

Die irakische Wirtschaft unter der Okkupation: gegenwärtige Lage und Zukunftsperspektiven

Von Aziz Alkazaz

1. Hintergrund und politischen Rahmenbedingungen

Die Zwischenbilanz des völkerrechtswidrigen Angriffskrieges gegen den Irak ist in vielfacher Hinsicht katastrophal. Seine langfristigen regionalen und internationalen Folgen sind schlimmer als zuvor von Kritikern befürchtet. Das gilt auch und vor allem für das irakische Volk, das nunmehr die unbeschreiblichen Leiden und Folgen von drei Golfkriegen und 13-jährigen UNO-Sanktionen zu tragen hat. Fast sämtliche Befürchtungen der Kriegsgegner haben sich bestätigt oder wurden teilweise sogar noch übertroffen: (a) Verschlimmerung der politischen und sozialökonomischen Lage des irakischen Volkes, (b) Erschwerung der Lösung des Nahostkonfliktes, (c) Nicht Eindämmung, sondern Vergrößerung der Gefahr der Verbreitung der Massenvernichtungsmittel, (d) Nicht Beseitigung, sondern Verbreitung des Terrorismus, (e) explosive Steigerung der menschlichen und finanziellen Kosten des Krieges und der Okkupation für den Irak und für die USA selbst. Der Krieg war auch der schwerste Anschlag auf die UNO und das Völkerrecht seit 1945. Niemals zuvor gab es einen solchen Verstoß gegen das Gewaltverbot der UN-Charta, so kalkuliert und unter Missachtung der 90%igen Mehrheit der UN-Mitgliedsstaaten. Die Führung des Krieges unter ausdrücklicher Berufung auf eine militärische Präventivdoktrin hat UNO und Völkerrecht in Frage gestellt. Die Staatenwelt steht heute vor der Alternative: Entweder Rückkehr zum Völkerrecht oder Präventivkriege als Dauerzustand.¹ Zwar hat der Krieg noch keinen Flächenbrand in der Nahostregion ausgelöst, aber die eigentliche Antwort (response) der arabischen und anderen islamischen Völker wird wahrscheinlich noch kommen. Nach dem Gewinnen des Ost-West-Konfliktes sind die USA der Versuchung unbegrenzter Macht erlegen. Sie wollen die Welt nach „ihrem eigenen Bild“ formen und gehen davon aus, dass weder die UNO, noch die EU, noch Russland, China, Indien oder irgendeine andere Kombination die Rolle der Balance übernehmen können. Diese Rolle wird jedoch, so absurd es erscheint, auf einem Schlachtfeld mit sehr viel schwächeren Mächten des sog. *Greater Middle East* (Region zwischen Mittelmeer, Schwarzem Meer und Indischem Ozean) vorentschieden, mit denen die USA ein leichtes Spiel zu haben glauben. Diese Region ist innerlich zerrissen und in lange Konflikte verwickelt und gleichzeitig gezwungen, ihre *eigene Identität* innerhalb des Islams zu suchen. Seit Anfang des 21. Jh. versuchen die USA, diese Region als zentrale Schlüsselstellung zu amerikanisieren und zwar im Alleingang und mit kolonialistischen Mitteln. Vom Ausgang dieses Experiments wird auch die hegemoniale Frage der Welt abhängen.

Die gegenwärtige Phase vollzieht sich vor dem Hintergrund zweier grundlegender widersprüchlicher Weichenstellungen. (1) der amerikanischen *Strategischen Doktrin des Preemptive War* (des Präventivkrieges), die das Völkerrecht wegwischt, und der amerikanisch-britischen Invasion des Irak mit erfundenen Gründen einer „Weltgefahr durch irakische Massenvernichtungsmittel“, die man bisher nicht gefunden hat. Inzwischen ist klar geworden, dass es sich um einen geplanten Angriffskrieg handelt (siehe das Buch von Woodward: *Plan of Attack*). (2) der israelischen Politik, den Jahrhundertkonflikt mit den Palästinensern nicht durch Verhandlungen, sondern mit einer gewaltsamen Trennung der beiden Völker zuungunsten der Palästinenser zu beenden und ihr Selbstbestimmungsrecht auf ein unbewaffnetes zerstückeltes Mini-Homeland im Apartheid-Sinne eines Ghetto zu reduzieren. Israel würde damit volens nolens der amerikanische Prokonsul mit eigenen Kernwaffen in der Region. Widersprüchlich sind diese

¹ Für weitere Details siehe Eric Chauvistre: *Im Jahre eins nach Saddam Husain*, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Bonn, Nr. 2 / 2004, S. 135-139

beiden Weichenstellungen deshalb, weil die angestrebte Amerikanisierung der Region nur durch freiwillige Akzeptanz bei den betroffenen Völkern gelingen kann und weil die israelische Politik dieses Ziel aussichtslos macht.

Die Antwort der betroffenen Völker auf diese Herausforderungen werden an drei Fronten gegeben: (a) Im *Irak*, wo der Westen glaubt, dass man einem Volk mit mehrtausendjähriger Geschichte okzidentales „nation building“ des 19. Jh. beibringen muß und das Volk sich mit Guerilla-Methoden wehrt wie Anfang des 19. Jh. die Spanier gegen die Heere Napoleons und seine Vasallen („Allianz der Willigen“). (b) In der *gesamten arabisch-islamischen Region*, die die Amerikaner „demokratisieren“ wollen nach ihrer Zivilreligion „Freiheit, Demokratie, Markt“. Dem steht der Islam gegenüber, der sich weder durch Wahlen absetzen noch wie die christlichen Kirchen in Europa in die Ecke stellen lässt. (c) Im *palästinensisch-israelischen Raum*, wo entweder Gerechtigkeit für beide Völker ohne Messen mit zweierlei Maß gefunden oder materiell die Explosion der ganzen Region gezündet werden wird. Im *Irak* ist die auf Lügen aufgebaute Legitimierung der Ziele der USA ziemlich schnell zusammengebrochen: Die Massenvernichtungswaffen existierten nicht. Sie waren vor zwei Jahrzehnten vom Westen geliefert worden, als man Saddam Husain für einen Krieg gegen den Iran brauchte. Sie wurden in den neunziger Jahren total abgerüstet. Die „*Iraqi Freedom*“ durch Absetzung des Regimes von Saddam Husain wird vom Volk schon lange nicht mehr als solche empfunden angesichts der Bomben, Raketen und „Kollateralschäden“ sowie angesichts der täglichen Unterdrückung der Bevölkerung durch die Besatzungstruppen und der systematischen Misshandlungen der Gefangenen. Die beispiellose Erniedrigung des irakischen Volkes zerstörte den Nimbus der amerikanischen Macht; als Vorkämpfer für Menschenrechte den Überfall auf den Irak zu rechtfertigen, nimmt in der ganzen Region niemand mehr ab. Die als nachträgliche Rechtfertigung des Krieges eingeführte „Demokratisierung“ und „Zivilisierung“ des Iraks funktionierte überhaupt nicht und wurde vom irakischen Volk und vom Orient als Beleidigung empfunden. Sie erinnerte an die Versuche früherer Kolonialmächte, ihre Eroberungen durch „Befreiung“ und „Zivilisierung“ zu rechtfertigen. Das wirkte nach dem Geschehenen nicht viel anders als zur Zeit der Indianerkriege.

All diese Legitimierungen kann man also schlicht vergessen. Es wurde immer deutlicher, dass es den USA um ganz andere Ziele geht:

- (1) Umwandlung des Iraks in einen politischen und militärisch-strategischen Stützpunkt der USA zur Beherrschung der gesamten Region. Das kann man selbst dann machen, wenn man die eigenen Truppen zurückzieht, solange man andere Handlanger (z.B. die NATO oder die UNO) mit einer neuen Resolution einsetzen oder eine Qisling-Regierung an Ort und Stelle manipulieren kann.
- (2) Verfügung über die irakischen Ölreserven (zweitgrößte der Welt) zusammen mit der Verbindung zu den Ölfeldern der Golfregion, des Irans und Zentralasiens sowie mit der Entscheidung über den Verlauf von Öl- und Gasleitungen und die Auswahl der Exporthäfen. Damit verbunden ist auch die angestrebte Handhabung des Ölpreises für die Weltwirtschaft und insbesondere für die Wirtschaft Europas und Russlands als Instrument des Drucks im Falle des Entstehens eines möglichen künftigen Gegenpols in einer neuen Balance.
- (3) „Demokratisierung“ der irakischen politischen Struktur nicht nur zur Manipulation der irakischen Führung, sondern auch als Modell für die anderen Regionalstaaten, um sie zu einem sicheren Gebiet des imperium americanum zu machen.
- (4) Mit der irako-amerikanischen Festung im Rücken, Beendigung des israelisch-palästinensischen Kernkonflikts gemäß den israelischen Bedingungen. Damit wird Israel faktisch zum amerikanischen Prokonsul in der Region.

Die heiße Kriegsphase (März-Mai 2003), in der auch Splitterbomben und andere international verächtete Waffen eingesetzt wurden, forderte das Leben von Zehntausenden Irakern/Innen im militärischen Bereich und im zivilen Bereich. Es gab erneute Zerstörungen der materiellen und

menschlichen Infrastruktur, der Industrie und anderer Sektoren. Universitäten, öffentliche Bibliotheken, nationale Museen und andere Einrichtungen wurden beschädigt und ausgeplündert, wobei die Besatzungstruppen in vielen Fällen tatenlos zusahen. Hunderte von bekannten Wissenschaftlern wurden verfolgt und z.T. liquidiert. Statt nun die Versorgung der Bevölkerung verlässlich zu organisieren, konzentrierten sich die Besatzer auf die Sicherung der langfristigen Präsenz ihrer Streitkräfte sowie auf den Ausverkauf der lukrativen Teile der irakischen Wirtschaft an ausländische, vorwiegend amerikanische Unternehmen und lösten damit verstärkte Proteste der Bevölkerung aus. Die heutige Situation im Irak ist gekennzeichnet durch

- politisches und rechtliches Chaos; niemand weiß, wohin die Reise geht;
- öffentliche und individuelle Unsicherheit;
- weitverbreitete Korruption und Kriminalität;
- Knappheit an solchen lebenswichtigen Gütern wie Strom, Benzin und sauberem Wasser;
- außerordentlich hohe Arbeitslosigkeit von über 50% angesichts der Zerstörung der öffentlichen Verwaltung und der Entbathifizierungskampagne sowie der Auflösung der nationalen Streitkräfte, der Polizei und anderer Staatsapparate;
- wachsender Widerstand der Bevölkerung gegen die Besatzungstruppen und ihre Kollaborateure.

Vor diesem Hintergrund ist klar geworden, dass eine politische Stabilisierung der Lage im Irak ohne Beendigung der Besatzung nicht möglich ist.² Die Amerikaner verhielten sich im Irak als Besatzer und diskreditierten damit diejenigen, die mit ihnen zusammenarbeiteten. Daher war es nicht verwunderlich, dass sie die Pressefreiheit einschränkten, Journalisten erschossen, Demonstranten verhafteten, vermutete Lager potentieller Widerstandskämpfer angriffen und Kollektivstrafen verhängten. Abriegelung ganzer Stadtteile und Dörfer, Häuserdurchsuchungen und Festnahmen wurden zunehmend praktiziert und zwar nach dem Vorbild der israelischen Militärs in den besetzten palästinensischen Gebieten. Hatten die USA vor dem Krieg behauptet, sie würden die Shi'iten von Saddam Husain befreien, so kämpfen sie nunmehr auch gegen die Shi'iten im Süden des Landes. Die Zahl irakischer Gefangener (Männer und Frauen) ging in die Zehntausende; ihre abscheuliche Misshandlung in den Gefängnissen (darunter Abu Ghraib) ist im April 2004 zu einem weltweiten Skandal geworden.³ Jüngstes Beispiel ist die tagelange Bombardierung und Blockade der Städte Falluja, Najaf, Kufa, Karbala, Ramadi und Ba`quba mit Hunderten von Toten und Verletzten. Gegen Zivilisten und bevölkerungsreiche Städte wurden also Panzer und Hubschrauber eingesetzt. Diese Unterdrückungspolitik mag kurzfristig neue Anschläge verhindern helfen, mittelfristig bewirkt sie aber das genaue Gegenteil. Der irakische Widerstand hat sich inzwischen weiter verbreitet und entwickelt; er umfaßt heute Organisationen und Gruppen aus fast allen Bevölkerungsteilen.

2. Problematische Übergabe-Strategien

² Umfragen bestätigen die nahezu vollständige Ablehnung der Besetzung. Demnach glauben nur 5% der Befragten, dass die USA einmarschiert seien, um „das irakische Volk zu unterstützen“, und nur 1%, dass sie Demokratie einführen wollen. Siehe dazu Phyllis Bennis, „Bush on Middle East – Democracy and Ending Occupation“, in: Iraq, Institute for Policy Studies, 18.11.2003, www.occupationwatch.org/article.php

³ April 2004 war gekennzeichnet durch besonders blutige Zusammenstöße zwischen Besatzungstruppen und Widerstandskämpfern. Es wurden 1.361 Iraker und 140 Amerikaner getötet; allein in Falluja wurden 731 Iraker getötet und 2.800 verletzt. Aufgrund der Ende April 2004 von amerikanischen Fernsehsendern veröffentlichten Filmdokumentationen über skandalöse Misshandlungen irakischer Gefangener im Gefängnis Abu Ghraib und anderen Gefängnissen durch amerikanische und britische Soldaten wurden in den USA amtliche Untersuchungen begonnen. Irakische inhaftierte Frauen wurden in den Gefängnissen gefoltert und vergewaltigt. Der Vorsitzende der *Kommission der Islamischen Gelehrten im Irak* Harith al-Dhari erklärte der Presse am 2. Mai 2004: „der Irak ist unter der Besatzung zu einem großen Gefängnis geworden; die bekannt gewordenen Folterungen der Gefangenen sind nur die Spitze eines Eisberges“ (Islam Online, 2.5.2004). Am selben Tag forderte der *Arab National Congress* in Beirut (Generalsekretär: Ma`an Bashshur) den UNO-Generalsekretär Kofi Annan auf, eine internationale Untersuchungskommission zu bilden

Der von den Besatzern gebildete 25-köpfige *Interim Governing Council (GC)* wurde von der Bevölkerungsmehrheit als Augenwischerei betrachtet und nicht anerkannt. Er hatte keine tragfähige Basis im Volk, besaß weder reale Macht noch ausreichende Befugnisse noch einen effizienten Verwaltungsapparat. Seine Mitglieder verfolgten sehr unterschiedliche Programme und waren hinsichtlich wichtiger Fragen zerstritten; sie konnten bei Bedarf von der Besatzungsmacht gegeneinander ausgespielt werden (*divide et impera*). Außerdem hatten die angewandte Besatzungspolitik und die Nicht-Einbeziehung des GC in die Lösungskonzeptionen für grundlegende Fragen des Landes Frustrationen verursacht und manche Mitglieder zum Rücktritt motiviert.⁴ Der GC befand sich im Zeitraum März-Mai 2004 in einem Auflösungsprozeß und wurde schließlich am 1. Juni 2004 durch eine Übergangsregierung abgelöst.

