

Joachim Krause

Die Krise um den Irak und die internationale Ordnung

Kieler Analysen zur Sicherheitspolitik Nr. 4
Januar 2003



Joachim Krause

Die Krise um den Irak und die Internationale Ordnung.
Kieler Analysen zur Sicherheitspolitik Nr. 4. Kiel Januar 2003.

Impressum:

Herausgeber:
Direktor des Instituts für Sicherheitspolitik
an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel
Prof. Dr. Joachim Krause
Westring 400

24118 Kiel

ISUK.org

Die veröffentlichten Beiträge mit Verfasserangabe geben die Ansicht der betreffenden Autoren wieder, nicht notwendigerweise die des Herausgebers oder des Instituts für Sicherheitspolitik

© 2003 Institut für Sicherheitspolitik an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel (ISUK).

Problemstellung

Handeln die USA und Großbritannien im Falle des Iraks konsequent im Sinne einer internationalen Ordnung oder verfolgen sie egoistische und vor allem von Erdölinteressen getriebene Ziele?

Die derzeitige Debatte um die Irak-Krise ist in ihrem Kern eine Debatte über die internationale Ordnung, berufen sich doch sowohl die USA wie ihre Kritiker darauf, dass diese zu schützen sei (im einen Fall vor Saddam Hussein, im anderen Fall vor der Bush-Administration). Die folgende Kurzanalyse versucht dieser Frage nachzugehen, indem sie in einem ersten Teil darlegt, was „internationale Ordnung“ ist und was die Bush-Administration damit meint, wenn sie vorgibt, für die internationale Ordnung zu handeln. Im zweiten Teil wird die von der Bush-Administration angeführte internationale Ordnung der kollektiven Sicherheit dargestellt und daraufhin untersucht, ob die Politik der USA sowie die anderer Mächte gegenüber dem Irak konsequent im Sinne dieser Ordnung ist. Im dritten Teil wird die Frage aufgeworfen, ob nicht andere, egoistische Ziele die amerikanische Politik anleiten, wie Erdöl oder Weltherrschaft. Im abschließenden vierten Teil werden die Konsequenzen für die transatlantische Partnerschaft aufgezeigt und auch die Rolle Frankreichs und Deutschlands thematisiert, die sich derzeit als politische Herausforderer der US-Politik begreifen.

Ergebnis der Analyse

- Die Politik der USA im Sinne der internationalen Ordnung der Kollektiven Sicherheit ist außerordentlich konsequent, wenngleich sie dadurch kompliziert wird, dass die anderen Hauptverantwortlichen des Systems der Kollektiven Sicherheit weniger Konsequenz in ihrem Handeln erkennen lassen.
- Primäres Motiv der US-Politik ist es, einen Staat in die Schranken zu weisen, der die derzeitige internationale Ordnung wie kein anderer herausfordert und der aufgrund seiner inneren Regimestruktur und seines militärischen Potentials eine Bedrohung für die fragile Region des Mittleren Ostens wie für die Welt insgesamt darstellt. Für die Annahme, wonach die Politik der USA primär durch egoistische Energieinteressen geleitet seien, findet sich kein Anhaltspunkt. Hingegen liegt klar auf der Hand, dass vor allem die Haltungen Frankreichs und Russlands durch sehr eng definierte finanzielle Interessen an Erdölexploration im Irak bestimmt sind.
- Die deutsche Position zur Irak-Krise ist durch einen undifferenzierten Pazifismus und Amerikakritischen Populismus charakterisiert, der zu einer schweren Belastung des transatlantischen Zusammenhalts geführt hat.

Internationale Ordnung

In der deutschen Debatte über die Irak-Krise wird zwar gerne über die angeblich katastrophalen internationalen ordnungspolitischen Konsequenzen der US-Politik spekuliert, die wenigsten wissen aber, was denn eigentlich eine internationale Ordnung ist. In der Regel wird diese mit der Wahrung des Völkerrechts gleichgesetzt. Aber das Völkerrecht allein konstituiert noch keine internationale Ordnung. Mit internationaler Ordnung ist in der Regel ein sehr viel komplexerer Satz von Spielregeln und Verhaltensgrundsätzen gemeint, als sie das Völkerrecht hergibt – wenn man überhaupt von *dem Völkerrecht* sprechen kann. Die Geschichte der internationalen Beziehungen der vergangenen Jahrhunderte lässt erkennen, dass der internationale Friede nur dann dauerhaft gewahrt ist, wenn eine internationale Ordnung existiert. Laut Alexander *George* und Gordon *Craig* müssen drei Elemente gegeben sein, um von einer internationalen Ordnung sprechen zu können: (1) eine gemeinsame Übereinkunft zwischen den beteiligten Staaten über die Ziele und Perspektiven; (2) das Vorhandensein einer Systemstruktur, die der Herstellung der Ziele dient und (3) die Existenz und Wirksamkeit akzeptierter Verfahrensregeln (Normen, Usancen und Institutionen).¹ Eine im Großen und Ganzen funktionierende internationale Ordnung gab es im 19. Jahrhundert nach dem Wiener Kongress. Sie basierte auf dem Wunsch nach der Vermeidung von Krieg und Gewalt in den zwischenstaatlichen Beziehungen ebenso wie auf dem Prinzip der Gleichgewichts der Kräfte und auf dem sogenannten Europäischen Konzert – einer Abfolge diplomatischer Konferenzen des Krisenmanagements.² Diese Ordnung funktionierte etwa 100 Jahre mit relativ großem Erfolg, bis die Politiker mehr und mehr vergaßen, was die Grundlage dieser Ordnung war und sie unter dem Ansturm des Nationalismus zerfiel und der I. Weltkrieg möglich wurde.³

Die Zeit nach dem I. Weltkrieg war charakterisiert durch die Bemühungen, eine neue, demokratische Ordnung nach den Vorstellungen des damaligen US-Präsidenten Woodrow Wilson zu schaffen. Sie bestand aus dem System der Kollektiven Sicherheit und der Anerkennung demokratischer Prinzipien, wie den Menschenrechten, dem Selbstbestimmungsrecht der Völker und dem Gewaltverzicht in den zwischenstaatlichen Beziehungen und der Schaffung internationaler Organisationen. Dieser Versuch zur Schaffung einer internationalen Ordnung schlug fehl und damit wurden die Voraussetzungen dafür gelegt, dass der

1 Vgl. Gordon A. *Craig* und Alexander L. *George*: Zwischen Krieg und Frieden. Konfliktlösung in Geschichte und Gegenwart, München: Beck 1984 (original: Force and Statecraft. Diplomatic Problems of our Time, New York und Oxford 1983), S. 8.

2 Vgl. Gordon A. *Craig* und Alexander L. *George*: Zwischen Krieg und Frieden, a.a.O., S. 17-171; Heinz *Duchardt*: Gleichgewicht der Kräfte, Convenance, Europäisches Konzert, Darmstadt 1976, sowie Winfried *Baumgart*: Vom europäischen Konzert zum Völkerbund, Darmstadt 1975; siehe auch Henry *Kissinger*: Großmachtdiplomatie. Von der Staatskunst Castlereaghs und Metternichs, Düsseldorf und Wien 1962 (Original: A World Restored. Castlereagh, Metternich, and the Restoration of Peace 1812-1822, Boston 1957) sowie René *Albrecht-Carrié*: A Diplomatic History of Europe since the Congress of Vienna, New York u. a. 1958, Kapitel I – VII.

3 Die beste Analyse der Ursachen des Zusammenbruchs der alten internationalen Ordnung gibt immer noch Karl *Polanyi*, *The Great Transformation*, Boston 1957.

II. Weltkrieg von Hitler angezettelt werden konnte.⁴ Erst nach dem Zweiten Weltkrieg konnten wir in Westeuropa und in der westlichen Welt allgemein eine internationale Ordnung herstellen, die dafür sorgte, dass der Krieg unter den Staaten ausblieb und wir eine Phase der Freiheit und der wirtschaftlichen Prosperität genossen, wie wir Deutsche sie in der europäischen Geschichte noch nicht erlebt hatten.

Die *internationale Ordnung des 19. Jahrhunderts* war erfolgreich, weil die wichtigsten Mächte bereit waren, sich für die Aufrechterhaltung der Prinzipien dieser Ordnung einzusetzen, sich auch zurückzunehmen, wo es notwendig war, und dort, wo Handeln angesagt war, auch einzuschreiten – sei es diplomatisch oder mit militärischer Gewalt. Dies galt insbesondere dann, wenn eine lokale Situation aus dem Ruder zu geraten schien. Und derartige Situationen gab es damals zu genüge, etwa auf dem Balkan. Diese Ordnung bedurfte aber einiger Führungsmächte.

Die *Ordnung der Zwischenkriegszeit* konnte sich nie entfalten und zerbrach, weil die führenden Mächte der Zeit (USA, Großbritannien und Frankreich) nicht bereit waren, für diese Ordnung einzutreten und gegebenenfalls auch massive Maßnahmen wie Sanktionen oder Militärationen durchzuführen. Stattdessen wurde in den 30er Jahren in England und Frankreich darauf gesetzt, durch demonstrative Friedfertigkeit und Selbstabrüstung die Diktatoren in Deutschland und Italien zu besänftigen – mit der Folge, dass Hitler dies als Zeichen der westlichen Schwäche ansah und seine ursprünglich begrenzten Kriegsziele immer größer werden ließ. Der britische und der französische Pazifismus der 30er Jahre kam mit ähnlichen Argumenten daher wie der heutige deutsche Pazifismus. Die Historiker sind sich heute weitgehend einig, dass ohne diesen Pazifismus sowohl Großbritannien als auch Frankreich durch rechtzeitiges Eingreifen – etwa durch eine militärische Intervention – das Ausbrechen des II Weltkrieges hätten verhindern können.⁵

Die erfolgreiche Ordnung nach dem Zweiten Weltkrieg wurde nur deshalb möglich, weil sie von den USA gestiftet und – teilweise gegen den Widerstand europäischer Mächte – durchgesetzt wurde.⁶ Erst später wurde sie von den Europäern selber positiv angenommen und weiter entwickelt.⁷ Teil der Nachkriegsordnung wurde auch das System der Vereinten Nationen, in dessen Zentrum ein neues Sicherheitsmodell stand, das der Kollektiven Sicherheit. Es war eigentlich die Idee der Gründungsväter der Vereinten Nationen, dass die-

4 Edward H. Carr: *The Twenty Years Crisis, 1919-1939. An Introduction to the Study of International Relations*, London 1942; ders.: *International Relations between the Two World Wars, 1919-1939*, New York 1947; Gottfried Niedhart: *Internationale Beziehungen 1917-1947*, Paderborn 1989 (UTB) sowie René Albrecht-Carrié: *A Diplomatic History of Europe*, a.a.O., Kapitel XII und XIII.

5 Vgl. Basil Liddel Hart: *Geschichte des Zweiten Weltkriegs*, Wiesbaden (Fourier) o.J., S. 17-28 (original: *History of the Second World War*, London 1970).

6 Vgl. Ernst-Otto Czempel, *Das amerikanische Sicherheitssystem 1945-1949*, Berlin 1966; zur amerikanische Rolle bei der Hervorbringung der europäischen Integration vgl. Holger Schroeder: *Jean Monnet und die amerikanische Unterstützung für die europäische Integration 1950-1957*. Frankfurt a.M. 1994.

