

Ohne Zweifel stellen die irakischen Parlamentswahlen vom Dezember 2005 einen großen Schritt auf dem Weg der Demokratisierung des leidgeprüften Landes dar. Ein Erfolg ist vor allem die hohe Wahlbeteiligung im Allgemeinen, aber auch die Teilnahme des sunnitischen Bevölkerungsteils im Besonderen. Als Sieger ging die United Iraqi Alliance (UIA) aus den Wahlen hervor, die dominierende Kraft des schiitischen Lagers. Platz zwei eroberte sich die kurdische Kurdistan Alliance sowie Platz drei die Iraqi Consensus Front der Sunniten. Die nun anstehende Bildung einer „Regierung der nationalen Einheit“ ist angesichts der ethnischen Fragmentierung des Irak, der divergierenden Interessen der Einzelgruppen im Land sowie der langjährigen Diskriminierung der Schiiten durch die Sunniten keine leichte Aufgabe. Laut Verfassung ist die UIA gezwungen, sich mit zwei weiteren Parteien auf eine präsidentiale „Troika“ zu einigen, was neben der Klärung der institutionellen Frage auch die Überwindung grundlegender inhaltlicher Differenzen erfordert. Sollte die Bildung einer Regierung der nationalen Einheit institutionell – etwa im Form einer erneuten kurdisch-schiitisch-sunnitischen Besetzung des Präsidentschaftsrates – Erfolg haben, könnte dies auch die Regelung der inhaltlichen Fragen erleichtern. Wichtig wäre ein solcher Impuls – zumal in der jetzigen Phase, die für die Grundlegung des kommenden irakischen Staats von so entscheidender Bedeutung ist.

# Transformationsprozess im Irak – Option für eine Regierung der nationalen Einheit?

## ■ Executive Summary

The parliamentary elections of December 2005, the first held after the adoption of the country's new constitution, took Iraq a long step forward towards democracy. The substantial turnout in general, and particularly the wider participation of the Sunni population, certainly constitute key elements of success.

What needs to be done now is to consolidate these achievements. The spread of violence in the country shows that this will not be easy to do, and that there is no alternative to a 'government of national unity' on which all relevant groups of the population are represented.

Ethnic fragmentation in the society of Iraq forbids implementing the classical principle of majority rule that is traditional in democratic systems. This is yet another reason why only a government of national unity can guarantee the integration of all groups and the settlement of political conflicts without violence.

In view of the widely diverging interests of the country's groups and the years of discrimination of the Shiite majority by the Sunni minority, it is clear that patience will be required in negotiating crucial decisions. On the other hand, it will be necessary, particularly during the build-up of the new Iraqi state, to secure the effectiveness of political decision-making as soon as possible. There are two questions that must be asked in this context: First, can a government of national unity be formed in the first place, despite all

current obstacles? Second, can the process of forming a government be optimized and stabilized for the future?

The election was contested by 307 political groups and more than 7,000 candidates. 19 alliances were formed by almost 100 parties. The Shiite camp was dominated by the United Iraqi Alliance (UIA), while the Iraqi Consensus Front and the Iraqi Front for National Dialogue predominated on the Sunni side. The Kurdish camp was led by the Kurdistan Alliance and the Kurdistan Islamic Union, while the Iraqi National List and the Iraqi National Congress predominated among the secular and/or trans-denominational alliances.

At 41.19 percent of the vote, the UIA emerged victorious, although it failed to win an absolute majority. Formed by more than 20 Shiite groups, the alliance, which is close to the Shiite spiritual leader, Grand Ayatollah Ali al-Sistani, is in a position to nominate the prime minister and form the government. At 21.67 percent of the vote, the Kurdistan Alliance ranks second, holding a fifth of the seats in parliament, while the three-party Iraqi Consensus Front came in third.

The results show that the Iraqi electorate was motivated mainly by ethnic and/or religious aspects, clearly rejecting secular parties. However, they also reflect the powerful trend towards fragmentation in the country's party landscape. For this reason, forming a government will be anything but easy. After all, ethnic and/or religious fault lines coincide with rifts in practical politics that embody a wealth of potential conflicts.

Constitutional requirements constrain the UIA to agree on a presidential 'troika' with two other parties before forming a government. It appears likely that yet another agreement will be concluded dividing membership in the presidential council among Kurds, Shiites, and Sunnis. Because of the results of the election, and because of the above-mentioned constitutional provisions, Kurds and Shiites now have a variety of opportunities of making their influence felt in future government policies.

However, fundamental content-related differences do exist with regard to the role of religion in the state to come, the degree of autonomy to be granted to in-

dividual groups, and the distribution of the country's natural resources, especially oil.

After the election, the UIA's leaders at first refrained from demanding an Islamic polity. However, as the religious orientation of the alliance cannot be denied, its policy may be expected to retain its Islamic character in the long run. Belonging largely to the Sunni persuasion, the Kurds may be expected to respond to this by advocating a secular state. This indeed is the issue that might trigger an all-embracing conflict among the political forces of the country.

Regional autonomy is another bone of contention. While the constitution does grant a maximum of autonomy to the individual regions, it forbids any involvement on their part in national policy-making. Claimed by the Kurds as well as by the Iraqi Turkmenians and the Sunnis, the oil town of Kirkuk holds a position of eminent importance in this context. The fact that the Sunnis left the table during the negotiations about the constitution, leaving Shiites and Kurds to adopt it on their own, shows how disruptive the situation really is.

Yet another hotbed of conflict is the question of how the country's natural resources should be shared out, including water resources and, most importantly, oil deposits. While the constitution stipulates that resources should be shared out 'fairly' as the demographic situation in the country dictates, no distribution matrix has as yet been defined, and the problem will be anything but easy to solve.

Despite the difficulties described above, the formation of a government of national unity appears feasible at the moment because the constitution offers political players various inducements to cooperate, and because the UIA's key motivation to collaborate with the Kurdish and Sunni camps is to gain political power. Moreover, representatives from all camps are probably well aware that ethnically-motivated violence in the country may be ended only by involving all relevant groups.

How, then, can the process of government formation be optimized and stabilized in the future? One way would be for the constitution to stipulate minority votes in all fundamental political decisions. Another way would be to codify a composition of the government that reflects ethnic proportions. Addi-

tional obvious alternatives include the establishment of a truly federal structure in Iraq and a purposeful development of the electoral system, which might serve to afford additional protection to minorities under the specific conditions obtaining in the country.

An institutional success in forming a government of national unity would provide a positive impulse to the settlement of content-related issues. What would serve particularly well to avoid conflict would be the involvement of the Sunnis and their interests.

One approach to institutionalize the work of the government would be to ensure the protection of minorities through proportional ethnic representation in the government. Already emerging in practice, this approach might establish itself as a firm tradition of voluntary power-sharing which might defuse relations among ethnic groups and make the Sunnis less inclined to think they were being disadvantaged.

Respect for the interests of minorities should occupy centre stage particularly in the current phase of state-building, in which the foundations for the future Iraqi state are being laid. Now is the time when political institutions may be designed that ensure access to the highest levels of decision-making for all groups of the population. While this is certain to lead to sluggishness and inefficiency in political processes, it is probably the price that will have to be paid for a future in which violent disputes among ethnic groups no longer form part of everyday life.

