

Felix Neugart

Eine Investition auf Zeit? Kurdenfrage und Föderalismus im neuen Irak

Seit Beginn der neunziger Jahre hat sich der kurdische Norden des Irak von einer latenten Unruheregion zu einem Anker der Stabilität entwickelt. Während in den arabischen Landesteilen staatliche Strukturen und gesellschaftliche Organisationen weitgehend zerfallen sind, kontrollieren die kurdischen Parteien ein effizientes Netz von Institutionen. Als zweitstärkste Kraft im irakischen Parlament stellen die kurdischen Parteien einen bedeutenden Machtfaktor bei der Neugestaltung des Landes dar. Eine zentrale Forderung der Kurden im gegenwärtigen Verfassungsprozess ist die Schaffung einer föderalen Staatsstruktur. Der Verbleib in der Föderation soll jedoch an die Anerkennung kurdischer Rechte gebunden sein. Für die Kurden birgt die Schaffung eines föderalen Iraks die Chance auf weitgehende Entscheidungskompetenz und konstitutionell gesicherten Schutz vor Interventionen des Zentralstaates. Für die nicht-kurdischen Regionen ist eine föderale Dezentralisierung des Staates jedoch mit Risiken verbunden.

Der Besucher, der über den Grenzübergang *Ibrahim al-Khalil* von der Türkei in den Irak reist, sucht vergeblich nach Hoheitssymbolen des irakischen Zentralstaats. Nach dem Überqueren des Grenzflusses *Habur* heisst ein Schild den Gast im „irakischen Kurdistan“ willkommen. Über den Dienstgebäuden weht die kurdische Fahne mit ihrem gelben Stern. Und die Grenzsoldaten tragen als Angehörige der kurdischen *Paschmerga*-Einheiten nur kurdische Symbole am Oberarm.

Die irakischen Kurden, die um die 20% der Bevölkerung des Irak ausmachen, haben seit Beginn der neunziger Jahre in den drei Provinzen *Dohuk*, *Irbil* und *Sulaymaniya* einen quasi-unabhängigen Staat aufgebaut. Der kurdische Norden des Irak hat sich damit von der latenten Unruheregion der letzten Jahrzehnte zu einem Anker der Stabilität und einem kaum zu unterschätzenden Machtfaktor für die Neugestaltung des Landes entwickelt. Während in den arabischen Landesteilen die staatlichen Strukturen nur noch rudimentär funktionieren und gesellschaftlich repräsentative Organisationen höchstens in Ansätzen vorhanden sind, kontrollieren die kurdischen Parteien ein effizientes Netz von Institutionen, dessen militärischer Arm weit über die Grenzen ihrer Region hinaus aktiv ist.

Ein quasi-unabhängiger Staat im Norden Iraks

Die Entstehung der kurdischen Autonomieregion ist als unintendierte Folge dem Handeln mehrerer den Kurden keineswegs wohl gesonnener Akteure zu verdanken. Nach der Befreiung Kuwaits durch amerikanische Truppen und ihre Verbündeten erhob sich sowohl der schiitische Süden als auch der kurdische Norden gegen Saddam Hussein. Dem bedrängten Regime gelang es aufgrund seiner soliden ethnisch-tribalen Basis und durch den Einsatz von überlegenem militärischem Gerät die Aufständischen niederzuringen, die vergeblich auf internationale Unterstützung gehofft hatten. Die Kurden flüchteten aus Furcht vor einer Wiederholung der blutigen Massaker Ende der achtziger Jahre zu Hunderttausenden über die Grenzen in die Türkei und den Iran. Auf Druck der Türkei entschlossen sich die Amerikaner in dieser dramatischen Situation zur

Türkei und USA als Wegbereiter

Einrichtung eines „sicheren Hafens“ für die Kurden verbunden mit einer Flugverbotszone nördlich des 36. Breitengrads. Saddam verhängte als Reaktion auf diese Herausforderung im Verlauf des Jahres 1992 eine umfassende Blockade, um dadurch das Experiment kurdischer Selbstverwaltung im Keim zu ersticken.

