

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Guido Steinberg

Der Irak zwischen Föderalismus und Staatszerfall

Interessen und Handlungsoptionen
irakischer und regionaler Akteure

S 18
Juli 2007
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2007

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

5	Problemstellung und Empfehlungen
7	Akteure und ihre Positionen im Föderalismusstreit
8	Föderalisten
8	<i>Die Kurdenparteien (PUK und KDP)</i>
11	<i>Der Irakische Islamische Hohe Rat</i>
13	Zentralisten
13	<i>Sunnitische Organisationen</i>
14	<i>Die Sadr-Bewegung</i>
15	<i>Die Fadila-Partei</i>
17	Themen im Streit um die föderale Neugliederung
17	Verfassungsdebatte und Ölgesetz
19	Der Anschluss von Kirkuk an die Kurdenregion
20	Die föderale Region im Südirak
23	Zur Rolle regionaler Akteure
23	Türkei
25	Syrien
26	Iran
27	Saudi-Arabien
29	Schlussfolgerungen
31	Abkürzungen

*Dr. Guido Steinberg ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter der
Forschungsgruppe Naher/Mittlerer Osten und Afrika*

**Der Irak zwischen Föderalismus und Staatszerfall.
Interessen und Handlungsoptionen irakischer und
regionaler Akteure**

Der Irak wird in Zukunft nicht mehr der zentralistische Staat sein, der er bis zum Sturz Saddam Husseins 2003 war. Die Kurden und viele Schiiten verbinden mit einem starken, aus Bagdad geführten Zentralstaat die Erfahrung einer brutalen Diktatur, die vor allem seit 1990 immer mehr zur Herrschaft eines von arabischen Sunniten dominierten Machtapparats wurde. Schon jetzt geht es nur noch darum zu verhindern, dass der Irak vollständig auseinanderbricht. Zwar wird vereinzelt gefordert, die Dreiteilung des Landes hinzunehmen und auf eine Trennung von Schiiten, Sunniten und Kurden hinzuwirken. Doch die damit verbundenen Risiken sind zu groß. Sollte sich eine endgültige Teilung abzeichnen, wird sich der Bürgerkrieg im Irak weiter intensivieren und fast zwangsläufig Interventionen von Nachbarstaaten nach sich ziehen. Die einzig realistische Strategie, dem Staatszerfall Einhalt zu gebieten, liegt in einer weitgehenden Dezentralisierung staatlicher Funktionen. Diese wird im Irak seit 2003 unter dem Föderalismusbegriff diskutiert. Auch dieser Lösungsansatz ist mit großen Risiken behaftet. Die Entwicklung hin zu einem föderalen Irak dürfte allerdings nicht mehr aufzuhalten sein.

In dieser Studie werden die Interessen und Handlungsoptionen der irakischen und der regionalen Akteure dargelegt, um die relevanten Konfliktlinien im Ringen um die künftige staatliche Ordnung des Irak herauszuarbeiten. Weiterhin werden die Machtbalance im Irak selbst und der Einfluss der Besatzungsmächte und Nachbarstaaten untersucht. Auf diese Weise lassen sich die Folgen für den Irak und die Region präziser einschätzen.

Zwei Themenkomplexe dominieren die Kontroverse über das Thema Föderalismus im Irak: Die beiden führenden Kurdenparteien Patriotische Union Kurdistans (PUK) und Demokratische Partei Kurdistans (KDP) fordern den Anschluss der Stadt und Provinz Kirkuk an die schon bestehende autonome Kurdenregion. Dagegen beabsichtigt der schiitische Irakische Islamische Hohe Rat, eine von ihm kontrollierte Region im schiitischen Süden und Zentrum des Landes zu gründen. Beide Akteure untermauern ihre Forderungen mit Hilfe des Föderalismuskonzepts und der im Oktober 2005 verabschiedeten föderalen Verfassung.

Aus diesem Grund wird die Auseinandersetzung um die künftige politische Struktur des Landes darüber geführt werden, wie sich die Föderalismusartikel der irakischen Verfassung von 2005 konkret ausgestalten lassen. Grundannahme dieser Studie ist, dass eine föderale Lösung die einzige Möglichkeit sein wird, den Irak überhaupt als Staat zu erhalten. Die wichtigste Aufgabe der deutschen und europäischen Politik wird es daher sein, Ansätze zu einer friedlichen föderalen Lösung zu unterstützen. Hierbei ist indes Vorsicht geboten, weil die »Föderalisten« im Irak in erster Linie die eigene Machtbasis in Kurdistan bzw. im schiitischen Süden des Landes zu sichern suchen. Ihnen geht es weniger um ein funktionsfähiges föderales System, sondern eher um machtpolitisch motivierte Autonomie. Die beiden Kurdenparteien und der Hohe Rat müssen dazu bewogen werden, gütliche Einigungen mit ihren innenpolitischen Gegnern anzustreben. Schon heute drohen die Auseinandersetzungen im Nord- und im Südirak über zwei Aspekte der Föderalismusfrage zu eskalieren:

- ▶ Die geplante Inkorporierung Kirkuks in die Kurdenregion hat bereits seit 2006 zu einer Intensivierung der Gewalt in Stadt und Provinz geführt. Diese Konfrontation wird weiter eskalieren. Hier besteht die Gefahr eines arabisch-turkmenisch-kurdischen Konflikts, der eine Intervention von Nachbarstaaten nach sich ziehen könnte, insbesondere der Türkei.
- ▶ Der Streit über die Einrichtung einer föderalen Region im schiitischen Süden und im Zentrum des Landes erwuchs aus dem Bestreben des Hohen Rates, seine Position in den Schiitenprovinzen gegen die Sadr-Bewegung zu konsolidieren. Dieser Konflikt kann im schlimmsten Fall zu einem inner-schiitischen Bürgerkrieg ausufern.

Für die deutsche und europäische Politik bedeutet dies:

- ▶ Die Einwirkungsmöglichkeiten Deutschlands und Europas auf den Irak-Konflikt sind eng begrenzt. Dennoch muss Europa weiterhin die Position vertreten, dass die territoriale Integrität des Irak zu gewährleisten ist und die Dezentralisierung staatlicher Gewalt Grundlage einer politischen Neuordnung sein sollte. Nur in einem föderalen Staat wird ein Ausgleich zwischen den Bevölkerungsgruppen möglich sein. Wie ein künftiges föderales System ausgestaltet wird, sollte den Irakern überlassen werden. Dabei muss ihnen jedoch verdeutlicht werden, dass ein solches Projekt nur Aussicht auf nachhaltigen Erfolg hat, wenn es mit friedlichen Mitteln verwirklicht wird. Die EU muss mehr Energie dar-

auf verwenden, diejenigen irakischen und regionalen Akteure zu mehr Kompromissbereitschaft zu bewegen, zu denen sie Beziehungen unterhält.

- ▶ Die Kurdenparteien PUK und KDP sind die einzigen irakischen Akteure, die sich in Reichweite europäischer Politik befinden. Die bestehenden Kontakte sollten genutzt werden, um darauf hinzuwirken, dass keine Araber aus Kirkuk vertrieben werden, die Interessen der Minderheiten in der Provinz gewahrt bleiben und die Kurden einer verbindlichen Regelung darüber zustimmen, wie die Öleinnahmen des Gesamtirak verteilt werden sollen. Da die Kurdenparteien den Anschluss Kirkuks gegen den Widerstand der Türkei durchsetzen wollen, sollte die EU anbieten, die Beitrittsgespräche sowie zusätzliche Kontakte mit Ankara zu nutzen, um die türkische Regierung zum Einlenken zu bewegen. Die Aussicht auf einen Beitritt zur EU dürfte – neben dem Bündnis mit den USA und den möglichen regionalen Folgen einer Intervention – trotz aller innereuropäischen Widerstände weiterhin das stärkste Argument sein, um die Türkei zur Mäßigung ihrer Irak-Politik zu veranlassen. Die EU und Deutschland sollten der Türkei verdeutlichen, dass ein kooperatives Verhältnis zu einem stabilen und sicheren Irakisch-Kurdistan türkischen Interessen dient, vor allem dem Interesse an der wirtschaftlichen Entwicklung Ostanatoliens und an Stabilität in den Kurdengebieten der Türkei.
- ▶ Ebenso groß wie die Gefahr einer innenpolitischen Intensivierung der Gewalt ist die einer regionalen Eskalation. Die meisten Nachbarstaaten stehen einer Föderalisierung des Irak ablehnend gegenüber, da sie darin eine Bedrohung der territorialen Integrität des Landes sehen. Zurzeit gilt es daher dazu beizutragen, dass die Krise im Irak keine Interventionen der Nachbarstaaten Türkei, Iran, Syrien und Saudi-Arabien nach sich zieht. Der beste Ansatz wäre ein Regionalforum der unmittelbaren Nachbarn des Irak. Diese haben ihr Interesse an regionaler Zusammenarbeit bereits demonstriert. Sie entsandten Vertreter zu Treffen der Nachbarstaaten einschließlich Ägyptens und zuletzt auch der USA und der internationalen Gemeinschaft, um die Auswirkungen des Irak-Krieges zu diskutieren. Die EU und Deutschland sollten diese Ansätze mit dem Fernziel einer neuen (sub-)regionalen Sicherheitsarchitektur fördern. Da alle Nachbarn an der Erhaltung der territorialen Integrität des Irak interessiert sind, bestünde durchaus Aussicht auf Erfolg.

Akteure und ihre Positionen im Föderalismusstreit

Nur eine Föderalisierung wird einen vollkommenen Zerfall des Irak verhindern. Starke Kräfte im Land wie die beiden führenden Kurdenparteien Patriotische Union Kurdistans (PUK) und Demokratische Partei Kurdistans (KDP) und der schiitische Irakische Islamische Hohe Rat¹ fordern eine solche Föderalisierung. Diesen Kräften geht es jedoch weniger um den Föderalismus an sich. Vielmehr wollen die Kurdenparteien ihre eigene Machtbasis im autonomen Irakisch-Kurdistan sichern und ausbauen, während der Hohe Rat nach dem Muster der Kurdenregion ein von ihm kontrolliertes Gebiet im schiitischen Süden und Zentrum des Landes aufbauen will. Dabei handelt es sich eher um ein machtpolitisch motiviertes Autonomie- als um ein Föderalismusmodell. Daher beschränkt sich die Debatte im Irak weitgehend auf die konkreten Projekte der kurdischen und schiitischen Parteien und in diesem Zusammenhang auf das Problem der Kontrolle des Energiesektors. Die für herkömmliche Föderalismusdiskussionen wichtigen Fragen wie beispielsweise die Einrichtung einer zweiten Parlamentskammer und eines Obersten Gerichtshofs treten demgegenüber in den Hintergrund. Die Kurdenparteien und der Hohe Rat profitieren davon, dass sie als wichtigste Verbündete der USA im Irak auf die stillschweigende Duldung ihrer Vorgehensweise durch Washington bauen können. Ihre Gegner – die Sadr-Bewegung, die Fadila-Partei und sunnitische Organisationen – können dagegen nicht auf die Unterstützung der Besatzungsmacht rechnen. Da aber die starke Position der »Föderalisten« ein Ergebnis ihres Bündnisses mit den USA ist, sind sie auch besonders abhängig von deren Politik im Irak.

Obwohl die US-Regierung an Einfluss auf die irakische Innenpolitik verloren hat, ist sie als wichtigste Besatzungsmacht weiterhin ein maßgeblicher Akteur. Die am 10. Januar 2007 von Präsident Bush verkündete neue Irak-Strategie bedeutet eher eine Akzentverschiebung als einen grundlegenden Richtungswechsel.² Die

Strategie sah vor, die Zahl der amerikanischen Truppen um 21 500 zu erhöhen, um die Sicherheitslage primär in Bagdad zu stabilisieren. Außerdem erhöhte Bush den Druck auf die irakische Regierung, mehr Verantwortung für die innere Sicherheit zu übernehmen. So drohte er implizit mit einem amerikanischen Truppenabzug, sollte Bagdad in Zukunft nicht effektiver zum Aufbau eigener Sicherheitskräfte beitragen. Mit dieser Drohung blieb Bush zwar weit hinter der Forderung der Baker-Hamilton-Kommission zurück, die einen Zeitplan für einen Truppenabzug verlangt hatte. Er machte jedoch unmissverständlich klar, dass die Regierung Maliki nur unter bestimmten Voraussetzungen mit einer fortgesetzten militärischen Präsenz der USA rechnen könne. Die wichtigste innenpolitische Streitfrage, nämlich die der künftigen föderalen Ordnung des Irak, sprach Bush nicht an.

Diese Akzentverschiebung wirft die Frage auf, wie viel Einfluss Washington noch auf die irakische Politik hat. Seit den irakischen Parlamentswahlen des Jahres 2005 hat sich herausgestellt, dass sich die Einwirkungsmöglichkeiten der Regierung Bush reduziert haben. So konnte sie nicht verhindern, dass sich der Aufstand sunnitischer Gruppierungen ab Februar 2006 zu einem Bürgerkrieg auswuchs – auch weil schiitische Verbündete der USA nun vermehrt Sunniten attackierten. Wie viel die USA im Irak tatsächlich noch ausrichten können, wird sich daran zeigen, wie die irakische Regierung auf den zunehmenden Druck reagiert. Die im Mai 2006 gebildete »Regierung der nationalen Einheit« besteht nur auf dem Papier und ist weitgehend handlungsunfähig. Die Gefahr ist groß, dass es der Regierung trotz amerikanischer Unterstützung nicht gelingen wird, einheimische Sicherheitskräfte aufzubauen. Dies könnte zu einem vollständigen Zusammenbruch des Landes führen.

Die gegenwärtige Situation lässt eine substantielle Verbesserung der Sicherheitslage nicht realistisch erscheinen. In der zweiten Jahreshälfte 2007 und 2008 wird das Gewaltniveau hoch bleiben, und es steht zu befürchten, dass Nachbarstaaten intervenieren. Auch über 2008 hinaus muss mit andauernder Instabilität gerechnet werden. Den US-Truppen wird es kaum gelingen, den Bürgerkrieg im Zentralirak zu beenden, und im Zusammenhang mit den Föderalismusprojek-

¹ Vor ihrer Umbenennung im Mai 2007 hieß diese Organisation »Hoher Rat für die Islamische Revolution im Irak« (Supreme Council for the Islamic Revolution in Iraq, SCIRI).

² The White House, *President's Address to the Nation*, 10.1.2007, <www.whitehouse.gov/news/releases/2007/01/20070110-7.html>.

ten im Süden und Norden des Landes ist eine Ausweitung der Gewalt zu erwarten. Dennoch hat die US-Regierung mehrfach deutlich gemacht, dass sie die Föderalismusprojekte ihrer kurdischen und schiitischen Verbündeten – der beiden Kurdenparteien PUK und KDP und des schiitischen Hohen Rates – stillschweigend akzeptiert. Zum einen will sie sich auf diese Weise deren Loyalität sichern. Zum anderen versucht sie, auf die Konfliktparteien im Irak dahingehend einzuwirken, dass sie Streitfragen einvernehmlich lösen. Insgesamt vermeidet sie offene Stellungnahmen zu den Plänen ihrer Verbündeten.

Wenn die amerikanische Strategie scheitert und die Konflikte im Süden und Norden massiv eskalieren, ist ein Bürgerkrieg mit direkter militärischer Intervention der Nachbarstaaten nicht auszuschließen. Im bestmöglichen Fall werden schiitische Parteien den arabischen Teil des Irak beherrschen und sich schrittweise gegen ihre sunnitischen Widersacher durchsetzen. Eine schiitische Diktatur wäre die Folge. Dies wäre zwar kein positives Ergebnis, doch würde bei einem solchen Ausgang das Land zumindest stabilisiert. In jedem Fall wird die Föderalismusfrage das wichtigste Thema innenpolitischer Auseinandersetzungen im Irak bleiben. Selbst in einem noch ungünstigeren Szenario – wenn die Kurden nach weitgehender Unabhängigkeit streben und die Schiiten ihre Machtbasen im Süden des Landes zu konsolidieren suchen – werden die meisten Akteure ihre Machtpolitik mit föderalistischen Argumenten rechtfertigen. Die wichtigste innenpolitische Konfliktlinie wird deshalb die zwischen den Föderalisten (Kurdenparteien, Hoher Rat) und ihren Gegnern, den Zentralisten (sunnitische Organisationen, Sadr-Bewegung, Fadila-Partei, Turkmenen), bleiben. Unter den Zentralisten gibt es ein weites Spektrum von Ansichten zum neuen irakischen Staat und zum Föderalismus. Sie eint lediglich die radikale Ablehnung des ethnisch-konfessionellen Föderalismusmodells der Kurdenparteien und des Hohen Rates, gemäß dem eine kurdische föderale Einheit im Norden und eine schiitische föderale Einheit im Süden des Landes entstehen sollen.

