

# Irak

<b>Ergebnis Status-Index</b> (Demokratie: 1,0 / Marktwirtschaft: 1,9)		<b>2,9</b>	<b>Ergebnis Management-Index</b>		<b>1,0</b>
<b>Politisches System</b>	Autokratie		<b>Bevölkerungsgröße</b>	23,9 Mio.	
<b>Wahlbeteiligung</b>	-		<b>BIP p. c. (\$, PPP)</b>	2.500	
<b>Frauenanteil im Parlament</b>	6,4 % (1998)		<b>Arbeitslosenquote</b>	n. A.	
<b>Bevölkerungswachstum<sup>a</sup></b>	3,9 %		<b>HDI</b>	0,795 (1999)	
<b>Größte ethnische Minderheit</b>	15 bis 20 %		<b>UN-Education Index</b>	0,53 (1999)	
			<b>Gini-Index</b>	n. a.	
Angaben, wenn nicht anders angegeben, für das Jahr 2001. <sup>a)</sup> jährliches Wachstum zw. 1975-2001. Quellen u. a.: UN Human Development Report 2003, Schätzungen.					

## 1. Einleitung

Obwohl der Irak bis vor wenigen Monaten ein eher unwahrscheinlicher Kandidat für die Transformationsforschung war, sind Möglichkeiten und Grenzen demokratischer und marktwirtschaftlicher Reformen durch den Regimewechsel in Bagdad in den Mittelpunkt des öffentlichen Interesses gerückt. Das folgende Gutachten ist jedoch weitgehend vor dem dramatischen Sturz des Regimes verfasst worden und analysiert den Beobachtungszeitraum von 1998 bis Anfang 2003. In dieser Periode hat der Irak weder im politischen noch im ökonomischen Bereich einen genuine Transformationsprozess in Richtung auf Demokratie und Marktwirtschaft begonnen.

Das Handeln der irakischen Machthaber um Präsident Saddam Hussein sollte als Anpassungsbestrebungen eines autoritären Regimes interpretiert werden, das in Folge der militärischen Niederlage im zweiten Golfkrieg (1991) innen- wie außenpolitisch vor enormen Herausforderungen stand. Die politische und wirtschaftliche Entwicklung im Beobachtungszeitraum ist wesentlich durch das seit 1990 bestehende Sanktionsregime der Vereinten Nationen und das seit 1996 operative Öl-für-Lebensmittel-Programm (ÖfLP) geprägt und muss daher in vielen Aspekten als Sonderfall behandelt werden.

Ein substanzieller Teil des irakischen Territoriums, die kurdischen Autonomiegebiete, befand sich außerhalb der Kontrolle der Zentralregierung und wird daher trotz enger wirtschaftlicher Verflechtungen mit dem Kernland in vielen Analysebereichen als separater Fall behandelt. Die Informationslage über den Irak ist äu-

berst begrenzt, da sozialwissenschaftliche Feldforschung aufgrund der internationalen Isolierung des Landes und der Repressivität des Regimes praktisch unmöglich war. Die folgende Analyse beruht daher in vielen Aspekten auf Berichten einer Reihe von informierten Beobachtern; alle numerischen Angaben sind als vorsichtige Schätzungen zu verstehen.

## **2. Transformationsgeschichte und -charakteristika**

In den Jahren der Monarchie (1921 bis 1958) wurde das eingeschränkt repräsentative politische System von großen Landbesitzern und tribalen Shaikhs dominiert, die das Parlament kontrollierten und jede Machtbeteiligung breiterer Bevölkerungskreise rigide unterbanden. Die Unfähigkeit der populären und reformorientierten Parteien – mit Ausnahme der Kommunistischen Partei – eine breite Massenbasis zu entwickeln, stimulierte die wachsende Einmischung von Armeeeoffizieren in die Politik.

Seit dem Putsch von General Qasim 1958 wurden Verschwörungen kleiner Gruppen von Armeeeoffizieren zum wichtigsten Instrument politischen Wandels. Nach der endgültigen Machtübernahme der von General Hasan Al-Bakr und seinem Cousin Saddam Hussein dominierten Baath-Partei (Wiederauferstehungs-Partei) 1968 stabilisierte sich ein autoritäres System, das die massive Anwendung physischer Gewalt gegenüber Regimegegnern und die Mobilisierung tribaler Loyalitäten in der Führungselite mit der wachsenden Patronagemacht aus den explodierenden Erlösen des Ölports verband.

Saddam Hussein gelang es dank seiner Kontrolle über die verschiedenen Sicherheitsdienste im Jahre 1979, Hasan Al-Bakr von der Staatsspitze zu verdrängen und als Präsident und Vorsitzender des „Revolutionären Kommandorates“ die Geschicke des Landes allein zu bestimmen. Die zunehmend durch Mitglieder von Saddams Clan (Beijat) oder sogar seines engeren Familienkreises dominierten Machtstrukturen erwiesen sich als bemerkenswert resistent gegenüber externen Schocks. Zu nennen sind hier vor allem der achtjährige, blutige Krieg mit dem Nachbarstaat Iran (1980 bis 1988), die Niederlage im zweiten Golfkrieg gegen eine internationale Koalition sowie die bis heute andauernde Verhängung eines weit reichenden Embargos der Vereinten Nationen.

Die Ökonomie des Irak wird vom Ölsektor dominiert, der traditionell über 95 Prozent der Exporterlöse und über 60 Prozent des BIP erwirtschaftet. Die Natio-

nalisierung der traditionsreichen Iraq Petroleum Company (IPC) 1972 und die rasante Entwicklung des Ölpreises im folgenden Jahr bescherten dem Staat erhebliche Ressourcen, die seine Patronagemacht für ausgewählte Gruppen in der Bevölkerung verstärkten.

Der Agrarsektor, der vor 1958 von Großgrundbesitz geprägt war, wurde durch mehrere Bodenreformen völlig umgestaltet. Das von staatlicher Seite konfiszierte Land wurde jedoch nur sehr schleppend an neue Besitzer verteilt, wobei auch hier den Patronageinteressen des Regimes Vorrang vor ökonomischer Rationalität eingeräumt wurde. Aufgrund der sinkenden Produktivität der irakischen Landwirtschaft musste der Bedarf an Nahrungsmitteln zunehmend über Importe gedeckt werden.

Nachdem große Teile des Privatsektors 1964 verstaatlicht worden waren, stimulierten der Mangel an Devisenreserven und die wachsende Auslandverschuldung während des Krieges gegen den Iran eine substanzielle Deregulierung (ab 1987). Unter dem wachsamen Auge des Staates wurden verschiedene Teilbereiche in Landwirtschaft, Industrie und im Dienstleistungssektor für private Investitionen geöffnet, wobei lukrative Monopole vornehmlich regimenahen Profiteuren zugespielt wurden.

Nach dem Überfall auf Kuwait 1990 wurde der Irak durch die Verhängung eines totalen Embargos durch die Vereinten Nationen wirtschaftlich isoliert. Das Embargo wurde ab Ende 1996 durch die Einführung des ÖfLP modifiziert, das Irak den Export einer bestimmten Menge von Rohöl erlaubt, um mit dem größten Teil der Erlöse Lebensmittel, Medikamente und andere Bedarfsgüter zu importieren, die über ein Rationierungssystem an die Bevölkerung verteilt werden. Die Obergrenze für den Ölexport wurde mehrmals erhöht und 1999 ganz aufgehoben, die Genehmigungsprozedur für Importe durch die Resolution 1409 (2002) wurde vereinfacht.

### **3. Prüfung der Kriterien zu Demokratie und Marktwirtschaft**

#### **3.1. Demokratie**

Der Irak befand sich im Beobachtungszeitraum nicht in einem politischen Reformprozess, an dessen Ende die Pluralisierung oder gar Demokratisierung des politischen Systems stehen könnte. Der von Saddam Hussein in den letzten Jahren vorgenommene Umbau des Machtapparates dient zum einen der Anpassung an die bedrohliche Isolation des Regimes, zum anderen der Rotation von Personal, um niemandem den Aufbau einer unabhängigen Machtbasis zu ermöglichen.

