



FOCUS IRAQ



Die Vorbereitung der Regionalwahlen im Irak: Demokratischer Neuanfang oder Ruhe vor dem Sturm?

Von Michael Bröning und Armin Wilhelm

Friedrich-Ebert-Stiftung

Amman, Juni 2008



Die Vorbereitung der Regionalwahlen im Irak Demokratischer Neuanfang oder Ruhe vor dem Sturm?

Wenn der Sprecher der unabhängigen irakischen Wahlkommission den Vertretern der internationalen Presse in Bagdad im Oktober des Jahres die Ergebnisse der für den Herbst vorgesehenen Regionalwahlen verkünden wird, dürfte sich die Machtbalance im Zweistromland über Nacht beträchtlich verschoben haben. Die Frage ist nur: In welche Richtung?

Derzeit setzt die internationale Staatengemeinschaft große Hoffnungen in den geplanten Wahlgang. So erwartet etwa die *International Crisis Group* einen „big shift“ in der politischen Landschaft des Landes, während internationale Medien von einer „Neuvermessung der politischen Landkarte“ des Irak sprechen.¹ An Erwartungen – so scheint es – herrscht international kein Mangel.

Zusätzliche Bedeutung erhält der Urnengang dabei durch die Symbolfunktion, die ihm immer wieder zugeschrieben wird. Ist im Irak im Jahre 5 nach dem Sturz des Saddam-Regimes eine friedliche und planmäßige Wahl möglich? Können demokratische Mechanismen den anhaltenden Konflikt steuern, begrenzen oder womöglich gar einer Lösung näher bringen? Und: Wird die Einbindung bisher marginalisierter Gruppen in den politischen Prozess ausgehend von diesem Wahlgang gelingen?

Diese Fragen erscheinen nicht nur relevant vor dem Hintergrund der anstehenden US-Wahlen im November, in denen sich erfolgreiche Wahlen im Irak nahtlos sowohl in die Strategie der Republikaner als auch in die der Demokraten einfügen dürften, sondern vor allem auch für den Irak selbst. Schon heute spricht der irakische Vizepräsident Adel Abdul Mahdi offen von einer „Generalprobe“ für die für 2009 angesetzten Parlamentswahlen.

Politisches Gewicht erlangen die Regionalwahlen dabei vor allem vor dem Hintergrund, dass der zuletzt durchgeführte Wahlgang in den Provinzen von den irakischen Sunniten größtenteils boykottiert worden war. Das Resultat: Auch in Provinzen mit mehrheitlich sunnitischer Bevölkerung waren schiitisch dominierte Verwaltungen etabliert worden. Ähnliches gilt für die seit Wochen für Schlagzeilen sorgenden Sadristen, die die letzten Wahlen auf Gouvernoratebene gleichfalls boykottiert hatten und jetzt vor allem im Süden des Landes mit erheblichen Wahlgewinnen auf Kosten der regierenden Parteien rechnen können – sofern sie an den Wahlen teilnehmen.

Zu fragen ist vor diesem Hintergrund, wo die politischen und organisatorischen Vorbereitungen der Wahlen als eine der viel zitierten *US-Benchmarks* derzeit stehen. Was ist getan, was bleibt zu tun? Wie kann sichergestellt werden, dass die Wahlen eine positive Wirkung entfalten, indem sie eine politische Bearbeitung der ausgefochtenen Interessenskonflikte langfristig fördern? Und: Welche Rolle kann die internationale Gemeinschaft in diesem Zusammenhang

¹ Mariam Karouny: Iraq's Local Elections Could Reshape Power Structure. In: *Reuters*, 10. April 2008.



übernehmen? Schließlich liegt ein erfolgreicher demokratischer Wahlgang im Irak nicht nur im Interesse der an die Urnen gerufenen Iraker, sondern – allen transatlantischen Zerwürfnissen der Vergangenheit zum Trotz – auch im politischen Interesse Europas.

Planung im Hochsicherheitstrakt: Die Grundlagen sind etabliert

Wie in der irakischen Verfassung festgelegt, hätten die Wahlen in den Provinzen bereits im Dezember des Jahres 2005 durchgeführt werden sollen. Hierzu kam es jedoch nicht, da sich die Entscheidungsträger im Parlament nicht auf die Verabschiedung der für die Wahlen erforderlichen Gesetze verständigen konnten und die Sicherheitslage die Durchführung eines so ambitionierten logistischen Unternehmens nahezu unmöglich machte.

Heute stellt sich die Situation anders dar. Zahlreiche der erforderlichen organisatorischen und politischen Schritte sind mittlerweile durchgeführt oder zumindest in Angriff genommen worden. Andere Fragen bleiben nach wie vor ungelöst.

1. Verabschiedet: Der *Provincial Powers Act*

Für die Durchführung der Wahlen ist der so genannte *Provincial Powers Act* unerlässlich. Das Gesetz wurde im Februar 2008 zusammen mit einem Amnestiegesetz und dem Haushalt 2008 im Paket verabschiedet und klärt die Machtbefugnisse der Provinzen im Verhältnis zur Zentralregierung in Bagdad. Das Gesetz sieht eine weitreichende Autonomie der Provinzen vor und gibt den Provinzparlamenten legislative Vollmachten, solange diese nicht ausdrücklich gegen die Verfassung oder andere Bundesgesetze verstoßen.

