

Strategiepapier

Der Irak auf dem Weg in die Souveränität. Handlungsoptionen für die Europäische Union

von

Dr. Toby Dodge

Senior Research Fellow, University of Warwick; Senior Consulting Fellow, International Institute for Strategic Studies, London

Dr. Giacomo Luciani

Professor of Political Economy & Co-Director, Mediterranean Programme, Robert Schuman Center for Advanced Studies, European University Institute, Florence
&

Felix Neugart

Research Fellow, Bertelsmann Group for Policy Research, Center for Applied Policy Research, Ludwig-Maximilians-University, Munich

Das Strategiepapier ist im Rahmen der EU-Iraq Task Force 2004 entstanden, die das Projekt ‚Europa und der Nahe Osten‘ der Bertelsmann Stiftung unter der Leitung von **Christian-Peter Hanelt** initiiert hat.

Juni 2004

In Zusammenarbeit mit:



Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, Florence

Der Irak auf dem Weg in die Souveränität. Handlungsoptionen für die Europäische Union

Toby Dodge, Giacomo Luciani und Felix Neugart

Executive Summary

Der Übergangsprozess im Irak ist für die Europäische Union (EU) auf Grund der Größe des Landes, seiner umfangreichen Ölreserven, der regionalen Bedeutung und der geographischen Lage von zentraler Bedeutung. Die Mitgliedstaaten der EU haben folgende Hauptinteressen im Irak:

- Gewährleistung eines stabilen politischen Prozesses
- Unterstützung des Wiederaufbaus
- Sicherstellung der Ölversorgung zu maßvollen Preisen
- Gewährleistung langfristiger Stabilität in der Golfregion.

Obwohl es innerhalb der EU in der Vergangenheit Unstimmigkeiten in der Irakpolitik gab, ist unschwer zu erkennen, dass ein hoher Grad an Übereinstimmung bei den zentralen Prinzipien herrscht, welche die EU für einen künftigen Irak verwirklicht sehen will.

- Die Einheit des Irak muss erhalten bleiben.
- Der Irak muss demokratisch regiert werden.
- Das politische System Iraks muss dezentralisiert werden.
- Irak muss in Frieden mit seinen Nachbarn leben.

Das Erbe der Herrschaft Saddam Husseins macht den Transitionsprozess zu einem komplexen und schwierigem Unterfangen. Die Unfähigkeit der Zivilverwaltung der Besatzungskalition (Coalition Provisional Authority, CPA), in allen Teilen des Irak Recht und Ordnung aufrechtzuerhalten, hat in den meisten Landesteilen ein Sicherheitsvakuum entstehen lassen. Das Management des politischen Prozesses ist durch das fehlende Verständnis der CPA für die Dynamiken der irakischen Gesellschaft und durch die starke Abhängigkeit von einer kleinen Gruppe aus dem Exil zurückgekehrter Iraker geprägt worden. Dies führt zu einem größtenteils reaktiven und kurzfristigen Vorgehen, das durch häufige Richtungswechsel gekennzeichnet war. Die kürzlich ernannte Übergangsregierung (*Interim Government*), die aus dem ehemaligen Regierungsrat (*Iraqi Governing Council, IGC*) hervorgegangen ist, wird höchstwahrscheinlich nicht die Unterstützung der Bevölkerungsmehrheit genießen und deshalb kaum in der Lage sein, einen breiten nationalen Verständigungsprozess zu gestalten und dessen Umsetzung zu garantieren. Eine solche Verständigung wäre aber notwendig, um den entstehenden Institutionen breite Legitimität zu verleihen. Daher sollte der politische Prozess vollständig in die Verantwortung der Vereinten Nationen übergeben werden, die als neutrale Garanten und unparteiische Autorität zur Beilegung von Konflikten agieren könnten. Die Resolution 1546 (2004) des UN-Sicherheitsrates ist ein Schritt in diese Richtung. Diese Resolution enthält einige wichtige Zugeständnisse seitens der USA und sieht vor, den Vereinten Nationen eine Schlüsselrolle im politischen Prozess einzuräumen, auch wenn hinsichtlich der tatsächlichen Ausgestaltung dieser Rolle erhebliche Unsicherheiten bestehen.

Zweifelsohne ist das vorrangige Problem des Irak die fehlende Sicherheit und die Existenz zahlreicher Milizen. Angesichts der komplexen und gefährlichen Lage im Irak und des Fehlens eines wirklichen multilateralen politischen Rahmens sind die meisten Staaten zurückhaltend bei der Entsendung von Truppen. Viele Staaten, die vor Ort präsent sind, sind unter starken innenpolitischen Druck, sich zurückzuziehen. Ein Engagement der NATO würde wenig Substantielles verändern und wahrscheinlich im Irak lediglich als amerikanische Besatzung mit anderem Namen wahrgenommen werden. Das Fehlen größerer ausländischer Truppenkontingente führt dazu, dass die bestehende Koalition und in zunehmenden Maße die irakischen Sicherheitskräfte versuchen müssen, das für die erfolgreiche Umsetzung des politischen Prozesses notwendige Niveau an Sicherheit zu garantieren.

Die EU sollte eine umsichtige und langfristige Strategie entwickeln, um den Wiederaufbau im Irak zu unterstützen. Eine solche Strategie sollte auf den reichhaltigen Erfahrungen der EU als Zivilmacht basieren, welche in verschiedenen Weltregionen bei der Anregung und Unterstützung von strukturellen Veränderungsprozessen gewonnen wurden. In dieser labilen Situation sollte sich die EU darauf konzentrieren, Wahlen und die Entwicklung eines auf breite Beteiligung beruhenden und repräsentativen politischen Systems zu unterstützen. Ein weiteres Feld, in dem die EU einen signifikanten Beitrag zur Stabilität des Irak leisten könnte, ist der Bereich der Institutionenbildung und der Rechtsstaatlichkeit. Ein drittes – und möglicherweise das zentrale Feld für ein Engagement der EU – ist das regionale Umfeld des Irak, wo die EU bereits mit verschiedenen Ansätzen aktiv ist. Die EU sollte mit Iran, der Türkei, Syrien, Jordanien und den Staaten des Golf-Kooperationsrates (*Gulf Cooperation Council*, GCC) einen intensiven Dialog über die Zukunft des Irak führen mit dem Ziel, Schritt für Schritt eine multilateralen Sicherheitsstruktur in der Golfregion zu errichten. Der Grad der Umsetzung dieser Strategie und die Höhe der zur Verfügung gestellten Mittel sollten von der Schaffung eines echten multilateralen Rahmens für den Wiederaufbau des Irak abhängig gemacht werden. Sobald dies geschieht, sollte die Europäische Union mit einem umfassenden Hilfspaket bereitstehen, das auf die Errichtung eines stabilen und prosperierenden Irak zielt.

Der Irak auf dem Weg in die Souveränität. Handlungsoptionen für die Europäische Union

Toby Dodge, Giacomo Luciani und Felix Neugart

Der Irak-Krieg hat eine gravierende Spaltung innerhalb der Europäischen Union (EU) verursacht und ernste Zweifel an der anvisierten graduellen Entwicklung einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) aufgeworfen. Eine Reihe von Ländern, vor allem Großbritannien und Spanien, unterstützten die von den USA angeführte Invasion, während andere, wie Frankreich und Deutschland, starke Vorbehalte hinsichtlich ihrer Legalität äußerten. Zeitweise war die mehrdimensionale innereuropäische Diskussion über den Irak nur schwer zu entwirren. Sie betraf grundlegende Fragen zur Zukunft der internationalen Beziehungen: Die angemessene Haltung gegenüber Staaten, welche innerstaatliche Unterdrückung verbinden mit nach außen gerichteter Aggression und Nichtbeachtung internationaler Verpflichtungen (sogenannte „rogue states“ oder „Schurkenstaaten“), die Verknüpfung von Terrorismus mit Massenvernichtungswaffen sowie die Struktur des internationalen Systems und die Rolle der Vereinten Nationen. Diese umfassenden Fragen werden die internationale Politik in den kommenden Jahrzehnten dominieren. Wir sind jedoch der Meinung, dass sich diese übergeordneten Probleme zunehmend von der engeren Frage der Zukunft des Irak lösen werden. Uneinigkeiten innerhalb der Europäischen Union in Bezug auf die angeführten größeren Probleme werden immer weniger Einfluss auf die Positionen hinsichtlich der Transformation des Irak haben.