7 Vgl. Peter Weilemann: *Die Anfänge der Europäischen Atomgemeinschaft*. Baden Baden 1983; Hans von der Groben: *Aufbaujahre der Europäischen Gemeinschaften. Das Ringen um den Gemeinsamen Markt und die politische Union 1958-1966*. Baden-Baden 1982; Hanns Jürgen Küsters: *Die Gründungsgeschichte der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft 1955-1957*. Baden Baden 1982; William Diebold: *The Schuman Plan. A Study in Economic Cooperation 1950-1959*. New York 1959; Wilfried Loth: *Die Anfänge der europäischen Integration*. Bonn: Bouvier 1990.

ses System das dominierende der Nachkriegszeit werden sollte, wegen des Ost-West-Konflikts kam es jedoch nicht dazu. Erst seitdem der Ost-West-Konflikt vorüber ist, ist die Zahl derjenigen Staaten gewachsen, die das Sicherheitssystem der Vereinten Nationen als ein – wenn nicht das – zentrale(s) Element der heutigen internationalen Ordnung begreifen. Für die Deutschen hat das System der Kollektiven Sicherheit insofern einen hohen Stellenwert, als dass Grundgesetz in Art. 24 ausdrücklich die Mitwirkung der Bundesrepublik Deutschland an einem System der Kollektiven Sicherheit befürwortet.⁸

Die USA begründen ihre Politik und insbesondere die Notwendigkeit eines unter Umständen gewaltsam vorgetragenen Regimewandels im Irak mit der internationalen Ordnung der Kollektiven Sicherheit. Führende Vertreter der Bush-Administration argumentieren, dass im Fall des Iraks alle diplomatischen Mittel ausgeschöpft seien und es derzeit darum gehe, die Autorität der Vereinten Nationen und der Ordnung der Kollektiven Sicherheit zu bewahren. Dies könne nur dadurch erfolgen, dass die internationale Gemeinschaft Zähne gegenüber Saddam Hussein zeige, der, so wie Hitler und Mussolini in den 30er Jahren, die internationale Gemeinschaft herausfordere. „Wir wollen nicht“, so Condoleeza Rice, die Nationale Sicherheitsberaterin Präsident Bush, „dass die Vereinten Nationen der Völkerbund werden. Es gab seinerzeit gute Gründe den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen mit Zähnen auszustatten, um in der Lage zu sein, mit Tyrannen umgehen zu können.“⁹ Andernfalls bestehe die Gefahr der Auflösung der internationalen Ordnung, erst im Mittleren Osten und dann auf andere Teile der Welt ausstrahlend mit der Folge weitgehender Instabilität und von Kriegen. Kritiker stellen das entweder in Abrede bzw. behaupten, dass das alles nur ein Vorwand sei für egoistische Ziele der US-Politik wie Erdöl oder das Streben nach Weltherrschaft. Zuerst gilt es daher zu fragen, was beinhaltet diese Ordnung der Kollektiven Sicherheit und ist das Verhalten der Bush-Administration im Sinne dieser Ordnung konsequent?

Das System der Kollektiven Sicherheit und der Irak

Kollektive Sicherheit ist ein Konzept, welches als Idee schon viele Jahrhunderte alt ist, das aber erst im 20. Jahrhundert in Form des Völkerbundes und – nach dessen Scheitern – später in Form der Charter der Vereinten Nationen seinen Niederschlag fand. Das heute gültige globale System Kollektiver Sicherheit ist in der Charter der Vereinten Nationen niedergelegt. Es enthält mehrere grundlegende Elemente:¹⁰

⁸ Art. 24, Abs. 2 des Grundgesetzes lautet: „Der Bund kann sich zur Wahrung des Friedens einem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit einordnen; er wird hierbei in die Beschränkung seiner Hoheitsrechte einwilligen, die eine friedliche und dauerhafte Ordnung in Europa und zwischen den Völkern der Welt herbeiführen und sichern.“

⁹ So Condoleeza Rice in einem Fernsehinterview mit Fox News Sunday vom 15. September 2002 (<http://www.foxnews.com/story/0,2933,63031,00.html>).

¹⁰ Zu den grundlegenden Elementen des Konzepts der Kollektiven Sicherheit vgl. Inis *Claude*: *Swords into Plowshares. The Problem and Prospects of International Organizations*, New York 1970; Karl-Ulrich *Meyn*: *Das Konzept der kollektiven Sicherheit*, in: Klaus-Dieter *Schwarz* (Hrsg.): *Sicherheitspolitik. Analysen zur politischen und militärischen Sicher-*

- Das Prinzip des *Gewaltverzichts* in den zwischenstaatlichen Beziehungen (das heißt Staaten dürfen ihre Probleme untereinander nicht mit Gewalt lösen);
- Das damit zusammenhängende *Instrumentarium der Konfliktschlichtung und Vermittlung*;
- Die Etablierung des *Sicherheitsrats* als eines Organs, welches die primäre Verantwortung für die Sicherheit trägt;
- Ein *System der abgestuften Reaktion auf Staaten*, die als *Friedensstörer* vom Sicherheitsrat identifiziert worden sind. Dabei kann es sich um die einfache Ermahnung eines Staates handeln, aber auch Maßnahmen beinhalten, mit denen in die Souveränität eines Staates eingegriffen wird. Auch gehören ökonomische Sanktionen und militärische Strafmaßnahmen dazu; die entsprechenden Artikel sind im Kapitel 7 der Charter niedergelegt. Auch ein Bestrafungskrieg ist nicht ausgeschlossen, gilt aber als letzte Möglichkeit.
- Die *Möglichkeit der Selbsthilfe* für den Fall, dass das System der Kollektiven Sicherheit wegen mangelnder Einheitlichkeit nicht greift (Art. 51 der Charter).

Der Irak befindet sich seit 1991 unter einem Sonderregime des Sicherheitsrates unter Berufung auf Kapitel 7 der VN-Charter, in dem weitgehende Einschränkungen über seine Souveränität verfügt wurden. Ziel ist es, die Fähigkeiten des Iraks zu begrenzen, eine Bedrohung für die regionale Sicherheit darzustellen, gleichzeitig aber die Tür offen zu lassen für eine Reintegration des Iraks in die Staatengemeinschaft.¹¹ Die Zahl der relevanten Resolutionen ist auf über 40 angestiegen. Für die Verhängung dieses Regimes gab es drei Gründe:

- die diktatorisch-kriminelle Ordnung dieses Landes (im Irak herrscht seit 1978 eine kriminelle Großorganisation, die Takriti Familie, deren „Pate“ Saddam Hussein ist);
- die regionalen außenpolitischen Vormachtambitionen (der Irak hat zwei größere Kriege vom Zaune gebrochen mit mehr als 2 Millionen Toten);
- das Streben nach Massenvernichtungswaffen.

heit, 3. Aufl., Bad Honnef 1976, S. 111-129; Gottfried *Zieger*: Die Vereinten Nationen, Hannover 1976, S. 40-62; Karl Doehring: Stichwort „Kollektive Sicherheit“ in: Handbuch Vereinte Nationen, hrsg. von Rüdiger *Wolfrum* und Christiane *Philipp*, München 1991, S. 405-410; Sven Bernhard *Gareis* und Johannes *Varwick*: Die Vereinten Nationen. Aufgaben, Instrumente und Reformen, Opladen 2002, S. 65-105; siehe auch Detlev Christian *Dicke* und Hans-Werner *Rengeling*: Die Sicherung des Weltfriedens durch die Vereinten Nationen, Baden Baden 1975.

11 Vgl. Joachim *Krause*: Neuartiges internationales Regime mit Präzedenzwirkung? Die Kontrolle der irakischen Rüstung durch Vereinte Nationen und IAEO, in: Vereinte Nationen, Heft 2, 1992, S. 46-51; Thilo *Marauhn*: The Implementation of Disarmament and Arms Control Obligations Imposed upon Iraq by the Security Council, in: Zeitschrift für ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht, Jg. 52, 1992, Heft 2-4, S. 781-799.

Dieses Sonderregime ist so angelegt, dass es Stück für Stück gemildert wird, wenn erkennbar ist, dass sich der Irak eines Besseren besinnt, und dass es aufrechterhalten bleibt, wenn dieses nicht geschieht. Das 1991 und in den nachfolgenden Jahren vom Sicherheitsrat verhängte System beinhaltet im Kern ein Rüstungskontrollregime, durch das sichergestellt werden soll, dass der Irak seine Massenvernichtungswaffen und Raketenwaffen abrüstet und daran gehindert bleibt, die Produktion wieder aufzunehmen. Zudem gibt es ein Waffenembargo sowie ein Handelsembargo, Letzteres soll in dem Maße aufgehoben werden, wie das Rüstungskontrollregime umgesetzt wird. Dieses Kontrollregime wurde so mit dem Waffenstillstand verbunden, dass jeder materielle Bruch der dem Irak auferlegten Pflichten gleichzeitig den kriegführenden Parteien von 1991 das Recht einräumte, die Kriegshandlungen gegen den Irak wieder aufzunehmen. Dieses Regime enthielt Elemente von Belohnung und Bestrafung, es war ein Angebot an den Irak, sich zu bessern und seinen guten Willen zu demonstrieren. Es war explizit so angelegt, dass es Leiden der Zivilbevölkerung dadurch verhindern sollte, dass unter Verwaltung der Vereinten Nationen *Nahrungsmittel und Medikamente für Öl* angeschafft werden konnten. Die ursprüngliche Planung war, dass nach einem Jahr alle für Massenvernichtungswaffen relevanten Einrichtungen und Anlagen deklariert und zerstört werden würden, dass dann das Handelsembargo aufgehoben wird und der Irak ein dauerhaftes Rüstungskontrollregime akzeptiert, welches weniger einschneidend wäre als das Anfangsregime.¹² Dieses Regime baute auf der Vorstellung auf, dass es Anreize für den Irak gibt, mit den Vereinten Nationen zusammenzuarbeiten und dass sich der Irak nach der Niederlage vom Frühjahr 1991 eines Besseren besinnt.

Dieses kombinierte Regime hatte die Unterstützung des gesamten Sicherheitsrates und der internationalen Gemeinschaft. Der Irak hat das darin liegende Angebot nie genutzt, sondern von Anfang an darauf hingearbeitet, das kombinierte Kontrollregime zu unterlaufen und es schließlich abzuschütteln. Daraus wurde auch kein Hehl gemacht, im Gegenteil, Saddam Hussein versuchte damit, sich zum Helden des arabischen Widerstandes gegen die Übermacht USA aufzubauen.

Diese Probleme wurden offenkundig bei der Umsetzung des Regimes zur Vernichtung und Kontrolle von Massenvernichtungswaffen. Während ursprünglich davon ausgegangen worden war, dass bei Kooperation der irakischen Seite innerhalb eines Jahres alle entsprechenden Waffen und Herstellungseinrichtungen gemeldet und zerstört sein würden, zog sich dieser Prozess unendlich in die Länge, weil die irakischen Behörden durch Täuschen, Lügen und physische Behinderung der Inspektoren den Abschluss der Arbeiten behinderten. Dabei hatte der Sicherheitsrat einen Anreiz zur Kooperation eingebaut: sobald UNSCOM und IAEO den Abschluss der Bestandsaufnahmen und der Zerstörungsarbeit meldeten, sollten die Handelssanktionen weitgehend aufgehoben werden. Doch es kam anders: Zum einen weil der Irak unendlich mehr an Forschungs-, Entwicklungs- und Herstellungs-

12 Zur Darstellung des Langzeitregimes vgl. Joachim Krause: Strukturwandel der Nichtverbreitungspolitik. Die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und die weltpolitische Transformation, München 1998, S. 186 ff.

programmen bei biologischen und nuklearen Waffen betrieben hatte als vermutet, und zum zweiten, weil die irakischen Behörden alles taten, um dies zu verbergen und die Arbeit der Inspektoren zu behindern.

