

SYRIEN/IRAK  
LUCAS LAMBERTY  
HANNES PICHLER

Januar 2018

[www.kas.de](http://www.kas.de)  
[www.kas.de/syrien-irak](http://www.kas.de/syrien-irak)

## Föderalismus und Dezentralisierung im Irak: Praktiken, Institutionen und rechtliche Grundlagen

KAS, ATLANTIC COUNCIL UND IRIS VERANSTALTEN WORKSHOP MIT IRAKISCHEN REGIERUNGSVERTRETEREN, ABGEORDNETEN UND EXPERTEN

**Seit Jahren behindert das unausgewogene föderale System des Irak die effiziente und effektive Administration des Landes. Während die Region Kurdistan-Irak (KRI) lange als quasi-unabhängiger Staat agierte, litten die übrigen Provinzen ab 2005 unter einer Re-zentralisierung der politischen Macht in Bagdad. Nach der militärischen Niederlage des Islamischen Staates (IS) und dem kurdischen Unabhängigkeitsreferendum im September 2017, das den Irak an den Rand eines weiteren Bürgerkriegs gebracht hat, bedarf es mehr denn je einer Reform des irakischen Föderalismus, um den irakischen Staat zu stabilisieren. Am 28. und 29. Januar veranstalteten das KAS-Auslandsbüro Syrien/Irak, der Atlantic Council und das Institute for Regional and International Studies (IRIS) der Amerikanischen Universität von Sulaimaniya in Beirut einen Workshop über den verfassungsrechtlichen Rahmen und die Reformpotentiale des föderalen Systems. An dem Workshop nahmen hochrangige Vertreter der irakischen Regierung, mehrere irakische Parlamentsabgeordnete und Experten von irakischen, europäischen und amerikanischen Think-Tanks teil. Die Veranstaltung fand unter Chatham-House-Regeln statt.**

Nach Begrüßungsworten von Dr. Harith Hasan Al-Qarawee, Senior Fellow des Atlantic Council, und Lucas Lamberty, Research Fel-

low der KAS, diskutierte das erste Panel die Defizite und Reformpotenziale des Föderalismus im Irak und die Beziehungen zwischen der Zentralregierung und der kurdischen Regionalregierung. Ein Parlamentsmitglied argumentierte, dass der Föderalismus im Irak historisch tief verwurzelt sei und bis auf die osmanische Zeit zurückgehe. Nach dem Sturz des Saddam-Regimes im Jahr 2003 aber sei die neue Verfassung unpräzise formuliert worden und man habe es versäumt, klare Prinzipien eines föderalen Systems auszuarbeiten. Das Panel stimmte mit dieser Auffassung überein und ergänzte, dass der irakische Föderalismus die komplexe ethnische und konfessionelle Struktur im Land berücksichtigen müsse. Der Irak könne daher kein föderales Modell von anderen Staaten übernehmen, sondern müsse seine eigene Vision schaffen, die auch das kurdische Streben nach Autonomie und die historischen Erfahrungen der verschiedenen ethnisch-konfessionellen Gruppen respektiere.

Das zweite Panel befasste sich mit der politischen Ökonomie des irakischen Föderalismus. Einige Diskussionsteilnehmer argumentierten, dass die Aufsicht über die Förderung von Erdöl und Erdgas zwar bei der Zentralregierung in Bagdad liegen sollte, die Einnahmen davon jedoch allen Irakern zu Gute kommen und daher im ganzen Land verteilt werden sollten. Dementsprechend sollte die Zentralregierung ausgleichend und regulierend wirken und die wirtschaftliche Entwicklung in allen Provinzen fördern. Darüber hinaus wurde darauf hingewiesen, dass

