

Philipps



Universität
Marburg

MENA direkt

Kurzanalyse

Schriftenreihe des Fachgebiets Politik
am Centrum für Nah-und Mittelost-Studien (CNMS)

**Dysfunktionale Demokratie: Korruption, Proporz
und der innenpolitische Machtkampf im Irak**

Hauke Feickert

No. 15 – Dezember 2016 – ISSN: 2364 – 7035

Dysfunktionale Demokratie: Korruption, Proporz und der innenpolitische Machtkampf im Irak

Zusammenfassung

- Im irakischen Parlament beteiligen sich Abgeordnete aus verschiedenen Lagern und Ethnien an einem informellen Bündnis gegen die Regierung.
- Die sogenannte Reform Front hat mehreren Ministern wegen Korruptionsvorwürfen das Vertrauen entzogen und damit demonstriert, dass Premierminister Abadi über keine sichere Mehrheit mehr verfügt
- Die Angriffe werden von Vertrauten des ehemaligen Premiers Nuri al-Maliki angestoßen, der sich als potenzieller Nachfolger Abadis positioniert.
- Da die bisher übliche Spaltung der Abgeordneten in ethnisch-homogene Fraktionen durch die „Reform Front“ aufgehoben wird, könnte die nächste Regierung von dem bisherigen Proporzsystem abrücken.

Am 30. April 2016 brachen aufgebrachte Demonstranten in das irakische Regierungsviertel ein und besetzten das Parlamentsgebäude. Die Menschen reagierten damit auf den Widerstand der Parlamentarier gegen eine grundlegende Reform des politischen Systems. Seit Monaten forderten sie in Protesten die Bestrafung von korrupten Amtsträgern und die Herstellung einer effektiven Verwaltung. Nicht politische Beziehungen dürften bei der Ernennung von Staatsdienern eine Rolle spielen, sondern Fachkompetenz und Integrität. Auch der etablierte Parteienproporz, in dem allen politischen, religiösen und ethnischen Gruppen ein quotierter Postenanspruch in der Bundesregierung zugestanden wurde, sollte aufgegeben werden.

Führende Politiker reagierten mit öffentlicher Zustimmung auf den Ruf der Demonstranten. Iraks Präsident, der Kurde Fouad Masum, erklärte nach Wiedereröffnung des Parlaments, nun müsse man das Quotensystem der Parteien rasch überwinden.¹ Premierminister Haider al-Abadi von der schiitischen Rechtsstaatsallianz versprach, er werde sein Kabinett mit überparteilichen Personen entsprechend neu besetzen. Ein „Kabinett der Technokraten“ sollte der nach politischem Kalkül zusammengesetzten Ministerriege folgen. Tatsächlich erhielt der Premier dafür auch im Juli die nötige Unterstützung. Doch bereits im August brachten Abgeordnete seiner eigenen Partei Korruptionsvorwürfe gegen zentrale Kabinettsmitglieder vor. Zusammen mit Abgeordneten aus allen politischen, ethnischen und religiösen Lagern forderten sie deren sofortige Entlassung. Kurze Zeit später sprach das Parlament Abadis sunnitischen Verteidigungsminister und dem kurdischen Finanzminister das Misstrauen aus.

Die Demonstrationen und die Schachzüge der Parteien im Parlament haben die politischen Zukunftsperspektiven des Irak bereits jetzt stark beeinflusst: Zu keinem Zeitpunkt seit 2003 unterstützten nahezu alle Kräfte eine Abkehr vom Proporzsystem. Selbst kurdische Politiker, die

eine Quotierung bislang immer befürwortet hatten, rücken im aktuellen Machtkampf von der geltenden Regierungsformel ab. Parteichefs, die 2011/2012 noch erbittert über ihre Stellung in der Allparteienkoalition gekämpft hatten, stimmen nun überein, dass es so nicht mehr weitergehen kann. Dabei fordern die einen eine technokratische Regierung und Überparteilichkeit. Die anderen zielen darauf ab, eine Majoritätsregierung zu bilden, die von einer einfachen Mehrheit der Abgeordneten getragen wird und nicht alle Parteien quotiert repräsentieren muss.

Die beiden Visionen für das zukünftige politische System des Iraks werden in der gegenwärtigen Lage von vielen verschiedenen Akteuren unterstützt. Doch hat die politische Entwicklung des Sommers 2016 dazu geführt, dass sich klare politische Lager gebildet haben. So stehen Haider al-Abadi und der populistische Kleriker Muqtada as-Sadr für die Zurückdrängung parteipolitischer Kontrolle und der starren Quotierungsregel. Damit geht teils auch der Vorschlag einher, legislative Kompetenzen zu schwächen. Auf der anderen Seite fordert Ex-Premierminister Nuri al-Maliki, wie bereits in seinem Wahlkampf vor zwei Jahren, den Übergang zu einer einfachen Mehrheitsregierung, die ebenfalls die starre Quotenregelung beenden soll. Beiden Seiten ist es in der aktuellen Krise gelungen, ihre Vorstellung voranzutreiben, ohne dass ein klarer Ausgang vorhergesagt werden kann.

„Islahat al-Abadi“ – Der Reformprozess beginnt

Im Sommer 2015 verstärkte sich die Wut vieler Bürger über den schlechten Zustand der öffentlichen Verwaltung durch Ausfälle bei der Strom- und Wasserversorgung. Auch Enthüllungen über landesweite Korruptionfälle heizten die Stimmung weiter auf.² Am 31. Juli zogen daher Tausende Menschen im Südirak mit Parolen für eine effektive Verwaltung und für die Bestrafung von korrupten Amtsträgern durch die Straßen und setzten das politische Tauziehen um Reformen in Gang.