Die Arbeit der Kontrolleure konnte trotz allem Ergebnisse bringen, weil der Sicherheitsrat für den entsprechenden politischen und militärischen Druck sorgte. Die Iraker versuchten zu tricksen und zu lügen wo immer sie konnten, bis die Inspektoren ihnen das Gegenteil ihrer Beteuerungen nachweisen konnte. Aber dennoch tat die Sonderkommission großartige Arbeit, nur dauerte jetzt alles länger, nicht ein Jahr, sondern selbst nach sieben Jahren war die Arbeit noch nicht abgeschlossen.¹³ In diesen Jahren kam es zu regelrechten Suchmissionen von UNSCOM und IAEA, bei denen Erstaunliches zutage kam:

- Irak hatte – obwohl als Mitgliedstaat des Nuklearen Nichtverbreitungsvertrags dazu nicht berechtigt – ein volles Kernwaffenprogramm.
- Irak hatte ein volles Programm zur Herstellung biologischer Waffen aufgebaut.
- Irak hatte ein Raketenprogramm, welches auf die Verbesserung der Treffgenauigkeit und die Erhöhung der Reichweiten ehemals sowjetischer Scud-Raketen zielte; dabei wurde auch bevorzugt auf deutsche dual-use-Technologie zurückgegriffen. Dabei wurden Reichweiten angestrebt, die die Abdeckung von Zielen in Europa ermöglicht hätten.
- Das Chemiewaffenprogramm der Iraker war größer und technisch verfeinerter als von den westlichen Nachrichtendiensten angenommen.

Selbst nachdem es der Sonderkommission gelungen war, den Irakern weitgehend auf die Schliche zu kommen und das Nuklearwaffenprogramm, das Chemiewaffenprogramm und große Teile des Biowaffenprogramms zu zerstören, änderte der Irak seine Strategie des Täuschen und Hinhaltens nicht. Die Strategie des Iraks unter Saddam Hussein war klar: das vom Sicherheitsrat verhängte Regime wurde bekämpft und unterminiert wo immer es ging, damit der große Führer der arabischen irakischen Nation sich als Besieger der Großmächte hervortun kann. Die mit der Aufrechterhaltung der Sanktionen (d.i. hauptsächlich ein Erdölembargo) verbundenen wirtschaftlichen Konsequenzen wurden dabei nicht nur hingenommen sondern sogar noch bewusst verschärft: Irak ignorierte jahrelang das Programm *Nahrungsmittel für Öl*, und selbst als die Regierung 1996 sich an diesem Programm beteiligte, ließ sie den ihr zur Verfügung stehenden Spielraum unausgeschöpft. In der Folge kam es zur Verarmung weiter Schichten der irakischen Bevölkerung sowie zu Hunger und Unterernährung für Millionen Iraker. Dabei sind nach Angaben internationaler nicht-staatlicher Organisationen Hunderttausende von Irakern gestorben. Das politisch Wichtigste für das irakische Regime war dabei, dass das Elend dieser Menschen in zynischer Weise

¹³ Zur Arbeit der Kommission und den vielfältigen Behinderungen vgl. Tim Trevan, *Saddams's Secrets. The Hunt for Iraq's Hidden Weapons*, London 1999.

dafür missbraucht werden konnte, um über westliche Medien den angeblich menschenunwürdigen Charakter der Sanktionen der Vereinten Nationen zu beweisen.

Den größten Erfolg bei der Abweisung des Rüstungskontrollregimes gelang Saddam Hussein aber 1996 und 1997, als er mit Frankreich, Russland und China drei ständige Mitglieder des Sicherheitsrates aus der bis dahin relativ einheitlichen Front herausbrechen konnte. Dies gelang durch außerordentlich profitable Angebote der Kooperation bei der Erdölexploration.

Irak ist das Land mit den zweitgrößten nachgewiesenen Erdölreserven der Welt, ungefähr 112 Milliarden Barrel (Saudi Arabien 220 Milliarden Barrel). Der Großteil dieses Reichtums ist noch unerschlossen oder die bestehenden Fördereinrichtungen sind veraltet und teilweise unbrauchbar. Ab 1992 bot der Irak französischen, russischen und chinesischen Erdölkonzernen an, mit diesen bei der Exploration großer Ölfelder zu kooperieren. Mit Kooperation ist gemeint, dass diese Firmen die Mittel und das Know-How aufbringen, um die Felder zu erschließen und die Förderung zu beginnen. Der Erlös wird dann nach einem bestimmten Modus geteilt. Wenn man sich vor Augen hält, dass die Förderung eines Barrels Erdöl im Irak relativ preiswert ist und bei einem Dollar liegt und wenn man in Betracht zieht, dass der Barrel des zumeist sehr hochwertigen irakischen Erdöls¹⁴ an den internationalen Märkten 20 bis 25 Dollar einbringt, dann ahnt man, welche Verdienstmöglichkeiten hier bestehen.

Die Franzosen waren erst sehr zurückhaltend, unter Präsident Mitterrand gab es nur begrenzte Kooperationsmöglichkeiten. Erst als mit Jacques Chirac 1995 derjenige Mann Präsident wurde, der schon als Ministerpräsident in der Mitte der 70er Jahre für enge Beziehungen mit Irak eingetreten war,¹⁵ änderte sich die Lage. 1997 schlossen die französischen Konzerne Elf und Total (die inzwischen mit Fina zusammengelegt worden sind) mit dem irakischen Ölministerium einen Kontrakt (Production Sharing Contract – PSC) über die Exploration der Ölfelder *Majnoun* und *Nahr Umr* im Süden des Landes. Das hört sich auf den ersten Blick nicht besonders bedeutungsvoll an; wenn man aber bedenkt, dass allein das Ölfeld Majnoon mehr Erdöl enthält als die gesamte Nordsee, dann wird klar, welche Größenordnung hier erreicht worden ist. Über den Wert dieser Vereinbarung wurden unterschiedliche, meist völlig untertriebene Zahlen genannt.¹⁶ Diese Zahlen geben bestenfalls nur die Beträge an, die die betreffenden Firmen investieren sollen, sie sagen nichts über die erwartbaren Erträgen am internationalen Erdölmarkt aus, die – wie oben festgestellt – un-

14 Nach Angaben des amerikanischen Energieministeriums hat der Irak 112 Milliarden Barrel nachgewiesene Erdölreserven, diese Höhe der Reserven könnte unter Umständen auf 251 Milliarden Barrel steigen; die Qualität des Erdöls ist unterschiedlich, Irak hat aber große Vorräte hochwertigen Öls; vgl. United States Energy Information Administration: Iraq, December 1999 (www.eia.doe.gov/emeu/cabs/iraqfull.html).

15 Sein Spitzname war damals „Monsieur Irak“, der unter seiner Verantwortung an den Irak gelieferte Forschungsreaktor – Osirac – hieß in Frankreich „O’Chirac“.

16 Für die Vereinbarung über das Majnoon Feld wurde von Elf Aquitaine und Total eine Summe von 3-4 Milliarden Dollar genannt, dies entspricht etwa der Höhe der Investitionen, die diese Firmen leisten werden; der Ertrag liegt dann bei etwa 72 Mrd. €; vgl. United States Energy Administration, Iraq, a.a.O.

gefähr das 20-fache der Investitionssummen betragen können, in manchen Fällen sogar das 30- bis 40-fache.

In der anliegenden Übersicht sind die wichtigsten Vereinbarungen festgehalten einschließlich der Schätzung internationaler Erdölexperten über die voraussichtlichen Gewinne der betreffenden Firmen. Im Ergebnis bleiben fast 100 Milliarden Euro Gewinnerwartung für *ElfFinaTotal* übrig.¹⁷ Bezogen auf die jährliche Fördermenge von TotalFinaElf, die derzeit bei 2 Millionen Barrel pro Tag liegt, würde die Umsetzung der mit dem Irak getroffenen Vereinbarung den Umsatz dieser Firma im sogenannten „upstream“-Bereich um mehr als 60% erhöhen, die entsprechende Gewinnmarge um einen noch größeren Teil. Geschäfte mit vergleichbarem Volumen machten die russischen Erdölkonzerne Lukoil und Zarubeschneft, die in die Exploration des westlichen *Qurna* Feldes einstiegen. Das Volumen des erwartbaren Reingewinns dürfte hier nach Kalkulationen von Energiefachleuten zwischen 60 und 70 Mrd. € liegen. Im Jahre 2001 soll der russische Konzern Zarubeschneft unbestätigten Berichten zufolge ein weiteres Großgeschäft mit einem erwarteten Volumen von 90 Milliarden € abgeschlossen haben.¹⁸ Der chinesische Staatskonzern für Erdöl bekam ein kleineres Erdölfeld zugesprochen. Die Verträge galten allerdings alle unter dem Vorbehalt des Endes der Sanktionenregimes – und dieses konnte nur beendet werden, wenn das Rüstungskontrollregime abgeschlossen war.

Die wichtigsten Ölvereinbarungen zwischen dem Irak und Ölfirmen aus Russland, Frankreich und China im Vergleich:

Ölfeld	ausbeutbare Reserven	Firma	voraussichtl. Firmengewinn	Vertrag
Majnoon	9 Mrd. Barrel	Elf Aquitaine (F)	72 - 80 Mrd. €	1997
West Qurna	7,5 Mrd. Barrel	Lukoil, Zarubeshneft (RUS)	60 – 70 Mrd. €	1997
Nahr Umr	3,5 Mrd. Barrel	Total SA (F)	24 – 28 Mrd. €	1997
Ahdab	0,7 Mrd. Barrel	China National Petroleum Company (CHI)	5 - 6 Mrd. €	1997

(Angaben nach Petroconsultants, SA, Genf; www.chss.montclair.edu/english/furr/pol/wsjoil.html)

17 Zu diesen Zahlen kommt man wie folgt: Wenn die Kapazität der Felder ungefähr bekannt sind sowie die erwartbaren Fördermengen pro Tag bzw. pro Jahr lassen sich bei 23 bis 25 Jahren Laufzeit die absehbaren Fördermengen bestimmen (oft bestenfalls nur die Hälfte dessen, was das Ölfeld an Reserven hat). Geht man von einem Preis zwischen 20 und 25 Dollar pro Barrel und Förderkosten von 1 Dollar pro Barrel aus, so kann man den erwartbaren Gewinn für die gesamte Laufzeit errechnen. Angenommen dieser wird im Verhältnis 60:40 zugunsten des Iraks aufgeteilt (was zumindest der Fall bei den französischen Firmen ist), so kommt man auf die in der Tabelle genannten Zahlen. Angaben laut United States Energy Administration, Iraq, a.a.O., sowie Dow Jones & Company, Petroconsultants, SA Genf sowie Gulf-Confidential Online – www.gulfstatesnews.com).

18 Vgl. „Scramble to Carve up Iraqi Oil Reserves Lies Behind US Diplomacy“, in: The Observer (London) vom 6. 10. 2002.

Amerikanische, britische und auch deutsche Konzerne wurden von ihren Regierungen ausdrücklich angewiesen, sich auf derartige Verhandlungen nicht einzulassen. Paris, Moskau und Beijing ließen sich darauf ein, und – wie ein Wunder – die Unterstützung dieser drei Regierungen im Sicherheitsrat für die Tätigkeiten der UN-Sonderkommission nahm ab 1996 deutlich ab – und dies zu einem Zeitpunkt, wo sich die Sonderkommission in dem äußerst schwierigen Prozess der Klärung der Dimensionen des Biologischen Waffenprogramms der Iraker befand.¹⁹ Für diese Sorgen interessierten sich dann nur noch Washington und London, aus Frankreich, Russland und China war zu vernehmen, dass doch die wesentlichen Aufgaben erledigt seien und nun zum Alltag – der Aufhebung der Sanktionen – übergegangen werden könne.²⁰ Die irakische Regierung glaubte die Einheit des Sicherheitsrates gesprengt zu haben und ging – ihre Möglichkeiten weit überschätzend – in dieser Phase aufs Ganze: Sie wies die Inspektoren Ende 1998 aus dem Lande. Großbritannien und die USA reagierten mit einer begrenzten Bombardierungskampagne von drei Tagen, die dann angesichts der eher ablehnenden Reaktionen weltweit eingestellt wurden (Operation Desert Fox).

