



FOCUS IRAQ



Zwischen Boykott und Benchmarks: Das Abgeordnetenhaus in Bagdad und aktuelle parlamentarische Arbeit im Irak.

Von Michael Bröning, Dominik Heck und Matthias S. Klein

Friedrich-Ebert-Stiftung

Amman, April 2008



Zwischen Boykott und Benchmarks:

Das Abgeordnetenhaus in Bagdad und aktuelle parlamentarische Arbeit im Irak.

Von Michael Bröning, Dominik Heck und Matthias S. Klein

Am 11. Februar 2008 wurde im irakischen Parlament gefeiert: Jubelnd ließen die Abgeordneten ihrer Freude über den Beschluss dreier Gesetze freien Lauf, deren Verabschiedung noch kurz zuvor trotz wochenlanger Verhandlungen vor dem Scheitern stand. Nur einen Tag vor der erfolgreichen Abstimmung über das Haushaltsgesetz 2008, ein Amnestie-Gesetz und ein Gesetz über die Zuständigkeiten der Provinzen waren schiitische und sunnitische Abgeordnete aus Verärgerung über die *Democratic Patriotic Alliance of Kurdistan*¹ aus dem Parlament gestürmt und hatten Neuwahlen gefordert.²

Eine Mehrheit wurde schließlich in klassischer parlamentarischer Kompromissfindung durch Verabschiedung der Gesetze im Paket möglich, die jedem Block sowohl Zugeständnisse abverlangte als auch Erfolgsmeldungen ermöglichte. Der Sprecher des Parlaments, *Mahmoud al-Mashadani*, pries den Abstimmungserfolg überschwänglich als Grundstein eines „Parlaments der Nationalen Einheit“. Dieses werde die gesellschaftliche Spaltung des Landes überwinden und Entscheidungen künftig zum Wohle aller Iraker treffen.³ Neben der im Januar erfolgten Verabschiedung des neuen Entbaathifizierungsgesetzes werden die beschlossenen Bestimmungen als weiterer Schritt auf dem Weg zu einer Versöhnung der ethnischen und konfessionellen Volksgruppen im Irak angesehen.

Zu fragen ist angesichts dieses augenscheinlichen Erfolges nach den Rahmenbedingungen und einer Zwischenbilanz irakischer Parlamentsarbeit heute. Mit welchen Problemen sieht sich das Parlament konfrontiert? Inwieweit kann es gegenwärtig die anfallenden Aufgaben bewältigen? Welche Themen stehen auf der Agenda? Und: Welche Konfliktlinien bestimmen die Arbeit zu anstehenden Entscheidungen?

¹ Die *Democratic Patriotic Alliance of Kurdistan* ist ein Zusammenschluss der zwei bedeutenden kurdischen Parteien, der *Patriotic Union of Kurdistan* (PUK) und der *Kurdish Democratic Party* (KDP) und mehreren kleinen kurdischen Parteien. Zusammenstellung der einzelnen Parteien: <http://www.puk.org/web/htm/news/news/730.pdf>, 28. Februar 2008.

² Vgl. Rasheed, Ahmed: Parliament row sparks calls for dissolution. *Reuters*, 12. Februar 2008.

³ Vgl. Rubin, Alissa J.: Iraqi lawmakers pass 3 divisive bills. In: *International Herald Tribune*, 14. Februar 2008.



Das Parlament nach Saddam: Die Probleme des Landes im Brennglas

Die ausgelassene Stimmung im Plenarsaal des 11. Februar war durchaus verständlich. Obwohl das irakische Parlament in den letzten Jahren eine Vielzahl von Gesetzen verabschiedet hat, konnten diese Erfolge fast ausschließlich in zumindest für irakische Verhältnisse unproblematischen Bereichen wie der Rentenreform oder der Regelung von Nachrückfragen einzelner Abgeordneter erzielt werden. Politisch umstrittenere und für den Konfliktlösungsprozess des Landes wichtigere Gesetzesvorhaben stagnieren dagegen zum Großteil. Und das trotz steigenden Drucks der US-Regierung, die bemüht ist, ihre bereits in Verzug geratenen *Benchmarks* umzusetzen.⁴

Machtkampf im Land = Machtkampf im Plenum

Parlamentsarbeit findet auch im Irak nicht im luftleeren Raum statt, sondern vor dem Hintergrund realer politischer Konflikte. Und diese schlagen auf den parlamentarischen Prozess immer wieder durch. So sind Parlamentsentscheidungen in der Vergangenheit durch den Boykott ganzer Fraktionen blockiert worden.⁵ In einigen Fällen wurden diese Blockaden monatelang Aufrecht erhalten.⁶

Derlei Aufkündigungen des parlamentarischen Grundkonsenses durch Fraktionen oder einzelne Abgeordnete zeigen, dass im Irak bislang kein fraktionsübergreifendes Einvernehmen über politische Grundsätze hergestellt werden konnte. Eine prinzipielle Verständigung der Parlamentarier auf ein allgemein akzeptiertes gesellschaftliches Grundmodell existiert im Irak (noch) nicht. Fraktionen ringen nicht nur um Einfluss in Bezug auf legislative Details, sondern vielmehr um Entscheidungen über existentielle Fragen wie „Zentralstaat vs. Föderation“ oder die künftige Rolle der Religion in der Rechtsprechung.

Verschärft wird diese Situation durch die hinlänglich bekannte Zersplitterung der irakischen Gesellschaft in ethnisch-konfessionelle Gruppen, die sich im Parlament spiegelt. Parlamentarischer

⁴ Bei den so genannten *Benchmarks* handelt es sich um einen Zielkatalog der US-Regierung, deren Erreichung die Voraussetzung für die Bewilligung weiterer finanzieller Mittel durch den Kongress waren. Karon, Tony: The trouble with benchmarks in Iraq. In: *Time*, 4. Mai 2007.

⁵ Vgl. Rasheed, Ahmed: op. cit.; Associated Press: Sunni lawmakers walk out of Iraqi parliament to protest leader's house arrest, In: *International Herald Tribune*, 1. Dezember 2007.