Die Massendemonstrationen stärkten zunächst Premierminister Haider al-Abadi. Seit seiner Amtsübernahme im September 2014 hatte er versprochen, die Staatsverwaltung professioneller und effektiver zu machen. Dabei war Abadi wiederholt gestoppt worden, weil Parteiinteressen berührt waren. Mit den Straßenprotesten im Rücken versuchte er nun, den Reformprozess per Dekret voranzutreiben. So verkündete der Regierungschef am 9. August die komplette Auflösung von vier Ministerien. Sechs weitere der insgesamt 33 Ministerien sollten außerdem zusammengelegt werden. Hunderte Führungskräfte würden dabei entlassen werden. Bei der Verschlinkung des Staatsapparats sollten auch Spitzenpolitiker nicht verschont werden. So erklärte Abadi die Posten der drei Stellvertreter des Staatspräsidenten für abgeschafft. Betroffen davon waren Ex-Premierminister Nuri al-Maliki, dessen ehemaliger Herausforderer, der säkulare Spitzenpolitiker Ayad Allawi, und der sunnitische Ex-Parlamentspräsident Usama an-Nujaifi. Weiterhin versprach Abadi die Aufsicht über die Verwendung staatlicher Mittel mithilfe zweier neuer Komitees zu verbessern. Sein bisheriges Reformprojekt, die Kompetenzen von acht Bundesministerien an die Provinzregierungen abzutreten, sollte beschleunigt umgesetzt werden.³ Nachdem bereits der hochangesehene Großayatollah Ali as-Sistani seine Unterstützung für die Demonstrationen und die Pläne des Premiers signalisiert hatte, konnte sich das Parlament dem Reformdruck zunächst nicht entziehen. Am 11. August begrüßte der Abgeordnetenrat (*majlis an-nuwwab al-iraqi*) einstimmig die Initiative Abadis. Doch die Einigkeit währte nur kurz. Bereits am 16. August rückten Anhänger Nuri al-Malikis in der Rechtsstaatsallianz (*i'tilaf dawlat al-qanun*) und

von Usama an-Nujaifi in der Vereinigten Reformkoalition (*i'tilaf muttahidun lil-islam*) von Abadi ab. Beide forderten von der Regierung einen Untersuchungsbericht über die Einnahme Mosuls durch den IS zurückzuziehen. Der Bericht identifizierte Maliki und Nujaifi als die Hauptverantwortlichen für Fehler der irakischen Sicherheitskräfte.

Im September gingen weitere Politiker auf Abstand, nachdem ein neues Parteiengesetz ausländische Finanzhilfen und paramilitärische Organisationen verbot. Am stärksten schädigte Abadi jedoch seine Gesetzesinitiative vom 13. Oktober, mit der Beamtengehälter neu austariert werden sollten. Das überstürzte und schlecht ausgearbeitete Gesetz wurde zum Ziel wütender Proteste. Ayatollah as-Sistani und zwei der wichtigsten schiitischen Parteienbündnisse, die religiös-konservative Bürgerallianz (*i'tilaf al-muwatin*) des jungen Klerikers Ammar al-Hakim und der sozialradikale Block der Freiheit (*kutlat al-ahrar*) von Muqtada as-Sadr, entzogen Abadi nun ihre aktive Unterstützung.

Am 2. November besiegelte der Abgeordnetenrat schließlich das vorläufige Ende der Reformphase Abadis (*islahat al-Abadi*), indem die Parlamentarier klarstellten, der Premierminister habe gar nicht das Recht, im Alleingang neue Gesetze vorzuschlagen.⁴ Die Auflösung und Verschmelzung von Ministerien etwa dürfe nur durch das Parlament vorgenommen werden. Auch sei die Entlassung der Stellvertreter des Präsidenten nicht verfassungsgemäß zustande gekommen. Die Betroffenen erhoben dagegen Verfassungsklage. Insgesamt wurde Abadi angehalten, seine Vorstöße künftig mit dem Parlament abzustimmen.

Das „Kabinett der Technokraten“

Im Februar 2016 setzten die Straßenproteste aufgrund des politischen Stillstands mit neuer Heftigkeit wieder ein. Nach Massenkundgebungen mit zehntausenden Teilnehmern im gesamten Südirak unternahm der Premierminister nochmals einen Reformvorstoß. In seiner Fernsehansprache vom 9. Februar kündigte Abadi an, er werde seine Ministerriege neu ordnen. Die schlechte Wirtschaftslage und die hohe Korruption müssten endlich von kompetenten Fachleuten, Technokraten und Akademikern bewältigt werden. Posten dürften nicht mehr primär nach Quoten besetzt werden. Abadi bat das Parlament nun ausdrücklich um Kooperation.

Die Parteien reagierten unterschiedlich. So erklärte Ayyad Allawi von der säkular-sunnitischen Nationalen Koalition (*i'tilaf al-wataniya*), er könne keine Rechtfertigung für eine Kabinettsumbildung erkennen.⁵ Doch stimmte er dem Vorschlag der Bürgerallianz (*muwatin*) von Ammar al-Hakim zu, ein Reformkomitee zu bilden, in dem alle wichtigen Parteiführer den Premierminister beraten sollten.

Aus Abadis eigener Allianz äußerte sich Ex-Premierminister Maliki skeptisch. Hinter dem Vorschlag einer Technokratenregierung sei eine anti-islamische, säkulare Agenda zu erkennen, meinte er. Es sei fraglich, ob Abadi noch ein geeigneter Regierungschef sei.⁶ Dem pflichtete auch Hakim bei, der forderte, dass für einen echten Kabinettsumbau auch der Premierminister selbst zurücktreten müsse. Sunnitische und kurdische Parteisprecher ließen wissen, sie würden nicht auf ihren quotierten Anteil von 33 bzw. 20 Prozent an Regierungsposten verzichten.⁷

Kooperativ zeigte sich allein der geistige Führer des Freiheitsblocks, Muqtada as-Sadr, der sich in einer emotionalen Rede für eine Reduzierung von Parteivertretern einsetzte. Seine Unterstützung knüpfte der schiitische Kleriker allerdings an eine Frist: Abadi müsse seine Kandidaten binnen 45 Tagen gekürt haben, ansonsten werde er empfehlen, ihm das Vertrauen zu entziehen.⁸

In den folgenden Tagen stießen Zehntausende von Sadr-Anhängern zu den Straßenkundgebungen für den Reformprozess, während sich die Gespräche über eine Regierungsumbildung hinzogen. Nach Ablauf von Sadrs Frist begannen die Demonstranten mit Sitzblockaden vor der „Grünen Zone“, dem abgeriegelten Regierungsquartier in Bagdad. Gerüchte machten die Runde, die Menschen könnten die Absperrungen stürmen.