Doch die beiden kurdischen Parteien haben es in den zurückliegenden Jahren vermocht, trotz zahlreicher externer wie interner Hindernisse Strukturen eines funktionierenden Gemeinwesens aufzubauen. Irbil, die Hauptstadt der kurdischen Autonomieregion, ist heute eine brodelnde Provinzmetropole mit über einer Million Einwohnern. Die Sicherheitslage ist verglichen mit dem Rest des Landes stabil, terroristische Anschläge sind die Ausnahme. Die kurdische Führung genießt nicht nur die Unterstützung der Bevölkerung, sondern kann sich auch auf einen hervorragend organisierten Sicherheitsapparat stützen. Aufgrund der relativen Stabilität findet sich hier ein einzigartiges Gemisch von Geschäftemachern aller Art, von Vertretern großer internationaler Unternehmen bis hin zu abenteuerlichen Kleinunternehmern ohne klar umrissenen Geschäftsbereich. Irbil ist auch der Sitz des kurdischen Parlaments, das erstmals 1992 gewählt wurde. Aus diesen Wahlen gingen die beiden großen Parteien, die *Demokratische Partie Kurdistans (DPK)* und die *Patriotische Union Kurdistans (PUK)* etwa gleichstark hervor und man einigte sich auf die Bildung einer gleichberechtigten Konsensregierung. Doch die langjährige Rivalität der beiden Parteien, die sich zeitweise militärisch entladen hatte, ließ sich nicht einfach unter den Teppich kehren.

Relative Stabilität trotz kurdischer Rivalitäten

Die Wurzeln dieser Auseinandersetzung liegen in einem Konflikt innerhalb der traditionsreichen DPK. Dem langjährigen Führer tribaler Provinienz, Mulla Mustafa Barzani, standen die dem urban-intellektuellen Milieu entstammenden Mitglieder des Politbüros der Partei um Ibrahim Ahmad und Jalal Talabani gegenüber. Nachdem Ahmad und Talabani von Mulla Mustafa aus der Partei gedrängt worden waren, formte Talabani mit seinen Getreuen 1975 im Berliner Exil die PUK. Der PUK gelang es, sich eine Machtbasis nicht nur in Sulaymaniya, der alten Hochburg der Ahmad-Talabani-Fraktion, sondern auch unter zahlreichen mit dem Barazani-Clan rivalisierenden tribalen Einheiten aufzubauen. Die Unterschiede in der Genese von „traditionell-tribaler“ DPK und „links-intellektueller“ PUK haben sich dadurch bis zu einem gewissen Grad eingeebnet.

Traditionalisten vs. Intellektuelle

Die latente Abneigung zwischen beiden Parteien sorgte 1994 dafür, dass zunächst lokal begrenzte Scharmützel zwischen Partei-Milizen sich zu einem blutigen Bürgerkrieg ausweiten konnten, in dessen Verlauf die PUK mit Hilfe irakischer Regierungstruppen aus der Provinzhauptstadt Irbil vertrieben wurde. Die Kämpfe wurden erst auf massiven amerikanischen Druck eingestellt und hinterließen eine faktische Zweiteilung der Autonomiegebiete zwischen der DPK-Regierung in Irbil und der der PUK in Sulaymaniya. Während die Dopplung der Verwaltungsapparate naturgemäß Kosten mit sich brachte, sorgte der entstehende Wettbewerbsdruck zwischen beiden Regionalregierungen für eine höhere Bürgernähe.

Teilung der Autonomiegebiete

Die bevorstehende anglo-amerikanische Invasion zum Sturz des Saddam-Regimes zwang die beiden verfeindeten kurdischen Parteien, ihre Rivalitäten ein weiteres Mal beiseite zu legen, um ihren Einfluss auf die Neuordnung des Irak zu maximieren und mögliche Risiken optimal abfedern zu können. Das alte Parlament traf sich noch am Vorabend des Krieges zu einer gemeinsamen Sitzung. Die mehrfach angekündigte Zusammenlegung der Verwaltungen in Irbil und Sulaymaniya erwies sich jedoch auch

Invasion förderte Einigung

nach der Neuwahl des Regionalparlaments im Januar 2005 als dorniges Unterfangen, da dieser Schritt die Neuordnung von Privilegien und Pfründen erfordert. Die formale Zusammenlegung der Ministerien, die zwischen den Spitzen der beiden Parteien in den letzten Wochen intensiv verhandelt worden ist, wird wohl vollzogen werden. Ob die Vertrauensbasis zwischen beiden Seiten aber groß genug ist, um eine echte Integration beider Verwaltungsapparate, insbesondere im sensiblen Sicherheitsbereich, zu ermöglichen, bleibt fraglich. Die Überwindung der tiefen, historischen Gräben zwischen der Führungsebene beider Parteien wird nach der Ansicht eines führenden kurdischen Politikers noch eine Generation in Anspruch nehmen.

