

## **Irak ist eine Herausforderung für Europa**

*Auszug aus einem Diskussionspapier der Bertelsmann-Forschungsgruppe Politik am Centrum für angewandte Politikforschung in München für die VIII. Kronberger Gespräche der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, 10.-12. Juli 2003*

Felix Neugart

Die US-Streitkräfte werden einige Jahre lang im Irak bleiben müssen, um ein repräsentatives und verantwortliches politisches System aufzubauen. Allerdings wird eine anhaltende Besatzung zunehmend zu Opposition und Widerstand führen und die Befreier in irakischen Augen als eine imperialistische Macht ähnlich der britischen Mandatsmacht bei der Gründung des Staates erscheinen lassen. Dies wirft eine Vielzahl schwieriger Fragen nach der Möglichkeit zur Demokratisierung, der Gestaltung der wirtschaftlichen Entwicklung und den Auswirkungen auf das regionale Umfeld auf. Um ein zukünftiges politisches System von Grund auf neu gestalten zu können, wird in Anbetracht des äußerst gewaltsamen Unterdrückungsregimes der Baathpartei im Irak eine enorme Kraftanstrengung nötig sein. Dieses wird Fragen aufwerfen nach der Integration des irakischen Volkes, nach den schwerwiegenden Folgen der jahrzehntelangen Herrschaft eines autoritären Regimes und nach den Auswirkungen der politischen Ökonomie. Saddams Husseins Grausamkeit war ein Produkt der langen irakischen Geschichte autoritärer Herrschaft, die durch ein bemerkenswertes Maß an politischer Gewalt gekennzeichnet ist.

Der Irak hat während der Monarchie (bis 1958) nur eine sehr begrenzte Erfahrung mit der repräsentativen Form der Regierung gehabt, als Vertreter der Großgrundbesitzer und Stammes-Scheichs das Parlament kontrollierten und jede echte Beteiligung des Volkes ausschlossen. Die Unfähigkeit von Reformparteien – mit Ausnahme der Kommunisten – eine große Anhängerschaft anzuziehen, förderte die zunehmende Einmischung von Armee-Offizieren in die Politik. Beginnend mit Qasims Staatsstreich im Jahre 1958 wurden Verschwörungen kleiner Gruppen von Offizieren zum wichtigsten Mittel des politischen Wandels. Die außergewöhnlich brutale Herrschaft der Baath-Partei seit 1968, die Auswirkung des langen Krieges mit dem Iran in den 80er Jahren und die internationale Isolation des Landes seit 1990 haben die Effekte des autoritären Herrschaftssystems verstärkt.

Der Aufbau einer Nation im Irak ist durch die ethnische Spaltung zwischen arabischer Mehrheit und der kurdischer Minderheit sowie durch die konfessionelle Teilung zwischen den sunnitischen und den schiitischen Muslimen - mit welcher eine hohe sozioökonomische Ungleichheit einhergeht - zu einem schwierigen Unterfangen geworden. Lang andauernde kurdische Aufstände gegen die Zentralregierung sind in der Geschichte des Irak häufig aufgetreten und wurden mit zunehmender Brutalität niedergeschlagen. Teile der schiitischen Bevölkerung waren jahrzehntelang in oppositionelle Aktivitäten involviert, und ein großer Aufstand des schiitischen Südens im Jahre 1991 wurde von der Elite-Einheit "Republikanische Garde" niedergeschlagen. Im selben Jahr schufen die Kurden unter dem militärischen Schutzschild der Westmächte erfolgreich ein autonomes Gebiet im Nordirak.

Die enormen Ölreserven des Irak sind kein reiner Segen. Einerseits hat der Strom des Öl-Einnahmen seit den 70er Jahren fraglos zu einer deutlichen Verbesserung der Leistungen der Regierung geführt, wie z.B. das Ausweiten und Aufrechterhalten der Infrastruktur oder das Schaffen von medizinischer Versorgung und Bildungsmöglichkeiten. Auf der anderen Seite sind die Erlöse aus den Öl-Exporten zur

wichtigsten Geldquelle der Regierung geworden. Die enormen Geldmengen in den Händen der Zentralregierung haben ihre Position gegenüber konkurrierenden Machtzentren in der Gesellschaft gestärkt. Der einfache Zugang zu diesen Erlösen hat die Regierung größtenteils von der Notwendigkeit befreit, gesellschaftliche Ressourcen zu nutzen und im Gegenzug dafür eine Beteiligung an der Entscheidungsfindung anzubieten. Riesige Summen wurden in politische Patronage und Sicherheitsapparat investiert, wodurch jede Herausforderung der regierenden Koalition extrem erschwert wurde.

Der Krieg sowie die Art und Weise, in der die unmittelbaren Probleme nach dem Krieg angegangen worden sind, haben tiefe Veränderungen in der sozialen und politischen Verfasstheit des Iraks ausgelöst, deren Folgen noch schwer abzuschätzen sind. Der Krieg hat zum Zusammenbruch des sunnitischen Machtzentrums geführt und zu einer Zunahme der peripheren Kräfte, vor allem der Schiiten und der Kurden. Die Kurden, die sich jahrzehntelang am Rande der irakischen Gesellschaft befanden, haben als Alliierte der siegreichen amerikanischen Streitkräfte im Norden am Krieg teilgenommen. Ihre enge Beziehung zu Washington, gepaart mit ihren militärischen Kompetenzen und einer beachtlichen politischen Institutionalisierung, die auf mehr als einem Jahrzehnt Autonomie und Selbstregierung basiert, macht die Kurden zum ersten Mal in der irakischen Geschichte zu einem bedeutenden Machtanwärter auf nationaler Ebene. Die zwei kurdischen Hauptorganisationen, die Kurdische Demokratische Partei (KDP) angeführt von Mas'ud Barzani, und die Patriotische Union Kurdistans (PUK) angeführt von Jalal Talabani, haben die Kurdischen Gebiete verlassen und ihren Hauptsitz nach Bagdad verlegt. Die Ankündigung der alliierten Besatzungsmächte, dass irakischen Milizen und Einzelpersonen mit Ausnahme der kurdischen Peshmerga schwere Waffen entzogen werden sollen, beweist die privilegierte Position der Kurden.