Trotz dieser angespannten Atmosphäre brachte auch ein Treffen zwischen Abadi, Präsident Fouad Masum und Vertretern des Parlaments am 20. März keine Einigung. Selbst nach offizieller Einladung durch den Premierminister lehnten es einzelne Fraktionen wie die Nationale Koalition und die Kurdische Allianz ab, überhaupt Kandidaten für Abadis „Kabinett der Technokraten“ vorzuschlagen. So übergab Abadi am 31. März dem Abgeordnetenrat schließlich seine eigene Kandidatenliste. Darin wurden lediglich der sunnitische Verteidigungsminister und der schiitische Innenminister im Amt bestätigt, während alle übrigen Positionen von überparteilichen Fachleuten besetzt werden sollten.⁹ Eine Abstimmung wurde für zwei Wochen später anberaumt.

Spaltung der Legislative: Iraks Parteien verweigern sich

Zu Beginn der Parlamentssitzung vom 12. April deutete sich zunächst eine Einigung an: Premierminister Abadi hatte seine Kabinettsbildung nochmals angepasst und eine Reihe von Parteikandidaten aufgenommen. Die Zahl der „Technokraten“ sollte reduziert werden. Doch trotz dieses Entgegenkommens tauchten gleich zu Beginn der Parlamentssitzung neue Unstimmigkeiten auf. Uneinigkeit über den Ablauf der Rücktrittsbekundungen und Ministerernennungen machten ein Treffen zwischen Regierung und Fraktionsspitzen nötig. Das Gespräch blieb jedoch ohne Ergebnis. Der sunnitische Parlamentspräsident Salim al-Jouburi (*muttahidun*) entschied, die Abstimmung zu vertagen.

Die Ankündigung Jouburis versetzte die versammelten Abgeordneten in Aufruhr. Verärgerte Mitglieder stürmten das Podium. Stühle wurden geworfen und Rufe gegen das Proporzsystem wurden laut. Aus Protest gegen Jouburi wählten einige der anwesenden Parlamentarier einen neuen Versammlungsleiter. Anschließend riefen sie dazu auf, das Gebäude besetzt zu halten, um am folgenden Tag über die Regierung abzustimmen. Unterschriften zur Abwahl von Präsident Masum und Premierminister Abadi wurden gesammelt. Rund 115 von 328 Mitgliedern des Parlaments blieben über Nacht.¹⁰

Der Aufruhr hatte fast alle Fraktionen ergriffen. Neben der gesamten Fraktion der Sadr-nahen Freiheitspartei waren gut 40 Sympathisanten von Abadis innerparteilichem Gegner Maliki vertreten. Maliki selbst blieb dem Geschehen fern, lobte den Aufstand aber als reifen politischen Protest. Statt ihm war überraschenderweise Ayyad Allawi der prominenteste unter den anwesenden Politikern. Zusammen mit dem ehemaligen Spitzenkandidaten der sunnitisch-säkularen Kräfte beteiligte sich auch der Großteil von Allawis Nationaler Koalition und Abspalter aus der sunnitischen Vereinigten Reformkoalition an der Rebellion gegen Abadi und Parlamentspräsident Jouburi.¹¹ Nachdem auch der folgende Tag keine Annäherung gebracht hatte, wählten die unzufriedenen Abgeordneten am 14. April einen neuen Parlamentspräsidenten. Damit hatte sich die Legislative de facto gespalten.

In den folgenden zwei Wochen wechselten sich Sitzungen des regulären Parlaments mit solchen des abgespaltenen „Rumpfparlaments“ ab.¹² Im Tauziehen um die größere Zustimmung konnte sich Jouburi schließlich durchsetzen. Dazu trug aber weniger die Stärkung des Regierungslagers

bei, als vielmehr die Schwächung der Rebellen: So zog sich der Freiheitsblock Sadrs völlig aus den Parlamentssitzungen zurück. Abgeordnete anderer Fraktionen folgten dem Beispiel, sodass der „Rumpf“ schließlich nur noch rund 84 Mitglieder umfasste. Ein Mindestquorum kam nun nur noch in von Jouburi geleiteten Sitzungen zu Stande.

Zwist der Reformier – Abadi und Sadr

Mit dem Scheitern der Regierungsumbildung und dem Auszug des Freiheitsblocks aus dem Parlament wurde eine Konfrontation zwischen Haider al-Abadi und Muqtada as-Sadr unvermeidlich. Sadr hatte dem Premierminister seit Februar mehrfach Fristen gesetzt, um ein „Kabinett der Technokraten“ zu bilden. Durch Unterstützung der Massendemonstrationen hatte er die Parteien anzutreiben versucht. Damit hatte Sadr auch eine durchaus konstruktive Rolle gespielt. Doch der ausbleibende Reformierfolg Abadis drohte auch die Machtlosigkeit Sadrs offenzulegen.

Nachdem am 30. April erneut eine anberaumte Abstimmung im Parlament abgebrochen wurde, durchbrachen frustrierte Sadr-Anhänger schließlich die Absperrungen der Grünen Zone. Tausende Demonstranten strömten in das Regierungsviertel und drangen in das Parlamentsgebäude ein. Die Menschen riefen Parolen gegen Korruption und Machtmissbrauch und forderten erneut ein „Kabinett der Technokraten“.

Am folgenden Tag kamen die Demonstranten Aufrufen von Sadr-Anhängern nach und verließen die Sperrzone wieder. Bis auf entstandenen Sachschaden war die Besetzung des Regierungsviertels überraschend friedlich verlaufen und konnte symbolisch verstanden werden. Politisch verursachte die Aktion jedoch nur weiteren Stillstand. Parlamentspräsident Jouburi appellierte zwar an die Fraktionen, ihre Arbeit schnellstens wieder aufzunehmen. Doch neben dem Freiheitsblock erklärten nun auch die Kurden und die Nationale Koalition, sie würden vorerst nicht mehr an den Sitzungen teilnehmen. Beide verlangten für ihre Teilnahme Abadis Gewähr, dass ihre Ministerposten nicht angetastet werden würden.

