http://www.alsabaah.com/paper.php?source=akbar&mlf=interpage&sid=20536>.

⁶⁵ Vgl. *Mahdī, Usāma*, 2006.

sollte.⁶⁶ Darüber hinaus würde vom Gleichgewicht im irakischen Bundesstaat auch nichts bleiben, wenn die neun schiitischen Provinzen im Südirak eine einheitliche Superregion nach den Vorschriften der i.Verf. und des GFVR bilden würden. Zum selben Ergebnis würde man kommen, wenn die Fusion der Regionen im GFVR zugelassen würde, wobei – neben der Fusion von Kirkuk und der jetzigen Region Kurdistans – sich nach der Bildung von mehreren Regionen aus den neun südlichen Provinzen daraus eine einheitliche schiitische Superregion bilden könnte.

Um diese verfassungspolitischen Brennpunkte bei der Bildung des irakischen Bundesstaates zu entschärfen, wäre es – neben dem vom GFVR-Entwurf aufgehobenen Fusionsrecht der Regionen – notwendig, zwei Voraussetzungen verfassungsrechtlich festzulegen: a) Es sollte betont werden, dass Kirkuk ausschließlich allein eine Region bilden muß;⁶⁷ b) die erdölreichsten Provinzen Basra und Maysan dürfen nicht in der selben Region liegen. Allerdings könnte die Verankerung derartiger Voraussetzungen für die Bildung von Regionen in der i.Verf. als Einschränkung des Entscheidungsrechts der Bevölkerung der jeweiligen Provinz und damit als Verstoß gegen die Selbstbestimmung bei der Gliederbildung nach dem Bundesstaatsprinzip empfunden werden. Trotzdem wären solche Eingriffe seitens des Gesetzgebers, aber auch des Verfassungsgebers durch den jetzigen Reformprozess, aufgrund der notwendigen Bewahrung der Einheit des Irak als einem ausdrücklichen Verfassungsauftrag in Art. 109 i.Verf. zu rechtfertigen. Denn die Einheit des Irak wäre von der Eskalation des Kirkuk-Problems und von der Bildung einer einheitlichen schiitischen Superregion bedroht.

Im Rahmen der Bestimmung der theoretischen Prinzipien zur Bildung von Regionen in den Vorschriften des GFVR bleibt am Ende zu sagen, dass der Bundesgesetzgeber – trotz der Vereinbarkeit der Definition der Regionen zwischen § 1 GFVR und Art. 119 i.Verf. – mit der Regelung des Beitritts von Provinzen zu bereits gebildeten Regionen in § 2 Abs. 3 GFVR den Verfassungsauftrag des Art. 118 überschritten hat. Denn die Bildung von Regionen und der Beitritt einer Provinz zu einer Region sind zwei verschiedene Zusammenhänge, die hätten nicht vermischt werden dürfen. Der Bundesgesetzgeber hätte sich auf die Regelung der Regionenbildung im Sinne des Art. 118 beschränken müssen, insbesondere weil er seine Handlung beim Erlass des GFVR aufgrund dieses Artikels begründete. Deshalb ist zu bezweifeln, ob die Verankerung bestimmter Regelungen des Beitritts der Provinzen zu den Regionen verfassungsrechtlich überhaupt zu decken ist. Darüber hinaus ist aufgrund des Wortlautes des § 2 Abs. 3 GFVR unklar, ob das Recht auf Beitritt zu einer Region allen Provinzen oder nur den nRzP gewährt wird. Auf jeden Fall ist die Anerken-

⁶⁶ Mit dem bundesstaatlichen Gleichgewicht ist hier eine ausbalancierte Verteilung der Macht zwischen dem Bund und den Gliedern, aber auch den Letzteren unter einander gemeint. Damit soll der Bund mit seinem unitarischen Charakter in der Lage sein, den föderalen Tendenzen der Glieder entgegenzutreten, um die Staatseinheit aufrechtzuerhalten. Dazu s. *Kilper, Heiderose*, 1996, S. 40 ff.

⁶⁷ Nach Art. 53 Abs. c PIV wurde Kirkuk damals vom Regionalisierungsprozess völlig ausgenommen.

nung eines solchen Rechts im Hinblick auf die Befürchtung der Sunniten, Kirkuk werde gleich oder nach der Bildung einer nRzP in die Region Kurdistan einverleibt, verfassungspolitisch als für den Irak nicht geeignet zu betrachten.⁶⁸ Das selbe gilt auch für die Provinzen mit gemischten Volksgruppen Ninawa und Diyala, in denen ein großes Konfliktpotenzial durch diese Regelung entstehen könnte, denn die eine oder die andere Gruppe wird stets versuchen, neue Anträge zum weiteren Beitritt zur einen oder anderen Region zu stellen. So wäre es für die Lage im Irak von größerer Bedeutung gewesen, ein Ende des Prozesses der Regionenbildung durch das GFVR festzulegen, ohne dass dabei den Provinzen eine Beitrittsmöglichkeit zu den Regionen gewährt wird.

5.3 *Bildung von Regionen zwischen Antrag, Volksentscheid und Beschluss des Ministerpräsidenten*

Abgesehen von der Regelung der Beitrittsmöglichkeit der Provinzen zu einer Region wurde das Verfahren zur Regionenbildung seitens des Gesetzgebers grundsätzlich im Sinne des Art. 119 Nr. 1 & 2 i.Verf. behandelt. So betont § 2 Nr. 1 & 2 GFVR den zweistufigen Weg zur Bildung einer Region durch einen Gründungsantrag aller betroffenen Provinzen und anschließenden Entscheid ihrer Bevölkerung in einem Referendum. Das Recht auf Bildung von Regionen ist im Sinne der i.Verf. ausschließlich den Provinzen vorbehalten, deren Wille dazu entweder durch den Willen der Dreitmehrheit der Mitglieder des jeweiligen Provinzialrates oder der Zehntelmehrheit der Wähler ausgedrückt werden kann.⁶⁹ Es ist davon auszugehen, dass der Antrag auf Bildung einer Region nach Art. 119 Nr. 1 i.Verf., § 2 Nr. 1 GFVR im Prinzip keiner Entscheidung der Provinzialräte bedarf, denn eine Dreitmehrheit der Mitglieder des jeweiligen Provinzialrates kann theoretisch per Alleingang den Antrag stellen. Deshalb kommt die Forderung des § 3 GFVR in diesem Zusammenhang unverständlich vor. Demnach sei der Antrag des Provinzialrates entweder von Präsidenten oder Vertreter des Provinzialrates zu unterschreiben. Außerdem wird eine Frist von drei Monaten zur Antragstellung festgesetzt.⁷⁰ Es ist unklar, wozu der Gesetzgeber genau diese Frist festsetzte, denn § 3 geht von einem Antrag aus, welcher von allen Präsidenten der Provinzialräte unterschrieben werden muß, d.h. alle Anträge der betroffenen Provinzen zur Bildung einer Region müßten theoretisch gleichzeitig gestellt werden. Im Hinblick auf die

⁶⁸ Dies ist insbesondere zu betrachten, weil der Gesetzgeber die Voraussetzungen zur Antragstellung in § 2 Nr. 3 GFVR erleichterte. Dazu reicht die Zustimmung eines Drittels der Mitglieder des Provinzialrates und der Legislativen Versammlung der Region. Eine in der Sitzung des Abgeordnetenhauses aufgrund des Kirkuk-Problems vorgeschlagene Erhöhung auf Zweidrittelmehrheit der Mitglieder des Provinzialrates im Fall des Beitritts zu einer Region wurde abgelehnt.

