

AUS POLITIK UND WISSENSCHAFT

Die Verfassung des Sultanats Oman vom 6. November 1996

Von *Klaus Unterpaul*

An der Süd-Ost-Küste der arabischen Halbinsel gelegen, hat sich 1971 ein Staat auf eine Zeitreise begeben, die ihn im Laufe von nur 25 Jahren aus der Zeit des Mittelalters in die Neuzeit katapultierte: das Sultanat Oman. Die erste geschriebene Verfassung des Landes vom 6. November 1996¹ stellt dabei zwar keinen Schlußpunkt dar, sie markiert aber einen Meilenstein, der sich zwanglos in die Entwicklung des Landes einfügt.

Aufgrund seiner günstigen strategischen Lage war das Gebiet um die wichtigen Handelsstädte Muskat, Shofar und Salalah schon seit jeher den Einflüssen verschiedener Mächte und Interessen ausgesetzt. Nach der Eroberung Muskats durch die Portugiesen 1507 gelang es erst 1650 Sultan bin Saif aus der Yaruba-Dynastie, diese wieder aus dem Land zu vertreiben. Innere Auseinandersetzungen und persische Gebietsansprüche, die zur Besetzung weiter Gebiete führten, ließen das Land auch weiterhin nicht zur Ruhe kommen. Nach dem Tod des letzten Herrschers der Yaruba-Dynastie übernahm 1744 der Führer des antipersischen Widerstandes, Ahmed bin Said, die Herrschaft. Die Al Bu Said-Dynastie regiert den Oman bis heute. Der einsetzende Niedergang des Osmanischen Reiches im 19. Jahrhundert brachte auch auf der arabischen Halbinsel erhebliche Verwerfungen im Machtgefüge mit sich. In der Folge gerieten die inneromanischen Stämme zunehmend unter den Einfluß der religiösen Ibadhiten-Führer und ihrer Imans, während das Gebiet um Muskat und der Küstenstreifen nach wie vor vom Sultan kontrolliert wurde, der dabei stark auf britische Unterstützung angewiesen war. Die geopolitische Lage an der Straße von Hormus und die Interessengegensätze der Weltmächte geschickt ausnutzend, gelang es Sultan Said bin Taimus nach dem Zweiten Weltkrieg mit maßgeblicher britischer Hilfe, den Iman zu entmachten und seine eigene Herrschaft auf das gesamte Staatsgebiet auszudehnen.

¹ Royal Decree No 101/97. Eine englische Übersetzung der Verfassung ist im Sonderdruck "News from Oman – April 1997" enthalten, der vom Außenministerium des Sultanats Oman herausgegeben wird und über die jeweiligen Botschaften erhältlich ist.

In der Folge betrieb Taimur eine betont nationale und isolationistisch ausgerichtete Politik, die aus religiösen Gründen alle Arten technischer Neuerungen ablehnte. Die Entwicklung des modernen Oman begann daher erst mit der Entmachtung Taimurs durch seinen Sohn Quaboos am 23.7.1970, die mit ausdrücklicher Billigung der britischen Regierung erfolgte.

Die Verfassung, die als Staatsgrundgesetz bezeichnet wird, wurde als eine oktroyierte Regelung vom bisherigen Alleinherrscher erlassen. Das Sultanat hat damit einen wesentlichen Schritt von einer absolutistischen hin zu einer konstitutionellen Monarchie getan. Der bislang ohne Beschränkung gebietende Sultan hat sich für sein Handeln und das seiner Stäbe einen gesetzlichen Rahmen auferlegt.

Die Verfassung ist in sieben Abschnitte unterteilt: Im ersten Teil werden die Grundlagen der staatlichen Ordnung dargestellt, Teil II enthält einen Katalog von Staatszielbestimmungen, im dritten Teil werden die Grundrechte und -pflichten beschrieben. Teil IV befaßt sich mit dem Staatsoberhaupt und der Regierung, im fünften Teil werden die beratende Versammlung, im sechsten Teil die Rechtsprechung dargestellt. Der siebte und letzte Teil enthält ausschließlich Übergangs- und Schlußbestimmungen.

