

A stylized map of Iraq composed of a grid of dots. Most dots are grey, but several are red, highlighting specific regions or points of interest. The dots are arranged to form the geographical shape of the country.

Irak – Ministerpräsident al-Maliki als politischer Überlebenskünstler

Machtkampf um die Führung löst zentrale Probleme nicht

ACHIM VOGT
Juli 2012

- Nach Monaten eines brutalen Machtkampfes scheint der irakische Ministerpräsident Nuri al-Maliki sein politisches Überleben vorerst gesichert zu haben. Seine politischen Gegner sind mit dem Versuch gescheitert, ihn abzusetzen.
- Al-Maliki ist es in den vergangenen Jahren gelungen, seine Machtbasis zu konsolidieren. Dabei zeigt er in seinem Regierungshandeln eine zunehmend autoritäre Tendenz. Kritiker werfen ihm vor, den Irak in eine neue Diktatur zu führen.
- Der innenpolitische Streit zwischen den politischen Akteuren symbolisiert die Fragilität des Irak fast ein Jahrzehnt nach dem Sturz Saddam Husseins. Es fehlt die Bildung einer politischen Kultur, die eine stabile Nachkriegsordnung möglich machen würde.
- Der Streit um die Vergabe von Öl-Konzessionen wirft ein Schlaglicht auf die gestörten Beziehungen zwischen der Zentralregierung und der kurdischen Autonomieregion. Ohne die Verabschiedung des lange überfälligen Öl-Gesetzes wird sich die innenpolitische Situation nicht beruhigen.
- Die ethnischen und religiösen Gruppen und politischen Akteure des Irak müssen sich auf eine gemeinsame Vision einigen, bevor weitere zentrale Fragen wie die künftige föderale Ordnung des Irak gelöst werden können.



Punktsieg mit Folgen

Es scheint, als habe der irakische Ministerpräsident Nuri al-Maliki auch den jüngsten politischen Machtkampf um die Führung des Staates gewonnen. Noch im Frühjahr 2012 hatte es so ausgesehen, als könnten seine innenpolitischen Gegner mit dem Versuch eines Misstrauensvotums im Parlament Erfolg haben. Zur Jahresmitte hat al-Maliki die Gefahr seiner Absetzung zunächst gebannt und ist seinerseits in die politische Offensive gegangen.

Der Machtkampf zieht sich mit Unterbrechungen seit den Parlamentswahlen im März 2010 hin und hat, seit der Irak nach dem Abzug der letzten amerikanischen Truppen im Dezember 2011 seine volle staatliche Souveränität wiedererlangte, eine neue gefährliche Dynamik entwickelt. Die Anzeichen und Vorwürfe mehren sich, dass Nuri al-Maliki seine persönliche Macht zu konsolidieren versucht und in seiner Amtsführung zunehmend autoritäre Züge zeigt. Gelegentlich wurden von seinen Gegnern schon Vergleiche zu dem Regime Saddam Husseins und dessen Baath-Partei gezogen.

Selbst wenn al-Maliki den Kampf um sein politisches Überleben langfristig gewinnen sollte, zahlt der Irak einen hohen Preis für den monatelangen Streit der politischen Leitfiguren des Landes und die damit verbundene weitgehende Blockade in der Innenpolitik. Noch immer haben sich die politischen Akteure nicht auf eine gemeinsame Vision des künftigen Staates geeinigt. Folgerichtig sind wesentliche Gesetze nicht verabschiedet worden und die zentrifugalen Kräfte verstärken sich. Auch fast ein Jahrzehnt nach dem Einmarsch der US-geführten Truppen und dem Sturz des Regimes von Saddam Hussein im Frühjahr 2003 ist die Gefahr weiterer militärischer Konfrontationen zwischen den ethnisch-religiösen Gruppen und politischen Kräften nicht gebannt – selbst ein Scheitern des Irak als geeinter Staat ist zwar kurz- und mittelfristig unwahrscheinlich, kann aber langfristig nach wie vor nicht völlig ausgeschlossen werden.