⁶ Vgl. al-Tamimi, Muhammad: The accord front's project to reform parliament in February 2008. www.niqash.org, 26. November 2007.



Boykott ist im Irak derzeit vielfach die Fortsetzung von Gewalt auf der Straße mit anderen – politischen – Mitteln und dient somit als Instrument, machtpolitischen Druck auszuüben, um eigene Verhandlungspositionen öffentlichkeitswirksam zu stärken. Das Parlament ist in diesen Fällen Forum in der Bekämpfung des politischen Gegners, nicht möglicher Ort der Kompromissfindung. Der Versuch, die nationale Einheit durch eine ethnisch- und konfessionsübergreifende Mehrparteienkoalition zu stärken, scheint dabei vorerst weitgehend gescheitert. Die Regierung des schiitischen Premierministers Nuri al-Maliki wird momentan nur noch von der *United Iraqi Alliance*⁷ (UIA) und der *Democratic Patriotic Alliance of Kurdistan* getragen, nachdem der sunnitische Block der *Iraqi Accord Front*⁸ (IAF) aus Protest über die von Schiiten und Kurden dominierte Regierungspolitik ihre sechs Minister abzog.

Das Parlament heute: Weitgehend isoliert und wenig repräsentativ

Seit seiner Konstituierung hat sich das irakische Parlament nur selten als Zentralstelle politischer Entscheidungen profilieren können. Dies liegt vor allem an den folgenden Ursachen:

- Der partielle Boykott der Parlamentswahlen im Herbst 2005 durch zahlreiche Sunniten führte dazu, dass wichtige gesellschaftliche Gruppen derzeit nicht oder nur unzureichend im Parlament vertreten sind. Dies bedeutet, dass außerparlamentarische Gruppen die getroffenen Entscheidungen indirekt als Vetospieler beeinflussen können, aber *per se* nicht in den parlamentarischen Willensbildungsprozess eingebunden sind. Regierung und Parlament müssen diese Gruppen daher indirekt in Entscheidungsprozesse einbinden oder riskieren, dass Beschlüsse außerhalb der *Green Zone* nur teilweise umgesetzt werden. Die Regierung *Maliki* bemüht sich daher seit Monaten, politischen Konsens über Einschaltung des *Presidency Councils* herzustellen. Hierbei bleibt das Parlament häufig außen vor.

⁷ Informationen zur *United Iraqi Alliance*: Shadid, Anthony/Vick, Karl: Candidate Slate Shows Shiites Closing Ranks. In: *Washington Post*, 7. Dezember 2004.

⁸ Die *Iraqi Accord Front* ist eine Parteienkoalition, bestehend aus drei Parteien: Der *Iraqi Islamic Party* von Mohsen Abd al-Hamid's, dem *General Council for the People of Iraq* des sunnitischen Geistlichen Adnan al-Dulaimi und dem *Iraqi National Dialogue Council*, der Partei von Khalaf al-Ullyan. Vgl. http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/middle_east/4511450.stm#iaf, 28. Februar 2008.



- Die Volksvertretung verfügt angesichts einer Judikative und eines Armee- und Polizeiapparates, der *de facto* von verschiedenen politischen Gruppen kontrolliert wird, über
- keine reale Machtbefugnis, getroffene Beschlüsse außerhalb der *Green Zone* umzusetzen. Sie ist vielmehr auf die Kooperation der Zentral- und Provinzregierungen angewiesen, die die jeweiligen Gesetze bisweilen nur teilweise oder auch gar nicht umsetzen.

Parlament ohne Parlamentarier?

Mangelnde Anwesenheit der Abgeordneten ist im Irak mittlerweile zu einem ernstem Problem geworden. Oftmals blockiert schon das verfehlte Quorum von 50 Prozent + 1 mögliche Gesetzgebungsverfahren. So waren selbst zur wichtigen Verabschiedung der eingangs erwähnten Gesetze nur 206 der 275 Abgeordneten anwesend. Wo liegen die Gründe für diese Entwicklung?

- Vor dem Hintergrund der anhaltenden Gewalt in Bagdad und relativ freier Reisemöglichkeiten im Rahmen parlamentarischer Missionen halten sich irakische Abgeordnete häufig in den Hauptstädten der Region auf. Dies geschieht jedoch immer wieder auch auf Kosten der eigentlichen parlamentarischen Arbeit in Bagdad.
- Insbesondere Abgeordnete aus der irakischen Provinz nehmen oft nur widerstrebend an Sitzungen teil. Trotz Drängen der Parteivorsitzenden erscheint die Anwesenheit in Bagdad im Hinblick auf die Sicherheitslage riskant und beschwerlich.⁹ Dieses Gefühl der Unsicherheit wurde durch den Bombenanschlag im Parlament am 12. April 2007 noch verstärkt.
- Zur Gruppe der häufig abwesenden Parlamentarier gehören auch weitgehend unbekanntes Listenkandidaten, deren Motivation schon zum Zeitpunkt ihrer Wahl gering gewesen sein dürfte.
- Angesichts der limitierten realen Macht des Parlaments ist das Interesse zahlreicher Abgeordneter an parlamentarischer Arbeit gering. Teil des Problems ist dabei die Tatsache, dass politische Führungspositionen außerhalb des Parlaments nach wie vor größeres politisches Gewicht innehaben als Parlaments- oder gar Regierungsfunktionen. Das parlamentarische Mandat dient bisweilen eher formal als Beleg für eine Teilnahme „am

⁹Vgl. Cave, Damien: Iraq parliament finds a quorum hard to come by. In: *International Herald Tribune*, 23. Januar 2008.



politischen Spiel“. Diese formale Funktion wird jedoch auch erfüllt, wenn an Arbeits- und Ausschusssitzungen nicht teilgenommen wird.¹⁰

Inwieweit die Anwesenheit der Parlamentarier durch ein Gesetz erzwungen werden kann, das den Ausschluss von Abgeordneten nach der Nichtteilnahme an mehr als 30 Prozent der Sitzungen ermöglicht, wird derzeit diskutiert. Allerdings ist fraglich, ob ein solches Gesetz eine Mehrheit von eben jenen Abgeordneten erhalten würde, gegen die es sich letztlich richtet.

