

Iraks Suche nach dem Gesellschaftsvertrag

Ein Ansatz zur Förderung gesellschaftlichen Zusammenhalts und staatlicher Resilienz

Wolfgang Mühlberger



Iraks Suche nach dem Gesellschaftsvertrag

Ein Ansatz zur Förderung gesellschaftlichen
Zusammenhalts und staatlicher Resilienz

Wolfgang Mühlberger

Bonn 2022

Wolfgang Mühlberger ist Nahostexperte mit 20-jähriger Berufserfahrung in der Region. Seit 2020 ist er als MENA-Berater bei der finnischen Mediationsorganisation CMI der Martti Ahtisaari Peace Foundation in Helsinki sowie als selbstständiger Berater in den Bereichen Nahostexpertise, Peacebuilding und Konfliktanalyse tätig.

E-Mail: wolfgang.muehlberger@cmi.fi

Mit finanzieller Unterstützung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ).

Zitationsvorschlag:

Mühlberger, W. (2022). *Iraks Suche nach dem Gesellschaftsvertrag: Ein Ansatz zur Förderung gesellschaftlichen Zusammenhalts und staatlicher Resilienz* (IDOS Discussion Paper 13/2022). Bonn: German Institute of Development and Sustainability (IDOS). <https://doi.org/10.23661/idp13.2022>

Disclaimer:

Die Publikation gibt die Meinung der Autor*innen wieder und stellt nicht unbedingt jene des German Institute of Development and Sustainability (IDOS) dar.



Sofern nicht anders angegeben, ist der Inhalt dieser Publikation unter einer Creative Commons Attribution 4.0 International License lizenziert. Es ist erlaubt, dieses Werk zu vervielfältigen, zu verbreiten und zu bearbeiten, solange das German Institute of Development and Sustainability (IDOS) gGmbH und der/die Autor*in(nen) genannt werden.

IDOS Discussion Paper / German Institute of Development and Sustainability (IDOS) gGmbH

ISSN 2751-4439 (Print)

ISSN 2751-4447 (Online)

ISBN 978-3-96021-192-1 (Print)

DOI: <https://doi.org/10.23661/idp13.2022>

© German Institute of Development and Sustainability (IDOS) gGmbH

Tulpenfeld 6, 53113 Bonn

E-Mail: publications@idos-research.de

<http://www.idos-research.de>



Gedruckt auf umweltfreundlichem, zertifiziertem Papier.

Vorwort

Zweck dieser Studie ist es, die Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft im Irak durch die konzeptionelle Linse des Gesellschaftsvertrages zu betrachten. Aus diesem Zugang können sich zudem potenzielle Betätigungsfelder für außenstehende Akteure ableiten lassen – wie zum Beispiel die deutsche Entwicklungszusammenarbeit (EZ) und die Technische Zusammenarbeit (TZ). Sie können dazu beitragen, die Neuverhandlung dieses angespannten Beziehungsgeflechts zu unterstützen. Dieser Analyse liegt das Verständnis eines Gesellschaftsvertrages zugrunde, welches das Verhältnis zwischen Regierten und Regierung primär als Verhandlungsprozess betrachtet und sich beispielsweise entlang der sogenannten 3Ps (*participation*/Beteiligung, *provision*/öffentliche Güter und *protection*/Schutz-Rechtsstaat) operationalisieren lässt. Insofern fließen in das Verständnis zeitgenössische Ansätze ein, aber auch die klassischen Überlegungen der französischen und angelsächsischen Denker, welche die individuelle Freiheitseinschränkung im Gegenzug zu staatlich gewährleisteter Rechtssicherheit betonen.

Die Studie teilt sich dazu in drei Abschnitte. In einem ersten Schritt werden die schwache Staatlichkeit und die Zerrüttung der Gesellschaft im heuristischen Kontext des Gesellschaftsvertrages erörtert. Des Weiteren wird die Rolle externer Akteure bei der Entwicklung des Irak nach 2003 beschrieben. Dabei werden das politische Proporzsystem und dessen gesellschaftspolitische Implikationen näher beleuchtet. Im dritten Teil werden als Synthese der ersten beiden Abschnitte Überlegungen angestellt, wie externe Akteure aus der Entwicklungszusammenarbeit einen Beitrag zur friedlichen Ausverhandlung des dysfunktionalen irakischen Gesellschaftsvertrages leisten können. Diese Überlegungen vollziehen sich vor dem systemischen Hintergrund eines Rentenstaates mit hybrider Regierungsführung und sie nehmen sowohl die äußerst brüchige Beziehung zwischen Regierung und Bevölkerung in den Blick als auch die bislang tendenziell gescheiterten externen Interventionen. So zeigen sich die Schwachpunkte des über weite Strecken dysfunktionalen irakischen Gesellschaftsvertrages, die gleichzeitig Ansatzpunkte liefern, ihn zu verbessern und neu zu verhandeln.

Stichwörter: Gesellschaftsvertrag; *post conflict*; schwache Staatlichkeit; hybride Regierungsführung; gesellschaftliche Spaltung; externe Akteure; Entwicklungszusammenarbeit (EZ), Finanzielle Zusammenarbeit (FZ) und Technische Zusammenarbeit (TZ).

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	III
Einleitung	1
1 Irak, der Gesellschaftsvertrag und die Herausforderungen auf dem Weg zu einheitlicher Staatlichkeit	3
1.1 Normatives Konzept oder anpassungsfähiges Regelwerk: Was ist ein Gesellschaftsvertrag?	3
1.2 Von der Repression bis zum Scheitern: Staat und Gesellschaft vor und nach 2003	5
1.3 Neustart: gesellschaftspolitischer Wandel und Veränderung zivil-militärischer Beziehungen	8
2 Externe Akteure im Irak: Potenziale und Grenzen von Interventionen	11
2.1 Gefangen im Teufelskreis: Regimewechsel, Bürgerkrieg und Wiederaufbau	11
2.2 Debatten über Staatsaufbau, friedensfördernde Maßnahmen und Proporz	13
2.3 Fragiler Kontext, Resilienz und der Gesellschaftsvertrag	16
3 Die Neuverhandlung des Gesellschaftsvertrages und externe Beiträge	18
3.1 Bagdads Regierungsführung: Rentenökonomie und partikulare Provision	19
3.2 Entwicklungspolitische Praxis und Friedensförderung im Lichte des Gesellschaftsvertrages	20
3.3 Handlungsempfehlungen zur Stärkung des Gesellschaftsvertrages im Irak	22
4 Schlussfolgerung	27
Literaturverzeichnis	29

Einleitung

Seit der folgenreichen militärischen Invasion im Jahr 2003 ist es dem Irak bislang weder gelungen, in relevanten Bereichen staatstragende Institutionen aufzubauen noch gemeinschaftliche Tendenzen innerhalb der Gesellschaft zu fördern. Ganz zu schweigen davon, dass sich kein geteiltes Narrativ nationaler irakischer Identität und kollektiver Zugehörigkeit etablieren konnte. Denn eine Kombination aus schwacher zentraler Autorität, gesellschaftlichen Spaltungen und mangelhafter Identifikation mit einem nationalen Projekt hatte bislang zur Folge, dass sich im Zwischenspiel staatlicher und sozialer Bezugsgrößen kein allgemein getragener Gesellschaftsvertrag etablieren konnte. Nämlich ein Gesellschaftsvertrag, der innerhalb der Staatsgrenzen von einer überwältigenden Mehrheit der Bevölkerung bedenkenlos geteilt und im Bedarfsfall aktiv unterstützt würde. Vielmehr existiert der umstrittene irakische Gesellschaftsvertrag in einem phasenweise extremen Spannungsfeld. Dieses reicht von offener Anfeindung (Proteste, Oktober 2019) bis hin zu militärischer Anfechtung (vonseiten der Organisation IS (Islamischer Staat)). Gleichzeitig ist davon auszugehen, dass das instabile Staatsgefüge mit seiner teils ausgehöhlten Souveränität ohne den Einfluss externer Akteure bereits ganz andere Formen angenommen haben dürfte.

Der Satrap Paul Bremer, Statthalter der Vereinigten Staaten von Amerika im Irak, etablierte nach 2003 in Politik und Verwaltung ein Proporzsystem, das als eine zwangsweise Demokratisierung von außen konzipiert war. Dieses System hat zu einer schrittweisen Zerklüftung der nationalen Identität geführt sowie dazu, dass sich konfessionelle Gruppen identitär politisierten und ethnische Gruppen wie insbesondere die Kurden eine stärkere Autonomie angestrebt haben. Diese Entwicklung war in Zeiten erheblicher Gewalt und Unsicherheit in gewisser Weise ein pragmatischer Rückzug auf verlässliche Solidargruppen. Sie hatte außerdem zur Folge, dass im Irak des Jahres 2022, also bald 20 Jahre nach der *Operation Iraqi Freedom* und der damit einhergehenden tiefgreifenden Transformation des gesamten politischen und gesellschaftlichen Systems, eine Vielzahl paralleler, divergenter und teils konträrer Loyalitäten gleichzeitig bestehen. Diese verhindern, dass sich das gesamte Staatswesen nachhaltig stabilisieren kann und können auch nicht dazu beitragen, insgesamt eine tragfähige Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft aufzubauen. Aus gesellschaftsvertraglicher Perspektive liegt es nahe, angesichts der Bürgerkriegsphasen von 2006–2008 und 2014–2017 das Hobbes'sche Bild der Anarchie als „Krieg aller gegen alle“ zu bemühen und daran den Zustand festzumachen, der vor der Etablierung eines verbindlichen, gesamtgesellschaftlichen Vertrages herrscht.

Vor diesem stark fragmentierten und polarisierten Hintergrund stellen sich folgende Fragen: Können externe Akteure überhaupt und wenn ja, auf welche Weise, zu einem Prozess beitragen, der zur Herausbildung eines allgemeingültigen, umfassenden Gesellschaftsvertrages erforderlich ist? Oder können sie zumindest auf kleinteiligerer, regionaler oder lokaler Ebene die Beziehungen zwischen dem stark schiitisch dominierten Zentralstaat und den unterschiedlichen, horizontal auseinanderdriftenden Gesellschaftssegmenten verbessern? Dies bezieht sich übrigens nicht nur auf regionale Akteure und unmittelbare Nachbarstaaten, deren geopolitische Partikularinteressen sich durch die gesellschaftspolitische Spaltung im Irak bestens umsetzen lassen. Es bezieht sich auch auf westliche Geber und internationale Organisationen, deren Aktivitäten sich mittlerweile stark auf die lokale (Verwaltungs-)Ebene konzentrieren.

Diese Studie geht davon aus, dass verbesserte Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft und insbesondere die Neuverhandlung eines irakischen Gesellschaftsvertrages prinzipiell stabilisierend wirken. Denn das aus einem solchen Prozess idealerweise entstehende Vertrauen von Bürgern und Bürgerinnen in staatliche Kapazitäten stärkt die Resilienz. Eine so aufkommende Versöhnung zwischen Bevölkerungsteilen wirkt zudem friedensfördernd.

Diese Analyse platziert zunächst die Denkfigur des Gesellschaftsvertrages im irakischen Kontext und lotet den Zustand des irakischen Staatswesens und der Gesellschaft aus. So wird es möglich, die Problematik darzustellen, die sich aus einer geschwächten Staatlichkeit ergibt,

während gleichzeitig dank einer anhaltenden Erdölrente die institutionelle Autonomisierung zunimmt, und dies alles vor dem Hintergrund einer retraditionalisierten und segmentierten Gesellschaft. Daran wird deutlich, dass sowohl die hybride Regierungsführung, und zwar teils durch nicht staatliche Akteure, als auch das politische Proporzsystem im Kontext einer stark segmentierten Gesellschaft operieren. Dies steht einer Neuverhandlung des Gesellschaftsvertrages tendenziell im Weg. Die Frage nach externer Unterstützung stellt sich primär im Wieder- und Kapazitätsaufbau, um ihre Möglichkeiten und Grenzen in einem Staatsgefüge einzuordnen, das von zyklisch wiederkehrenden Kampfhandlungen geprägt ist. Wie die Erfahrungen zeigen, gab es im Bereich Staatsaufbau zwar Teilerfolge, doch die Etablierung einer geeinten Nation war insgesamt nicht von Erfolg gekrönt. Dies machen insbesondere die kurdischen Autonomiebestrebungen und die Politisierung konfessioneller Identitäten deutlich. Aufbauend auf diesen zwei Analyseteilen folgen abschließende Überlegungen dazu, welche Aspekte eines Gesellschaftsvertrages sich besonders dazu eignen, um festzulegen, wie die deutsche Entwicklungszusammenarbeit zu einer Konsolidierung der Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft beitragen könnte.

1 Irak, der Gesellschaftsvertrag und die Herausforderungen auf dem Weg zu einheitlicher Staatlichkeit

Im ersten Abschnitt wird das Konzept des Gesellschaftsvertrages theoretisch erörtert, um es in weiterer Folge in den irakischen Kontext platzieren, wobei sich die brüchige Beziehung zwischen Regierung und Bevölkerung herauskristallisiert. Auch wenn, wie sich zeigt, sowohl zentralistische als auch rechtsstaatliche Strukturen existieren, treffen die Praxis einer hybriden Regierungsführung und das konfessionalisierte Proporzsystem auf eine stark segmentierte Gesellschaft. So wird zwar einerseits der Wunsch breiter Kreise nach einer kompletten Neuverhandlung des Gesellschaftsvertrages stärker. Andererseits stellt diese Situation tendenziell ein Hindernis dar, ihn praktisch umzusetzen, weil eine strukturelle Ablehnung von Reformen und die staatliche Bereitschaft zu teils extremer Repression vorherrschen.

1.1 Normatives Konzept oder anpassungsfähiges Regelwerk: Was ist ein Gesellschaftsvertrag?

Die klassischen Überlegungen zum Konzept des Gesellschaftsvertrages stellen eher eine abstrakte Denkfigur dar. Doch anhand einiger grundlegender Merkmale – wie etwa die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen oder die Bevölkerungszusammensetzung – lassen sie sich auch in der modernen gesellschaftspolitischen Praxis abbilden. Von Thomas Hobbes und Jean-Jacques Rousseau ausgehend ist dieses Modell der politischen Philosophie tatsächlich flexibel genug, um es auf unterschiedliche historische und zeitgenössische Kontexte zu übertragen. So können die jeweilige Beschaffenheit und Ausformung einer solchen hypothetischen Übereinkunft zwischen Bevölkerung und politischer Vertretung eruiert werden.

Ursprünglichen Konzepten zufolge liegt es im Eigeninteresse der Bevölkerung, sich einem rechtlichen Regelwerk unterzuordnen sowie einer Instanz, die es kontrolliert. Denn Letztere bildet wiederum den Garant für diesen für alle vorteilhaften Zustand, durch den erst die Abkehr von einer ursprünglich stipulierten Anarchie ermöglicht wird. Der englische Denker Hobbes ging in seinem Modell noch durchwegs von einer amtierenden autoritären Regierung (Monarchie) aus, die durch einen Gesellschaftsvertrag legitimiert wird. Das Konzept bei Rousseau, einem Vordenker der französischen Revolution und Aufklärung, war aber bereits demokratisch konzipiert. Darin wurde die Zustimmung zur freiwilligen Unterordnung also gewissermaßen partizipativ gedacht (Frey & Schmalzried, 2013) – dem Gesellschaftsvertrag somit auch eine Verhandlungskomponente zugewiesen. In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass die dem Konzept des Gesellschaftsvertrages zugeschriebene „Normativität“ keineswegs inhärent ist. Sie lässt sich vielmehr über ihre rechtliche Dimension erklären.

Moderne Denker wie der US-Amerikaner John Rawls stellen die Frage der Gerechtigkeit in den Mittelpunkt ihrer Überlegungen. Sie soll mit der Umsetzung eines Gesellschaftsvertrages hergestellt werden. Die Frage nach Gerechtigkeit beschäftigt auch die arabisch-islamische Welt seit ihrer Entstehung. Denn das islamische Glaubenssystem beansprucht für sich, das Prinzip der Gerechtigkeit (Arabisch: *ʿAdl*) für seine Anhänger*innen zu gewährleisten. Und zwar entweder „politisch“ durch die Handlungen eines „gerechten Herrschers“ oder „sozial“ durch die Bereitstellung von Almosen für die Bedürftigen. Diese Almosen werden traditionell durch die sogenannte *Zakat*-Abgabe (Armensteuer im Islam) finanziert. Erstens aber herrschen zwischen Sunniten und Schiiten markante unterschiedliche Vorstellungen über die Bedeutung des Begriffs. Und zweitens gilt dieses Konzept exklusiv nur für gläubige Muslime. Damit sind die zahlreichen anderen konfessionellen Gruppen im Nahen Osten, also auch im Irak, nicht eingeschlossen. Mit anderen Worten trägt dieses islamische Konzept der Gerechtigkeit (*ʿAdl*) in einem Kontext gesellschaftlicher Segmentierung wie im Irak potenziell eher dazu bei, bestehende Gräben zu vertiefen, als dass es dazu dienen könnte, einen Gesellschaftsvertrag zu konzipieren

und zu verhandeln, der von Sunniten, Schiiten und Kurden und nicht muslimischen Irakern gleichermaßen geteilt werden würde.¹

In Anbetracht dieser Gemengelage und weil die klassischen Konzepte des Gesellschaftsvertrags den positivistisch fundierten Rechtsstaat ins Zentrum ihrer Überlegungen gestellt haben, sollten an dieser Stelle die Merkmale des irakischen Rechtsstaates genauer betrachtet werden. Dieser zeichnet sich insbesondere durch seine Vielschichtigkeit aus. Denn seine Rechtsprechung beruht sowohl auf der Grundlage westlich geprägter Rechtsbestände als auch auf bestimmten islamischen Gesetzen (*Scharia*) und auf dem traditionellen Gewohnheitsrecht (Arabisch: *urf*). Je nach ihrer Problemlage sind irakische Bürger*innen so mit unterschiedlichen Rechtsnormen konfrontiert. Dies steht einer unzweideutigen Ausformung des Rechtsstaates im Wege.² Eine gesellschaftsvertragliche Perspektive muss dem zumindest insofern Rechnung tragen, als im Irak zwar ein zentraler Rechtsstaat existiert, aber in der Praxis der Rechtsprechung ein *legal pluralism* (Rechtspluralismus) vorherrscht. Beispielsweise bei der zentralen Frage der Reintegration und Rückkehr von Binnenvertriebenen ist dies von besonderer Relevanz. Denn hier behindern teils widersprüchliche Gesetze die Lösung von Streitfragen (Unruh, 2020).

