

## Der Wächterrat im institutionellen Kontext der iranischen Verfassung

Von *Foroud Shirvani*, München\*

### I. Der Wächterrat und das Primat des islamischen Rechts

#### 1. Staatliche Rechtsordnung und islamisches Recht

Der Wächterrat („*šourā-ye negahbān*“) der Islamischen Republik Iran stellt seit geraumer Zeit ein institutionelles Markenzeichen dieses Landes dar und hat auch international Bekanntheit erlangt. Während der Wächterrat außerhalb Irans vor allem durch seine umstrittenen Entscheidungen bei der Überwachung von Präsidentschafts- und Parlamentswahlen wahrgenommen wird, übt er aus der inländischen Perspektive für das Verfassungs- und Rechtssystem Irans eine Reihe weiterer bedeutender Funktionen aus. Die Rolle des Wächterrates ist verfassungsrechtlich begründet und steht mit zentralen religiösen, ideologischen und normativen Axiomen der Islamischen Republik in einem Kontext. Diese Axiome sind Ausdruck der Interdependenz von Religion, Politik und Recht in Iran und unterstreichen die gesamtgesellschaftliche und staatliche Relevanz des islamisch-schiitischen Glaubens.<sup>1</sup> Die einschlägigen Prinzipien, die für die Position des Wächterrates maßgeblich sind, gehen zunächst aus der Präambel und den „Allgemeinen Grundsätzen“<sup>2</sup> der 1979 verabschiedeten und 1989 novellierten Verfassung hervor,<sup>3</sup> die das Verhältnis von göttlicher Souveränität, islamischem Glauben, islamischem Recht (Scharia) und staatlicher Gesetzgebung festlegen. Auf diese soll im Folgenden näher eingegangen werden.

Konstitutive Bedeutung für das Staatsverständnis der Islamischen Republik hat das Prinzip der *Gottessouveränität*, aus dem der iranische Verfassungsstaat seine Legitimation ableitet.<sup>4</sup> So legt Art. 2 Nr. 1 IranVerf. fest, dass die Ordnung der Islamischen Republik auf

\* *Foroud Shirvani*, PD Dr. jur., Wissenschaftlicher Assistent am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbesondere Deutsches und Bayerisches Staats- und Verwaltungsrecht sowie Öffentliches Sozialrecht (Prof. Dr. Dres. h.c. Hans-Jürgen Papier) an der Universität München. Für Anregung und Kritik habe ich Helmut Aust, Prof. Dr. Dr. Wolfgang Durner und Meinhard Schröder zu danken. Email: foroud.shirvani@jura.uni-muenchen.de

<sup>1</sup> Vgl. *H.-G. Ebert/H. Fürtig/H.-G. Müller*, Die Islamische Republik Iran, Köln 1987, S. 429 f.

<sup>2</sup> S. Art. 1 ff. IranVerf.

<sup>3</sup> Vgl. zum Verfassungstext auch die deutschen Übersetzungen in: *B. Khamenei*, Die schiitischen doktrinären Grundlagen des politischen Systems der Islamischen Republik Iran, Münster 2003, S. 159 ff.; *Y. Özoguz*, Verfassung der Islamischen Republik Iran, Bremen 2007. Eine englische Übersetzung ist abgedruckt in: *S. Conermann/W. Schaffar* (Hrgs.), Die schwere Geburt von Staaten, Hamburg 2007, S. 387 ff.

<sup>4</sup> Vgl. *E. Mikunda-Franco*, Gemeinislamisches Verfassungsrecht, JöR N. F. 51 (2003), 21 (47).

der uneingeschränkten Souveränität *Gottes* (*khodā*)<sup>5</sup>, seinem Recht zur Gesetzgebung und der Notwendigkeit, sich seinen Anweisungen unterzuordnen, beruhe.<sup>6</sup> Damit betont die Verfassung einerseits die islamische Glaubensregel, dass der Wille *Gottes* sich in allen Lebensbereichen durchzusetzen und der Muslim sich seiner Herrschaft zu unterwerfen habe.<sup>7</sup> Andererseits bekräftigt die Verfassung das Prinzip, dass im Islam die Gesetzgebung *Gott* vorbehalten sei und sein Wille Gesetz werden müsse.<sup>8</sup> Das Recht ist demzufolge göttlichen Ursprungs, also *ius divinum*, und hat die Aufgabe, das menschliche Verhalten dahin zu lenken, dass es dem Willen *Gottes* entspreche.<sup>9</sup> Die Hauptquellen des islamischen Rechts sind dabei der Koran, der im Islam das Wort *Gottes* enthält, und die „*sunna*“, die die Äußerungen des Religionsstifters Muhammed, sein Handeln und das, womit er sich konkludent einverstanden erklärt hat, umfasst.<sup>10</sup> Von diesem Konzept ausgehend wollen Staaten, die den Islam zur Staatsreligion erklären und die Scharia als verbindlich anerkennen, die Prinzipien des islamischen Rechts in staatliche Normen transformieren und diese mit hoheitlicher Gewalt durchsetzen.<sup>11</sup> Aus dieser Perspektive ist auch die iranische Verfassung zu verstehen, die in ihrer Präambel die Vorgabe formuliert, dass die Gesetzgebung sich auf den Koran und die „*sunna*“ stütze,<sup>12</sup> und weiterhin anordnet, dass alle zivilen, strafrechtlichen, finanziellen, ökonomischen, administrativen, kulturellen, militärischen, politischen und anderen Gesetze den Maßstäben des Islams zu genügen haben.<sup>13</sup> Da diese

<sup>5</sup> Die iranische Verfassung verwendet den Begriff „*khodā*“, der in deutscher Übersetzung mit „*Gott*“ (nicht mit dem aus dem Arabischen stammenden Begriff „*Allah*“) wiederzugeben ist.

<sup>6</sup> S. auch Art. 56 S. 1 IranVerf., wonach das absolute Recht zur Regierung über die Welt und den Menschen *Gott* zustehe und dieser den Menschen zur Bestimmung seines eigenen sozialen Schicksals ermächtigt habe.

<sup>7</sup> Vgl. U. Matyssek, Zum Problem der Trennung von Religion und Politik im Islam, in: S. Muckel (Hrsg.), *Der Islam im öffentlichen Recht des säkularen Verfassungsstaates*, Berlin 2008, S. 158 (166).

<sup>8</sup> Vgl. A. Shirazi, Die Widersprüche in der Verfassung der Islamischen Republik, Berlin 1992, S. 56; S. Mahmoudi, The Shaḥī'a in the New Afghan Constitution: Contradiction or Compliment?, *ZaöRV* 64 (2004), 867 (878).

<sup>9</sup> D. Zacharias, Islamisches Recht und Rechtsverständnis, in: S. Muckel (Hrsg.), *Der Islam im öffentlichen Recht des säkularen Verfassungsstaates*, Berlin 2008, S. 43 (120); N. Yassari, Islamisches Recht oder Recht der Muslime – Gedanken zu Recht und Religion im Islam, *ZVglRWiss* 103 (2004), 103 (107); A. T. Khoury, Das Gesetz *Gottes*, in: ders./P. Heine/J. Oebbecke (Hrsg.), *Handbuch Recht und Kultur des Islams in der deutschen Gesellschaft*, Gütersloh 2000, S. 21 (24).