⁶⁹ Die Voraussetzungen der Initiative auf der Provinzebene zur Bildung einer Region sind um einiges leichter zu erfüllen als die Bedingungen der Initiative zur Bildung einer AG nach Art. 143 Abs. 2 SV, wonach die jeweiligen Provinzialräte eine Entscheidung darüber treffen müssen, die von der Zweidrittelmehrheit der Gemeinde mitzutragen ist, deren Einwohner mindestens die Mehrheit der Wahlberechtigten in den jeweiligen Provinzen bilden.

⁷⁰ Die Frist war im Entwurf der UIA auf eine Woche angelegt.

Festlegung einer Frist und auf praktische Erfahrung anderer Länder mit der Neugliederung von Gebietskörperschaften – wie die spanischen Provinzen gem. Art. 143 Abs. 2 SV – ist anzunehmen, dass der Gesetzgeber diese Frist für die Erfüllung der Voraussetzung der Antragstellung seitens der beteiligten Provinzen vorsieht. Im Vergleich mit der sechsmonatigen Frist in der SV erscheint jedoch eine dreimonatige Frist als eine relativ kurze Zeitspanne, um eine Einigung über die Bildung einer Region zu erzielen, insbesondere weil die irakischen Kräfte über eine bestimmte neue Aufgliederung des irakischen Territoriums nicht einig sind.

Die Uneinigkeit der irakischen Kräfte wird vielleicht dazu führen, dass von einigen Provinzialräten mehrere Anträge für verschiedene Eingliederungsmöglichkeiten je nach Zugehörigkeit der Mitglieder der Provinzialräte gestellt werden.⁷¹ Außerdem könnten die Anträge sich widersprechen, wenn eine Provinz eine Region mit einer anderen Provinz bilden möchte, die allerdings dies nicht will, sondern anstrebt, mit einer anderen Provinz eine Region zu bilden. Für diese Fälle sieht das GFVR keine klare Lösung vor. Der Gesetzgeber spricht in § 4 Abs. 2 Nr. a GFVR nur darüber, dass dem nach § 2 Nr. 1 gestellten Antrag mit der Zustimmung von mehr als der Zweidrittelmehrheit der Mitglieder eines der Provinzialräte zu folgen ist, wenn mehrere Anträge mit verschiedenen Willen gestellt werden sollten. In diesem Zusammenhang ist unklar, was der Gesetzgeber genau mit verschiedenen Anträgen meinte. Mit anderen Worten: Sind die Anträge verschiedener Provinzen gemeint, wenn diese Anträge sich überschneiden und einige Provinzen eine Region mit anderen bilden wollen, die wiederum die Bildung einer Region mit anderen Provinzen anstreben usw.? Oder sind die von der selben Provinz gestellten Anträge gemeint, die auf unterschiedlicher Art und Weise – vom Provinzialrat, von der Zehntelmehrheit der Wähler oder nach den beiden Wegen – gestellt werden? Es kann nur festgestellt werden, dass der Gesetzgeber hier einer Erklärung schuldig geblieben ist.

Die Problematik verschiedener Anträge wird auf der Provinzebene deutlicher im Rahmen des seitens der Wahlberechtigte gem. Art. 119 Nr. 2 i. Verf. eventuell gestellten Antrages auf Bildung von Regionen. In diesem Fall sieht § 4 Abs. 1 GFVR für die Richtigkeit des Antrages zwei Voraussetzungen vor: Zum einen ist der Antrag von mindestens 2% der Wahlberechtigte zu stellen;⁷² zum anderen muß in dem Antrag festgelegt werden, wie die angestrebte Region – bestehend aus welchen Provinzen – aussehen sollte. Der Antrag muß die Unterstützung von mindestens 10% der Wahlberechtigte in der Provinz erhalten. Aller-

⁷¹ Die Uneinigkeit unter den irakischen Kräften über die Aufgliederung des irakischen Territoriums bezieht sich auf Differenzen zwischen den ethnischen und religiösen Volksgruppen, aber auch innerhalb der einzelnen Gruppe, insbesondere der Schiiten. Die parlamentarische Debatte über den Erlass des GFVR zeigte, dass mindestens drei verschiedene schiitische Richtungen in diesem Zusammenhang herrschen. Deshalb ist es vorstellbar, dass die Interessen der Anhänger von SCIRI, *al-Sadr* und *Fadhila*-Partei in den Provinzialräten, aber auch in der Bevölkerung der jeweiligen schiitischen Provinzen im Rahmen des Zusammenschlusses der Provinzen gegeneinander prallen. Dies könnte zu unterschiedlichen Initiativen zur Bildung von Regionen führen.

⁷² Im Entwurf der UIA waren nur 500 Wahlberechtigte notwendig, um den Antrag zu stellen.

dings sind alle in den Anträgen vorgeschlagenen Regionenformen nach § 4 Abs. 2 Nr. b unter dem Zweck zu veröffentlichen, um die Meinung der Wähler darüber zu erhalten, welche Konstellation sie unterstützen würden. Dies soll geschehen, wenn mehrere Regionenformen beantragt werden sollten, ohne dass ein Antrag die Klausel des § 4 Abs. 2 Nr. a erfüllen könnte. Gem. der Konstellation, die die Zustimmung der Mehrheit der abgegebenen Stimme erhält, soll der Antrag zur Gründung der angestrebten Region erfolgen. Neben den oben erwähnten offenen Fragen, ob mit den Anträgen alle sich überschneidenden Anträge oder nur diejenigen auf Provinzebene gemeint sind, ist § 4 Abs. 2 Nr. b verfassungsrechtlich bedenklich. Denn das zur Voraussetzung gemachten 10% der Wahlberechtigte bezüglich der gestellten Regionenbildungsanträge könnten ignoriert werden, sollten mehrere Anträge außerhalb der Klausel des § 4 Abs. 2 Nr. a GFVR gestellt werden.