##### **3.1.1. Politische Ordnung**

*(1) Staatlichkeit:* Seit 1991 hat sich eine kurdische Autonomieregion in den Provinzen Dohuk, Arbil und Sulaimaniyya entwickelt, die dem Zugriff der Zentralregierung in Bagdad entzogen ist. Die autonomen Gebiete sind seit 1996 faktisch zwischen der Kurdisch-Demokratischen Partei (KDP) von Mas'ud Barzani und der Patriotischen Union Kurdistans (PUK) von Jalal Talabani geteilt. Beide Teilgebiete haben seitdem eigenständige politische Strukturen sowie zunehmend Attribute der Staatlichkeit (zum Beispiel Fahne, Hymne, Armee) entwickelt, die sich von denen des Rest-Irak unterscheiden.

Im äußersten Nordosten an der Grenze zu Iran hat sich nahe der Stadt Halabja eine kleine Enklave etabliert, die von einer Koalition radikaler islamistischer Gruppen kontrolliert wird. Die territoriale Souveränität des Irak wurde zudem durch die 1991 von den anglo-amerikanischen Alliierten proklamierte Flugverbotszone im Norden (nördlich 36. Breitengrad) und Süden (südlich 32., später 33. Breitengrad) des Landes eingeschränkt.

Die Suche nach nationaler Identität im Irak wird seit der Unabhängigkeit durch die Interaktion von irakischem und pan-arabischem Nationalismus bestimmt. Die pan-arabische Variante ist vor allem für die kurdische Minderheit (15 bis 20 Prozent) problematisch, die auf eine lange Tradition von gewaltsamen Aufständen gegen die Zentralregierung in Bagdad zurückblickt. Ein 1970 mit der Baath-Regierung ausgehandeltes Autonomieabkommen wurde nie vollständig implementiert.

Neben der breiten muslimischen Mehrheit (95 Prozent) existiert eine Reihe kleiner ethnischer und linguistischer Minderheiten wie Turkomanen, Armenier und assyrische Christen. Die konfessionelle Spaltung zwischen arabischen Schiiten (65 Prozent) und Sunniten (16 Prozent) wird durch die sozioökonomische Dominanz Letzterer verstärkt, die traditionell die staatlichen Institutionen und vor allem das Militär dominiert haben.

Die provisorische Verfassung von 1970 schreibt den Islam als Staatsreligion fest und garantiert Religionsfreiheit für andere Konfessionen. Obwohl die regierende Baath-Partei ihre ideologischen Wurzeln in einer säkularen Verschmelzung von Sozialismus und arabischem Nationalismus hat, spielen religiöse Diskurselemente eine wachsende Rolle bei der Legitimierung des Regimes. So wurden Schüler und Parteimitglieder in islamischem Recht (sharia) unterrichtet, öffentliche Mittel für den Bau und Erhalt von Moscheen bereitgestellt.

Es wurde eine breite Kampagne zur Förderung der Lehre des Koran ins Leben gerufen, die jedoch einen ausgesprochen instrumentellen Charakter hat und von der Mehrheit der Bevölkerung abgelehnt wird. Es gibt kein separates Gerichtssystem für das islamische Recht; die Zivilgerichte wenden dieses in Fragen des Personenstands an, zum Beispiel bei Scheidungen und Erbschaften.

In den 90er Jahren förderte das Regime verstärkt die Autonomie tribaler Strukturen, um durch die Unterstützung der Stämme den Sicherheitsapparat zu entlasten. Während tribale Loyalitäten innerhalb des Machtzirkels von Saddam seit Jahren eine herausragende Rolle gespielt hatten, war die öffentlich sanktionierte Förderung des Tribalismus in der irakischen Gesellschaft ein Novum, das der intensiven nationalistischen und antitribalen Rhetorik der Anfangsjahre des Regimes widersprach.

In manchen Gegenden, vor allem im von Schiiten dominierten Süden, wird die öffentliche Ordnung durch Stammesmilizen gewährleistet, beschäftigen sich tribale Räte mit lokalen Problemen und tribales Gewohnheitsrecht hat das nationale Recht weitgehend abgelöst. Im Gegenzug werden die Stämme mit politischen und materiellen Privilegien belohnt.

(2) *Politische Partizipation:* Die „demokratischen“ Institutionen des Irak sind kaum mehr als Makulatur, um die enge Machtbasis des Regimes zu verschleiern. Gemäß der provisorischen Verfassung von 1970 ist der Revolutionäre Kommandorat das höchste beschlussfassende Gremium mit gesetzgeberischer Macht (Arti-

kel 36). Der Ministerrat ist dagegen lediglich mit der Exekution der Beschlüsse des Kommandorates betraut.

In der Praxis kontrolliert Saddam Hussein, der sowohl das Amt des Vorsitzenden des Kommandorates als auch das des Präsidenten bekleidet, den politischen Entscheidungsprozess sowie die Besetzung einflussreicher Positionen nach Belieben. Er stützt sich dabei weniger auf die offiziellen Hierarchien in Partei und Bürokratie, sondern auf ein informelles, auf familiären und tribalen Bindungen beruhendes Netzwerk, den „Schattenstaat“ (Charles Tripp). Der Präsident wird in Referenden ohne Gegenkandidaten im siebenjährigen Turnus „im Amt bestätigt“.

Das seit 1980 bestehende Parlament hat keinerlei Recht auf politische Mitsprache und dient der scheindemokratischen Legitimierung der Dekrete des Kommandorates. Die in den 90er Jahren regelmäßig abgehaltenen Parlamentswahlen garantieren eine absolute Mehrheit der Baath-Partei an der Seite einiger sorgfältig ausgewählter „Unabhängiger“. Auf lokaler Ebene bestehende Kommunalversammlungen haben ebenfalls keinerlei Einfluss auf den politischen Entscheidungsprozess.

Die Assoziierungsfreiheit für gesellschaftliche Gruppen ist nicht gegeben, die Organisation von gesellschaftlichen Interessen in Gewerkschaften oder Berufsverbänden ist autoritär-korporatistisch gelenkt. Punktuell fungieren tribale und verwandtschaftliche Bindungen als Mobilisierungsressource gegen den Staat. Der schiitische Klerus als unabhängiger Träger von organisatorischen Ressourcen und einer staatskritischen Ideologie spielt nach massiver und andauernder Repression durch die Staatsmacht nur noch eine begrenzte Rolle.

Die Medien im Irak sind gleichgeschaltet und unterliegen der Zensur. Alle nicht-staatlichen Medien (zum Beispiel die Tageszeitung Babil sowie die Radio- und Fernsehstation des Jugendverbandes) sind in der Hand von Udai Saddam Hussein, dem ältesten Sohn des Präsidenten. Signifikanterweise sind es gerade diese Medien, von denen am ehesten eingeschränkt kritische Berichte über diverse Probleme publiziert werden, die in der offiziellen Presse totgeschwiegen werden. Udai nutzt seine Medienmacht, um sich gegen seinen Bruder Qusai als Erbe des Vaters zu profilieren und missliebige Geschäftskonkurrenten öffentlich zu denunzieren.

In den kurdischen Autonomiegebieten wurden im Mai 1992 Parlamentswahlen (auf der Basis des nie implementierten Autonomiegesetzes von 1974) abgehalten, bei denen die beiden großen Parteien jeweils fast die Hälfte der Stimmen erreichten und eine Koalitionsregierung auf Paritätsbasis bildeten. Die Rolle der Regio-

nalregierung wurde jedoch dadurch geschwächt, dass die allmächtigen Parteiführer Barzani und Talabani nicht zur Übernahme direkter politischer Verantwortung bereit waren. Sie zerbrach 1994 nach dem Aufflammen bewaffneter Auseinandersetzungen zwischen den (Partei-)Milizen.

In den seit 1996 existierenden Parallelsystemen liegt die eigentliche politische Macht weniger bei den gewählten Volksvertretern als in den Händen der Politbüros der beiden großen Parteien. Der Spielraum der Regionalregierungen wird zusätzlich durch die Tatsache eingeschränkt, dass ihr Budget geringer ist als das der Parteien und der zahlreichen internationalen Hilfsorganisationen. Das Entstehen einer unabhängigen Zivilgesellschaft wird durch die ausgeprägten Patronagenetze der großen Parteien behindert.