Teil I: Das Staats- und das Regierungssystem

In den Art. 1 bis 9 werden die Grundlagen für die omanische Staatsordnung festgelegt. Wenn die Verfassung sich auch in anderen Punkten an Vorbilder aus westlichen parlamentarischen Demokratien anlehnt, so enthält die Verfassung doch gerade im ersten Teil eine Reihe von Normen, die der Besonderheit des Omans, seiner Geschichte und seiner Gesellschaftsordnung Rechnung tragen:

Der Oman wird als ein arabischer und islamischer Staat beschrieben (Art. 1 und 3), der Islam ist Staatsreligion, und die islamische Rechtsordnung, die Sharia, bildet das ideologische Fundament seiner Rechtsordnung (Art. 2). Auffallend ist, daß die Verfassung ausdrücklich Muskat als Hauptstadt bestimmt (Art. 1). Tatsächlich war in der früheren Geschichte des Oman trotz der besonderen Bedeutung der Stadt der Regierungssitz nicht immer unbestritten. Erst seit 1784 residieren die Sultane in Muskat, vor dieser Zeit nahmen die Herrscher ihren Sitz u.a. in Rustaq oder Nizwa. Mit der Erwähnung Muskats als Hauptstadt des gesamten Omans soll offensichtlich auch der – seit den 50er Jahren unbestrittene – Anspruch des Sultans auf die Herrschaft über das gesamte Staatsgebiet unterstrichen werden.

Als Staatsform bestimmt Art. 5 die einer Monarchie. Staatsoberhaupt ist der Sultan, bei dem es sich um einen männlichen Angehörigen des Hauses Said handeln muß. Ein Erstgeburtsrecht ist nicht vorgesehen. Bei Vakanz des Thrones wird der neue Sultan durch den

Familienrat bestimmt (Art. 6). Thronfolgeberechtigt sind nur Muslime, die als legitime Söhne muslimischer omanischer Eltern geboren wurden.

Die Staatsführung nach den Grundsätzen von Recht und Gleichheit vor dem Gesetz wird in Art. 9 in besonderer Form herausgestellt. Allen Bürgern steht die Teilnahme an staatlichen Angelegenheiten in gleicher Weise zu. Der allgemeine Gleichheitssatz, der in Teil III bei den Grundrechten (Art. 17) formuliert wird, erhält hier eine besondere Ausprägung hinsichtlich des Teilhaberechts im Sinne eines "status activus". Faktisch ist das Teilhaberecht jedoch eingeschränkt, steht es doch unter dem Vorbehalt der übrigen Verfassungsbestimmungen und der allgemeinen Gesetze.

Teil II: Die Grundsätze staatlicher Politik

In ihrem zweiten Teil legt die Verfassung in den Art. 10 bis 14 die Grundsätze der staatlichen Politik fest. Die Inhalte dieser Grundsätze sind sehr heterogen, sie reichen von bloßen Staatszielbestimmungen bis hin zu ausdrücklich verbürgten Grundrechten. Die in Verfassungsrang erhobenen Grundsätze ersetzen in gewisser Weise auch die Zielvorgaben der Politik, die auf andere Weise nicht vorgegeben werden können, da im Sultanat keine politischen Parteien tätig sind.

Art. 10 enthält in vier Absätzen die allgemeinen politischen Ziele: Als naheliegenden Selbstzweck verlangt Absatz 1 die Bewahrung der inneren und äußeren Souveränität des Landes. Absatz 2 formuliert die Prinzipien der Außenpolitik. Hierzu zählen auf der Basis der Charta der Vereinten Nationen die friedliche Zusammenarbeit mit allen Staaten und Völkern, das Prinzip der gegenseitigen Nichteinmischung und der Vertragstreue. Absatz 3 versucht die Tradition mit der Moderne zu verbinden, indem alle staatliche Politik auf der Grundlage des nationalen islamischen Erbes einschließlich der Rechts tradition der Sharia gestellt wird, gleichzeitig aber der Nutzen der Entwicklung der Moderne betont wird. Absatz 4 bekräftigt die Notwendigkeit einer intakten öffentlichen Verwaltung, die allen Bürgern gegenüber gleich und gesetzmäßig handelt.

Die wirtschaftlichen Grundsätze nehmen in Art. 11 einen breiten Raum ein. Als Wirtschaftsordnung wird dem Grundsatz nach eine freie Marktwirtschaft postuliert, bei der öffentliches und privates Handeln sich zum gegenseitigen Nutzen ergänzen sollte (Abs. 1). Die freie Marktwirtschaft findet ihre Grenzen in gesetzlichen Bestimmungen, die im Rahmen einer sehr allgemein gehaltenen volkswirtschaftlichen Sicherung erlassen werden (Abs. 2). Insbesondere die natürlichen Ressourcen stehen im öffentlichen Eigentum, Nutzungen dürfen nur auf gesetzlicher Basis und befristet erteilt werden (Abs. 4). Das private Eigentums- und Erbrecht wird an dieser Stelle ausdrücklich garantiert. Enteignungen dürfen nur auf gesetzlicher Grundlage und gegen Entschädigung vorgenommen werden. Das

Erbrecht steht unter der Herrschaft der Sharia (Abs. 6). Steuern und Abgaben dürfen nur nach volkswirtschaftlichen Prinzipien und aufgrund eines jeweiligen Gesetzes erhoben werden (Abs. 8 und 9). Die Erhebung von Steuern aufgrund zurückliegender Tatbestände ist ausgeschlossen (Abs. 10).