Die Schiiten, eine heterogene Gemeinschaft innerhalb der irakischen Bevölkerung, die eine klare Mehrheit der Bevölkerung bildet, sind von der schweren Unterdrückung durch den sunnitisch dominierten Staats- und Sicherheitsapparat befreit worden. Das erste Mal seit Jahrzehnten können sie sich frei äußern, ihre Religion uneingeschränkt praktizieren und ihre kommunalen Angelegenheiten selbst verwalten. Jedoch hat die schiitische Bevölkerung weder die organisatorische Kraft der Kurden noch ihre Erfahrung territorialer Autonomie. Die Schiiten sind tief gespalten in zahlreiche Gruppen, die pro- und anti-amerikanisch, säkular und religiös sind, und denen sowohl Exilanten als auch Ortsansässige angehören. Dennoch ist allen schiitischen Gruppen das Ziel gemeinsam, ihre zahlenmäßige Stärke in entsprechende Repräsentation und politische Macht auf nationaler Ebene umzusetzen. Der Krieg hat sie diesem Ziel möglicherweise näher gebracht als jemals zuvor. Diese Zentrifugalkraft, in Verbindung mit der Machtübertragung auf zuvor marginalisierte Gruppen, ist außerdem verstärkt worden durch die Entscheidung der Alliierten, die Ba'ath Partei, die Armee und die Sicherheitsdienste aufzulösen, die die Hauptwerkzeuge des sunnitischen Repressionsapparates waren.

Ein kompletter Zusammenbruch der Ordnung in vielen Regionen des Iraks, gekoppelt mit weit verbreiteten Plünderungen und allgemeiner Anarchie direkt nach dem Kollaps des Ba'athregimes haben zu der Auflösung des zentralistischen politischen Systems beigetragen. Drei Gruppen von Akteuren sind bereit, das politische Vakuum zu füllen: Erstens, das Stammessystem, das von dem Ba'athregime instrumentell wiederbelebt wurde, um ländlichen Gegenden zu kontrollieren, nachdem der Sicherheitsapparat durch die Niederlage von 1991 ernsthaft geschwächt worden war. Durch das Machtvakuum, das seit dem Sturz von Saddam existiert, ist die Rolle von Stammesführern weiter

gestärkt worden. In jedem politischen System der Nachkriegszeit werden sie wichtige Machtpositionen einnehmen. Zweitens, die Auflösung des faktischen Einparteiensystems hat zu der Entstehung zahlreicher unterschiedlicher Parteien geführt; einige von ihnen sind alt (die Kommunistische Partei, die Nationaldemokratische Partei und die Bewegung der Muslimbrüder), andere sind völlig neu. Das Aufkommen dieser Parteien zog auch die Publikation von mindestens 30 neuen Zeitungen nach sich, von denen die meisten politischen Parteien angegliedert sind. Drittens, während des Krieges und der ersten Tage der Anarchie spielten Moscheen und religiöse Führer eine wichtige Rolle beim Erhalt der öffentlichen Ordnung und der Bereitstellung von Grundversorgung, wozu Patrouillen in den Straßen, medizinische Behandlung, humanitäre Hilfe und spirituelle Führung in der chaotischen und verwirrenden Atmosphäre zählten.

Trotz dieser tiefgreifenden Transformationsprozesse gibt es Anzeichen dafür, dass das alte Netzwerk aus Bürokraten, Stammesführern und alten Regimefreunden (der „Schattenstaat“) bis zu einem gewissen Maße intakt geblieben ist, obwohl das Regime zusammengebrochen ist. Diese Überbleibsel könnten das System der informellen Kontrolle und Belohnung, die die Herrschaft Saddam Husseins kennzeichnete, fortführen. Dieser Mechanismus erinnert an die mafiösen Strukturen in vielen ehemaligen kommunistischen Ländern Osteuropas. Diese Gruppen können mit der Unwissenheit über die irakische Gesellschaft seitens der Koalitionstruppen rechnen. Ein Beispiel ist die kürzliche Ernennung eines ehemaligen Mitglieds der Ba'athpartei und irakischen Armeebrigadiers zum Zivilverwalter der Provinz Basra.

Die Vereinigten Staaten und ihre Alliierten haben einige Zeit gebraucht, um die soziale und politische Wirklichkeit des Irak zu begreifen. Das Pentagon hat vorerst das Vorhaben verschoben, den Irakern so bald wie möglich politische Macht zu übertragen, um die Anzahl der Truppen vor Ort und die Kosten für den amerikanischen Steuerzahler zu reduzieren. Die Sicherheitslage, selbst in Bagdad, bleibt unbefriedigend und Versuche, Wasserversorgung und Elektrizität rasch wiederherzustellen, sind gescheitert. Anarchie und Plünderungen nach dem Fall des Regimes sowie das amerikanische Unvermögen, die Situation zu kontrollieren, waren kein gutes Omen für den Aufbau einer alliierten Übergangsregierung. Die von den Amerikanern organisierten Konferenzen, die zum Aufbau einer Übergangsregierung führen sollten, zeichneten sich durch eine geringe Teilnehmerschaft und wachsende Kritik an der Besatzung der Vereinigten Staaten aus. Viele Iraker sind sich der Unbeliebtheit der amerikanischen Anwesenheit in ihrem Land bewusst, und da sie glauben, dass diese Präsenz nur vorübergehend sein wird, warten sie ab und lassen sich bis zur Klärung der Lage nicht in politische oder administrative Institutionen einbinden. Die Entscheidung, die reguläre irakische Armee, die die Aura eines nationalen Symbols hatte, aufzulösen, hat zu der wachsenden Opposition gegen die Präsenz der Alliierten beigetragen. Die gewalttätigen Demonstrationen und bewaffneten Angriffe auf US-Truppen in Falluja könnten ein Vorgeschmack dessen sein, was in naher Zukunft zu erwarten ist.