Schon bei der Verabschiedung wurde der Parlamentsbeschluss von irakischen Offiziellen als ein wichtiger Schritt auf dem Weg zur Durchführung der Regionalwahlen betrachtet. Wichtig dabei: Als Wahltermin wurde in dem Gesetzestext der 1. Oktober 2008 festgelegt. Angesichts dieser Frist sieht der Beschluss zudem die Verabschiedung eines gesonderten Wahlgesetzes spätestens 90 Tage nach dem Inkrafttreten des *Provincial Powers Acts* vor. Für die drei zur autonomen Region Kurdistan zusammengeschlossenen Gouvernorate Erbil, Dohuk und Sulaimaniyya findet er keine Anwendung. Da die drei Provinzen der *Autonomen Region Kurdistan* die Wahlen ihres Regionalparlaments bereits abgehalten haben, werden die Provinzwahlen dort – entgegen anders lautenden Medienberichten – nicht durchgeführt.

Der Gesetzesentwurf zum *Provincial Powers Act* konnte nach der Verabschiedung im Parlament zunächst nicht in Kraft treten, da der schiitische Vizepräsident Adel Abdul Mahdi sein Veto dagegen aussprach.² Dieser Einspruch wurde jedoch Mitte März überraschend zurückgezogen – möglicherweise vor dem Hintergrund amerikanischen Drucks.³

² Das aus dem irakischen Präsidenten und den beiden Vize-Präsidenten bestehende *Presidency Council* muss sämtlichen vom Parlament beschlossenen Gesetzen einstimmig zustimmen, damit diese in Kraft treten können.

³ Es darf darüber spekuliert werden, inwieweit der zwei Tage zuvor stattgefundenen Besuch des amerikanischen Vize-Präsidenten Cheney eine Rolle bei dieser Entscheidung gespielt hat. Cheney betrachtet die Verabschiedung des *Provincial Powers Act* als eine der *US-Benchmarks*. Erica Goode *et.al.*: Iraqi Council Ends Objection to Election Law. In: *New York Times*, 20. März 2008.



2. Im Zeitplan: Die technische Vorbereitung

Schon Anfang 2007 beschloss das irakische Parlament die Bildung einer unabhängigen Wahlkommission, die zukünftige Wahlen und Referenden vorbereiten und durchführen soll. Der neunköpfige Vorstand dieser *Iraqi Independent High Electoral Commission* (IHEC) wurde schließlich am 8. Mai 2007 vom Abgeordnetenhaus ernannt. IHEC ist eine unabhängige Kommission, die 19 Zweigstellen in den Gouvernoraten (*Governorate Offices*, davon zwei in Bagdad), ein regionales Büro in „Kurdistan“ und eine Zentrale in Bagdad unterhält. Die Wahlen in den einzelnen Gouvernoraten werden von diesen IHEC *Governorate Offices* vorbereitet und organisiert.

Da IHEC eine Schlüsselrolle in der Organisation und Durchführung der Wahlen einnimmt, ist die Unabhängigkeit und Professionalität der Kommission von enormer Bedeutung – und der Prozess der personellen Ausstattung politisch sensibel.

Im September 2007 ernannte der IHEC-Vorstand insgesamt elf der 19 Direktoren der *Governorate Offices*. Das Gesetz über die Bildung der IHEC sieht dabei ein kompliziertes Vorauswahlverfahren vor, das neben der *United Nations Assistance Mission to Iraq* (UNAMI) auch das irakische Parlament einbezieht. Für die ausstehenden *General Electoral Officers* (GEOs) in den Gouvernoraten Bagdad, Najaf, Karbala, Ninive, Basra, Diyala und Wassit wurde dieser Prozess vereinfacht. Nachdem UNAMI im Mai eine Vorauswahl getroffen hatte, wurde diese sowohl an das Parlament als auch an IHEC weitergeleitet. Während das Parlament nun in den kommenden Wochen über die weitere Vorauswahl von je fünf Kandidaten pro ausstehendem Posten berät, hat IHEC kommissarisch jeweils einen Kandidaten pro Gouvernorat eingesetzt, um mit den Wahlvorbereitungen beginnen zu können. Der Auswahlprozess muss allerdings nach wie vor noch offiziell beendet werden, da IHEC formell nur mit der Wählerregistrierung beginnen kann, wenn die Direktoren der *Governorate Offices* offiziell ernannt worden sind.

Die zahlreichen technischen Vorbereitungen durch IHEC verlaufen dabei bislang *weitgehend* problemlos. Dabei umfasst der Zuständigkeitsbereich der IHEC eine Vielzahl von Aufgaben:

- Technische Organisation der Wählerregistrierung
- Technische Vorbereitung der Wahlen
- Vorbereitung, Druck und Zuteilung der Registrierungs- und Stimmunterlagen
- *Staff*-Schulungen der Wahlbüromitarbeiter
- Informationskampagnen für Öffentlichkeit (Medienkampagnen, SMS-Kampagne etc.) und Medienvertreter.
- Registrierung von irakischen Wahlbeobachtern (voraussichtlich vom 25. bis 2. Juli).

Neben diesen Aufgaben ist IHEC auch für die Registrierung der politischen Parteien zuständig, die sich an den Regionalwahlen beteiligen wollen. Bis Anfang Juni waren bei IHEC insgesamt 512 Anträge zur Registrierung politischer Parteien eingegangen, von denen bis Mitte Mai 111 registriert wurden. Aufgrund der großen Nachfrage wurde die Frist zur Registrierung kürzlich bis zum 30. Juni verlängert.



