

# KAS AUSLANDSINFORMATIONEN

## WAHLEN UND WANDEL IN DER ISLAMISCHEN WELT

■ Die Rollen Saudi-Arabiens und Irans während der arabischen Umbrüche und danach

*Ellinor Zelno-Mahmalat*

■ Die Wahl Hasan Rohanis zum siebten Präsidenten der Islamischen Republik Iran

*Christian Funke*

■ Der Territorialkonflikt zwischen der irakischen Zentralregierung und Kurdistans Regionalregierung

*Awat Asadi*

■ Die Parlamentswahlen in Pakistan 2013 im historischen Kontext

*Jakob Rösel /*

*Pierre Gottschlich*

■ Fortschritte und Rückschritte beim Aufbau des Rechtsstaats in Südosteuropa

*Thorsten Geißler*

■ Demokratie ohne Parteien – Die Philippinen in der Patronagefalle

*Peter Köppinger*





**KAS**  
**AUSLANDSINFORMATIONEN**  
**8 | 13**



Konrad  
Adenauer  
Stiftung

ISSN 0177-7521

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

29. Jahrgang

Klingelhöferstraße 23

D-10785 Berlin

Telefon (030) 2 69 96-33 83

Telefax (030) 2 69 96-35 63

Internet: <http://www.kas.de>

<http://www.kas.de/auslandsinformationen>

E-Mail: [stefan.burgdoerfer@kas.de](mailto:stefan.burgdoerfer@kas.de)

**Bankverbindung:**

Commerzbank Bonn

Kontonr.: 10 3333 100 BLZ: 380 400 07

IBAN: DE43 3804 0007 0103 3331 00

BIC: COBADEFFXXX

**Herausgeber:**

Dr. Gerhard Wahlers

**Redaktion:**

Frank Priess

Dr. Wolfgang Maier

Thomas Birringer

Gisela Elsner

Dr. Stefan Friedrich

Dr. Beatrice Gorawantschy

Jens Paulus

**Verantwortlicher Redakteur:**

Stefan Burgdörfer

Gekennzeichnete Artikel geben nicht unbedingt die Meinung der Redaktion wieder.

**Bezugsbedingungen:**

Die KAS-Auslandsinformationen erscheinen zwölfmal im Jahr. Der Bezugspreis für zwölf Hefte beträgt 50,- € zzgl. Porto. Einzelheft 5,- €. Schüler und Studenten erhalten einen Sonderrabatt.

Die Bezugsdauer verlängert sich jeweils um ein Jahr, sofern das Abonnement nicht bis zum 15. November eines Jahres schriftlich abbestellt wird.

Bestellungen: Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.  
(obige Anschrift)

Das Copyright für die Beiträge liegt bei den KAS-Auslandsinformationen.

**Satz:** racken, Berlin



CO<sub>2</sub>-neutral mit Farben auf Pflanzenölbasis nach DIN ISO 12647-2  
gedruckt auf chlorfrei gebleichtem Recyclingpapier, das mit dem  
europäischen Umweltzeichen (EU Ecolabel: FR/011/003) ausge-  
zeichnet ist.

## **Inhalt**

### **4 | EDITORIAL**

#### **Wahlen und Wandel in der islamischen Welt**

### **6 | DIE ROLLEN SAUDI-ARABIENS UND IRANS WÄHREND DER ARABISCHEN UMRÜCHE UND DANACH**

*Ellinor Zeino-Mahmalat*

### **33 | DIE WAHL HASAN ROHANIS ZUM SIEBTEN PRÄSIDENTEN DER ISLAMISCHEN REPUBLIK IRAN**

*Christian Funke*

### **54 | DER TERRITORIALKONFLIKT ZWISCHEN DER IRAKISCHEN ZENTRALREGIERUNG UND KURDISTANS REGIONALREGIERUNG**

*Awat Asadi*

### **86 | DIE PARLAMENTSWAHLEN IN PAKISTAN 2013 IM HISTORISCHEN KONTEXT**

*Jakob Rösel / Pierre Gottschlich*

#### **Andere Themen**

### **118 | FORTSCHRITTE UND RÜCKSCHRITTE BEIM AUFBAU DES RECHTSSTAATS IN SÜDOSTEUROPA**

*Thorsten Geißler*

### **133 | DEMOKRATIE OHNE PARTEIEN – DIE PHILIPPINEN IN DER PATRONAGEFALLE**

*Peter Köppinger*



## EDITORIAL

Liebe Leserinnen und Leser,

im Iran wurde im Juni ein neuer Präsident gewählt. Mahmut Ahmadinedschad durfte nach zwei Amtszeiten nicht mehr antreten. Der Machtwechsel vollzog sich auf den ersten Blick nach demokratischen Regeln: Ahmadinedschad akzeptierte die Verfassung oder beugte sich zumindest dem Willen des Wächterrats, der nicht daran dachte, sie für ihn zu ändern. Und sein Nachfolger Hasan Rohani ist derjenige Kandidat, der tatsächlich die meisten Stimmen auf sich vereinen konnte. Zudem hatte Rohani im Wahlkampf Kritik an den bestehenden Verhältnissen geübt und Änderungen angekündigt, wie Christian Funke in dieser Ausgabe anhand zahlreicher Beispiele darstellt.

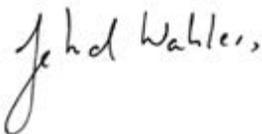
Auch ein weiteres muslimisches Land hat kürzlich gewählt. Im Mai fanden in Pakistan Parlamentswahlen statt. Jakob Rösel und Pierre Gottschlich heben in ihrem Artikel hervor: „Zum ersten Mal seit der Unabhängigkeit Pakistans 1947 wurde eine demokratisch legitimierte, zivile Regierung nach Ablauf einer vollen Legislaturperiode durch weitgehend freie und gleiche Wahlen abgelöst. Dieser reguläre, friedliche Machtwechsel gemäß den Spielregeln einer parlamentarischen Demokratie ist eine für Pakistan völlig neue Erfahrung.“ Bedeuten die Wahlverläufe und Resultate in Iran und Pakistan nun, dass sich in beiden Ländern demokratische Verhältnisse etabliert haben?

Es stimmt vermutlich, dass im Iran niemand von der Stimmabgabe abgehalten wurde, und Rohani war sicher nicht der Favorit des Wächterrats. Dennoch waren die Kandidaten vom Regime selbst handverlesen. Zwar übten einige Präsidentschaftsanwärter Kritik an den bestehenden Verhältnissen, doch diejenigen Kandidaten, die zu Recht als Reformer galten, wurden nicht zur Wahl zugelassen. Die Anführer der „Grünen Bewegung“ aus dem Jahr 2009 stehen bis heute unter Hausarrest.

Die Ereignisse in Ägypten haben gezeigt, dass es zu früh ist, sich über demokratische Fortschritte zu freuen, wenn eine Wahl erfolgreich und nach internationalen Standards verlaufen ist. Die Muslimbruderschaft ist im vergangenen

Jahr durch weitgehend freie und faire Wahlen an die Macht gekommen. Gleich im Anschluss hat sie begonnen, nach dem „Winner-takes-all-Prinzip“ vor allem die eigene Machtposition zu sichern, statt die Probleme des Landes anzugehen. Minderheitenschutz und Toleranz gegenüber Andersdenkenden spielten keine Rolle mehr. Da die Muslimbrüder auch in die Interessensphäre des Militärs und der alten Machtelite eindrangen, scheiterten ihre Bemühungen, den ägyptischen Staat nach ihren religiös motivierten politischen Vorstellungen umzuformen. Heute ist Ägypten gespalten, es kommt zu schweren Ausschreitungen, und noch ist unsicher, ob der Weg des Landes in die Demokratie führt.

Der Blick auf den Verlauf des Wahlkampfes und der Wahlen und auf das amtliche Endergebnis sagt allein noch wenig über die demokratische Entwicklung eines Landes. Es bedarf weiterer Faktoren, um von einer Demokratie und von einem freiheitlichen Staat sprechen zu können: Vereinigungsfreiheit ist nötig, damit sich Parteien gründen können und damit Menschen ohne Gefahr für ihre Freiheit und ihr Leben für ihre Rechte eintreten können. Minderheitenschutz ist nötig, denn selbst wenn Parteien durch freie Wahlen zu deutlichen Mehrheiten gelangt sind, haben sie immer auch die Rechte und Interessen der Unterlegenen zu achten. Freie Medien sind nötig, um die Regierenden zu überwachen und die Öffentlichkeit über ihr Handeln zu informieren. Rechtsstaatliche Verfahren sind nötig, um Bürgerrechte zu gewährleisten und Unternehmen durch ein Mindestmaß an Rechtssicherheit zu wirtschaftlichem Engagement zu ermutigen. Schließlich muss sichergestellt sein, dass diese Rechte nicht nur auf dem Papier stehen, sondern eingeklagt werden können. Die Konrad-Adenauer-Stiftung ist im gesamten Spektrum dessen tätig, was Demokratie und Rechtsstaatlichkeit ausmacht. Und wir gehen nicht, wenn die Wahl vorüber ist.



Dr. Gerhard Wahlers  
Stellvertretender Generalsekretär

gerhard.wahlers@kas.de



Dr. Ellinor Zeino-Mahmalat ist Projektkoordinatorin der Konrad-Adenauer-Stiftung in Marokko.

## DIE ROLLEN SAUDI-ARABIENS UND IRANS WÄHREND DER ARABISCHEN UMRÜCHE UND DANACH

*Ellinor Zeino-Mahmalat*

Die arabischen Umbrüche fordern die traditionellen Rollen der beiden großen Mächte am Golf, Saudi-Arabien und Iran, heraus. Beide Staaten müssen ihre Beziehungen zu regionalen Akteuren (insbesondere zur Muslimbruderschaft bzw. zum Assad-Regime) neu überdenken. Für beide Staaten stehen langjährige Verbündete (Ägypten bzw. Syrien) auf dem Spiel. Während für das saudische Regime die arabischen Umbrüche sowohl Chancen als auch Risiken bergen, befindet sich Iran mit der Unterstützung des Assad-Regimes zunehmend in einer strategischen Zwickmühle. Die weiteren Entwicklungen in Syrien und Ägypten, aber auch in Irak und Bahrain, werden die zukünftige Kräftekonstellation für Saudi-Arabien und Iran maßgeblich definieren.

Dabei stellen sowohl demokratisch gewählte Führungen wie in Tunesien als auch gesellschaftspolitisch zerrissene Länder wie Syrien und Irak für die traditionell autoritär geprägten Nachbarländer recht schwer kalkulierbare und volatile Partner dar. Saudi-Arabien und Iran konkurrieren traditionell um die regionale Führerschaft in der Golfregion und darüber hinaus. Ihre Rivalität kommt regelmäßig in den regionalen Unruheherden zum Vorschein, wie derzeit im syrischen Bürgerkrieg. Ägypten, Jemen, Bahrain und Syrien, die allesamt Umbrüche erlebt haben, sind Kernzonen saudi-iranischer Rivalität. Dabei ringen Saudi-Arabien und Iran auch um die staatliche Deutungshoheit über die regionalen Umbrüche. Beide Seiten sind bemüht, die arabischen Transformationsprozesse in ihrem Interesse umzudeuten.

## VERÄNDERUNGEN IN DER REGIONALEN KRÄFTE- KONSTELLATION SEIT DEM IRAKKRIEG 2003

Um die aktuelle regionalpolitische Stellung von Saudi-Arabien und insbesondere Iran zu verstehen, muss man mindestens zum Irakkrieg 2003 und zum Neuaufbau Iraks nach den Nationalwahlen 2004 zurückgehen.

Der Irakkrieg von 2003 mit dem Sturz des Diktators Saddam Hussein stellte für Saudi-Arabien und Iran eine historische Zäsur und eine einschneidende Neuordnung ihrer regionalen Kräftekonstellation dar. Mit den arabischen Umbrüchen und Transformationsprozessen seit 2011, denen bereits 2009 auch Unruhen im iranischen Präsidentschaftswahlkampf vorausgingen, stehen die beiden Regime vor neuen innen- und regionalpolitischen Herausforderungen.

**Der Irakkrieg von 2003 und die arabischen Transformationsprozesse stellten für Saudi-Arabien und Iran eine historische Zäsur und eine einschneidende Neuordnung ihrer regionalen Kräftekonstellation dar.**

Der von den USA angeführte Regimesturz in Irak 2003 und die anschließende Herausbildung einer erstmals schiitisch geführten irakischen Regierung unter Präsident Nuri Al-Maliki hat in der traditionell sunnitisch geführten arabischen Welt die These von einem Aufstieg der iranischen Macht und das Bild eines „Schiitischen Halbmonds“<sup>1</sup> geprägt, der die sunnitisch-arabische Welt künftig politisch, militärisch und ideologisch herausfordern werde. Zwischen 2006 und 2010 konnte ein Aufstieg pro-iranischer Kräfte in der Region beobachtet werden. Der Rückzug der USA aus Irak und die Bildung einer schiitisch dominierten irakischen Regierung, Irans Wiederaufnahme seines Urananreicherungsprogramms im Februar 2006, die regionale Stärkung der Hisbollah nach ihrem Krieg mit Israel 2006 und die Übernahme der politischen Kontrolle im Gaza-Streifen durch die zwar sunnitische, aber in dieser Zeit von Iran unterstützte Hamas haben Irans Einflussnahme in der Region und das iranische Selbstbewusstsein gestärkt. Besonders dramatisch wurde der iranische Einfluss von der saudischen Führung bewertet. Als nach den irakischen Nationalwahlen 2005 eine drastische iranisch-schiitische Einflusszunahme in Irak befürchtet wurde, sprach der saudische

1 | Der Begriff des „schiitischen Halbmonds“ wurde erstmals 2004 vom jordanischen König Abdallah benutzt, um einen Einflussgewinn von pro-iranischen, schiitischen Kräften in der Region zu beschreiben. Den „schiitischen Halbmond“ bilden Iran, Syrien, Irak und Libanon.

Außenminister Saud Al-Faisal verbittert von der Tatsache, dass die USA Irak dem Iran überlassen haben.<sup>2</sup> Iran wurde fortan in den arabischen Golfstaaten als eigentlicher, wenn auch unbeabsichtigter Profiteur des Irakkriegs gesehen.<sup>3</sup>



Iraner trauern um Opfer der „grünen Bewegung“: Das brutale Vorgehen der Revolutionsgarden und die Manipulation der Wahlen hat auch in den Nachbarländern zum Ansehensverlust des iranischen politischen Modells geführt. | Quelle: Wen Zhang, flickr (CC BY).

Das neu gewonnene iranische Selbstbewusstsein angesichts der für das iranische Regime günstigen regionalen Entwicklungen in Irak, Libanon oder Gaza wurde 2009 von den heftigsten innenpolitischen Protesten seit Bestehen der iranischen Republik getrübt. Das brutale Vorgehen der Revolutionsgarden gegen die Proteste der „grünen Bewegung“ und die Manipulation der iranischen Präsidentschaftswahlen haben auch in den Bevölkerungen der arabischen Nachbarländern zu einem erheblichen Ansehensverlust des iranischen politischen Modells geführt. Konnte Präsident Ahmadinedschad noch vor einigen Jahren mit seinen israelfeindlichen und pro-palästinensischen Plädoyers unter einigen arabischen Bevölkerungsschichten ein nicht ganz unwesentliches Maß an Popularität aufbauen, ist

2 | So Prinz Saud Al-Faisal im September 2005 in seiner Rede vor dem U.S. Council on Foreign Relations in New York.

3 | Zur saudi-iranischen Rivalität im Golf siehe auch Ellinor Zeino-Mahmalat, „Saudi-Arabiens und Irans Regionalpolitik zwischen Ideologie und Pragmatismus“, in: *GIGA Focus Nahost*, 1/2009, [http://giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/publikationen/pdf/gf\\_nahost\\_0901.pdf](http://giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/publikationen/pdf/gf_nahost_0901.pdf) [22.07.2013].

das iranische politische Regime inzwischen als mögliches „Export-Modell“ für die islamisch-arabische Welt in den breiten Massen diskreditiert.<sup>4</sup>

Die arabischen Umbrüche seit 2011 haben lang anhaltende und noch nicht absehbare gesellschaftspolitische Transformationsprozesse ausgelöst. Bisher sind nur deren Verlierer bekannt, nicht jedoch die Gewinner. Für die saudische Golfmonarchie können die Transformationen sowohl Chancen als auch Risiken bergen. War das saudische Regime beim Fall des ägyptischen Präsidenten Hosni Mubarak noch betroffen, als die USA auf Distanz zu ihrem langjährigen Verbündeten gingen, so unterstützt es jetzt um so vehementer die syrischen Freiheitskämpfer gegen das Assad-Regime. Das seit über 30 Jahren mit dem Iran verbündete Regime galt dem saudischen Königshaus schon lange als unbequemer Nachbar. Eine neue, sunnitische, islamisch-konservative und von Iran unabhängige Regierung in Syrien könnte, in der Kalkulation der saudischen Führung, künftig ein wertvoller regionaler Partner sein.

**Eine sunnitische, islamisch-konservative Regierung in Syrien könnte, in der Kalkulation der saudischen Führung, künftig ein wertvoller regionaler Partner sein.**

#### **DIE REGIONALE ROLLENVERTEILUNG: SAUDI-ARABIEN UND IRAN ALS GLEICHWERTIGE GEGNER?**

Die beiden um die regionale Führerschaft ringenden Staaten Saudi-Arabien und Iran bilden mit Irak in der geografischen Mitte das traditionelle Kräftegleichgewicht am Golf, das durch den Sturz des irakischen Regimes 2003 ins Wanken geraten ist. In ihren geo-strategischen und geo-ökonomischen Bedingungen weisen beide Staaten zunächst unübersehbare Ähnlichkeiten auf. Als die zwei größten Ölproduzenten des OPEC-Kartells mit den weltweit größten nachgewiesenen Ölreserven haben sich die beiden Staaten gleichzeitig zu musterhaften Rentierstaaten entwickelt, deren öffentliches Budget zu mehr als 50 Prozent von Renteneinnahmen aus Öl (und Gas) gedeckt wird. Die hohen und den Regimen weitgehend frei zur Verfügung stehenden Öleinnahmen verschaffen einerseits den Staaten ein hohes Maß an innen- und außenpolitischer Autonomie. Andererseits haben sie existenzielle Abhängigkeiten vom

4 | Nach Umfragen des US-amerikanischen Meinungsforschungsinstitut Zogby International.

internationalen Ölmarkt, von Abnehmerländern und strategischen Verbündeten sowie von der kontinuierlichen Bereitstellung von Wohlfahrtsprogrammen, öffentlichen Jobs und vielfachen Vergünstigungen im Inland erzeugt.

Abb. 1

### Rohölreserven, Rang weltweit (in Mio. Barrel)

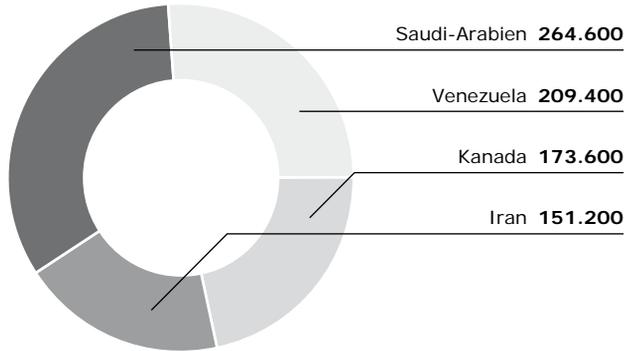


Abb. 2

### Rohölproduktion, Rang weltweit (in Mio. Barrel pro Tag)

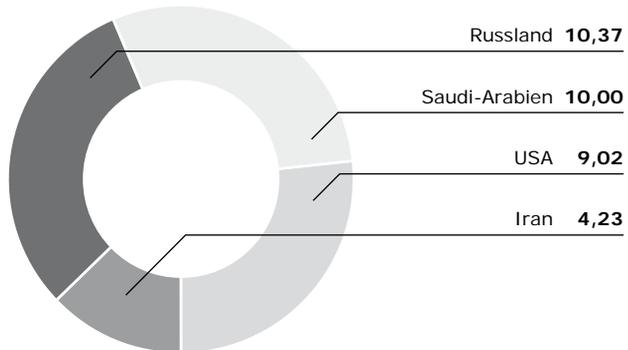
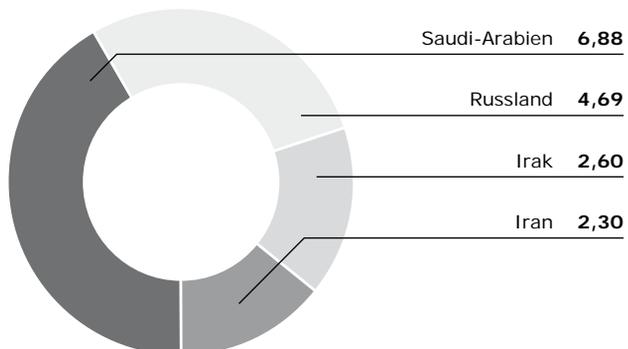


Abb. 3

### Rohölexport, Rang weltweit (in Mio. Barrel pro Tag)



Quelle: CIA, „The World Factbook“, Stand 2013, Zahlen gerundet.

Die reinen geo-strategischen Gegebenheiten geben einen eindeutigen Handlungsrahmen vor, greifen jedoch zu kurz, um das innen- und außenpolitische Handeln der beiden Staaten zu definieren. Staatlich konstruierte Identitäten und historisch gewachsene außenpolitische Rollenverständnisse helfen, die Motivation von Außen- und Innenpolitik zu erklären und die Bildung sowie Veränderungen in der Definition des nationalen Interesses zu erkennen.<sup>5</sup> Sowohl Saudi-Arabien als auch Iran definieren sich als islamische Staaten, deren Handeln religiös begründet und legitimiert wird. Auch wenn beide Staaten sich als Schutz- und Führungsmacht des sunnitischen bzw. schiitischen Glaubens gerieren, beanspruchen sie gleichzeitig für sich die Repräsentanz und den Interessenschutz der gesamten muslimischen Gemeinschaft (*ummah*) und die Förderung der muslimischen Einheit über konfessionelle und nationale Grenzen hinweg.

Die ideologische Basis beider Staaten beruht auf einem reformierten und staatlich definierten politischen Islam. Dieser staatlich vorgegebene Reform-Islam äußert sich außenpolitisch trotz Gemeinsamkeiten bei religiös begründeten, politischen Handlungsprinzipien (Solidarität mit der *ummah* und insbesondere den Palästinensern, prinzipielle Ablehnung des Zionismus-Gedankens bzw. des israelischen Staates, Ablehnung von westlichen Werten für die eigene Gemeinschaft) in einer kontinentalen Ausrichtung bei der Wahl von Verbündeten. Die einstigen „twin pillars“ der US-Sicherheitspolitik im Mittleren Osten in den 1970er Jahren haben sich nach der iranischen Revolution von 1979 von befreundeten Rivalen zu zwei der vehementesten ideologischen Gegner in der Region entwickelt.

**Die einstigen „twin pillars“ der US-Sicherheitspolitik im Mittleren Osten haben sich nach der iranischen Revolution 1979 zu zwei der vehementesten ideologischen Gegner entwickelt.**

Der Entstehung des heutigen Staates Saudi-Arabien geht die Geschichte eines langen und gewaltsamen Einigungsprozesses und der Ausbreitung des islamischen Glaubens auf der Arabischen Halbinsel voraus. Die „Nationenbildung“ des saudischen Staates wird als religiöse Mission verstanden, in der die Einheit der muslimischen Gemeinschaft als

5 | Siehe Ellinor Zeino-Mahmalat, *Saudi Arabia's and Iran's Iraq Policies in the Post-Gulf War Era. Re-Thinking Foreign Policy Analysis in the Gulf at the Intersection of Power, Interests, and Ideas*, Universität Hamburg, 2012.

Leitmotiv dient.<sup>6</sup> Alle Formen von konfessionellen, tribalen oder provinziellen Zugehörigkeitsgefühlen werden in der saudischen Staatsrhetorik als Quelle von Spaltung und Desintegration (*fitna*) verurteilt.<sup>7</sup> Gehorsam gegenüber dem Führer gilt im Diskurs der staatlichen Rechtsgelehrten (*ulama*) als muslimische Pflicht. Die aktuellen Proteste im Land (wie v.a. in der schiitisch geprägten Ostprovinz) werden folglich als Ungehorsam und als Spaltung des Gemeinwesens verurteilt.



Pilger in Mekka: Die saudische Führung sieht sich nicht nur als natürlicher Führer der muslimischen Welt, sondern auch als Verteidiger von regionalen und insbesondere golfarabischen Interessen. | Quelle: A.K. Photography, flickr (CC BY-SA).

Neben Saudi-Arabiens herausragender Stellung als Wiege von Islam und arabischer Zivilisation sowie als Hüter der beiden heiligen Stätten Mekka und Medina sieht sich die saudische Führung nicht nur als natürlicher Führer der muslimischen Welt und Verteidiger des wahren Glaubens, sondern auch als Verteidiger von regionalen und insbesondere golfarabischen Interessen. Dies äußert sich in vielfachen saudischen Versuchen und Initiativen, auf die regionale Politik Einfluss zu nehmen. Darunter fallen zum Beispiel die arabisch-israelische Friedensinitiative von 2002 seitens des saudischen Königs Abdallah (damals noch Kronprinz),

6 | Siehe Neil Partrick, *Nationalism in the Gulf States*, American University of Sharjah, 2009, 6 ff.

7 | Siehe Madawi Al-Rasheed, *A History of Saudi Arabia*, Cambridge University Press, 2002, 191.

die saudischen Schlichtungsversuche 2011 im Jemen oder auch die Entsendung von saudischen und emiratischen Truppen 2012 nach Bahrain zur Stabilisierung des bahrainischen Herrscherhauses. Insbesondere die kleineren Anrainer auf der Arabischen Halbinsel gelten als saudischer Hinterhof, in dem schwächere Staaten wie Jemen oder Bahrain in einigen Fällen wie saudische Provinzen behandelt werden.<sup>8</sup>

Die saudischen Ansprüche auf eine religiöse und regionalpolitische Führungsrolle werden von einer mit kulturell-zivilisatorischen und nationalistischen Überlegenheitsgefühlen ausgestatteten iranischen Republik herausgefordert. Die islamische Republik Iran stellt in ihrer Form ein Gegenmodell gegen die als unislamisch verurteilten monarchischen Regierungsformen dar und konnte sich lange rühmen, ihr sei als einzigem Regionalstaat eine „islamische“ Revolution und das Experiment einer „islamischen Demokratie“<sup>9</sup> gelungen. Die iranischen Großmächts- und Überlegenheitsgefühle sind gleichzeitig gepaart mit einer wahrgenommenen Opferrolle und langjährigen Erfahrung regionaler Ausgrenzung und Verwundbarkeit. Das außenpolitische Selbstverständnis wird gespeist aus einer Kombination von persischem Nationalismus, schiitischem Islamismus und einem revolutionären Anti-Imperialismus. Es ist damit nicht nur religiös, sondern auch nationalistisch begründet. Nationale Unabhängigkeit, islamisch definierte Gerechtigkeit und revolutionärer Widerstand gelten als Leitmotive des außenpolitischen Handelns und dienen als

8 | Vgl. Bernard Haykel, „Saudi-Arabia and Qatar in a Time of Revolution“, *CSIS Gulf Analysis Paper*, 02/2013, Washington D.C., 5.

9 | Johannes Reissner beschreibt das politische System Irans als „Hybrid-System“ mit republikanischen bzw. teildemokratischen und theokratischen Elementen. Siehe Johannes Reissner, „Iran: Autokratischer Islamo-Nationalismus mit Erdölposter“, in: Enno Harks/Friedemann Müller (Hrsg.), *Petrostaaten. Außenpolitik im Zeichen von Öl*, Baden-Baden, Nomos-Verlag, 2007, 35-53, hier: 38. Staatspräsident und Parlament werden, nach vorheriger Prüfung der Kandidaten durch den Wächterrat, eine Art Verfassungsgericht, demokratisch gewählt. Nach dem Prinzip der „Herrschaft des obersten Rechtsgelehrten“ (*velayat-e faqih*) liegt die ultimative Staatsmacht beim religiösen Führer. Dieser wird vom Expertenrat gewählt, ein aus 86 „tugendhaften und erfahrenen“ Geistlichen bestehender Rat, der vom Volk auf acht Jahre gewählt wird (nach vorheriger Kandidatenprüfung durch den Wächterrat).

Handlungsprinzipien für die außenpolitische Ausrichtung. Der mit Dritte-Welt-Rhetorik verbundene Anti-Imperialismus der iranischen Führung impliziert eine außenpolitische Anti-Status-quo-Haltung zur Überwindung der gegenwärtigen, als ungerecht empfundenen regionalen und internationalen Ordnung. Der nicht nur im iranischen Regime weitverbreitete, sondern auch in der iranischen Gesellschaft nicht unbekannt Argwohn gegenüber ausländischer Einmischung in der Region<sup>10</sup> äußert sich aktuell, seitens des iranischen Regimes, in Beschuldigungen einer ausländischen Verschwörung in der Syrienkrise oder, parallel zur These des „Schiitischen Halbmonds“, in Vorwürfen des Schürens einer regionalen „Shiaphobie“ durch prowestliche Kräfte.

**Während in der arabischen Welt weitgehend vom „arabischen Frühling“ gesprochen wurde, beschreibt das iranische Regime die Proteste als „islamisches Erwachen“.**

Mit dem Ausbruch der Proteste in der arabischen Welt ab 2011 stehen sich unterschiedliche Perzeptionen und Argumentationsstränge zu den arabischen Umbrüchen gegenüber.

Während in der arabischen Welt weitgehend von „arabischen“ Protesten und dem „arabischen Frühling“ gesprochen wurde, beschreibt das iranische Regime die Proteste als regionales „islamisches Erwachen“ oder „islamische Revolutionen“.<sup>11</sup> Gleichzeitig werden, je nach Bedarf, die Proteste von saudischen regimetreuen Rechtsgelehrten als Quelle von *fitna* verurteilt. Iran ist bemüht, die arabischen Proteste als eine von der iranischen Revolution von 1979 inspirierte „pan-islamische Revolution“ zu beschreiben.

10 | Obwohl Iran nie vollständig kolonialisiert wurde, hat es seine lange Periode wiederkehrender ausländischer Interventionen erfahren. Im 19. und 20. Jahrhundert musste Iran (bzw. bis 1935 Persien) eine Reihe vom Ausland auferlegter Verträge und Konzessionen akzeptieren, darunter die Tabak-Konzession von 1890 und die von Großbritannien auferlegte Ölkonzession von 1901. In den 1940er Jahren gab es eine Reihe ausländischer Okkupationsversuche seitens Großbritannien und der Sowjetunion. Am stärksten im kollektiven Gedächtnis der iranischen Bevölkerung verwurzelt ist jedoch der 1953 von den USA und Großbritannien unterstützte Coup zur Absetzung der iranischen Mossadeq-Regierung.

11 | Zur iranischen Perspektive siehe auch Ali Adami und Najmieh Poursmaelli, „Saudi Arabia and Iran: the Islamic Awakening Case“, in: *Iranian Review of Foreign Affairs*, Nr. 4, 2013, 16.04.2013, 153 ff., <http://www.isrjournals.ir/images/pdf/Ali%20Adami%20&%20Najmieh%20Poursmaeli.pdf> [22.07.2013]. Adami und Poursmaelli argumentieren, dass die arabischen Umbrüche den regionalen Status Saudi Arabiens geschwächt haben.

Mit Ausnahme der Proteste in Syrien, die als vom Ausland gelenkte, westliche Verschwörung verurteilt werden, hat das iranische Regime die arabischen Umbrüche als historische Verlängerung seiner Revolution umdefiniert.

#### **ORTE SAUDI-IRANISCHER RIVALITÄT: ÄGYPTEN, JEMEN, BAHRAIN UND SYRIEN**

Die arabischen Umbrüche haben Saudi-Arabiens und Irans geostrategische Kalkulationen in der Region verändert. Alte Konfliktfelder saudi-iranischer Rivalität (z.B. in Bahrain) haben sich seit den arabischen Revolutionen und Transformationsprozessen erneut aufgetan, während die regionalen Bündnisse (v.a. mit Ägypten und Syrien) neu verhandelt werden. Dabei muss trotz der gegenseitigen Inspiration und teils ähnlichen Ursachen der arabischen Proteste jeder Fall einzeln betrachtet werden. Aufgrund unterschiedlicher innenpolitischer Bedingungen sowie unterschiedlicher regionaler und ausländischer Interessen und Formen der Einflussnahme haben die arabischen Protestbewegungen zu verschiedenen Ergebnissen geführt.

Im Verlauf der regionalen Protestbewegungen bewies Saudi-Arabien strategisches Geschick im Anpassen an die jeweilige Situation. Angesichts der Entwicklungen in Ägypten wartet die saudische Führung noch die weitere Entwicklung ab, sie hat der neuen ägyptischen Übergangsregierung jedoch bereits großzügige finanzielle Hilfen in Aussicht gestellt. Im Jemen hat sie einen gelenkten Wandel eingeleitet, in Syrien und Bahrain hat sie sich für eine aktive Intervention entschieden. Iran hingegen unterstützte moralisch die Proteste in Tunesien, Libyen, Ägypten und Bahrain gegen die säkularen und (teils) pro-westlichen Regime. Die Aufstände in Syrien brachten Iran jedoch in ein politisches Dilemma. Mit der Unterstützung des syrischen Regimes ist Iran in einen kaum zu gewinnenden Konflikt geraten. Beiden Akteuren, Saudi-Arabien und Iran, geht es in ihrem Streben nach regionaler politisch-ideologischer Führerschaft um die aktive Mitgestaltung der regionalen Kräfteverhältnisse in Zeiten entscheidender regionaler Umbrüche.

**Die Aufstände in Syrien brachten Iran in ein politisches Dilemma. Mit der Unterstützung des syrischen Regimes ist Iran in einen kaum zu gewinnenden Konflikt geraten.**

## **ÄGYPTEN: ZWISCHEN IRANISCHER ANNÄHERUNG UND ARABISCHEN „KOOPERATIONSDIVIDENDEN“**

Im Hinblick auf die weitere Entwicklung der politisch-ideologischen Kräftekonstellation im Nahen und Mittleren Osten erscheint die künftige Positionierung Ägyptens als großes Fragezeichen. Die politische Ausrichtung der ägyptischen Führung kann die politisch-ideologische Ordnung sowie die Möglichkeiten saudisch-iranischer Machtprojektionen in der Region entscheidend beeinflussen.

### **Saudi-Arabiens Neuauslotung seiner Beziehungen zu Ägypten**

Für Saudi-Arabien stellten die ägyptische Revolution und die Machtübernahme der ägyptischen Muslimbrüder in zweifacher Hinsicht eine Herausforderung dar. Zum einen wird die internationale Muslimbruderschaft als ideologische und machtpolitische Konkurrenz zum saudischen Staatsislam des Wahhabismus betrachtet. Zum anderen befürchtete das saudische Herrscherhaus eine mögliche ägyptisch-iranische Annäherung oder zumindest das Ausspielen der „Iran-Karte“ durch eine neue und möglicherweise schwerer steuerbare oder kalkulierbare ägyptische Führung.

Der politische Aufstieg der Muslimbrüder an die Spitze der Regierungen in Tunesien und (zeitweise) in Ägypten wurde im saudischen Herrscherhaus sowie in den anderen Golfmonarchien als politische und religiös-ideologische Herausforderung wahrgenommen. Vor allem Präsident Mursis Machtübernahme in Ägypten im Juni 2012 hatte die Herrscherhäuser in Saudi-Arabien, den Vereinigten Arabischen Emiraten und Kuwait in Alarmstimmung versetzt. Während Dubais Polizeichef Dahi Khalfan Tamim<sup>12</sup> im Juli 2012 das Netzwerk der Muslimbrüder als gleichstarke Bedrohung der Sicherheit am Golf neben Iran und seinem transnationa-

12 | Im Juli 2012 warnte Dubais Polizeichef vor der internationalen Muslimbruderschaft sowie einer internationalen Verschwörung, die Regierungen in den arabischen Golfstaaten zu stürzen. Gegenüber den neuen von der Muslimbruderschaft geführten Regierungen sprach er die Warnung aus, keine „rote Linie“ in den Golfstaaten zu übertreten. Siehe Andrew Torchia et al., „Dubai police chief warns of Muslim Brotherhood, Iran threat“, Reuters, 26.07.2012, <http://reuters.com/article/2012/07/26/us-emirates-police-brotherhood-idUSBRE86P10420120726> [22.07.2013].

len schiitischen Netzwerken wertete, bezeichnete der im letzten Jahr verstorbene frühere saudische Kronprinz und Innenminister, Prinz Nayef, die Muslimbruderschaft bereits 2002 als „Ursache aller Probleme in der muslimischen Welt“.<sup>13</sup>

Dabei bot Saudi-Arabien ägyptischen Muslimbrüdern unter Nassers Repressionspolitik gegen die Muslimbruderschaft in den 1950er und 1960er Jahren lange Zeit Asyl. Erst in den 1990er Jahren entwickelte sich die Muslimbruderschaft zu einer ernsthaften politischen Konkurrenz. In der Kuwait-Krise 1990 hat sie sich auf die Seite Saddam Husseins gestellt. Die saudische Führung warf den Muslimbrüdern zudem vor, saudische Bürger zu radikalisieren und gegen das Regime aufzuhetzen. Das Ergebnis waren staatliche Kampagnen gegen die Muslimbruderschaft mit einer Reihe von Verhaftungen und dem Verbot von Organisationen, die ihr nahestehen.<sup>14</sup>

**In der Kuwait-Krise 1990 hat sich die Muslimbruderschaft auf die Seite Saddam Husseins gestellt. Die saudische Führung warf ihr vor, saudische Bürger gegen das Regime aufzuhetzen.**

Die Skepsis bis Feindschaft der saudischen Führung gegenüber der Muslimbruderschaft ist eher (macht-)politisch als religiös begründet. Das erklärte Ziel der Muslimbrüder,<sup>15</sup> mit dem Mittel demokratischer Wahlen einen islamischen Staat zu errichten, steht im Widerspruch zum islamischen Staatskonzept der saudischen Führung auf der Basis einer feudal geprägten Erbmonarchie. Heute ist die Muslimbruderschaft die einzige ernst zu nehmende, organisierte

13 | Siehe *Dawn.com*, „Nayef blames Ikhwan for Arab world's problems“, 29.11.2002, <http://archives.dawn.com/2002/11/29/int12.htm> [22.07.2013].

14 | In den 1990er Jahren schlossen sich zudem viele Muslimbrüder der saudischen Protestbewegung *al-Sahwa al-Islamiyah* (Islamisches Erwachen) an, die sich gegen die Stationierung von ausländischen, nicht-muslimischen Truppen auf saudischem Boden infolge der Kuwait-Krise aussprach. 2011 unterstützten einige führende Muslimbrüder die politische Reformbewegung in Saudi-Arabien sowie die Petition zur Schaffung eines unabhängigen Rats (*majlis asch-schurah*).

15 | Dennoch dürfen die verschiedenen Gruppierungen der Muslimbrüder in den Golfstaaten nicht als monolithischer Block verstanden werden. Agenda und Beziehung zum jeweiligen Herrscherhaus variieren stark zwischen den einzelnen Ländern. Siehe Lori Plotkin Boghardt, „The Muslim Brotherhood in the Gulf: Prospects for Agitation“, in: *Policywatch* 2087, 10.06.2013, The Washington Institute, <http://washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/the-muslim-brotherhood-in-the-gulf-prospects-for-agitation> [22.07.2013].

politische Kraft in der saudischen Gesellschaft mit einer vom saudischen Herrscherhaus nicht kontrollierbaren Machtstruktur. Während der aktuellen Umbrüche in der arabischen Welt ist die Skepsis der Golfmonarchien gegenüber der Muslimbruderschaft gewachsen. Dies äußerte sich unter anderem an der Sorge der Golfstaaten gegenüber möglichen ideologisch-politischen Einflüssen der arabischen Arbeitsmigranten auf ihre eigenen Bevölkerungen. Nach 2011 wurden viele Visa für ägyptische und tunesische Arbeiter am Golf nicht verlängert.

Zudem wäre eine nachhaltige ägyptisch-iranische Annäherung oder gar ein Bündnis beider Akteure für die arabischen Golfstaaten eine erhebliche Verschlechterung der geo-strategischen und regionalpolitischen Kräfteverhältnisse. Insbesondere nach dem schmerzhaften vermeintlichen „Verlust“ Iraks ist es für die arabischen Golfmonarchien von strategisch großer Bedeutung, dass Ägypten eine stabile und loyale Macht im arabischen Lager bleibt.

**Mursis erster Staatsbesuch galt Saudi-Arabien. Ägyptens finanzielle Abhängigkeit von den USA und den arabischen Golfstaaten als wichtigste Geldgeber ist anhaltend hoch.**

Die Beziehungen zwischen Präsident Mursi und Iran gestalteten sich eher zögerlich. Mursi vermied es, die „rote Linie“ einer Normalisierung seiner Beziehungen mit Iran zu überschreiten. Die Regionalpolitik in Präsident Mursis kurzer Amtszeit kann als überwiegend saudi-freundliche Realpolitik beschrieben werden. Mursis erster Staatsbesuch galt Saudi-Arabien, wo es vor allem auf die Sicherung der dringend benötigten finanziellen Hilfe für Ägypten ankam. Ägyptens finanzielle Abhängigkeit von den USA und den arabischen Golfstaaten als wichtigste Geldgeber ist anhaltend hoch. Zudem arbeiten über eine Million Ägypter als Gastarbeiter im Golf. Sie erwirtschaften erhebliche Deviseneinnahmen und entlasten gleichzeitig den ägyptischen Arbeitsmarkt.

Als am 3. Juli der ägyptische Militärrat Präsident Mursi absetzte und Adly Mansour, den Präsidenten des ägyptischen Verfassungsgerichtshofs, zum neuen Interims-Staatspräsidenten ernannte, kam das erste arabische Glückwunschsreiben aus Saudi-Arabien. König Abdallah gratulierte dem neuen Übergangspräsidenten und lobte die Entschei-

derung des ägyptischen Militärrats.<sup>16</sup> Am 9. Juli kündigte Saudi-Arabien der neuen ägyptischen Führung bereits ein Hilfspaket von fünf Milliarden US-Dollar zur Ankurbelung der ägyptischen Wirtschaft an.<sup>17</sup>

Alle zukünftigen ägyptischen Regierungen werden von der saudischen Führung zum einen genau dahingehend beobachtet, wie sie sich gegenüber Iran positionieren. Zum anderen hofft die saudische Führung auf eine konservative Regierung in Ägypten ohne allzu progressive Reformvisionen im innen- wie im außenpolitischen Bereich. Nur ein eindeutiges Bekenntnis der zukünftigen ägyptischen Führung zum konservativen, arabisch-sunnitischen Lager würde Ägypten für die saudische Führung wieder zu einem vertrauten und berechenbaren Partner machen.

**Nur ein eindeutiges Bekenntnis der zukünftigen ägyptischen Führung zum konservativen, arabisch-sunnitischen Lager würde Ägypten für die saudische Führung wieder zu einem berechenbaren Partner machen.**

#### **Möglichkeiten und Grenzen einer ägyptisch-iranischen Annäherung**

Während der frühere ägyptische Präsident Hosni Mubarak Iran und seine regionalen Verbündeten, die libanesisch-schiitische Hisbollah und die palästinensisch-sunnitische Hamas, als Bedrohung charakterisierte, weisen die Anhänger und die Wählerschaft Mursis einerseits ein gewisses Maß an Sympathie für Hisbollah und Hamas auf. Zudem sehen sich nicht wenige Muslimbrüder auch von der iranischen Revolution von 1979 mitinspiert.

Andererseits lehnen viele Ägypter eine Annäherung an Iran aus konfessionellen und ideologischen Gründen ab. Ägyptische Gelehrte der Al-Azhar-Universität sowie salafistisch orientierte Ägypter weisen eine Skepsis bis Feindschaft gegenüber dem iranisch-schiitischen Islam auf. Zudem hat Irans Unterstützung des syrischen Al-Assad-Regimes bzw. der irakischen Maliki-Regierung für Zorn unter Ägyptens

16 | Siehe „Saudi king congratulates Egypt's new interim president“, *Al Arabiya*, 04.07.2013, <http://english.alarabiya.net/en/News/middle-east/2013/07/04/Saudi-king-congratulates-Egypt-new-interim-president.html> [22.07.2013].

17 | Siehe „Saudi Arabia, UAE pledge \$8 billion to Egypt after coup“, *PressTV*, 09.07.2013, <http://presstv.ir/detail/2013/07/09/313074/saudi-uae-to-shower-billions-on-egypt> [22.07.2013].

**Der Besuch vieler Orte in Ägypten, darunter auch einige schiitische Moscheen, wurde iranischen Touristen untersagt.**

Islamisten wie Säkularen erzeugt. Die Gefühle der Mehrheit der Ägypter gegenüber Iran bleiben gemischt. Es gibt sowohl eine gewisse Bereitschaft, die seit 1979 eingefrorenen Beziehungen zu verbessern, als auch einen verbreiteten Argwohn gegenüber dem schiitischen Islam und seiner Verbreitung durch Iran in Ägypten. Nur ca. zwei Prozent der Ägypter sind schiitischen Glaubens. Dennoch gibt es eine latente Angst vor iranisch-schiitischer Einflussnahme und Missionierung. Wie stark diese verwurzelt ist, zeigt die Bekanntgabe des ägyptischen Außenministeriums, iranischen Touristen bestimmte Einschränkungen aufzuerlegen. Der Besuch vieler Orte in Ägypten, darunter auch einige schiitische Moscheen, wurde iranischen Touristen untersagt. Die im März 2013 angekündigte Aufnahme des seit über 30 Jahren ausgesetzten Flugverkehrs zwischen Ägypten und Iran wurde im April auf Anweisung des ägyptischen Tourismusministers wieder ausgesetzt.

Die „Annäherung“ des im Juli abgesetzten Präsidenten Mursi kam nur zögerlich und kann eher als ein Signal an den Westen verstanden werden. Ägypten konnte dadurch behaupten, von westlichen Interessen unabhängig zu sein, und zudem seine Verhandlungsposition gegenüber den verschiedenen politischen Lagern verbessern.<sup>18</sup> Mursis Besuch des Gipfels der Blockfreien Staaten in Teheran im Oktober 2012, der erste Besuch eines ägyptischen Staatspräsidenten in Iran seit 1979,<sup>19</sup> sorgte jedoch wegen seiner klaren Positionierung gegen das syrische Assad-Regime ebenfalls eher für Irritationen unter den iranischen Gastgeber als für eine Annäherung mit Teheran.<sup>20</sup> Seine diplomatische Botschaft in Teheran lässt Ägypten seit 1979 bis dato geschlossen.

- 18 | Präsident Mursi hätte eine Annäherung an pro-iranische Kräfte nutzen können, um von den konservativen Golfstaaten zurück auf ihre Seite „gekauft“ zu werden. Diese Strategie erschien nicht ganz unwahrscheinlich angesichts der langjährigen ägyptischen Strategie während des Kalten Krieges, US-amerikanische und sowjetische Interessen gegeneinander auszuspielen.
- 19 | Iran hatte 1979 nach dem ägyptisch-israelischen Friedensabkommen seine diplomatischen Beziehungen zu Ägypten abgebrochen.
- 20 | Präsident Mursi wertete seinen nur einige Stunden dauernden Iran-Besuch bewusst nicht als Staatsbesuch und traf sich infolgedessen nicht mit dem iranischen Revolutionsführer Ayatollah Khamenei. Zudem vermied er es, über die Aufnahme von diplomatischen Beziehungen mit Iran zu sprechen.