### Iraks Ölindustrie

Der Irak ist verfügt über gewaltige Ölreserven; mit mindestens 10,9% der nachgewiesenen Reserven weltweit liegt das Land nur hinter Saudi-Arabien. Jedoch ist die Förderung irakischen Öls und die Entwicklung der Ölindustrie durch innere Unruhen, Zerstörung von Anlagen in Kriegen und Schäden als Ergebnis der Sanktionen behindert worden. Die derzeitige Fördermenge von 2,7 mn b/d steht in keinem

Verhältnis zu den nachgewiesenen Reserven von 112 Milliarden Barrel und den niedrigen Produktionskosten, die auf ca. einen Dollar pro Barrel geschätzt werden.

Es ist zweifelhaft, ob internationale Firmen das hohe Risiko übernehmen und Milliarden von Dollars in ein politisch wie wirtschaftlich instabiles Umfeld investieren werden. Daher ist politische Stabilität die Grundlage für die Entwicklung der irakischen Ölindustrie. Dies setzt das Ende bewaffneter Konflikte, ein stabiles Arrangement der verschiedenen politischen Akteure und eine Debatte über die Ölpolitik durch ein gewähltes Parlament sowie entsprechende Gesetzgebung voraus. Die Wirtschaft ist nach drei Kriegen und der Aufrechterhaltung von strengen Sanktionen über ein Jahrzehnt hinweg stark geschwächt. Der Wert des Dinars ist abgestürzt, Iraks Schulden und die Kompensationsforderungen werden auf eine Summe von ca. 200 Milliarden Dollar geschätzt. Die private Industrie ist ein Schatten ihrer selbst und Führungspersonal wie Fachkräfte sind weitgehend ausgewandert. Eine internationale Wirtschaftskonferenz sollte Iraks finanzielle Verpflichtungen verhandeln, einen Teil der Schulden zu erlassen und den Rest neu zu strukturieren. Die Nichteinmischung von Iraks Nachbarn ist entscheidend. Eine mögliche Besetzung des Nordirak durch die türkische Armee, um gegen die irakisch-kurdische Bevölkerung in die Auseinandersetzung um Kirkuk einzugreifen, wäre ein absolutes Desaster. Dies könnte der Anlass für eine direkte Intervention der Iraner in innerirakische Angelegenheiten sein, was wiederum den Süden Iraks destabilisieren könnte, wo sich der Großteil des aktiv geförderten Öls und der potentiellen Ölfelder befindet.

Die ungeheuren Ölvorkommnisse bedürfen großer Investitionen, eines professionellen Managements und hoch entwickelter Technologie, nicht nur um bestehende Anlagen zu reparieren, sondern auch, um neue Anlagen zu bauen. Die überwiegende Mehrheit der Beschäftigten in der Ölindustrie sollten weiter beschäftigt und Auswechselungen lediglich auf hoher Führungsebene vorgenommen werden. Die Ölindustrie sollte zentral gesteuert bleiben, selbst wenn der Irak ein föderales System einführen wird. In jedem Fall sollten die Einnahmen an die föderalen Einheiten nach einer zuvor festgelegten Formel verteilt werden, um eine erneute stark zentralisierte Autokratie zu verhindern. In Anbetracht ihres relativ großen Gewichts innerhalb der irakischen Wirtschaft, sollte die Ölindustrie auf transparente Weise organisiert und geleitet werden, da sie einem enormen inneren, regionalen und internationalen Druck ausgesetzt sein wird. Die Größe der Aufgabe und die hohe Summe an benötigtem Kapital erfordern die Beteiligung der großen internationalen Ölunternehmen. Deshalb sollten Ausschreibungen und Vertragsabschlüsse offen, transparent und kompetitiv gestaltet werden.

Einige Experten haben empfohlen, Iraks Ölindustrie zu privatisieren, um die großen Investitionen aufzubringen, die für die Modernisierung benötigt werden. Auf diese Weise soll ein besseres Management und eine größere Effizienz gesichert werden, die gewöhnlich im privaten Sektor gesehen wird. Es ist jedoch schwer vorstellbar, dass solch ein revolutionärer Schritt in kurzer Zeit umgesetzt werden kann. Allerdings könnte es auf längere Sicht denkbar sein, das „norwegische Modell“ einzuführen, das auf einem öffentlich begrenzten Unternehmen basiert, in dem zumindest anfänglich der Staat der Mehrheitseigner ist.

Eine Strategie für die EU

Die einstimmige Annahme der Resolution 1483 durch den UN Sicherheitsrat (nur Syrien enthielt sich) markierte den Abschluss der ersten Phase der Übergangszeit. Die Resolution verabschiedete einen vorläufigen institutionellen Rahmen, der solange gelten wird bis es eine souveräne und international anerkannte irakische Regierung gibt. Dieser

Rahmen legitimiert die dominierende Rolle der Besatzungsmächte Vereinigte Staaten und Großbritannien und gewährt ihnen das Recht, eine irakische Übergangsregierung einzusetzen sowie die Verteilung der Einnahmen aus dem Öllexport zu kontrollieren. Außerdem sieht sie einen Sondergesandten des UN Generalsekretärs vor, der in Hinblick auf den Wiederaufbau des Iraks, seiner institutionellen Entwicklung und die humanitären Probleme mit zahlreichen Kompetenzen ausgestattet ist.

Die Sicherheitslage im Irak bleibt weiterhin sehr unsicher. Die Streitkräfte der Koalition haben weder die erforderliche Truppenstärke noch das geeignete Training um eine effektive Polizei zu ersetzen. Einige der irakischen Polizeieinheiten, die zur Arbeit zurückgekehrt sind, haben sich über die mangelhafte Ausstattung beklagt und betont, sie benötigten Waffen, um den unterschiedlichen Gangs und Milizen nicht unterlegen zu sein. Die Kosten für die Aufrechterhaltung oder gar die Erhöhung der amerikanischen Militärpräsenz im Irak auf längere Zeit und die steigende Zahl der Opfer in den Reihen der Armee könnte die Amerikaner veranlassen, eine multilateralere Vorgehensweise zu befürworten, insbesondere in Anbetracht des bald beginnenden Wahlkampfes. Eine Möglichkeit wäre die schrittweise Übertragung von Sicherheitsaufgaben an eine multinationale Sicherheitstruppe, die mit einem UN Mandat ausgestattet wäre und möglicherweise unter NATO-Kommando stünde.