3. Entscheidung gefällt: Die Wählerregistrierung als Update

In der Vorbereitung von demokratischen Wahlen gilt als Faustregel, dass Wahlbetrug nicht erst am Wahltag, sondern vor allem in der Vorbereitungsphase der Wählerregistrierung ein gravierendes Problem darstellen kann. So ist auch im Irak ein vollständiges und umfassendes Wählerverzeichnis eine der Hauptvoraussetzungen für einen wirklich demokratischen Wahlgang. Angesichts der angespannten Sicherheitslage und den über zwei Millionen Vertriebenen und Flüchtlingen ist gerade dies jedoch eine beträchtliche logistische und politische Herausforderung.

Zur Registrierung der Wähler boten sich der Wahlkommission dabei grundsätzlich drei Möglichkeiten:

- Das Erstellen eines Wahlregisters auf Grundlage des *Public Distribution Service* (PDS) mit einem anschließenden *Update*.⁴
- Das Erstellen eines Wahlregisters im Anschluss an einen neu durchgeführten landesweiten Zensus.
- Das Erstellen eines völlig neuen Wählerregisters – dies hätte einen Zeitraum von zwölf bis 18 Monaten in Anspruch genommen.

Nicht zuletzt aufgrund der angespannten Sicherheitslage und des knappen Zeitplans beschloss IHEC, ein auf Grundlage des UN-Lebensmittelkartensystems angelegtes Register zu erstellen. Dieses Verfahren beruht auf einer Personendatenbank des Handelsministeriums, die in ein Wahlregister umgewandelt wird. Im Anschluss an die Umwandlung wird ein Update des Registers vorgenommen, das neue Wahlberechtigte aufnehmen, verstorbene Personen so weit wie möglich aus den Registerbüchern löschen und verbliebene Wahlberechtigte bestätigen soll. Dieses Verfahren wurde grundsätzlich bereits bei den Wahlen 2005 angewandt

Der Prozess der Wählerregistrierung, bzw. das Update des erstellten Wählerregisters, wird voraussichtlich ab Anfang Juli in 564 Registrierungszentren durchgeführt, an denen insgesamt 6.500 befristet Angestellte tätig sein werden. Für das Wählerupdate sind 30 Tage vorgesehen. Auch die drei nicht an den Wahlen teilnehmenden Provinzen Erbil, Dohuk und Sulaimaniyya (*Autonome Region Kurdistan*) werden die Wählerregistrierung durchführen, um den logistischen Aufwand für die für 2009 vorgesehenen Parlamentswahlen zu reduzieren. Um die Verlässlichkeit sowie die Glaubwürdigkeit des Wählerregisters zu erhöhen, werden derzeit über UN-Mittel 20.000 irakische Wahlbeobachter aus der Zivilgesellschaft geschult, die den Prozess der Registrierung landesweit überwachen werden.

Die Wählerregistrierung war dabei ursprünglich für Juni 2008 vorgesehen gewesen, musste jedoch auf Anfang Juli verschoben werden, da sich das Parlament bislang nicht auf das erforderliche Wahlgesetz verständigen konnte. Eine neuerliche Verschiebung der Registrierungsphase ist daher durchaus möglich.

⁴ In etwa: Öffentlicher Versorgungsdienst, der auf einem Lebensmittelkartensystem basiert.



4. Teilnahme möglich? Die Binnenflüchtlinge

Eine der komplexeren Fragen der Wahlvorbereitung besteht darin, wie mit den über zwei Millionen *Internally Displaced Persons* (IDPs) zu verfahren ist. Sollen diese Personen an den Regionalwahlen teilnehmen? Wo können sie ihre Stimmen abgeben? Für welche Region werden diese Stimmen gezählt? Diese Fragen sind nicht nur technisch schwer zu lösen, sondern verfügen auch über enormes politisches Konfliktpotenzial, da jede Entscheidung über die Stimmenwertung der IDPs Vertreibungen faktisch legitimieren oder de-legitimieren würde.

Ende April verkündete IHEC daher, das Problem in Zusammenarbeit mit dem Ministerium für Immigration und Vertriebene sowie dem Handelsministerium gelöst zu haben.⁵ Der Vorschlag der IHEC geht dabei davon aus, dass sich IDPs zunächst in ihrem gegenwärtigen Aufenthaltsort registrieren. Am Wahltag werden sie entscheiden können, ob ihre Stimme für ihr ursprüngliches Heimat-Gouvernorat oder für ihr augenblickliches Aufenthalts-Gouvernorat ausgewertet wird. Um eine solche Options-Lösung möglich zu machen, müssten die Registerbücher und Wahlformulare gesondert ausgewiesene Spalten für IDPs beinhalten. Zudem müssten die Wahllokale nicht eine, sondern jeweils 16 Wahlurnen einrichten, so dass IDPs ihre Stimme in die Wahlurnen ihrer Heimat-Gouvernorate geben können.⁶ Daneben schlägt IHEC vor, am Wahltag in jedem Gouvernorat spezielle Wahlstationen für Binnenflüchtlinge einzurichten, deren Ausgestaltung jedoch noch nicht bekannt ist. IHEC wartet derzeit die Verabschiedung des Wahlgesetzes ab, das den endgültigen Status der IDPs regeln wird.