Die rezente Forschung zu Gesellschaftsverträgen hat noch zwei weitere interessante Aspekte beleuchtet. Auch sie sind von Bedeutung, um das Konzept in den irakischen Kontext einzuordnen. Bruner (2014) hat in seiner Studie darauf hingewiesen, dass permanente Eigenschaften – wie ethnische oder religiöse Zugehörigkeiten – die Herausbildung eines Gesellschaftsvertrages in ethnisch und religiös diversen Gesellschaften tendenziell untergraben, selbst, wenn kooperatives Verhalten eigentlich vorteilhafter wäre. Vor dem Hintergrund der sogenannten *secterianisation*³ im Irak, hat dies besondere Relevanz. Moghaddam (2008) wiederum hat in seiner Studie zwei Dimensionen des Gesellschaftsvertrages beleuchtet, die er als logische und psychologische Dimension bezeichnet. Ein wichtiger Ansatz, weil in einem fragilen Umfeld wie dem Irak, das oft durch mangelndes Vertrauen der Bürger*innen in die Institutionen gekennzeichnet ist, die Frage an Bedeutung gewinnt, wie sich die Bürger*innen – innerlich – mit dem gesellschaftspolitischen Projekt identifizieren – oder diesem vielmehr skeptisch bis ablehnend gegenüberstehen.

Unabhängig davon, ob es sich um explizite Gesellschaftsverträge handelt, also ausformulierte Gesetzestexte oder eher um implizierte, also nicht kodifizierte Gesellschaftsverträge: sie sind alle im Allgemeinen durch Rechte – oft in Form von Ansprüchen – sowie Pflichten gekennzeichnet. Infolgedessen erwachsen daraus seitens der Gesellschaft Erwartungen. Die Möglichkeit, sich am politischen Geschehen durch die Teilnahme an Wahlen zu beteiligen (Partizipation), ist beispielsweise – so auch im Irak – wiederum mit der Erwartung verbunden, dass die eigenen Interessen repräsentiert werden. Aber zahlreichen Umfragen zufolge, werden diese Erwartungen oft nicht erfüllt, da der irakische Staat seinen Verpflichtungen nicht oder nur sehr beschränkt nachkommt, die Bürger*innen mit öffentlichen Gütern ausreichend zu versorgen (vgl. Jaecke & Khalifeh, 2020).

Die Konfliktforscherin McCandless (2018a; 2018b) hat in ihren Studien zur Neukonzipierung des Gesellschaftsvertragsmodells teilweise grundlegende Überlegungen angestellt. Insbesondere im Kontext der Friedensschaffung (*peacemaking*) hat sie spezifische Argumente formuliert.

-
- 1 Die schiitischen islamistischen Parteien haben seit 2003 betont, dass sie dafür Sorge tragen werden, ihre (Glaubens-)Gemeinschaft im neuen Irak Gerechtigkeit, auch im Sinne von Wiedergutmachung, erlangen zu lassen. Diese politische Position spielt dezidiert auf den klassischen schiitischen Topos der Ungerechtigkeit an, die ihnen durch Sunniten widerfährt (Kreile, 2008).
 - 2 Die Europäische Union hat ursprünglich erhebliche Mittel in den Aufbau des irakischen Rechtswesens investiert (EUJUST LEX). Doch beispielsweise die Verfahren gegen der IS-Mitgliedschaft Verdächtige zeigen erhebliche Verfahrensmängel auf (siehe Taub, 2018).
 - 3 Mit *secterianisation* wird generell der Prozess zunehmender politischer und gegebenenfalls militärischer Bedeutung ethno-konfessioneller Akteure bezeichnet.
-

Ausgehend von der Annahme, dass jedem Vertrag eine geteilte Vision von Regierungsführung (*governance*) zugrunde liegt, lässt sich ihr Konzept gut zu heuristischen Zwecken anwenden und also als Analyseraster nutzen. Das Konzept konzentriert sich auf die Rolle des Gesellschaftsvertrages in fragilen, beispielsweise Post-conflict-Regionen und wird genutzt, um daraus Instrumente als stabilisierende Faktoren abzuleiten – für Friedensförderung und Staatsaufbau etwa. Im Fokus stehen dabei insbesondere Fragen zur Qualität und Inklusivität politischer Abkommen, die Fähigkeit von Institutionen, effektiv zu agieren sowie der gesellschaftliche Zusammenhalt.

Was die Zwecke der vorliegenden Analyse angeht, soll hier auf die praxisorientierte Arbeitsdefinition aus der von der UNDP/NOREF (2016) veröffentlichten Studie hingewiesen werden. Danach handelt es sich bei einem Gesellschaftsvertrag um einen mehr oder weniger permanenten Aushandlungsprozess, der darauf beruht, dass die staatliche Autorität von der Gesellschaft ausdrücklich oder unausgesprochen anerkannt wird. Im Austausch dafür, dass die Bürger*innen die Einschränkung gewisser Freiheiten akzeptieren, werden ihnen im Gegenzug öffentliche Güter gewährt. Zu diesen zählen auf redistributiver Basis etwa öffentliche Dienstleistungen und Infrastruktur – sogenannte *provision* – sowie im rechtsstaatlichen Bereich die Gewährleistung von Menschenrechten, Sicherheit und Eigentumsrechten – unter *protection* subsumiert.

Der Ansatz, den Loewe, Zintl, Furness, Houdret, Trautner und El-Haddad am IDOS entwickelt haben, ist ähnlich gelagert und orientiert sich stark an der Frage nach den staatlichen Verpflichtungen im Kontext eines Gesellschaftsvertrages – insbesondere im regionalen Kontext der MENA-Region⁴ (siehe exemplarisch Loewe et al., 2021; Furness & Trautner, 2020). Zudem wird noch eine dritte Dimension staatlicher Aufgaben ergänzt, die als Beteiligung (*participation*) bezeichnet wird. Dieser Ansatz wird daher sinngemäß als die 3Ps (*provision, protection, participation*) bezeichnet.⁵ Zwar wird seit 2003 den Bürger*innen im Irak durchaus die Möglichkeit eingeräumt, sich an politischen Prozessen zu beteiligen – primär durch ihre Teilnahme an Wahlen –, doch erfüllt dies nur ungenügend die Erwartungen der Wähler*innen. Vielmehr entsteht daraus eine grundlegende Spannung zwischen den drei Größen Partizipation, Delegation und Repräsentation, die sich mittlerweile zu einer Belastungsprobe für die Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft entwickelt hat. Deutlich war dies bei den Protesten ab Oktober 2019 zu erkennen. Sie pochten nicht mehr nur auf eine tatsächliche Repräsentation, sondern forderten im Sinne eines politischen Systemwandels eine komplette Neuverhandlung des Gesellschaftsvertrages, weg vom vorherrschenden Proporzsystem (O'Driscoll et al., 2020).

1.2 Von der Repression bis zum Scheitern: Staat und Gesellschaft vor und nach 2003

Der Irak unter Saddam Hussein wurde gemeinhin zwar als *fierce state* bezeichnet (Nazih Ayubi, 1995). Er war somit zwar als ein besonders repressives Staatswesen bei gleichzeitig geringer Durchdringung der Gesellschaft eingestuft. Dennoch gelang es dem irakischen Baath-Regime unter Hussein, auf den Errungenschaften des Vorgängers Qassem (1958 bis 1963) aufbauend, eine nationale Identität sowie einen Zentralstaat zu etablieren. Beide ermöglichten es, einen allgemeingültigen Gesellschaftsvertrag zumindest zu stipulieren (Farouk-Sluglett & Sluglett, 1991). Allerdings muss betont werden, dass der extrem repressive Charakter der Diktatur Saddam Husseins und seines Baath-Regimes es nur in einem sehr weit gefassten Sinn ermöglicht,

4 MENA: Middle East and North Africa (Nahe Osten und Nordafrika)

5 Im Gegensatz zum Schutz (*protection*) und öffentlichen Gütern (*provision*), die von staatlicher Seite gewährleistet werden, handelt es sich bei der Partizipation (*participation*) sowohl um eine staatliche als auch um eine staatsbürgerliche Verpflichtung.

überhaupt von einem genuinen Gesellschaftsvertrag zu sprechen. Denn Letzterer beruht prinzipiell auf einer freiwilligen Unterordnung unter eine repräsentative politische Führung. Wenn anstelle von aktiver politischer Partizipation eine staatliche Autorität wider Willen akzeptiert wird, wenn diese nach innen ihre Macht teils gewalttätig ausübt, etwa indem sie nicht Systemkonforme unterdrückt oder Bevölkerungsteile auf ethnischer oder religiöser Basis umsiedelt (Babakhan, 2002) oder sie sich nach außen etwa durch ihre Kriegsführung auszeichnet, insbesondere gegen Iran und Kuwait und durch die Spannungen zum syrischen Baath-Erzrivalen, dann sind die Kriterien für die Existenz eines tatsächlichen Gesellschaftsvertrages nicht erfüllt. Vielmehr stellt dies den Ausdruck einer extrem asymmetrischen Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft dar. Eine solche ermöglicht zudem keine genuine partizipative Ausverhandlung der Interessen zwischen Staat und Gesellschaft und kann den Schutz der Bürger*innen, das zentrale Merkmal eines solchen Vertrages, nicht gewährleisten.⁶

Bestimmte Autor*innen (z. B. Ismael & Ismael, 2015) weisen jedoch auf die materielle Komponente der Herrschaft Husseins hin. Darauf, dass er die Bevölkerung – quasi in Fortführung des Ansatzes von Qassem – auch am Ölreichtum teilhaben ließ, dass er dies durch Umverteilungsmaßnahmen in Form eines Sozialstaates (*à la provision*) gewährleistete und so seinem Regime auch ein gewisses Maß an Legitimität verschaffte. Dank einer fortschreitenden Industrialisierung bis zum Beginn der kriegerischen Auseinandersetzung mit Iran (1. Golfkrieg, 1980–1988) stieg gemessen am Bruttoinlandsprodukt (BIP) auch das Pro-Kopf-Einkommen ständig an. 1977 lag es bei 6052 US-Dollar (Ismael & Ismael, 2015, S. 237), um bis 1988 auf 2944 US-Dollar zu fallen.⁷ Im darauffolgenden Jahrzehnt, das von weiteren Kriegen (Kuwait) und internationalen Sanktionen (Gordon, 2012) geprägt war, fiel trotz der nach Kriegsende beginnenden Wiederaufbaumaßnahmen das Pro-Kopf-Einkommen weiter. Gleichzeitig nahmen die staatlichen Kapazitäten zur Umverteilung dramatisch ab (Farouk-Sluglett & Sluglett, 1990).

In diese Phase fallen auch die staatlich verordnete Retraditionalisierung und die Reislamisierung der Gesellschaft. Dabei wurde vor allem der (staatlich gesteuerte) Rechtsbestand positivistischer Prägung zugunsten alternativer Rechtsbestände (Stammesrecht und Scharia) schrittweise aufgegeben (Kreile, 2008; Poggenburg, 2019; Ismael & Ismael, 2015, S. 233).

Die Entwicklung, die vom Sturz des Baath-Regimes und der Auflösung des gesamten staatlichen Sicherheitsapparates geprägt ist, zeichnet wiederum ein anderes Bild (Kepel, 2004). Obwohl es staatliche Institutionen und einen bürokratischen Apparat gibt, fragen sich viele Beobachter*innen – und noch mehr Iraker*innen –, „...wo eigentlich der Staat sei“⁸, da die staatlichen Institutionen in „nützliche klientelistische Werkzeuge umgewandelt worden sind“ (Mansour & Khatib, 2021, S. 28). Verschiedene Umstände zeigen, dass die zentrale staatliche Autorität im Irak in manchen Bereichen jedoch nur *de jure*, aber nicht *de facto* existiert. Dazu zählen die

6 Der Autor argumentiert, dass durch den Wegfall zweier zentraler Bestandteile des Gesellschaftsvertrages, nämlich Beteiligung (*participation*) und Schutz (*protection*), dieser nicht nur hochgradig dysfunktional wird, sondern seinen Vertragscharakter dadurch grundsätzlich einbüßt.

7 Auch andere soziale Indikatoren untermauern das Ausmaß dieser Entwicklung im Irak: Anstieg der Lebenserwartung auf 62,4 Jahre (1980), Zugang zu sauberem Trinkwasser (76 %), Schulbesuch (60 %) (Ismael & Ismael, 2015, S. 235–236).

8 In der einschlägigen Literatur (z.B. Mansour & Salisbury, 2019) gibt es die Tendenz, dass sogenannte „westliche“ Weber'sche Staatlichkeitsmodell einer abstrahierenden Matrix aus „horizontalen und vertikalen Machtbeziehungen“ gegenüberzustellen, um das Wesen des Staates im Nahen Osten „alternativ“ zu deuten. Nichtsdestotrotz bleiben Institutionen die Messlatte für formale Staatlichkeit. Dem Autor erscheint es daher naheliegender, einigen nahöstlichen Staatswesen vielmehr einen hybriden Charakter zuzusprechen. Dieser zeichnet sich durch eine Kombination von zentralstaatlichen und informellen Abläufen, parallelen Machtzentren sowie divergierender Loyalitäten aus. Freilich ist ein solches, quasi dezentrales System nicht nur unberechenbar. Es birgt vielmehr auch für externe Akteure die Schwierigkeit, relevante und damit potenziell effektive Ansprechpartner*innen zu identifizieren.

mangelnde Verfügbarkeit grundlegender öffentlicher Güter wie Wasser oder Strom, die Tatsache, dass ganze Ministerien durch konfessionelle Gruppierungen vereinnahmt und politisiert wurden – und zwar im Sinne einer segmentierten *state capture* – sowie die mächtige Rolle nicht oder para-staatlicher Kampfverbände auf Kosten oder als Akteure der öffentlichen Sicherheit. Diese „Suche nach dem Staat“ hat auch eine irakische Gesellschaft zur Folge, die einerseits ein gespaltenes Verhältnis zu den offiziellen Institutionen pflegt und sich andererseits eher auf an informelle Kanäle hält, wenn es darum geht, bestimmte Bedürfnisse wie Bildung, Gesundheit und ähnliches abzudecken. In diesem Zusammenhang wird des Öfteren auch das Konzept der *ladaula* angeführt, das mit staatlichem Machtvakuum wiedergegeben werden könnte. Allerdings bezieht es sich zumeist auf nicht staatliche Akteure wie irreguläre Milizen. (Aziz, 2021).

Tatsächlich verfügt der irakische Staat mittlerweile nicht mehr über ein zentral gesteuertes Gewaltmonopol. Zwischen 2014 (Eroberung von Mosul) bis 2019 (letzte Kampfhandlungen in Baghuz), als die Terrororganisation IS niedergelassen wurde, wurden während einer „allgemeinen Mobilisierung“ (Al-Haschd al-schabi) signifikant schlagkräftige Milizen außerhalb direkter staatlicher Kontrolle aufgebaut, noch dazu primär entlang schiitischer Zugehörigkeit. Trotz der Legalisierung dieser PMU/F (Popular Mobilisation Units/Forces) im Jahr 2018, werden diese Einheiten weder durch die Präsidentschaft noch vom Premier oder von den einschlägigen Institutionen (Innen- oder Verteidigungsministerium) gesteuert. Ein Dekret aus 2018 dient dabei ihrer Besoldung aus Mitteln des Verteidigungsministeriums (ICG, 2018). Mittlerweile sind die Einheiten zwar formal den Streitkräften zugeordnet, ohne jedoch im Sinne einer Unterordnung unter einer zentralen *Command-and-Control*-Stelle eingegliedert worden zu sein. Zudem hat der gezielte Anschlag der USA auf den Kommandeur der iranischen Al-Quds-Brigaden, Qassim Soleimani im Irak im Januar 2019, bei dem auch der stellvertretende Anführer des Haschd, Abu Mahdi al-Muhandis („der Ingenieur“) getötet wurde, die Problematik eines fehlenden Gewaltmonopols im Irak gezeigt (Badawi, 2021; Cambanis et al., 2019). Die Beteiligung irregulärer Kampfverbände am „Kampf um den Staat“ zeigte sich auch Ende 2021 beim misslungenen Anschlag auf den irakischen Premierminister Al-Kadhimi.

In Anbetracht dieser schwachen Staatlichkeit, die in zentralen Bereichen, insbesondere im Sicherheitssektor, ein hybrides Modell erkennen lässt, lassen sich auch bestimmte Schlüsse bezüglich des Gesellschaftsvertrages ziehen. Das mangelnde gegenseitige Vertrauen zwischen den ethno-konfessionellen Gesellschaftsgruppen, das vom Vertrauensverlust in staatliche Institutionen verstärkt wird, lässt die Frage legitim erscheinen, ob unter diesen Umständen die Etablierung eines landesweiten Gesellschaftsvertrages konzeptionell überhaupt möglich erscheint. In den Augen von Furness und Trautner (2020) spricht einiges dagegen. Demnach sollte die Möglichkeit dreier separater Verträge (für Schiiten, Sunniten und Kurden) in Betracht gezogen werden.⁹ Im Extremfall bilden sich sogar alternative Modelle eines impliziten Gesellschaftsvertrages heraus. Diese sind allerdings nicht minder repressiv als jener des ehemaligen Baath-Regimes. Ein Beispiel ist der Versuch der IS-Organisation, im Irak eine partielle territoriale Herrschaft zu etablieren (Revkin & Ahram, 2020). Auch in den nördlichen und nordöstlichen Kurdengebieten hat sich im Lauf der Herausbildung der Autonomie eine Tendenz zur gesellschaftspolitischen Verselbstständigung etabliert, wobei hier klare Ansätze für einen eigenen Gesellschaftsvertrag auszumachen sind, der auf einem geteilten Narrativ sowie auf einer ökonomischen Grundlage beruht. Weil gleichzeitig die Errichtung des „islamischen Staates im Irak und in der Levante“ (Daesch) vonseiten der Kurden mitbekämpft wurde, ging diese Tendenz mit einer militärischen Ermächtigung einher und führte sogar zur Abhaltung eines Unabhängigkeitsreferendums. Derzeit schwächt unter anderem ein interner Dissens zwischen den beiden politisch bestimmenden kurdischen Clans eine weitere Distanzierung von Bagdad.

