

Die Europäische Union und der Irak

Interesse verlangt Engagement

Volker Perthes

Seit Ende Juni 2004 bemüht sich die irakische Interimsregierung, die ihr übertragene Souveränität zu nutzen, um glaubhafte Staatlichkeit wiederherzustellen. Sie gibt dabei drei Arbeitsfeldern Priorität. Erstens und vor allem geht es um innere Sicherheit. Dies ist mittlerweile das mit Abstand wichtigste Anliegen der Iraker; der demonstrative Wiederaufbau von Elementen eines »starken Staates« ist deshalb populär. Zweitens versucht man der eigenen Bevölkerung zu zeigen, daß ein echter politischer Prozeß auf den Weg gebracht worden ist. Schon aus diesem Grund war es der irakischen Regierung wichtig, eine Nationalkonferenz, die zwar nicht alle, aber doch ein breites Spektrum irakischer Fraktionen und Gruppen einbezieht, möglichst termingerecht – jetzt wohl für Mitte August – einzuberufen. Gleichzeitig, drittens, ist die neue Regierung aktiv auf die Nachbarländer zugegangen, um diese zu überzeugen, daß fortgesetzte Instabilität im Irak auch deren Interessen bedroht. All diese Schritte sind tendenziell richtig, ihr Erfolg ist allerdings keineswegs garantiert. Nicht zuletzt die EU und ihre Mitgliedsstaaten werden sich fragen müssen, ob und wie sie den Irak auf seinem Weg in die Unabhängigkeit unterstützen wollen.

Europa hat zweifellos ein starkes Interesse an der Stabilisierung des Irak und an der Etablierung eines lebensfähigen pluralistischen und partizipatorischen Regierungssystems in dem durch Diktatur, Sanktionen und mehrere Kriege geschundenen Land. Ebenso wichtig ist, daß der neue Irak nicht wieder zu einer Bedrohung für seine Nachbarn oder zum Objekt von Spannungen im Mittleren Osten wird. Letztlich ist das europäische Interesse am inneren Aufbau und an der friedlichen Eingliederung des Irak in seine regionale Umwelt sogar noch vitaler als das amerikanische. Denn Irak gehört

zur mittelöstlichen Nachbarschaft Europas, und die Europäische Union wird eines Tages, wenn man von einer dynamischen Erweiterungsperspektive ausgeht, gemeinsame Grenzen mit dem Land wie auch mit Iran und Syrien haben. Schon deshalb haben die europäischen Institutionen – und das gilt für das neugewählte Europäische Parlament, für den Rat sowie für die gegenwärtige und mehr noch für die neue Kommission – hier eine Aufgabe, die über politische Erklärungen zu Europas Interesse an einem stabilen und demokratischen Irak und auch über humanitäre Hilfe hinaus-

geht. Europäisches Engagement sollte sich dabei an drei Kriterien orientieren: an irakischen Prioritäten, an den besonderen Erfahrungen Europas und am Ziel eines pluralistischen, partizipativen Staates, der friedlich mit seinen Nachbarn zusammenlebt.

Irakische Wünsche

Die neue irakische Regierung hat die EU unter anderem gebeten, ihre »Sichtbarkeit« im Irak zu verstärken, also zum Beispiel ein Vertretungsbüro zu eröffnen. Ein solcher Schritt wäre mehr als nur symbolische Politik: Er würde einerseits den Irakern zeigen, daß Europa sie nicht aufgegeben hat, sondern der neuen Regierung und dem politischen Prozeß, in dessen Rahmen spätestens im Januar 2005 Wahlen zu einer verfassunggebenden Nationalversammlung abgehalten werden sollen, eine Chance gibt. Andererseits würde er es der EU ermöglichen, die Entwicklungen vor Ort zu beobachten, Partner für die politische, wirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Zusammenarbeit zu identifizieren und eigene Programme auf den Weg zu bringen. Sicherheitsfragen sind natürlich zu bedenken, und sie können nicht leichtgenommen werden. Hier könnte die EU sich an den Vereinten Nationen orientieren, die trotz des verheerenden Anschlags auf ihr Bagdader Hauptquartier im August 2003 jetzt wieder eine Vertretung eröffnen. Die Sicherheitslage dürfte auch die EU vorläufig dazu zwingen, Büroräume in der sogenannten »Internationalen Zone« zu beziehen, wo sich auch die Zentren der irakischen Regierung und der Republikanische Palast mit der neuen US-Botschaft befinden.

