

7 Beurteilung der irakischen Konsensdemokratie und der Kurdenfrage im Irak

In Kapitel 4 wurden sowohl die irakische Art der Konsensdemokratie als auch die Entwicklung der Kurdenfrage im Irak zwischen 2003 und 2018 erläutert. Dabei zeigte sich, dass die Konsensdemokratie im Irak aus unterschiedlichsten Gründen unvollständig ist und unter anderem deswegen keine Bemühungen zur Nationenbildung eingeleitet werden konnten. Das Fehlen eines Zweikammersystems und dezentraler Strukturen stellt auf verfassungsrechtlicher Ebene eine der Hauptschwächen der irakischen Neuordnung dar. Das dürfte an der fehlenden Begeisterung der meisten schiitischen und sunnitischen Fraktionen bei der Entstehung der irakischen Verfassung gegenüber der von kurdischer Seite eingebrachten Idee eines föderalen Staates mit regionalen Gliederungen liegen. Nur Vertreter linker und säkularer Gruppierungen sowie Repräsentanten der religiösen Minderheiten hatten sich dafür ausgesprochen, dass sich föderale Regionen herausbilden sollten.⁵⁶ Infolgedessen entstand ausser der ARK keine weitere autonome Region im Irak. Ein weiterer Grund für das Ausbleiben des Aufbaus weiterer regionaler Regierungen ist die Zentralität des irakischen Staates. Ferner formierten sich 14 der heute 18 Provinzen des Irak direkt nach der Gründung des irakischen Königreichs im Jahr 1921. Dadurch war es von Beginn an kaum wahrscheinlich, dass die Provinzen ihre Persönlichkeit und Selbstverwaltung zugunsten einer grösseren Region abgeben würden, ohne Gewissheit über deren Funktionalität zu haben. Entsprechend hilft es wenig, dass Artikel 119 der irakischen Verfassung vorsieht, dass eine Region auch aus nur einer einzigen Provinz entstehen darf. Denjenigen Provinzen, die nicht Teil einer Region werden oder selbst eine Region bilden, gewährt die Verfassung in Artikel 122 lediglich eine minimale Autonomie im Bereich der Administration und Finanzen. Weitere Kompetenzen von Provinzen und Regionen klärt die Verfassung kaum. Diese sind durch das irakische Parlament gesetzlich zu regeln. Alle Provinzen des Irak ausser der ARK

56 Zur Position der verschiedenen irakischen und kurdischen Fraktionen in Bezug auf die Entstehung der irakischen Verfassung im Jahr 2005 siehe das Buch des kurdisch-irakischen Forschers A. K. Rasul über die politischen Rechte in den irakischen Verfassungen von 1921 bis 2005 (Rasul 2012, 396 ff.).

haben sich bis anhin weder einer Region angeschlossen noch sich als eine solche konstituiert. Aus diesem Grund unterstehen sie noch immer direkt der Bagdader Verfügungsmacht.

Die auf dem föderalistischen Konzept beharrenden kurdischen Parteien DPK und PUK wollten in erster Linie durchsetzen, dass die ARK in der irakischen Verfassung anerkannt und als ein souveränes und handlungsfähiges politisches Organ akzeptiert wird. Sowohl die DPK und die PUK als auch die kurdischen Bevölkerungsgruppen vertrauten dem neuen irakischen Staat allem Anschein nach nicht, weil sie diesen von 1918 bis 1991 kaum zu beeinflussen vermochten und unter früheren Bagdader Regierungen gelitten hatten. Zu diesem Ergebnis kam auch eine informelle Abstimmung über die Unabhängigkeit der ARK vom irakischen Staat im Jahr 2005, bei der über 98 Prozent der Stimmberechtigten für den Aufbau eines souveränen irakischen Kurdistan votierten. Eine Umfrage der Zeitung «Hawlati» ergab, dass die Teilnehmer eine US-amerikanische Verwaltung über den Irak präferierten, sollte die ARK Teil des irakischen Staatsgebietes bleiben (vergleiche dazu Abschnitt 4.2). Dass die DPK und die PUK zerstritten waren und die ARK bereits ab 1996 informell unter sich aufgeteilt hatten, schien für die kurdische Zivilbevölkerung Anfang der 2000er Jahre kaum von Bedeutung gewesen zu sein. Sie sahen nur in der Intervention der internationalen Truppen und dem Sturz der irakischen Regierung im Jahr 2003 die Gelegenheit, sich vom irakischen Zentralstaat abzuspalten. Um dieser Gesinnung entgegenzuwirken, waren die Amerikaner bereit, die kurdischen Kräfte Einfluss auf die Entstehung der irakischen Verfassung nehmen zu lassen. Dies führte dazu, dass einige kurdische Intellektuelle, Nationalisten und die Zeitung «Hawlati» mit der irakischen Neuordnung nicht zufrieden waren. Sie alle setzten sich für einen unabhängigen kurdischen Staat ein.

Folglich trat die erste Kategorie (K1, starke Zustimmung für den neuen Irak) des in Tabelle 3 definierten Kodierleitfadens nie für den Irak ein. Diese sieht nämlich vor, dass in der ARK regelmässig positiv über die Entwicklungen im Irak berichtet wird, die Berichterstattungen in allen drei Zeitungen positiv sind und zehn bis elf Interviewte positiv über den neuen Irak sprechen. Während sich die DPK und die PUK mit dem irakischen Neubeginn zufriedengaben, waren «Hawlati» und die meisten Interviewten der Auffassung, dass die ARK einen Plan für ihre Unabhängigkeit hätte entwerfen sollen, anstatt dem Irak bei seinem Neuaufbau zu helfen (bezogen auf den Zeitraum von 2003 bis 2010). Auch die zweite Kategorie (K2, Zustimmung) konnte nicht bestätigt werden, weil die DPK ab 2011 begon-