Noch bedenklicher erscheint jedoch die Rolle des Ministerrates als dem exekutiven Organ des Bundes bei der Bildung von Regionen. Ihm haben die Provinzialräte nach § 3 GFVR den Regionenbildungsantrag unmittelbar zu stellen. Außerdem hat die oberste Wahlkommission nach § 4 Abs. 1 & 2 Nr. b ihm im Fall von verschiedenen Anträgen den die vorgesehenen Voraussetzungen erfüllenden Antrag zuzuleiten. Danach hat er das Verfahren zur Bildung einer Region abzuleiten, in dem er die oberste Wahlkommission beauftragt,⁷³ das Referendum in dem Regionsgebiet nach §§ 5, 6, 7, 9, 10 GFVR binnen max. drei Monaten zu organisieren. Nach einem erfolgreichen Referendum⁷⁴ soll der Ministerpräsident persönlich nach § 8 Abs. 1 binnen max. zwei Wochen die Gründung einer Region beschließen.⁷⁵ So werden die Glieder des Bundesstaates Irak – abgesehen vom Referendum – durch Entscheidung des Ministerpräsidenten gegründet, der den irakischen Regionen faktisch ihre Existenz gibt. Eine derartige Führungsrolle der Regierung und des Regierungschefs des Bundes bei der Gründung von Regionen ist dem Bundesstaatsprinzip fremd, denn die Entscheidung des exekutiven Organs des Bundes über die Bildung einer Region ist als Angriff auf die im Bundesstaatsprinzip beinhaltete Selbstgestaltung der Glieder zu bewerten. Auf der anderen Seite mag es sein, dass ein solcher Angriff durch die Betonung der Einheitlichkeit des Staates in Art. 1 i. Verf. und die Gewährung von Sonderbefugnissen zugunsten der Bundesgewalten im Rahmen des Schutzes der Staatseinheit nach Art. 109 gerechtfertigt werden könnte. Die Entscheidung über die Regionenbildung sollte

⁷³ Nach § 3 Abs. 2 des Entwurfes der UIA war der Ministerrat verpflichtet, den Antrag binnen max. 15 Tagen an die oberste Wahlkommission weiterzuleiten.

⁷⁴ Hier ist anzumerken, dass der Gesetzgeber im Fall eines erfolglosen Referendums nur die Frist der Wiederholungsmöglichkeit auf einem Jahr nach dem Referendum in § 9 GFVR festlegt. Die Frage, ob eine Region zwischen einigen Provinzen gebildet werden darf, wenn das Referendum in anderen Provinzen erfolglos bleibt, die mit den ersten Provinzen die Bildung einer Region grundsätzlich anstreben, bleibt nach den Vorschriften des GFVR unbeantwortet. Eine Lösung für diese Frage könnte Art. 151 Abs. 3 SV bieten, wonach die Ablehnung der Bildung einer Region seitens einer oder mehrerer Provinzen es nicht behindert, dass die diesem Vorgang zustimmenden Provinzen die angestrebte Region unter sich bilden.

⁷⁵ Die Frist war im Entwurf der UIA nur auf eine Woche festgelegt.

allerdings dem demokratisch gewählten Abgeordnetenhaus – wie den Cortes Generales in der SV –, ⁷⁶ nicht aber dem Ministerpräsidenten zufallen, der gem. Art. 76 Abs. 1 i.Verf. stets von der größten Fraktion des Abgeordnetenhauses nominiert wird. Neben dem konfessionellen Dilemma ⁷⁷ könnte dieser Alleingang des Ministerpräsidenten bezüglich der Genehmigung der Regionebildung als Verstoß gegen die demokratische Legitimation verstanden werden. Denn in diesem Regionalisierungsprozess könnte gemäß GFVR gerechtfertigt werden, dass dem Abgeordnetenhaus als der Volksvertretung eine Rolle zugewiesen würde, nicht aber dem Ministerpräsidenten.

Trotz dieser verfassungsrechtlichen und -politischen Bedenken über die im GFVR verankerte Vorgehensweise hinsichtlich von Antrag und Beschluss der Bildung von Regionen ist die Voraussetzung von mindestens 50% Wahlbeteiligung seitens der Wahlberechtigten für die Richtigkeit des Referendums ⁷⁸ im Hinblick auf die ohnehin gespannte Lage in den Provinzen mit gemischten Volksgruppen als angemessen zu betrachten. So soll die Bildung einer Region eine breitere Legitimationsbasis in den zusammenzuschließenden Provinzen erhalten, insbesondere weil die Mehrheit der abgegebenen Stimmen für die Bildung der Region – faktisch mindestens 25% der Wahlberechtigten – genügend sind. Die Wahlbeteiligung von 50% wurde erst vor der Sitzung Nr. 47 vom 11.10.2006 aufgrund einer sunnitischen Forderung in § 6 GFVR hinzugefügt. Eine derartige Voraussetzung wird seitens der sunnitischen Araber als Sicherheitsklausel betrachtet, um zu verhindern, dass sich die Provinz Kirkuk leicht und rasch von ihrer kurdischen Bevölkerung in Kurdistan eingliedern läßt. Es bleibt allerdings fraglich, ob dadurch eine mögliche Eingliederung Kirkuks in Kurdistan verhindert werden kann, da die Kurden über eine höhere Mobilisationskraft verfügen, wenn es um ihre regionalen Interessen geht.

Im Hinblick auf die Debatte über das GFVR im Abgeordnetenhaus bleibt zu sagen, dass ein Vorschlag in der Sitzung vom 11.10.2006 scheiterte, die möglich zu entstehenden

⁷⁶ Vgl. 146, 151 Abs. 2 Nr. 5 SV. Allerdings entscheidet das Zentralparlament unmittelbar nicht über die Bildung einer AG, sondern beschließt faktisch ihr Autonomiestatut als ein Gesetz des Zentralstaates. Die Autonomiestatuten stellen nach Art. 147 Abs. 1 & 2, 152 Abs. 1 SV die Geburtsurkunde der AG und ihre rechtlichen Grundlagen dar. Dazu s. *Heinemann, Tobias*, 2001, S. 83.

⁷⁷ Das konfessionelle Dilemma bezieht sich auf Art. 76 Abs. 1 i.Verf., nach dem der Ministerpräsident stets von der größten Fraktion im irakischen Abgeordnetenhaus gestellt wird, d.h. es wird in der Regel ein Schiit sein, der über die Gründung aller irakischen Regionen entscheiden kann. Im Hinblick auf die verschiedenen Strömungen innerhalb der schiitischen Kräfte und den schiitisch-sunnitischen Konflikt insgesamt, stellt die Macht des schiitischen Ministerpräsidenten in diesem Zusammenhang eine wichtige symbolisch-politische Komponente dar, die auf die bundesstaatliche Gestaltung des Irak negativ wirken könnte.