<sup>10</sup> A. T. Khoury, Das islamische Rechtssystem, in: ders./P. Heine/J. Oebbecke (Hrsg.), *Handbuch Recht und Kultur des Islams in der deutschen Gesellschaft*, Gütersloh 2000, S. 37 ff.; H. Löschner, Die dogmatischen Grundlagen des šī'itischen Rechts, Köln 1971, S. 74 ff., 85 ff.; M. Khadduri, *The Islamic Conception of Justice*, Maryland 1984, S. 3 f.

<sup>11</sup> Vgl. H.-G. Ebert, Die Interdependenz von Staat, Verfassung und Islam im Nahen und Mittleren Osten in der Gegenwart, Frankfurt am Main 1991, S. 126 f.

<sup>12</sup> Präambel, Abschnitt „Die Art und Weise der Regierung im Islam“.

<sup>13</sup> Art. 4 S. 1 IranVerf.

Generalmaxime auf sämtliche Bestimmungen mit Verfassungsrang wie auch auf alle anderen Gesetze und Vorschriften Anwendung findet,<sup>14</sup> stellt sich die zentrale Frage, welche Personen zur Interpretation der islamischen Glaubensgrundsätze autorisiert sind. Die iranische Verfassung hat diese Aufgabe den religiösen Rechtsgelehrten („fuqahā“) übertragen, die Mitglieder des Wächterrates sind.<sup>15</sup> Nur sie sollen über die erforderlichen Kenntnisse verfügen, um das göttliche Gesetz zu interpretieren und die Übereinstimmung der weltlichen Gesetze mit den islamischen Grundsätzen herzustellen.<sup>16</sup> Die „fuqahā“ sorgen für die Prädominanz der Gebote des Islams, beaufsichtigen deren Durchsetzung in der Gesetzgebungspraxis und fungieren als Garanten für die Islamisierung der Rechtsordnung.

## 2. Die Lehre von der Herrschaft der „fuqahā“

Die entscheidenden theoretischen Grundlagen für die soeben erwähnte Funktion der „fuqahā“ im Regierungssystem Irans sind im theologischen Werk des Gründers der Islamischen Republik Ajatollah Chomeini (1902–1989) zu finden. Bereits vor der Revolution 1978/79 hatte Chomeini in seinem religiös-politischen Manifest mit dem Titel „Der islamische Staat“ die Position und die Aufgaben der islamischen Rechtsgelehrten beschrieben.<sup>17</sup> Wurde schon im 19. Jahrhundert von Geistlichen in Iran über die Errichtung einer islamischen Regierung nachgedacht,<sup>18</sup> erhob Chomeini die Notwendigkeit der Gründung eines islamischen Staates und die Relevanz der Herrschaft der klerikalen Rechtsgelehrten zum Dreh- und Angelpunkt seiner religiös-politischen Doktrin. Nach Chomeini sind die Gesetze des Islams ewig gültig und nicht an Raum und Zeit gebunden. Um die Gesetze anzuwenden, müsse ein islamischer Staat mit einer starken Exekutive geschaffen werden.<sup>19</sup> Dieser Staat sei ein Staat des Gesetzes, in dem das Gesetz den Befehl *Gottes* darstelle.<sup>20</sup> Im islamischen Staat erfüllten die „fuqahā“ eine Mission, indem sie dafür Sorge trügen, dass die Gesetze *Gottes* verwirklicht würden und eine islamische Ordnung entstehe.<sup>21</sup> Sie bildeten die „Festung des Islams“ und hätten die Pflicht, den Islam zu verteidigen.<sup>22</sup> „Da die islami-

<sup>14</sup> Art. 4 S. 2 IranVerf.

<sup>15</sup> Art. 4 S. 2, 91 IranVerf.

<sup>16</sup> W. Buchta, Fundamentalismus im Iran, in: C. Six/M. Riesebrodt/S. Haas (Hrsg.), Religiöser Fundamentalismus, 2. Aufl., Innsbruck 2005, S. 135 (156); M. Hashemi, Verfassungsrecht der Islamischen Republik Iran (Farsi), Bd. 2, 3. Aufl., Teheran 1998, S. 292; Mahmoudi (Fn. 8), 867 (879).

<sup>17</sup> Vgl. die deutsche Übersetzung: A. Chomeini, Der islamische Staat, Berlin 1983; s. ferner: Institution zur Koordination und Publikation der Werke Imam Khomeinis (Hrsg.), Wilayat Faqih, o. J.

<sup>18</sup> W. Wahdat-Hagh, „Die Islamische Republik Iran“, Münster 2003, S. 69.

<sup>19</sup> Chomeini (Fn. 17), S. 31 ff.

<sup>20</sup> Chomeini (Fn. 17), S. 52.

<sup>21</sup> Chomeini (Fn. 17), S. 66.

<sup>22</sup> Chomeini (Fn. 17), S. 77.

sche Regierung die Regierung des Gesetzes“ sei, müssten „Kenner der Gesetze und vor allem die Theologen die Führung des Staates übernehmen.“<sup>23</sup> Nur die gerechten „fuqahā“ seien imstande, den Vorschriften des Islams Geltung zu verschaffen.<sup>24</sup>

Ergibt sich der prinzipielle Auftrag der islamischen Rechtsgelehrten aus diesen Erwägungen, so fragt sich weiter, welche Person als Oberhaupt des islamischen Staates in Betracht kommt. Islamischer Auffassung zufolge war zunächst der Prophet Muhammad das religiöse und politische Oberhaupt der Muslime.<sup>25</sup> Nach seinem Tod (632 n. Chr.) begannen innerhalb der islamischen Gemeinde („umma“) Streitigkeiten über die Nachfolge des Religionsstifters, die in die Spaltung der islamischen Gemeinschaft in die Mehrheitsfraktion der Sunniten und die Minderheitsfraktion der Schiiten mündeten.<sup>26</sup> Die schiitische Gemeinde, die im Iran einen ihrer Hauptstützpunkte hat, erkennt den Schwiegersohn des Propheten (Ali) als legitimen Nachfolger Muhammads und ersten Imam an.<sup>27</sup> Nach dem Imam Ali (656 – 661) seien seine elf Nachfolger, zuletzt der Imam Mahdi, zur Führung über die islamische Gemeinde autorisiert.<sup>28</sup> Da die Schiiten davon ausgehen, dass der letzte Imam entschwunden, aber nicht gestorben sei, wird die Frage als essentiell erachtet, wer die Statthalterschaft in der islamischen Gemeinde während der Abwesenheit des letzten Imam übernehme.<sup>29</sup> Hier setzt Chomeini mit seiner Lehre vom Amt des herrschenden Rechtsgelehrten („wali-e faqih“) an: Während der Zeit der Verborgenheit des letzten Imam müsse die Statthalterschaft von einer Person ausgeübt werden, die die islamischen Gesetze kenne und „vom Standpunkt des Glaubens und der Moral vollkommen“ sei, also Gerechtigkeits-sinn habe.<sup>30</sup> Der „wali-e faqih“ solle als Stellvertreter des letzten Imam fungieren und aus der Reihe der „fuqahā“ herausragen.<sup>31</sup> Er solle über die gleichen Vollmachten der Statthalterschaft wie der Prophet Muhammad verfügen und die Regierungsgewalt übernehmen. Das Volk sei ihm zum Gehorsam verpflichtet.<sup>32</sup>

Das Amt des herrschenden Rechtsgelehrten wurde 1979 als zentrale Institution in die Verfassung der Islamischen Republik aufgenommen. Art. 5 IranVerf. umschreibt den

<sup>23</sup> Chomeini (Fn. 17), S. 84.

<sup>24</sup> Chomeini (Fn. 17), S. 83.