Die „Systemkonkurrenz“ zwischen den beiden Enklaven sorgt allerdings für einen gewissen Handlungsdruck im Interesse der Bevölkerung. Beide Entitäten hielten 2002 getrennte Kommunalwahlen ab; das gemeinsame Parlament trat im gleichen Jahr unter dem Druck der internationalen Entwicklung in einer symbolischen Geste wieder zu einer gemeinsamen Sitzung zusammen. In den Autonomiegebieten hat sich eine vergleichsweise lebendige Presse- und Medienlandschaft in kurdischer Sprache entwickelt.

(3) *Rechtsstaatlichkeit*: Die Verfassung gibt dem revolutionären Kommandorat das Recht, Gesetze und Dekrete zu erlassen und deren Implementierung zu überwachen. Das Parlament, die Nationalversammlung, hat dagegen eine rein zeremonielle Funktion und besitzt keinen Einfluss auf den Gesetzgebungsprozess. Es besteht keine Gewaltenteilung; die Macht Saddam Husseins, der als Vorsitzender des revolutionären Kommandorates und Präsident der Republik amtiert, ist unbeschränkt.

Die Justiz ist nicht unabhängig und den Loyalitäts- und Patronagebedürfnissen des Regimes nachgeordnet. Neben dem regulären Gerichtssystem bestehen spezielle Sicherheitsgerichte, die die „nationale Sicherheit“ tangierende Fälle verhandeln. Es gibt keine Kontrolle für die Vollmacht des Präsidenten, jedes Gerichtsurteil aufzuheben.

Seit der Machtübernahme der Baath-Partei sorgt das brutale Vorgehen des Sicherheitsapparates für eine Atmosphäre der Angst, auf der die Macht des Regimes beruht. Die Menschenrechtsverstöße des Regimes umfassen unter anderem Mas-

senexekutionen und andere außergerichtliche Hinrichtungen von echten oder vermeintlichen Oppositionellen.

Der Sicherheitsapparat übt systematische Folter aus, neben unmenschlicher Behandlung und Bestrafung in den Gefängnissen sind Massenhinrichtungen zur Reduktion der Zahl der Gefangenen, Verweigerung eines fairen Prozesses, Verweigerung der Meinungs-, Assoziierungs- und Religionsfreiheit und erzwungene Migration von missliebigen Personengruppen an der Tagesordnung. Letzteres betrifft hauptsächlich Angehörige der kurdischen und der schiitischen Bevölkerungsgruppen, wobei insbesondere die erzwungene Umsiedlung zahlreicher Kurden aus der ölreichen Gegend um die Stadt Kirkuk und die damit verbundene Ansiedlung ethnischer Araber das Potenzial für bürgerkriegsähnliche Auseinandersetzungen im Falle eines Regimewechsels birgt.

Führungspersonlichkeiten der schiitischen Bevölkerungsmehrheit werden bedroht und wurden in zahlreichen Fällen ermordet. Diese systematischen Menschenrechtsverletzungen werden von der irakischen Justiz ignoriert.

Die wachsende Korruption, die fast alle Bereiche des öffentlichen Lebens erfasst hat, ist eine Funktion der durch die galoppierende Inflation stetig sinkenden Kaufkraft der Gehälter im öffentlichen Sektor. Viele Beamte nutzen ihre Beziehungen, um knappe Produkte zu horrenden Preisen auf dem Schwarzmarkt zu verkaufen. Das Regime verfolgt jedoch keinen systematischen Ansatz zur Bekämpfung der Korruption, sondern hat, von politischem Kalkül geleitet, eine Doppelstrategie entwickelt. Auf der einen Seite werden korrupte Praktiken bekämpft (insbesondere im Handel), um die Entstehung von privaten Vermögen zu verhindern, die vom Patronageapparat des Regimes unabhängig sind. Auf der anderen Seite werden Regierungsbeamte und Angehörige der Baath-Partei geradezu ermuntert, sich an illegalen Schmuggel- und Schwarzmarktgeschäften zu beteiligen.

In den kurdischen Autonomiegebieten ist die Menschenrechtsslage erheblich besser, obwohl auch hier zahlreiche Menschenrechtsverstöße gemeldet werden. In den Territorien der KDP beziehungsweise der PUK bestehen zwei parallele Gerichtssysteme. Die Unabhängigkeit der Justiz, die Religions-, Presse- und Assoziierungsfreiheit werden im Allgemeinen beachtet.

### 3.1.2. Politische Einstellungs- und Verhaltensmuster

(1) *Institutionelle Stabilität*: Da im Irak keine funktionierenden demokratischen Institutionen existieren, erscheint eine Bewertung ihrer Leistungsfähigkeit und Akzeptanz in der Bevölkerung unter dem Aspekt der demokratischen Transformation nicht sinnvoll.

(2) *Politische und gesellschaftliche Integration*: Die politische Ordnung des Irak räumt der Arabisch-Sozialistischen Baath-Partei (ASBP) eine herausragende Rolle ein, aus deren Reihen sich gemäß der provisorischen Verfassung die Mitglieder des Revolutionären Kommandorates rekrutieren. In der Realität hat die Baath-Partei jedoch ihren Einfluss weitgehend an den Machtzirkel um Saddam und dessen erweiterte Familie verloren. Sie bietet nur noch ein Minimum an ideologischer Mobilisierungskraft als Unterfütterung für das Regime, obwohl Saddam in den letzten Jahren versucht hat, ihre Basis zu revitalisieren und zu verjüngen.

Bei den Parlamentswahlen des Jahres 2000 kandidierten 70 Prozent der 165 Kandidaten der Baath-Partei zum ersten Mal. Die Mitgliederzahl der Partei wird auf 1,5 Millionen geschätzt. Durch ein Gesetz von 1991 wird theoretisch die Bildung weiterer Parteien erlaubt, solange sie keinen ethnischen oder religiösen Charakter haben und „Stolz“ auf die Revolutionen von 1958 (Sturz der Monarchie) und 1968 (endgültige Machtübernahme des Baath) zeigen. In der Praxis existiert jedoch keine einzige legale Oppositionspartei, und die Mitgliedschaft in einigen illegalen Oppositionsgruppen ist ein Kapitalverbrechen.

Die Interessenvermittlung zwischen Staat und Gesellschaft wird in der Theorie durch die ASBP und die mit ihr verbundenen Massenorganisationen geleistet, in der Praxis dienen diese jedoch der korporativ-autoritären Kontrolle der Gesellschaft. So existieren zum Beispiel neben dem offiziellen Dachverband „Allgemeinen Vereinigung der Gewerkschaften Iraks“ keine unabhängigen Gewerkschaften. Verlässliche Daten über die Zustimmung zur Demokratie sind nicht vorhanden, es ist jedoch davon auszugehen, dass die kurdischen und arabisch-sunnitischen Minderheiten das Mehrheitsprinzip nur unter erheblichen Einschränkungen (Autonomie, Föderalismus) akzeptieren werden.

Die schwierige wirtschaftliche Situation, der Niedergang der Mittelklasse und die Re-Tribalisierungspolitik des Regimes haben zur zunehmenden Atomisierung der irakischen Gesellschaft insgesamt geführt. Der Niedergang grundlegender öffentlicher Einrichtungen wie des Erziehungs- und Gesundheitssystems stimulieren

insbesondere im urbanen Raum eine signifikante Rückorientierung auf „primordiale“ Einheiten wie Clan und Stamm.

Die langjährige Repression durch das Regime hat auch die Netzwerke des schiitischen Klerus weitgehend zerstört, die aufgrund ihrer Mobilisierungskraft (religiöse Einrichtungen) und ihrer Finanzstärke (durch das religiöse Abgabensystem) eine potenziell bedrohliche Form gesellschaftlicher Selbstorganisation bildeten. Das zivilgesellschaftliche Vertrauen beziehungsweise Sozialkapital innerhalb der Bevölkerung muss daher als eher gering eingeschätzt werden.