Im Laufe der Jahre 2006 und 2007 hat sich diese Bruchlinie deutlicher denn je gezeigt. Die Auseinandersetzungen um Kirkuk und die schiitische Südregion nehmen zu. In beiden Punkten haben sich bisher die Föderalisten durchgesetzt, weil sie meist geschlossen agieren, während die Zentralisten untereinander verfeindet sind. Wenn keine größere Machtverschiebung stattfindet, dürfte sich daran auch nichts ändern. Die Streitigkeiten über die Föderalismusfrage werden sich

jedoch fortsetzen, denn die Zentralisten werden ihren Widerstand nicht aufgeben und sind stark genug, weiterhin eine wichtige Rolle in der irakischen Politik zu spielen.

Im Folgenden werden zunächst die Positionen der Föderalisten, das heißt der beiden führenden Kurdenparteien und des Irakischen Islamischen Hohen Rates, und anschließend die der wichtigsten Zentralisten, also der sunnitischen Organisationen, der Sadr-Bewegung und der Fadila-Partei (einer Abspaltung der Sadr-Bewegung), dargestellt.

Föderalisten

Die Kurdenparteien (PUK und KDP)

Es sind die beiden großen Kurdenparteien PUK (unter der Führung Jalal Talabanis) und KDP (unter der Führung Masud Barzanis), die das Föderalismuskonzept in die innenpolitische Debatte des Irak eingebracht haben und bis heute dessen wichtigste Befürworter geblieben sind. Sie betrachten den Föderalismus als geeignetes Mittel, sich vor einem starken irakischen Zentralstaat einerseits und den feindseligen Nachbarstaaten andererseits zu schützen. Wenn in Bagdad eine starke Zentralregierung herrschte, wurden die Kurden, die rund 20 Prozent der Bevölkerung stellen, häufig brutal unterdrückt. Eine föderale Lösung würde die Zugriffsmöglichkeiten der Zentralregierung auf Irakisch-Kurdistan begrenzen. Gleichzeitig sind die Kurden als Bestandteil des irakischen Staates gegenüber den Nachbarn Iran, Syrien und Türkei weniger verwundbar, als wenn sie ihnen als unabhängiger Staat entgegentreten müssten. Ihr Föderalismuskonzept ist insofern ein Kompromiss zwischen dem Wunsch nach vollständiger Unabhängigkeit und der Einsicht, dass der Widerstand der Nachbarn gegen einen unabhängigen Kurdenstaat zu groß wäre.

PUK und KDP bemühen sich seit der Einrichtung der kurdischen Autonomiezone 1991, ihre Kontrolle über dieses Gebiet – das die drei Provinzen Duhok, Arbil und Sulaimaniya und Teile der Nachbarprovinzen Nainawa, Kirkuk und Diyala umschließt – auch

langfristig zu sichern.³ Das größte Hindernis bestand zunächst in der Rivalität zwischen den beiden herrschenden Parteien. Die Zwistigkeiten mündeten 1994 in einen Bürgerkrieg, der bis 1998 dauerte. Erst auf amerikanischen Druck schlossen Talabani und Barzani einen Waffenstillstand, in dessen Folge sich die Lage im Kurdengebiet stabilisierte. Die KDP beherrschte fortan den nördlichen Teil der Autonomiezone mit Arbil als Zentrum, während die PUK den Süden kontrollierte. Wie ausgeprägt das Misstrauen zwischen den beiden Parteien auch danach war, zeigt sich daran, dass es erst im Mai 2006 gelang, eine gemeinsame Regionalregierung zu bilden.⁴ Zwar kooperieren die Kurdenparteien miteinander, weil sie sich in der Föderalismusfrage einig sind und wissen, dass sie ihr Föderalismusprojekt nur gemeinsam verwirklichen können; doch zwischen ihnen verlaufen nach wie vor Bruchlinien, die ihre Einigkeit gefährden könnten. Insgesamt gelten Barzani und die KDP als stärker (kurdisch-) nationalistisch, während Talabani und die PUK engere Beziehungen zu arabischen politischen Kräften im Irak unterhalten. Talabani gilt als kompromissbereiter und tritt häufig als Mittler zwischen Arbil und Bagdad auf.

Die Kurdenparteien sehen in der föderalen Verfassung des neuen Irak und der Bildung einer föderalen Kurdenregion die logische Weiterentwicklung der Autonomie, die sie seit 1991 genießen. Es geht ihnen vor allem darum, im Falle einer Krise möglichst schnell militärisch, wirtschaftlich und politisch unabhängig agieren zu können. Sie haben aus den Verfolgungen der Vergangenheit den Schluss gezogen, dass sie in Zukunft in der Lage sein müssen, sich aus eigener Kraft gegen den irakischen Staat zu schützen. Bis 2003 galt die Sorge der Kurden einem möglichen Wieder-

erstarben der Zentralregierung in Bagdad. Heute fürchten sie auch eine Eskalation der Gewalt zwischen Sunniten und Schiiten sowie zwischen Arabern, Turkmenen und Kurden in den ethnisch gemischten Zonen entlang der westlichen und südlichen Grenzen des kurdischen Autonomiegebiets.

In den Verhandlungen über die künftige Regierungsform des Irak mit US-Vertretern in Bagdad und irakischen politischen Kräften war es bis Ende 2004 oberste Priorität der Kurdenparteien, das bis dahin Erreichte, das heißt die Kontrolle über die kurdische Autonomiezone, zu sichern. Wenn sie bei diesen und folgenden Verhandlungen mit Bagdad in die Defensive gerieten, drohten sie häufig, einen unabhängigen Kurdenstaat auszurufen. Parallel zu den Parlamentswahlen im Januar 2005 ließen sie im kurdischen Autonomiegebiet eine inoffizielle Volksbefragung zu, bei der sich 98,3 Prozent der Befragten für die Unabhängigkeit Irakis-Kurdistan aussprachen. Die Kurdenparteien beteuern, dass es sich hierbei um die Initiative kurdischer Nichtregierungsorganisationen handelte. Tatsächlich wollten die PUK und die KDP ihren Partnern in Bagdad mit dem Referendum jedoch wohl signalisieren, dass der Druck der kurdischen öffentlichen Meinung keine nennenswerten Zugeständnisse in den ab Frühjahr 2005 stattfindenden Verhandlungen über einen Verfassungsentwurf zulasse.⁵

Obwohl ein unabhängiger Staat das Fernziel der beiden Kurdenparteien ist, fordern sie ihn nicht offen. Diese Zurückhaltung ist vor allem dem Widerstand der Türkei geschuldet, die fürchtet, ähnliche Autonomiebestrebungen könnten die Stabilität in den eigenen Kurdengebieten gefährden. Unter diesen Umständen ist die Kontrolle über die Kurdenregion in einem föderalen Irak die nach kurdischer Meinung beste Lösung. Die Kurdenparteien gehen allerdings noch einen Schritt weiter und fordern den Anschluss Kirkuks. Kirkuk ist die Hauptstadt der gleichnamigen Provinz, die im Südwesten an die Kurdenregion grenzt.⁶ In der Stadt leben rund 800 000 Menschen, in der gesamten Provinz rund 1,5 Millionen, davon rund

3 Die Autonomiezone wurde infolge des Kuwait-Krieges 1991 geschaffen. Nach einem gescheiterten Aufstand der Kurden rückten irakische Truppen in die Kurdengebiete vor. Als große Teile der Bevölkerung Richtung Iran und Türkei flüchteten, richtete die amerikanische Regierung Sicherheitszonen an der türkischen Grenze im Nordirak und eine Flugverbotszone für die irakische Luftwaffe nördlich des 36. Breitengrads ein. Nach erneuten Kämpfen zogen sich die irakischen Truppen mitsamt den regimetreuen Teilen der Verwaltung im Herbst 1991 aus dem Kurdengebiet zurück. Auf diese Weise bildete sich ein nahezu unabhängiger Staat.

4 Die Vereinigung der beiden Regierungen blieb unvollständig. Finanz-, Verteidigungs-, Justiz und Innenministerium sollten zunächst getrennt fortbestehen, aber innerhalb eines Jahres vereinigt werden, siehe Kurdistan Regional Government Unification Agreement, 21.1.2006, <www.krg.org>. Im Juni 2006 war die Vereinigung noch nicht erfolgt und anscheinend auch nicht beabsichtigt.

5 »Iraq. Poll Shows 99.5 Per Cent of Kurd in Arbil Support Independence«, *BBC News online*, 2.2.2005 (BBC Monitoring Middle East).

6 Das Baath-Regime benannte die Provinz im Jahr 1972 in Ta'mim (wörtlich »Nationalisierung«) um. Obwohl der Name offiziell noch nicht geändert wurde, wird die Provinz heute meist wieder nach ihrer Hauptstadt benannt.

65 Prozent Kurden.⁷ Kirkuk soll nach den Vorstellungen der Kurdenparteien Hauptstadt Irakisch-Kurdistans werden. Talabani, Barzani und andere kurdische Politiker versichern zwar immer wieder, sie strebten auch langfristig keine Unabhängigkeit Irakisch-Kurdistans an. Diese Aussagen sind jedoch wenig glaubwürdig, was sich vor allem daran zeigt, dass die Politik der kurdischen Politiker auf eine weitgehende Trennung vom Restirak und insbesondere auf wirtschaftliche Autarkie abzielt. Da Irakisch-Kurdistan in der heutigen Form nicht übermäßig reich an Ressourcen ist, versuchen sich die Kurdenparteien den Zugriff auf das Ölfeld von Kirkuk zu sichern.⁸ Nur die Einnahmen aus dem Ölexport von Kirkuk würden es den Kurden ermöglichen, einen wirtschaftlich lebensfähigen Staat zu gründen. Kurdische Politiker bestreiten hingegen ein besonderes Interesse an dem Ölfeld und verweisen vielmehr auf ihren historischen Anspruch auf die Stadt, die sie für eine »ursprünglich« kurdische halten.⁹ Auch wenn die emotionale Bindung der irakischen Kurden an Kirkuk nicht zu leugnen ist, sind es mindestens ebenso sehr strategische Erwägungen, die die kurdische Politik beeinflussen.

Dies wird besonders deutlich, wenn man die Auseinandersetzungen zwischen der kurdischen Regionalregierung und Bagdad in der Ölpolitik untersucht. Seit Dezember 2005 streiten die Kurdenparteien und die Zentralregierung über die jeweiligen Kompetenzen. Der Konflikt begann, als bekannt wurde, dass die KDP mit einer norwegischen Ölfirma einen Vertrag

über Explorationsrechte nahe der Stadt Zakhō im Kurdengebiet abgeschlossen hatte. Die Zentralregierung hatte man daran nicht beteiligt.¹⁰ Sofort entwickelte sich ein heftiger Zwist zwischen Bagdad und Arbil. Der neue Ölminister Husain ash-Shahristani, ein dem Hohen Rat nahestehender Angehöriger der Schiitenallianz, beharrte darauf, allein die Regierung in Bagdad, nicht aber die Regionalregierung dürfe Verträge zur Ressourcenexploration und -produktion unterzeichnen.¹¹ Die Kurden hingegen behaupten, sie erhielten nicht den ihnen zustehenden Anteil an den Einnahmen der Zentralregierung.¹² Der Entwurf eines Ölgesetzes für die Kurdenregion, der im August 2006 publik wurde, ließ ihre Absicht erkennen, die gesamte Ölproduktion im Norden unter ihre unabhängige Kontrolle zu bringen. Sie drohten sogar mit Sezession, sollte die Zentralregierung nicht nachgeben.¹³

Trotz des hier zur Schau gestellten Selbstbewusstseins sind die Kurden auch von der Kooperation mit der Zentralregierung abhängig. Da das kurdische Öl zurzeit ausschließlich über Pipelines exportiert wird, die durch den arabisch besiedelten Teil des Irak führen, ist die Regierung in Arbil gezwungen, einen Kompromiss zu finden. Als Ansatz zu einer Lösung entwarfen die beiden Kontrahenten ein Ölgesetz für den Gesamtstaat, das allerdings die besonders wichtige Frage, wie die Öleinnahmen verteilt werden sollen, nicht behandelte. Es enthält lediglich einen vagen Verweis darauf, dass dies gerecht geschehen müsse. Darüber hinaus sieht es die Ausarbeitung eines eigenen Gesetzes zu diesem Thema vor. Kernstück des Ölgesetzes ist dagegen die Abgrenzung der jeweiligen Kompetenzen von Regionen und Zentralregierung. Die Regionalregierungen (oder auch Regierungen einzelner ölproduzierender Provinzen, die nicht Teil einer Region sind) dürfen laut dem Gesetz eigene Verträge mit ausländischen Ölfirmen abschließen. Sie müssen sich diese jedoch von einem »Föderalen Rat für Öl und Gas«, dem der irakische Ministerpräsident vorsitzt, genehmigen lassen.¹⁴ Auf dieser Grundlage wird die

7 *Middle East Economic Digest* (MEED), 24.11.2006, S. 5; International Crisis Group (ICG), *Iraq and the Kurds: The Brewing Battle over Kirkuk*, Brüssel/Amman, 18.7.2006 (Middle East Report Nr. 56), S. 2.

8 Das Ölfeld verfügt über etwas weniger als 10% der verbleibenden irakischen Erdölreserven und ist damit das heute drittgrößte Feld im Land, International Energy Agency (IEA), *World Energy Outlook. Middle East and North Africa Insights*, Paris 2005, S. 390. Im September 2006 produzierte es mit 1 Million Barrel pro Tag fast die Hälfte des gesamten irakischen Öls, *Middle East Economic Digest* (MEED), 22.9.2006, S. 7. Im Kurdengebiet ohne Kirkuk liegen rund 3% der nachgewiesenen irakischen Ölreserven sowie beträchtliche Gasvorkommen, Kamil al-Mehaidi, *Geographical Distribution of Iraqi Oils Fields and Its Relation with the New Constitution*, o.O.: Revenue Watch Institute, Mai 2006, S. 4, <www.iraqrevenuewatch.org/reports/052706.pdf>. Dort wurde bisher allerdings kaum exploriert. Einige optimistische Schätzungen der Reserven im Kurdengebiet ohne Kirkuk gehen deshalb von einem tatsächlichen Anteil von gut 10% an den irakischen Gesamtreserven aus, MEED, 24.11.2006, S. 5.

9 Zur Begründung dieses Anspruchs vgl. ICG, *Iraq and the Kurds* [wie Fn. 7], S. 3f.

10 *Los Angeles Times*, 1.12.2005.

11 *al-Hayat*, 22.11.2006.

12 Die kurdische Regionalregierung moniert, sie bekomme nur rund 8% statt der ihr zustehenden 17%, MEED, 24.11.2006, S. 4. In Verhandlungen bot die Regierung 13% an, *Agence France-Presse*, 8.12.2006.

13 *Financial Times*, 28.9.2006; *al-Hayat*, 8.12.2006.

14 Republik Irak, *Öl- und Gasgesetz* (in arabischer Sprache), 15.1.2007. Der Text wurde von dem irakischen Blogger Raed Jarrar ins Internet gestellt. Er findet sich unter <www.al-ghad.org/2007/02/14/exclusive-the-official-draft-of-the-oil-and-gas-law-of-the-iraq-republic-15-jan-2007/>.