Wenn man die Frage stellt, wer eigentlich am konsequentesten an denjenigen Maßnahmen festgehalten hat, die unter dem System der kollektiven Sicherheit vereinbart worden waren, so ist die Antwort klar: es waren die USA und Großbritannien. Frankreich, Russland und China haben sich mit großzügigen und profitablen Offerten aus dem internationalen Ordnungsregime rauskaufen lassen und damit die ehemals einheitliche Front des Sicherheitsrates aufgeweicht. Ihnen waren Geld und Profit wichtiger als die Aufrechterhaltung und Erzwingung eines Regimes unter dem System der kollektiven Sicherheit.

Die Reaktionen der USA sind bekannt und stehen heute im Kreuzfeuer der internationalen Kritik: im Sommer 1998 kam der amerikanische Kongress nach langen Anhörungen zum Ergebnis, dass angesichts dieser Lage eine Fortsetzung des alten Kontrollregimes keinen Sinn mehr mache. Dieses könne nur Wirkung haben, wenn der Irak gewillt sei, die darin enthaltenen Chancen zu nutzen. Da das Regime Saddam Husseins sich darauf versteift habe, das Kontrollsystem zu umgehen und die Autorität der Vereinten Nationen lächerlich zu machen, könne eigentlich nur noch der Regimewechsel in Bagdad einen Ausweg darstellen. Um diese Politik für jede Administration verbindlich zu machen, wurde im September 1998 sogar ein entsprechendes Gesetz verabschiedet – einstimmig im Senat und mit überwältigender Mehrheit im Haus.²¹

Während die Clinton-Administration mit diesem Gesetz im Rücken im Sicherheitsrat versuchte, eine Revision des Rüstungskontrollregimes zu erarbeiten – was auch gelang, aber

19 Vgl. „US Losing Support in ‚Containing‘ Iraq and Iran“, in: Los Angeles Times, 26. 10. 1997.

20 Die irakische Führung machte wiederholt deutlich, dass sie die Gewährung dieser Konzessionen als Gegenleistung zu entsprechendem Wohlverhalten im Sicherheitsrat ansieht; dies fand etwa im Dezember 1999 gegenüber Frankreich statt und neuerdings auch gegenüber Russland; vgl. FRE/RL: Iraq-Report, Vol. 2, Nr. 45, 10. Dezember 1999 sowie „Iraq Opens a War of Words against its French Friends“, New York Times, 6. 12. 1999; siehe auch „Lukoil Takes its Oil Case to Iraq“, in: The Moscow Times, 15.1. 2003.

21 Iraq Liberation Act (Public Law 105-338) vom 31. Oktober 1998.

dieses Regime wurde im Jahr 2000 vom Irak abgelehnt, ohne dass sich irgendjemand daran zu stören schien – nahm die Bush-Administration sich des Themas in einer für Europäer ungewohnten Art an. Ohne sich mit den europäischen Freunden abzusprechen, ließen Vizepräsident Cheney und Verteidigungsminister Rumsfeld verlauten, dass nunmehr der Regimewechsel im Irak anzupeilen sei, den die USA unter Umständen auch im Alleingang und unter Anwendung von Gewalt machen würde. Die Aufregung in Europa war groß und auch die Furcht, dass die neue Administration unerfahren wie sie war, schwerwiegende Fehler machte. Es bedurfte erst der kombinierten Intervention von Tony Blair und des US Außenministers Colin Powell, bis der Präsident davon überzeugt werden konnte, dass ein solch einseitiges Vorgehen – so berechtigt es von der Sache her sein mochte – den USA nur schaden konnte. Die Folge war, dass Präsident Bush die Angelegenheit am 12. September 2002 in die Vereinten Nationen brachte und nunmehr mit einseitigen US Maßnahmen nur für den Fall drohte, dass der Sicherheitsrat sich weiterhin so lau gegenüber allen Verletzungen relevanter Sanktionen im Falle des Iraks gäbe wie bisher.²² Im Ergebnis kam die Resolution 1441 vom 8. 11. 2002 heraus, die dem Irak eine letzte Chance einräumte sich kooperativ zu zeigen, die andererseits aber die Auffassung der US-Administration unterstrich, dass es Mitgliedern der Staatengemeinschaft erlaubt sei, im Falle weiterer nachweisbarer Abwesenheit irakischer Kooperation mit militärischen Mitteln gegen den Irak vorzugehen.

Die siebenwöchigen Verhandlungen im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen über den Wortlaut dieser Resolution wurden aber zu einer Publicity Show für Jacques Chirac. Es schien als ob sich der „gallische Hahn“ dem „Neuen Rom“ und seinen Kohorten geistloser Militärs entschlossen entgegen warf, um eine militärische Maßnahme gegen den Irak und gegen die Zerstörung des Völkerrechts zu verhindern. Paris tat das in Gewissheit des breiten Beifalls, den es in Europa (besonders in Deutschland) und weltweit finden wird. Wenn man bedenkt, dass die Arbeit der Sonderkommission schon längst hätte abgeschlossen und die heutige Krise vermieden werden können, hätte Frankreich sich nicht aus der Solidarität des Sicherheitsrates herauskaufen lassen, dann gehört dieser Publicity-Erfolg eigentlich zu den größten Absurditäten unserer Gegenwart. Wie als gute Bestätigung der französischen Politik klang denn auch das deutsche Lob für das tapfere Durchhalten Frankreichs und die zunehmenden Rufe deutscher Politiker nach einer Stärkung der deutsch-französischen Achse um die Übermacht der USA zu balancieren.

Aber ist das amerikanische Drängen konsequent? Das Verhalten des Iraks lässt eigentlich keine andere Wahl als jetzt mit militärischen Mitteln zu drohen. Wie oben bereits gesagt, dass System der Kollektiven Sicherheit ist ausdrücklich nicht als pazifistisches System konzipiert worden, sondern entstand aus der Idee heraus, die Anti-Hitler-Koalition fortzusetzen. Politisches und auch militärisches Vorgehen gegen Friedensstörer wurde nie ausge-

22 Für die Rede des amerikanischen Präsidenten George Bush vor der Vollversammlung der Vereinten Nationen am 12. September 2002 vgl. <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/09/20020912-1.html>.

geschlossen, im Gegenteil, dieses ist konstitutiv für das System. Die heutige pazifistische Bewegung versucht im Nachhinein dieses System so umzudefinieren, dass militärische Mittel zur Erzwingung des Friedens nicht statthaft seien. Kollektive Sicherheit soll sich nur auf diplomatische Mittel beschränken dürfen. Auch die Würzburger Erklärung der katholischen Bischöfe vom 20. Januar 2003 geht in diese Richtung. In ihr wird zwar das Bemühen der Vereinten Nationen unterstützt, Druck auf den Irak auszuüben, um die Produktion chemischer, biologischer und atomarer Waffen zu verhindern; aber militärische Mitteln sollen dabei ausgeschlossen bleiben, weil man ansonsten in eine „Eskalationslogik“ gelange.²³ Die Bischöfe verraten leider nicht, wie man auf den Irak glaubhaften Druck ausüben soll, wenn man dem wirksamsten Druckmittel von vornherein abschwört. Folgt man den deutschen Bischöfen so wäre man wieder da, wo der Völkerbund in den 30er Jahren gescheitert war: Auf die Reduzierung von Diplomatie auf leere Drohungen und Ermahnungen, auf die Diktatoren hohnlachend mit weiteren Völkerrechtsverstößen und Invasionen reagieren.

Aber können die USA alleine über eine Intervention entscheiden? Im Prinzip „Nein“, denn zum System der Kollektiven Sicherheit gehört, dass der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen solche Entscheidungen als Kollektivorgan fällt. Hier ist die große Schwachstelle des Systems der Kollektiven Sicherheit, die schon anhand anderer Krisen (Bosnien-Herzegowina, Kosovo, Ruanda) in den 90er Jahren deutlich geworden ist: Sobald nur eines der Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates sein Veto einlegt, können die unter Kapitel 7 notwendig werdenden Sanktionen oder gar militärischen Maßnahmen gegen einen zuvor als Friedensstörer identifizierten Akteur nicht wirksam werden und das System der Kollektiven Sicherheit wird zum zahnlosen Akteur. Das militärische Eingreifen der NATO in Bosnien-Herzegowina und noch stärker im Kosovo erfolgte vor diesem Hintergrund. Wenn die NATO dennoch einschritt, so tat sie es unter Verweis darauf, dass weil der Sicherheitsrat wegen der Abstimmungsprozeduren seinen Aufgaben nicht gerecht werden könne, eine Gruppe von demokratischen Staaten legitimiert sei, diese Aufgabe zu Ende zu führen. Dies war die Begründung für das Einschreiten gegen Jugoslawien im Kosovo-Konflikt²⁴ und dürfte letztlich auch im Fall des Iraks zutreffen. Hier hätten die USA sogar noch eine stärkere rechtliche Position, denn Resolution 1441 gibt den Irakern noch eine letzte Chance zur Kooperation, aber sie droht auch ernsthafte Maßnahmen an und sie interpretiert vor allem die früheren Resolutionen, insbesondere SR 687 vom April 1991 in einer Weise, dass die USA daraus die Legitimation für eine Militäraktion zur Wiederherstellung der Autorität der Vereinten Nationen ziehen kann. In dieser Beurteilung der rechtlichen

23 Erklärung der Deutschen Bischofskonferenz zum Irak-Konflikt. „Entwicklung des Irak-Konflikts. Ein Präventivkrieg wäre sittlich unerlaubt.“ Pressemitteilung der Deutschen Bischofskonferenz vom 20. Januar 2003 (<http://dbk.de/presse/pm2003/pm2003012003.html>).

24 Vgl. Joachim Krause: Der Kosovo-Krieg. Ein Schlüsselereignis westlicher Sicherheitspolitik, in: Jahrbuch Internationale Politik 1999/2000, hrsg. von Wolfgang Wagner, Marion Gräfin Dönhoff, Karl Kaiser, Werner Link, Hanns W. Maull und Hans-Peter Schwarz, München 2001, S. 125-136 (S. 129 f.).

Lage sind sich die meisten Regierungen und Rechtsexperten heute einig.²⁵ Allerdings sehen die meisten die Notwendigkeit einer erneuten Resolution vor einer Invasion aus politischen Erwägungen heraus.

Im Großen und Ganzen ist also die Argumentation der US-Administration schlüssig. Es gilt das System der Kollektiven Sicherheit gegen einen Staat zu schützen, der dieses nicht nur herausgefordert hat, sondern der es ganz bewusst darauf angelegt, dieses System zu unterlaufen und lächerlich zu machen, um daraus Spielräume zu gewinnen, für die erneute Herstellung von Massenvernichtungswaffen und Raketen sowie die Aufrüstung im konventionellen Bereich, um dadurch die Region zu destabilisieren. Die Argumentation derjenigen, die behaupten, dass Kollektive Sicherheit per Definition die bestrafende Anwendung von Gewalt gegen Friedenstörer oder den Regimewechsel ausschliesse, findet keine Bestätigung in der Charter der Vereinten Nationen noch in der Herkunftsgeschichte des Systems.