Prozess gegen den Vizepräsidenten

Nur wenige Stunden nachdem die letzten amerikanischen Truppen am 15. Dezember 2011 in einer feierlichen Zeremonie im Beisein von US-Verteidigungsmini-

ster Leon Panetta in Bagdad verabschiedet worden waren, umstellten irakische Militärs die Häuser des Vizepräsidenten Tariq al-Hashimi, des Finanzministers Rafi al-Issawi und des stellvertretenden Ministerpräsidenten Saleh al-Mutlaq. Die hochrangigen Politiker wurden unter Hausarrest gestellt. Alle drei sind führende Mitglieder der *Iraqiyya*-Koalition, die mit Nuri al-Malikis *State of Law*-Koalition zwar offiziell in einer Regierungsallianz vereint ist, faktisch aber die wichtigste Opposition zu al-Malikis Machtanspruch bildet.

Nach den Wahlen vom März 2010 hatten sich beide Gruppen ein acht Monate langes Gerangel um die Macht geliefert, bevor es im Dezember 2010 endlich zur Regierungsbildung kam. Zwar hatte *Iraqiyya*, geführt von Iyad Allawi, bei den Wahlen zwei Sitze mehr errungen als *State of Law*, doch war es al-Maliki gelungen, seine zerstrittenen Gegner auszumanövrieren.

Vor allem Hashimi wird vorgeworfen, Todesschwadronen befehligt zu haben, auf deren Konto zahlreiche Auftragsmorde gehen sollen. Hashimi bestreitet die Vorwürfe und spricht von einer politischen Kampagne. Zwar darf vermutet werden, dass alle wichtigen Führer des Landes in der Vergangenheit in politische Gewaltakte verwickelt waren, doch deutet insbesondere der Zeitpunkt der Anklageerhebung darauf hin, dass al-Maliki die Aktion von langer Hand geplant hatte.

Der Schlag gegen Vizepräsident Tariq al-Hashimi legte die alten Wunden wieder offen und riss zugleich neue Gräben auf, die sowohl innen- als auch regionalpolitisch nur schwer wieder zuzuschütten sein werden. Hashimi gelang nach der Aufhebung seines Hausarrestes die Flucht nach Kurdistan, von wo er später über Katar und Saudi-Arabien in die Türkei weiterreiste. Die Spannungen zwischen der Zentralregierung in Bagdad und den Kurden verschärfen sich durch die Affäre, das Verhältnis zwischen dem Irak und der Türkei kühlt sich merklich ab.

Mitte Juli 2012 ist das Verfahren gegen Hashimi eine Hängepartie. Die Anwälte des Vizepräsidenten haben das Berufungsgericht angerufen, um die Anhörung wichtiger Zeugen – darunter Staatspräsident Talabani – zu erreichen. Diese war vom *Central Criminal Court of Iraq* (CCCI) in Bagdad, wo der Prozess anhängig ist, abgelehnt worden. Ein neuer Verhandlungstermin ist für den 24. Juli 2012 angesetzt.

Kampf um die Macht

Vordergründig geht es im Irak um einen Machtkampf. Nachdem es al-Maliki 2010 gelungen war, das Amt des Ministerpräsidenten zu verteidigen, das er 2006 erstmals erobert hatte, halten ihm seine innenpolitischen Gegner nun autoritäre Züge und eine Rückkehr zu den Mechanismen der jahrzehntelang herrschenden Baath-Partei vor. Der kurdische Regionalpräsident Masud Barzani warf al-Maliki im März 2012 vor, das Land in den Abgrund zu treiben. Eine kleine Gruppe sei dabei, den »Irak in eine Diktatur« zu verwandeln.