Intransparenz und Unübersichtlichkeit

Ein weiteres Problem, das die Arbeit im Parlament erschwert, ist die erst im Entstehen begriffene parlamentarische Kultur. So vermengen selbst Verantwortungsträger in großen Parteien immer wieder politische mit persönlichen Zielen. Auch ist hier auf die Nähe diverser Parteien zu gewalttätigen Milizen zu verweisen, die parlamentarische Abläufe bisweilen als rein theoretischen Überbau zu den tatsächlich „draußen im Land“ ablaufenden Verteilungskämpfen erscheinen lassen. Der Sprengstoff-Fund im Fahrzeug eines Leibwächters von *Adnan al-Dulaimi*, Führer des größten sunnitischen Blocks, ist ein bedrohlicher Indikator für diese Entwicklung.¹¹

Auch fördert diese verbreitete Gemengelage aus religiösen, tribalen und politischen Führungspositionen eine Parlamentskultur, die stark durch persönliche Loyalitäten geprägt ist. So konnte beispielsweise die versuchte Absetzung des Parlamentssprechers *Mahmoud al-Mashhadani* nicht durchgesetzt werden, obwohl seine Leibwächter einen schiitischen Abgeordneten tötlich angegriffen hatten.

Verschärft wird diese unübersichtliche Situation durch einen hohen Grad an Intransparenz im Parlament selbst, der es Beobachtern kaum ermöglicht, den Entscheidungsfindungsprozess zu verfolgen. Vereinzelte Presseerklärungen der verschiedenen Parteien und Blöcke geben nur selten Auskunft über konkrete Positionen. Der Weg von Gesetzesvorlagen bis ins Plenum ist lang und kaum nachvollziehbar. Zentrale Entscheidungen werden oftmals nicht in den zuständigen Gremien getroffen, sondern in der viel beschworenen „*political kitchen*“ Bagdads, d.h. in intransparenten

¹⁰Vgl. *ibid.*

¹¹Vgl. Associated Press: *op. cit.*, 1.Dezember 2007.



Führungszirkeln. Eine klare Zuordnung von politischer Verantwortung kann so oftmals weder durch politische Beobachter noch durch Wahlbürger erfolgen.

Ergebnisse der Parlamentsarbeit: Gemischte Bilanz

Trotz der beschriebenen Probleme im Parlament und der bekanntlich katastrophalen Sicherheitslage findet im Irak ein politischer Prozess statt. In diesem spielt das Parlament zwar nicht die bedeutsamste Rolle, ist jedoch als politischer Akteur dennoch nicht zu unterschätzen. So wurden in den vergangenen Jahren eine Vielzahl von Gesetzen erarbeitet und verabschiedet (Tabelle 1).

Tabelle 1: Auswahl verabschiedeter Gesetze Ende 2005 bis Ende 2007

Datum	Name des Gesetzes
November 2005	Unified Retirement Law
	Law on the Foundation of Political Prisoners
Januar 2006	Law on the Commission for the Solution of Real Estate Disputes
April 2006	Law on the Protection of Mass Graves
Oktober 2006	Liability Law
	Law to amend Public Prosecution Law No 159 / 1979
Juni 2007	Fifth Amendment on Execution Law No 45 / 1980
	Law to amend Civil Service Law No 24 / 1960
	Law on Iraq joining the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and its Protocols
	First Amendment of CPA Order 38 / 2003
	Law to Accede to the Optional Protocols of the Convention on the Rights of the Child
	Law on the accession of the Republic of Iraq to the International Agreement on Olive Oil and Table Olives of 2005
August 2007	Law on the Replacement of Members of the Iraqi Parliament
Oktober 2007	Law on the Ratification of the Financial Agreement between the Government of the Republic of Iraq and the Foundation for International Development of the World Bank
	Law on the Amendment of the Civil Service Act No 24 / 1960
	Law on the Accession of the Republic of Iraq to the Convention on the Prohibition of the Development, Production and Stockpiling of Chemical Weapons
November 2007	First Amendment to the Law of the Central Bank of Iraq
Dezember 2007	Law on Investment in Oil Refining
	First Amendment to the Unified Retirement Law

Neben diesen ohne größere Verwerfungen verabschiedeten Gesetzen hat das Parlament in den vergangenen Monaten auch Gesetze beschlossen, die hochgradig umstritten sind und deren Inkrafttreten eine Konfliktlösung nur teilweise gefördert hat. Für Diskussionen sorgten dabei vor



allein vier Gesetze, die jeweils symptomatisch die Probleme veranschaulichen, die der aktuelle parlamentarische Arbeitsmechanismus nach sich zieht. Im Einzelnen verweisen die im Folgenden umrissenen Gesetze auf:

- Probleme durch überstürztes parlamentarisches Arbeiten aufgrund äußeren Drucks
- die Unmöglichkeit, zum jetzigen Zeitpunkt dauerhafte Problemlösungen zu erarbeiten
- die nur partielle oder selektive Umsetzung verabschiedeter Gesetze
- den nachträglichen Stopp verabschiedeter Gesetze durch den *Presidency Council*.¹²

Ein Schritt vor, zwei Schritte zurück? Die überstürzte Reform der Entbaathifizierung

Das *Justice and Accountability Law*, das das unter *Paul Bremer* erstellte Entbaathifizierungsgesetz ersetzt, ist in vielerlei Hinsicht exemplarisch für die gegenwärtige Gesetzgebungspraxis. Das Gesetz, das als Teil des Projekts der „Nationalen Versöhnung“ auf der *Benchmark*-Liste der Amerikaner Priorität besaß, sollte ursprünglich bereits im März 2007 verabschiedet werden. Nach erheblichem Druck der US-Regierung konnte es schließlich am 12. Januar 2008 einstimmig beschlossen werden. Dabei wurde jedoch das notwendige Quorum mit 143 anwesenden Abgeordneten nur knapp erreicht.