nen hatte, den irakischen Staat und die irakische Verwaltung für unfähig zu erklären, die Probleme des Irak und die Kurdenfrage jemals zu lösen (bezogen auf den Zeitraum von 2011 bis 2018). Einzig die dritte Kategorie (K3, Ablehnung), wonach in der ARK sporadisch über die Entwicklungen im Irak berichtet wird, die Berichterstattungen in zwei der drei Zeitungen negativ sind und sechs von elf Interviewten negativ über den neuen Irak reden, fand Bestätigung. So begannen die Zeitungen «Xebat» und «Hawlati» im Laufe der Zeit immer weniger über die Ereignisse im Irak und deutlich mehr über die Aktivitäten in der ARK zu schreiben (bezogen auf den Zeitraum von 2008 bis 2018). Wenn «Xebat» und «Hawlati» den Irak thematisierten, war die Berichterstattung selten positiv. Die Zeitung «Hawlati», die damals unter der Leitung von säkularen kurdischen Intellektuellen und Nationalisten stand, lehnte die irakische Neuordnung unter anderem aufgrund des Einflusses der schiitisch-religiösen Gruppierungen auf den Staat ab. Die vierte Kategorie (K4, starke Ablehnung), die unter anderem eine regelmässig negative Berichterstattung aller drei Zeitungen über den Irak und die Zustimmung von zehn der elf Interviewten zu der Einschätzung, dass die irakische Neuordnung schlecht verlief, zum Inhalt hatte, konnte nicht bestätigt werden. Die PUK hatte nicht nur den Posten des irakischen Präsidenten inne und versuchte entsprechend als eine Partei aller irakischen Bevölkerungsschichten zu agieren, sondern sah auch im irakischen Staat ab 2017 aufgrund zunehmender Streitigkeiten mit der DPK die Möglichkeit, die Macht der DPK in der ARK zu schwächen. Ferner sprachen zehn der elf interviewten Personen zu keinem Zeitpunkt negativ über den neuen Irak (im Zeitraum von 2003 bis 2018).

Diese Situationsbeschreibung führt zu der Erkenntnis, dass die dritte Hypothese, der zufolge der Nation-Building-Prozess im Irak als gescheitert zu beurteilen ist, wenn er von der ARK nicht getragen wird, bestätigt werden kann. Auch die vierte Hypothese, nach der das Konzept der Konsensdemokratie keine geeignete Lösung für den Irak und die Kurdenfrage bietet, wenn die Säulen des Föderalismus (Dezentralisierung und Bikameralismus) nicht gegeben sind, lässt sich bestätigen. Bezüglich der dritten Hypothese war ausschlaggebend, dass die Nationenbildungsbemühungen im Irak ab 2011 von der ARK nicht mehr getragen wurden; bezüglich der vierten war entscheidend, dass die irakische Art der Konsensdemokratie die Herausbildung eines Dezentralismus und eines Bikameralismus als wichtigste Säulen des Föderalismus verunmöglichte. Unter anderem aus diesen Gründen scheiterte im Irak des 21. Jahrhunderts der Nationenbildungsprozess. Der Aufbau einer integrativen Staatsideologie, die Integrati-

on der Staatsbürger in eine einheitliche Gesellschaft und eine erfolgreiche Staatsbildung mit einem funktionsfähigen und einem das Staatsgebiet tatsächlich kontrollierenden Staatsapparat misslangen. Den irakischen Neubeginn als gänzlich gescheitert zu verurteilen, wäre jedoch zu kurz gegriffen. Die Irakerinnen und Iraker haben es trotz der chaotischen Zustände mit der Unterstützung der Amerikaner im Jahr 2005 geschafft, eine irakische Verfassung zu verabschieden, die mittlerweile von den meisten politischen Parteien und Gruppierungen als eine gute Grundlage für die Zusammenarbeit im Irak bezeichnet wird. So konnten die kurdischen Parteien nach dem Referendum von 2017 dank der Rahmenbedingungen der irakischen Konstitution ein neues Kapitel der Kooperation mit der irakischen Zentralregierung aufschlagen. Dasselbe gilt auch für die sunnitischen Araber, die nach ihren schmerzhaften Erfahrungen unter der Herrschaft des IS froh waren, dass im Irak zumindest diese ausgewogene Verfassung galt, die ihnen ihre Rechte garantiert. Zu erwähnen ist, dass es den kurdischen Fraktionen in der ARK trotz finanzieller, politischer und militärischer Unterstützung der Amerikaner bis heute nicht gelungen ist, sich auf ein Grundgesetz für ihre Region zu einigen.

Angesichts dieser Lage wurde die irakische Konstitution trotz ihrer Mängel und der unter den Befragten vorherrschenden kurdisch-nationalistischen Gesinnung von den meisten Interviewten als ein gutes Fundament für die Lösung der irakischen Probleme bezeichnet. Das dürfte damit zusammenhängen, dass viele kurdische Forderungen in der Verfassung verankert wurden. Doch weil sie nicht umgesetzt wurde und im Bereich des Föderalismus bedeutende Lücken aufweist, ist es für die Zukunft des Irak von hoher Relevanz, dass die Bundesverfassung in einigen Bereichen revidiert wird. Rasul schlägt in seinem Buch über das Zweikammersystem in föderalistischen Staaten vor, bei einer möglichen Revision des irakischen Grundgesetzes in erster Linie die verfassungsrechtlichen Grundlagen für den Aufbau des Bundesrates bzw. der zweiten Kammer zu schaffen. Er kritisiert die irakische Konstitution dahingehend, dass in ihr keine starke Voraussetzung für die Bildung der zweiten Kammer etabliert wurde (Rasul 2013, 362). Ferner kommt er zu dem Schluss, dass der Irak innerhalb von 20 untersuchten föderalistischen Staaten das einzige gemäss der Verfassung föderalistische Land ist, in dem keine verfassungsrechtliche Basis für die Gründung einer zweiten Kammer verankert ist (ebd., 356). Entsprechend findet sich unter diesen 20 Staaten nur im Irak lediglich ein Repräsentantenhaus und kein Haus für die Vertreter der Provinzen bzw. Gliedstaaten (ebd., 149).