Die Vereinigten Staaten und Großbritannien streben offensichtlich danach, einige europäische Länder in die Verwaltung des NachkriegsIrak einzubeziehen, um Kosten und Verantwortung zu teilen und jene zu „belohnen“, die sie während der Krise unterstützt haben. Offensichtlich soll einer von drei zukünftigen Verwaltungssektoren, von einer multinationalen europäischen Streitmacht unter Führung eines polnischen Kontingents kontrolliert werden. Die Präsenz bestimmter europäischer Staaten und die politischen wie ökonomischen Konsequenzen des irakischen Transformationsprozesses sowohl für die Region als auch für andere Teile der Welt werden dazu führen, dass letztlich auch die EU einbezogen werden muss. Dieses Thema sollte nicht ausgeklammert oder unter steigendem Druck behandelt werden, wie es in der jüngsten Krise geschehen ist. Vielmehr sollte es auf der Basis einer klaren und einheitlichen Strategie behandelt werden, der alle EU-Mitglieder zustimmen. Es versteht sich von selbst, dass die EU diese Strategie nicht im Alleingang verfolgen kann, da die Vereinigten Staaten weiterhin die führende Rolle im Irak und in der gesamten Region spielen werden. Es ist an den Europäern, für sich selbst eine Rolle zu definieren, welche die Verantwortung einzelner Mitgliedsstaaten sowie die der Union als Ganzes kombiniert. Diese Rolle sollte auf einer schlüssigen und vernünftigen Strategie basieren, die die Amerikaner sowie andere internationale Akteure überzeugt und eine Kooperationsbasis schafft. Diese Strategie sollte einen Vision beinhalten, die die Prinzipien und Maßstäbe für die zukünftige Entwicklung des Iraks im Sinne europäischer Werte und Interessen definiert und Empfehlungen für spezielle Maßnahmen gibt.

#### *Territoriale Integrität*

Der Irak sollte als separater, unabhängiger Staat bewahrt und seine territoriale Integrität aufrechterhalten werden. Die geographische Verteilung der natürlichen Ressourcen macht es sehr unwahrscheinlich, dass alle wichtigen großen Gruppierungen einer Aufteilung des Landes zustimmen. Außerdem würden Pläne zur Neufestlegung der Grenzen einen gefährlichen Präzedenzfall der Änderung kolonialer Grenzen in der Region schaffen und eher zu neuen Problemen führen, als zur Beseitigung der existierenden beitragen. Während der Übergangsphase sollte ein Machtvakuum in

peripheren Gebieten verhindert werden, da dies von terroristischen Gruppen ausgenutzt oder die Entstehung von organisiertem Verbrechen begünstigen könnte.

#### *Internationaler Schirm*

Die EU sollte die Wahrung der internationalen Legalität und die Autorität des UN-Sicherheitsrates als Leitprinzip während der gesamten Übergangsphase vertreten. Obgleich die Resolution 1483 für den UN Sondergesandten lediglich eine begrenzte Rolle vorsieht, sollte seine Zuständigkeit sukzessive erweitert werden. Alle Anzeichen deuten darauf hin, dass die Transformation des Iraks eine langfristige Aufgabe ist, deren Last zunehmend von der internationalen Gemeinde getragen werden wird. Zu diesem Zweck sollte die Einrichtung einer multinationalen Task Force unter dem Dach der UN unterstützt werden. Diese sollte während der Übergangsphase als hohe Behörde fungieren, die allen rivalisierenden Gruppen Garantien bietet und den Weg zu einem konstitutionellen Prozess und zum angestrebten repräsentativen und verantwortlichen politischen System ebnet. In diesem Rahmen sollte der Aufbau einer multinationalen Sicherheitstruppe einschließlich der möglichen Beteiligung von NATO und EU in Betracht gezogen werden.

#### *Einbeziehung irakischer Akteure*

Das Einbeziehen einheimischer Akteure im frühestmöglichen Stadium bei minimaler äußerer Einmischung ist wichtig, um den Verdacht zu vermeiden, dass ein neues Kolonialsystem aufgebaut werden soll. Eine Übergangsregierung und eine konstitutionelle Versammlung sollten ausgehend vom Prinzip umfassender Repräsentation gebildet werden. Die internationale hohe Behörde sollte die Bildung der Übergangsregierung und die Wahlen zur konstitutionellen Versammlung überwachen; anschließend sollte sie dafür garantieren, dass es der Übergangsregierung nicht gestattet wird, sich in ein weiteres autoritäres Regime zu verwandeln, das sich auf Ölgelder stützt, oder die Entscheidungen der konstitutionellen Versammlung in unangemessener Weise zu beeinflussen.

#### *Föderalismus*

Um der Wiederherstellung einer zentralisierten autoritären Regierung im Irak zuvorzukommen, sollte die Macht gestreut und ein System gegenseitiger Kontrolle geschaffen werden. Ein besonders wichtiges Instrument, das die Nachhaltigkeit verschiedener Machtzentren garantiert, ist die konstitutionell garantierte Verteilung fester Anteile der Ölgewinne an Institutionen, die nicht Teil der Zentralregierung sind. Der kurdische Norden sollte als Keimzelle eines künftigen föderalen Systems mit finanzpolitischer und gesetzgeberischer Autonomie fungieren. Das derzeitige Arrangement, die Erlöse des UN-verwalteten "Öl-für-Nahrungsmittel" - Programms auf der Basis eines festgelegten Distributionsschlüssels zu verteilen, könnte als Ausgangspunkt für föderative finanzielle Arrangements dienen. Die föderative Machtverteilung sollte mit kultureller Autonomie für ethnische Minderheiten und einem dezentralisierten Entscheidungsprozess kombiniert werden.