<sup>25</sup> Khomeini (Fn. 3), S. 79.

<sup>26</sup> Vgl. W. Buchta, *Die iranische Schia und die islamische Einheit 1979–1996*, Hamburg 1997, S. 21 f.; K. Dilger, *Die „Gewalt des Rechtsgelehrten“ (walāyat-i faqīh) im islamischen Recht*, ZVglRWiss 81 (1982), 39 (44 f.).

<sup>27</sup> Historisch war Ali aber erst der vierte Kalif, nachdem Abū Bakr, ʿUmar und ʿUthmān die islamische Gemeinde geführt hatten.

<sup>28</sup> Buchta (Fn. 16), S. 135 (138).

<sup>29</sup> Vgl. Buchta (Fn. 16), S. 135 (138 f.).

<sup>30</sup> Chomeini (Fn. 17), S. 56 ff.

<sup>31</sup> Vgl. Khomeini (Fn. 3), S. 88; W. Buchta, *Ein Vierteljahrhundert Islamische Republik Iran*, APuZ B 9/2004, 6 (7).

<sup>32</sup> Chomeini (Fn. 17), S. 60.

theologischen Hintergrund dieses Amtes damit, dass während der Abwesenheit des entrückten zwölften Imam die Führungsbefugnis („welāyat-e amr“) und der Führungsauftrag (Imamat) in den Angelegenheiten der islamischen Gemeinschaft dem gerechten, frommen, über die Erfordernisse der Zeit informierten, tapferen und zur Führung befähigten Rechtsgelehrten zustehe. Der alle anderen Institutionen und Ämter überragende herrschende Rechtsgelehrte, den die Verfassung als (religiösen) „Führer“ bezeichnet, wird von der sog. Expertenversammlung ernannt.<sup>33</sup> Seine exklusive Position zeigt sich an seinen verfassungsrechtlich verankerten Befugnissen<sup>34</sup> und speziell in seiner Kompetenz bei der Wahl der Mitglieder des Wächterrates.

## II. Die Zusammensetzung des Wächterrates im Lichte unterschiedlicher Verfassungsprinzipien

Die Institution des Wächterrates wird durch unterschiedliche Verfassungsprinzipien geprägt. Vergegenwärtigt man sich die Modalitäten der Wahl der Mitglieder des Wächterrates, erkennt man, dass primär das theokratische und sekundär das parlamentarische Prinzip die Konfiguration dieses Organs beeinflussen. Nach Art. 91 IranVerf. besteht der Wächterrat aus zwölf Mitgliedern, sechs islamischen Rechtsgelehrten und sechs Juristen aus den verschiedenen Gebieten des Rechts. Die sechs „gerechten“ islamischen Rechtsgelehrten, die sich der Probleme der Zeit annehmen, werden vom religiösen Führer ernannt.<sup>35</sup> Sie müssen Gelehrte in der Wissenschaft des „fiqh“ sein, also die Befähigung aufweisen, die Gebote des Islams aus dessen authentischen Quellen (Koran und „sunna“) abzuleiten und die dabei gewonnenen Erkenntnisse zu verbindlichem Recht zu erklären.<sup>36</sup> Sie sollen „gerecht“ sein, d. h. ihren religiösen Pflichten nachkommen, religiösen Verbote nicht zuwiderhandeln, politischen Gruppierungen nicht angehören und unparteiisch sein.<sup>37</sup> Die sechs anderen Juristen, die ebenfalls muslimischen Glaubens sein müssen, werden vom Oberhaupt der Justiz<sup>38</sup> der Islamischen Beratenden Versammlung<sup>39</sup> (d. h. dem Parlament)

<sup>33</sup> Art. 107 IranVerf. enthält Bestimmungen über die Ernennung des religiösen Führers durch diese Versammlung. Die Expertenversammlung wird vom Volk gewählt, wobei die Kandidaten bestimmte theologische und persönliche Eigenschaften vorweisen müssen, s. *Khamehi* (Fn. 3), S. 129. Die erforderlichen Eigenschaften des religiösen Führers sind in Art. 109 IranVerf. festgelegt. Die Amtszeit des religiösen Führers ist grundsätzlich unbefristet. Theoretisch kann ihn die Expertenversammlung aus bestimmten Gründen seines Amtes entheben, s. Art. 111 IranVerf.

<sup>34</sup> S. Art. 110 IranVerf.

<sup>35</sup> Art. 91 Nr. 1, 110 Nr. 6 a) IranVerf.

<sup>36</sup> Vgl. A. *Wafadar*, Verfassungsrecht und politischer Wandel (Farsi), 3. Aufl., Teheran 2003, S. 520; *Hashemi* (Fn. 16), S. 276; *Khamehi* (Fn. 3), S. 77 f.; N. *Yassari*, Die Rechtsquellen des islamischen Rechts; eine Einführung, ZfRV 40 (1999), 103 (107).

<sup>37</sup> *Hashemi* (Fn. 16), S. 276 f. S. zu den „gerechten fuqahā“ im Werk Chomeinis oben I 2.

<sup>38</sup> Vgl. zu diesem Organ Art. 157 f. IranVerf.

<sup>39</sup> Vgl. zu dieser Institution Art. 62 ff. IranVerf.

vorgeschlagen und von dieser gewählt.<sup>40</sup> Die Beschränkung auf muslimische Juristen soll, so die iranische Verfassungsinterpretation, auf das Prinzip der islamischen Staatsführung zurückzuführen sein und dem Risiko Rechnung tragen, dass nichtmuslimische Juristen rechtliche Interpretationen vornehmen könnten, die den Grundsätzen des Islams widersprechen.<sup>41</sup> Im Übrigen werden alle Mitglieder des Wächterrates für sechs Jahre ernannt bzw. gewählt; in der ersten Wahlperiode musste jeweils die Hälfte der beiden genannten Gruppen durch Losentscheid ausscheiden und durch neue Mitglieder ersetzt werden.<sup>42</sup> Seit der zweiten sechsjährigen Periode wird – alle drei Jahre – die Hälfte der Mitglieder für eine Amtszeit von sechs Jahren neu ernannt bzw. gewählt.<sup>43</sup> Durch die überlappende Amtszeit sollen die neuen Mitglieder einerseits von den Erfahrungen der bisherigen Mitglieder profitieren und andererseits selbst neue Ideen in das Gremium einbringen.<sup>44</sup> Die Möglichkeit der Wiederwahl ist gewährleistet.<sup>45</sup>

Die Modalitäten der Ernennung bzw. Wahl der Mitglieder des Wächterrates verdeutlichen das Primat des theokratischen Prinzips. Die sechs islamischen Rechtsgelehrten („fuqahā“) werden direkt vom religiösen Führer ernannt. Sie müssen Experten des „fiqh“ sein, sollen dem islamischen Recht Geltung verschaffen und stellvertretend für den herrschenden Rechtsgelehrten die Legislative beaufsichtigen.<sup>46</sup> Der Vorrang des theokratischen Prinzips folgt zudem auch aus den Abstimmungsmodalitäten innerhalb des Wächterrates, die den „fuqahā“ ein Übergewicht verschaffen. Darauf wird zurückzukommen sein.<sup>47</sup> Im Übrigen kommt bei der Wahl der sechs weiteren Juristen des Wächterrates das parlamentarische Prinzip zum Tragen, da diese von der Islamischen Beratenden Versammlung gewählt werden. Allerdings schlägt auch hier das Prinzip des „welāyat-e faqih“ zu Buche: Das Oberhaupt der Justiz, das der Beratenden Versammlung die Kandidaten vorschlägt, wird vom religiösen Führer für die Dauer von fünf Jahren ernannt, soll ein Gelehrter des islamischen Rechts („moğtahed“) sein und die Aufgaben der Judikative federführend wahrnehmen.<sup>48</sup> Durch sein Vorschlagsrecht beeinflusst er die Wahl der sechs weiteren Mitglieder nicht unerheblich.