Die Absetzung Präsident Mursis am 3. Juli durch den ägyptischen Militärrat wurde von der iranischen Führung zwar verurteilt, dennoch wurde auch Kritik an der Regierungsführung Mursis geäußert. Der Sprecher des Außenministers verurteilte das Eingreifen des ägyptischen Militärs und sprach von einer Einmischung und Unterstützung ausländischer Mächte. Gleichzeitig bewertete er die jüngste Entwicklung in Ägypten nicht als Rückgang des „islamischen Erwachens“, sondern eher als Folge von Mursis ineffizienter Regierungsarbeit. Alaeddin Boroujerdi, Vorsitzender des parlamentarischen Ausschusses für nationale Sicherheit und Außenpolitik, warnte vor einer gefährlichen Spaltung und Polarisierung der ägyptischen Gesellschaft, die ein ähnliches Konfliktpotenzial wie in Syrien oder Irak bergen.<sup>21</sup>

#### **JEMENS UND BAHRAINS DEMOKRATIEBEWEGUNGEN: IM SCHATTEN SAUDI-IRANISCHER VORMACHTS- ANSPRÜCHE**

Jemen und insbesondere Bahrain sind 2011 erneut als Spielfelder eines saudi-iranischen Vormachtstrebens in den Blickpunkt geraten. Während Jemen mit Ausbruch der arabischen Proteste noch einen relativ schnellen, von außen vermittelten neuen Herrschaftsdeal vereinbaren konnte, halten der soziale Unmut und konfessionelle Spannungen in Bahrain weiter an.

In Saudi-Arabiens Jemenpolitik bestand die höchste Priorität darin, die Proteste und Aufstände in seinem Nachbarland so schnell wie möglich zu beenden. Saudi-Arabien hat historisch enge Beziehungen zu verschiedenen jemenitischen politischen wie tribalen Akteuren. Gleichzeitig wirft die saudische Führung seit langem Iran vor, jemenitische Rebellen zu beherbergen.

Im März 2011 präsentierte der Golfkooperationsrat auf saudische Initiative hin einen Plan für eine friedliche Machttransition in Jemen. Im November 2011 unterschrieb der damals amtierende jemenitische Präsident Ali Abdullah Saleh in Riad seine Machtübergabe. Als Gegenleistung

21 | Zu den offiziellen iranischen Kommentaren zur Absetzung Mursis siehe „Iran on Egypt: Range of Reactions“, *The Iran Primer*, United States Institute of Peace (USIP), 10.07.2013, <http://iranprimer.usip.org/blog/2013/jul/10/iran-egypt-range-reactions> [22.07.2013].

erhielt er ein Amnestie-Versprechen. Als im Februar 2011 auch soziale Proteste in Bahrain losbrachen, versuchte die saudische Führung, die Ursachen und den Charakter der Proteste von den anderen sozialen Unruhen in der arabischen Welt zu trennen. Die bahrainische sowie die sunnisch-arabischen Führungen im Golf vertreten beharrlich die Narrative von der „bahrainischen Ausnahme“ und von Bahrain als „isoliertem“ und „besonderem Fall“. Laut dieser These sind die bahrainischen Proteste nicht Teil der (legitimen) Reformbewegung in der arabischen Welt, sondern eine von Iran agitierte, sektiererische Bewegung mit einer konfessionellen Agenda. Sowohl das saudische Regime als auch saudische Islamisten vertreten die These, dass Iran die bahrainischen Schiiten gegen das Herrscherhaus aufhetze, um eine konfessionelle Spaltung in seinem Interesse voranzutreiben. Die sozialen Proteste für politische Reformen werden als Sektierertum, Terrorismus, nationaler Verrat und iranische Einmischung dargestellt. Der bahrainischen Opposition wird dadurch ein Platz in der arabischen Protest- und Demokratiebewegung verweigert. Der bahrainische Staat hat über Jahre anti-schiitische Emotionen unter den 40 Prozent Sunniten seiner Bevölkerung geschürt und konnte bisher erfolgreich eine über-konfessionelle Oppositionsbewegung verhindern.



Proteste gegen Ali Abdullah Saleh in New York im Mai 2011: Im November 2011 unterschrieb der jemenitische Präsident in Riad seine Machtübergabe an Vizepräsident Abd Rabbo Mansour Hadi. | Quelle: André-Pierre du Plessis, flickr (CC BY).

Im März 2011 entsandten Saudi-Arabien und die Vereinigten Arabischen Emirate auf Anfrage des bahrainischen Herrscherhauses 2.000 Soldaten im Rahmen der Peninsula Shield Force des Golfkooperationsrats nach Bahrain, um das dortige Königshaus zu schützen. Der militärisch forcierte Machterhalt der bahrainischen Königsfamilie ist ein weiteres Element traditioneller saudischer Status-quo-Politik in der Region.

Ähnlich wie die saudische Führung versucht auch das iranische Regime, die Proteste in Bahrain in seinem Interesse zu deuten. Die iranische Führung betrachtet die Proteste als natürliche Reaktion auf das illegale Regime

**Der stellvertretende iranische Außenminister Hossein Amir-Abdollahian bezeichnete die bahrainischen Proteste als die legitime Einforderung von Menschen- und Bürgerrechten.**

der Al-Khalifa. Der stellvertretende iranische Außenminister Hossein Amir-Abdollahian bezeichnete die bahrainischen Proteste als die legitime Einforderung von Menschen- und Bürgerrechten und bewertete sie als Fortsetzung der iranischen Revolution von 1979.<sup>22</sup> Der iranische Hardliner und Herausgeber der iranischen Tageszeitung *Kayhan*, Hossein Shariatmadari, hatte bereits 2007 mit der Äußerung für Aufsehen gesorgt, dass Bahrain historisch gesehen eine Provinz Irans sei. Damit hatte er Befürchtungen der Golfanrainer vor iranischen Vormachtansprüchen in ihrer Nachbarschaft bestärkt. Von der iranischen Führung wird jeder Vorwurf einer iranischen Einflussnahme im aktuellen Konflikt in Bahrain verneint.<sup>23</sup>

## **SYRIEN: VOM AKTEUR ZUM SPIELFELD REGIONALER ORDNUNGSVORSTELLUNGEN**

Mit dem unerwarteten Losbrechen von politischen Protesten in Syrien und dem brutalen Vorgehen des syrischen Regimes gegen die eigene Bevölkerung hat die arabische Protest- und Demokratiebewegung eine neue, dramatische Wendung genommen. Durch verschiedene Formen ausländischer Intervention, Unterstützungen unterschiedlicher Gruppen bzw. internationale Vermittlungsversuche hat sich Syrien mittlerweile von einem wichtigen, handlungsfähigen

22 | Siehe „Bahrain situation different had Iran interfered“, Mehrnews.com, 26.01.2013, <http://old.mehrnews.com/en/newsdetail.aspx?NewsID=1800424> [22.07.2013].

23 | Siehe „Bahrain rejects anti-Iranian claims on its media“, Mehrnews.com, 25.01.2013, <http://old.mehrnews.com/en/newsdetail.aspx?NewsID=1799760> [22.07.2013].

Akteur in ein neues regionalpolitisches Spielfeld verwandelt. Es besteht die Gefahr, dass sich die Syrienkrise zu einem langwierigen Stellvertreterkrieg zwischen Saudi-Arabien und Iran entwickelt. Bisher stehen sich zwei Blöcke gegenüber. Die Pro-Assad-Front mit Iran, Russland, China, Libanon und Irak auf der einen Seite, und die Assad-Gegner mit den Hauptakteuren USA, Europa, Saudi-Arabien, Qatar und Türkei. Die Unterstützung unterschiedlicher, auch terroristischer Kräfte wie die brutalen Schabiha-Milizen durch Iran oder die Duldung von salafistischen Kämpfern durch Saudi-Arabien können langfristig nicht kontrollierbare und nicht beabsichtigte Kräfte entfesseln.

### Saudi-Arabiens Syrienpolitik

**Für die saudische Führung war das säkular-schiitische und eng mit Iran verbündete Assad-Regime schon lange ein regionaler Störfaktor.**

Auf den ersten Blick erscheint es als Widerspruch, dass sich die saudische Führung auf die Seite der syrischen Opposition und damit auf die Seite der Freiheits- und Demokratie-

bewegung gestellt hat. Für die saudische Führung war das säkular-schiitische und eng mit Iran verbündete Assad-Regime jedoch schon lange ein regionaler Störfaktor.<sup>24</sup> Auch wenn Saudi-Arabien traditionell der Garant des regionalen Status quo ist und in der Regel nur eingreift, um den Bestand der regionalen Machtverhältnisse zu gewährleisten, hat sich die saudische Führung relativ früh gegen das Assad-Regime positioniert. Zusammen mit Qatar war Saudi-Arabien das erste arabische Land, das Mitte 2011 seinen Botschafter aus Damaskus zurückrief. Innerhalb der Arabischen Liga führen Saudi-Arabien und Qatar den Widerstand gegen das Assad-Regime an. Nur Irak und die Hisbollah im Libanon stellen sich weiterhin hinter Assad. Saudi-Arabien ist ein wichtiger Unterstützer der Gruppe „Friends of Syria“

24 | Durch das Attentat auf den saudi-libanesischen Unternehmer Rafiq Hariri im Februar 2005, an dessen Planung das syrische Regime mutmaßlich beteiligt war, verschlechterten sich die saudi-syrischen Beziehungen erheblich. Einen absoluten Tiefpunkt erreichten die Beziehungen nach dem 34-tägigen Krieg 2006 zwischen Israel und der Hisbollah. Angesichts des erfolgreichen Widerstands der Hisbollah bezeichnete Präsident Bashar Al-Assad die pro-westlichen arabischen Führer als „halbe Männer“ (*nisaf rijal*), eine schwerwiegende Beleidigung in arabischen stammesgesprägten Gesellschaftsschichten. Auch die zwischen 2009 und 2010 initiierten Staatsbesuche zwischen Saudi-Arabien und Syrien konnten die ideologischen und persönlichen Gräben nicht überwinden, besänftigten aber zumindest die Gemüter der beiden Staatsoberhäupter.

sowie mit Qatar zusammen ein Hauptsponsor finanzieller und militärischer Hilfe für die syrische Opposition. Problematisch ist jedoch, dass sich mittlerweile tausende sunnitische Jihadisten in Syrien aufhalten, die ihre eigenen Ziele verfolgen. Während Qatar zum Leid der saudischen Führung die syrische Muslimbruderschaft unterstützt, scheint Saudi-Arabien ideologisch eher der salafistischen Opposition in Syrien nahe zu stehen. Im saudischen Interesse wäre es, das säkular-schiitische Baath-Regime zu beseitigen, Iran und die libanesische Hisbollah zu schwächen und eine Machtübernahme der syrischen Muslimbruderschaft zu verhindern. Eine nachhaltige Unterstützung von salafistischen und al-Qaida nahe stehenden Kräften wäre für die saudische Führung jedoch eine höchst gefährliche Strategie. So haben sich die von der saudischen Führung unterstützten saudischen, jihadistischen Kämpfer in Afghanistan in den 1980er Jahren später als radikalisierte Rückkehrer gegen das saudische Regime gewendet.

### **Irans Syrienpolitik: Strategische Vorsorge für eine Zeit nach Assad?**

Irans Syrienpolitik ist deutlich komplizierter und pro-aktiver. Für Iran steht mit dem Assad-Regime sein wichtigster strategischer Verbündeter in der arabischen Staatenwelt auf dem Spiel. Der Fall des Assad-Regimes würde für Iran einen empfindlichen Verlust regionaler Macht bedeuten. Dementsprechend entschlossen ist die iranische Führung, das syrische Regime mit allen Mitteln zu stützen.

Syrien ist für die iranische Republik die logistische Drehscheibe, um Einfluss in Libanon und Palästina zu nehmen. Das Assad-Regime gewährt bedeutenden iranischen Verbündeten wie der libanesischen Hisbollah und dem palästinensischen Islamischen Jihad wichtigen Zugang und logistische Unterstützung für die Bewegung von Kämpfern, Waffen und Geld durch syrisches Territorium. Zudem ist Syrien ein wichtiges Element in Irans Abschreckungsstrategie gegenüber möglichen Militärschlägen seitens der USA und Israels. Trotz der auf den ersten Blick gegensätzlichen ideologischen Ausrichtungen, eine säkular-sozialistische Baath-Ideologie auf der einen Seite und eine streng islamische sowie persisch-nationalistische

**Syrien ist ein wichtiges Element in Irans Abschreckungsstrategie gegenüber möglichen Militärschlägen seitens der USA und Israels. Beide Regime weisen überdies starke ideologische Gemeinsamkeiten auf.**

Republik auf der anderen Seite, weisen das syrische und iranische Regime auch starke ideologische Gemeinsamkeiten auf, unter anderem eine ideologisierte Feindschaft gegenüber Israel und seinem amerikanischen Verbündeten. Dass beide Regime der schiitischen Religion im weiteren Sinne angehören, spielt in der politischen Zweckallianz keine ausschlaggebende Rolle.

Seit der Gründung der iranischen Republik vor über 30 Jahren hat sich die syrisch-iranische Allianz als stabil erwiesen. Der damalige Präsident Hafiz Al-Assad unterstützte in den 1980er Jahren die junge iranische Republik in seinem achtjährigen Krieg mit Irak. Iran unterstützte im Gegenzug die brutale Unterdrückung der sunnitisch-islamistischen Aufstände der syrischen Muslimbruderschaft in Hama 1982. Zahlreiche bilaterale Abkommen im industriellen, militärischen und energiepolitischen Sektor untermauern die syrisch-iranische Zusammenarbeit. 2006 wurde ein syrisch-iranisches Militärabkommen in Form eines Beistandspaktes geschlossen.<sup>25</sup>

Ziel der iranischen Führung im aktuellen Konflikt ist es, das Assad-Regime so lange wie möglich an der Macht zu halten.

**Iran könnte darauf abzielen, einen „alawitischen Rumpf-Staat“ mit Damaskus und einigen strategischen Regionen zu erhalten, der auch in Zukunft seine logistische Aufgabe für Iran erfüllt.**

Ali Akbar Velayati, außenpolitischer Berater von Revolutionsführer Khamenei, beschrieb Syrien als „goldenen Ring des Widerstands“. Iran sei nicht bereit, dieses goldene Gegengewicht aufzugeben.<sup>26</sup> Im Januar 2013 wertete Velayati zudem jeden Angriff auf Syrien

als einen Angriff auf Iran. Gleichzeitig ist es Iran bewusst, dass das Assad-Regime in seinen heutigen Grenzen kaum Bestand haben wird. Iran könnte daher darauf abzielen, einen „alawitischen Rumpf-Staat“<sup>27</sup> mit Damaskus und ei-

25 | Zur 30-jährigen syrisch-iranischen Allianz siehe Jubin M. Goodarzi, „Syria and Iran: Alliance Cooperation in a Changing Regional Environment“, in: *Ortadoğu Etütleri*, Bd. 4, Nr. 2, 01/2013, Center for Middle Eastern Strategic Studies (ORSAM), 31-54, [http://orsam.org.tr/en/enUploads/Article/Files/201331\\_makale2.pdf](http://orsam.org.tr/en/enUploads/Article/Files/201331_makale2.pdf) [22.07.2013].

26 | Siehe „West seeks to break resistance chain by targeting Syria“, *PressTV*, 04.09.2012, <http://presstv.com/detail/2012/09/04/259810/west-targets-syria-to-stifle-resistance> [22.07.2013].

27 | Siehe Will Fulton et al., *Iranian Strategy in Syria*, 05/2013, Institute for the Study of War (ISW) / American Enterprise Institute (AEI). Fulton et al. sehen eine mögliche zukünftige Einflusszone Irans in den Gebieten um Damaskus, Homs und an Teilen der Küste.

nigen strategischen Regionen zu erhalten, der auch in Zukunft seine logistische Aufgabe für Iran erfüllt. Zudem ist die iranische Führung bemüht, verbündete Gruppen und Institutionen in Syrien aufzubauen, die das Assad-Regime überleben können. Iran sorgt daher bereits für eine Zeit nach Assad vor, um einen weitgehenden Schutz seiner Interessen auch in einem Post-Assad-Regime zu garantieren.<sup>28</sup>

Iran ist mit verschiedenen militärischen Einheiten in Syrien präsent und bietet den syrischen Sicherheitsinstitutionen Training und Beratung sowie militärische Ausrüstung. Dabei sind nach US-amerikanischen Angaben nicht nur die für militärische Auslandsaktionen vorgesehene Spezialeinheit der iranischen Revolutionsgarden, die Quds-Brigade, vor Ort, sondern auch die Bodestreitkräfte der iranischen Revolutionsgarden. Die Bodentruppen sind eigentlich für die iranische innere Sicherheit und konventionelle Operationen zuständig. Die Anwesenheit von hochrangigen Kommandeuren der iranischen Bodestreitkraft in Syrien zeigt damit eine neue Dimension der iranischen Intervention.<sup>29</sup> Im August 2012 wurden nach syrischen Angaben 48 Mitglieder der iranischen Revolutionsgarden durch syrische Rebellen festgenommen.

Nach Ansicht der iranischen Führung sind es jedoch vor allem andere ausländische Kräfte in Syrien, die mit der Bewaffnung der Aufständischen den Konflikt schüren. Im Gegensatz zu den anderen arabischen Protestbewegungen betrachtet Iran die syrische Oppositionsbewegung nicht als Teil des „islamischen Erwachens“ in der Region, sondern als unrechtmäßig und vom Ausland manipuliert. Angesichts der Infiltration zahlreicher externer jihadistischer und al-Qaida nahe stehender Kämpfer in Syrien beschreibt Iran das Vorgehen des Assad-Regimes als rechtmäßigen Kampf gegen Terroristen und ausländische

**Im Gegensatz zu den anderen arabischen Protestbewegungen betrachtet Iran die syrische Oppositionsbewegung als unrechtmäßig und vom Ausland manipuliert.**

28 | Durch die Unterstützung unterschiedlicher, in Syrien aktiver Gruppen wie der paramilitärischen Shabiha-Miliz oder der libanesischen Hisbollah ist Iran bemüht, ein gewisses Maß an Einfluss auch nach einem möglichen Sturz des Assad-Regimes zu behalten. Gleichzeitig ist für Iran das schiitische Viertel Sayyeda Zeinab von Damaskus ein strategischer Ort, um weiterhin über pro-schiitische und pro-iranische Kräfte in Syrien regionalen Einfluss nehmen zu können. Siehe ebd.

29 | Zu Irans militärischer Strategie in Syrien siehe ebd.

Destabilisierungsversuche. Die Ursachen der Syrienkrise liegen der iranischen Argumentation zufolge in der Einmischung und Manipulation internationaler und regionaler Kräfte, die die derzeitige regionale Situation nutzen, um das Assad-Regime zu beseitigen.

Dennoch hat die iranische Führung aus strategischem Kalkül das mit brutaler Gewalt gegen die Oppositionellen vorgehende syrische Regime zur Mäßigung ermahnt. Der iranische Außenminister Ali Akbar Salehi drängte darauf, mit dem „friedlichen Teil“ der Opposition in Dialog zu treten. Die iranische Führung hat zudem die Bildung einer neuen „Transitionsregierung“ bestehend aus dem Assad-Regime und der „friedlichen Opposition“ vorgeschlagen. Iran betont dabei immer wieder, dass es nur eine inner-syrische Lösung und keine von außen implementierte, militärische Lösung geben kann.<sup>30</sup>

**Iran betont immer wieder, dass es nur eine inner-syrische Lösung und keine von außen implementierte, militärische Lösung geben kann.**

#### **FAZIT: FORTSETZUNG DER HERKÖMMLICHEN STRATEGIEN ZUR HERRSCHAFTSSICHERUNG?**

Nach Irak ist nun Syrien zum neuen Schauplatz eines regionalen Stellvertreterkriegs geworden, in dem regionale Vormachtansprüche, konkurrierende ideologische Politikmodelle und neu geweckte bzw. manipulierte konfessionelle Spannungen zum Ausdruck kommen. Dabei geht es nicht nur um die Neuordnung der rein physischen Machtverhältnisse in der Region, sondern auch um die Sicherung der Deutungshoheit über die aktuellen Geschehnisse.

#### **Kampf um die Deutungshoheit**

Genauso wie die einst nicht-religiösen und rein auf politische Freiheit und soziale Gerechtigkeit gerichteten Protestbewegungen der arabischen Bevölkerungen nun von aufsteigenden islamistischen Akteuren für sich in Anspruch genommen werden, deuten auch die bestehenden staatlichen Regime die Protest- und Demokratiebewegungen in ihrem Interesse um. Je nach Bedarf werden die sozialen

30 | Siehe „Iran Calls for Syrian Dialogue With Opposition“, *The Iran Primer*, USIP, 07.05.2013, <http://iranprimer.usip.org/blog/2013/may/07/iran-calls-syrian-dialogue-opposition> [22.07.2013].

Bewegungen von Iran als „islamisches“, von der iranischen Revolution inspiriertes Erwachen (Tunesien, Ägypten) oder als von außen manipulierte Aufstände (Syrien) gewertet. In gleicher Weise hat die saudische Führung die Protestbewegungen als illegitimen „Ungehorsam“ gegenüber dem Herrscher und Spaltung der muslimischen Gemeinschaft (Proteste in Saudi-Arabien) oder als iranisch-schiitische Manipulationsversuche (Bahrain) bezeichnet. Im Fall Ägypten hat sich das saudische Königshaus zunächst hinter Präsident Hosni Mubarak gestellt.<sup>31</sup> Erst als die Volksaufstände zu populär wurden und die breite Unterstützung durch die arabischen Bevölkerungen genoss, wurde die ägyptische Revolution als „legitim“ umgedeutet.<sup>32</sup>

Dennoch besteht bei den staatlichen Interpretationsversuchen die Gefahr einer ungewollten Rückwirkung. Das Schüren von konfessionellen Ängsten in den eigenen Bevölkerungen kann sich langfristig für den sozialen Frieden als kontraproduktiv erweisen und geht zudem an deren Bedürfnissen vorbei. Vor allem das saudische Herrscherhaus muss sich den sozialen Herausforderungen in seiner schiitisch geprägten Ostprovinz stellen.

**Das Schüren von konfessionellen Ängsten in den eigenen Bevölkerungen kann sich langfristig für den sozialen Frieden als kontraproduktiv erweisen und geht an deren Bedürfnissen vorbei.**

Die golfarabischen Staaten und Iran beschuldigen sich gegenseitig, konfessionelle Spannungen zu schüren. Iran sieht sich als Opfer einer staatlich geschürten „Shia-Phobie“. Einer vermeintlich sunnitisch-schiitischen Trennlinie setzt die iranische Führung einen islamischen Universalismus entgegen. Die iranische Syrienpolitik hat jedoch Irans Möglichkeit, eine pan-islamische Vorbildfunktion für die arabischen Bevölkerungen zu spielen, unterminiert. In den arabischen Umbrüchen haben die Menschen ihre eigene Stimme gefunden, sie brauchen keine staatliche Interpretation für ein gerechtes, islamisch geprägtes Politikmodell. Die arabischen Herrscher am Golf sehen hingegen Iran als Täter, der versucht, ihre schiitischen Bevölkerungsgruppen

31 | Ende Januar 2011 drückte der saudische König Abdullah noch Unterstützung für Präsident Mubarak aus.

32 | Während eine große Mehrheit der konservativen saudischen Wahhabis überzeugt ist, dass Rebellion selbst gegen einen ungerechten Herrscher im Islam verboten ist, befanden sich die saudischen Facebook- und Twitter-Benutzer fast vollständig auf der Seite der ägyptischen Proteste.

gegen ihre Regime aufzuhetzen. Die Furcht unter den staatlichen Regimen vor einer politisch-ideologischen Beeinflussung der öffentlichen Meinung seitens Iran ist nach wie vor groß.

### **Staatliche Vorsorge**

Dass die eigentlichen Gefahren für die etablierten Regime eher aus der Mitte ihrer Gesellschaften kommen, haben die arabischen Staaten nicht erst seit dem „arabischen Frühling“ verstanden. Trotz der massiven Umbrüche in der arabischen Welt haben die Golfstaaten bisher zu ihrer herkömmlichen Strategie der Herrschaftssicherung gegriffen: Aufstockung der Wohlfahrtprogramme bei gleichzeitiger restriktiver Haltung gegenüber weit reichenden politischen Forderungen. Das saudische Königshaus hat eine Aufstockung der öffentlichen Ausgaben für Arbeitslose und Gehaltserhöhungen im öffentlichen Dienst von ca. 170 Milliarden US-Dollar in Aussicht gestellt. Die versprochene Gehaltserhöhung in Höhe von 15 Prozent für saudische, staatliche Angestellte, die ganze 80 Prozent der arbeitenden Bevölkerung ausmachen, würde die

**Die steigende Arbeitslosigkeit, die Verjüngung der Gesellschaft und eine florierende Internet-Kultur bilden eine gefährliche politische Mischung für das saudische Regime.**

Kultur der Abhängigkeit vom Staat verstärken und die staatliche Privatisierungsstrategie unterminieren. Die auch aufgrund des Bevölkerungswachstums steigende Arbeitslosigkeit<sup>33</sup> bei gleichzeitig hohen materiellen Ansprüchen, die Verjüngung der Gesellschaft und ein kaum mehr zu kontrollierender freier Meinungs-austausch über eine florierende Internet-Kultur<sup>34</sup> bilden eine gefährliche politische Mischung für das saudische Regime.

Regionalpolitisch haben die Golfstaaten bislang ebenfalls zu ihren herkömmlichen Strategien gegriffen. Das im Mai 2011 eher rhetorisch gemeinte Inaussichtstellen einer Mitgliedschaft für die konservativen Monarchien Jordanien und Marokko im Golfkooperationsrat, die Aufstockung der

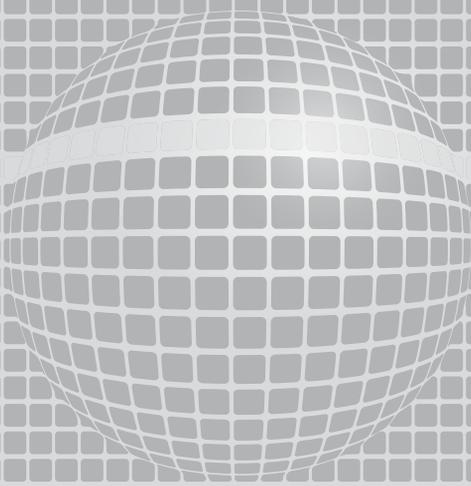
33 | Die offizielle Arbeitslosenrate liegt bei zehn Prozent, unter den 20- bis 24-jährigen Saudis bei 40 Prozent.

34 | Saudi-Arabien hat die größte Twitter-Gemeinschaft in der MENA-Region und die zweitgrößte Facebook-Gemeinschaft (in absoluten Zahlen) nach Ägypten. Siehe Khaled El Ahmed, „Facebook Users in Arab Countries“, Discover Digital Arabia, <http://ddarabia.com/infograph/facebook-users-in-arab-countries> [22.07.2013].

finanziellen Unterstützung an Bahrain, Oman, Jordanien und Ägypten<sup>35</sup> sowie die 2011 mit den USA vereinbarten Waffenimporte zeigen keinen wesentlichen Mentalitätswandel in den politischen Führungen. Wie lange diese herkömmlichen staatlichen Antworten auf die politischen und sozialen Herausforderungen noch ausreichen, bleibt ungewiss.

Der Artikel wurde am 22. Juni 2013 abgeschlossen.

35 | Saudi-Arabien und Qatar haben Jordanien 2,4 Milliarden US-Dollar an Hilfe versprochen. Die Staaten des Golfkooperationsrats haben bereits Bahrain und Oman 20 Milliarden US-Dollar an Hilfe zur Verfügung gestellt.



## **Auslandsinformationen online**

**Aktuelle Ausgaben schon vor dem Erscheinen der  
Printausgabe und sämtliche Beiträge seit 1995:**

**[www.kas.de/auslandsinformationen](http://www.kas.de/auslandsinformationen)**

- früher informiert
- barrierefrei
- immer verfügbar



deutschsprachige Ausgabe  
[kas.de/auslandsinformationen](http://kas.de/auslandsinformationen)



**Konrad  
Adenauer  
Stiftung**

## DIE WAHL HASAN ROHANIS ZUM SIEBTEN PRÄSIDENTEN DER ISLAMISCHEN REPUBLIK IRAN

*Christian Funke*

Noch vor wenigen Wochen waren sich die meisten Kommentatoren im In- und Ausland einig, dass die iranischen Wahlen keine Überraschungen bereithalten würden. Die Erfahrungen von 2009 schienen gezeigt zu haben, dass der Spielraum für politischen Dissens in Iran äußerst begrenzt ist. Einem außerhalb des Establishments stehenden „Reformer“ wurden kaum Chancen auf einen Wahlsieg eingeräumt. Ein Editorial der *Washington Post* ging einen Tag vor den Wahlen so weit zu prognostizieren, „Rohani, der sich zum ‚Verlegenheitskandidaten‘ des iranischen Reformlagers entwickelt hat, wird es nicht erlaubt sein, zu siegen“,<sup>1</sup> und stand mit dieser Analyse nicht allein da. Nicht nur in der internationalen Presse, sondern auch in Iran wurde mit einem Wahlsieg eines Vertreters des konservativen Lagers gerechnet. In Iran hingegen waren es Rohanis mangelnde Popularität und die Unmöglichkeit, ihn eindeutig als „Reformer“ charakterisieren zu können, die bis kurz vor den Wahlen zu einer Haltung des Desinteresses an seiner Person beisteuerten.

Seine Wahl zum siebten Präsidenten der Islamischen Republik Iran und damit zum Nachfolger Mahmud Ahmadi-nedschads stieß daher in weiten Teilen der Presse zunächst zwar nicht auf ein enthusiastisches, aber doch zurückhaltend optimistisches Echo. So schreibt Vali Nasr in der *Foreign Policy*, der „Reformkandidat“ Rohani habe den Wahrscheinlichkeiten getrotzt und einen überraschenden Wahlsieg erreicht, als die Welt bereits alle Hoffnung auf



Christian Funke ist Lehrbeauftragter am Institut für Religionswissenschaft der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg.

1 | „Iran votes Friday on a president, but the ballot is quite limited“, *The Washington Post*, 12.06.2013, [http://articles.washingtonpost.com/2013-06-12/opinions/39923306\\_1](http://articles.washingtonpost.com/2013-06-12/opinions/39923306_1) [04.07.2013].

einen bedeutsamen Wandel in Iran aufgegeben hatte. Es gebe nun Anlass für den vorsichtigen Optimismus, dass sich die breite Unterstützung Rohanis an der Wahlurne in Konzessionen am internationalen Verhandlungstisch umwandeln könne. Gleichwohl sei es immer noch Ayatollah Chamenei, der religiöse Führer Irans, der das letzte Wort spreche.<sup>2</sup> Ähnlich argumentiert auch Rainer Hermann in der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung*: „Vor vier Jahren war es in Iran noch möglich, eine Präsidentenwahl so zu manipulieren, dass der Hardliner Ahmadinedschad wiedergewählt werden konnte. Diesmal stand schon nach der ersten Runde der einzige Vertreter der Reformer als Sieger fest: Hassan Rohani.“<sup>3</sup>

Kennzeichnend für die überwiegende Anzahl der Stellungnahmen ist dabei nicht in erster Linie die Frage nach möglichen Auswirkungen auf die innere Situation in Iran, sondern vielmehr nach dem iranischen Atomprogramm. Außerdem zieht sich das bereits vor dieser und früheren Wahlen erörterte Spannungsfeld zwischen vermeintlich machtlosem Präsidenten und machtvollerem religiösen Führer – wobei diese Attribute auch ausgetauscht werden können – auch nach den Wahlen durch viele Analysen. Sie erheben die mutmaßlich reformorientierten Absichten Rohanis und die konservativen Interessen Chameneis zum eigentlichen Konflikt. Chamenei steht hierbei stellvertretend für das System, das er führt, und Rohani gilt als Reformierender in einem diffusen Spannungsfeld zwischen Revolutionsführer und Volk, als sei er nie Teil des politischen Gefüges der Islamischen Republik gewesen.

Als das Ergebnis verlautbart wurde und Rohani mit 50,7 Prozent<sup>4</sup> der abgegebenen Stimmen als Wahlsieger feststand, füllten sich die Straßen Teherans mit Tausenden von

2 | Vgl. Vali Nasr, „Regime Change Obama Can Believe In“, *Foreign Policy*, 15.06.2013, [http://foreignpolicy.com/articles/2013/06/16/regime\\_change\\_iran\\_nuclear\\_weapons\\_deal](http://foreignpolicy.com/articles/2013/06/16/regime_change_iran_nuclear_weapons_deal) [04.07.2013].

3 | Rainer Hermann, „Eine Chance für den Iran“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 15.06.2013, <http://faz.net/aktuell/politik/-12223882.html> [04.07.2013].

4 | Bei einer Wahlbeteiligung von 72,7 Prozent. Vgl. Vezārat-e Kešvar, „Gozāreš-e nahāyī-ye yāzdahomīn-e dōre-ye entehābāt-e riyāsāt-e ġomhūrī“ (Endergebnis der elften Präsidentschaftswahlperiode), <http://moi.ir/Portal/Home/ShowPage.aspx?Object=News&ID=ab52b9a8-e2a6-41e4-bbcc-15665125a6b2> [04.07.2013].

bis in die Nacht feiernden Menschen. Die Bilder, die am 15. Juni 2013, dem vierten Jahrestag der Massenproteste von 2009, in den sozialen Medien und den bedeutenden persischen Nachrichtenportalen der Diaspora (z.B. *BBC Farsi*, *Voice of America*, *Radio Farda*) zirkulierten, zeigen zum ersten Mal seit den letzten großen Massenprotesten vom 14. Februar 2011 große Menschenansammlungen, die sich in den Farben Grün und dieses Mal auch Violett gekleidet hatten. Ein Blick auf ihre im öffentlichen Raum getätigten Aussagen, verbaler wie materieller Natur, ist aufschlussreich. So skandierten manche Teilnehmer, dass sie nun die Stimme, die ihnen vor vier Jahren gestohlen wurde, zurückbekommen hätten.<sup>5</sup> In Umkehrung des 2009 oftmals zu hörenden Ausrufs „Tod dem Diktator“ (*marg bar diktātōr*) wurde mancherorts „Dank dem Diktator“ (*diktātōr, tašakkor*) gerufen.<sup>6</sup> Aus Grün sei folglich Violett, die Kampagnenfarbe von Rohanis Lager, geworden. Ein Foto zeigt ein Plakat mit der Aufschrift „Wir vermissen Neda“ (*ġā-ye Nedā ħālī*) inmitten der Siegesfeiern.<sup>7</sup> Dabei ist der Name Neda Agha-Soltan, die während der Proteste des Jahres 2009 ums Leben kam und zu einem Symbol der „Grünen Bewegung“ wurde, mit roter Farbe geschrieben, wie dies für gewöhnlich im staatlich sanktionierten Diskurs auf Straßenschildern, Plakaten und anderen Printerzeugnissen für die Märtyrer des Iran-Irak-Krieges üblich ist. Immer wieder mischen sich auch „Moussawi“- bzw. „*yā Hošeyn, Mīr-Hošeyn*“-Rufe in die Menge.<sup>8</sup> Dem

**In Umkehrung des 2009 oftmals zu hörenden Ausrufs „Tod dem Diktator“ wurde mancherorts „Dank dem Diktator“ gerufen.**

5 | Vgl. Facebook, 15.06.2013, <http://fb.com/photo.php?v=577669015617049> [15.07.2013]; vgl. Facebook, <http://fb.com/IranElectionNews> [15.07.2013]; vgl. Augenzeugenbericht vom 16.06.2013.

6 | Vgl. Augenzeugenbericht vom 20.06.2013. Siehe auch: Zahra Hosseinian, „Iranians count on president-elect Rohani to bring change“, Reuters, 16.06.2013, <http://reuters.com/article/2013/06/16/us-iran-election-idUSBRE95C1E120130616> [04.07.2013].

7 | Hier zu sehen auf der Google Plus-Seite des konservativen Bloggers Ahmad Zolalams, „šaraf dārand īnā?“ (Haben diese [Leute] Ehre?). Siehe auch: Smallmedia, „Iranian Conservative Bloggers: And the winner is...“, <http://storify.com/smallmedia/iranian-conservative-bloggers-and-the-winner-is> [04.07.2013].

8 | Z.B.: Facebook, 16.06.2013, <http://fb.com/photo.php?v=618334931510417> [04.07.2013]; Facebook, 15.06.2013, <http://fb.com/photo.php?v=646877958660305> [04.07.2013]. Hier ist auch „*pīrūz-e entehābāt ġonbeš-e sabz-e irān*“ (Sieger der Wahlen ist die Grüne Bewegung Irans) zu hören.

unvoreingenommenen Betrachter ergibt sich somit leicht der Eindruck, vier Jahre nach der blutigen Niederschlagung der Wahlproteste habe sich eine dramatische Wende vollzogen und die „Grüne Bewegung“ an Boden gewonnen.



Rohani nach dem Wahlsieg bei seiner ersten Pressekonferenz:  
 „Ich werde die gegebenen Versprechen nicht vergessen.“ |  
 Quelle: © Amir Kholousi, ISNA, rouhani.ir.

### **BIOGRAFISCHE ANNÄHERUNG**

Doch wer ist Hasan Rohani<sup>9</sup> und wie vermochte sein Wahlsieg solcherlei Reaktionen auszulösen? Eine knapp halbstündige, während des Wahlkampfes im iranischen Fernsehen ausgestrahlte Dokumentation<sup>10</sup> gibt Aufschluss über die Selbstsicht des damaligen Präsidentschaftskandidaten. Sie zeigt Bilder eines jungen Mannes, der 1960 mit zwölf Jahren seine religiösen Studien in Qom aufnahm, 1968

9 | Geboren wurde er mit dem Familiennamen Fereydūn, der auf den gleichnamigen mythischen König aus dem *Schahname* verweist. Rohani (Rowḥānī) hingegen hat die „islamische“ Bedeutung „Geistlicher“.

10 | Vgl. „Promotional video of Rohani praise Rafsanjani and shows Khamenei stand in nuclear issue doubtful!“, YouTube, 04.06.2013 [http://youtu.be/9DNYZx\\_\\_yuc](http://youtu.be/9DNYZx__yuc) [04.07.2013].

seine Befähigung zum Rechtsgelehrten (*iğtihād*)<sup>11</sup> erhielt und sich anschließend mit der Fachrichtung Recht an der Universität Teheran einschrieb. In einer Einspielung äußert Rohani, dass es 1961 gewesen sei, als er das erste Mal den Imam Chomeini in seinem Haus in Qom besucht habe. Jenes Jahr stellt insofern ein Schlüsseldatum für die Vorgeschichte der iranischen Revolution dar, als der Tod des Großayatollahs Seyyid Hosein Borudscherdi, den Eintritt seines Schülers Chomeini in die politische Arena markierte. Anschließend blendet die TV-Sendung Dokumente des SAVAK<sup>12</sup> übereinander, in denen von Rohanis Aktivitäten in Iran berichtet wird. Er tritt demzufolge vor allem als Redner auf und reist später auch nach Neauphle-le-Château, dem Exil Chomeinis von Oktober 1978 bis Februar 1979, und von dort aus im Namen der Revolution in verschiedene europäische Staaten. Es fallen dabei auch Namen wie Mehdi Bazargan, Hasan Chomeini und Ayatollah Morteza Motahhari, womit sich Rohani als Revolutionär der ersten Stunde präsentiert und sich in die Nähe der ersten Riege der Revolution rückt. So nimmt es nicht wunder, dass auch die Kriegsjahre 1980 bis 1988 einen prominenten Teil der Dokumentation einnehmen. Wie auch die Revolution selbst, so ist die „Heilige Verteidigung“ (*defā'-e moqaddas*) konstituierend für das Selbstverständnis der Eliten der Islamischen Republik und nicht zuletzt auch ein zentraler Bestandteil privater wie staatlicher Erinnerungskultur.<sup>13</sup> Rohani nahm während des Krieges und danach verschiedene militärische Positionen wahr, die bis zum Kommando der nationalen Luftverteidigung (1985 bis

**Der Tod des Großayatollahs Seyyid Hosein Borudscherdi im Jahr 1961 markierte den Eintritt seines Schülers Chomeini in die politische Arena.**

11 | Der Prozess der eigenständigen Urteilsfindung eines schiitischen Rechtsgelehrten mittels Vernunft (*'aql*) und der Grundlagen des Rechts (*uṣūl al-fiqh*), die ihn als *muğtahid* von den zur Nachahmung (*taqlīd*) verpflichteten Laien unterscheidet. Gleichwohl praktizieren nur die wenigsten *muğtahids* eigenen *iğtihād*, sondern folgen ihrerseits einem höherstehenden *marğā' at-taqlīd* (Quelle der Nachahmung), wie es beispielsweise Chomeinis Lehrer Hosein Borudscherdi gewesen ist. Als *Hoğğato 'l-Eslām va 'l-Muslimīn* steht Rohani rangmäßig, wie die Mehrzahl der in der Islamischen Republik politisch aktiven Kleriker, unterhalb der Stufe eines Ayatollahs.

12 | Organisation zur Information und zum Schutz des Landes (Sāzmān-e Ettlā' āt va Amniyat-e Kešvar), von 1957 bis 1979 iranischer Geheimdienst.

13 | Besonders Präsidentschaftskandidat Said Dschalili, der im Iran-Irak-Krieg als *basīğ*-Freiwilliger Teile seines rechten Beines verlor, hob in seiner Kampagne durch die Selbstdarstellung als „lebender Märtyrer“ darauf ab.

1991) und zum Vertreter des stellvertretenden Oberkommandierenden der Streitkräfte (1988 bis 1989) reichten.<sup>14</sup> Im Jahre 1990 schrieb er sich an der Glasgow Caledonian University ein und wurde dort 1999 promoviert.<sup>15</sup>



Tausende Iraner bekundeten vor den Wahlen auf Facebook „Ich stimme ab“ im Profilbild (links). Ayatollah Chamenei (rechts) verkündete indessen, niemanden wissen zu lassen, für wen er abstimme. | Quelle: (links) Negar Mortazavi via Twitter, <http://pic.twitter.com/F5MCp5704F> [15.07.2013] (rechts) khamenei\_ir via Instagram, <http://instagram.com/p/aD1YQxrVbE> [15.07.2013].

Neben seinen militärischen und akademischen Tätigkeiten war Rohani von 1980 bis 2000 Abgeordneter des iranischen Parlamentes und wurde 1991 in die Versammlung zur Erkennung von Systeminteressen (*mağma'-e tašhīš-e maşlehat-e neẓām*), den so genannten Schlichtungsrat,

14 | Daneben nennt seine offizielle englische Kurzbiografie auf den Seiten des Center for Strategic Research noch die folgenden militärischen Positionen: „Head of the Central Headquarters of Khatam-ul-Anbia Command Post, 1985-1987, Head of the Executive Committee of the High Council for War Support, 1986-1988, Member of the High Council for War Support, 1986-1988, Member of the Supreme Defense Council, 1983-1988.“ Vgl. <http://csr.ir/departments.aspx?lng=en&abtid=09&&depid=106&&semid=283> [04.07.2013].

15 | Bereits 1995 reichte Rohani eine Arbeit (MPhil) mit dem Titel „The Islamic Legislative Power with reference to the Iranian experience“ ein. Seine Doktorarbeit behandelt das Thema „The Flexibility of Shariah (Islamic Law), with reference to the Iranian experience“. Vgl. „GCU congratulates alumnus Hassan Rouhani on his election as the next President of Iran“, 19.06.2013, <http://gcu.ac.uk/newsevents/news/article.php?id=59642> [04.07.2013].

berufen.<sup>16</sup> Seit 1989 ist er zudem persönlicher Repräsentant des Revolutionsführers im Nationalen Sicherheitsrat (*šorā-ye 'ālī-ye amniyat-e mellī*). Als Direktor des Center for Strategic Research ist er Herausgeber der Zeitschriften *Rāhbord* (Strategie),<sup>17</sup> *National Interests, Foreign Relations* und des *Iranian Review of Foreign Affairs*.<sup>18</sup> Über die Grenzen Irans hinaus bekannt wurde Rohani, nachdem er als Chefunterhändler des iranischen Atomprogramms in Erscheinung trat und den Spitznamen „Diplomatenscheich“ erhielt.<sup>19</sup> Er ist ferner Mitglied der konservativen *ǧāme'e-ye rowḥāniyyat-e mobārez* (Vereinigung der kämpfenden Geistlichkeit), der beispielsweise auch Rafsandschani angehört – im Gegensatz zum *maǧma'-e rowḥāniyūn-e mobārez* (Verband der kämpfenden Geistlichen), dem Chatami zugehört.

Rohani stellt sich durch seine biografischen Stationen, von den Anfängen der Revolution über den Krieg bis zum etablierten Angehörigen der politischen Elite, als ein Vertreter des klassischen Establishments der Islamischen Republik dar, der mit dem Militär, dem Klerus und politischen Entscheidungsträgern gut vernetzt ist. Als politisch aktiver Geistlicher, der weniger den klassischen religiösen Aufgaben eines Angehörigen des Stands der Rechtsgelehrten (*'ulamā'*) nachkommt, wozu in erster Linie das Studium des religiösen Rechts und die Verwaltung religiöser Angelegenheiten zählen, gehört er zu einem seit den 1960er Jahren verstärkt in Erscheinung tretenden Typus des „revolutionären Rechtsgelehrten“, dem auch Chamenei, Rafsandschani und Chatami angehören und der mit dem Staat eine enge Symbiose einzugehen vermochte.

## STATIONEN DES WAHLKAMPFES

Bei den vergangenen Wahlen waren stets diejenigen Kandidaten erfolgreich, denen es gelang, sich im Wahlkampf als Gegner „des Establishments“ darzustellen. Dabei stellt „das Establishment“ eine flexible Variable dar, die je nach Ausgangslage definiert wurde. Ahmadinedschad gelang

16 | Vgl. Fn. 14.

17 | Vgl. *Rāhbord*, Center for Strategic Research, <http://www.csr.ir/Center.aspx?lng=en&abtId=08> [04.07.2013].

18 | Vgl. Fn. 14.