9 Offen bleibt dabei die Frage, wie sich das Verhältnis zwischen diesen subnationalen Gesellschaftsverträgen im Rahmen eines Gesamtstaates darstellt.

Diese drei hier skizzierten Problembereiche – ‚Suche nach dem Staat‘, ‚Kampf um den Staat‘ und die ‚Entwicklung paralleler Gesellschaftsverträge‘ – legen zwei Punkte offen: Seit 2003 manövrierte der Irak einerseits durch Phasen des vollständigen – wenngleich zumindest noch geografisch begrenzten – Staatsversagens. Andererseits ist die zunehmende Segmentierung der Gesellschaft und des Staatswesens ein Merkmal für einen versagenden oder zumindest hochgradig dysfunktionalen Gesellschaftsvertrag. Sie ist gleichzeitig ein Indiz für den Status eines *failing state* (Mühlberger, 2015).

1.3 Neustart: gesellschaftspolitischer Wandel und Veränderung zivil-militärischer Beziehungen

Nach der von den USA angeführten Invasion wurde noch im Jahr 2003 die *Coalition Provisional Authority* (CPA) eingerichtet. Diese Behörde machte zunächst sämtliche Ansätze für eine irakisch geführte politische Transition zunichte, welche zumindest ansatzweise unter Einbindung von US-Exilirakern (z. B. Ahmed Chalabi) in Planung war (Lake, 2013). Ziel und Zweck der CPA unter der Direktive des damaligen US-Zivilverwalters im Irak, Paul Bremer, war einerseits die geplante Demokratisierung auf solider rechtlicher Grundlage durchzuführen. Dazu wurde eine entsprechende Verfassung genutzt (McGarry & O’Leary, 2007). Andererseits sollte so die wirtschaftliche Liberalisierung vorangetrieben werden, um die irakische Volkswirtschaft nach innen wie nach außen der Logik von Wettbewerb und Effizienz anzupassen.

Um die Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft sowie die zivil-militärischen Beziehungen im Sinne der CPA zu verändern, reichte jedoch nicht nur die Entwicklung eines neuen politischen Systems. Dazu wurden auch die Streitkräfte gezielt aufgelöst und Politik und Verwaltung systematisch vom Baath-System bereinigt. Diese Schritte führten zu einem Sicherheitsvakuum, das schnell von nicht staatlichen Akteuren gefüllt wurde. Vor dem Hintergrund von allgemeinen Wahlen, konnte sich so eine signifikante Veränderung der politischen Verhältnisse vollziehen, und zwar zugunsten der demografisch etwa zwei Drittel der Bevölkerung stellenden arabischen Schiiten des Landes.

Das neue politische System entwickelte jedoch auch eine wohl ungeplante Eigendynamik. Sie wurde durch das proportionale System politischer und administrativer Repräsentation (*consociationalism*) begünstigt und hält bis heute an. Im irakischen Kontext spricht die Fachliteratur von einem *liberal* oder *semi-consociationalism* (Aboutaif, 2019). Denn die politischen Identitäten mussten sich zunächst entwickeln und waren nicht vorab als solche definiert. Jedoch lässt sich in letzter Zeit beobachten, dass der schiitische Block zunehmend auseinanderdriftet. Doch der Nachteil dieser politischen Formel der Machtteilung ist es, dass sich Identitäten zu gesellschaftspolitischen Größen verhärten. Und zwar, obwohl das Modell gleichzeitig eine gewisse Kooperationsbereitschaft der unterschiedlichen Akteure umfasst. Die in Form von Bürgerkriegen zyklisch wiederkehrende Gewalt stellt daher auch die stabilisierende Qualität dieses Modells in Frage. Andererseits könnte es aber auch die Umwandlung dieses Systems in ein Mittel zur Absicherung klientelistischer Netzwerke sein, die zur Verhärtung der Fronten beigetragen hat (McCulloch, 2014, S. 502–509).

Schwierige Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft

Seit dem Aufflammen der Golfkriege und der Invasion von 2003 hat sich das Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft im Irak entlang mehrerer Achsen verschoben. Einerseits hat sich der Staat schrittweise von seiner Rolle als zentraler Akteur verabschiedet, die sich zuvor durch *state-building*, *nation-building*, Repression und Umverteilung auszeichnete. Andererseits hat sich seit 2003 die gesellschaftliche Segmentierung verstärkt und sich in der Politisierung konfessioneller und ethnischer Zugehörigkeiten niedergeschlagen. Eine besondere Rolle in diesem Verhältnis spielt, was als *Shia-centric state-building* (Haddad, 2016) bezeichnet wird: nämlich

das Kristallisieren einer zentralen machtpolitischen Rolle schiitisch-islamistischer Akteure. Diese Entwicklung entspringt unter anderem einer hegemonialen Vorstellung seitens schiitisch-islamistischer politischer Akteure von der Idee des Staatsvolkes. Diese Idee verortet in den arabischen Schiiten des Irak den Kern der Nation. Für den Autor Haddad (2016, S. 5–6) handelt es sich hierbei um derart tief verankerte, zudem politisch aufgeladene Überzeugungen, dass es Generationen in Anspruch nehmen würde, diese Mentalität zu ändern.¹⁰ Diese relative schiitische Vorherrschaft führt in Kombination mit der zu beobachtenden *state capture* dazu, dass sich die Kapazitäten staatlicher Institutionen, dem Allgemeinwohl zu dienen, verringert haben. Denn die begrenzt verfügbaren Ressourcen dienen primär – wenn nicht ausschließlich – einer klientelistischen Logik. Sie werden entlang solcher Nützlichkeitsabwägungen verfügbar gemacht. Öffentliche Güter wie Wasser, Strom oder Sicherheit (Stichwort: *provision*) werden daher kaum mehr vom Zentralstaat zur Verfügung gestellt. Diese Problematik muss insbesondere bei verteilungstheoretischen Ansätzen und entsprechenden Reformvorschlägen berücksichtigt werden, die dazu dienen sollten, eine „faire“ oder gerechte, unparteiische Ressourcenverteilung zu gewährleisten.

Eine weitere Herausforderung ist es, empirisch festzustellen, wie sich das Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft darstellt. Maßgeblich dafür ist jedenfalls die demografische Entwicklung, die sich durch einen starken Überhang jüngerer Jahrgänge auszeichnet. Bemerkenswert ist vor allem die hohe Anzahl Jugendlicher, die erst nach 2003 geboren wurden und in dieser instabilen Phase sozialisiert worden sind.

Eine auf Umfragen basierende Studie über gesellschaftliche Spannungen im Irak kommt zu dem Schluss, dass der Vertrauensverlust zwischen Gesellschaft und Staat maßgeblich für die Unzufriedenheit verantwortlich ist, die sich seit Oktober 2019 in massiven Protesten gegen die Regierung entladen hat (Jaecke & Khalifeh, 2020). Diese Protestbewegung entstand in der relativen Ruhephase um 2009/10, als sich zahlreiche zivilgesellschaftliche Gruppen organisierten, um den Staat auf seine Verpflichtungen hinzuweisen und Dienstleistungen (öffentliche Güter) einzufordern. Ein besonderer Dorn im Auge der Demonstranten war dabei das perzipierte Ausmaß ausländischer Einflussnahme auf die Arbeit der Regierung. Sie kritisierten die Korruption und lehnten die politische Rolle der Milizen und das hohe Niveau der Arbeitslosigkeit ab. Zu ihren Kernforderungen gehörten sinngemäß die Entwaffnung nicht staatlicher Verbände, die Korruptionsbekämpfung durch eine unabhängige Justiz sowie die Förderung des Privatsektors, um berufliche Perspektiven zu schaffen. Zudem zeigte eine komparative Auswertung von Slogans in sozialen Medien mit den Umfrageresultaten der Studie, dass auch eine adäquate politische Repräsentation gefordert wurde. Dies kam im Ruf nach vorgezogenen Wahlen zum Ausdruck. Bei den Unruhen richtete sich die Kritik jedoch nicht nur gegen die Unterlassungen der Regierung, sondern drückten in weiten Teilen auch anti-traditionalistische Beweggründe aus, indem sie tribale und religiöse Würdenträger aufs Korn nahmen. An dieser Entwicklung zeigt sich auch die zweifache Problematik des Vertrauensverlusts: einmal innerhalb dieser stark segmentierten Gesellschaft und dann zwischen Bürger*innen und Institutionen. Insofern haben vertrauensbildende Maßnahmen höchste Priorität (Jaecke & Khalifeh, 2020, S. 1–4).

Von besonderem Interesse ist auch die Entwicklung der Zivilgesellschaft, insbesondere jenes Teils, der sich beispielsweise als Nichtregierungsorganisation (NRO) formiert. Eine rezente empirische Studie der Brookings Institution hat die Entwicklung von NRO im Zentralirak untersucht und dabei auch geberabhängige Entwicklungspfade nachgezeichnet (Alshamary, 2022). So hat sich in bestimmten Städten (beispielsweise in al-Hillah) eine stark an internationalen Gebern orientierte NRO-Landschaft entwickelt. In anderen urbanen Zentren hingegen, wie beispielsweise in

10 Daher kommt Haddad auch zu folgendem Schluss: *“Dreams of a sect-blind Iraqi state based on citizenship will likely remain dreams for the time being”* (2016, S. 19).

Kerbela, erfolgt die Orientierung mehr an lokalen Netzwerken.¹¹ Bemerkenswert ist auch ein landesweites Phänomen, das als Problem der *ghost organisations* bezeichnet wird und der Kommerzialisierung des NRO-Sektors geschuldet zu sein scheint. In diesen Fällen werden NRO nur so lange aktiv betrieben, als sie erlauben, Mittel eines bestimmten Gebers zu lukrieren. Versiegt die Geldquelle, verbleiben die Organisationen nur noch als leere Hüllen. Aber gerade, weil sie von einer positiven Korrelation zwischen Zivilgesellschaft und Demokratie ausgehen, sind ausländische Geber bislang motiviert, diesem Sektor besondere Aufmerksamkeit und Mittelzuwendungen zu widmen. NRO können in fragilen *post-conflict environments* jedoch noch mehr Druck auf die bereits geschwächten staatlichen Institutionen ausüben, indem sie eine bestimmte Erwartungshaltung bestärken, die der Staat aber nicht selber erfüllen kann. Dies wirkt sich gegebenenfalls sogar nachteilig auf den Aufbau von Vertrauen in die offiziellen Institutionen aus.

Nicht minder komplex ist die Lage im Hinblick auf die zivil-militärischen Beziehungen. Sie bilden eine bedeutsame Ebene der Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft, insbesondere in fragilen und von Konflikten geprägten Ländern. Eine Studie von Frey (2019) hat auf den zentralen Beitrag hingewiesen, den der irakische Sicherheitssektor unter Saddam Hussein als Einkommensgarant sowie als Element sozialer Mobilität darstellte. Doch durch die extern forcierte Auflösung dieser staatlichen Patronage, wurde dem Staat seit 2003 einerseits ein wichtiges Element der Umverteilung (*provision*) staatlicher Ressourcen genommen. Andererseits wurde ihm gleichzeitig die Fähigkeit entzogen, die Sicherheit der Bürger*innen durch eine zentrale Institution zu gewährleisten. Zudem haben die Auflösung des militärischen Sicherheitsapparates und die systematische Bereinigung der Verwaltung vom Baath-System insgesamt und die damit einhergehenden massenhaften Entlassungen loyaler Staatsbürger*innen nicht nur ein Sicherheitsvakuum, sondern auch eine Sinnkrise verursacht. Ihre Folgen zogen sich bis hin zur Etablierung diverser Vorgängerstufen der IS-Organisation (AQI/AI-Qaida in Iraq, ISI/Islamic State in Iraq). Eine neue Ausformung hat diese althergebrachte Patronage im Sicherheitssektor jedoch im staatlichen Umgang mit bewaffneten nicht staatlichen Akteuren wie den zahlreichen Milizen gefunden. Jedoch sind diese nicht Teil eines zentral gesteuerten nationalen Narrativs irakischer Einheit, sondern sie repräsentieren in zahlreichen Fällen konfessionelle Partikularinteressen oder stehen sogar unter iranischem Einfluss (Watkins, 2021).

In dem neuen Kontext einer politischen Landschaft, die von zahlreichen politischen Parteien und wechselnden Bündnissen geprägt ist, hat sich das Wesen des Klientelismus verschoben. Und zwar derart, dass nun Parteien und deren Anführer um die staatlichen Ressourcen wetteifern, um damit ihre eigene Klientel zu finanzieren, indem sie etwa Posten und Verträge an sie vergeben. In diesem Kontext ist es eine Besonderheit, dass die erfolgreichen politischen Parteien für gewöhnlich auch über einen bewaffneten Arm verfügen. Daher kann durchaus auch von einem gewissen Grad der Militarisierung des politischen Feldes gesprochen werden (Mansour & Khatib, 2021, S. 11–12). Dies erklärt wohl auch, warum politische Parteien tendenziell mit Gewalt auf Unruhen reagieren, anstatt mit den Demonstranten in einen Dialog zu treten oder gar ihre eigenen Reformversprechen umzusetzen (Hussein, 2021).

Insgesamt kann vor diesem Hintergrund von einem Phänomen des *militarised sectarianism* gesprochen werden. Dieses Phänomen weicht nicht nur das zentralstaatliche Gewaltmonopol auf und fordert es heraus. Es führt vielmehr auch zu erheblichen Spannungen zwischen den irakischen Bürger*innen und den bewaffneten Verbänden, die für gewöhnlich Partikularinteressen vertreten.¹² Es ist daher auch aus gesellschaftsvertraglicher Perspektive ein zentrales Anliegen, die Milizen zu entwaffnen oder sie durch Integration in den offiziellen Sicherheitsapparat zu

11 Bezüglich Kerbala liegt die Vermutung nahe, dass dieses religiöse schiitische Zentrum über wohldotierte religiöse Stiftungen verfügt.

12 Je nach Region treten hier besondere Spannungen auf. In Saleheddin, einer traditionell mehrheitlich sunnitischen Gegend, gibt es erhebliche Spannungen mit schiitischen Milizen, die nach der Rückeroberung des Gebietes von Daesch (IS) geblieben sind (Saleem, 2021).

unparteiischen Trägern der Staatsgewalt und zu Garanten der individuellen Sicherheit im Sinne der staatlichen Fürsorgepflicht (*provision*) zu transformieren. Denn auch im Bereich des Sicherheitssektors gibt es exklusive Tendenzen, die konfliktfördernd wirken. Beispielsweise hat der systematische Ausschluss von sunnitischen Arabern und Turkmenen nach Ansicht mancher Autor*innen insgesamt dazu beigetragen, den Sicherheitssektor zu schwächen und seine Dysfunktionalität und Hybridisierung zu fördern (Al-Marashi, 2021).

Abschließende Überlegungen zum ersten Abschnitt

Was bedeutet diese Gemengelage für eine Einschätzung des irakischen Gesellschaftsvertrages? Da das Land nach einer militärischen Invasion innerhalb von zwei Jahrzehnten zwei Bürgerkriegsphasen durchlaufen hat, kann schwerlich von einem funktionierenden Gesellschaftsvertrag die Rede sein. Zudem bewirkt das Ausmaß externer Einflussnahme auf politische Akteur*innen und den Sicherheitsapparat, dass die staatliche Souveränität stark eingeschränkt ist. Dementsprechend können die schwachen Institutionen kaum glaubwürdige Träger eines nationalen, gemeinschaftlichen Narrativs sein. Unter diesen Umständen kann sich auch keine solide Übereinkunft herauskristallisieren, in der sich sowohl die staatlich-institutionellen Verpflichtungen als auch die Erwartungen der Gesellschaft widerspiegeln. So ist es auch nicht verwunderlich, dass im Oktober 2019 langanhaltende Proteste ausbrachen. Ihre Protagonisten forderten teilweise einen kompletten Systemwechsel – also eine umfassende Neuverhandlung und Reformulierung des Gesellschaftsvertrages. Externe Akteure, die sich der Verbesserung der Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft verschrieben haben (Building for Peace, 2021), stoßen somit auf ein theoretisch breites Betätigungsfeld, wenn sie versuchen, sozialen Zusammenhalt zu stärken und verlorenes Vertrauen aufzubauen. In der Praxis gibt es jedoch viele einflussreiche Akteure, die vom hybriden Status quo profitieren und Veränderungen bestenfalls skeptisch, wenn nicht gar ablehnend gegenüberstehen.

