

spotlight europe

2010/03 – März 2010

Wahlen im Irak: Eine amerikanisch-europäische Perspektive

Laurie Dundon

Bertelsmann Foundation, laurie.dundon@bertelsmann-foundation.org

Christian-Peter Hanelt

Bertelsmann Stiftung, christian.hanelt@bertelsmann-stiftung.de

2010 ist für den Irak ein entscheidendes Jahr. Die Anschläge gehen zurück, aber die Gefahr von Terror und Bürgerkrieg bleibt. Trotz unterschiedlicher Interessen und Ansichten müssen die USA und die EU stärker zusammenarbeiten. Nur mit koordinierter ziviler Hilfe kann sich der Irak zu einem stabilen Land entwickeln.

spotlight europe # 2010/03

Die Parlamentswahlen am 7. März

Rund 17 Millionen Iraker sind zum dritten Mal nach dem Sturz des Saddam-Regimes berechtigt, am 7. März ihr Parlament zu wählen. Das irakische Parlament ist einflussreich: Es wählt den Staatspräsidenten, stimmt über den vom Präsidenten vorgeschlagenen Ministerpräsidentenkandidaten und über dessen Kabinettsliste ab.

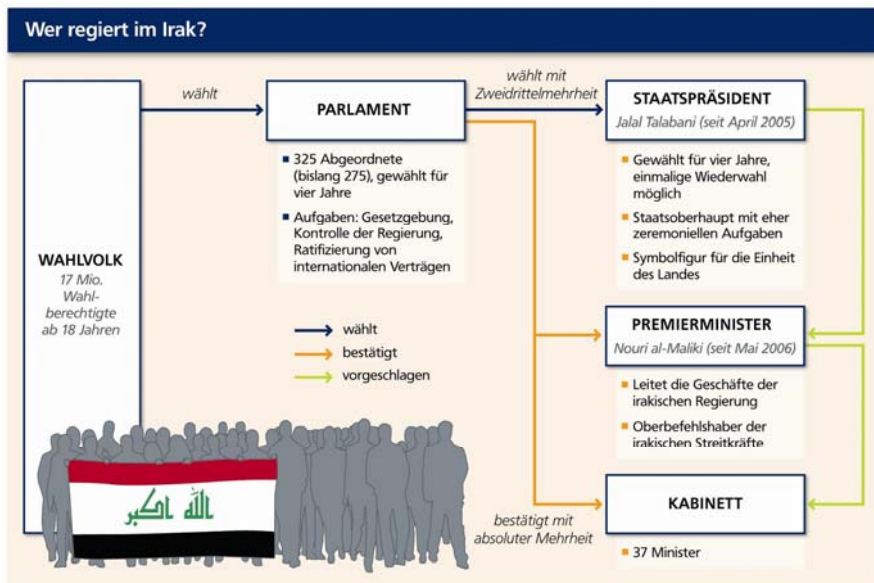
Unter fast 300 politischen Gruppierungen haben sechs Wahlallianzen die größten Aussichten, die 325 Parlamentssitze unter sich auf zu teilen. Interessanterweise engagieren sich Sunniten in von Schiiten dominierten Wahlallianzen und umgekehrt. Das setzt den Trend aus den Kom-

munalwahlen von 2009 fort, nachdem die meisten Iraker nicht mehr in erster Linie nach religiösen und ethnischen Identitäten ihre Stimme abgeben, sondern eher Kandidaten wählen, die nationale und säkulare Ziele propagieren.