⁷⁸ Vgl. § 6 GFVR. Der Gesetzgeber spricht im Allgemeinen vom 50%, welches aufgrund der Rolle der Provinzen bei der Bildung von Regionen als 50% in den jeweiligen Provinzen interpretiert werden soll. Dies gilt auch für die in § 6 verlangte Mehrheit der abgegebenen Stimmen. Dazu s. Auffassung des Abgeordneten Sa'diy al-Barzangiy in der Sitzung des Abgeordnetenhauses Nr. 44 vom 08.10.2006.

Streitigkeiten im Rahmen der Regionenbildung vom obersten Bundesgericht schlichten zu lassen.⁷⁹ Viele Abgeordnete wandten sich scharf gegen die Gewährung einer Beschwerdemöglichkeit vor dem obersten Bundesgericht in diesem Zusammenhang, denn keine Staatsgewalt darf ihrer Auffassung nach die Entscheidung des Volkes aufgrund eines erfolgreichen Referendums revidieren.⁸⁰ Immerhin haben es die Parlamentarier aufgrund der jetzigen instabilen Lage des Irak und der nach wie vor ungelösten Probleme der Regionenbildung geschafft, sich über die Verschiebung des Inkrafttretens des GFVR und damit des Beginnes des Regionalisierungsprozesses auf 18 Monate zu einigen.⁸¹ In dieser Zeit sollen die demographischen Probleme einschließlich des Kirkuk-Problems nach Art. 140 i.Verf., 58 PIV gelöst werden.

5.4 Gründung und Organisation der Regionalgewalten

Denkt man an die ausdrückliche Verankerung des Bundesstaatsprinzips in Art. 1 i.Verf. und den Verfassungsauftrag des Art. 118 zum Erlass des GFVR, dann scheinen die Verankerung von verbindlichen Regelungen zum Aufbau einiger Regionalgewalten im GFVR sowohl mit der Selbstgestaltung der Glieder als auch mit der in Art. 118 bestimmten Aufgabe des Abgeordnetenhauses nicht übereinzustimmen. Allerdings regeln die §§ 11 - 20 GFVR die Bildung der regionalen Übergangslegislative und der regionalen Verfassungskommission nach der Entstehung einer Region nur bis zur Ratifizierung des regionalen Verfassungsentwurfes durch die Bevölkerung, ohne dass die verfassungsrechtliche Gestaltung der Region generell von diesen Regeln betroffen wäre. Die regionale verfassungsgebende Gewalt bleibt also bei der Festlegung der regionalen Verfassungsbestimmungen frei,⁸² darf aber durch die Festlegung der Prinzipien der Regionalverfassung nach Art. 13, 120, 121 Abs. 1 i.Verf. den Vorschriften der i.Verf. nicht widersprechen. Aufgrund dieser Freiheit und der oben erwähnten allgemeinen Bedenken gegenüber Regelungen der Regionalgewalten im GFVR ist § 20 GFVR zu kritisieren. Demnach wird die Regelung des § 17 Abs. a zur Wahl des Präsidenten der Übergangsregionalversammlung und seiner Stellvertreter über die Übergangszeit hinaus erweitert und für deren Wahl in der Zeit nach dem

⁷⁹ Durch die Debatte vor dem Abgeordnetenhaus in der Sitzung vom 11.10.2006 entsteht eine grundlegende Unklarheit über eine mögliche Zuständigkeit des obersten Bundesgerichts für die Entscheidung über die Streitigkeiten im Rahmen der Regionenbildung. Zudem würde sich das Beschwerderecht vor dem obersten Bundesgericht nicht auf das Verfahren des Referendums beziehen, denn § 7 Abs. a sieht dafür eine andere Verfahrensweise vor.

⁸⁰ Allerdings ist es nach Art. 93 Nr. 3 & 5 i.Verf. vorstellbar, dass das oberste Bundesgericht im Rahmen der Regionenbildung zuständig ist, wenn es sich um eine Beschwerde gegen die Entscheidung des Ministerpräsidenten zur Gründung einer Region gem. § 8 Abs. 1 GFVR oder um eine regionale oder provinzielle Streitigkeit handelt.

⁸¹ Vgl. § 22 GFVR.

⁸² Vgl. § 13 Abs. 4 GFVR. Demnach hat die Regionalverfassung die legislative, exekutive und judikative Gewalt der Region zu organisieren.

Inkrafttreten der Regionalverfassung verpflichtend vorgesehen.⁸³ Eine derartige Verpflichtung des regionalen Verfassungsgebers ist mit der i.Verf. nicht vereinbar. Demgegenüber erscheint die Haltung des Abgeordnetenhauses verständlich, die darauf abzielt, nur einheitliche Übergangsregelungen für die Bildung der regionalen Legislative und der regionalen Verfassungskommission in allen zu gründenden Regionen festzulegen, um eine mögliche Heterogenität unter ihnen zu vermeiden. Der Gesetzgeber betont den Übergangscharakter dieser Regelungen, in dem er explizit von der Gründung einer regionalen Übergangslegislative ausgeht, die nach § 13 Abs. 3 GFVR ihre Arbeit nur bis zur Wahl der permanenten Regionalversammlung ausüben darf.⁸⁴

Die legislative Übergangsversammlung der Region besteht aus direkt von der Bevölkerung der Region gewählten Mitgliedern, deren Zahl sich zwischen den aus einer Provinz oder mehreren Provinzen bestehenden Regionen unterscheidet. Während die minimale Mitgliederzahl der regionalen Übergangsversammlung in den aus einer Provinz bestehenden Regionen auf 25 Mitglieder festgelegt ist,⁸⁵ sind jeweils 75000 Einwohnern der aus mehreren Provinzen zu gründenden Regionen ein Mandat zu gewähren.⁸⁶ Das GFVR sieht ausdrücklich nicht vor, ob die Wahl in den Provinzen als einzelnen oder in der Region insgesamt als einem einheitlichen Wahlbezirk abzuhalten ist. Damit könnte ein Spielraum zugunsten der Provinzialräte – im Rahmen der Festlegung der Mitgliederzahl und der Wahlbezirke – aufgrund der Selbstgestaltung der Glieder in einem Bundesstaat entstehen. Denn sie haben nach § 11 GFVR die Aufgabe, die Wahl der regionalen Übergangsversammlung vorzubereiten und in Zusammenarbeit mit der obersten Wahlkommission durchzuführen, die Organisation und Kontrolle der Wahl nach § 13 Abs. 2 auszuüben hat.