In den beiden kurdischen Autonomieenklaven existiert neben den großen Parteien KDP und PUK eine Reihe kleinerer Parteien sowie sozialer und kultureller Gruppierungen islamistischer, kommunistischer und ethnischer Färbung. Beide Parteien haben die Aktivitäten einiger dieser Gruppen unter Hinweis auf Sicherheitsbedenken eingeschränkt, die Existenz anderer jedoch geduldet, solange sie ihre dominante Stellung nicht gefährden. Die einzige ernst zu nehmende potenzielle Oppositionspartei ist die Islamische Liga, die bei den jüngsten Kommunalwahlen jeweils um die 20 Prozent der Stimmen erhielt. Weder KDP noch PUK erlauben der jeweils rivalisierenden Bewegung, auf ihrem Territorium zu operieren.

### **3.2. Marktwirtschaft**

Die internationale Isolation der irakischen Wirtschaft und die Kontrollbedürfnisse des Regimes lassen unter den gegebenen Rahmenbedingungen keine Transformation in Richtung Marktwirtschaft erwarten. Das seit 1990 in Kraft befindliche Sanktionsregime hat den Irak von seinen Handelsverbindungen abgeschnitten und zu einem generellen Rückgang wirtschaftlicher Aktivität und galoppierender Inflation geführt. Der Staat ist als einziger Exporteur gegenüber einem schwachen Privatsektor gestärkt worden, während die Mittelklasse abgesehen von einer kleinen Gruppe von Sanktionsgewinnlern praktisch verschwunden ist.

#### **3.2.1. Sozioökonomisches Entwicklungsniveau**

Der Irak hat in den beiden Dekaden vor 1990 durch kontinuierliche Investitionen ein vergleichsweise hohes Entwicklungsniveau erreicht und ein relativ leistungsfähiges Erziehungs- und Gesundheitssystem geschaffen. Aufgrund der erheblichen Kriegszerstörungen und der wirtschaftlichen Sanktionen ist der Lebensstan-

dard der irakischen Bevölkerung seit 1990 drastisch gesunken und erst durch die Einrichtung des ÖfLP im Dezember 1996 auf niedrigem Niveau stabilisiert worden.

Während der Irak noch 1990 Platz 50 des Human Development Index erreichte, fiel das Land bis zum Jahr 2000 auf Platz 126 zurück. Fast 60 Prozent der irakischen Bevölkerung sind vollständig von den Lebensmittelrationen abhängig. In den 90er Jahren grassierten nach Berichten internationaler Organisationen Unterernährung, mangelnde Gesundheitsversorgung und häufige Ausfälle der Energieversorgung, insbesondere im Süden des Landes. Die Verteilung der Lebensmittel und die Vergabe von Berechtigungskarten im Rahmen des ÖfLP wird von der Baath-Partei kontrolliert und als Überwachungs- beziehungsweise Bestrafungsinstrument missbraucht. Die Abhängigkeit der auf Lebensmittelrationen angewiesenen Bevölkerungsmehrheit vom Staat ist dadurch noch größer geworden.

Die urbane Mittelklasse, die überwiegend direkt oder indirekt vom öffentlichen Sektor abhängig ist, ist durch die Hyperinflation der 90er Jahre und den generellen Niedergang ökonomischer Aktivität zu großen Teilen in den Ruin getrieben worden. Dadurch steht der verarmenden Mehrheit der Bevölkerung (mittlere und subalterne Staatsangestellte, Handwerker, Soldaten) eine kleine Gruppe von neu-reichen Profiteuren (hohe Beamte, Geschäftsleute, Großbauern) gegenüber.

Die Exklusion der großen Mehrheit zugunsten Weniger wird durch vom Regime gesteuerte regionale Diskriminierung noch verstärkt. Darunter haben insbesondere die überwiegend schiitischen Provinzen des Südens zu leiden, in denen viele Dörfer weder über Elektrizitätsversorgung noch über fließendes Wasser verfügen. In der kleinen Gruppe der Loyalisten des Regimes sind Angehörige der erweiterten Familie des Präsidenten sowie einiger sunnitischer Stämme des Nordwestens überproportional vertreten.

In den traditionell vernachlässigten Provinzen der kurdischen Autonomiezone haben sich die wirtschaftlichen Bedingungen seit Mitte der 90er Jahre in bemerkenswerter Weise verbessert. Das ÖfLP garantiert den drei kurdischen Provinzen einen an der Bevölkerungszahl orientierten fixen Anteil (13 Prozent) der Erlöse am Ölexport des Irak. In den Autonomiegebieten wird die Verteilung dieser Ressourcen durch die UN verwaltet, was offensichtlich eine effizientere und gerechtere Investition dieser Mittel gewährleistet.

Zusätzlich mutierten die Autonomiegebiete aufgrund ihrer geographischen Schlüsselstellung zu einer Drehscheibe des Handels beziehungsweise Schmuggels mit Rohöl, insbesondere zwischen dem Irak und der Türkei. Ähnlich der irakischen Gesellschaft als Ganzes ist auch in den kurdischen Gebieten eine wachsende gesellschaftliche Ungleichheit registriert worden. Trotz der wachsenden Bedeutung kurdischer Souveränitätssymbole bleiben die Autonomiegebiete jedoch in ökonomischer Hinsicht eng mit dem Machtbereich der Zentralregierung verflochten.

### **3.2.2. Markt und Wettbewerb**

Der Staat ist aufgrund der Dominanz des Ölsektors und der staatszentrierten Entwicklungsideologie des Baath-Regimes der dominante Akteur in der irakischen Ökonomie. Die Bedeutung von privaten Unternehmen ist zwar seit der Deregulierung der späten 80er Jahre gewachsen, diese sind jedoch in vielen Aspekten von der staatlichen Bürokratie abhängig. Echter Wettbewerb herrscht kaum, da durch die undurchsichtige staatliche Lizenzierung Monopole als Teil der politischen Patronage an Personen vergeben werden, die dem Regime nahe stehen. Die Embargo-Situation hat findigen Profiteuren mit guten Verbindungen zu den Behörden zu schnellem Reichtum verholfen. Insbesondere Saddams älterem Sohn, Uday, werden umfangreiche Geschäftsaktivitäten, basierend auf lukrativen Monopolen nachgesagt.

Der legale Außenhandel ist auf das ÖfLP der Vereinten Nationen beschränkt und unterliegt nur sehr eingeschränkt Marktmechanismen. So wurde zum Beispiel zeitweise der Preis pro Barrel erst nachträglich durch das Sanktionskomitee des UN-Sicherheitsrates festgesetzt. Die wichtigsten Handelspartner des Irak werden nach politischen Kriterien ausgewählt; davon haben insbesondere Frankreich und Russland als ständige Mitglieder des Sicherheitsrates, in jüngster Zeit jedoch auch zunehmend arabische Staaten wie Ägypten oder Jordanien profitiert. Bei Letzteren wird das politische Kalkül besonders deutlich, da es sich bei vielen Aufträgen lediglich um Re-Exporte, das heißt Handel mit bereits importierten Gütern handelt.

Parallel zum UN-System hat sich ein substanzieller, formell illegaler Handel mit den Nachbarstaaten entwickelt (insbesondere Öl und Diesel), dessen Wert auf 2,5 bis drei Milliarden US-Dollar pro Jahr geschätzt wird. Seit Beginn des Jahres 2001 hat Irak eine Serie von nicht weniger als elf Freihandelsabkommen mit ara-

bischen Staaten unterzeichnet, mehrere weitere wurden verhandelt. Diese Abkommen dienen der Stärkung der irakischen Position in der arabischen Welt und der Unterfütterung pan-arabischer Ambitionen sowie dem Beweis, dass die Tage des Sanktionsregimes gezählt sind. Ob sie wirklich nach einer zukünftigen Aufhebung der Sanktionen implementiert werden, muss abgewartet werden.

In den kurdischen Autonomiegebieten, die nicht über eigene Ölvorkommen verfügen, spielt der Ölschmuggel eine zentrale Rolle, insbesondere im Territorium der KDP, die zudem Transitgebühren für die Nutzung der Ölpipeline zum türkischen Verladehafen Ceyhan kassiert.