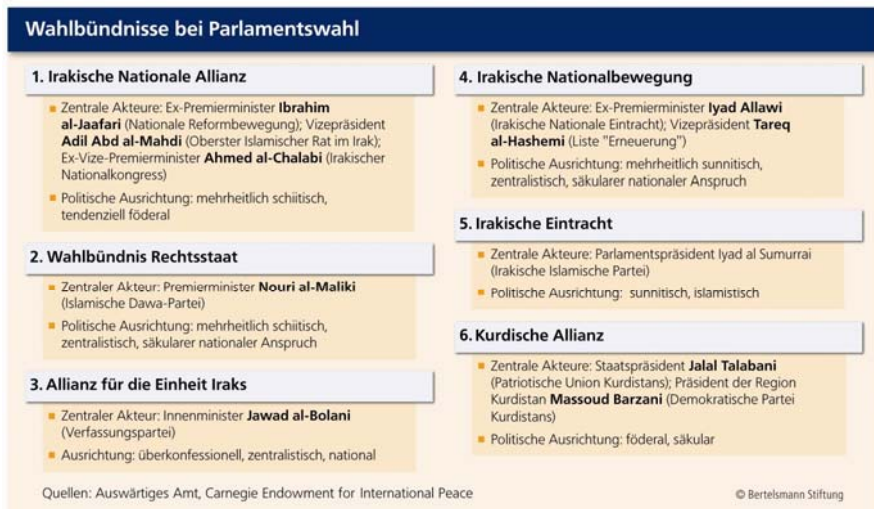
Ohne jegliche demokratische Tradition orientierte sich das Wahlvolk nach dem Sturz der Baath-Diktatur 2003 noch sehr an ethnischen und religiösen Identitäten. Bei den ersten Parlamentswahlen im Januar 2005 blieben die Sunniten sogar den Wahlurnen fern. Al-Qaida bombte, der Bürgerkrieg tobte bis 2008, bis die sunnitischen Stämme an der Macht beteiligt werden und amerikanisch-irakische Kampfverbände die Gewalt spürbar reduzieren konnten. Nun aber wollen die 30 Millionen Iraker endlich Ruhe, Ordnung, Bildung, Gesundheit, soziale Absicherung und wirtschaftlichen Aufstieg.

Diesen Wunsch scheint am überzeugendsten der amtierende Premierminister Nouri al-Maliki zu verkörpern. Auch wenn seinem Wahlbündnis „Rechtsstaat“ die größten Siegeschancen eingeräumt werden, rechnet man gleichzeitig mit einem frag-

disch-föderalen Norden und der Zentrale in Bagdad darüber zu finden, wie die Öleinkommen zu verteilen sind und wohin die Großstädte Kirkuk und Mosul politisch gehören, gleicht einer Sisyphusarbeit mit unberechenbarer Sprengkraft.



Außerdem, auch wenn ein "Shia-Staat" im Südirak vom Tisch ist, schwelt der Streit zwischen beiden muslimischen Glaubensrichtungen um eine wahrhaftige Integration der sunnitischen "Erweckungsräte" und Milizen in die gesamtstaatliche Shia-dominierte Polizei und Armee.



Korruption kann nur bis zu einem gewissen Grad die politischen Zerwürfnisse regeln. Wenn Parteien und Parlament sich im Zwist blockieren, könnte es sein, dass der Premierminister die Macht stärker auf seine Person konzentriert. Es ist auch möglich, dass „Al-

Qaida im Irak“ und verbliebene gewaltbereite Saddamisten und Jihadisten nur darauf warten, wieder mit Anschlägen die Gegensätze zwischen den Parteien für ihre jeweiligen Destabilisierungsstrategien auszunutzen.

Diesen politischen Risiken stehen enorme wirtschaftliche Potentiale gegenüber. Überall im Irak gibt es einen riesigen Bedarf an Investitionen in alle Lebensbereiche und alle Wirtschaftszweige. Überall muss repariert, aufgebaut, neugebaut wer-

II

Auf dem richtigen Weg?

Die politische Situation verspricht lange und komplizierte Koalitionsverhandlungen bis in den Sommer hinein. Denn Kompromisse insbesondere zwischen dem kur-

Diesen politischen Risiken stehen enorme wirtschaftliche Potentiale gegenüber. Überall im Irak gibt es einen riesigen Bedarf an Investitionen in alle Lebensbereiche und alle Wirtschaftszweige. Überall muss repariert, aufgebaut, neugebaut wer-

den. Bis 2014 will der Staat 70 Milliarden Euro investieren. Da der Irak der weltweit drittgrößte Produzent von Öl und Gas ist und eine lebens- und arbeitshungrige Bevölkerung hinter sich weiß, ist das Potential für ausländisches Engagement immens. Der Wunsch nach Kooperation nicht nur mit amerikanischen, sondern zunehmend gerade auch mit europäischen Firmen ist sehr groß. Doch 2010 werden ernstzunehmende Wirtschaftsreformen erforderlich sein, um ausländische Investoren anzuziehen.

Zudem warten über zwei Millionen Binnenflüchtlinge und fast zwei Millionen Iraker, die während des Bürgerkrieges nach Syrien und Jordanien geflüchtet sind, auf Rückkehr in die Heimat - eine weitere große Herausforderung.