Das Gesetz soll ehemaligen Mitgliedern der Baath-Partei die Rückkehr in den Staatsdienst ermöglichen, die nicht persönlich an Verbrechen beteiligt waren und nicht zur höchsten Führungsriege zählten. Um eine gerechte Überprüfung der unter Verdacht stehenden Personen zu gewährleisten, wird der bisherige Entbaathifizierungsausschuss durch einen neuen ersetzt, dessen Mitglieder durch das Parlament ernannt werden. Gegen die Entscheidung des Ausschusses ist eine Berufung beim Justizministerium möglich.

Über Nutzen und Auswirkungen dieser Bestimmungen waren und sind die Fraktionen zerstritten. Während schiitische und kurdische Abgeordnete befürchten, dass die Gesetzesrevision Straftäter des alten Regimes nur unzureichend zur Verantwortung zieht, begrüßen besonders sunnitische Abgeordnete einige der Maßnahmen, so etwa die Ausweitung der Rentenansprüche für frühere Baath-Mitglieder. Allerdings scheinen sich derzeit die Befürchtungen einiger sunnitischer Politiker zu

¹² Im Irak gibt es zwei Stellvertreter für den Präsidenten. Gemeinsam mit dem Präsidenten garantieren sie die Repräsentation jeder irakischen Volksgruppe. Zusammen bilden sie das *Presidency Council*, das für die Ratifizierung der im Parlament beschlossenen Gesetze verantwortlich ist. Gegenwärtige Mitglieder sind: Präsident *Jalal Talabani*, Vizepräsident *Adel Abdul-Mahdi*, und Vizepräsident *Tariq al-Hasbemi*.



bewahrheiten, die kritisieren, dass das Verbot der Beschäftigung ehemaliger Parteimitglieder in Justiz-, Innen-, Verteidigungs-, Finanz- und Außenministerium mehr Ex-Baathisten von ihrem Arbeitsplatz vertreibt, als dass es Ex-Parteimitglieder re-integriert.¹³

Zaghafte Versuche sunnitischer Kräfte, über den Vize-Präsident *Tariq Hashemi* die Ratifizierung des Gesetzes in letzter Minute durch das *Presidency Council* zu verhindern, blieben erfolglos.¹⁴ Fehlerhafte Einschätzungen über die Auswirkungen des Gesetzes wurden einen Monat nach der Verabschiedung auch durch die US-Amerikaner im Irak eingeräumt: Die Umsetzung des Gesetzes sei laut Botschafter *Ryan Crocker* und General *David Petraeus* weiterhin unklar.¹⁵ Problematisch ist aus amerikanischer Sicht

dabei unter anderem die weitgehende Unvereinbarkeit des Gesetzes mit dem Anliegen der US-Kräfte, die von ihnen geförderten sunnitischen *Awakening Councils* zumindest partiell in die irakischen Sicherheitsorgane zu integrieren. Aktivisten der *Councils* mit Baath-Vergangenheit wird der Weg in die Sicherheitsapparate des Innen- und Verteidigungsministeriums durch das Gesetz dauerhaft versperrt.

Aufgeschoben, nicht aufgehoben: Der Haushaltsbeschluss

Wie bereits beim Verfassungsbeschluss 2005 konnte auch bei den Verhandlungen über den Haushalt 2008 ein Kompromiss nur durch das Hinausschieben einer endgültigen Entscheidung gefunden werden. Im Vorfeld der Haushaltserstellung kam es über die Frage der Finanzverteilung zwischen den Provinzen zu erheblichen Auseinandersetzungen. Hauptstreitpunkt zwischen den Fraktionen waren die Forderungen der Kurden. Sie beanspruchten für ihre nördliche Region wie im vergangenen Haushalt 17 Prozent des Budgets und forderten zugleich die Finanzierung ihrer regionalen Streitkräfte. Nichtkurdische Abgeordnete hielten diesen Betrag im Sinne eines proportionalen Haushaltes für unangemessen und boten 14,5 Prozent für die kurdische Region im Nordirak.¹⁶ Um den Haushalt überhaupt zum Abschluss bringen zu können, wurde beschlossen, die Ansprüche der Provinzen im kommenden Jahr erneut zu verhandeln. Ähnlich verlief auch die Diskussion um eine neue irakische Nationalflagge Anfang Februar 2008.

¹³ Vgl. Moore, Solomon: Ex-Baathists get a break. Or do they? In: *The New York Times*, 14. Januar 2008.

¹⁴ Vgl. Rubin, Allisa J.: Sunnis say law to aid Ex-Baathist may backfire. In: *The New York Times*, 3. Februar 2008.

¹⁵ Vgl. Rubin, Allisa J.: Iraqi lawmakers pass 3 divisive bills. In: *International Herald Tribune*, 14. Februar 2008.

¹⁶ Vgl. Rubin, Allisa J.: Disagreement persists as Iraqi Parliament debates budget. In: *International Herald Tribune*, 8. Februar 2008.



Amnestie Light?

Die Verabschiedung des Amnestiegesetzes war sowohl für die US-Regierung als auch für die *LAF* Priorität. Die US-Regierung erhoffte sich durch den Beschluss neuen Wind für den Prozess der nationalen Versöhnung, während das Gesetz für die *LAF* eine Vorbedingung für die eventuelle Rückkehr in die Regierung darstellte. Dementsprechend positiv äußerte sich *LAF*-Sprecher *Salim Jubouri* zu dem Gesetzesbeschluss.¹⁷ Das Gesetz sollte tausende Gefangene zumeist sunnitischer Herkunft, denen aufgrund mangelnder Kapazitäten im Bereich der Strafverfolgung nicht der Prozess gemacht werden konnte, aus den überfüllten Gefängnissen entlassen.¹⁸ Diese Einschätzung wurde von schiitischen und kurdischen Parteien geteilt. Beobachter im Irak kritisieren das Engagement der irakischen Regierung nichts desto trotz.¹⁹ Dabei wird insbesondere die Umsetzung des Gesetzes in Frage gestellt: Mutmaßlich werden überproportional viele Schiiten aus den Gefängnissen entlassen. Dies wird als weiterer Beleg dafür angesehen, dass selbst eine überparteiliche Konsensfindung in der Legislative keine unparteiische Umsetzung durch die Exekutivorgane garantieren kann.