In Abgrenzung zur Binnenflüchtlingsthematik stellt sich zudem die Frage, ob und wie die über zwei Millionen irakischen *Flüchtlinge* (d.h. Iraker außerhalb des Landes) an den Wahlen teilnehmen können. Im Gegensatz zu 2005 wird bei den diesjährigen Provinzwahlen jedoch kein *Out-of-Country-Voting* stattfinden. Flüchtlinge können sich jedoch in ihren ursprünglichen Heimat-Gouvernoraten registrieren lassen und dort abstimmen – sofern sie bereit sind, hierfür eine temporäre Rückkehr in den Irak auf sich zu nehmen.

Ungelöst: Herausforderungen vor den Wahlen

Damit der Wahlgang bis Oktober 2008 durchgeführt werden kann, sind eine Reihe von – zum Teil sehr komplexen – Problemen zu lösen.

1. Das Wahlgesetz als Schlüsselkriterium

Für die Durchführung der Wahlen ist ein gesondertes Wahlgesetz unerlässlich. Dieses jedoch befindet sich nach wie vor in der parlamentarischen Debatte. Die Verabschiedung hängt an einer Reihe von strittigen Punkten, in denen sich die Parteien bislang nicht auf einen Kompromiss verständigen konnten. Die Debatte kreist dabei vor allem um die Grenzen der Wahlbezirke, den Status der umstrittenen Territorien einschließlich Kirkuks, die Festlegung der Wahlberechtigung sowie die Wahlbeteiligung der IDPs.

⁵ Ohne Autor: Difficulties in Holding Open-List-System in Provincial Elections. In: *Iraq Updates*, 30. April 2008.

⁶ Eine Urne für jedes der 15 an den Wahlen teilnehmenden Gouvernorate (zwei für das Gouvernorat Bagdad).



Für politischen Sprengstoff sorgt darüber hinaus eine Bestimmung, die Parteien mit Milizen von den Wahlen ausschließen würde – ein Ansatz, der sich vor allem gegen Moqtada Al-Sadr richtet.

Der von Premierminister Nouri Al-Maliki erstellte Gesetzesentwurf wurde dem Parlament am 6. Mai zur ersten Lesung vorgelegt und zunächst ohne größere Änderungsanträge akzeptiert. Der Entwurf sieht neben einer Frauenquote von 25 Prozent auch erstmalig eine Wahl mit offenen Listen vor, von der vor allem Parteien mit starken Einzelkandidaten profitieren würden. Bei der zweiten Lesung Mitte Mai kam es jedoch zu erheblichen Auseinandersetzungen. Das von Parlamentssprecher Mahmud al-Mashadani noch im Februar überschwänglich als neues „Parlament der nationalen Einheit“ bezeichnete Repräsentantenhaus konnte seine Einheit beim Erlass des Wahlgesetzes bislang nicht unter Beweis stellen.

Umstritten: Die Grenzen der Wahlbezirke

Ein durchaus vertrautes Problem bei der Vorbereitung von Wahlen betrifft die Festlegung der Wahlbezirke (*Gerrymandering*). Die Festlegung dieser Grenzen hat direkten Einfluss auf die Stimmengewichtung und kann das Wahlergebnis zu Gunsten der einen oder der anderen Fraktion verändern. Dementsprechend sensibel und umkämpft ist das Thema gerade im Irak.

Die bei den Wahlen 2005 herangezogenen Grenzen der Wahlbezirke basierten auf den administrativen Grenzen, die die Ba'ath-Partei nach ihrer Machtübernahme 1968 durch die Erhöhung der Anzahl der Gouvernorate von 14 auf 18 gezogen hatte. Erschien ein Zurückgreifen auf diese Wahlkreise 2005 noch unumgänglich, so könnte ein erneutes Zurückgreifen auf die unter Saddam gezogenen Grenzen die Akzeptanz der Wahlen 2008 durchaus negativ beeinflussen. Schätzungen gehen derzeit von mehr als 40 ungelösten Grenzstreitigkeiten aus – insbesondere entlang der südlichen Grenze der Kurdenregion, in Al Anbar und in Bagdad. Die Definition von Wahlbezirken unterhalb der Provinzebene wird dabei neben den bestehenden Grenzstreitigkeiten auch von ungenauen demographischen Daten und der IDP-Problematik erschwert.⁷ Das Parlament steht nun vor der Entscheidung, welche Grenzen im neuen Wahlgesetz festgelegt werden sollen.

Ob sich das Parlament jedoch in naher Zukunft auf die Definition neuer Wahlkreise einigen kann, steht angesichts des politisch sensiblen Prozesses dahin. Da auch der mögliche Rückgriff auf die Lösung von 2005 angesichts der über zwei Millionen IDPs nicht vollständig praktikabel ist, gehen internationale Beobachter momentan von einer anderen Lösung aus. Die Wahlen dürften unter Zurückgreifen auf die bestehenden Gouvernoratsgrenzen durchgeführt werden. Dabei würden die Wahlen jedoch nur in jeweils einem einzigen, das gesamte Gouvernorat umfassenden, Wahlbezirk stattfinden. Kleineren Wahleinheiten unterhalb der Gouvernoratsebene fielen fort. Dieses Vorgehen würde die Wahlbeteiligung der IDPs in ihre Heimat-Gouvernorate erleichtern, da eine Zuordnung zu kleineren Wahleinheiten ausbliebe und

⁷ Die Anzahl der Wahlbezirke innerhalb einer Provinz wird gemäß der Bevölkerungszahl bestimmt.



zudem die Gefahr der Wahlmanipulation reduziert würde, die in kleineren Wahlbezirken in der Regel virulenter ist.