In der Tat hat es al-Maliki verstanden, seine Macht in den vergangenen Jahren sukzessive zu konsolidieren. Aus dem ehemals nur mit geringen Befugnissen ausgestatteten Ministerpräsidenten ist ein aus Sicht seiner Gegner übermächtiger Politiker geworden. Al-Maliki hat nach und nach die persönliche Befehlsgewalt über die Spezialkräfte der Armee, die Kommandostrukturen des Militärs sowie die Geheimdienste übernommen. Zum einen umging er damit die sicherheitsrelevanten Ministerien wie Verteidigung und Inneres, zum anderen sorgte er durch die gezielte Platzierung loyaler Kommandeure – auch in den Provinzen – dafür, dass die Gefahr eines Putsches aus dem Militär heraus minimiert wurde. Hinzu kommt, dass al-Malikis Regierung auch mehr als anderthalb Jahre nach der Kabinettsbildung nicht vollständig ist und der Premierminister ausgerechnet die Ministerien für Verteidigung und Inneres sowie das Staatsministerium für Nationale Sicherheit kommissarisch weiterhin selbst führt.

Al-Malikis Widersacher versuchten in den ersten Monaten des Jahres 2012, ihre Reihen zu schließen und Druck auf den Ministerpräsidenten auszuüben. Bei einem Treffen in Erbil, der Hauptstadt der kurdischen Autonomieregion, am 28. April 2012 unterzeichneten der kurdische Regionalpräsident Masud Barzani, der Führer der *Iraqiyya*, Iyad Allawi, der ebenfalls zu *Iraqiyya* gehörende Parlamentssprecher Usama al-Nujayfi und der Führer der radikalen Schiitenpartei der Sadristen, Moqtada al-Sadr, einen Forderungskatalog von neun Punkten. Al-Maliki wurde darin vor allem aufgefordert, innerhalb von 15 Tagen das von Barzani initiierte *Erbil-Agreement* zu implementieren, das im November 2010 das Zustandekommen einer Regierung erst möglich gemacht hatte. Unter anderem war darin die Bildung eines *National Council for Security Policies* vorgesehen, mit dem *Iraqiyya*-Chef

Iyad Allawi für den entgangenen Posten des Premiers kompensiert werden sollte. Seit der Wiederwahl zum Ministerpräsidenten hatte al-Maliki keinerlei Anzeichen erkennen lassen, dass er zur Umsetzung des Beschlusses bereit sei.

Nachdem dieses erste Ultimatum abgelaufen war, trafen sich die al-Maliki-Gegner am 19. Mai 2012 in der schiitischen Stadt Nadschaf und setzten al-Malikis Partei eine neue Frist: Innerhalb einer Woche sollte diese einen alternativen Kandidaten für die Wahl des Ministerpräsidenten benennen. Erwartungsgemäß verstrich auch dieses Ultimatum folgenlos. Zwar trafen sich die Parteiführer mindestens noch ein weiteres Mal, doch einen neuen Beschluss brachten sie nicht mehr zustande.

Es ist offensichtlich, dass sich al-Malikis Widersacher verkalkuliert haben. Das von ihnen mehrfach angedrohte Misstrauensvotum wird nicht stattfinden, weil die Opposition die für einen Erfolg notwendige Zahl von 163 Abgeordneten nicht zusammenbringt. Stattdessen gibt sich al-Maliki siegessicher und hat intern angekündigt, notfalls vorgezogene Neuwahlen zu organisieren.

Vor allem die sehr heterogen aus Sunniten und Schiiten zusammengesetzte *Iraqiyya*-Liste ist anfällig für al-Malikis Ränkespiele. Nach mehreren Austritten verfügt sie schon jetzt nur noch über etwa 85 ihrer bei den Wahlen 2010 gewonnenen 91 Abgeordneten, weitere – vor allem schiitische – Parlamentarier könnten mittelfristig zu al-Malikis *State of Law*-Koalition überlaufen.

Aber auch die Sadristen spielen ein doppeltes Spiel. Immer wieder wechseln sie ihre politischen Positionen. In den vergangenen Wochen ließen sie durchblicken, dass es ihnen mehr um eine Reform der Politik al-Malikis gehe, die ihren Interessen entgegenkomme, als um seine Absetzung.