#### *Repräsentation und Verantwortlichkeit*

Ein neues politisches Regime im Irak sollte auf den Prinzipien der Repräsentation und Verantwortlichkeit beruhen. Die Meinungsfreiheit sollte garantiert und der Rechtsstaat etabliert werden. In Anbetracht der Beschaffenheit der aktuellen Regierungsinstitutionen erfordert dies deren sorgfältige Neuordnung mit dem größtmöglichen Maß an Beteiligung aller Bevölkerungsgruppen. Die Vertretung der Minderheiten muss sicher gestellt werden und dementsprechend ist der Charakter der

stammesbezogenen sozialen Beziehungen zu berücksichtigen (z. B. durch Einräumen weitgehender lokaler Autonomie und durch Einrichtung eines Zweikammersystems mit einem "Oberhaus" für Stammes-Scheichs, religiöse sowie andere bedeutende Persönlichkeiten).

#### *Entmilitarisierung und Übergangsgerechtigkeit*

Die irakische Übergangsregierung sollte sich selbst dazu verpflichten, die irakische Gesellschaft zu demilitarisieren, Bestrebungen nach Massenvernichtungswaffen aufzugeben und eine kleine Berufsarmee aufzubauen. Dies sollte im Kontext des Aufbaus eines Sicherheitssystems in der Golfregion geschehen, das auch Iran umfassen sollte. Die diversen Sicherheitsdienste des vormaligen Unterdrückungsapparates sollten so bald wie möglich aufgelöst werden. Die strafrechtliche Verfolgung der irakischen Kriegsverbrechen und Menschenrechtsverletzungen sollten ins Auge gefasst werden, auch wenn diese mit Rücksicht auf die Auswirkungen auf den nationalen Zusammenhalt und die administrative Kontinuität geschehen muss.

Die EU-Institutionen, die EU-Mitgliedstaaten und die Anwärter auf eine EU-Beitrittsstaaten sollten

- die politische und praktische Unterstützung der Interimsverwaltung ausweiten und Iraks Wiedereingliederung in die internationale Gemeinschaft erleichtern.
- ihre europäischen Erfahrungen mit dem Aufbau neuer politischer Institutionen anbieten. Die EU hat unter ihren Mitgliedsstaaten eine große Vielfalt institutioneller Strukturen, die mit einem hohen Maß an Sachkenntnis über dezentrale Politik und institutionelle Reformen gepaart ist.
- Unterstützung für die Reform des Rechtssystems und der Durchführung der Gesetze im Irak anbieten. Die EU könnte die Unterstützung auf gerichtliche Schulung und eine Strafvollzugsreform einschließlich berufsbezogener Schulungen für Anwälte in den Gerichten, Schulungen in internationalem Recht und Schulungen zu Menschenrechten ausweiten. Die EU sollte Aktivitäten zur Schulung des militärischen und polizeilichen Personals in Menschenrechtsfragen und zur Schulung von Beziehungen zwischen Zivilbevölkerung und Militär sowie von Beziehungen zwischen der bürgerlichen Gemeinschaft und der Polizei unterstützen.
- den Wiederaufbau der irakischen Zivilgesellschaft fördern, indem Nichtregierungsorganisationen Unterstützung gewährt und Basisarbeit in Bezug auf Demokratisierung, Menschenrechte, Umgang mit zivilen Konflikten etc. angeboten wird. Sie sollte die Reform des Bildungssystems als Schlüssel zur Verbreitung ziviler und demokratischer Werte unterstützen.
- die internationale Integration der irakischen Gesellschaft fördern, indem Studien- und Austauschprogramme für Studenten, Lehrer, Journalisten, Funktionäre und andere Berufsgruppen geschaffen werden zur Überwindung der Auswirkungen der jahrzehntelangen Isolation. Das Lernen der englischen Sprache sollte als Schlüssel zur Erneuerung der internationalen Kommunikation gefördert werden.
- die Kooperation der neuen irakischen Regierung für transnationale Probleme, wie der Migration, dem Terrorismus, dem Drogenhandel und dem organisierten Verbrechen gewinnen.
- die Verhandlung über die neue zeitliche Planung oder den Erlass der irakischen Schulden und Reparationszahlungen befürworten und Hilfe dazu anbieten.

- die rasche Öffnung des irakischen Ölsektors für internationale Investitionen vorantreiben, um die irakische Ölproduktion zu erhöhen und auszuweiten. Die EU sollte an ihrem strategischen Vorgehen festhalten und Marktbedingungen vermeiden, die zu hohe oder zu niedrige Ölpreise hervorbringen. Die Unterstützung für eine Erhöhung der irakischen Produktion sollte nicht zu einem Preisverfall oder einem Angriff auf die OPEC führen.
- ihre Erfahrungen - insbesondere der vor einem EU-Beitritt stehenden ehemals kommunistischen Länder - beim Umgang mit Übergangsjustiz anbieten und den irakischen und internationalen Behörden entsprechendes Material zur Verfügung stellen.
- mit anderen internationalen Akteuren zusammenarbeiten, um den Verkauf und Schmuggel von Massenvernichtungswaffen oder anderen militärischen Gütern an andere Länder oder Organisationen, speziell terroristischen Gruppen, zu verhindern.

### III. Regionale Auswirkungen des Krieges

Die meisten regionalen Akteure in der Region waren gegen den Krieg, konnten ihn jedoch nicht verhindern. Der Krieg hat in der Tat tiefgreifende Veränderungen im regionalen System beschleunigt. Die Verfolgung nationaler Interessen statt hochfliegender pan-arabische Rhetorik wird mehr als jemals zuvor als legitimer außenpolitischer Grundsatz angesehen. Die Arabische Liga, die den Krieg nicht abwenden konnte, wird als dysfunktional angesehen und muss sich grundlegend reformieren. Im Gegensatz zu 1991 waren sich die meisten arabischen Herrscher mit der Mehrheit ihrer Bevölkerung in der Ablehnung des Krieges einig. Obwohl gewaltsame Demonstrationen in einigen Hauptstädten stattfanden, war die im Jahre 1991 noch weit verbreitete Unterstützung für Saddam Hussein marginal. In Anbetracht der wirtschaftlichen und politischen Bedeutung des Irak, wird der Regimewechsel in Bagdad das regionale Machtgleichgewicht grundlegend verändern und könnte eine weitreichende regionale Neuordnung nach sich ziehen. Unter den größeren Staaten werden Iran, Syrien und die Türkei den direktesten Einfluss auf den Transformationsprozess im Irak haben.