<sup>40</sup> Art. 91 Nr. 2 IranVerf.

<sup>41</sup> *Hashemi* (Fn. 16), S. 278 f.

<sup>42</sup> Art. 92 IranVerf.

<sup>43</sup> *Hashemi* (Fn. 16), S. 284; *Wahdat-Hagh* (Fn. 18), S. 285.

<sup>44</sup> *Hashemi* (Fn. 16), S. 284.

<sup>45</sup> *Wafadar* (Fn. 36), S. 523; *H. Mehrpur*, *The Council of Guardians under the Constitution of the Islamic Republic of Iran*, *Islamic and Comparative Law Quarterly* VIII (1988), 65 (72).

<sup>46</sup> Vgl. auch *Khamehi* (Fn. 3), S. 121 f.; *Ebert/Fürtig Müller* (Fn. 1), S. 445.

<sup>47</sup> S. unten III.

<sup>48</sup> Art. 157 IranVerf.

### III. Die Kernkompetenzen des Wächterrates

Die Verfassung der Islamischen Republik stattet den Wächterrat mit einer Reihe von Kompetenzen aus. Hierzu gehört die Prüfung, ob die Beschlüsse der Islamischen Beratenden Versammlung den Vorgaben des Islams und den Vorschriften der Verfassung widersprechen<sup>49</sup> und die weitere Funktion des Wächterrates, die iranische Verfassung auszulegen.<sup>50</sup> Politisch relevant und heikel ist zudem seine Kompetenz, die Wahlen zur Expertenversammlung<sup>51</sup>, die Präsidentschaftswahlen, die Wahlen zur Islamischen Beratenden Versammlung und die Volksbefragungen<sup>52</sup> zu beaufsichtigen.<sup>53</sup> So wird dem Wächterrat verfassungsrechtlich die Aufgabe zugewiesen, die Eignung der Präsidentschaftskandidaten vor der Wahl zu prüfen.<sup>54</sup> Dies wird damit begründet, dass das Vorliegen der spezifischen, gesetzlich festgelegten Voraussetzungen, die die Eignung des Bewerbers des Präsidentenamtes betreffen,<sup>55</sup> durch eine kompetente und unvoreingenommene Instanz vor der Wahl zu prüfen sei.<sup>56</sup> Hierfür wird der Wächterrat als die taugliche Institution angesehen. Durch die präventive Prüfung können diejenigen Bewerber, deren Loyalität gegenüber den Maximen der Islamischen Republik in Frage steht, von den Wahlen ausgeschlossen werden.<sup>57</sup> Im Übrigen soll der Wächterrat auch während des Wahlvorgangs seine Aufsichtsfunktion ausüben. So stand der Wächterrat zuletzt bei der Präsidentschaftswahl vom Juni 2009 im Fokus der Öffentlichkeit. Nach dieser Wahl protestierten die Opposition und ihr aussichtsreichster Kandidat Moussavi, der offiziellen Verlautbarungen zufolge weniger Stimmen als der Amtsinhaber Ahmadinejad erzielt hatte, gegen das Ergebnis und warfen der Regierung Wahlmanipulation vor. Der Wächterrat beschloss, zehn Prozent der Stimmen nach dem Zufallsprinzip neu auszuzählen, und erklärte schließlich, dass es keine ernsthaften Unregelmäßigkeiten beim Wahlvorgang gegeben habe. Die Proteste gegen das Wahlergebnis hielten allerdings auch nach dieser Entscheidung an.<sup>58</sup>

<sup>49</sup> Art. 72, 91, 96 IranVerf.

<sup>50</sup> Art. 98 IranVerf.

<sup>51</sup> Diese Versammlung ist für die Ernennung und Absetzung des religiösen Führers zuständig, s. Art. 107, 111 IranVerf. Vgl. auch oben I 2).

<sup>52</sup> S. Art. 59 IranVerf.

<sup>53</sup> Art. 99 IranVerf.

<sup>54</sup> Art. 110 Nr. 9 IranVerf.; vgl. ferner Art. 118 IranVerf.

<sup>55</sup> Nach Art. 115 IranVerf. muss der Präsident der Republik iranischer Abstammung sein, die iranische Staatsangehörigkeit haben, Führungskraft, Leumund, Vertrauenswürdigkeit sowie *Gottesfurcht* aufweisen und an die Grundsätze der Islamischen Republik Iran und an die offizielle Religion des Landes glauben.

<sup>56</sup> *Hashemi* (Fn. 16), S. 318.

<sup>57</sup> Vgl. hierzu die Beispiele bei *S. Tellenbach*, Zur Verfassung der Islamischen Republik Iran, in: *S. Conermann/W. Schaffar* (Hrsg.), *Die schwere Geburt von Staaten*, Hamburg 2007, S. 369 (378).

<sup>58</sup> Vgl. auch den Artikel „Iran: Wächterrat bestätigt Wahlergebnisse“, *FAZ.NET* vom 30. Juni 2009.

Die erwähnte Kompetenz des Wächterrates zur Kontrolle der gesetzlichen Vorlagen der Islamischen Beratenden Versammlung folgt aus Art. 91 ff. i. V. m. 72 IranVerf. Nach Art. 72 IranVerf. kann die Beratende Versammlung keine Gesetze erlassen, die den Grundsätzen und Vorschriften der offiziellen Religion des Landes oder der Verfassung widersprechen. Die offizielle Religion des Landes sind der Islam und die „ğā<sup>c</sup>faritische“ Rechtsschule (die Schule der Zwölfer-Schia).<sup>59</sup> Die parlamentarischen Beschlüsse müssen also den Vorgaben des Korans und der „sunna“, den aus diesen Quellen durch die Lehre des „fiqh“ abgeleiteten Grundsätzen und der Doktrin der „ğā<sup>c</sup>faritischen“ Rechtsschule entsprechen.<sup>60</sup> Die Kontrolle durch den Wächterrat wird dadurch sichergestellt, dass ihm sämtliche Beschlüsse der Beratenden Versammlung zugeleitet werden.<sup>61</sup> Der Wächterrat hat die Pflicht, den einschlägigen Beschluss innerhalb von höchstens zehn Tagen auf die Übereinstimmung mit den Prinzipien des Islams und der Verfassung zu prüfen. Stellt er einen Widerspruch fest, hat er den Beschluss an das Parlament zur Revision zurückzuweisen.<sup>62</sup> Falls das Parlament die Auffassung des Wächterrates nicht teilt und sich weigert, etwaige Korrekturen vorzunehmen, wird der sog. Schlichtungsrat eingeschaltet.<sup>63</sup> Dessen Mitglieder werden vom religiösen Führer ernannt.<sup>64</sup> Der Schlichtungsrat ist quasi ein Vermittlungsausschuss, der in den Fällen aktiv wird, in denen sich die Beratende Versammlung und der Wächterrat nicht einigen.<sup>65</sup>

Kommt der Wächterrat innerhalb der zehntägigen Frist zu der Auffassung, dass die Vorlage mit den Grundsätzen des Islams und den Vorgaben der Verfassung konform ist, kann er dies förmlich beschließen.<sup>66</sup> Wenn er sich innerhalb der zehntägigen nicht äußert, wird sein Schweigen dahingehend ausgelegt, dass die Vorlage mit den genannten Prüfungsmaßstäben übereinstimmt.<sup>67</sup> Das Gesetz wird dann vollziehbar.<sup>68</sup> Um die Konsequenzen aus der kurzen Prüfungsfrist, die eine Verzögerung des Gesetzgebungsverfahrens verhin-

<sup>59</sup> S. Art. 12 IranVerf. Bei der Entstehung islamischen Rechts spielten die traditionellen Rechtsschulen und die von ihnen entwickelten Lehren eine wichtige Rolle. Die Geschichte der Rechtsschulen geht bis in die Anfangsphase des Islams zurück. S. zu den schiitischen Rechtsschulen *Zacharias* (Fn. 9), S. 43 (96 ff.).