### **■ Die irakischen Parlamentswahlen: ein weiterer Meilenstein im Demokratisierungsprozess**

Am 15. Dezember 2005 fanden im Irak die ersten Parlamentswahlen seit Verabschiedung der neuen irakischen Verfassung statt. Die Umstände, unter denen die Wahlen abgehalten wurden, gelten insgesamt als vergleichsweise günstig. Während die Sicherheitslage bei den Parlamentswahlen im Januar 2005 mit rund 300 Anschlägen äußerst instabil war, kam es im Dezember zu ‚nur‘ 52 Anschlägen. Auch bei der Wahlbeteiligung war eine deutliche Verbesserung zu verzeichnen. An den Parlamentswahlen im Januar hatten 59 Prozent der Wahlberechtigten teilgenommen. Dieser Anteil stieg bereits beim Referendum über die neue irakische Verfassung im Oktober 2005 auf

63 Prozent. Bei den Dezemberwahlen lag die Wahlbeteiligung nun bei etwa 70 Prozent.

Die hohe Wahlbeteiligung stellt somit bereits einen Wert an sich dar, spricht sie doch für die allgemeine Akzeptanz des politischen Transformationsprozesses und verleiht der zukünftigen irakischen Regierung ein hohes Maß an Legitimation. Entscheidend aber war, dass der Anstieg in der Wahlbeteiligung in erster Linie auf eine verstärkte Teilnahme der sunnitischen Bevölkerung des Irak zurückzuführen ist. Diese hatte die Januar-Wahlen noch weitgehend boykottiert. Im Dezember hingegen rief die Mehrzahl ihrer politischen Führer erfolgreich zur Stimmabgabe auf. Die Bereitschaft der Sunniten zur Partizipation am politischen Prozess des Landes stellt damit den zentralen Erfolg der Wahlen dar. Sie bietet die Möglichkeit, die zahlreichen Probleme des Landes und die gravierenden Konflikte zwischen den verschiedenen irakischen Bevölkerungsgruppen auf politischem Wege zu regeln. Die Dezemberwahlen können damit, trotz zahlreicher faktischer Mängel und erhobener Beschwerden gegen das Wahlergebnis,<sup>1)</sup> als ein weiterer Meilenstein im irakischen Transformationsprozess gewertet werden. Nun bedarf es allerdings konkreter Fortschritte, um die bisherige Entwicklung zu festigen und das Land auf dem Weg der demokratischen Transformation voranzubringen.

Dies jedoch scheint leichter gesagt als getan. Wenn auch die Sicherheitslage am Wahltag stabil war, so bleibt sie grundsätzlich weiterhin äußerst prekär. Nach wie vor verüben sunnitische Extremisten täglich Anschläge auf irakische Sicherheitskräfte und die schiitische Zivilbevölkerung. Berichte über zunehmende Gewalt seitens schiitischer Milizen gegenüber der sunnitischen Bevölkerung lassen eine weitere Eskalation der zum Teil bürgerkriegsähnlichen Situation befürchten. Die einzige Option, die sich in dieser Situation bietet, um einer solchen Entwicklung entgegenzuwirken, stellt zugleich einen politischen Kraftakt dar: die Bildung einer ‚Regierung der nationalen Einheit‘ unter Einbeziehung aller relevanten Bevölkerungsgruppen des Irak, insbesondere der Schiiten, Kurden und Sunniten.

Diese Forderung basiert auf einer zentralen politikwissenschaftlichen Erkenntnis: In ethnisch fragmentierten Gesellschaften wie der des Irak lässt sich

1) Insgesamt wurden rund 2000 Einsprüche gegen das Wahlergebnis erhoben, insbesondere von sunnitischer Seite. Um den Vorwürfen der Wahlfälschung und -beeinflussung nachzugehen, wurde ein unabhängiges Team internationaler Experten ernannt. Die „International Mission for Iraqi Elections“ (IMIE) kam in zahlreichen Fällen zu dem Ergebnis, dass diese Beschwerden berechtigt waren. Betroffen waren v. a. die Provinzen Bagdad, Erbil, Ninewa, Kirkuk, Anbar und Dijala. Als Folge hiervon wurden die Wahlergebnisse von 227 der rund 30000 Wahlbüros annulliert. Nach Ansicht der IMIE waren die Mängel der Wahlen jedoch nicht schwerwiegend genug, um das Gesamtergebnis der Wahlen wesentlich zu verfälschen. Die Wahl wurde daher von der irakischen Regierung und der internationalen Gemeinschaft als überwiegend frei und fair beurteilt. Eine Wiederholung wurde abgelehnt. Vgl. International Mission for Iraqi Elections (IMIE), IMIE Assessment Team. *Final Report*, 19.01.2006, [in: [http://www.imie.ca/pdf/team\\_report.pdf](http://www.imie.ca/pdf/team_report.pdf)], abgerufen am 09.02.2006.

das klassische Mehrheitsprinzip traditioneller demokratischer Systeme nicht anwenden. Wenngleich reine Mehrheits- und Konkurrenzsysteme grundsätzlich effektiver funktionieren als Formen der Konkordanz- und Konsensdemokratie, wirken sie unter den Bedingungen mehrfach und tief fragmentierter Bevölkerungsstrukturen dysfunktional. Ursache hierfür ist, dass derartige Systeme, die keinerlei Integrationsmechanismen aufweisen, Minderheiten von der Regierungsbildung dauerhaft ausschließen. Sie bieten diesen Gruppen damit nicht die Möglichkeit des demokratischen Machtwechsels. Die Folge ist, dass die betroffenen Bevölkerungsgruppen ihre Interessen innerhalb des Systems nicht durchsetzen können. Das demokratische Prinzip verliert für sie damit seine Legitimation und wird von ihnen in der Regel über kurz oder lang abgelehnt. Letztlich greifen diese Gruppen häufig auf gewalttätige Mittel zur Durchsetzung der eigenen Interessen zurück.

Die Bildung einer Regierung der nationalen Einheit bietet damit die einzige Möglichkeit, alle Gruppen in den politischen Prozess zu integrieren und politische Konflikte gewaltfrei zu regeln. Problematisch hierbei ist jedoch, dass konsensdemokratische Elemente langwierige, komplizierte und zeitintensive Entscheidungsprozesse erfordern. Die zentralen politischen Entscheidungen müssen zwischen den relevanten Gruppen mit viel Geduld ausgehandelt und abgestimmt werden. Gerade in der Phase des *state building*, in der sich der Irak derzeit befindet, kommt es aber darauf an, möglichst schnell die Effektivität politischer Entscheidungs- und Handlungsprozesse zu erhöhen, um politische Ziele zu erreichen. Schnelle und unkomplizierte Mehrheitsentscheidungen versprechen nicht nur die ungestörte Durchsetzung der Mehrheitsinteressen, sondern können auch wirkungsvoll zum dringend erforderlichen staatlichen Wiederaufbau beitragen. Dies verleitet die dominanten politischen Akteure leicht dazu, konsensdemokratische Elemente und die hiermit verbundenen langwierigen Verhandlungsprozesse abzulehnen. Im Irak wird diese Einstellung zusätzlich durch stark divergierende Interessen der einzelnen Gruppen und durch die langjährige Diskriminierung der schiitischen Mehrheit durch die sunnitische Minderheit zu Zeiten Saddam Husseins verstärkt. Die notwendige

Bereitschaft der politischen Akteure zu Konsens und Zugeständnissen wird dadurch nochmals geschmälert.

Vor diesem Hintergrund stellen sich zwei zentrale Fragen:

1. Lässt sich die Bildung einer Regierung der nationalen Einheit im Irak trotz der beschriebenen Hindernisse unter den gegebenen Bedingungen bewerkstelligen?
2. Gibt es Möglichkeiten, den Prozess einer derartigen Regierungsbildung zu optimieren und ihre Stabilität dauerhaft abzusichern?

Um diese Fragen zu beantworten, ist zunächst ein Blick auf die politische Landschaft des Irak notwendig. Diese befindet sich seit Beginn des irakischen Verfassungsprozesses im permanenten Umbruch. Mit den Wahlen vom 15. Dezember 2005 hat sich das irakische Parteiensystem abermals deutlich verändert.