#### Iran

Der Krieg im Irak hatte weitreichende Auswirkungen auf Irans regionales Umfeld und seine Außenpolitik. Er fand in einem Nachbarstaat statt, in dem Iran vitale Interessen hat. Er wurde von Irans Erzfeind, den Vereinigten Staaten gegen seinen Hauptkontrahenten, den Irak, geführt. Der Regimewechsel im Irak ereignete sich für den Iran zu einem schwierigen Zeitpunkt. Obwohl das islamische Regime in seiner vierundzwanzigjährigen Geschichte generell seine Macht festigen konnte, war es nun zum ersten Mal wenig erfolgreich mit der Lösung jener wachsenden sozialen, politischen und wirtschaftlichen Probleme konfrontiert, die die Wurzel der Revolution waren. Das Reformlager konnte eine Reihe von Erfolgen verbuchen, einschließlich der Präsidentenwahlen von 1997 und 2001 sowie der Parlamentswahlen 2000. Es hat bereits die Natur der politischen Beteiligung und die politische Landschaft bedeutend verändert. Trotz allem ist es der Reformbewegung aber nicht gelungen, Iran in jene Richtung zu führen, in die sie das Land bewegen möchte. Die Konservativen haben praktisch bei jeder bedeutenden Machtprobe triumphiert und die Reformer gezwungen, sich ihrer Linie zu beugen. Die jüngsten Studentendemonstrationen in Teheran, die so weit gingen, die Legitimität der Islamischen Republik in Frage zu stellen, illustrierten die wachsende Spannung zwischen Reformern und Konservativen, und die innerhalb der Reformbewegung selbst.

Die iranische Außenpolitik beruht auf einer gesunden Dosis Realismus. Obgleich nationale Erwägungen der islamischen Theorie Khomeinis entgegenstanden, entschied sich sein Regime oft, die Politik Irans aus dem Blickwinkel nationaler Interessen heraus zu betreiben. Weiterhin symbolisieren die USA in jeder Hinsicht den „Großen Satan“. Während die Vereinigten Staaten zu einer längeren Präsenz im Irak entschlossen scheinen, um ihre Interessen zu sichern, sorgt die Perspektive der dauerhaften Anwesenheit amerikanischer Truppen an Irans Grenze für große Unruhe im Land. Der Niedergang des irakischen Regimes und die relative Freiheit, die die Schiiten dort nun genießen, stellen bedeutende Vorteile für den Iran dar. Gleichzeitig sind sie jedoch eine ernster Herausforderung. Zum Beispiel könnte der Regimewechsel im Irak dazu führen, dass Najaf, die heiligste Stadt der Schiiten, wieder zur wichtigsten schiitischen Gelehrtenstätte wird und damit den kürzlich erlangten Status der iranischen Stadt Qom beanspucht. Dies wiederum könnte zur Begünstigung einer moderateren Interpretation

der Religion führen, die die weltweite Führungsrolle Irans unter den Schiiten in Frage stellt und die Reformer unterstützt.

Die Neokonservativen, die die Politik Washingtons in der Region bestimmen, hoffen auf einen echten Veränderungen in den Bereichen, die sie hauptsächlich interessieren: Terrorismus, Massenvernichtungswaffen, die Haltung gegenüber dem israelisch-palästinensischen Konflikt und natürlich die Politik im Irak. In all diesen Fragen bleibt die Kluft zwischen beiden Staaten groß. Irans angebliches Programm zur Herstellung von Massenvernichtungswaffen wird der Hauptstreitpunkt werden, vor allem seit die IAEA erst kürzlich ihre Besorgnis darüber ausgedrückt hat, dass Iran den Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen nicht einhält. Es ist sehr wahrscheinlich, dass Iran aus dem Vergleich der US-Politik gegenüber Irak und Nordkorea lernen wird und seine Bemühungen zur Erlangung nuklearer Kapazität als Absicherung gegen eine Intervention verdoppeln wird. Das wird Teheran auf Kollisionskurs mit Washington bringen. Die derzeitig in den Vereinigten Staaten diskutierte Idee eines Präventivschlages aus der Luft gegen Irans Atomanlagen nach dem Muster des israelischen Angriffs auf den irakischen Reaktor 1981, ist nicht praktikabel, da sie das iranische Atomprogramm nur aufschieben, nicht aber stoppen würde.

Die EU sollte politischen Dialog und wirtschaftliche Kooperation, insbesondere in den Verhandlungen über das geplante Freihandels- und Kooperationsabkommen, abhängig von der iranischen Einhaltung des Kernwaffensperrvertrages - einschließlich der Unterzeichnung des Zusatzprotokolls über verschärfte Kontrollen - und von der Kooperation in Menschenrechtsfragen abhängig machen. Gleichzeitig sollte die Union die in zurückhaltender Weise Reformgruppen unterstützen, wobei berücksichtigt werden muss, dass der Eindruck externer Einmischung in innere Angelegenheiten der Reformsache abträglich sein kann.

## Syrien

Der Krieg hat Syrien in eine schwierige regionale Position gebracht, die manche Kommentatoren mit dem Baghdad-Pakt von 1955 vergleichen. Das Land ist nun eingeklemmt zwischen drei amerikanischen Verbündeten, von denen jeder einzelne in militärischer und ökonomischer Hinsicht potentiell stärker ist. Israel, das drei Kriege mit Syrien ausgetragen hat und weiterhin syrisches Territorium besetzt hält; die Türkei, mit der sich die Beziehungen lediglich in jüngster Vergangenheit verbessert haben; und der neue, amerikanisch dominierte Irak, dessen Zukunft noch ungewiss ist, obwohl die brodelnde innere Mobilisierung nicht unerhebliche Folgen für Syrien haben wird.

Nach dem abrupten Ende des „Damaszener Frühlings“, der zur Verhaftung einiger prominenter Vertreter der Liberalisierung führte, erscheint eine Öffnung des politischen Systems zumindest vorerst unwahrscheinlich. Während es jetzt mehr Raum für Debatten im privaten Raum gibt, bleibt in der Öffentlichkeit harte Repression die Regel. Der Reformprozess ist jedoch auf der administrativen Ebene vorangekommen. Eine signifikante Zahl von Schlüsselpositionen in mehreren Ministerien ist stillschweigend neu besetzt worden. Ein Hauptelement in diesem Reformprozess ist die Umbildung der Regierung, die, wenn sie stattfindet, einige der altgedienten „Oldtimer“ treffen könnte, die seit Jahrzehnten im Amt sind.