„Im Norden florieren Wirtschaft und Handel“

Alles hängt nun davon ab, ob Politik und Verwaltung diese Herausforderungen mit weniger Korruption und mehr Professionalität managen können, ob ein legitimes gesamtstaatliches Ölgesetz und effektive Investitionsschutzabkommen implementiert werden, und ob Polizei und Armee mit Vertrauen aus allen Bevölkerungsteilen die Sicherheitslage weiter stabilisieren können. Je mehr Sicherheit und politische Stabilität, desto höher ist auch die Bereitschaft ausländischer Firmen, mit eigenen Mitarbeitern vor Ort zu sein.

Da gerade für die drei kurdischen Provinzen Dohuk, Arbil und Sulaimaniya die Sicherheitslage bis jetzt sehr stabil war, florieren im Norden Wirtschaft und Handel. Türkische Firmen sind ein entscheidender Motor für diese Dynamik. Unternehmer aus Bagdad oder Basra treffen westliche Partner oft in Arbil.

Doch das kann sich ändern, wenn kurdische Peshmerga-Kämpfer und irakische Armee im umstrittenen Gebiet um Mosul und Kirkuk gegeneinander kämpfen. Zurzeit verhindern amerikanische Soldaten

als Puffer und mit gemeinsamen Patrouillen eine Eskalation zwischen der Zentralregierung in Bagdad und der Regionalregierung von Irakisch-Kurdistan.

III

Amerikanische Prioritäten

Internationale Bemühungen im Irak werden nach wie vor von den USA dominiert. Derzeit konzentriert sich die USA darauf, Kampfaktivitäten zu beenden und den Wandel zu einem stabilen, souveränen und selbstbewussten Irak zu erleichtern, so Außenministerin Clinton im Mai 2009 vor dem amerikanischen Kongress. Im Juni ließen die USA alle Truppen aus irakischen Städten abrücken. Bis August 2009 hatten alle multinationalen Kampfverbände den Irak verlassen, und bis Dezember waren bereits 30.000 amerikanische Soldaten abgezogen. Damit verbleiben in diesem Monat noch etwa 97.000 Soldaten im Land. Die USA planen, diese Anzahl innerhalb der nächsten sechs Monate zu halbieren.

Viel wichtiger ist jedoch, dass sich die Rolle der militärischen Mission der USA verändert hat: die Konzentration liegt jetzt in der Unterstützung der irakischen Streitkräfte in Sicherheitsoperationen und der Umsetzung von Trainingsprogrammen. Um den Neubeginn im Irak kenntlich zu machen, werden die USA ihre militärische Mission bald in „Operation New Dawn“ umbenennen.

Auch wenn sich die Aufgaben verändern, so bleibt das amerikanische Engagement im Irak doch groß. Die USA werden nicht einfach verschwinden und verbrannte Erde hinter sich lassen. Die Stabilität im Irak aufrecht zu erhalten, ist für Amerika von hoher Priorität. Afghanistan und der Iran mögen derzeit zwar an der Spitze der Agenda dringender außenpolitischer Angelegenheiten stehen, aber der Irak ist sicherlich nicht vom Radarfeld verschwunden. Vize-Präsident Joseph Biden über-