In Artikel 12 werden die sogenannten sozialen Grundsätze festgelegt. Neben den Regelungen der Fürsorge des Staates für den Einzelnen gehört dazu auch die Loyalität der Bürger gegenüber dem Gemeinwesen. Absatz 1 stellt die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit und der Gleichheit aller Omanis in den Mittelpunkt staatlichen Handelns. Absatz 2 verlangt von allen Bürgern ein loyales Verhalten gegenüber der Gemeinschaft, deren Stärkung ein gemeinsames Ziel sei. Aus historischen Gründen wird ausdrücklich vor der Gefahr einer Spaltung gewarnt. Die Absätze 3 bis 6 enthalten die Sozialbestimmungen im engeren Sinne. Darin wird die Institution der Familie besonders unter Schutz gestellt. Der Staat verpflichtet sich darin, Mittel für ihre Förderung zur Verfügung zu stellen und ihre Leistungsfähigkeit durch geeignete Rahmenbedingungen zu fördern. Allen Bürgern wird Hilfe in persönlichen Notlagen, bei Krankheit, Behinderung und im Alter garantiert. Zu den staatlichen Aufgaben gehören sowohl die Gesundheitsfürsorge als auch der Umweltschutz. Zum Schutz der Arbeitnehmer sind entsprechende Gesetze zu erlassen. Zwangsarbeit ist grundsätzlich nicht zulässig. Eine Arbeitsverpflichtung kann nur auf gesetzlicher Grundlage eingeführt werden. In Abs. 7 wird der öffentliche Dienst erwähnt, dem die hoheitlichen Aufgaben übertragen werden. Der Zugang dazu steht allen Bürgern gleichermaßen zu.

Art. 13 beinhaltet die kulturellen Grundsätze, in deren Mittelpunkt das Erziehungswesen steht. Die Erziehung wird als Grundpfeiler des gesellschaftlichen Fortschritts bezeichnet (Abs. 1). Ihr Ziel ist einerseits, das wissenschaftliche Denken zu fördern, andererseits aber auch das Wissen um die große Vergangenheit des Landes zu erhalten (Abs. 2). Der Staat stellt ein öffentliches Erziehungswesen zur Verfügung. Im Rahmen staatlicher Aufsicht werden aber auch private Schulen und Einrichtungen zugelassen. Hauptziel ist die Bekämpfung des Analphabetentums: Der Anteil der Analphabeten liegt derzeit bei etwa 40 %. Ebenso nimmt sich der Staat der Förderung von Kunst und Literatur sowie der Forschung und Wissenschaft an (Abs. 4).

Als letzten Grundsatz enthält Art. 14 die Vorgaben für die Sicherheitspolitik. Oberstes Staatsziel ist dabei die Erhaltung des Friedens. Diesem Ziel sind alle Bürger verpflichtet (Abs. 1). Allein der Staat darf bewaffnete Kräfte unterhalten. Die Angelegenheiten der Wehrverwaltung (Militärdienst, Disziplinarrecht und Mobilmachungsvorschriften) werden durch eigene Gesetze geregelt (Abs. 2).

Teil III: Allgemeine Rechte und Pflichten

Der dritte Teil enthält die Grundrechte, aber auch die Grundpflichten für die omanischen Bürger: Gemäß Art. 15 wird die Staatsangehörigkeit durch Gesetz geregelt. Sie darf nur aufgrund Gesetzes entzogen werden. Alle omanischen Staatsangehörigen genießen unbeschränkte Einreisefreiheit in das Sultanat. Ihre Ausweisung ist ebensowenig zulässig wie ihre Auslieferung (Art. 16). Der bereits an anderer Stelle formulierte Gleichheitsgrundsatz wird in Art. 17 nochmals betont. Ausdrücklich untersagt wird eine Ungleichbehandlung durch den Staat, die sich auf die Unterschiede hinsichtlich des Geschlechtes, der Abstammung, der Hautfarbe, der Sprache, des Glaubens und der sozialen Stellung beziehen könnten. Eingang hat damit auch die formelle Gleichberechtigung der Frau gefunden, die in diesem Umfang mit den Grundprinzipien der islamischen Gesellschaftsordnung kaum in Einklang zu bringen sein dürfte.