Neben der Bestimmung der Mitgliederzahl der Regionalversammlungen regelt der Bundesgesetzgeber deren Zusammensetzung und Arbeitsweise in §§ 14 - 17. So ist die erste Sitzung der Regionalversammlung auf Einladung des ältesten Mitgliedes und unter seiner Führung abzuhalten. In dieser Sitzung haben die Mitglieder einen Präsidenten der Regionalversammlung und zwei Stellvertreter zu wählen, zunächst jedoch als erstes vor dem Beginn ihrer Arbeit den Eid in der Formulierung des Art. 50 i.Verf. abzulegen. Außerdem hat die Regionalversammlung ihre Geschäftsordnung binnen einem Monat von seiner ersten Sitzung zu beschließen. Die Bildung der regionalen Übergangsexekutive wurde hingegen im GFVR nicht geregelt und damit der Entscheidung der regionalen Übergangs-

⁸³ Im ursprünglichen Entwurf bezog sich diese Pflicht nach § 22 Abs. 2 des Entwurfes auch auf die Wahl des Regionalpräsidenten und seiner beiden Stellvertreter gem. § 18 des Entwurfes sowie auf die Wahl des regionalen Ministerpräsidenten gem. § 19 des Entwurfes.

⁸⁴ Im ursprünglichen Entwurf war die Funktionszeit auf ein Jahr festgesetzt.

⁸⁵ § 13 Abs. 1 Nr. a GFVR sieht vor, dass alle 50000 Einwohnern der aus einer Provinz bestehenden Region ein Mandat in der Regionalversammlung zu erhalten haben. Ein Vorschlag zur Verringerung der höheren Grenzzahl von 50000 auf 35000 wurde im Abgeordnetenhaus abgelehnt. Allerdings darf die komplette Zahl der Mitglieder nicht weniger als 25 sein.

⁸⁶ Vgl. § 13 Abs. 1 Nr. b GFVR.

versammlung überlassen.⁸⁷ Auch in Bezug auf die regionale Rechtsprechung ist nur in § 19 GFVR die Unabhängigkeit der regionalen Judikative betont, die von den Gerichten gem. den Vorschriften der i.Verf., der Verfassung der Region und den dazu gehörigen Bundesgesetzen auszuüben ist.

Um den regionalen verfassungsrechtlichen Prozess einzuleiten, legt § 18 Abs. 1 GFVR zunächst eine Frist von 30 Tagen von der ersten Sitzung der Regionalversammlung für die Bildung einer regionalen Verfassungskommission fest. Diese setzt sich ausschließlich aus Mitgliedern der Regionalversammlung zusammen und hat gem. § 18 Abs. 2 binnen max. vier Monaten⁸⁸ einen Entwurf der Regionalverfassung auszuarbeiten, welcher als erstes von der Regionalversammlung zu diskutieren und anzunehmen ist. Dann muß die Mehrheit der abgegebenen Stimmen in einem Referendum entscheiden. So wird die Bildung einer Region durch die Organisation der Regionalgewalten in der Regionalverfassung vervollständigt und die Übergangszeit gem. § 13 Abs. 3 GFVR nach der Wahl einer neuen Regionalversammlung aufgrund der Regionalverfassung beendet. Allerdings bleibt es fraglich, ob die Regionalverfassung die Übergangsregelung des GFVR in diesem Zusammenhang überschreitet und die Fortsetzung der Arbeit der Regionalversammlung als die legislative Gewalt der Region anordnet. Nach dem Bundesstaatsprinzip und im Hinblick auf Art. 120 i.Verf.⁸⁹ wäre dies als Ausdruck des ausschließlichen Rechts der Regionen auf eigene Organisation ihrer Gewalten möglich. Gegenüber dem nach dem Bundesstaatsprinzip in Art. 1 i.Verf. und den Bestimmungen des GFVR eingeräumten freien Spielraum bei der Festlegung der regionalen Grundzüge sieht § 21 GFVR auf der einen Seite vor, dass kein Widerspruch in den Regionalverfassungen und -gesetzen zu den in der i.Verf. verankerten Rechten der Provinzen entstehen darf.⁹⁰ Auf der anderen Seite werden die nicht in der i.Verf., sondern in den Bundesgesetzen vorgesehenen Provinzialbefugnisse nach der Gründung einer Region dann aber doch der zuständigen Regionalverfassung überlassen. Die Bundesgesetze sollen in diesem Zusammenhang nur in Kraft bleiben, solange sie nicht durch Regionalgesetze gem. den Vorschriften der Regionalverfassung aufgehoben oder

⁸⁷ Allerdings war die Regelung der Regionalexekutive in §§ 18, 19 des Entwurfes der UIA vorgesehen. Demnach sollte sich die Regionalexekutive aus einem von der Regionalversammlung gewählten Präsidenten der Region und einem Ministerpräsidenten zusammensetzen, der als Kandidat der größten Fraktion in der Regionalversammlung vom Präsidenten der Region zu nominieren und von der Regionalversammlung zu bestätigen wäre. Dies wäre bis zum gewissen Grad eine Übertragung der Regelungen der Art. 70, 76 i.Verf. auf die regionalen Verfassungen gewesen.

⁸⁸ Diese Frist war nach § 20 Abs. 2 des Entwurfes der UIA drei Monate.

⁸⁹ Art. 120 i.Verf. gewährt den Regionen unter den Grenzen der Bundesverfassung ein uneingeschränktes Recht, ihre Regionalgewalten aufzubauen und den Mechanismus zur Ausübung dieser Gewalten festzulegen.

⁹⁰ In § 23 Abs. 2 des Entwurfes der UIA wurden alle Rechte der Regionen nach Art. 121 i.Verf. anerkannt. Da diese Rechte in der i.Verf. verankert sind, wäre ihre Betonung in GFVR überflüssig gewesen, nicht zuletzt weil sich die Aufgabe des GFVR auf die Festlegung der Mechanismen zur Regionengründung beschränken soll. Deshalb ist es angemessen, dass ein solcher Paragraph abgeschafft wird.

geändert werden. So erklärt das GFVR die Regelung der Provinzialbefugnisse zu inneren Angelegenheiten der Regionen, die über die Entscheidung im Rahmen der nicht verfassungsrechtlich verankerten Provinzialrechte völlig verfügen. Darüber hinaus ist die Herrschaft der Regionalgesetzgeber über die Provinzialbefugnisse mit § 12 GFVR verknüpft, wonach die Provinzialräte ihre Arbeit nur bis zum Inkrafttreten der Regionalverfassung ausüben sollen.⁹¹ Diese Haltung könnte dahingehend interpretiert werden, dass die Regionalverfassungen über die Existenz von Provinzialräten und damit von Provinzen als Gebietskörperschaften entscheiden dürfen. Eine derartige Interpretation wäre mit der i.Verf. nicht vereinbart, weil allen Provinzen als administrativ dezentralisierten Körperschaften eine existentielle Garantie im Aufbau der irakischen bundesstaatlichen Ordnung in Art. 116 i.Verf. zugesprochen wurde.⁹² Außerdem sind die Provinzialräte nach Art. 122 Abs. 5 ausdrücklich vor einer allgemeinen Kontrolle seitens der Bundesregierung oder einer anderen Bundes- oder Regionalbehörde geschützt und mit unabhängiger Finanzierung ausgestattet. Deshalb darf der Regionalverfassungsgeber die in der Bundesverfassung anerkannten Rechte nicht abschaffen.