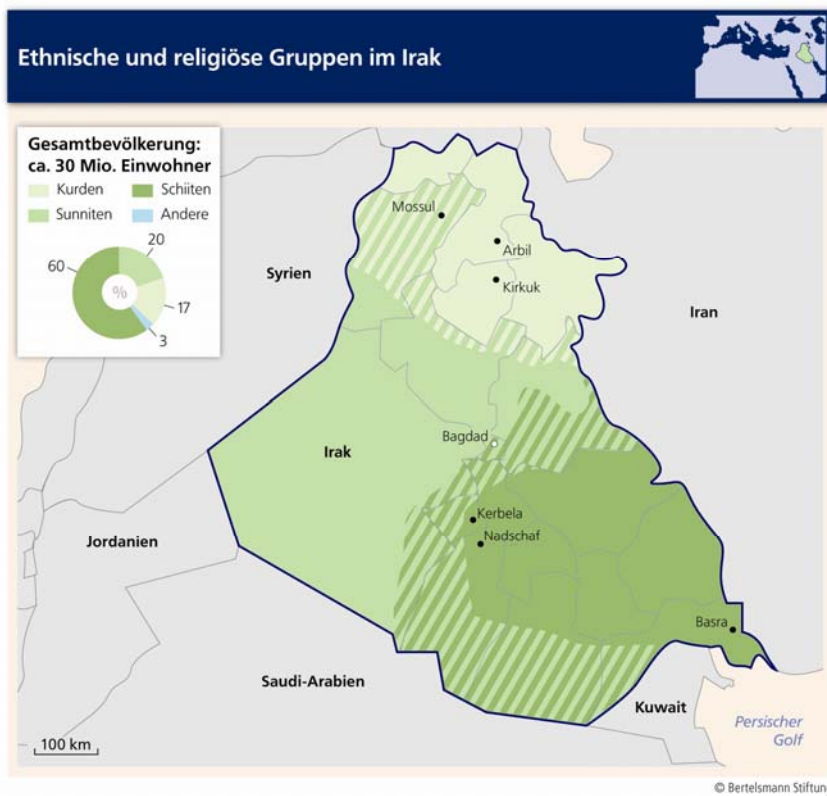
wacht persönlich die Irak-Politik. Im Außenministerium liegt die Verantwortung beim Stellvertreter von Außenministerin Hillary Clinton. Die Obama-Administration mag die Mittel für den Krieg in Afghanistan erhöhen, doch sie weiß genau, dass eine Vernachlässigung des Irak das Land erneut zum Konfliktgebiet machen könnte. Washington benötigt im Irak auch Stabilität, um amerikanische Truppen abzuziehen und sie im Laufe des Jahres nach Afghanistan zu überstellen.

Irakern sei, ihre eigene ökonomische Reformagenda zu verfolgen. Die USA wollen aber weiterhin auf Fortschritt auf diesem Gebiet dringen und den US-Irakischen Dialog zur Wirtschaftlichen Zusammenarbeit intensivieren.

Drittens: Die USA haben weitere 100 Millionen USD für Programme zur Rückkehr und Reintegration von Flüchtlingen und Vertriebenen bereitgestellt.

Viertens: Angesichts der heiklen politischen Landschaft im Irak und der Möglichkeit eines erneuten Gewaltausbruchs, beabsichtigen die USA schließlich, der Lösung politischer Dispute in 2010 große diplomatische Energie zu widmen.

Die Details des Wandels werden so zur echten Aufgabe des Jahres 2010: So wird beispielsweise allein die Übergabe der Verantwortung für große Trainingsprogramme für die Polizei vom US-Militär an das Außenministerium großen Aufwand an Zeit und Management erfordern.



Die USA haben in diesem Jahr weitere 480 Millionen USD für verschiedene Zivilprojekte im Irak bewilligt. Die US-Hilfe konzentriert sich dabei auf 4 Bereiche:

Erstens: Die Ministerien im Irak benötigen zusätzliche Trainingsmaßnahmen und Kompetenzentwicklung. Daher wird es erhöhte US-Mittel zum Training einer professionelleren und transparenteren Bürokratie geben.

Zweitens: Die irakische Wirtschaft benötigt mehr direkte Auslandsinvestitionen. Washington hat betont, dass es an den

Außenministerium großen Aufwand an Zeit und Management erfordern.

IV

Europa im Irak

Der Irak ist seit 2003 ein Thema, das man in Europa lieber vermied. Länder, die Soldaten entsandten, waren zuhause scharfer Kritik ausgesetzt. Andere verweigerten ihr Engagement in Kampfoperationen im Irak und trugen wenig oder gar nichts zum zivilen Aufbau bei. Zu keiner Zeit gab es einen EU-weiten Konsens.

Doch die Situation hat sich jetzt verändert. Die einzelnen EU-Mitgliedstaaten und die gesamte EU haben vorsichtig ihre Programme für den Irak erweitert. Die EU eröffnete ein Büro in Bagdad und bewilligte die EUJUST LEX Ausbildungsmaßnahme für irakische Polizisten. Seit 2005 durchliefen damit fast 3.000 hochrangige irakische Polizei-, Justiz und Vollzugsbeamte ein Training zur Förderung von Rechtsstaatlichkeit und der Achtung der Menschenrechte. Seit 2009 finden die Kurse auch direkt im Irak statt. Bisher hat dies 35 Millionen Euro gekostet. Ungewollt hat sich EUJUST LEX nicht nur zu einem Vorzeigeprojekt für den Irak entwickelt, sondern ist zu einem Leuchtturmprojekt gesamteuropäischer rechtsstaatlicher Kompetenzentwicklung im Ausland geworden.