19 | Vgl. „Profile: Hassan Rouhani“, *BBC*, 18.06.2013, <http://bbc.co.uk/news/world-middle-east-22886729> [04.07.2013].

es beispielsweise 2005, in einem intensiv geführten Wahlkampf gegen Rafsandschani mit populistischen Versprechen die Oberhand zu gewinnen. Er betonte dabei die Klassenunterschiede zwischen ihm, dem frommen Sohn eines armen Schmiedes, der noch immer in einer einfachen Mittelklassewohnung lebt, und Rafsandschani, dem Ex-Präsidenten und Milliardär. Ein zentraler Pfeiler des Wahlerfolges Ahmadinedschads war es, dass er antrat, die Macht der „tausend Familien“, die seit Generationen die Geschichte des Landes kontrollieren, zu brechen und die „eigentlichen Versprechen der Revolution“ einzulösen.<sup>20</sup>

Im Vorfeld der diesjährigen Präsidentschaftswahlen wies vieles daraufhin, dass nun, in einer Umkehrung der Rollen, Rafsandschani jene Rolle übernehmen sollte. Ausschlaggebend dafür waren die ökonomischen Misserfolge der Regierung Ahmadinedschads und Rafsandschanis öffentlich geübte Kritik an ihr. Dabei spielten auch Rafsandschanis Familienmitglieder eine tragende Rolle. So verdichteten sich Ende 2011, nachdem seine Tochter Faeze wegen „Propaganda gegen die Islamische Republik“ zu einer Haftstrafe verurteilt wurde,<sup>21</sup> die Hinweise auf eine mögliche Kandidatur Rafsandschanis und die Präsenz der *éminence grise* in den iranischen Medien nahm sprunghaft zu. Seine neue Popularität wurde dabei durch seine, wenn auch nicht offene, Unterstützung<sup>22</sup> der „Grünen Bewegung“ im Jahre 2009 und darüber hinaus ermöglicht. In vielen Gesprächen wurde Rafsandschani auch deswegen als Hoffnungsträger gesehen, weil er als einzig überlebender „Gründungsvater“ der Islamischen Republik mit den internen Machtstrukturen vertraut sei und als Pragmatiker die Notwendigkeit von Reformen erkannt habe. Als Rafsandschani schließlich am 11. Mai seine Kandidatur bekannt gab, schienen sich jene Erwartungen zu bestätigen. Doch es sollten nur zehn Tage vergehen, bis der

**Ende 2011 verdichteten sich die Hinweise auf eine mögliche Kandidatur Rafsandschanis und die Präsenz der *éminence grise* in den iranischen Medien nahm sprunghaft zu.**

20 | Vgl. Ervand Abrahamian, *A History of Modern Iran*, Cambridge University, 2008, 193-194.

21 | Sechs Tage nach der Verurteilung seiner Tochter wurde auch Rafsandschanis Internetseite vom Netz genommen. Vgl. „Iran schließt Internetseite von Ex-Präsident Rafsandschani“, *Zeit Online*, 30.12.2013, <http://zeit.de/politik/ausland/2011-12/iran-internet-rafsandschani> [04.07.2013].

22 | Vgl. Muhammad Sahimi, „Rafsanjani's Sermon, Split in the Leadership“, *Tehran Bureau*, 17.07.2009, <http://pbs.org/wgbh/pages/frontline/tehranbureau/2009/07/rafsanjani-sermon-split-in-the-leadership.html> [15.07.2013].

Wächterrat (*šurā-ye negāhbān-e qānūn-e asāsī*) ihn als Präsidentschaftskandidaten ausschloss, was von vielen Iranern als Zeichen für den Willen Chameneis interpretiert wurde, einen seiner konservativen und instrumentalisierten „Wunsch Kandidaten“ durchzusetzen.<sup>23</sup>

Doch auch Rohani gelang der Spagat zwischen der Demonstration über jeden Zweifel erhabener Revolutionstreue einerseits und an den Rändern des Akzeptierten mäandernder Kritik andererseits, wie einige Stationen seines Wahlkampfes veranschaulichen. Bezeichnend ist dabei, dass es gerade die eher kritischen Töne sind, die allesamt auf seiner Kampagnenseite<sup>24</sup> angesehen werden können:<sup>25</sup> In Ausschnitten einer Rede<sup>26</sup> vom 1. Juni ist zu hören, wie Rohanis Anhänger in Sprechchören die Freilassung politischer Gefangener fordern. Rohani kritisiert daraufhin den iranischen Sicherheitsapparat im Alltag und er fragt: „Warum sind alle Orte Überwachungszonen? Straßen, die Universität, Schulen, Zentren... Wir müssen diese Sicherheitsatmosphäre brechen!“<sup>27</sup> Die Anhänger wiederholen daraufhin in Sprechchören ihre Forderung nach der Befreiung

23 | Bis Anfang Februar galt Ali Laridschani, Sprecher des iranischen Parlamentes, als wahrscheinlicher Präsidentschaftskandidat und als Favorit Chameneis. Dies änderte sich, als Ahmadi-nedschad im Parlament ein Video vorführte, das Laridschani Bruder Fazal bei moralisch fragwürdigen Geschäftsaktivitäten zeigt. Dies führte zu tumultösen Reaktionen im Parlament und zu einer gerichtlichen Vorladung Ahmadinedschads. Vgl. Yeganeh Torbati, „Ahmadinejad accuses Iran speaker's family of corruption“, *Reuters*, 03.02.2013, <http://reuters.com/article/2013/02/03/us-iran-politics-idUSBRE9120DG20130203> [04.07.2013].

24 | Vgl. YouTube-Profil, <http://youtube.com/user/RouhaniCampaign> [04.07.2013].

25 | Freilich können die in den sozialen Medien zirkulierten Aussagen und Ausschnitte nur als Anhaltspunkt dienen, und ohnehin ist die Rolle des Internets in Zusammenhang mit Protestbewegungen oftmals überschätzt worden. Vgl. Evgeny Mozorov, „Iran: Downside the ‚Twitter Revolution‘“, *Dissent*, Herbst 2009, 10-14; Golnaz Esfandiari, „The Twitter Devolution“, *Foreign Policy*, 07.07.2010, [http://foreignpolicy.com/articles/2010/06/07/the\\_twitter\\_revolution\\_that\\_wasnt](http://foreignpolicy.com/articles/2010/06/07/the_twitter_revolution_that_wasnt) [04.07.2013]. Dennoch sind in sozialen Medien zirkulierende Aussagen, sofern sie kontextualisiert werden, ein wichtiges analytisches Werkzeug und geben Auskunft über spezifische Diskursfragmente.

26 | Vgl. „Rouhani demands end to securitized atmosphere / youth affairs rep arrested“, YouTube, 01.06.2013, [http://youtu.be/NBX\\_VGddTYM](http://youtu.be/NBX_VGddTYM) [04.07.2013].

27 | „Čerā hame ġā fazā-ye amniyatī bāšad? ħiyābān, dānešġāh, madāres, marākez... fazā-ye amniyatī rā bāyad beškanim!“ Vgl. Rede vom 01.06.2013, Fn. 26.

politischer Gefangener und skandieren „Gepriesen sei Moussawi, Willkommen Rohani“ (*dorūd bar Mūsavī, salām bar Rowḥānī*) sowie „Es lebe Rohani“ (*Rowḥānī zende bād*). Rohani verlangt daraufhin ein ruhigeres, besseres Leben mit mehr Freiheit, Sicherheit, Wohlbefinden und Ehre für die Menschen. Dies liege, so Rohani, in „eurer Hand“ und er beschwört seine Anhänger, sich nicht entmutigen zu lassen und an den Wahlen teilzunehmen. Nachdem die Anwesenden ihn wieder in Sprechchören zu einer Koalition mit Mohammad-Reza Aref<sup>28</sup> auffordern, verspricht er: „Dieses Jahr, also das Jahr 2013, wird nicht wie das Jahr 2009 werden (*emsāl, ya ‘nī sāl-e ‘92, sāl-e ‘88 naḥ‘āhad šod*).“

Bereits am 13. Mai diskutiert Rohani bei einer öffentlichen Unterredung mit Studenten das Thema der öffentlichen Überwachung (*fažā-ye amniyati*). Unter Applaus fragt ein Anwesender, was er hinsichtlich des Hausarrests Mousawis und Karrubis unternehmen wolle. Seine Antwort ist, dass die Fortsetzung jener „Spaltung“ (*šekāf*) nicht in „unserem Interesse“ liege und die anstehenden Wahlen bei der Überwindung dieser Spaltung zu helfen imstande seien. Die neue Regierung müsse ferner nicht-überwachte Räume (*fažā-ye ġeyr-e amniyati*) hervorbringen. Rohani fügt hinzu, dass in einem Jahr eine Situation entstanden sein könnte, in der nicht nur die unter Hausarrest stehenden Personen, sondern auch die seit 2009 inhaftierten politischen Aktivisten befreit werden könnten.

Bei einer sich an einen Vortrag anschließenden Diskussion an der Universität Teheran am 6. Mai<sup>29</sup> sieht sich Rohani mit der Frage konfrontiert, ob er die Ereignisse nach den

28 | Mohammad Reza Aref, der als einziger der Kandidaten unisono als Reformler betrachtet wurde, gab auf Empfehlung Chatamis und zugunsten Rohanis am 11. Juni seinen Rückzug bekannt. Vgl. „Iran’s Mohammad Reza Aref quits presidential race“, *BBC*, 11.06.2013, <http://bbc.co.uk/news/world-middle-east-22851764> [04.07.2013].

29 | Vgl. „Rouhani’s View on the Popular Protests after 2009 elections“, YouTube, 30.05.2013, <http://youtu.be/n0CluzrbPJk> [04.07.2013]. Nach einem Augenzeugenbericht (19.06.2013) fand besagte Veranstaltung im Ferdowsi-Saal der Universität Teheran statt. Jener Saal, der 750 Personen fasst, sei zu einem Drittel gefüllt gewesen. Nach einer Rede, die vor allem über die Probleme der Regierung Ahmadinedschad handelte, seien die Anwesenden in erster Linie daran interessiert gewesen, ob der zu diesem Zeitpunkt nicht sonderlich populäre Rohani im Falle einer Kandidatur Rafsandschanis seine eigene Kandidatur zurücknehmen würde.

Wahlen des Jahres 2009 als Demonstrationen des Volkes (*tažāhorāt-e mardomī*) oder als Aufruhr (*fetne*)<sup>30</sup> betrachte, der von außen in den Iran importiert wurde (*ke az ān sū-ye marž-hā vāred-e kešvar šod*). Rohani antwortet darauf etwas vage, dass die Ereignisse anfangs natürliche und vom Volk ausgehende Demonstrationen gewesen seien, an denen man sich beteiligen solle. Sodann merkt er an, dass er in einem nicht näher genannten offiziellem Treffen den Vorschlag gemacht habe, 20 Prozent der Stimmen erneut auszuzählen und das Ergebnis auf alle Wahlurnen anzuwenden. Doch leider sei dieser Gedanke nicht auf Zustimmung gestoßen, und währenddessen hätten sich die Demonstrationen trotz ihrer zu diesem Datum festgestellten Illegalität fortgesetzt. Um über das Thema *fetne* zu sprechen, dürfe man nicht erst bei den Wahlen beginnen, sondern müsse sich mit den Anschuldigungen beschäftigen, die „bestimmte Herren“ während des Wahlkampfes im TV gemacht hätten, woraufhin tosender Applaus ausbrach.<sup>31</sup>

Einen Höhepunkt erreicht Rohanis Kampagne mit der Verwendung des symbolisch aufgeladenen Liedes „Mein Schulfreund“ (*yār-e dabestānī-ye man*) von Feridun Foroughi, das während der Revolution gesungen, während der Studentenproteste von 1999 neu kontextualisiert und popularisiert wurde und nach 2009 praktisch verboten war. Ein Video<sup>32</sup> zeigt ein emotional bewegtes Auditorium, das den

30 | Der Terminus *fetne* (arab. *fitna*) ist koranischen Ursprungs und bezieht sich im Koran auf das semantische Feld von „Prüfung“ oder „Versuchung“ und ist auch mit „Abfall vom Glauben“ oder auch „Abweichung“ assoziiert. Im politischen Kontext nahm *fetne* die Bedeutung eines religiös motivierten Bürgerkrieges zwischen Muslimen an. Vgl. David B. Cook, „Fitna in early Islamic history“, *Encyclopedia of Islam*, 3. Edition. So gilt z.B. das frühislamische Schisma zwischen Ali ibn Abi Talib und Muawija als *fetne* par excellence. Seitens offizieller Stellen wurden die Proteste nach den Präsidentschaftswahlen von 2009 wiederholt als *fetne* bezeichnet und die Protestierenden damit auf die Stufe von Häretikern und Glaubensfeinden gesetzt.

31 | Rohani spielt damit auf das vielbeachtete TV-Duell zwischen den damaligen Kandidaten Ahmadinedschad und Moussawi an, in dem Ahmadinedschad mit der Enthüllung brisanter Informationen über Zahra Rahnavard, Moussawis Frau und prominenter Unterstützerin, drohte.

32 | Für ein Musikvideo und eine Übertragung des Textes ins Englische vgl. „An Iranian Revolutionary Song: My Schoolmate“, *Payvand*, <http://payvand.com/news/09/jun/1152.html> [04.07.2013]. Für Rohanis Video vgl. Facebook, <http://fb.com/photo.php?v=10151496252417947> [04.07.2013].

**Alte Aussagen weisen Rohani als ausgesprochenen Gegner der Studentenproteste aus.**

Einzug Rohanis in die Arena zu den Tönen von „Mein Schulfreund“ feiert. Wieder sind es alte Aussagen Rohanis, die ihn als ausgesprochenen Gegner der Studentenproteste ausweisen. Am 15. Juli 1999 berichtet Elaine Sciolino von der *New York Times*: „Hasan Rohani [...] warnte, Protestierende und Aufständische unter Arrest würden als ‚Staatsfeinde‘ und wegen kapitaler Verbrechen [*mofsed fi 'l- 'arż*] angeklagt und verurteilt werden – Straftaten, die mit dem Tode bestraft werden können. ‚Unsere Revolution braucht eine gründliche Säuberung, sie würde das Regime und die Revolution voranbringen‘, sagte Rohani einer großen Menge an der Universität von Teheran, an der es sechs Tage lange Studentenproteste gegeben hatte.“<sup>33</sup>

Am 4. Juni nimmt Rohani an der Beerdigung Ayatollah Seyyid Dschalal od-Din Taheris (1926 bis 2013),<sup>34</sup> dem vormaligen Vorbeter des Freitagsgebetes<sup>35</sup> von Esfahan, teil. Taheri hatte 2002 aus Protest gegen die Instrumentalisierung von Religion für politische Zwecke<sup>36</sup> sein Amt niedergelegt und in einem offenen Brief am 30. Juni 2009 die Wahl von Ahmadinedschad für illegal erklärt.<sup>37</sup> Während des Trauerzuges durch die Stadt skandiert die Menge „Freiheit“ (*āzādī*), „Tod dem Diktator“ (*marg bar diktātōr*)<sup>38</sup>

33 | Vgl. Elaine Sciolino, „Turning Tables In Iran, Crowds Back Old Line“, *The New York Times*, 15.07.1999, <http://nytimes.com/1999/07/15/world/turning-tables-in-iran-crowds-back-old-line.html> [04.07.2013]. Siehe auch „Iranian protesters face execution“, *IOL*, 14.07.1999, <http://iol.co.za/news/world/iranian-protesters-face-execution-1.5303> [04.07.2013].

34 | Vgl. „Ayatollah Taheri“, <http://ataheri.ir> [15.07.2013].

35 | Der Vorbeter des Freitagsgebets (*emām-ġom'e*) ist in der Islamischen Republik staatlich bestellt.

36 | Vgl. „Video: Iranians chant ‚down with the dictator‘ at funeral for top cleric“, *Al Arabiya*, 05.06.2013, <http://english.alarabiya.net/en/News/middle-east/2013/06/05/Video-Iranians-chant-down-with-the-dictator-at-funeral-for-top-cleric.html> [04.07.2013].

37 | Vgl. „Āyatollāh Ṭāherī: taṣaddī-ye moġaddad-e ra'īs-e dowlāt nā-mašru' va ġāṣebāne ast“ (Die erneute Machtübernahme des Staatsoberhauptes ist usurpatorisch und ungesetzlich), *BBC Farsi*, 30.06.2009, [http://bbc.co.uk/persian/iran/2009/06/090630\\_mg\\_brief\\_election\\_taheri.shtml](http://bbc.co.uk/persian/iran/2009/06/090630_mg_brief_election_taheri.shtml) [04.07.2013].

38 | Vgl. „Iran 4 June 2013 – ‚Death to Dictator‘ chants at Ayatollah Taheri funeral procession in Isfahan“, YouTube, 04.06.2013, <http://youtu.be/z8gpJQsYf1M> [04.07.2013].

sowie „Montazeri,<sup>39</sup> Taheri: die wahren Geistlichen!“ (*rowḥānī-ye vāqe'ī: Montazerī, Tāherī*).<sup>40</sup> Die Brisanz der Teilnahme Rohanis, für sich genommen schon ein Politikum, wird noch dadurch verstärkt, dass die Trauerfeier in Esfahan mit den offiziellen Gedenkfeiern zum Todestag Chomeinis in Teheran zusammenfiel, an denen sämtliche anderen Präsidentschaftskandidaten teilnahmen.

## GRÜNDE DES ERFOLGS

Rohanis Erfolg stützt sich auf mehrere Faktoren: eine reformistische Rhetorik und Ästhetik, die sich mit der geschlossenen Unterstützung des Reformlagers verband, und damit zusammenhängend das Verlangen nach Wandel im Volk. Er konnte außerdem von internen und externen Faktoren, für die Ahmadinedschad verantwortlich gemacht wird, profitieren. Grundlegend war dabei eine Erwartungshaltung, die fest mit einem Sieg des prinzipalistischen Lagers rechnete.

Nach dem Rückzug Mohammed-Reza Arefs erklärte Mohammad Chatami am 11. Juni in einem über soziale Netzwerke verbreiteten Video<sup>41</sup> seine Unterstützung für Rohani. Neben Rafsandschani und vielen anderen<sup>42</sup> sprachen auch zwei regimekritische Großayatollahs Wahlempfehlungen für Rohani aus: Asadollah Bayat-Zandschani, der das

39 | Großayatollah Hosein-Ali Montazeri, der als designierter Nachfolger Chomeinis galt, sprach sich 1988 gegen die Massensexekutionen von politischen Gefangenen aus und wurde daraufhin unter Hausarrest gestellt. Im Jahre 2009 stellte sich Montazeri auf die Seite der Demonstranten und gab, in Antwort auf Fragen des Dissidenten und seines Schülers Mohsen Kadivars, eine *fatwā* heraus, in der er den Revolutionsführer als illegitim bezeichnet. Jener, so Montazeri, arbeite mit der Regierung gegen die Religion und die Menschen hätten damit das Recht Widerstand zu leisten. Vgl. Muhammad Sahimi, „Grand Ayatollah Montazeri's Fatwa“, *Tehran Bureau*, 12.07.2009, <http://pbs.org/wgbh/pages/frontline/tehranbureau/2009/07/grand-ayatollah-montazeris-fatwa.html> [04.07.2013].

40 | Vgl. YouTube, <http://youtu.be/-C9tdnTV0jo> [04.07.2013].

41 | Vgl. Facebook, 11.06.2013, <http://fb.com/photo.php?v=10151500045292947> [04.07.2013]. Seit 2009 ist es Chatami nahezu unmöglich, in den traditionellen Medien in Erscheinung zu treten, vgl. Leyla Shirazi, „Iran's Presidential Elections: The Live Embers of a Democratic Opposition Glow“, *Jadaliyya*, 14.07.2013, [http://jadaliyya.com/pages/index/12233/iran's-presidential-elections\\_the-live-embers-of-a](http://jadaliyya.com/pages/index/12233/iran's-presidential-elections_the-live-embers-of-a) [04.07.2013].

42 | Vgl. „Iranian Reformist Groups, Figures Rally Around Rohani“, *Payvand*, 13.06.2013, <http://payvand.com/news/13/jun/1081.html> [04.07.2013].

Konzept des *velāyat-e faqīh*<sup>43</sup> ablehnt, und Yusuf Sanej,<sup>44</sup> der sich 2009 auf die Seite der Protestierenden stellte.<sup>45</sup> Im Gegensatz zu den anderen Kandidaten konnte Rohani somit eine breite Unterstützerfront hinter sich vereinen, die seiner reformorientierten Rhetorik Glaubwürdigkeit verlieh. Die im Wahlkampf gezeigten Videos und Fotos betonten dabei immer wieder die Nähe Rohanis zu Rafsandschani und Chatami.<sup>46</sup>



Neue „Reformtrinität“: Rohani twitterte im Wahlkampf dieses in grün und violett gehaltene Bild. Der Text ist als Abrechnung mit Ahmadinedschad zu verstehen: „Dies ist der Frühling, der hinter dem Winter verblieb.“ | Quelle: Twitter-Profil, Hasan Rohani, <http://bit.ly/13euwpp> [04.07.2013].

Beispielhaft für die von Rohani verhandelten Themen ist ein Einspieler aus einem Wahlvideo. Vor laufenden Bildern, die Menschen in den Straßen Irans zeigen, sagt Rohani: „Das Volk fragt, warum Qatar mehr als doppelt so viel wie wir von seinen natürlichen Gasvorkommen fördere und benutze und unser Volk bedürftig sei. Die Menschen fragen: Haben wir nur in den Wochen vor den Wahlen das Recht zu partizipieren und respektiert zu werden? Das Volk fragt:

43 | *Velāyat-e faqīh*, zu Deutsch die „Statthalterschaft der Rechtsgelehrten“, ist das politisch-religiöse Konzept Chomeinis und die Grundlage der Herrschaft in Iran. Zu Bayat-Zandschani siehe auch: Neil MacFarquhar, „Clerics May Be Key to Outcome of Unrest“, *The New York Times*, 17.06.2009, <http://nytimes.com/2009/06/18/world/middleeast/18clerics.html> [04.07.2013].

44 | Vgl. „Prominent Iranian Ayatollah Yousef Sanej Slams Iranian Leadership over Handling of Protests“, YouTube, 04.09.2009, <http://youtu.be/ceHREFzgp10> [04.07.2013].

45 | Vgl. „Reformists say Rohani leading in polls“, *Radio Zamaneh*, 13.06.2013, <http://archive.radiozamaneh.com/english/content/reformists-say-rohani-leading-polls> [04.07.2013].

46 | Vgl. „Hassan Rouhani“, <http://rouhani.ir> [04.07.2013].

Sind wir nicht im Besitz von Bürgerrechten? Wir sind alle Iraner, wir sind alle Bürger, wir müssen durch die Bürgerrechte einander gleich sein, es gibt keinen Unterschied. Diese Partei, jene Partei, dieser Gedanke, jener Gedanke... Mit unserer Verfassung und im Rahmen unserer menschlichen Werte ist dies nicht vereinbar. Die Menschen fragen: Müssen wir auf der Straße jeder Person Rede und Antwort stehen? Wer sind die Zivilgekleideten [Angehörigen des Sicherheitsapparates (*lebās-šahšī*)]? Die Menschen fragen: Müssen unsere Kinder, damit sie ihr eigenes tägliches Leben leben können, nach Europa gehen und an der Tankstelle arbeiten? Die Menschen dürsten danach, dass in diesem Land alles transparent wird, und die Menschen dürsten nach Rechtschaffenheit.“<sup>47</sup>

Damit spricht Rohani zentrale Begriffe des Reformlagers an (*ḥaqq-e mošārekāt*, *ḥoquq-e šahrvandī*) und betont gleichzeitig die nationale Einheit. Darüber hinaus bediente er sich, wie in den Stationen seines Wahlkampfes zu sehen war, auch der Ästhetik des „grünen“ Protestes und konnte dadurch besonders von der lagerübergreifenden Ablehnung Ahmadinedschads profitieren. Die große Interpretationsspielräume eröffnende Ambiguität der von ihm getätigten Aussagen und die relative Entspannung des politischen Klimas, die bereits bei vorherigen Wahlen beobachtet werden konnte, sind dabei sicher Hauptgründe für seinen Erfolg.

**Rohani bediente sich der Ästhetik des „grünen“ Protestes und konnte dadurch besonders von der lagerübergreifenden Ablehnung Ahmadinedschads profitieren.**

Wie sehr es Rohani jedoch geglückt ist, die Sorgen der Menschen anzusprechen und ihre Hoffnungen zu wecken, wird beispielsweise bei der ersten Pressekonferenz nach den Wahlen ersichtlich. Eine Journalistin bedankt sich dafür, dass er der Nation und den Journalisten nach acht schweren Jahren die Hoffnung zurückgegeben habe. Er entgegnet, dass nicht er es gewesen sei, der sie den Menschen zurückgegeben habe, sondern dass sich die Menschen die Hoffnung selbst zurückgegeben hätten.<sup>48</sup>

47 | Vgl. „Promotional video of Rohani praise Rafsanjani and shows Khamenei stand in nuclear issue doubtful!“, YouTube, 04.06.2013, [http://youtu.be/9DNYZx\\_\\_yuc](http://youtu.be/9DNYZx__yuc) [04.07.2013].

48 | Vgl. „Part 2/2 of new Iranian president Hasan Rohani press conference obn Monday 17 June“, YouTube, 17.06.2013, <http://youtu.be/LmVKaU1WY3E> [04.07.2013].

Nachdem er die Erwartungen der Menschen erfolgreich adressieren konnte, generierte Rohani durch seine Biografie die Kompetenz, die angesprochenen Probleme auch zu lösen. So präsentierte er sich als in der Vergangenheit erfolgreicher Unterhändler, der eine diplomatische Lösung im Atomkonflikt zu erreichen imstande ist und der um die wirtschaftlichen Probleme des Landes weiß und sie als Priorität behandeln wird.<sup>49</sup> Diese Kompetenz erscheint umso konturierter, als er sich von Ahmadinedschad abgrenzt. So führt er die ökonomische Misere zum einen auf dessen Missmanagement (*sū'-e modīriyat*) zurück, zum anderen jedoch auch auf die westlichen Sanktionen, womit er der wiederholt in staatsnahen Medien ausgesprochenen Behauptung widerspricht, diese hätten die iranische Wirtschaft nur marginal betroffen.

Rohanis Wahlkampfmotto „Regierung des Managements und der Hoffnung“ (*dowlat-e tadbīr va omīd*) birgt damit bemerkenswerte Parallelen zum amerikanischen Wahlkampf des Jahres 2008. Dessen Kampagne mit „Hope“ und „Change“ als Schlüsselbegriffe traf nach zwei für viele US-Amerikaner desillusionierenden Legislaturperioden George W. Bushs den Puls der Zeit. Diese Parallele entbehrt freilich nicht einer gewissen Ironie, kam es doch im iranischen Wahlkampf immer wieder auch zu Negativvergleichen mit den Vereinigten Staaten, denen seitens verschiedener staatlicher Stellen ein Demokratiedefizit unterstellt wird.<sup>50</sup>

49 | So zum Beispiel in einer Fernsehdebatte vom 27.05.2013, in der er auch das iranische Staatsfernsehen kritisiert. Vgl. „Full video of Hojatolislam Rohani TV campaign including attack on Iranian TV“, YouTube, 27.05.2013, <http://youtu.be/SXLPEhJBnS8> [04.07.2013]; Arash Karami, „Iranian Candidate Gives Surprising Contentious TV Interview“, *Iran Pulse*, 28.05.2013, <http://iranpulse.al-monitor.com/index.php/2013/05/2099/iranian-candidate-gives-surprising-contentious-tv-interview> [04.07.2013]; „Iran presidential rivals attack nuclear negotiator Jalili in TV debate“, YouTube, 08.06.2013, <http://youtu.be/2hQKAR7Iz0w> [04.07.2013].

50 | Dabei bedienen sich jene staatliche Stellen und Medien seit der Revolution vorhandener Muster, die den Islam im Allgemeinen und die „Islamische Revolution“ im Speziellen als Vorkämpferinnen eines anti-hegemonialistischen und anti-imperialistischen sozio-kulturellen Freiheitskampfes sehen. Gerade in dieser Kritik wird jedoch auch das rein formale Demokratieverständnis der iranischen Staatsführung deutlich, das mit der häufig seitens amerikanischer und europäischer Stellen mitimplizierten Gleichsetzung von Demokratie mit Rechtsstaatlichkeit und Beachtung der Menschenrechte konkurriert.

Dabei kam Rohani auch, ob gewollt oder ungewollt, der Revolutionsführer entgegen. Fünf Tage vor den iranischen Präsidentschaftswahlen äußerte sich Chamenei anlässlich des Jahrestages der Erhebung vom 15. *Hordād* (5. Juni 1963) während einer Rede in Ghom. Bemerkenswert ist dabei, dass er die nationale Einheit beschwört und gleich neunundzwanzig Mal von Nation (*mellat*) spricht. Er fügt hinzu: „Wir hatten von der Revolution bis jetzt dreißig und mehr Wahlen gehabt; welche davon ist nicht frei gewesen? In welchem anderen Land sind die Wahlen freier als diejenigen, die sich in Iran ereignen?“<sup>51</sup> Und am 12. Juni lässt Chamenei über Twitter Folgendes verbreiten: „Meine erste Empfehlung ist die einer leidenschaftlichen Präsenz an den Wahlurnen, es ist möglich, dass einige das islamische System nicht unterstützen wollen, aber es ist ihr Land, das sie unterstützen wollen.“<sup>52</sup>

Das Eingeständnis, dass es Menschen gibt, welche die Islamische Republik als politisches System ablehnen, steht dabei in einem starken Kontrast zu der zuvor empfundenen Atmosphäre „geplanter Wahlen“, die zum einen durch die Erfahrungen des Jahres 2009, aber zum anderen auch durch den Ausschluss Rafsandschanis und des Ahmandinedschad-Vertrauten Esfandiyar Rahim-Masaie ausgelöst worden war. Diese Öffnung und Belebung des politischen Raumes kurz vor den Wahlen kann sicher nicht hoch genug bewertet werden.

Aufschlussreich ist ein Blick in die vom Büro des Revolutionsführers kontrollierte Tageszeitung *Kayhan*. So schreibt der umstrittene Chefredakteur Hosein Schariatmadari in einem Kommentar, Rohani sei vom Wächterrat anerkannt und folge demselben Gesetz wie dieser. Doch diejenigen, die meinen, dass er einen großen Wandel einleiten könne, sollten sich nicht täuschen lassen, denn die Hauptquelle des Rechts sei der Revolutionsführer. Rohani habe gesiegt, weil er ein Geistlicher sei, der vom Volk aufrichtig respektiert werde und von der Zerstrittenheit der Prinzipalisten profitieren konnte. Zudem hätte die wirtschaftliche Lage von den vielen guten Leistungen

**Der umstrittene Chefredakteur Hosein Schariatmadari schreibt, Rohani habe gesiegt, weil er ein Geistlicher sei, der vom Volk aufrichtig respektiert werde und von der Zerstrittenheit der Prinzipalisten profitieren konnte.**

51 | Vgl. Ali Chamenei, <http://farsi.khamenei.ir/speech-content?id=21890> [04.07.2013].

52 | Twitter-Profil, 12.06.2013, [http://twitter.com/khamenei\\_ir/status/344721096437817344](http://twitter.com/khamenei_ir/status/344721096437817344) [04.07.2013].

der Regierung abgelenkt.<sup>53</sup> In weiteren namentlich nicht gezeichneten Kommentaren ist zu lesen, dass die hohe Wahlbeteiligung das große Vertrauen der Bevölkerung in das System zeige und die Halluzinationen der „Grünen Bewegung“ begrabe.<sup>54</sup> Wie Rohani bereits vor den Wahlen in einem Interview mit dem iranischen Staatsfernsehen betonte, habe er kein Problem, mit Prinzipalisten (*uṣulgarāyān*) oder Reformern (*eṣlaḥtalab*) zusammenzuarbeiten, er haben jedoch ein Problem mit Extremisten (*efrāṭiyūn*). Diese Worte werden in den Ohren der vermeintlichen Wahlverlierer mitklingen, wenn es darum geht, die Macht neu zu verteilen.

### ZUSAMMENSCHAU UND AUSBLICK

Die Reaktionen der nationalen und internationalen Presse, die Zustimmungsbekundungen auf der Straße und eine positive Entwicklung am Devisenmarkt<sup>55</sup> zeugen von Vertrauensvorschuss und Entspannung. Es kann dabei jedoch nicht übersehen werden, dass es für die Zeit vor Wahlen in der Islamischen Republik stets kennzeichnend war, dass sich für einen begrenzten Zeitraum politische Räume öffneten. Wahlen sind in Iran stets Instrumente, um die Gewichtung etablierter politischer Eliten auszutarieren.<sup>56</sup> Dadurch ist auch die hohe Wahlbeteiligung ein zweischneidiges Schwert, denn so sehr sie zur Legitimation eines umstrittenen politischen Systems genutzt wird, so sehr ist sie auch ein Zeichen für den Willen vieler Iraner, selbst unter sehr eingeschränkten Umständen am politischen Geschehen zu partizipieren. Diese Entwicklung legt Zeugnis

53 | Vgl. Hosein Schariatmadari, „Hamrāhān-e nāhamrāh“, *Kayhan*, 17.06.2013, 2.

54 | Vgl. ebd., 2-3; siehe auch *World Journal of Economics*, <http://den.ir/~4raaw> [04.07.2013].

55 | Vgl. „Kāheš-e 10 dar-ṣadī-ye qeymat-e dolār yek hafte pas az e'lām-e natāyeḡ-e enteḡābāt“ (Verringerung des Dollarwechselfurses um 10 Prozent eine Woche nach der Bekanntgabe der Wahlergebnisse), *Radio Farda*, 20.06.2013, <http://radiofarda.com/content/b22-iranian-rial-climbs-ten-percent-new-president/25023319.html> [04.07.2013]; „Dolār dar bāzār-e āzād-e īrān be marz-e se hezār tūmān soqūṭ kard“ (Der Dollar ist auf dem freien iranischen Markt an die Grenze zu dreitausend Toman gestürzt), *Radio Farda*, 23.06.2013, <http://radiofarda.com/content/b22-dollar-price-fell-down/25025322.html> [04.07.2013].

56 | Vgl. Farideh Farhi, „The Tenth Presidential Elections and Their Aftermath“, in: Negin Nabavi (Hrsg.), *Iran: From Theocracy to the Green Movement*, New York, 2012, 3-15, hier: 4-5.

ab von einer komplexen politischen Eigendynamik, die im Gegensatz zur oftmals wahrgenommenen Erstarrung der Islamischen Republik in einer Art fundamentalistischer Gerontokratie steht. Dabei kann jedoch nicht übersehen werden, dass die politischen Vorgänge eingeschränkte Elitendiskurse bilden, von denen nahezu sämtliche Formen der nicht gelenkten Opposition ausgeschlossen sind. Demokratische Institutionen und Rechte treten dabei zugunsten eines Elitenkompromisses in den Hintergrund. Daher sind auch die von Rohani im Wahlkampf getätigten Aussagen, seine Hinwendung zum Bürgerrechtsdiskurs, seine offene Kritik am Sicherheitsapparat zunächst nur als Kritik an der Art und Weise der Durchsetzung von unhinterfragten Herrschaftsansprüchen zu verstehen, die, so sehr sie das Volk anspricht, immer auch an konkurrierende Fraktionen der Elite der Islamischen Republik Iran adressiert ist. So betrachtet ergibt sich in grundlegenden Fragen kein Paradigmen-, sondern lediglich ein Stilwechsel.

Das erstaunlichste Resultat dieser Wahlen ist daher auch, dass es Rohani und seine Kampagne nur vier Jahre nach den blutigen Zusammenstößen zwischen Volk und Staatsmacht vermochten, weite Teile der iranischen Bevölkerung zumindest vorübergehend mit der Staatsführung zu versöhnen und die Legitimitätskrise der Islamischen Republik damit vorerst zu überwinden. Die Akzeptanz von Akteuren, die der „Grünen Bewegung“ zugeordnet wurden,<sup>57</sup> die Betonung, die Spaltung zu überwinden, und die Signale Chameneis, nun „Iran“ an erste Stelle zu setzen, könnten es mithin ermöglichen, dass Moussawi, Karrubi und Teile ihrer Anhänger mittelfristig aus ihrem Hausarrest bzw. den Gefängnissen entlassen werden. Doch gleichzeitig deutet vieles darauf hin, dass der erwartete Preis dafür darin bestehen wird, sich „für die nationale Einheit“ dem „pragmatischen“ Lager und in erster Linie der Staatsführung unterordnen zu müssen.

In jenem Spannungsfeld könnten neue politische Räume entstehen, die in letzter Konsequenz durch eine Zähmung der Kritik und eine Monopolisierung durch den Staat eine

57 | So gratulierte auch Moussawis Tochter Rohani zu seinem Wahlsieg. Vgl. Mir Hossein Mousavi, „Mir Hossein Mousavi's Daughters Congratulate the Newly Elected President of Iran“, Facebook, 16.06.2013, <http://fb.com/photo.php?fbid=10151635254204454> [04.07.2013].

vorübergehend den Status quo stabilisierende Wirkung entfalten dürften. Es ist zu erwarten, dass Lockerungen im Bereich der öffentlichen Kontrolle des Staates erreicht werden, auch wenn es sich dabei eher um kosmetische Korrekturen handeln dürfte. Wichtig ist hierbei jedoch, dass alle Veränderungen sichtbar von der Führung ausgehen und von allen anerkannten politischen Lagern akzeptiert werden, sich keineswegs jedoch als Reaktion auf „illegitimen Aufruhr“ darstellen lassen. Die Systemfrage, die sich im Laufe der Proteste von 2009 immer drängender in den Vordergrund stellte, würde weiter in den Hintergrund treten.<sup>58</sup>

**Die Führung der Islamischen Republik hat seit den Protesten des Jahres 2009 ihre Kommunikationskanäle erweitert und ihre Rolle im Internet massiv ausgeweitet.**

In letzter Konsequenz wird dadurch die zuvor geschwächte Autorität Chameneis wieder gestärkt. Dabei spielt es auch eine Rolle, dass die Führung der Islamischen Republik seit den Protesten des Jahres 2009 ihre Kommunikationskanäle erweitert und ihre Rolle im Internet massiv ausgeweitet hat: Sie beherrscht mittlerweile die Klaviatur der Sozialen Medien nahezu perfekt, wovon die Twitter-,<sup>59</sup> Facebook-,<sup>60</sup> und Instagram-Profilen<sup>61</sup> ein lebhaftes Zeugnis ablegen. Angesichts der paralysierenden Sanktionen und der Gefahr eines israelischen Militärschlages gegen das iranische Nuklearprogramm, deren beider Ursache der ausbleibende Durchbruch in den Verhandlungen mit der EU, den fünf Vetomächten der VN und Deutschland (EU-5+1) ist, wird die iranische Staatsführung auch in den internationalen Beziehungen von Rohanis Wahlsieg profitieren. Die Erfolgchancen der EU-5+1-Verhandlungen hängen jedoch auch davon ab, inwieweit die EU-3 (Deutschland, Frankreich und Großbritannien) sowie die USA bereit sind, eine Lösung anzubieten, die es der iranischen Staatsführung ermöglicht, ihr Gesicht zu wahren. Rohani betonte in der ersten

58 | Eine beredete Karikatur zu diesem Thema zeigt Kaveh Adel, „Political Cartoon: ‚Shades of Change‘ By Kaveh Adel Iranian American Cartoonist“, 21.06.2013, <http://kavehadel.com/blog/2013/06/political-cartoon-shades-of-change-by-kaveh-adel-iranian-american-cartoonist> [04.07.2013].

59 | Vgl. Twitter-Profil von Rohani, Rafsandschani und Chamenei: [http://twitter.com/HassanRouhani\\_](http://twitter.com/HassanRouhani_), <http://twitter.com/rouhani92>, <http://twitter.com/HassanRouhani>, <http://twitter.com/hashemi1392>, [http://twitter.com/khamenei\\_ir](http://twitter.com/khamenei_ir) [04.07.2013].

60 | Vgl. Facebook-Profil von Chamenei und Rohani: <http://fb.com/www.Khamenei.ir>; <http://fb.com/Dr.Rowhani> [04.07.2013].

61 | Vgl. Instagram-Profil von Chamenei: [http://instagram.com/khamenei\\_ir](http://instagram.com/khamenei_ir) [04.07.2013].

Pressekonferenz mehrfach nationale Rechte und Ehre, die in den internationalen Beziehungen beidseitig anerkannt und bewahrt werden müssten.

Damit erneuert sich ein zwischen Reform und Prinzipalismus changierender Zyklus. Rohani bietet vorerst weder langfristige politische Lösungen auf drängende soziale Fragen an noch kann er das Ende von Inflation und Depression garantieren. Dennoch konnte die Islamische Republik, die seit ihrer Begründung den permanenten Ausnahmezustand institutionalisiert hat, mit den Wahlen erneut ihre politische Flexibilität und Überlebensfähigkeit unter Beweis stellen.

Der Artikel wurde am 24. Juni 2013 abgeschlossen.



Dr. Awat Asadi ist Politikwissenschaftler, freier Journalist und Übersetzer in Bonn.

## DER TERRITORIALKONFLIKT ZWISCHEN DER IRAKISCHEN ZENTRALREGIERUNG UND KURDISTANS REGIONAL- REGIERUNG

*Awat Asadi*

Vor zehn Jahren, am 9. April 2003, sah man live über die Bildschirme einen symbolischen Akt des Zusammenbruchs einer Diktatur. Die Soldaten einer Brigade der 3. Infanteriedivision der US-Streitkräfte brachten in Bagdad mit Hilfe eines Bergpanzers ein sechs Meter hohes Bronzestandbild Saddam Husseins zum Fall. Im Dezember 2011 sind die US-Truppen aus dem Land abgezogen. Die politische Lage im Irak bleibt nach all diesen Jahren weiterhin instabil. Obgleich die Gewalttaten zurückgegangen sind, hat die Lage durch die sich verschärfenden Machtkonflikte noch an Brisanz gewonnen. Besonders umstritten ist und bleibt die Kurdenfrage. Von hoher Bedeutung beeinflusst diese Frage, deren Kern sich vordergründig in einem Territorialkonflikt verkörpert, in vielen Bereichen zunehmend die Entwicklungs- und Umstrukturierungsprozesse des Landes.

### DIE GENESE DES KONFLIKTES

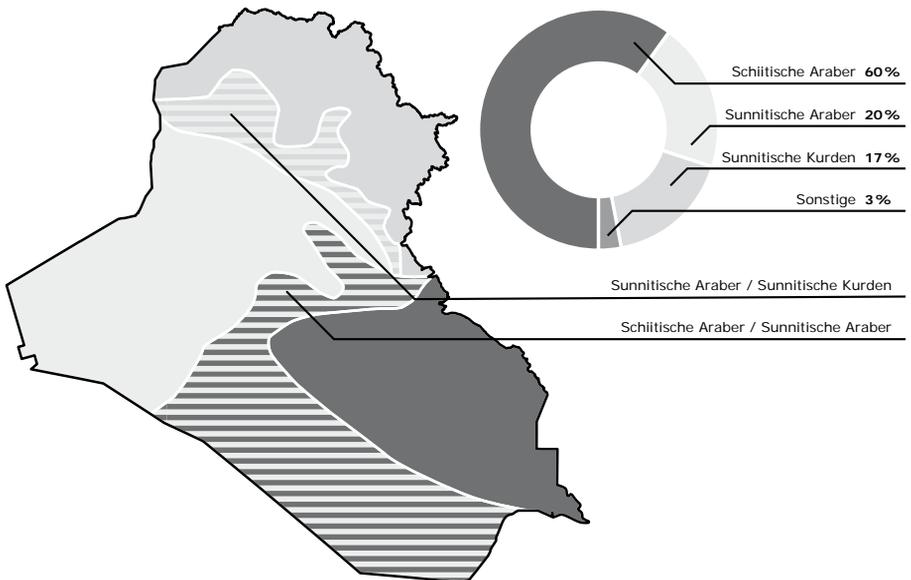
Zwischen den irakischen Regierungen und der kurdischen Volksgruppe, die im Norden und Nordosten des Landes lebt (Abb. 1), bestehen seit Langem Territorialstreitigkeiten. Diese hatten in den vergangenen Jahrzehnten häufig zu Krisen und gewaltsamen Auseinandersetzungen mit verheerenden Folgen geführt. Unmittelbar nach dem Ersten Weltkrieg nahm dieser Konflikt in den Jahren 1919 bis 1925 seinen Lauf. In dieser Zeit änderte sich die politische Landkarte der Region grundlegend. In Paris, wo die Friedensverhandlungen zwischen den Siegermächten und den

Besiegten stattfanden, waren sich die Alliierten schon zu Beginn der Konsultationen einig, Armenien, Syrien, Mesopotamien, Kurdistan, Palästina und Arabien vom Osmanischen Reich zu trennen. Den betroffenen Völkern wurde versprochen, durch Mandate des Völkerbundes die Entwicklung der jeweiligen Länder voranzutreiben und deren Souveränität zu verwirklichen.

Trotz dieser international günstigen Konstellationen schlugen die Bemühungen kurdischer Aktivisten zur Gründung eines Nationalstaates fehl. Der irakische Staat wurde nach dem Zerfall des Osmanischen Reichs ins Leben gerufen, jedoch verliefen dessen nördliche Grenzen weit jenseits seines eigentlichen geografischen, historischen und ethnisch-kulturellen Raums – genau in diesem Punkt liegt die grundsätzliche Problematik dieses Staates mit seiner kurdischen Volksgruppe.

Abb. 1

### Religiöse und ethnische Gruppen im Irak



Quelle: Eigene Darstellung nach „Religious and ethnic groups in Iraq“, Schaubild, *BBC News*.

Der Irak als ein geografischer Begriff ist historisch mehrfach und nahezu einheitlich definiert. Es handelt sich um das Niederland der natürlichen Beckenlandschaft am Golf, bei der Hafenstadt Basra beginnend gen Norden und Nordwesten. Die Nordwestgrenze bildet eine Linie zwischen den heutigen mittellirakischen Städten Hit und Takrit; im Westen wird diese Landschaft von der syrischen Wüste, im Osten vom Tigris und den Vorbergen des Pushti Kuh im Nordosten von Gebel Hamrin begrenzt. Diese Region repräsentiert eine Einheit und wurde in der Antike mit dem Doppelnamen Sumer und Akkad beschrieben.<sup>1</sup>

Das Gebiet stand vor dem Ersten Weltkrieg unter osmanischer Herrschaft und bestand administrativ aus den zwei Wilayets (Großprovinzen) Basra und Bagdad. Während des Krieges brachte Großbritannien beide Wilayets unter seine Kontrolle. Das Schicksal der nördlichen

**Ein völkerrechtlicher Streit wurde 1925 zugunsten Großbritanniens entschieden, als der Rat des Völkerbundes das umstrittene Wilayet Mossul dem britischen Mandatsgebiet zusprach.**

Gegenden des Wilayets Bagdad blieb ungeklärt. Dort hatte man im Zuge der osmanischen Verfassungsreform im Jahre 1878 das Wilayet Mossul errichtet, in dem größtenteils Kurden siedelten. Dessen völkerrechtlicher

Status wurde seit dem Kriegsende zum Streitpunkt zwischen Großbritannien und der Türkei. Dieser Streit wurde später zugunsten Großbritanniens entschieden, als der Rat des Völkerbundes am 16. Dezember 1925 das umstrittene Wilayet dem britischen Mandatsgebiet (also dem Königreich Irak) zusprach unter wenigen Bedingungen, so etwa derjenigen, die Mandatsfrist zu verlängern und die Wünsche der Kurden zu berücksichtigen.<sup>2</sup> Diese Wünsche wurden nicht näher definiert. Später wurden sie als erfüllt proklamiert mit Verweis auf die Anerkennung der kurdischen Sprache und die Beschäftigung von Kurden in staatlichen Einrichtungen und Institutionen.

Zuvor hatte die Kommission des Völkerbundes zur Untersuchung der Mossul-Frage die Geografie dieser Gebiete ausführlich in ihrem Bericht behandelt. Darin kam sie zu dem Schluss, dass die klimatischen und topografischen Gegebenheiten sowie die Geschichte des Namens „Irak“

1 | Siehe Maximilian Streck, *Die alte Landschaft Babylonien nach den arabischen Geographen. I. Teil*, Leiden, 1900, 1.