Konkret hat die irakische Regierung um europäische Hilfe bei der Ausbildung von Polizisten und Verwaltungsfachleuten gebeten. Dies ist sinnvoll und notwendig: Die meisten Iraker fühlen sich vor allem von der grassierenden »normalen« Kriminalität bedroht, und sie werden jede Regierung daran messen, ob sie in der Lage ist, die persönliche Sicherheitslage der Bürger zu verbessern. Eine starke, verlässliche und ver-

antwortliche Polizei aufzubauen dürfte deshalb wichtiger sein als die Entsendung zusätzlicher ausländischer Truppen. Schon heute bilden Großbritannien und Deutschland irakische Polizisten aus – Großbritannien in Jordanien, Deutschland in Abu Dhabi. Hier ist definitiv noch mehr Unterstützung notwendig; einiges kann dabei auch von außen getan werden, etwa durch Kurse an europäischen Polizeiakademien oder, für administrative Kader, an Verwaltungsschulen.

Rechtsstaatlichkeit und politische Institutionen

Europa hat darüber hinaus spezifische Erfahrungen und Fähigkeiten, die für den politischen Aufbau prozeß im Irak nutzbar gemacht werden können. Dieser wird von zahlreichen, potentiell explosiven Differenzen über Gestalt und Charakter des politischen Systems geprägt sein. So ist die Frage, wie ein föderales System aussehen soll, noch keineswegs geklärt. Tatsächlich dürfte die territoriale Integrität des Landes sich mittelfristig nur mit einer föderalen Struktur oder einem System autonomer Regionen erhalten lassen. Jeder Versuch, die kurdischen Gebiete wieder unter die direkte, zentralistische Herrschaft Bagdads zu stellen, wird zur Sezession der kurdischen Autonomiegebiete oder zu anhaltendem Bürgerkrieg führen.

Europa kann im Politikdialog mit der Türkei, Iran und Syrien helfen, die Vorbehalte dieser Staaten gegenüber föderalen Experimenten im Irak auszuräumen, und ist dank seiner eigenen Erfahrung mit Föderalismus, Devolution und regionalen Autonomiestatuten in der Lage, mit diversen Modellen aufzuwarten, die staatlichen Zusammenhalt bei akzeptabler Berücksichtigung regionaler Selbstbestimmungsinteressen garantieren. Die EU kann dem Irak zudem konkrete Unterstützung bei der Erarbeitung einer Finanzverfassung anbieten, die einen gerechten Ressourcenausgleich zwischen Zentralstaat, Regionen und Kommunen sichert; und sie kann helfen,

kommunale Selbstverwaltungsorgane aufzubauen, die lokale Angelegenheiten auch vor Ort entscheiden.

Europa wird auch in anderen Bereichen seine Mitwirkung beim Aufbau effektiver und glaubwürdiger Institutionen anbieten können, so zum Beispiel im Justizwesen. Materielle Hilfe, damit Anklagebehörden und Gerichte überhaupt effektiv arbeiten können, ist dabei genauso wichtig wie gezielte Programme zur Verankerung von Rechtsstaatlichkeit und zum Schutz der Menschenrechte, etwa durch Ausbildungs- und Trainingsmaßnahmen für Ankläger, Anwälte und Gefängnispersonal. Europa genießt hier, gerade nach Abu Ghreib, mehr Glaubwürdigkeit als die USA. Der Aufbau eines rechtsstaatlichen Systems verlangt zudem die Aufarbeitung der unter der Diktatur Saddam Huseins verübten Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Hier sollten die osteuropäischen Neumitglieder der EU und Deutschland fachliche und personelle Unterstützung anbieten, die sich auf ihre eigenen Erfahrungen stützt.