Wir glauben, dass eine erfolgreiche Transformation des Irak aus drei Gründen von essenzieller Bedeutung für die Europäische Union ist:

- Der Irak ist ein großes Land, das Kontrolle über mehr als 10 Prozent der weltweiten Ölvorräte hat. Es liegt in der Golfregion, welche über fast zwei Drittel der nachgewiesenen Ölvorkommen und darüber hinaus über einen großen Anteil der natürlichen Gasvorkommen verfügt.
- Der Transitionsprozess im Irak wird einen enormen Spill-over-Effekt auf Nachbarstaaten in einer Region haben, die durch gewaltsame Konflikte und einen allgemeinen Mangel an demokratischen Institutionen geprägt ist.
- Der Irak hat eine lange Grenze mit der Türkei, die Beitrittskandidat zur EU ist, und der bald ein Datum für den Beginn von Beitrittsverhandlungen angeboten werden könnte. Falls die Türkei der EU beitrifft, wird der Irak automatisch ein Nachbar der erweiterten EU werden.

Ausgehend von diesen Annahmen wird dieses Papier die Probleme, die sich der Koalition im Irak nach Saddam stellen, detailliert analysieren und mögliche Handlungsfelder für die Europäische Union diskutieren. Seine Argumentation basiert auf einer Reihe von Workshops, die im Frühjahr 2004 organisiert wurden mit Wissenschaftlern und Diplomaten aus der EU, dem Irak und den Vereinigten Staaten durchgeführt und gemeinsam von der Bertelsmann Stiftung (Gütersloh, Deutschland), dem Robert Schuman Centre for Advanced Studies am European University Institut (Florenz, Italien) und dem Centrum für Angewandte Politikforschung (München, Deutschland).

Saddams Erbe

Das Erbe von Saddam Husseins Herrschaft hat den Übergangsprozess zu einem komplexen und sehr schwierigen Unterfangen gemacht. Die Institutionen des irakischen Staates, welche die USA im April 2003 zu beerben hofften, standen zu diesem Zeitpunkt kurz vor dem Zusammenbruch. Im März erlebten sie den dritten Krieg in 20 Jahren. Nach dem dreizehn Jahre andauernden Sanktionsregime, das auf die Schwächung der staatlichen Institutionen ausgerichtet war, führten der Krieg und die dreiwöchigen Plünderungen danach zu deren Auflösung. Was als Regimewechsel mit einer schnellen Reform der staatlichen Institutionen geplant war, wurde nun ein viel kostenintensiveres und längerfristigeres Unternehmen. Die Zivilverwaltung der Koalition (*Coalition Provisional Authority, CPA*) ist mit der unerwarteten Aufgabe befasst, einen neuen irakischen Staat von Grund auf aufzubauen. Diese neue Aufgabenstellung wird viel mehr Zeit, Anstrengungen und Expertise in Anspruch nehmen, als in der Vorbereitung der Invasion angenommen wurde.

Der Irak, ein Land, das die Koalition mühsam zu stabilisieren und reformieren versucht, ist in vieler Hinsicht politisch einzigartig, selbst unter den Staaten des Nahen Ostens. Vor der Befreiung Bagdads im April 2003 war es unmöglich, von einer Zivilgesellschaft im Irak zu sprechen. Das Regime hatte alle zwischen Bevölkerung und Staat vermittelnden Institutionen umstrukturiert und aufgelöst. Aufgrund ihrer innerstaatlichen, regionalen und internationalen Schwäche haben irakische Regimes mit unterschiedlichem Erfolg versucht, ihre Autonomie gegenüber der Gesellschaft zu vergrößern. Diese Autonomie wurde zunächst in den 1920er und 1930er Jahren durch britische Regierungshilfe und seit 1958 durch steigende Öleinnahmen gewährleistet. Daher waren irakische Regime nie gezwungen, größere Steuerbeträge von gesellschaftlichen Interessengruppen eintreiben zu müssen und sich dadurch in Abhängigkeit von ihnen zu begeben. Dadurch verfügte die Regierung über wachsende Unabhängigkeit, um die Gesellschaft zu kontrollieren und umzugestalten.

Das Baath-Regime, das unter Hassan al-Bakr aufgebaut und von Saddam Hussein konsolidiert wurde, bildete den Höhepunkt dieses Prozesses. Es verwendete Öleinnahmen zum Aufbau von mächtigen staatlichen Institutionen während der 1970er und 1980er Jahre. Diesen Institutionen gelang es, die Gesellschaft umzuformen, Widerstand zu brechen und die Bevölkerung zu atomisieren. Seit das Baath-Regime 1968 die Herrschaft übernahm, nutzte es in effizienter Weise extreme Gewaltanwendung und die Macht der Patronage dafür, Reste einer unabhängigen Zivilgesellschaft einzubinden oder zu zerstören. Autonome gesellschaftliche Kollektivstrukturen überlebten nicht außerhalb der Kontrollsphäre des Baath-Staates. Die Gesellschaft wurde von Aspekten des „Schattenstaates“ – nämlich flexiblen Patronage-Netzwerken und Gewalt – dominiert, die dazu dienten, die irakische Gesellschaft nach den Vorstellungen Saddam Husseins und seines Regimes umzugestalten. Die Atomisierung der Gesellschaft und die Abhängigkeit der einzelnen Bürger vom Staat nahmen nach dem Golfkrieg von 1990/91 dramatisch zu, als die Lebensmittel für die Mehrheit der Bevölkerung im Süden und im Zentrum des Landes über das Rationierungssystem der Regierung verteilt wurden. Die Anträge auf Lebensmittelkarten versorgten die Regierung mit wertvollen Informationen über jeden Haushalt, der sich unter ihrer Kontrolle befand. Die mit den Lebensmittelkarten verbundenen Einschränkungen bedeuteten, dass einzelne Personen nicht in andere Landesteile reisen konnten, sondern ihre Nahrung jeden Monat in derselben Region abholen mussten.

Die staatliche Beherrschung der Gesellschaft änderte sich jedoch während der 13 Jahre andauernden Sanktionen, die dem Irak in der Folge der Invasion von Kuwait 1990 auferlegt wurden. Die offiziellen staatlichen Institutionen wurden deutlich geschwächt und schließlich umgewandelt. Die schnelle Einstellung von Importen und Exporten nach der irakischen Invasion in Kuwait ließ die jährliche Inflation bis auf 500 Prozent steigen. Die Mittelklasse war soweit zerstört, dass sie als Kategorie kaum noch zu erkennen war. Zumindest während der ersten sieben Jahre war das Sanktionsregime, welches dem Irak auferlegt wurde, insofern extrem effizient, als es den Zugriff der Regierung in Bagdad auf große und regelmäßige Geldmittel unterband. Seit 1990 war die Wirtschaftspolitik der Regierung größtenteils

reaktiv und von dem kurzfristigen Ziel dominiert, an der Macht zu bleiben. Da die Wirtschaft umfassenden Sanktionen unterworfen war, wurde der staatliche Sektor zu großen Teilen auf ein Wohlfahrtssystem reduziert, welches begrenzte Lebensmittelrationen an die Bevölkerung verteilte. Der schnelle Rückgang des staatlichen Einkommens erzwang nicht nur die drastische Reduzierung der öffentlichen Sozialleistungen, sondern marginalisierte auch die Rolle des Staates in der Wirtschaft. Als Ergebnis zogen sich die offiziellen Institutionen des Staates während der 1990er Jahre – mit der Ausnahme des Rationierungssystems – aus der Gesellschaft zurück, insbesondere in den Bereichen von Wohlfahrt und Bildung. Als Teil der Überlebensstrategie des Regimes wurden Ressourcen aus den Regierungsministerien abgezogen. Beamte, Lehrer und medizinisches Personal versuchten so gut wie möglich überleben, indem sie die verarmte Bevölkerung, die auf ihre Dienste angewiesen war, ausnahmen. Während der 1990er Jahre verließen viele qualifizierte Experten den öffentlichen Dienst, um entweder ihr Glück im privaten Sektor zu versuchen oder ins Exil zu fliehen.