Auch wenn damit das Problem der Grenzziehungen bei dieser Wahl erneut ausgeklammert werden könnte, wird das Parlament langfristig kaum umhin kommen, die so genannten *Disputed Internal Boundaries* (DIPs) festzulegen und damit zu klären, wie zukünftige Wahlbezirke zugeschnitten sein werden.

Sonderfall und Pulverfass: Was geschieht in Kirkuk?

Die Frage über die Zugehörigkeit der erdölreichen Region Kirkuk zur *Autonomen Region Kurdistan* prägt auch die Diskussion um das Wahlgesetz. Die ursprünglich hauptsächlich von Kurden und Turkmenen besiedelte Region wurde unter Saddam gewaltsam „arabisiert“. Laut irakischer Verfassung (Artikel 140) sollen arabische Bewohner in ihre Herkunftsgebiete und vertriebene ehemalige Bewohner Kirkuks in die Stadt zurückkehren können. Der Artikel sieht außerdem das Abhalten eines Zensus vor, in dessen Folge ein Referendum über die Angliederung an die *Autonome Region Kurdistan* durchgeführt werden soll. Laut Verfassung hätte dieses Referendum bereits Ende 2007 abgehalten werden sollen, die Frist wurde jedoch nicht eingehalten – ein neuer Termin steht aus.

Die Kirkuk-Frage verknüpft sich nun mit der Debatte um das Wahlgesetz, da der kurdische Block in der zweiten Lesung des Gesetzes seine Zustimmung von der Anzahl der Wahlbezirke in Kirkuk abhängig machte. Die Kurden fordern die Etablierung eines umfassenden Wahlbezirkes, in dem nicht-kurdische Bevölkerungsgruppen rechnerisch weniger stark ins Gewicht fallen würden. Sunnitische und turkmenische Parteien stellen sich dieser Forderung entgegen und fordern eine Aufteilung der Sitze der Provinz unter die vier Bevölkerungsgruppen. Der Vorschlag beinhaltet einen Sonderstatus für Kirkuk und verteilt die Sitze im Provinzrat zu je 32% auf arabische, kurdische und turkmenische Bevölkerungsteile sowie zu 4% auf die assyrischen und chaldäischen Minderheiten. Laut einem turkmenischen Parlamentarier wurden bereits Unterschriften von mehr als 100 Parlamentariern gesammelt, so dass dieser Ansatz in den Gesetzentwurf eingebracht werden könnte.⁸

Nachdem der kurdische Block seine Forderungen in der zweiten Lesung des Gesetzes nicht erfüllt sah, verließen die Abgeordneten noch während der Lesung am 26. Mai das Parlament und der Entwurf ging zur Überarbeitung an das Büro des Premierministers. Inzwischen haben sich kurdische Entscheidungsträger erstmalig offen für eine weitgehende Teilung der Macht in Kirkuk ausgesprochen. Der Premierminister der kurdischen Region Nechirvan Barzani verwies Anfang Juni auf die Rolle der UN bei der Schlichtung des Streits und bestand erstmals nicht mehr auf das Abhalten des umstrittenen Referendums.⁹ Aufgrund der ungeklärten Statusfrage Kirkuks plädieren internationale Beobachter dafür, Kirkuk von den anstehenden Regionalwahlen auszunehmen.

⁸ Ohne Autor: Kurdish Alliance Rejects Dividing Kirkuk into 4 Constituencies. In: *Iraq Updates*, 26. Mai 2008.

⁹ Lin Noueihed: Iraq Kurd PM Says Ready for Power-Sharing in Kirkuk. In: *Reuters*, 3. Juni 2008.



Wer darf wählen und wo?

Neben der Entscheidung über das Mindestwahlalter muss das Parlament auch die Frage der Teilnahme von IDPs (Vorschlag der IHEC) und die der Beteiligung von Exil-Irakern rechtlich klären. Das Parlament dürfte sich dabei auf das Mindestwahlalter von 18 Jahren verständigen. Zu erwarten ist ebenfalls, dass das Parlament die bereits durch IHEC und die zuständigen Ministerien ausgearbeitete technische Lösung der IDP-Problematik übernehmen wird. Allerdings besteht auch hier noch Konfliktpotential, so dass eine rasche Einigung nicht unbedingt zu erwarten ist.

Unter technischen Gesichtspunkten könnte die Wählerregistrierung dabei in den Gouvernoraaten bereits im Juli beginnen, auch ohne dass ein Wahlgesetz erlassen wurde. Voraussetzung hierfür wäre, dass das Parlament der Wahlkommission offiziell mitteilt, welche Kriterien zur Teilnahme an der Wahl berechtigen werden. Auf dieser Grundlage könnte IHEC planmäßig mit der Registrierung der Wähler beginnen. Um diesen Prozess voranzutreiben, wird UNAMI voraussichtlich in Kürze das irakische Parlament auffordern, sich bis baldmöglichst auf Kriterien zu verständigen und diese an IHEC zu übermitteln.

Weiterhin unklar: Der Wahltermin

Der *Provincial Powers Act* sieht bekanntlich vor, dass die Wahlen am 1. Oktober stattfinden sollen. IHEC bekräftigt zwar regelmäßig, die Wahlen planmäßig abhalten zu wollen, angesichts der knapper werdenden Zeit und der anhaltenden Debatte um das Wahlgesetz wird die Kommission hierzu jedoch möglicherweise nicht in der Lage sein.¹⁰ Schließlich wird IHEC voraussichtlich mindestens drei Monate benötigen, um nach Erlass des Wahlgesetzes die erforderlichen Vorbereitungen für den Wahlgang zu treffen.