Die Besatzer verzögerten immer wieder die vom Volk geforderten freien Wahlen. Stattdessen waren sie zunächst bestrebt, ein undemokratisches Auswahlverfahren für eine nominell „souveräne“ Regierung durchzusetzen. Ursprünglich sollte die „souveräne“ Übergangsregierung Ende Juni 2004 durch eine Nationalversammlung eingesetzt werden, deren Mitglieder wiederum durch von Washington handverlesene Regionalkonferenzen bestimmt werden sollen – gerade noch rechtzeitig, damit Bush im Präsidentschaftswahlkampf auf einen „Erfolg“ im Irak verweisen kann. Doch gegen dieses undemokratische Auswahlverfahren protestierte das irakische Volk lautstark; es wurde auch von US-freundlichen Regimes im arabischen Raum kritisiert. Die Verhinderung freier Wahlen unter dem Vorwand „technischer Schwierigkeiten“ dient der Verschleierung des zentralen Interesses der Bush-Administration, nämlich die radikale Privatisierung der irakischen Wirtschaft und den Ausverkauf ihrer lukrativen Teile an vornehmlich amerikanische Konzerne – trotz Illegalität und Völkerrechtswidrigkeit des Vorhabens. Die nominell „souveräne“ Übergangsregierung sollte die Verfügungen der *Coalition Provisional Authority (CPA)* unter Leitung von Botschafter Paul Bremer in irakisches Recht umschreiben. Die Amerikaner wollten Fakten schaffen, die von zukünftigen irakischen Regierungen nicht mehr geändert werden können. Die faktisch abhängige irakische Regierung sollte den USA u.a. den Bau und die Nutzung von sechs Militärbasen im Irak im Rahmen langfristiger Stationierungsabkommen ermöglichen. Diese Basen sind seit langem fest eingeplant und befinden sich gegenwärtig teilweise in Bau.⁵ Von diesen Basen aus wollen die US-Streitkräfte nicht nur die wichtigsten irakischen Verkehrsverbindungen und Ölleitungen kontrollieren, sondern auch militärische Operationen in Nachbarländern unternehmen. Solche Pläne beunruhigten die betroffenen Nachbarstaaten.

Wahlkampf und verschärfte Kritik der Demokratischen Partei in den USA zwangen die Bush-Administration, ihren Plan für die „Souveränitätsübergabe“ an die Iraker offen zu legen. Nach diesem Plan wird die am 1. Juni 2004 gebildete irakische Übergangsregierung keine Kontrolle über die militärischen Operationen der US-Streitkräfte ausüben dürfen. Selbst das von der Übergangsregierung geforderte Mitspracherecht bei militärischen Operationen wurde grundsätzlich abgelehnt; die amerikanische Militärführung hat also das letzte Wort über alle Operationen auf irakischem Boden. Auch besitzt die Übergangsregierung keine gesetzgeberische Kompetenz. Der vom Sondergesandten des UNO-Generalsekretärs al-Akhddhar al-Ibrahimi vorgeschlagene irakische Nationalkongreß darf nach amerikanischen Vorstellungen nicht die Macht haben, neue Gesetze zu erlassen oder die von der CPA erlassenen Gesetze und Verfügungen zu ändern. Die Iraker dürfen sich nur an der Verwaltung der Ministerien und bestimmter auswärtiger Beziehungen beteiligen. Über das anzuwendende Verfahren für die Wahl bzw. Ernennung der Regierung wurden vorher kaum amtliche Informationen gegeben. Streitfälle zwischen CPA und irakischer Regierung sollten

⁴ Vgl. dazu Faisal `Alwash, *Mustanqa' al-'Iraq: ka`anna al-Harb ibtada`at bil-Ams* (Der Irak-Sumpf: als hätte der Krieg gestern begonnen), in: al-Hurriya, Damaskus, Nr. 983 vom 18.4.2004

⁵ Siehe dazu Ahmad Sabri, *US to Establish Permanent Military Bases in Iraq*, in: al-`Arab al-Yaum, 19.11.2003, www.fpp.co.uk/Online/03/11/al-Yawm191103.html. Es gab auch andere Presseberichte über 14 geplante Militärstützpunkte.

durch Beratungen zwischen dem amerikanischen Botschafter und der UNO geschlichtet werden, und diese Regelung sollte in einer neuen Resolution des UN-Sicherheitsrats verankert werden. Nach dem Willen der Besatzer würden die Iraker also vom 1. Juli 2004 an erleben, wie eine amerikanische *Superbotschaft* mit über 3.000 Mitarbeitern in Bagdad und eine Streitmacht von 140.000 Mann das Land kontrollieren und verwalten. Es wird also keinen Transfer der vollen Souveränität und der realen Macht geben.⁶ Es war von Anfang an klar, dass die USA ihre lange geplante Irakbesetzung nicht deshalb durchführten, damit sie die Macht an eine souveräne Regierung übergeben und nach Hause zurückkehren. Besetzung sowie dauerhafte militärische, politische und wirtschaftliche Präsenz waren und blieben Selbstzwecke. Inwiefern Empfehlungen amerikanischer Berater an die Bush-Administration, Pläne für dauerhafte Militärstützpunkte im Irak aufzugeben und einen genauen Zeitplan für Beendigung der Okkupation und den Abzug der Truppen, in die Tat umgesetzt werden würden, blieb eine offene Frage.

Auf der anderen Seite suchte die Bush-Administration vor dem Hintergrund ihres gescheiterten Managements des Iraks und der nahenden Präsidentschaftswahlen in den USA sowie als Reaktion auf die Kritik ihrer westlichen Verbündeten und der Regionalstaaten einen Ausweg aus der Krise. Sie wird sicherlich einige Befugnisse übertragen, solche Schlüsselbereiche wie Sicherheit, Erdöl, Staatshaushalt, Management der Außenschulden und der Auslandshilfe jedoch in eigener Hand behalten. Auch eine solche Politik wird allerdings das Grundproblem nicht lösen können. Es ist dem französischen Präsidenten Chirac zuzustimmen, wenn er meint: „Unter den herrschenden Verhältnissen ist ein echter Transfer der Souveränität an das irakische Volk dringend geboten; ohne ihn kann der Wiederaufbau nicht beginnen“.⁷ Eine multinationale Truppe kann vom UN-Sicherheitsrat erst nach Bildung der Übergangsregierung in den Irak geschickt werden. Viele Staaten der Weltgemeinschaft, darunter EU-Staaten, lehnen eine Beteiligung an einer multinationalen Truppe selbst bei einem grünen Licht vom UN-Sicherheitsrat ab. Für Frankreich müssten drei Bedingungen erfüllt sein: Übernahme der Verantwortung durch die UNO, Existenz einer legitimen und international anerkannten irakischen Regierung und ein schriftliches Ersuchen dieser Regierung an die französische Regierung und die Weltgemeinschaft.⁸

Die am 9. März 2004 vom GC unterzeichnete Übergangsverfassung ist umstritten und lässt viele Fragen offen. Sie legt den 30. Juni 2004 für die „Machtübergabe“ fest, äußert sich aber nicht über den Abzug der Besatzungstruppen. Offen ist auch die künftige Staatsform; sie kann eine Präsidentialrepublik oder eine Monarchie sein. In ihr ist ein Vetorecht für die Kurden verankert, womit die Shi`iten, die Sunniten und die Turkmenen (zusammen 80% der Gesamtbevölkerung) nicht einverstanden waren. Der Verfassungsprozeß und die Diskussion verliefen zwar friedlich aber entlang ethnischen und religiösen Trennlinien, was keine günstige Grundlage für den angestrebten Demokratisierungsprozeß bildete. Die arabischen Sunniten fühlten sich von diesem Verfassungsprozeß weitgehend ausgeschlossen. Weder die amerikanische Besatzungsmacht noch die Führer der Kurden und Shi`iten suchten den Kontakt zu ihnen.⁹ Auf der Grundlage dieser Übergangsverfassung sollen am 31. Januar 2005 Wahlen veranstaltet werden. Parlament und Regierung, die im Lichte dieser Wahlergebnisse gebildet werden, sollen dann den Entwurf einer permanenten Verfassung ausarbeiten und vom Volk bestätigen lassen. Die regulären Wahlen sollen auf der Basis der permanenten Verfassung vorbereitet werden, die ersten spätestens im Dezember 2005. Inwiefern Wahlen im Schatten von ausländischen Besatzungsmächten frei sein können, bleibt

⁶ Vgl. dazu al-Ahram (Kairo), 24.4.2004, S. 7

⁷ Vgl. dazu al-Quds al-`Arabi, London, 30.4.2004

⁸ Vgl. dazu die Pressekonferenz der französischen Verteidigungsministerin am 24.4.2004, in al-Hayat, 26.4.2004, S. 4

⁹ In diesem Zusammenhang plädierten israelische Autoren für eine Dreiteilung des Iraks, eine Idee, für deren Verwirklichung sich die Zionisten seit Jahrzehnten einsetzen. Siehe dazu den Artikel von Shlomo Avineri, *Die sunnitische Hegemonie im Irak am Ende – Aufteilung des Staates als Ausweg aus der Krise?*, in: Neue Zürcher Zeitung, 8.3.2004

eine offene Frage.¹⁰ Immerhin begannen die UNO und die Weltgemeinschaft einen positiven Druck auszuüben. UNO-Sonderbotschafter al-Akhthar al-Ibrahimi führte im Irak (im Februar und April 2004) Gespräche mit den Führern aller relevanten politischen Gruppen und schlug die Bildung einer aus Technokraten bestehenden Übergangsregierung Ende Mai 2004 sowie die sorgfältige Vorbereitung freier nationaler Wahlen unter UNO-Aufsicht vor. Irakische Experten regten bei al-Ibrahimi an, dass die UNO rechtzeitig einen irakischen Nationalkongress mit rund 1.000 Repräsentanten aus allen Bevölkerungsgruppen organisieren sollte, der eine umfassende nationale Versöhnung durch konstruktiven Dialog verwirklichen und einen Konsultativrat wählen sollte. Insgesamt wird sich die politische Situation im Irak nach dem 30. Juni 2004 (Termin des „Souveränitätstransfers“) zwar qualitativ ändern, das Verhältnis zwischen der von den USA beeinflussten Regierung und der Besatzungsmacht wird jedoch trotz der „strategischen Partnerschaft“ problematisch bleiben.

3. Andere Determinanten der Wirtschaftsentwicklung

3.1 Sicherheitslage

Aufgrund der zunehmenden Widerstandsaktionen und anderer politischer und gewalttätiger Anschläge wurde das tägliche Geschäftsleben immer wieder unterbrochen. Die verschärften bewaffneten Auseinandersetzungen im April 2004 in al-Falluja und mit Anhängern des jungen Shi`itenführer Muqtada al-Sadr in Najaf, Karbala und Nasiriya sowie in anderen irakischen Gebieten zeigten, dass die Amerikaner zwar ihre Gegner militärisch in die Knie zwingen können, sich aber mit dem Aufbau irakischer Institutionen schwer tun. Die Tatsache, dass sich die Amerikaner gleichzeitig an verschiedenen Fronten in zähe Auseinandersetzungen hineinziehen ließen, bedeutete für sie einen Rückschlag. Eine Vervielfachung der militärischen Gewalt bringt keine Lösung für die grundlegenden Probleme, die politischer Art sind. Selbst der von ihnen ernannte Regierende Rat (GC) kritisierte das gewaltsame Vorgehen der Besetzer. Die von den Amerikanern ausgebildeten irakischen Sicherheitskräfte „enttäuschten“, indem sie sich dem Widerstand anschlossen bzw. den Kampf gegen ihre Landsleute verweigerten. Hinzu kam das deutliche Abbröckeln der Koalition der Besetzer (Abzug der Truppenkontingente Spaniens, Honduras, der Ukraine, Kasachstans usw.). Zu den Motiven gehörte die Einsicht, dass sich der Kampf für ein schlecht durchdachtes Unterfangen nicht lohnt, welches von der irakischen Bevölkerung als illegale, unwillkommene und rasch abzuschaffende Fremdbesetzung betrachtet wird.