Diese Blockade wirkte jedoch erneut als Brandbeschleuniger. Am 20. Mai stürmte eine wütende Menge, wiederum angeführt von Sadr-Anhängern, zum zweiten Mal die Grüne Zone. Nun kam es zu ersten Ausschreitungen mit den Sicherheitskräften, die Tränengas einsetzten. Mehrere Menschen kamen ums Leben und über 80 Personen wurden verletzt. Trotz des Widerstands drangen die Demonstranten kurzzeitig sogar in den Regierungssitz und die Büros von Haider al-Abadi ein.

Der Premierminister machte nach Wiederherstellung der Ordnung Muqtada as-Sadr für die Ausschreitungen verantwortlich und rief zur Beendigung der Demonstrationen auf. Sadr selbst wies die Verantwortung für die Eskalation von sich und rechtfertigte die Ereignisse mit dem politischen Stillstand. Doch seinen Einfluss auf die Regierungsbildung hatte Sadr mit der Eskalation der Straßenproteste nun ausgereizt. Unabhängige Demonstranten grenzten sich von ihm ab. Sein Aufruf zu neuen Kundgebungen nach Ende des Ramadans blieb ohne die vorherige Breitenwirkung. Mit dem Kollaps der Straßenproteste verlagerte sich der Kampf um Abadis Reformen nun noch stärker direkt ins Parlament. Dort positionierten sich die Gegner des Premierministers neu.

Vom „Rumpfparlament“ zur „Reform Front“

Parallel zu den eskalierenden Straßenprotesten Ende April hatte Abadi im Parlament kurzfristig die Mehrheit zurückgewonnen. Nach dem Rückzug des Freiheitsblocks hatte die reguläre Parlamentssitzung vom 26. April erstmals wieder das nötige Quorum erreicht. Premierminister Abadi rief in der Sitzung zur Einigkeit auf und kündigte weitere Reformschritte an. Abstimmungen über neue Minister vertagte der Premier aber ebenso wie eine Debatte über die prekäre Haushaltslage. Die Erstürmung der „Grünen Zone“ kurz darauf verzögerte den Reformprozess weiter, so dass Abadi erst einen Monat später echte Erfolge verbuchen konnte: In der Sitzung vom 29. Mai nutzten seine Unterstützer die Mehrheitsverhältnisse, um auf Vorschlag des Premiers fünf neue Minister zu wählen. Die übriggebliebenen 84 Abgeordneten des Rumpfparlaments gaben daraufhin die Formierung einer neuen, parteien- und ethnienübergreifenden Interessenplattform, der „Reform Front“ (*jabhat al-islahat*), bekannt und reichten Verfassungsklage gegen die nach ihrer Meinung falsch konstituierten Sitzung vom 26. April ein, mit der die Regierungsmehrheit wiederhergestellt worden war.

Nach einer weiteren folgenlosen Sitzung am 31. Mai beendete das Parlament zum Ramadan seine Sitzungsperiode. Doch angesichts der vorangegangenen Konflikte war die ordnungsgemäße Entlassung des Parlaments bereits eine positive Entwicklung. Haider al-Abadis Regierung schien mit der Tagung der Abgeordneten für den Moment wieder stabilisiert. Die Spaltung des Parlaments war aufgehoben. Das Reformprojekt blieb nach der geglückten Berufung der fünf Minister auf Kurs.

Dieser Eindruck wurde jedoch in Monatsfrist zunichtegemacht, als das irakische Verfassungsgericht unter dem Vorsitz von Medhat al-Mahmoud, einem langjährigen Unterstützer von Nuri al-Maliki, die Sitzung vom 26. April und alle folgenden Beschlüsse für ungültig erklärte. Damit war auch die Ernennung von Abadis neuen Ministern aufgehoben. Der Reformprozess wurde wieder auf die Startposition vom Februar zurückgeworfen. In der öffentlichen Wahrnehmung hatte die „Reform Front“ unter Maliki einen Sieg errungen.

Analyse: Einstellung der politischen Parteien zur „Reform Front“

Mit der Bildung der „Reform Front“ erlebt der Irak eine neue Art der politischen Debatte: Nach über zehn Jahren, in denen die wichtigsten Fraktionen untereinander auf Einigkeit, ethnische Balance und Teilhabe setzten, kommen nun aus ihren eigenen Reihen Forderungen nach Alternativen. Die grundsätzliche Akzeptanz der großen Parteien zur Allparteienkoalition, dem Proporzsystem und der Patronage ist zerbrochen. Wie sich die politischen Kräfte neu austarieren werden, ist noch unklar. Ein Anhaltspunkt ist jedoch die Zusammensetzung der „Reform Front“, die zurzeit zwar lediglich Netzwerkcharakter besitzt und keineswegs einen dauerhaften, stabilen Oppositionsblock darstellt. Dennoch kann eine kurze Analyse über die Einstellung der Parteien zur „Reform Front“ Interessen und Motivationen anschaulicher machen, die ihren Erfolg erklärt.

Die Rechtsstaatsallianz (*i'tilaf dawlat al-qanun*): Durch die größte Parlamentsfraktion, mit 92 Sitzen die Gewinnerin der Wahlen von 2014, geht ein scharfer Riss. Aus der Allianz sind über 40 Abgeordnete in die „Reform Front“ eingetreten. Viele sehen offenbar in Haider al-Abadi, der ebenfalls der Rechtsstaatsallianz angehört, und seinem Ziel einer „Technokratenregierung“ eine

Gefahr für die eigene Machtposition. Zudem zeigen die Abgeordneten größere Loyalität zu Maliki, der die Allianz 2007 gegründet hat und sie weiterhin führt. Die Rechtsstaatsallianz ist in der Regierungszeit Malikis stark gewachsen. Einst die kleinste der schiitisch-islamischen Parteien ist sie seit der Parlamentswahl 2014 mit Abstand die größte Fraktion. Im Kern verfolgt die Partei drei Ziele: Nationale Dominanz der schiitischen Islamisten und ihres rechtskonservativen Programms; Dominanz der Rechtsstaatsallianz gegenüber den übrigen schiitischen Parteien; Stärkung der Rechtsstaatsallianz in der Regierung durch Reduzierung starker Koalitionspartner. Mit dem kompromissbereiten und tendenziell säkular eingestellten Abadi sind diese Ziele nicht zu erfüllen. Daher wird die „Reform Front“ als Oppositionsbündnis gegen Abadi für Malikis Anhänger attraktiv.