Zentralregierung allerdings kaum in der Lage sein, die Ölpolitik der Regionen zu kontrollieren. Das Kabinett verabschiedete auf massiven amerikanischen Druck im Februar 2007 einen ersten Entwurf, dessen Abstimmung im Parlament aber noch im Juni 2007 blockiert wurde. Vor allem die Kurdenparteien wehrten sich gegen das Gesetz, weil die Zentralregierung in Anhängen zum Text versuchte, die Kompetenzen der Kurdenregion eng zu begrenzen.¹⁵

Der Irakische Islamische Hohe Rat

Der Irakische Islamische Hohe Rat hat sich erst während der Verfassungsverhandlungen im Sommer 2005 entschieden, selbst eine schiitische föderale Region im Süden des Landes zu fordern. Die beiden Kurdenparteien hatten ihm demonstriert, wie man eine wichtige Rolle in Bagdad übernimmt und gleichzeitig eine weitgehend autonome und stabile regionale Machtbasis sichert. Zudem nahm der anhaltende Aufstand im Zentralirak und in Teilen des (arabischen) Nordens immer deutlicher antischiitische Züge an und entwickelte sich zu einem ethnisch-konfessionellen Bürgerkrieg. Für den Fall, dass der Konflikt eskaliert, will der Hohe Rat über eine Rückzugsmöglichkeit in einer von ihm beherrschten sicheren Machtbasis im Süden des Irak verfügen. Da in den Südprovinzen rund 50 Prozent der irakischen Ölreserven liegen, wäre die Gründung eines unabhängigen Staates auch unter ökonomischen Gesichtspunkten ohne weiteres möglich.¹⁶

Der von dem Religionsgelehrten Abdalaziz al-Hakim geführte Hohe Rat ist die wichtigste politische Vertretung der irakischen Schiiten.¹⁷ In dem im Dezember 2005 gewählten Parlament verfügt er über 30 der 128 Mandate der Vereinigten Schiitischen Allianz und wird von einer nicht genau bekannten Zahl »unabhän-

giger« Abgeordneter unterstützt.¹⁸ Außerdem stellt er die Mehrheit in acht von neun Regionalparlamenten der Provinzen im schiitischen Süden des Landes. Der wichtigste Bündnispartner des Hohen Rates ist die Daawa-Partei von Ministerpräsident Maliki, die 28 Mandate errang. Die Daawa-Partei ist Juniorpartner des Hohen Rates, ein Status, von dem sie sich im Frühjahr 2006 mit Unterstützung der Sadr-Bewegung kurzzeitig zu emanzipieren suchte. Die Annäherung zwischen Sadr und der Daawa-Partei begann, als Abdalaziz al-Hakim im August 2005 erstmals die Forderung nach einer schiitischen Südregion erhob.¹⁹ Sadrs Konzept eines starken Zentralstaats deckt sich eher mit den politischen Ordnungsvorstellungen der Daawa-Partei.²⁰ Aufgrund innerer Meinungsverschiedenheiten und ihrer generellen Schwäche gelang es der Daawa-Partei aber nicht, intern zu einer einheitlichen Position zu finden. So bleibt das Bündnis zwischen ihr und dem Hohen Rat grundsätzlich weiterhin bestehen, was Letzteren indes nicht davon abgehalten hat, sein Föderalismusprojekt voranzutreiben. 1982 im Teheraner Exil gegründet, gilt der Hohe Rat auch heute noch als Protegé des Iran, der ihn organisatorisch, finanziell und vermutlich auch mit Waffen für seine Miliz, die Badr-Organisation, unterstützt. Wie stark der iranische Einfluss tatsächlich ist, ist umstritten. Da enge Bindungen an Teheran auch von den irakischen Schiiten mehrheitlich abgelehnt werden, versucht der Hohe Rat, seine Beziehungen zu dem Nachbarn herunterzuspielen. Solange die Interessen beider Akteure weitgehend übereinstimmen, was seit 2003 immer der Fall war, werden die Kontakte diskret gehandhabt und bleiben überwiegend spannungsfrei.

Die Forderung des Hohen Rates nach einer schiitischen Region südlich von Bagdad ist wesentlich jünger als die der Kurden nach einer föderalen Region im Norden, wird aber von ähnlichen Motiven getragen. Auch die Schiiten wurden von Saddam Hussein seit

¹⁵ *New York Times*, 13.5.2007.

¹⁶ In den drei Südprovinzen liegen allein vier der sechs größten Ölfelder des Irak; IEA, *World Energy Outlook* [wie Fn. 8], S. 389–391.

¹⁷ Abdalaziz ist der Nachfolger seines älteren Bruders und Gründers des Hohen Rates Muhammad Baqir al-Hakim (1939–2003). Dieser kam im August 2003 bei einem Bombenanschlag der Zarqawi-Organisation ums Leben. Beide Söhne entstammen einer der prominentesten irakischen Gelehrtenfamilien.

¹⁸ Die Zahl der Mandate ist nicht exakt zu ermitteln, da die Zuordnung der Parlamentarier oft nicht eindeutig ist, Kenneth Katzman, *Iraq: Elections, Government, and Constitution*, Washington: Congressional Research Service, Report for Congress, 20.11.2006, <<http://fpc.state.gov/documents/organization/76838.pdf>>.

¹⁹ *New York Times*, 12.8.2005.

²⁰ Zur Haltung der Daawa-Partei vgl. Reidar Visser, »Shi'i Perspectives on a Federal Iraq: Territory, Community and Ideology in Conceptions of a New Polity«, in: Daniel Heradstveit/Helge Hveem (Hg.), *Oil in the Gulf: Obstacles to Democracy and Development*, Aldershot: Ashgate, 2004, S. 125–166 (132–137, 143).

1979 und verstärkt seit 1991 blutig verfolgt.²¹ Weil sie im Irak mit rund 60 Prozent die Bevölkerungsmehrheit stellen, visierte der Hohe Rat anfänglich die Macht in Bagdad an. Die Schiiten wollten wie die Kurden vor allem verhindern, dass sich die Verfolgungen der Vergangenheit wiederholten. Das Föderalismusmodell spielte in ihren Vorstellungen zunächst keine Rolle. Mehr noch, der Hohe Rat beugte sich im Jahr 2004 nur widerwillig entsprechenden kurdischen Forderungen für den Norden des Landes. Zudem schlossen sich mehrere schiitische Organisationen vor den Wahlen im Januar 2005 zu einem Wahlbündnis, der Vereinigten Irakischen Allianz, zusammen. Unter diesen waren auch zentralistische Kräfte stark vertreten, so dass der Hohe Rat deren Positionen berücksichtigen musste. Im Frühjahr 2005 jedoch zeichnete sich ab, dass die Kurdenparteien ihre Forderung nach einer weitgehend autonomen föderalen Region durchsetzen würden. Außerdem hatte sich der Hohe Rat zwischenzeitlich zur dominierenden Gruppierung innerhalb der Schiitenallianz aufgeschwungen. Infolgedessen setzte ein Umdenken ein, das im August 2005 in Abdalaziz al-Hakims öffentlicher Forderung nach einer schiitischen föderalen Region gipfelte.²²

Seit 2005 versuchen Abdalaziz al-Hakim und der Hohe Rat ihr Vorhaben zielgerichtet zu verwirklichen. Die Vertreter des Rates zeigen keinerlei Kompromissbereitschaft mehr in den Auseinandersetzungen darüber, wie die Föderalismusaspekte der Verfassung von 2005 konkret ausgestaltet werden sollen. Ursprünglich war vorgesehen, nach den Wahlen vom Dezember 2005 eine Kommission zur Revision der Verfassung einzusetzen, die die strittigen Bestimmungen des Verfassungsentwurfs überarbeiten sollte – insbesondere die zur föderalen Struktur des Landes. Dieser Entschluss ging auf den Druck der US-Regierung zurück, die seit Frühjahr 2005 versuchte, die Sunniten in den politischen Prozess zu integrieren, um auf diese Weise ihre Teilnahme an den Wahlen im Dezember 2005 zu sichern. Der Hohe Rat hingegen machte schon

kurz nach der Verabschiedung der Verfassung mehrfach deutlich, dass er die Kommission für unnötig und den Verfassungstext für endgültig hielt. Erst als im September 2006 die parlamentarische Mehrheit für ein vom Hohen Rat eingebrachtes Gesetz zur Gründung einer schiitischen Region im Süden des Landes fehlte, stimmte er zu, eine Kommission einzurichten. Dabei dürfte es sich allerdings eher um einen taktischen Winkelzug gehandelt haben, denn es ist kaum zu erwarten, dass der Hohe Rat wirklich bereit wäre, Kompromisse mit den Zentralisten einzugehen. Seit Februar 2006 hat sich die Haltung des Hohen Rates insgesamt weiter verhärtet. Nachdem sunnitische Aufständische die Grabmoschee zweier schiitischer Imame in Samarra, einem der wichtigsten schiitischen Heiligtümer im Irak, gesprengt hatten, häuften sich die konfessionell motivierten Gewalttaten im Zentralirak. Vertreter des Hohen Rates rechtfertigen seitdem ihren Anspruch auf eine eigene schiitische Region damit, dass diese als Bollwerk gegen den sunnitischen Terrorismus dienen werde. Forderungen nach Verfassungsänderungen halten sie entgegen, die gegenwärtige Verfassung werde von 80 Prozent der Iraker unterstützt. Sie implizieren damit, dass alle Schiiten und Kurden zu den Unterstützern gehören.

Doch kämpft der Hohe Rat in der Föderalismusfrage auch an einer innerschiitischen Front. Der Rat hat seine soziale Basis vor allem in der mittleren Euphratgegend um die heiligen Städte Najaf und Kerbela, aus der auch die Familie Hakim stammt. In den Südprowinzen Basra, Dhi Qar und Maysan ist seine Stellung wesentlich schwächer. So besitzt er keine Kontrolle über die Provinzregierungen in Basra und Maysan, und in Dhi Qar steht er unter dem Druck schiitischer Oppositionsgruppen. Dies ist aufgrund des Ölreichtums gerade dieser Provinzen besonders gravierend. Bei den Konkurrenten des Hohen Rates handelt es sich zum einen um Zentralisten wie die Sadr-Bewegung, die sich insgesamt zum wichtigsten Widersacher des Hohen Rates entwickelt hat. Zum anderen wehrt sich die Fadila-Partei gegen Versuche des Hohen Rates und der Zentralregierung, ihre Dominanz in Basra, der drittgrößten Stadt des Landes, zu brechen. In den Jahren 2006 und 2007 kam es dort und in einigen anderen Städten im Süden wiederholt zu Unruhen. In Basra gibt es einen ständigen Kleinkrieg um die Kontrolle der Stadt, der hauptsächlich zwischen schiitischen Milizen ausgetragen wird.

²¹ Schiitische Gruppierungen hatten sich während des Kuwait-Krieges im Frühjahr 1991 gegen das Regime Saddam Husseins erhoben. Ihr Aufstand wurde brutal niedergeschlagen.

²² Dieser Schritt war überraschend, weil die meisten Schiiten einschließlich Großayatollah Sistanis dem ethnisch-konfessionellen Föderalismuskonzept lange ablehnend gegenüberstanden, Reidar Visser, *Basra, the Failed Gulf State. Separatism and Nationalism in Southern Iraq*, Münster: Lit Verlag, 2005, S. 168f. Zur Position des Hohen Rates 2002/2003 vgl. auch Visser, »Shi'i Perspectives« [wie Fn. 20], S. 144, 156.

Zentralisten

Sunnitische Organisationen

Sunnitische Organisationen sind die entschiedensten Gegner eines föderalen Regierungssystems im Irak. Sowohl Islamisten als auch eher säkular geprägte Politiker vertreten einen irakischen Nationalismus. Sie fordern eine Rückkehr zu einem starken Zentralstaat und betrachten die Sunniten weiterhin als dessen eigentliches Staatsvolk, das auch seine politische Führung stellen sollte. Weist man sie darauf hin, dass arabische Sunniten nicht mehr als 20 Prozent der Bevölkerung des Irak ausmachen, widersprechen sie heftig und verweisen auf deutlich höhere Zahlen. Entsprechend werfen sunnitische Politiker der US-Regierung vor, sie in der neuen Machtverteilung nach 2003 bewusst benachteiligt zu haben. In einer Föderalisierung des Landes sehen sie den ersten Schritt zu einer Abspaltung eines schiitischen und eines kurdischen Teilstaats, die sie in einem ressourcenarmen Rumpfstaat zurücklassen würde. Sunnitische Organisationen lehnen die amerikanische Besatzung des Landes ab und haben sich mehrheitlich erst spät und unter Vorbehalt bereit erklärt, am politischen Prozess teilzunehmen. Da alle nennenswerten sunnitischen Organisationen die Parlamentswahlen vom Januar 2005 boykottierten, blieb auch ihr Einfluss auf den Verfassungsentwurf vom Oktober 2005 gering.

Alle wichtigen sunnitischen Organisationen haben sich gegen eine Föderalisierung des Irak ausgesprochen. Die bedeutendste Gruppierung unter ihnen ist die Irakische Islamische Partei, die Vertretung der irakischen Muslimbruderschaft. Sie zeigte sich schon 2003 bereit, mit der amerikanischen Zivilverwaltung zusammenzuarbeiten, und entsandte einen Repräsentanten in den provisorischen Regierungsrat (Iraqi Governing Council). Gleichwohl boykottierte sie die Wahlen vom Januar 2005. Erst im Dezember 2005 stellte sie sich in der von ihr dominierten Wahlallianz Irakische Konsensfront zur Wahl.²³ Aufgrund ihrer prinzipiell kooperativen Haltung gegenüber den USA und dem neuen irakischen Staat gerät die Islamische Partei immer wieder in die Kritik.²⁴ Dagegen lehnt die Organisation der Gelehrten der Muslime, eine einflussreiche Vereinigung von Religionsgelehrten, jegliche Kooperation mit dem neuen irakischen Staat ab, so-

lange das Land von US-Truppen besetzt ist.²⁵ Die dritte wichtige sunnitische Gruppierung ist die Irakische Front für den nationalen Dialog, eine eher säkular-nationalistisch orientierte Partei.

Die Haltung der sunnitischen Gruppierungen zum Föderalismuskonzept ist zutiefst widersprüchlich. Einerseits akzeptieren sie nicht, dass die Zentralregierung von der schiitischen Bevölkerungsmehrheit dominiert wird. Andererseits lehnen sie jede Dezentralisierung des Regierungssystems vehement ab. Der wichtigste Grund hierfür scheint – neben ihrem ausgeprägten Nationalismus – die Furcht zu sein, den Zugriff auf die Energieressourcen des Irak zu verlieren. Tatsächlich würde ein sunnitischer Teilstaat unmittelbar über nur sehr geringe Ölvorkommen verfügen. Zwar liegt mit »East Baghdad« eines der größten Ölfelder des Irak im Zentrum des Landes. Es ist aber fraglich, ob die Sunniten im Falle einer Teilung des Staates die Kontrolle über »East Baghdad« gewinnen könnten, da die Umgebung mehrheitlich von Schiiten besiedelt ist.²⁶ Insgesamt hegen die Sunniten großes Misstrauen gegenüber den beiden Kurdenparteien und dem Hohen Rat. Sie werfen diesen Kräften vor, den Irak aufteilen zu wollen.²⁷ Deren kompromissloses Vorgehen scheint dieses Misstrauen zu rechtfertigen.

Infolge ihres Wahlboykotts wurden sunnitische Organisationen bei der Zusammenstellung der Verfassungskommission im Mai 2005 nicht berücksichtigt. Erst im Juli 2005 beugten sich die Kurdenparteien und der Hohe Rat dem Druck des US-Botschafters Zalmay Khalilzad, so dass sunnitische Vertreter aufgenommen wurden. Als deren Forderungen nicht berücksichtigt wurden, versuchten sie mehrheitlich, das Verfassungsreferendum am 15. Oktober 2005 zum Scheitern zu bringen, indem sie ihre Anhänger zur Ablehnung aufriefen. Nur die Islamische Partei ließ sich durch die Aufnahme des Artikels 142, in dem die Einrichtung der Revisionskommission vorgesehen war, dazu bewegen, ihren Anhängern die Zustimmung zu empfehlen. Dennoch lehnte die überwiegende Mehrheit

²⁵ Zu dieser Gruppierung vgl. Roel Meijer, »The Association of Muslim Scholars in Iraq«, in: *Middle East Report*, 237 (Winter 2005), S. 12–19; Guido Steinberg, *Die irakische Aufstandsbewegung. Akteure, Strategien, Strukturen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Oktober 2006 (SWP-Studie 27/2006), S. 16.

²⁶ Insgesamt sind weite Teile des Irak noch nicht exploriert worden. Insbesondere in der von Sunniten besiedelten westlichen Wüstenregion werden größere Ölvorkommen vermutet, IEA, *World Energy Outlook* [wie Fn. 8], S. 390.

²⁷ So beispielsweise Salih al-Mutlak, Vorsitzender der Irakischen Front für den nationalen Dialog; *al-Hayat*, 4.12.2006.

²³ Sie gewann 44 Mandate.

²⁴ *International Herald Tribune*, 5.12.2005.

der sunnitischen Wähler den Verfassungsentwurf ab, der aufgrund der Zustimmung der kurdischen und schiitischen Bevölkerungsmehrheit jedoch angenommen wurde.²⁸ Die meisten Sunniten glaubten offenbar nicht, die Föderalisten zu einer Kursänderung veranlassen zu können.²⁹

Im Verlauf des Jahres 2006 schien es, als hätten sich die Sunniten mit der Gründung einer föderalen Region in Irakisch-Kurdistan abgefunden. Auch wenn sie immer wieder gegen einzelne Maßnahmen der kurdischen Regionalregierung protestierten, blieb ihr Widerstand verhalten. Selbst ihr Protest gegen den geplanten Anschluss Kirkuks war nicht sehr heftig. Weitaus größere Sorge bereitete ihnen das Projekt einer föderalen Region in den Südprovinzen des Landes. Die Sunniten sehen darin den kaum verschleierte Versuch des Iran, mit Hilfe seiner irakischen Klienten die Kontrolle im Südirak zu übernehmen, und wehren sich heftig gegen die Pläne des Hohen Rates.³⁰ Hinter den bürgerkriegsartigen Auseinandersetzungen in Bagdad wähen sie eine schleichende schiitische und iranische Machtübernahme in der Hauptstadt, was ihre Wahrnehmung verstärkt, in einer bereits bestehenden sunnitischen Region isoliert zu sein.