Neben den Hunderten von Toten und Tausenden von Verletzten war das „Wiederaufbauprogramm“ Opfer der Auseinandersetzung. So schlossen z.B. im April 2004 amerikanische Truppen die nördliche und die südliche Zubringerautobahn der Hauptstadt, weil die Risiken eines Guerillaangriffs dort zu groß geworden seien. Das und die Welle der Geiselnahmen bewogen mehrere westliche Regierungen dazu, ihren Bürgern zur Abreise zu raten. Unsicherheit prägte also nicht nur das Leben auf den Straßen Bagdads, sondern auch die Geschäftswelt. Sie bezog sich auf fast alle Aspekte des Geschäftslebens, einschließlich der Stromversorgung, der Rechtslage und der Kompetenzverteilung zwischen der CPA und GC. Irakische Geschäftsleute reagierten auf die anhaltend unsichere Lage, indem sie mit unauffälligen Occasionsautos ins Büro fuhren. Sie passten sich der Lage etwas besser an als manche ausländische Firmenvertreter, die kugelsichere Autos mit südafrikanischen Bodyguards mieteten. Die Verschlechterung der Sicherheitslage und die Gefangennahme von (über 40) Ausländern (darunter Geschäftsleuten) in Bagdad und den südirakischen Gebieten haben das Vertrauen ausländischer Unternehmen unterminiert. Viele

¹⁰ Für die wichtigsten Bestimmungen der Übergangsverfassung siehe Henner Fürthig, *Die Übergangsverfassung für Irak – Ein wichtiger Schritt auf einem langen Weg*, in: Internationale Politik, W. Bertelsmann Verlag, Bielefeld, Jg 59, Nr. 4 / 2004, S. 91-95

Mitarbeiter ausländischer Unternehmen konnten oder wollten das größer gewordene Sicherheitsrisiko nicht mehr tragen; Tausende von Geschäftsleuten und Technikern verließen das Land. So evakuierten Russland und andere GUS-Staaten Mitte April 2004 rund 800 Staatsangehörige aus dem Irak, die vorwiegend in den Bereichen Erdöl und Elektrizität beschäftigt waren. Allein der Elektrizitätssektor verlor binnen kurzer Zeit 500 ausländische Fachkräfte, darunter 350 Russen, 40 Deutsche und 20 Amerikaner. Selbst solche amerikanischen Konzerne wie Bechtel, Halliburton und General Electric sowie der IWF und die Weltbank standen vor wachsenden Umsetzungsproblemen: Entweder lagern sie ihre Arbeiten möglichst auf irakische Unternehmen aus, oder sie erhöhen ihren jetzt schon kostspieligen Aufwand zum Schutz ihrer Belegschaften weiter.

Das alles hat Wartung, Produktion und Projekte stark beeinträchtigt. Zu den unmittelbaren Folgen zählten längere Stromunterbrechungen sowie die Absage der Internationalen Bagdad-Messe, die am 5. April 2004 beginnen sollte. Bei vielen Firmen machte die Sicherheit ihrer Mitarbeiter 15 bis 20% der Betriebskosten aus. Weitere Kosten und Schwierigkeiten verursachten die verbreitete Gesetzlosigkeit und der Rückgang der allgemeinen Geschäftsaktivität. So erhöhten sich z.B. die Transport- und Versicherungskosten aufgrund der verstärkten Risiken auf den Verbindungsstraßen nach Jordanien und Syrien in erheblichem Ausmaß, während sich der Außenhandel via die beiden genannten Länder um 65% verminderte. Selbst wenn sich die Lage wieder entspannen würde, dauert es lange Zeit, bis eine Vertrauensbasis entsteht.¹¹ Vor diesem Hintergrund war es nicht verwunderlich, dass die von den Geberstaaten zugesagte Hilfe sehr spärlich floß; ein großer Teil der zugesagten Kredite und Investitionen blieb trotz der Bemühungen des irakischen Finanzministers und der Zentralbank auf dem Papier. Überhaupt stellte sich die grundsätzliche Frage, ob und inwieweit die Geberstaaten (außer den USA) unter den herrschenden Verhältnissen bereit sind, ihre Hilfszusagen in die Tat umzusetzen. Darüber hinaus hatte sich die UNO wegen der Sicherheitslage und der vielen offenen Fragen eine Zeit lang geweigert, nach Bagdad zurückzukehren.

Vor diesem Hintergrund befand sich der Irak in einem Teufelskreis: Bei Ausbleiben ausländischer Hilfe würden sich die Probleme verschärfen, welche dem Aufbau bereits im Wege stehen. Wer aber trotzdem Hilfsanstrengungen unternahm, hatte keinerlei Garantie für eine Umsetzung seiner Projekte.

3.2 Mißmanagement und Korruption

Die Besatzungsmächte zerstörten systematisch den irakischen Nationalstaat sowie seine Institutionen, die die Gesellschaft zusammengehalten hatten. Nicht nur wurden sämtliche Ministerien (außer den beiden Ministerien für Erdöl und Inneres) und staatliche Organisationen zerstört und geplündert sowie die nationale Armee und die Polizei aufgelöst. Es wurden praktisch auch der gesellschaftliche Kontrakt aufgelöst und Spielraum für alte und neue innergesellschaftliche (ethnische, religiöse, konfessionelle und sonstige) Konflikte geschaffen. Mit der Zerschlagung der staatlichen Ordnung und der Erschütterung der Koexistenzgrundlagen entstanden neue Konflikte sogar innerhalb der einzelnen Konfessionen. Die Entstehung bewaffneter, mit bestimmten Parteien verbundener Milizen verstärkte die Neigung zur Gewaltanwendung bei gesellschaftlichen Konflikten und verringerte die Aussichten für freie und faire Wahlen. Außerdem wurden der Einflussnahme und den Einmischungen der Nachbarstaaten, insbesondere Irans und der Türkei, Tür und Tor geöffnet.

Die Bildung von über 180 (meist sehr kleinen) „Parteien“ auf eine chaotische Art und Weise war bezeichnend. Zwar bestand nach Beseitigung der Alleinherrschaft und des Einparteiensystems ein Nachholbedarf inbezug auf Meinungs- und Organisationsfreiheit und auf Einführung eines funktionierenden Mehrparteiensystems, aber doch nicht ohne jede Ordnung und ohne

¹¹ Für weitere Details über stillgelegte bzw. verzögerte Projekte siehe *International Herald Tribune*, 14.4.2004, S. 14.

Programmatik. Viele Beobachter argwöhnten, dass diese Entwicklung nicht zufälliger Natur, sondern beabsichtigt war.¹² Angesichts der großen Unterschiede zwischen ihren prototypen simplizistischen Vorstellungen über die irakische Sozialstruktur einerseits und der gesellschaftlichen Realität im Irak andererseits mussten die Besatzungsmächte immer wieder Überraschungen erleben. Sie mussten z.B. „entdecken“, dass die Shi`iten kein monolithischer, im Süden konzentrierter proamerikanischer Anti-Saddam-Block sind, sondern überall im Irak leben, mit anderen Bevölkerungsgruppen verflochten (auch in Bagdad und nördlich von Bagdad, unter den Kurden und Turkmenen und sogar im sunnitischen Ba`quba) und grundsätzlich gegen die Okkupation eingestellt sind. Die Amerikaner zeigten auch eine deutliche Schwäche beim Management der Interessengegensätze ihrer türkischen und kurdischen Verbündeten; sie waren irritiert über den kurdischen Einspruch gegen eine Beteiligung der Türkei an den peace keeping forces sowie über die laut geäußerten Ängste vor einem möglichen amerikanischen „Verrat“ und vor einem möglichen Verlust ihrer an den Föderalismus geknüpften Hoffnungen. Der sich verbreitende Widerstand führte u.a. dazu, dass die Amerikaner nunmehr gegen diejenigen (z.B. Shi`iten) kämpfen, die sie angeblich von Saddam Husain befreien wollten. Die Besatzungstruppen eroberten die Gebäude der Gemeindeverwaltungen in vielen Städten (darunter al-Basra, an-Nasiriya, al-Fallija, Diyala, Sadr City und Ba`quba), inhaftierten die gewählten Bürgermeister und Gemeinderäte und installierten Kollaborateure. Auch traten überall im Land an Stelle der entlassenen, verfolgten und z.T. liquidierten Fach- und Führungskräfte Kollaborateure, die kaum Ahnung von den zu lösenden Problemen und den Management-Aufgaben hatten und keine Vertrauensbasis bei der Bevölkerung besaßen. Das Ergebnis war ein zutiefst gestörtes Verhältnis zwischen Verwaltung und Bevölkerung sowie die Verbreitung von Vetternwirtschaft und Korruption.

Das schwache Rechnungsprüfungswesen und die begrenzte Finanzkontrolle ermöglichten Unterschlagungen in vielen Bereichen. Der im Oktober 2003 gegründete *International Advisory and Monitoring Board (IAMB)* war sehr besorgt über das Ausmaß von Missmanagement, Korruption und Diebstahl. Er rief die CPA dazu auf, wirksame Kontrollmechanismen zu schaffen. Insbesondere unterstrich er folgende Notwendigkeiten:

- Installierung von Messinstrumenten für Rohölförderung und Ölverkäufe, um das Ausmaß des Diebstahls zu reduzieren und die Standards der internationalen Ölindustrie einzuhalten;
- Eindämmung des Ölschmuggels;
- Untersuchung des dubiosen Charakters zahlreicher Bartergeschäfte;
- Korrektur der korrupten Methoden der Auftragsvergabe für die vom *Iraq Development Fund* finanzierten Projekte, die bisher auf Wettbewerbsbeschränkungen beruhten. Einsatz spezialisierter Wirtschaftsprüfer für sogenannte *sole-sourced contracts*;
- Übertragung der Finanzkontrolle am 30. Juni 2004 an den irakischen *Board of Supreme Audit*.

Über die mangelnde Transparenz der Verwaltung des *Iraq development Fund* durch die CPA waren vorher Bedenken geäußert worden. In diesen Fonds fließen gemäß UN-Sicherheitsratsresolution 1483 seit Kriegsende die irakischen Ölexporterlöse.

Das Missmanagement war von Anbeginn mit der Besatzungsverwaltung verbunden. Die Kritik an der alliierten Zivilverwaltung (CPA) machte sich fest an ihrem Status als Teil des US-Verteidigungsministeriums und an ihrem Vorgehen sowie am Fehlen einer klaren Strategie für den Wiederaufbau der irakischen Wirtschaft und Gesellschaft. Nicht nur wurde der „Wiederaufbau“ von den USA angeführt, sondern auch von einer ungeeigneten Institution (dem Außenministerium). Das amerikanische Militär- und Zivilpersonal hatte kaum Kenntnisse und Erfahrungen über den Irak.

¹² Vgl. dazu Fadhil ar-Rubai`i, *Nata`ij wa Tada`iyat al-Ihtilal `alal-`Irak* (Ergebnisse und Folgen der Okkupation auf den Irak), in: al-Mustaqbal al-`Arabi, Jg 27, Nr. 303, Mai 2004, S. 111-123

Die Notwendigkeit der landesweiten Friedenssicherung und der zivilen Polizeipräsenz sowie einer Übergangslösung für das Justizsystem wurde ignoriert. Stattdessen konzentrierte man sich auf das Funktionieren der CPA, die vom US-Verteidigungsministerium geschaffen worden war. Diese nominell zivile Behörde war unfähig, die Situation unter Kontrolle zu bringen und die öffentlichen Dienstleistungen wiederherzustellen. Um ihre beschädigte Glaubwürdigkeit zu reparieren, ersetzte das Pentagon ihren ersten Leiter, General Garner, am 13. Mai 2003 durch Botschafter Paul Bremer. Letzterer entfernte die drei obersten Leitungsebenen der Ministerien, löste die irakische Armee ohne Soldbezahlung auf und vernachlässigte die Wiederherstellung der Polizeikräfte und den Wiederaufbau der zivilen Infrastruktur. Fortschritte bei der Wiederherstellung der Grundversorgung und der Sicherheit der Bevölkerung sowie bei der Belebung der wirtschaftlichen Aktivität waren entsprechend gering. Die von der CPA ergriffenen Maßnahmen wirkten destabilisierend, denn die alte Ordnung wurde ohne funktionierenden Ersatz hinweggefegt. CPA-Chef Bremer entließ viele qualifizierte Technokraten (im Rahmen der von ihm angestrebten *De-Ba`thifizierung*), nur weil für ihre Position die Ba`th-Mitgliedschaft Voraussetzung war. Sie wurden in vielen Fällen durch korrupte Personen ersetzt, die von den Mitarbeitern des betroffenen Ministeriums abgelehnt wurden. Das hat die Wiederherstellung öffentlicher Dienstleistungen behindert.¹³ Darüber hinaus wurden die Rolle der UNO marginalisiert und die humanitäre Arbeit der Nichtregierungsorganisationen (NGOs) behindert. Amerikanische, britische und andere NGOs wurden gezwungen, sich der Politik der Besatzungsmächte anzupassen. In der Regel wurden die NGOs über die Ziele der US-Zivilverwaltung im Unklaren gelassen.

Nicht zuletzt sei auf die mit einigen Mitgliedern des GC und der Regierung verbundene Korruption und Vetternwirtschaft hingewiesen. Viel zitiertes Beispiel dafür war Ahmad Chalabi (Chef des *Iraqi National Congress INC*, der lange vor dem Krieg mit dem Pentagon eng kooperiert hatte und Kandidat für eine Spitzenposition war). Ihm und seinem INC warfen die Amerikaner und das irakische Strafgericht Unterschlagung öffentlichen Vermögens, Machtmissbrauch und Eigenbereicherung im Rahmen von Wiederaufbauprojekten und Währungsumtausch vor.¹⁴

3.3 Belastung durch Außenschulden und Reparationen

Außenschulden und Reparationsforderungen bilden offensichtlich eine zu große Belastung für den angestrebten Wiederaufprozeß. In der internationalen Diskussion über Schuldenerlaß bzw. –begleichung wurde immer wieder auf die besonderen Merkmale der irakischen Situation und der Akkumulierung der Schulden hingewiesen. Eine einfache Rechnung zeigt, dass der Irak mehr als die erwarteten Öleinnahmen für die Deckung des Mindest-Importbedarfs und die Finanzierung eines bescheidenen Wiederaufbauprogramms braucht. Legt man den durchschnittlichen Pro-Kopf-Importbedarfs der 19980er Jahre (508 \$) zugrunde, so ergibt sich bei einer Bevölkerung von 27 Mio. einen jährlichen Importbedarf von 13,7 Mrd. \$. Bei Mindestinvestitionen von 15 Mrd. \$ für die Bereiche Infrastruktur, Ölsektor, Industrie und Landwirtschaft ergibt sich eine Summe von 28,7 Mrd. \$. Diesem Mindestfinanzbedarf stehen Öleinnahmen von höchstens 22,8 Mrd. \$ (unter Zugrundelegung eines Ölexports von 2,5 Mio. b/d und eines Ölpreises von 25 \$/b). Es ergibt sich ein Defizit 6,1 Mrd. \$ und zwar ohne Berücksichtigung des Schuldendienstes.