Trotzdem bleibt spürbar, dass der Bundesgesetzgeber durch das GFVR anstrebt, die Herrschaft über die provinziellen und lokalen Angelegenheiten einschließlich der Bestimmung der Selbstverwaltungsrechte und des Dezentalisierungsgrades den Regionen zu überlassen. Dies ist grundsätzlich mit der Haltung des GG in Bezug auf den Status der Kommunen vergleichbar, die in der Regel den Ländern zugeordnet sind, ohne eine eigene staatsrechtliche Ebene innerhalb der bundesstaatlichen Strukturen Deutschland bilden zu dürfen.⁹³ Der Unterschied liegt jedoch darin, dass der Grundgesetzgeber deutlicher das Recht auf Selbstverwaltung in den Kommunen und die Pflicht des Bundes zu dessen Schutz in Art. 28 GG als Ausdruck der demokratisch-dezentralisierten Bildung der deutschen Verwaltung und damit der Fortsetzung des föderalen Aufbaus Deutschlands von

⁹¹ Im Entwurf der UIA dürfen die Provinzialräte ihre Arbeit nur bis zur Gründung der Übergangsregionalversammlung ausüben.

⁹² Derartige aufgrund der Auslegung des Art. 116 i.Verf. existentielle Garantie der Provinzen in der irakischen Verfassungsordnung ist mit der sog. institutionellen Garantie der deutschen Kommunen nach Art. 28 Abs. 2 GG vergleichbar. Dazu s. BVerfGE 86, 90 (107). Allerdings gewährleistet Art. 28 Abs. 2 GG den Gemeinden keine individuelle Garantie, so dass eine Auflösung von Gemeinden grundsätzlich möglich ist. Demgegenüber deutet die Anerkennung der administrativ dezentralisierten Provinzen in Art. 116 im Hinblick auf die Einräumung mehrerer Rechte zugunsten der Provinzen in der i.Verf. – z.B. das Recht auf die Festlegung anderer Amtssprache nach Art. 4 Abs. 5 oder auf die Erhaltung eines gerechten Teiles der Bundeseinnahmen nach Art. 121 Abs. 3 – darauf hin, dass der irakische Verfassungsgeber anstrebt, den Provinzen nicht nur eine institutionelle sondern vielmehr eine Art individuelle Garantie zu gewähren.

⁹³ Vgl. Vogel, Hans-Jochen, „Die bundesstaatliche Ordnung des Grundgesetzes“, in: Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Teil 2, Ernst Benda u.a. (Hrsg.), 2., neubearbeitete und erweiterte Auflage, unveränderter Nachdruck, Berlin, 1995, S. 1097 (1041 - 1102).

unten nach oben auf den lokalen Ebenen betont.⁹⁴ Demgegenüber beruhen die Selbstverwaltungsrechte in den irakischen Provinzen und Gemeinden auf vagen Aussagen, die nicht nur in der i.Verf., sondern vor allem in der Order der Coalition Provisional Authority (CPA) Nr. 71 vom 06.04.2004 vorgesehen sind.⁹⁵ Die in der Order der CPA Nr. 71 und in anderen Bundesdokumenten verankerten Rechte der Provinzen und Gemeinden auf Selbstverwaltung werden den Regionalgesetzgebern nach der Entstehung der Regionen zustehen, ohne dass der Bund und auch die Regionen verfassungsrechtlich explizit dazu verpflichtet sind, derartige Rechte zu schützen.

6. Fazit

Als Folge der Analyse des GFVR ist zunächst festzustellen, dass sich das pro-contra-Szenario der Verkündung der i.Verf. mit ihrem bundesstaatlichen Charakter faktisch ein Jahr danach wiederholte, als wäre die Zeit stehen geblieben. Der Irak ist nach wie vor sehr weit von einem nicht nur bundesstaatlichen, sondern vielmehr minimal nationalen Konsens entfernt. Dies bedeutet allerdings nicht, dass die Entscheidung für das Bundesstaatsprinzip unangemessen sei. Es stellt mit seiner unitarischen Tendenz nach wie vor die einzige realisierbare Basis für ein Zusammenleben der Iraker in einem staatlichen System dar.⁹⁶ Von daher sollte die Betonung des einheitlichen Aspektes der bundesstaatlichen Ordnung in Art.

⁹⁴ Vgl. BVerfGE 79, 127 (149); *Helder, Reinhard*, "Das Prinzip Selbstverwaltung"; Püttner, Günter, "Kommunale Selbstverwaltung", in: HStR, Band IV, 1. Auflage, 1990, S. 1154 f., 1165 f. (1133 - 1170); 1172 ff. (1171 - 1194).

⁹⁵ Der Titel der Order der CPA Nr. 71 vom 06.04.2004 lautet: Gewalten der lokalen Regierungen. Die Order organisiert das Dezentralisierungsprinzip durch die Regelung der Angelegenheiten, Befugnisse, Rechte und Pflichten der Provinzial-, Gemeinde- und Lokalräte. Nach dem Erlass des Gesetz der nRzP im Februar 2008 soll sie nur bis zur Wahl der neuen Provinzialräte in Kraft bleiben.