In der heutigen Form ermöglicht die irakische Verfassung zwar das Zusammenleben der verschiedenen Gruppierungen auf dem Staatsgebiet des Irak, löst aber die Probleme des Landes nicht, weil sie in erster Linie nicht den irakischen Provinzen, sondern etwaigen Regionen eine weitreichende Autonomie zusichert. Wie bereits erwähnt, gibt es im Irak nur die ARK, und es ist unwahrscheinlich, dass es zur Gründung von weiteren autonomen Regionen kommt. Dies und die fehlenden verfassungsrechtlichen Grundlagen haben die Entstehung einer zweiten Kammer verhindert. Stran Abdullah spricht in diesem Kontext nicht nur die politische Kultur als ein Hindernis für die Demokratisierung des Irak an. Er geht auch auf eine mögliche Revision der Verfassung zugunsten einer Erweiterung der demokratischen Prozesse ein. Ferner sieht Abdullah in der irakischen Konstitution ein potenzielles Instrument für ein Teilgebiet des Irak, den Weg der Sezession einzuschlagen. Auf die Frage, ob die irakische Verfassung eine Lösung für die Kurdenfrage im Irak biete, antwortet er wie folgt:

«Ja, die Verfassung kann 98 Prozent der Kurdenfrage lösen. Zwei Prozent, die eigentlich einfach zu lösen wären, bleiben für die Iraker. Die Verfassung gewährleistet den Kurden sogar still das Selbstbestimmungsrecht, indem sie besagt, dass die Verpflichtung zur Verfassungstreue die Einheit des Irak garantiert. Das würde implizit heissen, dass die Entitäten im Irak die Möglichkeit zur Abspaltung hätten, wenn die Verfassungstreue nicht mehr gewährleistet ist. Dass ein solcher Schritt nicht von allen Irakern hingenommen wird, haben die Ereignisse nach dem kurdischen Referendum gezeigt. [...] Die irakische Verfassung löst viele Probleme des Irak, aber sie ist aus dem amerikanischen Himmel gefallen. Denn die Realitäten im Irak sagen etwas anderes als die Verfassung. Und eine Kultur der Demokratie gibt es im Irak bis heute noch nicht. Die türkische Demokratie beispielsweise ist fortgeschrittener als die irakische, obwohl die irakische Verfassung demokratischer als die türkische ist und den Kurden im Gegensatz zur Türkei alle Rechte gibt. [...] Im Irak haben wir keine Mehrheit der Demokratie, sondern eine Mehrheit der Schiiten, weil die Probleme der irakischen Entitäten nicht gelöst wurden. Die irakische Verfassung braucht zwei Dinge: erstens eine historische Sitzung aller Iraker, um alle Probleme wie beispielsweise die «umstrittenen Gebiete» usw. zu lösen. [...] Zweitens müssen die Individualrechte usw. gewährleistet werden, damit irakweite Parteien und Verbände gegründet werden. Durch diese zwei Schritte werden nicht nur alle Probleme des

Irak, sondern auch 98 Prozent der kurdischen Probleme gelöst» (siehe Anhang 7).

Dort, wo die irakische Verfassung eine angemessene verfassungsrechtliche Grundlage zur Schaffung neuer Behörden bietet, funktioniert die betreffende Institution gut. Dies zeigen die Erfahrungen mit dem irakischen Obersten Bundesgericht. Divisionär B. M. Sidiq bestätigt dies und geht ferner auf den etwaigen Einfluss der politischen Kultur auf den Demokratisierungsprozess und die Frage der Verfassung als Lösungsansatz für den Irak ein:

«Ich bin der Ansicht, dass die Lösung der Kurdenfrage im Irak von der Mentalität und Kultur der Menschen im Land abhängt. Sind die Menschen im Irak bereit, einander zu akzeptieren, wie es in der Schweiz der Fall ist, wo es Deutschsprachige, Französischsprachige und andere Minderheiten gibt? Haben wir nicht Erfahrungen damit, was passiert, wenn die Sunniten oder die Schiiten die Oberhand gewinnen? Wurde etwas unternommen, damit wir die irakische Demokratie, die wir haben, weiterentwickeln? Das heisst, dass die Kultur eine entscheidende Rolle spielt. Nur auf die Verfassung als höchstes Gesetz kann bei Problemen zurückgegriffen werden. Wir haben auch das Bundesgericht und das Parlament. Auch wenn die Verfassung nicht umgesetzt, sondern verletzt wird, ist sie die einzige Garantie für den Schutz aller Entitäten im Irak. Auch dank dem Bundesgericht kann bei Unklarheiten eine differenzierte Auslegung für die einzelnen Artikel der Verfassung ermittelt werden. Entsprechend ist die Verfassung für die Lösung der Kurdenfrage gut. Von ihr abgesehen haben wir kein anderes Dokument» (siehe Anhang 11).

Die Schweiz als gutes Beispiel für das Gelingen der politischen Integration von Gruppierungen mit unterschiedlichen Hintergründen wird nicht nur in der Wissenschaft hoch gelobt, sondern auch von weiteren interviewten Personen, wie Salam Abdullah und Mamosta Jaafar. S. Abdullah meint:

«Wie ich dir zu Beginn gesagt habe, wir wollten in diesem Land unter der Voraussetzung leben, dass es demokratisch ist. Du lebst in der Schweiz. Wieso wollen dort die Italienischsprachigen, die Deutschsprachigen und die Französischsprachigen keine Sezession? Weil sie all die Selbstbestimmungen, Freiheiten und Rechte haben, die sie wollen. Entsprechend wollen sie selbst Teil der Schweiz bleiben. Wieso scheiterten die Referenden über die Unabhängigkeit in Québec und in Schottland? Weil sie all ihre Rechte hatten. Wenn man in einem Land lebt, in dem man Rechte und Freiheiten hat, braucht man keine Unabhängigkeit. Es

gibt kaum ein Land, das aus einer einzigen Nation besteht. Schau die Vereinigten Staaten von Amerika an. Da leben fast alle Nationen der Welt und sie sind einer der modernsten Staaten der Erde» (siehe Anhang 8).

Und M. Jaafar äussert sich zur Schweiz wie folgt:

«Wieso entschieden sich in der Schweiz nicht die Deutschsprachigen, die Italienischsprachigen, die Französischsprachigen und die Rätoromanen, einen [eigenen] Staat aufzubauen? Wieso bleiben sie zusammen? Die Französischsprachigen könnten ja ein Referendum darüber abhalten, ob sie nicht ein Teil von Frankreich sein wollen. Oder die Italienischsprachigen das Gleiche. Sie machen das nicht, weil sie seit über 100 Jahren sehen, dass es im Interesse der Kantone ist, ein Teil der Schweiz zu sein und zusammenzuleben. Es ist aber nicht in unserem Interesse, ein Teil des Irak zu sein. Unser Öl wird verschwendet und unser Land wird zerstört, aber wir können nichts machen. Iran kann verhindern, dass Wasser nach Kurdistan fliesst. Wir können nichts machen, weil Iran sich mit dem Irak über die Dinge einigt und nicht mit uns. Deshalb ist es sehr schlecht, ein Teil solcher Länder zu sein» (siehe Anhang 10).