¹³ Für weitere Details siehe Sarah Graham-Brown, *Zwischenbilanz: Krieg, Besatzung und humanitäre Lage*, in: inamo (Berlin), Jg 10, Nr.37, Frühjahr 2004, S. 17-21

¹⁴ Am 20. Mai 2004 wurden das INC-Büro und das Haus seines Vorsitzenden Ahmad al-Chalabi in Bagdad von amerikanischen Soldaten und irakischen Polizisten durchsucht, wobei Akten und Computer beschlagnahmt wurden. Der INC hatte vom Pentagon monatlich 340.000 \$ für die Beschaffung benötigter geheimdienstlicher Informationen über das Saddam-Regime erhalten; insgesamt soll der INC seit März 2000 rund 33 Mio. \$ vom amerikanischen Außenministerium erhalten haben. Al-Chalabi wurde wahrscheinlich fallengelassen, nachdem er eine eigene politische Linie zu entwickeln begann und angeblich wichtige Informationen der iranischen Regierung zugespielt haben soll. Vgl. dazu al-Ahram (Kairo), 22.5.04, S. 6

Bereits an dieser Stelle ist festzustellen, dass der Irak seine politische und ökonomische Krise nicht überwinden könnte, wenn er zur Begleichung der hohen Schulden gezwungen werden sollte. Außerdem sind die Spezifika der irakischen Schulden sowie ihrer Entstehung und Akkumulierung zu berücksichtigen. Vor den drei Golfkriegen gehörte der Irak als Hauptölexportland strukturell zu den Gläubigernationen der Weltwirtschaft; 1979 verfügte er über Devisenreserven von über 40 Mrd. \$. Die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate des realen Bruttoinlandsprodukts (BIP) betrug im Zeitraum 1970-80 rund 12% und die der realen Kapitalbildung 28%. Drei Golfkriege und 13-jährige Wirtschaftsblockade haben die irakische Wirtschaft ruiniert; die Wachstumsraten wurden negativ. Bereits im ersten Jahr des Krieges mit Iran (1980/81) sanken die jährlichen Öleinnahmen von 26 auf 10 Mrd. \$. Nach dem zweiten Golfkrieg wurde der Ölexport von 1990-1996 im Rahmen der UN-Sanktionen untersagt; und im Rahmen des „oil for food Programm“ (1996-2003) konnte der Irak nicht direkt über seine (begrenzten) Öleinnahmen verfügen. Vor diesem Hintergrund konnten die Staatsausgaben nicht finanziert werden. Die Regierung war gezwungen, Importe zu drosseln, Investitions- und Sozialausgaben massiv zu kürzen sowie Kriegssubsidien von den Golfstaaten und ausländische Kredite aufzunehmen. Sie war nicht in der Lage, die fälligen Schulden zu bedienen. Das Volk hatte von den aufgenommenen Krediten kaum profitieren können. Unter diesen Umständen ist die Berechnung von Zinsen und Zinseszinsen, die nunmehr fast die Hälfte der fälligen Schulden ausmachen, bedenklich.

Über den Umfang der irakischen Schulden gibt es verschiedene Schätzungen. Die Weltbank sprach von rund 120 Mrd. \$, davon 40 Mrd. für die 19 Mitgliedsstaaten des *Paris Club* plus Brasilien und Südkorea; sie plädierte für den Erlaß von mindestens Zweidritteln. Die genannten 40 Mrd. des *Paris Club* enthalten 19 Mrd. Zinsen.¹⁵ Davon entfielen (Mrd. \$ ohne Zinsen) auf Japan 4,1, Russland 3,45, Frankreich 2,99, Deutschland 2,4 und die USA 2,19. Die restlichen 80 Mrd. verteilten sich auf bestimmte Golfstaaten (eigentlich Kriegssubsidien) und zu einem geringeren Teil auf Republiken der ehemaligen Sowjetunion. Die irakische Zentralbank sprach von offiziell registrierten Krediten in Höhe von nur 25 Mrd \$, davon 5 Mrd. Zinsen.¹⁶ Generell plädierte die irakische Seite für einen völligen Schuldenerlaß. Im Rahmen der Rundreise des amerikanischen Sondergesandten James Baker sagten Paris, Berlin, Rom, Moskau und Tokio sowie Peking den Erlass eines Großteils der Schulden zu (Stand: Ende 2003); die genauen Modalitäten der Schuldenstreichung sollten an einem späteren Treffen der Vertreter der Gläubigerländer festgelegt werden. Grundsätzlich suchte Baker einen 90%igen Schuldenerlaß zu erlangen. Frankreich war z.B. für die Streichung von 50% bereit. Eine endgültige Regelung wurde noch nicht vereinbart; sie setzt die Existenz einer frei gewählten souveränen irakischen Regierung voraus. Die Schulden gegenüber den arabischen Golfstaaten (in Mrd. \$: Saudi-Arabien 25, VAE 17,5 und Kuwait 12,5), die während des Krieges mit Iran entstanden, betrachtete der Irak von Anbeginn als nicht-rückzahlbare Kriegssubsidien und zwar mit der Begründung, er habe die Golfstaaten vor der Bedrohung durch das Khomani-Regime verteidigt.

Ein anderes Kapitel in der Verschuldungsfrage sind die vom Irak zu zahlenden *Reparationen* an die von der irakischen Besetzung Kuwaits betroffenen Regierungen, Unternehmen und Privatpersonen. Ursprünglich wurden begründete und unbegründete Entschädigungsanträge im Gesamtwert von über 300 Mrd. \$ an die *UN Compensation Commission (UNCC)* gestellt. Von dieser gigantischen Summe wurden allerdings Anträge im Gesamtwert von „nur“ 48,2 Mrd. \$ anerkannt, von denen bis Anfang April 2004 rund 18,4 Mrd tatsächlich an Privatpersonen, Firmen und Regierungen gezahlt wurden. Allein Kuwait erhielt 9,5 Mrd. und insistierte auf die Zahlung weiterer 29 Mrd. trotz des wiederholten Ersuchens des irakischen Regierungsrats um die Streichung der übrigen unbezahlten Reparationen. Der UN-Sicherheitsrat hatte festgelegt, dass 25% der irakischen Ölexporterlöse (im Rahmen des *oil for food programm*) für die Reparationen abgezweigt werden, was angesichts der

¹⁵ Vgl. dazu MEES vom 21. Juli 2003, S. B1

¹⁶ Vgl. dazu den Bericht von *IslamOnline*, 29.4.2004. Hier sprach der Dekan der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bagdad Muhammad al-Ma`muri von einem Dokument der Irakischen Zentralbank mit den genannten Angaben.

katastrophalen Versorgungslage der Bevölkerung heftige irakische Proteste auslöste. Nach dem Sturz des Saddam-Regimes im dritten Golfkrieg wurde dieser Prozentsatz in der Resolution Nr. 1483 des Sicherheitsrats auf 5% reduziert.¹⁷

Sowohl gegen eine Schuldenregelung unter Leitung der USA als auch gegen Berechnungsmethoden und Umfang der Reparationen erhoben viele irakische Fachleute Bedenken. Man befürchtete, dass abgesehen vom Umfang des Schuldenerlasses einfach Schulden ohne vorherige Anhörung der betroffenen irakischen Seite festgelegt und bestätigt würden, eine Sache, für die die USA kein Befugnis hätten. Es sei einseitig, wenn sich Baker allein auf die Angaben der Gläubiger ohne Berücksichtigung der irakischen Einwände stützen würde. Es sei ungerecht, wenn für fällige Kredite, die der Irak aufgrund der UN-Sanktionen nicht bedienen konnte, Zinsen und Zinseszinsen berechnet, aber gleichzeitig keine Zinsen für eingefrorene irakische Kapitalanlagen im Ausland berechnet würden. Überhaupt sei die Berechnung von Zinsen in dieser Zwangssituation illegitim. Aufgrund dieser Zinsberechnung hätten sich die irakischen Außenschulden im Zeitraum 1990-2003 von 23 auf 53 Mrd. \$ mehr als verdoppelt. Der UN-Sicherheitsrat hätte etwas gegen die Akkumulierung von Zinsen tun müssen wie z.B. Erlaubnis für Öllexport zwecks Begleichung der ursprünglichen Schulden. Überhaupt „wollten die USA die Iraker vom Saddam-Regime befreien, aber nicht von den finanziellen Folgen seiner Politik“.¹⁸ Sie berücksichtigten kaum die immensen Kriegsverluste des Irak sowie die mit den drei Golfkriegen und den 13-jährigen UN-Sanktionen verbundenen entgangenen Gewinne, die zusammen etwa 1265 Mrd. \$ ausgemacht hatten. Die Investition dieser gigantischen Summe hätte das irakische Pro-Kopf-Einkommen auf 15.000 \$ erhöhen können, verglichen mit knapp 800 \$ im Jahr 2003. Das irakische Volk war Opfer dieser Entwicklung und sollte mit ihren Folgen nicht belastet werden. Die voraussichtlichen Öleinnahmen in den kommenden Jahren würden nicht einmal für die Finanzierung eines bescheidenen Wiederaufbaus ausreichen; selbst ein reduzierter Schuldendienst würde eine Rehabilitierung der irakischen Wirtschaft behindern.

Ähnliche Einwände werden von irakischer Seite auch gegen die *Reparationen* erhoben. Es sei eine ungerechte Belastung gewesen, dass in einer Zeit, in der jeder Cent für die Deckung der Grundbedürfnisse der irakischen Bevölkerung benötigt wurde, 18,4 Mrd. \$ oder 26% aller Öleinnahmen im Rahmen des *oil for food programm* für die Reparationen verwendet wurden.

Insgesamt forderten die Iraker eine internationale Konferenz, die die Frage der Legitimität der Schulden und Reparationen sowie die Frage nach den irakischen Reparationsansprüchen behandelt, insbesondere im Zusammenhang mit dem letzten Krieg, den die Iraker als einen völkerrechtswidrigen Angriffskrieg betrachten. Ein irakischer Ölexperte (Ali al-Mashhadani) schätzte die irakischen menschlichen, infrastrukturellen und anderen materiellen Verluste (im zivilen wie militärischen Bereich) auf rund 400 Mrd. \$, davon 250 Mrd. für den militärischen Bereich, 70 Mrd. für Infrastruktur und Landwirtschaft und 40 Mrd. für die zivile Industrie. Rund 250.000 irakische Fach- und Führungskräfte seien aus politischen Gründen verfolgt und ins Ausland getrieben worden (ein kleiner Teil von ihnen sei liquidiert worden).¹⁹ Vor diesem Hintergrund beschloß der UN-Sicherheitsrat in seiner Resolution 1483 immerhin eine gewisse befristete Entlastung, indem er die irakischen Öleinnahmen von der Inanspruchnahme durch Gläubiger bis Ende 2004 immunisierte. Die Mitgliedsstaaten des *Paris Club* erklärten, sie würden bis Ende 2004 keine Zahlungen erwarten. Außer den 5% für den *Kuwait Compensation Fund*, flossen also die Öllexporterlöse (vorläufig) ohne weitere Ansprüche in den *Development Fund for Iraq*.

4. Kritische Evaluierung der angewandten Wirtschaftspolitik der CPA

¹⁷ Vgl. dazu die Berichte im MEES vom 23. März, 5. April und 19. April 2004

¹⁸ Vgl. dazu Humam al-Shamma, *al-Mashru`iya al-Siyasiya wal-qanuniya li-Duyun wa Ta`widhat al-Iraq (Die Frage der politischen und rechtlichen Legitimität der irakischen Schulden und Reparationszahlungen)*, www.aljazeera.net, 6.4.2004

¹⁹ Vgl. dazu www.aljazeera.net, 28.5.2004

4.1 Die wirtschaftspolitischen Grundkonzeption und ihre Umsetzung

Auch auf wirtschaftlicher Ebene wurden die Weichen schon lange gestellt. Die Pläne für die völlige Umgestaltung des Landes waren bereits vor dem Krieg ausgearbeitet worden. In einem umfangreichen Paper des US State Department (*Moving the Iraqi Economy from Recovery to Sustainable Growth*) wird ausführlich beschrieben, wie die irakischen Gesetze umzuschreiben sind, inklusive genauer Formulierungen der zukünftigen Steuergesetze und Copyright-Bestimmungen, oder wie der Bankensektor übernommen werden soll. Sogar an den Entwurf eines Antrags des Iraks auf WTO-Mitgliedschaft wurde gedacht. Mit der Umsetzung dieser Pläne wurde unmittelbar nach der Invasion begonnen. Es geht hier nicht nur um die Ölreserven und Ölproduktion, sondern auch um solche Bereiche wie Gesundheitsdienste, Wasser, Elektrizität, Transport, Telekommunikation und Erziehung. Alle staatlichen Betriebe und Einrichtungen, einschließlich Grundversorgung, sollen privatisiert werden, wobei die Tür für ausländische Beteiligungen weit geöffnet werden soll. Tatsächlich erließ die CPA Ende September 2003 mit der Verfügung Nr. 39 ein radikales Wirtschaftsprogramm, das Ausländern die 100%ige Übernahme irakischer Staatsunternehmen erlaubt. Aufgrund in- und ausländischer Proteste wurde der Öl- und Gassektor vorläufig ausgenommen und blieb einem US-geführten Fonds unterstellt. Vorher hatte CPA-Leiter Paul Bremer im Juni 2003 auf dem World Economic Forum in Amman eine Schocktherapie für den Irak angekündigt: totale wirtschaftliche Öffnung des Landes und Streichung aller staatlichen Subventionen. Sie beraubt die Bevölkerung der bisherigen staatlichen Unterstützung und droht die verbliebenen, durch das 13-jährige Embargo ohnehin stark angeschlagenen Industriefirmen und landwirtschaftlichen Betriebe in den Ruin zu treiben. Das alles, obwohl das geltende Völkerrecht Besatzungsmächten vorschreibt, die geltenden Landesgesetze und gesellschaftlichen Strukturen zu respektieren und die Wirtschaft treuhändlerisch zu verwalten, bis eine neue souveräne Regierung im Amt ist.

