

posed of the Human Development Index (HDI) which is today the central tool for the understanding and statistical accounting of development (p. 267).

The question remains open of what ties together all these scholars, policy makers and activists. They are labelled “key thinkers on development”; but, what on earth is development? The book does not give an answer, and it is wise to resist this temptation. Instead, the editor carefully notes that „(...) development studies still has a remarkably underdeveloped centre or core. Consequently, there is less sense of shared heritage or a widely agreed set of leading figures and personalities than in longer-established fields” (p. vii). Societal development could certainly be analysed and described with, e.g., the tools of systems theory but the value of such an abstract glass bead game is doubtful. The thinkers portrayed in this volume were interested in the practical applicability of their concepts and accepted a lack of theoretical coherence of this multi-disciplinary field as a whole. Enough to do for future generations of development thinkers.

Tilman Röder, Heidelberg

Naseef Naeem

Die neue bundesstaatliche Ordnung des Irak

Eine rechtsvergleichende Untersuchung

Leipziger Beiträge zur Orientforschung, Band 22

Frankfurt a.M., Peter Lang Verlag, 2008, 317 S., 51,50 €; ISBN 978-3-631-57628-1

Die vorliegende Arbeit, eine von Peter Nahamowitz betreute Dissertation, stellt die erste ausführliche Untersuchung staatsorganisationsrechtlicher Aspekte in den islamischen Staaten dar und verdient schon deshalb besondere Beachtung. Die Untersuchung hat zudem die neueste verfassungsrechtliche Entwicklung im Irak zum Gegenstand und ist daher auch von hoher Aktualität. Darüber hinaus enthält sie einen rechtsvergleichenden Teil zum Staatsaufbau in den arabischen Staaten, der sie von allgemeinem Interesse auch unter entwicklungspraktischem Aspekt sein lässt.

Die Untersuchung beginnt mit einer kurzen und prägnanten Darstellung des verfassungsrechtlichen Prozesses im Irak nach dem Sturz Saddam Husseins im Jahre 2003 bis zur Entstehung der ständigen Regierung im Jahre 2006. Dem Autor gelingt es, anschaulich zu verdeutlichen, dass die Geburt der irakischen Verfassung von 2005 kein Selbstgänger, sondern das Ergebnis eines äußerst instabilen politischen Prozesses gewesen ist, der durch Uneinigkeit und Misstrauen unter den handelnden politischen Gruppierungen und Institutionen geprägt war.

Bevor der föderale Gedanke in der irakischen Verfassungsdiskussion und in der Verfassung selbst einer näheren Analyse unterzogen wird, folgen – und das gibt der Arbeit besonderen Wert – allgemeine und rechtsvergleichende Ausführungen zum Aufbau der arabischen Staaten. Überzeugend identifiziert der Autor den Zentralismus als staatsorganisatori-

ches Leitprinzip jener Staaten; denn im Zentralismus manifestieren sich die Führungsstruktur von Stammesgesellschaften einerseits und die Vorstellung einer einheitlichen arabischen Nation andererseits. Die einzige föderale Ordnung der arabischen Staaten in den Vereinigten Arabischen Emiraten erweist sich für ihn insoweit nur als eine scheinbare Ausnahme, da sie keinen Zusammenschluss demokratischer Bundesstaaten, sondern autokratisch regierter Scheichtümer darstellt und die Personalisierung des bundesstaatlichen Systems der herrschenden Stammeshierarchie und –mentalität entspricht. Jegliche Bewegungen, die auf Dezentralisierung staatlicher Gewalt gerichtet sind, werden als Angriff auf die nationale Einheit sowie die Einheit der gesamten arabischen Nation und als Abkehr von den kollektiven Werten des islamischen Gemeinwesens verstanden.

Noch vor einer Erörterung der innerstaatlichen Föderalismusdiskussion gibt der Autor einen Abriss der Gesellschaftsstruktur und der historischen Entwicklung des Irak. Zu Recht bringt der Autor dem Leser zunächst die ethnische und religiöse Vielfalt des Irak nahe, in dem zwar die arabische Bevölkerung schiitischer Glaubensrichtung die Mehrheit darstellt, aber die sunnitischen Kurden und die arabischen Sunniten gewichtige Minderheiten sind. Die noch aus osmanischer Oberhoheit und britischer Besatzungspolitik herrührende politische Dominanz der arabisch-sunnitischen Minderheit und die Problematik der Anerkennung der Rechte des kurdischen Volkes macht er sodann überzeugend als die wesentlichen Ursachen der konfliktreichen innerirakischen Entwicklung aus, die in ihrer historischen wie in ihrer verfassungsrechtlichen Dimension seit der Gründung des Irak im Jahre 1920 bis zum Sturz Saddam Husseins anschaulich nachvollzogen wird. Dankenswerterweise berücksichtigt der Autor auch den spannungsverschärfenden wirtschaftlichen Faktor, dass die meisten Erdölvorkommen vor allem in den Gebieten der politisch benachteiligten Kurden und Schiiten gelegen sind.