Die kurdischen Fraktionen scheinen sich eine Demokratieform für den Irak zu wünschen, die der Schweizer Konsensdemokratie stark ähnelt. Die Schweiz ist allerdings nicht nur für die Interviewten, sondern auch für einen breiten Teil der politisch interessierten kurdischen und irakischen Bevölkerung, wie Politikerinnen und Politiker, Akademikerinnen und Akademiker sowie Politbeobachterinnen und -beobachter ein Vorbild, wenn es um die politische Integration der Minderheiten und die Lösung der Heterogenitätsfrage geht. Folglich erscheint es sinnvoll, auf die Entstehungsgeschichte der Schweizer Konsensdemokratie vertieft einzugehen und jene Faktoren näher zu beleuchten, die zur Herausbildung des Schweizer Erfolgsmodells im Jahr 1848 beigetragen haben. Ein kurzer Rückblick auf die historischen Etappen der Schweizer Demokratie ist für die Ergründung des Gelingens der tatsächlichen Integration der verschiedenen Gruppierungen und deren Entwicklung im Laufe der Zeit unumgänglich.

Laut dem Mythos der ersten Feierlichkeiten zum 600-jährigen Geburtstag der Schweiz aus dem Jahr 1891 beginnt die Schweizer Geschichte lange vor dem Jahr 1848, nämlich am 1. August 1291. Gefeiert wurde damals der Bundesbrief aus dem Jahr 1291, der den Schwur der Landesleute der drei «Waldstätten», Uri, Schwyz und Unterwalden, auf der Rütliwiese am Vierwaldstättersee festhielt. Darin gelobten sich die «drei Eidgenossen», ihr

Land vor Eindringlingen und Unrechtherrschaft der landfremden Fürsten zu schützen (Reinhardt 2014, 33 ff.). Um dieser Legende mehr Strahlkraft zu verleihen und die Politikerinnen und Politiker an die Werte der Gründungsväter zu erinnern, wurde im Jahr 1914 im Mittelpunkt der Kuppelhalle des Bundeshauses in Bern eine über 24 Tonnen schwere Statue des Genfers James Vibert⁵⁷ aufgestellt. Die vier Wächter der Skulptur symbolisieren die vier Landessprachen der Schweiz. Obwohl die Erzählung umstritten ist, war sie gegen Ende des 19. Jahrhunderts notwendig, um das nationale Bewusstsein der Schweizer zu stärken und den Stimmen der zunehmend unzufriedenen Arbeiterklasse entgegenzuwirken.

Abbildung 14: Die Statue der drei Eidgenossen in der Kuppelhalle des Bundeshauses in Bern



Quelle: Die drei Eidgenossen im Mittelpunkt des Bundeshauses (2010)

Gegen Ende des 18. Jahrhunderts bildeten 13 sogenannte Alte Orte eine lose Föderation. Da sie allerdings unversöhnlich waren und sich gegenseitig immer wieder Untertanengebiete streitig machten, war es für die französischen Truppen ein leichtes Spiel, im Jahr 1798 in die Schweiz

⁵⁷ James Vibert wurde 1872 in Carouge geboren und ist 1942 in Plan-les-Ouates verstorben.

inzumarschieren. Unter dem Diktat von Napoleon Bonaparte wurden die Alten Orte im gleichen Jahr zu gleichberechtigten Kantonen in dem neuen zentralistischen Einheitsstaat *«Helvetische Republik»* (Linder 2005, 27). Einige Kantone kämpften erfolgreich gegen die Pariser Herrschaft und den Zentralismus. So ging die *«Helvetik»* im Jahr 1803 auf Geheiss Napoleons in eine *«Mediation»* mit mehr Autonomie für die Kantone über (ebd.). Erst nach der Niederlage der französischen Streitkräfte in der Schlacht bei Waterloo gewann die Eidgenossenschaft im Jahr 1815 ihre volle Unabhängigkeit zurück. Als Errungenschaft aus der Französischen Revolution blieb die Gleichberechtigung aller Kantone erhalten. Diese gründeten im Jahr 1815 einen Staatenbund, der dem alten System der Föderation ähnelte. In ihrem *«Bundesvertrag»* garantierten die 25 sich als souveräne Staaten bezeichnenden Kantone, die gemeinsame Sicherheit durch gegenseitige Hilfeleistung zu gewährleisten (Linder 2005, 27). Weil jedoch der Staatenbund weder ein Parlament noch ein Exekutivorgan hatte, fehlten der damaligen Schweiz einige Eigenschaften eines Nationalstaates. Die *«Tagsatzung»*, an der die Delegierten der Kantone teilnahmen und Entscheide fällten, war das einzige Organ des Bundes. Die Vertreter der Kantone waren an die Vorgaben ihrer jeweiligen Kantonsregierungen gebunden, weshalb es ihnen schwerfiel, einen Konsens zu erreichen (ebd.). Ab 1830 verschärfte sich die Kluft zwischen den katholischen, ländlichen und konservativen Kantonen und denjenigen, die protestantisch, industrialisiert und liberal waren, weil das laizistische Staatsverständnis der Freisinnigen den konservativen Minderheiten die Bewahrung der gesellschaftlichen Vorrechte ihrer Kirche verweigerte (Linder 2005, 28). Dadurch nahmen die konfessionellen Spannungen zu Beginn des kantonalen Demokratisierungsprozesses eklatant zu (ebd.).

Zu einer Zuspitzung der Lage trugen jene Freischärlertruppen bei, die den Kanton Luzern erfolglos von seiner konservativen Regierung zu entbinden versuchten. In der Folge schlossen sich die katholischen Kantone zur Verteidigung ihrer gemeinsamen Interessen zu einem *«Sonderbund»* zusammen. Sie suchten für ihr Anliegen auch Unterstützung aus dem Ausland und bemühten sich um entsprechende diplomatische Verbindungen (Linder 2005, 29). Schliesslich verliessen die Konservativen im Jahr 1846 die *«Tagsatzung»*, nachdem sie mit ihren Vorstössen zur Änderung des Bündnisses von 1815 gescheitert waren. Dieser Schritt wurde den Sonderbundkantonen von den progressiven Kantonen als Sezessionserklärung ausgelegt, was zu einer militärischen Intervention führte. Insgesamt wur-

den etwa 170 000 Mann mobilisiert; nach 26 Tagen endete der ‹Sonderbundskrieg› (4. bis 29. November 1847) mit der Niederlage der katholischen Kantone. Dank der effizienten und humanen Kriegsführung des Oberbefehlshabers der Truppen der reformierten Kantone, General Guillaume Henri Dufour⁵⁸, soll der Krieg nur ungefähr 100 Tote gefordert haben (Holenstein 2018, 40–41). Zuvor hatten sich die beiden Lager bereits viermal in den Jahren 1529, 1531, 1656 und 1712 bekriegt (Linder 2005, 28).