Die seit Jahrzehnten bestehende zentrale Herausforderung der irakischen Wirtschaftspolitik wurde von der CPA nicht beachtet. Sie lautet: Wie sollen Wirtschaftswachstum und Beschäftigung unter Berücksichtigung der sozialen Gerechtigkeit stimuliert werden? Das setzt nicht nur institutionelle Reformen voraus, sondern auch die Lösung zweier grundlegender Strukturprobleme: (a) zu hohe Abhängigkeit des Staatshaushalts und der Aufbaupolitik von den Öleinnahmen, (b) sehr schwache Rolle des Privatsektors in den Bereichen Produktion, Investition, Finanzpolitik und Beschäftigung. Wirtschaftsreformen und Erschließung des großen Wirtschaftspotentials (Wiederaufbau) des Landes erfordern also eine hohe Verantwortung des Staates, insbesondere der Regierung. Gerade unter den gegenwärtigen politischen und sicherheitspolitischen Verhältnissen braucht der Irak eine starke, wirklich souveräne und international anerkannte Regierung, die die weitverbreitete Kriminalität und Unsicherheit systematisch abbaut und für Ordnung und Rechtsstaatlichkeit sorgt. Ohne diese Voraussetzungen werden sich weder inländische noch ausländische Investoren langfristig engagieren. Diese Tatsache wurde von der CPA und sogar von der am 8. März 2003 unterzeichneten provisorischen Verfassung (*Law of Administration for the State of Iraq for the Transitional Period*) ignoriert. Sicherlich ist eine Übergangsperiode notwendig, aber für Bevölkerung und Investoren sollten die Perspektiven klar und deutlich sein. Im Mittelpunkt steht hier die Notwendigkeit der Aufrechterhaltung bzw. Wiederherstellung der Einheit, der territorialen Integrität, der Souveränität und der Unabhängigkeit des Iraks. Nachbarstaaten, Weltgemeinschaft und UNO sollten sich tatkräftig an der Schaffung der Voraussetzungen und an der Vorbereitung von wirklich freien Wahlen beteiligen, an denen alle Iraker (d.h. ohne Ausschließung irgendeiner Gruppe) teilnehmen können. Der konstitutionelle Prozeß sollte nach dem Transfer der realen Macht und der Souveränität an das irakische Volk und nach Durchführung der freien Wahlen beginnen. Die Vision sollte ein demokratischer konstitutioneller Irak sein, in dem alle Bürger frei und gleichberechtigt leben, unabhängig von ihrer konfessionellen und ethnischen Zugehörigkeit (staatstragende Bürger). Die Verfassung muß garantieren die Gewaltenteilung, Unabhängigkeit der Justiz, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte sowie die legitimen politischen, kulturellen und

religiösen Rechte aller Bevölkerungsgruppen, Mehrparteiensystem und Regierungswechsel durch freie Wahlen und nicht zuletzt die Verpflichtung zur Beilegung von Konflikten durch politische und diplomatische Mittel (Friedenspolitik). Wichtig ist auch die verfassungsmäßige Verankerung der Menschenrechte und eines dezentralen Verwaltungssystems. Aufgabe der nationalen Streitkräfte ist die Verteidigung des Vaterlandes gegen ausländische Aggressoren; sie sollten sich nicht in die Innenpolitik einmischen.

Bei ihrer angewandten Wirtschaftspolitik im Irak geht die CPA von einer Misskonzeption aus: Für die Verwirklichung von Wirtschaftswachstum und mehr Beschäftigung würden der Preismechanismus der Marktwirtschaft sowie die Fiskalpolitik und eine unabhängige Währungspolitik der Zentralbank ausreichen. Auf der anderen Seite ist zunächst festzustellen, dass seit Anfang der 1980er Jahre das Lebensstandard der Bevölkerung aufgrund der drei Golfkriege und des Embargos wesentlich zurückgegangen ist und dass die irakische Wirtschaft trotz der CPA-Bemühungen weiterhin durch niedrige Produktion und Produktivität, hohe Arbeitslosigkeit und strukturelle Probleme gekennzeichnet ist. Der durch Öleinnahmen und auswärtige Ressourcen finanzierte Anstieg der effektiven Nachfrage nach Grundbedarfsgütern (Nahrungsmitteln, Wohnungen usw.) beruht nicht auf Steigerungen der Inlandsproduktion. Auch die Verfügbarkeit eines größeren Angebots von Konsum- und Gebrauchsgütern sowie anderen Produkten ist zu einem kleineren Teil auf Inlandsproduktion zurückzuführen. Während sich Handel und Bausektor etwas belebten, stagnieren Industrie und Landwirtschaft nach wie vor. Produktive private Unternehmerinitiative ist kaum in Sicht. Die erfolgten Gehaltserhöhungen für Staatsbedienstete sind mehr oder weniger isolierte Maßnahmen und entspringen nicht etwa einem allgemeinen Anstieg der verfügbaren individuellen Einkommen. Pro-Kopf-Einkommen und Lebensstandard der Bevölkerungsmehrheit und damit ihre Konsumausgaben sind sehr niedrig. Die weit verbreitete Armut ist eine ernsthafte Herausforderung. Die erzielten Ölexporterlöse mögen vorläufig für die Finanzierung der bescheidenen Staatsausgaben (begrenzte institutionelle Kapazitäten) ausreichend sein, aber damit können die großen vorhandenen menschlichen und materiellen Ressourcen nicht erschlossen werden. Die Iraker wollen und können hart arbeiten, wenn man sie lässt. Für die Erschließung des großen Entwicklungspotentials sind drei Voraussetzungen notwendig: (a) eine rationale concertierte wirtschaftspolitische Konzeption, die von einer effektiven Führung und qualifizierten Teams in die Praxis umgesetzt wird. Führung und Teams müssen gemeinsame Ziele, Strategie und Politik verfolgen und sich über die Implikationen ihres Agierens bewusst sein. (b) laufende Evaluierung der Auswirkungen der angewandten Wirtschafts-, Finanz-, Geld- und Kreditpolitik. Das erfordert Verständigung und Koordinierung zwischen den Ministerien für Finanzen, Handel und Planung sowie der Zentralbank, (c) Privatsektor, unternehmerische Freiheit und Investitionstätigkeit können sich nur vor dem Hintergrund einer transparenten Wirtschaftspolitik, einer etablierten Rechtsstaatlichkeit, einer funktionierenden Verwaltung und einer gesunden Infrastruktur entfalten. Diese Bedingungen sind im Irak heute leider nicht erfüllt.

CPA, GC und ausländische Unternehmen vernachlässigten die Rolle der Wirtschaftspolitik und konzentrierten sich zu sehr auf den Wiederaufbau der Infrastruktur (hauptsächlich Ölproduktion, Elektrizität und Wasser) und die Identifizierung profitabler Geschäftsmöglichkeiten. Im Mittelpunkt der Überlegungen stehen Projektprioritäten und –kosten sowie die angestrebte schnelle „Liberalisierung“. Dabei konnte die Performanz der beauftragten Unternehmen vor dem Hintergrund des herrschenden politischen Chaos (politische Instabilität, fehlende Sicherheit) kaum objektiv beurteilt werden. Das entspringt einem *issue-by-issue approach*. Die seit Kriegsende ergriffenen Maßnahmen und durchgeführten Projekte haben weder strukturelle Probleme gelöst noch die inländische Produktion und Beschäftigung erhöht. Der Entwicklung der Wertschöpfung der Nichtölsektoren sowie ihrer Beiträge zum Export und zur öffentlichen Finanzwirtschaft wurde keine Aufmerksamkeit gewidmet. Das gleiche galt denjenigen Aspekten der Haushaltspolitik, die mit den *Empowerment Policies* (Bildung, Ausbildung, Gesundheit, Aufbau der technisch-wissenschaftlichen Infrastruktur usw.), Modernisierung des Systems der sozialen Sicherung und Verbesserung der äußerst schief gewordenen Einkommens- und Vermögensverteilung

zusammenhängen. Wie bereits erwähnt, hat auch die provisorische Verfassung die Verantwortung der Regierung für die ökonomische und soziale Entwicklung ignoriert. Selbst die Programme der zahlreichen, neu gebildeten Parteien konzentrieren sich auf den laufenden politischen Prozeß und die Fragen der Beteiligung an der Macht und widmen mittel- und langfristigen wirtschaftspolitischen Konzeptionen nicht die erforderliche Aufmerksamkeit.

Trotz des Fehlens einer veröffentlichten umfassenden wirtschaftspolitischen Konzeption hat die CPA Entscheidungen mit weitreichenden Folgen gefällt. Dazu gehören eine Reihe von Privatisierungs- und Liberalisierungsmaßnahmen, ein Gesetz über ausländische Investitionen (Gleichstellung von In- und Ausländern), eine Strategie der niedrigen Steuern für in- und ausländische Unternehmen und Personen, Erhöhung des Mindestlohns für Staatsbedienstete von 6.000 auf 69.000 NID (von 3 auf 46 \$), Aufstellung der Budgets für 2004 und 2005 und die Unabhängigkeit der Zentralbank (eigentlich Unabhängigkeit der Geldpolitik von der Fiskalpolitik).

4.2 Hastige Wirtschaftsliberalisierung und Missbrauch der Fiskalpolitik

Zunächst wurde der Außenhandel völlig „liberalisiert“. Fast sämtliche Kontrollen wurden aufgehoben. Bis Ende 2003 galt völlige Zollfreiheit für Einfuhren; später (ab dem 1. Januar 2004) wurde ein einheitlicher Importzollsatz von 5 % eingeführt. Dann wurden wesentliche Änderungen des Gesellschafts- und Handelsvertreterrechts eingeführt. Von besonderer Bedeutung ist das Inkrafttreten der Order der CPA Nr. 39 vom 20. September 2003 über *Foreign Investment*, die „alle bestehenden Investitionsgesetze“ ersetzte. Danach dürfen ausländische private Investitionen in allen Wirtschaftsbereichen (außer Naturressourcen und Banken) getätigt werden. Die ausländische Beteiligung an einem inländischen Unternehmen darf bis zu 100% betragen. Der ausländische Investor ist dem inländischen Investor weitestgehend gleichgestellt und darf im Irak Filialen eröffnen und Investitionsgüter direkt erwerben. Der ausländische Investor darf „unverzüglich alle Geldmittel, die in Verbindung mit seiner Investition stehen, ins Ausland transferieren, darunter Anteile, Gewinne und Dividenden, Erlöse aus dem Verkauf seiner Investition oder Teilen davon oder aus anderen Verfügungen, Zinsen, Lizenzgebühren, Entgelte für die Geschäftsführung oder andere Entgelte oder Zahlungen aufgrund eines Vertrags und nicht zuletzt andere vom Handelsministerium genehmigte Übertragungen“. Das ist eine ungewöhnliche abrupte und für ausländische Unternehmen sehr großzügige Regelung. Gleichzeitig bereitete die CPA in Zusammenarbeit mit der Weltbank die Privatisierung von 192 Staatsbetrieben vor. Für die Restrukturierung des Bankensektors wurde am 19. September ein umfangreiches Gesetz von der CPA in Kraft gesetzt. Man begann sofort mit der Zulassung ausländischer Banken; bisher wurden Lizenzen für drei ausländische Banken herausgegeben.

Nun wollen wir die Zweckmäßigkeit dieser hastigen Öffnungs- und Liberalisierungspolitik an den Realitäten im Irak und an seinem entwicklungspolitischen Bedarf überprüfen. Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass es im Irak keine institutionellen Grundlagen für eine marktwirtschaftlich orientierte, effektive Geld- und Kreditpolitik gibt, die ein breitgefächertes Instrumentarium (einschließlich Zinspolitik, Offenmarktpolitik, Wechselkurspolitik usw.) verwendet, um die Entwicklung der Leistungsbilanz und der Binnenwirtschaft zu beeinflussen. Daher würde eine Verstärkung der Unabhängigkeit der Zentralbank kaum Einfluß auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung haben; die praktischen Probleme der Liquidität für die Deckung staatlicher Kosten und staatlicher Ausgaben würden fortbestehen. Es wird theoretisch davon ausgegangen, dass die Geld- und Kreditpolitik der Zentralbank Wirtschaftswachstum, Beschäftigung und soziale Entwicklung fördert. In Wirklichkeit ist das bestehende Bankensystem kaum in der Lage, eine aktive Rolle bei der Erleichterung und Finanzierung von Investitionen zu spielen (Vermittlungsfunktion). Ein funktionierender Finanzmarkt für transparente Mittelmobilisierung existiert noch nicht. Dies sind aber Voraussetzungen für die Durchführung struktureller Wirtschaftsreformen. Die Privatisierung staatlicher Unternehmen sollte unter den Bedingungen eines stabilen politischen und rechtlichen Rahmens sowie eines Wettbewerbsmarktes erfolgen. Außerdem müssen die Vermögen der zu privatisierenden Staatsunternehmen gemäß ihrem tatsächlichen Wert bewertet werden. Wenn sie

einfach gemäß ihrem Buchwert und unter Zugrundelegung des gegenwärtig herrschenden Wechselkurses verkauft werden, kann man den Irakern nicht verübeln, wenn vom Ausverkauf und Ausplünderung des Volksvermögens reden.

Ferner ist zu beachten, dass die für die Messung und Beurteilung der Wettbewerbsfähigkeit in verschiedenen Bereichen (Außenhandel, Telekommunikation usw.) erforderlichen Institutionen fehlen. Daher ist es nicht verwunderlich, dass der plötzlich de-regulierte Außenhandel (insbesondere Importhandel) einen sehr schlechten Einfluß auf die inländische Industrie und Landwirtschaft, die nun unvorbereitet und ohne Anpassungszeit mit der überlegenen ausländischen Konkurrenz konfrontiert wurde. Die inländische Industrieproduktion kam fast zum Erliegen. Maßnahmen für die Behandlung der Folgen wurden nicht einmal diskutiert, geschweige denn konzipiert und implementiert. Dabei fehlen Institutionen und fähige Verbände, die die Interessen der betroffenen Industriellen, Landwirte, Händler, Bauunternehmer, Arbeitnehmer des öffentlichen Sektors und der anderen Arbeitnehmer verteidigen können. Das ist wichtig für die Akzeptanz der angewandten Wirtschaftspolitik. Der eingeführte Körperschaftssteuersatz von 15 % wird die äußerst schiefe Einkommens- und Vermögensverteilung kaum korrigieren können.