Internationale Beobachter gehen deshalb davon aus, dass die Wahlen entweder auf Ende 2008 verschoben werden, oder dass die Provinzwahlen an die für 2009 geplanten Parlamentswahlen gekoppelt werden. In jedem Fall jedoch wird die Wählerregistrierung in diesem Jahr anlaufen.

Eine Verschiebung der Wahlen wird jedoch nicht nur angesichts technischer Widerstände wahrscheinlich. Zu fragen ist dabei nämlich insbesondere, inwiefern die derzeit in den Provinzparlamenten – aber auch im irakischen Parlament – vertretenen Parteien ein tatsächliches dringendes Interesse an einer raschen Durchführung der Wahlen haben können. Viele dieser Parteien dürften in den Wahlen erheblichen Einfluss an Akteure verlieren, die die letzten Wahlen boykottiert hatten. Hierbei ist anzumerken, dass eine Öffnung des politischen Systems für bislang marginalisierte Gruppen zwar durchaus förderlich für die Repräsentanz des irakischen politischen Systems wäre, jedoch nicht zwingend im parteipolitisch motivierten Interesse einzelner Gruppierungen liegt. So kontrolliert etwa der *Supreme Islamic Iraqi Council* (SIIC) derzeit die Mehrzahl der Provinzparlamente im Süden des Landes. Sollten die Wahlen in naher Zukunft stattfinden, könnte SIIC viele dieser Positionen an die Bewegung oder einzelne unabhängige Kandidaten der Sadr-Bewegung verlieren, die an den letzten Wahlen auf Provinzebene nicht teilgenommen hatten. Gleiches gilt für die an der Regierung beteiligte sunnitische *Iraqi Islamic Party*, die einen großen Teil ihrer Machtbasis zugunsten neuer

¹⁰ Ahmed Rasheed: Iraq Electoral Commission Urges Speedy Poll Law. In: *Reuters*, 23. Mai 2008.



sunnitischer Kräfte verlieren könnte. Hier wären vor allem die von den USA unterstützten *Awakening Councils* zu nennen, die ausgehend von der westlichen Region Al-Anbar mittlerweile eine Schlüsselrolle bei der Bekämpfung von Al-Qaida im Irak eingenommen haben.

Eine Verschiebung der Wahlen wäre dabei rechtlich durchaus möglich. Wenn die Regierungsblöcke im Parlament der Meinung sind, dass die Zeit zur Vorbereitung der Wahlen nicht ausreicht, können sie jederzeit ein neues Datum für die Wahlen festlegen. Ein solches *Amendment* des *Provincial Powers Act* würde nur eine einfache Mehrheit benötigen.

Machtkampf: Parteien und Milizen

Mitte April wurde die Mahdi-Armee Moqtada Al-Sadrs von irakischen Sicherheitskräften mit Unterstützung britischer und amerikanischer Kräfte in intensiven inner-schiitischen Gefechten weitgehend aus Basra vertrieben. Die Gewalt eskalierte, nachdem die Regierung Maliki mehrere Anhänger Al-Sadrs verhaften ließ und dieser als Reaktion darauf eine landesweite Kampagne gegen Al-Maliki startete.

Dieser inner-schiitische Machtkampf um die föderale Zukunft des Irak wird jedoch nicht nur gewaltsam, sondern auch politisch ausgetragen. Hauptstrategie des politischen Vorgehens gegen Al-Sadr ist dabei die Ankündigung Al-Malikis, über das Wahlgesetz alle Parteien mit Milizen von den kommenden Wahlgängen ausschließen zu lassen. Al-Maliki räumt dabei offen ein, dass sich dieser Absatz im Wahlgesetz ausdrücklich gegen Al-Sadr und seine Mahdi-Armee richtet.

Im Parlament genießt der Vorstoß umfassende Unterstützung – lediglich die Anhänger Al-Sadrs stellten sich bislang gegen den Entwurf, sie verfügen jedoch nur über 32 Parlamentssitze. Obwohl eine klare Haltung der Al-Sadr Bewegung zu den Wahlen bislang nicht auszumachen ist, bereiten die Sadristen schon heute eine politische Alternative bei einem Teilnahmeverbot vor. Möglich wäre für Al-Sadr etwa, das drohende Verbot über die geplante offene Listenwahl zu umgehen. Al-Sadr könnte auf die bislang ausstehende Registrierung seiner Bewegung bei der IHEC verzichten und die populärsten Führer der Bewegung schlicht über die Listen anderer schiitischer Bewegungen als Einzelpersonen in die Wahlen schicken. So könnte Al-Sadr seine Mahdi-Miliz weiter unterhalten und seine Anhänger gleichzeitig in den Provinzparlamenten platzieren.

Politisch fragwürdig wird der geplante Ausschluss der Sadr-Bewegung dabei – bei aller Kritik an den Machenschaften der Mahdi-Armee – angesichts der Tatsache, dass nahezu sämtliche Großparteien des Irak enge Verbindungen zu Milizen unterhalten. So verfügt die Regierungspartei SIIC über die Badr-Brigaden, die lediglich nominell in die irakischen Sicherheitskräfte integriert sind und auch die Kurden unterhalten mit den Peshmerga eine eigene Miliz, die in der Region Kurdistan offizielle Polizeifunktion übernimmt. Die Registrierung der Badr-Brigaden als Bestandteil der SIIC erwies sich dabei bei der IHEC als problemlos. Schließlich müssen auch die von den USA unterstützten *Awakening Councils*, die nun zum ersten Mal an Provinzwahlen teilnehmen werden, letztlich als Milizen verstanden werden.