⁹⁶ Diese Auffassung steht im Widerspruch zur Ansicht in der modernen Forschung, wonach die Errichtung sog. pluraler föderaler Staaten oder pluraler territorialer Staaten mit Einheit, Autonomie und asymmetrischen Strukturen als die angemessenste Alternative eines staatlichen Systems in den sog. Vielvölkerstaaten zu betrachten wäre. Demgegenüber wird eine direkte bundesstaatliche Strukturierung solcher Staaten durch Gliedstaaten, die kraft eigener verfassungsgebenden Gewalt eine von den Bundesgewalten unabgeleitete Staatlichkeit genießen, als verächtlich, unverständlich und kompliziert empfunden. Dazu s. *Arzo, Xabier*, „Spanien: Zwischen Nationalstaatsprinzip und rechtlicher Anerkennung von Differenz“, in: *Europa Ethnica*, 63. Jg., 1-2/2006, S. 10 (3 - 11); *Requejo, Ferran*, "Multinational, not 'Postnational', Federalism"; Kymlicka, Will, „Federalism and Seseession: East and West“, in: *Democracy, Nationalism and Multiculturalism*, ed. Ramón Máiz u.a., first published, London u.a., 2005, S. 102 ff. (96 - 107); S. 113 ff., 118 ff. (108 - 126). Die Befürwortung einer bundesstaatlichen Ordnung mit unitarischem Charakter für den Irak beruht darauf, dass: a) die Forderung der Kurden nach der Errichtung eines klassischen Bundesstaates unwiderlegbar ist; b) die arabische Seite gegenüber dem Begriff „Autonomie“ sehr empfindlich ist und dieses mit der historischen Auseinandersetzung über die kurdische Autonomie im Norden stets verknüpfen wird; c) eine asymmetrische Struktur mit der ohnehin sehr heterogenen Lage in den irakischen Regionen nicht vereinbar ist. Eine derartige Heterogenität bedarf der Schaffung einer minimalen Einheit auf allen Ebenen. Die Realisierung solcher Einheit kann ohne einen Bund mit unitarischer Tendenz nicht erfolgen. Dazu s. *Naeem, Naseef*, 2008, S. 202 ff.

1 i.Verf. als eine Chance seitens der schiitisch-kurdischen Kräfte genutzt werden, einen Kompromiß mit den Sunniten zu finden. Dies wäre möglich gewesen, wenn die Unitarisierung durch eine stärkere Zuweisung von Kompetenzen an den Bund und Begrenzung des Rechts der Provinzen auf Bildung von Regionen in den Vorschriften der i.Verf. vorangetrieben worden wäre. Eine derartige Chance wurde jedoch im Rahmen sowohl der i.Verf. als auch des GFVR verpaßt. Dazu leisteten auch die arabischen Sunniten ihren Beitrag, in dem sie auf ihrer Ablehnung des Föderalismus und der Bildung von Regionen beharrten, statt das Bundesstaatsprinzip in Art. 1 i.Verf. grundsätzlich zu akzeptieren und seine Umsetzung in einer zwischen Unitarismus und Föderalismus ausbalancierten Form in i.Verf. und GFVR anzustreben.

Das schwer zu ertragene historische Erbe und der Machtkampf zwischen den drei Volksgruppen haben Spuren hinterlassen, die Belastungen für eine der Lage im Irak angepaßte Denkweise im Rahmen der Suche nach einer Lösung für die territorialen Probleme jetzt und in Zukunft darstellen. Im Hinblick auf die Lage im Irak sind deshalb die Kriterien zur Regionbildung nach den Vorschriften der i.Verf. und des GFVR in vielerlei Hinsichten als kritisch und lösungsunfähig – insbesondere im Hinblick auf Kirkuk-Problem – zu betrachten. Darüber hinaus wurde das GFVR in mehreren Zusammenhängen am Rande der Verfassungsmäßigkeit formuliert. Dazu gehören zum einen Überschreitung des Verfassungsauftrages des Art. 118 i.Verf. und zum anderen Verstöße gegen die aus dem in Art. 1 explizit verankerten Bundesstaatsprinzip abgeleiteten Grundsätze. Angesichts klarer Verfassungswidrigkeiten bleibt fraglich, ob das Verfassungsrecht und die aufgrund seiner Grundzüge als selbstverständlich zu berücksichtigenden Folgerungen überhaupt in der irakischen Verfassungswirklichkeit eine Bedeutung haben werden, vielmehr ob ihnen jemals ein Wert gewährt wird. Dies gilt ausnahmslos für alle irakischen Kräfte, die bis dato nicht in der Lage sind, zu verstehen, dass die Verfassung in einem Verfassungsstaat über die Macht der einzelnen herrscht, nicht aber umgekehrt.

7. Anhang⁹⁷

Das Gesetz zur Festlegung des Verfahrens zur Regionbildung vom 11.10.2006

1. Kapitel

§ 1: Die Region setzt sich aus einer oder mehreren Provinzen zusammen.

2. Kapitel: Wege zur Bildung einer Region

§ 2: Die Region wird durch ein Referendum gebildet. Der Antrag ist auf einem der folgenden Wege zu stellen:

1. Ein Antrag von einem Drittel der Mitglieder der nach den Vorschriften der Verfassung gebildeten Provinzialräte, die die Bildung einer Region anstreben;
2. Ein Antrag von einem Zehntel der Wähler in den jeweiligen Provinzen, die die Bildung einer Region anstreben.

⁹⁷ Die folgenden juristischen Texte sind vom Autor übersetzt.

3. Im Fall eines Beitrittsantrages einer Provinz zu einer Region ist dieser Antrag von einem Drittel der Mitglieder des Provinzialrates zusammen mit der Zustimmung eines Drittels der Mitglieder der legislativen Versammlung der Region zu stellen.

3. Kapitel: Verfahren zur Bildung einer Region

- § 3: Der Antrag zur Regionenbildung ist von Präsidenten oder rechtlichen Vertretern der Provinzialräte oder der Gesetzgebungsversammlungen der Regionen zu unterzeichnen und dann dem Ministerrat binnen max. drei Monaten vorzulegen.
- § 4: (1) Wenn eines der Begehren gem. § 2 Abs. 2 beantragt werden soll, ist der Antrag mit der Zustimmung von mindestens 2% der Wahlberechtigte dem Büro der obersten Wahlkommission in der Provinz vorzulegen. Der Antrag muß die Form der angestrebten Region enthalten. Die Kommission hat dies binnen drei Tagen nach der Antragstellung in den Zeitungen und den Medien zu veröffentlichen. Eine nicht weniger als einmonatige Frist muß festgelegt werden, damit die wahlberechtigten Bürger ihre Unterstützung des Antrages zeigen können. Dies sollte in einem dafür vorbereiteten Archiv geschehen, um zu errechnen, ob die verlangte Prozentzahl erreicht wurde.
- (2) Wenn mehrere Begehren in den von mehreren Seiten gestellten Anträgen gem. § 2 dieses Gesetzes festgestellt werden, dann sind folgende Verfahren zu befolgen:
- a) Wenn eines der Begehren gem. § 2 Abs. 1 beantragt wurde und der Antrag die Zustimmung von mehr als Zweidrittel eines der Provinzialräte erhalten sollte, sind die Verfahren nach § 3 zu befolgen.
 - b) Das Büro der obersten Wahlkommission in der Provinz hat die Formen der angestrebten Regionen darzulegen. Die Darlegung ist den Wählern vorzulegen, die binnen max. zwei Monaten nach dem Stellen der Anträge eine Konstellation zu wählen haben. Die Regionsform, die zum Referendum vorzulegen ist, ist diejenige, die die Mehrheit der Stimme der beteiligten Wahlberechtigte erhält.