### ■ **Tendenzen im irakischen Parteiensystem: Fragmentierung und Polarisierung**

Am Tag der Wahlen konkurrierten 307 politische Gruppierungen und mehr als 7000 zum Teil unabhängige Kandidaten um die Stimmen der rund 15,4 Millionen wahlberechtigten Iraker. Knapp hundert Parteien hatten sich für die Wahl zu insgesamt 19 Bündnissen zusammengeschlossen. Neben zahlreichen kleinen Splitterparteien beherrschten sieben zentrale Allianzen den Wahlkampf. Im schiitischen Lager war die dominierende Kraft die religiös geprägte United Iraqi Alliance (UIA). Auf sunnitische Seite hatten sich zwei größere Wahlbündnisse formiert: die Iraqi Consensus Front und die Iraqi Front for National Dialogue. Gleiches galt für die kurdischen Akteure, die im Wahlkampf mit der Kurdistan Alliance und der Kurdistan Islamic Union (KIU) vertreten waren. Darüber hinaus traten zwei säkular und überkonfessionell ausgerichtete Allianzen an: die Iraqi National List und der Iraqi National Congress – beide allerdings unter Führung schiitischer Politiker.<sup>2)</sup>

Die UIA ging mit 41,19 Prozent der abgegebenen Stimmen als deutliche Siegerin aus den Wahlen hervor. Mit 128 von den 275 zu vergebenen Sitzen er-

2) Informationen zur irakischen Parlamentswahl, den Kandidaten sowie den Wahlergebnissen stellt die Unabhängige Irakische Wahlkommission auf ihrer Homepage zur Verfügung (in: [http://www.ieciraq.org/English/Frameset\\_english.htm](http://www.ieciraq.org/English/Frameset_english.htm)).

langte sie allerdings keine absolute Mehrheit. Die relative Mehrheit der Mandate sichert ihr dennoch den Anspruch auf das Amt des Ministerpräsidenten und weist ihr die Aufgabe der Regierungsbildung zu. Das Wahlbündnis stellt jedoch keine kohärente Partei dar, sondern setzt sich aus über 20 verschiedenen schiitischen Gruppierungen zusammen. Es ist damit das größte Wahlbündnis der Schiiten. Die beiden wichtigsten Mitglieder sind die Daawa Party des aktuellen Premierministers Ibrahim al-Dschaafari sowie der Supreme Council for Islamic Revolution in Iraq (SCIRI) unter Leitung Abdul al-Hakims. Diese stark religiös geprägten Parteien verleihen der UIA eine deutlich schiitisch-konfessionelle Ausrichtung. Unterstrichen wird diese zusätzlich durch eine enge Verbindung zum geistlichen Führer der Schiiten, Großayatollah Ali al-Sistani.<sup>3)</sup> Im Gegensatz zu den Januar-Wahlen verzichtete al-Sistani bei den aktuellen Wahlen zwar auf eine explizite Wahlempfehlung zugunsten der UIA. Dennoch kann vermutet werden, dass die Nähe der UIA zu al-Sistani, einem der einflussreichsten Akteure im Irak, wesentlich zu ihrem Wahlsieg beigetragen hat.

Das zweitstärkste Ergebnis erzielte mit 21,67 Prozent der Wählerstimmen die Kurdistan Alliance. Das Bündnis wird künftig mit 53 Sitzen im Parlament vertreten sein. Auch die Kurdistan Alliance kann nicht als einheitliche Partei gewertet werden, sondern setzt sich aus acht regionalen Parteien zusammen.<sup>4)</sup> Dominierend sind hierbei die Kurdistan Democratic Party (KDP) von Massoud Barzani und die Patriotic Union of Kurdistan (PUK) von Dschalal Talabani. Beide Parteien stellen langjährige Rivalen dar, die Konflikte nicht immer gewaltfrei ausgetragen haben. Ihre Zusammenarbeit auf nationaler Ebene stärkt jedoch ihre Position in der Nationalversammlung. Sie trägt damit dazu bei, dass die kurdische Bevölkerung durch die zweitstärkste Kraft im Parlament repräsentiert ist. Der Erfolg der Zusammenarbeit zwischen KDP und PUK wurde bereits nach den Januarwahlen deutlich, als es der kurdischen Allianz gelang, Talabani als irakischen Präsidenten durchzusetzen. Damit ist der Anreiz für eine Fortführung der Kooperation auf nationaler Ebene groß.

Mit einem Fünftel aller Parlamentssitze sind die Kurden im Verhältnis zu ihrem grundsätzlichen Be-

- 3) Diese besteht nicht nur auf inhaltlicher, sondern auch auf persönlicher Ebene. So steht der SCIRI-Führer al-Hakim in einer Verwandtschaftsbeziehung zu al-Sistani und gilt als dessen enger Vertrauter.
- 4) Nicht alle dieser Parteien sind kurdisch. Die Chaldean Democratic Union Party und die Turkoman Brotherhood Party/Iraq vertreten innerhalb der Kurdistan Alliance die Interessen der chaldäischen und turkmenischen Minderheit in den kurdischen Gebieten.



völkerungsanteil angemessen repräsentiert. Im Vergleich zu ihrem Wahlerfolg bei den Parlamentswahlen im Januar haben sie jedoch deutliche Verluste erlitten. Anteilig gesehen handelt es sich hierbei lediglich um vier Prozentpunkte. Übertragen auf die Anzahl der Mandate allerdings ist der Rückgang von bislang 75 auf fortan 53 Sitze gravierend. Zurückführen lässt sich dies im Wesentlichen auf zwei Faktoren:

Bei den Dezember-Wahlen erhielt die Kurdistan Alliance erstmals Konkurrenz aus den eigenen Reihen. Kurz vor dem Wahltag zog sich die Kurdistan Islamic Union aus Protest gegen die Dominanz der KDP und PUK aus der kurdischen Allianz zurück. Als eigenständige Partei errang sie fünf Mandate, die andernfalls der Kurdistan Alliance zugute gekommen wären. Weit einflussreicher wirkte sich jedoch der zweite Faktor aus – die vergleichsweise hohe sunnitische Wahlbeteiligung. Während der Januar-Wahlen hatte die sunnitische Verweigerungshaltung noch dazu beigetragen, dass der Wert jeder einzelnen Stimme stieg und die Kurden hiervon als kleine, aber äußerst ‚wahlmotivierte‘ Gruppe profitieren konnten. Dieser Effekt war zusätzlich durch die relativ stabile Sicherheitslage in den kurdischen Siedlungsgebieten gefördert worden, die eine hohe Ausschöpfung des kurdischen Wählerpotenzials begünstigte. Im Dezember rückten die Sunniten dagegen von ihrem Wahlboykott ab und partizipierten zu großen Teilen an den Wahlen. Die höhere Gesamtzahl an abgegebenen Stimmen musste bei unveränderter Mandatszahl automatisch zu einem sinkenden Stimmwert und einem gleichzeitigen Anstieg der systemimmanenten Prozenzhürde führen. In Anbetracht der sunnitischen Wahlbeteiligung hätte es daher der Kurdistan Alliance selbst ohne interne Konkurrenz kaum gelingen können, ein ähnlich starkes Wahlergebnis wie im Januar zu erreichen.

An dritter Stelle des irakischen Wahlergebnisses steht die Iraqi Consensus Front mit 44 Mandaten und 15,09 Prozent der abgegebenen Stimmen.<sup>5)</sup> In dieser größten sunnitischen Allianz haben sich drei sunnitische Parteien zusammengeschlossen: die Iraqi Islamic Party, der General Council for the People of Iraq und der Iraqi National Dialogue Council. Mit ihrer Aufforderung zur Wahlbeteiligung und ihrer Willensbekundung, am politischen Prozess mitwirken zu wol-

5) Wahlweise wird dieses Bündnis auch als Iraqi Accord Front bezeichnet.

len, hat die Iraqi Consensus Front entscheidend zum Erfolg der Wahlen beigetragen. Ob die zentralen Akteure der Iraqi Consensus Front auch Einfluss auf militante Sunniten ausgeübt und damit zu der vergleichsweise stabilen Sicherheitslage am Wahltag beigetragen haben, ist allerdings umstritten. Trotz seiner Teilnahme an den Wahlen hat sich das Bündnis, das eine religiös-islamistische Ausrichtung aufweist, bislang mehrheitlich gegen die aktuelle Verfassung des Irak ausgesprochen. Es fordert darüber hinaus den sofortigen Abzug der amerikanischen Truppen aus dem Irak.