Erst vor diesen Hintergründen werden die Haltung der irakischen Kräfte und die innerstaatliche Diskussion zur föderalen Gestaltung des Irak verständlich. Der Autor verdeutlicht, wie die Kurden den föderalen Gedanken aufgenommen und in den Entwurf einer Bundesverfassung umgesetzt haben, um auf diese Weise eine weitgehende Autonomie durchzusetzen. Er zeigt weiter, dass bei den schiitischen Kräften zunächst eine föderalismusfeindliche Haltung vorherrschte, da man die Vorherrschaft über den ganzen Irak anstrebte, sich aber dann nach dem Vorbild der Kurden auch eine proföderale Haltung etablierte, insbesondere um aus einer regionalen Selbständigkeit mehr wirtschaftliche Vorteile zu erlangen. Für die arabischen Sunniten ist der Föderalismusgedanke vor allem mit der Furcht verbunden, künftig politisch diskriminiert und bei der Verteilung der Erdöleinnahmen benachteiligt zu werden. Die innerstaatlichen Föderalismusgegner wittern eine Verschwörung der USA und Israels zusammen mit den Kurden zur Schwächung der staatlichen Einheit des Irak. Allerdings ist im Laufe der Diskussion auch bei den Sunniten die Einsicht gewachsen, nur durch eine föderale Ordnung die Abspaltung Kurdistans mit seinen Erdölfeldern verhindern zu können. Hinweise auf die Ängste der Türkei vor aufkommenden Autonomiebestrebungen der Kurden auch im eigenen Land und der arabischen

Staaten vor einer schiitischen Dominanz im Irak und einer Übernahme des iranischen Staatsmodells runden das Kapitel ab.

Auf gut gelegten Grundlagen analysiert der Autor nun mit der gebotenen Gründlichkeit den bundesstaatlichen Charakter der irakischen Verfassung. Dem Leser die Einordnung der gewonnenen Erkenntnisse erleichternd, vergleicht er dabei die irakischen Regelungen mit denjenigen der Verfassungsdokumente Deutschlands, Spaniens und der Vereinigten Arabischen Emirate. Er arbeitet heraus, dass das irakische Bundesstaatsprinzip historisch bedingt von der Betonung des einheitlichen Charakters des Staates einerseits und der heterogenen Gesellschaftsstruktur andererseits geprägt wird und auf demokratischen Prinzipien gründet. Auf die Bundesorgane eingehend, erläutert er zunächst die Funktionsweise des Zweikammersystems, bestehend aus dem Abgeordnetenhaus aus gewählten Volksvertretern – unter Verankerung einer Frauenquote und des Gebotes der Repräsentanz auch der Minderheiten –, und dem noch im Entstehen begriffenen Bundesrat mit Vertretern der Regionen und der nichtregionalen Provinzen. Sodann verdeutlicht er das Zusammenspiel der beiden Exekutivorgane, dem vor allem mit Repräsentativaufgaben betrauten, vom Abgeordnetenhaus zu wählenden Republikspräsidenten und den auf dessen Auftrag hin die Regierung bildenden und leitenden sowie die Streitkräfte befehlenden Ministerpräsidenten. Die Verfassungswirklichkeit mit einbeziehend, weist er darauf hin, dass sich faktisch Sunniten, Schiiten und Kurden die wichtigsten Staatsämter untereinander aufteilen. Besonderes Gewicht legt der Autor auf eine Erläuterung der Gebietskörperschaften, insbesondere der den Bundesstaat ausmachenden und – außer Kurdistan – noch zu bildenden Regionen, der Verfahrensweise ihrer Bildung auf Initiative einer oder mehrerer Provinzen und bestätigt durch Volksscheid sowie des staatlichen Charakters der Regionen mit eigenen Verfassungen und staatlichen Organen. Auch untersucht er die verfassungsrechtliche Stellung von Provinzen, die nicht zu einer Region oder Teil einer Region geworden sind; sie weisen keine Staatsqualität wie die Regionen auf, sind jedoch als bundesunmittelbare Einheiten unabhängiger als die regionalen Provinzen. Ausführungen zum Aufbau und zum Inhalt der Selbstverwaltung der administrativen Einheiten runden das Bild ab.

Bundesstaatliche Streitigkeiten schlichtet das oberste Bundesgericht, dessen Stellung und Zuständigkeiten im Bundesstaat der Autor erläutert, bevor er das System der Kompetenzverteilung innerhalb des Bundesstaates analysiert, hinsichtlich dem nicht nach den staatlichen Funktionen differenziert wird. Der Autor macht deutlich, dass die bundesstaatlich ausschließlichen Zuständigkeiten für im Interesse des Gesamtstaates liegende oder die Belange einer Region oder nichtregionalen Provinz übersteigende Aufgaben ausdrücklich enumerativ festgelegt sind und im Übrigen die Regionen und nichtregionalen Provinzen tätig werden können, sofern die Verfassung keine gemeinsame Kompetenz festschreibt oder eine solche darüber hinaus vereinbart wird. Er betont die besondere Stärke der regionalen Kompetenzen, wenn er darauf hinweist, dass die regionalen Kompetenzen anders als im Grundgesetz bei Widersprüchen Vorrang vor den Bundeskompetenzen haben und die Regionalgewalten in nichtausschließlichen Bundeskompetenzen sogar vollständig von der bundesrechtlichen Regelung abweichen können. Besondere Bedeutung wird zu Recht der