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

## SYRIEN/IRAK

LUCAS LAMBERTY  
HANNES PICHLER

Januar 2018

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

[www.kas.de/syrien-irak](http://www.kas.de/syrien-irak)

für die wirtschaftliche Stabilität des Irak der Konflikt zwischen Bagdad und der Kurdischen Regionalregierung gelöst werden müsse. Bis heute belasten Misstrauen und Konkurrenz die Beziehungen zwischen Bagdad und Erbil und blockieren die Entwicklung einer gesamtstaatlichen Ökonomie, von der alle Teile des Landes profitieren würden. Das Gremium diskutierte zudem weitere Faktoren, die das Wachstum der irakischen Wirtschaft behindern. Neben der ethnisch-konfessionellen Spaltung, die sich auch in Wirtschaftsfragen widerspiegelt, destabilisieren nach Ansicht der Diskutanten insbesondere die Einflussnahme regionaler und internationaler Akteure, die Auswirkungen regionaler Krisen und die instabile Sicherheitslage in vielen Provinzen die irakische Wirtschaft.

### **Unklare Verfassungsgrundlage und Kompetenzaufteilung**

In der Diskussion über den verfassungsrechtlichen Rahmen des irakischen Föderalismus, der Gegenstand des dritten Panels war, argumentierte ein Parlamentsmitglied, dass es im Irak an einer klaren Gewaltenteilung mangle. Es gebe kein einheitliches Verständnis darüber, wie die Kompetenzaufteilung zwischen der Zentralregierung und den Provinzen institutionell geregelt ist. Das Panel stimmte darin überein, dass die fünfzig Artikel der Verfassung, die sich auf Föderalismus und Dezentralisierung beziehen, nicht umgesetzt wurden, während der Gesetzestext an sich mehrdeutig sei. Die irakische Verfassung sei zu weit gefasst und unklar formuliert, was die Implementierung des Föderalismus und der Dezentralisierung deutlich erschwere.

Das letzte Panel des ersten Konferenztages widmete sich schließlich der Lage in den umstrittenen Gebieten im Irak. Die Teilnehmer unterstrichen die Bedeutung von Kirkuk für die Stabilität des Irak und argumentierten, dass eine politische Formel ge-

funden werden müsse, um Konflikte zwischen den verschiedenen ethnischen und konfessionellen Gruppen in Kirkuk zu verhindern und die Spannungen zwischen Erbil und Bagdad abzubauen. Die Diskussions Teilnehmer waren sich jedoch einig, dass die Zentralregierung auch zukünftig nur bedingt zu Konzessionen gegenüber den Kurden bereit sein wird, da die Erdölvorkommen Kirkuks von herausragender Bedeutung für die irakische Wirtschaft sind.

Der zweite Konferenztag begann mit einer Debatte über die Beziehungen zwischen Bagdad und den Provinzen. Ein Mitglied des Ministerkomitees für die Beziehungen zu den Provinzen skizzierte die Beziehung auf institutioneller Ebene: Während das Komitee immer mehr Befugnisse übernehme, gebe es immer noch technische Probleme, die die Effektivität des Ausschusses und die Delegation von Kompetenzen von Bundes- auf Provinzebene behindere. Ein stellvertretender Gouverneur betonte, dass lokale Probleme auch auf Provinzebene angegangen und bewältigt werden sollten; dazu müsse die Zentralregierung jedoch ausreichend finanzielle Ressourcen zur Verfügung stellen. Bis heute mischten sich die Ministerien in die Provinzverwaltung ein und trügen so zur strukturellen Krise des Gesamtstaates bei. Das Panel betonte auch, dass die ethnisch-konfessionelle Spaltung im Land die Machtübertragung vom Zentrum an die Provinzen massiv behindere.