<sup>60</sup> *Mahmoudi* (Fn. 8), 867 (871); *R. Moschtaghi*, Die Islamische Republik als Verfassungsprinzip – Ein Vergleich der Verfassungen von Afghanistan und Iran, VRÜ 41 (2008), 185 (212 f.).

<sup>61</sup> Art. 94 S. 1 IranVerf.

<sup>62</sup> Art. 94 S. 2 IranVerf.

<sup>63</sup> S. Art. 112 Abs. 1 IranVerf.

<sup>64</sup> Art. 112 Abs. 2 IranVerf.

<sup>65</sup> Vgl. auch *Tellenbach* (Fn. 57), S. 369 (379); *P. Parhisi*, Vom Wesen der iranischen Verfassung, VRÜ 40 (2007), 23 (38 f.); *M. Rasekh*, The Iranian Constitutional System in Context, Yearbook of Islamic and Middle Eastern Law 12, London (2005–2006), 69 (73 f.).

<sup>66</sup> S. Art. 96 IranVerf.

<sup>67</sup> *Hashemi* (Fn. 16), S. 296.

<sup>68</sup> Art. 94 S. 3 IranVerf.

dern soll, zu vermeiden, kann der Wächterrat in bestimmten Konstellationen eine Verlängerung der Prüfungsfrist verlangen: Art. 95 IranVerf. sieht dies für die Fälle vor, in denen der Wächterrat die vorgesehenen zehn Tage zur Prüfung und endgültigen Stellungnahme für nicht ausreichend hält. In diesen Fällen kann er unter Angabe von Gründen bei der Islamischen Beratenden Versammlung um einen Aufschub von höchstens zehn weiteren Tagen nachsuchen.

Die Abstimmungsmodalitäten des Wächterrates sind in Art. 96 und Art. 98 IranVerf. festgelegt. Soweit es um die Auslegung der Verfassung geht, entscheidet der Wächterrat mit Dreiviertelmehrheit.<sup>69</sup> Handelt es sich um die Prüfung der Vorlagen des Parlaments, ist Art. 96 IranVerf. einschlägig, der die Präponderanz der „fuqahā“ im Wächterrat verdeutlicht. Demnach wird die Feststellung der Übereinstimmung der Beschlüsse der Beratenden Versammlung mit den Geboten des Islams von der Mehrheit der „fuqahā“ des Wächterrates und hinsichtlich der Übereinstimmung mit der Verfassung von der Mehrheit aller Mitglieder des Wächterrates getroffen. Das bedeutet zunächst, dass die „fuqahā“ ein doppeltes Stimmrecht haben: Hinsichtlich der Übereinstimmung der Vorlage mit den Geboten des Islams entscheiden sie zu sechst. In Bezug auf die Verfassungskonformität der Vorlage entscheiden sie mit den sechs weiteren Juristen des Wächterrates, also im Plenum. Die Feststellung der Übereinstimmung mit dem einschlägigen Prüfungsmaßstab bedarf der Mehrheit der Stimmen, also vier bzw. sieben Stimmen.<sup>70</sup> Sind etwa drei „fuqahā“ der Ansicht, dass die Vorlage den Geboten des Islams widerspricht, wird die Vorlage an das Parlament zur Revision zurückgewiesen, weil die Mehrheit der Stimmen nicht erreicht ist. Das gilt selbst für die Konstellation, in der die Mehrheit des Wächterrates die Verfassungskonformität der Vorlage bestätigt. Die drei islamischen Rechtsgelehrten hätten also in diesem Fall eine Sperrminorität.

#### IV. Der Wächterrat als hybrides Organ

Betrachtet man die Funktion und Position des „šourā-ye negahbān“ im Verfassungsgefüge der Islamischen Republik Iran, ist die Schlussfolgerung naheliegend, dass diese Verfassungsinstitution ein hybrides Gebilde darstellt. Er ist, worauf der Begriff „šourā“ zunächst hinweist, ein Beratungsorgan, das die Beschlüsse des Parlaments daraufhin überprüft, ob sie mit den Grundsätzen des Islams und den Vorgaben der Verfassung übereinstimmen.<sup>71</sup> Insoweit nimmt der Wächterrat rechtsprechende Aufgaben wahr, da er als ein auf gesetzlicher Grundlage beruhendes, mit Juristen besetztes, dauerhaft eingerichtetes Organ am

<sup>69</sup> S. Art. 98 IranVerf. Nach der Geschäftsordnung des Wächterrates wird das Verfahren der Verfassungsauslegung initiiert, wenn es von Organen beantragt wird, die für die Anwendung der Verfassung zuständig sind. Derartige Organe können der Präsident oder das Oberhaupt der Justiz sein, s. *Hashemi* (Fn. 16), S. 310.

<sup>70</sup> *Wahdat-Hagh* (Fn. 18), S. 286; *Mehrpur* (Fn. 45), 65 (73).

<sup>71</sup> Vgl. zu den die Gesetzgebung überwachenden Räten in den islamischen Staaten *Ebert* (Fn. 11), S. 162 ff.

Maßstab des Rechts Entscheidungen trifft.<sup>72</sup> Zudem ist der Wächterrat für die Auslegung der iranischen Verfassung zuständig,<sup>73</sup> eine Aufgabe, die in der Regel der Verfassungsgerichtsbarkeit übertragen wird. Gleichwohl wird man den Wächterrat nicht als ein originäres Rechtsprechungsorgan qualifizieren können. Denn zum einen sind – aus rechtssystematischer Perspektive – die einschlägigen Vorschriften über den Wächterrat nicht im Abschnitt über die „Rechtsprechende Gewalt“<sup>74</sup>, sondern in demjenigen über die „Befugnisse und Zuständigkeit der Islamischen Beratenden Versammlung“<sup>75</sup>, also im Regelungskomplex der gesetzgebenden Gewalt, zu finden. Vergleicht man die Funktionsbeschreibung des Wächterrates mit derjenigen des Obersten Gerichtshofes des Landes, der für die Überwachung der richterlichen Durchführung der Gesetze durch die Gerichte und die Wahrung der Einheitlichkeit der Rechtsprechung zuständig ist,<sup>76</sup> erkennt man, dass die Verfassung deutlicher den Gerichtshof als den Wächterrat als ein klassisches Rechtsprechungsorgan einstuft. Zum anderen spricht Art. 91 IranVerf. von den „fuqahā“ bzw. „Juristen“ als Mitgliedern des Wächterrates, während Art. 156 ff. IranVerf. sowohl den Begriff des „mojtahed“<sup>77</sup>, als auch den Begriff des „qāzi“<sup>78</sup> bzw. „qozāt“<sup>79</sup> („Richter“ in Sgl./Pl.) verwenden. Jedenfalls bei den „Juristen“, die Mitglieder des Wächterrates sind, wäre die Verwendung des Begriffs „qāzi“ bzw. „qozāt“ denkbar gewesen, hätte der Wächterrat ein Rechtsprechungsorgan sein sollen.