Alle finanziellen Transaktionen werden von der Regierung kontrolliert. Neben den großen staatlichen Banken (Al-Rafidain und Al-Rashid) operieren auch kleinere private Institute, deren Aktivitäten aufgrund der Rahmenbedingungen auf den einheimischen Sektor begrenzt sind. Die Zentralbank ist nicht unabhängig. Eine Börse existiert formal seit 1992 in Bagdad, ein echter Kapitalmarkt ist dadurch jedoch nicht entstanden.

### **3.2.3. Währungs- und Preisstabilität**

Die Währungspolitik der Regierung löste eine galoppierende Inflation aus, die den effektiven Kurs des irakischen Dinar von acht Dinar (1991) für einen US-Dollar auf 3000 Dinar (2002, allerdings bei starken Schwankungen) fallen ließ. Der offizielle Kurs ist allerdings seit 1982 bei 0,3 Dinar pro US-Dollar eingefroren. Die zaghaften und inkonsistenten Versuche der irakischen Regierung und der Zentralbank, die Inflation zu kontrollieren, scheiterten. In den kurdischen Autonomiegebieten wird neben diversen Fremdwährungen eine ältere Version des irakischen Dinar verwendet (Dinar Swisri), die jedoch wesentlich stabiler als die in den anderen Landesteilen verwendete neue Währung ist (etwa zwölf Dinar für einen US-Dollar).

Die monetäre Integration der beiden Teile des Irak wird eine Herausforderung für die zukünftige Wiedereingliederung der kurdischen Provinzen sein. Der Irak hat während des langjährigen Krieges mit dem Iran in den 80er Jahren einen enormen Schuldenberg angehäuft, der nach Schätzungen über 116 Milliarden US-Dollar beträgt. Hinzu könnten noch ausstehende Reparationsforderungen Kuwaits und Irans kommen.

### **3.2.4. Privateigentum**

Die provisorische Verfassung von 1970 deklariert die Schaffung eines sozialistischen Systems basierend auf „wissenschaftlichen und revolutionären Prinzipien“ und beschreibt Eigentum als eine „soziale Funktion, die in den Grenzen der Ziele der Gesellschaft und den Programmen des Staates [...]“ ausgeübt werden soll. Gleichzeitig werden zumindest theoretisch das Privateigentum sowie die ökonomische Freiheit des Individuums garantiert. In der Praxis gibt es keine rechtsstaatlich abgesicherte Eigentumsgarantie, die Nichtexistenz eines unabhängigen Gerichtssystems und die willkürliche Anwendung physischer Gewalt unterwerfen auch den privaten Sektor den Herrschaftsinteressen des Regimes.

Obwohl die wichtigsten Wirtschaftszweige (Versicherungen, Banken, große Industrie- und Handelsunternehmen) seit 1964 verstaatlicht sind, existiert, wie in vielen „sozialistischen“ arabischen Staaten, ein Privatsektor mit Unternehmen von kleiner und mittlerer Größe. In wirtschaftlichen Krisenzeiten hat das Regime versucht, den Privatsektor zu stärken, insbesondere während des Krieges mit dem Iran in den 80er Jahren. Auch in jüngster Zeit wird von ähnlichen Initiativen berichtet, zum Beispiel durch die partielle Reprivatisierung der Landwirtschaft und die Verteilung von Bauland, um den heimischen Bausektor zu fördern. In den kurdischen Autonomiegebieten ist durch die relative Prosperität der letzten Jahre die Nachfrage nach Konsumprodukten gewachsen und hat zur Entstehung einer kleinen Schicht von Unternehmern beigetragen.

### **3.2.5. Welfare Regime**

Das Embargo, die damit verbundene Drosselung der wirtschaftlichen Aktivität und Inflation haben das soziale Netz des Irak vor unüberwindbare Herausforderungen gestellt. Bei einem geschätzten Durchschnittseinkommen von drei bis sechs US-Dollar im Monat sind viele Iraker gezwungen, Zweit- oder sogar Drittjobs anzunehmen. Es wird vermutet, dass die Hälfte der irakischen Arbeitskräfte un- oder unterbeschäftigt ist.

Die unzureichende Versorgung durch den Staat hat für viele Iraker zu einer wachsenden Abhängigkeit von familiärer und tribaler Solidarität geführt, was wiederum die Wirkung der Tribalisierungspolitik des Regimes verstärkt hat. Das Ge-

undheitssystem, das in den 80er Jahren als vorbildlich galt, kann aufgrund des Mangels an medizinischen Versorgungsgütern sowie durch fehlende Investitionen und Emigration qualifizierten Personals keine umfassende Versorgung gewährleisten.

Während 1990 über 1800 Gesundheitszentren für die Erstversorgung operierten, die 97 Prozent der urbanen und 78 Prozent der ruralen Bevölkerung erreichten, waren es laut UNICEF 2002 nur noch 929. In den kurdischen Autonomiegebieten hat sich ein System herausgebildet, in dem nichtstaatliche Hilfsorganisationen, die allerdings oftmals an die großen Parteien angebunden sind, eine herausragende Rolle spielen und staatliche Leistungen vielfach ersetzen. In vielen Bereichen sind zudem islamistische Wohlfahrtsorganisationen aktiv.

Die Förderung der Stellung der Frauen im öffentlichen Leben entspricht der „sozialistischen“ Baath-Ideologie und hat zumindest einer kleinen weiblichen Bildungselite zu herausragenden Positionen verholfen. Die Arbeitslosigkeit von Frauen liegt jedoch signifikant höher als bei den Männern. Als Vertretung der Frauen im autoritär-korporativen System fungiert die „Allgemeine Vereinigung irakischer Frauen“, die 1,2 Millionen Mitglieder zählt. Die rechtliche Stellung von Frauen ist durch die Reform des Personenstandsrechts (1978) verbessert worden, diskriminierende Unterschiede zu männlichen Bürgern bleiben jedoch bestehen. So dürfen Frauen beispielsweise nur in Begleitung eines männlichen Verwandten oder eines älteren weiblichen Familienmitglieds ins Ausland reisen. Seit den 90er Jahren schränken konservativ-tribale und religiöse Tendenzen in Staat und Gesellschaft die Rechte der Frauen zunehmend ein.

Ein Gesetz von 1990 stellt die tribale Praxis der Tötung von Frauen bei illegalen Beziehungen straffrei; auch von Vergewaltigungen durch Angehörige rivalisierender Stämme wird berichtet. Die Sicherheitskräfte vergewaltigen systematisch weibliche Angehörige von Oppositionellen als Form der Bestrafung. In den kurdischen Autonomiegebieten versuchen sowohl KDP als auch PUK die öffentliche Rolle von Frauen durch die Besetzung prominenter öffentlicher Ämter zu untermauern. So amtiert in der KDP-Regierung eine weibliche Ministerin (Nasrin Barwari), während die PUK als Novum im irakischen Gerichtswesen mehrere Richterinnen ernannte. Der wachsende Einfluss des Islamismus hat jedoch auch in der kurdischen Gesellschaft die Stellung von Frauen tangiert.

### **3.2.6. Leistungsstärke**

Aufgrund der einseitigen Exportstruktur ist die makroökonomische Entwicklung des Irak in hohem Maß vom Ölmarkt abhängig. Das Bruttoinlandsprodukt ist Schätzungen zufolge – ausgehend von einer niedrigen Basis – in den Jahren 1999 und 2000 um über zehn Prozent pro Jahr gewachsen, vor allem aufgrund steigender Exporte im Rahmen des ÖlLP. Sinkende Ölpreise und die schwächere Weltkonjunktur haben 2001 und 2002 zu einem realen Rückgang des BIP geführt. Jenseits der Sanktionen werden erhebliche Investitionen in die irakische Ölindustrie notwendig sein, um den notwendigen Aufbau der Infrastruktur des Landes in allen Bereichen zu finanzieren.