Die Sadr-Bewegung

Neben den sunnitischen Organisationen ist die Sadr-Bewegung der wichtigste Vertreter zentralistischer Positionen im Irak. Ihr Führer, der populistische Prediger Muqtada as-Sadr (geb. ca. 1973), geriert sich als irakischer Nationalist und versucht mit dem Hinweis, seine Familie habe den Irak nie verlassen, aus dem Exil zurückgekehrte Politiker wie die Hakim-Familie zu delegitimieren. Sadr wertet die Bestrebungen, ein föderales Regierungssystem zu errichten, als Versuch, den Irak in drei Teile aufzuspalten. Stattdessen fordert er einen starken Zentralstaat. Sadr befürchtet, die Gründung einer föderalen Südregion

werde seine Bewegung in Bagdad von ihren Hochburgen im Süden abschneiden. Bei einem Auseinanderfallen des Landes müsste seine Bewegung in Bagdad die Hauptlast im Kampf gegen die Sunniten tragen. Deshalb wehrt er sich vor allem gegen das Projekt einer schiitischen Region im Süden.

Muqtada as-Sadr setzt die politische Tradition seines Vaters, des Religionsgelehrten Muhammad Sadiq as-Sadr (1943–1999), fort. Dieser hatte seit den frühen neunziger Jahren ein Netzwerk von sozialkaritativen Einrichtungen und Moscheen aufgebaut und sich so die Unterstützung der schiitischen Unterschichten vor allem in Bagdad gesichert. Muhammad Sadiq as-Sadr vertrat dabei eine strikt nationalistische und deutlich antiamerikanische Linie, überwarf sich schließlich aber mit dem Regime Saddam Husseins. Ab Frühjahr 2003 gelang es Muqtada as-Sadr, die Bewegung seines Vaters unter seine Kontrolle zu bringen. Seine Kritik zielt nicht ausschließlich auf die Familie Hakim und den Hohen Rat, sondern auch – je nach politischer Konjunktur – auf die Daawa-Partei und den führenden schiitischen Religionsgelehrten Großayatollah Ali Sistani, der aus dem Iran stammt.³¹ Bis 2005 bemühte sich Sadr auch um die Unterstützung sunnitischer Kräfte, seit Februar 2006 jedoch häufen sich die antisunnitischen Gewalttaten der Sadr-Miliz, die sich »Armee des Mahdi« nennt. Deshalb nehmen die Sunniten die Gesamtbewegung immer mehr als feindliche Partei wahr.³²

Den stärksten Rückhalt genießt Sadr unter den rund 2,5 Millionen Schiiten von Bagdad, insbesondere in »Sadr-City«, einem riesigen Slum im Osten der Stadt. Weitere Bastionen der Sadr-Bewegung sind die Stadt Kufa (in der Provinz Najaf), die Provinz Maisan mit ihrer Hauptstadt Amara und einige Stadtviertel von Basra.³³ Sadr wehrt sich gegen das Projekt einer föderalen Südregion wie erwähnt vor allem deshalb, weil seine Hochburgen durch eine solche Lösung voneinander abgeschnitten würden. Darüber hinaus protestiert er heftig gegen den Anschluss Kirkuks an

²⁸ 78% befürworteten die neue Verfassung. Hätte eine Zweidrittelmehrheit in mindestens drei Provinzen den Verfassungstext abgelehnt, wäre der Entwurf gescheitert. Dies geschah allerdings nur in zwei vorwiegend sunnitisch besiedelten Provinzen, Anbar und Salah ad-Din.

²⁹ Jonathan Morrow, *Weak Viability. The Iraqi Federal State and the Constitutional Amendment Process*, Washington: United States Institute of Peace (USIP), Juli 2006 (USIP Special Report 168), S. 5f.

³⁰ *Los Angeles Times*, 21.8.2005.

³¹ Sistani lebt seit rund 55 Jahren in Najaf. Zum Konflikt zwischen den Familien Hakim und Sadr vgl. *Washington Post*, 19.4.2006.

³² Sunnitische Politiker differenzieren häufig nicht zwischen Sadr-Bewegung und Hohem Rat, deren Milizen sie beide für antisunnitische Gewalt verantwortlich machen, vgl. z.B. die Aussagen des sunnitischen Politikers Khalaf al-Ullayan von der Irakischen Konsensfront, in: *al-Arab al-Yaum*, 10.12.2006.

³³ ICG, *Iraq's Muqtada Al-Sadr: Spoiler or Stabiliser?*, Brüssel/Amman, 11.7.2006 (Middle East Report Nr. 55), S. 5.

Irakisch-Kurdistan. In Kirkuk hat Sadr Anhänger unter schiitischen Arabern, die während der Baath-Herrschaft dorthin umgesiedelt wurden oder zogen, um in der Ölindustrie Anstellung zu finden.³⁴

Die Sadr-Bewegung ist nach dem Hohen Rat die zweitstärkste schiitische Kraft im Lande. Bei den Wahlen im Dezember 2005 errang sie 32 Mandate und entwickelte sich 2006 zum ernsthaften Konkurrenten des Hohen Rates. Den Höhepunkt ihres politischen Einflusses erreichte sie im Frühjahr 2006, als sie die Kandidatur des Vertreters des Hohen Rates, Adil Abdul Mahdi, für das Amt des Ministerpräsidenten verhinderte. Sie unterstützte stattdessen den Vertreter der Daawa-Partei, Nuri al-Maliki, der dann auch zum Regierungschef gewählt wurde.³⁵ Im September 2006 trug die Sadr-Bewegung durch einen Boykott der Abstimmung maßgeblich dazu bei, dass die Föderalisten das Gesetz über die Einrichtung einer föderalen Südregion nur mit Mühe verabschieden konnten.

Darüber hinaus verfügt Sadr über ein großes militärisches Störpotential: Die »Armee des Mahdi« war Anfang 2007 die wahrscheinlich schlagkräftigste und am schnellsten wachsende Miliz im gesamten Land. Sie ist besonders in Bagdad stark.³⁶ Andererseits ist es nicht sicher, ob die Schiitenallianz in ihrer heutigen Form Bestand haben wird und die Sadr-Bewegung weiterhin eine wichtige Rolle in ihr spielen kann. Seit Ende 2006 gerät Sadr nämlich vermehrt unter Druck. Im Dezember 2006 wurde in Bagdad offen diskutiert, ob die Kurdenparteien und der Hohe Rat gemeinsam mit der Irakischen Islamischen Partei eine neue Regierung bilden sollten – mit dem Ziel, Muqtada as-Sadr zu isolieren.³⁷ Außerdem hat Sadr durch seine Beteiligung am politischen Prozess und die moderatere Haltung, die er inzwischen einnimmt, seit 2005 an Unterstützung verloren. Es wird berichtet, er könne Teile der Mahdi-Armee, insbesondere diejenigen, die in Bagdad gewaltsam gegen Sunniten vorgehen, nicht mehr kon-

trollieren.³⁸ Zudem steht die Sadr-Bewegung insgesamt seit Januar 2007 unter verstärktem Druck der amerikanischen Truppen, so dass unklar ist, ob sie wieder zu alter Stärke zurückfinden wird. Aufgrund ihrer stabilen Verankerung in ihren Hochburgen dürfte die Sadr-Bewegung jedoch auch künftig in der Lage sein, das Föderalismusprojekt der Kurdenparteien und des Hohen Rates zu behindern.

Zunächst jedoch zeigte Sadr begrenzte Kompromissbereitschaft. Schon Ende 2005 formulierten Sprecher der Sadr-Bewegung ihre Ablehnung des Föderalismusmodells nicht mehr so apodiktisch wie noch im vorangegangenen Sommer. Prinzipiell, so hieß es nun, sei die Sadr-Bewegung nicht gegen ein föderales System, auch wenn die Kompetenzen der Zentralregierung sehr viel weitgehender sein müssten als in der Verfassung von 2005.³⁹ Das ethnisch-konfessionelle Föderalismuskonzept des Hohen Rates lehnte Sadr allerdings weiterhin vehement ab. Der offiziellen Sprachregelung im Jahr 2006 zufolge darf ein föderales System nicht unter amerikanischer Besatzung eingerichtet werden. Im Anschluss an einen amerikanischen Truppenabzug würde die Sadr-Bewegung Wahlen fordern, um dem wahren Wählerwillen Ausdruck zu verschaffen.⁴⁰ Offenbar geht sie davon aus, dass sie und andere Zentralisten aus solchen Wahlen gestärkt hervorgehen würden.

Die Fadila-Partei

Die Fadila-Partei orientiert sich wie die Sadr-Bewegung eng am Gedankengut Muhammad Sadiq as-Sadrs. Ihr spiritueller Führer, Muhammad al-Yaqubi, gehörte zu dessen prominentesten Schülern. Yaqubi sagte sich allerdings von Muqtada as-Sadr los und gründete 2003 die Islamische Fadila(=Tugend)-Partei. Die Partei hat Mühe, in der Föderalismusfrage eine einheitliche Haltung zu finden. Der Parteiflügel in der Fadila-Hochburg Basra war bis 2006 wichtigster Vertreter einer föderalen Einheit der drei südlichen Provinzen Basra, Maisan

³⁴ *al-Hayat*, 28.4.2006; Visser, *Basra* [wie Fn. 22], S. 170.

³⁵ Zur Vorgeschichte der Ernennung Malikis und der Rolle Sadrs vgl. *New York Times*, 16.2.2006, 28.4.2006; *Washington Post*, 22.4.2006.

³⁶ Zur Stärke der Mahdi-Armee vgl. *Los Angeles Times*, 24.10.2006. Laut Bericht der Baker-Hamilton-Kommission verfügte sie Ende 2006 über bis zu 60 000 Mann; *The Iraq Study Group Report*, New York 2006, S. 5.

³⁷ *New York Times*, 12.12.2006.

³⁸ *Washington Post*, 19.10.2006; *Financial Times*, 31.10.2006; Michael Knights/Ed Williams, *The Calm before the Storm. The British Experience in Southern Iraq*, Washington: The Washington Institute for Near East Policy, Februar 2007 (Policy Focus 66), S. 18.

³⁹ ICG, *Muqtada Al-Sadr* [wie Fn. 33], S. 15.

⁴⁰ *al-Hayat*, 25.10.2006.

und Dhi Qar.⁴¹ Aufgrund ihrer bedeutenden Position in Basra, wo sie den Provinzgouverneur stellt und auch im Provinzparlament stark vertreten ist, hofft die Partei, eine solche südliche Region gegebenenfalls dominieren zu können. Im Rest des Landes, insbesondere im Zentralirak, teilt die Fadila-Partei im Großen und Ganzen den Zentralismus der Sadr-Bewegung. Einig ist man sich jedoch in der Ablehnung des Projekts einer aus neun Provinzen bestehenden föderalen Region im Süden, da die Fadila-Partei insgesamt befürchtet, dadurch würde die Vorherrschaft des Hohen Rates gefestigt. Sie teilt die nationalistische Kritik der Sadr-Bewegung an dem aus dem Exil zurückgekehrten Abdalaziz al-Hakim und dem Hohen Rat und deutet dessen Politik als Versuch Teherans, durch seinen Verbündeten die Kontrolle über den schiitischen Süden des Irak zu gewinnen.

In den Jahren 2004 und 2005 etablierte sich die Partei als viertstärkste Kraft innerhalb der Vereinigten Irakischen Allianz und stellte in den Interimsregierungen der Ministerpräsidenten Allawi und Jaafari den Ölminister. Seit Dezember 2005 ist sie mit 15 Abgeordneten im irakischen Parlament vertreten. Wegen der energiepolitischen Bedeutung der drei südlichsten Provinzen versuchen der Hohe Rat und die Zentralregierung seit Frühjahr 2006, den Einfluss der Fadila-Partei und der Sadr-Bewegung in den Südpровинzen zu schmälern. Zunächst entbrannte der Konflikt in Basra, wo eine Koalition unter Führung des Fadila-Gouverneurs Muhammad al-Waili die Regierung innehat. Seit Frühjahr 2005 tobt in der Stadt ein Machtkampf zwischen den Milizen dieser Koalition und der Badr-Organisation des Hohen Rates, der mit großer Brutalität geführt wird. Auch die Mahdi-Armee und einige ihrer Splittergruppen nehmen an den Auseinandersetzungen teil, die auch eine kriminelle Dimension haben. Dabei geht es um die Kontrolle des endemischen Ölschmuggels in der Stadt und der Umgebung.⁴² Die Konflikte eskalierten nach der Einsetzung der neuen Zentralregierung im Frühjahr 2006, so dass Ministerpräsident Maliki Ende Mai in Basra den Notstand ausrief. Dennoch verschärften sich die Streitigkeiten im August 2006 noch weiter. Nach Auffassung der arabischen Presse sind sie der Anfang eines anhalten-

den Konflikts zwischen Hohem Rat, Fadila und Sadr-Bewegung um die Kontrolle der Südpровинzen.⁴³ Da die Fadila-Partei in der »Regierung der nationalen Einheit« nicht mehr vertreten ist und den wichtigen Posten des Ölministers verloren hat, trat sie Anfang März 2007 aus der Schiitenallianz aus und bemüht sich seither verstärkt, ihre Position in Basra zu konsolidieren. Im gesamten Süden verteidigen sich die Zentralisten gegen Versuche irakischer Truppen und der Badr-Organisation, ihnen die Kontrolle über die Provinzregierungen, ihre Institutionen und die Öleinkünfte streitig zu machen.

Als das irakische Parlament im Oktober 2006 über das Gesetz zur Gründung einer föderalen Südreion entschied, boykottierte die Fadila-Partei die Abstimmung. Ihre Parlamentarier wehren sich gegen den ethnisch-konfessionellen Charakter des Projekts und argumentieren, eine Verabschiedung zum damaligen Zeitpunkt hätte der nationalen Aussöhnung geschadet. In der vorangegangenen Debatte hatte die Partei einen eigenen Gesetzentwurf eingebracht. Dieser griff die ältere Idee eines administrativen Föderalismus auf, dem gemäß jede Provinz als föderale Region betrachtet werden soll. Eine Diskussion über die Gründung größerer Regionen müsse vertagt werden, bis das Föderalismuskonzept im Irak ausgereift sei.⁴⁴ Offenbar hofft die Fadila-Partei wie die Sadr-Bewegung, in Zukunft mehr politisches Gewicht zu erlangen und dann in der Lage zu sein, das Föderalismusprojekt des Hohen Rates ganz zu Fall zu bringen.

⁴¹ Reidar Visser, *Another Iraq Deadline Passes*, 17.9.2006, <<http://historiae.org>>; ders., *Ottoman Provincial Boundaries, Shiite Federalism, and Energy Conflict in Iraq*, o.O., o.D., <<http://historiae.org>>.

⁴² Ausführlich zu den Konflikten in Basra vgl. Michael Knights, »Increased Factional Fighting Pulls Basra towards Chaos«, in: *Jane's Intelligence Review*, Dezember 2006, S. 38–43.

⁴³ *al-Hayat*, 17.8.2006.

⁴⁴ *al-Hayat*, 19.9.2006 und 11.10.2006.

Themen im Streit um die föderale Neugliederung

Die irakische Verfassung von 2005 war das vorläufige Ergebnis einer irakischen Debatte über die künftige politische Struktur des Landes. Diese Debatte wird seit dem Ende des Regimes von Saddam Hussein im Frühjahr 2003 geführt und manifestierte sich unmittelbar in massiven politischen Auseinandersetzungen. Die irakische Exilopposition hatte sich die Forderung nach einem föderalen Regierungssystem schon im Jahr 1992 zu eigen gemacht. Sie schloss sich damit dem Anliegen der führenden Kurdenparteien an, die hofften, auf diese Weise ihre 1991 gewonnene Autonomie im Nordirak zu bewahren und auszubauen. Nach dem Regimewechsel ließ allerdings die Unterstützung der mehrheitlich von Arabern getragenen Exilopposition für das Föderalismusmodell nach, so dass eine Debatte über die staatliche Gliederung eines neuen Irak einsetzte. Drei Modelle dominierten dabei die Diskussionen:

- ▶ Vertreter der Kurden beharrten auf ihrem Modell eines »ethnischen Föderalismus«. Danach sollen die wichtigsten Ethnien des Landes, Araber und Kurden, in jeweils getrennten föderalen Einheiten leben. Seit 2003 sind zudem die Trennlinien zwischen den Konfessionen im Irak stärker hervorgetreten. Man kann daher heute von einem »ethnisch-konfessionellen Föderalismus« sprechen, der das ursprünglich rein ethnische Modell erweitert und dem zufolge parallel zu einer kurdischen eine schiitische föderale Region im arabischen Teil des Irak gebildet würde. Implizit würde damit auch die Gründung einer sunnitischen Region im Zentral- und Westirak ermöglicht. Vor allem Vertreter des schiitischen Hohen Rates fordern seit 2005 eine solche Einteilung in drei föderale Einheiten. Die Kurdenparteien unterstützen diese Position.
- ▶ Das Gegenmodell besteht in einem »administrativen« oder »territorialen Föderalismus«, der von vielen Säkularisten vertreten wird. Hierbei sollen die bereits bestehenden 18 Provinzen des Irak die föderalen Einheiten bilden. Da die Bevölkerung vieler dieser Provinzen ethnisch und konfessionell gemischt ist, würde ein solches System die einzelnen Volksgruppen eher zur Kooperation zwingen als eine ethnisch-konfessionell definierte Ordnung. Im Laufe des Jahres 2005 setzte sich jedoch die

Meinung durch, den Kurden könne ihre bereits bestehende Region nicht mehr genommen werden. Daher fand dieses Modell bei den maßgeblichen politischen Kräften keine Unterstützung. Es wird vor allem von Teilen der Fadila-Partei vertreten.