In der Mitte des 19. Jahrhunderts machten die Katholiken etwa 40 Prozent der Schweizer Bevölkerung aus. Sie lebten überwiegend in elf kleinen Kantonen. Die Kantone waren insgesamt aber nicht nach dem katholisch-protestantischen Muster aufgeteilt, sondern es gab in einigen Kantonen ein ausgeglichenes Verhältnis zwischen den beiden Konfessionen (Linder 2005, 36–37). Die Schweiz war also nicht immer so friedlich wie heute und hatte lange Zeit auch keine Nachbarregionen, die intakte Demokratien waren. Im Gegensatz zum Irak konnte sie auch nicht auf die Unterstützung einer Weltmacht zählen. Allerdings machte sie – ähnlich wie der Irak – Erfahrungen mit der Intervention einer fremden Herrschaft. Sie war arm und entstand direkt nach einem Bürgerkrieg. Die Schweiz hat auch keinen Zugang zum Meer, wie die kurdischen Gebiete und der restliche Teil des Irak – abgesehen von der Provinz Basra. Der Sieg der progressiven Kantone wurde von den konservativen Grossmächten des europäischen Kontinents als eigene Niederlage angesehen, weil sie die konservativen Kantone nicht unterstützen konnten. Die Intellektuellen und Freidenker sowie bereits existente demokratische Staaten erfreute die Durchsetzung des liberalen Gedankengutes in der Schweiz (Holenstein 2018, 41–43). Hinzu kommt, dass die Loyalitätsstruktur in der Schweiz des 19. Jahrhunderts ähnlich aufgebaut war wie die irakische im 21. Jahrhundert: Am wichtigsten war die Familie, gefolgt von der Klasse anstelle des Stammes; dann kamen die Gemeinde, die Regionszugehörigkeit, die Weltanschauung, und zuletzt die Sprache und die Kantonszugehörigkeit. Erst ab dem Jahr 1848 entwickelte sich langsam eine Loyalität gegenüber dem Staat. Entsprechend diesen Erläuterungen ist es durchaus plausibel, die Schweiz des 19. Jahrhunderts mit dem Irak des 21. Jahrhunderts zu vergleichen.

Nach dem kurzen letzten Krieg begann die Geschichte der Schweiz, wie wir sie heute kennen. Die 23-köpfige Bundesrevisionskommission nahm

58 Guillaume Henri Dufour wurde 1787 in Konstanz geboren und ist 1875 in Les Eaux-Vives verstorben.

am 17. Februar 1848 ihre Arbeit auf. Bereits vor dem Krieg, am 16. August 1847, war sie von der ‹Tagsatzung› zwecks der Revision des Bundesvertrages von 1815 ernannt worden (Druey 1848, 3). Die Kommissionsmitglieder⁵⁹, die zwischen dem 17. Februar und dem 8. April 1848 innert 51 Tagen und 31 Sitzungen den Verfassungsentwurf in Bern ausarbeiteten, stammten aus zwanzig Voll- und drei Halbkantonen. Die Kantone Appenzell Innerrhoden und Neuenburg, die während des ‹Sonderbundskrieges› neutral geblieben waren, verzichteten freiwillig auf eine entsprechende Vertretung in Bern (Holenstein 2018, 45). Alle Kantonsvertreter hatten dasselbe Stimmengewicht in der Kommission und leisteten aus Sicht der heutigen Schweiz eine ausgezeichnete Arbeit. Ihr Entwurf ging ohne nennenswerte Abänderungen durch alle eidgenössischen Entscheidungsinstanzen. Im August und September 1848 kam die Vorlage in den einzelnen Kantonen zur Abstimmung und wurde von diesen flächendeckend angenommen (ebd., 48). Der Verfassungsentwurf gilt deshalb als äusserst gelungen, weil er nicht nur in einer kurzen Zeit und direkt nach einem Bürgerkrieg zustande kam, sondern aus den zerstrittenen Kantonen einen Bundesstaat zu begründen vermochte, der später sämtliche Krisen in Europa unversehrt überstand und der Schweiz politische Stabilität, Wohlstand, die Integration einer heterogenen Gesellschaft und das Herausbilden einer Willensnation ermöglichte.

Perfekt war der Entwurf indes nicht, sah er doch für Frauen mehr als 120 Jahre lang – bis zum Jahr 1971 – kein passives und aktives Stimmrecht vor und schloss sie so aus dem politischen Leben aus. Die Angehörigen nicht-christlicher Religionen wurden mehrere Jahrzehnte lang in ihrer Glaubensausübung eingeschränkt.⁶⁰ Die Bundesverfassung war auch dafür

59 Folgt man den Worten von Rolf Holenstein, der die Privatprotokolle und Geheimberichte der Kommissionsmitglieder in seinem Buch ‹Stunde Null› analysiert hat, waren sechs Mitglieder 50- bis 60-jährig, zwölf 40- bis 50-jährig und fünf 30- bis 40-jährig. Sie alle waren zudem pragmatische, kompetente und verantwortungsvolle Persönlichkeiten. Was die Vertreter der besiegten konservativen Kantone in der Kommission anbelangt, so wechselten sie ihr Personal aus und schickten anstatt der konservativen Garde die Prominentesten ihrer liberalen Minderheiten in die Kommission (Holenstein 2018, 47–48). Damit war die Kommission, die die Zukunft der Schweiz gestalten sollte, frei vom konservativen Geist und somit ohne Vertreter von über 40 Prozent der Bevölkerungsgruppen der Kantone geblieben.