Das zweitgrößte sunnitische Bündnis, die Iraqi Front for National Dialogue, erhielt lediglich elf Mandate bei 4,1 Prozent der Stimmen. Diese Allianz lehnt die neue irakische Verfassung und die Präsenz amerikanischer Truppen im Irak ebenfalls ab. Im Unterschied zur Iraqi Consensus Front bezeichnet sie sich jedoch als überkonfessionell und nationalistisch. Ihr im Vergleich zur Consensus Front schlechtes Abschneiden weist damit auf ein allgemein zu beobachtendes Faktum der Dezember-Wahlen hin – die geringe, tendenziell schwindende Anziehungskraft säkularer Parteien für die irakischen Wähler, die sich in geringen Stimmengewinnen dieser Parteien niederschlägt.

Verstärkt wird dieser Eindruck durch das Wahlergebnis der beiden säkularen Parteien Iraqi National List und Iraqi National Congress. So betrug der Stimmenanteil des Iraqi National Congress lediglich 0,28 Prozent. Das Bündnis unter Führung Ahmed Chalabis, ehemals favorisierter Kandidat der amerikanischen Zivilverwaltung im Irak, wird damit im neuen Parlament nicht vertreten sein. Die Iraqi National List unter Führung des früheren Premierministers Ijad Allawi erhielt im Vergleich hierzu deutlich mehr Stimmen. Dennoch erzielte sie mit 8,02 Prozent und 25 Sitzen ein schlechteres Wahlergebnis als noch bei den Januar-Wahlen, aus denen sie damals bereits als deutliche Verliererin hervorgegangen war.<sup>6)</sup> Es ist somit zu vermuten, dass es sich bei der Ablehnung säkularer Parteien um einen Trend im Wahlverhalten der irakischen Bevölkerung handelt, der sich bei zukünftigen Wahlen ggf. weiter verstärken könnte.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die irakische Bevölkerung ganz überwiegend nach ethni-

6) Im Januar 2005 erreichte sie 13,82 Prozent der Stimmen und 40 Sitze in der Nationalversammlung. Dieses Ergebnis wurde vor allem deshalb als Niederlage ausgelegt, da man allgemein davon ausgegangen war, der Amtsbonus Allawis, der damals noch das Amt des Premierministers innehatte, würde sich im Wahlergebnis niederschlagen.

schen und/oder religiösen Gesichtspunkten gewählt hat. Ein Anreiz zum Engagement in oder zur Bildung von säkularen, gruppenübergreifenden Parteien besteht somit bislang nicht. Auf absehbare Zeit werden religiös und ethnisch geprägte Parteien die politische Landschaft des Irak dominieren. Das irakische Parteiensystem weist damit eine inhaltliche Polarisierung auf, die bereits seit den ersten Parteigründungen im ‚neuen Irak‘ besteht und sich mit den Wahlniederlagen der überkonfessionellen Parteien weiter vertieft hat.

Das Wahlergebnis deutet zudem auf einen zweiten Trend hin – die Fragmentierung des irakischen Parteiensystems. Durch die Partizipation der Sunniten entstanden zwei neue politische Parteien, die sich aller Voraussicht nach als Vertreter sunnitischer Interessen im Parteiensystem etablieren werden. Mit dem Alleingang der KIU hat auch auf kurdischer Seite eine Diversifizierung stattgefunden. Ob sich diese fortsetzt oder ob die KIU langfristig in die Kurdistan Alliance zurückkehren wird, ist zu diesem Zeitpunkt noch nicht zu sagen. Festhalten lässt sich jedoch, dass es bislang einzig der UIA gelungen ist, ihre Position im schiitischen Wählerspektrum zu festigen und unangefochten zu verteidigen. Wie das Wahlergebnis der UIA zeigt, ist sie von der Fragmentierung des Parteiensystems dennoch betroffen. So verfehlte sie – im Gegensatz zu den Januarwahlen und maßgeblich auf Grund der sunnitischen Wahlbeteiligung – die absolute Mehrheit der Parlamentsmandate.

Die Auswirkungen dieser Entwicklung auf den politischen Prozess sind somit absehbar. Die Regierungsbildung gestaltet sich auf Grund der erforderlichen qualifizierten Mehrheit ohnehin schwierig. Die Polarisierung und Fragmentierung des Parteiensystems erschwert dies zusätzlich. Durch die religiösen und ethnischen Trennlinien tun sich zwischen den zahlreichen Parteien inhaltliche Gräben auf, die beträchtliches Konfliktpotenzial bieten. Diese Differenzen müssen überbrückt werden, will man die Bildung einer Regierung der nationalen Einheit realisieren. Da derartige Konfliktstrukturen langwierigen Wandlungsprozessen unterliegen, wird diese Problematik nicht nur in der laufenden Legislaturperiode, sondern auf lange Sicht aktuell sein. Damit stellt sich umso dringlicher die Frage, wie eine Regie-

rung der nationalen Einheit unter den gegebenen Bedingungen nicht nur einmal gebildet, sondern auch dauerhaft aufrechterhalten werden kann.

### ■ Die Regierungsbildung

Die Chancen auf die Bildung einer Regierung der nationalen Einheit werden maßgeblich durch zwei Faktoren beeinflusst – durch die Struktur des irakischen Regierungssystems sowie durch die inhaltliche Positionierung der politischen Akteure.

#### *Strukturelle Anreize für eine Regierung der nationalen Einheit*

Die neue irakische Verfassung schreibt vor, dass das Parlament innerhalb von zwei Wochen nach Bekanntgabe des amtlichen Endergebnisses der Wahlen zusammentreten muss.<sup>7)</sup> Anschließend folgt als zweiter Schritt die Ernennung des Präsidialrats (Presidency Council). Dieser besteht aus einem Präsidenten und zwei Stellvertretern. Die drei potenziellen Kandidaten sind hierbei verpflichtet, gemeinsam auf einer Einheitsliste anzutreten, die mit einer Zweidrittelmehrheit vom Parlament bestätigt werden muss. Damit zwingen die Verfassungsbestimmungen die UIA im Zusammenwirken mit dem Wahlergebnis dazu, sich mit zwei weiteren Parteien auf eine präsidiale ‚Troika‘ zu einigen. Erwartet wird, dass es erneut zu einer kurdisch-schiitisch-sunnitischen Besetzung des Präsidialrats kommt und der kurdische Politiker Talabani weiterhin das Amt des Präsidenten innehaben wird.

Auf die Wahl des Präsidialrates folgt die Ernennung des Premierministers, seiner zwei Stellvertreter und der übrigen Minister. Auch in diesem Fall sind die parlamentarischen Gruppierungen zur Kooperation gezwungen. So muss der Präsidialrat zunächst den Führer der Mehrheitspartei mit der Regierungsbildung beauftragen. Der künftige schiitische Premierminister ist dann gewählt, wenn seine Stellvertreter und Minister einzeln vom Parlament mit absoluter Mehrheit bestätigt werden.<sup>8)</sup> Damit ist die UIA, die ihre absolute Parlamentsmehrheit verloren hat, auch hier auf die Zustimmung mindestens einer weiteren Partei angewiesen – vermutlich der Kurdistan Alliance. Die Kurden könnten im Gegenzug für die Unterstützung des künftigen schiitischen Regie-

7) Vgl. auch für die folgenden Bezugnahmen auf die irakische Verfassung den Entwurf vom 28.08.2005 unter Einbeziehung seiner Änderungen vom 16.09.2005. Vgl. zum Entwurf vom 28.08.2005 die englische Übersetzung der Associated Press, veröffentlicht auf der Seite der irakischen Übergangsregierung: *Text of the Draft Iraqi Constitution*, August 28, 2005 (in: [http://www.iraqigovernment.org/index\\_en.htm#](http://www.iraqigovernment.org/index_en.htm#)), abgerufen am 14.02.2006. Vgl. zu den Änderungen vom 16.09.2005: Kurdistan Regional Government: *A Look at the Final Changes in Iraq's Constitution*, 16.09.2005 (in: <http://www.krg.org>), abgerufen am 16.09.2005. Bislang ist keine englische Übersetzung der Verfassung erschienen, die auch die Änderungen enthält. Auch die Version, über die die irakische Bevölkerung abstimmte, enthielt nicht die Änderungen.