- ▶ Beim dritten Konzept handelt es sich um eine Mischform zwischen dem ethnisch-konfessionellen und dem administrativen Modell. Es sieht neben Irakischn-Kurdistan vier föderale Regionen vor: erstens Mosul, Jazira (wörtlich »die Insel«, bezeichnet das Gebiet zwischen Euphrat und Tigris Richtung syrische Grenze) und der sunnitische Westirak, zweitens die Hauptstadt Bagdad, ihre Umgebung und Teile der Provinz Diyala in ihrem Nordosten, drittens die mittlere Euphratregion mit den Städten Kerbela, Hilla, Kufa, Najaf und viertens eine Südregion um die Provinzen Basra, Dhi Qar und Maisan (siehe Karte, S. 18). Dieses Modell wird von vielen schiitischen Intellektuellen und einigen Politikern unterstützt. Es findet insbesondere unter denjenigen Schiiten in Basra und Umgebung Anhänger, die die Dominanz der schiitischen Zentren in Najaf und Kerbela fürchten. Dennoch forderte Ende 2006 keine der politisch einflussreichen Gruppierungen mehr öffentlich diese Form des Föderalismus.

Verfassungsdebatte und Ölgesetz

Die heutige Machtverteilung im Irak und die Verfassung sind Ergebnisse einer Reihe politischer Entscheidungen aus den Jahren 2005 und 2006. Der erste Schritt war die Parlamentswahl vom Januar 2005. Das neue Parlament setzte sodann eine Kommission ein, die einen Verfassungsentwurf erarbeitete, der im Oktober 2005 vom irakischen Parlament verabschiedet wurde. Dieser Entwurf wurde am 15. Oktober 2005 in einem landesweiten Referendum angenommen. Auf der Grundlage der nun vorläufig in Kraft gesetzten Verfassung fanden im Dezember 2005 wiederum Wahlen statt. Laut einer Abmachung vom Oktober 2005 sollte Anfang 2006 eine Kommission zusammentreten, um den Verfassungstext zu überarbeiten und auf Beschwerden der Sunniten einzugehen. Diese Kommission wurde im September 2006 eingerichtet.

Karte
Irak



Im Verlauf des Jahres 2005 setzten die beiden Kurdenparteien und der Hohe Rat ihr Konzept eines ethnisch-konfessionellen Föderalismus gegen heftigen Widerstand vor allem sunnitischer Vertreter durch. Da sunnitische Organisationen die Wahlen im Januar 2005 boykottierten und die Sadr-Bewegung nicht offiziell an ihr teilnahm, waren KDP, PUK und der Hohe Rat die großen Sieger.⁴⁵ Die gemeinsame Liste der beiden Kurdenparteien gewann 75, die Vereinigte

Irakische Allianz der Schiitenparteien unter Führung des Hohen Rates 140 der insgesamt 275 Sitze. Zu Kompromissen waren diese Kräfte von da an nur noch auf massiven Druck des amerikanischen Botschafters Khalilzad hin bereit. Die Kurdenparteien und der Hohe Rat blieben die wichtigsten Verbündeten der US-Regierung im Irak. Diese forderte jedoch immer häufiger Übereinkünfte mit den Sunniten, um einen Bürgerkrieg abzuwenden.

Im April wurde eine neue Regierung unter Ministerpräsident Ibrahim al-Jaafari, dem Vorsitzenden der schiitischen Daawa-Partei, gebildet. Außerdem wurde mit dem Kurden Jalal Talabani von der PUK ein neuer Präsident gewählt. Hoher Rat und Kurdenparteien

⁴⁵ Auch Angehörige der Sadr-Bewegung wurden ins Parlament gewählt. Ihr Einfluss blieb jedoch wegen ihrer geringen Zahl und ihrer organisatorischen Schwäche bis zu den Wahlen im Dezember 2006 gering.

dominierten die im Mai eingerichtete Verfassungskommission. Sie mussten sich allerdings im Juli dem amerikanischen Druck beugen und sunnitische Vertreter in die Kommission aufnehmen. Als deren Widerstand insbesondere gegen den föderalen Charakter des Entwurfs die Arbeit der Kommission lähmte, zogen sich die Verhandlungsführer der Kurdenparteien und des Hohen Rates, Jalal Talabani, Masud Barzani (der Führer der KDP und Präsident der Kurdenregion), Abdalaziz al-Hakim und einige weitere Politiker, immer häufiger zurück, um den Verfassungsentwurf hinter verschlossenen Türen zu besprechen.⁴⁶ Kurden und Schiiten legten im September 2005 dann den von ihnen verabschiedeten Entwurf ohne Zustimmung der sunnitischen Vertreter dem Parlament vor.

Auf Druck Khalilzads wurden bis Oktober 2005 mehrere Änderungen zugunsten der Sunniten vorgenommen. Um einen Boykott des Verfassungsreferendums durch die Sunniten abzuwenden, wurde zugesagt, nach Zusammentreten des im Dezember 2005 neu zu wählenden Parlaments eine Kommission zur Revision der Verfassung einzusetzen. Diese solle Empfehlungen für Modifikationen formulieren, die anschließend dem Parlament vorgelegt werden würden.⁴⁷ Trotz dieses Kompromisses machten Politiker der Kurdenparteien und des Hohen Rates in den folgenden Monaten mehrfach deutlich, dass sie eine Überarbeitung der Verfassung für überflüssig halten.⁴⁸ Deshalb konnte die Revisionskommission erst im September 2006 eingerichtet werden. Im Mai 2007 drangen erste Ergebnisse an die Öffentlichkeit, ohne dass sich abzeichnete, ob grundlegende Änderungen an der Verfassung möglich würden.

Der Verfassungstext hat gezeigt, dass die Kurdenparteien und der Hohe Rat sämtliche wesentlichen Forderungen durchgesetzt haben. Den Kurden ging es vor allem darum, die bereits bestehende Autonomie ihrer Region abzusichern und auszubauen. Die Schiiten versuchten die Grundlage für eine von ihnen beherrschte föderale Südregion nach dem Muster Irakisch-Kurdistan zu schaffen. Am Ende stand ein Verfassungsentwurf, der den föderalen Regionen sehr

weitreichende Kompetenzen zusprach, während die Zentralregierung äußerst schwach sein sollte. Besonders das Verhältnis zwischen Regionen und Zentralregierung in der Energiepolitik war und ist umstritten und wurde in der Verfassung nicht klar bestimmt. Zwar gehören Öl und Gas laut Artikel 111 »allen Einwohnern des Irak in allen Regionen und Provinzen«. Doch schon Artikel 112 enthält eine bedeutsame Einschränkung: Dort heißt es sinngemäß, Zentralregierung, produzierende Provinzen und Regionalregierungen besäßen eine gemeinsame Verantwortung für das Management bereits existierender Öl- und Gasfelder. Für eine begrenzte, allerdings nicht näher definierte Zeitspanne jedoch solle die Regierung »die geschädigten Regionen, die durch das alte Regime ungerechterweise nicht an ihnen beteiligt wurden«, besonders fördern. Hierbei handelt es sich um die vorwiegend kurdisch und schiitisch besiedelten Landesteile. Wichtiger noch: Der Artikel implizierte, dass neu erschlossene Felder nicht der Kontrolle der Zentralregierung unterstehen sollten. Offensichtlich wollten die Kurdenparteien sich einen möglichst weitgehenden Zugriff auf die Energievorkommen im Kurdengebiet sichern. Wie in allen Fällen, in denen der Hohe Rat und die Kurden keinen Kompromiss finden konnten, blieb der Verfassungstext in diesem Punkt vage. Die wichtigsten Teilfragen für die Verhandlungspartner waren andere: Die Kurden wollten Stadt und Provinz Kirkuk übernehmen, der Hohe Rat eine Südregion für die Schiiten etablieren.

Der Anschluss von Kirkuk an die Kurdenregion

Der Anschluss Kirkuks an die Kurdenregion steht im Zentrum des Föderalismuskonzepts der beiden Kurdenparteien. Im Verlauf der Jahre 2004 und 2005 erstritten sie, dass diese Forderung in die Verfassung vom 15. Oktober 2005 aufgenommen wurde. Diese sieht in Artikel 140 vor, bis spätestens 31. Dezember 2007 ein Referendum über den künftigen Status der Provinz abhalten zu lassen. Da die Provinz mehrheitlich von Kurden bewohnt ist, werden die Wähler zweifellos zugunsten eines Anschlusses votieren. Deshalb arbeitet die kurdische Regionalregierung in Arbil zielgerichtet darauf hin, den Termin für das Referendum einzuhalten. Schon 2006 aber und in der ersten Jahreshälfte 2007 eskalierte die Gewalt in Kirkuk. Sollte das Referendum planmäßig stattfinden, droht für die zweite Jahreshälfte 2007 eine Auswei-

⁴⁶ ICG, *Unmaking Iraq: A Constitutional Process Gone Awry*, Brüssel/Amman, 26.9.2005 (Middle East Briefing Nr. 19), S. 4.

⁴⁷ Zu den Bestimmungen im Detail vgl. Artikel 142 der neuen Verfassung. Der hier zugrunde gelegte Text der irakischen Verfassung (arabische und englische Version) findet sich unter

<www.niqash.org/content.php?contentTypeID=91&id=477>.

⁴⁸ So beispielsweise Abdalaziz al-Hakim im Januar 2006; *New York Times*, 11.1.2006.

tung der Gewalt auf die gesamten arabisch-kurdisch-turkmenischen Mischzonen an der westlichen und südlichen Grenze des kurdischen Autonomiegebiets und möglicherweise sogar die Kurdenregion selbst.

Auf kurdischen Druck hin enthielt bereits die Übergangsverfassung (Transitional Administrative Law, TAL) vom 8. März 2004 eine Aufforderung an die damalige Interimsregierung, die Ergebnisse der »Arabisierungspolitik« des Baath-Regimes zu korrigieren.⁴⁹ Araber aus anderen Landesteilen, die während der Herrschaft des Baath-Regimes in Kirkuk angesiedelt worden waren, sollten in ihre Herkunftsregionen zurückkehren. Kurden, die vertrieben worden waren, sollten sich wieder in Kirkuk niederlassen. Die Entscheidung über den künftigen Status von Kirkuk, so hieß es in dem TAL explizit, solle erst später fallen. Zunächst müssten entsprechende Maßnahmen (offiziell als »Normalisierung« bezeichnet) getroffen, eine endgültige Verfassung verabschiedet und eine Volkszählung in Kirkuk abgehalten werden.

Damit hatte man die Entscheidung über Kirkuk zwar vertagt. Dennoch begünstigte diese Planung die kurdische Position, da die beiden Kurdenparteien das Provinzparlament und alle staatlichen Einrichtungen in Kirkuk dominieren. Die Kurden begannen, das demographische Kräfteverhältnis zu ihren Gunsten zu ändern. Um die zugewanderten Araber und ihre Nachkommen zur Rückkehr in ihre Heimatregionen zu bewegen, wenden sie das Prinzip von Zuckerbrot und Peitsche an. Einerseits versuchen sie, Araber mit Hilfe von Kompensationszahlungen und der Zusage von Landzuweisungen im arabischen Teil des Irak zur Rückkehr zu bewegen. Andererseits benachteiligen die kurdisch dominierten Behörden Araber beispielsweise bei der Vergabe von Arbeitsstellen. Immer wieder werden arabische Männer willkürlich verhaftet und verschleppt. Gewaltsame Vertreibungen bleiben dagegen eine seltene Ausnahme.

Diese Maßnahmen zeigen Wirkung. Bis Mai 2007 hatten einige Zehntausend Araber die Stadt bereits verlassen.⁵⁰ Gleichzeitig setzte sich der Zustrom ehemals vertriebener Kurden aus der Autonomiezone nach Kirkuk fort. Bis zu 350 000 Kurden sollen seit 2003 in

die Provinz gezogen sein.⁵¹ Das erwähnte Referendum über den endgültigen Status der Provinz Kirkuk soll nach Abschluss des Bevölkerungsaustauschs und einer Volkszählung abgehalten werden. Damit wäre der Anschluss an Irakisch-Kurdistan beschlossene Sache.

Doch im Verlauf des Jahres 2006 nahm der Widerstand gegen die kurdische Übernahme von Kirkuk zu. Insbesondere die Vertreter der arabischen und turkmenischen Volksgruppen in Kirkuk protestieren immer vehementer gegen die »Kurdifizierung« der Provinz. Da sie aber in der Nationalversammlung in Bagdad nur schwach vertreten sind und die Kurdenparteien das Provinzparlament beherrschen, haben ihre Proteste bisher wenig Wirkung gezeigt.⁵² Parallel ist jedoch seit Frühjahr 2006 eine Eskalation terroristischer Gewalt in der Provinz zu beobachten. Sunnitische Aufständische greifen in kurzen Abständen staatliche (und damit kurdische) Einrichtungen in der Provinz an, so dass sich die Sicherheitslage in Kirkuk dramatisch verschärft hat.⁵³ Auch in der ersten Jahreshälfte 2007 gab es mehrere Anschläge mit hohen Opferzahlen. Seit März 2007 häuften sich zudem terroristische Anschläge im Kurdengebiet selbst, das bis dahin weitaus sicherer war als der Restirak.⁵⁴

Die föderale Region im Südirak

Der Hohe Rat hat sich in den Verhandlungen über den Verfassungsentwurf die Möglichkeit gesichert, eine schiitische föderale Region aus neun Provinzen im Süd- und Zentralirak einzurichten. Das im September 2006 zu diesem Zweck vorgelegte Gesetz traf allerdings auf heftigen Widerstand im Parlament und konnte nur unter großen Schwierigkeiten verabschiedet werden. Um zumindest einen Teil der Gegner für das Projekt zu gewinnen, musste der Hohe Rat erstens zustimmen, dass das Gesetz erst 18 Monate nach seiner

⁴⁹ Transitional Administrative Law, 8.3.2004 (arabische, kurdische und englische Version), <www.niqash.org/content.php?contentTypeID=91&id=477>.

⁵⁰ Internal Displacement Monitoring Centre, *Iraq: A Displacement Crisis*, 30.3.2007, S. 116. Bei diesen Zahlenangaben handelt es sich um grobe Schätzungen. Offizielle kurdische Stellen sprechen von 10 000 bis 15 000 Personen.

⁵¹ Vgl. Human Rights Watch, *Claims in Conflict. Reversing Ethnic Cleansing in Northern Iraq*, August 2004, <<http://hrw.org/reports/2004/iraq0804/iraq0804.pdf>>. Zur kurdischen Zuwanderung nach Kirkuk vgl. *International Herald Tribune*, 1.1.2006; »Kirkuk Arabs Fear Government Expulsion«, International Relations and Security Network (ISN), ISN Security Watch, 9.2.2007.

⁵² Seit den Wahlen zum Provinzparlament im Januar 2005 verfügt die gemeinsame Liste der führenden Kurdenparteien über 26 der 41 Sitze.

⁵³ Mitte September 2006 starben bei fünf koordinierten Autobombenanschlägen fast 30 Personen, *al-Hayat*, 18.9.2006.

⁵⁴ Im Mai 2007 wurden zwei spektakuläre Autobombenanschläge in Arbil (mehr als 50 Tote) und Makhmur (rund 45 Tote) verübt; *New York Times*, 10.5. und 14.5.2007.

Verabschiedung implementiert würde. Zweitens sagte er zu, die bereits überfällige Kommission zur Verfassungsrevision einzurichten, wogegen er sich bis dahin immer gewehrt hatte. Damit wurde das Problem auf das Jahr 2008 vertagt. Auch im Süden sind nachdrückliche, vor allem innerschiitische Proteste gegen das Föderalismusprojekt des Hohen Rates zu erwarten.