2 Externe Akteure im Irak: Potenziale und Grenzen von Interventionen

Der zweite Teil dieser Analyse befasst sich schwerpunktmäßig damit, externe Versuche einzuordnen, die darauf abzielen, das irakische Staatswesen sowie eine irakische Nation aufzubauen. Dabei stellt sich heraus, dass die politische Neuordnung nach 2003 zwar ein relativ stabiles politisches System in Form eines Proporzwesens geschaffen hat, die Herausbildung und Verwirklichung einer nationalen Idee jedoch gescheitert ist. Erkennbar ist dies sowohl am anhaltenden Konflikt zwischen Bagdad und der kurdischen Regierung als auch an den wiederholt auftretenden Bürgerkriegen. Dazu zählt auch jüngst die bewaffnete Auseinandersetzung der Terrororganisation IS mit dem irakischen Staat. Die entstandene schiitische Dominanz über das Politikfeld sowie die Vereinnahmung (*capture*) von Institutionen zwecks Bedienung klientelistische Partikularinteressen, haben sich dabei als besonders problematisch erwiesen.

2.1 Gefangen im Teufelskreis: Regimewechsel, Bürgerkrieg und Wiederaufbau

Seit der Etablierung eines ethno-konfessionellen politischen Systems durch die Verfassung von 2005 durchlief der Irak Phasen extremer Gewalt, die wiederholt humanitäre Notstände und interne Flüchtlingswellen auslösten sowie Bedarf an Versöhnungsstrategien und Wiederaufbaumaßnahmen hervorriefen (McGarry & O'Leary, 2007). In all diesen Bereichen entlang des HDP-

Nexus (*Humanitarian-Development-Peacebuilding*) waren und sind neben lokalen irakischen NRO auch diverse externe Akteure maßgeblich beteiligt.¹³

Ausgehend von der Einschätzung, dass der 2003 durch die CPA eingeleitete Systemwechsel auf falschen Annahmen sowie problematischen irakischen Ansprechpartnern beruhte, kann zumindest ein relatives Versagen beim Projekt des *state-building* konstatiert werden.¹⁴ Die durch das neue politische System proportionaler Repräsentation entstandene und manipulierte Vertiefung ethno-konfessioneller Gräben verstärkte nämlich den Vertrauensverlust der Gesellschaft in die staatlichen Institutionen. Somit wurde ein Teufelskreis geschaffen, der sich erneut gewalttätig entladen könnte, wenn im Extremfall die IS-Organisation wiedererstarken würde (O'Driscoll & Fazil, 2020). Gleichzeitig nutzen die zahlreichen, oft schiitischen Milizen dieses Bedrohungsszenario, um ihre Entwaffnung zu verhindern (Watkins & Hasan, 2020). Dadurch lässt sich auch die anhaltende externe Einflussnahme des Iran erklären, die über ihre enge Verflechtung mit einigen schiitisch-islamistischen Akteuren des Politikfeldes hinausgeht. Doch in immer weiteren gesellschaftlichen Kreisen wächst der Unmut über die iranische Rolle und über ihren Einfluss auf das politische Geschehen und den Sicherheitssektor. Dies kam auch bei den Protesten seit Oktober 2019 sehr deutlich zum Ausdruck. Diese mobilisierten sich unter anderem entlang des Idealbilds einer irakischen nationalen Identität sowie auf Grundlage der Forderung der Entkonfessionalisierung des politischen Systems.

Um aber die aktuelle gesellschaftspolitische Lage, die zyklisch auftretenden bürgerkriegsartigen Auseinandersetzungen sowie den nach wie vor desolaten Zustand der Infrastruktur im Irak besser verstehen zu können, ist es nötig, kurz in die 1990er Jahre zurückzugehen. Damals war das Land infolge der Besetzung Kuwaits mit einer beispiellosen Militärkampagne konfrontiert. Insbesondere die 43 Tage währende Bombardierung aus der Luft, um einen Rückzug der irakischen Streitkräfte aus Kuwait zu erzwingen, hat die zivile Infrastruktur praktisch völlig zerstört. In seiner Entwicklung wurde das Land um Jahrzehnte zurückgeworfen.¹⁵ Darauf folgte gut ein Jahrzehnt, in dem ein besonders strenges Embargo ebenfalls weitreichende negative Konsequenzen für die öffentliche Versorgung und Gesundheit nach sich zog (Gordon, 2012). Trotz der Errichtung eines Notmechanismus (*Oil for Food*), um aus humanitären Gründen zu gewährleisten, dass die Sanktionen offiziell umgangen werden konnten, ist davon auszugehen, dass durch das Embargo allein eine halbe Millionen Kinder gestorben sind.

Der Regimewechsel von 2003 wiederum stellte in Kombination mit der systematischen Auflösung des Baath-Systems folglich das gesamte politische und administrative System auf neue Beine. Infolgedessen etablierte sich zwar eine immer wieder neu verhandelte Machtteilung (*power sharing*), aber bislang konnte sich keine nachhaltige Stabilisierung einstellen. Vielmehr befeuern die schwache Staatlichkeit, konträre Auffassungen über den Souverän und die externe Einflussnahme, allen voran durch das Regime in Teheran, einen Teufelskreis aus Korruption, Polarisierung und Gewalt. Zudem halten zahlreiche Beobachter*innen das etablierte politische Proporz-System für dermaßen verwurzelt, dass ihm jegliche Reformfähigkeit abgesprochen wird. Als realistisch gelten höchstens kleine Schritte auf dem Weg, die zur Verbesserung der Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft beitragen könnten (Fazil, 2021). Anstatt also einen Kampf gegen Windmühlen zu führen, erscheint es pragmatisch, auf Grundlage einer Analyse

13 Erst jüngst wurde zum Beispiel die Bibliothek von Mosul, die durch die IS-Organisation gezielt zerstört wurde, mit deutschen Geldern wieder aufgebaut. Auch finden in regelmäßigen Abständen internationale Geberkonferenzen statt, obwohl der Irak eines der Länder mit den global ertragsreichsten Vorräten fossiler Energieträger ist.

14 Gespräch mit einem ehemaligen, hochrangigen Mitarbeiter der United Nations Assistance Mission in Iraq (UNAMI).

15 "The air war ruined roads and bridges, communications, the energy grid, water sources as well as almost all state facilities within Iraq leading to a break between Iraqi citizens and the public services associated with a modern society." (Ismael & Ismael, 2015, S. 238)

von Bedürfnissen, Problemfelder und Ansatzpunkte für positive Veränderungen zu definieren. Diese sollen gemäß der analytischen Linse des Gesellschaftsvertrages dazu führen können, das Verhältnis zwischen Gesellschaft und Staat sowie Regierung zu verbessern.

2.2 Debatten über Staatsaufbau, friedensfördernde Maßnahmen und Proporz

Die Irak-Intervention, die auch an ihrem deklarierten Anspruch gemessen wird, Demokratisierung und eine Öffnung der Volkswirtschaft zu erreichen, hat mit ihren Folgen mehrere akademisch-konzeptionelle Debatten entfacht. Diese setzen sich kritisch mit folgenden Fragen auseinander: (a) dem extern angestoßenen *state-building*, (b) mit Beiträgen des *peacebuilding* zur Stabilisierung sowie (c) mit der Frage der proportionalen politischen Repräsentation (*consociationalism*). In dem Rahmen wird auf einer Meta-Ebene auch die Frage des *liberal peacebuilding* erörtert (Chandler & Sisk, 2013). Diesem Ansatz wird in solchen Debatten entweder (grundsätzlich) die Fähigkeit abgesprochen, Frieden durch Staatsaufbau stiften zu können (Hameiri, 2014), oder sie befassen sich insgesamt kritisch mit dem Ziel, *extern* erwirkter Demokratisierung (Jahn, 2007).

Zur spezifischen Frage des *state-building* gehen die Überlegungen von den US-Plänen zur Demokratisierung und Neuordnung des Irak aus (Lake, 2013), um in weiterer Folge zum Fazit eines schiitisch dominierten Staatsaufbaus zu gelangen (Haddad, 2016). In der Analyse von Lake (2013) heißt es, dass sich durch den lokalen Widerstand gegen die Besatzungsmacht die ursprüngliche Zielsetzung, Demokratie und freie Marktwirtschaft einzuführen, zu einem COIN-Ansatz (*counter-insurgency*) gewandelt hat. Dieser beruhte teilweise auch auf einer *essential services provision*, um durch öffentliche Güter den realen und perzipierten Missständen entgegenzuwirken und so dem Aufstand zumindest seine materielle Grundlage zu entziehen. Lake zufolge gab es auch eine Reihe fälschlicher Prämissen, auf denen die US-Politik rund um das CPA, Paul Bremer und um bestimmte Exiliraker beruhte. Dazu zählt, dass das Ausmaß der Zerstörung der Infrastruktur unterschätzt wurde (obwohl die USA dafür militärisch hauptverantwortlich waren). Gleiches gilt für die mangelnde Antizipation gewalttätig ausgetragener Konflikte zwischen konfessionellen Gruppen sowie für die Annahme, dass es einen relativ intakten Sicherheitsapparat gab (Lake 2013, S. 295–296).

Fanar Haddad kommt in seiner Studie, die Chatham House auf dem Höhepunkt der Ausbreitung der IS-Terrororganisation veröffentlichte (Januar 2016), zu dem Schluss, dass sich der Staatsaufbau seit 2003 insgesamt zu einem schiitischen Hegemonieprojekt entwickelt hat. Dieses, so Haddad, zeichnet sich durch systematisches Missmanagement des kommunalen Pluralismus aus,¹⁶ in dessen Folge weite Kreise die Legitimität des Staates als solchen in Zweifel ziehen.

Ein wichtiges Element dieser Debatte ist die Frage, inwiefern der Aufbau funktionierender Institutionen – als Kapazitätsaufbau – zur Entstehung von Legitimität beitragen kann (*institutionalistischer Ansatz*). Im Falle des Irak lässt sich diese These jedoch nicht empirisch überprüfen. Denn durch die *state capture*, also die Kaperung staatlicher Behörden und Institutionen durch ethno-konfessionelle Akteure ist es im Endeffekt gar nicht dazu gekommen, dass unparteiische staatliche Institutionen aufgebaut werden konnten. Insofern wurden auch vermehrt Überlegungen dazu angestellt, wie über die Frage der Institutionen hinausgehend zur Verbesserung der Regierungsführung beigetragen werden kann. Bereits 2008 hat das OECD DAC (OECD Development Assistance Committee) erste Überlegungen zu einem Gesellschaftsvertrag angestellt (OECD DAC, 2008). Vier Jahre später veröffentlichte das UNDP (2012) einen ersten Bericht mit dem Titel „*Governance for Peace: Securing the Social Contract*“. Er befasst sich eingehend mit den

16 Interessanterweise kommt der Autor unter gänzlicher Ausblendung der bis 2003 beinahe 80 Jahre dauernden sunnitisch dominierten Herrschaftspraxis des irakischen Staatswesens zu diesem Schluss. (Anm. d. Verf.)

Zusammenhängen zwischen Regierungsführung, Frieden und dem Gesellschaftsvertrag. Dabei kommt er zu dem Schluss, dass die in dem Konzept des Gesellschaftsvertrages enthaltenen Elemente eine Voraussetzung dafür sind, damit *post-conflict state-building* erfolgreich sein kann.

Kritischer sieht es Hameiri (2014), für den es beim *state-building* jedoch nicht nur um „...*rebuilding the capacity of the intervened state to perform the functions of modern statehood*“ geht. Vielmehr sei das Ziel „...*to ensure the adequate provision of particular state functions, by [sic] quarantining policy making from popular and political pressure from above and below*“ (Hameiri, 2014, S. 317). Für den Irak könnte behauptet werden, dass beides nur sehr eingeschränkt erreicht wurde. Insbesondere die Versorgung mit öffentlichen Gütern (*provision*) funktioniert nur sehr bruchstückhaft oder sie hat im Rahmen der Militarisierung politischer Akteure partikuläre Tendenzen angenommen. Dies konnte exemplarisch bei der Stromversorgung in von Sadristen kontrollierten Stadtvierteln Bagdads nachgewiesen werden (Parreira, 2021).

Für andere Autoren wiederum stellt gerade das Misslingen der Herstellung von Frieden durch externe Demokratisierung im Irak ein Paradebeispiel für das Versagen des *liberal peacebuilding* dar. Jahn (2007) führt dies auch darauf zurück, dass in die Nachkriegsprozesse zur Bildung eines neuen politischen Systems irakische Akteure nur minimal einbezogen wurden (2007, S. 220) und es deshalb nötig wurde, militärisch zur Befriedung einzugreifen. Die Gewaltexzesse der IS-Organisation geben der Autorin nachträglich recht. Denn gepaart mit Rachegeleüsten aufgrund des Verlusts einer hegemonialen Machtstellung verursachten enttäuschte Erwartungen an den neuen Staat auch die latente und direkte Unterstützung der militanten Bewegung. Somit ist durch den kombinierten Regime- und Ideologiewechsel das erklärte Ziel, die regionale Sicherheit zu stärken (Jahn, 2007, S. 212) mitnichten erreicht worden. Vielmehr wurden durch die Intervention Feinde geschaffen, die phasenweise sogar eine neue transnationale Schlagkraft des Jihadismus darstellten.¹⁷

Relevant ist in diesem Zusammenhang auch die von Lottholz und Lemay-Hébert (2016) aufgestellte These, dass *state-building* auch aus einer weiter gefassten Weber'schen Perspektive (da traditionell primär als institutionell interpretierte Lehre) durchaus ermöglicht, staatliche Legitimität verstärkt kulturell und historisch zu betrachten. Die Autoren sehen hier auch Implikationen für das von ihnen so bezeichnete *international state-building*. Darunter sind extern betriebene Interventionen im Bereich des Staatsaufbaus zu verstehen. Im Lichte dieser erweiterten Lektüre Webers wird auch die Fähigkeit in Frage gestellt, Frieden durch eine rein institutionelle Anwendung von Webers Staatskonzept herzustellen. Die Autoren verweisen im EZ-Kontext auf mehrere OECD-DAC-Studien, die auch traditionelle, quasi lokal verankerte Formen der Legitimitätsproduktion anführen. Als Bezugsgrößen werden dabei konkret Religion oder ethnische Identitäten aufgeführt (Lottholz & Lemay-Hébert, 2016, S. 1478). Dieses erweiterte Verständnis von Weber eröffnet auch einen differenzierteren Zugang zur Rolle des Gesellschaftsvertrages, wenn es darum geht, die Beziehungen zwischen Staat und Bürger*innen oder der Gesellschaft zu verbessern. Und zwar, indem bei der Frage, wie Legitimität erreicht werden kann, über die bloße Anwendung eines „neo-Weberianischen“ infrastrukturorientierten Ansatzes hinausgedacht wird. Die Wahl eines solchen „post-Weberianischen“ Ansatzes kann und sollte Akteuren der EZ die Augen für kulturelle Partikularitäten (im Zielgebiet der Intervention) öffnen. Und zwar, ohne dass sie die materielle Dimension des Gesellschaftsvertrages aus den Augen verlieren, die meist

17 Jahn stellte auch die für die Gesellschaftsvertragstheorie interessante Hypothese auf, dass der in den neuzeitlichen Vorstellungen des Gesellschaftsvertrages thematisierte Ur- oder Naturzustand (*state of nature*), selbst bei allen fundamentalen Unterschieden zwischen Locke und Rousseau, auf die Entdeckung Südamerikas und die damit verbundenen Eindrücke beim Treffen auf die autochthone Bevölkerung zurückgeht (Jahn, 1999).

eine Voraussetzung darstellt, um über sogenannte „softe“ Elemente überhaupt nachdenken zu können.¹⁸

Dennoch gilt die empirisch belegte Feststellung, dass große Teile der irakischen Gesellschaft eine bestimmte Erwartungshaltung gegenüber den staatlichen Institutionen haben (Jaecke & Khalifeh, 2020; Fazil, 2021). Sei es als Jobgarant in der aufgeblähten und ineffizienten Bürokratie, als Subventionsgarant bestimmter Güter des täglichen Gebrauchs (Grundnahrungsmittel, Treibstoff und Strom) oder als Garant für körperliche Unversehrtheit (*human security*). Offen bleibt die Frage, inwiefern die spezifische Gemengelage im Irak nicht eher trennend wirkt, als dass sie einen kohärenten, nationalen Gesellschaftsvertrag ermöglicht, wenn solche kulturellen, also zum Beispiel ethnischen Aspekte der Legitimierung politischer Akteure auf Landesebene berücksichtigt werden.

Nation-building im Irak im weiteren Sinn wird im klassischen Werk von Farouk-Sluglett und Sluglett (1991) ausgeführt und spezifischer auch im Kontext des Gesellschaftsvertrages erörtert (Ismael & Ismael, 2015). Erstere beziehen sich auf die Phase des Wiederaufbaus nach dem Ende des Iran-Irak-Krieges, als Saddam Hussein versuchte, sowohl die Wirtschaft wieder anzukurbeln als auch die Bürokratie zu erneuern. Als volkswirtschaftlicher Motor diente eine von staatlicher Seite durch Öleinnahmen mitfinanzierte Wirtschaft.

Ismael und Ismael (2015) betonen, dass durch die Umverteilung des Wohlstandes (hier als soziale Gerechtigkeit bezeichnet) auf Grundlage natürlicher Ressourcen im Irak ein gemeinschaftliches Projekt umgesetzt werden konnte. Dieses habe erlaubt, die kommunale Zugehörigkeit zu transzendieren und so zur Nationswerdung beigetragen. So wurde schrittweise die Schaffung einer nationalen Identität ermöglicht. Dies gelang teils mittels rechtlicher Maßnahmen wie dem *Personal Status Law*, das dazu diente, die tribalen Einflüsse zurückzudrängen (2015, S. 233). Allerdings wurde diese Tendenz im rechtlichen Bereich bereits unter Saddam Hussein stark zurückgefahren, wie Studien zur Reislamisierung und Retraditionalisierung deutlich aufgezeigt haben (Kreile, 2008; Poggenburg, 2019). Jedoch betrachtet diese Studie das Herrschaftssystem Husseins nicht aus dem Blickwinkel seiner neo-patrimonialen Verteilungslogik, weshalb der Eindruck entsteht, dass es sich tatsächlich um einen funktionierenden Gesellschaftsvertrag gehandelt habe. Dabei ist die materielle Umverteilung des Erdölreichtums zwecks Herstellung sozialen Friedens allein kein ausreichendes Kriterium, an dem die Existenz eines Gesellschaftsvertrages festgemacht werden kann.