Freiheitsblock (*kutlat al-ahrar*): Die 34 Abgeordneten des Freiheitsblocks waren Initiatoren des Protests gegen Parlamentspräsident Jouburi und bildeten zunächst den Kern des Rumpfparlaments. Dort beteiligten sich Abgeordnete des Freiheitsblocks auch an der Unterschriftensammlung gegen Präsident Masum und Premierminister Abadi, denen sie vorwarfen, sich nicht entschieden genug gegen die Parteien und für eine Technokratenregierung einzusetzen. Damit trug der Freiheitsblock den Straßenprotest gegen das Proporzsystem ins Parlament. Die Anhänger des sozialradikalen schiitischen Predigers Muqtada as-Sadr versprachen sich damit eine Stärkung ihrer Popularität, ein Ende der ethnisch-religiösen Spaltung und einen neuen nationalen Konsens. Vor einer weitergehenden Destabilisierung schreckten die Abgeordneten des Freiheitsblocks aber schließlich zurück: Noch vor der Bildung der „Reform Front“ schieden sie im Protest aus dem Parlament aus. Eine Kooperation mit Maliki und Allawi, beide ja erklärte Gegner von Abadis „Kabinett der Technokraten“, war von vornherein unmöglich. Aus Mangel an besseren Optionen unterstützt der Freiheitsblock seither den Kabinettsumbau Haider al-Abadis, obwohl dessen Ansatz hinter den grundsätzlichen Forderungen Muqtada as-Sadrs zurückbleibt.

Die Bürgerallianz (*i'tilaf al-muwatin*): Trotz der Skepsis gegen Abadis Reformpläne blieben die 29 Abgeordneten der Bürgerallianz während der Spaltung des Parlaments auf Regierungsseite. In der Partei stoßen sowohl die Technokratenidee Abadis als auch der Aufstand Malikis und Allawis auf Ablehnung: Als kleinste und konservativste der schiitisch-islamischen Gruppen muss sie bei beiden Varianten einen Bedeutungsverlust fürchten. Die Allianz unter Führung von Ammar al-Hakim gilt als überzeugteste Repräsentantin des etablierten Konsens- und Proporzsystems. Seit 2003 konnte sie sich immer wieder als Vermittlerin, insbesondere zwischen Kurden und Schiiten, hervortun. Die tragende Partei in der Bürgerallianz, der Hohe Islamische Rat im Irak, verfolgt seit Jahren die Idee eines nach ethnisch-religiösen Kriterien austarierten Bundesstaats. Dadurch ist die Partei für irakische Nationalisten zwar ein rotes Tuch. Andererseits tritt sie gerade im Konfliktfall in der Vermittlerrolle auf. Aktuell bemüht sich die Bürgerallianz, die Reformpläne Abadis mit diesen Grundsätzen zu verbinden. Entsprechend akzeptiert die Allianz die Kabinettsumbildung, besteht aber auf eine enge Absprache. Ammar al-Hakim möchte einen Nationalen Sicherheitsrat bilden, in dem die wichtigen Parteiführer sitzen sollen und der den Premier de facto beaufsichtigen soll.

Die Nationale Koalition (*i'tilaf al-wataniya*): Die Nationale Koalition hatte die Reformvorschläge Abadis von Anfang an abgelehnt, sich am 14. April dem Rumpfparlament und am 29. Mai der „Reform Front“ angeschlossen. Obwohl selbst als säkulares, überkonfessionelles Bündnis organisiert, fürchtet die Führung der Nationalen Koalition um Ayad Allawi, dass die Reformen von

allen Parteien ihre Position am meisten schwächen würden. Nach ihrer Umsetzung könnte der schiitisch-religiöse Politiker Abadi für sich in Anspruch nehmen, eine technokratisch-überkonfessionelle Regierung anzuführen. Wie bereits in den Jahren unter Premierminister Maliki könnte die Regierung dann versuchen, sunnitische Abgeordneten mit einer nationalen Rhetorik und Patronageversprechen an sich zu ziehen. Diese Befürchtung wird durch den Aufstieg der Vereinigten Reformkoalition, einer Abspaltung aus der gemeinsamen sunnitisch-säkular geprägten Iqaiya-Allianz, befördert. Zudem könnte die Regierung versuchen, eine substanzielle Beteiligung der Sunniten durch Auflösung der Quotenregel zu verhindern. Dies alles führt zu einer Oppositionshaltung der Nationalen Koalition gegen grundsätzliche Änderungen. Aktuell sind die Stimmverhältnisse der 21 Abgeordneten im Unklaren. Ayad Allawi hat allerdings die Idee Ammar al-Hakims, einen Nationalen Sicherheitsrat zu bilden, begrüßt.

Die Vereinigte Reformkoalition (*i'tilaf muttahidun lil-islah*): Die Koalition hat sich erst zu Beginn des Aufruhrs gegen Parlamentspräsident Jouburi, einem Mitglied dieser Koalition, auf der Seite von Haider al-Abadi positioniert. Ähnlich wie die Nationale Koalition hatte die Führung der Vereinigten Reformkoalition um Vizepräsident Usama an-Nujaifi eine Veränderung der bisherigen Kabinettszusammensetzung zunächst abgelehnt. Dabei ging es weniger um taktische Überlegungen, wie im Falle Allawis: Generell stimmt die Vereinigte Reformkoalition dem Proporzsystem zu und möchte dies weiter stärken, indem auf sunnitischem Gebiet eine autonome Region, nach dem Muster Kurdistans, gebildet wird. Zudem steht die technokratische Richtung der konservativ-islamischen Grundausrichtung der Koalition, zu der auch die irakische Muslimbruderschaft gehört, entgegen. Dennoch steht die Vereinigte Reformkoalition der Regierung näher als der „Reform Front“ unter Maliki und Allawi: Mit beiden Politikern hat Nujaifi in den letzten Jahren zusammengearbeitet und als Untergebener schlechte Erfahrungen gesammelt. Vor allem aber befürworteten sowohl Maliki als auch Allawi einen starken Zentralstaat und lehnen die weitere Föderalisierung des Landes ab. Dagegen erhofft sich die Vereinigte Reformkoalition von Abadi ein größeres Entgegenkommen und insgesamt mehr Einfluss und Respekt. Aktuell sind die Mitglieder der Koalition in ihrer Loyalität zur Regierung dennoch gespalten. Ein Teil der 23 Abgeordneten kooperiert durchaus partiell mit der „Reform Front“.