gemeinsamen Kompetenz im Rahmen der Verwaltung der Erdöl- und Erdgasangelegenheiten zugesprochen. Allerdings betrifft dies nur die vorhandenen Erdöl- und Erdgasfelder, die im Eigentum des gesamten irakischen Volkes stehen, und nicht die zukünftigen, die dezentral verwaltet und ausgebeutet werden dürfen. Da die Staatseinnahmen des Irak fast ausschließlich aus dem Erdöllexport stammen, enthält die irakische Verfassung keine Regelung zur Erhebung von Steuern und zur Verteilung von Steuereinnahmen, sondern lediglich zur Verteilung allgemein der Bundeseinnahmen, an denen den Regionen und Provinzen ein gerechter Anteil zukommen soll, und speziell der Einnahmen vorhandener Erdöl- und -gasförderungen, die gerecht zwischen den fördernden und nichtfördernden Gebieten aufzuteilen sind; dabei sind die beiden Regelungen mit ihren Verteilungskriterien miteinander in Einklang zu bringen. Luzide Ausführungen zur Regelung des Bund-Regionen-Verhältnisses und der verfassungsrechtlichen Garantien zur Gewährleistung der bundesstaatlichen Ordnung schließen das Kapitel ab.

Als besonders verdienstvoll ist es anzusehen, dass der Autor im fünften und letzten Kapitel nicht nur die bundesstaatliche Regelung des Irak einer kritischen Würdigung unterzieht, sondern zahlreiche fundierte Verbesserungsvorschläge unterbreitet, die auch den politischen Akteuren des Irak zugänglich gemacht werden sollten. Angesichts der divergierenden Positionen der irakischen Kräfte würdigt er überzeugend die bundesstaatliche Lösung als die für den Irak einzige realistische Option, zumal gleichzeitig besondere verfassungsrechtliche Regelungen zur Sicherung der staatlichen Einheit und der regionalen Vielfalt getroffen wurden. Zu nennen sind insbesondere das Gebot zur Gründung einheitlicher Streitkräfte, die Festschreibung des Provinzstatus der Hauptstadt Bagdad und die Anerkennung auch der Sprachen der ethnischen Minderheiten. Kritische Anmerkungen sowie Vorschläge für verfassungsrechtliche Korrekturen oder für die in der Verfassung vorgesehene nähere Ausgestaltung durch Bundesgesetze unterbreitet er vor allem in Bezug auf folgende Themen: die unbegrenzte Möglichkeit der Regionenbildung ohne Berücksichtigung der ethnischen Spannungen und der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit; die unzureichende rechtliche Ausgestaltung der nichtregionalen Provinzen; die mangelnde rechtliche Ausgestaltung des Bundesrates, des obersten Bundesgerichts und der in der Verfassung vorgesehenen unabhängigen Kommissionen; die fehlende Regelung der staatlichen Einnahmen und ihrer Verteilung sowie der Verteilung der Ausgaben für die Finanzierung der Staatsaufgaben auf den Bund, die Regionen und die übrigen Gebietskörperschaften; das Fehlen einer Homogenitätsklausel entsprechend Art. 28 Abs. 1 GG; die mangelnde Festschreibung der Selbstverwaltungsrechte für die Verwaltungseinheiten unterhalb der Provinzen sowie Unklarheiten in der Abgrenzung der Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen.

Abgeschlossen wird die Arbeit mit einem Überblick über das erst nach Fertigstellung des Manuskripts erlassene Gesetz zur Festlegung des Verfahrens zur Regionenbildung und die Arbeitsaufnahme der parlamentarischen Kommission zur Prüfung der irakischen Verfassung sowie mit einem kurzen Ausblick auf die politische Zukunft des Irak.

Auch wenn der Autor vor allem im ersten Kapitel in zu weitgehendem Maße von Abkürzungen Gebrauch macht, in einigen Fällen die Begrifflichkeit bzw. die Argumentation nicht ganz überzeugt und leider nicht alle zitierten Normen der irakischen Verfassung in Übersetzung als Anlage abgedruckt sind, handelt es sich vorliegend um eine wissenschaftliche Arbeit von überragendem Wert, da sie das Staatsorganisationsrecht islamischer Staaten am aktuellen Beispiel wissenschaftlich anspruchsvoll und praktisch nutzbringend erschließt. Sie sollte Pflichtlektüre für alle Rechtswissenschaftler, Islamwissenschaftler und Politologen sein, die sich rechtlich wie praktisch mit den Problemen der Staatsbildung in den islamischen Staaten beschäftigen.

Peter Scholz, Berlin