4. Kapitel: Verfahren des Referendums

- § 5: (1) Die oberste Wahlkommission hat durch ihre Büros in den Provinzen oder Regionen die Maßnahmen des Referendums binnen der in § 3 dieses Gesetzes festgelegten Frist ab dem Datum ihrer Beauftragung seitens des Ministerrates zu treffen.
- (2) Die oberste Wahlkommission kann nur einmal entscheiden, dass die Frist auf einen Monat verlängert wird. Sie hat dem Ministerrat davon zu unterrichten.
- § 6: Das Referendum wird erfolgreich sein, wenn die Mehrheit der abgegebenen Stimme in den die Bildung einer Region anstrebenden jeweiligen Provinzen seinem Inhalt zustimmt, vorausgesetzt der Teilnahme von mindestens 50% der Wahlberechtigte. Die Ergebnisse sind binnen 15 Tagen zu veröffentlichen.
- § 7: (a) Jeder, der Interesse hat, kann das Ergebnis des Volksentscheids binnen einer Woche ab seiner Veröffentlichung anfechten. Die verantwortlichen Seiten haben über diese Beschwerden binnen max. zehn Tagen ab dem Datum ihrer Vorlage zu entscheiden.
- (b) Die endgültigen Ergebnisse sind von den Zuständigen beglaubigen zu lassen und dann dem Ministerpräsidenten binnen den drei folgenden Tagen vorzulegen.
- § 8: (1) Der Ministerpräsident trifft die Entscheidung der Gründung einer Region binnen max. zwei Wochen.
- (2) Die Entscheidung des Ministerrates ist im Amtsblatt zu veröffentlichen.
- § 9: Im Falle eines erfolglosen Referendums kann dieses erst ein Jahr nach der Veröffentlichung des Ergebnisses und durch dasselbe Verfahren wiederholt werden.
- § 10: Das nationale Büro der Kommission hat das Referendum zu organisieren und durchzuführen sowie eine Aufsicht über alle dazugehörigen Maßnahmen auszuüben. Es kann die dazugehörigen Anweisungen und Ordnungen erlassen.

5. Kapitel: Gründung der Region

- § 11: Die eine Region bildenden Räte, ob Provinzial- oder Gesetzgebungsräte, haben innerhalb von sieben Tagen nach der Entscheidung der Regionengründung zusammenzukommen, um die Wahl einer legislativen Übergangsversammlung zu organisieren.
- § 12: Die eine Region bildenden Provinzial- und Regionalräte setzen ihre Arbeit bis zum Inkrafttreten der permanenten Verfassung der Region fort.

6. Kapitel: Die Übergangsgewalten der Region

- § 13: (1) Die Wahlen der legislativen Übergangsversammlung der Region müssen durchgeführt werden. Sie setzt sich aus einer bestimmten Zahl von Mitgliedern zusammen, die die Einwohner der Region repräsentieren und die im Bundeswahlgesetz verankerten Bedingungen erfüllen. Die Wahl muß nach den folgenden Prozentsätzen geheim, allgemein und unmittelbar erfolgen:
- a) Ein Mandat zugunsten aller 50000 Einwohner der aus einer Provinz gebildeten Region, vorausgesetzt dass die Zahl der Mitglieder mindestens 25 beträgt;
 - b) ein Mandat zugunsten aller 75000 Einwohner der aus mehr als einer Provinz gebildeten Region.
- (2) Die oberste Wahlkommission hat die legislativen Wahlen in den Regionen zu organisieren und zu kontrollieren.
- (3) Die Arbeit der legislativen Übergangsversammlung der Region dauert bis zur Wahl der permanenten Gesetzgebungsversammlung der Region.
- (4) Die Verfassung der Region organisiert deren legislative, exekutive und judikative Gewalten.
- § 14: Die legislative Übergangsversammlung der Region kommt zu ihrer ersten Sitzung aufgrund einer Einladung seines ältesten Mitglieds zusammen, nachdem die endgültigen Ergebnisse der Wahlen beglaubigt wurden.
- § 15: Das Mitglied der legislativen Versammlung hat den Eid in der Form des Art. 50 der Bundesverfassung abzulegen, bevor es seine Arbeit übernimmt.
- § 16: Die erste Sitzung wird vom ältesten Mitglied geleitet.
- § 17: (a) Die legislative Übergangsversammlung hat in ihrer ersten Sitzung von ihren Mitgliedern einen Präsidenten und zwei Stellvertreter geheim und unmittelbar zu wählen.
- (b) Die legislative Übergangsversammlung hat ihre Geschäftsordnung binnen einem Monat von ihrer ersten Sitzung festzulegen.
- § 18: (1) Die legislative Übergangsversammlung hat binnen max. 30 Tagen nach ihrer ersten Sitzung eine provisorische Kommission von ihren Mitgliedern zur Erarbeitung des endgültigen Verfassungsentwurfes der Region zu bilden.
- (2) Die Kommission hat die Ausarbeitung des Entwurfes der endgültigen Verfassung binnen max. vier Monaten von ihrer Gründung zu beenden. Der Entwurf ist der legislativen Übergangsversammlung der Region zu Diskussion und Zustimmung durch die absolute Mehrheit vorzulegen, vorausgesetzt dass er der Bundesverfassung nicht widerspricht.
- (3) Der Verfassungsentwurf ist nach der Zustimmung der legislativen Übergangsversammlung einem Referendum vorzulegen. Das Referendum wird erfolgreich sein, wenn die Mehrheit der abgegebenen Stimmen den Entwurf zustimmt.
- § 19: Die judikative Gewalt der Region ist unabhängig und wird von den Gerichten in den verschiedenen Instanzen nach den Vorschriften der Bundesverfassung, der Verfassung der Region und der dazu gehörigen Bundesgesetze ausgeübt.

7. Kapitel: Die Schlussbestimmungen

- § 20: Der Präsident der legislativen Versammlung der Region und seine beiden Stellvertreter sind nach den Vorschriften dieses Gesetzes zu wählen.
- § 21: Die Bundesgesetze und die mit den Befugnissen der Provinzen zusammenhängenden Gesetze bleiben in Kraft, solange sie durch Gesetze nicht geändert oder aufgehoben werden, die nach

den Vorschriften der Verfassung der Region erlassen werden. Der Bundesverfassung darf allerdings nicht widersprochen werden.

§ 22: Dieses Gesetz tritt 18 Monate nach seiner Verabschiedung in Kraft.

Begründung

Gem. Art. 117 Abs. 2, 118, 119, 120, 121 der irakischen Verfassung und um die Grundsätze der bundesstaatlichen Ordnung zu festigen sowie rechtliche Grundlagen zur Regelung des Verfahrens zur Regionenbildung in den Provinzen zu ermöglichen, wurde dieses Gesetz erlassen.