Die Kurdische Allianz (*Partiya Democrata Kurdistan – KDP/ Yeketiya Nishtimaniy Kurdistan – PUK/ Bzutnewey Gorran – Gorran*): Die Kurden sind 2014 nicht in einem gemeinsamen Wahlbündnis angetreten und haben keine gemeinsame Fraktion gebildet. Dennoch galt bislang, dass die 55 Abgeordneten im Parlament ihre Stimmen vereinen, um kurdische Interessen gemeinsam zu vertreten. Seit August 2015 ist diese Einheit zerbrochen. Der Grund dafür ist die rechtswidrige Verlängerung der Amtszeit für den Präsidenten der Autonomen Kurdischen Region, Masoud Barzani. Neben Kritik am autokratischen Regierungsstil des KDP-Vorsitzenden fördern Barzanis Klanwirtschaft und sein Ziel der kurdischen Unabhängigkeit das Zerwürfnis: Vor allem die PUK spricht sich für den Verbleib im irakischen Bundesstaat aus. In der aktuellen Krise sind die innerkurdischen Zerwürfnisse offen zutage getreten. Während KDP-Abgeordnete auf den Erhalt des bestehenden Proporzsystems pochten und den Sitzungen des Parlaments fernblieben, nahmen PUK- und Gorran-Abgeordnete gemeinsam die Arbeit in Bagdad wieder auf. Ihr Ziel ist es, mehr Finanzmittel von Bagdad für die Kurdische Region zu gewinnen und die Führerschaft der KDP zu brechen. Dies führt jedoch nicht zu einer Positionierung pro oder contra „Reform Front“, da weder Abadi noch Maliki eine klare Unterstützung für ihre Interessen signalisieren.

Kräftemessen zwischen Maliki und Abadi

Nach Wiederaufnahme der parlamentarischen Arbeit im Juli 2016 bemühte sich Haider al-Abadi, die Rückschläge der ersten Jahreshälfte wett zu machen. Nach Absprache mit einer nun kompromissbereiten Führung des Freiheitsblocks und dem Vorsitzenden der Bürgerallianz, Ammar al-Hakim, stellten sieben Minister dieser Gruppierungen ihre Ämter für die Regierungsumbildung zur Verfügung. Daraufhin ernannte das Parlament in einer ruhigen Sitzung am 15. August eine Reihe von Karrierebeamten mit Fachexpertise zu deren Nachfolgern. Das lang erwartete „Kabinett der Technokraten“ schien nun überraschend lautlos Konturen anzunehmen. Wiederum wurde die Regierung aber kurze Zeit später mit einer Serie von Attacken erneut ausgebremst.

Am 25. August entzog eine Mehrheit der Parlamentarier dem sunnitischen Verteidigungsminister Khalid al-Obeidi wegen Korruptionsskandalen in seinem Ministerium das Vertrauen. Einen Monat später musste auch der kurdische Finanzminister Hoshyar Zebari sein Amt wegen Korruptionsvorwürfen räumen. Damit stürzten kurz nacheinander zwei Schlüsselfiguren der Regierung. Beide Politiker galten international als kompetent, persönlich integer und durchsetzungsstark. So reformierte der ehemalige Offizier Obeidi ab 2014 die irakische Armee und organisierte die erfolgreiche Offensive gegen die IS-Hochburgen Falludscha und Ramadi. Ex-Außenminister Zebari stellte als Finanzminister im gleichen Zeitraum die Wirtschaft auf den Wegfall wichtiger Steuer- und Öleinnahmen ein und erreichte Zahlungsaufschübe und neue internationale Finanzkredite. Vor allem aber erfüllte die Regierungszugehörigkeit der beiden den Anspruch von Haider al-Abadi mit Leben, Sunniten und Kurden als gleichwertige Partner in den politischen Prozess in Bagdad zu integrieren und deren Ängste vor einer schiitischen Dominanz zu wiederlegen. Umgekehrt machte dies die beiden Minister aber auch zu Symbolen für den unpopulären Ämterproporz entlang der ethnisch-religiösen Lager.

Angestoßen wurden beide Misstrauensvoten von Alia Nasif, einer Anhängerin von Ex-Premierminister Maliki und der „Reform Front“. Während seiner Befragung warf Obeidi den Parlamentariern vor, sie selbst hätten sich an Steuergeldern bereichert und ihm sogar kurz zuvor angeboten, die Befragung gegen Bezahlung abzubrechen.¹³ Der Minister griff insbesondere Parlamentspräsident Salim al-Jouburi an, dessen Name mit einer Reihe von Korruptionsfällen verbunden sei. Auch Finanzminister Zebari griff in einer späteren Befragung Jouburi an, dem er unterstellte, er habe sich auf die Seite der von Maliki dominierten „Reform Front“ geschlagen, um sich gegen seine eigene Absetzung wegen Korruptionsvorwürfen abzusichern.¹⁴ Tatsächlich hatte Joubouri selbst die beiden Amtsenthebungen mit vorangetrieben, nachdem ihn ein Urteilsspruch von Verfassungsrichter Medhat al-Mahmoud am 9. August von Korruptionsvorwürfen freigesprochen hatte.¹⁵ Anhänger Jouburis in der sunnitischen Vereinigten Reformkoalition hatten daraufhin als Teil der „Reform Front“ gegen den sunnitischen Minister der Nationalen Koalition, Khalid al-Obeidi, gestimmt. In ähnlicher Weise kamen in der Abstimmung über Zebari interne Streitigkeiten zum Tragen: Seit Masum Barzani sein Amt als Präsident der Kurdischen Autonomen Region (KAR) nicht fristgemäß im August 2015 niedergelegt hat, ist die Allianz seiner Kurdischen Demokratischen Partei (KDP) mit der Patriotischen Union Kurdistans (PUK) und der Gorran-Liste in Bagdad de facto zerbrochen. Vertreter von PUK und Gorran greifen Barzani seither offen wegen Verfassungsbruch, Machtmissbrauch und Korruption an. Das von Kurden mitgetragene Votum gegen Zebari, einem Vertrauten Barzanis, entspringt diesem Konflikt.