8) Das Wahlverfahren für die Bestellung der Stellvertreter des Premierministers ist in der Verfassung nicht explizit geregelt. Aus dem Zusammenhang der Verfassungsbestimmungen ergibt sich jedoch, dass auch sie einzeln vom Parlament mit absoluter Mehrheit zu bestätigen sind.

rungschefs neben dem Posten des Präsidenten auch einen Stellvertreterposten des Premierministers sowie zahlreiche Ministerämter für sich beanspruchen. Darüber hinaus eröffnet das Wahlergebnis aber auch den Sunniten Optionen. Da ihre Zustimmung zum Präsidialrat die Voraussetzung zur Regierungsbildung ist, könnten sie diese mit der Forderung nach einem oder mehreren Ministerposten verknüpfen.

Damit bietet das Wahlergebnis in Kombination mit den Verfassungsbestimmungen den kurdischen und sunnitischen Akteuren zahlreiche Wege, durch taktisch kluge Verhandlungen ihre Beteiligung an der Regierungsbildung durchzusetzen.<sup>9)</sup> Strukturell bietet das System damit verschiedene Anreize und Optionen zur Bildung einer Regierung der nationalen Einheit. Zugleich stehen einer solchen Einigung allerdings fundamentale inhaltliche Differenzen zwischen den beteiligten Akteuren entgegen.

#### *Interessenkonflikte der politischen Akteure*

Diese Differenzen betreffen a) die Rolle der Religion im künftigen Staatswesen, b) den Grad der Autonomie der einzelnen Gruppen und c) die Verteilung der natürlichen Ressourcen des Landes, insbesondere der Erdölvorkommen.

#### Die Rolle der Religion

Die UIA hatte im Vorfeld der Dezember-Wahlen wie die meisten anderen Parteien ein umfangreiches Wahlprogramm präsentiert. Allerdings blieb dieses Programm bezüglich der Rolle der Religion im ‚neuen‘ Irak vage. Auch nach den Wahlen verzichteten führende Politiker der UIA bislang darauf, offiziell die Errichtung eines islamischen Staatswesens zu fordern. Dennoch ist dieses Bündnis, das allgemein auch als ‚Kleriker-Liste‘ bezeichnet wird, eindeutig religiös ausgerichtet. In Kombination mit seiner engen Verbindung zu al-Sistani weckt diese Ausrichtung bei den übrigen Gruppen die Befürchtung, dass sich der Irak in Zukunft stärker am politischen Modell des Iran orientieren könnte. Verstärkt werden diese Bedenken dadurch, dass sowohl die Daawa-Partei als auch der SCIRI enge Verbindungen zum Iran unterhalten. Zudem konnten sich die Schiiten in den Verfassungsverhandlungen im vergangenen Jahr mit ihrer Forderung durchsetzen, dass kein Gesetz im

9) Verfassungsrechtlich explizit festgeschrieben wurde der Kooperationszwang aber nur für zwei – äußerst unwahrscheinliche – Fälle: Sollte der Premierminister nicht im Stande sein, innerhalb von 30 Tagen sein Kabinett zusammenzustellen oder im Parlament durchzusetzen, ist der Präsidialrat frei, innerhalb von 15 Tagen einen ‚eigenen‘ Regierungschef zu bestimmen. Da der Präsidialrat seine Entscheidungen einstimmig fällen muss, erhalten alle dort vertretenen Gruppen in diesen Fällen ein Mitbestimmungsrecht bei der Zusammenstellung des Kabinetts.

Irak gegen den Islam verstoßen darf. Obwohl auch die Sunniten grundsätzlich für eine ‚Islam-Klausel‘ in der Verfassung plädierten und gleichzeitig demokratische Prinzipien in der Verfassung verankert wurden, nährt diese Entwicklung die Befürchtungen über eine schiitisch geprägte Islamisierung des Landes in den kommenden Jahren.

Dementsprechend ist davon auszugehen, dass sich die überwiegend sunnitischen Kurden in den weiteren Verhandlungen für einen weitgehend säkularen Staat einsetzen werden. Dabei könnten sie in den sunnitischen Arabern trotz deren Einsatzes für ein islamisch geprägtes Staatswesen einen Verbündeten finden. Dies legt zumindest die sunnitische Haltung bei der letzten Regierungsbildung nahe. Auf Grund der Auseinandersetzungen zwischen sunnitischer und schiitischer Vormachtstellung im islamischen Lager setzten auch sie sich in den Verhandlungen für einen weitgehend säkularen Irak ein. Nicht nur dieser Umstand, sondern auch die jüngsten religiös motivierten Anschläge von Schiiten auf Sunniten verdeutlichen, dass dieser Streitpunkt als einer der zentralen Konflikte zwischen allen politischen Kräften des Landes gesehen werden kann. Der Konflikt um die Rolle der Religion droht damit die Regierungsbildung zu beeinträchtigen.

### Der Grad der Autonomie

Als weiterer bedeutsamer inhaltlicher Konfliktpunkt zwischen den Akteuren gilt die Frage nach dem Grad der regionalen Autonomie. Die neue Verfassung gesteht den Regionen des Landes bislang ein äußerst hohes Maß an Autonomie zu, ohne dass die Regionen jedoch an der Willensbildung des Gesamtstaates beteiligt werden. Damit ist die Verfassung ihrem definierten Ziel eines föderalen Staatsaufbaus nicht gerecht geworden. Vielmehr implementiert sie einen reinen Autonomiestaat. Dennoch besteht grundsätzlich die Möglichkeit, dieses Autonomiesystem künftig zu einem echten föderalen Staatsgebilde auszubauen.<sup>10)</sup>

Diese Entwicklung würde jedoch den derzeitigen politischen Bestrebungen der schiitischen, vor allem aber der kurdischen Gruppe widerstreben. Die Kurden, die relativ kompakt im Norden des Irak siedeln, verwalteten sich bereits unter Saddam Hussein in

10) So werden alle Verfassungsbestimmungen, die die zweite Kammer, den Council of Union betreffen, erst dann rechtskräftig, wenn das Parlament dies in seiner zweiten Legislaturperiode mit einer Zweidrittelmehrheit entscheidet.

ihrem quasi-autonomen ‚Kurdenstaat‘ weitgehend selbst. Diese Autonomie versuchen sie auch weiterhin zu sichern bzw. auszubauen. Bislang haben die politischen Anführer der Kurden offiziell keine Forderungen nach einer Unabhängigkeit Kurdistans vorgebracht. Dennoch steht fest, dass diese Option an der kurdischen ‚Basis‘ diskutiert wird. Deutlich geworden war dies bereits bei einer Befragung kurdischer Wähler am Tag vor den Januarwahlen. Bei dieser Gelegenheit hatten sich 98 Prozent der Befragten für die Unabhängigkeit Kurdistans ausgesprochen.<sup>11)</sup> In der kommenden Regierungsbildung kann dies als Druckmittel zur Umsetzung kurdischer Interessen genutzt werden. Darüber hinaus verfügen die Kurden mit ihren Peshmerga-Einheiten, die ursprünglich für den bewaffneten Widerstand gegen Saddam Hussein geschult worden waren, über ein weiteres schlagkräftiges Argument, um ihre Bestrebungen in den Verhandlungen durchzusetzen.<sup>12)</sup>