Das Sicherheitsvakuum

Die wachsende Unbeliebtheit einer anhaltenden Präsenz der USA im Irak ist eng verbunden mit dem Grad der Stabilität, die sie seit der Einnahme Bagdads aufrechterhalten konnten. Um eine militärische Besatzung erfolgreich durchführen zu können, muss die Bevölkerung sowohl durch die Zahl als auch durch die Entschlossenheit der Besatzer überwältigt werden. Die Geschwindigkeit, mit der die amerikanischen Truppen das Regime Saddam Husseins beseitigten, hat die irakische Bevölkerung beeindruckt. Aber die Unfähigkeit der amerikanischen Truppen, die Plünderungen in Bagdad und die andauernde Gesetzlosigkeit zu kontrollieren, die das Leben der einfachen Iraker erschwert, hat entscheidend dazu beigetragen, den ursprünglichen Eindruck amerikanischer Allmacht zu erschüttern. Truppenzahl und Taktik haben die Art und Qualität der öffentlichen Ordnung eingeschränkt, die die amerikanischen Truppen nach dem Waffenstillstand durchsetzen konnten. Da die täglichen Verlustzahlen der Amerikaner ansteigen, werden die US-Truppen zunehmend als schwach, ihre Präsenz und ihr Engagement im Lande als befristet angesehen.

Die Unfähigkeit der CPA, im Irak die öffentliche Ordnung durchzusetzen, hat zu einem Sicherheitsvakuum im ganzen Land geführt. Dies betrifft nicht nur das tägliche Leben der Iraker, sondern schränkt auch in hohem Maße die Aufbau-Anstrengungen der internationalen Gemeinschaft ein und behindert den politischen Prozess, insofern als die Durchführbarkeit von Wahlen angezweifelt wird. Die jüngsten Ereignisse haben gezeigt, dass die im Aufbau befindlichen Kräfte der neu geschaffenen irakischen Armee und Polizei noch nicht in der Lage oder willens sind, Sicherheit und Ordnung durchzusetzen. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt besteht die irakische Armee aus zwei Bataillonen. Die Hälfte der Rekruten des ersten Bataillons kündigte im Dezember 2003 mit dem Argument, dass die Bezahlung zu schlecht sei. Das zweite Bataillon sollte US-Truppen in den jüngsten Operationen gegen Aufständische in Falluja unterstützen. Sie verweigerten diesen Befehl mit der Begründung, dass sie angeworben worden seien, um ihr Land zu verteidigen, und nicht, um andere Iraker zu bekämpfen. Die irakische Polizei hatte einige Erfolge bei der Verbrechensbekämpfung, weigerte sich jedoch, bei der Zurückdrängung der Sadr-Rebellion zu helfen, oder unterstützte diese in einigen Fällen sogar aktiv. Dies führte zu einer weiter destabilisierenden und Besorgnis erregenden Dynamik, die wahrscheinlich die irakische Politik nach der Besatzung dominieren wird. Milizen haben das Sicherheitsvakuum ausgefüllt und tragen zu weiterer Instabilität und Unsicherheit bei. In einem Land, in dem automatische Waffen überall erhältlich sind, in dem die meisten Männer militärisches Training absolviert haben und viele im militärischen Dienst aktiv waren, ist die Bildung von Milizen vergleichsweise einfach. In den Monaten seit der Befreiung haben viele bewaffnete Gruppen, die zunehmend entlang ethnischen Linien organisiert sind, die Kontrolle auf den Straßen übernommen.

Die Gewalttaten, denen die Besatzungstruppen ausgesetzt sind, werden von drei unterschiedlichen Gruppierungen aus unterschiedlichen Gründen begangen. Die erste Gruppe, die die öffentliche Ordnung untergräbt, sind Verbrecherbanden, die in großem Maßstab in den urbanen Zentren von Basra, Bagdad und Mosul operieren. Organisiertes Verbrechen macht den Alltag der irakischen Stadtbevölkerung extrem gefährlich. Diese Banden wurden Mitte der 1990er Jahre gegründet, als Saddams Kontrolle über die Gesellschaft am schwächsten war, und sind durch die Gesetzlosigkeit im heutigen Irak zu neuem Leben erweckt worden. Sie ziehen Nutzen aus dem einfachen Zugang zu Waffen, der Schwäche einer neuen und hastig ausgebildeten Polizeitruppe und dem Mangel der CPA an geheimdienstlichen Informationen über die irakische Gesellschaft. Diese Banden terrorisieren Iraker der Mittelklasse durch Autodiebstähle, Einbrüche, Entführungen und Morde.

Die zweite in die Gewalt involvierte Gruppe besteht aus Überresten der Sicherheitsdienste des Baath-Regimes. Angesichts der Verwundbarkeit der Besatzungskräfte begannen diese im Mai 2003 mit Guerilla-Attacken auf die US-Truppen und verstärkten Häufigkeit, Professionalität und geographische Ausdehnung der Angriffe. Die Netzwerke und das Personal für den Aufstand scheinen in den Monaten nach der Einnahme Bagdads durch persönliche, familiäre und geographische Verbindungen wieder aufgebaut worden zu sein. Die Entscheidung, die Armee aufzulösen und eine „Ent-Baathisierung“ von Grund auf zu verfolgen, hat direkt zur Organisation dieser Form des Widerstandes beigetragen.

Die letzte Quelle der Gewalt ist mit Sicherheit für die CPA besorgniserregend und schwer zu bekämpfen. Sie kann als irakischer Islamismus bezeichnet werden, der sowohl in sunnitischen als auch in schiitischen Varianten auftritt. Angetrieben durch Nationalismus wie auch durch religiöse Überzeugungen wird dieser von Dauer sein und bietet einen eindrucksvollen Einblick in die Dynamiken, welche die irakische Politik in Zukunft antreiben dürften.

Die Explosionen in Bagdad und Kerbala, welche die Unterzeichnung des Übergangsverwaltungsgesetzes (*Transitional Administrative Law*, TAL) in der ersten Märzwoche 2004 begleiteten, markierten eine neue Phase der Gewalt. Sie waren eine Antwort auf die Pläne der CPA, die Verantwortung für die Gewährleistung von Sicherheit an die neue irakische Armee und die Polizei abzugeben. Diese neue und destabilisierende Phase der Gewalt war allerdings auch darauf ausgerichtet, den Irak sowohl für die USA als auch für eine neue irakische Regierung unregierbar zu machen. Terrorismus wird nun mit dem zweifachen Ziel angewendet, einerseits die Spannungen zwischen unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen zu verstärken und andererseits gleichzeitig den Aufbau der einheimischen Regierungsstrukturen zu stoppen, welche die Besatzung ersetzen sollen. Da die US-Truppen aus ihrer öffentlichen Rolle in sicherere Stellungen zurückzogen, suchten die Aufständischen leichter erreichbare Ziele: Die gerade entstandenen Institutionen und das neue Personal des neuen irakischen Staates boten sich an. Diese Angriffe sollen nicht nur Iraker davon abhalten, für den neuen Staat zu arbeiten, sondern auch den Aufbau seiner Institutionen aufhalten. Sie untergraben die Versuche, den Irakern zu geben, was diese seit dem Zusammenbruch des Baath-Regimes gefordert haben: Sicherheit und Ordnung. Die zweite Taktik der Gewalttäter hat allerdings ein noch größeres Zerstörungspotenzial für die langfristige Stabilität im Irak. Indem sie große Menschenmengen attackierten, die sich zum schiitischen Feiertag Ashura in Bagdad und Karbala versammelt hatten, versuchten die Angreifer der Anschläge vom 2. März 2004, einen Bürgerkrieg zwischen Iraks unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen auszulösen.