Der Zeitpunkt für den Sturz Obeidis und Zebaris ist denkbar ungünstig. Mit der Rückeroberung von Gebieten im Umland von Mossul hat sich die irakische Armee für einen Angriff auf die IS-

Metropole in Stellung gebracht. Bis zum Jahresende möchte die irakische Regierung die Stadt befreit haben. Doch noch ist völlig unklar, wie sie den zurückgewonnenen sunnitischen Nordwesten politisch stabilisieren möchte. Die sunnitischen Parteien in Bagdad sind durch den Streit zwischen Jouburi und Obeidi völlig zerstritten. Die Zentralregierung ist jedoch auf glaubwürdige, effektive und kooperationsbereite Repräsentanten angewiesen, um die sunnitische Bevölkerung zu überzeugen, dass sie im irakischen Staat eine Zukunft hat. Für die Offensive gegen Mossul dürfte auch die Mitwirkung der kurdischen Peshmerga-Miliz von entscheidender Bedeutung sein. Ihre Einheiten kontrollieren das Territorium nördlich und östlich der Stadt. Ob diese Gebietsgewinne nach Abschluss der Kämpfe wieder aufgegeben werden oder der Kurdischen Autonomen Region einverleibt werden sollen, ist bereits jetzt ein Streitpunkt. In dieser angespannten Atmosphäre könnte die Verschlechterung der Kommunikation zwischen Bagdad und Erbil in Übergriffe und ethnische Gewalt zwischen Kurden und Arabern ausarten. Die Entlassung des diplomatischen Hoshyar Zebari ist auch hier ein Verlust.

Ausblick

Bereits am 28. August 2016 startete Adil Nuri, der Vorsitzende der Irakischen Integritätskommission, eine Unterschriftensammlung im Parlament.¹⁶ Die Abgeordneten sollten gemeinsam die Befragung von Außenminister Ibrahim al-Jafari und weiterer Minister beantragen. Damit brachte ein unabhängiger Kurde und ein erklärter Maliki-Gegner den nächsten Stein gegen die Regierung ins Rollen. So wurde Jafari, ein schiitischer Ex-Premierminister aus dem Nationalen Reform Trend (*tayyar al-islah*), am sechsten Oktober im Parlament mit Korruptionsvorwürfen konfrontiert. Die Befragung wurde erneut von Anhängern Malikis durchgeführt und könnte einer Misstrauensabstimmung über den Minister vorangehen.

Ein weiterer Schlag gegen Haider al-Abadi folgte am 10. Oktober 2016. Das Verfassungsgericht erklärte Abadis Dekret vom 9. August 2015 für ungültig, mit dem er die Posten der irakischen Vizepräsidenten abgeschafft hatte. Damit sind Nuri al-Maliki, Ayad Allawi und Usama an-Nujaifi offiziell in ihren Ämtern bestätigt worden.¹⁷ Auch hinter dieser wohlbegründeten Entscheidung der Richter sehen Kritiker die politische Einflussnahme des Maliki-Vertrauten Medhat al-Mahmoud und damit erneut einen Erfolg der „Reform Front“.

Ganz unabhängig davon, ob Nuri al-Maliki und die informelle „Reform Front“ tatsächlich auch hinter diesem Angriff auf Abadis Kabinett und seine Reformen stehen: Die Glaubwürdigkeit von Haider al-Abadi ist auf einem Tiefpunkt angelangt. Seine Reformen sind gestoppt. Sein innerparteilicher Konkurrent Maliki hat einen Großteil der Rechtsstaatsallianz hinter sich versammelt. Teile der Nationalen Koalition, der Vereinigten Reformkoalition und der PUK/Gorran-Allianz haben mit dem Ex-Premier gegen die Regierung gestimmt (wenn auch in wechselnden Konstellationen). So ist es durchaus möglich, dass der innenpolitische Machtkampf in den nächsten Monaten mit einem Misstrauensvotum gegen Abadi zu Ende geht. Angesichts der hohen Hürde (absolute Mehrheit der Stimmen) und der fehlenden Alternative ist dies jedoch nicht besonders wahrscheinlich. Zudem kann nicht übersehen werden, dass die „Reform Front“ zwar auf eine breite Unterstützung gegen die Regierung bauen kann; dies in eine Zustimmung für eine neue Maliki-Regierung umzumünzen, dürfte angesichts der Unpopularität Nuri al-Malikis in vielen Parteien schwer werden. Doch egal ob sich Haider al-Abadi im Amt wird halten können oder ob er durch einen Kandidaten mit vergleichbarer Agenda ersetzt wird, die politische Instabilität bleibt im

Irak ein Dauerthema. Denn auch wenn immer noch Teile der politischen Elite an den Konzepten Allparteienregierung, Proporzsystem und Patronage festhalten, bleibt die Ineffizienz dieser Regierungsstruktur bestehen. Die Idee, die dysfunktionale Proporzdemokratie durch eine Technokratenregierung oder eine Majoritätsregierung abzulösen, wird somit weiter an Attraktivität zunehmen.