Derweil geht al-Maliki seinerseits in die Offensive. Als neues Opfer seiner Angriffe hat er sich nun den ebenfalls sunnitischen Parlamentssprecher Usama al-Nujayfi ausgesucht. Offiziell soll dessen Amtsführung überprüft werden. Es ist aber deutlich, dass Nujayfi vor allem deshalb ins Fadenkreuz geriet, weil er über eine schwächere politische Hausmacht als andere führende Politiker verfügt. Mit seinem Gegenangriff hat al-Maliki vor allem das Heft des Handelns wieder an sich gerissen und sich aus der Defensive der vergangenen Monate befreit.



Ungelöste Konflikte

Die persönlichen Händel zwischen al-Maliki und seinen politischen Gegnern haben dazu geführt, dass die zentralen Konflikte des Irak nicht nur nicht gelöst wurden, sondern sich im Gegenteil in den vergangenen Monaten weiter verschärft haben. Im Kern des politischen Streits steht die irakische Verfassung, die zwar im Oktober 2005 in einem Referendum von einer Mehrheit der Bevölkerung angenommen wurde, aber unter dem Vorbehalt einer Revision steht. Dieser Revisionsprozess ist seit 2007 politisch blockiert.

Alle wichtigen Streitpunkte, die für den Irak eine innere Zerreißprobe darstellen, drehen sich letztlich um die Frage, welche Staatskonstitution sich die irakischen politischen Akteure für ihr Land wünschen. In einer ethnisch und religiös extrem heterogenen Gesellschaft wie der irakischen muss vor allem die Frage der Machtverteilung zwischen dem Zentralstaat und den einzelnen Provinzen geklärt werden.

Es ist kein Zufall, dass insbesondere der Konflikt um die ölfreiche Provinz Kirkuk seit Jahren ohne Aussicht auf eine Lösung dahinschwelt. Das in Artikel 140 der irakischen Verfassung vorgesehene Referendum über die künftige Zugehörigkeit der Stadt ist nicht in Sicht. Im Zuge des Machtkampfes um Ministerpräsident al-Maliki beordnete dieser sein Kabinett am 8. Mai 2012 zu einer Sitzung in Kirkuk. Insbesondere seine kurdischen Gegenspieler provozierte er mit einer Bemerkung über die irakische Identität der Stadt. Kirkuk habe eine kurdische Identität, konterten kurdische Politiker.

Eine weitere Kabinettsitzung fand in Mossul statt. Auch hier versuchte al-Maliki, seinen Machtanspruch geltend zu machen. Die immer wieder von militanten Auseinandersetzungen erschütterte Stadt Mossul ist Hauptstadt der nordirakischen Provinz Niniveh. Dort gibt es zwischen Zentralstaat und Kurden einen zähen Streit über die *Disputed Internal Boundaries* (DIP).

Zwischen Oktober und Dezember 2011 hatten sich zudem gleich zwei der insgesamt 18 irakischen Provinzen (*Gouvernorate*) – Salahuddin und Diyala – zu einer autonomen Region erklärt.¹ Für al-Maliki, eifrig mit

der Konsolidierung seiner Macht im Zentralstaat beschäftigt, bedeutete dies eine Provokation. Er ging mit Unterstützung der Sicherheitskräfte gegen die abtrünnigen Provinzen vor. Der Zeitpunkt des Haftbefehls im Dezember 2011 gegen Vizepräsident Tariq al-Hashimi und Vizepremier Saleh al-Mutlaq, die sich beide massiv für eine stärkere Dezentralisierung des Landes ausgesprochen hatten, ist auch vor diesem Hintergrund zu sehen.

Streit ums Öl

Mit seiner »machiavellistischen Machtpolitik«² mag es Nuri al-Maliki zwar gelungen sein, jeden der zahlreichen Machtkämpfe der vergangenen Jahre für sich zu entscheiden und seine Position erheblich zu stärken, zugleich hat er damit jedoch so viele Akteure gegen sich aufgebracht, dass langfristig fraglich ist, ob er den Kampf einer gegen alle gewinnen kann.