Ein äußerst umstrittenes Thema stellt im Zusammenhang mit der Autonomiedebatte auch die ÖL-Stadt Kirkuk dar. Diese wird nicht nur von Kurden, sondern auch von den irakischen Turkmenen<sup>13)</sup> und Sunniten für sich beansprucht. Unter Saddam Hussein waren in diesem ursprünglich kurdischen Siedlungsgebiet verstärkt sunnitische Familien angesiedelt worden. Die ölreiche Stadt sollte auf diese Weise dem kurdischen Einfluss entzogen werden. Darüber hinaus wurden damals die Grenzen der Provinzen verändert, so dass die Stadt nicht mehr zur kurdischen Region gehörte. Die Kurden fordern daher bereits seit längerem die Reintegration der Stadt in ihre Region. Zudem fordern sie ein Rückkehrrecht für vertriebene Kurden sowie eine Rückkehrpflicht für die zugewanderten Sunniten in ihre Herkunftsorte. Diese Forderung erinnert stark an den Wunsch nach ethnisch gesäuberten Gebieten. Gleichwohl wird sie auch in der kommenden Regierungsbildung ein zentrales Anliegen der Kurden sein. Ihnen kam man bereits mit dem stark umstrittenen Artikel 58 der irakischen Übergangsverfassung teilweise entgegen.<sup>14)</sup> So wurde dort u.a. festgelegt, dass die vertriebenen Kurden nach Kirkuk zurückkehren können oder andernfalls eine adäquate Entschädigung erhalten. Die von Saddam Hussein in den kurdischen Gebieten angesiedelten Sunniten hingegen sollen „eventuell“ umgesie-

- 11) Vgl. International Committee Kurdistan Referendum Movement: „98 percent of the people of South Kurdistan vote for independence“, 8. February 2005, [in: <http://www.kurdistanreferendum.org/viewhome.asp?Events.ID=150>], abgerufen am 03.05.2005. Die Bewegung hatte den Kurden bei der Abstimmung die Möglichkeit gegeben, sich zwischen zwei Stellungnahmen zu entscheiden: 1. „I want Kurdistan to stay as part of Iraq“ oder 2. „I want Kurdistan to be independent“.
- 12) Obwohl die Schiiten in den Verfassungsverhandlungen für die Auflösung der Peshmerga-Einheiten und ihre Integration in die irakische Armee plädiert hatten, konnten die Kurden den Erhalt der Peshmerga unter ihrer Kontrolle durchsetzen. Im Gegenzug setzten die Schiiten den Erhalt der eigenen Milizen durch. Den Sunniten hingegen sind vergleichbare eigene Organisationen durch die Debaathifizierungsgesetze weitgehend untersagt.
- 13) Neben den drei großen Ethnien des Irak, den Schiiten, Sunniten und Kurden, gibt es zudem zahlreiche weitere kleinere Gruppen. Zu diesen gehören z.B. die Turkmenen und Chaldäer sowie Assyrer.
- 14) Vgl. Coalition Provisional Authority, Law of the Administration for the State of Iraq for the Transitional Period, March 8, 2004 (in: <http://www.iraqcoalition.org>), abgerufen am 12.01.2006.

delt und in diesem Fall ebenfalls finanziell entschädigt werden. Obwohl die Verhandlungen über diese brisante Streitfrage bereits seit 2004 laufen, erzielte man bis heute keine Einigung über die genauen Details. In den Verfassungsverhandlungen im vergangenen Jahr konnten die Kurden durchsetzen, dass Artikel 58 der Übergangsverfassung in die neue irakische Verfassung übernommen wurde. Seine genaue Umsetzung wartet weiter auf endgültige Klärung. Spätestens 2007 jedoch sollen die Einwohner von Kirkuk in einem Referendum über den Anschluss an die kurdische Provinz entscheiden.

Im Laufe der Verfassungsverhandlungen schlossen sich auch die schiitischen Akteure der kurdischen Forderung nach weitgehender Autonomie der Subsysteme an. In der Folge setzten sie z.B. durch, dass sich auch die übrigen irakischen Provinzen zu Regionen zusammenschließen können. Auf diesem Wege würden die schiitisch geprägten Provinzen im Süden des Landes ein gleiches Maß an Autonomie erhalten wie die bislang einzige Region, die der Kurden. Sollten die Schiiten nicht in der Lage sein, den Irak insgesamt zu dominieren, bliebe ihnen damit zumindest noch eine herausragende Stellung in ihren Siedlungsgebieten.

Diese Autonomierechte stehen verfassungsrechtlich auch den sunnitisch dominierten Provinzen zu. Dessen ungeachtet befürchten die Sunniten jedoch, dass die Regionalisierung des Irak zu einem Auseinanderbrechen des Landes führen werde. Der Grund dafür ist die oben erwähnte mangelnde Einbindung der Regionen und Provinzen auf der Ebene des Gesamtstaates. Mit einem derartigen Autonomiesystem kann den bereits bestehenden zentrifugalen Tendenzen im kurdischen Norden und im schiitischen Süden nicht effektiv entgegen gewirkt werden. Die faktische Dreiteilung des Irak ist auf Grundlage der gesellschaftlichen Konfliktintensität des Landes damit ein realistisches Szenario.

Die Autonomie- bzw. Föderalismusdebatte führte bereits bei den Verfassungsverhandlungen dazu, dass die Sunniten den Verhandlungstisch verließen. Schiiten und Kurden verabschiedeten die Verfassung daraufhin im Alleingang. Erst auf amerikanischen Druck hin stellten die verantwortlichen Akteure den Sunniten eine Neuverhandlung dieser Themen nach Abhaltung der Dezember-Wahlen in Aussicht. Sunnitische



Führer erklärten sich daraufhin bereit, ihre Gruppe zur Beteiligung am Verfassungsreferendum aufzurufen. Die kürzlich erfolgte Ankündigung der Schiiten, eine Neuverhandlung der Verfassung entgegen dieser Vereinbarung abzulehnen, deutet bereits auf neues Konfliktpotenzial hin.

### ■ **Die Verteilung der natürlichen Ressourcen**

Der dritte zentrale Konfliktpunkt zwischen den Gruppen beinhaltet die Auseinandersetzung um die Verteilung der natürlichen Ressourcen des Irak. Neben den Wasservorkommen stehen dabei v.a. die reichen Erdölreserven im Vordergrund. Die Verfassung legt bislang nur fest, dass die Ressourcen auf der Basis einer „fairen“ Verteilung entsprechend den demographischen Gegebenheiten des Landes verwaltet werden sollen. Hinsichtlich der Ölvorkommen wurde allerdings beschlossen, dass zudem eine Verteilungsquote definiert werden soll. Diese soll dazu dienen, bestimmten Regionen, die unter Saddam Hussein oder später unfair behandelt wurden, für eine begrenzte Zeit eine ausgeglichene ökonomische Entwicklung zuzusichern. Da dies im Wesentlichen die kurdischen und schiitischen Provinzen betrifft, befürchten die Sunniten eine gravierende Benachteiligung im Rahmen der Ressourcenverteilung. Diese Annahme wird dadurch gestützt, dass alle diesbezüglichen Regelungen insgesamt nur durch einfaches Parlamentsgesetz näher ausgestaltet werden müssen. Eine schiitisch-kurdische Allianz könnte die Befürchtungen der Sunniten daher Realität werden lassen. Zudem droht dem Irak im *worst case scenario* der Sunniten langfristig der staatliche Zerfall in drei Großregionen. In einem solchen Szenario wäre der verbleibende ‚Sunniten-Staat‘ kaum überlebensfähig, da die Erdölreserven des Landes im Süden und Norden gelegen sind. Auch dieser Streitpunkt könnte damit eine gemeinsame Regierungsbildung der drei Gruppen erheblich erschweren.