### **Misstrauen gegenüber Bagdad und die andauernde Präsenz von Milizen**

Die Verwaltung und der Wiederaufbau der vormals vom IS besetzten Gebiete wurden in der nächsten Sitzung diskutiert. Mehrere Diskussionsteilnehmer wiesen auf die Schwierigkeiten des Wiederaufbaus in der Provinz Ninawa hin: Diese habe von der Zentralregierung kaum finanzielle Unterstützung erhalten und nur 22 Prozent der Wiederaufbauprojekte im Irak würden bis-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

**SYRIEN/IRAK**

LUCAS LAMBERTY  
HANNES PICHLER

**Januar 2018**

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

[www.kas.de/syrien-irak](http://www.kas.de/syrien-irak)

lang in Ninawa implementiert. Darüber hinaus behinderten Streitigkeiten über Landbesitz und der Mangel an innergesellschaftlichem Vertrauen den Wiederaufbauprozess. Ein Diskussionssteilnehmer hob die Politisierung der irakischen Verfassung und Justiz hervor und argumentierte, dass im gegenwärtigen Umfeld keine effektive Regierungsführung möglich sei. Ein Parlamentsmitglied erläuterte den institutionellen Rahmen der Wiederaufbaumaßnahmen und erläuterte die aktuellen Strategien für den Wiederaufbau.

Das folgende Panel zu den Themen Sicherheit, Regierungs- und Kommunalbeziehungen argumentierte, dass die Unfähigkeit der Regierung, die Sicherheit in den Provinzen zu gewährleisten, das Misstrauen gegenüber dem irakischen Staat insgesamt verstärkte und den Raum für nicht-staatliche Akteure öffnete. Es wurde festgestellt, dass es im Irak keine konfessionsübergreifende Partei gibt, welche der Konfessionalisierung bestimmter politischer und sicherheitspolitischer Fragen entgegenwirken könnte. Das Panel stimmte überein, dass der Irak einen neuen Gesellschaftsvertrag benötige, in dem die Interessen des gesamten Landes und nicht jene bestimmter Gruppen dominierten. Darüber hinaus wurde die Rolle der Volksmobilisierungskräfte (die sogenannten al-Haschd asch-Schabi), die sich fast ausschließlich aus schiitischen Milizen zusammensetzen, innerhalb des irakischen Staates und der Gesellschaft diskutiert und deren Rolle in den bevorstehenden Wahlen erörtert.

**Bedarf an einer föderalen Vision, um Konflikte im Irak zu überbrücken**

Abschließend diskutierte der Workshop die Zukunft des Föderalismus und der Dezentralisierung im Irak. Ein Experte wies auf die Lehren aus dem kurdischen Unabhängigkeitsreferendum hin und argumentierte, dass interne kurdische Auseinandersetzungen und das Ausbleiben sowohl regionaler

als auch internationaler Unterstützung die Aussichten auf eine kurdische Unabhängigkeit auch in Zukunft einschränken werden. Darüber hinaus bezogen sich die Diskussionssteilnehmer auf die früheren föderalen Ansätze im Irak und deren Bedeutung für die Zukunft. Die Teilnehmer des Workshops waren sich einig, dass ohne eine klare Vision für einen föderalen Irak das Land durch die tief verwurzelte Spaltung und durch ausländische Einflussnahme weiterhin destabilisiert werden wird.

**Auftakt der Kooperation zwischen Atlantic Council und KAS im Irak 2018**

Der Workshop stellte den Auftakt der diesjährigen Kooperation zwischen dem Atlantic Council und dem KAS-Auslandsbüro Syrien/Irak im Hinblick auf eine Stabilisierung und nachhaltige Reform des irakischen Staates dar. Zwei weitere Veranstaltungen im Jahr 2018 werden sich mit den wirtschaftlichen Problemen im Irak – insbesondere der fehlenden Diversifizierung und den Defiziten des privaten Sektors – sowie der Sicherheitssektorreform – vor allem der Demilitarisierung von Milizen – beschäftigen. Die Zusammenarbeit ist Teil einer auf vier Jahre angelegten Irak-Initiative des Atlantic Councils, die auf eine Stärkung des politischen Systems, der wirtschaftlichen Entwicklung und der Zivilgesellschaft abzielt. Das KAS-Auslandsbüro arbeitete bereits seit 2016 in allen Teilen des Irak und führt Projekte in den Bereichen Rechtsstaatsförderung, politische Partizipation, innergesellschaftliche Aussöhnung und wirtschaftliche Reformen durch.