Weiterhin unklar: Autonomie der Provinzen und der Wahltermin

Der Verantwortungsbereich der Provinzen sollte am 13. Februar per Gesetz verbindlich festgelegt werden. Das Gesetz konkretisierte die föderale Struktur des Staates u.a. durch Regelung der Zuständigkeitsbereiche der Gouvernorate.

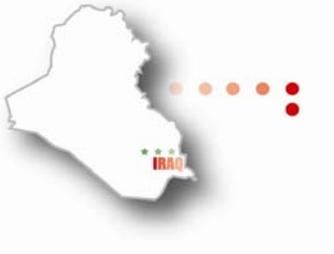
Die Verabschiedung war unerlässlich geworden, um die seit langem geforderten Regionalwahlen stattfinden zu lassen, die nicht nur seitens der USA als Teil des nationalen Versöhnungsprozess begriffen werden. Zahlreiche sunnitische Politiker und Parteien hatten die Wahlen 2005 boykottiert und somit wenig repräsentative Provinzregierungen in Kauf genommen. Fraktionsübergreifend verständigte sich das Parlament am 13. Februar auf eine Frist: Die Regionalwahlen sollten bis zum 1. Oktober stattfinden. Auch hier war dem Druck der US-Regierung nachgegeben worden.

Im Mittelpunkt der Verhandlungen hatten im Vorfeld der Verabschiedung Auseinandersetzungen

¹⁷ Reuters: Lawmakers pass key budget, amnesty laws. In: *The Jordan Times*, 14. Februar 2008.

¹⁸ Vgl. Rubin, Allisa J.: Disagreement persists as Iraqi Parliament debates budget. In: *International Herald Tribune*, 8. Februar 2008.

¹⁹ Moore, Solomon: Thousands of new prisoners overwhelm Iraqi system. In: *International Herald Tribune*, 14. Februar 2008.



zwischen den Unterstützern eines möglichst weitreichenden Föderalismus (*Supreme Islamic Iraqi Council (SIIC)*²⁰ und *Kurdistan Alliance*) sowie den Befürwortern einer starken Zentralregierung (u.a. *Moqtada al-Sadr*) gestanden. Gegenstand der Auseinandersetzungen waren Fragen über die Ein- und Absetzung der Gouverneure durch die Zentralregierung, die Rahmenbedingungen der Wahlen zu Regionalparlamenten sowie der Zusammenschluss einzelner Gouvernorate zu Provinzen. Obwohl das Gesetz als solches parteiübergreifend Anklang gefunden hatte, rechneten Beobachter mit weiteren Problemen. Schon während der Verhandlungen des Gesetzes kam es zu Vorwürfen, dass Positionen in der Wahlkommission (*Independent High Electoral Commission, IHEC*) nicht gerecht auf alle Parteien verteilt worden seien, und dass freie und transparente Wahlen unter diesen Umständen nicht abgehalten werden könnten. Vor dem Hintergrund dieser Auseinandersetzungen wurde die Ratifizierung des Gesetzes nach der Verabschiedung vom *Presidency Council* verweigert: Eines der drei Mitglieder lehnte die Regelung über die Autorität der Gouverneure sowie deren Absetzungsmechanismen ab. Wer das Gesetz zu Fall brachte, wurde offiziell nicht bekannt.²¹ Allerdings gehen zahlreiche Beobachter von *Adel Abdul-Mahdi* aus. Nun muss das Gesetz ein weiteres Mal im Parlament verhandelt werden, nachdem das Kabinett sich am 13. April auf eine Alternative verständigt hat. Hierfür beträgt die Frist 90 Tage.

Parlamentarische Arbeit morgen: Was steht auf der Agenda?

Nach den beschriebenen erfolgten Gesetzesbeschlüssen stehen im irakischen Parlament seit Beginn der neuen Sitzungswochen am 21. März weitere zentrale Entscheidungen an:

Ausschluss von Parteien mit Milizen von den Regionalwahlen

Mit Blick auf die geplanten Regionalwahlen hat die irakische Regierung dem Parlament Mitte April einen Gesetzesentwurf vorgelegt, der Parteien von der Wahl ausschließen soll, die über enge Kontakte zu Milizen verfügen.²² Der Gesetzesentwurf richtet sich hauptsächlich gegen *Moqtada al-Sadr* und seine Mahdi-Armee und fügt sich in die anhaltenden Bemühungen der Regierung *Maliki*,

²⁰ Das *Supreme Islamic Iraqi Council* ist die stärkste schiitische politische Partei innerhalb der *UIA*. Für ausführliche Informationen siehe: ICG: Shiite Politics in Iraq: The role of the Supreme Council. In: Middle East Report No.70, November 2007.

²¹ Vgl. The Associated Press: Iraqi panel rejects elections measure seen as crucial to reconciliation. In: *International Herald Tribune*, 28. Februar 2008.

²² Cabinet bars parties with militia from elections, In: *The Jordan Times*, 14. April 2008.



den inner-schiitischen Machtkampf um die föderale Zukunft des Landes zwischen *al-Dawa* sowie *SIIC* auf der einen und *al-Sadr* auf der anderen Seite für sich zu entscheiden.