Nach dem 11. September entschloss sich die syrische Regierung zu einer begrenzten Zusammenarbeit mit den Vereinigten Staaten im Rahmen des Kriegs gegen den Terrorismus. Dies führte dazu, dass Syrien nicht auf die Liste der berüchtigten „Achse des Bösen“ gesetzt wurde. Syrien votierte zugunsten der Irak-Resolution 1441 (2003), was zu dem einhelligen Abstimmungsergebnis von 15:0 im Sicherheitsrat beitrug.

Während sich Syrien unerschütterlich gegen den Krieg aussprach, wurde ein Besuch von Präsident Bashar Al-Asad in London als Zeichen der stillschweigenden Einsicht in die Unausweichlichkeit des Krieges, und als Versuch, die regionalen Nachwirkungen des Krieges zu begrenzen, interpretiert. Dennoch verschlechterten sich die Beziehungen zwischen Damaskus und den Kriegsalliierten, nachdem Washington und London Syrien beschuldigt hatten, sein Territorium für Freiwillige und Nachschub gegen die Alliierten zu öffnen. Unmittelbar nach dem Krieg erreichte die Krise einen Höhepunkt, als die Alliierten weitere Anschuldigungen gegen Syrien hervorbrachten. Dazu zählte der Vorwurf, Syrien nehme hohe Funktionäre des besiegten irakischen Ba'athregimes auf, die von den Alliierten gesucht wurden, und Syriens eigenes Programm zur Entwicklung von Massenvernichtungswaffen. Diese Spannungen konnten durch den jüngsten Besuch von US Außenminister Colin Powell in Syrien reduziert werden.

Der Verlust der florierenden wirtschaftlichen Beziehungen mit dem Irak, die auch beachtliche Ölimporte zu reduzierten Preisen außerhalb des Öl für Lebensmittel Programms einschlossen, wird sicherlich negative Folgen für die syrische Wirtschaft haben. Obgleich Syrien in dem bevorstehenden Wiederaufbau des Irak durchaus eine Rolle spielen könnte, wird dies in großem Maße von der Zustimmung der alliierten Verwaltung und der zukünftigen irakischen Regierung abhängen. Während die Möglichkeit einer militärischen US-Intervention in Syrien gering ist, werden sicherlich dennoch Spannungen über die politische Zukunft des Iraks fortbestehen. Vieles wird davon abhängen, wie Syrien vorgeht, falls, wie allgemein erwartet, der bewaffnete Widerstand gegen die amerikanische Besatzung in Irak auf dem gegenwärtigen Niveau anhält oder sich sogar zu einer vollständigen Rebellion entwickelt.

Die EU sollte die Verhandlungen über das Assoziierungsabkommen mit Syrien vorantreiben, das letzte noch nicht unterzeichnete bilaterale Abkommen im Rahmen der Euro-Mediterranen Partnerschaft. Andererseits könnte sich das erneuerte Engagement der Vereinigten Staaten im israelisch-palästinensischen Konflikt, wie in der *Roadmap* vorgesehen, auch positiv auf das syrisch-libanesisches Verhandlungsfeld auswirken. Die EU sollte in Kooperation mit ihren Partnern im Quartett eine Erneuerung der syrisch-israelischen Verhandlungen im Rahmen der *Roadmap* anstreben, allerdings sollte dies nicht, wie in der Vergangenheit, auf Kosten der israelisch-palästinensischen Verhandlungen geschehen.

#### Türkei

Trotz ihrer Vorbehalte erwartete die Türkei, gemeinsam mit den amerikanischen Truppen im Nordirak zu operieren. Doch die Weigerung des türkischen Parlaments, der Stationierung von US-Bodentruppen an der Grenze zum Irak zuzustimmen, bedeutete, dass die Türkei lediglich die Rolle eines Zuschauers in dem Konflikt in dem Konflikt hatte. Trotz der großen Verstimmungen in den Beziehungen zwischen den Vereinigten Staaten und der Türkei, werden viele Themen dafür sorgen, dass die beiden Länder zur Zusammenarbeit zurückfinden. Hierzu zählen die routinemäßigen Kontakte innerhalb der NATO, der Krieg gegen den Terror und die trilateralen Beziehungen zu Israel. Praktische und wirtschaftliche Zusammenarbeit beim Wiederaufbau des Iraks könnte ebenfalls für neue Bindungen sorgen. Nichtsdestotrotz gibt es keine Gewissheit, dass sich die Beziehungen in Zukunft verbessern werden. Vieles wird von der künftigen Gesamtstrategie der US-Regierung für die Region abhängen und davon, wie die Türkei die Wahrung ihrer Interessen definiert.

Aus Gründen der Selbsterhaltung kann damit gerechnet werden, dass die AKP-Regierung in absehbarer Zukunft ihre Politik der engen Beziehung an die EU weiter

verfolgen wird. Die EU-Mitgliedschaft ist weiterhin ein populäres Ziel in der Türkei, obgleich dies zum Teil das Ergebnis eines Missverständnisses ist, d.h. die Erwartung, dass das Land umfangreiche Hilfsleistungen nach einem Beitritt erhalten wird. Trotz allem bleibt die pro-europäische Haltung der Türkei brüchig und fragil. Die meisten Türken streben nach dem Wohlstandsniveau der EU, während sie ihren Institutionen misstrauen.