Aber, so wird gefragt, schafft denn ein solches Vorgehen nicht einen gefährlichen Präzedenzfall? Andere Staaten könnten doch auch geneigt sein – etwa Indien gegen Pakistan – gegen Nachbarstaaten vorzugehen, nur weil diese angeblich Massenvernichtungswaffen herstellen. Dieses in der Presse, Wissenschaft auch in der deutschen und französischen Politik immer wieder zu vernehmende Argument ist nicht besonders schlüssig, denn es geht nicht um den Besitz oder die Verfügung über Massenvernichtungswaffen allein, es geht um die innere Verfassung des Iraks ebenso wie um dessen regionale Vormachtambitionen und dessen Herausforderung der internationalen Ordnung. Das Präzedenzfallargument lässt völlig außen vor, dass den militärischen Drohungen 12 fruchtlose Jahre diplomatischer Bemühungen vorausgegangen sind. Die heutige Androhung von Gewalt erfolgt nach Durchlaufen einer unendlichen Zahl von Stufen der diplomatischen Einwirkung auf den Irak und sie erfolgt gegen einen Staat, der seit 1991 unter einem Sonderregime nach Kapitel 7 der Vereinten Nationen steht. Es gibt in der heutigen Zeit neben Irak keinen Staat, auf den diese Kriterien zutreffen, nicht einmal Nordkorea. Auf diesen Umstand ist

25 Anders Professor Christian Tomuschat von der Berliner Humboldt Universität, der in einem Spiegel Interview die Meinung vertrat, dass aus der Resolution 1441 kein derartiges Recht abzuleiten sei. Die Bekräftigung früherer Resolutionen, die militärisches Vorgehen beinhalteten, wären nur auf die Befreiung Kuwaits zugeschnitten, ansonsten könne der Irak nicht für alle Zeiten zur Rechtlosigkeit verurteilt werden. Somit gelte das generelle Gewaltverbot als Obernorm des Völkerrechts auch für die USA, eine Invasion würde einen Grundpfeiler der internationalen Völkerrechtsordnung einreißen („Das Ende der Weltordnung“, Interview mit Professor Christian Tomuschat, in: Der Spiegel Nr. 4, vom 21. 1. 2003, S. 24). Was Professor Tomuschat dabei übersieht ist, dass die Waffenstillstandsresolution 687 vom 3. 4. 1991 mit Blick auf die allgemeine Gefahr; die der Irak für den regionalen Frieden darstellt den Waffenstillstand von der Erfüllung einer Reihe von Verpflichtungen seitens des Iraks abhängig macht, zu denen die Bestimmungen des Regimes für Massenvernichtungswaffen und Raketen ebenso gehören wie andere, wie die Entschädigung der Opfer oder die Rückkehr gefangen genommener Bürger Kuwaits. Was ist das anderes als eine Ermächtigung zu einer militärischen Aktion? Man kann dabei auch nicht argumentieren, dass diese Bestimmungen schon so lange zurückliegen, dass sie nicht mehr Gültigkeit hätten. Es gibt keine Ablauffrist für Resolutionen des Sicherheitsrates, auch hier gilt die Regel *rebus sic stantibus*, d.h. solange sich die Umstände nicht ändern, verfällt auch nicht die Gültigkeit der Resolution. Und die Umstände haben sich seither nicht geändert! Auch verwundert die Absolutsetzung des Gewaltverbots – tatsächlich meint er den Gewaltverzicht – in der Charter der Vereinten Nationen. Diese ist ja nur Teil des gesamten Systems der Kollektiven Sicherheit und kann doch nicht so ausgelegt werden, dass das gesamte System der Kollektiven Sicherheit damit weitgehend zum Scheitern verurteilt wird. Für das Funktionieren des Systems der Kollektiven Sicherheit bedarf es der Bereitschaft der führenden Mächte, gegebenenfalls auch mit militärischen Mitteln die Autorität der Vereinten Nationen herzustellen. Dieses denn als Bruch des Gewaltverbots hinzustellen kann doch kaum logisch sein.

auch immer wieder sowohl von der US-Regierung wie von der britischen Regierung hingewiesen worden. Bislang haben sich die USA nur dann für internationale Interventionen – auch ohne konkretes Mandat des Sicherheitsrats – ausgesprochen, wenn der VN-Sicherheitsrat die Handlungen des betreffenden Landes zuvor zumindest als Bedrohung des internationalen Friedens unter Kapitel 7 der VN-Charter qualifiziert hatte (Bosnien-Herzegowina und Kosovo).

Es ist hingegen zu befürchten, dass sollte sich die deutsche Haltung durchsetzen, wonach jegliche Militäraktion gegen den Irak unterlassen wird, ein Präzedenzfall mit unübersehbaren Folgen geschaffen wird, der das gesamte System der kollektiven Sicherheit zerstören dürfte. Die Rot-Grüne Koalition ist wieder zu ihren pazifistischen (und im übrigen auch zu ihren anti-amerikanischen) Grundlagen zurückgekehrt und dadurch ist eine politische Konstellation entstanden, die derjenigen der 30er Jahre ähnlich ist, als in Großbritannien ein ähnliche pazifistische Grundeinstellung den Blick für die politischen Realitäten auf dem Kontinent verstellte. Damals wie heute ist die Gefahr groß, dass dieser Pazifismus – vor allem da er so sehr mit Anti-Amerikanismus einhergeht – rücksichtslosen und außenpolitisch ambitionierten Diktatoren wie Saddam zeigt, dass es sich lohnt, das Ordnungsregime der Kollektiven Sicherheit auszuhebeln und lächerlich zu machen. Mit ihrer derzeitigen Politik, die im Grunde darauf hinausläuft den gewaltsamen Regimewechsel im Irak unter allen Umständen zu verhindern, gefährdet die Bundesregierung somit die internationale Ordnung der Kollektiven Sicherheit mehr als dass sie zu ihrer Förderung beiträgt – wozu sie eigentlich unter Art 24 des Grundgesetzes verpflichtet wäre.

Ein weiterer gefährlicher Präzedenzfall würde auch dadurch gesetzt werden, dass das Prinzip der Unverletzlichkeit der Souveränität so hoch bewertet wird, dass es offenbar allen anderen Ordnungsprinzipien übergeordnet scheint. Es ist richtig, dass die Charter der Vereinten Nationen der Wahrung der staatlichen Souveränität einen zentralen Stellenwert einräumt, aber dieser wird durch Kapitel 7 der Charter und natürlich auch durch die anderen Rechtsinstitutionen und Werte eingeschränkt, die in der VN-Charter berücksichtigt sind. Es ist laut Kapitel 7 der Charter möglich, in die Souveränität von Staaten einzugreifen, wenn diese als Friedensstörer vom Sicherheitsrat identifiziert worden sind. Auf nichts anderes berufen sich auch die USA. Die gerade in der deutschen Publizistik und Politik festzustellende Überhöhung der Souveränität verwundert etwas, haben wir nicht gerade als Europäer während der vergangenen 50 Jahre gelernt, dass es besser ist, Souveränität weniger in den Mittelpunkt zu stellen? Zudem muss man die negativen Konsequenzen einer Absolutsetzung von Souveränität als dem zentralen Ordnungsprinzip der Staatenwelt in Betracht ziehen. Das Konzept der Souveränität und deren prinzipieller Unverletzlichkeit ist ursprünglich Teil des Westfälischen Friedens gewesen. Die Folgen waren für Deutschland fatal: zwei Jahrhunderte der ökonomischen und politischen Rückständigkeit und viele Nischen für politischen Despotismus. Heute ist die Welt mit 200 Staaten ähnlich vielfältig wie Deutschland nach dem Westfälischen Frieden und die Gefahr ist groß, dass mit der doktrinären Interpretation von Souveränität nicht nur Regime wie dasjenige Saddam Husseins

und seiner Familie sicher sein können, alle Verbrechen dieser Welt zu begehen, ohne dafür je zur Rechenschaft gezogen zu werden. Es steht zu befürchten, dass sich auch anderswo organisierte Kriminalität einzelner Länder bemächtigt und dann unter dem Schutz der Souveränität schalten und walten kann wie sie will. Sollten die USA ihnen drohen, können sie sich sogar auf den Papst berufen, denn wer Saddam Hussein vor dem Krieg bewahrt, auf den könnten sich auch andere kriminelle Organisationen berufen. Und die Gefahr der Durchsetzung staatlicher Strukturen durch organisierte Kriminalität ist heute bei einem Großteil gerade der jungen Staaten der sogenannten Dritten Welt sehr groß. Soll man diesen Prozess dadurch fördern, dass man Souveränität und Gewaltverzicht so extrem definiert, dass alle Kräfte gelähmt werden, die diese Ordnung noch aufrechterhalten? Die relativ erfolgreiche Ordnung des 19. Jahrhunderts hielt natürlich auch am Konzept der Staatensouveränität fest, nur war es allen klar, dass wenn es zur Abwehr einer destabilisierenden Gefahr notwendig war, dann mussten die die Ordnung tragenden Staaten auch mal Maßnahmen ergreifen, die die Souveränität eines Staates hintan stellten. Es galt doch primär den Frieden zu wahren, dazu musste man flexibel bleiben und konnte nicht in dogmatischer Weise an bestimmten Rechtstiteln hängen bleiben. Es bleibt zu hoffen, dass ein derartiger zielorientierter Pragmatismus auch bei uns die Tendenz zum rechtswissenschaftlichen Dogmatismus überlagert.

Selbst wenn man eingesteht, dass die amerikanische Politik im Sinne der Ordnung der Kollektiven Sicherheit konsequent ist und im Falle des Iraks der Punkt erreicht ist, wo man mit militärischen Mitteln drohen soll, bleibt noch eine Frage offen: soll man diese Mittel auch tatsächlich jetzt einsetzen? Die meisten Beobachter – zähneknirschend auch der deutsche Außenminister – sind sich heute einig, dass ohne die amerikanische Drohkulisse die Irak-Angelegenheit einfach im Sande verlaufen wäre und die Inspektoren von UNMOVIC immer noch in New York auf ihren gepackten Koffern sitzen würden. Der Irak würde sich erneut zu einer Bedrohung für die regionale und internationale Sicherheit entwickeln können. Aber jetzt, wo der *sense of drama* wieder da ist, wo der Sicherheitsrat mit Resolution 1441 demonstriert hat, dass er das Regime durchziehen will und sich nicht länger vom Irak an der Nase herumführen lässt, kann man da nicht wieder dort ansetzen, wo man 1998 aufgehört hat? Dies scheint der Kern der Forderung von Außenminister Fischer zu sein, der am 21. Januar 2003 im Sicherheitsrat eine entsprechende Rede hielt in der er forderte, dass die Inspektoren weiter arbeiten und die Arbeit abschließen sollten, die UNSCOM 1998 nicht beenden konnte.

Dies wäre auf den ersten Blick eine machbare Alternative zu einer Invasion des Iraks. Aber was soll der Zeitgewinn bringen, außer einem Aufschub, von dem niemand profitiert, es sei denn es lassen sich weitere Gründe finden, um die Militäraktion ganz zu vermeiden. Das Wochenmagazin „Der Spiegel“ brachte es klar auf den Punkt, woran alle Politiker der Rot-Grünen Koalition und die meisten französischen Politiker denken: „Die UNO-Inspektoren sollen noch lange nach Beweisen für verbotene Rüstungsgüter im Irak suchen – und mög-

lichst keine finden.“²⁶ Damit lässt sich alles in der Schwebe halten und man kann Zeit gewinnen, bis sich die Falken in Washington auf etwas anderes eingeschossen haben. Eine sachlich angemessene Strategie zur Auseinandersetzung mit der Herausforderung des Iraks sowie für den richtigen bündnispolitischen Umgang ist das nicht.