### **3.2.7. Nachhaltigkeit**

Umweltstandards spielen sowohl in der Politik der irakischen Regierung als auch im Bewusstsein der Gesellschaft eine nachgeordnete Rolle. Die zunehmende Wasserverschmutzung an den Hauptströmen Tigris und Euphrat und deren Nebenflüssen sowie die Versalzung und Erosion von landwirtschaftlich genutztem Boden sind bereits bedenkliche Belastungen. Eine Umweltkatastrophe größten Ausmaßes ist die seit Mitte der 90er Jahre vom Regime betriebene Trockenlegung der Marschen und Sümpfe bei Nasiriyya im Süden des Landes. Das Regime nahm bewusst die Zerstörung eines einmaligen Naturbiotops sowie einer alten Zivilisation (die so genannten „Marsch-Araber“) in Kauf, um Deserteuren und Aufständischen ein schwer zugängliches Rückzugsgebiet zu nehmen.

Das Bildungssystem des Irak ist durch die andauernde ökonomische Krise erheblich geschwächt worden. Eine Erhebung im Jahre 2000 ergab, dass 23,7 Prozent der Kinder im schulpflichtigen Alter nicht regelmäßig eine Schule besuchen, bei den Mädchen war der Anteil sogar 32,2 Prozent. Viele Eltern betrachten Bildung aufgrund der akuten wirtschaftlichen Notlage als zweitrangig, insbesondere deswegen, weil der Niedergang des öffentlichen Sektors viele Akademiker gezwungen hat, als Taxifahrer oder Hotelangestellte zu arbeiten.

Lehrer haben aufgrund der niedrigen Gehälter oft einen Zweit- oder Drittjob oder erscheinen gar nicht zum Unterricht. Manche Lehrer zwingen die Schüler, an kostenpflichtigen Privatklassen teilzunehmen, um ihr Einkommen aufzubessern. Aus

Personalmangel wird an vielen Schulen in mehreren Schichten unterrichtet. Zudem sind die meisten Schulgebäude baufällig, ohne Elektrizitätsversorgung und ohne ausreichende Sanitäreinrichtungen. Die Alphabetisierung der Bevölkerung, die in den 70er und 80er Jahren durch gezielte Kampagnen des Regimes erhöht worden war, nimmt seit Mitte der 80er Jahre wieder ab, besonders bei Frauen. Im Bereich der höheren Bildung wirkt sich naturgemäß die völlige Isolation des Landes negativ auf Forschung und Lehre aus.

#### **4. Zurückgelegte Wegstrecke**

(1) *Demokratie*: Die staatliche Integrität des Irak ist durch die zunehmende Ausbildung von Souveränitätssymbolen in den kurdischen Autonomiegebieten zumindest nicht verstärkt worden. Allerdings haben sich alle relevanten kurdischen Politiker – nicht zuletzt auf Druck des Nachbarn Türkei und der internationalen Gemeinschaft – für einen Verbleib Kurdistans innerhalb eines föderal organisierten Irak ausgesprochen. Partizipation und Rechtsstaatlichkeit haben keinerlei substanzielle Fortschritte gemacht. Bei den Parlamentswahlen 2000 wurden neben 160 Vertretern der regierenden Baath-Partei 60 sorgfältig ausgewählte Unabhängige gewählt; die 30 Vertreter der kurdischen Autonomieprovinzen wurden vom Präsidenten direkt ernannt. Bemerkenswert ist die Tatsache, dass sich Saddams Sohn Uday in die „Volksvertretung“ wählen ließ, um sie als Plattform für seine politischen Ambitionen zu nutzen.

Die faktische Bedeutungslosigkeit des Parlaments als gesteuertes Instrument des Regimes wurde der internationalen Gemeinschaft noch einmal plastisch vor Augen geführt, als der zuständige Parlamentsausschuss sich in einer Empfehlung gegen die Annahme der UN-Resolution 1441 (2002) aussprach, um wenige Stunden später die gegenteilige Entscheidung Saddams zu unterstützen. Das Anfang 2003 abgehaltene Referendum über die Präsidentschaft Saddams brachte eine rekordverdächtige Zustimmung von 100 Prozent.

Vom Regime lancierte Gespräche mit ausgewählten Oppositionsgruppen sind bloße Makulatur geblieben. Die Praxis des Regimes, sich durch gezielte Ermordungen unliebsamer schiitischer Kleriker zu entledigen, wurde durch den Mord an Großayatollah Muhammad Sadiq Al-Sadr nahtlos fortgesetzt. Eine vom Regime verkündete Generalamnestie führte zur Erstürmung des berüchtigten Abu Ghuraib-Gefängnisses bei Bagdad und der Freilassung von Hunderten von Gefangenen. Viele politische Gefangene verblieben jedoch nach Angaben von Menschenrechtsorganisationen in anderen Haftanstalten. Die Suche nach

rechtsorganisationen in anderen Haftanstalten. Die Suche nach vermissten Angehörigen löste eine spontane Demonstration von Familienmitgliedern vor dem Innenministerium in Bagdad aus, die jedoch keine nachhaltigen Auswirkungen auf die Stabilität des Regimes hatte.

In den kurdischen Autonomiegebieten führte die PUK Regionalwahlen im Februar 2000 durch, gefolgt von der KDP im Mai des gleichen Jahres. Die ersten Wahlen in den Autonomiegebieten seit 1992 wurden von internationalen Beobachtern als generell fair bewertet.

(2) *Marktwirtschaft*: Die strukturellen Grundlagen einer auf den Ölsektor konzentrierten Staatswirtschaft sind im Untersuchungszeitraum unberührt geblieben. Das BIP ist in hohem Maß von der geförderten Ölmenge und den Weltmarktpreisen für Öl abhängig. Der Ölexport des Irak ist durch einseitige Suspension der Produktion seitens des Irak, durch Reibereien über die Festsetzung des Preises und die unsichere politische Lage von durchschnittlich zwei Millionen Barrel pro Tag im Jahr 2000 auf zeitweise unter eine Million Barrel pro Tag gefallen. Damit konnten aufgrund des Einnahmeausfalls bereits abgeschlossene Importverträge nicht erfüllt werden.

Der illegale Export von Öl hat durch die Wiedereröffnung der Pipeline nach Syrien im November 2000 sprunghaft zugenommen. Aufgrund des ÖfLP und zunehmend gezielter Hilfsleistungen internationaler Organisationen hat sich die humanitäre Lage stabilisiert und in manchen Bereichen verbessert. Der Nährwert der Lebensmittelrationen hat sich fast verdoppelt und die medizinische Versorgung wurde nachhaltig verbessert. Eine 2002 von der UNICEF koordinierte Untersuchung zeigte, dass die akute Unterernährung bei Kindern unter fünf Jahren seit 1996 mehr als halbiert und die chronische Unterernährung um mehr als 30 Prozent reduziert worden ist. Dieser Erfolg wird der Arbeit der Hilfsorganisationen vor Ort, der Verbesserung der Infrastruktur und der Anpassung des ÖfLP zugeschrieben.

Die landwirtschaftliche Produktion hat sich in verschiedenen Sektoren durch die Unterstützung von Hilfsorganisationen und günstige klimatische Rahmenbedingungen verdoppelt. Das Ende der bewaffneten Auseinandersetzungen bedeutete für die kurdischen Autonomiegebiete im Untersuchungszeitraum eine Phase der relativen Prosperität. Das ÖfLP hat durch den festgesetzten Anteil der kurdischen Provinzen die humanitäre Lage verbessert und die Spannungen zwischen KDP und PUK um die territoriale Kontrolle lukrativer Handelswege entscheidend ver-

mindert. Aufgrund der eingeschränkten Natur des Handels, der engen Verflechtung mit der irakischen Wirtschaft und der Patronageinteressen der dominanten Parteien ist ein weitergehender Fortschritt in Richtung Marktwirtschaft unter den gegebenen Umständen unwahrscheinlich.