Die beiden großen kurdischen Parteien formten gemeinsam mit kleineren Gruppierungen wie der Islamischen Union und der Kommunistischen Partei Kurdistans eine gemeinsame Liste für die Parlamentswahlen im Januar 2005. Diese konnte, auch aufgrund der hohen Wahlbeteiligung in den kurdischen Autonomiegebieten und des Boykotts im sunnitisch-dominierten Nordwesten, als zweitstärkste Kraft 75 Mandate erringen. Mit diesem politischen Machtblock im Rücken konnte Jalal Talabani (PUK) das Amt des irakischen Staatspräsidenten beanspruchen, während sich Mas'ud Barzani (DPK), der Sohn des legendären Mulla Mustafa, vom kurdischen Regionalparlament zum Präsidenten der Autonomieregion wählen ließ.

Repräsentation der kurdischen Parteien

Die zentrale Forderung der Kurden im gegenwärtigen Verfassungsprozess ist die Schaffung einer föderalen Staatsstruktur. Die Idee des Föderalismus als Lösungsmodell für die kurdische Frage wurde in den achtziger Jahren innerhalb der PUK als Neukonzeption der traditionellen Forderungen nach Autonomie und Demokratie entwickelt. Die Bildung der Föderation ist nach kurdischer Lesart voluntaristisch angelegt, d.h. der Verbleib der kurdischen Region im Bundesstaat ist von der Anerkennung kurdischer Rechte abhängig und damit, zumindest im Prinzip, reversibel. Ein hochrangiger kurdischer Politiker verwendet für diesen Ansatz das Bild der Investition in ein Unternehmen, die je nach Ertragslage und zukünftigen Erfolgsaussichten wieder zurückgezogen werden kann. Die Gründung eines unabhängigen Staates, der möglichst alle Kurden in der Region umfassen soll, bleibt ein „Traum“, also ein Fernziel, dessen Erfüllung durch die gegenwärtigen regionalen und internationalen Rahmenbedingungen nicht möglich ist.

Föderation als Investition auf Zeit?

Die Kurden haben im Verfassungsprozess versucht, möglichst große Entscheidungskompetenzen für die Regionen durchzusetzen, da jede Zuständigkeitsverlagerung nach Bagdad de facto eine Schwächung ihrer bestehenden Institutionen bedeutet. Im Verfassungsentwurf liegt die residuale Gesetzgebungskompetenz bei den Regionen, d.h. regionale Gesetze haben im Bereich der gemeinsamen Kompetenzen Vorrang vor Bestimmungen des Bundes. (§111, §117.2) Die exklusive Zuständigkeit des Zentralstaates beschränkt sich auf die Außenbeziehungen, Verteidigung sowie Fiskal- und Zollpolitik. Die bestehenden kurdischen Außenvertretungen bleiben als Teile der jeweiligen irakischen Botschaften erhalten; die Zuständigkeit für die innere Sicherheit wird den Regionen übertragen. Auch in anderen sensiblen Bereichen wie der Rolle der islamischen *Schari'* bei der Gesetzgebung wird die Zentralregierung in Bagdad kaum Einfluss auf die kurdische Region nehmen können.

Kompetenzen für die Regionen

In der Schlüsselfrage der Verteilung der Einnahmen aus dem Export von Öl und Gas ist der Text des Entwurfs schwammig, im Bezug auf die bestehende Förderung findet

sich ein Mitbestimmungsrecht der Regionen, für zukünftig zu erschließende Reserven kann sogar die Forderung nach deren exklusiver Zuständigkeit abgeleitet werden (§109). Diese Regelung ist eine Kompromissregelung zwischen der Ausgangsposition der Kurden, die diese Einnahmen zum großen Teil den Regionen übertragen wollten und der Überzeugung des schiitischen Großayatullahs *al-Sistani*, der auf einer gerechten Verteilung des Ölreichtums unter allen irakischen Bevölkerungsgruppen bestand.