Prominente irakische Politiker waren bemüht, die Schuld am Anstieg der Autobomben-Anschläge, der zivilen Opfer und der daraus folgenden innergesellschaftlichen Spannungen Kräften von außerhalb zuzuschreiben. Aber es besteht die Gefahr, dass sie dieses Anliegen übertrieben haben. Die Effizienz der Anschläge, ihre Regelmäßigkeit und die kurze Zeitspanne, in der sie nach dem Sturz Saddams organisiert worden sind, deuten auf ein hohes Maß an irakischer Beteiligung hin. Die Schattenorganisationen hinter diesen sektiererischen Attacken sind mit hoher Wahrscheinlichkeit hybride Gebilde, in denen Teile des alten Regimes mit einheimischen islamistischen Radikalen und einer

kleinen Anzahl von ausländischen Kämpfern zusammenarbeiten. Diese wirksame Mischung erlaubte es Mitgliedern der mittleren Ränge des alten Regimes, ihr Training und ihre Waffenvorräte einzusetzen. Sie haben versucht, sich mit einer neuen Form des islamistischen Nationalismus zu verbünden und sunnitische Ängste gegen schiitische und kurdische Herrschaft zu mobilisieren sowie eine wachsende Ablehnung der ausländischen Besatzung zu verstärken. Obwohl wahllose Gewaltanwendung die große Mehrheit der irakischen öffentlichen Meinung über alle Teile der Gesellschaft hinweg entsetzt hat, bedeutet das Blutbad einen großen Rückschlag für Institutionenbildung und Stabilität.

Die Suche nach einem legitimen politischen Prozess

Vor dem Hintergrund wachsender Gewalt und Unsicherheit scheinen Pläne zum Wiederaufbau der politischen und administrativen Strukturen im Irak größtenteils reaktiv zu sein. Da versucht wird, eine ganze Reihe von Herausforderungen gleichzeitig zu meistern, wird den langfristigen Folgen jeder neuen Initiative offensichtlich wenig Aufmerksamkeit geschenkt. Das Hauptproblem, das die Besatzung erschwert und den Institutionenbildungsprozess behindert, ist einerseits die schwierige Kommunikation zwischen den amerikanischen Beamten und den Mitgliedern des irakischen Regierungsrates, die sich in der grünen Zone befinden, und der überwiegenden Mehrheit der irakischen Bevölkerung andererseits. Die Unfähigkeit, einen echten Dialog mit der irakischen Gesellschaft zu führen, ist das größte Problem der USA und der neuen irakischen Regierung.

Da keine einheimischen Nichtregierungsorganisationen Saddams Herrschaft überlebt haben, ist die irakische politische Landschaft heute sehr unstrukturiert. Die Bevölkerung ist durch die 35-jährige Herrschaft des Baath-Regimes in weiten Teilen atomisiert. Die Befreiung hat mit Sicherheit zu politischer Mobilisierung geführt, welche sich aber gegenwärtig provisorisch, unsicher und hochgradig zersplittert gestaltet. Weder eine einzelne Person noch eine Partei konnte bedeutende Unterstützung der Bevölkerung auf sich vereinigen. Dies wurde durch eine der größten Umfragen bestätigt, die jemals im Irak durchgeführt worden sind.¹ Wegen des äußerst begrenzten Expertenwissens über den Irak ist die Koalition in Besorgnis erregendem Maße von einer kleinen Gruppe irakischer Exilanten abhängig geworden, welche sie selbst nach der Befreiung nach Bagdad mitgebracht hat. Die Exil-Iraker sollten verschiedene Funktionen erfüllen. Zunächst sollten sie als Kommunikationskanal zwischen der breiten irakischen Bevölkerung und den US-Truppen fungieren. Obwohl sie viele Jahre außerhalb des Landes gelebt hatten, sollten sie auch die Hauptinformationsquelle und Beratungsinstitution für die amerikanischen Verwalter sein, die versuchten, das Land zu verstehen und wiederaufzubauen. Schließlich, und dies ist am bedeutendsten, sollten sie die Basis für die neue politische Elite bilden.

Die große Abhängigkeit von Organisationen wie dem Iraqi National Accord (INA) und dem Iraqi National Congress (INC) hat den Graben zwischen der irakischen Bevölkerung und den US-Truppen weiter vertieft. Obwohl sie zahlreiche Büros in Bagdad eingerichtet, Parteizeitungen veröffentlicht und viel Geld ausgegeben haben, ist eine echte gesellschaftliche Verankerung der beiden großen Exilgruppen INC und INA bisher gescheitert. Unter der Hand geben viele ehrliche Politiker aus dem Exil zu, dass sie selbst von den Schwierigkeiten seit ihrer Rückkehr überrascht worden sind. Anstelle eines

¹ Im Februar 2004 interviewte Oxford Research International 2737 Personen in ganz Irak. Obwohl einige der Ergebnisse weitestgehend positiv für die CPA ausfielen, hoben andere konkrete Probleme für die mittelfristige politische Stabilität des Landes hervor. Auf die Frage, welcher Organisation sie in einer nationalen Wahl ihre Stimme geben würden, erhielt die schiitische Partei al-Dawa den höchsten Zuspruch. Aber die Zustimmung für al-Dawa belief sich auf nur 10 Prozent der Befragten. Andere Parteien, die sich ebenfalls auf landesweite Unterstützung berufen, erhielten noch weniger Stimmen. 39,2 Prozent der Befragten antworteten, dass sie nicht wüssten, für wen sie stimmen sollten. 34,5 Prozent verweigerten eine Antwort auf die Frage. Eine ähnlich äußerst geringe Reaktion rief folgende Frage hervor: „Welcher nationalen Führungsperson vertrauen Sie am meisten, wenn überhaupt?“ Wieder erhielt der Führer der al-Dawa-Partei Ibrahim Jaafari die meisten Stimmen, die jedoch lediglich 7,7 Prozent der Befragten ausmachten. Aussagekräftigere Ergebnisse waren 21,1 Prozent der Befragten, die mit „niemandem“ antworteten, und 36,7 Prozent, die keine Antwort angaben oder sagten, sie seien nicht sicher.

Empfangs mit offenen Armen haben sie eine mürrische und misstrauische Bevölkerung vorgefunden, die den kürzlich zurückgekehrten Parteien die politische Loyalität verweigert hat.

Die Unfähigkeit der Exilparteien, eine eigene Basis innerhalb des Irak aufzubauen, hat die CPA nicht davon abgehalten, sie als Stützpfeiler der neuen Regierungsstrukturen einzusetzen. Die amerikanische Vorgehensweise scheint vier unterschiedliche Phasen durchlaufen zu haben. Nachdem Bagdad eingenommen war, äußerte Ex-General Jay Garner zunächst den Wunsch, rasch eine Übergangsregierung aus ehemaligen Exilpolitikern zu bilden, die mit dem US-Militär in die Hauptstadt zurückgekehrt waren. Bei den Bemühungen, ein repräsentatives Organ zu schaffen, ging man jedoch sehr hastig und wenig überlegt vor. Die zweite Phase des Wiederaufbaus wurde von einer der ersten Entscheidungen von Botschafter Paul Bremer nach seiner Ankunft in Bagdad geprägt. Er beschloss, Jay Garners Pläne zurückzustellen und die Machtübergabe an ein Führungsgremium, das hauptsächlich aus ehemaligen Exilparteien bestehen sollte, aufzuschieben. Angesichts der Unsicherheit der Situation und der Schwierigkeiten, die irakische Bevölkerung nach dem Konflikt in einen politischen Prozess einzubeziehen, schien dies eine sehr kluge Entscheidung. Diese vorsichtige und schrittweise Herangehensweise wurde jedoch mit dem Beginn des dritten Planes zum Aufbau der Regierungsstrukturen aufgehoben. Diese neue Phase wurde von der CPA zusammen mit den Vereinten Nationen eingeleitet, indem der irakische Regierungsrat (Iraqi Governing Council, IGC) im Juli 2003 eingerichtet wurde. Die Politiker wurden nach ethnischen Kriterien ausgewählt, um die verschiedenen Gruppen des Irak zu repräsentieren. Im IGC sind nominell dreizehn Schiiten, fünf sunnitische Araber und fünf Kurden sowie je ein Turkmene und ein Christ vertreten. Der von Exilanten dominierte IGC stellte sich als höchst unbeliebt heraus und tat nichts, um die Anerkennung der Besatzung bei den durchschnittlichen Irakern zu vergrößern.