## **5. Bewertung des Transformationsmanagements**

### **5.1. Schwierigkeitsgrad**

Die Ausgangsbedingungen für eine Transformation zu Demokratie und Marktwirtschaft im Irak sind als schwierig zu bewerten. Die Intensität ethnisch-konfessioneller Konflikte und deren Überlappung mit sozioökonomischen Unterschieden ist durch die zunehmend tribale Basis des Herrschaftssystems seit den 60er Jahren (beginnend mit den Arif-Brüdern) gewachsen. Die Rentierstruktur der Ökonomie, die durch das Sanktionsregime noch ausschließlicher als vorher auf den Öllexport als einzigen Devisenbringer angewiesen ist, erschwert die Entwicklung autonomer gesellschaftlicher Gruppen gegenüber dem autoritären Staat.

Gesellschaftliche Repräsentation und öffentliche Verantwortlichkeit wird sich nur durch eine Aufteilung der Öleinnahmen auf mehrere Machtzentren erreichen lassen. Hinzu kommt das Fehlen jeglicher demokratischer Tradition in der politischen Geschichte des Irak, die, abgesehen von einigen zaghafte Ansätzen während der Monarchie, von zunehmender Repression und einer sehr hohen Gewaltbereitschaft geprägt ist.

Der Entwicklungsstand des Irak, der im obersten Bereich der Länder mittleren Einkommens lag, ist seit Beginn der 90er Jahre rapide gefallen, auch wenn kaum zuverlässige Daten vorliegen. Der Ölreichtum des Landes könnte jedoch nach der Aufhebung der Sanktionen und mit entsprechenden internationalen Investitionen zu einer positiven Entwicklung beitragen.

### **5.2. Zielsicherheit**

Die irakische Regierung verfolgt keine Politik, die auf demokratische oder marktwirtschaftliche Transformation ausgerichtet ist, oberstes Ziel der politischen Akteure ist der Systemerhalt unter sehr schwierigen externen Rahmenbedingun-

gen. Die Regierung schafft, abgesehen von der Belohnung uneingeschränkter Solidarität zum Regime, keine Erwartungssicherheit bei gesellschaftlichen Akteuren, die Willkürlichkeit des Sicherheits- und Justizapparates sowie die allgegenwärtige physische Bedrohung haben ein Klima der Angst und Resignation geschaffen.

In den kurdischen Autonomiegebieten ist dagegen seit dem Ende der bewaffneten Auseinandersetzungen ein Mindestmaß an stabilen Rahmenbedingungen für die Entfaltung gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Aktivität gegeben. Obwohl in vielen Bereichen Verbesserungen zu verzeichnen sind, kann jedoch nicht von einer konsistenten und kohärenten Reformpolitik gesprochen werden.

### **5.3. Effektive Ressourcennutzung**

Die Ressourcennutzung des Regimes ist aus der Perspektive der Transformationsforschung wenig effizient. Substituiert man das Überleben des Regimes für Reformpolitik, dann ist der Mitteleinsatz des Regimes durchaus bis zu einem gewissen Grad effizient. Die dank des Ölreichtums ausreichend vorhandenen Ressourcen kommen vornehmlich dem innersten Kreis um Saddam, dem Sicherheitsapparat und den gesellschaftlichen und tribalen Unterstützergruppen des Regimes zu, ein Bevölkerungssegment, das vermutlich nicht mehr als 0,5 bis eine Million Iraker repräsentiert.

Das Regime hat in der Vergangenheit erhebliche Ressourcen verschwendet, zum Beispiel für Waffensysteme oder Repräsentationsbauten (nicht nur die sprichwörtlichen Paläste Saddams). Korruption findet in großem Ausmaß statt und ist zum einen integraler Bestandteil des informellen Herrschaftssystems, zum anderen eine individuelle Antwort auf die wirtschaftliche Krisensituation, insbesondere im öffentlichen Sektor. Das Regime bezieht sich in selektiver Form auf kulturelle Erbschaften, zum Beispiel auf die islamische Religion, um das Schwinden von ideologischer Legitimität und materieller Ressourcenbasis auszugleichen, oder auf die Auseinandersetzung mit der britischen Mandatsmacht (1920 bis 1958), um die innere Repression und die „anti-imperialistischen“ Ambitionen zu rechtfertigen.

In den kurdischen Autonomiegebieten bindet die Doppelung fast aller relevanten Behörden durch die Entstehung zweier separater Territorien knappe Ressourcen, wobei der offensichtliche Wettbewerb zwischen den dominanten Parteien auch effizienzfördernde Aspekte zeitigt. Die Professionalität der kurdischen Zivilverwaltung hat durch die enge Kooperation mit den UN-Behörden und gezieltes

Training von einem niedrigen Ausgangsniveau aus signifikant zugenommen. Sowohl KDP als auch PUK legitimieren sich durch ihre Rolle in der kurdischen Nationalbewegung und den Bezug auf tribale und regionale beziehungsweise linguistische Identitäten. Ideologische Differenzen zwischen beiden Gruppierungen haben dagegen weitgehend an Bedeutung verloren.

#### **5.4. Gestaltungsfähigkeit**

Unter dem Primat des Regimeerhalts hat sich die Führungselite des Irak in der Vergangenheit durchaus als lernfähig erwiesen. So ist zum Beispiel die Tribalisierungspolitik der 90er Jahre, die jeglicher ideologischer Grundlage der Baath-Partei widerspricht, als strategische Antwort auf die Schwächung der Armee im Golfkrieg (1990) und das Versagen der Partei als Ordnungsfaktor während des Volksaufstandes (1991) zu verstehen. Saddam hat nach jeder Krise seinen innersten Machtzirkel sorgfältig neu formiert, zum Beispiel als Mitte der 90er Jahre Auseinandersetzungen zwischen verschiedenen Familienclans sich als gefährlich für die Stabilität des Systems erwiesen hatten (Flucht der Brüder Hussein und Saddam Kamil Al-Majid nach Jordanien 1995, Mordanschlag auf Uday 1996).

Die Interessen wichtiger Stützen des Regimes wie des Sicherheitsapparates werden dadurch nicht infrage gestellt. Während Saddam die Klaviatur des inneren Machterhalts durch sorgfältige Verteilung von Anreizen und Drohungen nahezu perfekt beherrscht, ist er auf der internationalen Ebene dagegen wiederholt folgeschweren Fehleinschätzungen erlegen, zum Beispiel beim Einmarsch in den Iran 1980 oder bei der Besetzung Kuwaits 1990.

Fehlallokationen ökonomischer Ressourcen sind systemimmanent und dienen dem Überleben des Regimes. Oppositionelle Gruppen, die genuine Reformen im politischen und ökonomischen Bereich fordern, bestehen nur im Exil. Die begrenzte Reformagenda der beiden kurdischen Parteien muss unter sehr unsicheren Rahmenbedingungen umgesetzt werden, die Gestaltungsfähigkeit ist durch den geringen politischen und finanziellen Einfluss der beiden Regionalregierungen eingeschränkt. Auch hier verschlingen die Patronagenetzwerke von Partei- und Sicherheitsapparat einen substanziellen Teil der Ressourcen.

#### **5.5. Konsensbildung**

Es gibt keine relevanten Akteure, die eine marktwirtschaftliche Demokratie aufbauen wollen. Das Regime hat mit selektiven Anreizen die Loyalität wichtiger Teilgruppen erworben und durch massive Repression bestehende gesellschaftliche Konfliktlinien verstärkt. Daher muss der Konsens zwischen den verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen als gering eingeschätzt werden, was sich in einem turbulenten Transformationsprozess gewaltsam entladen könnte. Die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung gekoppelt mit der politischen Repräsentation aller relevanten Gruppen muss daher oberste Priorität in einem Transformationsprozess haben.

Eine politische und juristische Aufarbeitung der Unrechtstaten des Regimes findet nicht statt, wird jedoch aufgrund der Brutalität der Repression und der hohen Opferzahl eine der zentralen Fragen nach einem Regimewechsel sein. Die tiefe Rivalität zwischen den beiden großen kurdischen Parteien führte zum Bürgerkrieg und zur Teilung der Autonomiegebiete. In einem Transformationsprozess müsste nicht nur das Verhältnis zwischen Zentralregierung und Autonomieprovinzen, sondern auch der modus vivendi zwischen den beiden kurdischen Akteuren neu ausgehandelt werden.