Eine zentrale Streitfrage in diesem Zusammenhang, an der schon frühere kurdische Autonomieprojekte scheiterten, ist der geographische Zuschnitt der kurdischen Region. Die Kurden fordern den Anschluss einiger angrenzender Gebiete mit hohem kurdischen Bevölkerungsanteil, insbesondere der ölreichen Stadt Kirkuk. Die Zusammensetzung der Bevölkerung Kirkuks ist von Saddam durch die Vertreibungen von Kurden und die gezielte Ansiedlung von Arabern aus anderen Teilen des Irak manipuliert worden. Die ursprünglichen Anteile der arabischen, kurdischen und turkomanischen Bevölkerungsgruppen lassen sich heute kaum mehr rekonstruieren und die Daten alter Volkszählungen sind umstritten. Der Verfassungsentwurf bekräftigt §58 der Übergangsverfassung, dessen Bestimmungen in den von den Kurden beanspruchten Gebieten eine „Normalisierung“ der Bevölkerungsstruktur gefolgt von einer Volkszählung und einem Referendum über den Anschluss an die kurdische Region bis Ende 2007 vorsehen (§136.2). Beide Vorhaben bergen enorme Sprengkraft in einer aufgeheizten, von ethnischer Mobilisierung gekennzeichneten Situation.

Für die Kurden bietet die Schaffung eines föderalen Irak die historische Chance auf weitgehende Entscheidungsautonomie verbunden mit konstitutionellen Garantien gegen die in der Vergangenheit of blutigen Interventionen des Zentralstaats. Der gegenwärtige Verfassungsentwurf sieht auch für die nicht-kurdischen Teile des Irak die Möglichkeit der Bildung neuer Regionen aus den bestehenden Provinzen vor, deren Details durch ein einfaches Gesetz spezifiziert werden sollen. Diese Regelung ist der wohl umstrittenste Teil des Entwurfs und wird von zahlreichen Irakern, insbesondere Angehörigen der arabisch-sunnitischen Minderheit, erbittert bekämpft. Obwohl grundsätzlich die Dezentralisierung der traditionell von Bagdad gesteuerten autoritären Staatsgewalt zu befürworten ist, birgt der gegenwärtige Prozess der geographischen Reorganisation durch die Kombination von „fluiden“ gesellschaftlichen Identitätszuschreibungen und der Schwäche des Zentralstaats enorme Risiken. Die durch Jahrzehnte repressiver Herrschaft atomisierte irakische Gesellschaft, in der alle Institutionen ziviler Selbstorganisationen systematisch zerstört wurden, wird von einer Welle ethnisch-konfessioneller Mobilisierung erfasst, die bestehende, komplexe Identitäten auf einfache Zuschreibungen wie „schiitisch“ oder „sunnitisch“ reduziert. Auf dieser Basis fordert der von Iran unterstützten „Oberste Rat der islamischen Revolution“ die Formung einer aus nicht weniger als neun überwiegend schiitischen Provinzen bestehenden Mega-Region im Süd- und Zentralirak. Viele Iraker lehnen aber den konfessionellen Bezug als primäres Identitätsmerkmal ab, dessen Dichotomie von zahlreichen familiären und tribalen Verbindungen überbrückt wird. Die zentrifugale Dynamik der Gründung von ethnisch weitgehend homogenen Regionen mit weitreichenden Kompetenzen dürfte aufgrund der mangelnden Attraktivität der weitgehend paralysierten Zentrale die Gefahr einer gewaltsamen Teilung des Irak verstärken.

Geographie als Streitpunkt

Föderale Dezentralisierung

C·A·P

Centrum für angewandte
Politikforschung

© 2005

Maria-Theresia-Str. 21

81675 München

Telefon 089 · 2180 1300

Telefax 089 · 2180 1320

E-Mail redaktion@cap-lmu.dewww.cap.lmu.de