„Ausbildungsprogramme sind Leuchtturmprojekte“

Die EU hat darüber hinaus seit 2003 über 1 Milliarde Euro für humanitäre Soforthilfe, Erziehung, Gesundheit und Wahlen bereitgestellt – nicht mitgerechnet die bilateralen Hilfsprogramme der EU-Mitgliedsstaaten. 150.000 Iraker haben in Europa Zuflucht gefunden.

Brüssel und Bagdad haben ein Memorandum of Understanding zur Energie-Kooperation unterzeichnet, weil sie die irakischen Öl- und Gasfelder an das europäische Versorgungsnetz anbinden wollen. Dieses Jahr will die EU ihren politischen Dialog sowie die Handels und Wirtschaftsbeziehungen zu Bagdad mit einem Partnership and Cooperation Agreement (PCA) auf eine breite Basis stellen.

Das steigende gesamteuropäische Engagement im Irak darf nicht verschleiern, dass aufgrund des ökonomischen Potentials des Golfstaates die europäischen Mitgliedstaaten mehr Konkurrenten im Interesse ihrer Firmen denn gemeinsamer Akteur sind.

Politisch und wirtschaftlich haben sich besonders die Ablehner-Staaten des Irak-

krieges, namentlich Deutschland und Frankreich, seit 2009 auf den Irak zubewegt. Ihre Wirtschafts- und Außenminister haben Bagdad und Arbil besucht, selbst Staatspräsident Nikolas Sarkozy war vor Ort. Regelmäßig finden in Deutschland und Frankreich Irak-Investment Promotion-Tage statt. Berlin hat Verbindungsbüros in Bagdad und Arbil eröffnet. Deutsche Handelskammer, Auswärtiges Amt und Goethe Institut unterhalten eine Ausbildungsinitiative für junge Iraker. Deutsche und irakische Universitäten tauschen Studenten und Doktoranden aus.

Meinungsumfragen in ganz Europa zeigen aber, dass die Öffentlichkeit nach wie vor nicht für Aktivitäten im Irak zu begeistern ist. Daher wird das europäische Engagement wahrscheinlich begrenzt und sehr fokussiert bleiben. Doch es gibt weitere Gründe dafür. Die EU und ihre Mitgliedstaaten sind noch immer überlastet und haben Schwierigkeiten, ihren neuen zivilen Verpflichtungen für Afghanistan nachzukommen. Die Budgets sind heute noch geringer als vor einigen Jahren, und das Interesse am fortgesetzten Engagement in Nordafrika, dem Nahen Osten und mit dem Golf-Kooperationsrat (GCC) ist groß.

V

Was können USA und EU gemeinsam tun?

Der Krieg im Irak führte zu erbittertem Streit zwischen alten Verbündeten. Auch wenn die Zeit einige dieser Wunden geheilt hat, will keine Seite wirklich über den Irak sprechen. Aus amerikanischer Sicht ist es sinnlos, mit den Europäern über den Irak zu sprechen, und die Europäer wollen nicht mehr zu einem aus ihrer Sicht amerikanischen Projekt beisteuern. Beiderseits des Atlantik, wenn auch aus unterschiedlichen Gründen, interessiert sich das heimische Publikum wenig für den Irak. Die Regierungen stehen zudem vor begrenzten Ressourcen, insbesondere seit dem Afghanistan-Einsatz.

Doch Amerikaner und Europäer teilen die gleiche Risikoanalyse für die Zukunft des Irak, und sie verfolgen die gleichen Interessen: Irak möge ein ungeteilter, einheitlicher und stabiler Staat mit guten Beziehungen zu seinen Nachbarn werden. Der Fokus auf den Irak hat sich verändert. Die Zeit ist nun reif für eine neue amerikanisch-europäische Zusammenarbeit.