Mitte November 2003 wurden auch die Entscheidungsträger in London und Washington auf die Schwächen des IGC aufmerksam. Dies führte zu einem weiteren Strategiewechsel. Die US-Regierung stand durch den amerikanischen Wahlkalender und die zunehmenden Opferzahlen im Irak unter Druck und versuchte, Dauer und Charakter ihres politischen Engagements im Irak radikal einzuschränken. Der neue Plan sah die Übergabe der Souveränität an eine irakische Regierung am 30. Juni 2004 auf der Basis einer Übergangsverfassung vor. Diese Übergangsverfassung, das „Transitional Administrative Law“, wurde von den Mitgliedern des IGC und der CPA ausgehandelt und Anfang März unterschrieben. Mehrere Mitglieder des irakischen Regierungsrates äußerten jedoch sofort Einwände zu einigen Bestimmungen. Dem Vorschlag, eine Übergangsregierung indirekt zu bestimmen, hatte der wichtigste schiitische Religionsgelehrte des Irak, Groß-Ayatullah Ali al-Sistani, widersprochen, worauf diese Bestimmung letztendlich gestrichen wurde. Nachdem die Untersuchung einer Delegation der Vereinten Nationen belegt hatte, dass allgemeine Wahlen eine mehrmonatige Vorbereitungszeit benötigen würden, erklärte sich al-Sistani bereit, eine ernannte Übergangsregierung bis zur Durchführung von Wahlen – spätestens im Januar 2005 – zu akzeptieren.

In dieses Vakuum trat der Sonderbotschafter des Generalsekretärs der Vereinten Nationen, Lakhdar Brahimi. Brahimi – und durch ihn die Vereinten Nationen – wurden beauftragt, eine neue Übergangsregierung zu formen, die die Zeit zwischen der Auflösung der CPA und den Wahlen für eine neue Regierung überbrücken sollte. Der Brahimi-Plan, der sich eng an der irakischen öffentlichen Meinung orientierte, konzentrierte sich auf die Einrichtung einer technokratischen Regierung, die den Wahlprozess unparteiisch überwachen sollte. Indem er darauf bestand, dass Iraker in der Übergangsregierung nicht an den Wahlen teilnehmen könnten, versuchte Brahimi, die den IGC beherrschenden politischen Parteien, dazu zu zwingen, landesweit eine Wählerschaft aufzubauen. Eine solche Technokratenregierung hätte auch die Grundlagen für einen unparteiischen öffentlichen Dienst schaffen können. Brahimi kam am 5. April 2004 in Bagdad an, nachdem ihm aus Washington völlige Autonomie zur Umsetzung seines Plans zugesichert worden war. Die Ernennung einer neuen Regierung, welche größtenteils aus den Hauptpersonen des alten Regierungsrates bestand, in der ersten Juniwoche

zeigte nicht nur, wie kurzfristig und blind die amerikanische Politik im Irak agiert, sondern auch, dass die USA weiterhin an den diskreditierten und höchst unbeliebten irakischen Politikern festhält, die sie nach dem Regierungswechsel nach Bagdad zurückgebracht hat.²

Der Übertragung der Souveränität an den Irak am 30. Juni 2004 und der Ernennung der neuen Übergangsregierung wurden durch die UN-Sicherheitsratsresolution 1546 (2004) internationale Legitimität verliehen. Die Resolution enthielt wichtige Zugeständnisse der USA hinsichtlich der Begrenzung des Mandats der Koalitionstruppen bis zum Abschluss des Transitionsprozesses und einer Struktur für die Koordination von Sicherheitsfragen zwischen der Koalition und der Übergangsregierung. Die Notwendigkeit einer Führungsrolle für die Vereinten Nationen im politischen Prozess wurde noch einmal betont. Aufgrund des von Groß-Ayatullah al-Sistani ausgeübten Druckes und gegen den Willen der kurdischen Vertreter wird das „Transitional Administrative Law“ nicht in der Resolution erwähnt, was zu beträchtlicher Unsicherheit über den rechtlichen Status des Dokumentes geführt hat.

Grundlagen für eine Rolle der Europäischen Union

Das Versagen der USA und ihrer Verbündeten, die Dynamik der irakischen Gesellschaft zu verstehen, und die zahlreichen Fehler bei der Gestaltung des Transitionsprozesses verheißen nichts Gutes für die zukünftigen Herausforderungen im Irak. Wenn die Errichtung einer stabilen und legitimen politischen Ordnung im Irak scheitert, wird dies allerdings gewaltigen Einfluss auf die regionalen und internationalen Beziehungen haben. Die EU und ihre Mitgliedsstaaten können es sich schlicht nicht leisten, die enorme Bedeutung des irakischen Übergangsprozesses für eine Region zu ignorieren, welche an den Südosten der EU angrenzt.

Die EU-Mitgliedsstaaten teilen vier grundlegende Interessen im Irak:

- die Unterstützung eines stabilen Übergangsprozesses, der eine Integration aller wichtigen Gruppen garantiert und die Entstehung eines neuen repressiven und autoritären Systems verhindert; ein instabiler Irak wird mit hoher Wahrscheinlichkeit im Chaos versinken und könnte sich zur regionalen Drehscheibe für terroristische Aktivitäten entwickeln, wodurch Interventionen der Nachbarländer ermuntert und die Migration in die EU stimuliert würden;
- die Unterstützung des Wiederaufbauprozesses im Irak, um die weit verbreitete soziale Exklusion und Armut zu bekämpfen und den Lebensstandard der Bevölkerung zu verbessern; ein solider wirtschaftlicher Aufschwung ist eine wichtige Basis für den politischen Übergangsprozess;
- die Sicherung der Ölversorgung zu angemessenen Preisen; dazu sind Stabilität und Sicherheit notwendig, um einerseits ununterbrochenen Export zu ermöglichen und andererseits die hohen Investitionen anzuziehen, die zum Ausbau der vorhandenen und zur Entwicklung neuer Kapazitäten gebraucht werden;
- die Förderung der langfristigen Stabilität in der Golfregion, da jeder Konflikt die stabile Öl- und Gasversorgung unterbricht und damit die Weltwirtschaft gefährdet. Voraussetzung dafür ist, dass der Irak in Frieden mit seinen Nachbarn lebt und schrittweise in ein regionales Sicherheitsnetzwerk eingebunden wird;

Trotz der innereuropäischen Auseinandersetzungen in der Vergangenheit ist unschwer zu erkennen, dass es einen hohen Grad an Übereinstimmung über die grundlegenden Prinzipien der EU für die Zukunft des Irak gibt:

² Als Oxford Research International fragte, welcher nationalen Führungsperson die Befragten, wenn überhaupt, vertrauten, stimmten nur 0,2 Prozent für Ayad Alawi, dieselbe Stimmenzahl erhielt auch Ahmed Chalabi. Alawis Partei erhielt genau denselben Prozentsatz (0,2 Prozent) auf die Frage, für welche Partei die Befragten in nationalen Wahlen stimmen würden.

- Die Einheit des Irak muss bewahrt werden. Weder heute noch in der Zukunft ist eine Teilung oder Neubestimmung der Grenzen akzeptabel.
- Der Irak muss demokratisch regiert werden. Nur ein demokratisches Regime ist akzeptabel. Entscheidend sind freie und kompetitive Wahlen, an denen Männer und Frauen gleichberechtigt teilnehmen.
- Das Regierungssystem im Irak muss nach geographischen Kriterien dezentralisiert sein, um den Wünschen der Gesellschaft zu entsprechen.
- Der Irak muss mit allen seinen Nachbarn in Frieden leben und die Anwendung militärischer Gewalt zur Lösung internationaler Streitigkeiten ausschließen.