Art. 18 gewährt die persönlichen Freiheiten: Niemand darf ohne ausdrückliche gesetzliche Erlaubnis festgehalten, eingesperrt oder durchsucht werden. Arrest oder Haft dürfen nur an den vom Strafvollzugsgesetz bestimmten Orten durchgeführt werden, an denen eine ausreichende medizinische Versorgung sichergestellt ist (Art. 19). Die Artikel 20 bis 24 enthalten wichtige strafprozessuale Bestimmungen: Jede physische oder psychische Mißhandlung ist verboten. Geständnisse, die aufgrund einer Mißhandlung oder unter Zwang oder Nötigung erreicht wurden, dürfen nicht verwertet werden. Eine Bestrafung darf nur erfolgen, wenn die vorgeworfene Handlung vor ihrer Ausführung durch Gesetz mit Strafe bedroht war ("nulla poena sine lege"). Strafen sind nicht übertragbar, sie sind entsprechend dem Schuldprinzip an die betreffende Person gebunden. Die Unschuldsvermutung gilt so lange, bis ein faires Gerichtsverfahren die Schuld des Angeklagten festgestellt hat (Art. 22). Jeder Verdächtige hat das Recht auf Verteidigung. Im erforderlichen Umfang wird die Verteidigung auf Staatskosten gestellt. In Haft oder Arrest genomene Personen sind unverzüglich über die Gründe zu informieren. Sie haben das Recht, Kontakt mit jeder beliebigen Person aufzunehmen. Über die weitere Inhaftierung hat das Gericht zu entscheiden. Kann das Strafverfahren nicht innerhalb einer angemessenen Frist beendet werden, sind Entschädigungen zu bezahlen.

Art. 25 bestimmt, daß jedermann Wiedergutmachung von Schäden verlangen kann, die ihm durch Dritte zugefügt wurden. Der Staat wirkt dabei auf eine gütliche Lösung hin. Im Zweifelsfall steht der Weg zu den staatlichen Gerichten offen.

Niemand darf gegen seinen Willen medizinischen oder wissenschaftlichen Experimenten unterworfen werden (Art. 26). Diese Bestimmung, die auf die moderne Wissenschaft abzielt, wendet sich nicht allein gegen den Staat, sondern entfaltet unmittelbare Drittwirkung gegenüber jedermann. Der Staat ist gehalten, ein entsprechendes Verhalten unter Strafe zu stellen.

Art. 27 beinhaltet den Grundsatz der Unverletzlichkeit der Wohnung. In Art. 28 wird die Religionsfreiheit geschützt. Durch die Ausübung der Religion darf jedoch die öffentliche Ordnung nicht beeinträchtigt werden. Dabei werden im Einzelfall die islamischen Grundsätze zu beachten sein.

Die Art. 29 und 30 garantieren das Recht, seine Meinung frei zu äußern, sowie die Vertraulichkeit des Wortes bei jeder Art von Kommunikation. Die Pressefreiheit ist dem Grundsatz nach geschützt, unzulässig sind jedoch Veröffentlichungen, die eine allgemeine Unzufriedenheit bewirken können (Art. 31). Alle Bürger haben das Recht der Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit. Zwangsmitgliedschaften sind ausgeschlossen (Art. 32 und 33). Ein allgemeines Petitionsrecht zu den zuständigen Stellen in persönlichen Angelegenheiten enthält Art. 34.

Alle Ausländer, die sich im Sultanat aufhalten, unterstehen hinsichtlich ihrer Person und ihrer Habe dem Schutz des Gesetzes. Es wird jedoch erwartet, daß sie auch die gesellschaftlichen Werte und Gepflogenheiten achten (Art. 35). Politische Flüchtlinge werden nicht ausgeliefert. Die Auslieferung von Straftätern erfolgt auf der Grundlage internationaler Abkommen und Verträge (Art. 36).

Die Verteidigung des Staates und die Wahrung seiner Einheit ist die ehrenhafte Pflicht aller Staatsbürger (Art. 37 und 38). Steuern und Abgaben werden nur auf der Grundlage eines Gesetzes erhoben (Art. 39). Art. 40 stellt klar, daß die Gesetze des Landes von allen Bewohnern gleichermaßen zu respektieren sind.