Nachdem das gewaltsame Vorgehen der irakischen Sicherheitskräfte gegen die Sadristen in Basra und Sadr-City Ende März und Anfang April weitgehend fehlschlug, bemüht sich die Regierungskoalition nun, *al-Sadr* durch Verdrängen aus den avisierten Regionalwahlen politisch auszuschalten. *Al-Sadr* kontrolliert zwar mit dreißig Sitzen einen respektablen Anteil der Parlamentsstimmen, könnte damit aber die Gesetzgebung – selbst bei einem Quorum von nur 50 Prozent + 1 – nicht blockieren. Bislang steht noch kein Abstimmungstermin fest, aber schon heute ist klar, dass eine Verdrängung der Sadristen aus den politischen Institutionen nicht mit einer Ausschaltung der Sadristen als politische Akteure gleichzusetzen ist.

Das Öl- und Gasgesetz: Der Kampf zwischen Föderalisten und Zentralisten

Die Regulierung des irakischen Öl- und Gassektors gilt mit Recht als das wichtigste Gesetzesvorhaben im Post-Saddam Irak: Neben der inner-irakischen Bedeutung für die Wirtschaft des Landes hat das Gesetz auch eine internationale Komponente. Schließlich verfügt der Irak über die drittgrößten Ölvorkommen weltweit. Das Gesetz soll neben einem rechtlichen Rahmen für ausländische Investitionen auch die Kontrolle über Erdölreserven regeln und eine gerechte Verteilung der Einnahmen sicherstellen.

Angesichts der Bedeutung dieser Verteilungsfrage zählt die Verabschiedung dieses Gesetzes zu den *Benchmarks* der Bush-Regierung und hatte bereits im Vorjahr erfolgen sollen. Aufgrund der stetig wachsenden Nachfrage nach Öl und dem damit verbundenen Anstieg der Preise hofft die Weltwirtschaft auf eine steigende Produktion im Irak. Dementsprechend hoch ist der Druck der US-Regierung, in dieser Frage einen Kompromiss zwischen den Konfliktparteien zu erzielen. Wie vorsichtig dabei die amerikanische Regierung vorgehen muss, zeigte die Resonanz auf einen Gesetzesentwurf der irakischen Regierung im Februar 2007. Dieser Entwurf wurde nicht im Parlament verhandelt, nachdem über 400 irakische Ölexperten einen offenen Brief an das Parlament unterzeichnet hatten. Der Aufruf griff ältere Vorwürfe auf, dass das Ölgesetz im Weißen Haus



geschrieben worden sei, und geißelte es als Besetzungsinstrument, das die Plünderung irakischer Ressourcen durch internationale Ölkonzerne ermögliche.²³

Das so genannte Ölgesetz, das eigentlich ein Paket verschiedener Gesetze beinhaltet, befasst sich mit rechtlichen Regelungen über die Verwaltung und Verteilung der Einnahmen, dem Wiederaufbau des Ölministeriums und der Einrichtung einer staatlichen Ölfirma. Die einzelnen Gesetze haben sich in den vergangenen zwei Jahren zum Mittelpunkt eines Konflikts zwischen Befürwortern einer stärker föderalistischen und einer stärker zentralistischen Kontrolle über Ressourcen entwickelt. Seit Juli 2006 wurden insgesamt vier Gesetzesentwürfe eingebracht. Versuche des parlamentarischen Ausschusses für Öl und Gas, sich auf einen Kompromissvorschlag zu einigen, blieben bisher vergebens. Verfechter einer föderal geprägten Ölwirtschaft sind die Kurden im Norden und (weniger stark) *SIIC*, der der Bildung einer schiitischen Region im Süden positiv gegenübersteht. Das gemeinsame Ziel ist die finanzielle Stärkung dieser Regionen durch die Kontrolle über die Erdölreserven innerhalb des jeweiligen Gebietes.

Die Gegner eines föderal geprägten Gesetzes bestehen aus sunnitischen Parteien und Blöcken im Parlament und der Bewegung des schiitischen Geistlichen *Moqtada al-Sadr*. Nicht zu vernachlässigen ist hier jedoch auch die starke Gewerkschaft der Ölarbeiter. Über konfessionelle Schranken hinweg bildete sich im Parlament Mitte Januar 2008 ein „Einheitsbündnis“, das zur nationalen Versöhnung aufruft und eine Verwaltung der Bodenschätze durch die Zentralregierung fordert. Nur so sei der Abbau von Iraks Bodenschätzen im Einklang mit nationalen Interessen möglich. Die Plattform, die nach Schätzungen ungefähr 100 der 275 Parlamentarier umfasst, ließ Fragen nach einer möglichen Parlamentskoalition zunächst offen.²⁴ Die Motivation des Einheitsbündnisses liegt dabei weniger in dem Wunsch nach nationaler Einheit als in der Abwesenheit von Ölvorkommen in den von diesen Gruppen dominierten Landesteilen.

Verschärft werden diese aktuellen Konflikte durch die Verabschiedung eines regionalen Ölgesetzes in der *Autonomen Region Kurdistan* im August 2007 sowie durch die laufenden Abschlüsse von Förderverträgen der kurdischen Regionalregierung mit internationalen Ölfirmen.²⁵ Die Kurden

²³ Partlow, Joshua: Missteps and Mistrust Mark the Push for Legislation. In: *Washington Post*, 5. September 2007.

²⁴ Agence France-Presse: Shiite and Sunni MPs sign new 'unity' pact. In: *Jordan Times*, 14. Januar 2008.

²⁵ The Associated Press: Iraqi Kurds approve regional oil law while federal version still stalled. In: *International Herald Tribune*, 7. August 2007.



betrachten natürliche Ressourcen ihrer Region als ihr Eigentum, da die nationale Verfassung nur bereits erschlossene Quellen rechtlich regle. Den Wiederaufbau eines Ölministeriums mit weitreichenden Kontrollfunktionen über Verträge mit ausländischen Investoren und Förderfirmen lehnen sie ab. Zu groß ist die Angst, dass die jeweilige Zentralregierung ihre Kompetenzen für zentralstaatliche Interessen missbrauchen könnte. Letzten Meldungen über eine baldige Einigung – angeblich, so der stellvertretende Leiter des parlamentarischen Komitees, hätten sich Zentralregierung und die Regierung Kurdistans geeinigt und in Kürze würde ein gemeinsamer Gesetzesentwurf vorgelegt – ist deshalb mit Vorsicht zu begegnen.²⁶

Kabinettswechsel als Lösung?