Die Literatur aber, die sich mit der Einordnung des neuen politischen Systems im Irak befasst, nimmt für gewöhnlich die Perspektive des *consociationalism* ein, also der proportionalen politischen Repräsentanz, die auf Grundlage zugewiesener Identitätsmerkmale beruht. Oft geschieht dies komparativ, meist etwa mit dem Libanon. Dabei ist das libanesische Modell formalisierter und besteht in der einen oder anderen Form bereits seit den späten 1940er Jahren. Aus der komparativen Perspektive steht allerdings eher die Annahme eines Elitenpaktes im Vordergrund. Dieser hält mittels identitärer Politik eine Machtteilung aufrecht, die sich etabliert hat und verhindert, dass sich unparteiische, formal-bürokratische staatliche Behörden oder ein gesamtgesellschaftlicher Gesellschaftsvertrag herausbilden könnten.

18 Badie hat bereits in den 1980er Jahren in seinem Standardwerk *Les deux États: Pouvoir et société en Occident et en terre d'Islam* (Die zwei Staaten: Macht und Gesellschaft im Westen und in der islamischen Welt, 1997) die Frage nach kulturellen Unterschieden und Eigenheiten in Bezug auf die Funktion von Staatswesen erörtert.

2.3 Fragiler Kontext, Resilienz und der Gesellschaftsvertrag

In der Einleitung zum Sammelband „Irak: un destin tragique“ (Irak: ein tragisches Los) kommt Adel Bakawan (2021) zu folgender Bestandsaufnahme: „Geboren 1921, ohne administrative Einheit, ohne gemeinsame Identität, noch weniger ohne eine Nation [zu sein], bis 2003 durch eine sunnitische Minderheit verwaltet und darauf durch eine schiitische Mehrheit ohne staatliche Tradition, konnte der Irak bislang noch kein Irakertum (Franz. *irakicité*) entwickeln, welches ein bestimmtes Miteinander ermöglichen würde“. Und trotz der wiederholten Versuche seitens bestimmter politischer Akteure, einen inklusiven, nationalen Diskurs zu pflegen (beispielsweise Iyad Allawi oder Moqtada al-Sadr), bleibt die irakische Realität im Großen und Ganzen durch „primäre Treuepflichten“ gekennzeichnet (Bakawan, 2021, S. 9–10, Übersetzung d. Verf.). Aus dieser Perspektive scheint es unmöglich, einen inklusiven irakischen Staat zu errichten. Vielmehr dienen seine neuen Institutionen nun dazu, dass sich ethno-konfessionell definierte Gruppen die Ölrente aneignen, anstatt dass sie das Fundament eines unparteiischen Staatswesens bilden (Luizard, 2021, S. 68).

Gerade vor diesem fragilen Hintergrund ist die analytische Linse des Gesellschaftsvertrages sinnvoll. Denn sie lässt einerseits bestimmte strukturelle Schwächen und die Dynamik des etablierten Systems deutlich erkennen, andererseits aber zeigt sie auch Anknüpfungspunkte auf, die zur Verbesserung der Lage beitragen können. Diese Vogelperspektive des Gesellschaftsvertrages könnte auch für traditionelle Hauptakteure aus den Bereichen Humanitäres, Entwicklung und Friedensförderung nützlich sein, die seit 2003 massiv im Irak präsent sind. Denn so kann nicht nur strukturiert über die Regierungsführung, Rechenschaft und Umverteilung in einem neopatrimonialen Proporzsystem ethno-konfessioneller Prägung (Arabisch: *Mukhassasa ta'ifiyya*) nachgedacht werden. Darüber hinaus können auch relevante Bezugsgrößen wie gesellschaftlicher Zusammenhalt, die Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft oder die Staatlichkeit eingeordnet werden.

Denn die anhaltende Krise des irakischen Staatswesens ist nicht nur den Bürger*innen ein Dorn im Auge, sondern sie wird auch im akademischen Diskurs reflektiert. Hier hat sich insbesondere der von Faleh Abdul-Jaber eingeführte Begriff *ladaula* („Nichtstaatlichkeit“) etabliert, um über die Rolle nicht oder para-staatlicher Akteure im Machtgefüge nachzudenken. So hat auch Premierminister Al-Kadhimi im August 2020 während seiner Amtszeit die *Popular Mobilization Forces/Units* (PMF/U oder Haschd) als *ladaula*, also als nicht staatlich bezeichnet. Andererseits wurden die PMF/U durch eine Fatwa des Ayatollah Sistani legitimiert. Die zentrale These jedenfalls lautet, dass *ladaula*-Akteure staatstragend und -bestimmend agieren, wohingegen der eigentliche Staat eine Chimäre sei. Dies würde auch erklären, weshalb der formale irakische Staat, dessen staatliche Legitimität sich aus seinem Handeln ergibt, so wenig Autorität ausüben kann. Bedeutsam ist in diesem Zusammenhang die These von Aziz, wonach in der Aufrechterhaltung des hybriden Staatscharakters durch die politischen Eliten – als undurchsichtige Mischung zwischen informellen und formellen Akteuren – erst ihre Möglichkeit liegt, die staatlichen Institutionen zu vereinnahmen, um sich zu bereichern (Aziz, 2021, S. 45–48).

Diese Ausprägung des Staatsversagens, nämlich die Aneignung staatlicher oder öffentlicher, der Allgemeinheit gehörenden Ressourcen, wird bei Ismail (2016) folgendermaßen eingeordnet: *“If the state does not act as an agent of society (realising its interests) there is no social contract between the state and society”* (2016, S. 524). Dies trifft in der Praxis auch auf das irakische Staatswesen zu, dessen Legitimität und Autorität durch Partikularinteressen dermaßen unterwandert und ausgehöhlt wurde, dass sich nicht nur die Frage nach dem Verbleib des Staates, sondern auch jene nach dem Staatsvertrag stellt. Für Ismail (2016), der die Kontrakttheorie (primär) von der (volks-)wirtschaftlichen Warte aus betrachtet, steht einerseits die Frage im Raum, in welchem Ausmaß ein Staat öffentliche Güter zur Verfügung stellen kann, selbst wenn er ausbeuterisch (*predatory*) agiert. In einem hybriden Kontext, wie es beim Irak der Fall ist, stellt sich diese Frage insbesondere in Bezug auf nicht staatliche bewaffnete Akteure und deren

Kapazitäten, Sicherheit quasi als öffentliches Gut anzubieten. Andererseits interessiert Ismail die Frage, weshalb die Bürger*innen in diesen Prozessen keine aktive Rolle spielen. Zudem vervollständigt er das Bild durch die Berücksichtigung des Einflusses externer Akteure (im Irak wären dies maßgeblich Iran und die Vereinigten Staaten). Seine Schlussfolgerung hat für den irakischen Kontext zentrale Relevanz. Denn für ihn liegt der Hauptgrund für das Staatsversagen – und somit für einen dysfunktionalen Gesellschaftsvertrag – in der mangelhaften Institutionalisierung von Diversität. *“In other words, politicizing societal differences, say clan or ethnic identities, may make a society a deeply divided one that is unable to cooperate for the common good”* (Ismail, 2016, S. 525). In solchen Situationen ist es für die Bürger*innen kaum möglich, einen Ansatz für die Neuverhandlung des dysfunktionalen Gesellschaftsvertrages zu finden. Gleichzeitig sehen sich die ausbeutenden Eliten durch die geschwächte Gesellschaft in ihrer Position gestärkt und haben somit keinen Anlass, den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu stärken.

Ähnlich argumentieren Clausen und Albrecht (2022, S. 16–18), wenn sie feststellen, dass staatliche Fragilität auch für externe Akteure ein nützliches Instrument darstellen kann, um bestimmte Arten der Intervention oder eine internationale Hierarchisierung von Staaten zu begründen. Aus der gesellschaftsvertraglichen Perspektive heraus aber ist es interessanter, wie die Bevölkerung den Sicherheitsapparat wahrnimmt. Laut einer Umfrage von 2021 wird dieser von 60 % der Iraker*innen als vertrauenswürdige staatliche Institution bezeichnet. Diese positive Wahrnehmung als Sicherheitsgarant wird jedoch dadurch relativiert, dass sich ein noch größerer Bevölkerungsanteil – insgesamt mehr als 70 % – nicht oder nur partiell sicher fühlt. Die Autoren gehen zudem davon aus, dass der starke iranische Einfluss auf den Sicherheitssektor sowie strukturelle und praktische Unzulänglichkeiten den Gesellschaftsvertrag nachhaltig schwächen. Ihrer Meinung nach liegt der Grund für die Entwicklung weg vom Staatsaufbau hin zu mehr Stabilisierung auch in der engen Verflechtung von politischen und Sicherheitsakteuren.

Auch die Resilienz kann ein Gradmesser für staatliche und gesellschaftliche Brüchigkeit sein. Dabei kann die Legitimität der Regierung beispielsweise anhand der Bereitstellung öffentlicher Güter (*output legitimacy* oder *provision*) gemessen werden. Huber und Woertz (2021) ordnen den Irak als Rentenökonomie ein, die mit hybrider Verwaltung und Staatlichkeit kombiniert ist. Davon ausgehend stellen die Autor*innen fest, dass sich die staatliche Resilienz des Irak hauptsächlich daran messen lässt, wie er mit Preisschocks auf dem internationalen Rohstoffmarkt für Öl und Gas umgeht. Denn diese Marktfluktuationen beeinflussen die staatliche Fähigkeit maßgeblich, eine output-orientierte, also provisions-bedingte Legitimität zu produzieren. Allerdings ist die Frage der Umverteilung – gerade im Irak – nicht nur mit Blick auf die rein rechnerische Mittelverfügbarkeit in Bezug auf den Ölpreis beschränkt. Vielmehr stellt sich in der Praxis die Frage, wie die Gelder genutzt werden, da ihr Großteil nachweislich für den aufgeblähten Apparat öffentlicher Bediensteter aufgebraucht wird.

Um die Qualität der Beziehung zwischen den Bürger*innen und dem Staat zu messen, kann auch das Vertrauen in staatliche Institutionen herangezogen werden. Gemäß einer Umfrage des Arab Barometer, die Huber und Woertz (2021, S. 1269) zitieren, schneiden die Streitkräfte und die zivilen Sicherheitskräfte (Polizei) relativ gut ab (respektive knapp über 80 % bzw. knapp unter 70 % Zustimmung). Die Regierung, die Verwaltung und auch die lokale Verwaltung aber erhielten alle weniger als 30 % Zustimmung, die Regierung sogar unter 20 %. Solche Indikatoren sind aussagekräftige Gradmesser für die hochgradige Dysfunktionalität des irakischen Gesellschaftsvertrages. Denn dieser sollte in erster Linie die qualitativ positive Beziehung zwischen Bevölkerung und Regierung ausdrücken.

Um der zunehmenden Komplexität (analytisch) gerecht zu werden, die von Mehrebenenkonflikten, hybriden politischen Systemen und spannungsgeladene gesellschaftliche Beziehungen ausgeht, wird zunehmend die Interdisziplinarität herangezogen, um die Analyse zu verbessern. Denn anhand einer fundierten Konfliktanalyse, zum Beispiel einer *Peace and Conflict Analysis* (PCA), lassen sich durchaus gesellschaftspolitische Konflikttreiber ausmachen, die berücksich-

tigt werden können, um einen Gesellschaftsvertrag zu verbessern oder neu zu verhandeln. Manche Autor*innen betrachten diese Frage eher vom Standpunkt des *Peacebuilding-Development-Nexus*, also der funktionellen Verschränkung zwischen Friedensförderung und Entwicklungszusammenarbeit. Darin bilden der Staatsaufbau und die Etablierung krisenfester Gesellschaftsverträge eine wichtige Komponente. In vielen Fällen, wie etwa dem Irak, erfordert dieser Ansatz aber einen Richtungswechsel. Gemeint ist damit ein Ende externer Einflussnahme auf das Staatswesen. Denn nicht nur lokale, sondern auch regionale oder globale Akteure verhindern oftmals, dass nationale Gesellschaftsverträge entstehen und sich festigen können (McCandless, 2021, S. 139–143).

Abschließende Überlegungen zum zweiten Abschnitt

Seit der militärischen Invasion einer US-geführten Koalition im Jahr 2003 hat sich eine Vielzahl externer Akteure engagiert, um bei Fragen des institutionellen Staatsaufbaus, der klassischen Entwicklungszusammenarbeit sowie bei der Friedensförderung zu unterstützen. Die Rahmenbedingungen für derartige Kooperationen gestalten sich jedoch als Herausforderung. Denn das politische System hat sich derart entwickelt, dass es zu einer zunehmenden Fragmentierung des Gemeinwesens und zu einem äußerst angespannten Verhältnis zwischen der Gesellschaft und der Regierung sowie den staatlichen Institutionen geführt hat. Außerdem eskalieren diese teils grundsätzlichen Differenzen regelmäßig und bedingen bürgerkriegsähnliche Zustände. Insofern wird das bereits komplexe Gefüge wiederholt durch die Bildung neuer Gräben zerrüttet. Auch externe Akteure stehen somit gewissermaßen vor einer Sisyphusaufgabe. Gerade deshalb macht es jedoch Sinn, auf eine strukturelle Verbesserung des fragilen und angespannten Verhältnisses zwischen Staat und Gesellschaft hinzuarbeiten.

Im nächsten Abschnitt werden daher gestützt auf die vorangehende Analyse dieses Beziehungsgeflechtes einige Möglichkeiten ausgelotet, wie es auch externen Akteuren konstruktiv gelingen kann, zum Prozess der Ausverhandlung eines neuen Gesellschaftsvertrages beizutragen. Doch externe Akteure können den dazu notwendigen politischen Willen der irakischen Eliten nicht allein hervorbringen, damit diese auf Grundlage einer geteilten irakischen Identität an einem gemeinsamen nationalen Projekt arbeiten. Dies muss primär ein innerirakischer Vorgang sein, der bestenfalls durch externe Akteure gefördert werden kann.

3 Die Neuverhandlung des Gesellschaftsvertrages und externe Beiträge

Den Abschluss dieser Analyse bildet eine Synthese, die auf den Überlegungen und Schlussfolgerungen der beiden vorangehenden Teile aufbaut. Darin wurden einerseits die staatlichen und gesellschaftlichen Gegebenheiten, andererseits die externen Bemühungen und Resultate analysiert, die sich darauf beziehen, im Irak ein funktionierendes Staatswesen neu zu etablieren.

Wie sich dabei zeigte, ist der Anspruch, einen prosperierenden, souveränen und demokratischen irakischen Staat mit externer Unterstützung aufzubauen, zu ambitioniert und aus einer Vielzahl von Gründen gescheitert.

Vielmehr existiert als Resultat eine hybride Form der Regierungsführung und des Staatswesens mit teils nicht staatlichen Akteuren, gekaperten Institutionen sowie einer stark segmentierten Gesellschaft, die sich primär entlang konfessioneller und ethnischer Zugehörigkeiten definiert. Dies wird durch ein schiitisch dominiertes Proporzsystem und eine stark an der Erdölrente orientierte Wirtschaft ergänzt sich staatlicherseits eine reformadverse Situation ergibt.

Durch die Linse des Gesellschaftsvertrages betrachtet, ergeben sich dadurch eine Reihe von Problemfeldern. Aus ihnen wiederum lassen sich mögliche Beiträge externer Akteure ableiten,

um den Gesellschaftsvertrag neu zu verhandeln. In den hier abschließenden Handlungsempfehlungen wird diesen Herausforderungen und Lösungsansätzen Rechnung getragen.

3.1 Bagdads Regierungsführung: Rentenökonomie und partikulare Provision

Das nach 2003 etablierte politische System ist ein auf Wahlen basierendes, quasi-repräsentatives Modell der Machtteilung (*power sharing*), das auf konfessioneller und ethnischer Zugehörigkeit beruht. Die Zuweisung politischer und offizieller Ämter auf der Grundlage dieser *Mukhassasa ta'ifiyya* bedingt auch die Verteilung öffentlicher Mittel (*provision*). Diese erfolgt daher weniger nach sachlichen Bedarfskriterien, als vielmehr gemäß dem politischen Proporz und den damit verbundenen klientelistischen Erwägungen. Hier wird deutlich, dass der Staat im Irak keinesfalls nach formal-bürokratischen Kriterien handelt, sondern die Regierungsführung auch und gerade bei Umverteilungsfragen öffentlicher Güter einer spezifischen Machtteilungslogik folgt.

In gewisser Weise handelt es sich bei diesem Phänomen um eine spezifische Form der *state capture*, der ein Elitenpakt zugrunde liegt. Das Ausmaß und die Ausprägung dieser Vereinnahmung staatlicher Institutionen hängt wiederum mit dem herausragenden Merkmal der irakischen Volkswirtschaft zusammen, nämlich einer stark ausgeprägten Form der Rentenökonomie, also ihrer einseitigen Abhängigkeit von Förderung und Handel mit Energieträgern. Diese Abhängigkeit von der Erdölrente hat mehrere Konsequenzen: sie behindert die wirtschaftliche Diversifizierung, da diese sonst den Nachteil hätte, die Basis des Machtmonopols aufzuweichen,¹⁹ und sie mindert für den Staat die Notwendigkeit, die Bevölkerung zu besteuern. In solchen Konstellationen wird von der Autonomie des Staates von der Gesellschaft (Fazil, 2021, S. 3) gesprochen, der sich dadurch auch weniger Gedanken um seine Rechenschaftspflicht (*accountability*) machen muss.