In Anbetracht der Gräueltaten des Regimes gegen die kurdische Zivilbevölkerung Ende der 80er Jahre wird der Einbindung der kurdischen Minderheit nach einem Regimewechsel entscheidende Bedeutung zukommen.

### **5.6. Internationale Zusammenarbeit**

Der Irak ist seit der Verhängung der Sanktionen der Vereinten Nationen 1990 international isoliert. Nach zwei Offensivkriegen innerhalb eines Jahrzehnts (1980 gegen den Iran und 1990 gegen Kuwait) gilt das Regime regional wie international als aggressiv und schwer berechenbar. Dennoch hat der Irak mit wachsendem Erfolg versucht, seine Isolation aufzubrechen und die Sanktionsbestimmungen graduell aufzuweichen. Ein wichtiges Instrument hierfür bietet das „ÖfLP“-Programm, das es dem Irak erlaubt, Handelspartner nach politischen Kriterien auszuwählen.

Das Land hat zudem mit Erfolg versucht, die zunehmende Unpopularität des Embargos in der Bevölkerung vieler arabischer Staaten durch panarabische Rhetorik und medienwirksame Gesten gegenüber den Palästinensern zu nutzen. Auf humanitärer Basis sind eine Reihe von UN-Organisationen (zum Beispiel UNICEF, UNDP, WFO) und andere Nichtregierungsorganisationen (NGOs) im Irak aktiv und arbeiten mit verschiedenen irakischen Behörden zusammen. Viele NGOs haben jedoch den von der Zentralregierung kontrollierten Teil des Irak

ben jedoch den von der Zentralregierung kontrollierten Teil des Irak 1992 verlassen, da die Regierung ihre Operationen mit restriktiven Kontrollen belegt hat. Grundlegende politische oder ökonomische Reformen spielen jedoch in dieser Kooperation keine Rolle.

In den kurdischen Autonomiegebieten sind dagegen zahlreiche internationale NGOs aktiv und spielen eine wichtige Rolle in dem relativen Entwicklungssprung des historisch rückständigen Gebiets. Viele der lokalen Partnerorganisationen werden direkt oder indirekt durch die KDP oder die PUK kontrolliert. In den kurdischen Provinzen und in schwächerem Maß in den anderen Teilen des Irak haben die politisch Verantwortlichen einen signifikanten Teil der wohlfahrtsstaatlichen Leistungen und deren Finanzierung auf internationale Organisationen abgeschoben.

## 6. Gesamtbewertung

(1) *Ausgangsbedingungen:* Die Ausgangsbedingungen sind hinsichtlich einer Transformation zu Demokratie und Marktwirtschaft als sehr schwierig zu bewerten. Der Einflussbereich der Zentralregierung wurde im Beobachtungszeitraum durch die Autonomie der kurdischen Gebiete eingeschränkt. Die Dominanz des Staates – obwohl durch die Sanktionen und die Deregulierung der 80er Jahre geschwächt – hat die Bildung unabhängiger gesellschaftlicher Akteure verhindert.

Die einst starke Mittelklasse ist durch die kombinierte Wirkung von Krieg und wirtschaftlicher Krise verarmt oder ins Exil geflohen. Der Mangel an demokratischer politischer Kultur wurde durch die langjährige blutige Unterdrückung der inneren Opposition verstärkt.

(2) *Stand und Wegstrecke:* Im Hinblick auf *demokratische Transformation* wurde keine signifikante Wegstrecke zurückgelegt. Die im Beobachtungszeitraum durchgeführten Wahlen waren kontrolliert und ohne jegliche Opposition, die Verfolgung von echten oder vermeintlichen Regimekritikern durch den Sicherheitsapparat ungebremst. Als einzige bemerkenswerte Entwicklung kann auf die beispiellose Öffnung einer Reihe von Gefängnissen im Januar 2003 verwiesen werden, deren Auswirkung auf die Kontrolle des Sicherheitsapparates und Stabilität des Regimes jedoch ungeklärt bleibt.

In den kurdischen Autonomiegebieten hat die Stabilisierung des Waffenstillstandes zwischen den Parteilizen die Konsolidierung von zwei parallelen Gemeinwesen mit begrenztem politischem und gesellschaftlichem Pluralismus ermöglicht. Auch eine marktwirtschaftliche Transformation muss unter den mehrfach diskutierten Ausgangsbedingungen als unrealistisch gelten. Als grundsätzlich positive Entwicklung ist die signifikante Verbesserung der humanitären Lage in den mittleren und südlichen Landesteilen zu bewerten.

(3) *Management*: Unter der Prämisse des Systemerhalts und der seit Beginn der 90er Jahre extrem schwierigen externen wie internen Rahmenbedingungen ist das Überleben des Regimes seit 1991 eine bemerkenswerte Leistung. Der Machtzirkel um Saddam hat sowohl durch seine Lernfähigkeit und relative Flexibilität als auch durch die Bereitschaft zu fast unbegrenzter Gewaltanwendung die Stabilität des Systems im größten Teil des Landes gewahrt.

Angesichts des Potenzials des Landes ist jedoch die tief greifende ökonomische und soziale Krise der irakischen Gesellschaft ein Produkt der kumulierten Fehlentscheidungen des Regimes. Manche Aspekte der Restauration der letzten Jahre (Verschwinden der Mittelklasse, Tribalisierung, religiöser Diskurs) könnten sich als schwere Hypothek für die Zukunft erweisen.

## **7. Ausblick**

Die Invasion der anglo-amerikanischen Koalition hat zur Entmachtung der herrschenden Clique um Saddam Hussein und seines erweiterten Familienkreises geführt. Die insbesondere von Vertretern der amerikanischen Administration geäußerte Hoffnung auf umgehende Schaffung eines demokratischen Systems, das als regionales Vorbild in einer Art Domino-Effekt die Demokratisierung der gesamten arabischen Welt stimulieren könnte, sollte jedoch mit äußerster Vorsicht aufgenommen werden. Wie in der Darstellung deutlich geworden ist, lassen eine Reihe von strukturellen Faktoren eine rasche Demokratisierung des Irak als eher unrealistisch erscheinen.

Das bedeutet jedoch nicht, dass die Schaffung eines repräsentativeren Systems außerhalb des Möglichen läge. Die seit über einer Dekade manifeste Autonomie der kurdischen Provinzen hat in verschiedenen Bereichen Strukturen geschaffen, die auch in einer neuen politischen Ordnung nur schwer reversibel sein werden. So ist eine kulturelle Autonomie, vermittelt durch Medienlandschaft und Erziehungswesen, fest verankert. Die Koordinaten eines neuen politischen Systems werden in nicht unerheblichem Maß vom Verlauf des Krieges und dem Management der unmittelbaren Nachkriegszeit abhängen.

In Anbetracht der Tatsache, dass 60 Prozent der irakischen Bevölkerung von den Lebensmittelrationen der Zentralregierung abhängig sind, muss durch schnelle humanitäre Hilfe das Leiden der Zivilbevölkerung minimiert werden. Entscheidend ist, dass die neue Ordnung durch die Einbeziehung der Vereinten Nationen, die frühe Übergabe der Zivilverwaltung an irakische Beamte sowie die Repräsentation aller relevanten Gruppen in den Prozess der konstitutionellen Neuordnung legitimiert wird.

Der rasche Wiederaufbau der Infrastruktur des Landes wird die Neuverhandlung der irakischen Schuldenlast sowie der bestehenden Reparationsforderungen erfordern. In langfristiger Perspektive sollte die Schaffung verschiedener Machtzentren in einem dezentralen oder föderalen System durch die Verteilung der Einnahmen aus dem Ölexport nach einem konstitutionell garantierten Schlüssel Priorität haben. Dadurch würde sowohl die Beschränkung der Macht der Zentralregierung sichergestellt als auch die relative Autonomie der kurdischen Provinzen gewahrt werden. Die Verteilung der Einnahmen aus dem Öl-für-Lebensmittel-Programm nach einem festen System bietet hierfür einen wertvollen Präzedenzfall.

Letztlich wird jedoch die Etablierung einer stabilen repräsentativen Ordnung in Irak nur Erfolg haben, wenn sie in das regionale Umfeld eingebettet wird.