Der Hohe Rat hat sich die Option, die schiitische Region südlich von Bagdad einzurichten, mit Hilfe des Artikels 119 der irakischen Verfassung offengehalten. Darin wird das Recht einer oder mehrerer Provinzen festgeschrieben, Regionen zu bilden. Im Verlauf der Verhandlungen hatte es Vorschläge gegeben, die Zahl der Provinzen, die sich zu Regionen zusammenschließen dürfen, auf drei zu begrenzen. Auf diese Weise sollte verhindert werden, dass sich eine rein konfessionell definierte föderale Einheit südlich von Bagdad bildete. Dass diese Begrenzung nicht beschlossen wurde, ging auf den Einfluss des Hohen Rates zurück. Er setzte sich damit auch gegen Vertreter eines föderalen Zusammenschlusses der drei Südprominzen Basra, Dhi Qar und Maisan durch, die sich in der irakischen Politik nur selten Gehör verschaffen können.⁵⁵

Die Verfassung sah in Artikel 118 als ersten praktischen Schritt vor, dass das (im Dezember 2005 neu zu wählende) Parlament spätestens sechs Monate nach seiner ersten Sitzung ein Gesetz erlässt, das die genauen Modalitäten enthält, wie neue föderale Regionen geschaffen werden können. Als Vertreter des Hohen Rates im September 2006 den Gesetzentwurf zur Gründung einer föderalen Südregion von neun Provinzen einbrachten, waren die Zentralisten nicht auf die Abstimmung vorbereitet und betrachteten die Gesetzesvorlage als plumpen Versuch, sie zu überumpeln und Tatsachen zu schaffen. Sie verließen den Sitzungssaal, so dass das notwendige Quorum von 138 anwesenden Abgeordneten nicht mehr gegeben war und die Abstimmung vertagt werden musste. Während der nun folgenden Krise zeigte sich, dass die »Regierung der nationalen Einheit« nur auf dem Papier bestand. Sunnitische Organisationen und schiitische Zentralisten argumentierten, zunächst habe eine Revision der Verfassung stattzufinden, wie sie in Artikel 142 vorgesehen ist. Die Föderalisten verwiesen auf den erwähnten Artikel 118.⁵⁶ Hier zeigte sich, dass der

Hohe Rat und seine Unterstützer im Parlament nicht ernsthaft gewillt waren, die Kommission zur Verfassungsrevision einzusetzen. Stattdessen gingen sie daran, ihre Machtbasis im Süden des Landes auszubauen. Damit machte der Rat klar, dass er die Verfassung als endgültig ansah und sich nicht an vorherige Kompromisse mit den Sunniten zu halten gedachte.

Die folgenden Auseinandersetzungen zwischen Föderalisten und Zentralisten verdeutlichten, wie zentral das Thema für die innenpolitische Debatte ist. Zudem zeigte sich, dass die innenpolitische Machtverteilung im Jahr 2006 ausgeglichener war als noch 2005. Dies hing mit den Stimmenzuwächsen zusammen, die die schiitischen und sunnitischen Zentralisten bei den Wahlen im Dezember 2005 verbuchen konnten und die es ihnen erleichterten, das Vorhaben des Hohen Rates wenn nicht zu stoppen, so doch zu behindern. Schon um eine einfache Mehrheit zu sichern, musste der Hohe Rat einem Kompromiss zustimmen, dem zufolge das Gesetz erst nach 18 Monaten implementiert und die lange erwartete Verfassungsrevisionskommission nun eingerichtet würde.⁵⁷ Da jedoch Föderalisten vom Hohen Rat und aus den Kurdenparteien die Mehrheit der Mitglieder stellen, kann auch von der Kommission keine grundlegende Überarbeitung der Verfassung erwartet werden.⁵⁸

Wie prekär die Mehrheit der Föderalisten war, trat bei der Abstimmung im Oktober 2006 zutage, mit der das Gesetz verabschiedet wurde. Vertreter der Konsensfront, der Irakischen Front für den Nationalen Dialog und ein Teil der Abgeordneten der säkularen Irakischen Liste boykottierten die Sitzung. Schwerer wog, dass mit den Abgeordneten der Sadr-Bewegung und der Fadila-Partei große Teile der Vereinigten Irakischen Allianz der Schiitenparteien dieser Sitzung aus Protest ebenfalls fernblieben. Schließlich waren nur 140 Abgeordnete anwesend, die dem Gesetz alle zustimmten.⁵⁹ Diese Vorgänge zeigten, dass sich im irakischen Parlament zwei fast gleich starke Lager gegen-

⁵⁷ »Entwurf des Gesetzes über die Ausführungsbestimmungen betreffs der Gründung von Regionen«, o.D., <www.niqash.org>.

⁵⁸ Die Kommission besteht aus 27 Mitgliedern, vgl. »Constitution Amendments Committee Formed«, 28.9.2006, <www.niqash.org/content.php?contentTypeID=94&id=1520>. Vgl. auch Reidar Visser: *The Draft Law for the Formation of Regions: A Recipe for Permanent Instability in Iraq?*, 27.9.2006, <<http://historiae.org>>.

⁵⁹ *al-Hayat*, 12.10.2006. In einigen Presseberichten ist von nur 138 anwesenden Abgeordneten die Rede. In jedem Fall war das Quorum denkbar knapp zustande gekommen.

⁵⁵ Reidar Visser, *Beyond SCIRI and Abd al-Aziz al-Hakim: The Silent Forces of the United Iraqi Alliance*, 20.1.2006, <<http://historiae.org>>.

⁵⁶ *al-Hayat*, 15.9.2006.

überstehen, die in der Föderalismusfrage diametral entgegengesetzte Auffassungen vertreten.

Zur Rolle regionaler Akteure

Die innerirakische Diskussion wird maßgeblich durch die Interessen der Nachbarstaaten beeinflusst. Die Föderalisten im Irak müssen aufgrund des Störpotentials der Anrainer deren Positionen berücksichtigen. So lehnen die Türkei, Saudi-Arabien und Syrien das ethnisch-konfessionelle Föderalismusmodell prinzipiell ab. Der Iran wendet sich gegen die kurdischen Autonomiebestrebungen. Deshalb sind die Kurdenparteien und der Hohe Rat gezwungen, sich bei der Formulierung und Implementierung ihrer Ziele zurückzuhalten. Die an den Nordirak grenzenden Staaten fürchten die Auswirkungen einer weiteren Konsolidierung der Kurdenregion auf ihre eigenen kurdischen Bevölkerungsteile. Dennoch scheinen sie bereit zu sein, eine kurdische Autonomie hinzunehmen, solange die territoriale Integrität des Landes gewährleistet ist. Den Anschluss Kirkuks an die Kurdenregion jedoch lehnen die Nachbarn vehement ab. Die Türkei droht für diesen Fall sogar mit einer Militärintervention.

Iran, Saudi-Arabien (und die kleinen Golfstaaten) und Jordanien sind sich in ihrer Haltung gegenüber einer föderalen Region im schiitischen Süden und Zentrum des Irak nicht einig. Der Iran hat sich in der Vergangenheit zwar gegen das ethnisch-konfessionelle Föderalismuskonzept ausgesprochen. Seit der Hohe Rat jedoch eine föderale Südregion fordert, hat Teheran seine Einwände aufgegeben und billigt dessen Argumentation, nur die Bildung einer solchen Region könne die Sicherheit im Süden gewährleisten. Saudi-Arabien, Jordanien und andere arabische Staaten hingegen lehnen sie zwar ab, können ihre Konstituierung aber nicht verhindern.

Türkei

Die Türkei fürchtet in erster Linie, das ethnisch-konfessionelle Föderalismuskonzept könne die territoriale Integrität des Irak gefährden. Dabei wehrt sie sich vor allem gegen die Ausweitung der kurdischen Autonomie, deren Auswirkungen auf die kurdische Minderheit im eigenen Land eine potentielle Bedrohung ihrer eigenen Stabilität darstellen. Die Entstehung eines auch nur de facto unabhängigen Kurdenstaats

könnte die Kurden in der Türkei ermuntern, mit neuem Nachdruck Selbstbestimmung zu fordern. Während die türkische Regierung die Existenz einer autonomen Kurdenregion im Irak nach anfänglichen Widerständen hinnahm, versucht sie – bisher erfolglos – den Anschluss Kirkuks an diese Region zu unterbinden. Nach türkischem Kalkül würden die Öleinnahmen das Kurdengebiet wirtschaftlich lebensfähig machen und so die Grundlage für einen unabhängigen Kurdenstaat schaffen. Die Türkei befürchtet, die Regionen könnten bei einer föderalen Struktur des neuen irakischen Staates gegenüber der Zentralregierung zu weitgehende Kompetenzen besitzen, was nach Ansicht Ankaras türkische Interessen im Nordirak gefährden würde. Kommt es zu einer föderalen Lösung, könnte die Türkei – gegebenenfalls im Bund mit Iran und Syrien – der Kurdenregion enorm schaden. Sollten die Kurden einen unabhängigen Staat ausrufen, müsste mit noch massiveren Gegenmaßnahmen der Türkei und aller Nachbarn bis hin zu einer militärischen Intervention gerechnet werden.

Die Türkei befindet sich gegenüber den irakischen Kurden allerdings in einer schwachen Position. Nachdem das türkische Parlament am 1. März 2003 entschieden hatte, einen US-Einmarsch in den Nordirak von türkischem Territorium aus nicht zuzulassen, verlor die türkische Regierung an Einfluss auf die amerikanische Irak-Politik. Gleichzeitig profilierten sich die irakischen Kurdenparteien als wichtigste innerirakische Verbündete der USA. Seitdem ist die türkische Irak-Politik eher reaktiv. Mehrfach formulierten türkische Politiker »rote Linien«, die die Kurden in ihrem Streben nach weitgehender Autonomie nicht überschreiten dürften, wenn sie eine Intervention der Türkei in den Nordirak vermeiden wollten. Zunächst wurde die Gründung einer föderalen Kurdenregion als »rote Linie« bezeichnet.⁶⁰ Da aber die USA schon 1998 in Verhandlungen mit der KDP und der PUK das Konzept eines föderalen Regierungssystems unterstützt hatten und sich auch 2004 und 2005 den kurdischen Forderungen beugten, ließ die

⁶⁰ Henri J. Barkey, *Turkey and Iraq. The Perils and Prospects of Proximity*, Washington: United States Institute of Peace, Juli 2005 (Special Report Nr. 141), S. 5.

türkische Regierung von ihrer Position ab. Weil sie keine Maßnahmen ergriff, als in der irakischen Verfassung die Gründung einer solchen Region festgeschrieben wurde, verloren die wiederholten Drohungen an Wirkung. Die aktuelle »rote Linie« ist der Anschluss von Kirkuk an die Kurdenregion. Die türkische Regierung lehnt diesen vehement ab und droht nun für diesen Fall mit militärischen Reaktionen.

Die Türkei kann sich mit ihrer Politik auf die turkmenische Minderheit im Nordirak stützen. Sollte sich die Türkei zu einer Intervention entscheiden, würde sie diesen Schritt wahrscheinlich mit den »Rechten der Turkmenen« rechtfertigen, die als Turkvolk mit den Türkei-Türken sprachlich und kulturell eng verwandt sind. Ihr Hauptsiedlungsgebiet liegt in Kirkuk und Umgebung, und sie betrachten die Stadt ebenfalls als ihre Hauptstadt. Wie viele Turkmenen insgesamt im Irak leben, ist umstritten. Wahrscheinlich stellen sie lediglich 2–3 Prozent der Bevölkerung.⁶¹ Die türkische Regierung »entdeckte« die Turkmenen erst in den neunziger Jahren als mögliches Instrument ihrer Politik im Irak. Unter maßgeblicher türkischer Beteiligung wurde 1995 die Irakische Turkmenenfront als politische Vertretung der Minderheit gegründet. Sie etablierte sich schnell als wichtigste turkmenische Organisation und führte den Widerstand gegen den kurdischen Anspruch auf Kirkuk an. Die türkische Politik scheiterte aber mit den irakischen Parlamentswahlen vom Januar 2005, bei denen die Turkmenenfront nur drei Mandate gewann.⁶² Daraufhin reduzierte die türkische Regierung ihre Unterstützung der Turkmenenfront, verwies aber weiterhin darauf, dass sie für die Rechte der turkmenischen Minderheit eintreten werde.⁶³

Je näher der Zeitpunkt des Kirkuk-Referendums rückt, desto heftiger werden die türkischen Mahnungen an die irakischen Kurden, auf einen Anschluss der Stadt zu verzichten. Seit Sommer 2006 machten Ministerpräsident Erdoğan und Außenminister Gül mehrfach deutlich, dass die Türkei in einem solchen Fall

Gegenmaßnahmen ergreifen werde.⁶⁴ Obwohl sie dies nicht ausdrücklich sagten, meinten sie offenbar militärische Maßnahmen. Wahrscheinlicher als ein Einmarsch wegen der Kirkuk-Frage ist indes eine Intervention mit dem Ziel, die PKK⁶⁵ aus dem Nordirak zu entfernen. Die Organisation hat sich nach 1999 in ein kleines Gebiet in den Qandil-Bergen im Nordosten des irakischen Kurdengebiets zurückgezogen. Seit Frühjahr 2005 hat insbesondere eine Organisation namens »Freiheitsfalken Kurdistans« mit zahlreichen Anschlüssen in den türkischen Bevölkerungszentren auf sich aufmerksam gemacht. Zwar ist umstritten, inwieweit diese Gruppierung mit der PKK verbunden ist, außerdem hat die PKK am 1. Oktober 2006 zum wiederholten Male einen einseitigen Waffenstillstand verkündet. Doch sieht die türkische Regierung in der Präsenz dieser Kräfte im Nordirak eine Bedrohung der türkischen inneren Sicherheit. Sie hat die USA und die Kurdenparteien wiederholt aufgefordert, die PKK aus dem Nordirak zu vertreiben, doch bisher ohne Erfolg. Vor dem Hintergrund der Parlaments- und Präsidentschaftswahlen in der Türkei im Jahr 2007 gewann dieses mit der Föderalismusfrage eng verbundene Thema seit Mitte 2006 an Bedeutung. Eine begrenzte Offensive des türkischen Militärs gegen Stellungen der PKK im Nordirak ist nicht ausgeschlossen.

Rücksichten auf die Position der USA im Irak und die mögliche Reaktion der EU haben bisher eine Eskalation an der türkisch-irakischen Grenze verhindert. Die Irak-Politik ist jedoch ein äußerst brisantes Thema in der türkischen Innenpolitik. Nationalistische Kreise in Politik und Militär kritisieren die zurückhaltende Vorgehensweise der Regierung Erdoğan scharf und drängen auf ein entschiedeneres Vorgehen gegen die PKK und die irakischen Kurden.⁶⁶ In Wahlkampfzeiten ist nicht ausgeschlossen, dass die Regierung nachgibt. Unterhalb der Schwelle einer Militärintervention besitzt die Türkei verschiedene Optionen, die irakischen Kurden unter Druck zu setzen. Aufgrund der Instabilität im Zentralirak ist Irakisches-Kurdistan ökonomisch

61 Zur Zahl der Turkmenen vgl. Walter Posch/Nathan J. Brown, *Kurdische Unabhängigkeitsbestrebungen und die irakische Verfassung*, Wien 2004, S. 53; Bill Park: *Turkey's Policy towards Northern Iraq: Problems and Perspectives*, Oxford u.a. 2005 (The International Institute for Strategic Studies, Adelphi Paper 374), S. 36.

62 Barkey, *Turkey and Iraq* [wie Fn. 60], S. 10. Bei den Wahlen im Dezember 2005 errang sie nur noch ein Mandat, *al-Hayat*, 21.1.2006.

63 *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 11.1.2007.

64 Die bisher deutlichste öffentliche Warnung äußerte Außenminister Gül in einem Interview mit *Hürriyet*, 5.11.2006. Oppositionsführer Baykal forderte in einer Parlamentsdebatte Ende Januar ganz offen einen Einmarsch in den Nordirak, *Neue Zürcher Zeitung*, 20.2.2007, vgl. auch *Washington Post*, 9.2.2007.

65 Die PKK hat sich im April 2002 in Freiheits- und Demokratiekongress Kurdistans (Kadek), im November 2003 in Kurdischer Volkskongress (Kongra-Gel) umbenannt. Hierbei handelt es sich jeweils um dieselbe Organisation, für die hier der gängige Name benutzt wird.

66 *Die Welt*, 28.2.2007.

in hohem Maße von der Türkei abhängig. Der Ölexport aus dem Ölfeld von Kirkuk, aber auch alle wichtigen Transport- und Handelswege Irakisch-Kurdistan laufen über die irakisch-türkische Grenze. Eine Sperrung der Grenze hätte katastrophale Folgen für die kurdische Wirtschaft.