Die Kaperung staatlicher Behörden und Rentenabhängigkeit sind also engmaschig miteinander verzahnt. Dies geschieht auf Kosten wirtschaftlicher Diversifizierung, der Schaffung von Beschäftigung, einer neutralen Verteilung öffentlicher Güter sowie insgesamt auf Kosten der Herausbildung eines auf gegenseitigen Verpflichtungen basierenden Gesellschaftsvertrages. Diese Gemengelage führt auch zu verschiedenen Formen von Korruption (Rang 157 von 180) (Transparency International, o. J.), die von der Auftragsvergabe bis hin zur Unterschlagung öffentlicher Mittel reicht. Außerdem hat die geringe Diversifizierung der Wirtschaft zur Folge, dass die grundlegende Fähigkeit des irakischen Staates zur Mittelumverteilung (*provision*) überdurchschnittlich abhängig von den Marktpreisschwankungen bei Öl und Gas bleibt.

Diese komplexe Verschränkung politischer und ökonomischer Faktoren erklärt auch, weshalb es sich um ein schwer zu reformierendes System handelt, das auf Grundlage seiner Funktionsweise seine eigene Resilienz gegenüber Veränderung entwickelt hat. Freilich erschwert diese Widerstandsfähigkeit – gepaart mit und bedingt durch die Bereitschaft zur Repression politischer Unzufriedenheit – auch die Verbesserung der Beziehung zwischen dem Staat und der Gesellschaft. Gleiches gilt für eine Neuverhandlung des Gesellschaftsvertrages.²⁰

Im Herbst 2019 kam es zum Ausbruch massiver Unruhen. Hervorgerufen wurden sie von diesem Mix aus begrenzter und klientelistischer Umverteilung staatlicher, und in einer Demokratie auch öffentlicher Ressourcen, sowie von der Unzufriedenheit mit dem politischen System an

19 Dies erklärt auch das Bestreben des Staates, Investitionen primär in Richtung Erdölindustrie zu bündeln.

20 Fazil formuliert diese Problematik folgendermaßen: "*Public policy is largely devoid of an aspiration to achieve public good for all citizens. [...] which has adverse consequences for the coherence and continuity of development strategies and programmes.*" (Fazil 2021, S. 2; Hervorhebung d. Verf.)

sich, das für die fehlenden Sozialleistungen, die mangelhafte Infrastruktur und die Unfähigkeit zur Reform verantwortlich gemacht wird (Fazil, 2021). Trotz brutaler Repression ebten diese Unruhen erst im Frühjahr 2020 infolge des Ausbruchs der Corona-Pandemie ab. Im Herbst 2021 wurden bei den vorgezogenen Parlamentswahlen dann jene Parteien massiv abgestraft, deren Milizen, die dem Iran nahestehen, nachgesagt wurde, für die Ermordung Hunderter Demonstranten verantwortlich gewesen zu sein.²¹

Geschwächte und gekaperte Institutionen, die den Partikularinteressen konfessioneller Repräsentanten auf der politischen Bühne dienen, sowie eine mangelhafte Versorgung der Öffentlichkeit mit Dienstleistungen (Gesundheit, Bildung) oder Infrastruktur (Wasser, Strom) zeigen, lassen das Bild eines schwachen Staates am Rande des Staatsversagens erkennen. Insofern gestalten sich die Umstände zur gezielten Neuverhandlung eines Gesellschaftsvertrages schwierig. Denn das Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft wird permanent auf die Probe gestellt, was jedoch sowohl Möglichkeiten als auch die Notwendigkeit zu dessen Verbesserung birgt.

3.2 Entwicklungspolitische Praxis und Friedensförderung im Lichte des Gesellschaftsvertrages

Zweck dieser Studie ist es, Antworten darauf zu finden, inwiefern sich die alltäglichen und strukturellen Probleme des Irak durch die konzeptionelle Linse des Gesellschaftsvertrages sinnvoll erfassen lassen, um darauf aufbauend konstruktive Handlungsempfehlungen für externe Akteure abzuleiten. In diesem Abschnitt wird daher auch auf die zunehmende Berücksichtigung des Gesellschaftsvertrages in Studien internationaler Organisationen verwiesen.

Als zentrale Option bietet sich hier die Konzipierung des Gesellschaftsvertrages entlang der 3Ps *provision, participation, und protection* (Loewe et al., 2019). Weil aber aufgrund der Akteursdynamik und der Konfliktzyklen die Lage im Irak eine eigene Herausforderung darstellt, und speziell für externe Akteure, die sinnvolle Interventionen planen, sowohl die Bereiche der humanitären Nothilfe als auch die EZ und TZ sowie friedenschaffende Maßnahmen betroffen sind, scheint es sinnvoll, den interdisziplinären Blickwinkel des HDP-Ansatzes zumindest mitzudenken. Dadurch können mögliche Ansatzpunkte identifiziert werden, um den Gesellschaftsvertrag zu verbessern.²² Die geschieht hier vor allem auf Grundlage einschlägiger Überlegungen zur Friedensförderung, da der Irak von einer ganzen Reihe von Konflikttreibern geplagt wird (Dodge et al., 2018). Zudem gibt es zahlreiche Studien über die Schnittfläche zwischen Konfliktlösung und Gesellschaftsvertrag.²³

Zwei Phänomene verhindern es jedoch tendenziell, Aktivitäten umzusetzen, die die Verbesserung der Beziehung zwischen Gesellschaft und Staat zum Ziel haben. Das wiederholt gewalttätige Aufflammen innerirakischer Konflikte (2006–2008: Bürgerkrieg/*Surge* und 2014–2017: IS-Herrschaft) beeinträchtigt einerseits externe Akteure dabei, ihre Projekte umzusetzen und verursacht zudem einen unmittelbaren Bedarf an humanitärer Hilfe (wie die Betreuung von Binnenflüchtlingen). Auch den Bedarf an Versöhnung und physischem Wiederaufbau.

Strukturell erheblich erschwert wird die Projekt- und Programmabwicklung auch durch das Ausmaß an Korruption (Rang 157/180) (Transparency International, o. J.). Zudem ist seine Fragilität (Rang 20 im *Fragile States Index*) ein Indikator für die Herausforderungen im irakischen Umfeld.

21 Aus Sicht bestimmter schiitischer Milizen wird das Wahlergebnis daher auch abgelehnt, was wiederum die Bildung einer neuen Regierung erschwert. (Iban, 2021)

22 Zum HDP-Nexus, auch in Hinblick auf seine Stärken und Schwächen, siehe Caparini und Reagan (2019).

23 Siehe dazu vor allem die Untersuchungen von Erin McCandless.

Andererseits gibt es seitens der Geber unterschiedliche Interessen. Sie spiegeln weniger ideologische Zugänge zur Entwicklungspolitik wider als zumindest ähnlich wichtige Aspekte wie Sicherheitspolitik und Geopolitik. Hameiri (2014) verweist hier auf die Theorie des Risiko-Managements negativer Externalitäten, die auch als Beweggrund für Staatsaufbau und Entwicklungshilfe im Irak dienen. Unausgesprochen schwingt hier insbesondere das Ziel mit, illegale und somit unkontrollierte Migration zu unterbinden. Doch auch die Eindämmung international agierender Terrororganisationen gehören zu diesem Spektrum. So wurde bei der ersten internationalen Geberkonferenz für den Irak nach der Niederlage des IS die Summe von 30 Milliarden Euro für den Wiederaufbau zugesagt (UN OCHA, 2018).

Von zusätzlicher Relevanz ist hier auch die Entwicklung der regionalen Geopolitik. Dies zeigte sich anhand der veränderten Beziehungen zwischen Saudi-Arabien und Irak, die zumindest das Potenzial haben, die bilateralen Handelsbeziehungen wiederzubeleben und auf die dringend benötigten saudischen Investitionen hoffen lassen (ICG, 2018).

Einer reinen Bedarfsanalyse, die den Fokus etwa auf Gesellschaftspolitik legt, steht mit anderen Worten die entwicklungspolitische Praxis internationaler Akteure und deren geopolitische und administrative Vorgaben teils einschränkend gegenüber.

Doch hat sich gerade auch in internationalen Organisationen und im Bereich der EZ durchaus eine Tendenz etabliert, zwecks Analyse und Bedarfserhebung die gesellschaftsvertragliche Linse systematischer zu nutzen. Eine Reihe einschlägiger Publikationen verdeutlicht dies. Dabei wird der Gesellschaftsvertrag als relevante Größe entweder auch am Rande erwähnt oder gar ins Zentrum der Überlegungen gestellt. Die Weltbank hat 2018 zusammen mit den Vereinten Nationen eine Studie verfasst, die unter dem Titel *„Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict“* eine Reihe von Überlegungen und Empfehlungen dazu abgibt. 2020 folgte eine Studie der Weltbank mit MENA-Fokus, die unter dem Titel *„Building for Peace: Reconstruction for Security, Sustainable Peace, and Equity in the Middle East and North Africa“* veröffentlicht wurde und in enger Kooperation mit dem Bundesministerium für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit (BMZ) entstand. Diese Studie konzentriert sich zwar stärker auf den Wiederaufbau, ohne jedoch auf die gesellschaftsvertragliche Perspektive zu verzichten (The World Bank & IBRD, 2020).

Bereits 2016 hatte das United Nations Development Programme (UNDP) fokussiert den Blickwinkel des Gesellschaftsvertrages gewählt, um auf dessen Relevanz in fragilen und Konfliktsituationen hinzuweisen (UNDP & NOREF, 2016). Dabei wurde betont, dass zur Verbesserung des Gesellschaftsvertrages die Fürsorge staatlicher Institutionen erhöht, inklusivere Politik betrieben und die Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft sowie zwischen Gesellschaftsgruppen gefördert werden müsste.

2021 folgte eine ebenfalls *„Building for Peace“* betitelte Studie, die gemeinsam von GIZ und KfW veröffentlicht wurde. In dieser Studie werden mehrere Bereiche mit Bezug zum Gesellschaftsvertrag aufgeführt. Unter den vier zentralen Betätigungsfeldern werden dabei zwei angeführt, die der gesellschaftsvertraglichen Betrachtungsweise entsprechen. Das sind die ‚Verbesserung der Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft‘ und die ‚Förderung gesellschaftlichen Zusammenhalts‘ (GIZ, 2021, S. 19–23).

Die gesellschaftsvertragliche Perspektive hat in den letzten Jahren bei Organisationen also vermehrt ihren Niederschlag in Reflektionen zu den Themen EZ und Friedensförderung gefunden. Im Zentrum stehen dabei die Förderung gesellschaftlichen Zusammenhalts, die Inklusivität von Friedensabkommen und das Funktionieren staatlicher Institutionen.

3.3 Handlungsempfehlungen zur Stärkung des Gesellschaftsvertrages im Irak

Aufbauend auf den vorangehenden Abschnitten, den dargestellten zentralen Problembereichen und unter Berücksichtigung wichtiger Konfliktfelder, folgt hier eine Reihe von Empfehlungen. Sie können bei Anwendung einen wertvollen Beitrag zur Stärkung des irakischen Gesellschaftsvertrages leisten. Den Hauptbezugsrahmen stellen die Säulen der 3Ps (*provision, protection, participation*) dar. Darüber hinaus werden noch weitere Empfehlungen angeführt, die die Systematik der 3Ps ergänzen und relevante Aktivitäten zur Verbesserung des Verhältnisses zwischen Staat und Gesellschaft darstellen.

Die neueste Literatur zu schwacher Staatlichkeit, Fragilität und Staatsaufbau weist die Tendenz auf – als sogenannte „post-weberianische“ Reflektion –, das Machtgefüge des Staates in horizontale und vertikale Netzwerke aufzuteilen. Gleichzeitig zieht sie diesen konzeptionellen Zugang als Erklärungsmuster für die Lage beispielsweise des Irak heran.²⁴ Andere Autoren betonen dabei die Notwendigkeit, Weber selbst „neu zu lesen“, also auch seine nicht-kanonischen Werke einzubeziehen, um etwa auch kulturelle Aspekte von Staatlichkeit zu berücksichtigen (Lottholz & Lemay-Hébert, 2016). Solche Beziehungsgeflechte sind in unterschiedlicher Ausprägung jedoch in allen staatlichen Entitäten anzutreffen, sie gelten somit in gewisser Weise für alle Staatswesen. Nichtsdestotrotz lassen sich die Parameter von Staatlichkeit nicht komplett ausblenden, auch um Erklärungsmodelle für tendenziell informelle Systeme zu finden. Vielmehr stellt sich die Frage nach dem Verhältnis zwischen staatlichen und informellen Akteuren und danach, welche Rollen nicht-staatliche Gruppen erfolgreich spielen und wie sich deren Verhältnis zur Bevölkerung gestaltet. Letztendlich aber kann dem Irak nur schwache Staatlichkeit attestiert werden, und zwar sowohl anhand der klassischen „Weber’schen“ Grundkriterien (Sicherheit, Souveränität, Territorium), als auch nach diversen post-weberianischen Ansätzen (die den Aspekt der Informalität betonen).

Daher ist es notwendig, sich mit der hier diskutierten Grundfrage näher zu befassen, ob es die im zeitgenössischen Irak anzutreffende, partikuläre Beziehung zwischen Staat, Regierung und Gesellschaft überhaupt erlaubt, von der Existenz eines Gesellschaftsvertrages im engeren (traditionelle Utopie à la Rousseau oder Locke) oder auch im weiteren Sinn (als schwacher oder dysfunktionaler Vertrag) sprechen zu können. Vor dem Hintergrund diverser Loyalitäten, tiefer gesellschaftspolitischer Gräben und eines massiven Vertrauensverlusts in die staatlichen Fähigkeiten erscheint es außerdem fraglich, inwiefern im Irak auch von Gemeinschaft oder Nation gesprochen werden kann. Vielmehr erscheint die empirisch zu beobachtende Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft einem anhaltenden Prozess der Herausbildung und Neuverhandlung des Gesellschaftsvertrages zu entsprechen.²⁵

Denn seit 2003 ist es, wie oben ausgeführt, dem Irak tatsächlich nicht mehr gelungen, den Staat „in die Fläche zu bringen“. Also eine landesweit geteilte Vision über Ursprung, Zweck und Ausrichtung des irakischen Staatswesens zu formulieren, die von einer signifikanten und politisch relevanten Mehrheit getragen wird. Bestenfalls kann metaphorisch von einem gesamtirakischen Gesellschaftsvertrag gesprochen werden. Denn es handelt sich um einen laufenden Aushandlungsprozess, der weder abgeschlossen ist noch eine einheitliche Linie aufweist und unter den oben beschriebenen Umständen in absehbarer Zeit nicht vielsprechend erscheint.

24 Zur post-weberianischen Staatlichkeit siehe Migdal und Schlichte (2005); spezifisch zum Irak beispielsweise Mansour und Salisbury (2019).

25 Diese Studie baut auf der Prämisse auf, dass, wenn die 3Ps – sei es auch nur in schwacher Ausprägung – realisiert sind, vom Vorhandensein eines Gesellschaftsvertrages, inklusive der Möglichkeit zur Ausverhandlung, gesprochen werden kann.

Diese Bestandsaufnahme klar zu formulieren, ist besonders wichtig, um Handlungsempfehlungen abzuleiten. Denn in Anbetracht der identifizierten Hauptproblemfelder (schwache Staatlichkeit, hybride Regierungsführung, segmentierte Gesellschaft) ist es dringend nötig, vermehrt an den Grundlagen und dem Aufbau eines selbsttragenden Gesellschaftsvertrages zu arbeiten. Dazu gehören momentan vor allem Versuche, das sich verschlechternde Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft nicht noch weiter erodieren zu lassen. Ansonsten könnten diejenigen Akteure, die primär als Spoiler auftreten und Schwachpunkte im Gefüge ausnutzen – wie der wiedererstarkte IS oder iranisch-affilierte Akteure – weiter daran arbeiten, die Beziehungen zu verschlechtern und den Staat zusätzlich zu schwächen.

Handlungsempfehlungen: Fragenkomplexe, Ziele und Arbeitsschritte

Die folgenden Empfehlungen verfolgen somit das primäre und unabdingbare Ziel, die Beziehung zwischen Gesellschaft und Staat qualitativ zu festigen. Auf diesem Weg kann der in weiten Teilen dysfunktionale irakische Gesellschaftsvertrag über zweckmäßige Schritte gestärkt werden. Zudem kann er mittels einer adäquaten Neuverhandlung an die Bedürfnisse und Erwartungen der Bevölkerung – sowie an die Verpflichtungen ihrer politischen Vertretung – angepasst werden.

Die Empfehlungen ordnen sich dabei als Ableitung aus den oben angeführten Problemen in die Bereiche Lagebild Irak (Teil 1) und Rolle, Möglichkeiten und Grenzen externer Akteure (Teil 2).

Ausgangspunkt ist eine Interpretation des Gesellschaftsvertragskonzepts (siehe Ausführungen in Teil 1.1), die sich einerseits entlang der drei zentralen Parameter (3Ps) *provision* (Versorgung), *protection* (Schutz) und *participation* (Beteiligung) operationalisieren lässt. Andererseits misst sie den strukturellen Rahmenbedingungen des Irak – *Post-conflict*-Umfeld, Rentenökonomie, schwache Staatlichkeit und gesplante Gesellschaft – die notwendige Relevanz zu.

Insbesondere für geplante Interventionen externer Akteure ist es essenziell, anzuerkennen, dass trotz des erheblichen Reformstaus und zahlreicher Forderungen der Protestbewegung, nur schrittweise Veränderungen angepeilt werden sollten. Denn das fragile Gefüge des irakischen Staates sollte nicht über Gebühr strapaziert werden und kontraproduktive Resistenzen seitens potenzieller Spoiler sollten vermieden werden. Vielmehr sind konstruktive Beiträge in Hinblick auf die Verbesserung der Beziehung zwischen Gesellschaft und Staat (Stichwort gesellschaftlicher Zusammenhalt) zu gewährleisten.

Folgende Fragenkomplexe können dabei hilfreich sein:

Frage I: Wie kann die Regierung – und wie können andere Kooperationspartner – von der Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit des gesellschaftsvertraglichen Ansatzes überzeugt werden? Welche alternativen Akteure bieten die besten Voraussetzungen und repräsentieren systemische *change agents*, um den Gesellschaftsvertrag mittels Verhandlung zu festigen?