2 | Siehe Société des Nations, *Journal Officiel*, 7. Jg., Nr. 2., 02/1926, 187-93.

bestätigen, dass das umstrittene Gebiet, also das Wilayet Mossul, niemals ein Teil des Irak war, und genauso wenig ein Teil Anatoliens, wie die Türkei es darstellte. Die Kommissionsmitglieder stellten ebenfalls fest, dass der Irak und das umstrittene Gebiet eindeutig aus drei klar voneinander abzugrenzenden Teilen bestand: dem arabischen Irak, Djaziere und Kurdistan.<sup>3</sup> Ferner hieß es im Völkerbundbericht: „Wenn es nur um das ethnische Argument ginge, wäre der Schluss zu ziehen, dass ein unabhängiger kurdischer Staat gegründet werden sollte.“<sup>4</sup> Somit können die nördlichen Grenzen des irakischen Staates typologisch in die Kategorie der „aufgepfropften Grenzen“ eingeordnet werden. Die Grenzziehung erfolgte ohne Rücksichtnahme auf die ethnisch-kulturellen und geografisch-territorialen Begebenheiten. Dies hat bis heute zu dem schwelenden Konflikt beigetragen.

### KURDISTAN ALS TEIL DES KÖNIGREICHS IRAK

Zwar kamen die Araber im Irak dank der geschickten Politik Großbritanniens in den Besitz eines verhältnismäßig reichen Territoriums, allerdings konnten sie nicht ahnen, wen sie im Norden als Nachbarn bekamen: eine Volksgruppe, die keinen Anlass sah, sich der Herrschaft eines Nachbarvolks ohne Weiteres unterzuordnen. König Faisal I., der bereits in seiner Krönungsrede am 23. August 1921 in Bagdad weder von „Kurden“ noch von „Kurdistan“ sprach,<sup>5</sup> vermied auch bei seiner Ansprache vor dem irakischen Parlament anlässlich der Bildung des siebten irakischen Kabinetts am 26. Juli 1925 – schon sechs Monate vor der Entscheidung des Völkerbunds – das Wort „Araber“. Vielmehr sprach er von „unserer Nation“ (sechsmal) und von nördlichen „Gebieten“, „Grenzen“ und „Distrikten“. Er betonte „die Verteidigung der Einheit des Irak“ und die Verfolgung jeder Idee, die eine Spaltung unter den Irakern verursachen würde.<sup>6</sup> Der König war bemüht, den Kurden

**Die Araber konnten nicht wirklich ahnen, wen sie im Norden als Nachbarn bekamen: eine Volksgruppe, die keinen Anlass sah, sich der Herrschaft eines Nachbarvolks unterzuordnen.**

3 | League of Nations, „Question of the Frontier between Turkey and Iraq, Report submitted to the Council by the Commission instituted by the Council Resolution of September 30<sup>th</sup>, 1924“, C. 400. M. 147, Genf, 1925, 25-29, 56 und 86.

4 | Ebd., 57.

5 | Siehe Rede König Faisals I. in: Abdul-Razzaq Al-Hasani, *Die Geschichte der irakischen Kabinette* (Arabisch), 7. erw. Aufl., Bd. 1, Bagdad, 1988, 66-68.

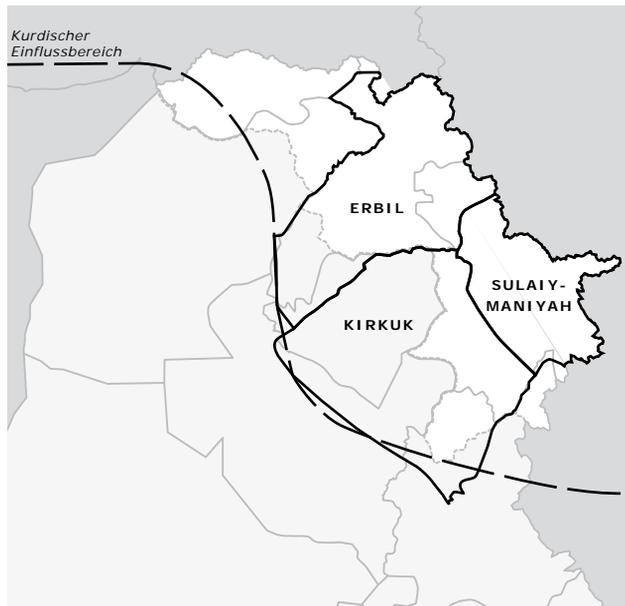
6 | Der vollständige Text findet sich in: ebd., Bd. 2, 8-11.

in seinen künftigen Staatsgrenzen die nötige Aufmerksamkeit entgegenzubringen, indem er vermied, für sein Reich irgendeinen ethnisch-nationalistischen Charakter hervorzuheben.

Ausgehend von der gegebenen Situation arbeitete der Irak für die Zukunft Pläne aus, wobei er verschiedene Szenarien berücksichtigte. Eine der ersten Konsequenzen der Einverleibung des Wilayets Mossul durch den Irak war die feste Verankerung der neuen britischen administrativen Aufteilungen. Das Wilayet Mossul bestand in der Osmanischen Zeit aus drei Sanjaqs: Mossul, Kirkuk und Sulaymaniyah. Die Stadt Kirkuk, die vor 1878 das Zentrum des Wilayets Sharazour bildete, wurde schon 1918 von den Briten gespalten. Sie trennten vier bis fünf *qaza* (Landkreise) ab (Rawanduz, Erbil, Kuy Sandschak, Salahiyya und Raniyya) und bildeten aus ihnen Erbil.

Abb. 2

**Die Verwaltungsgrenzen der nördlichen Teile des Irak mit etwaigen Grenzen der Bildungsdirektion Kurdistans (Kirkuk, Erbil und Sulaiymaniyah)**



Quelle: Eigene Darstellung.

1925, im Jahr der Völkerbundentscheidung, zeichnete sich insofern eine positive Entwicklung ab, als das Ministerium für Bildung das Land in fünf Bildungsdirektionen aufteilte. Die Stadt Kirkuk wurde zum Sitz der Bildungsdirektion Kurdistans, zu ihm gehörten Erbil und Sulaymaniyah.<sup>7</sup> Dieses Bekenntnis zu Geografie und Identität jener Gebiete hinter dem Hamrin-Gebirge und insbesondere Kirkuk und ihre Umgebung erfolgte seitens der Verantwortlichen in Bagdad ohne jeden Zwang (Abb. 2). Dies ist aus zwei Gründen bemerkenswert: Zum einen, weil dies zeigt, wie man seinerzeit in Bagdad diese Gebiete ethnogeografisch identifizierte und nannte. Zum anderen stellte dieser Schritt zu dem Zeitpunkt einen symbolischen Akt dar, in dem die Autorität des neu geschaffenen Königreichs mit einer Botschaft inszeniert wurde: Kurdistan wird zu einem Teil des Iraks und seine Identität wird anerkannt.

**Die Schaffung der Bildungsdirektionen war ein symbolischer Akt: Kurdistan wird zu einem Teil des Iraks und seine Identität wird anerkannt.**

Die Integration der Kurden in dem neuen Staat blieb aber stets unbefriedigend. Das lag im Wesentlichen an der Politik der elitären Herrschaftsschicht, die mehrheitlich arabischer Abstammung und sunnitischer Glaubensrichtung war. Denn nicht wenige Akteure im neuen Staat hatten andere Ziele anvisiert als die Entwicklung und Integration aller Staatsbürger mit ihren unterschiedlichen Sprachen und Konfessionen. Deutlich wird das am Beispiel des Bildungsbereichs. Der Architekt dieser Politik weigerte sich, in der arabisch-schiitischen Stadt Hilla sowie in der Stadt Mossul, in der eine große Zahl Christen lebte, eine Hochschule für Lehramtsstudiengänge zu öffnen. Hiermit wollte er verhindern, dass die anderen Volksgruppen – die Schiiten und die Christen werden hier beim Namen genannt – in den Genuss einer solchen Ausbildung gelangten.<sup>8</sup> Auch in Kurdistan wurde keine derartige Hochschule gegründet.

7 | Mittlerer Euphrat: mit Sitz in Hilla, umfasste Karbala, an-Najaf und ad-Diwaniya. Basra war an-Nassiriya, Alemara untergeordnet. Diyala, Kut, al-Ramadi waren unter Bagdad zusammengefasst. Mossul stellte eine eigene Direktion dar.

8 | Siehe dazu die 1967 in Beirut erschienen arabischsprachigen Memoiren des Architekten dieser Politik Sati' al-Husari. Dieser Mann war ein Vertrauter König Faisals I. Bereits in der Zeit, als Faisal in Syrien war, stand er ihm bei. Weder Faisal noch al-Husari waren gebürtige Iraker.

Die Dinge nahmen wenig später eine für die Kurden verhängnisvolle Entwicklung. Seit der Erdölförderung 1927 in Baba Gurgur bei Kirkuk begann eine kritische Phase, mit fatalen Folgen auf mittlere und lange Sicht. Immer mehr ließen sich die Machthaber von Wirtschaftsinteressen leiten und verdrängten die Kurden aus den Schlüsselpositionen in Kirkuk.<sup>9</sup> Zeitgleich begann schrittweise eine erste staatlich gesteuerte Arabisierungspolitik in bestimmten Teilen dieser Provinz. Dies geschah zur Zeit der Monarchie bis 1958. Nach der Ausrufung der Republik wurde diese Politik noch forciert.



Zerstörter irakischer T-55-Panzer im Zweiten Golfkrieg: Trotz hoher Verluste blieb Bagdad gegenüber der kurdischen Seite unanfällig. | Quelle: United States Marine Corps.

### DER TERRITORIALSTREIT ZWISCHEN 1958 UND 2003

Nach dem Staatsstreich der so genannten freien Offiziere vom Juli 1958 legten die kurdischen Lehrer bei den offiziellen Stellen ein Memorandum vor, in dem sie die erneute Gründung der Bildungsdirektion Kurdistans beantragten, um die Bildung zu fördern. Der Kommandant der in Kirkuk

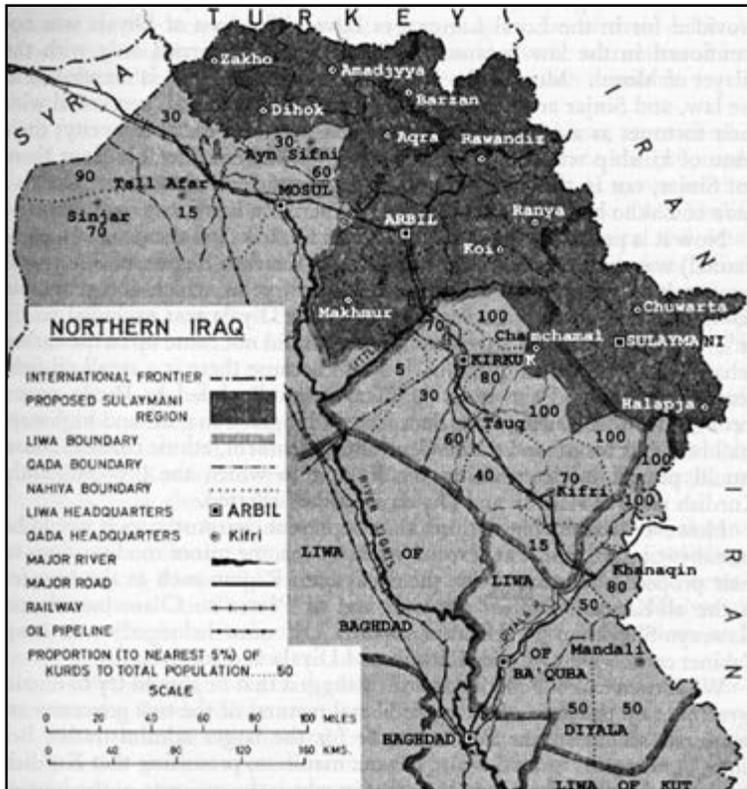
9 | Erkennbar wird dies an der Besetzung des Gouverneursamtes der Provinz Kirkuk: In den 37 Jahren der Monarchie wurde dieses Amt lediglich für sieben Jahre fünf kurdischstämmigen Persönlichkeiten übertragen, trotz der kurdischen Bevölkerungsstärke in der Provinz. Siehe dazu: Jabbar Kadder, *Zeitgeschichtliche kurdische Angelegenheiten: Kirkuk – Al-Anfal – Die Kurden und die Türkei* (Arabisch), 2006, 45.

stationierten zweiten irakischen Division, Nadhim Tabaqjali,

der für seine radikale arabisch-nationalistische Haltung bekannt war, lehnte den Antrag ab und machte in einem Memorandum an die militärischen Nachrichtendienste am 9. September 1958 auf die „Gefahren der geografischen Festlegung“ in der Denkschrift der kurdischen Lehrer aufmerksam. Er wies darauf hin, dass „die Eingliederung der Provinz Kirkuk in die kurdische Bildungsdirektion [...] die Begierde verbirgt, das Erdöl zu kontrollieren“. Dieser deutliche Kurswechsel mancher irakischer Offiziere mit Blick auf die Kurden-Frage wurde mehr und mehr zu einer Art Staatsdoktrin.

Abb. 3

### Die Region im Jahr 1967



Quelle: C. J. Edmonds, „The Kurdish War in Iraq: A Plan for Peace“, in: *The Journal of the Royal Central Asian Society* (jetzt: *The Royal Society for Asian Affairs*), Bd. LIV, London, 1967, 10-23, 17 (Überarbeitung von Erik Prüter), verwendet in: Awat Asadi, *Der Kurdistan-Irak-Konflikt*, Verlag Hans Schiler, Berlin, 2007, 201.

Die Euphorie nach dem Sturz der Monarchie im Juli 1958, der eine bemerkenswerte Verfassungsänderung mit sich brachte, hielt keine drei Jahre an. Die Verfassung erkannte die duale ethnische Struktur im Irak an. Doch gleichzeitig wurde der gesamte Irak als Teil des arabischen Vaterlandes definiert. Im September 1961 brach erneut ein Krieg zwischen den aufständischen Kurden und der Zentralregierung aus.

Während der Herrschaftszeit der beiden Generäle Arf I. und Arf II. (Februar 1963 bis Juli 1968) zeigte die Regierungsseite indes eine gewisse Bereitschaft, den Kurden eine Art der Selbstverwaltung zu gewähren. In ihrem Plan schlossen sie aber die Umgebung von Kirkuk, Khanaqin und Sinjar aus dem in Aussicht gestellten autonomen Gebiet aus. Man vermied es sogar, den Begriff Kurdistan hierfür zu verwenden.

Im Juli 1968 ergriffen mehrere Generäle unter al-Bakr die Macht, die sich dem arabisch-nationalistischen Gedanken gut verpflichtet fühlten und den Weg für die Machtübernahme der Arabischen Sozialistischen Baath-Partei ebneten. Diese neue irakische Führung schloss im März 1970 mit der kurdischen Seite unter der Führung von Mustafa Barzani ein Friedensabkommen. Die kurdische Autonomie sollte demnach 1974 umgesetzt werden. Doch die letzten politischen Gespräche und Verhandlungen in diesem Jahr scheiterten an der Kirkuk-Frage, da die Baath-Regierung

nicht bereit war, diese Provinz in die kurdische Autonomie einzugliedern. Zur Durchsetzung dieses Ziels erschien Bagdad kein Preis zu hoch. Die irakische Regierung beendete ihre Differenzen mit dem iranischen Schah, der den Kurden großzügige Militär-

hilfe gewährte, und akzeptierte mit dem so genannten Algier-Abkommen von 1975 die Revision der Grenze im Schatt al-Arab entsprechend den iranischen Wünschen. Allerdings war dies keine Vereinbarung, die den Sturz des Schah lange überleben sollte. Denn eines der Hauptziele von Saddam Husseins Krieg gegen den Iran (1980 bis 1988) war die Annullierung des erwähnten Grenzvertrags. Diesem verlustreichen ersten Krieg am Golf folgte der Zweite Golfkrieg 1990 mit noch schwereren Verlusten. Trotz dieser gigantischen selbstausgelösten Konflikte blieb

**Eines der Hauptziele von Saddam Husseins Krieg gegen den Iran war die Annullierung des Grenzvertrags. Diesem verlustreichen Krieg folgte 1990 der Zweite Golfkrieg mit noch schwereren Verlusten.**

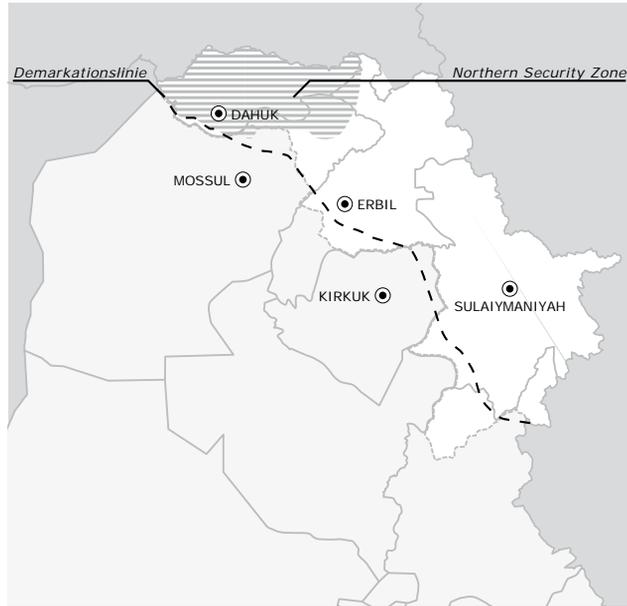
die Zentralregierung in Bagdad bei Verhandlungen mit der kurdischen Seite unnachgiebig. Insbesondere hinsichtlich der Kirkuk-Frage wurde die Haltung der Regierung zunehmend unversöhnlicher.<sup>10</sup>

Die endgültige Festlegung des autonomen Gebietes Kurdistans war somit stets eine der Hauptstreitfragen zwischen der Führung in Kurdistan und der irakischen Regierung. Das Territorium, das die Regierungen vor allem nach 1963 als Kurdistan anerkennen wollten, lag stets unter den Erwartungen der kurdischen Seite. Es darf nicht unerwähnt bleiben, dass bereits 1970 die Arabisierungspolitik in manchen Gegenden Kurdistans und vor allem in der Provinz Kirkuk massiv betrieben wurde. Die folgenschwerste Maßnahme in diesem Zusammenhang erfolgte im Januar 1976, als die baathistischen Herrscher mit ihren Beschlüssen des so genannten „Kommandorats der Revolution“ die Provinzfläche von Kirkuk von 19.543 auf 7.559 Quadratkilometer verkleinerten, indem sie drei Landkreise dieser Provinz – mehrheitlich von Kurden bewohnt – den anderen umliegenden Provinzen angliederten. In den darauf folgenden Jahren bis 2003 wurde die Arabisierungspolitik noch intensiviert.

Auf den Zweiten Golfkrieg folgte im Irak ein Aufstand der Kurden in Kurdistan und der Schiiten im Süden des Landes. Spätestens im Oktober 1991 kam es zu einer dauerhaften Spaltung des umkämpften Gebietes und somit zur Entstehung einer Demarkationslinie entlang des nordöstlichen Teils des Irak (Abb. 4). Bis zum Sturz des Regimes am 9. April 2003 gab es kein Anzeichen für die Annahme, dass Bagdad in der Grenzstreitigkeit mit den Kurden einen neuen Kurs einzuschlagen gedenkt.

10 | Um diese Haltung zu veranschaulichen, sei an eine denkwürdige Äußerung eines ranghohen irakischen Politikers erinnert, was Kirkuk anbetrifft. Über das Gebiet um Kirkuk teilte Tariq Aziz, damals irakischer Vizepräsident, dem kurdischen Verhandlungsteam im Jahr 1991 in unverblümter Offenheit mit: „Wir wissen, dass dieses Gebiet kurdisch ist, wir geben Euch [den Kurden] aber hierzu nur ein einziges Recht, nämlich das des Weinens, wenn ihr dieses Gebiet durchquert.“ Nouri Talabany, *Die Region Kirkuk und die Versuche zur Änderung ihrer nationalen Wirklichkeit* (Arabisch), 2. Aufl., o.O., 1999, 18.

Abb. 4

**Die Demarkationslinie**

Quelle: Eigene Darstellung nach „Kurdistan – 1995“, Global Security.org, <http://globalsecurity.org/military/world/war/kurdistan-maps.htm> [23.07.2013].

**DIE GRENZSTREITIGKEIT NACH 2003**

Bis ins Jahr 2003 blieben die zaghaften Bemühungen um eine Lösung der Kurdenfrage ergebnislos. Über eine gewaltsame Austragung des Konflikts kamen beide Seiten nicht hinaus. Andererseits hatten die kriegerischen Auseinandersetzungen seit 1991 die politischen Kräfteverhältnisse noch einmal so umgebaut, dass für einen zentralistischen Staat im Irak kein Platz mehr war. Das bedeutete, dass die Dinge bei einem erneuten Umbruch eine andere Richtung einschlagen würden. So kam es denn auch, als das Regime stürzte. Die neuen Funktionsträger in Bagdad erkannten die Zeichen der Zeit und schritten, wenn auch zum Teil widerwillig, zu einer Föderalisierung des politischen Systems, um die Wunden der Monopolisierung der Macht durch die sunnitischen Araber seit den Anfängen der Staatsgründung zu heilen und den veränderten Umständen bezüglich der Kurdenfrage Rechnung zu tragen.

Nach dem Sturz des Regimes am 9. April 2003 durch die alliierten Truppen unter der Führung der USA scheinen die neuen Akteure in Bagdad den Friedensprozess als Voraussetzung für die Beilegung des Kurden-Konfliktes angesehen zu haben. Ob dieser Wechsel eine wohl überlegte Entscheidung gewesen war, getroffen von einer Mehrheit der arabischen Iraker unter Abwägung des Kosten-Nutzen-Kalküls, oder ein voreiliger Beschluss unter Härtebedingungen, kann nicht mit Bestimmtheit beantwortet werden. Zunächst einmal kam es zur friedlichen Transformation des Kurdistan-Irak-Konfliktes und damit der Beginn eines tief greifenden Wandels.

Während der Post-Saddam-Ära wurde der Grenzstreit am 4. März 2004 Gegenstand der provisorischen Verfassung. Die Bestimmungen von Artikel 53 A der Interimsverfassung<sup>11</sup> machten deutlich, dass die „militärische Demarkation“ vom 19. März 2003 den Ausschlag dafür gab, die jeweiligen offiziellen Einflussphären der Konfliktparteien, Irak und Region Kurdistan, zu bestimmen. Im Wortlaut heißt es: „Die Regionalregierung Kurdistans wird als die offizielle Regierung jener in den Provinzen von Dahuk, Erbil, Sulaymaniyah, Kirkuk, Diyala und Ninawa liegenden Gebiete anerkannt, die von der erwähnten Regierung am 19. März 2003 verwaltet worden sind. Der Begriff ‚Regionalregierung Kurdistans‘ bedeutet die Nationalversammlung Kurdistans, der Ministerrat Kurdistans und die Judikative in der Region Kurdistan.“<sup>12</sup> Diese Entscheidung fiel zu einem Zeitpunkt, als die irakische Armee längst aufgelöst war und die neuen arabischstämmigen Verantwortlichen in der irakischen Hauptstadt, anders als die Führung in Kurdistan, über keine Streitmacht verfügten, um die Herrschaft über die betroffenen Gebiete, also die nun gesetzlich festgelegten Zonen, zu erhalten.

**Die Anerkennung der kurdischen Regionalregierung kam zu einem Zeitpunkt, als die neuen arabischstämmigen Verantwortlichen in Bagdad über keine Armee verfügten.**

Bei der Festlegung der offiziellen Einflusszonen der Konfliktparteien wurden weder die alten Provinzgrenzen des Landes noch die natürliche Geografie, die geschichtliche Entwicklung oder die ethnische Zusammensetzung

11 | Siehe dazu den vollständigen Text der provisorischen Verfassung: The Coalition Provisional Authority (CPA), <http://iraqcoalition.org/arabic/government/TAL-arabic.html> [18.07.2013].

12 | Ebd.

berücksichtigt. Referenzzeitpunkt war ausschließlich die Aufnahme der alliierten Kampfhandlungen gegen das Regime von Saddam Hussein. Den kurdischen Interessen hätte eine Festlegung auf das Datum 9./10. April 2003 entsprochen, denn von diesem Zeitpunkt an waren nahezu alle von den Kurden beanspruchten Gebiete fest in kurdischer Hand und erst später hielten die alliierten Truppen Einzug in diese Zonen.

### ZUR VERFASSUNGSMÄSSIGEN KONFLIKTREGELUNG

Der Regelungsweg für die Territorialkonflikte zwischen der Regierungsseite in Bagdad und den Kurden ist in Artikel 58, dem umfangreichsten Artikel des Übergangsgesetzes, festgeschrieben. Die Bestimmungen dieses Artikels bestehen aus drei grundsätzlichen Teilen.<sup>13</sup> Im ersten Teil (A) werden die irakische Übergangsregierung und die zuständigen Behörden aufgefordert, Maßnahmen zu ergreifen, um das durch das seinerzeitige Regime begangene Unrecht wiedergutzumachen. In dem Artikel wird dieses Unrecht beschrieben: Es zeige sich „in der Änderung des Status der Bevölkerung in bestimmten Regionen, darunter Kirkuk, durch die Deportation und Verbannung“ und „erzwungene Migration“ sowie „Neuansiedlung von fremden Personen“ usw. Demnach wird es dann eine Wiedergutmachung, Entschädigung, aber auch z.T. freiwillige Repatriierungen geben.

Thematisiert wird hier ausschließlich die „Unterdrückungspolitik“ des früheren Regimes, ohne ein einziges Wort über die alten Regierungen zu verlieren. Dies steht im Widerspruch zu den Konfliktursachen und zeitgeschichtlichen Umständen, denn die Kurdistan-Frage ist älter als der irakische Staat. Vermutlich hat die kurdische Seite am Verhandlungstisch darauf verzichtet, die geschichtlichen Hintergründe des Kurdistan-Irak-Konflikts in der irakischen Verfassung zu thematisieren. Mit Blick auf das mit der Saddam-Baath-Herrschaft verbundene Trauma dürfte sie als Geste des guten Willens die Vergangenheit verdrängt haben, um die gemeinsame Zukunft und einen Neuanfang besser gestalten zu können.

**Mit Blick auf das mit der Saddam-Baath-Herrschaft verbundene Trauma dürfte die kurdische Seite als Geste des guten Willens die Vergangenheit verdrängt haben, um die gemeinsame Zukunft und einen Neuanfang besser gestalten zu können.**

13 | Siehe ebd.

Im Absatz B des Artikels 58, der Bezug zu den Provinzgrenzen des Landes nimmt, heißt es: „Das ehemalige Regime hat zur Erreichung politischer Ziele unter anderem die Provinzgrenzen manipuliert. Der irakische Präsidialrat und die Übergangsregierung müssen Empfehlungen an die Nationalversammlung einreichen, um diese ungerechten Änderungen zu behandeln. Falls sich der Präsidialrat nicht einstimmig auf eine Reihe von Empfehlungen verständigt, hat er einen neutralen Schiedsrichter einstimmig zu benennen, um die Angelegenheit zu prüfen und Empfehlungen abzugeben. Falls eine Einigung auf einen Schiedsrichter nicht zustande kommt, wird der Präsidialrat den Generalsekretär der Vereinten Nationen bitten, eine angesehene internationale Persönlichkeit für das erforderliche Schiedsverfahren zu ernennen.“<sup>14</sup>

Die Änderung der Provinzgrenzen durch die Diktatur Saddam Husseins werden in diesem Artikel – entgegen sämtlicher Bekundungen einer Beseitigung „aller Spuren der Ungerechtigkeiten“ – nicht annulliert. Für sie werden andere Regelungen in Erwägung gezogen. Sie bestehen darin, der Nationalversammlung Empfehlungen vorzulegen. Das würde auch bedeuten, dass die Bevölkerung der betroffenen Gebiete, genau wie seinerzeit, als die Präsidialbeschlüsse über die Verschiebung der Provinzgrenzen fielen, von den Entscheidungsprozessen gänzlich ausgeschlossen würde.

Sollte mit den „Empfehlungen an die Nationalversammlung“ gemeint sein, dass das irakische Parlament über die Annahme und Zurückweisung der Empfehlungen abstimmen würde, so stehen die Zeichen für die benachteiligte Seite, also die Bevölkerung Kurdistans bzw. die Kurden, nicht gut. Denn aufgrund des geringen Anteils der Kurden an der Gesamtbevölkerung des Landes ist es kaum vorstellbar, dass die Kurden in der irakischen Nationalversammlung aus eigener Kraft eine Mehrheit zustande bringen. Selbst wenn die Wahlen im Irak in einem einzigen Wahlkreis abgehalten würden, wie es bei den Wahlen 2005 der Fall war, würden die Kurden kaum mehr als 25 Prozent der Mandate gewinnen. Dementsprechend

**Aufgrund des geringen Bevölkerungsanteils der Kurden im Irak ist es kaum vorstellbar, dass sie in der Nationalversammlung aus eigener Kraft eine Mehrheit zustande bringen.**

sind sie auf die Unterstützung der arabischen Seite angewiesen, um ihre Interessen durchsetzen zu können.

Problematisch für die kurdische Seite sind aber auch die Bestimmungen des Artikels 53 Absatz B, der besagt, dass die Grenzen der 18 Landesprovinzen in der Übergangszeit unverändert bleiben.<sup>15</sup> Dieser Absatz zielt vor allem darauf, jegliche Anstöße in Richtung eines Volksbegehrens per Gesetz zu unterbinden. Angesichts dessen wäre es sinnvoll, rechtzeitig zu definieren, wie das „Schiedsverfahren“ durch einen Beauftragten der Vereinten Nationen funktioniert. Läuft das Verfahren nach dem Muster der Konfliktbeilegung wie im Fall des Wilayets Mosul zwischen Großbritannien und der Türkei ab, oder werden die Kontrahenten zu einem späteren Zeitpunkt darüber eine Entscheidung treffen?

Im Wortlaut besagt Absatz C des Artikels 58: „Verschoben wird die endgültige Regelung der umstrittenen Gebiete, darunter Kirkuk, bis zum Abschluss der oben genannten Maßnahmen, sowie die Durchführung einer fairen und transparenten Volkszählung und bis zur Ratifizierung der endgültigen Verfassung. Diese Regelung hat in einer Form zu erfolgen, die im Einklang mit den Grundsätzen der Gerechtigkeit steht, wobei der Wille der Einwohner dieser Gebiete zu berücksichtigen ist.“<sup>16</sup> Dieser Absatz macht deutlich, dass ein mögliches Referendum später als gedacht stattfinden wird. Ein Referendum wird erst durchgeführt, wenn die zuvor genannten Maßnahmen insgesamt geklärt sind, d.h. die „Normalisierung der Verhältnisse“ und die Klärung der Provinzgrenzen abgeschlossen sind. Es steht wohl zu erwarten, dass die Formulierung „Einklang mit den Grundsätzen der Gerechtigkeit“ Konfliktpotenzial in sich birgt. Denn jeder künftigen Entscheidung kann unter Berufung auf dieses Prinzip schlichtweg widersprochen werden. Auf der anderen Seite bleibt die Frage, wie überhaupt mit dem Referendum umzugehen ist. Das betrifft vor allem die Provinz Kirkuk. Wird in der ganzen Provinz in einem einzigen Kreis abgestimmt, oder in mehreren Kreisen? Ist dann eine Teilung akzeptabel oder nicht?

15 | Vgl. ebd.

16 | Ebd.

Artikel 58 der provisorischen Verfassung wurde in der „endgültigen“ Verfassung, über die am 14. Oktober 2005 per Volksentscheid abgestimmt wurde, übernommen und z.T. ergänzt. Es heißt im Artikel 140, dass die Exekutive dafür Sorge, die erforderlichen Schritte zur Umsetzung der Anforderungen des Artikels 58 der irakischen Verfassung für die Übergangszeit mit all seinen Bestimmungen in die Wege zu leiten. Des Weiteren wurde festgeschrieben, dass die Verantwortung der Exekutive in der irakischen Übergangsregierung, welche im Artikel 58 der provisorischen Verfassung für die Übergangsphase formuliert sei, sich verlängern und für die gewählte Exekutive entsprechend der Verfassung bestehen bliebe, so dass sie vollständig umgesetzt werde. In diesem Artikel wurden auch die anstehenden Schritte genannt, die da sind: „Normalisierung und Volkszählung; Sie enden mit einem spätestens am 31. Dezember 2007 durchzuführenden Referendum in Kirkuk und den anderen umstrittenen Gebieten, um den Willen der Bürger zu ermitteln.“<sup>17</sup>

Die Festlegung eines Termins für die Durchführung sämtlicher Maßnahmen – wenn auch auf Druck der kurdischen Seite entstanden – war faktisch ein Irrtum bzw. eine Fehlkalkulation in Bezug auf die Durchführbarkeit. Deswegen ein Irrtum, weil man die Fähigkeiten und Möglichkeiten der neuen Verantwortlichen im Irak überschätzte. Ein funktionierender Unterbau fehlte. Man rechnete wohl kaum mit möglichen Verzögerungen oder Hindernissen, die neue Überlegungen und Anstrengungen erfordern könnten. Durch die neuerliche Gewaltwelle, die in vielen Landesteilen tagtäglich Dutzende von Menschenleben forderte, befürchtete man sogar den allmählichen Zerfall des irakischen Staates in seiner Gesamtheit. Zudem fehlte bei vielen Verantwortlichen im Irak jeder politische Wille für die Umsetzung dieses Artikels.<sup>18</sup>

**Durch die neuerliche Gewaltwelle befürchtete man den allmählichen Zerfall des irakischen Staates in seiner Gesamtheit.**

17 | Vollständiger Text der irakischen Verfassung: Irakische Nationalversammlung, <http://parliament.iq/manshurat/dastoreng.pdf> [18.07.2013].

18 | „... fatally for the Kurds, it was staffed at all levels by bureaucrats who were increasingly hostile to Kurdish designs on Kirkuk.“ So formulierten Liam Anderson und Gareth Stansfield ein weiteres Dilemma der Kurden. Liam Anderson und Gareth Stansfield, *Crisis in Kirkuk. The Ethnopolitics of Conflict and Compromise*, Philadelphia, 2009, 169.

## **DAS REGIERUNGSPROGRAMM DES ERSTEN KABINETTS MALIKI**

Dem irakischen Ministerpräsident Nuri al-Maliki zog aus den negativen Erfahrungen seines Vorgängers Ibrahim Jafari politische Konsequenzen, indem er den Erwartungen der Kurden entgegenkam. Im Mai 2006 machte sich der neu gewählte Regierungschef die Umsetzung von Artikel 140 zu eigen. Im Punkt 22 seines Regierungsprogramms verpflichtet sich das Kabinett zur Durchführung des auf Artikel 58 der Übergangsverfassung beruhenden Artikels 140 der Verfassung. Für die drei Phasen wurden die jeweiligen Schritte definiert: „die Normalisierung, eine Volkszählung und das Referendum in Kirkuk und in anderen umstrittenen Gebieten.“ Ferner hieß es, die Regierung werde nach ihrer Bildung die notwendigen Schritte zu den Normalisierungsmaßnahmen unternehmen, „einschließlich die erneute Eingliederung der Bezirke und Unterbezirke in die Provinz Kirkuk, die ihr ursprünglich angehörten“. In diesem Punkt wurden auch drei Termine für die Durchführung der drei Phasen festgelegt. Für die erste Phase wurde der 29. März 2007 genannt. Die Phase der Volkszählung sollte demnach am 31. Juli 2007 beginnen und die letzte Phase – das Referendum – sollte dann spätestens am 15. November 2007 stattfinden.

**Maliki hatte nicht in allem Recht, was er plante. Es stellt sich die Frage, ob die erneute Eingliederung der abgetrennten Bezirke von Kirkuk verfassungsmäßig seine Aufgabe war und ist.**

Damit war aber nicht gesagt, dass Maliki in allem, was er plante, Recht hatte. Hier stellt sich die Frage, ob die erneute Eingliederung der abgetrennten Bezirke von Kirkuk verfassungsmäßig seine Aufgabe war und ist. In

Artikel 58 B steht, dass diese Angelegenheiten in der Zuständigkeit des Präsidialrates liegen. Allerdings unternahm Maliki – entgegen seinem programmatischen Vorhaben – keine erkennbaren Schritte, um den Weg zur erneuten Eingliederung der abgetrennten Bezirke an Kirkuk zu ebnen. Er hätte zumindest seine Fraktion motivieren können, in der Nationalversammlung eine entsprechende Gesetzesvorlage vorzubringen, was er jedoch unterließ.

Maliki selbst sprach das Thema in der Öffentlichkeit erst später an. Die französischen TV-Anstalten und RMC führten mit dem irakischen Regierungschef im April 2009 ein Interview, zu dessen Beginn Maliki der Unterstellung der

kurdischen Seite widersprach, er sei nicht begeistert von Artikel 140. Er verwies darauf, dass er es gewesen sei, der das Komitee für die Umsetzung von Artikel 140 ins Leben gerufen und es mit 600 Millionen US-Dollar ausgestattet habe. Weiter sagte Maliki: „Ich sagte ihnen [den Kurden], dass dieser Artikel niemals zu Lösungen führt, weil er so formuliert ist, dass er mit keinem klaren Ergebnis endet.“<sup>19</sup> Maliki schlug folgenden Weg vor: „Erstens das Festsetzen von Grenzen; zweitens eine Normalisierung der Lösungen für die geerbten Probleme sowie die Rückgabe der entzogenen Rechte an die Menschen.“<sup>20</sup> Erst danach sollten, so Maliki, eine Volkszählung und ein Referendum stattfinden.

Allerdings sind die Fristen für die Umsetzung von Artikel 140 verstrichen, ohne dass die Regierung greifbare Resultate vorgelegt hätte. Schon am 31. Dezember 2007 hat eine vom Ministerrat beauftragte Sachverständigenkommission für Artikel 140 ihre Empfehlungen bezüglich des Problems der Provinzgrenzen vorgelegt. Der Inhalt dieses Berichtes bleibt bis dato unbekannt. Die bislang vorgelegten Berichte von UNAMI (United Nations Assistance Mission for Iraq), die unter anderem das Ziel haben, die konträren Standpunkte der Konfliktparteien anzunähern, haben nach dem aktuellen Stand der Dinge ebenfalls wenig ausrichten können.

**Schon am 31. Dezember 2007 hat eine Sachverständigenkommission des Artikels 140 Empfehlungen zu den der Provinzgrenzen vorgelegt.**

## DIE NEUEN HERAUSFORDERUNGEN

Zahlreiche Gegner des Artikels 140, darunter viele arabische Sunniten und die Schiiten unter as-Sadr, hatten<sup>21</sup> die ersten freien Parlamentswahlen im Januar 2005, aber auch den gesamten politischen Prozess boykottiert und waren der Formulierung der endgültigen Verfassung ferngeblieben. An den Wahlen von Dezember 2005 nahmen sie jedoch teil und gewannen eine beachtliche Zahl an Sitzen

19 | Siehe Auszüge des Interviews auf der Website der irakischen Regierung: Republik Irak, The Committee for the Implementation of Artikel 140 of the Constitution of Irak, <http://com140.com/paper.php?source=akbar&mf=interpage&sid=240> [18.07.2013].

20 | Ebd.

21 | Anderson und Stansfield schrieben in diesem Kontext: „Implementing 140 according to the specified time line would have required the dedicated cooperation of all entities involved in the process, and the problem for the Kurds was ▶

in der irakischen Nationalversammlung. Das Blatt schien sich erneut gewendet zu haben. Im Irak wuchs die Zahl der Gegner des Artikels rapide. Einer der ersten Höhepunkte zeichnete sich bereits im Januar 2008 ab, wenige Tage, nachdem die Frist zur Umsetzung von Artikel 140 verstrichen war. Die Entschlossenheit der Artikel-Gegner muss wohl dazu beigetragen haben, dass zu Beginn des Jahres 2008 etwa 150 Abgeordnete der irakischen Nationalversammlung ein Kommuniqué unterschrieben, das die Abschaffung dieses Artikels forderte.

Bis Juni 2008 fiel die Bilanz der Umsetzung der Bestimmungen von Artikel 58 der provisorischen Verfassung (sowie Artikel 140 der endgültigen Verfassung) ernüchternd aus. Selbst nach Einschaltung der UNO ist es kaum gelungen, die Differenzen zwischen Bagdad und Erbil, aber auch zwischen den Konfliktbeteiligten auf lokaler Ebene zu friedlich zu beheben und einen dauerhaften Dialog mit handfesten Ergebnissen zu ermöglichen. Erschwerend kam hinzu, dass nicht alle Verantwortlichen tatsächlich entschlossen schienen. Viele arbeiteten sogar daran, die Bestimmungen dieses Regelungsweges hinauszuschieben oder völlig außer Kraft zu setzen. Hierfür steht der 22. Juli 2008, als Tag der Willensbekundung der Mehrheit der Iraker. An diesem Tag verabschiedete irakische Parlament einen Gesetzentwurf über die Abhaltung von Provinzwahlen. Das Wahlgesetz enthielt einen Abschnitt zur „multiethnischen“ Provinz Kirkuk, wonach dessen künftiges Parlament paritätisch von den großen Bevölkerungsgruppen in der Provinz (Kurden, Arabern und Turkmenen) besetzt werden sollte. Diese sollten jeweils 32 Prozent der Sitze bekommen. Die restlichen vier Prozent sollten an die Minderheit der Christen und Mandäer gehen. Das hätte einen Verlust der kurdischen Mehrheit in der Provinzregierung bedeutet, sie wären von 26 auf 15 Sitze abgerutscht. Einen ähnlichen Passus für die anderen multiethnischen Provinzen des Landes, wie Mosul, Salahaddin, Diyala, aber auch Bagdad, war in der Gesetzesvorlage nicht vorgesehen.

that even those factions that were not adamantly opposed to 140 had few incentives to devote the necessary time and resources to implementing a procedure that remained deeply unpopular among the broader Arab population in Iraq. It was a classic no-win situation for most Arab politicians involved in the process (including Prime Minister al-Maliki), and so the easiest option was to do nothing.“ Anderson und Stansfield, Fn. 18, 171-72.

Die kurdischen Abgeordneten blieben der Abstimmung fern, mit ihnen die Abgeordneten der Partei Oberster Islamischer Rat im Irak (Supreme Islamic Iraqi Council, SCIRI), der Al-Hakim vorsteht, und die beiden Abgeordneten der Irakischen Kommunistischen Partei. Präsident Jalal Talabani legte zusammen mit seinem Vize Adel Abdul-Mahdi erstmalig sein Veto ein und wies die Vorlage an die Kammer zurück.

Der 22. Juli 2008 war auch der Tag, an dem das Bündnis zwischen Schiiten und Kurden zu brechen begann. Ein beachtlicher Anteil der Schiiten war nicht willens, die politische Unterstützung zu gewähren, die die Kurden von ihnen erwarteten. Denn die Hoffnungen derer, die das kurdisch-schiitische Bündnis geschlossen hatten, ruhten weiter auf den in Kirkuk angesiedelten pro-kurdischen Kräften, anders als die Absichten derer, die das Bündnis mit der kurdischen Fraktion offensichtlich als bloßes Mittel zur „Machtsicherung“ betrachteten.<sup>22</sup>

**Ein beachtlicher Anteil der Schiiten war nicht willens, die politische Unterstützung zu gewähren, die die Kurden von ihnen erwarteten. Ihnen diente das Bündnis der „Machtsicherung“.**

Wenige Tage nach dem Juli-Vorfall kam es auch in Diyala zu ersten militärischen Konfrontationen zwischen den neuen irakischen Streitkräften und den dort stationierten kurdischen Militärverbänden. Diese Eskalation, die durch Rückzug der letzteren aus der Gegend nur mit Mühe entschärft werden konnte, bewies, dass sich die Zentralregierung in der Lage sah, die militärische Präsenz der Kurden außerhalb der Region Kurdistan schrittweise zu verdrängen und gegebenenfalls ganz zu beenden. Die Auseinandersetzungen zwischen Bagdad und Erbil verschärften sich

22 | Das gilt vor allem für die erstarkte al-Daawa-Partei. Sami al-Askari, ein Wortführer des von Maliki angeführten Rechtsstaatsbündnisses, gab am 12.11.2012 einem Programm des TV-Senders *al-Sumaria* ein Interview und stellte unverblümt fest: „Die Rede von einer schiitisch-kurdischen Allianz ist eine Lüge. Es gibt einige Schiiten, die sich mit dieser Allianz Illusionen machen. Sie war aber während der oppositionellen Zeit vorhanden und ging zu Ende, nach dem Fall des alten Regimes.“ *al-Sumaria*, <http://www.alsumarianews.com/ar/iraq-politics-news/-1-51031.html> [18.07.2013]. Allerdings war al-Askari in seiner Feststellung nicht allein. Eine Woche später bekräftigte ein weiterer Politiker der Maliki-Koalition in der in London herausgegebenen Zeitung *Asharq Al-Awsat* (19.11.2012) diese Beurteilung. Solche Feststellungen sind ebenfalls unwiderlegbare Beweise dafür, dass zumindest ein einflussreicher Flügel unter den Schiiten die Kurden ähnlich behandeln will wie die Vorgängerregime dies taten.

weiter. Kurz vor den Regionalwahlen in den irakischen Kurdengebieten bezeichnete der irakische Premier den Streit der Volksgruppen sogar als „eines der gefährlichsten Probleme, um das sich die irakische Regierung sorgt“.<sup>23</sup>

Seit seinem Amtsantritt hatte der Regierungschef die Region Kurdistan nicht besucht. Dieser Besuch erfolgte erst Anfang August 2009 auf Einladung von Staatspräsident Talabani. Masoud Barzani war soeben mit etwa 70 Prozent der Stimmen in seinem Amt bei den Wahlen in Kurdistan als Präsident der Region bestätigt worden. Maliki und Barzani waren sich ein Jahr lang aus dem Weg gegangen. Trotz aller wirtschaftlichen und politischen Abhängigkeiten und aller freundlichen Worte zumindest auf der gemeinsamen Pressekonferenz anlässlich des Maliki-Besuchs, wo der irakische Regierungschef seine Verfassungstreue bekräftigte, blieben die Rivalitäten und Diskrepanzen bestehen.

Im Irak wurde die erste Volkszählung nach 22 Jahren im August 2009 verschoben. Die technischen Voraussetzungen für eine Durchführung wären zwar gegeben, zitierte die Bagdader Tageszeitung *Al-Sabah* den irakischen Planungsminister Ali Baban, „doch Befürchtungen und Vorbehalte wegen der politischen Entwicklung in Kirkuk und Mosul haben uns zu der Verschiebung veranlasst“.<sup>24</sup> Viele Araber und Turkmenen stellten sich gegen eine Volkszählung mit der Begründung, die regionale Verwaltung Kurdistan habe 400.000 Kurden [sic!] in Kirkuk angesiedelt.

Die langsam einsetzenden demografischen Änderungen seit 2004 zugunsten der Kurden, vor allem nach der Rückkehr vieler Vertriebener und Flüchtlinge, haben den Vorwurf nicht weniger arabischer Strömungen im Irak laut werden lassen, die Kurden versuchten, die Region zu kurdisieren. Dass in diesen Gebieten etwa 75 Jahre lang (1928 bis 2003)<sup>25</sup> eine Arabisierungspolitik praktiziert wurde, wird dabei von arabischer Seite zumeist nicht berücksichtigt.

23 | „Maliki: Verhältnis mit Kurden als Gefahr für den Irak“, Die Presse, 24.07.2009.

24 | „Volkszählung verschoben“, *Hamburger Abendblatt*, 18.08.2009.

25 | Seit der Förderung von Erdöl 1927 in den Baba Gurgur-Feldern von Kirkuk begann man schrittweise mit der Arabisierung dieser nicht von Arabern bevölkerten Gebiete. Diese Politik wurde faktisch mit unterschiedlicher Intensität bis zum Fall von Saddam-Hussein-Regime 2003 fortgesetzt.