Syrien

Syriens Politik gegenüber dem Irak ist ambivalent. Zum einen lehnt es eine Föderalisierung ab, weil es sein wichtigstes Interesse im Irak, die Wahrung der territorialen Integrität des Landes, dadurch gefährdet sieht. Diese ist nach syrischer – wie auch nach türkischer – Lesart insbesondere deshalb bedroht, weil die Kurdenparteien nach einer weitgehenden Autonomie oder gar Unabhängigkeit streben. Dieses syrische Interesse wird allerdings von der Befürchtung überlagert, die USA könnten nach dem Regimewechsel im Irak auch gegenüber Damaskus auf Konfrontationskurs gehen. Deshalb versucht Syrien gleichzeitig, eine Stabilisierung des Irak zu verhindern, indem es – seit 2005 allerdings deutlich reduziert – Reisebewegungen ausländischer Kämpfer in den Irak duldet und sunnitischen Aufständischen ein Rückzugsgebiet bereitstellt.⁶⁷ Auf diese Weise hofft die syrische Regierung einen Erfolg der USA im Irak zu verhindern und die amerikanischen Truppen zu beschäftigen.

Trotz dieser Prioritätensetzung herrscht in Damaskus große Furcht vor einem Auseinanderbrechen des Irak. Als der irakische Präsident Talabani Ende Januar 2007 Damaskus besuchte, soll er mit der Forderung konfrontiert worden sein, die föderale Verfassung von 2005 zu revidieren, um eine Teilung des Irak zu verhindern.⁶⁸ Schon heute ist die Sicherheitslage in Syrien schlechter als vor 2003. Viele syrische Freiwillige kämpfen im Irak, terroristische Anschläge in Syrien nehmen zu, und die Kriminalitätsrate steigt.

Eine weitere wichtige Sorge der syrischen Regierung hat mit der kurdischen Minderheit zu tun, die 8–12 Prozent der Bevölkerung stellt.⁶⁹ Wie die Türkei fürchtet Syrien, ein unabhängiger Kurdenstaat könne die syrischen Kurden ermutigen, ebenfalls Selbstbestimmung zu fordern. Im März 2004 kam es zu-

nächst in der Kurdenprovinz al-Hasaka im Nordosten Syriens und anschließend in Aleppo und Damaskus zu Zusammenstößen zwischen Kurden und Sicherheitskräften. Ursache der Unruhen war die massive Diskriminierung syrischer Kurden, Anlass ein lokaler Konflikt zwischen Arabern und Kurden. Es ist bemerkenswert, dass es kurz nach dem Inkrafttreten der irakischen Übergangsverfassung zu diesen Zusammenstößen kam, in der die irakischen Kurdenparteien ihre Interessen weitgehend durchgesetzt hatten.⁷⁰ Der Schluss liegt nahe, dass es sich hier auch um eine Folge der Ereignisse im Irak handelte. Seitdem wird die syrische Politik gegenüber dem Nordirak von der Sorge bestimmt, dass es in den Kurdengebieten zu Unruhen kommen könnte.

Syrien lehnt eine zu weitgehende Autonomie der Kurdenregion aber noch aus einem weiteren Grund ab. Viele arabische Nationalisten sehen in der Föderalisierung des Irak und der Gründung einer starken Kurdenregion den Versuch der USA, in der Region einen zweiten nichtarabischen Staat zu errichten, um die arabische Welt zu schwächen. Ihnen gilt Irakisch-Kurdistan als potentielles zweites Israel. Medienberichte über die Präsenz israelischer Militärberater im Nordirak festigen – unabhängig von ihrem Wahrheitsgehalt – diesen Eindruck.⁷¹

Da die syrische Irak-Politik zuallererst von der Furcht vor den USA dominiert wird, bemüht sich Damaskus seit 2006 um einen Ausbau seiner Beziehungen zur neuen irakischen Regierung. Medienwirksame Besuche hochrangiger Politiker wie der oben erwähnte des irakischen Präsidenten Talabani häuften sich. Im Dezember 2006 nahmen die beiden Staaten erstmals seit 1980 diplomatische Beziehungen auf und schlossen Sicherheits- und Wirtschaftsabkommen. Dennoch sind die Beziehungen gespannt, da weiterhin Kämpfer über Syrien in den Irak gelangen. Irakische Politiker haben Damaskus mehrfach bezichtigt, sunnitische Aufständische zu unterstützen. Interessanterweise halten sich kurdische Politiker mit entsprechenden Äußerungen zurück. Einem Bericht der Tageszeitung *al-Hayat* zufolge gibt es eine Absprache, der zufolge die syrische Regierung nicht in Irakisch-Kurdistan interveniert, solange die Kurdenparteien die syrischen Kurden zur Ruhe aufrufen.⁷² Dies würde

⁶⁷ Zur Duldung der Reisebewegungen vgl. Steinberg, *Aufstandsbewegung* [wie Fn. 25], S. 22–24.

⁶⁸ *al-Hayat*, 31.1.2007.

⁶⁹ Ihre Zahl wird meist mit zwischen 1,5 und 2,5 Mio. (von 18,5 Mio.) angegeben, *Middle East International*, 28.10.2005, S. 26; *al-Hayat*, 31.1.2007.

⁷⁰ *Middle East International*, 28.10.2005, S. 26.

⁷¹ Ein einschlägiger Artikel von Seymour Hersh im *New Yorker* erregte 2004 großes Aufsehen: »Plan B: As June 30th Approaches, Israel Looks to the Kurds«, in: *The New Yorker*, 28.6.2004.

⁷² *al-Hayat*, 31.1.2007.

bedeuten, dass sich beide Seiten bemühen, Konflikte zu vermeiden. Im Falle einer Unabhängigkeit des Kurdengebiets würde die syrische Regierung ihre Zurückhaltung jedoch aufgeben. Eine militärische Intervention ist unwahrscheinlich. Allerdings wäre die syrische Regierung gemeinsam mit der Türkei und dem Iran in der Lage, einen Kurdenstaat zu isolieren und seine Wirtschaft zu ruinieren. Außerdem wäre damit zu rechnen, dass die syrische Regierung aufständische Gruppierungen stützt. Hier böte sich insbesondere die kurdisch-irakische Ansar as-Sunna an, die bereits seit 2003 im Irak operiert und einen Schwerpunkt ihrer Aktivitäten in den arabisch-kurdisch-turkmenischen Mischgebieten an der Grenze zur Kurdenregion entwickelt. Mit intensiver Hilfe aus dem benachbarten Ausland könnten diese Gruppierungen die Lage im Nordirak weiter destabilisieren.

Iran

Solange die USA im Irak präsent sind, verfolgt der Iran dort eine Strategie der »kontrollierten Instabilität«.⁷³ Ähnlich wie Syrien versucht er auf diese Weise, zwei widerstreitende Interessen miteinander in Einklang zu bringen: Zum einen will Teheran eine nachhaltige Stabilisierung verhindern, damit die amerikanischen Truppen militärisch im Irak gebunden sind. Dies steht in eklatantem Gegensatz zur immer wieder erhobenen Forderung Irans nach einem Abzugsplan. Die iranische Führung glaubt jedoch, auf diese Weise sicherer vor einem amerikanischen Militärschlag zu sein. Zum anderen fürchtet Iran wie die anderen Nachbarn ein Auseinanderbrechen des Irak und ist deshalb nicht an einem vollständigen Scheitern der USA interessiert. Teheran lehnt vor allem einen unabhängigen Kurdenstaat ab, weil im Iran eine große kurdische Minderheit (rund 4,8 Millionen oder 7 %) lebt, deren Mobilisierung man befürchtet. Idealerweise sollte der Irak nach iranischen Vorstellungen von einer iranfreundlichen, schiitisch dominierten Regierung beherrscht werden. Diese Zentralregierung dürfte nicht so stark sein, dass sie den Iran bedrohen könnte, aber doch mächtig genug, um die zentrifugalen Kräfte im Land im Zaum zu halten.

Seit Ende des Krieges 2003 versucht der Iran zielstrebig, seine eigene Präsenz im Irak auszubauen.

⁷³ ICG spricht von »managed chaos«; ICG, *Iran in Iraq: How Much Influence?*, Brüssel/Amman, 21.3.2005 (Middle East Report Nr. 38), S. 22.

Iranische Nachrichtendienste sind im ganzen Land, insbesondere im schiitischen Süden und in Bagdad aktiv. Gemeinsam mit den ebenfalls dort operierenden Revolutionsgarden sammeln sie Informationen und unterstützen verbündete schiitische Gruppierungen. Umstritten ist, inwieweit sie selbst Attentate verüben oder militante schiitische Gruppen militärisch und logistisch unterstützen. Die amerikanische und die britische Regierung werfen dem Iran regelmäßig vor, Aufständischen beizustehen. Besonders aufsehenerregend sind die in London und Washington wiederholt geäußerten Vorwürfe, iranische Stellen unterstützten schiitische Aufständische mit Ausbildung und Militärtechnik bei der Herstellung besonders effektiver Sprengfallen (Improvised Explosive Devices, IEDs).⁷⁴ Diese Anschuldigungen dürften nicht haltlos sein, auch wenn die Neigung der amerikanischen und der britischen Regierung stark ausgeprägt ist, Gründe für ihre Probleme im Irak bei den Nachbarn zu suchen. Unbestritten ist jedoch, dass Teheran mehreren schiitischen Organisationen politische, finanzielle und organisatorische Hilfestellung leistet.

Der wichtigste Protegé Teherans im Irak ist der Hohe Rat. Nur mit Hilfen aus dem Nachbarland war es möglich, dass eine solch straff geführte und finanzstarke Organisation entstand, der ihre Kontrahenten wenig entgegenzusetzen haben. Auch die Badr-Organisation, die im Irak über mindestens 10 000 Kämpfer verfügt, wird vom Iran alimentiert, worüber im Detail jedoch wenig bekannt ist.⁷⁵ Dies liegt unter anderem daran, dass selbst die Schiiten im Irak eine zu enge Bindung an den Iran kritisch sähen, was die innenpolitische Position des Hohen Rates gerade gegenüber der Sadr-Bewegung schwächen würde. Deshalb handhaben beide Seiten ihre Beziehungen möglichst diskret.

Zudem hat sich der Hohe Rat parallel als wichtigster schiitischer Verbündeter der USA im Irak etabliert. Dies gelang nur, weil sich Muhammad Baqir al-Hakim schon 2002 zumindest rhetorisch von Teheran distanzierte und in den folgenden Jahren äußerst kooperativ gegenüber der amerikanischen

⁷⁴ Knights/Williams, *British Experience* [wie Fn. 38], S. 27–29; *Newsweek*, 19.2.2007.

⁷⁵ Das Badr-Korps wurde 1984 in Teheran gegründet und von den iranischen Revolutionsgarden ausgebildet und kontrolliert. 2003 wurde es in Badr-Organisation umbenannt.

Regierung zeigte.⁷⁶ Da aber die Interessen des Hohen Rates und der iranischen Regierung weitgehend übereinstimmen, blieben ihre Beziehungen dennoch spannungsfrei. In der Föderalismusfrage folgte Teheran sogar seinem Verbündeten: Zuerst betonten iranische Regierungsvertreter, sie lehnten ein ethnisch-konfessionelles Föderalismuskonzept für den Irak ab. Als der Hohe Rat jedoch beschloss, eine schiitische Südregion zu fordern, leistete Teheran keinen Widerstand. Die iranische Führung akzeptiert offenbar das Argument, die Eskalation der Gewalt im Zentralirak mache die Etablierung einer vom Hohen Rat dominierten schiitischen Machtbasis notwendig.⁷⁷ Solange der Bestand des Gesamtirak durch eine solche Politik nicht unmittelbar bedroht ist, fügt sich die iranische Regierung in die Wünsche ihres wichtigsten Verbündeten. Darüber hinaus liegt es auch im Interesse Teherans, dass der Hohe Rat seine Position konsolidiert, da der Iran auf diese Weise eine privilegierte Stellung im Südirak einnehmen würde. Überdies besteht die Gefahr, dass eine Einflussnahme Teherans in dieser Frage als Einmischung interpretiert und Gegenreaktionen unter irakischen Schiiten hervorrufen würde. Deren immer noch ausgeprägter Nationalismus zwingt die iranische Regierung zu einer diskreten und vorsichtigen Politik auch gegenüber den irakischen Schiiten.

Iranische Regierungsstellen unterhalten auch zu anderen politischen Gruppierungen enge Kontakte, um unabhängig vom Ausgang des Machtkampfs zwischen Föderalisten und Zentralisten Einfluss auf die irakische Innenpolitik zu nehmen – insbesondere im schiitischen Süd- und Zentralirak. So gibt es zum Beispiel sehr ambivalente Beziehungen zur Sadr-Bewegung. Einerseits ist diese ein Konkurrent des Hohen Rates und entsprechend irankritisch. Politiker der Sadr-Bewegung gehen scharf mit der iranischen Irak-Politik ins Gericht und weisen auf die Gefahr eines wachsenden iranischen Einflusses hin. Andererseits verfügt auch Muqtada as-Sadr über enge Beziehungen

in den Iran und erhält von dort militärische und finanzielle Unterstützung.

Saudi-Arabien

Saudi-Arabien lehnt einen föderalen Irak ebenfalls ab. Nach Ansicht der Regierung in Riad sollte der Irak als Zentralstaat fortbestehen und stark genug sein, um die zentrifugalen Kräfte unter Kurden und Schiiten zu kontrollieren und – wie schon unter Saddam Hussein – als Gegengewicht zum Iran dienen zu können. Dies ist nach Meinung der saudi-arabischen Führung nur in einem zentral von Bagdad aus regierten Land möglich. Eine Föderalisierung des Landes berge die Gefahr, dass Nachbarstaaten intervenieren, der Konflikt infolgedessen eskaliere und möglicherweise auch Saudi-Arabien verwickle. Riad scheint aber eine autonome Kurdenregion zu akzeptieren, solange diese sich nicht unabhängig macht und eine türkische Intervention provoziert. Eine schiitische Region im Süden des Landes hält Riad dagegen für äußerst bedrohlich.

Die saudi-arabische Haltung in der Föderalismusfrage ist von der Besorgnis geprägt, der Iran könne dadurch zur regionalen Hegemonialmacht aufsteigen. Bei der hier anklingenden Rivalität handelt es sich primär um einen machtpolitischen Konflikt, der jedoch zunehmend konfessionelle Züge annimmt. Riad befürchtet zunächst eine Ausweitung des iranischen Einflusses auf den Irak und ist überzeugt – ähnlich wie die sunnitischen Zentralisten –, dass eine schiitische Südregion vollkommen von Teheran abhängig wäre. Sollte der Irak zerfallen, könnten die Schiiten im Süden des Landes jederzeit einen unabhängigen Staat gründen, der dann zum iranischen Satellitenstaat mit einer langen Grenze zu Saudi-Arabien würde.

Nach einer Entspannungsphase nach Mitte der neunziger Jahre haben sich die saudi-arabisch-iranischen Beziehungen seit 2003 und insbesondere nach der Amtsübernahme Mahmud Ahmadinejads 2005 dramatisch verschlechtert. Die immer aggressivere Außenpolitik Teherans wird in Saudi-Arabien als direkte Bedrohung aufgefasst. In einer Rede vor dem Council on Foreign Relations im September 2005 verdeutlichte der saudi-arabische Außenminister Saud al-Faisal das Misstrauen seiner Regierung gegenüber Teheran. Die amerikanische Invasion habe ein Machtvakuum geschaffen, und nun werde der Irak

⁷⁶ Guido Steinberg, »Zwischen Pragmatismus und konfessioneller Säuberung: Schiitische Islamisten im Irak«, in: Muriel Asseburg (Hg.), *Moderate Islamisten als Reformakteure. Rahmenbedingungen und programmatischer Wandel*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2007 (SWP-Studie 5/2007), S. 30–37.

⁷⁷ Einen deutlichen Hinweis lieferte ein Leitartikel in der Teheraner Tageszeitung *Keyhan* vom 4.9.2006. Der Autor vertrat die These, ein föderales System, wie in der irakischen Verfassung vorgesehen, werde zu einer Stabilisierung der Sicherheitslage beitragen. *Keyhan* gilt als Sprachrohr des religiösen Führers Khamenei.

widerstandslos dem Iran überlassen.⁷⁸ Damit reagierte Saud al-Faisal auf zwei Tendenzen: erstens die enger werdenden Beziehungen zwischen der irakischen Regierung und der Führung in Teheran nach der Amtsübernahme des Schiiten Jaafari und zweitens die Eskalation antisunnitischer Gewalt schiitischer Milizen im Irak.