Gegenwärtig arbeiten die Blöcke der Regierungskoalition zudem an einer Kabinettsumbildung und einer Strukturreform. Wie bereits im Januar 2008 bekannt wurde,²⁷ soll eine Initiative unter Führung *Massoud Barzani*, Vorsitzender der *Patriotic Union of Kurdistan (PUK)* sowie Präsident der kurdischen Region, schon im Dezember 2007 auf eine Regierungsreform hingewirkt und *Nuri al-Maliki* mit Abwahl gedroht haben. Die kurdische Regionalregierung zeigte sich unzufrieden mit der politischen Entwicklung, da Entscheidungen wie das neue Ölgesetz oder das Referendum über die Zukunft der Stadt Kirkuk trotz des im Sommer 2007 gegebenen Versprechens *al-Malikis* und Fristen in der irakischen Verfassung bis jetzt nicht durchgeführt wurden.²⁸

Rückendeckung erhält *al-Maliki* dagegen von geistlichen Führern, vor allem von Großayatollah *Ali as-Sistani*, der dem Premierminister in einem Treffen mit Präsident *Jalal Talabani* sein Vertrauen aussprach. Anstatt den Premierminister auszutauschen, habe man sich, so *Talabani*, auf eine Reduzierung der Ministerien und den Austausch einzelner Minister verständigt.²⁹ Dies dürfte auch im Interesse der US-Amerikaner liegen, die zwar eine effektivere Arbeit des Kabinetts *Maliki* angemahnt hatten, jedoch einen kompletten Wechsel der Regierung ablehnen.³⁰ Jüngste Entwicklungen deuten

²⁶ UPI: Iraq moves on oil, graft laws. 3. April 2008.

²⁷ Ignatius, David: A surge against Maliki. In: *Washington Post*, 9. Januar 2008.

²⁸ Schon im November 2007 hatte die sunnitische IAF aus Unzufriedenheit über die Entwicklung des Amnestiegesetzes eine Initiative zu einer Parlamentsreform für Februar 2008 angekündigt. Der erste Schritt der Reform, die eine effektivere Parlamentsarbeit ermöglichen sollte, sei laut IAF die Reform des *Presidency Councils* durch eine Auswechslung seiner Mitglieder. Vgl. al-Tamimi, Muhammad: The accord front's project to reform parliament in February 2008. *www.niqash.org*, 26. November 2008.

²⁹ *United Press International*: Talabani: No plans to oust Maliki. 9. Februar 2008.

³⁰ Ignatius, David: A surge against Maliki. In: *Washington Post*, 9. Januar 2008.



nun nicht nur auf eine Reduzierung der Ministerien auf 22 hin, sondern auch auf eine Stärkung der Position des Premierministers. Dieser soll künftig Minister persönlich auswählen können und sein Kabinett vom Parlament nur *in toto* bestätigen lassen müssen.

Ausführungsgesetze der irakischen Verfassung

Die irakische Verfassung – wie andere Verfassungen auch – überlässt in einer Vielzahl von Artikeln dem Parlament die nähere Ausformulierung der definierten Grundsätze. Die Formulierung dieser Ausführungsgesetze ist zum Großteil politisch brisant, da die künftige Verfassungswirklichkeit des Landes enorm von den verabschiedeten Ausführungsgesetzen abhängen wird (Übersicht in Tabelle 2). Wie auch der parlamentarische Mechanismus des *Constitutional Reviews*, enthält die Ausformulierung dieser Durchführungsgesetze erhebliche politische Sprengkraft. Zugleich jedoch ermöglichen sie eine Einbindung bisher renegater Kräfte in den politischen Prozess. Eine solche könnte politisch erhebliches Konfliktlösungspotenzial entfalten, wenn die Einbindung diverser Kräfte umfassend und ernsthaft betrieben wird.



Tabelle 2: Vom Parlament zu verabschiedende Ausführungsgesetze der irakischen Verfassung

Artikel	Durch Parlamentsbeschluss näher zu bestimmen
§ 7	Any entity or program that adopts, incites, facilitates, glorifies, promotes, or justifies racism or terrorism or accusations of being an infidel (takfir) or ethnic cleansing, especially the Saddamist Ba'ath in Iraq and its symbols, under any name whatsoever, shall be prohibited. [...] <u>This shall be regulated by law.</u>
§ 38	The State shall guarantee in a way that does not violate public order and morality: A. Freedom of expression using all means. B. Freedom of press, printing, advertisement, media and publication. C. Freedom of assembly and peaceful demonstration, and <u>this shall be regulated by law.</u>
§ 39	First: The freedom to form and join associations and political parties shall be guaranteed, and <u>this shall be regulated by law.</u>
§ 41	Iraqis are free in their commitment to their personal status according to their religions, sects, beliefs, or choices, and <u>this shall be regulated by law.</u>
§ 43	First: The followers of all religions and sects are free in the: A. Practice of religious rites, including the Husseini rituals. B. Management of religious endowments (waqf), their affairs, and their religious institutions, and <u>this shall be regulated by law.</u>
§ 45	First: The State shall seek to strengthen the role of civil society institutions, and to support, develop and preserve their independence in a way that is consistent with peaceful means to achieve their legitimate goals, and <u>this shall be regulated by law.</u> Second: The State shall seek the advancement of the Iraqi clans and tribes, shall attend to their affairs in a manner that is <u>consistent with religion and the law</u> [...].
§ 46	Restricting or limiting the practice of any of the rights or liberties stipulated in this Constitution is prohibited, <u>except by a law or on the basis of a law</u> , [...].
§ 65	<u>A law, enacted by a two-thirds majority of the members of the Council of Representatives, shall regulate the formation of the Federation Council, its membership conditions, its competencies</u>
§ 84	<u>A law shall regulate the work and define the duties and authorities of the security institutions and the National Intelligence Service</u>
§ 92	The work of the Federal Supreme Court <u>shall be determined by a law</u> [...].
§ 101	A State Council may be established representing the State before the courts <u>except those exempted by law.</u>
§ 105	A public commission shall be established to guarantee the rights of the regions and governorates [...]. The commission shall be [...] <u>regulated by a law.</u>
§ 106	A public commission <u>shall be established by a law</u> to audit and appropriate federal revenues.
§ 123	Powers exercised by the federal government can be delegated to the governorates or vice versa, with the consent of both governments, and <u>this shall be regulated by law.</u>
§ 125	This Constitution shall guarantee the administrative, political, cultural, and educational rights of the various nationalities [...] and <u>this shall be regulated by law.</u>



Aussichten: US-Benchmarks vs. innere Legitimität?