Zudem darf man die Risiken des deutschen Vorschlags nicht unterschätzen und auch nicht den menschlichen und wirtschaftlichen Kollateralschaden. Die Umsetzung der Ideen von Fischer würde bedeuten, dass bis zum Abschluss der Arbeit von UNMOVIC – und dass kann noch zwei bis drei Jahre dauern – das Sanktionenregime mit dem Handelsembargo aufrechterhalten bleiben muss. Dies hätte angesichts des erwartbaren Ausbleibens der irakischen Kooperation beim Programm *Nahrungsmittel für Öl* weitere Verelendung der irakischen Bevölkerung und hungernde Kinder zur Folge. Dies bedeutet dann aber auch fortgesetzte Versuche der irakischen Regierung, das Regime der Vereinten Nationen zu kippen und wiederum diejenigen Hebel anzusetzen, die sie vorher benutzt haben: Hervorrufen von Empörung über die angeblichen Folgen und Einwirken auf Franzosen, Russen und Chinesen, um ein baldiges Ende der Sanktionen zu erreichen. Es würde also zu einer Wiederholung der teilweise recht würdelosen und zynischen Charaden der Jahre 1997 und 1998 kommen.

Von daher sind die Überlegungen Fischers von der US-Administration nicht mit großer Begeisterung aufgenommen worden. Wie Außenminister Powell klar machte: es mangelt an der generellen Bereitschaft des Iraks zur Kooperation. Solange Saddam Hussein das Regime der Vereinten Nationen grundsätzlich ablehnt, wird er immer wieder versuchen, durch brutale Tricks und Finten die Vereinten Nationen zu schwächen und jede Gelegenheit nutzen, sich der Autorität des Systems der Kollektiven Sicherheit zu entziehen.

Powell hat dabei durchaus recht. Je mehr man nach Wegen sucht, um irgendwie doch noch die Invasion zu vermeiden, um so mehr lässt man sich auf Formeln ein, bei denen letztendlich wieder die Iraker bestimmen, wie der Prozess weiter geht. Die Hauptaufgabe der Inspektoren war ja, dem Irak dabei zu helfen, seinen erhofften Meinungswandel unter Beweis zu stellen und endlich jene Klarheit zu schaffen, die bis Ende 1998 im Bereich der biologischen Waffen nicht erreicht werden konnte – insbesondere über die Frage, ob der Irak ein Pockenprogramm hat. Klarheit muss auch über eine Reihe von verdächtigen Aktivitäten hergestellt werden, die die USA und Großbritannien sowie andere westliche Geheimdienste (auch der BND) seither beobachtet haben. Nur hat sich nach dem 8. November 2002 an der destruktiven Haltung des irakischen Regimes nichts geändert und das alte Katz-und-Maus-Spiel hat wieder angefangen. Den Vorschlägen nach einer Verlängerung der Inspektionen zuzustimmen, würde doch nur bedeuten, dass dann die Sonderkommission UNMOVIC und die IAEO beweispflichtig werden, nicht der Irak und die ganze Welt schaut zu, wer klüger und gerissener bei dem Versteckspiel ist. Es ist bislang nichts von einer neuen Offenheit oder Kooperationsbereitschaft der Iraker zu erkennen. Im Gegenteil,

26 Vgl. „Partner im Widerstand“, in: Der Spiegel Nr. 4 vom 20.1. 2003, S. 25.

irakische Waffenexperten werden eingeschüchtert und Informationen zurückgehalten. Während der siebeneinhalbwöchigen Verhandlungen über Resolution 1441 hatte die irakische Führung jede Menge Zeit, alles inkriminierende Material zu verstecken. Wie der Fund von brisanten Plänen für den Bau von Atomwaffen im Privathaus eines irakischen Wissenschaftlers zeigte, werden sogar Privatwohnungen als Verstecke genutzt. Die über 12 000 Seiten lange Deklaration der Iraker vom Dezember 2002 enthielt weitgehend bekanntes Material und Kopien von UNSCOM-Berichten aus den 90er Jahren.

Eine andere Idee ist die, die Invasion des Iraks um ein Jahr zu verschieben. Dies ist im Prinzip möglich, da der Irak zur Zeit tatsächlich keine drängende Gefahr darstellt. Das schlagkräftigste Argument für eine Streckung der Invasion Iraks könnte sein, dass sich dadurch Zeit für bessere Konsultationen zwischen Amerikanern und Europäern gewinnen ließe. Man hätte mehr Gelegenheit, die Dinge klar zu stellen und mehr Gewissheit zu gewinnen. Dies ist im Prinzip richtig, nur ist aus amerikanischer Sicht nicht zu erkennen, wo hier der Vorteil liegt. Die französische Haltung gilt als problematisch wegen der finanziellen Interessen des Landes am Irak und dessen Führung und wegen des anti-amerikanischen Populismus, der von Woche zu Woche stärker um sich greift. Deutschland gilt als weitgehend handlungsunfähig wegen des pazifistischen und mittlerweile immer stärker anti-amerikanischen Populismus. Sichtbares Zeichen dafür ist die Festlegung der Bundesregierung auf ein Nein im Sicherheitsrat für jede Resolution, die ein militärisches Eingreifen gegen den Irak fordert – unabhängig vom Ergebnis der Arbeit der Inspektoren oder sonstiger Erkenntnisse. So handelt eigentlich keine Regierung, die politisch souverän ist. Die Bundesregierung wird heute von emotionalen und pazifistischen Stimmungen getrieben, die sie selber hervorgebracht hat und die eine realistische, sach- und problemorientierte Politik praktisch ausschließt. Es ist aus amerikanischer Sicht nicht zu erkennen, dass in den dann gewonnenen 12 Monaten eine Beruhigung der europäischen Aufgeregtheiten oder eine größere Sicherheit auf Seiten der Bundesregierung eintritt. Im Gegenteil, Washington wird befürchten müssen, dass die anti-amerikanischen und pazifistischen Emotionen noch stärker werden.

Es mag paradox klingen: aber gerade das aufgeregte Drängen der Deutschen und Franzosen nach einem Verzicht auf die Invasion des Iraks sowie die zunehmende Mobilisierung der Öffentlichkeit gegen „den Krieg“ werden dazu führen, dass die Bush-Administration die Notwendigkeit für eine Invasion um so dringlicher sieht und so bald wie möglich den Zeitpunkt für eine Invasion fixiert haben will – es sei denn, es ergeben sich völlig neue Entwicklungen, wie der Rücktritt und das Exil Saddam Husseins, ein Militärputsch im Irak oder ein Tyrannenmord.

Zusammengenommen muss man feststellen, dass die USA und Großbritannien unter Tony Blair gegenüber dem Irak eine Politik verfolgen, die extrem konsequent im Sinne der internationalen Ordnung der Kollektiven Sicherheit ist. Sie geht nach einer Phase von 12 Jahren des geduldigen politischen und diplomatischen Bemühens um eine friedliche Lösung des Iraks Problem dazu über, das Problem an seiner Wurzel anzupacken und das

verbrecherische Regime der Takriti-Familie im Irak unter der Führung Saddam Husseins abzuschaffen. Dies ist im Sinne der Abfolge der verschiedenen Maßnahmen unter dem System der Kollektiven Sicherheit folgerichtig und muss auch geschehen, weil ansonsten dieses Regime von Diktatoren vom Schlage eines Saddam Husseins oder Milosevic als schwach und verwundbar angesehen wird. Es droht ansonsten der Rückfall in die 30er Jahre, wo die Schwäche der internationalen Organisationen der Kollektiven Sicherheit die Diktatoren Hitler, Mussolini und Stalin geradezu ermunterte, ihre expansiven Ziele immer stärker zu akzentuieren.

Die Interessen der USA

In der aufgeheizten deutschen Diskussion sind derartige Argumente derzeit nicht besonders gefragt. Im Gegenteil, mit großem Eifer werden fieberhaft Argumente gesucht, die die angeblich wahren Gründe des amerikanischen Handelns zu erleuchten versuchen. Eine Großmacht wie die USA handele immer nur gemäß ihren eigenen Interessen, aber nicht im Sinne von globalen Friedenskonzepten wie Kollektive Sicherheit – so hört man immer wieder. Letzteres sei nur ein ideologischer Mantel, hinter dem „handfeste“ wirtschaftliche Interessen bzw. der „Griff zur Weltmacht“ stünden. Im Vordergrund würde doch das Interesse an Erdöl stehen. Was ist von diesen Argumenten zu halten? Könnte die ganze Aufregung über den Irak tatsächlich bloß inszeniert sein, um Zugang zu Erdöl zu bekommen? Könnte nicht gerade weil der Irak solch profitable Bedingungen für die Ölförderung bietet und diese für Amerikaner und Briten nicht offen stehen, beide versucht sein, sich ihren Teil auf Kosten der Franzosen, Russen und Chinesen zu sichern? Ist das ganze Hin und Her im Sicherheitsrat möglicherweise nur Schachern um Erdöl?

Politiker der Grünen und der SPD sowie eine Vielzahl von Intellektuellen (von denen keiner ein ausgewiesener Erdölexperte ist) haben diesen Punkt wiederholt gemacht. Den USA ginge es nur ums Öl, und wegen Öl und Geschäftsinteressen solle man kein Blut vergießen. Der Erdölverdacht geistert mittlerweile über alle deutschen Stammtische. Auch der SPIEGEL blies in dieses Horn und entlarvte die US-Politik als getrieben von der Erdöl-sucht. Immerhin käme ja auch die halbe Regierungsmannschaft Bush (einschließlich des Präsidenten) aus der Erdölbranche.²⁷

Was ist an diesen Argumenten dran? Nüchterne Analysen kommen eigentlich überall zu dem Schluss, dass daran gar nichts dran ist.²⁸ Natürlich gibt es eine ölpolitische Dimension des Konfliktes, denn es ist spätestens seit 1973 Politik der USA wie aller anderen westlichen Staaten, die internationale Ölversorgung frei zu halten von politischen Erpressungen

27 Vgl. „Der Treibstoff des Krieges“, in: Der Spiegel, Nr. 3, 13. Januar 2003, S. 94–98.

28 Vgl. Thomas *Kleine-Brockhoff*: Die Mär vom Ölkrieg, in: Die Zeit vom 23. 1. 2003, S. 1; siehe Friedemann *Müller*: Das Öl des Irak. SWP-Aktuell 36. Stiftung Wissenschaft und Politik. Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. Berlin September 2002.

und die Marktkräfte walten zu lassen.²⁹ Daran ist auch nichts Illegitimes. Wenn der direkte Zugang zum Öl des Iraks das Hauptmotiv wäre, dann hätten die USA und Großbritannien einen viel einfacheren Weg gehen können: Irgendwann 1998 oder 1999 hätten sie sich mit dem Irak hinter verschlossenen Türen arrangiert und plötzlich wären auch britische und amerikanische Firmen an der künftigen Exploration irakischer Erdölfelder beteiligt. Kurz danach wären dann die Sanktionen aufgehoben worden. Aber die USA haben diesen Weg nicht beschritten, weil die sicherheitspolitischen Aspekte im Vordergrund stehen und weil sie das Regime Saddam Husseins für zu gefährlich halten.

Diejenigen, deren Politik in der Irak-Krise weitgehend von eng definierter egoistischen Erdölinteressen getrieben sind, sind – wie oben gezeigt werden konnte – vielmehr Frankreich und Russland. Aber könnten die USA nicht versucht sein, nach einer Besetzung Iraks es Franzosen, Russen und Chinesen heimzuzahlen, dass diese so profitable Abschlüsse bezüglich der späteren Exploration abgeschlossen haben? Auszuschließen ist es nicht, dass nach einer Besetzung des Iraks durch die USA und Großbritannien ein neues irakisches Regime die Verträge mit den Russen, den Franzosen und den Chinesen kündigt und dafür britische, amerikanische und vielleicht auch andere Firmen zum Zuge kommen lässt. Verdenken kann man es einer solchen Regierung nicht und allein diese Aussicht hat zu erheblicher Nervosität in Moskau und vor allem in Paris geführt.³⁰ Es gäbe bestimmt viele im Irak und nicht nur dort, denen dieses Szenario sogar klammheimliche Schadenfreude bereiten könnte. Es ist nur kaum vorstellbar, dass dies die Politik der US-Regierung sein wird.