Saudi-arabische Politiker sehen den Konflikt dabei häufig in konfessionellen Dimensionen. Sie betrachten die irakischen Schiiten aufgrund der identischen Konfession als fünfte Kolonne Teherans. Sie befürchten insbesondere, die Emanzipation der irakischen Schiiten könne auch die saudi-arabischen Schiiten, die 8–12 Prozent der Bevölkerung stellen, darin bestärken, mehr Rechte oder sogar die Einführung eines föderalen Regierungssystems in Saudi-Arabien zu fordern. Vor allem deswegen fürchtet Riad die Gründung einer schiitischen Südregion im Irak. Nach saudi-arabischer Lesart könnte sich der iranische Einfluss im Irak dann auch auf Teile Saudi-Arabiens ausweiten.

Saudi-Arabien besitzt allerdings nur begrenzte Möglichkeiten, um seine Interessen im Irak durchzusetzen. Die natürlichen Verbündeten Saudi-Arabiens sind die sunnitischen Zentralisten, zu denen Riad enge Beziehungen unterhält und deren Ziel es unterstützt, die Bildung föderaler Regionen zu verhindern. So wirkt die saudi-arabische Regierung gemeinsam mit Ägypten und Jordanien auf die US-Regierung ein, die Sunniten verstärkt in den politischen Prozess zu integrieren. Seit Frühjahr 2005 verfolgen die USA tatsächlich eine solche Politik, was zumindest teilweise auf den Druck ihrer arabischen Verbündeten zurückgehen dürfte. Washington folgte dieser Strategie auch im Frühjahr 2006, als es die maßgeblichen Akteure massiv drängte, eine »Regierung der nationalen Einheit« zu bilden und sunnitische Parteien daran zu beteiligen. Da die Auseinandersetzungen zwischen Schiiten und Sunniten 2006 dennoch zu einem Bürgerkrieg eskalierten, drohte Riad bereits indirekt, die sunnitischen Aufständischen zumindest finanziell zu unterstützen.⁷⁹ Im Falle einer Eskalation der antisun-

nitischen Gewalt im Irak würde Saudi-Arabien seine Zurückhaltung wahrscheinlich aufgeben und seine Ankündigung wahr machen.

78 Der Text seiner Rede findet sich unter:

www.cfr.org/publication/8908/fight_against_extremism_and_the_search_for_peace_rush_transcript_federal_news_service_inc.html.

79 Am 29. November 2006 veröffentlichte Nawaf Obaid, ein Berater des saudi-arabischen Botschafters in Washington, einen entsprechenden Text in der *Washington Post*. Trotz prompt folgender Dementis wollte Riad vermutlich genau diese Botschaft vermitteln, vgl. auch *New York Times*, 13.12.2006.

Schlussfolgerungen

Die Föderalisten im Irak (die Kurdenparteien PUK und KDP und der schiitische Irakische Islamische Hohe Rat) haben im Inland und im benachbarten Ausland mit vielen Widerständen gegen ihre Föderalismusprojekte im Norden und Süden des Irak zu kämpfen. Im Inland allerdings sind die Kräfteverhältnisse seit den Wahlen im Dezember 2005 trotz des Machtzuwachses der Zentralisten (Sadr-Bewegung, sunnitische Organisationen und Fadila-Partei) klar verteilt. Deren Einfluss dürfte zu schwach sein, um die Kurdenparteien und den Hohen Rat daran zu hindern, ihre Föderalismusprojekte durchzusetzen. Die Nachbarstaaten dürften ebenfalls nicht imstande sein, den Ausbau beziehungsweise die Gründung zweier föderaler Regionen zu unterbinden. Dennoch gibt es Eskalationsrisiken, die angrenzende Staaten zu Interventionen veranlassen könnten. Diese würden eine Föderalisierung des Landes im Sinne der Kurdenparteien und des Hohen Rates unmöglich machen und zu einer Regionalisierung des Irak-Konfliktes führen.

Die Position der Kurdenparteien im Norden ist weitgehend gesichert. Ihr Vorgehen wird von den USA geduldet. Trotz aller Widerstände gegen den Anschluss Kirkuks an die kurdische Autonomiezone sind die arabisch-sunnitischen Organisationen, die Sadr-Bewegung und die Turkmenen zu schwach und untereinander zu zerstritten, um das Referendum und die folgende Übernahme zu vereiteln. Die Kurdenparteien müssen hier allenfalls auf die Zentralregierung Rücksicht nehmen. Diese leistet den kurdischen Forderungen vor allem in der Frage über die Kontrolle des Energiesektors Widerstand. Die Kurden allerdings haben keine Alternative zur Zusammenarbeit mit der Regierung in Bagdad: Das Öl aus Kirkuk wird über den Zentralirak in die Pipeline ins türkische Ceyhan eingespeist. Auch aus diesem Grund arbeiten die Kurdenparteien eng mit dem Hohen Rat zusammen und beteiligen sich an der Zentralregierung. Diese Partnerschaft ist nicht spannungsfrei, hilft den Kurden jedoch, ihre Interessen in Bagdad zu wahren.

Der Hohe Rat muss größere Widerstände überwinden, will er sein Ziel – eine föderale Südregion unter seiner Kontrolle – verwirklichen. Zunächst muss er Rücksicht auf die (allerdings schwache) Daawa-Partei nehmen, deren Vertreter zwar nicht den Zentralisten

zuzurechnen, aber in der Föderalismusfrage unentschieden sind. Darüber hinaus leisten vor allem die Sadr-Bewegung und die Fadila-Partei heftigen Widerstand gegen die Pläne des Hohen Rates. Will dieser sein Konzept im Jahr 2008 tatsächlich durchsetzen, wird er zumindest in den Provinzen Basra und Maisan Gewalt gegen seine Widersacher anwenden müssen. Dem Hohen Rat könnte dabei zugute kommen, dass seine amerikanischen Verbündeten seit Januar 2007 vermehrt gegen die Mahdi-Armee und Vertreter der Sadr-Bewegung vorgehen. Die von Präsident Bush im Januar 2007 verkündete Irak-Strategie war auch eine Kampfansage an Muqtada as-Sadr und bewirkte, dass dieser und seine Organisation Konfrontationen mit den übermächtigen amerikanischen Truppen aus dem Weg gingen. Die Milizen zogen sich aus ihren Hochburgen im Osten Bagdads zurück, und politische Vertreter der Bewegung beteuerten ihre Bereitschaft zur Kooperation. Obwohl es sich dabei zunächst wohl nur um einen taktischen Rückzug handelt, schwächen die US-Truppen nicht nur eine der beiden wichtigsten Milizen im Land, sondern stärken auch die Position des Hohen Rates in der Auseinandersetzung mit seinem mächtigsten Konkurrenten. Die Aussichten, seine Ziele im Süden durchzusetzen, sind somit für den Hohen Rat im Jahr 2007 wieder deutlich besser als noch 2006. Im Falle eines amerikanischen Erfolgs muss jedoch damit gerechnet werden, dass die USA mit neuem Nachdruck auf eine Beteiligung sunnitischer Zentralisten pochen werden. Es ist allerdings unwahrscheinlich, dass sie auf diese Weise die Ambitionen des Hohen Rates werden stoppen können.

Der Widerstand der Nachbarländer, die ganz überwiegend gegen eine föderale Lösung im Irak sind, ist ein wichtiges retardierendes Moment. Im Nordirak zwingen sie die Kurden, vorsichtig zu agieren und immer wieder zu versichern, dass sie keinen unabhängigen Kurdenstaat gründen wollen. Zusätzlich pflegen Repräsentanten der beiden Kurdenparteien und die kurdische Regionalregierung die Beziehungen zu den unmittelbaren Anrainerstaaten. In erster Linie ist es Staatspräsident Talabani, der sich bemüht, Bedenken in Teheran, Damaskus und Ankara gegen die Politik der Kurden auszuräumen. Insgesamt ist eine militärische Intervention der Türkei nicht allzu wahrschein-

lich. Dennoch besteht die Gefahr, dass die Nachbarn auf das Referendum in Kirkuk und anschließende Maßnahmen zur Implementierung des Anschlusses aggressiv reagieren. Sollten sie sich darauf einigen, die Landverbindungen des Kurdengebiets abzuriegeln, könnte dies zum wirtschaftlichen Zusammenbruch Irakisch-Kurdistan führen. Selbst wenn nur die Türkei die Grenze und die beiden Ölpipelines aus dem Irak schließt, nähme Irakisch-Kurdistan großen wirtschaftlichen Schaden. Insofern sind die Kurden gezwungen, in der Kirkuk-Frage behutsam vorzugehen.

Ein wichtiger Unsicherheitsfaktor ist in diesem Zusammenhang jedoch die türkische Haltung gegenüber der PKK. Es ist nicht auszuschließen, dass die türkische Regierung tatsächlich eine begrenzte Militärintervention durchführt. Die Risiken einer solchen Aktion wären unkalkulierbar. Zum einen könnte der Widerstand irakisch-kurdischer Truppen zu einer Eskalation führen, zum anderen könnte dies andere Nachbarn ebenfalls zu einer aktiveren Politik im Nordirak bewegen.

Die Lage im Süden des Irak ist im Vergleich dazu weniger gefährlich. Der Iran hat bereits deutlich gemacht, dass er keine Einwände gegen die Gründung einer schiitischen Region hat. Saudi-Arabien besitzt zu wenig Einfluss, um sich einem solchen Schritt effektiv entgegenzustellen. Probleme können hier vor allem dann entstehen, wenn die Gewalt sich ausbreitet. Sollten die heute noch vereinzelt Auseinandersetzungen zwischen schiitischen Gruppen ausufern, wüchse die Gefahr einer direkteren iranischen Intervention zugunsten seiner Klienten. Im Falle einer Eskalation des Bürgerkriegs zwischen Schiiten und Sunniten hingegen wäre mit verstärkter saudischer Unterstützung für sunnitische Gruppen zu rechnen.

Der gegenwärtige Stand der Auseinandersetzung im Irak lässt der deutschen und der europäischen Politik nur geringe Handlungsmöglichkeiten. Gleichzeitig besteht die große Gefahr, dass sich die Konflikte in allen Landesteilen – im Zentralirak der sunnitisch-schiitische Bürgerkrieg, im Westen und Nordwesten der Aufstand sunnitischer Gruppierungen und im Norden und Süden des Landes die Streitigkeiten über die Einrichtung föderaler Regionen – in der zweiten Jahreshälfte 2007 und 2008 verschärfen. Die Notwendigkeit einzugreifen ist groß.

Der Irak ist ein gescheiterter Staat und wird in den nächsten Jahren instabil bleiben. Auf die Entwicklung der Sicherheitslage insgesamt haben Deutschland und Europa allerdings keinen Einfluss. Zurzeit ist es sogar problematisch, die irakische Regierung im Sicherheits-

bereich zu unterstützen, da nicht gewährleistet werden kann, dass im Rahmen der Polizeiausbildung keine Mitglieder schiitischer Milizen ausgebildet werden. Das vorrangige Interesse Deutschlands und Europas im Irak ist, dass die territoriale Integrität des Landes gewahrt bleibt. Ein Auseinanderbrechen würde – so schwer vorstellbar dies sein mag – zu einer weiteren Eskalation der Gewalt führen und die Nachbarstaaten in den Konflikt ziehen. Der Irak würde schnell zum Schlachtfeld der gesamten Region. Da die zentrifugalen Tendenzen im Land stark sind, gibt es keine Alternative zum Aufbau föderaler Strukturen, die allein verhindern werden, dass der Irak vollkommen zusammenbricht. Wünschenswert wäre die Implementierung eines Föderalismusmodells, bei dem die bestehenden 18 Provinzen die föderalen Grundeinheiten bilden würden. So würde eine Gliederung nach Ethnien und Konfessionen, die durchaus zur Teilung des Landes führen kann, verhindert.

Nach Lage der Dinge im Irak hat dieses Modell jedoch wenig Aussicht auf Verwirklichung. Zum einen ist nach den Konflikten der letzten Jahre nicht zu erwarten, dass Schiiten und Sunniten, Araber und Kurden noch bereit sind, auf Provinzebene zusammenzuarbeiten. Zum anderen wären die Föderalisten der Kurdenparteien und des Hohen Rates nur mit Gewalt davon abzubringen, ihre Projekte im Süden und Norden des Landes voranzutreiben. Deshalb ist ihr ethnisch-konfessionelles Föderalismuskonzept das einzige, das Realisierungschancen besitzt. Gleichzeitig ist aber der Widerstand ihrer Gegner unter den sunnitischen Organisationen und der Schiiten der Sadr-Bewegung und der Fadila-Partei so stark, dass eine Stabilisierung des Landes unwahrscheinlich ist, wenn dieses Konzept in die Tat umgesetzt wird. Deshalb müssen auswärtige Akteure versuchen, die Föderalisten zu mehr Kompromissbereitschaft zu bewegen. Im Falle Deutschlands und Europas bestehen Beziehungen zu den Kurdenparteien. Diese sollten genutzt werden, um kurzfristig darauf hinzuwirken, dass die Kurden den Anschluss Kirkuks möglichst in Übereinkunft mit ihren Gegnern abwickeln. Idealerweise verschöbe man das Kirkuk-Referendum und versuchte stattdessen, eine einvernehmliche Lösung mit den Arabern und Turkmenen der Provinz zu finden. Des Weiteren müsste die Umsiedlung von Arabern aus Kirkuk in ihre »Herkunftsregionen« gestoppt werden. So könnte die wichtigste Konfliktursache im Nordirak entschärft werden.

Zurzeit ist es darüber hinaus am dringlichsten, Interventionen der Nachbarstaaten zu verhindern. Da

die meisten Nachbarn wie die irakischen Zentralisten die Föderalisierung des Irak mit seiner Teilung gleichsetzen, bestehen hohe Eskalationsrisiken, die dringend abgebaut werden müssen. Kurzfristig geht es vor allem darum, die Türkei von einer Intervention im Irak abzuhalten. Der langfristig beste Lösungsansatz wäre ein Regionalforum der unmittelbaren Anrainer des Irak. Es sollte zunächst dazu dienen, durch Gespräche über Sicherheitsfragen die Eskalationsgefahr zu verringern. Themen, an denen die Nachbarstaaten ähnliche Interessen haben, wie Grenzsicherung oder die Bekämpfung der organisierten Kriminalität und des Terrorismus könnten Ansatzpunkte bieten, um die Sicherheitszusammenarbeit auszuweiten.

Allerdings sollte man von einem solchen Forum nicht erwarten, dass es die Konflikte innerhalb des Irak lösen könnte. Außerdem ist fraglich, ob ein solches Konzept mit der gegenwärtigen US-Administration durchzusetzen wäre. Im Frühjahr 2007 schien es kurzfristig so, als seien die USA bereit, einer Empfehlung der Baker-Hamilton-Kommission zu folgen und die Nachbarstaaten Syrien und Iran in eine Problemlösung einzubinden. Im März und April trafen sich Vertreter aller Anrainerstaaten, der USA und des Irak zunächst in Bagdad und anschließend im ägyptischen Sharm el-Sheikh (wo auch weitere Teilnehmer hinzukamen), um Lösungsansätze für den Konflikt im Irak zu suchen. Eine Kehrtwende der amerikanischen Politik dürfte jedoch nicht stattgefunden haben. US-Außenministerin Rice führte zwar Gespräche mit ihrem syrischen Kollegen Muallim am Rande der Konferenz von Sharm el-Sheikh, und der amerikanische Botschafter in Bagdad traf sich Ende Mai 2007 mit iranischen Vertretern. Dennoch wäre es verfrüht, auf Entspannung zu hoffen. Es gibt keine Anzeichen dafür, dass die USA tatsächlich auf eine effektive Einbindung Irans und Syriens setzen.

Deutschland und Europa müssen sich also darauf einstellen, dass der Konflikt zwischen den USA einerseits und Iran und Syrien andererseits andauern und (vor allem im Falle Irans) eskalieren wird. Mit den Konferenzen der Nachbarstaaten existiert aber ein Konzept, für dessen Ausbau Deutschland und Europa auch gegenüber der US-Regierung werben sollten. Fernziel sollte eine (sub-)regionale Sicherheitsarchitektur rund um den Irak sein. Auch wenn mit der jetzigen Administration inklusive Konzepte nicht verwirklicht werden können, bleibt ein Regionalforum der Nachbarstaaten die wichtigste Möglichkeit, eine regionale Eskalation zu verhindern. Deutschland und die EU sollten schon jetzt beginnen, Konzepte zu

entwickeln und gegebenenfalls ab 2009 darauf drängen, diese Idee zu realisieren.

Abkürzungen

ICG	International Crisis Group
IEA	International Energy Agency
KDP	Kurdistan Democratic Party
MEED	Middle East Economic Digest
PKK	Partiya Karkerên Kurdistan (Arbeiterpartei Kurdistan)
PUK	Patriotic Union of Kurdistan
SCIRI	Supreme Council for the Islamic Revolution in Iraq
TAL	Transitional Administrative Law (Irak)