Frage II: Ist das Ziel eher ein zentraler, nationalstaatlicher Gesellschaftsvertrag und eine damit verbundene nationale Gesamterzählung? Oder geht es um eine Minimallösung mit allen dazugehörigen Vor- und Nachteilen, die über „Mikro-Verträge“ auf der regionalen oder sub-nationalen Ebene Stabilität fördert, gemäß *Local-turn-Ansatz*?

Frage III: Inwiefern beeinflussen externe Kräfte zusätzlich die Qualität des Gesellschaftsvertrages (Iran und andere Nachbarstaaten; Internationale Organisationen; NRO)? Welche Ansätze sollten verfolgt werden, um dem Rechnung zu tragen oder gegebenenfalls gegenzusteuern?

Frage IV: Sollte angesichts der demografischen Lage (mehr als 60 % der Bevölkerung sind unter 25 Jahre alt) ein besonderes Augenmerk auf die Rolle der Jugend bei der Ausverhandlung des Gesellschaftsvertrages gelegt werden?

Frage V: Wie sollen der Klimawandel und seine Auswirkungen berücksichtigt werden, die bereits 2003 vom US-Department of Defense (DoD) als Konfliktfaktor eingestuft wurden? Für den Irak zeigt sich dieser potenzielle Konflikttreiber etwa im Problem der Wasserverteilung und droht somit auch den fragilen sozialen Zusammenhalt zu schwächen (Al-Aloosy, 2021; NUPI & SIPRI, 2022).

Auch eine Reihe von Oberzielen sollten verfolgt werden:

- Die Verschlechterung der Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft sollte verhindert werden. Erreicht werden sollte dies primär über eine verbesserte Regierungsführung, durch die Berücksichtigung von Forderungen der Wähler*innen (auch nach struktureller Veränderung) und mithilfe eines interkonfessionellen Dialogs.
- Verbesserte Legitimität politischer Akteure: indem der *Capacity-Capability-Legitimacy-Nexus* berücksichtigt wird, was bedeutet, dass auch informelle, nicht staatliche Akteure am Reflexionsprozess beteiligt sein müssen.
- Aufbau und Stärkung des Vertrauens in staatliche Institutionen: als Maßnahme gegen ein weiteres Auseinanderdriften von Bürger*innen und ihren politischen Repräsentant*innen.

Folgende vorbereitenden Arbeitsschritte sind notwendig, um die Realisierung dieser strategischen Ziele voranzutreiben:

- Eine systemische Analyse der Stakeholder und Akteure, die auch informelle Akteure umfasst, die sowohl über Kapazitäten als auch Fähigkeiten verfügen. So können sowohl *chokepoints* (systemische Blockaden, wie zum Beispiel Korruption an sich oder bestimmte korrupte Akteure) als auch *change agents* (Akteure mit dem Willen und der Fähigkeit zur positiven Veränderung) ausgemacht werden.
- Vertiefte Forschung, insbesondere gestützt durch empirische Studien in dem Bereich:²⁶ Umfragen und ihr Mapping können helfen, die Erwartungen diverser Wählerschichten besser zu verstehen, vor allen die der Jugendlichen als größte Bevölkerungsgruppe. Diese Umfragen könnten auch von zivilgesellschaftlichen irakischen Akteuren (NRO) durchgeführt oder unterstützt werden. Ziel ist es, dass eine nicht diskriminierende Bereitstellung öffentlicher Güter realisiert wird.
- Entwicklung einer gesellschaftsvertragsbasierten *Theory of Change* (à la: Entwicklung eines resilienten irakischen Gesellschaftsvertrages): – sie sollte es anhand ihrer Parameter ermöglichen, spezifische Empfehlungen abzuleiten.
- Verständnis von Konflikttreibern vertiefen: mit Fokus auf jene, die sich nachteilig auf den Zustand oder die Neuverhandlung des Gesellschaftsvertrages auswirken.

Handlungsempfehlungen: konkrete Schritte

Aufbauend auf den oben angeführten Fragenkomplexen und unter Berücksichtigung der Oberziele lassen sich folgende konkrete Empfehlungen für gesellschaftsvertragsaffine Handlungen ableiten. Eventuell können sie in weiterer Folge präzisiert werden, wenn die empfohlenen Arbeitsschritte umgesetzt werden.

26 Eine auf Umfragen basierende Studie von SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute) und UNDP zum Gesellschaftsvertrag sollte im Laufe des Jahres 2022 veröffentlicht werden.

Aus der Perspektive der 3Ps lassen sich die Empfehlungen wie folgt einordnen:

Provision (Bereitstellung öffentlicher Güter)

Aufgrund staatlicher Schwäche, Korruption und klientelistischer Tendenzen (Stichwort Kaperung öffentlicher Institutionen) bei der Vergabe öffentlicher Güter gilt es folgendes zu berücksichtigen:

Die Verfügbarkeit öffentlicher Güter sollte ausgeweitet und tendenziell entpolitisiert, sprich im irakischen Kontext entkonfessionalisiert werden. Die Regierung würde an Legitimität gewinnen, wenn sie die Teilhabe am Wohlstand der Erdölrente verallgemeinern würde. Dies könnte vor allem durch eine Entpolitisierung der Verwaltung der Strom- und Wasserbehörden erreicht werden. Auch müsste der öffentliche Gesundheitssektor die Qualität seiner Dienstleistungen verbessern, und er müsste für irakische Ärzt*innen zu einem attraktiveren Betätigungsfeld transformiert werden.

Eine Budgetreform sollte es ermöglichen, neue Prioritäten bei den Ausgaben zu setzen. Dazu zählen vor allem eine verstärkte Hinwendung zu öffentlichen Gütern wie dem Gesundheitssektor und eine Distanzierung von den substanziellen Ausgaben des Verteidigungsressorts. Dies setzt jedoch gleichzeitig eine Verbesserung der *Security Sector Governance* (SSG) und eine *Security Sector Reform* (SSR) voraus (siehe unten *Protection*). Dass die Allgemeinheit Zugang zur Krankenversorgung erhält, stellt eine grundlegende Voraussetzung zur Schaffung von Vertrauen in öffentliche Institutionen dar.

Um die Korruption bekämpfen zu können, muss mehr Transparenz hergestellt werden, damit das Vertrauen in offizielle Institutionen nicht weiter nachlässt. Dazu sollten unabhängige Behörden ins Leben gerufen werden, die auf Grundlage bereits existierender, aber nicht angewandter Gesetze arbeiten könnten. Dies könnten zusätzlich „*Watchdogs*“ aus der Zivilgesellschaft übernehmen, die für mehr Transparenz in Politik und Wirtschaft sorgen.

Sowohl im Bereich der Förderung zivilgesellschaftlicher Akteure als auch in der EZ/TZ sollte der geografische Fokus erweitert werden und sich allgemein stärker an Bedürfnissen oder Beschwerden (*grievances*) orientieren. Denn nur eine gezielte Berücksichtigung der gesellschaftlichen Erwartungen kann langfristig zu gesellschaftlichem Zusammenhalt führen.

Protection (Schutz)

Im Bereich des Rechtsstaats (*rule of law*) hat sich in jüngster Zeit vor allem die Problematik der teils widersprüchlichen Rechtsbestände (*legal pluralism*) nachteilig auf die Bemühungen zur Reintegration von Binnenflüchtlingen ausgewirkt. Es sollte daher zur Frage einer spezifischen *Transitional Justice* (TJ) im Kontext der Niederschlagung der IS-Organisation und der zahlreichen Streitfragen über Eigentum, Enteignung und Rückkehr eine Entscheidung getroffen werden.

Um die Sicherheit und Unversehrtheit der Bevölkerung zu gewährleisten, muss das Gewaltmonopol des Staates gestärkt werden. Hierzu bedarf es nach wie vor systematischer Bemühungen, um die Milizen nach dem erfolgreichen Kampf gegen Daesch zu entwaffnen und eine inklusive Reform des Sicherheitssektors voranzutreiben.

Es sollte auch zwischen (unwilligen) offiziellen Institutionen und nicht staatlichen oder hybriden Akteuren, die aber pragmatisch und ergebnisorientiert handeln, unterschieden werden. Dies ist eine Voraussetzung für deren schrittweise Anerkennung und Integration in offizielle Strukturen.

Participation (Beteiligung)

Die politische Teilhabe im konfessionalisierten Proporzsystem ist zwar gegeben, doch fühlen zahlreiche Bürger*innen ihre Interessen und Präferenzen von diesem System nicht vertreten.

Insofern ist es ein zentrales Anliegen, nicht nur Reformwünsche ernst zu nehmen, sondern auch nicht konfessionelle Parteien zuzulassen. Sonst läuft der Irak Gefahr, über kurz oder lang wieder solche Unruhen wie im Oktober 2019 zu erleben.

Die 2022 andauernde Regierungsbildung sollte unbedingt den offensichtlichen Wählerwunsch nach Veränderung abbilden, um die erhebliche Diskrepanz zwischen der Möglichkeit zur Partizipation (Wahlen) und der mangelhaften Repräsentation nicht zu verstetigen. Mit einem geänderten Wahlgesetz sollte es ermöglicht werden, Wähler*innen auch außerhalb der ethno-konfessionellen Logik zu mobilisieren. Außerdem sollten neue Wahlen auf der kommunalen Ebene durchgeführt werden, um die Rechenschaftspflicht der politischen Repräsentant*innen zu unterstreichen.

Besonderes Augenmerk benötigt die Frage der perzipierten und realen Marginalisierung sunnitischer Bevölkerungsschichten. Dabei muss insbesondere die Mitverantwortung sunnitischer Eliten thematisiert werden, um inklusive Strategien zu entwickeln. Vor allem der Bereich von SSR/G sollte umfassender unter Einbindung sunnitischer Bevölkerungsgruppen (Araber, Turkmenen) überdacht werden.

Aufgrund ihres demografischen Gewichts sollte der Jugend überproportional Aufmerksamkeit geschenkt werden, um gesellschaftlichen Zusammenhalt zu fördern. Daher sollte vermehrt in die Ausbildung Jugendlicher investiert werden. Dazu zählen auch *vocational* und *leadership training*, um ihnen auch politisch eine Stimme zu geben.

Zusätzlich zu den oben angeführten Empfehlungen im Rahmen der 3Ps gibt es eine Reihe weiterer **Handlungsanregungen**, um den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu stärken.

Die horizontalen und vertikalen Bestandteile des Gesellschaftsvertrages sollten gleichwertig und auch in ihrem Zusammenspiel und ihrer Interdependenz berücksichtigt werden. So sollte etwa die Förderung des innergesellschaftlichen Zusammenhalts (durch sogenannte *covenants* (Übereinkünfte)) nicht separat von der Frage eines gesamtirakischen Narrativs nationaler Zugehörigkeit betrachtet werden.

Allgemein ist es notwendig, die Beziehungen zwischen polarisierten Gesellschaftsgruppen zu verbessern, um eine weitere Segmentierung zu verhindern und den (gesamt-)gesellschaftlichen Zusammenhalt zu fördern. Hier kommen primär Dialogformate in Frage, die von der nationalen bis zur lokalen Ebene reichen können und das Potenzial haben, Inklusivität und gegenseitiges Vertrauen zu fördern.

Um die Arbeitsmarktchancen für die Jugend zu erhöhen, muss die Wirtschaft dringend diversifiziert werden. Es ist nötig, sie aus der einseitigen Abhängigkeit von der Ölwirtschaft und den internationalen Preisentwicklungen in diesem Sektor loszulösen. Dazu müssen jedoch veraltungstechnische und gesetzliche Barrieren abgebaut werden, um die Voraussetzung für sinnvolle und sichere Investitionen zu bieten. Nur, wenn die Jugend eine Perspektive zur beruflichen Betätigung hat, kann der soziale Zusammenhalt gefördert und die Legitimität des Staates gestützt werden.

Die Qualität des Engagements externer Akteure sollte darauf angelegt werden, konsistent, kontinuierlich und längerfristig zu sein. Denn eine bloß kurzfristige Begleitung und Unterstützung gesellschaftspolitischer Prozesse kann keine nachhaltigen Resultate hervorbringen.

4 Schlussfolgerung

Diese Untersuchung geht von der Annahme aus, dass es sich bei dem Gesellschaftsvertrag um eine spezifische Art von Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft handelt. Sie zeichnet sich durch eine umfassende Übereinkunft über die gesellschaftspolitischen Spielregeln aus, welche wiederum in eine breite Anerkennung der durch die Regierung ausgeübten Herrschaft mündet. Diese Übereinkunft basiert auf Freiwilligkeit, wenngleich aus Eigeninteresse. Dadurch werden der Staat, der die Bürger*innen schützt sowie seine Regierung legitimiert. Dieser Konsens wirkt nicht nur stabilisierend, sondern bildet auch die Grundlage für die Schaffung eines Rechtsstaates. Ein solcher Rechtsstaat war in seiner klassischen Ausformung explizit positivistisch konzipiert. Dies kann jedoch nicht unmittelbar auf den Irak übertragen werden, der sich durch einen legalen Pluralismus auszeichnet. Da es sich bei diesem Konstrukt aber grundlegend um ein Gedankenexperiment handelt, liegt es nahe zu untersuchen, inwiefern sich ein solcher Idealzustand, also eine Utopie, auch auf die gesellschaftspolitische Praxis übertragen lässt. Kann sich ein solcher Vertrag von implizit zu explizit wandeln? Welche konkreten Ausformungen nimmt diese Übereinkunft zwischen Bürger*innen und Regierung dabei an, und welche Ausverhandlungswege werden dabei eingeschlagen?

Um die Denkfigur des „klassischen“ Gesellschaftsvertrags oder auch moderner Iterationen auf den zeitgenössischen Irak zu übertragen, müssen folgende Aspekte geklärt sein: die Zusammensetzung der Gesellschaft, die Effektivität der staatlichen Organe, das Wesen der Regierung sowie das Zusammenspiel dieser Ebenen. Dann können daraus Ableitungen über die Legitimität der Exekutivmacht, den Zustand des Rechtsstaates und die legitimen Erwartungen der Bürger*innen gezogen werden.

Folgende drei Punkte lassen bereits das Ausmaß partikularer und divergierender Machtbestrebungen erahnen, die die Konstruktion einer gesamtgesellschaftlichen Übereinkunft über politische Spielregeln und konstruktives Zusammenleben im Irak erschweren: (a) Das Vorhandensein einer horizontal segmentierten Gesellschaft ohne nennenswerte Übereinkünfte (*covenants*) zwischen diesen teils antagonistischen Gruppierungen; (b) eine zunehmend entlang konfessioneller Identitäten gekaperte Bürokratie und (c) eine schiitisch dominierte politische Elite und Regierung, die ihr eigenes, exklusives Gerechtigkeits- und Nationalitätsnarrativ verfolgen. In der Praxis sind wir mit der konfessionalisierten Neuauflage eines gesellschaftspolitischen Modells konfrontiert, das auf Grundlage von Wahlen und bedingt durch demografische Verhältnisse zwar mehrheitsfähig ist, aber in seiner Gesamtheit dennoch keineswegs konsensual. Doch selbst innerhalb der schiitischen Bevölkerung wird die Missbilligung der Regierungsführung Bagdads regelmäßig gewalttätig zum Ausdruck gebracht. Dies lässt auch die These eines unangefochtenen, subnationalen, intraschiitischen Gesellschaftsvertrages auf wackeligen Beinen stehen. In den jüngsten Wahlergebnissen hat sich zudem gezeigt, dass die Ablehnung des Proporzsystems und der Militarisierung von Politik ihren Niederschlag auch an der Urne gefunden hat, was dem Ruf nach einer Neuverhandlung des Gesellschaftsvertrages entspricht.

Auch die anhaltenden Autonomiebestrebungen der Kurden deuten darauf hin, dass es dem verbleibenden Rumpf des ehemaligen Zentralstaats in Bagdad bislang nicht gelungen ist, an die konstruktive Phase des *nation-building* der Regime von Qassem und Hussein anzuknüpfen. Ständige Querelen über die Aufteilung der Einkünfte aus dem Öl- und Gas-Sektor und sogar territoriale Streitigkeiten zwischen der kurdischen Regionalverwaltung und Bagdad untermauern die Hypothese, dass kein Konsens über so grundlegende Fragen wie die Form und den Zweck des irakischen Staatswesens herrscht.

Die traditionelle Denkfigur des Gesellschaftsvertrags entspricht einer Utopie. Je nach Autor*in und historischem Kontext weist sie aber parlamentarisch-gesetzgeberische und teilweise positivistisch-legale Bezüge auf. Moderne Interpretationen stützen sich dabei weniger auf die zugrundeliegenden Annahmen über Motivationen (Eigennutz oder Altruismus) und hehre Ziele (Freiheit). Sie entwickeln vielmehr ein praxis-orientiertes Verhandlungsmodell zwischen dem

Staat, also seinen Organen wie der Exekutive, der Legislative, sowie der Bürokratie und der Gesellschaft. Dieses Modell lässt sich einerseits entlang der Rechte sowie andererseits anhand der Erwartungen und Ansprüche im Hinblick auf die vor allem staatlichen Verpflichtungen ausdeklिनieren. Das Resultat beider Ansätze ist letztlich jedoch die Herstellung und Akzeptanz einer legitimen Form von Herrschaft durch die Regierung.

Unter bestimmten Voraussetzungen lässt sich diese Schablone gut auf den Irak des 21. Jahrhunderts anwenden, so dass daraus Ableitungen und Handlungsempfehlungen über mögliche Interventionen der deutschen und internationalen Entwicklungszusammenarbeit folgen können. Dabei sollte jedoch sowohl dem Grad staatlicher Fragilität als auch der Resilienz des neuen politischen Proporzsystems Rechnung getragen werden. Nicht vergessen werden darf dabei das Ausmaß der Frustration in der Bevölkerung über die mangelnde staatliche Kapazität trotz der lukrativen Rentenökonomie, wenn tatsächlich über eine Neuverhandlung des Gesellschaftsvertrages eine neue Legitimität hergestellt werden soll. Eine solche wäre das wichtigste Ergebnis einer funktionierenden Übereinkunft zwischen Staat und Gesellschaft.