Die Verschiebung der Volkszählung sorgte nur kurze Zeit später für weitere Komplikationen, wie die Debatte im Oktober 2009 um die bevorstehenden Parlamentswahlen für Januar 2010 zeigte, als ein Streit um die Registerwähler und Statistiken im Irak zwischen den Fraktionen im Parlament entbrannte. Auf politischem Parkett erfolgten im Irak bis zu den Neuwahlen kaum positive Schritte im Sinne des Artikels 58 B und C. Nicht einmal bei der ersten Stufe des Regelungsweges, also bei der Normalisierung, gab es Anzeichen, dass diese Phase halbwegs abgeschlossen wäre.

Unter all diesen ineinander wirkenden Umständen gab es auch neue Nahrung für die unzähligen Konflikte des Landes. Mittlerweile erstreckten sich die Aufgaben des Komitees von Artikel 140 auf den Mittel- und Südirak. Dort war es ebenfalls zu gezielten politischen Verschiebungen der Provinzgrenzen gekommen, vermutlich gegen die Interessen der schiitischen Mehrheit im Irak. Dass diese Verquickung der Umstände hauptsächlich eine schiitische Interessenrealisierung anvisierte, ist aufgrund folgender drei Faktoren denkbar: Erstens blieb eine beachtliche Mehrheit der arabischen Sunniten dem politischen Prozess 2005 fern und war somit auch nur bedingt aktiv bei der Erarbeitung der neuen Verfassung.<sup>26</sup> Zweitens ist die massenhafte Präsenz der schiitischen Araber in der Gegend von Kirkuk, anders als diejenige der Sunniten, neueren Datums und sehr wahrscheinlich fest mit den in Wellen verlaufenden staatlichen Arabisierungsmaßnahmen verbunden. Daraus ist zu schließen, dass jede Repatriierung der Neuankömmlinge zunächst diese Gruppe getroffen hätte. Drittens kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Schaffung der neuen Provinzen in der Baath-Zeit zugunsten der Sunniten ausfielen und die schiitische Seite versucht hatte, nur dann die Änderung der Provinzgrenzen in Erwägung zu ziehen und zu akzeptieren, wenn sie auch davon hätten profitieren können.

**Die massenhafte Präsenz der schiitischen Araber in der Gegend von Kirkuk ist, anders als diejenige der Sunniten, neueren Datums und mit den staatlichen Arabisierungsmaßnahmen verbunden.**

26 | Die Zusammensetzung der 55 Mitglieder der Verfassungskommission spiegelte die Präsenz der Parteien im Parlament wider. Die irakische Einheitsfront der schiitischen Blöcke sandte 28 Mitglieder, die Kurdistan-Allianz 15 Mitglieder. Von den arabischen Sunniten schafften nur zwei Abgeordnete den Zugang in die Kommission. Aufgenommen wurde in diesem Gremium auch der einzige Vertreter der turkmenischen Front in der Nationalversammlung. *Anderson und Stansfield, Fn. 18, 134.*

## DIE WAHLEN VON 2010

Knapp sieben Jahre nach dem Sturz des Regimes fand am 7. März 2010 ein neuer Urnengang statt. Dieser war vor allem deswegen notwendig geworden, weil es im schiitischen Block zu einer großen Spaltung gekommen war. Stärkste Kraft wurde die säkulare Liste al-Irakija, ein schiitisch-sunnitisches Bündnis unter Führung des früheren Ministerpräsidenten Iyad Allawi, mit 91 von insgesamt 325 Mandaten. Auf das „Rechtsstaatsbündnis“ des amtierenden schiitischen Ministerpräsidenten Nuri al-Maliki entfielen 89 Mandate. Die andere religiös-schiitische Koalition Irakische Nationale Allianz (INA) erhielt 70 Sitze und die Kurden gewannen insgesamt 57 Mandate.

Erwartungsgemäß war kein Wahlsieger im Stande, aus eigener Kraft eine Regierung zu bilden. Das Land erlebte eine neuerliche schwere Krise. Den Durchbruch brachte indes eine bemerkenswerte politische Initiative der Führung in Kurdistan, die zum so genannten Erbil-Abkommen führte, das von allen politischen Hauptströmungen des Landes unterzeichnet wurde. Daraufhin trat die irakische Nationalversammlung am 11. November 2010 zusammen und wählte Osama an-Nudjeifi (vom al-Irakija-Bündnis) zum neuen Parlamentspräsidenten. Die Ämter des Staatspräsidenten Jalal Talabani und des Regierungschefs Nuri al-Maliki wurden bestätigt. Die beiden schiitischen Blöcke hatten sich inzwischen zusammengeschlossen.

**Die wichtigsten Elemente des Abkommens von Erbil bestanden darin, eine nationale Partnerschaft zur Regierungsbildung aufzustellen sowie notwendige und tief greifende Reformen in die Wege zu leiten.**

Nach den Wahlen hatte sich das Gewicht der Kräfte verschoben. Die wichtigsten Elemente des Abkommens von Erbil bestanden faktisch darin, eine nationale Partnerschaft zur Regierungsbildung aufzustellen sowie notwendige und tief greifende politische und wirtschaftliche Reformen in die Wege zu leiten. Diesen Vorhaben und Plänen konkrete programmatische Schritte folgen zu lassen, blieb jedoch lange Zeit aus.

Die künftige Entwicklung des politischen Prozesses sollte keinen guten Verlauf nehmen. Wenige Tage nach dem Abzug der letzten US-Kampftruppen aus dem Irak hielt man in Bagdad dem irakischen Vizepräsidenten Tariq al-Hashemi (ein arabischer Sunnit) vor, an der Terrortätigkeit und

an Angriffen auf die Mitarbeiter der Sicherheitsdienste sowie auf die schiitischen Pilger beteiligt gewesen zu sein. Al-Hashimi fand in Kurdistan Zuflucht. Seitdem bestand zwischen der Maliki-Fraktion und al-Irakiya ein beachtliches quantitatives Ungleichgewicht, dass der politische Prozess erneut drohte, zum Erliegen zu kommen.

Die Regierungskrise seit der Jahreswende 2011/2012, vordergründig ausgelöst durch die bis dato unbefriedigende Umsetzung des Erbil-Abkommens, weitete sich unaufhaltsam aus. Es dauerte nicht lange, bis die Beziehung zur Führung in Kurdistan ebenfalls zu kriseln begann. Barzanis Ansprache anlässlich des kurdischen Neujahrsfestes am 20. März 2012 markierte das offizielle Ende des Schweigens der kurdischen Seite und den Beginn der offenen Kritik an der Regierung Nuri al-Maliki. Der sonst als zurückhaltend bekannte Barzani kritisierte verbittert die irakische Regierung in Bagdad und kündigte so deutlich wie nie zuvor einen Volksentscheid über die Unabhängigkeit Kurdistans an, sollte die Lage weiterhin unverändert bleiben. Der kurdische Politiker bedauerte die Machtmonopolisierung in Bagdad durch „eine kleine Anzahl von Menschen“ und fasste den Konflikt mit Bagdad in zwei Punkten zusammen: Die arabisch-kurdische Partnerschaft sei inhaltslos geworden, da die Verfassung kontinuierlich verletzt würde und Vereinbarungen nicht eingehalten würden.

Masoud Barzani nannte als erstes den Konflikt um Kirkuk und die anderen umstrittenen Gebiete: „Sie weichen immer wieder aus, während wir ein Höchstmaß an Flexibilität und Geduld zeigen.“ Der Präsident der Region stellte weiter fest, dass es unmöglich für die Kurden sei, die Regelung dieser Frage aufzugeben, „weil diese Angelegenheit für uns mehr als Prinzipiensache bedeutet“. Des Weiteren kritisierte Barzani bei dieser Ansprache das Ausbleiben der Finanzierung der Peschmarga-Verbände durch die Zentralregierung seit mehr als fünf Jahren und beteuerte die Rechtmäßigkeit der Erdölverträge der Regionalregierung mit den ausländischen Konzernen.

Nach seiner Haltung zu diesen schweren Beschuldigungen befragt, sagte Nuri al-Maliki auf einer Pressekonferenz, die Erklärungen Barzanis seien dessen persönliche Meinung und es seien Lösungen auf der Verfassungsgrundlage

in Aussicht: „Wer von der Verfassung abweicht, greift zu solchen Problemen und Provokationen.“ Bagdad und Erbil werfen einander seit Langem Verfassungsbruch vor,<sup>27</sup> wodurch sich die politische Krise weiter zuspitzt.

### **MILITÄRISCHE ASPEKTE IN DEN AUSEINANDERSETZUNGEN**

Die Spannungen zwischen Erbil und Bagdad blieben nicht nur rhetorisch, sondern fanden ihren Ausdruck auch in militärische Plänen – anfänglich relativ leise, wenig später unüberhörbar laut und beunruhigend. Am 25. Mai 2012 gab das Präsidium in Kurdistan bekannt, dass irakische Einheiten an einigen Punkten der Demarkationslinie in Stellung gegangen wären und ihre Kanonen auf Kurdistan gerichtet seien. Nuri al-Maliki ging einen Schritt weiter, als er am 3. Juli 2012 die Gründung des Tigris Operation Command (TOC) durch das Verteidigungsministerium bekanntgab. Bei TOC stand sogar ein General aus den Herrschaftszeiten Saddam Husseins an der Spitze. Diesem Kommando sollten sämtliche Sicherheitskräfte in Diyala und Kirkuk unterstellt werden.<sup>28</sup> Die kurdische Seite lehnte diesen Beschluss des Regierungschefs kategorisch ab, da er die vorherigen Vereinbarungen mit der Führung in Kurdistan ignoriert hätte. Als sich die ersten Soldaten und Panzer der TOC den umstrittenen Gebieten in den südlichen Teilen Kirkuks näherten, erkannte die kurdische Seite den Ernst der Lage und reagierte mit einer Verstärkung ihrer Präsenz in der Region. Nun standen sich die Streitkräfte beider Seiten in geringem Abstand gegenüber – ähnlich wie in den Zeiten vor dem Sturz des Regimes 2003. Dies bedeutete ohne Frage eine neue Eskalationsstufe in den Auseinandersetzungen.

27 | Nuri al-Maliki wird auch von renommierten Politikern vom Format eines Iyad Allawi nicht nur die Versäumnisse bei den Reformen vorgeworfen, sondern auch die Verletzung der Verfassung. Beispielsweise muss laut Verfassung die Ernennung der Minister oder ihrer Stellvertreter, deren politischer Berater und Generaldirektoren, der Führer der militärischen Divisionen sowie Leiter der Sicherheitsbehörden im Parlament abgestimmt werden. Das ist nicht der Fall, und so beschwerte sich der Hauptrivale Iyad Allawi in seinem Interview mit *Asharq Al-Awsat* am 02.09.2012.

28 | Am 31.10.2012 kam der Befehl, auch Salahaddin hinzuzuziehen.

Im Kontext der Verstärkung der irakischen Militärpräsenz südlich von Kirkuk bleiben viele Fragen offen. Handelte es sich bei der ganzen Sache um ein Spektakel in der Form, dass die Zentralregierung die Regionalregierung in Kurdistan damit nachdrücklich vor Konsequenzen warnen wollte, falls Erbil mit der Drohung Ernst macht, in Kurdistan durch eine Volksumfrage die Einheit des Landes zu sprengen? Stellen solche Truppenbewegungen zuvorderst eine Defensivmaßnahme für den Fall dar, einer möglichen militärischen Kontrolle durch die kurdischen Verbände in den umstrittenen Gegenden rechtzeitig entgegenzutreten?

**War die Verstärkung der Militärpräsenz bei Kirkuk eine Warnung vor Konsequenzen eines Referendums der Zentralregierung an die kurdische Regionalregierung?**

Es liegen etliche Indizien dafür vor, dass der Einsatz von Gewalt als Option zumindest seitens der Regierung al-Maliki nicht ganz ausgeschlossen wird. Dem Regierungschef wird nachgesagt, er habe während eines Besuchs in Russland um die Lieferung von Waffengattungen gebeten, die in den Bergen und in der Wüste eingesetzt werden können.<sup>29</sup> Gebirge im Irak finden sich nur in den kurdischen Teilen. Indessen will Kurdenchef Masoud Barzani auch über eine „vertrauenswürdige und sichere Quelle“ von einer Sitzung der Militärführung etwas Ähnliches erfahren haben. Als ein General dem Regierungschef den Vorschlag unterbreitete, auf seinen Befehl hin die Kurden aus Salahaddin zu vertreiben, reagierte Maliki mit den Worten: „Wartet nur ab, bis wir F16-Flugzeuge von Amerika erhalten, dann werdet ihr sehen, was ich tue.“<sup>30</sup> Maliki hatte dem Staatspräsidenten Talabani gegenüber ein solches Vorhaben allerdings demontiert.<sup>31</sup>

Noch sind viele Probleme ungelöst. Vor allem deswegen, weil die Truppenbewegungen Richtung Kirkuk – unter welchem Vorwand auch immer – einen begründeten Zweifel auf der kurdischen Seite hervorrufen. So soll der Regierungschef bei bestimmten Anlässen der Versuchung

29 | Siehe dazu: Tariq al-Hashimi, „Das Waffengeschäft mit Russland... Warum jetzt?“ (Arabisch), *Asharq Al-Awsat*, 25.10.2012, <http://www.aawsat.com/leader.asp?section=3&issueno=12385&article=701246> [26.07.2013].

30 | Siehe dazu: Masoud Barzanis Interview in *al-Mada* vom 27.11.2012.

31 | Aus dem Wortlaut des Interviews des Senders *al Arabiyya* mit Jalal Talabani vom 14.05.2012, Präsident der Republik Irak, <http://iraqipresidency.net> [18.07.2013].

unterlegen sein im „arabischen“ Irak Stimmung gegen die Kurden zu machen,<sup>32</sup> indem er sie als Verfassungsfeinde und Separatisten zu diskreditieren versucht. Im Irak genießt keine andere Formel, wie in vielen anderen Vielvölkerstaaten auch, so viel Beliebtheit und hat einen solch wohlklingenden Klang wie der Verweis auf die Einheit des Landes. Maliki gilt als erster irakischer hoher Offizieller, der im Kontext der Auseinandersetzungen mit Kurdistan bei einem Treffen mit der Presse von einem möglichen „Araber-Kurden-Krieg“ gesprochen hat.<sup>33</sup>

Indessen verlaufen die Einsätze der TOC in ihren Operationsgebieten südlich von Kirkuk zum Teil alles andere als ruhmreich. Am 23. April 2013 stürmten die irakischen Verbände eine seit Längerem zusammenkommende Protestversammlung der sunnitischen Araber in der Kleinstadt Haujja. Es gab 50 Tote und zahlreiche Verletzte. Diese dramatische Entwicklung vertiefte die ohnehin anhaltende Kluft zwischen Maliki und vielen Arabern sunnitischer Glaubensrichtung, die zum großen Teil in Kirkuk zuvor die Gründung der TOC begrüßt hatten.

### MALIKIS ZENTRALISIERUNGSVERSUCHE

**Es hat den Anschein, dass der Wunsch nach bescheidenen Politikern und das Bedürfnis, neue Modelle für eine mehr oder minder ergebnisorientierte Führung zu finden, ihren Teil zur Wahl Malikis beigetragen haben.**

Dass Maliki es bei den letzten Wahlen geschafft hatte, so viele Stimmen (89 Mandate) auf sich zu vereinen, ist eine kurze nähere Betrachtung wert: Es hat den Anschein, dass der Wunsch der Menschen nach bescheidenen Politikern und das Bedürfnis, neue Modelle für eine mehr oder minder ergebnisorientierte Führung zu finden, ihren Teil zur Wahl Malikis beigetragen haben. Maliki war es offensichtlich gelungen, viele Kreise unter den Schiiten auf seine Seite zu ziehen. Ein weiterer Grund, dass Maliki ein

nen Politikern und das Bedürfnis, neue Modelle für eine mehr oder minder ergebnisorientierte Führung zu finden, ihren Teil zur Wahl Malikis beigetragen haben. Maliki war es offensichtlich gelungen, viele Kreise unter den Schiiten auf seine Seite zu ziehen. Ein weiterer Grund, dass Maliki ein

32 | Während der Krise kündigten 16 arabischstämmige Flügel und Gruppierungen in Kirkuk eine Art Einheitsfront namens „Gemeinsame Arabische Begegnung“ an, um bei den nächsten Provinzwahlen mit einer gemeinsamen Liste aufzutreten. Die Grundsatzprinzipien dieser Allianz sind drei: Neben der Einheit des Irak ist Kirkuk arabisch und darf keiner Region unterstellt werden. Siehe dazu: *al-Sumaria*, <http://www.alsumaria.com/ar/1/52855/news-details-.html> [18.07.2013].

33 | Siehe dazu seine Äußerungen bei dem Treffen mit der kuwaitischen Presse. „Nuri al-Maliki: Wir wollen keine Ausnahme für einen Dinar von Kuwait und sind entschlossen, den Rest der 13 Milliarden US-Dollar Entschädigung zu zahlen“, *al Rai*, <http://alraimedia.com/Article.aspx?id=398173> [18.07.2013].

Mann der Zeit zu sein schien, war die Tatsache, dass sich viele Iraker Stabilität wünschten und glaubten, allein ein zentraler straff geführter Staat wäre fähig, ihnen den Weg in ein neues Zeitalter zu weisen.

Nach Malikis Philosophie muss der Irak im Inneren straff geführt sein, um Stabilität zu gewährleisten und damit dem Land seinen gebührenden Platz in der Region zu sichern. Im Inneren ist Maliki, der sich mit einem national-irakischen Kurs zu profilieren versucht, bemüht, sein politisches System des Autoritarismus zu festigen. Diesem Ziel zu dienen, ist mittlerweile die Aufgabe seiner Fraktion in der Nationalversammlung und nahezu des ganzen schiitischen Blocks, ausgenommen der Sadristen. Maliki hat kein Interesse an einer Dezentralisierung des Landes, das in einem solchen Falle leicht außer Kontrolle geraten dürfte. Spätestens seit Beginn seiner zweiten Amtszeit vertritt er eine vollkommen neue Position. Für ihn gilt: Die alten Zeiten, in denen angesichts seiner politischen und militärischen Schwäche ein gewisses Maß an Toleranz vonnöten war, gehen dem Ende zu. Für die Souveränität eines Staates, so scheint er die Lage auszulegen, kann ein Föderalismus, der faktisch von Kurden durchgesetzt worden ist, schädlich sein.

Es liegt in der Natur der Sache, dass derlei Entwicklungen zwischen Zentral- und Regionalregierung zu erheblichen Differenzen führen. Bagdad muss dafür sorgen, dass Erbil nicht die Leitplanken der staatlichen Souveränität durchschlägt. Die Führung in Kurdistan wiederum schätzt es keineswegs, wenn Bagdad sie als Befehlsempfänger vorführt. Vor allem deswegen nicht, weil der Teilstaat Kurdistan seit zwei Jahrzehnten eine beachtliche Eigendynamik entwickelt hat, die kaum zu stoppen ist.

Dass Zentralismus den Kurden als Inbegriff allen Übels gilt, ist der Erinnerung an tausende zerstörte Dörfer und zehntausende Opfer unter Saddam Husseins Zentralmacht zu danken. Niemand weiß, wann die letzten Massengräben der Kurden aus den Jahren 1987/1988 gefunden werden. Es darf aber auch nicht außer Acht bleiben, dass die Kurden festen Glaubens sind, dass sie nicht nur eine gewichtige Rolle bei der Neugründung des irakischen Staats geleistet haben. Auch für den Aufbau ihrer Einrichtungen und Strukturen haben sie zahlreiche Opfer gebracht und einen

jahrzehntelangen Kampf geführt, und sie werden sich dieses gewiss nicht aus der Hand nehmen lassen.



Regionalpräsident Barzani trifft US-Verteidigungsminister Panetta 2011: Die Kurden sind überzeugt, eine gewichtige Rolle bei der Neugründung des irakischen Staats geleistet zu haben. | Quelle: Jacob N. Bailey, U.S. Air Force.

Saddam Hussein hat während seiner Herrschaftszeit die Grenzen dessen erfahren, was er in einem Irak der bedingten Stabilität leisten kann, ohne selbst zu zerbrechen. Ohne die US-Alliierten-Intervention wäre Saddam Hussein wohl noch heute an der Macht. In der Post-Saddam-Ära kann die Regierung in Bagdad die Geschicke des Landes mitprägen, aber nicht, wie Maliki verspricht, vollständig zentralisieren.

Zentralisierung findet im Irak bei den Wählern nicht immer Rückhalt, was die dritten Provinzwahlen Mitte April in zwölf überwiegend schiitischen Provinzen zeigten, bei denen 14 Kandidaten bei Attentaten ums Leben kamen. Die angestrebte Rechtsstaatlichkeit und Sicherheit ist nicht einmal ansatzweise so gefestigt, wie es den Anschein hatte. Malikis „Rechtsstaatskoalition“ ging zwar in acht Provinzen als Sieger hervor, musste aber klare Verluste hinnehmen. Seine Fraktion wiegt sich nicht mehr im guten Gefühl, im Irak auf Dauer den Ton anzugeben.

Nach der Eskalation der Krise mit seinen politischen Gegnern, vor allem mit den arabischen Sunniten und Kurden (hauptsächlich wegen des Streits um den Bundeshaushalt), kündigten dem Regierungschef in Bagdad reihenweise die Minister die Gefolgschaft. Die Dinge begannen, sich zu drehen, und eine neue Chance zu einer möglichen Verständigung mit den Kurden ließ Maliki nicht ungenutzt. Als er in Bagdad eine ranghohe Delegation aus Erbil empfing, folgte er anschließend einer Einladung am 9. Juni dorthin. Die Gespräche, die er dort führte, dienten vor allem der Normalisierung der Beziehungen. Auf der gemeinsamen Pressekonzferenz mit Masoud Barzani wurde auch das Thema des Artikels 140 angesprochen. Ohne sich ernsthaft in die Pflicht nehmen zu lassen, stellte Maliki einen Fahrplan für die Regelung dieser Angelegenheit vor, der jedoch ähnlich schwer zu realisieren ist wie es einst sein Regierungsprogramm von 2006 war. Für die Regelung des Konfliktes um die umstrittenen Gebiete erinnerte Maliki daran, dass eine Volkszählung durchgeführt werden müsse. Seine Regierung sei „bereit und entschlossen, schon in diesem Jahr [...] die Phase der Volkszählung zu erreichen“, um diese Frage abzuschließen. Der Premier verwies auf die Gesetzesvorlage des Staatspräsidenten zur Festlegung der Provinzgrenzen, die bereits der Nationalversammlung vorliege, und forderte die Versammlung auf, dieses Gesetz zu verabschieden.<sup>34</sup>

## FAZIT

Nach der Anfangseuphorie im Anschluss an den Sturz der Diktatur scheint der Kurdistan-Irak-Konflikt in der Wirklichkeit angekommen zu sein. Die Verabschiedung der Verfassung ist zwar Vergangenheit, die Konflikte sind es aber nicht. Die Streitfragen haben sich vermehrt und somit auch die Akkumulierung von Konflikten und Risiken sowie die Intensität möglicher Feindschaften. Durch das Aufeinanderprallen widerstreitender Interessen entsteht eine negative Stimmung, die großen Raum für Fehlinterpretationen und Misstrauen zulässt.

34 | Vgl. „Barzani und Maliki nach einer Klausurtagung in Erbil: Wir haben vereinbart, die Probleme in Übereinstimmung mit der Verfassung zu lösen“, *Asharq Al-Awsat*, 10.06.2013, <http://aawsat.com/details.asp?article=731940> [18.07.2013].

Dass die erste Regierung Nuri al-Maliki das Komitee für die Umsetzung des Artikels 140 ins Leben gerufen hat, war ein wichtiger Schritt, dem aber in dieser Dimension kein zweiter folgte. Der Gesetzesentwurf des Staatspräsidenten, mit dem er die Abänderungen der Provinzgrenzen durch die so genannten baathistischen Präsidialbeschlüsse rückgängig zu machen vorschlägt, könnte unter Umständen einen Durchbruch darstellen, obgleich die Annahme eines solchen Gesetzesentwurfs in der jetzigen irakischen Nationalversammlung nicht ohne Weiteres denkbar ist. Denn im Irak gibt es eine Fülle von Strömungen, die gezielt auf Artikel 140 hin ihre Wirkung entfaltet haben, die aber nicht nur Anhänger eines bestimmten Lagers sind.

Diese Einstellung der nicht wenigen politischen Strömungen rufen auf kurdischer Seite großes Misstrauen hervor. Zwar gelten die Praktiken der berüchtigten Arabisierungspolitik Saddam Husseins für die neuen politisch-verantwortlichen Iraker nicht mehr als wegweisend. Denn an vielen Stellen sitzen sie gemeinsam mit den Kurden an die Schaltzentralen der Macht. Doch ihre ablehnende Haltung, die menschenverachtende Arabisierungspolitik insgesamt rückgängig zu machen, sorgt für Skepsis auf kurdischer Seite.

Angesichts all dieser Umstände bleibt festzuhalten, dass Artikel 140 die langwierigen Verletzungen der letzten 75 Jahre halbwegs lindern könnte, eine vollständige Korrektur wird aber kaum möglich sein. Die Erfahrungen der letzten Jahre nach dem Sturz des Regimes haben bewiesen, dass der politische Vorteil der Bestimmungen des Artikels 140 zwar gegeben scheint, die Frage der Durchführung aber nicht hinreichend geklärt ist. Anders formuliert: Man hatte sich die Aufgabe scheinbar erleichtert, indem man über das Wünschenswerte nachdachte, ohne nach dessen Realisierbarkeit zu fragen. Wunsch und Wirklichkeit waren und sind keineswegs deckungsgleich. Eine Konfliktbeilegung erfordert kontinuierliche Anpassung sowie Innovationen, und hierin sind die Kontrahenten aufgerufen, in ihren Bemühungen nicht nachzulassen. Auch wenn die Führung in Kurdistan Artikel 140 weiterhin und immer als den einzig gangbaren Weg betrachtet, muss sie mit aller Energie an neuen Taktiken und Überlegungen für seine Realisierung arbeiten.

Die Beilegung der Territorialprobleme zwischen der Zentralregierung und der Regionalregierung im Irak ist ein komplexer und langwieriger Transformationsprozess – vom gewaltsamen Konflikt hin zum dauerhaften Frieden. Wenn die Vereinbarungen bzw. die festgelegten Bestimmungen von Artikel 58 der provisorischen Verfassung irgendwann in adäquater Weise umgesetzt werden, gilt die „Kurdistan-Irak-Annäherung“ durchaus als epochales Ereignis im Vorderen Orient. Im Land der so genannten Wiege der Zivilisation fände dann eine schwerwiegende Krise zivilisiert ihr Ende.

Der Artikel wurde im Juni 2013 abgeschlossen.



Prof. Dr. Jakob Rösel lehrt Internationale Politik und Entwicklungszusammenarbeit am Institut für Politik- und Verwaltungswissenschaften der Universität Rostock.



Dr. Pierre Gottschlich ist wissenschaftlicher Mitarbeiter des Instituts für Politik und Verwaltungswissenschaften der Universität Rostock.

## DIE PARLAMENTSWAHLEN IN PAKISTAN 2013 IM HISTORISCHEN KONTEXT

*Jakob Rösel / Pierre Gottschlich*

Am 11. Mai 2013 fanden in Pakistan Parlamentswahlen statt, die eine bedeutende Zäsur in der Geschichte dieses krisengeplagten Landes darstellen: Zum ersten Mal seit der Unabhängigkeit Pakistans 1947 wurde eine demokratisch legitimierte, zivile Regierung nach Ablauf einer vollen Legislaturperiode durch weitgehend freie und gleiche Wahlen abgelöst. Dieser reguläre, friedliche Machtwechsel gemäß den Spielregeln einer parlamentarischen Demokratie ist eine für Pakistan völlig neue Erfahrung, die mit großen Hoffnungen für die Zukunft verbunden ist. Die Bedeutung dieses bislang einzigartigen Ereignisses wird besonders im Kontext der historischen Entwicklung dieses Kunst-, Rumpf- und Krisenstaates deutlich.

### KUNSTSTAAT UND RUMPFSTAAT

Alles ist erleuchtet – von Geschichte. Dies gilt auch für die aktuellen Konflikte und Gefahrenlagen in und um Pakistan. Ein Resümee der Besonderheiten dieses „unvorhergesehenen“ Staates ist aufschlussreich: Pakistan ist der erste große Sezessionsstaat der Welt, hervorgegangen aus dem ersten großen Akt der Dekolonialisierung – der Unabhängigkeit Britisch-Indiens 1947. Dieser Sezessionsstaat entsteht jedoch unter denkbar ungünstigen Voraussetzungen. Er besteht aus zwei räumlich durch das neu gebildete Indien getrennten, 1.500 Kilometer voneinander entfernten Teilen und wird zudem von den Bevölkerungen im neu markierten „Westpakistan“ und „Ostpakistan“ (Ostbengalen, dem späteren Bangladesch) überwiegend abgelehnt.<sup>1</sup>

1 | David Gilmartin, *Empire and Islam: Punjab and the Making of Pakistan*, London, 1988, 189-224.

Der ungeliebte Staat wird von Anfang an autoritär geführt, zunächst von seinem Gründer Muhammad Ali Jinnah und den zusammen mit ihm aus Indien geflüchteten Politikern der Muslimliga. Diese nennen sich, sentimental und in Analogie zu den Kameraden Mohammeds auf dessen Flucht nach Medina, Pilger (Mohajir). Seit den 1950er Jahren gehen die Mohajir mit der Punjab-Elite – den Magnaten, Militärs, Muslimliga-Politikern und Beamten der bevölkerungsreichen pakistanischen Provinz Punjab – einen Herrschaftsvertrag ein. Aus „Mohajirista“ wird im Westteil Pakistans bis heute ein Punjabistan, das sich allerdings hinter dem übergeordneten Pakistan-Ideal der „Heimstatt aller Muslime Südasiens“ versteckt. Von Anfang an gelten jene 55 Prozent der Bevölkerung, also die Mehrheit, die in Ostpakistan lebt, als zweitrangig. In den Augen der Mohajir (acht Prozent) und der Punjabi (56 Prozent der Bevölkerung Westpakistans) gelten sie nicht als bengalische Muslime, sondern als muslimische Bengalen – und damit als religiös und politisch unzuverlässig. Das legitimiert für die Mohajir-Punjabi-Doppelelite die Verzögerung der Verfassungsverabschiedung und damit das Hintertreiben allgemeiner, geheimer, nationaler Wahlen. Die Beamten- und Militärelite im Westen fürchtet einen Wahlsieg der bengalischen Awami League („Volksliga“). Erst 1956 wird eine Verfassung für Pakistan verabschiedet: Sie gibt dem Westen und Osten jeweils 150 Sitze im Nationalparlament, sichert dadurch ein politisches Patt und erhebt das Militär und die Beamten im Westen zu Schiedsrichtern und Königsmachern. 1958 begnügt sich die Armee nicht mehr mit dieser Rolle. General Ayub Khan übernimmt jetzt durch einen Putsch die ganze Macht. Die Behelfshauptstadt Karatschi an der Küste des Arabischen Meers ist für die Militärs nicht akzeptabel. Sie errichten am Nordrand des Punjab eine neue Hauptstadt, Islamabad („Stätte des Islam“); dort, wo Pakistan am gefährdetsten ist, wo die Armee 75 Prozent ihrer Soldaten rekrutiert und wo bereits die Briten während der Kolonialzeit aus geostrategischen und organisatorischen Gründen das größte Militärquartier und den wichtigsten Eisenbahnknoten errichtet haben.<sup>2</sup>

**Erst 1956 wird eine Verfassung für Pakistan verabschiedet: Sie gibt dem Westen und Osten jeweils 150 Sitze im Nationalparlament und sichert dadurch ein politisches Patt.**

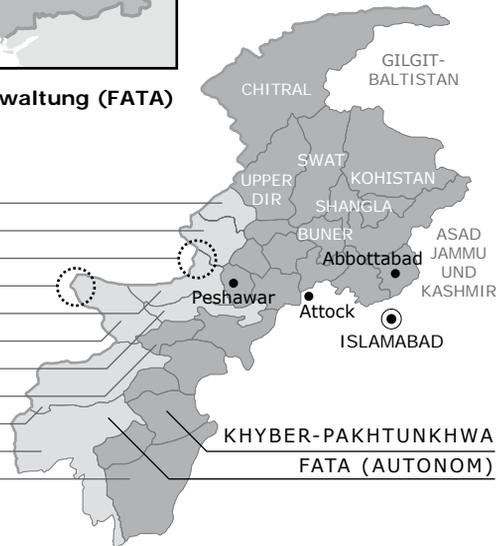
2 | Ayesha Jalal, *The State of Martial Rule: The Origins of Pakistan's Political Economy of Defence*, Lahore, 1999, 136-276; Ayesha Siddiqi, *Military Inc.: Inside Pakistan's Military Economy*, London, 2007, 214-216.

Abb. 1  
Pakistan



**Stammesgebiete unter Bundesverwaltung (FATA) und Khyber-Pakhtunkhwa**

- Distrikt BAJAUR AGENCY
- Distrikt MOHMAND AGENCY
- Khyber-Pass*
- Pelwar-Pass*
- Distrikt KHYBER AGENCY
- Distrikt KURRAM AGENCY
- Distrikt ORAKZAI
- Distrikt HANGU
- Distrikt NORD-WAZIRISTAN
- Distrikt SÜD-WAZIRISTAN
- Distrikt DERA ISMAIL KHAN



**KHYBER-PAKHTUNKHWA**  
**FATA (AUTONOM)**

Diese politische, ethnische und militärische Neuausrichtung wird forciert durch die geostrategischen Zwänge des Kalten Krieges. Die USA bemühen sich im Rahmen der Eindämmungspolitik gegenüber der Sowjetunion (*Containment*), den bestehenden NATO-Pakt in Zentral-, Süd- und Südostasien durch einen CENTO- und SEATO-Pakt zu ergänzen. Der Koreakrieg treibt sie dabei zur Eile. Doch das unabhängige Indien strapaziert die Geduld der Regierungen Truman- und Eisenhower. Indiens erster Premier- und Außenminister Jawaharlal Nehru besteht auf einen „mittleren Weg“ Indiens zwischen den beiden Blöcken des Kalten Krieges. Lange vor dem Militärputsch 1958 haben der damalige Verteidigungsminister Ayub Khan sowie führende Punjabi-Militärs und Mohajir-Beamte, allesamt unzufrieden mit den korrupten Regierungen der Muslimliga, die Chancen erkannt, die sich für Pakistans Entwicklung, für seine strategische Stellung und für sein Militär aus Nehrus Weigerung, sich dem westlichen Bündnis anzuschließen, ergeben. Pakistanische und amerikanische Interessen konvergieren. Die militärische, technologische, diplomatische und ökonomische Kooperation mit den USA rettet den Kunststaat und öffnet den Weg für eine bis heute bestehende, weitgehend unberechenbare und sich zunehmend verselbstständigende Zweckallianz.

**Die USA bemühen sich im Rahmen der Eindämmungspolitik gegenüber der Sowjetunion, den bestehenden NATO-Pakt in Zentral-, Süd- und Südostasien durch einen CENTO- und SEATO-Pakt zu ergänzen.**

Durch den Militärpakt mit Pakistan schließen die USA eine Lücke in ihrer *Containment*-Politik. Sie konsolidieren, rehabilitieren und sanieren fortan den oft genug politisch oder ökonomisch bankrotten pakistanischen Staat und experimentieren mit einer neuen, dem Kalten Krieg angemessenen Strategie – dem Machtausgleich durch *Offshore Balancing*. Mit einem Minimum an politischen und strategischen Risiken glauben sie, das widerspenstige Indien schwächen oder belehren zu können. Die strategische Kooperation ist gut für das Militär und gut für Pakistan – nach Auffassung der Mohajir-Beamten und der Punjabi-Militärs. Die Muslimliga-Politiker gelten als korrupt und delegitimiert – nicht zuletzt aufgrund der immer noch aufgeschobenen allgemeinen nationalen Wahlen. Es verwundert nicht, dass die gleichen Beamten und Militärs sowie die zuvor informierten USA schließlich auch den Militärputsch Ayub Khans 1958 begrüßen. Anfang der 1970er Jahre will das Militär sich von der Herrschaft zurückziehen – nach der Durchführung

erster allgemeiner nationaler Wahlen: Diese Entscheidung führt zum Wahlsieg der ostpakistanischen Awami-Liga und letztlich, mit militärischer Unterstützung durch Indien im indo-pakistanischen Krieg von 1971, zur Sezession des Ostteils und zur Bildung von Bangladesch.

Damit steht der Rumpfstaat Westpakistan vor dem endgültigen Bankrott. Mit dem Wegfall des Ostens fehlt das Gros der Steuereinnahmen. Das Militär ist durch die schmerzhafteste Niederlage gegen Indien diskreditiert. Ein Großteil der Truppen ist in indischer Kriegsgefangenschaft. Nicht zuletzt ist die Ursprungslegende und Lebenslüge Pakistans geplatzt: Ungeachtet der Sprache und Herkunft der Bürger ein Volk von Gleichen und die Heimstatt aller Muslime Südsasiens zu sein. Aber: Jede Katastrophe bietet auch Chancen. Zulfikar Ali Bhutto, ehemaliger Außenminister Ayub Khans und Begründer einer neuen politischen Partei, der Pakistan People's Party (Pakistanische Volkspartei, PPP) und jetzt eindeutiger Wahlsieger im Westen, nutzt diese jedoch nur begrenzt. 1973 verabschiedet seine PPP-Regierung die erste genuin demokratische, parlamentarische Verfassung Pakistans. Die Macht liegt beim Premier, also

**1977 erhebt sich Bhuttos Armeechef gegen seinen Dienstherrn. Zia ul-Haq setzt nach einem Putsch alles daran, den populistischen Premier durch ein Militärgericht zum Tode verurteilen zu lassen.**

bei Z. A. Bhutto. Das traumatisierte Militär versucht er unter demokratische Kontrolle zu bringen. Die Regierung ernennt seither einen Armeechef (Chief of Army Staff, COAS). Bhutto entscheidet sich für den unauffälligen Zia ul-Haq. Er erschließt dem bankrot-

ten Staat mit dem saudischen Königshaus neue Finanziers und neue Exportchancen. Das hat seinen politischen Preis. Während Bhutto kleinere politische Konzessionen an den Sunni-Fundamentalismus macht, fördert Saudi-Arabien die Orthodoxie, Koranschulen und den Bau von Moscheen. Die aus dem Staatskollaps resultierende erste demokratische Ära hält jedoch nicht länger als fünf Jahre. 1977 erhebt sich Bhuttos Armeechef gegen seinen Dienstherrn. Zia ul-Haq setzt nach einem Putsch alles daran, den populistischen Premier durch ein Militärgericht zum Tode verurteilen zu lassen. Erst nachdem Bhutto 1979 hingerichtet worden ist, fühlt sich das Militär sicher.<sup>3</sup>

3 | Jakob Rösel, *Pakistan: Kunststaat, Militärstaat und Krisenstaat*, Berlin, 2011, 3-31.

## MILITÄRSTAAT UND NUKLEARSTAAT

Die neuerliche Militärdiktatur ab 1977 setzt endgültig die Rahmenbedingungen, um den Kunststaat in einen Militär- und Nuklearstaat zu verwandeln. Es ist Zia ul-Haq, der die bis heute fortwirkende Islamisierung, Ethnisierung und Militarisierung des Staatswesens einleitet und der hofft, dadurch seine Machtstellung legitimieren und konsolidieren zu können. Die Prozesse geraten jedoch außer Kontrolle und verstärken sich wechselseitig – bis heute. Diese Transformation erhält einen weiteren starken Impuls durch die Bereitschaft Zias, der sowjetischen Afghanistan-Invasion 1979 durch einen von Armee und Geheimdienst gesteuerten Dschihad zu begegnen. Damit werden Afghanistan, die afghanisch-pakistanische Grenzregion und Teile der auf beiden Seiten dominierenden Paschtunen endgültig zu einem fortdauernden internen und externen Sicherheitsproblem.

Die Islamisierung – die Einführung von Scharia-Gerichten, eine Verschärfung der Blasphemiegesetze, religiöse Zugeständnisse in der Wirtschaft (beispielsweise durch *islamic banking*) und eine neue islamische Sozialabgabe (*zakat*) – soll das Militärregime legitimieren. Zia stützt sich dabei auf die bislang bedeutungslose Partei Jamaat-e Islami (Islamische Gemeinschaft, JI). Diese islamistische Kaderorganisation wird zwar nie zu einer Massenpartei, aber sie beeinflusst und radikalisiert von nun an die anderen religiösen Reformorganisationen. Vor allem erhält sie Zutritt zu den Universitäten und Zugriff auf die staatlichen Medien. Noch entscheidender: Die JI knüpft Kontakte zur Armee und zu dem jetzt immer weiter expandierenden Geheimdienst Inter-Services Intelligence (ISI). Eine wachsende Kultur der Intoleranz entsteht. Militante sunnitisch-fundamentalistische Organisationen gehen jetzt verstärkt gegen Häretiker und religiöse Minderheiten vor, wobei vor allem die Schiiten, vermutlich 20 Prozent der Bevölkerung, sich immer blutigeren Angriffen auf ihre Moscheen ausgesetzt sehen.<sup>4</sup>

**Die Partei Jamaat-e Islami knüpft Kontakte zur Armee und zu dem jetzt immer weiter expandierenden Geheimdienst Inter-Services Intelligence. Eine wachsende Kultur der Intoleranz entsteht.**

4 | Anita M. Weiss (Hrsg.), *Islamic Reassertion in Pakistan: The Application of Islamic Laws in a Modern State*, Lahore/Karatschi/Islamabad, 1987.

**Das regionale Wählerklientel der in der südlichen Provinz Sindh dominierenden Bhutto-Familie und ihrer PPP hat es den Mohajir stets verübelt, Karatschi nach der Unabhängigkeit gleichsam „übernommen“ zu haben.**

Diese Islamisierung verbindet sich teilweise mit einer Ethnisierung, also der Bereitschaft Zias und des Geheimdienstes, die „ethnische Karte“ auszuspielen, zunächst gegen die Sindhis. Das regionale Wählerklientel der in

der südlichen Provinz Sindh dominierenden Bhutto-Familie und ihrer PPP hat es den Mohajir stets verübelt, Karatschi nach der Unabhängigkeit gleichsam „übernommen“ zu haben. Nachdem Karatschi seinen Hauptstadtstatus an Islamabad verliert, versucht die Sindh-Elite, die Kontrolle über diesen einzigen großen Hafen- und Industriestandort zurückzugewinnen. Die Urdu sprechende Mohajir-Jugend, eine Bildungselite, hat sich inzwischen radikalisiert. Sie kämpft für einen ungehinderten Zugang zu den Universitäten der Provinz, gegen Quoten und insbesondere gegen die von der PPP geförderte Aufwertung der Provinzsprache Sindh. In dem Konflikt stehen sich nicht nur Volksgruppen, sondern auch Sprachen gegenüber – das von Jinnah zur Staatssprache erhobene, aus Delhi und Nordindien mitgebrachte Urdu gegen die jahrhundertealte Provinz- und Literatursprache Sindh. Schließlich bildet sich, mit Unterstützung der Geheimdienste, eine militante Mohajir-Studentenorganisation, aus der 1984 die erste ethnische Partei der Mohajir, das Mohajir Qaumi Movement (Volksbewegung der Mohajir, MQM), hervorgeht. Die PPP und die Sindh-Mehrheit sehen sich fortan in ihrer eigenen Provinz von einer durch das Militär diskret instrumentalisierten Autonomiebewegung politisch blockiert. Nach dem Tode Zias 1988 darf die MQM den Königsmacher innerhalb der vom Militär wieder zugelassenen Parteiendemokratie spielen – bis zum erneuten Putsch 1999.<sup>5</sup>

Zia und seine Geheimdienste tragen aber auch in Belutschistan und in Paschtunistan, also in der Grenzregion, zur Verschärfung tribaler oder ethnischer Gegensätze bei. Belutschistan war ein von der Kolonialmacht entscheidend erweiterter und konsolidierter Fürstenstaat (Princely State) – das prekäre, mittelalterliche Khanat von Kalat. Der Khan und seine mehr als drei Dutzend Stämme haben kein Interesse an Pakistan. Die riesige, menschenleere Region wird 1948 mithilfe einer Militäroperation dem neuen Staat

5 | Jakob Rösel, „Die Mohajir in Karachi, Pakistan“, in: Katharina Inhetveen (Hrsg.), *Flucht als Politik: Berichte von fünf Kontinenten*, Köln, 2006, 125-162.

zugeschlagen – seitdem bildet Belutschistan fast die Hälfte des Territoriums, aber nur fünf Prozent der Bevölkerung des Kunststaates Pakistan. Die wenigen modernisierten Stammeseliten träumen von einem „Groß-Belutschistan“, das vom Südosten des Iran und Hormus bis zum Indus reichen würde. Bereits unter Bhutto war es zu einem Aufstand gekommen, der mithilfe des pakistanischen Militärs und der Luftwaffe des iranischen Schahs brutal niedergeworfen wurde. Zia, das Militär und der Geheimdienst behandeln die Region nun wie eine besetzte Zone und spielen die einzelnen Stämme und Stammesföderationen gegeneinander aus.<sup>6</sup>

Am riskantesten aber ist die Politik der ethnischen Aufwertung oder Spaltung in der Grenzregion zu Afghanistan, wo diese mit der Islamisierung und Militarisierung des pakistanischen Staates zusammenfällt. Der Ausgangspunkt der Militarisierung ist der Einmarsch der Sowjetunion in Afghanistan 1979. Er verschafft dem außenpolitisch weitgehend diskreditierten Zia-Regime über Nacht eine zweite Chance. Indem Zia sich zum Freiheitsverteidiger erklärt, Pakistan zum Frontstaat erhebt und einen anti-sowjetischen Dschihad organisiert, gewinnt er internationales Ansehen, unbegrenzte Wirtschafts- und Militärhilfe sowie Zugang zu Nukleartechnologie. Der Dschihad und diese Rückendeckung von außen beschleunigen die fundamentalistische, ethnisch-politische und militärische Transformation Pakistans. Zia, sein Geheimdienst und die JI ebenso wie die Reagan-Regierung, die CIA und das Haus Saud sind sich einig, dass der Dschihad nicht als konventioneller Volksaufstand organisiert werden kann. Aufgrund der Invasion fliehen überwiegend Tadschiken, Usbeken und Turkmenen nach Westen, in den Iran, und überwiegend Paschtunen nach Osten, nach Pakistan. Das im 19. Jahrhundert unter großer Anstrengung entstandene und befestigte Königreich von Kabul und spätere Afghanistan war von paschtunischen Stämmen gegründet worden und stützte sich vorrangig auf Paschtunen. Die Paschtunen leben, seitdem die britischen Kolonialherren ihre Grenze (die „Durand-Linie“) aus strategischen Gründen mitten

**Der Ausgangspunkt der Militarisierung ist der Einmarsch der Sowjetunion in Afghanistan 1979. Er verschafft dem außenpolitisch weitgehend diskreditierten Zia-Regime über Nacht eine zweite Chance.**

6 | Martin Axmann, *Back to the Future: The Khanate of Kalat and the Genesis of Baloch Nationalism 1915-1955*, Oxford/New York, 2008.

durch die paschtunischen Gebiete legten, auf beiden Seiten der neuen Nordwestgrenze.<sup>7</sup>

Aufgrund des millionenstarken Flüchtlingsstromes leben seit 1980 mehr Paschtunen in der pakistanischen North-West Frontier Province (NWFP, seit 2010 Khyber Pakhtunkhwa) als in Afghanistan. Alle Beteiligten wollen in dieser Situation sicherstellen, dass der anti-sowjetische Dschihad von Pakistan ausgeht, und auf jeden Fall verhindern, dass er vom schiitisch-fundamentalistischen Iran des Ayatollah Khomeini kontrolliert wird. Der Aufstand muss, um den Iran zu kontern, sunnitisch-fundamentalistisch sein. Darüber hinaus sollen die Angehörigen der staatstragenden Bevölkerung, also die Paschtunen, diesen Dschihad dominieren. Für dieses Unterfangen kann sich das jetzt rehabilitierte Zia-Regime genügend Unterstützung sichern, um nicht nur den Dschihad, sondern auch die Islamisierung und Militarisierung des eigenen Staates voranzutreiben. Zia drängt die Reagan-Regierung, zum Zwecke der Geheimhaltung die Finanzhilfen und Waffen für den Dschihad auf sein Militär und seine Geheimdienste zu übertragen. Den USA wird der Einblick in die Waffen- und Geldverteilung systematisch verwehrt. Sicher ist inzwischen, dass das Zia-Regime nicht nur die Mudschaheddin nach seinen Präferenzen, sondern auch das eigene Militär und vor allem die eigene Atomforschung mit Devisen und Waffen versorgt. Die amerikanische und saudi-arabische Unterstützung fördert damit nicht nur einen sunnitisch-fundamentalistischen Dschihad, sie finanziert auch die Islamisierung, den Armeeausbau und die Nuklearforschung Pakistans. Das pakistanische Militärregime kauft Nukleartechnologie illegal im Westen ein, und die Logik des Kalten Krieges zwingt die Reagan-Regierung und die CIA dazu, diese Machenschaften tunlichst zu übersehen oder gegebenenfalls zu leugnen. Bereits vor dem Tode Zias 1988 ist Pakistan, allerdings noch inoffiziell, im Besitz von Atomwaffen.<sup>8</sup> Zugleich hat Zia vollendet, was Ayub Khan begann: Er hat das Militär, also alle drei Waffengattungen, zum wichtigsten Wirtschaftsfaktor Pakistans erhoben – das nahezu undurchschaubare Netzwerk des Military Business

7 | Stephen Rittenberg, „Continuities in Borderland Politics“, in: Ainslie T. Embree (Hrsg.), *Pakistan's Western Borderlands*, Karatschi, 1979, 67-84.