### ■ **Institutionelle Anreize für eine Regierung der nationalen Einheit**

Trotz der beschriebenen inhaltlichen Differenzen erscheinen die Bildung und die vorläufige Stabilisierung

einer Regierung der nationalen Einheit derzeit möglich. So hat die Strukturanalyse des politischen Systems gezeigt, dass die irakische Verfassung den politischen Akteuren durchaus Anreize zur Kooperation bietet. Die UIA ist aktuell gleich in zweifacher Weise auf Koalitionspartner angewiesen – im Rahmen der Regierungsbildung auf mindestens zwei politische Partner, im laufenden politischen Prozess immerhin noch auf einen. Der Erwerb und der Erhalt der politischen Macht stellen für die UIA damit das zentrale Motiv für eine Zusammenarbeit mit kurdischen und sunnitischen Parteien dar. Der hieraus resultierende Zwang zur Kooperation vergrößert die Chancen, dass die Bildung einer Regierung der nationalen Einheit in der laufenden Legislaturperiode gelingt.

Ver mehrt werden sie zusätzlich durch einen zweiten Faktor – die derzeit unter allen Akteuren weit verbreitete Einsicht, dass ein Ende der ethnisch motivierten Gewalt nur unter Einbeziehung aller relevanten, d.h. auch der sunnitischen Gruppen zu erreichen ist. Diese Einsicht zeigte sich bereits nach den Januarwahlen, als Sunniten trotz ihres weitgehenden Wahlboykotts gänzlich ohne machtpolitische Zwänge in den Präsidentialrat und das irakische Kabinett aufgenommen wurden. Diese Entscheidung beruhte in erster Linie auf der Erkenntnis, dass ein Ausschluss der Sunniten aus dem politischen Prozess die Stabilität des Landes langfristig gefährden würde. Diese Einstellung ist weiterhin allgemein verbreitet. Sie zeigte sich nicht zuletzt in der Äußerung kurdischer Politiker, ihre Unterstützung des irakischen Premierministers al-Jaafari von der politischen Beteiligung der Sunniten abhängig zu machen.

Fraglich ist jedoch, wie die zukünftigen Chancen für eine gruppenübergreifende Regierungsbildung zu beurteilen sind. Hier bietet sich ein anderes Bild. Der aktuell zu beobachtende Wille zur Kooperation stellt keine Konstante dar, sondern unterliegt vielfältigen Einflüssen und ist damit wandelbar. Schwindet er – beispielsweise auf Grund zunehmender Gewalt zwischen den ethnischen Gruppen –, müssen institutionelle Vorkehrungen die weitere Zusammenarbeit zwischen den politischen Akteuren absichern. Der oben beschriebene und aktuell bestehende Kooperationszwang kann aber bislang nicht als institutionalisiert

sirt gelten. Zurückführen lässt er sich vielmehr auf das Ergebnis der Dezemberwahlen, in denen das größte schiitische Bündnis die absolute Mehrheit der Mandate verfehlte. Dies kann sich bereits bei den nächsten Parlamentswahlen ändern. Abhängig von der weiteren Entwicklung, insbesondere der des Parteiensystems, kann die UIA in Zukunft durchaus mit einem Wahlergebnis von 50 Prozent und mehr rechnen. Dann wäre sie zwar für den Prozess der Regierungsbildung weiterhin auf parlamentarische Unterstützung angewiesen, da die Regierungsbildung mit der Wahl des Präsidenten<sup>15)</sup> beginnt und hierfür eine Zweidrittelmehrheit erforderlich ist. Ist sie aber erst einmal im Amt, könnte sie die Regierungsgeschäfte im folgenden politischen Prozess völlig unabhängig leiten. Erlangt also die UIA – oder jede andere Partei – die absolute Mehrheit der Mandate, entfällt nach erfolgter Regierungsbildung der Anreiz zum Konsensstreben und zur politischen Moderation.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die bereits eingangs formulierte Frage, welche Möglichkeiten es gibt, den Prozess der gruppenübergreifenden Regierungsbildung zu optimieren und ihre Stabilität institutionell und damit dauerhaft abzusichern. Hier bieten sich verschiedene verfassungstechnische Mittel an, die in ihrem Zusammenspiel langfristig einen effektiven Kooperationszwang bewirken können. Ein Beispiel hierfür wäre die verfassungsrechtliche Verankerung eines Minderheitenvetos in elementaren politischen Entscheidungsbereichen. Zu diesen könnten sprachliche, religiöse und kulturelle Rechte genauso zählen wie Fragen regionaler Gesetzgebungskompetenzen oder die Verteilung der natürlichen Ressourcen. Verfügten die irakischen Minderheiten über ein derartiges Vetorecht, würde dies bereits im Vorfeld zahlreicher Entscheidungen zu politischen Absprachen und Konsensstreben führen. Eine weitere Möglichkeit wäre die verfassungsrechtliche Festschreibung eines ethnischen Proporztes in der Regierung nach schweizerischem Vorbild.<sup>16)</sup> Nach Bevölkerungsanteilen könnten so Ministerposten explizit für bestimmte Bevölkerungsgruppen reserviert werden. Deren Einfluss auf die Regierungspolitik würde auf diese Weise auch im laufenden Prozess abgesichert.

Darüber hinaus gibt es aber auch weniger offensichtliche Mittel und Wege, um die Integration aller

15) Im Jahr 2010 treten weitere Verfassungsänderungen in Kraft, die u.a. die Abschaffung des Präsidialrats zur Folge haben werden. An seine Stelle tritt ein ‚einfacher‘ Präsident, der weiterhin mit Zweidrittelmehrheit vom Parlament gewählt werden muss. Machtpolitisch hat dies keine Änderungen zur Folge. Psychologische Wirkung besitzt dagegen der Wegfall der symbolischen Machtbeteiligung, der in fragmentierten Gesellschaften häufig eine große Bedeutung zukommt.

16) Die Festschreibung eines regionalen Proporztes wäre ebenfalls möglich, da die ethnischen Gruppen im Irak vergleichsweise kompakt siedeln. Der ‚politischen Korrektheit‘ halber wäre eine solche Formulierung zumindest mit Blick auf die internationale Gemeinschaft dem Begriff „ethnischer Proporz“ sicherlich vorzuziehen.

ethnischen Gruppen in den politischen Prozess des Landes zu fördern. Hierzu zählt u. a. die Etablierung eines wahrhaft föderalen Systems im Irak. Ein solches könnte als System der horizontalen Gewaltenteilung nicht nur den begonnenen Demokratisierungsprozess stabilisieren. Vielmehr bewirkt Föderalismus auch, dass die Subsysteme automatisch am Willensbildungsprozess des Gesamtsystems beteiligt werden. Damit erhielten die relevanten irakischen Bevölkerungsgruppen über den ‚föderalen Umweg‘ zwangsläufig ein Mitsprache- und Mitentscheidungsrecht auf zahlreichen – allerdings noch zu definierenden – Politikfeldern. Ein solcher impliziter und damit weniger auffälliger Minderheitenschutz ist in der Regel gegenüber der Bevölkerungsmehrheit leichter durchzusetzen als explizite Minderheitenrechte. Diese werden von der Mehrheit häufig als undemokratisch perzipiert, da sie gegen das urdemokratische Prinzip der Mehrheitsentscheidung verstoßen.