Ähnlich wichtig wäre Hilfe beim Aufbau politischer Parteien mit nationalem, gesamt-irakischem Anspruch und demokratischer innerer Struktur. Bis zum Sturz des alten Regimes gab es im Irak (mit Ausnahme der kurdischen Gebiete) nur eine Partei. Die Parteien der Exilanten sind nicht sonderlich populär, und vielen der neuen mangelt es an innerparteilicher Demokratie. Europäische Parteien und Parteistiftungen können hier durch Trainingsmaßnahmen und Austauschprogramme einen aktiven Beitrag leisten. Gleichzeitig sollte die EU in enger Zusammenarbeit mit dem UN-Sondergesandten für den Irak ausloten, wie sie bei der Vorbereitung und Durchführung der für Januar 2005 geplanten Wahlen zur Nationalversammlung und möglicherweise von Kommunal- und Regionalwahlen behilflich sein kann.

Der politische, wirtschaftliche und soziokulturelle Wiederaufbau des Irak wird um so stabiler sein, je mehr er von einer aktiven Zivilgesellschaft getragen wird. Europa legt auch in anderen Partnerländern zu

Recht großen Wert auf die Förderung der Zivilgesellschaft. Im Rahmen der Euro-Mediterranen Partnerschaft (»Barcelona-Prozeß«), an der auch drei unmittelbare Nachbarn des Irak teilnehmen, sind eine Reihe von Institutionen und Instrumenten geschaffen worden, um zivilgesellschaftliche Akteure zu unterstützen und gleichzeitig regional zu vernetzen. Schon angesichts der geographischen und kulturellen Nähe des Irak zu anderen Teilnehmerstaaten sollten irakische Akteure eingeladen werden, sich an wichtigen zivilgesellschaftlichen, kulturellen und wissenschaftlichen Programmen wie Euromed Youth, Euromed Audiovisual, Euromed Heritage, der Euro-mediterranen Studienkommission (EuroMeSCo) oder dem Tempus-Programm für die universitäre Zusammenarbeit zu beteiligen. Ein solches Andocken des Irak verlangt auf europäischer Seite eine gewisse Flexibilität in der Handhabung der für die europäische Mittelmeer- und Nachbarschaftspolitik geschaffenen Instrumente und Ressourcen. Es würde aber erlauben, vorhandene Mittel rasch zu nutzen, statt erst mühsam neue Programme aufzulegen. Die irakische Zivilgesellschaft könnte von den Erfahrungen ihrer Nachbarn profitieren, die regionale Zusammenarbeit würde gefördert.

Keine Ausflüchte, bitte

Hier und da wird vor einem zu großen, zu deutlichen oder zu schnellen europäischen Engagement im Irak gewarnt. Dabei gibt es ernsthafte, aber auch schlechte Argumente. Zu letzteren gehört die Forderung, sich mit einer Unterstützung des politischen Wiederaufbaus zurückzuhalten, weil die neue irakische Regierung beabsichtige, die (von der Besatzungsbehörde abgeschaffte) Todesstrafe wieder einzuführen. Ein solches Argument ist scheinheilig. Europa ist aus guten Gründen gegen die Todesstrafe. Es wäre aber widersinnig, unsere Unterstützung gerade bei der Entwicklung einer rechtsstaatlichen Ordnung von einer politischen Prinzipienfrage abhängig zu machen, die die EU-Staaten auch mit anderen Partnern

und mit ihrem wichtigsten transatlantischen Alliierten strittig diskutieren. Überzeugungsarbeit läßt sich auf diesem Feld am besten leisten, wenn europäische Akteure dem Irak helfen, ein unabhängiges und effektives Justizsystem aufzubauen.