Sowohl Präsident Bush als auch Vizepräsident Cheney oder Condoleeza Rice kennen das Ölgeschäft zu gut, als dass sie daran glauben werden, dass ein derartiger Operettencoup gelingen könnte, ohne nachhaltig die Politik der USA im Mittleren Osten und in der ganzen Welt zu schädigen. Alle Signale aus Washington deuten denn auch in eine andere Richtung: auf Verhandlungen mit Russen, Chinesen und Franzosen über eine Aufteilung der internationalen Komponente an einem zukünftigen Erdölregime im Irak nach Saddam Hussein unter Einbeziehung britischer und amerikanischer Unternehmen und Firmen anderer Länder. Damit kann einerseits die Zustimmung dieser Regierungen für eine harte Haltung gegen Irak und letztlich für die Invasion gesichert werden.³¹

Aber die Zielsetzung geht darüber hinaus. Für die Bush-Administration wie für den Kongress wird es in absehbarer Zeit das primäre Ziel sein sicherzustellen, dass ein Irak nach dem Takriti-Regime gute Überlebens- und Entwicklungschancen hat. Dazu brauchen sie internationale Kooperation und keinen Streit um Erdölrechte. Der Erfolg oder Nichterfolg der amerikanischen Politik im Irak nach Saddam Hussein hängt entscheidend davon ab,

29 Vgl. Daniel Yergin: *The Prize. The Epic Quest for Oil, Money and Power*, New York 1992, S. 769 ff.

30 Vgl. „Scramble to Carve up Iraqi Oil Reserves Lies Behind US Diplomacy“ in *The Observer* vom 6.10. 2002.

31 So wurde der frühere CIA-Direktor James Woolsey mit dem Satz zitiert: „It’s pretty straightforward. France and Russia have oil companies and interests in Iraq. They should be told that if they are of assistance in moving Iraq toward decent government, we’ll do the best we can to ensure the new government and American companies work closely with them. If they throw in their lot with Saddam, it will be difficult, to the point of impossible, to persuade the new Iraqi government to work with them“, zitiert in Tom Cholmondeley: *Over a barrel*, in: *The Guardian* vom 22.11. 2002.

dass die Erdölförderung des Landes ansteigt – und das geht nur bei massivem Engagement vieler großer Erdölfirmer – und dass die Erträge in einer Weise verwendet werden, dass damit der Aufbau des Landes finanziert wird. Irak soll zu einem Musterland der Modernisierung und vielleicht auch eines Tages der Demokratie werden. Dies geht nur, wenn man mit internationalem Rückhalt ein transparentes Erdölregime für den Irak schafft, mit dem gesichert wird, dass die Erträge nicht in private Taschen oder auf die Konten großer Konzerne fließen.

In der *Washington Times* – einer den Republikanern und der Bush-Administration nahe stehender Zeitung – erschien vor einigen Wochen eine interessante Skizze eines solchen Regimes.³² Demnach würde die Erdölförderung im Irak durch ein gemischtes Konsortium bestehend aus dem irakischen Staat und einer Gruppe von internationalen Erdölfirmer durchgeführt werden. Die Firmen liefern das Know How. Die Erträge würden nach einem zu verhandelnden Schlüssel verteilt, bei dem der Löwenanteil im Irak bleibt. Die irakischen Gelder müssten dann im Rahmen eines transparenten und demokratischen Regimes für die Finanzierung von Entwicklungs- und Sozialprogrammen verwendet werden. Die größten Gefahren lauern dabei im Irak. Das Schlimmste was passieren kann, ist dass sich eine neue politische Herrschaftsklasse bildet, die die Erdöleinkünfte unter sich nach Gesichtspunkten der Vetternwirtschaft verteilt (so wie es jetzt der Fall ist). Der Irak ist bislang ein typischer Rentierstaat gewesen, bei dem eine politische Klasse über Einnahmen aus Rohöl in schwindelnder Höhe verfügt, die sie nach eigenem Gutdünken verteilen kann. Dadurch entstehen Korruption, Kriminalität und schlechte Regierung, kriminelle Organisationen werden geradezu angezogen, sich die führenden Positionen im Staate unter den Nagel zu reißen. Die Entwicklung derartiger kooperativer Konzepte steht im Mittelpunkt der Sorge der Bush-Administration – und nicht ein operettenhaft anmutender Supercoup, um es den Franzosen heimzuzahlen. Von daher ist auch damit zu rechnen, dass sich Frankreich aus der Schmollecke gegen die amerikanische Politik zurückziehen wird und durch ein massives Mitwirken an der Besetzung Iraks seine Erdölinteressen wahren wollen.

Viele Kritiker der USA schauen weniger auf die amerikanischen Erdölinteressen, sondern versuchen die amerikanische Irak-Politik als Ausdruck eines generellen Griffs nach der Weltherrschaft zu interpretieren. Wenn man den Worten des Frankfurter Politologen Ernst-Otto Czempiel glaubt, dann verfolgt die Bush-Administration eine Politik der globalen, unipolaren Herrschaft und sei gerade dabei, die Weltordnung umzustülpen, weg von einer kooperativen Ordnung hin zu einer solchen, bei der nur Befehl und Gehorsam gegenüber den USA zählen würden.³³ Dies sei seit Jahren ein deutlicher Trend und werde durch den zunehmenden Einfluss neokonservativer Kräfte (Politiker und Intellektuelle) vorangetrieben. Diese hätten in machiavellistischer Manier die politische Meinungsführerschaft in der

32 Daniel L. Fine: Solving Iraq's Oil Conflict, in: *The Washington Times* vom 10. 11. 2002.

33 Vgl. Ernst-Otto Czempiel: *Weltpolitik im Umbruch. Die Pax Americana, der Terrorismus und die Zukunft der internationalen Beziehungen*, München 2002.

Bush-Administration und bei den Republikanern übernommen und würden jetzt in unilateralistischer und militaristischer Weise die Politik Washingtons bestimmen.

Als neuestes Indiz für den amerikanischen Anspruch auf Weltherrschaft bewerten *Czempiel* und andere Kritiker die neue Nationale Sicherheitsstrategie der Bush-Administration vom September 2002. Sie sei die „Bush-Doktrin“ des präventiven Erstschlags, demzufolge sich die USA vorbehalten, überall auf der Welt zu intervenieren, wenn irgendwo ein möglicher Rivale sich entwickeln könne. Auch die Doktrin der „Achse des Bösen“ sei indikativ für eine Politik, die nur noch in Schwarz-Weiß und in Gut und Böse zu denken verstehe, wobei das Gute immer auf amerikanischer Seite stünde. Die These von der amerikanischen Weltherrschaft als Ziel der Bush-Administration erweist sich bei näherem Hinsehen als ebenso dünn und unhaltbar wie weiland die These der jüdisch-bolschewistischen Weltverschwörung. Sie ist hanebüchener Unsinn und die „Beweisführung“ wird in unwissenschaftlicher Weise zusammengeklaut aus Bruchstücken und Zitaten, die mit unterschwelligem Ängsten und letztlich fremdenfeindlichen (anti-amerikanischen) Klischees angefüllt sind.

Ein typisches Beispiel ist die Rezeption der Nationalen Sicherheitsstrategie von 2002, die angebliche Bush-Doktrin des präventiven Erstschlags.³⁴ Eine genaue Analyse des Textes bringt zutage, dass es sich um ein Konzeptpapier für eine Neuordnung der Weltpolitik entlang eines primär liberalen Konzeptes handelt. Es entwirft das Bild einer Weltpolitik, die nicht mehr dadurch gekennzeichnet ist, dass die großen Konflikte zwischen verfeindeten Mächten in verträgliche Bahnen gelenkt werden müssen. Das Papier setzt sich natürlich auch mit den derzeitigen und absehbaren Gefährdungen der internationalen Sicherheit auseinander. Dabei wird ein breites Spektrum politischer und auch militärischer Maßnahmen angesprochen. Zu präventiven militärischen Schlägen stehen drei Sätze in einem Papier von 31 Seiten, und diese sind voller Einschränkungen. Die Nationale Sicherheitsstrategie grenzt die Option militärischer Präventivschläge nur auf Fälle der Bedrohung durch Terroristen und Schurkenstaaten ein – sie sind auch dort die Ausnahme, nicht die Regel.³⁵ All diese Überlegungen sind nicht neu. Die Clinton-Administration hatte mit ihrer Counterproliferations-Initiative von 1993 im Grunde keine andere Politik verfolgt. Auch sie wurde damals wegen der angeblichen Verfolgung einer präemptiven Strategie kritisiert. Tatsächlich schloss sie derartige Operationen im Prinzip nicht aus, wollte diese aber nur für Ex-

34 George W. *Bush*: The National Security Strategy of the United States of America. Washington, D.C. September 2002 (www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf).

35 Vgl. Joachim *Krause*, Benjamin *Schreer* und Jan *Irlenkaeuser*: Wohin gehen die USA? Die neue Nationale Sicherheitsstrategie der Bush-Administration, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte – Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“*, B 48/2002, 2. Dezember 2002, S. 40-46.

tremfälle gelten lassen.³⁶ Und auch die strategische Debatte in Frankreich ist voll derartiger Überlegungen.³⁷

Es gibt tatsächlich Situationen, wo man es mit Akteuren zu tun hat, die nicht abzuschrecken oder mit Mitteln des friedlichen Ausgleichs zur Vernunft zu bringen sind. Darüber Gedanken anzustellen ist notwendig und kann nicht als Streben nach Weltherrschaft und als Abgehen von bewährten Prinzipien gewertet werden. Auch in der Irak-Politik führt die Bush-Administration das fort, was die Politik der Clinton-Administration war, bzw. was 1998 praktisch einstimmige Politik des Kongresses war – wenngleich mit deutlich größerer Konsequenz. Es gibt heute viele Demokraten, die das nicht mehr wahrhaben wollen (vorneweg der frühere Präsident) – aber es stimmt. Und die Gleichen, die heute den Republikanern Weltherrschaftsambitionen unterstellen, haben das auch schon der Clinton-Administration unterstellt was nicht unbedingt die Glaubwürdigkeit dieser Argumentation erhöht.