Literaturverzeichnis

Aboultaif, E. W. (2019). Revisiting the semi-consociational model: Democratic failure in prewar Lebanon and post invasion Iraq. *International Political Science Review* 41(1), S. 108–123.

Al-Aloosy, M. (07.08.2021). *Iraq's Water Crisis: an Existential but Unheeded Threat*. The Arab Gulf States Institute in Washington. Abgerufen von <https://agsiw.org/iraqs-water-crisis-an-existential-but-unheeded-threat>

Alshamary, M. (01.2022). *Postwar Development of Civil Society in Iraq's Mid-Euphrates Region, Governance* (Bericht). Brookings. Abgerufen von <https://www.brookings.edu/research/postwar-development-of-civil-society-in-iraqs-mid-euphrates-region/>

Aziz, S. (2021). Debating the State in Iraq after a century – the concept of *ladaula*. *Confluences Méditerranée* 1(116), S. 41–51.

Babakhan, A. (2002). The deportation of Shi'is during the Iran-Iraq war: causes and consequences. In F. Jaber (Hrsg.): *Ayatollahs, Sufis and Ideologues: State, Religion and Social Movements in Iraq* (S. 195–210). London: Saqi Books.

Badawi, T. (15.06.2021). *How Can Iran's Raisi Engage with Iraq's Defiant Paramilitaries?* (Kommentar). Italian Institute for International Political Studies. Abgerufen von <https://www.ispionline.it/en/publicazione/how-can-irans-raisi-engage-iraqs-defiant-paramilitaries-30864>

Badie, B. (1997). *Les deux États: Pouvoir et société en Occident et en terre d'Islam*. Paris: Librairie Arthème Fayard.

Bakawan, A. (2021). Les États-Unis en Irak: de la prétention du «Nation Building» au cataclysme généralisé. *Confluences Méditerranée* 1(116), S. 53–62.

Bourhous A., Fazil, S., Maddah, M., & O'Driscoll D. (Dezember 2021). *Reform within the System: governance in Iraq and Lebanon* (Policy Paper 61). Solna: Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI).

Bruner, J. P. (2014). Diversity, tolerance and the social contract. *Politics, Philosophy & Economics* 14(4), S. 429–448.

Cambanis, T., Esfandiary, D, Ghaddar, S., Hanna, M. W., Lund A., & Mansour R. (2019). *Hybrid Actors: Armed Groups and State Fragmentation in the Middle East*. The Century Foundation. Abgerufen von <https://tcf.org/content/report/hybrid-actors/>

Caparini, M., & Reagan, A. (29. Nov. 2019). *Connecting the Dots on the Triple Nexus*. Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI). Abgerufen von: <https://www.sipri.org/commentary/topical-background/2019/connecting-dots-triple-nexus>

Chandler, D., & Sisk T. D. (Hrsg.). *The Routledge Handbook of International Statebuilding*. Routledge: London and New York.

Clausen, M., & Albrecht, P. (2022). *Fragile States: analytically vacuous, politically useful* (DIIS Working Paper 2022:4). Copenhagen: Danish Institute of International Studies (DIIS).

Dodge, T. (2009). Coming to face with bloody reality: Liberal common sense and the ideological failure of the Bush doctrine in Iraq. *International Politics*, 46(2), S. 253–275.

Dodge, T. (2019). Beyond structure and agency: Rethinking political identities in Iraq after 2003. *Nations and Nationalism*, 26, S. 108–122.

- Dodge, T., Kaya, Z., Luchtenberg, K., Mathieu-Comtois, S., Saleh, B., van den Toorn, C. M., . . . Watkins, J. (2018). *Iraq Synthesis Paper: Understanding the Drivers of Conflict in Iraq* (LSE Conflict Research Programme). London: LSE. Abgerufen von <https://www.lse.ac.uk/ideas/Assets/Documents/Conflict-Research-Programme/crp-synthesis-paper/Iraq-synthesis-paper-understanding-the-drivers-2018.pdf>
- Farouk-Sluglett, M., & Sluglett, P. (1991). *Der Irak seit 1958: von der Revolution zur Diktatur*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.
- Fazil, S. (Dezember 2021). *Fixing the Economy and Public Service Provision* (SIPRI Policy Brief). Solna: SIPRI.
- Frey, D., & Schmalzried L. (Hrsg.) (2013). *Philosophie der Führung*. Gute Führung lernen von Kant, Aristoteles, Popper & Co. Berlin, Heidelberg: Springer Verlag.
- Frey, M. (2019). *Militär und Zivilgesellschaft in der arabischen Welt – wer kontrolliert wen?* (FINO-Memo Nr.15). Bern: Forum Islam und Naher Osten (FINO), Universität Bern.
- Furness, M., & Houdret, A. (2020). *Development cooperation with conflict-affected MENA countries: Refocussing on the Social Contract* (Briefing Paper 7/2020). Bonn: German Development Institute / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE). DOI:10.23661/bp7.2020
- Furness, M., & Trautner, B. (2020). Reconstituting social contracts in conflict-affected MENA countries: Whither Iraq and Libya? *World Development*, 135. 105085. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.105085>
- GIZ (Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit) / KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau). (Hrsg.) (2021). *Building for Peace: Transformative Reconstruction in the MENA Region*. Abgerufen von https://www.giz.de/en/downloads/giz2021-en-Building%20for%20Peace_Transformative%20Reconstruction%20in%20the%20MENA%20Region.pdf
- Gordon, J. (2012). *Invisible War: The United States and the Iraq Sanctions*. Cambridge/London: Harvard University Press.
- Haddad, F. (07.01.2016). *Shia-centric state-building and Sunni rejection in post 2003 Iraq*. Carnegie Endowment for International Peace. Abgerufen von <https://carnegieendowment.org/2016/01/07/shia-centric-state-building-and-sunni-rejection-in-post-2003-iraq-pub-62408>
- Hameiri, S. (2014). The Crisis of Liberal Peacebuilding and the Future of Statebuilding. *Journal of International Politics* 51(3), S. 316–333.
- Huber, D., & Woertz, E. (2021). Resilience, conflict and areas of limited statehood in Iraq, Lebanon and Syria. *Democratization*, 28(7), S. 1261–1279. DOI: 10.1080/13510347.2021.1940967.
- Hussein, I. (Mai 2021). *Update on Demonstrations in Iraq: Accountability for Human Rights Violations and Abuses by Unidentified Armed Elements*. United Nations Assistance Mission for Iraq (UNAMI).
- Iban, L. P. (Dezember 2021). En Irak, le retour de Daech: Émergence d'une nouvelle génération de djihadistes. Abgerufen von https://www.monde-diplomatique.fr/2021/12/PERPIGNA_IBAN/64139
- ICG (International Crisis Group) (Hrsg.). (2018). Saudi Arabia: Back to Baghdad. *Middle East Report*, 186. Abgerufen von [https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/186-saudi-arabia-back-to-baghdad%20\(1\).pdf](https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/186-saudi-arabia-back-to-baghdad%20(1).pdf)

Ismael, J. S., & Ismael, T. Y. (2015). The social contract and the Iraqi state. *International Journal of Contemporary Iraqi Studies*, 9(3), S. 225–245.

Ismail, A. A. (2016). The Political Economy of State Failure: A Social Contract Approach. *Journal of Intervention and Statebuilding*, 10(4), S. 513–529.

Jaেকে, G., & Khalifeh, K. (Dezember 2020). *Executive Summary: Masarat Report - October Protests 2019: Visions, Demands and Compromise – The Rebuilding of Trust in Iraq*. Beirut: Konrad Adenauer Stiftung.

Jahn, B. (1999). IR and the state of nature: the cultural origins of a ruling ideology. *Review of International Studies*, 25, S. 411–434.

Jahn, B. (2007). The Tragedy of Liberal Diplomacy: Democratization, Intervention, Statebuilding (Part II), *Journal of Intervention and Statebuilding*, 1(2), S. 211–229.

Kaplan, S. (2014). *Social covenants and social contracts in transitions* (Report). The Norwegian Peacebuilding Resource Centre (NOREF). Abgerufen von https://noref.no/content/download/167876/document/Kaplan_NOREF_Social%2520Covenants%2520Contracts%2520in%2520Transitions_Jan%25202014_FINAL.pdf%3FinLanguage%3Deng-US&cd=2&hl=de&ct=clnk&gl=de

Kepel, G. (2004). *Fitna: Guerre au cœur de l'islam*. Paris: Éditions Gallimard.

Kreile, R. (2008). Der Staat und die Ordnung der Geschlechter im Vorderen Orient. In P. Pawelka (Hrsg.). *Der Staat im Vorderen Orient: Konstruktion und Legitimation politischer Herrschaft* (S. 223–242). Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Lake, D. L. (2013). Iraq: US approaches to statebuilding in the 21st century. In D. Chandler & T. D. Sisk (Hrsg.). *The Routledge Handbook of International Statebuilding* (S. 293–303). Routledge: London and New York.

Loewe, M., Trautner, B., & Zintl, T. (2019). *The Social Contract: An Analytical Tool for Countries in the Middle East and North Africa (MENA) and Beyond* (DIE Briefing Paper 17). Bonn: German Development Institute / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE).

Loewe, M., & Zintl, T. (2021). State Fragility, Social Contracts and the Role of Social Protection: Perspectives from the Middle East and North Africa (MENA) Region. *Social Sciences*, 10(447), <https://doi.org/10.3390/socsci10120447>

Loewe, M., Zintl, T., & Houdret, A. (2021). The social contract as a tool of analysis: Introduction to the special issue on “Framing the evolution of new social contracts in Middle Eastern and North African countries”. *World Development*, 145. 104982. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.104982>

Lottholz, P., & Lemay-Hébert, N. (2016). Re-reading Weber, re-conceptualizing statebuilding: From neo-Weberian to post-Weberian approaches to state, legitimacy and state-building. *Cambridge Review of International Affairs*, 29(4), S. 1467–1485.

Luizard, P. (2021). Le nouvel État irakien de 2003 et le piège du communautarisme. *Confluences Méditerranée*, 116, S. 63–73.

Mansour, R., & Khatib, L. (2021). *Where is the 'state' in Iraq and Lebanon? Power relations and social control* (Research Paper). Chatham House. Abgerufen von <https://www.chatham-house.org/sites/default/files/2021-04/2021-04-21-where-is-the-state-iraq-lebanon-mansour-khatib.pdf>

Mansour, R., & Salisbury, P. (2019). *Between Order and Chaos: A New Approach to Stalled State Transformations in Iraq and Yemen* (Research Paper). Chatham House. Abgerufen von <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/2019-09-17-StateTransformationsIraqYemen.pdf>

Al-Marashi, I. (2021). Demobilization Minus Disarmament and Reintegration: Iraq's Security Sector from the US Invasion to the Covid-19 Pandemic. *Journal of Intervention and Statebuilding*, 15(4), S. 441–458.

Al-Mawlawi, A. (2020). *Public sector Reform in Iraq* (Briefing). Chatham House. Abgerufen von <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/2020-06-17-public-sector-reform-iraq-al-mawlawi.pdf>

McCandless, E. (2018a). *Forging Resilient Social Contracts: a pathway to preventing violent conflict and sustaining peace*. Oslo: UNDP (United Nations Development Programme). Abgerufen von <https://www.undp.org/publications/forging-resilient-social-contracts-preventing-violent-conflict-and-sustaining-peace>

McCandless, E. (2018b). *Reconceptualizing the Social Contract in Contexts of Conflict, Fragility and Fraught Transition* (Wits School of Governance Working Paper Series). Johannesburg: University of Witwatersrand.

McCandless, E. (2020) Resilient Social Contracts and Peace: Towards a Needed Reconceptualization. *Journal of Intervention and Statebuilding*, 14(1), S. 1–21.

McCandless, E. (2021) Critical Evolutions in the Peacebuilding-Development Praxis Nexus: Crisis, Complexity, Synergy and Transformation. *Journal of Peacebuilding and Development* 16(2), S. 131–147.

McCulloch, A. (2014). Consociational settlements in deeply divided societies: The liberal-corporate distinction. *Democratization*, 21(3), S. 501–518.

McGarry, J., & O'Leary, B. (2007). Iraq's Constitution of 2005: Liberal consociation as political prescription. *ICON*, 5(4), S. 670–698.

Mercadier, S. (2021). Les milices irakiennes: Symbole d'un État déchu. *Confluences Méditerranée* 116. Paris: Éditions L'Harmattan.

Migdal, J., & Schlichte, K. (2005). 'Rethinking the state'. In K. Schlichte (Hrsg.), *The dynamics of states: the formation and crises of state domination* (S. 1–40). Aldershot: Ashgate.

Moghaddam, F. M. (2008). The Psychological Citizen and the Two Concepts of Social Contract: A Preliminary Analysis. *Political Psychology*, 29(6), S. 881–901.

Mühlberger, W. (2015). *The State of Arab Statehood: Reflections on Failure, Resilience and Collapse* (IEMed Papers 26/Euromesco Series). The European Institute of the Mediterranean. Abgerufen von <https://www.euromesco.net/wp-content/uploads/2017/10/201510-EuroMeSCo-Paper-26.pdf>

NUPI/SIPRI. (Hrsg.) (04.2022). *Iraq: Climate, Peace and Security Factsheet*. Abgerufen von <https://reliefweb.int/report/iraq/climate-peace-and-security-fact-sheet-iraq-april-2022>

OECD DAC. (2008). *Concepts and Dilemmas of State Building in Fragile Situations: From Fragility to Resilience* (OECD DAC Discussion Paper). Paris: OECD.

O'Driscoll, D., & Fazil, S. (09.06.2020). *The resurgence of the Islamic State in Iraq: Political and military responses* (Kommentar). SIPRI. Abgerufen von <https://sipri.org/commentary/essay/2020/resurgence-islamic-state-iraq-political-and-military-responses>

O'Driscoll, D., Bourhrous, A., Maddah, M., & Fazil, S. (2020). *Protest and State-Society Relations in the Middle East and North Africa*. (SIPRI Policy Paper 56). SIPRI. Abgerufen von <https://www.sipri.org/publications/2020/sipri-policy-papers/protest-and-state-society-relations-middle-east-and-north-africa>

Parreira, C. (2021). Power politics: Armed non-state actors and the capture of public electricity in post-invasion Baghdad. *Journal of Peace Research*, 58(4), S. 749–762.

Poggenburg, V. (2019). Die Islamisierung des Nationalismus: Saddam Husseins Glaubenskampagne. *Jusur 1*, S. 33–37.

Reinhard, W. (2007). *Geschichte des modernen Staates*. München: Verlag C.H. Beck.

Revkin, M. R., & Ahram, I. A. (2020). Perspectives on the rebel social contract: Exit, voice, and loyalty in the Islamic State in Iraq and Syria. *World Development* 132. 104981. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.104981>

Saleem, Z. A. (2021). *The King of Salah al-Din: The Power of Iraq's Sunni Elite* (LSE Conflict Research Programme). London: LSE. Abgerufen von http://eprints.lse.ac.uk/108541/1/Ali_Saleem_the_king_of_salah_al_din_published.pdf

Schouten, P. (2013). The Materiality of State Failure: Social Contract Theory, Infrastructure and Governmental Power in Congo. *Millennium*, 41(3), S. 553–574.

Taub, B. (17.12.2018). Iraq's post-ISIS campaign of revenge. *The New Yorker*. Abgerufen von <https://www.newyorker.com/magazine/2018/12/24/iraqs-post-isis-campaign-of-revenge>

Transparency International (o. J.). *Iraq*. Abgerufen von <https://www.transparency.org/en/countries/iraq>

UNDP (United Nations Development Programme). (2012). *Governance for Peace: Securing the Social Contract*. Abgerufen von <https://www.undp.org/publications/governance-peace-securing-social-contract>

UNDP/NOREF (Norwegian Centre for Conflict Resolution). (04.2016). *Engaged Societies, Responsive States: The Social Contract in Situations of Conflict and Fragility* (Concept Note). Abgerufen von <https://www.undp.org/publications/social-contract-situations-conflict-and-fragility>

UN OCHA (United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs). (15.02.2018). Iraq – Kuwait International Conference for Reconstruction of Iraq. Relief Web/ECHO. Abgerufen von <https://reliefweb.int/report/iraq/iraq-kuwait-international-conference-reconstruction-iraq-dg-echo-un-ngos-echo-daily>

Unruh, J. D. (2020). The legislative and institutional framework for war-affected land rights in Iraq: up to the task post-ISIS? *Arab Law Quarterly*, 34(3), S. 267–289.

Watkins, J., & Hasan M. (2021). Post-ISIL reconciliation in Iraq and the local anatomy of national grievances: the case of Yathrib. *Peacebuilding* 10(3), S. 335–350. DOI: 10.1080/21647259.2021.1940434

Watkins, J. (06.2020). *Iran in Iraq: The Limits of 'Smart Power' Amidst Public Protest* (LSE Middle East Centre Paper Series, 37). London: LSE Conflict Resear Middle East Centre. Abgerufen von http://eprints.lse.ac.uk/105768/4/Iran_in_Iraq.pdf

World Bank/IBRD (International Bank for Reconstruction and Development). (2020). *Building for Peace: Reconstruction for Security, Equity, and Sustainable Peace in MENA*. Abgerufen von <https://documents1.worldbank.org/curated/en/747201593601797730/pdf/Building-for-Peace-Reconstruction-for-Security-Equity-and-Sustainable-Peace-in-MENA.pdf>

Wylter, C. (10.11.2021). *Irak: Kampf um den Staat*. Universität Bern: Forum Islam und Naher Osten (FINO-Pointer, 16).