60 Artikel 63 besagte, dass jeder Schweizer stimmberechtigt sei, der das 20. Altersjahr vollendet habe, und Artikel 41, 44 und 48 machten deutlich, dass nur die christlichen Konfessionen anerkannt seien (Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft 1848). Dass das Grundgesetz von christlichen Konfessionen und nicht vom

verantwortlich, dass die Vertreter des katholisch-konservativen Milieus bis 1891, diejenigen der ländlich-protestantischen Regionen bis 1929 und die links-sozialdemokratischen Strömungen bis 1943 keinen Sitz in dem aus sieben Personen bestehenden Bundesrat (Schweizer Regierung) innehatten (Linder 2005, 81 ff.). Bei den Letztgenannten war Grund, dass die Wahlen bis ins Jahr 1919 nur über das Majorzsystem abgewickelt wurden, was den Freisinnigen zugutekam. Doch die Schweizer Verfassung und der Schweizer Geist jener Zeit entpuppten sich als anpassungsfähig, waren doch die Grundlagen der Verfassung stimmig. Dieser positive politische Ausgangspunkt ermöglichte ein harmonisches Leben für die Schweizer Bürger und die Integration der politischen Vielfalt in der Schweiz. Im Jahr 1959 wurde die sogenannte Zauberformel festgelegt, wonach die stärksten Parteien in die Regierung einbezogen werden. In keinem anderen Land der Welt besteht die Exekutive aus sieben Vertretern der grössten Parteien, die sich jedes Jahr im Präsidium abwechseln. Ein Nachteil dieses Systems ist zwar der Mangel an oppositionellen Kräften. Doch auch hier wurde mit dem Ausbau der direktdemokratischen Instrumente in den Jahren 1874 (fakultatives Referendum) und 1891 (Volksinitiative) für ein Vetorecht der Stimmbürger (institutionelle Opposition) gesorgt.⁶¹

christlichen Glauben sprach, zeigt die Zerstrittenheit der katholischen und der reformierten Kirche. Demokratiedefizite weist die Bundesverfassung noch heute auf: Ausländerinnen und Ausländer, die ungefähr 25 Prozent der Schweizer Gesellschaft ausmachen, haben auf der Bundesebene weder das passive noch das aktive Wahlrecht, egal wie lange sie in der Schweiz leben und wie viel sie zum Wohlstand des Landes beisteuern. Daten des Bundesamtes für Statistik für das Jahr 2021 zeigen, dass über 39 Prozent der ständigen Wohnbevölkerung der Schweiz ab 15 Jahren einen Migrationshintergrund haben (Bevölkerung nach Migrationsstatus 2021). Das Minarettverbot ist ebenfalls nicht demokratisch, obwohl es bei einer Volksabstimmung im November 2009 angenommen wurde, untersagt es doch nur Angehörigen des muslimischen Glaubens, Minarette zu bauen (Artikel 72 Abs. 3), während es solch eine Bestimmung für keine andere Glaubensrichtung in der Schweiz gibt (Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft 1999).

- 61 In der Bundesverfassung von 1848 wurde unter anderem das obligatorische Referendum eingeführt, mit dem Verfassungsänderungen und Gesetze von grosser Wichtigkeit den stimmberechtigten Männern auf Bundes- und Kantonsebene vorgelegt werden mussten. In solchen Fällen braucht es noch heute sowohl ein Volks- als auch ein Ständemehr, um eine Änderung vornehmen zu können. Bei einem fakultativen Referendum, das mit 50 000 gesammelten Unterschriften oder acht Kantonen zustande kommen kann, können alle Gesetze und referendumspflichtige Bundesbeschlüsse vors Volk gebracht und mit einem Volksmehr zu Fall gebracht werden. Mit Volksinitiativen können ab 100 000 gesammelten Unterschriften beliebige Vorschläge oder allgemeine Anregungen eingereicht werden. Nach Behandlung durch den Bun-

Das Fundament für den erfolgreichen Übergang von einem Staatenbund zu einem schweizerischen Bundesstaat findet sich in der Bundesverfassung von 1848. Die Verfassung entzog den 25 Kantonen nur geringfügige Hoheitsrechte und übertrug diese auf den Bundesrat, die Bundesversammlung und die Bundesverwaltung. Die Kantone blieben im Grunde souverän wie früher und befanden sich zusätzlich in einem grösseren Wirtschaftsraum, der den Handel erleichterte. Zudem bekamen sie (mit der neu geschaffenen zweiten Kammer) und die Bevölkerung (mit dem neuen Nationalrat) die Möglichkeit, direkten Einfluss auf die politischen Prozesse in Bern zu nehmen. Weiter entstand eine Aufgabenteilung zwischen den Kantonen und dem Bund, die Letzterem die Zuständigkeit für die Wahrung der Unabhängigkeit und die Förderung der gemeinsamen Wohlfahrt zuwies (Artikel 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft des Jahres 1848). Ferner wurde eine demokratische Grundordnung mit einer Exekutive, einer Legislative in zwei Kammern, freiem Wahlrecht und einer Jurisdiktion auf Bundesebene eingerichtet. Da es zu jenem Zeitpunkt noch kein Schweizer Staatsvolk gab, wurde die Bundesverfassung von der *«Tagsatzung»* per 12. September 1848 in Vertretung der Kantone als angenommen erklärt (Linder 2005, 29). Die freisinnige Mehrheit beeinflusste das Resultat zu ihren Gunsten, indem sie nicht mehr von einer *«Einstimmigkeit der Kantone»*, sondern von der *«genügenden Mehrheit der Kantone»* ausging, um die Annahme der Bundesverfassung zu garantieren (ebd.). Vergleichbar ist dieses Vorgehen mit jenem im Irak des 21. Jahrhunderts, wo es Zweifel daran gibt, ob nicht doch drei sunnitisch-arabische Provinzen mit einer Zweidrittelmehrheit die Verfassung vom 15. Oktober 2005 abgelehnt haben (NZZ 2005). Eine solche Zweidrittelmehrheit von drei Provinzen wäre notwendig gewesen, um den Verfassungsentwurf abzulehnen.

Der wichtigste Grund für den langjährigen Erfolg der Schweizer Verfassung ist das Föderalismusprinzip mit seinem Dezentralismus und dem Zweikammersystem. Jeder Kanton soll demnach eine Stimme in der zweiten Kammer – dem Ständerat – haben, wobei die Kantonsgrösse irrelevant ist. Diese Institution ist daher als Prävention gegen eine *«Tyrannei der Mehrheit»* zu betrachten. In welcher Form und unter welchen Konditionen der jeweilige Kantonsvertreter gewählt wird, ist jedem Kanton selbst überlassen. Die Volksvertreter in der ersten Kammer – dem Nationalrat – werden von den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern in direkter Wahl

desrat und das Parlament werden sie zur Annahme oder Ablehnung empfohlen (hier braucht es auch das doppelte Mehr) (Linder 2005, 248).