8 | Adrian Levy und Catherine Scott-Clark, *Deception: Pakistan, the United States and the Global Nuclear Weapons Conspiracy*, London, 2007, 51-116.

(„Milbus“) hat Pakistans Militärapparat nunmehr in einen Großkonzern verwandelt.<sup>9</sup>

## CHAOSMACHT UND KRISENSTAAT

Der Rückzug der sowjetischen Truppen aus Afghanistan, verbunden mit dem Tode Zia ul-Haqs 1988, lösen beim Militär und bei der Gefolgschaft des Regimes einen Schock aus. Es war absehbar, dass nun an die Stelle amerikanischer Finanzhilfen und Rückendeckung strategisches Desinteresse und Forderungen nach einer Re-Demokratisierung treten würden. Die USA blicken inzwischen nach

Moskau in Richtung Gorbatschow und seiner Politik von Glasnost und Perestroika. Eine pseudo-demokratische Verfassungsmanipulation Zias hilft in dieser Situation den führungslosen Militärs aus der Krise. Zia hatte, um die USA zu besänftigen, 1985 die Verfassung wieder in Kraft gesetzt und mit dem 8. Verfassungszusatz (Art. 58-2b) zugleich radikal umgeschrieben. Dank dieses Artikels liegt nunmehr die entscheidende Macht nicht mehr beim Premier, sondern beim Präsidenten. Dieser kann ohne Angabe von Gründen den Ministerpräsidenten, die Regierung, die Provinzgouverneure und die Verfassungsrichter entlassen sowie eine Interimsregierung zum Zwecke von Neuwahlen installieren. Selbstverständlich war Zia ul-Haq selbst, der Armeechef und amtierende Chief Martial Law Administrator, 1985 Präsident geworden. Nach Zias Tod überträgt das Militär das Präsidentenamt Ghulam Ishaq Khan, einem Mann seines Vertrauens, Zia-Loyalisten und hochrangigen Zivilbeamten. Die Armee kann sich jetzt mehr als zehn Jahre zurückziehen und eine zweite Phase der vordergründigen Zweiparteiendemokratie zulassen. Von 1988 bis 1999 wechseln sich nun die PPP unter der Führung von Benazir Bhutto, der Tochter des hingerichteten früheren Premierministers und Präsidenten Zulfikar Ali Bhutto, und eine Nachfolgeorganisation der Muslimliga, die Pakistan Muslim League, Nawaz (PML-N) unter Führung des aus dem Punjab stammenden Industriemagnaten Nawaz Sharif, jeweils an der Macht ab. Jede dieser Regierungen wird jedoch schon vor Ablauf ihres Mandats vom Präsidenten abgesetzt. Auf die jeweiligen Interimsregierungen folgen Neuwahlen. Dabei entscheidet die vom Militär einst

**Zia hatte 1985 die Verfassung wieder in Kraft gesetzt und mit dem 8. Verfassungszusatz radikal umgeschrieben. Dank dieses Artikels liegt nunmehr die entscheidende Macht nicht mehr beim Premier, sondern beim Präsidenten.**

geförderte MQM zumeist über die Regierungsfähigkeit. Inzwischen ist diese Jugend- und Mohajir-Partei aber jeder Kontrolle entglitten. Sie verwandelt seit 1988 Karatschi in ein Schlachtfeld, führt einen Schatten- und Bandenkrieg gegen ihre urbanen ethnischen Widersacher – Paschtunen, Sindhis und Punjabis – und bringt den Hafen und das Wirtschaftsleben dieser für Pakistan lebenswichtigen Metropole zum Stillstand. Das Militär greift schließlich ein und spaltet bzw. schwächt mithilfe von Todesschwadronen und einer MQM-Abspaltung diese einstige Jugend- und inzwischen Bandenorganisation.<sup>10</sup>

Das Ende des demokratischen Jahrzehnts lässt nicht lange auf sich warten. Der Wahlsieger von 1997, der selbstbewusste Parteichef der siegreichen PML-N, Nawaz Sharif, verfügt jetzt über eine Zweidrittelmehrheit im Parlament. Er lässt deshalb den 8. Verfassungszusatz Zias streichen – und ergänzt die Verfassung um einen 13. Zusatz. Dem Militär ist jetzt mit dem Wegfall der diktatorischen Vollmachten des Präsidentenamtes die Chance genommen, über einen Präsidenten seines Vertrauens die Regierung indirekt zu kontrollieren. Somit ist es nur noch eine Frage der Zeit, bis das Militär wieder offen die Macht übernimmt. Die Geschichte wiederholt sich – erst als Tragödie, dann als Farce. Z. A. Bhutto hatte in den 1970er Jahren den scheinbar unverdächtigen Zia ul-Haq zum Armeechef ernannt, Nawaz Sharif befördert nun den jovialen Pervez Musharraf in das Amt. Dieser zettelt jedoch hinter dem Rücken des Premierministers sofort einen bewaffneten Überfall im indischen Kaschmir, den so genannten Kargil-Krieg, an. Nachdem Sharif versucht, den treulosen Musharraf abzusetzen, putscht Ende 1999 das Militär. Immerhin: Nawaz Sharif behält seinen Kopf und wird nur ins saudi-arabische Exil geschickt, Sharifs Konkurrentin Benazir Bhutto geht zwangsweise nach London. Pervez Musharraf ernennt sich jetzt zum Chief Executive of Pakistan und ist, wie Zia, unter amerikanischem Drängen um eine Re-Demokratisierung seines Regimes bemüht. Da dies aber nur mithilfe der Wiedereinführung jener präsidentiellen Vollmachten möglich ist, die Nawaz Sharif zuvor gestrichen hat, führt Musharraf einen entsprechenden Verfassungszusatz wieder ein und ernennt sich zum Präsidenten.

10 | Ann Frotsher, *Banden- und Bürgerkrieg in Karachi*, Baden-Baden, 2005.

Der 11. September 2001 rückt Pakistan nach Jahren des Desinteresses schlagartig wieder ins Zentrum amerikanischer Geostrategie. Einen Tag nach den Terroranschlägen von New York und Washington lässt die US-Regierung Musharraf unmissverständlich wissen, dass er sich zu entscheiden habe: „Ihr seid entweder einhundertprozentig für oder gegen uns [...] Eine Grauzone gibt es nicht.“<sup>11</sup> Der Sturz des Taliban-Regimes in Afghanistan, der jetzt ansteht, die wahrscheinliche Jagd nach flüchtenden Kämpfern der Taliban und al-Qaida und das mögliche Dauerengagement der USA im Nachbarstaat Afghanistan – das alles muss den bislang behäbigen, selbst stilisierten „Vater Pakistans“ in immense Schwierigkeiten bringen. Diese politischen und ideologischen Konflikte und Kosten kann die jetzt anstehende erneuerte Finanzhilfe nicht wettmachen. Sie bewahrt zwar den Staat mehrfach vor dem finanziellen Konkurs, aber die amerikanische Dauerintervention löst Gegenwehr und Konflikte aus, welche die Stabilität und Funktionsfähigkeit von Staat und Gesellschaft untergraben. Vor allem entwickelt sich jetzt der Nordwesten, also die seit jeher unkontrollierte und unkontrollierbare Grenzregion, zum Epizentrum eines fundamentalistischen Aufstands und Terrors, der auf fast alle Regionen, Ebenen und Institutionen des Staates ausstrahlt: Das erste Opfer dieser neuen Lage zwischen amerikanischer Intervention und breiter, nicht nur fundamentalistischer, Reaktion ist Pervez Musharraf selbst. Sechs Jahre nach der zweiten Aufwertung Pakistans zu einem Frontstaat gegenüber Afghanistan kann sich der geschwächte Präsident und Armeechef nicht mehr halten. Er hat den Rückhalt des Militärs verspielt und muss 2007 von seinem Armeeposten zurücktreten. Als Präsident kann er die Dauerkrise Pakistans ohne die Rückendeckung des Militärs nicht lange überstehen. Musharraf wird deshalb auch knapp ein Jahr später, im September 2008, nach demokratischen Wahlen, durch einen zivilen Politiker ersetzt – den Witwer der zuvor ermordeten Benazir Bhutto, den notorisch korrupten „Mister 10 Percent“ Asif Ali Zardari.<sup>12</sup>

**Erstes Opfer der neuen Lage zwischen amerikanischer Intervention und breiter, nicht nur fundamentalistischer, Reaktion ist Pervez Musharraf selbst. Er kann die Dauerkrise ohne Rückendeckung des Militärs nicht lange überstehen.**

11 | Zitiert nach: Owen Bennett Jones, *Pakistan: Eye of the Storm*, New Haven/London, 2002, 2.

12 | Ian Talbot, *Pakistan: A Modern History*, London, 2009, 287-439.

Damit ist eine vorerst letzte, dritte Phase der vordergründigen Demokratisierung eingeleitet, die indes kaum Neues bietet. In dem seit 2008 anhaltenden Machtkampf stehen die Regierungskoalition der PPP und der allgemein verachtete Präsident Zardari gegen die nach wie vor von Nawaz Sharif dominierte PML-N. Das Kräfteparallelogramm wird vervollständigt durch den bereits bei der Schwächung Musharraf's aktiven obersten Verfassungsrichter Iftikhar Chaudhry und das bislang abwartende Militär – repräsentiert durch den seit 2007 amtierenden, neuen Armeechef Ashfaq Parvez Kayani. Dieser auf Islamabad begrenzte Machtkampf wirkt aber zunehmend bedeutungslos gegenüber den Konflikten, Terroranschlägen und Organisationen, die von der Grenzregion inzwischen auf den Gesamtstaat und auf alle Ebenen der Gesellschaft ausstrahlen.

Der anti-sowjetische Dschihad hatte Pakistan ein Waffen-, Drogen- und Fundamentalismusproblem hinterlassen. In der Grenzregion, unter der paschtunischen Bevölkerung und vor allem in den neuen riesigen Flüchtlingsstädten hatten sich diese Probleme und die ihnen inhärenten neuen Verhaltensideale, Gewaltökonomien und kriminellen Organisationen auf besondere Weise eingenistet. Paschtunische Netzwerke und Migranten verbreiteten Waffen, Drogen und islamistische Ideale in allen Großstädten, insbesondere in Karatschi. Hier ist der Mohajir-Aufstand von Anfang an auch ein ethnischer Bürgerkrieg gegen paschtunische Slums, Mafias, Transportunternehmen sowie Drogen- und Waffenhändler um die Kontrolle über Stadt und Hafen. Die vom Militär und der Bhutto-Regierung 1994 initiierte und von Saudi-Arabien und den USA unterstützte Talibaninvasion und -herrschaft in Afghanistan verschärfen die Problemlage an der Grenze. Die Talibanbewegung besteht keineswegs nur aus radikalisierten afghanisch-paschtunischen Flüchtlingskindern. Auch Tausende pakistanischer Jugendlicher der Grenzregion, überwiegend Paschtunen, schließen sich ihr an.<sup>13</sup>

Die unzugängliche, riesige und traditionell anarchische Zone wird jetzt endgültig zum Problem. Geostrategische Ambitionen, verbunden mit dem Wissen um ihre eigene militärische Schwäche, hatten den Briten in der Nordwestregion

13 | Ahmed Rashid, *Taliban: Islam, Oil and the New Great Game in Central Asia*, London/New York, 2002.

ein besonderes Arrangement nahegelegt. Die Grenze wurde weit in Richtung Westen über den Indus und auf die Berggrücken geschoben. Sie verlief deshalb inmitten von paschtunischen Bergstämmen, die keine Macht in 2.000 Jahren jemals dauerhaft besiegt hatte. Das wollte auch das britische Empire nicht und schuf stattdessen zwischen dem Indus und der künstlichen „Durand-Linie“ ein militärisches Aufmarschgebiet, verbunden mit einem exterritorialen Puffer – die North-West Frontier Province (NWFP, seit 2010 Khyber-Pakhtunkhwa) mit der Hauptstadt Peshawar, dem von hier aus direkt kontrollierten Khyber-Pass und dem entscheidenden Indus-Übergang bei Attock.

**Die zwei Dutzend Berg- und Kriegerstämme in den Stammesgebieten unter Provinzverwaltung sind autonom. Sie erhalten Pensionen, Waffen sowie Handels- und Weiderechte.**

Jenseits der Indus-Ebene, also auf den Bergen, wurden autonome Stammesgebiete eingerichtet. Seit 1947 sind das die Stammesgebiete unter Bundesverwaltung (Federally Administered Tribal Areas, FATA). Sie werden weiter nördlich noch durch die Stammesgebiete unter Provinzverwaltung (Provincially Administered Tribal Areas, PATA) ergänzt. Die zwei Dutzend Berg- und Kriegerstämme in dieser Autonomiezone verwalten sich selbst, im Rahmen einer selbstregulierten Anarchie. Dafür erhalten die Stammesältesten Pensionen, Waffen für ihre Milizen, Handelsrechte, Weiderechte und Zugang zu den Basar-Zentren im Indus-Tal. Bei Überfällen und Aufständen drohen jedoch im Gegenzug Verbot von „Wasser und Salz“, Aushungern und am Ende kostspielige Strafexpeditionen, bei denen alle Felder und Siedlungen niedergebrannt werden.<sup>14</sup>

Der Afghanistan-Krieg zerstört dieses 80 Jahre alte Gleichgewicht und Schutzarrangement. In den FATA entstehen Flüchtlingsstädte. Das pakistanische Militär, ISI und JI organisieren hier den Dschihad. Eine neue „Internationale“ des Fundamentalismus entsteht: Mudschaheddin aus vielen arabischen Ländern finden sich ein. Hier stehen aber auch Heroin-Fabriken, mit deren Hilfe die Aufständischen ihren Dschihad via Karatschi finanzieren. Die Stammeshäuptlinge müssen sich jetzt gegen Drogen- und Waffenunternehmer, gegen transnationale terroristische Organisationen wie al-Qaida und bald gegen Taliban beider Seiten behaupten. Die FATA internationalisieren sich – es

14 | Ainslie T. Embree, „Pakistan's Imperial Legacy“, in: Ainslie T. Embree (Hrsg.), *Pakistan's Western Borderlands*, Karatschi, 1979, 24-40.

entstehen Internet-Cafés, Waffenfabriken, hochmoderne, von Lehmmauern verdeckte Wohneinheiten mit Hubschrauberlandeplätzen („Helipads“). All das geschieht in unzugänglichen Bergregionen von der Größe der Schweiz, unter einer Bevölkerung von mehr als vier Millionen. Selbstverständlich fliehen Ende 2001 die gestürzten Taliban ebenso wie ihre internationale Klientel in diese Schutzreservate. Widerstandslos können sie zunächst die Stammesältesten und Angehörigen der Stammesräte einschüchtern bzw. töten, dann die Stammesversammlungen unterwandern und die Macht schließlich direkt oder indirekt übernehmen.<sup>15</sup>

Die Taliban reorganisieren sich. Angesichts der Verwandtschafts-, Interessen- und Identitätsverflechtung ist dabei die vom pakistanischen Militär kultivierte Unterscheidung zwischen „pakistanischen“ und „afghanischen“ Taliban eine Begriffsspielerei. Sie dient der Bemäntelung eines Problems, das für das Militär und seit 2008 für die zivile Regierung immer dringlicher wird: Der Sturz des von Pakistan geförderten Taliban-Regimes und die andauernde amerikanische Kriegführung in Afghanistan und an der Grenze bringen Regierung und Militär in Schwierigkeiten – innenpolitisch, religiös und strategisch. Musharraf, das Militär und die PPP-Regierung gelten vielen konservativen und religiösen Kräften als Verräter ihres Landes

**Für die Regierung, für Militär und Punjabi-Elite galt und gilt: Pakistan ist so lange sicher, wie die Paschtunen auf höchster Ebene im Militär und im Staat vertreten sind und solange pro-pakistanische Paschtunen in Kabul herrschen.**

und des Islams. Dies verstärkt den Fundamentalismus und rechtfertigt zunehmend Attacken nicht nur auf religiöse Minderheiten und auf die USA, sondern auch auf Militär und Geheimdienst, die letzten Funktionsgaranten des Krisen- und Nuklearstaates. Entscheidend aber ist die strategische Dimension: Ein „Greater Afghanistan“, ein „Paschtunistan“ bis zum Indus wäre das Ende des Kunst- und Militärstaates Pakistan. Für die Regierung, das Militär und die Punjabi-Elite galt und gilt: Pakistan ist so lange sicher, wie die Paschtunen auf höchster Ebene im Militär und im Staat vertreten sind und pro-pakistanische Paschtunen in Kabul herrschen. Die Kooptation sichert die Loyalität der alles entscheidenden Provinz Khyber Pakhtunkhwa. Nur eine pro-pakistanische Herrschaft in Kabul garantiert, dass eine grenzübergreifende paschtunische Verbrüderung zum Zwecke eines „Greater

15 | Imtiaz Gul, *The Most Dangerous Place: Pakistan's Lawless Frontier*, London, 2010, 11-146.

Afghanistan/Paschtunistan“ unterbleibt und der Erzfeind Indien keinen strategischen oder ökonomischen Zugang zu Afghanistan findet. Pakistans Militär besteht auf „strategischer Tiefe“ gegenüber Indien in Richtung Zentralasien.

Selbstverständlich bleibt die Afghanistanpolitik unter der ausschließlichen Kontrolle der Armee. Bereits lange vor dem Amtsantritt Barack Obamas 2008 hat das Militär über ein Afghanistan nach dem Abzug der US-Truppen und nach der Amtszeit des vom Westen gestützten afghanischen Präsidenten Hamid Karzai nachgedacht. Das pakistanische Militär hat stets gefordert, dass die „afghanischen Taliban“ an einer künftigen Regierung in Kabul beteiligt werden müssen. Diese Parteigänger gilt es unbedingt zu schützen, nicht aber die „pakistanischen Taliban“. Solange ihre Gewalt nur gegen Christen, Hindus, Schiiten und Häretiker gerichtet war, mochte dies angehen. Seitdem aber die Sufi-Schreine der Mehrheit attackiert werden

und Fundamentalisten im Norden von Khyber Pakhtunkhwa einen Gottes- und Scharia-Staat errichten wollen, kann das Militär nicht mehr nur zusehen. Spätestens seit selbst Geheimdienstzentralen und Militäreinrichtungen (mit ihren Nuklearwaffen) angegriffen werden, sieht sich der Militärapparat bedroht und in seiner Existenz gefährdet.<sup>16</sup> Das pakistanische Militär rückt jetzt wiederholt, wenn auch zögerlich, in den Süden der FATA ein, wohl wissend, dass es sich nicht mehr auf die Loyalität aller seiner paschtunischen Soldaten verlassen kann. Vor allem verlässt sich das Militär auf die US-amerikanischen Drohnenangriffe – gegen die es, um sein Gesicht zu wahren, anschließend protestiert. Mehr als elf Jahre US-Intervention haben damit das pakistanische Militär und den Geheimdienst in ein unlösbares moralisches und praktisches Dilemma gebracht. Gegen den gegen Kabul und die USA gerichteten Terror will man aus strategischer Zukunftszantipation nicht vorgehen, gegenüber dem Terror gegen Pakistan hat man zu lange gezögert. Man wehrt sich erst, seitdem man selbst angegriffen wird. Diese Attacken

**Das pakistanische Militär rückt jetzt wiederholt, wenn auch zögerlich, in den Süden der FATA ein, wohl wissend, dass es sich nicht mehr auf die Loyalität aller seiner paschtunischen Soldaten verlassen kann.**

16 | Matthew J. Nelson, „Pakistan in 2009: Tackling the Taliban“, in: *Asian Survey* 2010, Bd. 50, Nr. 1, 112-126; Christine C. Fair, „Pakistan in 2010: Flooding, Governmental Inefficiency, and Continued Insurgency“, in: *Asian Survey* 2011, Bd. 51, Nr. 1, 97-110.

zeigen aber, dass die Angreifer – Taliban oder verwandte Organisationen – von innen heraus, von Soldaten, Spitzeln oder Geheimdienstfraktionen, Informationen erhalten. Der Gewaltkomplex strahlt von der Grenze inzwischen auf das ganze Land und bis nach Indien, nach Kaschmir, Mumbai und Delhi, aus. Die für die Attentate und Terroranschläge verantwortlichen Organisationen haben sich vervielfältigt, ständig neu formiert und vor allem: Sie haben sich in vielen Fällen von der einstigen Kontrolle seitens der Armee, des Geheimdienstes oder der JI freigemacht.

Vor mehr als 30 Jahren begann nicht nur der Afghanistan-Konflikt und mit ihm das Einsetzen eines Sunni-Fundamentalismus. Zur selben Zeit begann auch Zia mit der Islamisierung, der Ethnisierung und der Militarisierung des Kunststaates Pakistan. Die Konsequenzen dieser Entwicklung lassen sich am Vorabend der historischen Parlamentswahl 2013 zusammenfassen: Die Islamisierung hat sich unkontrolliert und breitenwirksam zu einer Fundamentalisierung und punktuell zu einer Talibanisierung radikalisiert. Der fundamentalistische Terror richtet sich nicht nur gegen Minderheiten, sondern mehr und mehr gegen den Glauben der Mehrheit – gegen Wallfahrtschreine und „Heiligräber“. Die Ethnisierung der Politik hat sich im Falle des Sindh und Karatschis als dauerhaft erwiesen. Im Großraum Karatschis – 20 Millionen Einwohner, fast zehn Prozent der Landesbevölkerung – zeigt sich seit der Unterdrückung des Mohajir-Aufstandes ein Krieg der ethnischen, kriminellen Kartelle und politischen „Maschinen“: Mohajir versus

Paschtunen versus Sindhis. Das Ganze wird überformt von ethnischen Parteiintrigen und Zweckallianzen zwischen der MQM, der PPP und der PML-N. In Belutschistan haben Angst vor Machtverlust, Ressourcenkonflikte mit Islamabad über die Verteilung der Erdgas-

nahmen, Stammeskonkurrenz und Sezessionsforderungen zu einem Schattenkrieg geführt. Er wird mit Entführungen, Bombenattentaten und Todesschwadronen ausgetragen und destabilisiert eine geostrategische Zone von der Größe Großbritanniens. Bleibt die Militarisierung: Unter Zia ul-Haq wird sie umfassend und mit wachsender Geschwindigkeit vorangetrieben, ökonomisch, sozial und politisch. Die Militarisierung manifestiert sich in einem militärisch-industriellen Komplex; sie zeigt sich als eine überall präsente

**Die Militarisierung zeigt sich als eine überall präsente Parallelgesellschaft und Gegenwelt. Sie beeinflusst nahezu alle außenpolitischen und verdeckt viele innenpolitische Entscheidungsprozesse.**

Parallelgesellschaft und Gegenwelt; sie beeinflusst offen nahezu alle außenpolitischen und verdeckt viele innenpolitische Entscheidungsprozesse. Mit dem Übergang vom Militärstaat zum Krisenstaat ist allerdings ein neues Stadium erreicht: Ethnisierung und Islamisierung kulminieren inzwischen in einem Terror, der die letzten Ordnungsgaranten, Militär und Geheimdienst, schwächt, spaltet und in immer neue Konflikte hineinzieht. Die vom Militär einst geschürte und tolerierte Gewalt richtet sich jetzt gegen die Gesellschaft und den Staatsapparat.

### **RAHMENBEDINGUNGEN DER PARLAMENTSWAHLEN 2013**

Es ist angesichts der skizzierten historischen Lasten und aktuellen Konfliktlagen Pakistans bemerkenswert, dass es 2013 erstmals gelingt, ein wesentliches Kriterium für eine demokratisch verfasste Gesellschaft endlich umzusetzen – den regulären, friedlichen Machtwechsel durch freie Wahlen. Zum ersten Mal hat eine zivile Regierung eine volle Legislaturperiode überstanden und stellt sich nach Ablauf ihrer Amtszeit nun dem Votum der pakistanischen Wähler.

Schon im Vorfeld der Wahlen zeigt sich, dass die Zeit von Pervez Musharraf in Pakistan endgültig vorüber ist. Der ehemalige Militärmachthaber kehrt im März 2013 in einer spektakulären Aktion aus dem Exil in Dubai zurück. Er hat bereits 2010 eine eigene Partei, die All Pakistan Muslim League (APML), gegründet und beabsichtigt nun, bei den anstehenden Parlamentswahlen selbst anzutreten. Zu diesem Zweck bewirbt sich Musharraf in nicht weniger als vier Wahlkreisen offiziell um eine Kandidatur. Alle vier Anträge werden jedoch von der pakistanischen Wahlkommission (Election Commission of Pakistan, ECP) abgelehnt, was von der großen Mehrheit der pakistanischen Bevölkerung unterstützt wird: Laut einer repräsentativen Umfrage von Gallup Pakistan befürworteten knapp zwei Drittel der Befragten die Entscheidung der ECP.<sup>17</sup> Der ehemalige Präsident hat in der Bevölkerung kaum noch Rückhalt. Schlimmer noch: Musharraf wird wegen Vergehen während seiner Herrschaft unter formale Anklage gestellt und darf sein

17 | *Opinion Poll: Rejection of Pervez Musharraf's Electoral Papers*, Gilani Research Foundation/Gallup Pakistan, Pressemitteilung, Islamabad, 02.05.2013. Befragt wurden 2.641 Männer und Frauen in allen pakistanischen Provinzen. Die genaue Frage war: „Former President Pervez Musharraf ▶

Haus nicht verlassen. Seine Partei erringt bei den Wahlen schließlich nur 54.617 Wählerstimmen und damit nur einen einzigen Sitz im Parlament. Musharrafs persönliche Zukunft scheint eher in einem pakistanischen Gerichtssaal als im Büro eines leitenden Landespolitikers zu liegen.

Um die Macht kämpfen andere Akteure, allen voran die führende Kraft der Regierungskoalition, die PPP, und die größte Oppositionspartei, die PML-N. Die PPP kann sich nicht auf die Strahlkraft des zwar aus ihren Reihen stammenden, aber extrem unpopulären Präsidenten Asif Ali Zardari<sup>18</sup> verlassen, sondern präsentiert das frische Gesicht seines Sohnes, des erst 24-jährigen Parteivorsitzenden Bilawal Bhutto Zardari, welcher das politische Erbe seines hingerichteten Großvaters Zulfikar Ali Bhutto und seiner ermordeten Mutter Benazir Bhutto anzutreten gedenkt. Die PML-N kann seit der 18. Verfassungsänderung von 2010 wieder auf ihren unangefochtenen Parteichef Nawaz Sharif als Kandidaten für den Premierministerposten setzen: Durch diesen Verfassungszusatz, der vor allem die Rechte der Provinzen und damit die Dezentralisierung stärkt und das bis dahin semi-präsidentielle politische System Pakistans insgesamt näher an einen ausgewiesenen Parlamentarismus rückt, wird auch die Begrenzung auf zwei Amtszeiten für den Premierminister aufgehoben.<sup>19</sup> Sharif kann daher nach seinen beiden unrühmlichen und wenig erfolgreichen Regierungsperioden 1990 bis 1993 und 1997 bis 1999 nun erneut antreten.

Die besondere Bedeutung dieser beiden pakistanischen „Volksparteien“ PPP und PML-N erklärt sich zum Teil aus den Besonderheiten des Wahlsystems. In Anlehnung an das „Westminster“-Modell der früheren britischen Kolonial-

submitted papers from four constituencies to contest elections. Recently, the Election Commission of Pakistan rejected papers from all four constituencies. Do you support or oppose this decision of ECP? Antworten: „Support“ 64 Prozent, „Oppose“ 27 Prozent, „Don't Know/No Response“ neun Prozent.

18 | Laut einer Umfrage haben 83 Prozent der pakistanischen Bevölkerung eine negative Meinung von ihrem Präsidenten. Riaz Hassan, „Pakistan Elections 2013: Some Countdown Reflections“, *ISAS Brief*, Nr. 278, 10.05.2013, 1.

19 | Philipp Kauppert, „Niederlage für die Regierung, Sieg für die Demokratie: Zu den Parlamentswahlen in Pakistan“, *Perspektive FES Pakistan*, 05/2013, Islamabad/Berlin, 2013, 7.

herren wird in Pakistan nach dem einfachen Mehrheitswahlrecht in Einpersonenwahlkreisen gewählt. Es gibt nur Direktmandate nach dem „First past the post“-Prinzip, wobei es keinen Unterschied macht, ob ein Kandidat seinen Wahlkreis mit einer oder mit zehntausend Wählerstimmen Vorsprung gewinnt. Ein solches Wahlsystem favorisiert große Parteien und führt mitunter zu drastischen Verzerrungseffekten sowie, zumindest in der Theorie, verlässlich zu einem Zweiparteiensystem. Das Mehrheitswahlrecht verschafft also der PPP und der PML-N einen Vorteil und schwächt systematisch kleinere Parteien. Hinzu kommt, dass von den 342 Parlamentssitzen lediglich 272 in freier Wahl vergeben werden. Die übrigen 70 Sitze werden als Quotenmandate für Frauen (60 Sitze) und für Vertreter religiöser Minderheiten (zehn Sitze) gemäß dem Wahlergebnis proportional auf alle Parteien mit einem Stimmenanteil von mehr als fünf Prozent verteilt, was kleinere Parteien noch weiter marginalisiert. Einmal etabliert, ist es oftmals sehr schwierig, eine so gestützte Zweiparteiendominanz zu durchbrechen.

**Das Mehrheitswahlrecht führt mitunter zu drastischen Verzerrungseffekten. Es verschafft der PPP und der PML-N einen Vorteil und schwächt systematisch kleinere Parteien.**

In Pakistan deutet sich aber im Vorfeld der Wahlen 2013 an, dass es einer dritten Kraft gelingen könnte, die PPP/PML-N-Führungsrolle ernsthaft in Frage zu stellen: Der Pakistan Tehreek-e-Insaf (Pakistanische Bewegung für Gerechtigkeit, PTI) des schillernden Parteiführers Imran Khan werden in Meinungsumfragen durchaus Chancen zugesprochen, vielleicht die stärkste Fraktion und möglicherweise sogar den Premierminister zu stellen. Imran Khan ist in Pakistan ein Nationalheld: Als Kapitän führt er die pakistanische Cricket-Nationalmannschaft 1992 zu ihrem ersten und bislang einzigen Weltmeistertitel. Die Verbindung von Celebrity-Kultur und Politik ist in Südasien keineswegs ungewöhnlich, und auch Imran Khan gelingt es, von seiner ungeheuren Popularität als Sportler zu profitieren. Mit seinem Versprechen eines „neuen Pakistan“ macht er sich zur Projektionsfigur einer jungen, urbanen Mittelklasse, die genug von der Politik der etablierten und als hoffnungslos korrupt wahrgenommenen Parteien der Industriemagnaten, Großgrundbesitzer und Feudalherren im Punjab und im Sindh hat. Imran Khans Außenseiter-Status wird hierbei

zu einem Vorteil.<sup>20</sup> Zugleich verspricht der Paschtune Khan, der dem Stamm der Niazi angehört, einen neuen Ansatz für die Lösung der Gewalt- und Terrorprobleme im Nordwesten und kritisiert medien- und massenwirksam den amerikanischen Drohnenkrieg. Nach einem folgenschweren Sturz im Wahlkampf muss Imran Khan den Urnengang jedoch schwerverletzt vom Krankenbett aus verfolgen.



Wahlplakat der PML-N: Die Partei hat mit 125 von 272 Sitzen gegenüber 2008 deutlich zugelegt. | Quelle: Omer Wazir, flickr (CC BY-SA).

Sowohl Nawaz Sharif als auch Imran Khan haben schon früh für den Fall eines Wahlsieges Friedensverhandlungen mit den pakistanischen Taliban angekündigt. Diese in der Tehreek-e-Taliban Pakistan (Bewegung der Taliban in Pakistan, TTP) organisierten Extremisten verspüren jedoch bislang wenig Lust auf eine derartige politische Einbindung. Sie ziehen ein Gesprächsangebot an die Regierung vom Februar 2013 zurück und versuchen stattdessen, die als „unislamisch“ deklarierten Parlamentswahlen durch Anschläge zu unterminieren. Hierbei werden vor allem die vergleichsweise säkularen Parteien ins Visier genommen: Die TTP warnt die pakistanische Bevölkerung ausdrücklich davor, an Kundgebungen der PPP, der Awami National

20 | Shahid Javed Burki, „Pakistan Goes to Polls: Imran Khan’s Tumble and the Youth Surge“, *ISAS Brief*, Nr. 277, 08.05.2013, 1-4.

Party (Awami-Nationalpartei, ANP) und der Muttahida Qaumi Movement (Vereinigte Volksbewegung, MQM<sup>21</sup>) teilzunehmen.<sup>22</sup> Die PPP zieht sich aufgrund von Sicherheitsbedenken fast völlig aus dem öffentlichen Wahlkampf zurück und kommuniziert vor allem über Videobotschaften ihres jungen Vorsitzenden. Am stärksten werden jedoch die vor allem in Khyber Pakhtunkhwa aktive ANP und die MQM in Karatschi getroffen: Auf ihre Wahlkampfbüros werden Bombenanschläge verübt, einige ihrer Wahlkampfhelfer werden getötet.<sup>23</sup> Der Parlamentskandidat Sadiq Zaman Khattak (ANP) wird am 2. Mai 2013 in Karatschi erschossen, was zu einer vorläufigen Aussetzung der Abstimmung in seinem Wahlkreis (NA-254, Karatschi XVI) führt und eine von insgesamt drei Nachwahlen notwendig macht.<sup>24</sup> Die prekäre Sicherheitslage im Vorfeld der Wahlen lässt das Militär in einem „ganzheitlichen Sicherheitskonzept“ (*Integrated Security Arrangement*) verschiedene Eingriffsszenarien durchspielen, sollte es zu einer vollständigen Gewalteskalation kommen.<sup>25</sup> Zudem lassen explizite Drohungen gegen die Wahllokale die Hoffnungen auf eine hohe Wahlbeteiligung schwinden.<sup>26</sup> Beide Befürchtungen bewahrheiten sich jedoch nicht: Das Militär ist nicht gezwungen, einzugreifen, und auch die Wähler lassen sich nicht abschrecken. Die Wahlbeteiligung erreicht mit 55,02 Prozent sogar einen neuen Rekordwert. Die offiziellen Zahlen der Wahlkommission bleiben zwar hinter den ersten, euphorischen Schätzungen von einer Wahlbeteiligung von über 60 Prozent zurück, sind aber dennoch ein deutlicher

21 | Bis 1997 Mohajir Qaumi Movement (Volksbewegung der Mohajir).

22 | Ronny Heine, „Pakistan hat gewählt – und für einen politischen Wechsel gestimmt“, KAS-Länderbericht, 13.05.2013, Islamabad, 2013, 1-2, [http://kas.de/wf/doc/kas\\_34357-1522-1-30.pdf](http://kas.de/wf/doc/kas_34357-1522-1-30.pdf) [23.07.2013].

23 | Kauppert, Fn. 19, 6.

24 | Kristof W. Duwaerts, „Die Wahlen in Pakistan – ein Rückblick“, HSS Politischer Sonderbericht Pakistan, 15.05.2013, Islamabad/München, 2013, 2-3.

25 | Bibhu Prasad Routray, „Poll Position: Securing Pakistan's Elections“, in: *Jane's Intelligence Review*, 05/2013, 38-43.

26 | Nach einer repräsentativen Umfrage von Gallup Pakistan ist die Furcht vor Ausschreitungen und Gewalt für Nichtwähler der wichtigste Grund, sich ihres Wahlrechts zu enthalten. Auf die Frage „If there is no chance of you going to vote, what are your reasons?“ antworteten 29 Prozent der Befragten „Threat of riots“. *Opinion Poll: Election Day*, Gilani Research Foundation/Gallup Pakistan, Pressemitteilung, Islamabad, 07.05.2013.

Beleg dafür, dass die Demokratisierung Pakistans wieder einen signifikanten Schritt vorangekommen ist.

Tabelle 1

**Wählerregistrierung und Wahlbeteiligung  
2008 und 2013 im Vergleich<sup>27</sup>**

|               | Register   | Wähler     | Beteiligung<br>(in %) | Register   | Wähler     | Beteiligung<br>(in %) |
|---------------|------------|------------|-----------------------|------------|------------|-----------------------|
|               | 2008       |            |                       | 2013       |            |                       |
| Punjab        | 44.500.257 | 21.442.088 | 48                    | 48.890.007 | 28.760.265 | 60                    |
| Sindh         | 19.506.473 | 8.612.336  | 44                    | 17.862.681 | 9.782.599  | 54                    |
| Khyber Pakht. | 10.661.212 | 3.576.523  | 34                    | 12.268.406 | 5.476.001  | 45                    |
| Belutschistan | 4.365.274  | 1.367.001  | 31                    | 3.173.819  | 1.300.628  | 43                    |
| FATA          | 1.280.365  | 397.593    | 31                    | 1.386.228  | 508.013    | 36                    |
| Islamabad     | 482.801    | 241.531    | 50                    | 626.383    | 389.976    | 62                    |
| gesamt        | 80.796.382 | 35.637.072 | 44                    | 84.207.524 | 46.217.482 | 55                    |

Insgesamt lassen sich 2013 mehr als 84 Millionen Menschen als Wähler registrieren. Über 46 Millionen von ihnen geben schließlich auch ihre Stimme ab. Die Wahlbeteiligung steigt nicht nur im nationalen Schnitt, sondern auch in allen Provinzen. Allerdings muss hier relativiert werden: Sie bezieht sich lediglich auf zuvor registrierte Wähler und keineswegs auf alle Wahlberechtigten. In der Provinz Sindh und in Belutschistan haben sich weniger Wähler registrieren lassen als bei der letzten nationalen Parlamentswahl vor fünf Jahren. In Belutschistan gehen im Vergleich zu 2008 auch weniger Menschen tatsächlich zur Wahl. Trotz einer wesentlich höheren Wahlbeteiligung von Frauen gibt es nach wie vor ein signifikantes Ungleichgewicht zwischen den Geschlechtern: Unter den registrierten Wählern sind immer noch wesentlich mehr Männer als Frauen. In den Stammesgebieten der FATA haben sich doppelt so viele Männer wie Frauen als Wähler eintragen lassen.<sup>28</sup> Sowohl aus den FATA als auch aus den Provinzen Khyber Pakhtunkhwa und Belutschistan gibt es Berichte,

27 | Vgl. Election Commission of Pakistan (ECP), <http://ecp.gov.pk/VoterStats.aspx> [23.07.2013].

28 | Vgl. ebd.

wonach Frauen zum Teil systematisch an der Ausübung ihres Wahlrechts gehindert und beispielsweise nicht in die Wahllokale gelassen wurden.<sup>29</sup>

## WAHLERGEBNIS UND ANALYSE

Die Wahlen werden zu einem Triumph für die PML-N und Nawaz Sharif. Die PML-N kann nach dem am 22. Mai 2013 bekanntgegebenen offiziellen Endergebnis der pakistanischen Wahlkommission 125 der 272 zur Abstimmung stehenden Sitze auf sich vereinigen und damit gegenüber 2008 deutlich zulegen. Die PPP verliert hingegen massiv und kommt nur noch auf 31 Mandate, bleibt aber zweitstärkste Kraft. Die PML-N holt den Großteil ihrer Sitze in der Heimatregion von Nawaz Sharif, dem Punjab, kann aber gleichzeitig als einzige Partei überhaupt in allen vier Provinzen, in den Stammesgebieten und in der Hauptstadt Islamabad jeweils mindestens ein Mandat gewinnen. Im Punjab wird sie auch für eine vergleichsweise gute Bilanz unter der Regionalregierung des jüngeren Bruders des Parteivorsitzenden, Shahbaz Sharif, während der vergangenen fünf Jahre belohnt. Insbesondere die sichtbaren Verbesserungen in der Infrastruktur des Punjab bringen nun Nawaz Sharif Wählerstimmen.<sup>30</sup>

Die PPP wird im Gegenzug für ihr Versagen auf nationaler Ebene abgestraft und auf das Niveau einer Regionalpartei im Sindh zurückgeworfen.<sup>31</sup> Es ist der PPP-Regierung während der zurückliegenden Legislaturperiode nicht gelungen, die vier dringlichsten innenpolitischen Probleme Pakistans (Stromausfälle, Inflation, Korruption und die Aufstandsbewegungen im Nordwesten und in Belutschistan) effektiv anzugehen. Diese anspruchsvolle Aufgabe obliegt nun dem designierten Premierminister Nawaz Sharif.<sup>32</sup> Allerdings wird es der zukünftige Regierungschef trotz seines überzeugenden Mandats mit einer komplizierten Situation zu tun haben: Die PPP ist nach wie vor Mehrheitspartei im Senat, der zweiten Kammer des pakistanischen Parlaments,

29 | Kauppert, Fn. 19, 4.

30 | Hassan, Fn. 18, 2.

31 | Christian Wagner, „Schwieriges Pakistan“, *SWP Aktuell*, Nr. 30, 05/2013, 2.

32 | Iftekhhar Ahmed Chowdhury, „The Reincarnation of Nawaz Sharif: Pakistan’s Deepening Democracy“, *ISAS Brief*, Nr. 279, 13.05.2013, 2.

und kann hier wichtige Gesetzesvorhaben einer PML-N-Regierung voraussichtlich noch bis 2015 blockieren.<sup>33</sup> Zudem werden nach den parallel stattfindenden Regionalwahlen in den vier Provinzen höchst unterschiedliche Koalitionen regieren, was eine Konsensfindung auf nationaler Ebene wesentlich erschweren dürfte.<sup>34</sup>



Anhänger der PTI: Die mit großen Erwartungen in die Wahlen gegangene Partei um Imran Khan kann die selbstgesteckten Ziele nur teilweise erreichen. | Quelle: Musti Mohsin, flickr (CC BY-ND).

Tabelle 2

### Wahlergebnisse zur Nationalversammlung nach Provinzen<sup>35</sup>

| Partei                                 | Sitze | PJB | SIN | KPK | BLS | FATA | ISB |
|--|-------|-----|-----|-----|-----|------|-----|
| Pakistan Muslim League, Nawaz (PML-N)  | 125   | 117 | 1   | 4   | 1   | 1    | 1   |
| Pakistan People's Party (PPP)          | 31    | 2   | 29  | 0   | 0   | 0    | 0   |
| Pakistan Tehreek-e-Insaf (PTI)         | 28    | 8   | 1   | 17  | 0   | 1    | 1   |
| Muttahida Qaumi Movement (MQM)         | 18    | 0   | 18  | 0   | 0   | 0    | 0   |
| Jamiat-e Ulama-ye Islam, Fazal (JUI-F) | 10    | 0   | 0   | 6   | 3   | 1    | 0   |
| Pakistan Muslim League, Funct. (PML-F) | 5     | 0   | 5   | 0   | 0   | 0    | 0   |

33 | Duwaerts, Fn. 24, 3 f.

34 | Wagner, Fn. 31, 1.

35 | Vgl. ECP (Stand: 22.05.2013). PJB = Punjab, SIN = Sindh, KPK = Khyber Pakhtunkhwa, BLS = Belutschistan, FATA = Federally Administered Tribal Areas, ISB = Islamabad (Federal Capital).

| Partei                                | Sitze | PJB | SIN | KPK | BLS | FATA | ISB |
|---------------------------------------|-------|-----|-----|-----|-----|------|-----|
| Jamaat-e Islami (JI)                  | 3     | 0   | 0   | 3   | 0   | 0    | 0   |
| Pakhtunkhwa Milli Awami Party (PMAP)  | 3     | 0   | 0   | 0   | 3   | 0    | 0   |
| National People's Party (NPP)         | 2     | 0   | 2   | 0   | 0   | 0    | 0   |
| Pakistan Muslim League, Qaid (PML-Q)  | 2     | 2   | 0   | 0   | 0   | 0    | 0   |
| Awami National Party (ANP)            | 1     | 0   | 0   | 1   | 0   | 0    | 0   |
| Balochistan National Party (BNP)      | 1     | 0   | 0   | 0   | 1   | 0    | 0   |
| Qaumi Watan Party (QWP)               | 1     | 0   | 0   | 1   | 0   | 0    | 0   |
| Pakistan Muslim League, Zia (PML-Z)   | 1     | 1   | 0   | 0   | 0   | 0    | 0   |
| National Party (NP)                   | 1     | 0   | 0   | 0   | 1   | 0    | 0   |
| Awami Muslim League Pakistan (AMLP)   | 1     | 1   | 0   | 0   | 0   | 0    | 0   |
| Awami Jamhuri Ittehad Pakistan (AJIP) | 1     | 0   | 0   | 1   | 0   | 0    | 0   |
| All Pakistan Muslim League (APML)     | 1     | 0   | 0   | 1   | 0   | 0    | 0   |
| Unabhängige                           | 28    | 16  | 1   | 1   | 4   | 6    | 0   |
| zusammen                              | 263   | 147 | 57  | 35  | 13  | 9    | 2   |
| Wahlergebnis zurückgehalten           | 1     | 0   | 0   | 0   | 1   | 0    | 0   |
| Nachwahl                              | 3     | 1   | 1   | 0   | 0   | 1    | 0   |
| Neuauszählung                         | 5     | 0   | 3   | 0   | 0   | 2    | 0   |
| gesamt                                | 272   | 148 | 61  | 35  | 14  | 12   | 2   |

Die mit großen Erwartungen in die Wahlen gegangene PTI um Imran Khan kann die selbstgesteckten Ziele nicht ganz erreichen: Zwar kommt sie nach dem Wahlboykott vor fünf Jahren aus dem Stand auf 28 Mandate und feiert damit unbestritten einen Erfolg, sie bleibt aber hinter der unpopulären PPP zurück. Imran Khan selbst muss sich von allen Gedankenspielen bezüglich des Premierministerpostens zunächst einmal verabschieden. Die Mohajir-Partei MQM gewinnt als viertstärkste Kraft 18 Sitze, davon 16 allein in Karatschi, ihrer traditionellen Hochburg. Wie schon in früheren Wahlen, so spielen auch 2013 die islamistischen Parteien JI und Jamiat-e Ulama-ye Islam unter Führung von Fazal ur-Rahman (Gemeinschaft islamischer Gelehrter, JUI-F) mit zusammen 13 Abgeordneten auf

nationaler Ebene keine entscheidende Rolle. Die JI hatte die letzten Wahlen boykottiert, die 2008 angetretene JIU-F kann sich in der Wählergunst leicht verbessern. Die säkulare ANP hingegen verliert, nicht zuletzt geschwächt durch die massiven gewaltsamen Attacken im Wahlkampf, deutlich und büßt bis auf einen Sitz sämtliche Mandate ein.