Politisch beinhaltet der Verbotsansatz Al-Malikis dabei die Gefahr einer erneuten Reduzierung des repräsentierten gesellschaftlichen Spektrums im politischen System des Irak. Die Sadr-Bewegung verfügt über eine erhebliche Anhängerschaft, die zwar durch rechtliche Schritte durchaus von der politischen Bühne verdrängt – jedoch nicht von der irakischen Straße vertrieben werden kann.

Die Beteiligung Al-Sadrs an den Wahlen liegt somit letztlich trotz ideologischer Differenzen im Interesse *aller* irakischer Parteien. Der mögliche Versuch Al-Sadrs, das Verbot durch die Listenwahl zu umgehen, sollte daher ggf. nicht unterbunden, sondern ermöglicht werden, da nur so politische Institutionen geschaffen werden können, die alle politischen Akteure vertreten.

2. Die Rolle der IHEC

Die gegenwärtigen Diskussionen um das Wahlgesetz bieten unter anderem auch Unstimmigkeiten über die Zusammensetzung der IHEC ein Forum. Vor allem die Sadristen sowie Vertreter der *Awakening Councils* monieren die Zusammensetzung der Kommission als wenig repräsentativ und voreingenommen. So fürchten die Anhänger Al-Sadrs eine Manipulation der Wahlen im Südirak durch die Regierungspartei SIIC, während die *Awakening Councils* eine Bevorzugung rivalisierender sunnitischer Kräfte kritisieren. Internationale Beobachter und Vertreter der UN sehen jedoch bislang keinen Grund für Zweifel an der Unvoreingenommenheit der Kommission.

Ein weiteres – eher technisches – Problem besteht dabei in den geringen Befugnissen der IHEC. Anders als bei den Wahlen 2005 räumt das Gesetz zur Bildung der Kommission vom Februar 2007 der IHEC kaum weitreichende Befugnisse ein. Für sämtliche anstehenden Entscheidungen muss sich die Kommission die Genehmigung der entsprechenden Ministerien einholen. Wichtige Entscheidungen laufen über das Parlament, dessen langwieriger Entscheidungsfindungsprozess die Vorbereitung der Wahlen behindern und verzögern könnte. Ein Beispiel hierfür ist die ausstehende Vorauswahl der bereits erwähnten *General Election Officers*, die nach wie vor der Zustimmung des Parlaments bedürfen.

Die von der Regierung zugesagten Finanzmittel zur Vorbereitung der Wahlen in Höhe von ca. 100 Mio. USD wurden zwar inzwischen vom Finanzministerium bereitgestellt, dennoch hat IHEC beträchtliche finanzielle Schwierigkeiten, da die Kommission aufgrund ihrer beschränkten Kompetenzen nicht über die nötigen Mechanismen verfügt, um das Geld auch *verwenden* zu können. So ist IHEC u.a. nicht befugt, Gelder ins Ausland zu transferieren, was die Lieferung der außerhalb des Iraks gedruckten Wahlzettel derzeit blockiert.

3. Wahlbetrug und Sicherheitslage: Wählen in Etappen?

Die Sicherstellung von *geheimen, freien und allgemeinen* Wahlen in einem so volatilen Umfeld wie dem Irak ist ein schwieriges Unterfangen für Sicherheitskräfte und IHEC. Ein beträchtliches Risiko besteht dabei in der Mehrfach-Registrierung von IDPs in verschiedenen Gouvernoren, sofern diese tatsächlich an den Wahlen teilnehmen werden.



Experten befürchten dies vor allem in den Gouvernoraten Bagdad, Diyala, Kirkuk und Salahadeen. Warnende Stimmen mehren sich derzeit vor allem aus der *Autonomen Region Kurdistan*, in der zunehmende Betrugsvorbereitungen in Bezug auf die Wählerregistrierung für die Parlamentswahlen 2009 kolportiert werden. UNAMI wird sich daher voraussichtlich bemühen, die Zahl der bislang ausgebildeten 20.000 irakischen Wahlbeobachter für die Wählerregistrierung auf 40.000 aufzustocken.

In Hinblick auf möglichen Betrug im eigentlichen Wahlgang kündigte Premierminister Al-Maliki Mitte Mai an, die Wahlen an unterschiedlichen Tagen abhalten zu wollen.¹¹ In Bezug auf diesen Vorschlag ist jedoch zu fragen, inwiefern Wahlbetrug in großem Maße erst durch einen zeit-verschobenen Abstimmungsprozess ermöglicht würde, der es Bürgern eines Gouvernorats, bzw. Binnenflüchtlingen erlauben würde, auch in angrenzenden Gouvernoraten an einem anderen Tag ihre Stimme abzugeben. Hier überzeugt internationale Experten auch das Sicherheitsargument Al-Malikis kaum: Die Organisation der Wahlen wäre an einem Tag sicherheitstechnisch besser durchführbar als in einem langen und angreifbareren Prozess.