Teil IV: Das Staatsoberhaupt

Entgegen dem Wortlaut der Überschrift befaßt sich der vierte Teil der Verfassung nicht allein mit dem Staatsoberhaupt, sondern auch mit der gesamten Spitze der Exekutive. Die Verfassung trifft keine Unterscheidung zwischen dem Staatsoberhaupt und der Regierung, da alle staatliche Souveränität beim Sultan liegt: Er ist als Staatsoberhaupt Symbol der nationalen Einheit (Art. 41). In seiner Person vereinigen sich die Aufgaben der Exekutive und der Legislative. Er repräsentiert den Staat im Inneren und im Äußeren, er führt den Oberbefehl über die Streitkräfte, er ernennt und entläßt Minister, führt den Vorsitz im Ministerrat, und er allein erläßt auch die Gesetze (Art. 42). Eine Gewaltenteilung zwischen Exekutive und Legislative findet somit nicht statt.

Den Sultan unterstützt bei seiner Arbeit ein Rat von Ministern. Er hat die Aufgabe, die Politik umzusetzen, die unter der letzten Entscheidung des Sultans formuliert wurde. Die Minister sind allein dem Sultan gegenüber verantwortlich. Sie bedürfen seines Vertrauens für die Amtsführung. Die Geschäfte des Ministerrates werden durch den Premierminister

koordiniert. Er bereitet die Sitzungen vor (Art. 45). Der Ministerrat kann allgemeine politische Empfehlungen sowie Vorschläge für den Erlaß von Gesetzen und Verordnungen abgeben (Art. 44). Eine Umsetzung der Politik ohne die Zustimmung des Sultans ist dabei nicht denkbar.

Für bestimmte Aufgaben können spezielle Kommissionen eingesetzt werden, deren Zusammensetzung und Aufgaben durch Dekret des Sultans festgelegt werden (Art. 56).

Art. 57 befaßt sich mit den öffentlichen Finanzen. Er bestimmt, daß alle Einnahmen und Ausgaben, staatliche Kredite sowie die Haushaltsführung einer gesonderten gesetzlichen Regelung unterliegen.

Teil V: Der Oman-Rat

Der fünfte, nur aus einem Artikel bestehende Teil erwähnt nur kurz den Oman-Rat, der bislang keine wirkliche Volksvertretung darstellt. Alle Einzelheiten, wie Zusammensetzung, Amtszeit und Aufgaben des Oman-Rates werden dem einfachen Gesetz überlassen. Auf diese Weise kann eine dynamische Entwicklung hin zu einer wirklichen Volksvertretung erfolgen, ohne daß dies einer Verfassungsänderung bedürfte. Andererseits wird der Status des Oman-Rates ohne effektive Verankerung in der Verfassung stets schwach bleiben.

Teil VI: Die Rechtsprechung

Die Artikel 59 bis 71, die den sechsten Teil bilden, befassen sich mit Rechtsprechung. Die Verfassung sieht eine unabhängige Rechtsprechung vor, die Richter sind lediglich an das Gesetz gebunden und unterliegen keinen Weisungen (Art. 60). Grundsätzlich sind die Verhandlungen der Gerichte öffentlich, in jedem Fall sind die Urteile öffentlich zu verkünden (Art. 63). Die Urteile werden im Namen des Sultans verkündet und vollstreckt. Die Gerichtsverfahren sind durch Gesetz zu regeln (Art. 68).

Teil VII: Allgemeine Vorschriften

Der siebte Teil der Verfassung regelt das Inkrafttreten und enthält Übergangsbestimmungen, wonach das bisher geltende Recht fortgilt, soweit es der Verfassung nicht widerspricht (Art. 77).

Mit seiner neuen Verfassung hat sich das Sultanat Oman eine Staatsform gegeben, die in zahlreichen Punkten dem westlichen Staats- und Rechtsverständnis entspricht. Dies gilt nicht zuletzt für die ausdrücklich angesprochenen Grundrechte, unter denen die formale Gleichberechtigung der Geschlechter besonders hervorsteicht. Von einer konstitutionellen Monarchie ist der Oman jedoch nach wie vor weit entfernt. Die Mitwirkung des Volkes wird zwar propagiert, tatsächlich sind die rechtlichen Möglichkeiten dafür aber noch sehr beschränkt. Es bleibt abzuwarten, ob sich der Oman-Rat in Zukunft zu einer wirklichen Volksvertretung mit entsprechenden Befugnissen entwickeln kann und ob der Sultan zu einer dafür notwendigen Beschränkung seiner Macht bereit sein wird. Die gesamte Verfassung steht schließlich unter einem großen Vorbehalt: Sie kann auf die gleiche Weise geändert werden, wie sie erlassen wurde: Ein Dekret des Sultans ist ausreichend (Art. 81).