Die zivilen Aufgaben im Irak passen sehr gut zur europäischen Expertise. Die EU und ihre Mitgliedstaaten können einen einzigartigen Mehrwert erbringen, selbst wenn Finanzen und Personal begrenzt sind. Die Mission der Vereinten Nationen im Irak hilft, wenn auch mit begrenzter Bedeutung. Weitere UN-Aufgaben würden weit mehr Personal erfordern. Das ist zurzeit unrealistisch. Wenn die USA, die EU und die europäischen Staaten eine engere Zusammenarbeit anstreben, so werden sie dies direkt durch ihre Botschaften vor Ort tun müssen. Die Koordination sollte effizienzgesteuert sein. Beide Seiten sollten sich auf ihre jeweiligen Stärken konzentrieren. Folgende Bereiche bieten sich an:

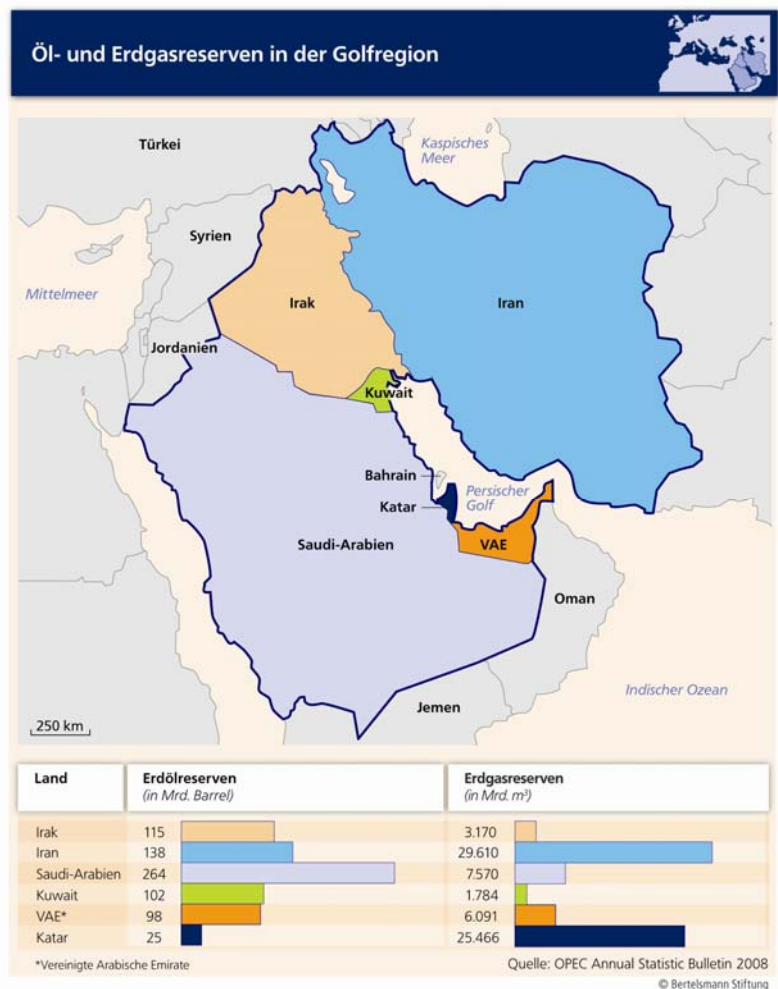
• *Geberkommunikation und -koordination:*

Innerhalb Europas sollte die EU-Kommission, auf internationaler Ebene die Vereinten Nationen, bilaterale und multilaterale Programme mit den USA abstimmen, um so Duplizierung zu vermeiden.

• *Kompetenzentwicklung:* Unterschiedliche Trainingsprogramme laufen für Verwaltung, Polizei und Armee. Dies hat Top-Priorität für die USA, und Europas prak-

tische Erfahrung könnte sich hier als nützlich erweisen, so dass sich dieser Bereich hervorragend für die Zusammenarbeit anbietet.

• *Rechtsstaatlichkeit:* Die EU könnte Bemühungen zur Justizreform anführen, indem sie ihre EUJUST LEX-Mission ausweitet. Die Mission könnte auch die Anstrengungen zur Stärkung des irakischen Innenministeriums stützen, umso mehr, als die USA kein vergleichbares Modell zur Verfügung stellen können. Das Innenministerium ist wegen seiner Verantwortlichkeit für die Polizei und die Integration der unterschiedlichen Milizen besonders wichtig.



• *Symbolik zählt:* Premierminister al-Maliki war bereits bei den Brüsseler Institutionen, um das Interesse Iraks an der EU zu untermauern. Um die Bedeutung des

Partnership and Cooperation Agreement zu unterstreichen, sollte EU-Kommissionspräsident Barroso persönlich zur Unterschrift in den Irak reisen.