Die Entscheidung über den zeitlichen Ablauf der Wahlen liegt bei IHEC, die sich allerdings an den Empfehlungen der UN orientieren dürfte. Diese haben sich gegen eine Wahl an verschiedenen Tagen ausgesprochen.

Politische Bewertung

Die internationale Gemeinschaft drängt auf eine rasche Durchführung der Wahlen. Insbesondere die USA fordern einen baldigen Wahlgang, um die nach den letzten Wahlen entstandenen asymmetrischen Machtverhältnisse in den Provinzen zu korrigieren und die Unterrepräsentation der Sunniten zu beenden.

Nach den jüngst eskalierten militärischen Auseinandersetzungen zwischen und innerhalb einzelner politischer Akteursgruppen lässt sich derzeit eine stärkere Verlagerung auf die politische Ebene beobachten. Kam es im April und Mai noch zu *erheblichen* gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen Al-Sadr und den irakischen Sicherheitskräften, haben sich diese Auseinandersetzungen nun zumindest vorerst stärker auf die politische Ebene verlagert. Der Versuch Al-Malikis, die Sadristen von den Wahlen auszuschließen, kann dabei als ein solcher Versuch gewertet werden. Selbiges gilt für die jüngst umgesetzte Neubesetzung von Schlüsselpositionen in der südirakischen Ölindustrie mit Funktionären, die der Dawa-Partei Al-Malikis nahe stehen. Auch dies ist als Versuch der Regierung zu werten, einem schiitischen Konkurrenten, in diesem Fall der Fadhila-Partei, im Vorfeld der Wahlen Einflussmöglichkeiten abzutrotzen und Konkurrenten im Hinblick auf die Wahlen strategisch politisch zu schwächen.

Diese Verlagerung in den Bereich des Politischen zeigt sich auch im sunnitischen Bevölkerungssegment, in dem die *Awakening Councils*, die vormals Verbindungen zu *Al-Qaida* im Irak unterhalten hatten, an den Wahlen teilnehmen werden.¹²

¹¹ Ohne Autor: Iraq to Hold Provincial Polls on Different Days. In: *Reuters*, 18. Mai 2008.

¹² Muhammad Al-Tamimi: Popular Committees Move towards Politics. In: *Niqash*, 4. Juni 2008.



Dabei ist jedoch fraglich, als wie langfristig sich dieser Trend erweisen wird. Die tendenzielle Waffenruhe der einzelnen Fraktionen könnte sich bald als nur befristete Verlagerung der ausgefochtenen Konflikte auf die politische Ebene erweisen. Sind einzelne Parteien jedoch nicht mit dem Ausgang oder der Vorbereitung der Wahlen zufrieden, könnte es rasch wieder zu einem extremen Ausbruch von Gewalt kommen. Deshalb liegt es derzeit an IHEC, die Wahlen so transparent wie möglich vorzubereiten, um damit das Wahlergebnis schon im Vorfeld abzusichern.

Im Einzelnen ist zu empfehlen:

- Die Internationale Gemeinschaft sollte IHEC stärker als bisher in der erfolgreich angelaufenen technischen Vorbereitung der Wahlen unterstützen.
- Wichtiger als eine rasche Durchführung der Wahlen ist eine gründliche und allgemein akzeptierte Organisation des Urnenganges. Die internationale Gemeinschaft sollte dabei von allzu starkem Druck auf das irakische Parlament absehen, das Wahlgesetz möglichst zügig zu verabschieden. Wichtiger als ein *schnelles* Gesetz ist ein *gutes* Gesetz. Eine Verschiebung der Wahlen nach 2009 wäre politisch mit keinen wesentlichen Nachteilen verbunden.
- Konfliktreduzierende Wirkung können die Wahlen nur entfalten, wenn sie die Inklusivität des irakischen politischen Systems durch Beteiligung von Al-Sadr, sunnitischen Kräften und den IDPs im Land erhöht. Auf eine solche Entwicklung hinzuwirken, wäre eine weitere Aufgabe für die internationale Gemeinschaft.

So durchgeführte Regionalwahlen könnten sich durchaus als wichtiger Schritt zu einem politischen System im Irak erweisen, das alle relevanten Akteure tatsächlich repräsentiert. Klar ist dabei, dass nur eine vollständige Beteiligung aller wichtigen Kräfte am politischen Prozess eine Bearbeitung der herrschenden Konflikte innerhalb der politischen Institutionen ermöglicht und Auseinandersetzungen von der Straße in politische Gremien verlagert. Angesichts der katastrophalen Entwicklung der vergangenen Jahre ist eben dies eine Schlüsselvoraussetzung für eine friedliche Zukunft des Landes – streng nach Zeitplan eingehaltene *US-Benchmarks* sind dies dagegen nicht.



Hinweis:

Der Beitrag beruht auf Hintergrundgesprächen der Autoren mit Entscheidungsträgern in und außerhalb des Irak. Auf namentliche Zitate musste verzichtet werden.

Autoren:

Dr. Michael Bröning ist Wirtschafts- sowie Politikwissenschaftler und leitet von Amman aus die Arbeit der Friedrich-Ebert-Stiftung in Jordanien und im Irak.

Armin Wilhelm ist Politikwissenschaftler und Post-Graduate Student an der Universität Brügge.

Kontaktinformation:

Friedrich-Ebert-Stiftung

Amman Office

P.O. Box 926238

Amman, Jordanien

Tel. ++962 6 5680810; Fax: ++962 6 569 64 78

Email: fes@fes-jordan.org