Darüber hinaus streiten weitere Argumente gegen die Einordnung des Wächterrates zur rechtsprechenden und für eine – zumindest partielle – Zuordnung zur legislativen Gewalt.<sup>80</sup> Entscheidende Bedeutung hat hierbei Art. 93 IranVerf., wonach die Islamische Beratende Versammlung ohne die Existenz des Wächterrates grundsätzlich keinen legalen Status hat. Diese Bestimmung ist verfassungsgeschichtlich, nämlich vor dem Hintergrund der konstitutionellen Revolution in Iran (1906 – 1911) zu verstehen, die dieses Land von einer abso-

<sup>72</sup> Vgl. zum Begriff der „rechtsprechenden Gewalt“ im deutschen Recht *BVerfGE* 103, 111 (136 ff.); *D. Wilke*, Die rechtsprechende Gewalt, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), *HbStrR*, Bd. V, 3. Aufl., Heidelberg 2007, § 112 Rn. 56 ff.; *C. D. Classen*, in: H. v. Mangoldt/F. Klein/C. Starck, *GG*, Bd. 3, 5. Aufl., München 2005, Art. 92 Rn. 5 ff.; zum Begriff des „Gerichts“ im europäischen Recht s. *B. Wegener*, in: C. Calliess/M. Ruffert (Hrsg.), *EUV/EGV*, 3. Aufl., München 2007, Art. 234 EGV Rn. 16 m. w. N.

<sup>73</sup> Vgl. oben III.

<sup>74</sup> S. Art. 156 ff. IranVerf.

<sup>75</sup> S. Art. 71 ff. IranVerf.

<sup>76</sup> S. Art. 161 IranVerf.

<sup>77</sup> S. Art. 157 IranVerf., der die Eigenschaften des Oberhauptes der Justiz regelt.

<sup>78</sup> S. Art. 163 IranVerf., der von den Eigenschaften und Voraussetzungen des Richters spricht.

<sup>79</sup> S. Art. 162 IranVerf., der von den Richtern des Obersten Gerichtshofes des Landes spricht.

<sup>80</sup> Vgl. neben den hier genannten Gesichtspunkten auch Art. 97 S. 1 IranVerf., wonach die Mitglieder des Wächterrates während der Beratung der Gesetzesvorlagen im Parlament ein Anwesenheitsrecht haben.

luten in eine konstitutionelle Monarchie transformieren sollte.<sup>81</sup> Nach Art. 2 des Verfassungsergänzungsgesetzes von 1907 sollte durch das Parlament ein fünfköpfiges Gremium aus Gelehrten des islamischen Rechts und der Jurisprudenz eingesetzt werden, das die Pflicht hatte, die Parlamentsbeschlüsse im Hinblick auf ihre Vereinbarkeit mit den Prinzipien des Islams zu prüfen.<sup>82</sup> Diese Bestimmung wurde aber in der damaligen Ära faktisch nicht vollzogen. Damit dem Wächterrat nicht das gleiche „Schicksal“ widerfährt, wurde in der Verfassung von 1979 die genannte Klausel eingeführt, die die Funktionsfähigkeit der legislativen Gewalt von der Existenz des Wächterrates abhängig macht.<sup>83</sup>

Abgesehen hiervon gibt es weitere Unterschiede zwischen dem Wächterrat und einem tradierten Organ der Judikative, wie etwa einem Verfassungsgericht. So sind die Entscheidungen des Wächterrates im Gesetzgebungsverfahren weder letztverbindlich noch endgültig. Falls sich der Wächterrat und die Islamische Beratende Versammlung nicht einigen, tritt, wie erwähnt,<sup>84</sup> der Schlichtungsrat in Erscheinung, der zwischen beiden Institutionen vermitteln soll.<sup>85</sup> Hierbei werden in den Schlichtungsrat auch Mitglieder des Wächterrates einberufen.<sup>86</sup> Eine derartige Praxis wäre im Falle der Existenz eines Verfassungsgerichts eher unüblich, weil dann die Mitglieder des Gerichts über ihre eigenen Entscheidungen verhandeln würden. Schließlich werden die Mitglieder des Wächterrates auch bei Verfassungsänderungen beteiligt. Art. 177 IranVerf. sieht hierfür zunächst einen nach Konsultation des Schlichtungsrates ergehenden Erlass des religiösen Führers mit den einschlägigen Änderungen und Ergänzungen sowie die Einsetzung eines Rates für Verfassungsänderung vor. Dieser Rat besteht aus Mitgliedern des Wächterrates und weiteren Amtsträgern. Der Wächterrat ist also auch in diesen legislativen Entscheidungsprozess involviert.

Trotz der skizzierten Argumente ist der Wächterrat weder ausschließlich der gesetzgebenden Gewalt zugehörig noch hat er den Status einer „Zweiten Kammer“. Sein hybrider Charakter folgt aus seiner Zusammensetzung und Aufgabenstellung. Die Zusammensetzung des Wächterrates wird vom religiösen Führer maßgeblich beeinflusst, indem er die sechs „fuqahā“, die mit doppeltem Stimmrecht ausgestattet sind, unmittelbar ernennt und auch bei der Wahl der weiteren Juristen, die vom Oberhaupt der Justiz dem Parlament vorgeschlagen werden, nicht völlig außen vor ist.<sup>87</sup> Bereits die Zusammensetzung des Wächterrates verdeutlicht seine Affiliation zum Amt des „wali-e faqih“. Die Aufgabe des Wächter-

<sup>81</sup> Vgl. hierzu *J. Afary*, *The Iranian Constitutional Revolution 1906–1911*, New York 1996, S. 63 ff.; *Ebert/Fürtig Müller* (Fn. 1), S. 1 ff.; *Buchta* (Fn. 16), S. 135 (141 f.).

<sup>82</sup> Der Text dieser Vorschrift ist abgedruckt bei *Mehrpur* (Fn. 45), 65 (70); s. ferner *S. Tellenbach*, *Untersuchungen zur Verfassung der Islamischen Republik Iran vom 15. November 1979*, Berlin 1985, S. 217; *Ebert* (Fn. 11), S. 164.

<sup>83</sup> S. auch *Mehrpur* (Fn. 45), 65 (70 f.).

<sup>84</sup> S. III.

<sup>85</sup> S. Art. 112 IranVerf.

<sup>86</sup> Vgl. *M. P. Amineh*, *Demokratisierung und ihre Feinde in Iran*, APuZ B 9/2004, 25 (26).