- *Politische Überzeugungsarbeit:* Die neu gewählten Politiker in Parlament und Regierung müssen schnell weitgehende Entscheidungen treffen. Als Beispiele seien genannt: Ölgesetz, Kirkuk, Integration der Milizen, Ent-Baathifizierung. Es ist wichtig, dass nicht nur die Amerikaner, sondern auch die Europäer bei ihren Gesprächen mit Bagdad und den lokalen Kräften immer wieder auf die Dringlichkeit von schnellen Konsensentscheidungen drängen und anbieten, mit Lösungsvorschlägen zu helfen. In diesem Zusammenhang wünschen sich viele Europäer eine stärkere Rolle des UN-Sonderbeauftragten. In jedem Falle sollten die Iraker zu den am dringlichsten anstehenden Entscheidungen eine in sich stimmige Botschaft von der internationalen Gemeinschaft hören.

„Die Nachbarn tragen Verantwortung“

- *Grenzpolizei:* Zur besseren Sicherung der irakisch-syrischen und irakisch-saudischen Grenze könnten Amerikaner und Europäer vor Ort die Grenzer und Zöllner gemeinsam fortbilden.

- *Regionales Wassermanagement:* Die EU könnte den Irak, die Türkei, Syrien und den Iran zu Gesprächen über die gemeinsame effizientere Nutzung der knappen Wasservorräte einladen.

- *Regionale Diplomatie:* Auch wenn das iranische Atom- und Raketenprogramm und der iranisch-saudische Gegensatz die gesamte Golfregion belasten, mittelfristig wird der Irak als Regionalmacht sich wieder dazwischendrängen. Ein subregionales System für Kooperation und Sicherheit in der Golfregion könnte die zu erwartenden weiteren Spannungen zwischen den drei Regionalmächten auffangen. Initiativen dazu kommen von den kleinen Golfstaaten. Der Westen sollte mit Indien, Russland und China diese Idee diskutieren und forcieren.

Die regionale Dimension zeigt, dass der Westen Anstöße geben, aber nicht alles allein machen kann. Es kommt sehr darauf an, wie stark die Nachbarn den Irak darin unterstützen, mehr Sicherheit und Stabilität zu gewinnen. Sowohl Europa als auch die USA brauchen Stabilität im Irak. Neuer Schwung in der transatlantischen Koordination im Irak könnte die kritische zivile Mission der Zukunft deutlich verbessern.

Laurie Dundon, Director Transatlantic Relations, Bertelsmann Foundation North America, Washington DC

Christian-Peter Hanelt, Senior Expert, Europa und der Nahe Osten, Programm Europas Zukunft, Bertelsmann Stiftung

Weiterführende Literatur:

Bertelsmann Foundation: Trans-Atlantic Briefing Book - Managing Expectations, Expanding the Partnership, Shaping the Agenda for 2009, November 2008

Bertelsmann Stiftung: Bertelsmann Transformation Index 2010, Country Report Iraq, November 2009

Edward Burke: The Case for a New European Engagement in Iraq, FRIDE Working Paper 74, Januar 2009

Carnegie Endowment for International Peace: Iraqi Elections 2010

Anthony H. Cordesman/Elena Derby/Adam Mausner: Iraq - Creating a Strategic Partnership, Center for Strategic and International Studies, November 2009

Charles W. Dunne: Iraq's National Elections 2010 - The Parties, the Issues, and the Challenges for American Policy

International Crisis Group: Iraq's Uncertain Future - Elections and Beyond, Middle East Report No. 94, Februar 2010-02-26

Guido Steinberg: Die Integrierte EU-Rechtsstaatsmission EUJUST LEX im Irak - Politikersatz mit Potential, in: Muriel Asseburg/Ronja Kempin (Hrsg.): Die EU als strategischer Akteur in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik, SWP-Studie, Dezember 2009

V.i.S.d.P.

Bertelsmann Stiftung
Carl Bertelsmann Straße 256
D-33311 Gütersloh
<http://www.bertelsmann-stiftung.de>

Dr. Dominik Hierlemann
dominik.hierlemann@bertelsmann-stiftung.de
Telefon +49 5241 81 81537

Joachim Fritz-Vannahme
joachim.vannahme@bertelsmann-stiftung.de
Telefon +49 5241 81 81421

Zuletzt erschienen:

spotlight europe # 2010/02
Lissabon, die Zweite
Joachim Fritz-Vannahme, Armando García Schmidt, Dominik Hierlemann, Robert Vehrkamp

spotlight europe # 2010/01
Kooperation mit dem Kreml
Cornie Shupe

spotlight europe # 2009/12
Forget Copenhagen
Barbara Kunz, Daniela Röß