Richtig dagegen ist, daß fehlende Sicherheit auch die Möglichkeiten der EU und ihrer Mitgliedsstaaten beschränkt, sich im Irak zu betätigen. Natürlich wäre es unverantwortlich, Aufbauhelfer in Gegenden zu schicken, in denen bewaffnete Auseinandersetzungen und Terror herrschen. Aber zum einen muß, wie oben angesprochen, nicht jedes Programm im Irak selbst stattfinden. Viele Trainings- oder Austauschmaßnahmen können vorerst in Nachbarstaaten, bestenfalls sogar in Kooperation mit diesen, durchgeführt werden. Und zum anderen gibt es Maßnahmen und Programme – dazu gehört die Unterstützung von Kommunalverwaltungen oder zivilgesellschaftlicher Organisationen –, die vorerst lokal, in einzelnen Provinzen oder Städten gestartet werden können, wo staatliche Autorität durchgesetzt und der Schutz ausländischer Mitarbeiter gewährleistet ist. Dies ist derzeit vor allem im Norden und in Teilen des Südens der Fall. Da im ganzen Land Bedarf an europäischer Unterstützung besteht, kann das europäische Engagement in diesen Gebieten einsetzen, ohne den Anspruch aufzugeben, letztlich im und für den gesamten Irak tätig zu werden.

Die gelegentlich gehörte Behauptung, der Irak sei ein prinzipiell reiches Land und benötige deshalb zumindest keine wirtschaftliche und finanzielle Hilfe, entspricht eher den Interessen europäischer Haushaltspolitiker als den heutigen irakischen Realitäten. Tatsächlich wird der Irak seinen Aufbaubedarf in den nächsten Jahren nicht aus eigenen Öleinnahmen finanzieren können. Er ist gleichwohl kein klassisches ressourcenarmes Entwicklungsland. Wenn die wirtschaftliche Infrastruktur wiederaufgebaut ist und die Ölförderkapazitäten ausgebaut sind, kann der Irak selbst zum Entwicklungsmotor im Mittleren Osten werden. Es würde deshalb sinnvoll sein, bei

einer der kommenden Geberkonferenzen ein dem Marshall-Plan entsprechendes »Middle East Recovery Programme« aufzulegen, bei dem der Irak, wenn er wieder auf eigenen Füßen steht, heutige Zuschüsse regional weiterverteilt. Die EU könnte hier die Führung übernehmen. In jedem Fall wird Europa sein wiederholt betontes Interesse an Stabilität und Demokratisierung des Irak auch in Euro ausdrücken müssen. Dies betrifft die Bereitschaft zum Schuldenerlaß wie zur Bereitstellung neuer Finanzhilfen.

Regionale Sicherheit

Der Irak wird auch weiterhin Teil einer unruhigen Nachbarschaft sein. Territorial- und Hegemonialkonflikte am Golf sind nicht einfach mit dem Regime von Saddam Husein verschwunden. Es ist deshalb notwendig, gemeinsame sicherheitspolitische Strukturen am Golf zu schaffen, die zur Konfliktkontrolle beitragen können, zumindest ein regionales Forum, in dem die gemeinsamen Anliegen wie etwa die Grenzsicherheit, die Terrorismusbekämpfung, die Eindämmung des Waffen- und Drogenschmuggels sowie die Bekämpfung organisierter Kriminalität diskutiert und koordiniert werden. Aus einem solchen Forum könnte sich mit der Zeit ein grundlegender Mechanismus für Vertrauensbildung und Sicherheitszusammenarbeit in der Region entwickeln, an dem auch internationale Akteure beteiligt sein sollten. Die EU könnte, wenn sie sich dieser Aufgabe annehmen will, reelle Chancen haben, einen solchen Prozeß auf den Weg zu bringen: Die mittlerweile regelmäßigen Ministertreffen aller Nachbarstaaten des Irak, Ägyptens und des Irak selbst zeigen, daß die Staaten der Region prinzipiell zu einem multilateralen Engagement bereit sind. Die EU unterhält im Gegensatz zu den USA gute Kontakte zu allen regionalen Parteien und ist eben nicht selbst Partei. Außerdem bringt sie Erfahrungen, etwa aus dem Balkan-Stabilitätspakt, mit, die für den Aufbau einer regionalen Struktur am Golf nützlich sein können.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2004
Alle Rechte vorbehalten

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364