-
- ¹ Vgl. KurdPress (2015): Iraqi President welcomes Abadi's reform package. In: KurdPress, 12.08.2015. Abrufbar unter: [http://www.kurdpress.ir/En/NSite/FullStory/News/?Id=11084#Title=Iraqi president welcomes Abadi's reform package](http://www.kurdpress.ir/En/NSite/FullStory/News/?Id=11084#Title=Iraqi%20president%20welcomes%20Abadi's%20reform%20package). Letzter Zugriff: 30.11.2016.
- ² Vgl. King Faisal Center for Research and Islamic Studies (2015): The Civil Protest Movement in Iraq post July 31, 2015: Formation Mechanisms and Future Scenarios. Masarat Nr. 19, October 2015. Abrufbar unter: <http://kfcris.com/pdf/29e35d7e5c01086f93401b41b209dd6457cde640e59d0.pdf>. Letzter Zugriff: 30.11.2016.
- ³ Vgl. Institute for the Study of War (2015): Iraq Situation Report August 4-6, 2015. In: Institute for the Study of War, 15.08.2015. Abrufbar unter: http://www.understandingwar.org/sites/default/files/iraq%20SITREP%202015-8-6_0.pdf. Letzter Zugriff: 30.11.2016.
- ⁴ Vgl. Sowell, Kirk H. (2015): Abadi's failed Reforms. In: Sada, 17.11.2015. Abrufbar unter: <http://carnegieendowment.org/sada/62004>. Letzter Zugriff: 30.11.2016.
- ⁵ Vgl. Mamouri, Ali (2016): Will Abadi put his money where his mouth is. In: Al-Monitor, 01.03.2016. Abrufbar unter: <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2016/03/iraq-abadi-cabinet-reshufflesectarian-quota.html>. Letzter Zugriff: 30.11.2016.
- ⁶ Vgl. Mamouri, Ali (2016): Will secular parties gain upper hand in Iraq? In: Al-Monitor, 02.05.2016. Abrufbar unter: <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2016/04/failure-islamic-parties-secularcurrents-potential-rise-iraq.html>. Letzter Zugriff: 30.11.2016.
- ⁷ Vgl. al-Salhy, Suadad (2016): Iraq PM Abadi doubles down on technocratic cabinet plan. In: Middle East Eye, 05.04.2016. Abrufbar unter: <http://www.middleeasteye.net/cookie-policy-871842280>. Letzter Zugriff: 30.11.2016.
- ⁸ Vgl. Reuters (2016): Iraq's Sadr calls for technocratic government, swift reform. In: Reuters, 13.02.2016. Abrufbar unter: <http://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-iraq-sadr-idUSKCN0VM0DN>. Letzter Zugriff: 30.11.2016.
- ⁹ Vgl. Wing, Joel (2016): Abadi's reform plan leads to chaos in Iraq's parliament. In: Musings on Iraq, 14.04.2016. Abrufbar unter: <http://musingsoniraq.blogspot.de/2016/04/abadis-reform-plan-leads-to-chaos-in.html>. Letzter Zugriff: 30.11.2016.
- ¹⁰ Vgl. Martin, Patrick (2016): Iraq government collapse likely as rump parliament calls for resignations. In: Institute for the Study of War, 15.04.2016. Abrufbar unter: <http://www.understandingwar.org/backgrounder/iraq-government-collapse-likely-rump-parliament-calls-resignations>. Letzter Zugriff: 30.11.2016.
- ¹¹ Vgl. Martin, Patrick; Anagnostos, Emily (2016): Political Blocs and Parties in Iraq's CoR: May 6, 2016. In: Institute for the Study of War, 06.05.2016. Abrufbar unter: <http://post.understandingwar.org/backgrounder/political-blocs-and-parties-iraqs-cor-may-6-2016>. Letzter Zugriff: 30.11.2016
- ¹² Rumpfparlament ist ein feststehender Begriff aus der Parlamentsgeschichte. Eingeführt im englischen Sprachgebrauch bezeichnet er eine politisch-gesäuberte Abgeordnetenversammlung. In der westlichen Berichterstattung zur Spaltung des irakischen Parlaments wurde der Begriff benutzt, um den Aufruhr gegen Parlamentspräsident Jouburi, dessen Absetzung und die Besetzung des Parlamentsgebäudes als unrechtmäßige, gewalttätige Verkleinerung der Abgeordnetenkammer hervorzuheben.
- ¹³ Vgl. Martin, Patrick; Anagnostos, Emily; Keller, Tori (2016): Iraq's Parliament ousts defence minister. In: Institute for the Study of War, 25.08.2016. Abrufbar unter: <http://iswresearch.blogspot.de/2016/08/iraqs-parliament-ousts-defense-minister.html>. Letzter Zugriff: 30.11.2016
- ¹⁴ Vgl. Reuters (2016): Iraq's Zebari accuses ex-PM Maliki of arranging dismissal as finance minister. In: Reuters, 23.09.2016. Abrufbar unter: <http://news.trust.org/item/20160922211502-8oxhm>. Letzter Zugriff: 30.11.2016.
- ¹⁵ Vgl. Ekurd Daily (2016): Iraqi court closes corruption case against Speaker Salim al-Jabouri. In: Ekurd Daily, 09.08.2016. Abrufbar unter: <http://ekurd.net/iraqi-court-corruption-jabouri-2016-08-09>. Letzter Zugriff: 30.11.2016.
- ¹⁶ Vgl. Rudaw (2016): Iraqi integrity commission to summon three ministers on corruption charges. In: Rudaw, 28.09.2016. Abrufbar unter: <http://rudaw.net/english/middleeast/iraq/280920161>. Letzter Zugriff: 30.11.2016.
- ¹⁷ Vgl. Reuters (2016): Top Iraqi court nixes PM's move to scrap mostly-ceremonial VP jobs. In: Reuters, 10.10.2016. Abrufbar unter: <http://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-iraq-politics-idUSKCN12A0TT>. Letzter Zugriff: 30.11.2016.

Autor

Dr. Hauke Feickert forscht zu Autoritarismus und Demokratie im Irak sowie westlicher Außenpolitik im Mittleren Osten. Zuletzt war er als Lehrbeauftragter am CNMS in Marburg tätig.

Über „MENA direkt – Kurzanalyse“

Die Schriftenreihe „MENA direkt – Kurzanalyse“ ist angesiedelt am Fachgebiet Politik des Centrums für Nah- und Mittelost-Studien (CNMS) der Philipps-Universität Marburg unter der Leitung von Prof. Dr. Rachid Ouaisa. Sie beschäftigt sich mit den politischen, ökonomischen und gesellschaftlichen Transformationsdynamiken im Nahen und Mittleren Osten. Die Schriftenreihe versteht sich als prozessbegleitende Dokumentation der aktuellen Umbruchprozesse in der Region. Die Publikation der einzelnen Analysen erfolgt in unregelmäßigen Abständen.

Herausgeber: Julius Dihstelhoff, Christian Ebert, Karolin Sengebusch, Katrin Sold

Lektorat: Sara Jakob

**Alle Rechte vorbehalten. Die hier geäußerten Meinungen spiegeln die der Autoren wider.
Kommentare können gerne direkt an die Autoren gerichtet werden.**