Sollte die Kurdenfrage intern nicht positiver definiert werden, so wird die Türkei vermutlich weiterhin mißtrauisch, wenn nicht sogar feindlich gegenüber den Kurden des Nordiraks bleiben; vor allem wenn sie die heimliche Entstehung einer faktisch unabhängigen kurdischen Entität vermutet. Grund hierfür ist die Auswirkung, die die Entwicklung im Nordirak auf die Integrität des türkischen Staates haben könnte. Jedoch wird die Präsenz und die Macht der Vereinigten Staaten im Irak die Türkei vermutlich von überstürzten Handlungen abhalten, zumindest so lange sie politisch und militärisch engagiert bleiben. Folglich sind die Türken kurzfristig eher kommerziell, vor allem als Zulieferer des riesigen Wiederaufbauprojekts der Amerikaner im Irak, interessiert. Ein stabiler, prosperierender und effektiver irakischer Staat, der den kurdischen Norden reintegriert ohne Grundrechte zu verletzen, könnte die Zukunftsängste der Türkei zerstreuen. Alles, was deutlich hinter dieser Vision zurück bleibt, wird vermutlich dazu führen, dass sich der Nordirak erneut in einen Brennpunkt der Instabilität verwandelt und eine abermalige Intervention der Türkei wahrscheinlich und vielleicht sogar unabwendbar macht.

Die EU sollte die Türkei einer attraktiven europäischen Perspektive versichern und gleichzeitig darauf beharren, dass jegliche Intervention im Irak seitens des türkischen Militärs unvereinbar mit türkischen Ambitionen in Europa ist.

#### Sicherheitszusammenarbeit und ökonomische Integration in der Region

Der Regimewechsel in Bagdad hat breite Auswirkungen gezeitigt. Gleichzeitig muss eine erfolgreiche Transformation des Irak in einer dauerhaften regionalen Struktur eingebettet sein, welche die legitimen Sicherheitsbedürfnisse sämtlicher Akteure berücksichtigt und Kooperation auf zahlreichen Gebieten vorsieht. Der Irak ist in vielfältiger Weise abhängig von seinen Nachbarn, vor allem aufgrund seines begrenzten Zugangs zur See, der Verwundbarkeit seiner oberirdischen Öl-Pipelines und seiner Abhängigkeit vom ununterbrochenen Fluss der Hauptwasseradern Euphrat und Tigris. Der Irak hat ein Erbe nicht beigelegter Konflikte mit dem größeren Nachbarn Iran, gegen den er während der 80er Jahre einen erbitterten und blutigen Krieg führte. Die Entwicklung von Massenvernichtungswaffen durch den Irak ist daher nicht nur auf Saddam Husseins Anspruch auf regionale Hegemonie zurückzuführen, sondern auch auf das Gefühl, von einem mächtigen Nachbarstaat bedroht zu werden.

Der Irak und die anderen Staaten des Maschrek sollte progressiv in einen regionalen Sicherheitsrahmen am Golf integriert werden, der den Iran, den Jemen und die Staaten des Golfkooperationsrates umfasst, um die irakische Bedrohungsperzeption zu zerstreuen und um neues Streben nach regionaler Dominanz zu verhindern. Dies impliziert als ersten Schritt die Anerkennung der territorialen Integrität der benachbarten Staaten durch den Irak. Um dieses Prinzip in die Tat umzusetzen, sollte eine Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit am Golf (KSZG) in Betracht gezogen werden. Diese Organisation sollte alle Anrainerstaaten umfassen und in themenspezifische Arbeitsgruppen zu Fragen wie Waffenkontrolle, Lösung territorialer Konflikte, wirtschaftliche Zusammenarbeit, Energie und Wasser unterteilt werden. Da die einzelnen Gruppen verschiedene Kombinationen von Staaten zu unterschiedlichen

Themen nach sich ziehen würden, wäre die Mitgliedschaft flexibel. Wenn vielfältige Fragen parallel erörtert werden, könnte es einfacher werden, Kompromisse und unkonventionelle Lösungen für Probleme wie den irakischen Zugang zur See oder den Konflikt in Bezug auf die Inseln Abu Musa und den Tunbs zu erreichen. Der Jemen, Syrien, Ägypten, Jordanien und die Türkei sollten einen Partnerstatus für die Konferenz sowie vollen Teilnehmerstatus für die relevanten Arbeitsgruppen erhalten. Die EU sollte gemeinsam mit den USA, Russland und dem UN-Sekretariat als Paten beim Aufbau dieses Rahmens und als Teilnehmer in dessen Institutionen auftreten. Sie sollte außerdem einen intensiven Dialog über die Zukunft des Irak mit Iran, der Türkei, Syrien, Jordanien und den Staaten des Golfkooperationsrates beginnen.

Frieden und Stabilität in der Region erfordern die progressive Überwindung der Ordnung von San Remo durch einen Prozess regionaler Integration im Maschrek, der die Wahrnehmung von Bedrohung zerstreut, die Basis zur Überwindung der Polarisierung zwischen armen und reichen Staaten schafft und den privaten Sektor wie auch die Zivilgesellschaft fördert. Alle Länder und Menschen der Region müssen vom Neuaufbau des Irak und seiner erneuten Integration in die internationale Gemeinschaft profitieren und nicht etwa den erhofften Erfolg einer politischen Neuordnung des Irak als potentielle Bedrohung für sich selbst wahrnehmen. Dies erfordert die Schaffung starker regionaler Institutionen, einschließlich eines Mechanismus finanzpolitischer Solidarität, die eine gewisse regionale Umverteilung der Öleinnahmen ermöglicht. Um die Bitterkeit einer Beziehung zwischen Gönner und Bittsteller zu vermeiden, die in der Vergangenheit existierte, muss die finanzpolitische Solidarität in regionalen Institutionen verwurzelt sein und auf klare Ziele von gemeinsamem Interesse zusteuern, wie z. B. auf die Verbesserung der Infrastruktur und der Kommunikation sowie auf die Förderung der Bildung. Regionale Integration sollte ebenfalls Bewegungsfreiheit für Güter und Dienstleistungen, Kapital und Personen auf Arbeitssuche schaffen und gewährleisten. Physische und administrative Grenzen in der Region müssen schnell abgebaut werden, um eine neue Perspektive und Hoffnung für alle Menschen der Region zu schaffen. Die Integration des palästinensischen Staates nach einem Friedensabkommen in diesen entstehenden gemeinsamen Markt wird ein Faktor in Bezug auf die Lebensfähigkeit dieses Staates sein in der Annahme, dass die Grenze zu Israel für eine Weile geschlossen bleiben wird.