Unter den Rahmenbedingungen eines klassischen Mehrheitswahlrechts spielen sowohl die Gesamtzahl der Wählerstimmen als auch die nationalen Stimmenanteile einer Partei nur eine untergeordnete Rolle. Nichtsdestotrotz wird der klare Sieg der PML-N auch in dieser Hinsicht nochmals mehr als deutlich. Zudem ist es bemerkenswert, dass die PTI die PPP in der Anzahl der Wähler überholen konnte. Nach diesen drei Akteuren öffnet sich im Bereich der Stimmenzahl eine sehr viel deutlichere Lücke als in der Anzahl der Mandate. Keine andere Partei kommt hier auch nur annähernd an das Mobilisierungspotenzial der nunmehr drei großen Spieler heran.

Tabelle 3

**Wählerstimmen, Stimmenanteile, Mandate und Kandidaturen<sup>36</sup>**

| Partei            | Wählerstimmen | Stimmenanteil<br>(in %) | Mandate | Kandidaturen |
|-------------------|---------------|-------------------------|---------|--------------|
| PML-N             | 14.794.188    | 32,98                   | 125     | 220          |
| PTI               | 7.563.504     | 16,86                   | 28      | 232          |
| PPP               | 6.822.958     | 15,21                   | 31      | 226          |
| MQM               | 2.422.656     | 5,40                    | 18      | 205          |
| JUI-F             | 1.454.907     | 3,24                    | 10      | 131          |
| PML-Q             | 1.405.493     | 3,13                    | 2       | 53           |
| PML-F             | 1.007.761     | 2,25                    | 5       | 28           |
| JI                | 949.394       | 2,12                    | 3       | 166          |
| ANP               | 450.561       | 1,00                    | 1       | 58           |
| MDM <sup>37</sup> | 359.589       | 0,80                    | 0       | 87           |

36 | Vgl. ebd.; Azam Khan, „Voting Positions: PTI Won More Popular Votes Than PPP“, *The Express Tribune*, 05/2012, 2013.

37 | Parteienbündnis „Muttahida Deeni Mahaz“ (Zusammenschluss verschiedener religiöser Parteien).

| Partei      | Wählerstimmen            | Stimmenanteil<br>(in %) | Mandate           | Kandidaturen |
|-------------|--------------------------|-------------------------|-------------------|--------------|
| PMAP        | 211.989                  | 0,47                    | 3                 | 30           |
| AMLP        | 93.051                   | 0,21                    | 1                 | 16           |
| BNP         | 64.070                   | 0,14                    | 1                 | 12           |
| NP          | 61.171                   | 0,14                    | 1                 | 10           |
| Sonstige    | 1.424.527                | 3,18                    | 6                 | 642          |
| zusammen    | 39.085.819               | 87,13                   | 235               | 2.116        |
| Unabhängige | 5.773.494                | 12,87                   | 28                | 2.361        |
| gesamt      | 44.859.313 <sup>38</sup> | 100,00                  | 263 <sup>39</sup> | 4.477        |

### EINORDNUNG DER PARLAMENTSWAHLEN 2013

Wie kann das Wahlergebnis in die Analyse der drei großen Entwicklungstendenzen Islamisierung, Ethnisierung und Militarisierung eingeordnet werden? Die Islamisierung Pakistans schreitet auch unter demokratischen Vorzeichen voran. Die Wahlen haben säkulare und vergleichsweise liberale Kräfte wie die PPP und die ANP empfindlich geschwächt. Dies drückt sich zwar nicht in einer politischen Dominanz der radikalen islamistischen Parteien aus. Dennoch haben konservative und dezidiert religiöse Parteien wie die PML-N und die PTI die Führung übernommen. Es muss davon ausgegangen werden, dass Nawaz Sharif sein Versprechen, Friedensverhandlungen mit den pakistani-schen Taliban aufzunehmen, zeitnah umsetzen wird. Zusammen mit dem nunmehr vor allem in der Provinz Khyber Pakhtunkhwa einflussreichen und schon lange mit den Islamisten sympathisierenden Imran Khan (der nicht zu Unrecht auch als „Taliban Khan“ oder „Mullah ohne Bart“ bekannt ist<sup>40</sup>) haben sich die Machtgewichte insgesamt deutlich zugunsten religiöser und islamistischer Kräfte verschoben.

38 | Nur gültige und bereits ausgezählte Stimmen. Insgesamt abgegebene Stimmen: 46.217.482.

39 | Ohne Neuauszählungen, Annullierungen und Nachwahlen.

40 | Routray, Fn. 25, 42.

Das Wahlergebnis zeigt auch die Auswirkungen der Ethnisierung und Regionalisierung pakistanischer Politik. Keine Partei, nicht einmal die PML-N, kann auf eine ausgesprochen nationale Gefolgschaft zurückgreifen. Stattdessen haben sich klar abgegrenzte regionale Hochburgen entwickelt, wie ein Blick auf die Wahlergebnisse in

**Die PPP verliert zwar insgesamt deutlich, kann aber trotz ihrer miserablen Regierungsbilanz ihre zentrale Machtbasis, die ländlichen Regionen der Provinz Sindh, relativ problemlos halten.**

den Provinzen zeigt: Die PML-N dominiert wie erwartet den Punjab und gewinnt sowohl bei den nationalen als auch bei den regionalen Wahlen sehr weite Wählerkreise. Die PPP verliert zwar insgesamt deutlich, kann aber trotz ihrer miserablen Regierungsbilanz ihre zentrale Machtbasis, die ländlichen Regionen der Provinz Sindh, relativ problemlos halten. Die Städte im Sindh und hier vor allem Karatschi sind nach wie vor die Domäne der Mohajir und ihrer Partei, der MQM. Beide Parteien, PPP und MQM, stellen nach den Provinzwahlen auch die Regierungskoalition im Sindh. In Khyber Pakhtunkhwa gewinnt die PTI des Paschtunen Imran Khan sowohl bei den Wahlen zur Nationalversammlung als auch bei der Abstimmung zum Provinzparlament jeweils mit Abstand die meisten Sitze, wobei jedoch unklar ist, ob es tatsächlich zu einer Regierungsübernahme einer PTI-Koalition auf Provinzebene kommen wird. In Belutschistan ist die Sache weniger eindeutig: Parallel zu einem verteilten Ergebnis bei den nationalen Wahlen hat hier mit der Pakhtunkhwa Milli Awami Party (Paschtunische Nationale Volkspartei, PMAP) erstmals eine paschtunische Partei knapp die meisten Sitze im Regionalparlament geholt.<sup>41</sup> Insgesamt zeigt sich ein Trend zur Regionalisierung des pakistanischen Parteiensystems.<sup>42</sup> Hierzu passt auch, dass bei den Wahlen zur Nationalversammlung mehr Wähler als 2008 für Kandidaten gestimmt haben, die explizit aus ihrer eigenen „Community“ stammen.<sup>43</sup>

Während die Islamisierung und die Ethnisierung weiterhin bestimmende Faktoren in der pakistanischen Politik bleiben, könnte die Militarisierung leicht zurückgehen und einer weiteren Demokratisierung Raum verschaffen. Das Militär hat sich im Vorfeld der Abstimmung so deutlich wie nie zuvor zu freien Wahlen bekannt.<sup>44</sup> Gemeinsam

41 | Kauppert, Fn. 19, 2 f.

42 | Wagner, Fn. 32, 1 f.

43 | Gilani Research Foundation/Gallup Pakistan, *Opinion Poll: Elections*, Pressemitteilung, Islamabad, 13.05.2013.

44 | Kauppert, Fn. 19, 1.

mit der pakistanischen Wahlkommission (ECP) hat die Armee geholfen, einen weitgehend störungsfreien Ablauf der Parlamentswahlen zu sichern und unkontrollierbare Gewalteskalationen zu verhindern. Insbesondere die enge Zusammenarbeit mit der ECP wird als hoffnungsvolles Signal gedeutet.<sup>45</sup> Armeechef Ashfaq Parvez Kayani hat im Gegensatz zu seinen Amtsvorgängern seine Stimme offen und symbolträchtig in Paradeuniform abgegeben und damit den Wahlen auch nach außen die Unterstützung der Militärführung gegeben.<sup>46</sup> Es bleibt zu hoffen, dass dieses Bekenntnis zur Demokratisierung von Dauer ist. Allerdings gilt es zu bedenken, dass sich die Popularität des Militärs in Pakistan auf einem Allzeittief befindet und der Rückhalt in der pakistanischen Bevölkerung bei Weitem nicht mehr so geschlossen wie in der Vergangenheit ist. Darüber hinaus beanspruchen der noch 2013 anstehende Wechsel an der Armeespitze sowie die laufende Anpassung der Militärdoktrin weg von einer Fokussierung auf den Rivalen Indien und hin zu einer Konzentration auf den „inneren Feind“ die ganze Aufmerksamkeit der Generäle. Ein Putsch ist daher in naher Zukunft eher unwahrscheinlich, obgleich mit Nawaz Sharif der Kandidat gesiegt hat, der die mit Abstand schlechtesten Beziehungen zu einem Militär hat, das ihn schon einmal aus dem Amt geputscht hat. Sollte die Armee sich allem Anschein zum Trotz doch wieder dazu entschließen, die Macht an sich zu reißen, würde sie voraussichtlich erst einmal das (absehbare?) Scheitern der zivilen Regierung abwarten, um dann die nicht unbekanntliche Rolle eines „Retters“ einzunehmen.<sup>47</sup>

**Die Anpassung der Militärdoktrin weg von einer Fokussierung auf Indien und hin zu einer Konzentration auf den „inneren Feind“ beanspruchten die ganze Aufmerksamkeit der Generäle. Ein Putsch ist daher unwahrscheinlich.**

#### **AUSBLICK: KONFLIKTEINDÄMMUNG ODER FRIEDENSPERSPEKTIVEN?**

Krisen bieten auch Chancen. Die Jahre 2013 und 2014 bilden für Pakistan gleichzeitig eine Zäsur und eine Möglichkeit zur internen und externen Deeskalation. In diesem Jahr stehen nach den Parlamentswahlen über ein kompliziertes Wahlkollegium auch noch Präsidentschaftswahlen an. Zudem endet die Amtszeit von Armeechef

45 | Routray, Fn. 25, 40 f.

46 | Chowdhury, Fn. 33, 3.

47 | Routray, Fn. 25, 43.

Kayani, und auch der Oberste Richter Iftikar Chaudhry wird in den Ruhestand gehen. Im nächsten Jahr wird der militärische Rückzug der USA und ihrer Verbündeten aus Afghanistan Realität. Beides kann zur Konflikteindämmung beitragen. Zum ersten Mal in der Geschichte Pakistans hat eine zivile Regierung ihre gesamte Legislaturperiode überstanden. Mit dem anerkannt starken Wahlergebnis im Rücken könnte nun eine stabile und mit einem großen Vertrauensvorschluss versehene PML-N-Regierung gegen die Intrigen eines Militärs im Umbruch und des ISI bestehen. Dies könnte alle Beteiligten daran hindern, in Karatschi oder in Belutschistan die ethnischen, im Gesamtstaat die islamistisch-terroristischen Emotionen, Interessen und Organisationen fördern zu wollen. Der Rückzug der Alliierten aus Afghanistan kann zu dieser Zurückhaltung beitragen, sofern Afghanistan und Pakistan zu einer „partnerschaftlichen“ Kontrolle über die Grenzregion, über die pakistanischen Taliban und über weitere Terrornetzwerke finden. Hierbei könnte nach Auffassung einiger kritischer Beobachter eine Beteiligung der Taliban an der Macht in Kabul unumgänglich werden. Noch ist ein derartiges Szenario vollständig offen, und auch die konkrete Zusammensetzung einer solchen afghanischen Regierung ist nur schwer vorherzusagen. Ob mit oder ohne Beteiligung der Taliban, sie müsste in jedem Fall Pakistan die Sicherheit geben, dass von ihrer Seite fundamentalistischer Terror auf der anderen Seite der Grenze nicht länger unterstützt wird, und darüber hinaus einen Konsens in Bezug auf die nicht-verhandelbaren außenpolitischen Prioritäten Pakistans finden. Ein solcher „Partner“ in Kabul könnte die schlimmsten Ängste des pakistanischen Militärs lindern – vor einem Machtvakuum oder einem „Groß-Paschtunistan“. Im Kontext einer neuen innenpolitischen Stabilität könnte auch unabhängig von den möglichen Entwicklungen in Afghanistan der islamistische Terror in Pakistan zusätzlich eingedämmt werden.

Der bereits spürbare Massenprotest gegen einen pakistanischen Gottesstaat könnte dann gegenüber dem Antiamerikanismus und einer entsprechenden Wertschätzung der Fundamentalisten an Boden gewinnen. Eine solche Konflikteindämmung würde zum inneren und äußeren Frieden gegenüber Minderheiten und Nachbarstaaten beitragen.

We offer an English-language edition of KAS Auslandsinformationen. Please contact our editorial office to subscribe. For further information visit [kas.de/internationalreports](http://kas.de/internationalreports)



Konrad  
Adenauer  
Stiftung



Thorsten Geißler ist Leiter des Rechtsstaatsprogramms Südosteuropa der Konrad-Adenauer-Stiftung in Bukarest.

## FORTSCHRITTE UND RÜCK-SCHRITTE BEIM AUFBAU DES RECHTSSTAATS IN SÜDOST-EUROPA

*Thorsten Geißler*

Die Erweiterung der Europäischen Union nach Osten und die Bestrebungen südosteuropäischer Staaten, den Weg der europäischen Integration einzuschlagen, hat die betroffenen Länder vor gewaltige Herausforderungen gestellt. In den Staaten Ex-Jugoslawiens und der Republik Moldau bestand sogar die Notwendigkeit einer „dreifachen Transformation“<sup>1</sup> – neben der Demokratisierung und der Ablösung der gescheiterten sozialistischen Planwirtschaft durch marktwirtschaftliche Strukturen galt es, den Prozess der Staatsbildung zu bewältigen. Es gelang, demokratische Verfassungen zu beschließen, in unterschiedlichem Umfang und in unterschiedlicher Qualität das materielle und prozessuale Recht umfassend zu novellieren und demokratische Institutionen aufzubauen. Das ist angesichts der Rahmenbedingungen schon an sich bemerkenswert, denn dieser Transformationsprozess wurde in Teilen Ex-Jugoslawiens und in der Republik Moldau durch blutige Kriegshandlungen überschattet. Zudem verstanden es die alten Eliten in allen Ländern der Region teils, in den neuen demokratischen Institutionen Fuß zu fassen, teils, durch informelle Machtstrukturen weiterhin Einfluss auf die gesellschaftliche Entwicklung zu nehmen. Vor allem aber nutzten viele die verbliebene Macht, um sich unter anderem im Zuge der Privatisierung der Wirtschaft persönlich zu bereichern. Eine rechtsstaatliche Aufarbeitung der Vergangenheit ist weitgehend ausgeblieben, der Prozess der „innergesellschaftlichen Versöhnung“ sollte nicht durch eine

1 | Claus Offe, „Capitalism by Democratic Design?: Democratic Theory Facing the Triple Transition in East Central Europe“, *Social Research*, 58, 4, 1991, 865-892.

Konfrontation mit der Wahrheit erfolgen, sondern sich im Lauf der Zeit von selbst einstellen. Auch die Verfolgung von Kriegsverbrechen, die während der „Jugoslawien-Kriege“ in den 1990er Jahren begangen wurden, wäre ohne das Eingreifen der internationalen Staatengemeinschaft wohl vielfach unterblieben.

Bei aller Anerkennung für die bisher durchgeführten Reformen und die erzielten Fortschritte muss festgestellt werden, dass der Aufbau rechtsstaatlicher Strukturen bisher nur unzulänglich gelang. Dies ist unter anderem im Zuge der diesbezüglichen Bewertung durch die Europäische Kommission im Rahmen des Beitritts- bzw. Annäherungsprozesses betroffener Länder deutlich geworden. So wurden beispielsweise Bulgarien und Rumänien zwar am 1. Januar 2007 in die Europäische Union aufgenommen, die Europäische Kommission hatte jedoch zahlreiche Unzulänglichkeiten im Justizwesen beider Länder festgestellt. Bis heute gilt für sie ein Nach-Beitrittsmonitoring, dessen Ende nicht absehbar ist. Vor dem Hintergrund der Erfahrungen vergangener Erweiterungsrounden hat die EU ihre Erweiterungspolitik insofern verändert, als Rechtsstaatlichkeit seit 2012 verstärkt in den Mittelpunkt gestellt wurde. Sie ist nach der aktuellen Erweiterungsstrategie der EU „zentrales Element des Beitrittsprozesses“.<sup>2</sup> Die Erfahrung, dass die Bereitschaft der politischen Verantwortlichen eines Landes, eingeleitete Reformprozesse im Bereich der Justiz nach einem EU-Beitritt fortzusetzen, zu sinken droht,<sup>3</sup> dürfte für diese Fokussierung mit ausschlaggebend gewesen sein.

**Bulgarien und Rumänien wurden zwar 2007 in die EU aufgenommen, die Europäische Kommission hatte jedoch zahlreiche Unzulänglichkeiten im Justizwesen beider Länder festgestellt.**

## WEIT VERBREITETE KORRUPTION

Zentrales Problem im Bereich der Rechtsstaatlichkeit ist in allen Ländern Südosteuropas die weit verbreitete Korruption. Sie führt „wie ein Geschwür [...] zur Unterwanderung

2 | Europäische Kommission, *Erweiterungsstrategie und wichtigste Herausforderungen 2012-2013*, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, COM (2012) 600 final, Brüssel, 2012, 4.

3 | Laura Ștefan und Cristian Ghinea, „The challenges of externally driven reforms“, in: dies. (Hrsg.), *EU Approach to Justice Reform in Southeastern and Eastern Europe*, Centrul Român de Politici Europene, Bukarest, 2011, 9.

des öffentlichen und privaten Sektors“.<sup>4</sup> Im jährlich von Transparency International erstellten *Korruptionswahrnehmungsindex* belegte Kroatien 2012 mit 46 von 100 erzielbaren Punkten lediglich den 62. Platz unter 174 untersuchten Ländern, und das ist noch der beste Wert in der Region. Rumänien und Bulgarien erreichen Rang 66 bzw. 75, Schlusslichter in Südosteuropa sind Kosovo (Rang 105) und Albanien (Platz 113).<sup>5</sup>

Immerhin gibt es zumindest in einigen Ländern der Region einen teilweise erfolgreichen institutionellen Ansatz zur Bekämpfung der Korruption. So wurden unter anderem in Rumänien, Kroatien, Mazedonien, Serbien und in der Republik Moldau spezialisierte Behörden errichtet.<sup>6</sup> Die Europäische Kommission hat die Arbeit der rumänischen Nationalen Antikorruptionsbehörde wiederholt gewürdigt,<sup>7</sup> und auch Kroatien wurde im letzten Fortschrittsbericht vor dem EU-Beitritt am 1. Juli 2013 bescheinigt, einen angemessenen rechtlichen wie institutionellen Rahmen zur Bekämpfung von Korruption und organisiertem Verbrechen zu besitzen.<sup>8</sup>

In vielen Ländern Südosteuropas ist allerdings die strafrechtliche Verfolgung von Korruptionsdelikten unzulänglich, es gibt immer wieder Hinweise darauf, dass Staatsanwaltschaften zumindest teilweise unter politischem Einfluss stehen. Immerhin konnte mit der Verhängung von Freiheitsstrafen gegen die ehemaligen Premierminister Adrian Nastase (Rumänien) und Ivo Sanader (Kroatien) das bemerkenswerte Signal an die Öffentlichkeit gesendet werden, dass selbst vormals als allmächtig wahrgenommene Politiker für korrupte Praktiken zur Rechenschaft gezogen werden können.

4 | Europäische Kommission, Fn. 2, 5.

5 | Transparency International, *Corruption Perceptions Index 2012*, Berlin, 2012.

6 | Ștefan und Ghinea, Fn. 3.

7 | Vgl. Europäische Kommission, *Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über Rumäniens Fortschritte im Rahmen des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus*, COM (2013) 47 final, Brüssel, 30.01.2013, 12, 5, [http://ec.europa.eu/cvm/docs/com\\_2013\\_47\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2013_47_de.pdf) [19.07.2013].

8 | Europäische Kommission, *Monitoring Report on Croatia*, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, COM (2013) 171 final, Brüssel, 26.03.2013, 7.



Haftstrafe gegen Rumäniens ehemaligen Premierminister Nastase: Signal an die Öffentlichkeit, dass selbst vormals als allmächtig wahrgenommene Politiker für korrupte Praktiken zur Rechenschaft gezogen werden können. | Quelle: ANTI.USL, flickr (CC BY).

Nicht überraschend ist, dass Schritte zur Verstärkung der Korruptionsbekämpfung in Teilen der politischen Elite oft auf Widerstand stoßen. So wurde in Rumänien 2007 auf Forderung der EU-Kommission die Nationale Integritätsagentur gegründet, um mögliche Interessenkonflikte und Unvereinbarkeiten von Mandatsträgern und Inhabern öffentlicher Ämter aufzudecken und deren Vermögenserklärungen zu kontrollieren. Im Jahr 2010 wurden Teile des Gesetzes, das die Arbeit dieser Behörde regelte, vom rumänischen Verfassungsgericht für verfassungswidrig erklärt. Damit bot sich der Parlamentsmehrheit ein willkommener Anlass, die Befugnisse dieser Institution so einzuschränken, dass die EU-Kommission zu der Bewertung gelangte, das neue Gesetz erschwere die Überprüfung, Bestrafung und Einziehung ungerechtfertigt erworbenen Vermögens und verhindere abschreckende Sanktionen zum Schutz gegen Korruption.<sup>9</sup> Es bedurfte der Weigerung des Staatspräsidenten, das Gesetz zu unterzeichnen, und eines anschließenden Tauziehens zwischen Staatsoberhaupt, Parlament und Verfassungsgericht, um den Versuch abzuwehren, die Stellung der Nationalen Integritätsagentur erheblich abzuwerten.<sup>10</sup>

9 | Europäische Kommission, *Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über Rumäniens Fortschritte im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens*, KOM (2010) 401 endgültig, Brüssel, 20.07.2010, 3 f.

10 | Laura Ștefan et al., *Conflicts of interest and incompatibilities in Eastern Europe. Romania, Croatia, Moldova*, Expert Forum, Bukarest, 2012, 7.

**Die neugewählte Kommission für Interessenskonflikte nahm im Februar ihre Tätigkeit auf – ob sie erfolgreich arbeitet, bleibt abzuwarten.**

In Kroatien wurde 2003 eine Kommission für Interessenkonflikte gegründet, die sich in den ersten Jahren ihres Bestehens jedoch mit nur wenigen Fällen befasste.<sup>11</sup> Im Zuge

des Beitrittsverfahrens drängte die EU-Kommission auf eine intensivere Aufgabenwahrnehmung durch die Kommission. Die neugewählte Kommission nahm im Februar ihre Tätigkeit auf – ob sie erfolgreich arbeitet, bleibt abzuwarten. Sie wird vom Parlament gewählt. Dies würde auch in konsolidierten Demokratien so gehandhabt, allerdings ist es für Südosteuropa kennzeichnend, dass sich Amtsinhaber auch in ihrer neuen Funktion oft als loyal denen gegenüber erweisen, die sie gewählt haben.

In der Republik Moldau wurde im Mai 2012 durch ein entsprechendes Gesetz das der Regierung unterstellte Zentrum für die Bekämpfung wirtschaftlicher Kriminalität und Korruption in ein „Nationales Antikorruptionszentrum“ umgewandelt, das der Kontrolle des Parlaments unterliegen sollte. Für die Besetzung der Stelle des Leiters der neuen Behörde wurde eine vom Rechtsausschuss des Parlaments vorgenommene Eignungsprüfung durchgeführt. Es gab 22 Bewerbungen, nominiert wurde schließlich der Direktor der Vorgängerbehörde. Der Vorsitzende einer der Regierungsfractionen räumte öffentlich ein, das Prüfungsverfahren sei eine Formsache gewesen, die Besetzung der Stelle habe auf einer politischen Absprache beruht.<sup>12</sup> Die parlamentarische Kontrolle wurde im Mai dieses Jahres abgeschafft, seitdem ist das Nationale Antikorruptionszentrum erneut der Regierung untergeordnet.

Dass die Gründung spezialisierter Institutionen kein Allheilmittel gegen Korruption darstellt, belegt etwa das Beispiel des Kosovo, dessen im Februar 2012 gegründeter Antikorruptionsrat bisher keine sichtbaren Erfolge vorzuweisen hat. Immerhin wurde der Leiter der Anticorruption Task Force des Landes wegen Verdachts des Amtsmissbrauchs

11 | Ebd., 64.

12 | Cristina Buzovschi, „Înțelegeri politice înainte de numirea lui Chetraru. Streleț: „L-am votat cu sânge“ (Politische Einigung vor dem Treffen der Chetraru. Streleț: „Ich handle mit Herzblut“), Unimedia, 19.02.2013, <http://uni.md/noXo> [19.07.2013].

verhaftet.<sup>13</sup> Auch das Engagement der Europäischen Union bei der Korruptionsbekämpfung hat bisher keinen messbaren Erfolg gezeigt, die Bilanz einer Prüfung durch den Europäischen Rechnungshof zur EULEX-Mission fällt ernüchternd aus.<sup>14</sup>

## UNZULÄSSIGER EINFLUSS DER REGIERUNGEN

Ein wichtiger Indikator für Rechtsstaatlichkeit ist die Beschränkung der Regierungsgewalt durch Verfassung, Gesetz, parlamentarische und richterliche Kontrolle sowie unabhängige Aufsichtsbehörden. Im *Rule of Law Index 2012-2013* des World Justice Projects<sup>15</sup> wurden 97 Länder bewertet: Kroatien nimmt Platz 36 ein mit der Bewertung 0,61 von 1,00, Rumänien Platz 39 (0,58), Bosnien und Herzegowina Platz 54 (0,55), Mazedonien Platz 59 (0,52), Bulgarien Platz 60 (0,51), Serbien Platz 67 (0,48), Albanien Platz 71 (0,46) und die Republik Moldau Platz 77 (0,43). Dies zeigt einerseits, dass diesbezüglich ein erhebliches Optimierungspotenzial in der Region besteht, andererseits gibt es innerhalb der Region jedoch deutliche Unterschiede. Kennzeichnend für alle Länder ist die schwach ausgeprägte parlamentarische Kontrolle der Regierung. Politische Parteien werden oft von einer oder wenigen Personen geführt, abweichendes Verhalten führt oft zum Parteiausschluss, die Parteienmigration ist hoch. Teilweise haben Regierungen Gesetzgebungskompetenz, so kann z.B. in Rumänien die Regierung ein Gesetz durchsetzen, indem sie dessen Inhalt in eine Eilverordnung (*ordonanta de urgenta*) kleidet.

Dass solche Kompetenzen zu einer faktischen Aushöhlung der Rechtsstaatlichkeit führen können, hat sich im Sommer 2012 gezeigt, als die rumänische Regierung per Eilverordnung die Befugnisse des Verfassungsgerichts

13 | Freedom House, *Freedom in the World Report 2013. Kosovo*, <http://freedomhouse.org/report/freedom-world/2013/kosovo> [04.07.2013].

14 | Europäischer Rechnungshof (EuRH), *European Union Assistance to Kosovo related to the Rule of Law*, Special Report Nr. 18/2012, Publications Office of the European Union, Luxemburg, 2012, 15-20.

15 | Mark Agrast, Juan Carlos Botero, Joel Martinez, Alejandro Ponce und Christine S. Pratt, *WPJ Rule of Law Index 2012-2013*, The World Justice Project, Washington D.C., 2012-2013, [http://worldjusticeproject.org/sites/default/files/WJP\\_Index\\_Report\\_2012.pdf](http://worldjusticeproject.org/sites/default/files/WJP_Index_Report_2012.pdf) [19.07.2013].

einzu­schränken versuchte und das Referendumsgesetz änderte, um die Amtsenthebung des Staatspräsidenten durch die Aufhebung des Beteiligungsquorums bei der hierfür notwendigen Volksabstimmung zu erleichtern. Ferner wurde, ebenfalls per Eilverordnung, das amtliche Gesetzblatt – das dem Parlament unterstellt war – der Regierung untergeordnet, offensichtlich um das Inkrafttreten missliebiger Entscheidungen anderer Verfassungsorgane zu verhindern, da deren Rechtskräftigkeit die Veröffentlichung im Gesetzblatt voraussetzt. Durch die – erst später

**Durch die Beschneidung der Befugnisse des Verfassungsgerichts konnte verhindert werden, dass parlamentarische Beschlüsse verfassungsrechtlich angefochten werden.**

für verfassungswidrig erklärte – Beschneidung der Befugnisse des Verfassungsgerichts konnte verhindert werden, dass parlamentarische Beschlüsse etwa zur Absetzung des Ombudsmannes und der Präsidenten von Senat und Abgeordneten­kammer verfassungsrechtlich angefochten werden. Darüber hinaus gab es nach dem Referendum zur Amtsenthebung des Staatspräsidenten am 29. Juli 2012 Versuche, die Anzahl der Wahlberechtigten nachträglich insoweit zu „korrigieren“, dass die Erreichung des Beteiligungsquorums von 50 Prozent plus einem Wähler gewährleistet werden konnte. Trotz erheblichen Drucks – und nicht zuletzt auch dank offener Worte aus Brüssel, Washington und Berlin – konnte das Verfassungsgericht seine Stellung bewahren und die verfassungsmäßige Ordnung vor diesen Eingriffen schützen. Dennoch zeigten die Ereignisse, dass die Nachhaltigkeit rechtsstaatlicher Reformen im Sinne institutioneller Stabilität noch nicht vollständig gesichert ist. Zudem – dies monierte auch die Venedig-Kommission<sup>16</sup> – wurde besonders deutlich, dass die fehlende loyale Kooperation zwischen den Verfassungsorganen ein zentrales Problem im rumänischen Institutionengefüge darstellt.

16 | Europäische Kommission für Demokratie durch Recht, „Opinion on the Compatibility with Constitutional Principles and the Rule of Law Actions taken by the Government and the Parliament of Romania in Respect of other State Institutions and on the Government Emergency Ordinance on Amendment to the Law No. 47/1992 Regarding the Organisation and Functioning of the Constitutional Court and on the Government Emergency Ordinance on Amending and Completing the Law No.3/2000 Regarding the Organisation of a Referendum of Romania“, CDL-AD (2012) 026, 18.12.2012, 15.

## DRINGEND BENÖTIGTE JUSTIZREFORMEN

Unerlässlich in der gesamten Region ist die Fortsetzung eingeleiteter Justizreformen. Dies gilt auch für die Staaten, die bereits EU-Mitglied sind. In ihrer Erweiterungsstrategie 2012-2013 hat die Europäische Union festgehalten, dass die Beitrittskandidaten „dafür sorgen [müssen], dass die Justiz unabhängig und unparteiisch ist [...] und faire Verfahren sicherstellen kann“ sowie, dass die „Justizsysteme effizient funktionieren und die Verfahren sich nicht übermäßig in die Länge ziehen“.<sup>17</sup> Ernüchternd sind in diesem Zusammenhang die Ergebnisse des vom World Economic Forum erstellten *Global Competitiveness Report 2012-2013*.<sup>18</sup> Repräsentative Unternehmer waren unter anderem zur Wahrnehmung des Indikators „Unabhängigkeit der Justiz“ ihres Landes befragt worden. Selbst die EU-Länder Bulgarien und Rumänien erreichten nur Platz 102 bzw. 114 von 144 bewerteten Ländern. Kroatien belegt Rang 106, regionale Schlusslichter sind die Republik Moldau (Platz 138) und Albanien (Platz 121). Bosnien und Herzegowina erreichte überraschenderweise den Rang 78, allerdings waren zum Zeitpunkt der Datenerhebung auch entsandte Richter aus West- bzw. Mitteleuropa und den Vereinigten Staaten im Lande tätig, auf die kein politischer Druck ausgeübt worden sein dürfte.

**Ernüchternd sind die Ergebnisse des Global Competitiveness Report 2012-2013. Repräsentative Unternehmer waren unter anderem zur Wahrnehmung des Indikators „Unabhängigkeit der Justiz“ ihres Landes befragt worden.**

Um die Unabhängigkeit der Justiz zu sichern, wurden in postkommunistischer Zeit in allen Ländern Südosteuropas Selbstverwaltungsorgane von Richtern und Staatsanwälten gegründet, teils als gemeinsames Gremium, teils getrennt. Dem lag die Befürchtung zugrunde, dass andernfalls Exekutive bzw. Legislative über institutionalisierte Einflussmöglichkeiten auf die Justiz verfügen und sie in ihrer Neutralität beeinträchtigen würden.<sup>19</sup> Die Fortschritte bei der Stärkung der Unabhängigkeit dieser Institutionen und der Justiz insgesamt wurden von der EU-Kommission

17 | Europäische Kommission, Fn. 2, 4.

18 | Klaus Schwab (Hrsg.), *The Global Competitiveness Report 2012-2013*, World Economic Forum (WEF), Geneva, 2012.

19 | Ștefan und Ghinea, Fn. 3, 15; Marko Kmezić, „Europeanization by Rule of Law Implementation in the Western Balkans: Adoption of International Legal Standards“, Beitrag, Tag der Politikwissenschaft, Graz, 30.11.2012, [http://www.uni-graz.at/tpw\\_kmezic\\_paper.pdf](http://www.uni-graz.at/tpw_kmezic_paper.pdf) [04.07.2013].

2012 auch gewürdigt.<sup>20</sup> In diesem Zusammenhang verdient Beachtung, dass sich der Oberste Rat der Magistratur in Rumänien während der politischen Krise im Sommer 2012 öffentlich in aller Deutlichkeit gegen Versuche politischer Einflussnahme auf Richter und Staatsanwälte ausgesprochen hatte. Allerdings sind die Erfahrungen mit Selbstverwaltungsorganen der Justiz in der Region nicht ausschließlich positiv gewesen. So sprach sich beispielsweise der Oberste Rat der Magistratur der Republik Moldau gegen geplante Maßnahmen zur Konsolidierung der Korruptionsbekämpfung und der Gewährleistung der beruflichen Integrität im Justizwesen aus,<sup>21</sup> obwohl Experten des Europarates die entsprechenden vom Justizministerium erarbeiteten Gesetzentwürfe als positiv und weitestgehend als den europäischen Standards gerecht bewertet hatten.

Auf Kritik stößt immer wieder auch die Intransparenz und mangelnde Nachvollziehbarkeit von Personalentscheidungen solcher Gremien. Im Jahr 2009 erschütterten Anschuldigungen über Vorteilsgewährung und Korruption den Obersten Justizrat in Bulgarien. 2011 traten zwei seiner Mitglieder mit der Begründung zurück, zwei Personalentscheidungen des Gremiums seien auf politische Einflussnahme zurückzuführen.<sup>22</sup> Und in Rumänien leitete der Oberste Rat der Magistratur Anfang 2013 mit äußerst fragwürdiger Begründung Amtsenthebungsverfahren gegen zwei seiner Mitglieder ein – diese wurden später vom Verfassungsgericht für verfassungswidrig erklärt.

Durch Defizite in der Gerichtsorganisation, mangelbehaftete Prozessordnungen und das Fehlen einer Tradition der außergerichtlichen Streitschlichtung sind in den meisten Ländern der Region viele Gerichte überlastet – dies führt zu überlangen Verfahrensdauern. So gibt es in Kroatien einen Verfahrensrückstau in Zivil-, Handels- und Vollstreckungsverfahren. Von einem hohen Verfahrensrückstau sprach die EU-Kommission im Herbst 2012 auch im Fortschrittsbericht

20 | Europäische Kommission, Fn. 4.

21 | Ministerul Justiției al Republicii Moldova, „Consiliul Superior al Magistraturii se opune vehement adoptării inițiativelor anticorupție ale Ministerului Justiției“, Pressemitteilung, 31.01.2013, <http://justice.gov.md/libview.php?id=1201> [04.07.2013]

22 | Antoinette Primaratova, „Bulgaria Country Report“, in: Ștefan und Ghinea (Hrsg.), Fn. 3, 55.

zu Bosnien und Herzegowina.<sup>23</sup> Ein erheblicher Anteil anhängiger Verfahren betrifft unbezahlte Rechnungen von Versorgungsunternehmen, nach Angaben von Freedom House lag deren Anzahl im April 2012 bei 1,5 Millionen (!).<sup>24</sup> Auch bezogen auf Albanien monierte die EU-Kommission die extrem hohe Arbeitsbelastung der Gerichte, dabei wurde vor allem auf einen signifikanten Verfahrensrückstau beim Verfassungsgericht und beim Obersten Gericht hingewiesen.<sup>25</sup> Hierbei handelt es sich aber keineswegs um eine Situation, die nur in Südosteuropa anzutreffen ist. Eine im Auftrag der Europäischen Kommission von der Kommission für die Effizienz der Justiz des Europarats durchgeführte Studie stellte beispielsweise fest, dass die durchschnittliche Dauer von Zivil-, Handels-, Verwaltungs- oder Vollzugsverfahren in Bulgarien sogar niedriger ist als in vielen westlichen EU-Mitgliedstaaten, auch Rumänien wies ein besseres Ergebnis als konsolidierte Demokratien wie Schweden oder Frankreich auf. Zudem lag die Anzahl anhängiger Verfahren pro 100 Einwohner sowohl in Bulgarien als auch in Rumänien unterhalb des EU-Durchschnitts.<sup>26</sup>

## SCHUTZ DER GRUNDRECHTE – THEORIE UND PRAXIS

Trotz der Verankerung umfassender Grundrechtskataloge in den Verfassungen der Länder der Region werden diese nach Einschätzung der Europäischen Union, aber auch von Menschenrechtsorganisationen nicht umfassend und überall respektiert. Die EU-Kommission monierte insbesondere die fortbestehende Diskriminierung ethnischer und sozialer Minderheiten.<sup>27</sup> Tatsächlich sind nicht nur diskriminierende Einstellungen gegenüber benachteiligten Gruppen wesentlich stärker verbreitet als in anderen Teilen Europas – auch die

**Diskriminierende Einstellungen gegenüber benachteiligten Gruppen sind stärker verbreitet als anderswo in Europa. Politische Eliten zeigen oft wenig Bereitschaft, sich für die Rechte von Minderheiten einzusetzen.**

23 | Europäische Kommission, *Bosnia and Herzegovina 2012 Progress Report*, Staff Working Document (2012) 335 final, 14.

24 | Freedom House, *Freedom in the World Report 2013. Bosnia and Herzegovina*, <http://freedomhouse.org/report/freedom-world/2013/bosnia-and-herzegovina> [04.07.2013].

25 | Europäische Kommission, *Albania 2012 Progress Report*, Staff Working Document (2012) 334 final, 13.

26 | European Commission for the Efficiency of Justice, *The functioning of judicial systems and the situation of the economy in the European Union Member States*, CEPEJ, Straßburg, 15.01.2013.

27 | Europäische Kommission, Fn. 4, 6.

politischen Eliten zeigen oft wenig Bereitschaft, sich für die Rechte von Minderheiten einzusetzen. Bezogen auf ethnische Minderheiten speist sich diese Haltung auch aus dem Misstrauen gegenüber Bevölkerungsgruppen, die nicht der Titulnation angehören und denen vielfach Illoyalität gegenüber dem Staat unterstellt wird.<sup>28</sup>

Die Diskriminierung ethnischer Minderheiten ist insbesondere in Teilen Ex-Jugoslawiens ein schwerwiegendes Problem. Zwar sieht die Europäische Kommission in Bosnien und Herzegowina keine generelle, auf der ethnischen Zugehörigkeit beruhende Diskriminierung, sie stellt diesbezüglich jedoch erhebliche Probleme im Hinblick auf Rückkehrer fest.<sup>29</sup> Die Organisation Freedom House kommt darüber hinaus zu der Einschätzung, dass Angehörige einer bestimmten ethnischen Gruppe in Bosnien und Herzegowina außerhalb der Gebiete, in denen sie die Mehrheit stellen, Benachteiligungen auf dem Arbeitsmarkt, bei der Wohnungssuche oder bei der Inanspruchnahme von sozialen Dienstleistungen ausgesetzt sind.<sup>30</sup> Diese Einschätzung wird vom US-Außenministerium,<sup>31</sup> dem Komitee für die

**Die Verfassung, die auf dem Dayton Agreement beruht, beschränkt den Zugang zu Ämtern und Mandaten auf Bosniaken, Serben und Kroaten.**

Eliminierung von Rassendiskriminierung des Europarates<sup>32</sup> und der NRO Human Rights Watch geteilt.<sup>33</sup> Die Verfassung, die auf dem Dayton Agreement beruht, beschränkt den Zugang zu Ämtern und Mandaten bzw. deren Aufteilung im Staatspräsidium und zur parlamentarischen Kammer der Völker. Dies stellt nach einem Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte einen Verstoß gegen die Europäische Menschenrechtskonvention dar. Zwar wäre eine Neuordnung der Machtverhältnisse zwischen Bosniaken, Kroaten und Serben politisch

28 | Will Kymlicka, „Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe“, in: ders. und Magda Opalski (Hrsg.), *Can Liberal Pluralism be Exported? Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe*, 65 f.

29 | Europäische Kommission, Fn. 23, 20.

30 | Freedom House, Fn. 24.

31 | Außenministerium der USA, „Bosnia and Herzegovina 2012 Human Rights Report“, <http://www.state.gov/documents/organization/204478.pdf> [04.07.2013].

32 | Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz, *ECRI Report on Bosnia and Herzegovina*, CRI (2011) 2, Europarat, Straßburg, 2011.

33 | Human Rights Watch, *Second Class Citizens. Discrimination Against Roma, Jews, and Other Minorities in Bosnia and Herzegovina*, o.O., 2012.

äußerst heikel – deshalb kann die Tatsache, dass es keinen politischen Willen zu einer Änderung der jetzigen Verfassungslage gibt, auch nicht unbedingt als eine Befürwortung von Diskriminierung interpretiert werden.<sup>34</sup> Für den europäischen Weg des Landes dürfte es dennoch unumgänglich sein, dem Urteil des Gerichts in Straßburg Rechnung zu tragen.

In Mazedonien – wo nach dem Rahmenabkommen von Ohrid 2001 großflächige interethnische Auseinandersetzungen ausgeblieben sind – bleiben die Beziehungen zwischen der slawischen Bevölkerungsmehrheit und der albanischen Minderheit spannungsgeladen. Im März 2012 etwa wurden 14 Menschen bei interethnischen Unruhen in Skopje und Tetovo verletzt.<sup>35</sup>

Die Situation der Roma ist in vielen Ländern der Region prekär. Beispiele für ihre soziale Benachteiligung sind zahlreich. So verwies Amnesty International im *Amnesty Report 2013* für Serbien darauf, dass im April 2012 etwa 1.000 Roma aus einer Siedlung in Belgrad vertrieben wurden – auf Anordnung der Stadtverwaltung. Als die Europäische Kommission daraufhin anbot, die Finanzierung für den Bau von Wohnungen für die vertriebenen Roma zu übernehmen, schlug die Stadtverwaltung vor, die Neubauten an isolierten Stellen zu errichten, wodurch eine faktische ethnische Trennung entstehen sollte.<sup>36</sup> In Rumänien, dem Land mit der größten Roma-Gemeinschaft, war der Bürgermeister der nordwestlichen Stadt Baia Mare bereits 2011 in die Schlagzeilen geraten, als er eine Roma-Siedlung von einer Mauer umringen ließ. 2012 veranlasste er die Zwangsumsiedlung von 150 Roma auf ein verseuchtes Gebiet eines geschlossenen Chemiewerkes.<sup>37</sup> Die soziale

34 | International Crisis Group, *Bosnia's Gordian Knot: Constitutional Reform*, Europe Briefing No. 68, Sarajevo, Istanbul und Brüssel, 12.07.2012, 1.

35 | Freedom House, *Freedom in the World Report 2013. Macedonia*, <http://freedomhouse.org/report/freedom-world/2013/macedonia> [04.07.2013].

36 | Amnesty International, *Amnesty Report 2013. The State of the World's Human Rights*, London, 2013, 228, <http://amnesty.de/jahresbericht/2013/serbien-einschliesslich-kosovo> [19.07.2013].

37 | Freedom House, *Freedom in the World Report 2013. Romania*, <http://freedomhouse.org/report/freedom-world/2013/romania> [04.07.2013].

Benachteiligung führt auch zu einer Unterrepräsentierung der Roma in den Verfassungsorganen der Länder Südosteuropas. So sitzen in Rumänien nur zwei Roma in der Abgeordnetenversammlung.

Antisemitische Einstellungen sind auch in Südosteuropa verbreitet. Judenfeindliche Äußerungen von Politikern werden toleriert und bleiben in aller Regel politisch folgenlos. Ein führender rumänischer Politiker stellte öffentlich den Holocaust in Abrede. Sein Parteivorsitzender forderte ihn daraufhin nicht zum Rücktritt auf, sondern empfahl lediglich den Besuch des Holocaust-Museums in Washington. Viele jüdische Gemeinden klagen über die Tradierung antisemitischer Stereotype und über die Ausblendung der Beteiligung von Teilen der lokalen Bevölkerung an der Judenverfolgung während des zweiten Weltkriegs.

Homophobie ist in Südosteuropa weit verbreitet und LGBT-Personen (*Lesbian, Gay, Bisexual and Transgender Persons*) werden auch in Ländern mit umfassenden Antidiskriminierungsgesetzen benachteiligt. Die EU-Kommission hat wiederholt das Verbot von „Gay Pride Paraden“ in Serbien kritisiert, in der autonomen Region Gagausien in Moldau sind diese gesetzlich verboten. Homophobe Äußerungen von Politikern bleiben immer wieder politisch folgenlos, der *Amnesty Report 2013* gibt dafür Beispiele etwa aus Albanien und Mazedonien.<sup>38</sup> In Moldau konnte das Verbot der Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung nur in arbeitsrechtlichen Fragen durchgesetzt werden, und auch dies nur gegen heftige Widerstände der kommunistischen Opposition und der orthodoxen Kirche. Letztere fordert die Aufhebung des Antidiskriminierungsgesetzes.<sup>39</sup>

Auch Menschen mit Behinderungen erfahren Diskriminierungen – dabei handelt es sich generell nicht nur um eine gezielte Benachteiligung, sondern um das weitgehende

38 | Amnesty International, Fn. 36, 20 und 165, <http://amnesty.de/jahresbericht/2013/mazedonien> [19.07.2013].