Gleiches gilt für ein weiteres, äußerst effektives Steuerungsmittel, das Wahlsystem eines Landes. Dieses wirkt sich entscheidend auf die Herausbildung des Parteiensystems aus und kann damit zur Zersplitterung, aber auch zur Stärkung eines politischen Lagers beitragen. Wird das Ziel verfolgt, die Position und den Einfluss der Sunniten und Kurden im politischen Prozess zu festigen bzw. zu vergrößern, so empfiehlt sich eine Reform des Wahlsystems. Anstelle des bisherigen Proporz, der tendenziell zur Fragmentierung des Parteiensystems und damit zur Zersplitterung und Schwächung des sunnitischen und kurdischen Lagers führt, sollte ein Mehrheitswahlsystem angewandt werden. Dieses hat nicht nur den Vorteil, die politischen Akteure in einem Lager zu disziplinieren und Abspaltungen sowie Neugründungen von Parteien vorzubeugen. Vielmehr noch stellt es unter den spezifischen Bedingungen des Irak einen zusätzlichen impliziten Minderheitenschutz dar. Erklären lässt sich dies mit seiner Tendenz zur Begünstigung regionaler Hochburgen. Siedeln Minderheiten ethnisch kompakt, wie dies im Irak der Fall ist, so erlangen sie in der Regel deutlich mehr Mandate, als ihnen proportional zustünden. Auf diese Weise könnten kurdische und sunnitische Parteien ihren Anteil an Parlamentsmandaten erhöhen und so in ihrer Position im politischen Prozess effektiv gestärkt werden.

Dies würde zugleich ihre Chancen auf eine Regierungsbeteiligung erhöhen.

■ **Fazit: Der politische Transformationsprozess – eine historische Chance für den Irak**

Sollte es gelingen, den Zwang zu einer Regierung der nationalen Einheit institutionell abzusichern, so scheint es auch möglich, die beschriebenen inhaltlichen Konfliktpunkte langfristig im Sinne aller beteiligten Gruppen auf politischem Wege zu regeln. Speziell die Einbeziehung der Sunniten und die Berücksichtigung ihrer Interessen dürften sich konfliktregulierend auswirken. Den sunnitischen Extremisten würde eine wesentliche Grundlage für die Legitimierung ihrer Gewalt entzogen – und damit möglicherweise auch die Unterstützung der sunnitischen Bevölkerung. Fraglich ist jedoch, wie stark gegenwärtig der politische Wille der verschiedenen Gruppen ist, sich tatsächlich auf eine Institutionalisierung, d.h. auf eine verfassungsrechtliche Festschreibung entsprechender Kooperationszwänge in weiteren Verhandlungen zu einigen.

So sind beispielsweise die verschiedenen Wirkungsweisen, die ein Mehrheitswahlsystem unter spezifischen Bedingungen aufweisen kann, in der politischen Diskussion des Irak bislang nicht berücksichtigt worden. Da dem Mehrheitswahlsystem der Ruf voraussetzt, kleine Bevölkerungsgruppen zu benachteiligen, ist seine Implementierung im Irak kaum zu erwarten. Auch die Durchsetzung eines wahrhaft föderalen Systems erscheint derzeit unwahrscheinlich. Obwohl hiermit die Durchsetzung eines effektiven Minderheitenschutzes verbunden wäre, zeigen speziell kurdische Politiker keinerlei Interesse hierfür. Entscheidend ist für sie nicht die politische Beteiligung auf nationaler Ebene, sondern vielmehr die Gewährleistung weitgehender Unabhängigkeit der kurdischen Siedlungsgebiete. Die Implementierung eines Autonomiesystems, die sich im Irak abzeichnet, wird separatistischen Tendenzen Kurdistans jedoch nicht vorbeugen können, sondern diese im Zweifel zusätzlich verstärken. Die Chancen, auf diesem Wege den Einfluss aller ethnischen Gruppen auf den politischen Prozess im Irak zu erhöhen, müssen daher zur Zeit als gering bewertet werden.

Einen durchsetzungsfähigeren Ansatzpunkt zur Institutionalisierung des gemeinsamen Regierens bietet demgegenüber die Verankerung eines expliziten Minderheitenschutzes in Form von ethnischem Kabinettsproporz. Dessen Durchsetzung zeichnet sich, wie gezeigt, bereits in der politischen Praxis ab. Möglich ist, dass er sich als politische Tradition des *powersharing* auf freiwilliger Basis dauerhaft institutionalisiert. Als faktisch abgesichert kann er jedoch nur in Form verfassungsrechtlicher Vorgaben gelten. Seine Festschreibung als Verfassungsnorm ist damit unabdingbar, erscheint aktuell aber durchaus auch durchsetzbar. So betont man im Irak und auf internationaler Ebene derzeit in seltener Einmütigkeit die Notwendigkeit eines nationalen Konsenses und fordert die Bildung einer Regierung der nationalen Einheit. Damit erscheint die Situation günstig, sich de facto auf die Einführung konkordanzdemokratischer Mechanismen zu einigen. Diese Gelegenheit sollte genutzt werden, um neben einem ethnischen Kabinettsproporz als Mindestforderung auch die Etablierung eines Minderheitenvetos durchzusetzen. Langfristig dürfen aber auch die Ziele Föderalismus und Mehrheitswahlsystem nicht aus den Augen verloren werden. Hierbei sind insbesondere die Vereinigten Staaten gefragt, die als einflussreicher externer Akteur im Irak über die Möglichkeiten verfügen, den verfassungsrechtlichen Ausbau eines konkordanzdemokratischen Systems zu unterstützen. Dass ihnen dieses schwierige Unterfangen in einem gewissen Umfang auch gelingen kann, zeigte sich bereits vor dem letzten Referendum. Hier ließ sich die schiitisch-kurdische Allianz davon überzeugen, die strittigen Verfassungsbestimmungen, die zum Auszug der Sunniten aus dem Verfassungsprozess geführt hatten, nach der kommenden Regierungsbildung neu zu verhandeln. Jetzt gilt es, darauf zu dringen, diese Vereinbarung auch einzuhalten und ein konsensfähiges Ergebnis zu erzielen.

Für den Fall, dass es nicht gelingt, eine Tradition des *powersharing* zu etablieren, und sich beispielsweise die sunnitische Bevölkerung weiterhin als stark benachteiligt perzipiert, wird dies das Verhältnis der Gruppen zueinander langfristig schädigen. Einmal aufgerissene Gräben, insbesondere tief verankertes Misstrauen zwischen verschiedenen Bevölkerungs-

segmenten, lassen sich nur in langwierigen Prozessen wieder überbrücken. Dies kann Jahrzehnte in Anspruch nehmen. Darüber hinaus tendieren Gruppen, haben sie sich erst einmal entfremdet, in der Regel dazu, ihre politischen Forderungen ins Maximum auszuweiten. Eine politische Einigung wird damit zunehmend schwierig.<sup>17)</sup>

17) Vgl. Kristina Eichhorst, *Ethnisch-separatistische Konflikte in Kanada, Spanien und Sri Lanka. Möglichkeiten und Grenzen institutioneller Konfliktregelungen*. (Kieler Schriften zur Politischen Wissenschaft, Bd. 15), Frankfurt a.M., Berlin, Bern et al. 2005.

Die Interessen von Minderheiten sollten daher gerade in der Phase des *state building* nicht vernachlässigt oder ignoriert werden. Hier werden Grundlagen gelegt, die über die interethnischen Beziehungen der kommenden Jahrzehnte entscheiden werden. Der Zeitpunkt der Verhandlungen über eine Neukonzeptualisierung des politischen Systems im Irak stellt daher eine historische Chance für das Land dar. Die politischen Institutionen des Landes können jetzt so ‚designed‘ werden, dass sie allen Bevölkerungsgruppen einen gesicherten Zugang zu den höchsten Entscheidungsebenen garantieren. Nur wenn Minderheiten über die Möglichkeit verfügen, die Politik des Landes auch in ihrem Sinne mitzugestalten und eigene Interessen durchzusetzen, werden sie sich langfristig in das politische System des Landes einbinden lassen. Die politischen Prozesse werden damit häufig langwierig und ineffektiv. Dies scheint jedoch ein akzeptabler Preis für das damit verfolgte Ziel zu sein – die Vermeidung gewalttätiger Auseinandersetzungen zwischen den ethnischen Gruppen im Irak.