Wohlmeinend könnte man vermuten, dass das timing der CPA-Entscheidungen nur ein Signal für die Madrider Geberkonferenz in Richtung Schutz und Förderung der ausländischen Direktinvestitionen war. Aber das Budget von 2004 bestätigt ausdrücklich, dass die hastige und rasche Liberalisierung der irakischen Wirtschaft das Hauptziel der ergriffenen Maßnahmen war. CPA und GC legten hier klar und deutlich fünf Richtlinien für die Wirtschaftspolitik fest: umfassende Liberalisierung, Entwicklung des Privatsektors, schnelle Weltmarktintegration, Transparenz des öffentlichen Sektors und ein Sicherheitsnetz für die Armen. Theoretisch kann man sagen, dass die ersten vier Richtlinien einfach Aspekte der freien Marktwirtschaft, obwohl man sich über die Details streiten kann. Es ist jedoch zu bezweifeln, dass sich das „Sicherheitsnetz für die Armen“ automatisch aus der Anwendung des marktwirtschaftlichen Systems ergibt. Selbst im Mutterland des marktwirtschaftlichen Systems USA sind schwerwiegende Mängel und Lücken in der Sozialpolitik zu beklagen. Es war richtig, dass die CPA angesichts des bestehenden niedrigen Lebensstandards und des niedrigen Einkommens einen Mindestlohn für die Staatsbediensteten festlegte. Auf der anderen Seite aber hat sie die Zahl der Beamten und Angestellten (Ministerien, andere Behörden, Armee usw.) wesentlich verringert und zwar auf nur 1,046 Mio., und das ist für ein Land mit 26 Mio. Einwohnern zu wenig.

Die Fiskalpolitik der CPA hat die Ölabhängigkeit der wirtschaftlichen Entwicklung vertieft und die vor dem Krieg erzielten Diversifizierungsfortschritte rückgängig gemacht. In den für die Finanzjahre 2004-06 projektierten Staatsbudgets machen die Öleinnahmen 94 bis 98 % (steigende Tendenz) der gesamten Staatseinnahmen aus; und sie decken die Ausgaben bis zu 98 %. Der Beitrag des Steueraufkommens zu den Staatsausgaben wurde auf 0,8 % reduziert. Steuererhöhungen für den Nichtölsektor sind wichtig für die Stimulierung des politischen Prozesses. Die meisten irakischen Ökonomen vertreten die Lehrmeinung, dass die Öleinnahmen nicht dem Privatsektor gehören, sondern dem ganzen Volk und daher hauptsächlich der Finanzierung der materiellen und menschlichen Infrastruktur dienen sollten, in der die Privatunternehmer nicht investieren. Ferner ist zu beachten, dass z.B. im Budget 2004 nur 5,6 % der Öleinnahmen für Kapitalinvestitionen vorgesehen. Selbst wenn dieser Anteil in den kommenden Jahren auf 27 % erhöht werden könnte, wird eine solche Allokation der Ressourcen die Volkswirtschaft nicht diversifizieren und die außerordentlich hohe Ölabhängigkeit abbauen können. Außerdem wurde die Landeswährung (NID) bei der Schätzung der Öleinnahmen für das Budget um 25 % abgewertet im Vergleich zum herrschenden Wechselkurs, ohne eine Rechtfertigung für die Gewinner und Verlierer einer solchen willkürlichen fiskal- und geldpolitischen Maßnahme zu geben. Das ist ein anderes Beispiel für die negativen Folgen einer hastigen Liberalisierungspolitik. Wenn die irakische Ölindustrie lange vor dem Abbau der Ölabhängigkeit der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung privatisiert werden sollte, dann wird es für das irakische Volk

nur einen Unterschied geben, nämlich einen Wechsel des Schlüsselakteurs von den „schlechten und bösen Regierungen“ zu den „schlechten und bösen ausländischen Konzernen“. Das wäre das schlechteste Szenario für den Irak. Die irakische Wirtschaft wird krisenanfällig bleiben, solange die Einkommensquellen nicht diversifiziert sind und der Beitrag der Nichtölsektoren zur öffentlichen Finanzwirtschaft wesentlich erhöht worden ist. Es sei nochmals unterstrichen, dass die Politik des Empowerments und der sozialen Stabilisierung nicht allein den Marktmechanismen überlassen bleiben sollte. Selbst entwickelte westliche Industriestaaten können nicht auf eine aktive wohlfahrtsstaatliche Sozialpolitik verzichten. Nationale Gesundheitsdienste, sozialpolitische Leistungen für die Armen und Subventionen für die Beschäftigung der Arbeitslosen und für die Rentner sollten vom Staat finanziert werden. Auch die Deckung der Grundbedürfnisse der Arbeitslosen und Armen dürfen nicht allein der Dynamik des Marktes überlassen werden. Glücklicherweise verfügt der Irak über Öleinnahmen, die eine solche Sozialpolitik finanzieren können. Er muß nicht der Logik der radikalen amerikanischen „Neocons“ (Neokonservativen) folgen.

Insgesamt behandelte die CPA bisher die irakische Wirtschaft wie eine „gescheiterte Firma“ (failed economy), die einen Sanierungsplan braucht (Restrukturierung der Finanzen, Senkung der Arbeitskosten durch die Entlassung unterbeschäftigter Arbeitnehmer und andere Maßnahmen, Ernennung eines neuen Managements).

5. Art, Umfang und Management der Wiederaufbau-Finanzierung

Vor dem Hintergrund des riesigen Nachholbedarfs und der verfügbaren begrenzten nationalen Ressourcen war es von Anbeginn klar, dass der Irak umfangreiche *internationale finanzielle und technische Hilfe* benötigt. Grundsätzlich war die internationale Staatengemeinschaft dazu bereit. Allerdings spielten bei der Determinierung des Umfangs, der Verteilung und der Modalitäten der Hilfe die herrschenden politischen Verhältnisse innerhalb des Iraks und auf internationaler Ebene eine wichtige Rolle. Die USA waren bestrebt, möglichst ausreichende internationale Hilfe zu mobilisieren und diese durch den von ihnen beeinflussten *Development Fund for Iraq* zu kanalisieren. Andere Geberstaaten, darunter die EU, bevorzugten die Bildung eines anderen, von der CPA unabhängigen Fonds. Sie forderten als Voraussetzung eine zentrale Rolle der UNO in den Prozessen der Bildung einer Übergangsregierung, der Abhaltung freier Wahlen sowie des Souveränitäts- und Machttransfers und des Wiederaufbaus. Die arabischen Geberstaaten zeigten eine größere Hilfsbereitschaft gegenüber dem Brudervolk, waren jedoch ebenfalls darauf bedacht, dass ihre Hilfe nicht der Festigung der ausländischen Okkupation dienen würde. Vor diesem Hintergrund wählten manche Geberstaaten die Form der *bilateralen* Hilfe. Dabei wurde generell der faktische Zufluß der zugesagten Hilfe durch die schwierige Sicherheitssituation im Irak sowie durch die erfolgte Beschädigung der Planungs- und Durchführungskapazitäten der irakischen Verwaltung behindert.

Vor der Abhaltung der Geberkonferenz am 23.-24. Oktober 2004 in Madrid wurde auftragsgemäß eine *United Nations / World Bank Joint Iraq Needs Assessment* erstellt. Sie schätzte den mittelfristigen Mindestfinanzbedarf auf 36 Mrd. \$, davon 9 Mrd. für das Jahr 2004 und 27 Mrd. für die Jahre 2005-7. Dieser Betrag sollte hauptsächlich der Finanzierung von Projekten in den Bereichen Infrastruktur, technische Hilfe und Ausbildung sowie Betriebs- und Wartungskosten für neue Investitionen in 14 Wirtschaftssektoren dienen. Er umfasste nicht die beiden Bereiche *Sicherheit* und *Erdöl*, für die die CPA einen Finanzbedarf von 20 Mrd. \$ berechnet hatte. Hinzu kommen die *laufenden* Budgetausgaben sowie der mittel- und langfristige Schuldendienst. Wie gesagt, es handelt sich bei diesen Schätzungen um den Mindestbedarf. Auf der anderen Seite könnte sich die Finanzierungslücke im Laufe der Zeit verringern, wenn der Öllexport ansteigen und sich die staatlichen und privaten Investitionen und damit die Gesamtwirtschaft beleben würden (höhere Steuereinnahmen).

Auf der genannten Madrider Geberkonferenz im Oktober 2004 wurde eine Finanzhilfe im Gesamtvolumen von 13 Mrd. \$ zugesagt und zwar überwiegend auf Kreditbasis. Hinzu kam der getrennte und unabhängig von der Konferenz beschlossene amerikanische Beitrag von 20 Mrd. \$. Ursprünglich wollte Präsident Bush diesen Beitrag als Schenkung präsentieren und damit andere Geber ermutigen, doch er konnte dies im US-Kongress nicht durchsetzen. Die Kongressabgeordneten wandelten die Hälfte von den 20 Mrd. \$ in Kredite. Darüber hinaus waren noch zusätzlich rund 6 Mrd. \$ als nationale Exportkredite und technische Hilfe zu berücksichtigen. Dieses Gesamtergebnis von 33 Mrd. \$ liegt zwar weit unter den von der UNO/Weltbank erwarteten 56 Mrd. \$, kann aber als eine gute Ausgangsbasis betrachtet werden. US-Außenminister Powell bedauerte, dass Deutschland und Frankreich keine Beiträge zum neuen multilateralen Fonds leisteten, dem sich allerdings auch die USA selbst verweigerten. Dies hat unter einigen Konferenzteilnehmern Befremden ausgelöst, zumal sich die Bush-Administration mit ihrem eigenen Fonds und \$ 20 Mrd.-Beitrag fast ausschließlich die Ölindustrie sichert und auch eine Kontrolle über den neuen Fonds anstrebt. Russland versprach die Investition von 4 Mrd. \$ durch russische Firmen, aber keine Finanzhilfe. Etwas großzügiger war Japan mit der Zusage von einer \$ 1,5 Mrd.-Schenkungs- und \$ 3,5 Mrd.-Kredit für Infrastrukturprojekte. Damit wollte sich Japan seine Ölversorgung sichern und sein militärisches Abseitsstehen gegenüber den USA kompensieren. Die Hilfe der EU wurde auf rund 1,5 Mrd. \$ beziffert, davon 900 Mio. von Großbritannien. Bei den arabischen Ländern kamen 1,5 Mrd. \$ von Kuwait (davon 1 Mrd. bereits ausgegeben) und 1 Mrd. \$ von Saudi-Arabien. Iran versprach Kredite und Zugang zu seinen Ölhäfen. Schließlich ist auf die gewährten Kredite der Weltbank (3 bis 5 Mrd. \$) und des IWF (2,5 bis 4,25 Mrd. \$) hinzuweisen, obwohl diese Kredite an relativ harte Konditionen geknüpft blieben. Die zugesagte Nettihilfe ist schwierig zu errechnen, weil sich die obengenannte Gesamtsumme aus verschiedenen und z.T. nicht vergleichbaren Beträgen zusammensetzt: bilaterale Hilfe, bereits geleistete oder zugesagte Hilfe, weiche Kredite, gebundene Auftragskredite und Sachleistungen sowie in einigen Fällen (vor allem USA, UK, Kuwait) sogar militärische Ausgaben. Es war nicht klar, wie viel wirklich frisches Geld der neue multilaterale Fonds der UNO/Weltbank erhalten und wer ihn letztlich kontrollieren würde.²⁰

Trotz der zugesagten Finanzhilfe blieb das irakische Staatsbudget in der Praxis weitgehend von den Öleinnahmen abhängig. Das von der CPA proklamierte erste Budget für 2004 sah Ausgaben von rund 13,4 Mrd. \$ vor, davon 2,25 Mrd. oder 17% für „Verteidigung und Sicherheit“.²¹ Diesen Ausgaben standen Öleinnahmen in Höhe von 12 Mrd. \$ gegenüber. Das ausgewiesene Budgetdefizit von 600 Mio. \$ sollte durch Mittel des *oil for food program* gedeckt werden. Die ausländische Hilfe spielte also in diesem Staatshaushalt keine Rolle, wohl aber bei der Finanzierung von Projekten außerhalb des Staatshaushalts. Die Geberstaaten hatten sich bereit erklärt, von der \$ 33 Mrd.-Gesamtzusage für das Jahr 2004 rund 2 Mrd. \$ für Wiederaufbauprojekte tatsächlich in den multilateralen *Trust Fund* der UNO/Weltbank (später in *International Reconstruction Fund Facility for Iraq* umbenannt) einzahlen.

Das Management der irakischen öffentlichen Finanzen lag bis zur Bildung der Übergangsregierung am 1. Juni 2004 fast ausschließlich in den Händen der CPA, wobei die Transparenz der Finanzverwaltung viel zu wünschen übrigließ. Die einzelnen Ministerien waren eher Fassaden der eigentlichen Machthaber (US-Besatzungsmacht) und konnten keine finanziellen Entscheidungen treffen. Immer wieder wurden Vorwürfe erhoben, die mangelnde Transparenz sei beabsichtigt. Zwar wurden Unterschlagungen größeren Ausmaßes nicht nachgewiesen, die regelmäßige Überschätzung von Projektkosten gab jedoch Anlaß zu Spekulationen. War es z.B. korrekt, dass die Reparatur eines Betriebs doppelt soviel kostet wie seine gesamten Baukosten? Auffällig war, dass ein geringer Teil der Öleinnahmen für Projektfinanzierungen verwendet wurde. Überhaupt befanden sich Wirtschaft, Wirtschaftspolitik und Ordnungspolitik in einem chaotischen Zustand; verlässliche makroökonomische Daten fehlten. Die irakische Übergangsregierung sollte am

²⁰ Für weitere Details siehe die Neue Zürcher Zeitung, 25.10.2003

²¹ Vgl. dazu die irakische Tageszeitung *Baghdad*, 6.4.2004

Management des *International Reconstruction Fund Facility for Iraq* beteiligt werden, das in den Händen der UNO/Weltbank lag. Auf den Tagungen in Abu Dhabi und Doha im Januar und Mai 2004 wurde versucht, bessere Management-Mechanismen für den genannten Fonds zu institutionalisieren. Japan wurde zum Vorsitzenden des 12-köpfigen *Facility Donor Committee* gewählt, das für Festlegung der Prioritäten und Richtlinien sowie für Beaufsichtigung der Finanztransaktionen zuständig war. Hier präsentierte der irakische Minister für Planung und Internationale Zusammenarbeit Mahdi al-Hafidh eine Liste von 700 Projekten mit Gesamtkosten von 4,2 Mrd. \$, davon (Mio. \$) 1.800 für Infrastruktur, 800 für Erziehung, Gesundheit und Beschäftigungsprogramme und 600 für Landwirtschaft, Wasser und Nahrungsmittelversorgung. Er appellierte an die Geberstaaten, ihren eingegangenen Verpflichtungen nachzukommen. Die versprochene Summe der Einzahlungen in Höhe von 2 Mrd. \$ lag zwar weit unter den Erwartungen, war aber immerhin ein guter Anfang. Das Management der von den USA zugesagten \$ 10 Mrd.-Hilfe für irakische Wiederaufbauprojekte (beginnend am 1. Juli 2004) blieb in amerikanischer Hand; nur ein geringer Teil sollte in den multilateralen Fonds fließen. Die CPA hatten vorher 8 Mrd. \$ für eigene Projekte erhalten.