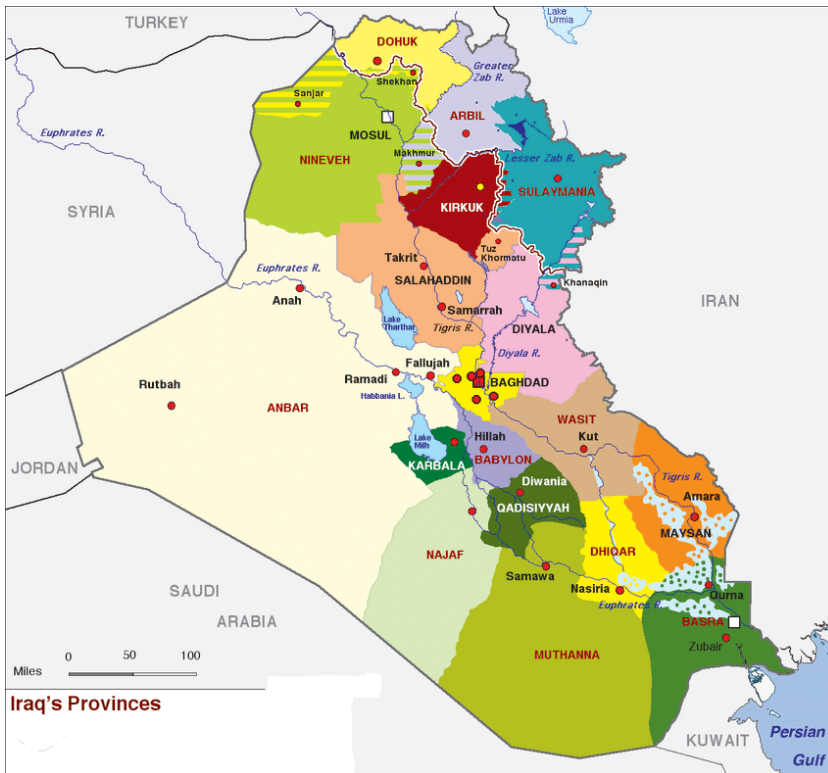
gewählt (vergleiche dazu Artikel 148 bis 150 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft von 1999). Das Staatssystem ist dezentral, damit die Kantone ihre Souveränität in möglichst grossem Umfang wahren können (Artikel 3, 1999). Ohne die Einführung der zweiten Kammer wäre es womöglich zu einem militaristischen Zentralstaat gekommen und damit die Neutralität verhindert sowie die Auflösung der Kantone eingeleitet worden. Die Geschichte der Schweiz wäre eine andere gewesen, und die politische Landschaft der Schweiz würde der heutigen kaum gleichen (Holenstein 2018, 326–27). Auch wenn es aus heutiger Sicht auf das Demokratieprinzip fraglich ist, wieso beispielsweise die Kantone Uri mit rund 36 500 und Zürich mit mehr als 1,5 Millionen Einwohnern die gleiche Anzahl an Sitzen – nämlich zwei – im Ständerat haben (Art. 150 Abs. 1, 1999), war diese Konstruktion für den Erfolg des Schweizer Modells äusserst wichtig. In heterogenen Gesellschaften hat der Föderalismus nun einmal Vorrang, um die Stabilität des Landes langfristig zu garantieren, wie Holenstein nach seiner Analyse der Neuerfindung der Schweiz anhand der Privatprotokolle und Geheimberichte der Mitglieder der Bundesrevisionskommission deutlich macht:

«Langlebigkeit ist eine Qualität in Staatsangelegenheiten. Wenn die Grundkonstruktion der Verfassung von 1848 nach 170 Jahren noch immer steht, so verdankt sie das der geglückten Verbindung zwischen der damaligen Gegenwart und einer mit historischer Vernunft entworfenen Zukunft: dem Weiterbestand der Kantone mit eigener Persönlichkeit und der Neukonstruktion eines Bundesstaates mit einem Zweikammersystem, das den Willen der Nation als friedlichen und permanenten historischen Kompromiss zum Ausdruck bringt und meist zuverlässig die jeweils zeitnotwendige Dynamik entwickelt. Meist, aber nicht immer, wie das verspätete Frauenstimmrecht lehrt» (Holenstein 2018, 330).

Was Holenstein hier beschreibt, ist eine politische Tatsache, die im irakischen Staat kein Gehör gefunden hat. Die Vertreter der 23 Kantone in der Bundesrevisionskommission erfanden die Demokratie im Jahr 1848 nicht neu, sondern profitierten von der US-amerikanischen Verfassung als Vorbild, die einen dezentralen Staatenbund mit einem Zweikammersystem auf Bundesebene als Grundlage hatte. Was sie jedoch mit Erfolg neu einzuführen vermochten, war die Abschaffung eines Gewinner- oder Verliererprinzips. An dessen Stelle trat das <Wir-alle-sind-Gewinner-Prinzip>. Die dadurch entstandene Stabilität und Kohärenz ermöglichte es dem Schweizer Staat, trotz konfessioneller, sprachlicher und sozioökonomischer

Gegensätze sowie trotz der zwei grossen Weltkriege zu Beginn und zur Mitte des 20. Jahrhunderts unversehrt und als Erfolgsmodell bestehen zu bleiben. «Der Weg zum Zweikammersystem entschied alles», weil er neu war und einen grossen Einfluss auf andere offene Fragen hatte, so Holenstein (2018, 327 ff.). Hatten die Kantone früher bereits Erfahrungen mit ihrer Eigenständigkeit gesammelt, so war ein Rat mit Vertretern der Kantone, der in seiner Kompetenz dem Nationalrat gleichgestellt war, neu. Dass und wie dieser Rat nicht nur die kantonale Souveränität garantierte, sondern gleichzeitig für die Entstehung der Konsensdemokratie und den politischen Ausgleich verantwortlich war, muss an dieser Stelle nicht weiter aufgezeigt werden.