Vorausgesetzt, ein europäischer Konsens existiert auf der Basis dieser Interessen und Prinzipien, sollten die EU und ihre Mitgliedsstaaten darauf vorbereitet sein, substanzielle politische und materielle Ressourcen zur Verfügung zu stellen, um den Übergangsprozess zu unterstützen. Dazu wird allerdings ein sichtbares Zeichen nötig sein, dass die US-Verwaltung bereit ist, ihren Kurs zu ändern und einige Fehler der Vergangenheit zu korrigieren. Die amerikanischen Entscheidungsträger können von der internationalen Gemeinschaft keine substanziellen Beiträge zu einem Prozess erwarten, in welchem die Rolle der Vereinten Nationen auf die eines „Sub-Unternehmers“ der Koalition beschränkt ist. Echtes Engagement auf Seiten der internationalen Gemeinschaft wird nur dann möglich sein, wenn es mit tatsächlicher Beteiligung am Entscheidungsprozess begleitet wird. Zuerst bedarf es einer effektiven Multilateralisierung des politischen Prozesses. Die neu ernannte Übergangsregierung, die aus dem alten Regierungsrat geformt worden ist, wird voraussichtlich denselben Problemen ausgesetzt sein, welche den Regierungsrat untergraben haben. Falls sich dies bewahrheiten sollte, wird es der neuen Übergangsregierung an breiter Unterstützung in der Bevölkerung mangeln. Sie wird kaum in der Lage sein, den umfassenden nationalen Konsultationsprozess zu organisieren und zu garantieren, der notwendig ist, um die Anerkennung der entstehenden Institutionen des neuen Irak durch das Volk zu stärken. Wenn man sich dies vor Augen hält, ist das Engagement eines auswärtigen Akteurs, der als neutraler Vermittler in diesem Prozess und als unparteiischer Schiedsrichter zur Streitbeilegung dient, von entscheidender Bedeutung. Dafür reicht eine partielle Beteiligung oder symbolische Rolle für die Vereinten Nationen nicht aus, sondern der gesamte politische Prozess sollte den Vereinten Nationen überantwortet werden. Die Organisation, die die Entwicklung zum Aufbau eines neuen Staates überwachen würde, wäre dann nicht die USA, sondern die internationale Gemeinschaft. Dadurch würde das Misstrauen gegenüber den Institutionen, die die CPA ersetzen, in Teilen der irakischen Bevölkerung reduziert werden. Der Vorwurf von „doppelten Standards“ oder „niederen Interessen“ wäre sehr viel schwieriger aufrechtzuerhalten. Diskussionen über die Bereitschaft der Besatzer, die Macht abzugeben, würden unterbunden werden. Dadurch würden viele Iraker das ganze Unterfangen in höherem Maße als legitim ansehen.

Die Art und Weise, in welcher die Übergangsregierung ernannt wurde, verheißt allerdings nichts Gutes für eine multilaterale Herangehensweise an den politischen Prozess. Die Schlüsselposten in der Übergangsregierung sind an Mitglieder des IGC und ihre Repräsentanten vergeben worden; die Vereinten Nationen konnten einmal mehr die Ernennungen lediglich bestätigen. Der Sonderbeauftragte der Vereinten Nationen, Lakhdar Brahimi, verfehlte sein erklärtes Ziel, eine unpolitische und technokratische Verwaltungsregierung einzusetzen. Er sah sich unerbittlichem Widerstand von Seiten des IGC gegenüber und bekam nicht die Unterstützung der CPA, die ihm nach seinem Verständnis zugesichert worden war. Die „Selbst-Umwandlung“ des IGC in die Übergangsregierung, welche nicht ohne Zustimmung der USA vollzogen werden konnte, hat bewiesen, dass eine wirklich multilaterale Vorgehensweise im Irak derzeit nicht verwirklicht ist.

Die UN-Sicherheitsratsresolution 1546 (2004) sieht eine führende Rolle für die Vereinten Nationen im politischen Prozess vor (wie alle Resolutionen, die seit dem Krieg verabschiedet worden sind), insbesondere bei der Einberufung einer nationalen Versammlung und der Vorbereitung allgemeiner Wahlen. Die Erfahrungen in der Vergangenheit mahnen allerdings zur Vorsicht, da offen bleibt, wie viel Entscheidungsfreiheit den Vereinten Nationen tatsächlich gegeben wird. Dies scheint offen insbesondere angesichts einer Übergangsregierung, die (wie vor ihr der IGC) versucht sein wird, ihre Machtposition zu festigen, und angesichts der Existenz einer großen und mächtigen US-Botschaft. Die Anerkennung der Übergangsregierung durch die internationale Gemeinschaft spiegelt größtenteils den Mangel an tragfähigen Alternativen wider. Während die EU eine multilaterale Kontrolle des politischen Prozesses nicht zur Bedingung für die Unterstützung der neuen irakischen Regierung machen sollte, ist klar, dass die Mobilisierung von größeren Ressourcen unter den gegenwärtigen Umständen nicht möglich sein wird.

Dringendste Probleme im Irak sind eindeutig die allgemein schlechte Sicherheitslage und das Ausbreitung von bewaffneten Milizen, die von der CPA zum Teil ad hoc und in inkonsistenter Weise anerkannt worden sind. Angesichts der komplexen und gefährlichen Lage im Irak und des Fehlens eines echten multilateralen Rahmens halten sich die meisten Staaten bei der Entsendung von Truppen – selbst unter UN-Kommando – verständlicherweise zurück. Viele der Staaten, die Truppen im Irak haben, sind innenpolitisch starkem Druck ausgesetzt, die Truppen abzuziehen. Es gibt keine Anzeichen dafür, dass eine große Anzahl an zusätzlichen Truppen in absehbarer Zeit von der internationalen Gemeinschaft bereitgestellt würde. Eine mögliche Beteiligung der NATO würde wenig an der Situation vor Ort ändern und im Irak vermutlich eher als Fortsetzung der amerikanischen Herrschaft unter anderer Flagge wahrgenommen werden. Erfahrungen aus anderen Wiederaufbausituationen zeigen, dass sich die Entwaffnung von Milizen sehr schwierig gestaltet, wenn die Sicherheitslage instabil und die weiteren Verfahrensregeln unklar bleiben. Die Mitglieder der Milizen müssen überzeugt werden, dass sich die Anwendung von Gewalt in Zukunft nicht auszahlen wird und dass die Teilnahme am politischen Prozess attraktiver ist. Angesichts der derzeitigen Unsicherheiten im Transitionsprozess wäre es unrealistisch, eine schnelle Entwaffnung und Auflösung der Milizen zu erwarten, obwohl eine Demobilisierung sicherlich möglich wäre. Das bedeutet, dass die Koalitionstruppen und in zunehmender Weise die entstehenden irakischen Sicherheitskräfte das Maß an Sicherheit herstellen müssen, das notwendig ist, um einen erfolgreichen politischen Prozess zu beginnen. Ein Erfolg in der Verbesserung der Sicherheitslage wird auch der Schlüssel zu jedem größer angelegten EU-Engagement vor Ort sein.

Handlungsfelder für die Europäischen Union

Die gegenwärtigen Probleme sollten durch einen auf breite Beteiligung beruhenden politischen Prozess angegangen werden, der zu allgemeinen Wahlen und einer legitimen irakischen Regierung führt, wie in der Übergangsverfassung (Transitional Administrative Law) für spätestens Januar 2005 vorgesehen. Für die Übergangszeit wird eine nationale Versammlung auf breiter Basis angestrebt, dem Model der Loya Jirga in Afghanistan nachempfunden, welche einen Konsultativrat als beratendes Gremium für die Übergangsregierung bestimmen würde. Die irakische Gesellschaft ist hochgradig mobilisiert, dabei aber gleichzeitig atomisiert und nicht durch effektive staatliche Institutionen oder politische Parteien strukturiert. Landesweite demokratische Wahlen könnten zu einer strukturierten politischen Mobilisierung der Bevölkerung führen. Dadurch könnten Hoffnungen und Wünsche der irakischen Bevölkerung, aber ebenso ihre Entfremdung und ihr Ärger innerhalb des politischen Prozesses kanalisiert werden. Die Bevölkerung würde in einer transparenten und konsensualen Weise an politische Parteien gebunden werden, die gezwungen wären, ein landesweites Netzwerk sowie auch eine landesweite politische Plattform zu entwickeln. Politische Parteien wären um ihres politischen Erfolges willen gezwungen, einerseits die öffentliche Meinung ernst zu nehmen, andererseits wären sie zu einem gewissen Grad dafür verantwortlich, diese zu formen. Ein solcher Prozess würde, wäre er erfolgreich, die Bevölkerung über die Parteien mit den staatlichen Institutionen verbinden.