6. Die Wiederaufbauleistungen: kein wirklicher Durchbruch

Die Rehabilitierung der irakischen Wirtschaft und Wiederaufnahme des Wachstumsprozesses setzen vor allem eine grundlegende Verbesserung der Sicherheitssituation (durch Transfer der realen Macht an das irakische Volk und Beendigung des Besatzungsregimes) und ein normales Funktionieren der öffentlichen Versorgungsbetriebe sowie wesentliche Steigerungen der Ölproduktion und der staatlichen und privaten Investitionen voraus. Die CPA hat zwar in verschiedenen Bereichen Restrukturierungen und Projekte durchgeführt, aber die genannten Voraussetzungen nicht geschaffen. Die Grundfrage des Souveränitäts- und Machttransfers und der öffentlichen Sicherheit blieb ungelöst. Die Rehabilitierung des Ölsektors und Steigerung des Ölexports blieb weit hinter den Erwartungen zurück. Die meisten staatlichen Betriebe (rund 200 größere Unternehmen) waren aufgrund der Kriegseinwirkungen sowie der Restrukturierungs- und Privatisierungspläne weitgehend lahmgelegt; eine Anzahl von ihnen war während des Krieges Plünderungen ausgesetzt und sind heute von der Schließung bedroht. Die meisten 130.000 Mitarbeiter des Industrieministeriums und seiner Betriebe leiden heute an der „versteckten“ Arbeitslosigkeit; sie haben so gut wie nichts zu tun. Die Prekäre Sicherheitslage und die Stromunterbrechungen haben die Industrieproduktion im ganzen Land sowie die Rehabilitationsprojekte lahmgelegt. Die private Geschäfts- und Investitionsaktivität hat sich zwar deutlich belebt, konnte aber die große Lücke nicht schließen. Das Nichtöl-Bruttoinlandsprodukt konnte das Niveau von 2002 nicht erreichen. Vor diesem Hintergrund erhöhte sich die Ölabhängigkeit der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung wieder, ein Rückschritt im Vergleich zur vor dem Krieg verfolgten Diversifizierungs- und Industrialisierungspolitik.

Die lang ersehnte *Aufhebung der UN-Sanktionen* im Mai 2003 und die Wiederaufnahme des *oil for food programme* waren zwar grundlegende positive Schritte, führten aber vor dem Hintergrund des völligen Fehlens von Zollämtern und Kontrollen zu einer plötzlichen chaotischen Warenflut aus vielen Ländern. *Die inländischen Produzenten waren auf das Hereinkommen der überlegenen Konkurrenz ausländischer Produkte nicht vorbereitet; sie wurden schnell vom Markt verdrängt.* Außerdem erhielten nicht nur die Staatsunternehmen, sondern auch die größeren Unternehmen des gemischtwirtschaftlichen Sektors nicht die benötigten Inputs vom In- oder Ausland, was die Produktion weitgehend lahm legte. Das zeigte sich u.a. an der Krise der nationalen Textil- und Bekleidungsindustrie. Die Entlassung ihrer Arbeitnehmer steigerte die ohnehin sehr *hohe Arbeitslosigkeit* (über 50%), die sich vorher aufgrund der Auflösung der nationalen Streitkräfte und großer Teile der Staatsverwaltung erhöht hatte. Darüber hinaus wurde in der ersten Phase die Wiederaufbauarbeit durch *Plünderungen* und Diebstahl in fast allen Sektoren beeinträchtigt. Markante Beispiele waren die Katastrophe der Ausplünderung des irakischen Nationalmuseums (12.000 Stücke sowie 32 der 42 besonders wertvollen Exponate wurden noch immer nicht

gefunden) sowie die folgenschweren Plünderungen der Elektrizitätswerke und der ölindustriellen Einrichtungen. So konnte die Ölproduktion (2003) 0,9 Mio. b/d nicht übersteigen, weit weniger als das von den Besatzern angestrebte Vorkriegsniveau von 2,5 Mio. b/d. Die Raffinerien des Landes konnten bei einem Auslastungsgrad ihrer Kapazitäten von nur 45% den Inlandsbedarf an Ölprodukten nicht decken. Der Irak – ein Hauptölexportland – war auf den Import von Ölprodukten aus den Nachbarländern angewiesen. So mussten z.B. zur Deckung des Benzinbedarfs von 18 Mio. Liter/Tag rund 10 Mio. Liter/Tag oder 56% importiert werden. Die Finanzierung der dringend benötigten Rehabilitierung der Ölindustrie blieb außerhalb des Bereiches der Kapitalzusagen der Madrider Geberkonferenz. Die Plünderer suchten neue Bestätigungsfelder, nachdem ein Großteil der Kunstschatze des Iraks bereits verschwunden war. Allein die Grenze nach Jordanien wurde pro Tag von über 100 Sattelschleppern mit verschiedenen Rohstoffen, hochwertigen Maschinen, Ausrüstungen, Hochspannungskabeln, „Schrottmaterial“ usw. überquert. Nach Angaben des Präsidenten des Center for Strategic and International Studies (CSIS) John Hamre gab es „eine gigantische Verwertungsaktion, bei der alles, dessen Wert erkannt wurde, außer Landes geschafft wurde“.²² Die Ergebnisse der Auswertung der Satellitenbilder von Hunderten von militärisch-industriellen Komplexen im Irak durch die Internationale Atomenergiebehörde (IAEA) waren alarmierend: „ganze Gebäude und Gebäudekomplexe von bis zu 12 Gebäuden sind von den Bildern verschwunden“.²³

Die \$ 7,8 Mrd.-Ausgaben des für das zweite Halbjahr 2003 vorgesehenen Staatsbudgets sollten durch Öleinnahmen, irakische Kapitalanlagen im Ausland und US-Hilfe gedeckt werden. Seine Implementierung stieß jedoch auf mannigfaltige Schwierigkeiten: Unterbrechungen des beschädigten Zahlungssystems und der Telekommunikation, teilweise Zerstörungen der Infrastruktur und der Regierungsgebäude, häufige Änderungen der Autorisierungen für Ausgaben usw. Auf der anderen Seite wurden Gehalts- und Rentenzahlungen neu reguliert und staatliche Gehälter (ab September 2003) wesentlich erhöht, was die laufenden Kosten verdoppelte. Im Budget gab es also kaum Spielraum für die Finanzierung von Aufbauprojekten; die somit von ausländischer Hilfe abhängig gemacht wurde. Auch im Finanzjahr 2004 stützten sich die vorgesehenen \$ 13,5 Mrd.-Ausgaben zu 94% auf projektierte Öleinnahmen (12 Mrd.) und irakische Auslandsgelder (0,6 Mrd.). In diesem Budget waren für staatliche Investitionen nur 1,4 Mrd. \$ vorgesehen. Hinzu kamen als außerbudgetärer Bereich die unterzeichneten Verträge des *oil for food program* im Gesamtwert von 7,8 Mrd. \$, wobei allerdings offen geblieben war, ob alle vom damaligen UN-Sanktionsausschuß genehmigten Verträge abgewickelt werden können, oder ob die Entscheidung über einen Teil von ihnen einer künftigen souveränen irakischen Regierung vorbehalten bleibt. Das bedeutet zusätzliche Verzögerungen. Die größeren bedeutsamen Wiederaufbauprojekte (insbesondere Infrastruktur) blieben auf Finanzhilfe der Geberstaaten angewiesen, die sehr spärlich floß.

Die US-Besatzungsmacht konzentrierte sich zu sehr auf die Finanzierung der Militäroperationen und räumte zivilen Wiederaufbauprojekten eine untergeordnete Priorität. Allein die durchschnittlichen jährlichen Kosten der 130.000 amerikanischen Besatzungssoldaten wurden auf rund 60 Mrd. \$ (mit steigender Tendenz) geschätzt. Nach Beendigung der heißen Kriegsphase im April 2003 beantragte Präsident Bush beim Kongreß 75 Mrd. \$ zur Deckung der staatlichen Ausgaben sowie (sechs Monate später) weitere 78 Mrd. \$, davon 60 Mrd. für die Finanzierung der Besatzung im Irak. Selbst die für den irakischen Wiederaufbau vorgesehenen 18,4 Mrd. \$ (50% Hilfe und 50% Kredite) wurden zu einem unbekanntem Teil für militärische Zwecke verwendet und zwar aufgrund der dem Präsidenten eingeräumten Flexibilität bei der Zweckgebundenheit der Mittel.²⁴ Darüber hinaus erfolgte die Verwendung der für Aufbauprojekte vorgesehenen Mittel sehr zögerlich. So wurden von den bereitgestellten 18,4 Mrd. \$ bis Ende März 2004 nur 2,24 Mrd.

²² vgl. dazu <http://www.freace.de/artikel/2004005/290504a.html>

²³ Erklärung des Leiters des irakischen Atomüberwachungsbüros der IAEA Jacques Baute, ebenda

²⁴ So wurden z.B. für den Wassersektor vorgesehene 189 Mio. \$ in die Verwaltung der Besatzungsbehörde und 29 Mio. \$ aus verschiedenen anderen Kreditlinien in die USAID-Verwaltung transferiert.

tatsächlich ausgegeben. Und das vor dem Hintergrund der brennenden Knappheitsprobleme der Versorgung der Bevölkerung mit solchen Grundbedarfsgütern wie sauberem Trinkwasser, Strom und Benzin. Das marode Wasserleitungssystem verursachte durch lecke Rohrleitungen Überschwemmungen. Pumpstationen und Kläranlagen, die unter Krieg und Embargo stark gelitten hatten, waren und sind dringend reparaturbedürftig. Lediglich 3% der Bevölkerung war an ein intaktes Abwassersystem angeschlossen; fast das gesamte Abwasser des Landes gelangt ungeklärt in die Flüsse Euphrat und Tigris. Entscheidend sind also eine spürbare Linderung der Not und tatsächliche Aufbauleitungen, nicht politische Absichtserklärungen. Über ein Jahr nach der amerikanischen Besetzung des Iraks hat der Wiederaufbau nur bescheidene Fortschritte gemacht; die Iraker klagten immer wieder über den ausgebliebenen Aufschwung. Selbst in der Hauptstadt fällt der Strom alle paar Stunden aus. Telefonverbindungen über das gewöhnliche Netz sind in einzelnen Stadtteilen noch unmöglich. Für Benzin stehen die Bürger oft stundenlang Schlange. Auf Straßen und Brücken klaffen Löcher, oder einzelne Abschnitte sind durch Sicherheitsbarrieren abgesperrt. Vor allem die hohe Arbeitslosigkeit treibt immer häufiger Iraker auf die Straße. All das steht im krassen Gegensatz zu den Milliardensummen, die in den Wiederaufbauverträgen amerikanischer Großkonzerne genannt werden. Vor diesem Hintergrund war es nicht verwunderlich, dass die irakische Wirtschaft im ersten Nachkriegsjahr 2003 um 22% schrumpfte.

Trotzdem dürfen einige Leistungen nicht übersehen werden. Im Rahmen der obengenannten, vom Kongreß bewilligten 18,4 Mrd. \$ wollte das amerikanische *Iraq Program Management Office (PMO)* 2.300 Aufbauprojekte in verschiedenen Teilen des Iraks durchführen und schon bis Juli 2004 rund 50.000 neue Arbeitsplätze schaffen. Allerdings überstieg die Zahl der tatsächlich Beschäftigten bis Ende April 2004 nicht 8.000. Vor der Gründung des PMO hatte das *US Army Corps of Engineers* die meisten Wiederaufbauaufträge vergeben. Das mit US-Vizepräsident Cheney verbundene Energiedienstleistungsunternehmen *Halliburton* und sein Engineering-Zweig *Kellog, Brown and Root*, hatten schon im Dezember 2001 für 3,4 Mrd. \$ die logistische Unterstützung der US-Armee übernommen. Im März 2003 kamen \$ 2,3 Mrd.-Aufträge hinzu. Halliburton löschte brennende Erdölquellen, baute die Förderkapazität einiger Ölfelder wieder auf und versorgte den Markt mit z.T. importiertem Benzin. Dieser Vertrag wurde Anfang 2004 durch einen neuen \$ 2 Mrd.-Vertrag ersetzt (es gab seitens des Pentagons Klagen, dass Halliburton künstlich überhöhte Preise zugrundegelegt hatte und dass Korruption in Zusammenarbeit mit den Partnern in der Bush-Administration und in Kuwait im Spiel war). Das kalifornische Engineering-, Projektmanagement- und Bauunternehmen *Bechtel* hat bis Ende 2003 Infrastrukturprojekte im Wert von 1,03 Mrd. \$ durchgeführt. Im Januar 2004 folgte ein weiterer \$ 1,8 Mrd.-Auftrag. Diese zivilen Bauten werden von der *USAID* betreut, die 2003/04 ein Auftragsvolumen von insgesamt 2,28 Mrd. \$ erhielt. Ferner hatte das PMO am 7. Januar 2004 zehn Großprojekte in den Infrastrukturbereichen Elektrizität, Wasser, Gesundheit, Verkehr, Fernmeldewesen, Sicherheit und Justiz im Gesamtumfang von 5 Mrd. \$ ausgeschrieben. Der Tätigkeitsbericht der *USAID* führt eine Vielzahl von Aufbauarbeiten auf. Aber einer vollen Inbetriebnahme der Anlagen standen oft gezielte Sabotageakte oder Nadelstichoperationen im Wege. Selbst wenn die Angaben ihres Tätigkeitsberichts einen gewissen Zweckoptimismus der *USAID* verraten, deuten sie doch darauf hin, dass einiges geleistet worden ist: Reparatur einiger Kraftwerke sowie der Flughäfen Bagdad und Basra und des Seehafens Umm Qasr, Wiederaufbau einiger Brücken und Eisenbahnlinien, Instandsetzung einiger Trinkwasseraufbereitungsanlagen und Abwassersysteme, Neuausrüstung einiger Kliniken, Wiedereröffnung einer kleinen Zahl von Schulen. Dabei ist allerdings zu beachten, dass (a) in vielen Fällen die Milliardenaufträge ohne Ausschreibung direkt an amerikanische Unternehmen vergeben wurden, (b) die Vertragspartner auf Firmen aus Ländern beschränkt wurden, die den Krieg gegen den Irak unterstützt hatte, (c) inländische irakische Firmen in der Regel übergangen wurden, obwohl sie kostengünstigere Angebote unterbreitet hatten. Ihnen blieb eine begrenzte Zahl sekundärer Subkontrakte übrig, die sie unter der Aufsicht der amerikanischen Giganten auszuführen hätten.