Entscheidender ist jedoch, dass die Rehabilitierung des Staates nach zwei von Embargo und Krieg geprägten Jahrzehnten aufgrund der innenpolitischen Blockaden nicht vorangeht. Noch immer ist der Zentralstaat nicht in der Lage, die Bevölkerung verlässlich mit Strom, Wasser und anderen grundlegenden Dienstleistungen zu versorgen. Nicht zuletzt diese Unfähigkeit der Behörden hat die Zustimmung zu Forderungen nach größerer lokaler Autonomie wachsen lassen.

Zwar ist der Irak 2012 wieder auf Platz drei der Ölförderung unter den Mitgliedstaaten der OPEC geklettert und schickt sich an, den Iran als Nummer zwei zu überholen, doch finden dringend notwendige Investitionen in die Infrastruktur weiterhin nur ansatzweise statt. Obwohl internationale Ölfirmen und Konsortien seit 2008 insgesamt 15 Verträge mit der irakischen Regierung geschlossen haben, sind die Investoren bei ihrem Engagement im Irak weiter sehr zurückhaltend. So wurden bei der vierten Auktion von Explorationsfeldern im Mai 2012 von zwölf ausgeschriebenen Blöcken wegen mangelnden Interesses nur drei vergeben. Neben der weiterhin prekären Sicherheitslage in weiten Teilen des Irak sind auch die von der irakischen Regierung vorgegebenen Bedingungen für die auslän-

1. Kane, Sean/Hiltermann, Joost R./Alkadiiri, Raad (2012): Iraq's Federalism Quandary, in: *The National Interest*, Ausgabe März – April 2012; <http://national-interest.org/article/iraqs-federalism-quandary-6512> (aufgerufen am 16.7.2012).

2. Dodge, Toby (2012): The resistible rise of Nuri al-Maliki, in: *Open Democracy* (22. März 2012); <http://www.opendemocracy.net/toby-dodge/resistible-rise-of-nuri-al-maliki> (aufgerufen am 16.7.2012).



dischen Firmen unattraktiv: Statt Gewinnbeteiligungen bietet Bagdad lediglich einen sehr niedrigen Pauschalbetrag an, in der Regel zwischen fünf und sechs US-Dollar pro Barrel.

Mindestens so entscheidend für die Zurückhaltung der Investoren sind aber auch die innenpolitische Unsicherheit und die Unfähigkeit der politischen Kräfte im Irak, sich auf ein nationales Ölgesetz und klare Rahmenbedingungen zu verständigen. Im April 2012 stellten die Kurden den Export von Öl ein und warfen der Zentralregierung vor, den Kurden zustehende Einnahmen von mehr als einer Milliarde US-Dollar zurückzuhalten. Im Gegenzug beschuldigte die Regierung in Bagdad die Kurden, Einnahmen aus dem Verkauf ihres Öls nicht in die Staatskasse einzuzahlen und drohte, die der kurdischen Autonomieregion zustehenden Zahlungen aus dem Staatshaushalt einzustellen.

Zuletzt spitzte sich der Streit zu, als Weltmarktführer ExxonMobil einen separaten Vertrag mit der kurdischen Regionalregierung schloss. Auch Druck von höchster Stelle – so in einem Schreiben von Premier al-Maliki an US-Präsident Barack Obama – hat ExxonMobil bislang nicht dazu gebracht, den Vertrag zu kündigen. Offiziell ist davon die Rede, dass der Vertrag eingefroren sei. Interessant ist dabei, dass das Unternehmen schon über eine Lizenz im Südirak verfügt und diese eher aufs Spiel zu setzen scheint, als auf die lukrativen Aussichten im kurdischen Teil zu verzichten. Von der vierten Auktion im Mai 2012 wurde ExxonMobil ausgeschlossen. Besonders politische Brisanz erhält der Fall ExxonMobil auch dadurch, dass dessen Explorationsgebiete teilweise in den zwischen Kurden und Zentralregierung umstrittenen Gebieten liegen.