Abbildung 15: Irakische Provinzen und Schweizer Kantone





Quellen: Irakische Karte (2020); Schweizer Karte (2021)

Die Wichtigkeit der zweiten Kammer für die Stabilität des Irak und die Lösung der irakischen Probleme ist Dr. Gulpy nicht entgangen:

«Ich bin der Ansicht, dass es drei mögliche Lösungsansätze für die Probleme des kurdischen Volkes im Irak gibt: Die erste Lösung ist die Umsetzung der irakischen Verfassung. Insbesondere muss Artikel 140 umgesetzt und der Bundesrat aufgebaut werden. In den Vielvölkerstaaten der Welt bestehen die Parlamente aus zwei Kammern: einer ersten Kammer, welche die gesamte Bevölkerung vertritt, und einer zweiten Kammer, welche die Entitäten vertritt. Der Bundesrat wird in den Artikeln 48 und 52 der irakischen Verfassung erwähnt, aber bis anhin wurde diesbezüglich kein Gesetz verabschiedet und er wurde dementsprechend nicht errichtet. Der Bundesrat wird aus den Vertretern der irakischen Entitäten entstehen. Die Kurden, die Araber und die Turkmenen werden jeweils gleich viele Vertreter im Bundesrat haben. Das gilt auch für die Schiiten, Sunniten, Jesiden und anderen Minderheiten. Die wichtigen Entscheidungen in diesem Bundesrat werden auf der Grundlage des Konsenses und nicht aufgrund von Mehrheitsentscheidungen getroffen» (siehe Anhang 13).

Der irakischen Verfassung aus dem Jahr 2005 fehlen die Grundzüge des Föderalismus. Entsprechend kann sie in dieser Form keine Lösung für die Heterogenitätsfrage im Irak sein. Für den irakischen Staat ist es eine unumstössliche Notwendigkeit, bei der Inklusion aller Teile der Gesellschaft und der Herausbildung einer nationalen Identität erfolgreich und zukunftsfähig zu sein. Das Land vermochte zwischen 2003 und 2018 einige demokratische Hürden zu bewältigen, hat das Ziel eines «Staates für alle» aber noch nicht erreicht. Es gibt noch immer grosse Defizite im Bereich der Demokratisierung, schwerer wiegt aber das Fehlen einer föderalistischen Basis. Wie die Geschichte der Schweiz zeigt, können demokratische Defizite im Laufe der Zeit durch den Ausbau und die Stärkung föderalistischer Kernelemente in einer heterogenen Gesellschaft ausgeglichen werden. Wenn der irakische Staat es schafft, von einer «Halbkonsensdemokratie» zu einer föderalistischen Konsensdemokratie überzugehen, könnte er zukunftsfähig werden. Die fünfte Hypothese, die besagt, dass das Konzept einer föderalistischen Konsensdemokratie einen möglichen Ansatz für den Irak und die Lösung der Kurdenfrage darstellt, wäre demnach zu bestätigen.

Ein Föderalismus der Provinzen anstatt der Regionen verspricht mehr Erfolg, weil die Provinzen seit mehreren Dekaden bestehen und die Loyalität der Einwohner geniessen. Das zeigt auch das Beispiel der ARK, wo Sulaimaniya kaum auf seine Eigenständigkeit verzichtet hat und vermehrt mit dem Aufbau einer Selbstverwaltung droht. Eine solche Staatsform hat auf nationaler und internationaler Ebene grosse Durchsetzungschancen, weil sie nicht auf konfessionelle und ethnische Elemente setzt, sondern auf den Erhalt und die Förderung der Lebensräume der Menschen in den jeweiligen Provinzen.

Die Entwicklungen im heutigen Irak haben insbesondere ab 2012 dazu geführt, dass nicht nur Ethnien, Konfessionen und Ideologien instrumentalisiert wurden, sondern auch Dutzende Milizen und Gruppierungen mit unterschiedlichen Zielsetzungen ausserhalb der staatlichen Kontrolle entstehen konnten. In dieser Zeit nahm die Hassrede im Irak dermassen zu, dass das «Irakische Medienhaus»⁶² im Jahr 2019 ein Buch unter dem Titel «Qāmus al-Kyrāhyeh» («Wörterbuch des Hasses») herausgab. Darin wurde systematisch aufgezeigt, wie nicht nur radikale Kleriker, Politiker

62 In der Selbstbeschreibung handelt es sich um «an independent Iraqi institution established by a group of Iraqi journalists, academics and lawmakers. It aims to monitor the media phenomena in Iraq, develop the independent media machine, and monitor local media conflicts in spreading violence, hatred and incitement to racism in all its forms» (Iraqi Media House 2020).

und bekannte Persönlichkeiten, sondern auch Medienschaffende die Hassrede im Irak verbreiten (Hijazy 2019, 13 ff.). Dr. Kawe Mahmud geht auf diese Problematik folgendermassen ein:

«Die Hassrede bzw. ›hate speech‹, die weltweit verbreitet ist, von Trump bis zu Erdogan, hat zugenommen. Schau die Demonstrationen der Menschen für ihre Rechte in Bagdad an: Sie sind zu Recht auf der Strasse, aber verbreiten gleichzeitig Hassreden gegen Kurdistan usw. Die Idee der Verfassung war also, die Krise des Staates zu lösen, aber sie hat ihr Ziel verfehlt. Die Krise des Staates wurde aus zwei Gründen vertieft: Es gibt erstens eine massive Einmischung der Nachbarländer sowie der regionalen und internationalen Mächte in die inneren Angelegenheiten des Irak, und zweitens ist die Verfassung selbst ein Problem. Die verschiedenen Gruppierungen wollen nicht aus Überzeugung einen neuen Irak aufbauen, der Platz für alle Bürgerinnen und Bürger hat, sondern einen Irak jener Gruppe aufbauen, die in der Mehrheit ist, also der Schiiten» (siehe Anhang 6).

Wenn langfristig keine nachhaltigen Lösungen für die innerirakischen Spannungen gefunden werden, ist die Wahrscheinlichkeit einer Eskalation der Lage, wie die bisherigen Erläuterungen zeigen, gross. Hiervon wären nicht nur die sunnitisch-arabischen Gebiete, sondern auch diejenigen im Süden des Irak oder die ARK betroffen. Das Beispiel des IS zeigt, dass insbesondere die sozioökonomischen Faktoren und die demografischen Entwicklungen eine Gefahr für die Stabilität des Irak darstellen. Kommen ein Machtvakuum oder Ressentiments gegenüber einer bestimmten Bevölkerungsgruppe hinzu, wird der Aufstieg radikaler oder neuartiger Akteure immer wahrscheinlicher. Dass diese unter Umständen durchaus in der Lage sind, wie ein souveräner Staat zu agieren, hat bereits der IS gezeigt, indem er innerhalb seiner Kontrollgebiete Dienstleistungen zur Verfügung stellte und für die Sicherheit und die Entstehung staatlicher Strukturen sorgte.