Durch den Fokus der medialen Berichterstattung auf Gewalt gerät oftmals aus dem Blickfeld, dass ein politischer Prozess im Irak durchaus stattfindet. So ist bislang eine ganze Reihe von „unspektakulären“ Gesetzen erarbeitet und verabschiedet worden. Diese sorgen zwar kaum für Schlagzeilen, machen jedoch weltweit das Gros parlamentarischer Arbeit aus. Die Arbeit zu und an Sachfragen ist im Irak jedoch mit zahlreichen Schwierigkeiten konfrontiert. Grundsätzliche politische Gegensätze bestimmen derzeit nicht nur gewalttätiges Handeln in den Gouvernoren des Landes, sondern auch die parlamentarische Arbeit in Bagdad.

Die Bilanz der getroffenen – politischen – Entscheidungen im Parlament fällt dabei derzeit notwendigerweise durchwachsen aus: Die als Erfolg gefeierte Verabschiedung des *Justice and Accountability Laws* entpuppte sich im Nachhinein als wenig brauchbar. Das Amnestiegesetz wird offenbar nur unzureichend umgesetzt und das Gesetz zur Durchführung von Regionalwahlen ist nach der Verabschiedung im Parlament vorerst an das Parlament zurückverwiesen. Grundsätzlich zeigen das Zustandekommen dieser Gesetze, die Bilanz der Verabschiedung, aber auch die anhaltenden Diskussionen über Fragen der politischen Agenda, dass in der Vergangenheit ein entscheidender Fehler gemacht wurde:

Obwohl klar ist, dass politische Entscheidungen nur dann tatsächlich konflikt-entschärfende Wirkung entfalten können, wenn sie von einer Mehrheit der Wahlbürger als legitim wahrgenommen werden, wurde die innere Legitimität des politischen Prozesses im Irak zu lange vernachlässigt. Offenbar ging es häufig stärker um Fragen der *äußeren* – ex post – Legitimation durch Propagierung politischer Erfolge als um nachhaltige politische Erfolge im Irak selbst. So ist das Drängen auf politische *Benchmarks* aus US-Sicht zwar verständlich und zu einem gewissen Grad auch erforderlich. Die Beschleunigung politischer Entwicklungen im Irak sollte dabei aber nicht die aus Legitimationsgründen notwendige Anbindung des politischen Prozesses an die Gefühlslage im Irak selbst außer acht lassen. Für den politischen Prozess im irakischen Parlament gilt – wie auch in anderen Fragen – dass Rückendeckung auf den Straßen Bagdads im Zweifelsfall wichtiger ist als Zustimmung in Washingtoner Ministerien.

Um diesen parlamentarischen Prozess im Irak zu fördern, sind die folgenden Ansätze viel versprechend:



- Eine Reduzierung der Anzahl der Minister würde Kompetenzen und Verantwortungen im Irak besser kenntlich machen. Dies nicht zuletzt für die irakischen Parlamentarier selbst.
- Die Anwesenheit von Parlamentariern an Sitzungen des Parlaments muss erhöht werden. Der Ansatz, gewählten Abgeordneten, die an weniger als 30 Prozent der Sitzungen teilnehmen, ihren Status abzuerkennen, ist politisch zwar nur schwer durchzusetzen, wäre jedoch ein Schritt in die richtige Richtung.
- Das Pressebüro des Parlaments sollte seine Arbeit intensivieren und die Arbeit des Parlaments nicht nur im Plenarsaal, sondern auch in den Fraktions- und Ausschusssitzungen kontinuierlich begleiten. Periodische Informationen über die Tätigkeit der einzelnen parlamentarischen Kommissionen sind dringend erforderlich, um die Transparenz der Arbeit zu erhöhen und zugleich Teilhabeanreize für Parlamentarier zu erhöhen.

Angesichts dieser Empfehlungen darf jedoch nicht übersehen werden, dass eine Konfliktlösung alleine durch kompetente und kontinuierliche Arbeit des Parlaments – quasi über Nacht – derzeit nicht zu erwarten ist.

Allerdings zeigt die Entwicklung der parlamentarischen Arbeit der vergangenen Monate zugleich, dass ein politischer Prozess und konstruktiv-streitbare politische Arbeit im Irak durchaus *auch* möglich sind - und darin unterscheidet sich der Irak bisweilen sogar durchaus positiv von der Arbeit anderer Parlamente in der Region. Diesen Prozess gilt es durch Transparenz im Irak und durch internationale Unterstützung für die Arbeit irakischer Parlamentarier zu stärken. Bei aller Dringlichkeit zeigt die Erfahrung parlamentarischer Arbeit aber auch, dass Druck von außen oftmals nur auf Kosten der Qualität der politischen Arbeit und nicht zuletzt auch zu Lasten der inneren Legitimität getroffener Entscheidungen eingesetzt werden kann. Gerade auf diese jedoch kommt es an.



Autoren:

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

Dominik Heck studiert Politikwissenschaft, Judaistik und Islamwissenschaft an der FU Berlin und der Universität Kopenhagen.

Matthias S. Klein ist Islam- sowie Politikwissenschaftler in Beirut. Er war langjähriger Redakteur des Irak-Portals Niqash.

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