Am 15. Juli 2012 warnte die irakische Regierung zudem die Türkei vor einer Verschlechterung der bilateralen Beziehungen. Grund dafür war ein Abkommen, das im Mai zwischen der kurdischen Regionalregierung und Ankara unterzeichnet worden war. Derzeit exportieren die Kurden Rohöl mit Tanklastern in die Türkei und erhalten von dort raffinierte Produkte zurück. Längerfris-

tig ist die Türkei interessiert, als Transitland für kurdisches Öl und Gas zu fungieren. Zwar hat die Türkei kein Interesse an einer Schwächung des Irak, doch zeigen die Konflikte um die Ölverträge und das Exil für Tariq al-Hashimi, dass Ankara die Politik von Premier al-Maliki kritisch beobachtet.

Fazit

Iraks Ministerpräsident Nuri al-Maliki hat – zumindest vorläufig – auch den jüngsten Machtkampf gewonnen und bleibt im Amt. Seine innenpolitischen Gegner sind mit dem Versuch gescheitert, ihn abzusetzen und haben sich durch diese Niederlage geschwächt. Eine personelle Alternative zu al-Maliki ist derzeit nicht in Sicht.

Damit bleiben zunächst auch die autoritären Tendenzen al-Malikis, der seine Machtbasis kontinuierlich ausbaut, ohne Folgen. Demokratische Kontrollmechanismen sind im Irak noch immer schwach ausgeprägt. Für die internationale Gemeinschaft ist es von großer Wichtigkeit, auf al-Maliki einzuwirken und die von diesem immer wieder postulierten demokratischen Werte nachhaltig einzufordern. Zugleich muss die irakische Opposition sich bemühen, eine geeinte Position gegenüber dem Premier und damit ein stärkeres Gegengewicht zu entwickeln.

Sowohl die lokalen Akteure als auch die internationale Gemeinschaft haben in den vergangenen Jahren nur mäßiges Interesse daran gezeigt, die auch ein Jahrzehnt nach dem Sturz Saddam Husseins noch immer ungelösten zentralen Probleme wie die Revision der Verfassung, die Frage des Föderalismus und das lange überfällige Ölgesetz – um nur die wichtigsten zu nennen – anzugehen.

Allerdings werden diese und andere Gesetze nur dann sinnvoll verabschiedet werden können, wenn sich die Bürger/innen in einem möglichst partizipativen Prozess auf die Rahmenbedingungen des Staates geeinigt und eine Vision entwickelt haben, wie ein lebensfähiger Irak künftig konstituiert sein soll.



Über den Autor

Achim Vogt ist langjähriger Mitarbeiter der Friedrich-Ebert-Stiftung. Seit Mitte 2008 leitet er das Büro der FES in Amman und ist neben Jordanien auch für den Irak zuständig.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Naher/Mittlerer Osten und Nordafrika
Hiroshimastr. 28 | 10785 Berlin | Germany

Verantwortlich:
Dr. Beyhan Şentürk, Referentin für Irak

Tel.: ++49-30-269-35-7426 | Fax: ++49-30-269-35-9233
<http://www.fes.de/nahost>

Bestellungen/Kontakt:
info.nahost@fes.de

Die Friedrich-Ebert-Stiftung ist seit 2004 mit Projekten im Irak tätig. Neben Veranstaltungen zum Verfassungsprozess und im Medienbereich stellte die Ausbildung und Begleitung von insgesamt rund 30.000 irakischen Wahlbeobachter/innen zwischen 2005 und 2010 einen Schwerpunkt der Arbeit dar. Im Oktober 2011 präsentierte die FES gemeinsam mit irakischen Partnerorganisationen einen Alternativentwurf zum von der irakischen Regierung eingebrachten Vorschlag für ein Parteiengesetz im Irak. Anfang 2012 veröffentlichte die FES gemeinsam mit dem Identity Center den *Guide to the Iraqi Parliament*, der online unter www.iraqiparliament.info/en aufgerufen werden kann.

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.