<sup>87</sup> S. II.

rates ist daneben auch im Lichte des Art. 57 IranVerf. zu interpretieren: Demnach stehen alle regierenden Gewalten (Legislative, Exekutive und Judikative) unter der Aufsicht des religiösen Führers. Diese das Gewaltenteilungsprinzip nivellierende Grundsatznorm ist für das Verständnis der Position des Wächterrates hilfreich. Unter Zugrundelegung dieser Norm lässt sich der Wächterrat als eine Institution einordnen, die im Auftrag des religiösen Führers das Parlament beaufsichtigt, dessen Beschlüsse gegebenenfalls stoppt und den Zugang zu den staatlichen Wahlämtern reglementiert.<sup>88</sup>

## V. Rechtsvergleichende Aspekte

Obwohl die judikative Komponente bei der Institution des Wächterrates gegenüber der legislativen Komponente in den Hintergrund tritt, weist der Wächterrat gewisse Gemeinsamkeiten mit ausländischen Verfassungsgerichten auf. In erster Linie ist hierbei der französische „Conseil constitutionnel“ (Verfassungsrat) zu nennen, dem der Wächterrat in gewisser Hinsicht nachgebildet ist, von dem er sich aber maßgeblich unterscheidet.<sup>89</sup> Ähnlich wie der verfassungsrechtliche Status des Wächterrates war früher der verfassungsrechtliche Status des Verfassungsrates nicht eindeutig geklärt. Insbesondere in der ersten Phase nach seiner Errichtung durch die französische Verfassung von 1958 standen die politischen Kräfte der Idee einer echten Verfassungsgerichtsbarkeit und einer damit einhergehenden Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen ablehnend gegenüber.<sup>90</sup> Dementsprechend wollte man den Verfassungsrat auch nicht als ein „Gericht“ qualifizieren und wählte daher den Begriff des „Conseil“.<sup>91</sup> Die Frage, ob der Verfassungsrat tatsächlich ein „Gericht“ darstellt, ist zwar auch heute noch umstritten. Sie wird aber von der überwiegenden Auffassung in der französischen Rechtswissenschaft bejaht.<sup>92</sup>

Der Verfassungsrat besteht grundsätzlich aus neun Mitgliedern; jeweils drei von ihnen werden vom Präsidenten der Republik, vom Präsidenten der Nationalversammlung und vom Präsidenten des Senats ernannt.<sup>93</sup> Ähnlich wie beim Wächterrat wird der Verfassungsrat alle drei Jahre zu je einem Drittel erneuert. Im Gegensatz zum Wächterrat kann die Amtszeit der Mitglieder des Verfassungsrates nicht erneuert werden.<sup>94</sup> Von Rechts wegen und auf Lebenszeit gehören allerdings auch die ehemaligen Präsidenten der Republik dem

<sup>88</sup> Vgl. hierzu auch die Deutungen bei *Khamehi* (Fn. 3), S. 121 f.; *Mehrpur* (Fn. 45), 65 (72).

<sup>89</sup> Vgl. hierzu auch *Tellenbach* (Fn. 82), S. 218 f.; *dies.* (Fn. 57), S. 369 (377 f.). S. zum Verfassungsrat *M. Fromont*, *Der französische Verfassungsrat*, in: C. Starck/A. Weber (Hrsg.), *Verfassungsgerichtsbarkeit in Westeuropa*, Teilband I: Berichte, 2. Aufl., Baden-Baden, 2007, S. 227 ff.; *P. Mels*, *Bundesverfassungsgericht und Conseil constitutionnel*, München 2003, S. 91 ff.

<sup>90</sup> *Mels* (Fn. 89), S. 82 ff.

<sup>91</sup> *Mels* (Fn. 89), S. 494.

<sup>92</sup> Vgl. *Mels* (Fn. 89), S. 198 ff.

<sup>93</sup> Art. 56 Abs. 1 FranzVerf.

<sup>94</sup> Art. 56 Abs. 1 FranzVerf.; zur Rechtslage beim Wächterrat s. II.

Verfassungsrat an.<sup>95</sup> Abgesehen hiervon sind gewisse Parallelitäten bei den Zuständigkeiten der beiden Institutionen zu entdecken. Das gilt zunächst für die präventive, von Amts wegen durchzuführende Normenkontrolle. Der Verfassungsrat prüft u. a. bei verfassungsausführenden Gesetzen und Geschäftsordnungen der parlamentarischen Versammlungen vor ihrer Verkündung obligatorisch, ob sie mit der Verfassung in Einklang stehen.<sup>96</sup> Während der Verfassungsrat eine präventive Normenkontrolle bei anderen Gesetzen nur auf Antrag bestimmter Amtsträger<sup>97</sup> vornimmt,<sup>98</sup> prüft der Wächterrat alle Parlamentsbeschlüsse antragsunabhängig, hat also noch weiterreichende Befugnisse. Ähnlich wie für den Wächterrat<sup>99</sup> ist auch für den Verfassungsrat eine kurze Prüfungsfrist vorgesehen: Der Verfassungsrat entscheidet in den genannten Fällen binnen eines Monats. Auf Ersuchen der Regierung wird die Frist in dringenden Fällen auf acht Tage verkürzt.<sup>100</sup> Nach der Verfahrenskonstruktion erfolgt bei beiden Organen die Normenkontrolle, wie erwähnt, präventiv. Gleichwohl nehmen beide Organe jedenfalls ausnahmsweise das Recht für sich in Anspruch, bereits in Kraft getretene Gesetze nachträglich zu kontrollieren.<sup>101</sup> Während schließlich die Entscheidungen des Verfassungsrates alle öffentlichen Gewalten binden und nicht rechtsmittelfähig sind,<sup>102</sup> fehlt den Entscheidungen des Wächterrates in Gesetzgebungsverfahren die Letztverbindlichkeit.<sup>103</sup> Der größte substantielle Unterschied zwischen beiden Institutionen besteht allerdings im Umfang der Prüfungstätigkeit: Während der Wächterrat eine Prüfung am Maßstab religiösen Rechts vornimmt, kennt die laizistische französische Verfassung<sup>104</sup> eine derartige Prüfung nicht.

Neben seiner Zuständigkeit zur Normenkontrolle hat der französische Verfassungsrat auch das Recht, Wahlen und Abstimmungen zu kontrollieren. Gem. Art. 58 FranzVerf. wacht der Verfassungsrat über die Ordnungsmäßigkeit der Wahl des Präsidenten der Republik. Er kontrolliert die Durchführung der Wahl sowie die allgemeine Stimmauszählung

<sup>95</sup> Art. 56 Abs. 2 FranzVerf.

<sup>96</sup> Art. 61 Abs. 1 FranzVerf.; s. auch *Mels* (Fn. 89), S. 272, 275.

<sup>97</sup> Diese sind der Präsident der Republik, der Premierminister, der Präsident der Nationalversammlung, der Präsident des Senats oder sechzig Abgeordnete bzw. Senatoren.

<sup>98</sup> Art. 61 Abs. 2 FranzVerf.

<sup>99</sup> Vgl. oben III.

<sup>100</sup> Art. 61 Abs. 3 FranzVerf.

<sup>101</sup> Dieses Recht stützt der Wächterrat namentlich auf Art. 4 IranVerf., der die Übereinstimmung sämtlicher Normen mit den Maßstäben des Islams vorschreibt, s. dazu oben I 1 und *Hashemi* (Fn. 16), S. 299 f.; zur französischen Rechtsprechung, die die Verfassungsmäßigkeit einer bereits verkündeten Vorschrift prüft, wenn diese durch ein zu kontrollierendes Gesetz geändert oder ergänzt wird, s. *Fromont* (Fn. 89), S. 227 (237).

<sup>102</sup> Art. 62 Abs. 3 FranzVerf.

<sup>103</sup> Vgl. oben IV.