Belastungen für die transatlantischen Beziehungen

Was richtig ist, ist die Beobachtung, dass sich etwas im Stil und in der Art der amerikanischen Politik gegenüber den Verbündeten und Partnern verändert hat. Die USA neigen heute stärker zum Unilateralismus als früher und sie werden ungeduldiger und immer weniger an Konsultationen mit Verbündeten interessiert. Auch tendierten sie dazu, internationale Organisationen zu umgehen und den multilateralen Konsens zu vermeiden. Die Europäer haben sich nach dem II. Weltkrieg daran gewöhnt, die USA als *gutwilligen Hegemon* anzusehen. Ein gutwilliger (benign) Hegemon ist ein solcher, der die Interessen anderer berücksichtigt und stets versucht, bei internationalen Fragen Koalitionen zu bilden und durch internationale Institutionen zu wirken, wo andere mitentscheiden können. Die atlantische Allianz ist eine solche Institution, die in den vergangenen 50 Jahren eben dadurch so erfolgreich sein konnte, weil sie eine Führungsmacht hatte, die eindeutig als guter Hegemon zu identifizieren war. Auch die Vereinten Nationen – eine Schöpfung der USA – konnte nur dann wirksam und erfolgreich sein, wenn die USA involviert waren, andererseits aber andere mitbestimmen ließ. Viele in Europa behaupten heute, dass die USA kein gutwilliger Hegemon mehr seien, sondern mehr und mehr dazu übergingen, einseitig vorzugehen und anderen vorzuschreiben, was sie zu tun hätten.³⁸

Tatsächlich hat sich das Verhalten der USA in diese Richtung entwickelt, nur wenn die amerikanische Politik wie im Falle des Iraks zunehmend durch Unilateralismus gekenn-

36 Die Debatte um die Counterproliferation Initiative der Clinton-Administration ist dargestellt bei *Krause*, Strukturwandel der Nichtverbreitungspolitik, a.a.O., S. 315-324; die größte Ähnlichkeit mit den Überlegungen der Bush-Administration finden sich einem 1995 erschienen Bericht des Verteidigungsministeriums (US Department of Defense – Counterproliferation Program Review Committee: Report on Activities and Programs for Counterproliferation, Washington, D.C. 1995).

37 David Yost: Nuclear Debates in France, in: *Survival*, Vol. 36, Nr. 4, Winter 1994/95, S. 113-139.

38 Vgl. Francois *Heisbourg*: American hegemony? Perceptions of the US Abroad, in: *Survival*, Vol. 41, Nr. 4, Winter 1999/2000, S. 5-19.

zeichnet ist, dann sollte man sich auch fragen, woran das liegt. Zum einen ist nicht zu übersehen, dass es ein erhebliches Frustrationspotential in den USA über die Verbündeten und Partner in Europa und in Asien gibt. Dieser Frust bezieht sich vor allem auf die Art und Weise, wie mit Problemstaaten wie Irak und Nordkorea umzugehen ist und um die Natur der Arbeitsteilung zwischen den USA und ihren Verbündeten in Europa und Asien. Es hat sich in den vergangenen 12 Jahren mehr und mehr ein Muster herausgebildet, bei dem die Verbündeten der USA einerseits froh sind, wenn diese sich der wirklich schweren Fälle Nordkorea und Irak annehmen, andererseits aber mit der größten Selbstverständlichkeit und im Brustton moralischer und intellektueller Überlegenheit die USA ständig für das kritisieren, was sie tun. Zudem bemühen sie sich dann auch noch, den Handlungsspielraum der US-Administration so stark einzuschränken, dass sich in den USA mittlerweile der Frust über diese „Trittbrettfahrermentalität“ seiner Verbündeten entweder in schroffem Unilateralismus äußert oder aber in mehr oder weniger klaren Aufforderungen an die Verbündeten, sich selber stärker einzubringen. Auch die Art und Weise wie der amerikanischen Politik mit der größten Selbstverständlichkeit die übelsten Motive unterstellt werden und Politiker wie Bush mit Hitler verglichen wird, steigert diesen Frust erheblich.

Zum zweiten ist nicht zu übersehen, dass es aufgrund unterschiedlicher historischer Erfahrungen verschiedene Ansätze auf beiden Seiten des Atlantiks über die Angemessenheit der Mittel zur Beilegung von Krisen und regionalen Konflikten gibt. Die Europäer neigen dazu, möglichst alles im Konsens und nach langwierigen Verhandlungen zu regeln, die Amerikaner sehen zwar auch die Vorteile von Kooperation und Institutionen, behalten sich aber vor, gegen problematische Akteure auch Gewalt einzusetzen oder sie zumindest anzudrohen.

Dahinter steht, wie es Robert Kagan von der Carnegie Endowment schrieb, auch die zunehmende Auseinanderentwicklung was die Verfügbarkeit über militärische Machtmittel betrifft.³⁹ Während die USA heute eine hochmoderne Streitmacht haben, die militärisches Eingreifen an fast jedem Punkt der Erde erlaubt, bleiben die Europäer – obwohl sie mehr als die Hälfte dessen für Verteidigung ausgeben wie die USA – als militärischer Faktor unbedeutend, weil sie sich in viele nationale Streitkräfte zersplittern und zumeist noch auf veralteten Streitkräften und Waffensystemen sitzen, die einst für den Kalten Krieg gut waren. Die Neigung der Europäer, so Kagan, sich nur auf politisch-diplomatische Lösungen einzulassen, reflektiere die Tatsache, dass sie gar keine anderen Optionen hätten.

Auf der anderen Seite führt der amerikanische Unilateralismus zur zunehmenden Frustration in Europa. Ein Gefühl der Unfähigkeit die USA zu beeinflussen macht sich breit, besonders in Deutschland. Von daher auch der große Beifall für den gallischen Nachbarn, der sich dem „kriegslüsternden Cowboy“ so tapfer entgegenwirft. Dabei vergessen die meisten, dass die französische Politik egoistisch und keinesfalls am System der Kollektiven Sicherheit ausgerichtet ist, das zu unterstützen wiederum laut Grundgesetz Aufgabe der deut-

39 Robert Kagan: Power and Weakness. in: Policy Review, Nr. 113, Juni/Juli 2002, S. 3-28.

schen Politik ist. Der einzige Staat, der wirklich Einfluss auf die US-Politik hat, ist heute Großbritannien. Das liegt in erster Linie daran, dass die britische Regierung die gleichen Auffassungen vom Kollektiver Sicherheit hat wie die USA und die Zweifel der US-Regierung an einer pazifistischen Politik teilt. Dies ist vor dem Hintergrund bitterer britischer Erfahrungen vor dem Zweiten Weltkrieg zu sehen, wo die pazifistische Stimmung so stark war wie heute in Deutschland – mit der Folge, dass die historisch einmalige Chance verpasst wurde, in den Jahren 1936 und 1937 das militärische Erstarken Nazi-Deutschlands zu verhindern. Sowohl in London wie in Washington werden starke Parallelen zum Jahr 1936 gezogen, wo ein präemptiver Krieg gegen das nationalsozialistische Deutschland möglich gewesen wäre, der den Zweiten Weltkrieg hätte verhindern können.

So bauen sich also Frustrationen auf beiden Seiten des Atlantiks auf, und diese könnten die nordatlantische Allianz zerstören. Die NATO ist heute an einem Punkt angelangt, wo ihr Auseinanderbrechen (oder ihr faktischer Niedergang durch Bedeutungsverlust) zur realen Möglichkeit wird. Hier gilt es auch für die deutsche Politik mit der nötigen Umsicht vorzugehen. Die Politik Frankreichs arbeitet schon seit vielen Jahrzehnten darauf hin, die NATO zu einer traditionellen Allianz werden zu lassen – d.h. ein gegenseitiges Bündnisversprechen aber ohne militärische Integration und politische Konsultationsmechanismen (durch die die Dominanz der USA wirksam wird). Es war immer die kluge Politik aller deutscher Bundesregierungen seit den 60er Jahren, sich auf dieses Spiel nicht einzulassen. Die NATO galt als zentrales Fundament der internationalen Ordnung, die der Bundesrepublik Deutschland für Jahrzehnte Frieden und Sicherheit garantierte, wenngleich alle Bundesregierungen immer bereit waren, eine zusätzliche europäische Dimension der Sicherheit mit Frankreich aufzubauen. Es sieht so aus, als ob die derzeitige Bundesregierung dabei ist, in einem Aufwallen pazifistisch-anti-amerikanischem Gefühle diese Klugheit über Bord zu werfen.

Die amerikanische Politik gegenüber dem Irak ist – wie oben festgestellt – sehr konsequent. Sie ist so extrem konsequent, dass sie den Druck für viele Regierungen und für die Öffentlichkeit Europas ins nahezu Unerträgliche zu steigern scheint. In Deutschland, Frankreich und vielen anderen Staaten Europas (nicht jedoch in Mitteleuropa) ist heute eine pazifistische Einstellung vorhanden, die stark an den britischen und französischen Pazifismus der 30er Jahre erinnert – sowohl in seinen Parolen als auch in seiner Unbelehrbarkeit und Unfähigkeit zur Auseinandersetzung mit politischen Diktatoren. Die Folgen dieses Pazifismus können ebenso fatal sein wie die Folgen des Pazifismus der 30er Jahre und sie können einleiten in eine Phase des Zusammenbruchs nicht nur der Ordnung der Kollektiven Sicherheit sondern auch der transatlantischen Stabilitätszone. Die derzeitigen Erfahrungen der USA im Umgang mit den Europäern – besonders mit Frankreich und Deutschland – können sich in einen verstärkten Unilateralismus oder aber in einen qualitativ neuen Multilateralismus umsetzen, der zur Folge hätte, dass Washington in der Auseinandersetzung mit den unterschiedlichen internationalen Problemen mehr und mehr auf

andere Formen der internationalen Kooperation setzen und sich weniger von Rücksichtnahmen auf Partner wie Deutschland oder Frankreich leiten lassen wird.

Schlussbemerkungen

Zusammengefasst muss man sagen, dass die Politik der USA gegenüber den Irak (einschließlich der Androhung eines gewaltsamen Regimewechsels) im Sinne der internationalen Ordnung der Kollektiven Sicherheit außerordentlich konsequent ist und auch notwendig ist, wollte man nicht riskieren, dass das System der Kollektiven Sicherheit als eines existierenden und notwendigen internationalen Ordnungssystems zerfällt. Diese Konsequenz wird dadurch kompliziert, dass andere Hauptverantwortlichen des Systems der Kollektiven Sicherheit (Frankreich, Russland und China) bislang weniger Konsequenz in ihrem Handeln erkennen lassen und vielmehr von egoistischen nationalen Interessen und einem gewissen anti-amerikanischen Affekt getrieben werden. Von daher ist auch die Übernahme einer derartigen Führungsrolle der USA richtig und konsequent.

Primäres Motiv der US-Politik ist es, einen Staat in die Schranken zu weisen, der die derzeitige internationale Ordnung wie kein anderer herausfordert und der aufgrund seiner inneren Regimestruktur und seines militärischen Potentials eine Bedrohung für die fragile Region des Mittleren Ostens wie für die Welt insgesamt darstellt (auch wenn diese Drohung im Augenblick nicht akut zu sein scheint). Das System der Kollektiven Sicherheit hat unter anderem das Ziel, gegen Staaten vorzugehen, die den internationalen Frieden grundsätzlich herausfordern. Es ist darauf ausgerichtet, nach Durchlaufen verschiedener Stadien der politischen Bemühungen auch militärische Maßnahmen einzuleiten, sofern diplomatische Mittel erschöpft sind. Dieser Zeitpunkt ist offenkundig jetzt im Falle des Iraks erreicht.

Für die Annahme, wonach die Politik der USA primär durch egoistische Energieinteressen geleitet seien, findet sich kein Anhaltspunkt. Hingegen liegt klar auf der Hand, dass vor allem die Haltungen Frankreichs und Russlands durch sehr eng definierte finanzielle Interessen an Erdölexploration im Irak bestimmt sind. Die Annahme von Weltherrschaftsmotiven in der Politik der Bush-Administration kommt eher aus einem anti-amerikanischen Affekt heraus, sie lässt sich durch nichts beweisen und wird auch durch Widersprüchlichkeiten in der Argumentation ihrer Hauptprotagonisten nicht unbedingt erhärtet. Die deutsche Position zur Irak-Krise ist durch einen undifferenzierten Pazifismus und Amerikakritischen Populismus charakterisiert, der zu einer schweren Belastung des transatlantischen Zusammenhalts geführt hat und der die Allianz zerfallen lassen kann, wenn die Bundesregierung gemeinsam mit Frankreich jene Politik fortführt, die als „Partnerschaft im Widerstand“ bezeichnet wird.