Aufgrund der sehr geringen öffentlichen Unterstützung für die im Entstehen begriffene Übergangsregierung und der Zurückhaltung der Vereinigten Staaten gegenüber einem echten multilateralen Rahmen ist die Phase des Übergangs bis zu den allgemeinen Wahlen mit Risiken beladen. In dieser gespannten Situation sollte sich die EU darauf konzentrieren, die Vorbereitung von Wahlen und die Bildung eines inklusiven und repräsentativen politischen Systems zu unterstützen. Die bevorstehenden Wahlen müssen frei und so fair wie möglich durchgeführt werden, damit eine Regierung mit breiter Unterstützung der Bevölkerung und ausreichender Legitimität gebildet werden kann. Nur so können die anstehenden Probleme angegangen werden. Jedoch enthält eine Fokussierung auf die Wahlen auf der nationalen Ebene das Risiko, dass die gesellschaftliche Polarisierung durch die Konzentration des politischen Wettbewerbs auf komplexe Fragen von nationaler Tragweite verschärft wird. Dagegen haben Wahlen auf kommunaler Ebene den klaren Vorteil, dass moderate Kandidaten favorisiert werden. Indem sie sich mit den drängenden Problemen des täglichen Lebens befassen müssen, werden diese als diejenigen wahrgenommen, die sich um die Bedürfnisse ihrer jeweiligen Wahlkreise kümmern. Ungünstigerweise hat die CPA Wahlprozesse auf kommunaler Ebene, die von US-amerikanischen Kommandeuren in einer Reihe von Gemeinden organisiert worden waren, gestoppt. Dies ist teilweise auf Befürchtungen zurückzuführen, solche Prozesse könnten zur Erwartung zügiger Wahlen auf nationaler Ebene führen. In ähnlicher Weise haben auch einige Nichtregierungsorganisationen wie Berufsverbände und Gewerkschaften erfolgreich interne Wahlen durchgeführt. Aus den genannten Gründen sollten nationale Wahlen ergänzt werden durch Wahlen auf kommunaler und regionaler Ebene sowie durch Wahlen in Berufsverbänden, um das Heranwachsen einer moderaten und verantwortungsbewussten politischen Elite zu gewährleisten und um pluralistische und demokratische Werte in der Gesellschaft zu verankern.

Die Errichtung eines auf Partizipation beruhenden politischen Systems kann nicht mit der Abhaltung kompetitiver Wahlen abgeschlossen werden. Vielmehr ist darüber hinaus die Entwicklung einer lebendigen Zivilgesellschaft notwendig. Diese würde dazu beitragen, gleiche Ausgangsbedingungen zu schaffen, sodass diejenigen, die wie die gegenwärtige Übergangsregierung über exekutive Macht verfügen, nicht ihre vergleichsweise günstige Position ausnutzen, um ihre Machtbasis durch die Kontrolle der Medien, Gängelung der Zivilgesellschaft und Manipulation der Wahlen zu zementieren. Die EU sollte dabei den (Wieder)Aufbau einer irakischen Zivilgesellschaft durch die Unterstützung von Nichtregierungsorganisationen und durch Schulungsangebote in den Bereichen Demokratisierung, Menschenrechte und Konfliktlösung mit friedlichen Mitteln fördern. Besondere Aufmerksamkeit sollte darauf verwendet werden, die Akzeptanz demokratischer und pluralistischer Werte innerhalb des islamischen Diskurses zu fördern, zum Beispiel indem man die Unterstützung europäischer Muslime sucht – sowohl relevante Organisationen als auch engagierte Einzelpersonen –, um die Akzeptanz von Werten wie demokratischer Pluralismus und religiöse Toleranz zu unterstützen. Durch die Einrichtung von Studienprogrammen und Austauschmöglichkeiten für Studenten, Lehrer, Journalisten, Offiziere und weitere Berufsgruppen sollte die EU die internationale Integration der irakischen Gesellschaft voranbringen und helfen so die Folgen einer jahrzehntelangen Isolation überwinden. Das Fehlen einer Präsenz vor Ort aufgrund der labilen Sicherheitssituation kompliziert selbstverständlich diese Aufgaben. Nichtsdestotrotz sollten die Akteure in der EU – sowohl auf der Ebene der Gemeinschaftsinstitutionen als auch der Mitgliedsstaaten – versuchen, sich auf einen umfassenden Dialog mit den Irakern einzulassen. Diese sollten in jeder Phase des Prozesses beteiligt sein, um das Gefühl der aktiven Teilhabe (*ownership*) zu stärken.

Der Aufbau von Institutionen und Rechtsstaatlichkeit ist ein zweiter Bereich, in dem die EU bedeutende Beiträge leisten kann, um die Stabilität des Irak zu erhöhen. Die Mitgliedsstaaten der EU weisen große institutionelle Vielfalt auf, verbunden mit umfangreicher Erfahrung bei der Reform von Institutionen. Die EU sollte ihre Erfahrungen bei der Gestaltung und Operationalisierung neuer politischer Institutionen anbieten. Insbesondere die Vielzahl unterschiedlicher Modelle von Dezentralisierung (*devolution*), regionaler Autonomie und Föderalismus, mit dem Ziel einer Dezentralisierung von

Entscheidungsprozessen, könnte von unschätzbarem Wert für jene Iraker sein, die an einer neuen Verfassung mitwirken. Eine elementare, aber eher vernachlässigte Dimension des institutionellen Aufbauprozesses ist kommunale Selbstverwaltung. Wahlen auf kommunaler Ebene sind ein wichtiges Mittel, um ein echtes demokratisches System durch den Aufbau einer neuen Generation von Führungspersonlichkeiten zu etablieren, die in der irakischen Gesellschaft verwurzelt sind und sich auf die täglichen Probleme der Bürger konzentrieren.

Die EU sollte anstreben, die Entwicklung von kommunaler Selbstverwaltung zu unterstützen, beginnend mit Wahlen auf kommunaler Ebene. Die Herstellung von Rechtsstaatlichkeit in ihren verschiedenen Dimensionen (Polizei, Justizsystem, Justizvollzug) ist in der Übergangsphase von zentraler Bedeutung für die Unterstützung der Bevölkerung. Die EU sollte die Ausbildung von Polizei, Grenzschützern und für andere Behörden der inneren Sicherheit unterstützen, einschließlich der Unterrichtung in Menschenrechtsfragen, in den Beziehungen zwischen Militär und Zivilgesellschaft sowie zwischen der Polizei und der lokalen Bevölkerung. Die EU sollte Hilfe bei der Reform des irakischen Rechts- und Strafverfolgungssystems leisten durch die Unterstützung von juristischen Schulungen und der Reform des Strafrechtes. Dies sollte berufsbezogene Qualifizierungsmaßnahmen für Rechtsanwälte sowie Schulungen in Völkerrecht und Menschenrechtsfragen einschließen.

Besondere Berücksichtigung sollte hierbei der Umgang mit dem Erbe der Verbrechen des abgelösten Regimes finden. Jeder Übergangsprozess steht im Konflikt, einerseits zwischen dem öffentlichen Wunsch und der moralischen Notwendigkeit, die Täter zu bestrafen, und andererseits der Notwendigkeit, vergangenes Unrecht zu begraben, um einen neuen nationalen Konsens zu schaffen. Die rechtliche Beurteilung individueller Schuld ist ein komplexer und zeitraubender Prozess, der universelle und allgemein akzeptierte Standards, gut ausgebildete und erfahrene Juristen und die sorgfältige Bearbeitung der Beweisgrundlagen verlangt. Die Mitgliedsstaaten der EU, besonders die Neumitglieder aus Mittel- und Osteuropa, verfügen über umfangreiche und vielfältige Erfahrung bei der Aufarbeitung der Verbrechen früherer Regime und der nationalen Konsensbildung für eine demokratische Zukunft. Die EU sollte finanzielle und technische Hilfe für diese Aufgabe bereitstellen, die entscheidenden Einfluss auf die politische Kultur der irakischen Gesellschaft haben wird.