39 | Sinodul Bisericii Ortodoxe din Moldova (Synode der orthodoxen Kirche in der Republik Moldau), „Adresarea Sinodului Bisericii Ortodoxe din Moldova către autoritățile de vârf ale țării, pentru modificarea Legii anti-discriminare“, offener Brief an Nicolae Timofti, Präsident der Republik Moldau, u.a., Chișinău, 19.05.2013, <http://mitropolia.md/adresarea-sinodului-bisericii-ortodoxe-din-moldova> [04.07.2013].

Fehlen von Infrastruktur, die eine Mitwirkung am öffentlichen Leben ermöglichen würde. Die problematische Lage der Gewährung von Menschen- und Minderheitenrechten erfordert starke Institutionen, die den Schutz dieser Rechte durch die Staatsgewalt mit Nachdruck einfordern bzw. durchsetzen können. Die EU-Kommission fordert in diesem Zusammenhang, dass „nationale Menschenrechtsinstitutionen wie Ombudspersonen erheblich gestärkt werden [müssen], ebenso wie die Strafverfolgungsbehörden, die für Delikte wie Hassverbrechen und geschlechtsbezogene Gewalt zuständig sind.“<sup>40</sup> Vakanzten bei der Besetzung dieser Ämter sind in diesem Zusammenhang besonders problematisch. So blieb dieses Amt in Albanien zwischen März 2010 und Dezember 2011 unbesetzt, weil sich die Parteien im Parlament nicht auf einen konsensfähigen Kandidaten einigen konnten.<sup>41</sup> Auch in Bosnien und Herzegowina blieb die entsprechende Stelle zeitweilig vakant. In Rumänien wurde der Ombudsmann im Sommer 2012 vom Parlament abgesetzt. Dies stand aber nicht im Zusammenhang mit der Wahrung von Menschen- oder Grundrechten. Offensichtlich sollte so verhindert werden, dass der Ombudsmann Klagen beim Verfassungsgericht gegen mehrere Eilverordnungen im Zusammenhang mit dem Amtsenthebungsverfahren gegen Präsident Basescu einlegen konnte. Die Venedig-Kommission empfahl jedoch im Dezember 2012, die Unabhängigkeit des Ombudsmanns in Rumänien auch angesichts dessen herausragender Stellung im Hinblick auf den Schutz von Menschenrechten zu stärken.<sup>42</sup>

#### **FAZIT: UNTERSTÜTZUNG DURCH MONITORINGS**

Die vorstehende Darstellung ist episodenhaft und erhebt daher keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Sie zeigt Fortschritte auf, die ohne die Mitgliedschaft in der Europäischen Union oder den angestrebten Beitritt wohl nicht denkbar wären. Gleichzeitig wird deutlich, dass der Weg zu konsolidierten Rechtsstaaten westlichen Typs noch lange nicht abgeschlossen ist. Zu bedenken ist, dass die Staaten

40 | Europäische Kommission, Fn. 2, 5.

41 | Außenministerium der USA, „Albania 2012 Human Rights Report“, <http://www.state.gov/documents/organization/204464.pdf> [04.07.2013].

42 | Europäische Kommission für Demokratie durch Recht, Fn. 16, 17.

in Südosteuropa aus historischen Gründen über keine gemeinsame Rechtskultur verfügen, ein einheitliches Lösungsmuster für die bestehenden Probleme gibt es daher nicht. Entscheidend für das Gelingen künftiger Reformen wird sein, ob es in den Ländern Südosteuropas einen starken politischen Willen gibt, die Schlüsselprobleme energisch anzugehen.

Die Unterstützung im Rechtsstaatsbereich kann sich daher in dieser Region niemals auf technische Hilfestellung beschränken. Auf jeden Fall wird es auch in absehbarer Zukunft des Engagements der westlichen Staatengemeinschaft bedürfen, um die Reformprozesse im Justizwesen zu begleiten – auch durch regelmäßige Monitorings. Dabei wäre es hilfreich, das in diesem Jahr eingeführte EU Justice Scoreboard auf die Beitrittskandidaten auszuweiten, zumal dieser erste Versuch einer vergleichenden Bewertung der Leistungsfähigkeit europäischer Rechtssysteme auf der Erkenntnis beruht, dass „Unzulänglichkeiten nationaler Justizwesen [...] nicht nur ein Problem für einen einzelnen Mitgliedstaat sind, sondern das Funktionieren des Binnenmarktes und, allgemeiner, der gesamten EU beeinträchtigen können“.<sup>43</sup> Da es sich hierbei jedoch um ein ausschließlich auf technische Aspekte beschränktes Analyseraster handelt, bleibt ein umfangreiches rechtspolitisches Monitoring, vor allem durch die Berichte der Europäischen Kommission, weiterhin unerlässlich, um nachhaltige Reformen zu bewirken.

43 | Europäische Kommission, *The EU Justice Scoreboard. A Tool to Promote Effective Justice and Growth* (= Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions), COM (2013) 160 final, Brüssel, 03/2013, 2.

# DEMOKRATIE OHNE PARTEIEN

## DIE PHILIPPINEN IN DER PATRONAGEFALLE

*Peter Köppinger*

Bei den Zwischenwahlen auf den Philippinen am 13. Mai 2013 haben erwartungsgemäß die Kandidaten der Präsidentenpartei (Liberale Partei) und der mit ihr verbündeten alten Patronageparteien NP und NPC am besten abgeschnitten und somit den dauerhaften Machtverlust der vorherigen Präsidentenpartei Lakas-Kampi bestätigt. Einmal mehr hat das Wahlsystem bei den landesweiten Senatorenwahlen fast ausschließlich bekannten Persönlichkeiten und Mitgliedern vermöglicher Familien die Chance zur Kandidatur eröffnet, und auch die Wahlen zum Unterhaus und die lokalen Wahlen wurden von politischen Clans und Dynastien dominiert. Stimmenkauf und Kontrolle der Stimmabgabe in den Wahllokalen machten die Wahlen vielfach zur Farce.

Vor dem Hintergrund der aus der Kolonialzeit ererbten Patronagesysteme mit der engen Verknüpfung von wirtschaftlicher und politischer Macht auf allen staatlichen Ebenen wurden die zentralen Probleme des Landes – verfestigte Armut großer Teile der Bevölkerung, vermachete und geschlossene Märkte, alltägliche Gewalt, nicht funktionierender Rechtsstaat – auch von der Administration des jetzigen, als Reformler angetretenen Präsidenten nicht wirksam angegangen. Größtes Hindernis für die Entwicklung und politische Umsetzung von Reformperspektiven ist das Fehlen programmorientierter Mitgliederparteien als notwendige Akteure in einer funktionierenden Demokratie. Wachsende Frustration in der Bevölkerung sowie allgemeiner Leidensdruck unter diesem System bis in die miteinander konkurrierenden politischen Dynastien hinein angesichts der Unsummen an Mitteln, die für Stimmenkäufe und Machterhalt aufzubringen sind, eröffnen aber Chancen, um das Land aus seiner Sackgasse herauszuführen.



Dr. Peter Köppinger ist Leiter des Auslandsbüros der Konrad-Adenauer-Stiftung in Manila.

Dazu bedürfte es eines modernen Parteiengesetzes, des Erfolgs neu entstehender genuin-demokratischer Parteien und Reformen der Verfassung.

### **WAHLEN 2013 – DIE AUSGANGSLAGE**

Am 13. Mai fanden auf den Philippinen landesweit Kommunalwahlen und Wahlen zum nationalen Parlament statt. Gewählt wurden zwölf der 24 Senatoren für eine Amtszeit von sechs Jahren. Für jeweils drei Jahre gewählt wurden die 291 Mitglieder des Abgeordnetenhauses (zweite Kammer des nationalen Parlaments), 81 Provinzgouverneure (einschließlich des Gouverneurs der Autonomen Region Muslim Mindanao), 1.634 Stadt- und Gemeindebürgermeister sowie mehr als 15.000 örtliche Ratsmitglieder. Nicht zur Wahl standen der Präsident und der Vizepräsident des Landes sowie weitere zwölf Senatoren, die 2010 gewählt worden waren.

Angesichts der übermächtigen Stellung des Präsidenten im philippinischen präsidentialen Regierungssystem hatten diese Wahlen nur begrenzte Bedeutung für die politische Entwicklung des Landes. Da der Präsident aufgrund der philippinischen Verfassung jeweils nur für eine Wahlperiode von sechs Jahren gewählt werden darf, konzentrierte sich die Aufmerksamkeit der Medien darauf, wie die Lager potenzieller Präsidentschaftskandidaten für 2016 in den Wahlkämpfen abschnitten.

Als Favorit für die Präsidentschaftswahlen wird derzeit der 70-jährige Vizepräsident Jejomar „Jojo“ Binay gehandelt, dessen Zustimmungswerte in der Bevölkerung noch höher liegen als die des populären Präsidenten Benigno „Noy-noy“ Aquino. Binay hatte 2010, verbündet mit dem ehemaligen Präsidenten Estrada, die von der Präsidentschaftswahl unabhängige Wahl zum Vizepräsidenten überraschend gegen den Vorsitzenden der Liberalen Partei, Mar Roxas, gewonnen. Für die Wahlen 2013 bildete er eine Koalition aus der in den 1980er Jahren einflussreichen, zwischenzeitlich aber kaum mehr sichtbaren PDP-Laban und der PMP des ehemaligen Präsidenten Estrada, der sich auch der einflussreiche 86-jährige Senatspräsident Juan Ponce Enrile anschloss. Die von ihnen gemeinsam geführte United Nationalist Alliance (UNA) versuchte, zur Vorbereitung der

Präsidentschaftskandidatur von Binay 2016 möglichst viele aussichtsreiche Kandidaten in die Senats-, Unterhaus- und Kommunalwahlen 2013 zu schicken. Damit sollte ein Gegengewicht zu der von Präsident Aquino gebildeten Allianz der drei traditionellen Parteien NP, NPC und Liberale Partei geschaffen werden, die wiederum die Ausgangsposition für den noch nicht bekannten Präsidentschaftskandidaten der Liberalen Partei (oder der mit ihnen verbündeten Parteien) im Jahr 2016 möglichst günstig gestalten soll. Da der populäre Präsident Aquino 2016 nicht mehr kandidieren darf und seine Popularität wegen des geringen Ansehens der traditionellen Patronageparteien in der Bevölkerung nicht automatisch auf einen liberalen Präsidentschaftskandidaten übertragbar ist, sieht man solche Allianzen von reichen Parteien mit gut funktionierenden Wahlkampforganisationen als effektivste Möglichkeit, den Verbleib an der Macht zu sichern.

**Da der populäre Präsident Aquino 2016 nicht mehr kandidieren darf, sieht man Allianzen von reichen Parteien mit gut funktionierenden Wahlkampforganisationen als effektivste Möglichkeit, den Verbleib an der Macht zu sichern.**

### **IM FOKUS DER ÖFFENTLICHKEIT: TEAM „PINOY“ GEGEN TEAM UNA BEI DEN SENATSWAHLEN**

Vor diesem komplexen Hintergrund ist verständlich, dass der Wahlkampf 2013 um die zwölf Senatorenposten in den Medien in erster Linie als Kampf des „Teams UNA“ gegen das „Team Pinoy“ (Spitzname des Präsidenten) dargestellt wurde. Neun der jetzt gewählten zwölf Senatoren gehörten dem „Team Pinoy“ an, während drei der UNA-Kandidaten gewählt wurden – darunter die Tochter von Vizepräsident Binay und ein Sohn des früheren Präsidenten Estrada. Das klingt nach deutlicher Dominanz der Allianz des Präsidenten, darf aber nicht überinterpretiert werden. Denn die liberale Partei des Präsidenten konnte von ihren drei Kandidaten nur einen durchbringen – einen Neffen des Präsidenten. Vier der neun Gewinner aus dem „Team Pinoy“ kommen von den Partnern NP und NPC, sie haben nur lockere Beziehungen zur Liberalen Partei. Vier sind Persönlichkeiten aus einflussreichen Familien, die entweder als Unabhängige angetreten sind oder kleinen Parteigruppen vorstehen und die sich – angesichts des politischen Gewichts des amtierenden Präsidenten – lieber seinem „Team“ als dem von Vizepräsident Binay angeschlossen haben.

**Angesichts des Fehlens von staatlicher Parteienfinanzierung können sich fast nur Mitglieder besonders vermögender Familien oder reiche Medienpersönlichkeiten erfolgreich um einen Senatssitz bewerben.**

Da die Senatoren landesweit gewählt werden und die finanzielle Unterstützung für einen solchen Wahlkampf – der bei 95 Millionen Einwohnern mindestens zehn Millionen Euro kostet – durch Parteien, denen sie möglicherweise angehören, angesichts des Fehlens von zahlenden Mitgliedern und staatlicher Parteienfinanzierung nur rudimentär ist, können sich fast nur Mitglieder besonders vermögender Familien oder reiche Schauspieler und Medienpersönlichkeiten erfolgreich um einen Senatssitz bewerben. Zwölf der 16 Senatskandidaten mit den meisten Stimmen gehören solchen politischen Dynastien an oder sind reiche, landesweit bekannte Medienpersönlichkeiten.

### **ERGEBNISSE DER UNTERHAUSWAHLEN UND PROVINZWAHLEN IM VERGLEICH ZU 2007 UND 2010<sup>1</sup>**

Bei den Ergebnissen der Wahlen zum Unterhaus siegten in 107 der Einerwahlkreise, in denen nach einfachem Mehrheitswahlrecht entschieden wird, Kandidaten der Liberalen Partei. Auf die mit ihnen für die Senatswahlen verbündeten Parteien NPC und NP, die auf örtlicher Ebene teilweise eigene Kandidaten gegen die Liberale Partei aufstellten, entfielen 40 bzw. 19 direkt gewählte Mitglieder des Abgeordnetenhauses. Dem stehen nur acht gewählte Mitglieder der UNA sowie 42 Mitglieder kleinerer Parteien oder Unabhängige gegenüber.

Neben den 229 Direktmandaten werden bis zu 58 weitere Unterhausabgeordnete über landesweite Parteilisten nach dem Proportionalssystem ins Unterhaus gewählt. Diese Parteilisten dürfen nicht mit den Parteien verbunden sein, die in den Wahlkreisen Kandidaten aufstellen, und sollen Sektoren oder marginalisierte Bevölkerungsgruppen repräsentieren. Von mehr als 200 Antragstellern wurden 131 Listen zugelassen und auf den Wahlzetteln ausgedruckt. Maximal drei Abgeordnete pro Liste können gewählt werden – unabhängig davon, wie viele Prozentpunkte eine Liste auf sich vereinigen kann. In diesem unübersichtlichen und chaotisch organisierten System dominierten wie in den

1 | Alle hier dargestellten Zahlen beruhen auf den auf der Webseite der staatlichen Wahlkommission am 06.06.2013 veröffentlichten Ergebnissen der Wahlen, <http://2013election.results.comelec.gov.ph> [23.07.2013].

vergangenen Jahren linke Gruppen, Regionalgruppen und „Ein-Thema-Parteien“. Die meisten Stimmen scheint dieses Mal die „Buhay“-Parteiliste erhalten zu haben, die von einer charismatischen katholischen Bewegung getragen wird und sich für den absoluten Schutz des Lebens und gegen die Liberalisierung von Eherecht und Abtreibung einsetzt. Endgültige Ergebnisse sind aber auch viele Wochen nach den Wahlen noch nicht bekanntgegeben worden. Zusätzlich zu dem Problem zahlreicher, trotz elektronischer Stimmauszählung noch nicht verbindlich festgestellter Ergebnisse in vielen Wahlbezirken ist der gesamte Auszählungsprozess der Parteilistenergebnisse derzeit durch mehrere einstweilige Verfügungen des Obersten Gerichtshofs gegen Entscheidungen der Staatlichen Wahlkommission zur Disqualifizierung verschiedener Parteilisten blockiert.

Tabelle 1

**Zahl der in Wahlkreisen gewählten Mitglieder des Abgeordnetenhauses pro Partei**

| Partei/Allianz                                       | 2007 | 2010 | 2013 |  |
|--|------|------|------|--|
| Lakas-Kampi CDM                                      | 105  | 107  | 13   | Präsidentenpartei bis 2010   |
| Liberaler Partei (LP)                                | 13   | 47   | 107  | Präsidentenpartei nach 2010  |
| NPC  | 18   | 29   | 40   | Allianz mit LP auf nationaler Ebene ab 2013  |
| NP   | 6    | 26   | 19   | Allianz mit LP auf nationaler Ebene ab 2013  |
| PMP  | 1    | 6    | 0    | (in UNA) ab 2013 Teil von UNA  |
| PDP-Laban  | 3    | 2    | 0    | (in UNA) teilweise ab 2013 in UNA integriert   |
| UNA  | 0    | 0    | 8    | seit 2012 Allianz von PMP und PDP-Laban – mit Ausnahme des PDP-Laban-Parteivorsitzenden Senator Pimentel |
| NUP  | 0    | 0    | 24   | 2010 gegründet von ehemaligen LAKAS-KAMPI-Abgeordneten   |
| Sonstige kleine oder lokale Parteien und Unabhängige |      |      | 18   |  |

Auf der Ebene der Provinzgouverneure ergibt sich ein ähnliches Bild wie im Abgeordnetenhaus (Tabelle 2). Bei den Bürgermeisterwahlen für die 122 Städte und 1.512 Gemeinden des Landes konnte nach den bisher verkündeten Ergebnissen in 1.571 Kommunen die liberale Partei 634 Gewinne verzeichnen, 254 entfielen auf die NPC, 167 auf die NP, 165 auf die UNA und die in ihr vereinten PMP und LDP Laban, 114 auf die NUP und nur noch 41 auf Lakas-Kampi CMD.

Tabelle 2

**Zahl der gewählten Provinzgouverneure pro Partei**

| Partei/Allianz                                       | 2007 | 2010 | 2013       |  |
|--|------|------|------------|--|
| Lakas-Kampi CDM                                      | 44   | 42   | 1          | Präsidentenpartei bis 2010   |
| Liberale Partei (LP)                                 | 9    | 10   | 36         | Präsidentenpartei nach 2010  |
| NPC  | 10   | 11   | 14         | Allianz mit LP auf nationaler Ebene ab 2013  |
| NP   | 0    | 9    | 8          | Allianz mit LP auf nationaler Ebene ab 2013  |
| PMP  | 2    | 2    | 0 (in UNA) | ab 2013 Teil von UNA   |
| PDP-Laban  | 0    | 0    | 1          | teilweise ab 2013 in UNA integriert  |
| UNA  | 0    | 0    | 3          | seit 2012 Allianz von PMP und PDP-Laban – mit Ausnahme des PDP-Laban-Parteivorsitzenden Senator Pimentel |
| NUP  | 0    | 0    | 8          | 2010 gegründet von ehemaligen LAKAS-KAMPI-Abgeordneten   |
| Sonstige kleine oder lokale Parteien und Unabhängige | 15   | 6    | 10         |  |

**BESTÄTIGUNG DER STARKEN POSITION DES PRÄSIDENTEN – KEINE POLITISCHEN VERÄNDERUNGEN**

Bei der Bewertung dieser Ergebnisse ist zu berücksichtigen, dass Kandidaten in den traditionellen philippinischen Parteien, die – finanziert durch einen oder wenige reiche Patrone – nur zur Wahlkampfzeit aktiv sind, Parteizugehörigkeit weitestgehend davon abhängig machen, wo

der größte persönliche Nutzen erwartet wird. Dies führt zu Parteiwechseln von gewählten Abgeordneten vor allem im Repräsentantenhaus in großem Umfang – insbesondere im Anschluss an Präsidentenwahlen. So gehörten von 107 Unterhausabgeordneten, die 2010 für die Partei der damaligen Präsidentin, Lakas-Kampi CMD, ins nationale Parlament gewählt wurden, am Ende der dreijährigen Legislaturperiode nur noch weniger als 30 dieser Partei an. Die anderen waren in den Monaten nach der Wahl entweder zur Liberalen Partei des neu-gewählten Präsidenten gewechselt oder einer neu gegründeten Partei (der National Unity Party, NUP) beigetreten. Diese diente sich der Liberalen Partei als Koalitionspartner an, nachdem der neue Präsident deutlich gemacht hatte, dass er seine Vorgängerin, die weiterhin Lakas-Kampi kontrollierte, wegen Korruption und Wahlfälschung ins Gefängnis bringen werde. Die finanzielle Abhängigkeit der Unterhausabgeordneten vom Präsidenten liegt vor allem in der direkten Finanzierung ihrer „politischen“ Projekte aus dem Regierungshaushalt begründet (*pork barrels*). Diese lokalen Projekte, für die ein Unterhausabgeordneter im Durchschnitt rund eine Million Euro pro Jahr erhält, sind für die Wiederwahl wie auch für die „Refinanzierung“ der horrenden Wahlkampfkosten für sie von höchster Bedeutung.

**Die finanzielle Abhängigkeit der Unterhausabgeordneten vom Präsidenten liegt vor allem an der direkten Finanzierung ihrer „politischen“ Projekte aus dem Regierungshaushalt.**

Ein vergleichbares Bild ergibt sich bei der finanziellen Abhängigkeit der großen Mehrzahl aller Provinzen, Städte und Gemeinden von Mitteln der nationalen Regierung. Hieraus folgt eine ähnliche Tendenz: Auch Persönlichkeiten, die sich grundsätzlich gute Wahlchancen für solche örtlichen Positionen ausrechnen, lassen sich am liebsten als Kandidaten der „Präsidentenpartei“ aufstellen oder wechseln spätestens nach den Wahlen zu dieser Partei über.

Politisch haben die Wahlen sowohl im Senat als auch im Abgeordnetenhaus und auf kommunaler Ebene erwartungsgemäß eine Bestätigung der starken Position des Präsidenten gebracht. Größere Veränderungen in der politischen Szene oder eine stärkere Unterstützung möglicher Reformprojekte für die nächsten drei Jahre sind damit aber nicht verbunden. Denn das Abgeordnetenhaus war ohnehin fest unter der Kontrolle des Präsidenten, und die für sechs Jahre gewählten Senatoren werden auch weiterhin vornehmlich

ihren eigenen thematischen und persönlichen Interessen folgen. Sie werden außerdem bereits anfangen, sich auf den nächsten Präsidenten einzurichten – auch wenn sie der lockeren und zum Teil durch erhebliche Spannungen gekennzeichneten Wahlallianz des Präsidenten angehören.

Die UNA hat ihr Ziel, mit einer Demonstration der Stärke die Ausgangsposition für die Präsidentschaftskandidatur Jojo Binays in 2016 zu festigen, nicht erreicht. Ein Ergebnis dieser Wahl ist die Bestätigung des Endes der „Ära Lakas-Kampi“, die seit 1992 das politische Leben auf den Philippinen mit einer kurzen Unterbrechung von 1998 bis 2001 dominiert hatte, und ihre Ablösung durch die Liberale Partei. Für 2016 ist ein erneutes Erstarken von Lakas und Kampi, die sich inzwischen formell wieder getrennt haben, nicht zu erwarten – zumal ein aussichtsreicher Präsidentschaftskandidat aus ihren Reihen nicht in Sicht ist. Wie sich die vornehmlich aus ehemaligen Lakas-Kampi-Politikern rekrutierte NUP, die immerhin mit 24 Unterhausabgeordneten und acht Provinzgouverneuren aus den Wahlen hervorgegangen ist, in Zukunft orientieren wird, bleibt abzuwarten.



Vizepräsident Jejomar Binay: Die UNA hat ihr Ziel, mit einer Demonstration der Stärke die Ausgangsposition für die Präsidentschaftskandidatur Binays in 2016 zu festigen, nicht erreicht. |  
Quelle: © Rolex Dela Pena, epa, picture alliance.

In den Kommunalwahlen 2013 wurde – weitaus stärker als in vorhergehenden Wahlen – der Kauf von Stimmen und die Kontrolle der Stimmabgabe durch als Wahlbeobachter deklarierte Kontrolleure der Geldgeber bei der Stimmabgabe in den Wahllokalen selbst zum bestimmenden Phänomen

in der Mehrzahl der Städte und Gemeinden. Von freien und geheimen Wahlen kann vielerorts nicht mehr gesprochen werden.<sup>2</sup> Die Unsummen, die für den Stimmenkauf verausgabt wurden und die zum Teil bis zu einem durchschnittlichen Monatsgehalt pro gekauftem Wähler reichten, lasten nun als Hypothek auf vielen gewählten Vertretern, die sie nur über weiter verstärkte Korruption und Missbrauch der ihnen anvertrauten öffentlichen Gelder werden abtragen können.

**Die Unsummen, die für den Stimmenkauf ausgegeben wurden und die zum Teil bis zu einem durchschnittlichen Monatsgehalt pro gekauftem Wähler reichten, lasten nun als Hypothek auf vielen gewählten Vertretern.**

## **ZUSTAND DER PARTEIEN UND DES PARTEISYSTEMS AUF DEN PHILIPPINEN**

Der Begriff „Politische Partei“ hat auf den Philippinen einen ausgesprochen schlechten Klang. Politische Parteien gelten allgemein als Gruppen von Leuten, die versuchen, sich über – vielfach manipulierte – Wahlen politische Macht zu verschaffen und diese Macht dann zur Bereicherung oder zum persönlichen Vorteil zu nutzen. Sieht man sich die innere Verfassung der großen traditionellen Parteien an, so kommt man nicht umhin, ihnen die Qualifikation als demokratische politische Parteien im Sinne des üblichen internationalen Standards abzusprechen:

- Weder die NP als älteste philippinische Partei (gegründet 1907), noch die LP, die NCP, PMP, Lakas-Kampi, NUP oder PDP-Laban verfügen über zahlende Mitglieder.
- Mit Ausnahme der LP, die in einem vierseitigen, sehr allgemein gehaltenen Parteiprogramm einige Grundsätze zu notwendigen Reformen und liberaler Wirtschaftspolitik verkündet, hat keine der Parteien ein programmatisches Profil. Auch die PDP-Laban, 1982 als christdemokratische Partei links der Mitte gegründet und derzeit tief gespalten in die Anhänger des populistischen Vizepräsidenten Binay als Parteivorsitzenden und des als Senator wieder gewählten Sohns des ehemaligen Parteigründers Pimentel als Parteipräsident, hat ihr ehemaliges programmatisches Profil inzwischen verloren.

2 | Siehe z.B. „Comelec: Vote buying rampant“, *The Philippine Star*, 16.05.2013.

- Keine dieser Parteien mit Ausnahme kleiner Gruppen in der Liberalen Partei kennt regelmäßige Aktivitäten auf Orts- oder Kreisverbandsebene zwischen den Wahlkampfzeiten.
- Und in keiner dieser Parteien folgen die Willensbildung und insbesondere die Kandidatenaufstellung demokratischen Prinzipien. Es sind Parteien, die – finanziert oder dominiert von einem reichen Patron oder einem reichen Clan – ihre örtlichen und nationalen Kandidaten für die Wahlen nach zwei Kriterien aussuchen: Wird er vom Patron oder der Gruppe an der Spitze favorisiert? Und hat er Chancen zu gewinnen?

**Weder bieten die Parteien den Wählern inhaltlich-politische Optionen für ihre Wahlentscheidung noch sind sie ein Instrument, mit dem Bürger den Dialog mit den gewählten Vertretern führen können.**

Als Folge dieses Zustands der dominierenden traditionellen Parteien auf den Philippinen kann das Parteiensystem die wichtigsten Funktionen nicht wahrnehmen, die ihm in einer Demokratie zukommen: Weder bieten

die Parteien und ihre Kandidaten den Wählern inhaltlich-politische Optionen für ihre Wahlentscheidung noch sind sie zwischen den Wahlen ein Instrument, mit dem interessierte Bürger und Parteimitglieder ohne Wahlämter den Dialog mit den gewählten Vertretern führen, sie rechenschaftspflichtig halten und Einfluss auf die laufenden Entscheidungen der Parlamente und Regierungen auf örtlicher und nationaler Ebene nehmen können. Die vielfach politisch durchaus aktiven Gruppen der Zivilgesellschaft finden neben einzelnen Persönlichkeiten keine Partner im politischen Leben, über die sie ihre Vorstellungen effektiv in den politischen Entscheidungsprozess hineinbringen könnten.

Für die Gesamtausrichtung der Politik bedeutet dies, dass mittelfristige und langfristige Reformkonzepte kaum eine Chance haben, Schritt für Schritt realisiert zu werden, da es an den von einzelnen Personen und ihrem Verbleib im Amt unabhängigen politischen Akteuren – eben programmatisch profilierten politischen Parteien – mangelt, die solche Reformkonzepte dauerhaft verfolgen. Auch die Funktion der Heranbildung und Auslese von qualifizierten Führungskräften nehmen die Parteien nicht wahr, zumal die Patrone und Clans an der Spitze der Parteien auf nationaler Ebene bei der Auswahl der örtlichen Kandidaten sich meist mit den dominierenden Familien und Clans in den

jeweiligen Provinzen und Städten verbünden, um durch deren Geld und Einfluss sicherzustellen, dass ihre Kandidaten auch gewählt werden.

Die Wahlen von 2013 haben gezeigt, dass auch die liberale Partei, die sich gerne den Nimbus der Reformpartei gibt, keine Ausnahme von diesem System bildet. So hat sie zum Beispiel in der Autonomen Region Muslim Mindanao bei den Wahlen im Mai 2013 die reformorientierten Muslimgruppen weitgehend übergangen und überwiegend Kandidaten aus den örtlichen politischen Dynastien aufgestellt, die vorher schon mit der Administration von Präsidentin Gloria Macapagal Arroyo verbündet waren. In eben dieser Region hatte der Präsident 2011/2012 die völlig korrupten und von Rechtlosigkeit geprägten Strukturen durch die Einsetzung eines Übergangsparlaments und einer ebensolchen Verwaltung mit diesen Gruppen aufgebrochen.

#### **DER LEIDENSDRUCK WÄCHST – ZWISCHEN RESIGNATION UND HOFFNUNG**

Wo es nicht politische Konzepte und konkrete Lösungsvorschläge sind, die die Wahlentscheidung der Bürger maßgeblich beeinflussen, bleiben nur Persönlichkeiten. Dies gibt den reichen und wirtschaftlich dominierenden Familien in den Provinzen und Städten des Landes die Möglichkeit, mit ihren bekannten Namen und mit dem Geld, das sie in den Wahlkampf investieren können, fast überall die Wahlen zu dominieren. Im 15. Kongress von 2010 bis 2013 gehörten im Repräsentantenhaus mehr als 70 Prozent der Abgeordneten einer der ca. 180 nationalen oder lokalen politischen Dynastien an – mehr als je zuvor. Bei den Senatswahlen 2013, aber auch bei den parallel dazu stattfindenden Lokalwahlen hat sich der Einfluss der politischen Dynastien erneut verstärkt, was heftige, aber bislang wirkungslose Diskussionen in Zivilgesellschaft und Medien ausgelöst hat. In einer vielbeachteten empirischen Studie hat der Direktor des Policy Center beim angesehenen Asian Institute of Management, Ron Mendoza, nachgewiesen, dass es einen statistisch hoch relevanten Zusammenhang zwischen Armut und politischen Dynastien gibt: In den von politischen Dynastien regierten Provinzen, Städten und Gemeinden (oft stellt eine Familie

**Bei den Senatswahlen 2013 hat sich der Einfluss der politischen Dynastien erneut verstärkt, was heftige, aber bislang wirkungslose Diskussionen in Zivilgesellschaft und Medien ausgelöst hat.**

den Provinzgouverneur, den Unterhausabgeordneten, die Bürgermeister in den wichtigsten Städten und viele weitere Amtsträger) ist die Armutsquote deutlich höher als in anderen Kommunen und Regionen. Die Armen wählen die Vertreter dieser Familien, von denen sie sich traditionell Patronage erhoffen – Hilfe in Notsituationen angesichts des kaum vorhandenen staatlichen Sozialsystems, verbesserte Gesundheitseinrichtungen, zunehmend aber auch höhere Summen beim Stimmenkauf vor den alle drei Jahren stattfindenden Wahlen. Arbeitsplätze aber – und damit wirtschaftliche Unabhängigkeit der Wähler – werden in diesen von politischen Dynastien beherrschten Regionen kaum geschaffen.<sup>3</sup>

**An vielen Orten gibt es inzwischen nicht eine, sondern zwei, manchmal auch drei politische Dynastien, die mit enormem Mitteleinsatz Stimmen kaufen und um die begehrten politischen Ämter konkurrieren.**

Auf den ersten Blick hat es den Anschein, als ob dieser Teufelskreis aus Armut, Patronagesystemen und personalisierten Wahlen ohne echte politische Parteien in absehbarer Zeit kaum aufzubrechen sein wird. Aber unter der

Oberfläche gärt es. An vielen Orten gibt es inzwischen nicht eine, sondern zwei, manchmal auch drei politische Dynastien, die mit enormem Mitteleinsatz Stimmen kaufen und um die begehrten politischen Ämter konkurrieren, nachdem die Einführung der elektronischen Stimmauszählung die direkte Manipulation der Ergebnisse erschwert hat. Das System wird als Sackgasse empfunden, aus dem es ohne grundlegende Änderung keinen Ausweg mehr gibt. Nur so ist zu erklären, dass ein modernes Parteiengesetz im Februar 2013 in dem von politischen Dynastien beherrschten Abgeordnetenhaus mit großer Mehrheit verabschiedet wurde – ein Gesetz, das die politischen Parteien als Voraussetzung für die Teilnahme an Wahlen zu internen demokratischen Verfahren bei der Kandidatenauswahl, zu finanzieller Transparenz und programmatischer Profilierung verpflichtet, den Parteiwechsel in den Jahren nach dem Gewinn eines Wahlamtes unterbinden und die Patronagefinanzierung durch die Einführung einer staatlichen Parteienfinanzierung abschwächen wollte. Zwar wurde der Gesetzentwurf im Senat, wo er ebenfalls eine klare Mehrheit hatte, am Tag vor der zweiten und abschließenden dritten Lesung auf Druck des Präsidenten von der Tagesordnung genommen. Angesichts der allgemeinen Stimmung auch

3 | Ron Mendoza, „Inclusive growth“, Policy Center, Asian Institute of Management, Manila, 02/2013.

unter den politischen Eliten des Landes glauben Beobachter aber, dass das Gesetz gute Chancen hat, in den nächsten Jahren doch noch verabschiedet zu werden.

In den programmorientierten Kreisen der inzwischen allerdings von Opportunisten überschwemmten Liberalen Partei und bei den ihr nahe stehenden reformorientierten Teilen der Zivilgesellschaft wächst darüber hinaus die Sorge, dass im bestehenden System nach dem Ende der sechsjährigen Amtszeit von Präsident Aquino ein fast ausschließlich auf Populismus setzender Nachfolger das Land erneut in den Zirkel von offener Korruption und Rechtlosigkeit zurückführen könnte, den Aquino erklärtermaßen überwinden will. Beachtlich ist in diesem Zusammenhang, dass es in den Mai-Wahlen 2013 erstmalig einem Vertreter einer mitgliederbasierten Programmpartei gelungen ist, über ein Direktmandat in einem Wahlkreis ins Unterhaus einzuziehen. Rufus Rodriguez, Präsident der Anfang 2012 gegründeten Centrist-Democratic Party of the Philippines (CDP), gewann seinen Wahlkreis in Cagayan d'Oro mit rund 80 Prozent der Stimmen und wird sich im Kongress in den nächsten Jahren für eine grundlegende Reform des Parteiensystems und Wahlrechts einsetzen. Unter Experten und in den Medien, aber auch in großen Teilen der Zivilgesellschaft besteht weitgehend Konsens darüber, dass dies absolut notwendig ist. Nur so kann in Zukunft vermieden werden, dass insbesondere die Kommunalwahlen zu einer Farce verkommen.



Philippinische Wähler vor improvisierten Wahlstationen: Die Praxis des Stimmenkaufs ist weit verbreitet. | Quelle: © Rolex Dela Pena, epa, picture alliance.

Ein weiteres Signal dafür, dass Änderungen des bisherigen Systems in absehbarer Zeit denkbar sind, ist der Wortlaut der Rahmenvereinbarung zum Aufbau einer autonomen Region „Bangsamoro“ im muslimischen Teil Mindanaos, auf den sich die muslimische Rebellenorganisation MILF und die philippinische Regierung im Oktober 2012 geeinigt haben.<sup>4</sup> Dort heißt es ausdrücklich, dass die Regierung in dieser autonomen Region – anders als bisher im philippinischen Zentralstaat – auf der Grundlage des „ministeriellen“, sprich parlamentarischen Systems gebildet werden soll und dass das Wahlsystem die Bildung von genuinen Programmparteien fördern soll.

### **WAS WÄRE ZU ÄNDERN, UM DIE DEMOKRATIE FUNKTIONSFÄHIG ZU MACHEN?**

Neben der Einführung eines modernen Parteiengesetzes sind viele andere Reformschritte in der Diskussion, die dazu beitragen müssten, aus der von Oligarchen dominierten Fassadendemokratie<sup>5</sup> auf den Philippinen

**Es wäre sinnvoll, das Parteilistensystem für benachteiligte Gruppen bei den Wahlen in ein proportionales Element umzuwandeln. Dies würde die Möglichkeit eröffnen, unterschiedliche Bevölkerungsgruppen zu integrieren.**

ein funktionierendes demokratisches Gemeinwesen zu machen: Zum einen wäre es sinnvoll, das chaotische Parteilistensystem für benachteiligte „sektorale Gruppen“ bei den Wahlen zum Abgeordnetenhaus in ein allgemeines proportionales Element umzu-

wandeln, das programmorientierten Mitgliederparteien die Möglichkeit eröffnen würde, durch eigene Kandidatenlisten unabhängig von den in einzelnen Wahlkreisen dominierenden politischen Dynastien Einfluss auf die Kandidaten fürs Abgeordnetenhaus zu nehmen und dabei auch unterschiedliche Bevölkerungsgruppen zu integrieren. Zweitens würde die Verabschiedung und anschließende Umsetzung eines umfassenden Wettbewerbsgesetzes mit einem Schwerpunkt auf der Entflechtung und Kontrolle der zahlreichen nationalen und lokalen Monopole und Kartelle und einer dauerhaften Öffnung insbesondere der lokalen Märkte die

4 | Miriam Fischer und Atty Benedicto Bacani, „Ringen um Land und Identität – Der anhaltende Kampf der indigenen Bevölkerung im südwestlichen Mindanao“, *KAS-Auslandsinformationen*, 7/2013, 12.07.2013, Konrad-Adenauer-Stiftung, <http://kas.de/wf/de/33.34965> [18.07.2013].

5 | Siehe Reynato Puno, angesehener ehemaliger Präsident des Obersten Gerichtshofs, in *Transcending our democratic mediocrity*, Konrad-Adenauer-Stiftung, Manila 2010.

missbräuchliche Verknüpfung von politischen Wahlämtern mit wirtschaftlichen Interessen deutlich erschweren.

Durch eine Neuregelung der vielfach sehr attraktiven Vergütungs- und Aufwandsentschädigungsregelungen bei politischen Wahlämtern und insbesondere durch die Abschaffung der direkten Finanzierung von Projekten gewählter Abgeordneter aus öffentlichen Haushalten

könnten die bestehenden Anreize, politische Ämter vor allem als Mittel zur persönlichen Bereicherung anzustreben, stark reduziert werden. Schließlich wird auch seit vielen Jahren von einer Mehrzahl philippinischer

**Seit vielen Jahren wird von einer Mehrzahl philippinischer Experten und ausländischer Beobachter die Umwandlung des Präsidialsystems in ein parlamentarisches System gefordert.**

Experten und ausländischer Beobachter eine stärkere Regionalisierung des zentralistischen Staatsaufbaus und die Umwandlung des Präsidialsystems in ein parlamentarisches System gefordert, das nicht nur erheblich bessere Möglichkeiten zu einer effektiven Kontrolle der Exekutive bietet, sondern auch programmorientierten Parteien mehr Gewicht gegen die personalisierten Interessen der politischen Familien und Clans ermöglicht. Realistischerweise ist mit solch weit reichenden Reformen – insbesondere wenn sie Verfassungsänderungen voraussetzen – aber nur dann zu rechnen, wenn im Verlauf eines Prozesses der Heranbildung und Stärkung genuiner, auf Mitgliedern basierender Programmparteien politische Akteure entstanden sind, die solche Reformkonzepte auch mittelfristig effektiv im politischen Entscheidungsprozess verfolgen.

#### **WO LÄGEN DIE MEHRHEITEN BEI ECHTEN WAHLEN?**

Auch wenn in der derzeitigen Situation die Ergebnisse der Wahlen auf den Philippinen nicht als Gradmesser für die Zustimmung in der Bevölkerung zu politischen Konzepten oder einer grundlegenden langfristigen Orientierung gewertet werden können, lassen sich dennoch einige Schlüsse daraus ziehen, wie im Zuge der Heranbildung politischer Programmparteien die Mehrheiten aussehen könnten. Am ehesten sind hierfür die Ergebnisse der Senatorenwahlen und – teilweise – der Parteilistenwahlen relevant, bei denen die Einflüsse von Stimmenkauf und Patronagestrukturen örtlicher politischer Dynastien keine dominante Rolle spielen. Aus diesen Wahlergebnissen in den Wahlen 2010 und 2013 lässt sich absehen, dass sowohl

die sozialdemokratisch orientierte Akbayan-Partei als auch die linkssozialistisch/kommunistische Bayan Muna in der Bevölkerung Stimmenpotenziale von zehn bis 20 Prozent haben. Die zwei Senatorenkandidaten der beiden Parteien konnten ihre jeweiligen Ergebnisse erzielen, ohne einer der großen, bekannten Familien anzugehören und ohne als Schauspieler oder Medienpersönlichkeiten landesbekannt zu sein, wohl auch ohne in gleichem Maße wie die meisten anderen Senatskandidaten viele hundert Millionen Pesos in den landesweiten Wahlkampf investieren zu können. Auch in den Parteilistenwahlen, bei denen sich jeder Wähler zwischen mehr als hundert überwiegend regionalen Listen, Ein-Thema-Listen oder Listen von Berufsorganisationen entscheiden muss, erreichten sie Plätze unter den ersten fünf.

Vor dem Hintergrund der starken kulturellen und sprachlichen Vielfalt der Philippinen könnten in einem entstehenden System von Programmparteien auch Regionalparteien mit einer klaren regionalen Entwicklungsagenda eine wichtige Rolle spielen – ähnlich wie in Indien. Auch hierfür gibt es Hinweise bei den Ergebnissen der Parteilistenwahlen 2010 und 2013.

Angeichts der immer noch starken Bindung des überwiegenden Teils der philippinischen Bevölkerung an religiös vermittelte Werte (fast 80 Prozent der Bevölkerung sind katholisch, daneben gibt es andere starke christliche Gemeinschaften und eine bislang noch eher wertgebundene und nicht-fundamentalistische muslimische Minderheit) ist es wahrscheinlich, dass in einem System von Programmparteien auch eine oder mehrere wertgebundene Parteien der Mitte eine wichtige Rolle spielen würden. Ob die Liberale Partei mit ihrem eher wirtschaftsliberalen und antiklerikalen Ansatz diese Rolle spielen kann, ob die neugegründete Centrist Democratic Party of the Philippines (CDP) mit ihrem an der christlichen und muslimischen Soziallehre orientierten Programm in eine solche Rolle hineinwachsen kann oder ob im Laufe der nächsten Jahre noch andere perspektivreiche Gründungen von Programmparteien der Mitte erfolgen werden, bleibt abzuwarten.

In den vergangenen Jahren ist oft gefragt worden, wo eigentlich die Gründe für das Zurückfallen der Philippinen in der dynamischen Region Südostasien in ihrer wirtschaftlich-sozialen Entwicklung liegen. Das Land, das in den 1960er Jahren noch hinter Japan die Nummer zwei im Hinblick auf seine Wirtschaftskraft in Asien war, liegt jetzt beim Pro-Kopf-Einkommen weit hinter Korea, Taiwan, Malaysia und Thailand und wurde inzwischen auch von Indonesien überholt. Zwar haben sich in den letzten Jahren die Wachstumsraten deutlich verbessert, anders als in den anderen Ländern der Region schlägt sich das aber nicht im Rückgang von Arbeitslosigkeit und Armut nieder.

Auch heute noch leben 28 Prozent der rasch wachsenden Bevölkerung unterhalb der absoluten Armutsgrenze – fast unverändert seit dem Ende der Marcos-Diktatur 1986.<sup>6</sup> In der weltweiten „Doing Business“-Übersicht der Weltbank fielen die Philippinen trotz ihrer verbesserten Position in der „Korruptionsliste“ von Transparency International 2012 um weitere zwei Plätze zurück und rangieren jetzt auf Platz 138 von 183 Ländern.<sup>7</sup> Und im weltweiten *Global Tax Ranking* fielen sie im Jahr 2012 auf Platz 143 von 185 Ländern zurück, nachdem sie im Jahr 2011 noch auf Position 135 von 183 Ländern gestanden haben. Damit gehören sie inzwischen zu den Ländern in der Welt, in denen das Steuersystem am teuersten und am kompliziertesten ist.<sup>8</sup> Die Einkommensverteilung ist die ungleichste in der Region.<sup>9</sup> Bei den Auslandsinvestitionen bildet das Land prozentual ein Schlusslicht in der ASEAN-Gemeinschaft, gefolgt nur noch von Laos und Myanmar. Gleichzeitig rangieren die Philippinen ganz oben in den internationalen Listen zum Ausmaß an alltäglicher Gewalt und verbreiteter Rechtlosigkeit.

**In der weltweiten „Doing Business“-Übersicht der Weltbank fielen die Philippinen trotz ihrer verbesserten Position in der „Korruptionsliste“ von Transparency International 2012 um weitere zwei Plätze zurück.**

6 | Bericht zur Halbjahres-Pressekonferenz der Nationalen Statistikbehörde: *Philippine Daily Inquirer*, 23.04.2013.

7 | Weltbank, *Doing Business 2013. Smarter Regulations for Small and Medium-Size Enterprises*, Washington D.C., 2013, 3, <http://doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB13-full-report.pdf> [23.07.2013].

8 | Yahoo! News Philippines, 14.12.2012.

9 | Siehe u.a. Cielito Habito, *Philippine Daily Inquirer*, 04.03.2013. Habito war Minister an der Spitze der philippinischen Wirtschaftsplanungsbehörde.

Vieles spricht dafür, dass die Kombination von fortbestehenden kolonialen Patronagestrukturen, einem schwachen, von Oligarchen und politischen Dynastien kontrollierten Staat, stark eingeschränktem wirtschaftlichem Wettbewerb und dem Fehlen eines echten politischen Parteiensystems das Land in seine wirtschaftlich-soziale und politische Sackgasse geführt hat. Nach den schrecklichen Erfahrungen zur Zeit der Marcos-Diktatur ist dem Land der Weg zur Armutsbekämpfung und Modernisierung über ein autoritäres, aber entwicklungsorientiertes Regime verschlossen. In den anderen Staaten der Region mit Mehrparteiensystemen – Indonesien, Thailand, Malaysia, Kambodscha, neuerdings Myanmar und in Ansätzen jetzt auch Singapur – sind die dortigen politischen Parteien und Parteiensysteme zwar mit mancherlei Mängeln und Schwächen behaftet, nirgendwo sonst aber kann man, wie auf den Philippinen, ihren völligen Ausfall im Hinblick auf ihre Funktionen in einem demokratischen System konstatieren. Eine Demokratie ohne Parteien kann nicht funktionieren. Nur mit der Entwicklung eines echten und funktionsfähigen Parteiensystems haben die Philippinen eine Chance, aus ihrer Sackgasse herauszufinden.

Der Artikel wurde am 17. Mai 2013 abgeschlossen.