<sup>104</sup> S. Art. 1 FranzVerf.

und befindet über Reklamationen, die in den Wahlprotokollen festgehalten werden.<sup>105</sup> Eine präventive Kontrolle der politischen Eignung des Bewerbers gibt es in Frankreich nicht. Im Übrigen wacht der Verfassungsrat, wie der Wächterrat,<sup>106</sup> über die Ordnungsmäßigkeit der verfassungsrechtlich vorgesehenen Referenden.<sup>107</sup>

Außer der französischen Verfassung kennen auch andere europäische Verfassungen das Konzept der präventiven Normenkontrolle. Zu nennen sind die Verfassungen Portugals<sup>108</sup> und Irlands<sup>109</sup>, die eine antragsabhängige, d. h. fakultative Normenkontrolle durch das Verfassungsgericht bzw. durch den Obersten Gerichtshof des Landes unter bestimmten Voraussetzungen ermöglichen.<sup>110</sup> Innerhalb der islamischen Länder gibt es gewisse Ähnlichkeiten zwischen dem Wächterrat und dem „Federal Shariat Court“ von Pakistan.<sup>111</sup> Der „Federal Shariat Court“ besteht aus höchstens acht muslimischen Richtern, von denen höchstens drei Experten des islamischen Rechts sein sollen.<sup>112</sup> Er wird selbst, auf Antrag eines pakistanischen Staatsbürgers, auf Antrag der Zentralregierung oder einer Provinzregierung aktiv und prüft, ob gesetzliche Normen den Vorgaben des Islams (also des Korans und der „sunna“) widersprechen.<sup>113</sup> Wie der Wächterrat prüft auch dieser Gerichtshof staatliche Normen am Maßstab religiösen Rechts. Allerdings erfolgt hier eine ex post-Kontrolle.

## VI. Resümee

Der Wächterrat ist eine Institution, die seit der Gründung der Islamischen Republik Iran zu den tragenden Pfeilern des islamischen Regierungssystems zählt. Seine religiös-theoretischen Grundlagen findet der Wächterrat in der Lehre von der Herrschaft der „fuqahā“, die die Durchsetzung der Gesetze des Islams, die Errichtung eines islamischen Staates und dessen Führung durch klerikale Rechtsgelehrte zum Ziel erklärt. Verfassungsrechtlich folgt seine Funktion aus der Grundsatznorm des Art. 4 IranVerf., der die Islamisierung der gesamten staatlichen Rechtsordnung als Leitprinzip definiert. Die Durchsetzung dieses Prinzips ist die primäre Aufgabe des Wächterrates, bei deren Wahrnehmung er über Entscheidungs- und Interpretationsspielräume verfügt. Das gilt namentlich bei der von ihm zu

<sup>105</sup> *Mels* (Fn. 89), S. 341; *Fromont* (Fn. 89), S. 227 (241 f.).

<sup>106</sup> S. Art. 99 IranVerf.

<sup>107</sup> Art. 60 FranzVerf.

<sup>108</sup> S. Art. 278 PortVerf.

<sup>109</sup> S. Art. 26 IrlVerf.

<sup>110</sup> S. hierzu auch A. Weber, Generalbericht: Verfassungsgerichtsbarkeit in Westeuropa, in: C. Starck/A. Weber (Hrsg.), *Verfassungsgerichtsbarkeit in Westeuropa*, Teilband I: Berichte, 2. Aufl., Baden-Baden 2007, S. 313 (331 f.).

<sup>111</sup> Art. 203A ff. PakVerf.

<sup>112</sup> Art. 203C PakVerf.

<sup>113</sup> Art. 203D PakVerf.

beurteilenden Frage, welche Schlussfolgerungen im Einzelfall aus den „islamischen Grundsätzen“ zu ziehen sind. In der Praxis ist der Wächterratt häufig als eine den Status quo verteidigende Instanz aufgetreten, die sich als Gegenspieler des Parlaments versteht. Dieser Antagonismus ist dann deutlich geworden, wenn das Parlament politische Reformvorhaben, wie etwa auf dem Gebiet der Familien- und Frauenpolitik, auf den Weg bringen wollte.<sup>114</sup> Nichtsdestotrotz hat auch der Wächterratt seine ursprüngliche Machtposition – zumindest teilweise – eingebüßt. Dies ist auf Kompetenzverlagerungen im politischen System der Islamischen Republik zurückzuführen, die mit der Errichtung des Schlichtungsrates zusammenhängen. Nach dem religiösen Führer bildet diese Institution in sensiblen Gesetzgebungsverfahren die maßgebliche Schaltstelle.<sup>115</sup>

<sup>114</sup> Vgl. hierzu etwa die Beispiele bei *K. Amirpur*, Gibt es in Iran noch einen Reformprozess?, APuZ B 9/2004, 18 (21). S. ferner *Tellenbach* (Fn. 57), S. 369 (379); *M. Kar*, The Deadlock in Iran – Constitutional Constraints, *Journal of Democracy* 14 (2003), 132 (134).

<sup>115</sup> Vgl. auch *Kar* (Fn. 114), 132 (134).

remains a subject of controversial debate. Still, the 1980 constitution, and thus the partially preserved institutional order of the military regime, on the one hand determines the proceedings and the feasible outcome of democratic reforms. On the other hand – given its illegitimate origin and its constraints to democratic participation and decision making – the constitution as a whole is contested: politicians, legal scholars and political activists aim for an entirely new, genuinely democratic constitution. This report shall, following a short summary of the debate's historical and institutional background, provide an overview of some of its most relevant subjects and arguments.

### **The Convention on the Rights of the Child – a comparative analysis of the implications to Austria and India**

By *Julia Villotti*, Innsbruck

The Convention on the Rights of the Child, adopted by the General Assembly of the United Nations on November 20<sup>th</sup> 1989 is, if measured by the number of participant UN member states, the most successful international convention in history. With the notable exceptions of Somalia and the United States of America, all member states are now signatories and have, to varying degrees taken appropriate measures to implement the standards as provided by the Convention into their national legal orders.

A short overview of the development of child rights at the international level forms the introduction of the present article. Then, by a comparative analysis, the implications to India and Austria are evaluated – two states at opposite ends of the spectrum with regards to geographical scope, demographics and culture. Thereby the varying means of implementation, inherent problems and opportunities are explored. Finally, the Convention itself is critically assessed.

### **The role of the Guardian Council in the Constitution of Iran**

By *Foroud Shirvani*, München

The Guardian Council (*šourā-ye negahbān*) is one of the most relevant institutions in the Constitution of the Islamic Republic of Iran. Its role is stated in the Constitution and is to be seen in context with the central religious, ideological and normative axioms of the Islamic Republic. Due to the Constitution all kinds of national law have to be based on Islamic criteria. Therefore, the Guardian Council has to review the bills of the Islamic Consultative Assembly (i.e. the Parliament) regarding their compliance with Islamic ordinances and the provisions of the Constitution. The interpretation of the Islamic criteria and canons is duty of the religious jurists (*fuqahā*) who are members of the Guardian Council. These members are appointed by the religious Leader. The other members of the Guardian Council are jurists recommended by the Head of the Judiciary to the Islamic Consultative

Assembly and elected by this body. The Guardian Council is a hybrid institution: On the one hand, it is staffed with jurists, makes decisions on the basis of law and fulfils judicial tasks. On the other hand, the Guardian Council at least partially belongs to the legislative power. This finding is confirmed by Art. 93 of the Iranian Constitution stipulating that the Islamic Consultative Assembly generally has no legal status without the simultaneous existence of the Guardian Council. In the political process the Guardian Council has lost its original power to some extent. One of the reasons is the transfer of competences to the Exigency Council. This institution is similar to an arbitration panel engaged in cases where the Consultative Assembly and the Guardian Council cannot reach agreement.