Ein dritter, und möglicherweise der wichtigste Bereich eines Engagements der EU ist jedoch das regionale Umfeld, in dem die EU bereits mit verschiedenen Ansätzen aktiv ist. Obwohl diese in der Vergangenheit unabhängig vom Irak verfolgt wurden und eigenständige Ziele anstreben, wird das regionale Umfeld starken Einfluss auf den Verlauf des Übergangsprozesses im Irak ausüben. Entscheidend für jeden Versuch der internen Stabilisierung ist die Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten des Irak. Der Irak ist in vielerlei Hinsicht abhängig von seinen Nachbarn, vor allem aufgrund des schmalen Zugangs zum Meer, der Verletzlichkeit der oberirdischen Pipelines und der Abhängigkeit von den Flüssen Euphrat und Tigris. Das Land blickt jedoch auf eine lange Geschichte von Konflikten mit den meisten Nachbarstaaten zurück, vor allem mit Iran, und hat in einer Dekade zwei Angriffskriege (1980 gegen Iran und 1990 gegen Kuwait) geführt. Die EU sollte mit dem Iran, der Türkei, Syrien, Jordanien und den Staaten des Golf-Kooperationsrates (GCC) in einen intensiven Dialog über die Zukunft des Irak treten. Dieser Dialog sollte sich mit Fragen wie der Nichteinmischung in die internen Angelegenheiten des Irak, einer angemessenen Grenzüberwachung sowie mit Möglichkeiten der Zusammenarbeit im Bereich des Handels und der Kooperation beschäftigen.

Im Gegensatz zu den USA genießt die EU eine hervorragende Position zur Einbeziehung aller regionalen Akteure:

- Die Türkei ist EU-Beitrittskandidat, und ein Datum für den Start von Beitrittsverhandlungen wird bald feststehen. Diese Entscheidung wird den Irak entweder zu einem Nachbarstaat der EU machen oder die EU im regionalen Kontext schwächen.
- Die EU ist mit dem Iran in einen so genannten „Konstruktiven Dialog“ eingetreten und hat kürzlich Verhandlungen über ein Freihandels- und Kooperationsabkommen begonnen mit dem Ziel, ein stabile Plattform für Dialog und Zusammenarbeit zu bilden.
- Syrien, Libanon und Jordanien sind Partner innerhalb der Euro-Mediterranen Partnerschaft (Barcelona-Prozess), welche gegenwärtig im Zuge des „Wider-Europe-Konzeptes“ einen Prozess der Reformulierung erfährt.
- Seit 1988 besteht ein Kooperationsabkommen zwischen der EU und dem Golf- Kooperationsrat, und stehen kurz vor einem Abschluss Verhandlung über ein viel stärker umfassendes Freihandelsabkommen.

Die EU sollte aktiv die Konzeption einer multilateralen Sicherheitsstruktur für die Golfregion vorantreiben, um Kontakte zwischen allen beteiligten Parteien zu erleichtern. Eine progressive Integration des Irak in eine regionale Sicherheitsstruktur für den Golf im Stile des Helsinki-Prozesses, einschließlich Irans und der Staaten des Golfkooperationsrates, würde die Bedrohungsperzeption verringern und Versuche zur Erlangung einer neuen regionalen Vormachtstellung unterbinden. Eine zukünftige Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit im Golf sollte alle Staaten der Golfregion einschließen und themenspezifische Arbeitsgruppen zu Fragen wie Rüstungskontrolle, vertrauensbildenden Maßnahmen, Lösung von territorialen Streitigkeiten, wirtschaftlicher Zusammenarbeit, Energie- und Wasserversorgung bilden. Dadurch, dass die Arbeitsgruppen verschiedene Problemkreise behandelten, wäre die jeweilige Mitgliedschaft flexibel zu gestalten. Die gleichzeitige Bearbeitung verschiedener Themen könnte Kompromisse erleichtern und unkonventionelle Lösungen für Probleme wie den irakischen Zugang zum Meer oder für die Auseinandersetzung über die umstrittenen Inseln Abu Musa und die Tunbs finden. Jemen, Syrien, Ägypten, Jordanien und die Türkei sollten mit der Konferenz assoziiert werden und volle Mitgliedschaft in relevanten Arbeitsgruppen erhalten. Die USA, die EU, Russland und das Sekretariat der Vereinten Nationen sollten als Garanten für die Umsetzung des Prozesses sowie als Teilnehmer in den Verfahren mitwirken. Die EU sollte energisch darauf beharren, dass eine erfolgreiche Entwicklung im Irak gleichzeitige Fortschritte auf dem Weg zu einem Ausgleich im festgefahrenen israelisch-palästinensischen Konflikt im Rahmen der „Roadmap“ (Fahrplan des Vermittlerquartetts für einen dauerhaften Frieden im israelisch-palästinensischen Konflikt) voraussetzt.

Darüber hinaus kann die EU sicherlich mit breiter technischer und finanzieller Unterstützung bei der gewaltigen Aufgabe des Wiederaufbaus von Infrastruktur und Wirtschaft des Irak beitragen, vorausgesetzt, dass angemessene Rahmenbedingungen vorhanden sind. Als ersten Schritt sollten die EU-Staaten eine Umschuldung oder Erlassung der irakischen Auslandsschulden anbieten und eine Reduktion oder Streichung der irakischen Reparationen befürworten. Irak hat Auslandsschulden in Höhe von \$120 Milliarden Dollar angehäuft, zu denen noch ausstehende Reparationszahlungen von \$80 Milliarden addiert werden müssen. Damit gehört der Irak zum Kreis der am höchsten verschuldeten Länder der Erde. Eine Verringerung dieser enormen Last ist eine zentrale Vorbedingung für den Erfolg des Wiederaufbauprozesses.

Schlussfolgerungen

Der Nahe Osten wird in den nächsten Jahren eine zentrale Rolle in der internationalen Politik spielen. Die Notwendigkeit von strukturellen Veränderungen und politischen Reformen in den Staaten der Region ist weitgehend akzeptiert, auch wenn eindeutige Meinungsunterschiede hinsichtlich von Ausgestaltung und Geschwindigkeit des Reformprozesses und der Rolle externer Akteure bestehen. Die Europäische Union (EU) verfolgt eine langfristige Strategie und hat verschiedene kooperative Politikansätze in der Region verwirklicht, insbesondere mit den Ländern des südlichen und östlichen Mittelmeerraumes, den Staaten des Golf-Kooperationsrates (GCC) und mit der islamischen Republik Iran. Die Aussicht auf greifbare Ergebnisse in der Region wird in nicht geringem Masse vom Erfolg des Übergangsprozesses im Irak abhängen, vergegenwärtigt man sich die Größe und geographische Lage des Landes. Angesichts der aktuellen Situation, die noch immer vom überwiegend unilateralen Ansatz der USA geprägt ist, sollte die EU bei der Vergabe substanzieller Ressourcen Vorsicht walten lassen. Die weiterhin bestehenden Sicherheits- und Legitimationsprobleme lassen, wie oben dargestellt, Zweifel an der Dauerhaftigkeit des gegenwärtigen Prozess-Verlaufes aufkommen. Die neue Übergangsregierung könnte in Kürze mit einer Reihe von Problemen konfrontiert sein, die dem alten Regierungsrat in der Vergangenheit zu schaffen machten. Deshalb sollte die EU eine realistische und umsichtige Strategie entlang den oben skizzierten Linien entwickeln, um den politischen Prozess sowie den Wiederaufbau im Irak zu unterstützen. Diese Strategie sollte auf den reichhaltigen Erfahrungen der EU als Zivilmacht beruhen, die in verschiedenen Weltregionen strukturelle Veränderungsprozesse angeregt und unterstützt hat. Der Grad der Umsetzung dieser Strategie und die Höhe der zur Verfügung gestellten Mittel sollten von der Schaffung eines echten multilateralen Rahmens für den Wiederaufbau des Irak abhängig gemacht werden. Sobald dies geschieht, sollte die Europäische Union mit einem umfassenden Hilfspaket bereitstehen, das auf die Errichtung eines stabilen und prosperierenden Irak zielt.