Darüber hinaus drohte der Irak zu einer Spielwiese für alle möglichen ausländischen „Experten“ und NROs (Nichtregierungsorganisationen) zu werden, die im Wiederaufbau die „Mutter aller Gelegenheiten“ erblickten. Es rückten Heerscharen wohlmeinender Experten, mürrischer Administratoren, windiger Geschäftemacher und engagierter NGO-Mitarbeiter, die davon ausgingen, dass man im Irak bei Null anfangen und wegen es Fehlens nationaler Autoritäten alles frei und ohne Einmischung inländischer Fachleute planen könne (einschließlich der „need assessment“/Bedürfnisabklärungen). Zwar brauchten die Iraker Unterstützung bei solchen Dingen wie Wasseraufbereitung und Neuausrüstung der geplünderten Bildungseinrichtungen sowie psychologische Betreuung der kriegstraumatisierten Leute. Aber der Irak ist kein Drittweltland, das darauf wartet, errettet zu werden. Vor zwanzig Jahren waren die irakischen Universitäten und Forschungseinrichtungen in mancher Hinsicht besser ausgestattet als vergleichbare Institutionen in Europa. Schul- und Gesundheitswesen galten als vorbildlich. Die Straßen sind so gut, dass sie auch die Panzerketten der Alliierten überstanden haben. In den 13 Jahren der unmenschlichen UN-Sanktionen entwickelte sich dank der Innovationskraft irakischer Fach- und Führungskräfte eine Binnenwirtschaft, die die Grundbedürfnisse der Bevölkerung befriedigen konnte. Ingenieure, Architekten, Straßenbauer und Ärzte sind nicht nur gut ausgebildet, sondern sie haben auch gelernt zu improvisieren, aus dem wenigen Verfügbaren etwas Funktionierendes zu machen. Eine Woche nach der heißen Kriegsphase und dem Fall des Regimes in Bagdad regelten Zivilisten den Verkehr, Universitätsdozenten räumten ihre geplünderten Institute auf, Wasserbauingenieure meldeten sich zur Arbeit, und Freiwillige halfen in den Spitälern. Es war also falsch, wenn mit Pentagon und State Department verbundene PR-Agenturen suggerierten, dass die Iraker seit Jahren darauf gewartet hätten, endlich eine Flasche Mineralwasser von einem Soldaten gereicht zu bekommen oder auf einem Panzer spielen zu dürfen.²⁵ Als amerikanische Gesundheitsexperten in Bagdad das Gespräch mit ihren Kollegen suchten, erlebten sie eine Überraschung: Die Ärzte und Sachbearbeiter im geplünderten Ministeriumsbaus erklärten ihnen, sie benötigten keine amerikanische Expertise. Sie wüssten selbst, welche gesundheitlichen Bedürfnisse die fünf Mio. Stadtbewohner hätten. Vielmehr wolle man die geplünderten Aktenschränke zurückbekommen, ebenso das Archiv, die gestohlenen Computer und ein Budget zum Kauf von Medikamenten und Verbandmaterial. Man entmutigt also zunächst das Opfer, indem man sein System mutwillig zerstört und alles, was früher war, für altmodisch und überkommen erklärt, und dann kommt man mit dem eigenen Modell.

7. Faktische Entwicklung ausgewählter Wirtschaftssektoren und ihre Problematik

7.1 Vorkriegsentwicklung

Ausgangspunkt soll ein Überblick über die wichtigsten Indikatoren der irakischen Wirtschaftsentwicklung in den Jahren 1990-2002 sein, der in den nachstehenden drei Tabellen zusammengefasst ist.

²⁵ Für weitere Details siehe Christoph Plate, *Neue Zürcher Zeitung* vom 4.5.2003

Tabelle 1: Indikatoren der irakischen sozialökonomischen Entwicklung vor dem letzten Krieg

	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	WR 2001- 2002	WR 1985- 95	WR 1995- 02
Einwohner in Mio.	18,08	20,54	21,13	22,04	22,70	23,38	23,92	24,47	25,03	2,3	2,8	2,87
(in %), 1975 in () unter 15 Jahre (47) 15-65 Jahre (51) über 65 Jahre (2,5)	44 54 3											
Bevölkerungsdichte Personen pro qkm 1970: 21 Fäche:435.052 qkm									58			
Urbanisierung (%) Städte: 1970: 56 Land: 1970: 44								68 32				
Einschulungsquote (in %) Grundschule 1980: 98,6 Oberschule 1980: 46,8							93,1 33,0					
Gesundheit Säuglings- Sterblichkeit: 1970: 102 je 1000 1980: 80 je 1000 Sterblichkeit unter 5 Jahre: 1970: 127 1980: 95												
Lebenserwartung 1970: 55 Jahre 1980: 62 Jahre												
Trinkwasser- versorgung (in %): Städte Land	92 44						96 48					
Abwasser (in %)	70						79					

Tabelle 2: Indikatoren der irakischen Wirtschaftsentwicklung (in Mrd. US\$)

	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
iIP zu laufenden Marktpreisen (in Mrd. US\$)	74,93	78,05	78,06	78,86	79,53	81,92	83,54	81,04	81,85

Tabelle 3: Entwicklung der irakischen Industrie (in Mrd. US\$)

	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Wertschöpfung des Industrie- sektors Beitrag z. BIP (%)									10,2 12,4
Wertschöpfung des Bergbaus Beitrag z. BIP (%)	10,71	0,57			2,54	3,84	5,47	4,57	4,09 5,0
Wertschöpfung des verarbeitenden Gewerbes Beitrag z. BIP (%)	6,62	6,06			6,21	6,27	6,29	6,18	6,06 7,4

Die irakische Wirtschaft hatte im Zeitraum 1973-1980 außerordentlich hohe reale Wachstumsraten (durchschnittlich 11% pro Jahr) erzielt, und parallel dazu erfolgte eine tiefgreifende entwicklungsorientierte gesellschaftliche Umgestaltung. Wenn sich diese Tendenzen unter friedlichen Rahmenbedingungen fortgesetzt hätten, hätte sich der Irak aufgrund seiner günstigen Faktorausstattung binnen eines Jahrzehnts zu einem Schwellenland und später zu einem Industrieland entwickeln können. Doch es kam anders. Bereits während des Krieges mit Iran (1980-88) verlangsamte sich das Wirtschaftswachstum auf unter 3%. Dann folgten die Katastrophen der beiden Kriege 1991 und 2003 und der 13-jährigen Wirtschaftsblockade, deren Verluste mit schätzungsweise 812 Mrd. \$ unerträglich waren. Es gab drei Mio. Tote und Verletzte sowie vier Mio. Flüchtlinge. Produktion und Produktivität gingen in fast allen Sektoren (Bergbau, Industrie, Banken/Versicherungen, Dienstleistungen usw.) zurück. Der Auslastungsgrad der Industriekapazitäten blieb wegen der Restriktionen des Embargos sehr niedrig; große Anstrengungen konnten nur begrenzte Verbesserungen bringen. Ein Beispiel dazu ist die Zementindustrie. Bei einer installierten Produktionskapazität für Zement von (Stand: 2001) 14 Mio. jato und 13,5 Mio. jato für Klunker betrug die faktische jährliche Produktion nur 4,25 bzw. 3,29 Mio. t. und zwar bei einem inländischen Jahresbedarf von 4,25 jato (für beide Produktarten). Vorher war der Irak ein bedeutsamer Zementexporteur. Bei Pharmazeutika erhöhte sich der Wert des inländischen Bedarfs 1998-2001 von 475 auf 660 Mio. \$, während der Wert der inländischen Produktion auf nur 166 Mio. \$ sank im Kontrast zu den anspruchsvollen Plänen der siebziger Jahre zum Aufbau einer pharmazeutischen und anderer export-orientierter Industrien. Nur die Agrarproduktion konnte 1990-2002 vor dem Hintergrund der Versorgungskrise von 15 auf 27 Mrd. \$ gesteigert werden. Das *oil for food program* und seine Bedingungen begrenzten massiv den entwicklungspolitischen Spielraum der Regierung. Von den gesamten Ölexporterlösen in Höhe von 58 Mrd. \$ erhielt der Irak nur 34 Mrd. \$ oder 59%. Zieht man die Beträge für Reparationen (25%) und die Kosten für Waffeninspektoren und UNO-Operationen (3%) sowie den Anteil der nördlichen kurdischen Gebiete (13%) ab, so blieben nur 120 \$ pro Kopf und Jahr für die Versorgung der mittel- und süd-irakischen Bevölkerung und für Wiederaufbauprojekte. Damit waren sicherlich keine Sprünge zu machen. Trotz alledem konnte die Regierung die Wirtschafts- und Ernährungslage der Bevölkerung stufenweise verbessern. Hinsichtlich der Ernährung konnte die Zahl der Pro-Kopf-Kalorien, die 1989-1999 von 3.120 auf 1.300 gesunken war, wieder auf 1993 im

Jahr 2002 erhöht werden.²⁶ Das reale BIP, das im Kriegsjahr 1991 um –56% auf 7,14 Mrd. ID (1988 = 100) gesunken war, erhöhte sich im Jahr 1996 auf 15,53 Mrd. ID und stieg weiter auf 25,69 Mrd. ID im Jahr 2001.²⁷ Im Zeitraum 1995-2003 konnte der Freimarkt-Wechselkurs der Landeswährung im Intervall 1500 bis 2000 Iraqi Dinar je Dollar stabilisiert werden. Die Inflationsrate (Verbraucherpreisindex), die 1995 rund 350% betragen hatte, reduzierte sich in den Jahren 1996-2002 auf 12 bis 23%.

8. Wirtschaftsentwicklung unter der Okkupation

Die aktuelle Wirtschaftsentwicklung ist bestimmt durch die unmittelbaren Schäden der Kampfhandlungen, durch gravierende Probleme der Umstellung von jahrzehntelanger aufgezwungener Kriegswirtschaft und die embargobedingte Isolation von der Weltwirtschaft. Positiv ist zunächst anzumerken, dass die Resolution des UN-Sicherheitsrats Nr. 1483 vom 22. Mai 2003 das folgenschwere Embargo aufhob und als Grundlage für die Schaffung des *Development Fund for Iraq* diente, der aus den Ölexporterlösen gespeist wird. Das *oil for food program* sollte bis zum 22. November 2003 abgewickelt werden. Es wurde neu geregelt. Der irakische Außenhandel unterliegt nunmehr den Bestimmungen der Besatzungsmächte.

Im ersten Nachkriegsjahr hat sich die Wirtschaftslage der Bevölkerung generell verschlechtert. Die gestiegene Arbeitslosigkeit (auf über 50%) hat viele Familien in die Armut getrieben. Zwar gab es aufgrund der Erhöhung und Zahlung von Gehältern und Renten für bestimmte Gruppen in US-Dollar einen Konsumrausch für Gebrauchsgüter, die man vorher hatte entbehren müssen, aber dieser „Aufschwung“ war künstlich. Die mit den USA verbündeten Kurden im Nordirak, die während der 13-jährigen Embargoperiode viele, politisch bedingte ökonomische Privilegien genossen hatten, haben nach dem letzten Krieg einen Teil dieser Privilegien verloren und gerieten in Finanznot. Dazu gehört der seit Anfang 2003 faktisch eingestellte Handel im türkisch-irakischen Grenzgebiet. Seit 1991 überquerten nämlich täglich Tausende türkische Lastwagen die irakisch-türkische Grenze mit billigem irakischem Dieselöl, das sie mit Profit in der Südtürkei verkauften. Die kurdischen Grenzkontrolleure (Peschmerga) kassierten hier einen „Zoll“ von bis zu 100 \$ pro Lastwagen, der in die Kassen des völkerrechtlich nicht anerkannten kurdischen Staatsgebildes floss. Diese nicht-offiziellen, politisch geduldeten „Zolleinnahmen“ sind nach dem Krieg dramatisch zurückgegangen. Ein anderer Grund für die kurdische Finanznot ist die Einstellung bzw. Neuregelung des *oil for food program*, von dessen Einnahmen 13% den Kurden zufließen. Inwieweit und für welchen Preis die Amerikaner den Privilegienverlust für die Kurden kompensieren würden, ist noch eine offene Frage. Wie sollen nun 300.000 Beamte der kurdischen Administration und 75.000 bewaffnete Peschmerga bezahlt werden? Eine neue Armut machte sich breit und drohte dem Wohlwollen der Kurden gegenüber den USA ein abruptes Ende zu setzen.²⁸

²⁶ Für weitere Details siehe Maghauri Shibli `Ali, *al-Iqtisad al-`Iraqi: min al-Hisar ila ma ba`da al-Harb* (Die irakische Wirtschaft: von der Blockade zur Nachkriegszeit), in: *al-Siyasa al-Duwaliya* (Kairo), Nr. 152, April 2003, S. 72-81

²⁷ Es handelt sich hier um amtliche Daten, die die Irakische Zentralbank nach dem letzten Krieg (2004) veröffentlicht hat. Den Angaben in Iraqi Dinar liegt der offizielle Wechselkurs zugrunde. Vgl. dazu MEES, 47:4, 26 January 2004, Page B5-B8

²⁸ Vgl. dazu die *Neue Zürcher Zeitung* vom 19.6.2003